



16. mai 2019

Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 vahehindamine

Lõpparuande lisad



Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 vahehindamine

Lõpparuande lisad

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

Lisa A	Hindamisel kasutatud andmed	1
Lisa B	Sotsiaalpartnerite kaasamine meetmete väljatöötamisse	8
Lisa C	Projektide valikukriteeriumide analüüsi valim	45
Lisa D	Valikukriteeriumide võrdlus ja seotus projektide tulemuslikkusega	47
Lisa E	Projektide valikumetoodikate võrdlus.....	53
Lisa F	Rakenduskava elluviimise hetkeseis 31.12.2018	73
Lisa G	Hinnang prioriteetsete suundade tulemuslikkusele	74
Lisa H	Projektivaliku hindamislehed.....	109
Lisa I	Hindamise tulemusi tutvustav infoleht eesti- ja inglise keeles.....	109
Lisa J	Hindamise tulemusi tutvustav esitlus eesti- ja inglise keeles	109

Tabelid

Tabel 1	Detailsem väljavõte raamdokumentidest ja nõuetest tulenevad hindamisküsimused:	35
Tabel 2	Valikukriteeriumide analüüsi meetme tegevuste valim	45
Tabel 3	Projektide valikukriteeriumide võrdlus	47
Tabel 4	Kokkuvõte lõpetatud projektide valimi alusel teostatud analüüsist: hindepunktide ja projektide tulemuslikkuse võrdlus.....	49
Tabel 5	Valikukriteeriumide võrdlustabel avatud jooksva taotlemise meetmete tegevuste korral (VK = valikukriteeriumid).....	57
Tabel 6	Valikukriteeriumide võrdlustabel voorulise taotlemise korral (VK = valikukriteeriumid)	63
Tabel 7	Valikukriteeriumide võrdlustabel investeringute kavade korral	69
Tabel 8	Valikukriteeriumide rakendamine uuritud TART-ide puhul (sulgudes toodud RA ja RÜ)	72

Joonised

Joonis 1	Ankeetküsitluses osalenud organisatsioonide tegevusvaldkonnad. N=93 (valida sai mitu valdkonda).....	13
Joonis 2	Vastajate osalus rakenduskavade väljatöötamisel. N=87 (vastajad said märkida kõik sobivad variandid).....	14
Joonis 3	Vastajate osalus rakenduskavade elluviimisel. N=78 (vastajad said märkida kõik sobivad variandid).....	14
Joonis 4	Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite planeerimisel	15
Joonis 5	Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite rakendamisel ja seirel.....	16
Joonis 6	Partnerite hinnangud kaasamise erinevatele aspektidele. N=50	17
Joonis 7	Partnerite kogetud raskused osalemisel. N=110 (valida sai mitu varianti)	18
Joonis 8	Partnerite kaasatus EL-i vahendite 2014–2020 programmi tsükli erinevates etappides. N=137 (valida sai mitu varianti)	19

Joonis 9 Kaasamiskanalid, mida partnerid hindavad kõige tulemuslikumaks. N=99 (valida sai mitu varianti).....	22
Joonis 10 Partnerite hinnang osalemiseks vajalike ressursside piisavusele. N=50.....	27
Joonis 11 Prioriteetse suuna 1 ERF ja ESF väljamaksete seis 31.12.2018	74
Joonis 12 Prioriteetse suuna 1 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018.....	75
Joonis 13 Prioriteetse suuna 2 ERF ja ESF väljamaksete seis 31.12.2018.....	78
Joonis 14 Prioriteetse suuna 2 saavutustasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018	79
Joonis 15 Prioriteetse suuna 3 ESF väljamaksete seis 31.12.2018.....	81
Joonis 16 Prioriteetse suuna 3 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018	81
Joonis 17 Prioriteetse suuna 4 ERF väljamaksete seis 31.12.2018	83
Joonis 18 Prioriteetse suuna 4 sihttaseme täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018	84
Joonis 23 Prioriteetse suuna 6 ÜF väljamaksete seis 31.12.2018.....	89
Joonis 24 Prioriteetse suuna 6 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018.....	89
Joonis 25 Prioriteetse suuna 7 ühtekuuluvusfondi väljamaksete seis 31.12.2018.....	91
Joonis 26 Prioriteetse suuna 7 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018	92
Joonis 27 Prioriteetse suuna 8 ühtekuuluvusfondi väljamaksete seis 31.12.2018.....	94
Joonis 28 Prioriteetse suuna 8 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018.....	94
Joonis 29 Prioriteetse suuna 9 ERF väljamaksete seis 31.12.2018	96
Joonis 32 Prioriteetse suuna 10 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018	99
Joonis 33 Prioriteetse suuna 11 ERF sihttasemete täitmine seisuga 31.12.2018	100
Joonis 34 Prioriteetse suuna 11 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018.....	100
Joonis 35 Prioriteetse suuna 12 ERF ja ESF väljamaksete seis 31.12.2018.....	102
Joonis 36 Prioriteetse suuna 12 sihttasemete saavutamine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018	103
Joonis 37 Prioriteetsete suundade 13 ja 14 ERF ja ÜF väljamaksete seis 31.12.2018.....	106

Lisa A Hindamisel kasutatud andmed

A.1 Kasutatud kirjandus

Nimetus	Allikas
Balti Uuringute Instituut, Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arendamiskeskus, Turu-Uuringute AS (2019) Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020 vahehindamine.	Avaldamisel
Eesti Statistikaameti 2019. a statistika (hõivatud, tööhõive määr, rahvastiku prognoos).	http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/15Tooturg/02Heivatud/02Aastastatistika/02Aastastatistika.asp
Energiatalgud, energiatarbimine.	https://energiatalgud.ee/index.php/Energiatarbimine
Euroopa Keskkonnaagentuur, 2019.	https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/energy-consumption-by-end-uses-3
Euroopa Komisjon (2014) Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektooraat. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud Euroopa partnerluse käitumisjuhend.	https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8/language-et
Euroopa Liidu Teataja (2013) EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) nr 1303/2013. 17. detsember 2013.	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=celex%3A32013R1303 .
European Commission (2019) European Semester: Country Reports.	https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en , seoses poliitikasuunaga nr 5.
Eurostat 2019. a statistika.	https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/material-flows-and-resource-productivity/main-tables https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database
Haldusvõimekuse suuna 2017. tagasivaade ja 2018. plaan.	Materjalid esitati hindajatele Riigikantselei esindaja poolt
Haldusvõimekuse suuna 2018. tagasivaade ja 2019. plaan.	Materjalid esitati hindajatele Riigikantselei esindaja poolt
IMD World Competitiveness Rankings 2018 Results.	https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/
Mihkel Härm, Energiatarbimine Eestis: efektiivne või intensiivne, 1.5.2016.	http://www.wec-estonia.ee/documents/91/energiatarbimine_ee_2016-05-01.pdf
Kultuuriministeerium. Huvitegevuse toetuse kontseptsioon.	https://www.kul.ee/et/huvitegevuse-toetuse-kontseptsioon
Käger, M., Lauring, M., Pertšjonok, A., Kaldur, K., Nahkur, O. (2019). Vabatahtlikus tegevuses osalemise uuring 2018. Balti Uuringute Instituut.	https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Vabatahtlikus-tegevuses-osalemise-uuring-2018.pdf .
Maaeluministeerium. Seirekomisjon.	https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eeesti-maaelu-arengukava-mak-2014-2020/seire-ja-hindamine/seirekomisjon .

Mattson, T. (2017). Riigikontroll avaldas 8 auditit Euroopa Liidu toetuste rolli kohta riigi toimimise eri valdkondades. Detsember 6. Riigikontroll.	https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/976/amid/557/language/et-EE/Default.aspx .
OECD 2018. a statistika (töötleva tööstuse indeks).	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDBI_I4
Partnerite kaasamise kava Euroopa Liidu vahendite kasutamise kavandamisel aastateks 2014–2020.	https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/el_2014-2020_kasamise_kava1_o.pdf .
Poliitikauuringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus (2013). 2014–2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine.	https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/20142020_perioodi_eli_vahendite_kasutamise_eelhindamine.pdf .
Rahandusministeerium (2014) Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014–2020.	https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/pa_ee_20062014_et.pdf .
Rahandusministeerium (2014) Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020.	https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/uhtekuuluvuspoliitika_fondide_rakenduskava_2014-2020_211218.pdf .
Rahandusministeerium. Toetuse andmise tingimused tegevuse 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“ elluviimiseks.	https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/toetuse_andmise_tingimused_tegevuse_12.1.1_inimressursi_koolitus_jaarendamine_elluviimiseks.pdf
Rahandusministeerium. Meetme tegevuse 12.1.2. „Tippjuhtide arendamine“ toetuse andmise tingimused ja selle lisad.	https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/tart.pdf
Rahandusministeerium. Meetme tegevuse 12.1.3. „Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine“ toetuse andmise tingimused ja selle lisad.	https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/org_tart_kk_lisa_1.pdf
Meetme tegevuste toetuse andmise tingimused projektivaliku kriteeriumide valimisse kuulunud 34 meetme tegevuse kohta.	https://www.struktuurifondid.ee/et/oigusaktid/meetmepohised/2014-2020
Riigi Teataja. Toetuse andmise tingimused kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse tõstmiseks (RT I, 08.05.2015, 12).	https://www.riigiteataja.ee/akt/108052015012?leiaKehtiv
Riigi Tugiteenuste Keskus. Haldusvõimekus.	https://www.rtk.ee/toetused/toetuste-rakendamine/haldusvoimekus .
Riigi Tugiteenuste Keskus. Seire.	https://www.struktuurifondid.ee/et/seire .
Riigikantselei (2014) Kaasamise hea tava.	https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava .
Riigikantselei (2018) Kaasamise ja mõjude hindamise uuring.	https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/kaasamise_ja_mojude_hindamise_uuringu_report_2018.pdf .
Riigikantselei strategiabüroo (2015). Kaasamisprojektide rahastamise kriteeriumid.	https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/kaasamisprojektide_rahastamise_kriteeriumid_marts2015.pdf .
Riigikantselei. Kaasamisprojektid 2015–2020.	https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020 .
Riigikantselei. Riigivalitsemise faktilaht Eesti 2035 planeerimisprotsessis.	https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/Eesti2035/9._riigivalitsemine_2019.pdf .

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
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
SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Poliitikakujundamise oskuste arendamise programm.	http://www.praxis.ee/tood/poliitikakujundamise-oskuste-arendamise-programm/
Siseministeerium (2015) Eesti Kodanikuühiskonna Arengukava 2015–2020.	https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/kodanikuühiskonna_arengukava_2015-2020_o.pdf
Startup Estonia (2018): Records for the Estonian startup sector, new wave of entrepreneurs in the community.	http://www.startupestonia.ee/blog/2018-records-for-the-estonian-startup-sector-new-wave-of-entrepreneurs-in-the-community
Struktuurifondide operatiivsüsteem.	Rahandusministeeriumi väljavõtted meetme tegevuste andmetega seisuga 31.12.2018
Sweco & Spatial Foresight & Nordregio (2016) Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds.	https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_partner_report_en.pdf
Tatar, M. (2016) The Impact of the European Union Cohesion Policy on Multilevel Governance in Estonia: Subnational Empowerment and Mobilisation. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika mõju mitmetasandilisele valitsemisele Eestis: kohaliku omavalitsustasandi võimustamine ja kaasatus poliitikakujundamisse.	https://digi.lib.ttu.ee/i/?5143
Tiits, M., Kalvet, T., Mürk, I. (2015). Smart Specialisation in Cohesion Economies, Journal of the Knowledge Economy (2015) 6: 296.	https://www.researchgate.net/publication/276298568_Smart_Specialisation_in_Cohesion_Economies

A.2 Läbi viidud töötod

Töötubade eesmärk	Saada täiendavat sisendit asjakohasust puudutavatele hindamisküsimustele vastamiseks, valideerida seni kogutud tulemusi. Sisendit korjati ka tulemuslikkuse, mõju ja jätkusuutlikkuse hindamiseks
Sihtgrupp	Valdkondlikud eksperdid, sh ministeeriumide, rakendusasutuste ja meetmete sihtrühmade esindajad
Koht ja aeg	10. jaanuar 2019 Tallinnas 15. jaanuar 2019 Tartus 1. märts 2019 Jõhvis
Osalejad: 37 organisatsiooni, kokku 68 eksperti	Alutaguse Vallavalitsus AS Hoolekandeteenused Balti Uuringute Instituut EAS (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus) Eesti Maaülikool, Polli Aiandusuuringute Keskus

	ENTK (Eesti Noorsootöö Keskus) ETAg (Sihtasutus Eesti Teadusagentuur) Haridus- ja Teadusministeerium Ida-Viru Ettevõtluskeskus SA Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit Integratsiooni Sihtasutus Jõhvi Vallavalitsus Keskkonnainvesteeringute Keskus Kultuuriministeerium Lääne-Viru Rakenduskõrgkool Maaeluministeerium Maanteeamet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Narva Linnavalitsus, Arenduse ja Õkonoomika Amet Narva Loomeinkubaator Rahandusministeerium Rahandusministeerium Põlva talitus SA Archimedes SA Võrumaa Arenduskeskus Sihtasutus Innove, haridusuuenduste agentuur Sillamäe Linnavalitus Siseministeerium Sotsiaalministeerium Tallinna Tehnikaülikool TalTech Virumaa kolledž Tartu Regiooni Energiaagentuur Tartu Ülikool Tartu Ülikooli Pärnu Kolledž Technopolis Group Eesti Valgamaa Kutseõppekeskus Võrdõigusvoliniku kantselei Võrumaa Kutsehariduskeskus
--	---

A.3 Läbi viidud fookusgrupid

Hindamise käigus viidi läbi kahe erineva eesmärgiga fookusgrupid:

- rakenduskava sotsiaalsetele partneritele eesmärgiga saada tagasisidet kaasamise kohta;
- rakendusasutustele ja rakendusüksustele eesmärgiga saada sisendit rakenduskava elluviimise kohta.

Fookusgruppide eesmärk	Uurida kaasatud partnerorganisatsioonide kogemust ja hinnanguid kaasamisele EL-i vahendite planeerimise ja rakendamise kontekstis
Sihtgrupp	ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 punktis 12.3 mainitud partnerorganisatsioonide esindajad
Koht ja aeg	14.12.2018, Tartu, Balti Uuringute Instituudi kontor
Osalejad	Eesti Üliõpilaskondade Liit, Eesti Füüsika Selts, Tartu Linnavalitsus, SA Põlvamaa Arenduskeskus, Eesti Teadusagentuur, Peipsi kalanduspiirkonna arendajate kogu, Maaülikool, Eesti Koolijuhtide Ühing, Eesti Avatud Noortekeskuste ühendus
Koht ja aeg	18.12.2018 fookusgrupp Tallinnas, ministeeriumide ühishoones
Osalejad	Eesti Vabaharidusliit, Eesti Instituut, SA Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus, Vabaühenduste Liit EMSL, Eesti Perearstide Selts, Eesti Inimõiguste Keskus, Tallinna Tehnikaülikool, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit

Fookusgruppide eesmärk	Saada kvalitatiivset sisendit rakenduskava elluviimise kohta meetme tegevuste tasandil
Sihtgrupp	Rakendusasutuste ja rakendusüksuste rakenduskava elluviimisega seotud ametnikud
Koht ja aeg	Viis fookusgruppi Tallinnas: Haridus- ja Teadusministeerium ning Siseministeerium (sh Innove ja Archimedes) 08.02.2019 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Kultuuriministeerium (sh EAS, Keskkonnainvesteeringute Keskus, KredEx, Tehnilise Järelevalve Amet ja Riigi Infosüsteemide Amet) 08.02.2019 Sotsiaalministeerium, Siseministeerium ja Kultuuriministeerium (sh Innove, Riigi Tugiteenuste Keskus) 13.02.2019 Rahandusministeerium ja Riigikantselei (sh Riigi Tugiteenuste Keskus) 13.02.2019 Keskkonnaministeerium (sh Keskkonnainvesteeringute Keskus) 12.02.2019

A.4 Teostatud intervjuud

Intervjuude eesmärk	Saada kvalitatiivset sisendit rakenduskava planeerimise, kaasamise ja elluviimise kohta
Teostatud intervjuud:	
06.12.2018	Riigi Tugiteenuste Keskus, nõunik (sissejuhatav intervjuu valikukriteeriumide analüüsi teemal)
12.12.2018	Riigieelarve osakonna nõunik (ÜKP fondide planeerimine, kogu RK ülesesitus ja aluspõhimõtted. 2020+ perioodi planeerimine)

18.12.2018	Rahandusministeerium, riigieelarve osakonna nõunik ja riigieelarve osakonna välisvahendite meeskonna juht
19.12.2018	ITL Digital Lab, Tallinna Tehnikaülikool, ekspert (PS11)
18.01.2019	Riigieelarve osakonna nõunik (ÜKP fondide planeerimine, kogu RK ülesesitus ja aluspõhimõtted. 2020+ perioodi planeerimine)
12.02.2019	Riigikantselei, tippjuhtide kompetentsikeskuse juhataja (meede 12.1)
11.03.2019	Kirjalik tagasiside, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, infoühiskonna teenuste arendamise osakond, nõunik (meede 12.3)
14.03.2019	Kirjalik tagasiside, Rahandusministeerium, riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond, osakonnajuhataja (asjakohasus)
15.03.2019	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, riigi infosüsteemide osakond, nõunik (meede 12.3)
21.03.2019	Riigikantselei strateegiabüroo nõunik ja Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik (meede 12.1 ja 12.2)
08.03.2019 ja 01.04.2019	Kirjalik tagasiside, Rahandusministeerium, regionaalpoliitika osakond, regionaaltalituse nõunik (meede 12.1)
22.03.2019	Kirjalik tagasiside, Haridus- ja Teadusministeerium, rahandusosakond, asendusjuhataja (PS1 meetmed)
25.03.2019	Kirjalik tagasiside, Siseministeeriumi välisvahendite osakond, nõunik (meede 2.7)
05.04.2019	Kirjalik tagasiside, Haridus- ja teadusministeerium, noorteosakond, peaekspert (meede 2.7)
10.04.2019	Kirjalik tagasiside, Haridus- ja Teadusministeerium, täiskasvanuhariduse osakond, programmijuht (meede 1.6)
12.04.2019	Kirjalik tagasiside, Sotsiaalministeerium, nutika arengu toetamise osakond, välisvahendite juht (meede 1.6.4)
12.03.2019	Kirjalik tagasiside, KredEx, toetuste haldur
15.03.2019	Kirjalik tagasiside, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, toetuste keskus, ekspert
29.02.2019	SA Archimedes, struktuuritoetuste agentuur (meetme tegevused 4.1.1, 4.1.2, 4.1.4, 4.2.3)
04.03.2019	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, toetuste keskus (meetme tegevused 4.4.1, 4.4.2, 5.1.2)
04.03.2019	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, turismi, loomemajanduse ja võrgustike toetuste üksus (meetme tegevused 5.1.8)
04.03.2019	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, turismi, loomemajanduse ja võrgustike toetuste üksus (meetme tegevused 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.4, 5.3.7)
04.03.2019	SA Innove, toetuste agentuur (meetme tegevused 1.6.2, 2.2.1 – avatud taotlusvoorud)
07.03.2019	SA KredEx, eluaseme- ja energiatõhususe divisjon (meetme tegevus 6.1.1)
01.04.2019	KIK, toetuste ja teenuste osakond (meetme tegevused 6.2.1, 6.2.2, 6.2.4, 6.4.1)

01.04.2019	MKM, riigi infosüsteemide osakond (meetme tegevus 12.3.1) (kirjalik päring ja telefoniintervjuu)
02.04.2019	KIK, toetuste ja teenuste osakond (meetme tegevused 4.3.1, 4.3.4, 4.3.5)
02.04.2019	Sotsiaalministeerium, nutika arengu toetamise osakond (meetme tegevus 2.4.2)
02.04.2019	RTK, toetuste rakendamise osakond (12.1.2)
03.04.2019	RTK, sotsiaalse taristu, finantsinstrumentide ja haldusvõimekuse arendamise talitus (meetme tegevus 2.5.1)
04.04.2019	RTK, ettevõtlus- ja külastuskeskkonna arendamise talitus (meetme tegevused 54.2, 5.4.3, 5.4.4)
08.04.2019	KIK, toetuste ja teenuste osakond (meetme tegevused 10.2.1, 8.1.7, 7.1.1)
09.04.2019	SA Innove, toetuste agentuur (meetme tegevused 1.6.2, 2.2.1, 3.1.2 – TART-id)

Lisa B Sotsiaalpartnerite kaasamine meetmete väljatöötamisse

B.1 Sotsiaalpartnerite kaasamine

1. Allpool antakse ülevaade partnerite kaasamise korraldusest ja tegelikust kaasamispraktikast ajavahemikus 2014–2020 Euroopa Liidu (EL) vahendite kavandamise ja rakendamise protsessis. Hindamise lähteülesandeks oli uurida, **kuivõrd tänane sotsiaalpartnerite ja vastavate katusorganisatsioonide kaasamise vorm meetmete väljatöötamisel ja tulemuste seirel on olnud piisav ning kui see ei ole olnud piisav, siis millised on ootused ja parendusvõimalused**.
2. Hindamisküsimusele vastamiseks rakendasime kvalitatiivset lähenemist, keskendudes partnerite ootuste ja reaalse osalemiskogemuse mõistmisele ja tõlgendamisele. Leide kõrvutati kaasamise normatiivse raamistikuga, mille moodustavad asjakohased Euroopa Liidu ja Eesti dokumendid ja käitumisjuhised ning valdkonna käsiraamatutes kirjeldatud hea kaasamise põhimõtted ja parimad praktikad. Hindamine koosnes järgmistest sammudest (sh sammud 2, 3 ja 4 toimusid osaliselt paralleelselt):
3. **Dokumendianalüüs.** Dokumendianalüüsi esimese etapi eesmärgiks oli saada ülevaade üldistest partnerite kaasamise põhimõtetest, nõuetest ja juhistest EL-i ja riiklikul tasandil. Analüüsisime järgmisi dokumente:
 - Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013 („ühissätete määrus“), eelkõige artikkel 5 („Partnerlus ja mitmetasandiline valitsemine“);
 - Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud Euroopa partnerluse käitumisjuhend²;
 - kaasamise hea tava³.
4. Analüüsitud dokumentide põhjal koostasime kokkuvõtliku **kaasamisepõhimõtete raamistiku** (vt Lisa B2), mis võttis kokku peamised nõuded ja soovitusel partnerite kaasamise erinevate aspektide korraldamiseks (kaasatavate sihtrühmade valik, kaasamise aeg ja kanalid, partnerite teavitamisepõhimõtted jne). Koostatud raamistik oli peamiseks sisendiks järgmiste andmekogumise sammude kujundamisel (ankeetküsitlus, personaalintervjuud, fookusgrupid) ning oluliseks lähtepunktiks kogutud andmete analüüsimisel ja soovitude kujundamisel.
5. Dokumendianalüüsi teises etapis uurisime kaasamise korraldust Eestis perioodi 2014–2020 struktuurivahendite kasutamisel, analüüsisime partnerite kaasamist puudutavaid aspekte järgmistest struktuurivahendite rakendamisega seotud dokumentides:
 - Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014–2020, osa 1.5.1 („Partnerite kaasamine“)⁴.
 - Ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) fondide rakenduskava 2014–2020, osa 7.2 („Asjaomaste partnerite kaasamine“)⁵.
 - Partnerite kaasamise kava Euroopa Liidu vahendite kasutamise kavandamisel aastateks 2014–2020⁶.

¹ Euroopa Liidu Teataja (2013). EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) nr 1303/2013. 17. detsember 2013. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>

² 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>

³ Riigikantselei (2014) Kaasamise hea tava. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

⁴ Rahandusministeerium. (2014). Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014 – 2020. Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/pa_ee_20062014_et.pdf

⁵ Rahandusministeerium (2014). Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020. Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/uhtekuuluvuspoliitika_fondide_rakenduskava_2014-2020_211218.pdf

⁶ Partnerite kaasamise kava Euroopa Liidu vahendite kasutamise kavandamisel aastateks 2014–2020. Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/el_2014-2020_kasamise_kava1_o.pdf

6. Analüüsi kolmandas etapis analüüsisime tellija edastatud ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide töösse kaasatud osapoolte nimekirju ning avalikult kättesaadavaid kirjalikke materjale seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide tööprotsessi kohta. Kuivõrd valdkondlike komisjonide töödokumendid ei olnud valdavalt veebis kättesaadavad, hõlmas analüüs peamiselt ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava seirekomisjoni kohtumiste protokolle. Soovisime teada, millist tüüpi organisatsioonid ja ühiskondlikud huvigrupid on olnud seireprotsessi kaasatud ning milliseid teemasid on sotsiaalpartnerid koosolekutel tõstatanud.
7. Lisaks kogusime täiendavat taustainfot kaasamispraktika kohta varasematest asjakohastest uuringutest, sh perioodi 2014–2020 EL-i vahendite kasutamise eelhindamise lõppraport (Poliitikauuringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus 2013)⁷, Merit Tatari doktoritöö „*The Impact of the European Union Cohesion Policy on Multilevel Governance in Estonia: Subnational Empowerment and Mobilisation*“⁸ ning Euroopa Komisjoni tellimisel tehtud uuring „*Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds*“ (Sweco & Spatial Foresight & Nordregio 2016)⁹.
8. **Personaalintervjuud.** Selleks et täpsustada kaasamise korraldust ja praktikat 2014–2020 struktuurivahendite perioodil ning lülitada hindamisse Rahandusministeeriumi kui struktuurivahendite kasutamise eest vastutava ministeeriumi vaadet, viisime läbi kolm poolstruktureeritud personaalintervjuud nelja Rahandusministeeriumi riigieelarveosakonna nõunikuga: 12.12.2018; 18.12.2018; 18.01.2019.
9. Neist kaks intervjuud puudutasid laiemalt partnerite kaasamist struktuurivahendite planeerimis- ja rakendamisprotsessi ning kaks keskendusid eelkõige seirefaasis toimuvale kaasamisele. Intervjuud kestsid 1,5–2 tundi.
10. **Ankeetküsitlus.** Kolmanda sammuna viidi läbi kaks veebipõhist ankeetküsitlust,¹⁰ 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, kellele lisandus valdkondliku komisjoni koordinaatorina Riigikantselei. Kümnest kutse saanud organisatsioonist vastas küsimustikule neli. Sarnane valdkondlike komisjonide töö spetsiifikale kohandatud ankeet saadeti ka valdkondlike komisjonide juhtidele. Veebiankeet oli avatud 19.02.2019–19.03.2019 ning küsimustikule laekus kaheksa vastust.
 - 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. Loendit täiendati ka valdkondlike komisjonide nimekirjade põhjal.¹¹ Kutse saajate seast jäeti välja maavalitsused jt rakendusperioodil tegevuse lõpetanud organisatsioonid. Küsitluses osales 74 vastajat ehk 20% kutse saanutest¹².

⁷ Poliitikauuringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus (2013) 2014–2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine. (2013). Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/20142020_perioodi_eli_vahendite_kasutamise_eelhindamine.pdf

⁸ Tatar, M. The Impact of the European Union Cohesion Policy on Multilevel Governance in Estonia: Subnational Empowerment and Mobilisation. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika mõju mitmetasandilisele valitsemisele Eestis: kohaliku omavalitsustasandi võimustamine ja kaasatus poliitikakujundamisse (2016). Kättesaadav: <https://digi.lib.ttu.ee/i/?5143>

⁹ Sweco & Spatial Foresight & Nordregio (2016). Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_partner_report_en.pdf

¹⁰ Vt ka Lisad B.2 ja B.3

¹¹ Kasutati veebis leiduvaid 2015. aasta nimekirju ja võrreldi neid partnerite nimekirja ning seirekomisjoni nimekirjaga. Täpsustatud andmed valdkondlike komisjonide kohta saadi Rahandusministeeriumilt alles pärast küsitluse algust ja neid ei saanud enam kasutada. Samas ei tuvastatud nimekirjade põhjal väga suuri muutusi valdkondlike komisjonide koosseisus.

¹² Täpsustus: kokku vastas küsitlusele 158 kutse saanut, kuid poolikult täidetud küsimustikke lõppanalüüsis arvesse ei võetud.

11. **Fookusgrupiarutelud.** Täiendamaks ankeetküsitluse vastuseid kontekstuaalse info ja detailsema vaatega kaasamise erinevatele nüanssidele, korraldati valdkondlike partnerite ja katusorganisatsioonide osalusel kaks fookusgrupiarutelu:
 - Tartus 14.12.2018 (9 osalejat);
 - Tallinnas 18.12.2018 (8 osalejat).
 12. Mõlemat fookusgrupiarutelu modereerisid Balti Uuringute Instituudi eksperdid, arutelud toimusid poolstruktureeritud intervjuukava alusel ning kestsid kaks tundi. Detailsem kokkuvõte aruteludest on leitav Lisast A3.
 13. **Kogutud andmete analüüs.** Hindamise viimase sammuna sünteesiti ankeetküsitluse, intervjuude, fookusgruppide ja dokumendianalüüsi empiirilisi leide ning kõrvutati neid kaasamise üldise raamistikuga (Lisa B2) ja varasemate uuringutulemustega. Andmeanalüüs oli valdavalt kvalitatiivne; ankeetküsitluse tulemusi üksikküsimuste osas ka mõningal määral kvantifitseeriti, et tuvastada üldisi mustreid ja trende vastajate hinnangutes (valimi disainist tulenevate piirangute tõttu ei ole tulemused siiski statistiliselt üldistatavad). Kuivõrd 2014–2020 programmiperioodi kavandamisel on kuni 2013. aasta keskpaigani ellu viidud kaasamistegevusi juba programmi eelhindamise käigus hinnatud, pöörab käesolev vahehindamine veidi enam tähelepanu kaasamisele programmi seirefaasis.
- 1.1.1 *Kaasamine 2014–2020 programmiperioodi struktuurivahendite kavandamisse ja rakendamisse*
- 1.1.1.1 *Kaasamise üldised lähtepunktid ja korraldus*
14. Partnerlus liikmesriikide erinevate valitsemistasanditega ning asjaomaste sidusrühmade ja kogukondadega on juba alates 1980. aastatest olnud Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamise lahutamatu põhimõte. Partnerite kaasamise raamistiku käesoleval, 2014–2020 programmiperioodil loovad eelkõige 2013. aastal vastu võetud ühissätete määruse artikkel 5 ning selle täpsustamiseks välja töötatud Euroopa partnerluspõhimõtete käitumisjuhend. Need dokumendid seavad mitmed konkreetset nõuded ja soovitused partnerite kaasamiseks EL-i vahendite kavandamise ja kasutamise kontekstis, mida Eestis täiendab laiem siseriikliku dokumendina 2011. aastal valitsuse otsusena kinnitatud kaasamise hea tava¹³. Nimetatud dokumentidest tulenevad lühidalt järgmised põhimõtted¹⁴:
 - EL-i vahendite protsessi peavad olema kaasatud kõik asjaomased huvirühmad, keda meetmed võivad mõjutada või kel on sekkumisvaldkondades selgelt väljendatud huve;
 - partnerite valikul tuleks pöörata erilist tähelepanu huvide tasakaalustatud esindusele, kaasatavate partnerite mitmekesisusele, diskrimineerimis- ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga partnerite kaasamisele ning ühissätete määruse artiklites 5, 7 ja 8 osutatud horisontaalseid põhimõtteid (partnerlus, säästev areng, võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine ning meeste ja naiste võrdõiguslikkus) edendavate partnerite kaasatusele;
 - sidusrühmi tuleks kaasata EL-i vahendite kogu programmitsükli vältel, alates kõige varasematest etappidest kuni seire ja hindamiseni;
 - partnerite kaasamiseks tuleb luua sobivad ja partneritele ligipääsetavad kanalid;
 - kaasamisel tuleb partneritele tagada osalemiseks vajaliku info kättesaadavus, võimaldada partneritele osalemiseks piisavalt aega ning anda osalejatele tagasisidet;
 - partnerluse toetamiseks tuleks rakendada partnerite institutsionaalset võimekust tõstvaid meetmeid;
 - tuleks hinnata partnerite rahulolu ja kaasamise tulemuslikkust.

¹³ Kaasamise hea tava on sõnastatud eelkõige siseriikliku õigusloomeprotsessi silmas pidades, seega ei ole mitmed hea tava soovitused üks ühele ülekantavad EL-i vahendite planeerimise ja kasutamise protsessile. Küll aga on soovituste aluseks olevad üldpõhimõtted rakendatavad ka kaasamisel EL-i vahendite kontekstis.

¹⁴ Põhjalikum ülevaade nõuetest ja soovitustest on leitav Lisast B2.

15. Intervjuudest Rahandusministeeriumiga selgus, et kuna Euroopa partnerluse käitumisjuhise valmis alles 2014. aastal, mil käesoleva perioodi struktuurivahendite planeerimisprotsess oli juba suuresti lõppenud, ei olnud käitumisjuhise valitusasutustele kaasamise korraldamisel abi. Selle asemel lähtuti partnerite kaasamise kavandamisel peamiselt kolmest alusest: 1) eelmise perioodi kogemus; 2) ühissätete määruse eelnõu, mis oli olemas juba alates 2011. aasta lõpust; 3) Eesti enda kaasamise hea tava. Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava seirekomisjoni tööd korraldavad Rahandusministeeriumi ametnikud ei olnud Euroopa partnerluse käitumisjuhise kuulnud ega osanud seda otseselt vajaliku dokumendina protsessiga seostada. Enim kasutati oma töös tugimaterjalina kaasamise hea tava sätteid.
16. Rahandusministeeriumi sõnul¹⁵ annab kaasamise hea tava küllaltki üldised juhised ning 2014–2020 perioodi struktuurivahendite raames kavandatud kaasamise plaan nägi ette palju enam, kui hea tava miinimumina ette kirjutas. Seda seisukohta kinnitab ka kaasamise plaani lõpptekst: „Partnerite kaasamise kava Euroopa Liidu vahendite kasutamise kavandamisel aastateks 2014–2020“ (edaspidi: „partnerite kaasamise kava“) annab üsna põhjaliku ülevaate kaasamisplaanidest programmi tsükli erinevates etappides, loetleb üles peamised kaasatavad sihtrühmad, määratleb kaasamise eest vastutajad ning toob võrdlemise üksikasjalikult välja kaasamiseks kasutatavad peamised kanalid. Ehkki Euroopa käitumisjuhend võeti vastu ajal, mil riiklik kaasamise kava oli juba olemas, vastab kavas planeeritu laias laastus käitumisjuhendi nõuetele, luues seega partnerite kaasamiseks sobiva aluse.
17. Kaasamise kava kohaselt oli ühtekuuluvuspoliitika valdkondadega seotud planeerimisprotsessi ning planeerimisfaasi kaasamisprotsessi koordineerimine **Rahandusministeeriumi** roll. **Teiste ministeeriumide** vastutuseks on olnud **kaasamise koordineerimine oma valdkonnas**, seda nii planeerimis- kui ka seirefaasis. Kuna Rahandusministeerium vastutab „Ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014–2020 rakenduskava“ seire eest, on ministeerium ühtlasi koordineerinud partnerite kaasamist rakenduskava kui terviku seiresse läbi rakenduskava seirekomisjoni.
18. Rahandusministeeriumiga läbi viidud intervjuude kohaselt oli käesoleva programiperioodi oluliseks uuenduseks **valdkondlike komisjonide** loomine struktuurivahendite rakendamisfaasiks, mida enne 2014. aastat sellisel kujul ei eksisteerinud. Sidumaks struktuurivahendite kasutamist tihedamalt Eesti valdkondlike arengueesmärkide täitmisega, sai valdkondlike komisjonide eesmärgiks jälgida nii valdkondlike arengukavade elluviimist kui ka struktuurivahendite kasutamise tulemusi vastavas valdkonnas. Struktuuritoetuste seadus nimetab valdkondlike komisjonide eesmärgina **valdkonna tulemuslikumat juhtimist**, ent Rahandusministeeriumi sõnul kandis komisjonide loomine selgelt ka eesmärgi **tekitada ministeeriumides kaasamise kultuuri**, kuivõrd struktuuritoetuste seaduse kohaselt tuleb komisjonide töösse kaasata ka valdkonna partnerorganisatsioonide esindajad.
19. Intervjuudele tuginedes on Rahandusministeerium näinud kaasamise kontekstis oma rollina jälgida, et kaasamise kavas loetletud peamised üleriikliku tasandi katusorganisatsioonid¹⁶ oleksid planeerimisfaasis kaasatud ning et struktuuritoetuste seadusega ette nähtud struktuurid (sh valdkondlikud komisjonid) oleksid loodud. Samuti on Rahandusministeerium jälginud valdkondlike komisjonide kaasatust toetuse andmise tingimuste (TAT) väljatöötamisse. Intervjuudest ühtekuuluvuspoliitika seirekomisjoni tööga otsesemalt seotud Rahandusministeeriumi ametnikega võib aga järeldada, et Rahandusministeeriumi välisvahendite rakendamist korraldavatel **ametnikel võiks olla terviklikum ülevaade valdkondlike komisjonide kooskäimise graafikutest, toimumistest ning sisulistest aruteludest**. Rahandusministeeriumi ametnikud¹⁷ kinnitasid mitmel korral, et nemad saavad seirekomisjoni tööks vajalikku sisendit valdkondliku komisjoni tööd koordineerivalt ministeeriumilt, kuid neil puudub ülevaade, kuidas sisend kokku on pandud. Nad tundsid, et valdkondlikele komisjonidele ja neis osalevatele partneritele oleks vajalik anda suurem roll sisendi andjana, kuna valitseb tunnetus, et seal ei toimu piisavalt koosloomet. Siiski avaldati

¹⁵ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 1, 12.12.2018.

¹⁶ Vt: Vt: Riigi Tugiteenuste Keskus. Seire. Kättesaadav: <https://www.struktuurifondid.ee/et/seire>. Nendeks organisatsioonideks olid: Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda, Eesti Töoandjate Keskliit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Mittetulusühingute ja Sihtasutuste Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Leader Foorum, Rektore Nõukogu, SA Kutsekoda ja Eesti Puuetega Inimeste Koda.

¹⁷ Intervjuu rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2019.

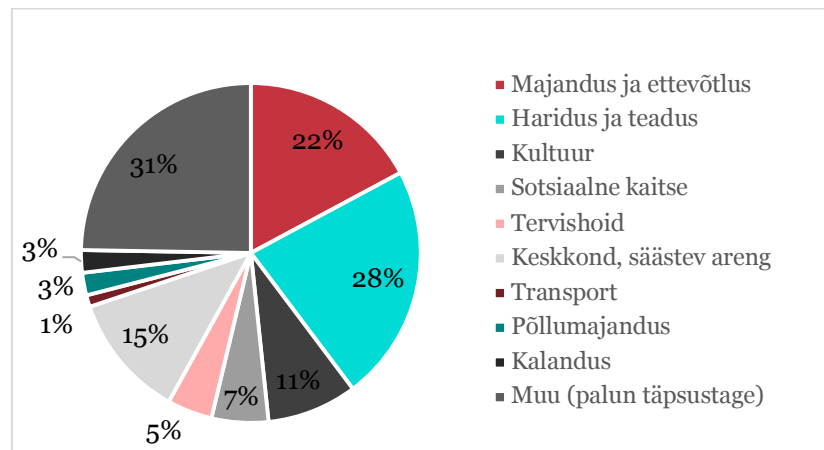
arvamust, et planeerimise faasis oli rohkem võimalusi partnerite kaasaraäkimiseks ka valdkondlikes komisjonides. Rahandusministeeriumi sõnul on toetuse andmise tingimuste muutmine siiski võimalik ja seda vastavalt vajadusele ka pidevalt tehakse.

20. **Valdkonnaministeeriumide kaasamistegevusi ei ole Rahandusministeerium välisvahenditega tegeleva meeskonna infole tuginedes seega keskselt ja süstemaatiliselt koordineerinud ega jälginud** ning intervjuudele tuginedes ei näe selleks ka tungivat vajadust. Siiski töid eelkõige seirega seotud ametnikud välja, et tunnevad vajadust olla ka ise rohkem valdkondlike komisjonide töösse kaasatud, olles vähemalt komisjonide infolistide liige. See annaks võimaluse omada selgemat pilti, kuidas komisjonide töö käib, ning pakkuda ennast vajadusel ka teatud regulaarsusega infoväljas olemise eesmärgil neis osalema. Samas ei ole selge, mil määral ministeeriumid ise keskest koordineerimisest ja toest puudust tunnevad – ankeetküsitlusele vastanud ministeeriumide seas oli samavõrra nii neid, kes näevad vajadust enama koordineerimise järele, kui ka neid, kes seda sugugi vajalikuks ei pea. Valdkondlike komisjonide tugevamat keskest koordineerimist ja tihedamat infovahetust teiste komisjonidega toetasid näiteks Kultuuriministeerium, Keskkonnaministeerium ja Riigikantselei, kelle arvates võiks seda teha eelkõige ühiste kohtumiste ja heade praktikate jagamise kaudu.

1.1.2 Kaasatud sihtrühmad

21. Ühissätete määrus ja partnerluse käitumisjuhend näevad ette selged juhised kaasatavate partnerite valikuks. Oluline üldpõhimõte on kõigi asjaomaste partnerite kaasamine, kes on oluliselt mõjutatud struktuurivahendite rakendamisest või võimelised seda ise mõjutama. Konkreetsete sihtrühmadena mainitakse kohaliku omavalitsuse ametiasutusi, sh suuremaid linnu ja linnapiirkondi esindavaid asutusi, haridus-, teadus- ja koolitusasutusi, horisontaalseid põhimõtteid (partnerlus, võrdne kohtlemine ja mittediskrimineerimine, säästev areng) edendavaid asutusi, valdkondlikke katusorganisatsioone, ettevõtjate esindusorganisatsioone, kodanikuühiskonna esindajaid, kohalikke algatusrühmi ning suure diskrimineerimis- ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga rühmi.
22. ÜKP fondide rakenduskavas ja kaasamise kavas mainitud ning ÜKP seirekomisjoni liikmete nimekirjas ära toodud partnerite loetelu üldpilt on võrdlemisi mitmekesine ning lubab järeldada, et kõnealusel perioodil on **kaasatud sidusrühmade koosseis suurel määral peegeldanud EL-i juhiseid**. Ka partnerid ise leiavad valdavalt, et kõik olulised partnerid on olnud struktuurivahendite protsessi kaasatud – nii arvas 66% ankeetküsitlusele vastanud partneritest (24% ei nõustunud ja 10% ei osanud seisukohta võtta).
23. Organisatsioonitüüpide ja tegevusvaldkondade mitmekesisust nähtub ka ankeetküsitlusele vastanud organisatsioonide profiilist, kelle seas oli mittetulundusühinguid, sihtasutusi, valdkondlikke huvikaitseorganisatsioone, aga ka erasektori, teadusasutuste ja avaliku sektori esindajaid. Tegevusvaldkondade lõikes tegeles enim vastajaid hariduse ja teaduse, majanduse ja ettevõtluse, keskkonna ja säästva arengu ning kultuuriteemadega. Esindatud olid ka sotsiaalkaitse, tervishoiu, kohaliku omavalitsuse koostööga jt teemadega tegelevad organisatsioonid (Joonis 1).

Joonis 1 Ankeetküsitluses osalenud organisatsioonide tegevusvaldkonnad. N=93 (valida sai mitu valdkonda)



Allikas: autorid

24. Kaasatute seas on olnud üsna hästi esindatud ka **haavatavad ja kõrge diskrimineerimis- või sotsiaalse tõrjutuse riskiga sihtrühmad**. Partnerite ankeetküsitlusele vastanutest ligi pooled tegelevad suuremal või vähemal määral haavatavate või sotsiaalse tõrjutuse riskiga ühiskonnagruppidega. Ka Rahandusministeerium mainis oma oluliste katuspartnerite seas mitmeid kordi ja väga positiivselt näiteks Eesti Puuetega Inimeste Koda. Valdkonna spetsiifikast tulenevalt on haavatavamad sihtrühmad valdkondlike komisjonide koosseisudest enim esindatud sotsiaalse turvalisuse, kaasatuse ja võrdsete võimaluste arengukava („heaolu arengukava“) juhtkomisjonis, kuhu kuuluvad muuhulgas puuetega inimeste, eakate ja seksuaalvähemuste esindusorganisatsioonid, lastekaitse- ja sotsiaaltööga tegelevad asutused, aga ka laiemalt inimõiguste eest seisvad partnerid.
25. ÜKP fondide rakenduskava koordinaatorina pidas Rahandusministeerium partnerite valikul peamiseks sotsiaalpartnerite esindatust ning erinevate valdkondade kaasatust läbi katusorganisatsioonide.¹⁸ Seirekomisjonis ei nähta vajadust seal olevatele katusorganisatsioonidele kedagi juurde lisada. Pigem nähti seda kohana, kus katusorganisatsioonid saavad infot vahendite kasutuse kohta ning peaksid seda siis ise oma liikmetele edastama. Kui mõni organisatsioon soovib seirekomisjoniga liituda, tuleb seda teha läbi katusorganisatsiooni.¹⁹ Ametnikud tunnistasid, et **seirekomisjonis ei ole seni sisulist kaasamist tekkinud**. Intervjuudes ja fookusgruppides viidati, et põhjuseks on siinkohal ka ettekannete keskne formaat (mida Rahandusministeerium on juba püüdnud muuta arutelukeskemaks, vt allpool) ja seda olulisem võiks kaasamise seisukohast olla valdkondlike komisjonide roll.
26. Ankeetküsitlusele vastanud ministeeriumide sõnul lähtuti kaasatavate organisatsioonide valikul eelkõige meetmete sihtgruppidest, samuti kaasati valdkonna eksperte ja meetmete elluviimisega seotud riigiasutusi. Mõnel juhul keskendusid ministeeriumid programmi tsükli eri etappides erinevat tüüpi organisatsioonidele: ühe ministeeriumi sõnul kaasati rakenduskava koostamisel eelkõige katusorganisatsioone, meetmete ja rakendamisskeemide planeerimisel aga ka väiksemaid organisatsioone. **Valdkondlike komisjonide koosseisudes, mille kaudu toimub kaasamine seirefaasis, on liikmete nimekirjade põhjal selgelt näha suuremate katusorganisatsioonide eelistamist partnerina.**
27. Ühe mõttekohana väljendati partnerite veebiküsitluses soovi, et kaasatavate valikul mõeldaks avaramalt läbi organisatsioonide ring, keda struktuurivahendite jaotus mingis valdkonnas otseselt või kaudselt mõjutab ning kelle teadmiste ja kogemuste kaasamine aitaks jõuda kvaliteetsemate otsusteni. Selle näitena rõhutati vajadust kaasata avalikku ruumi

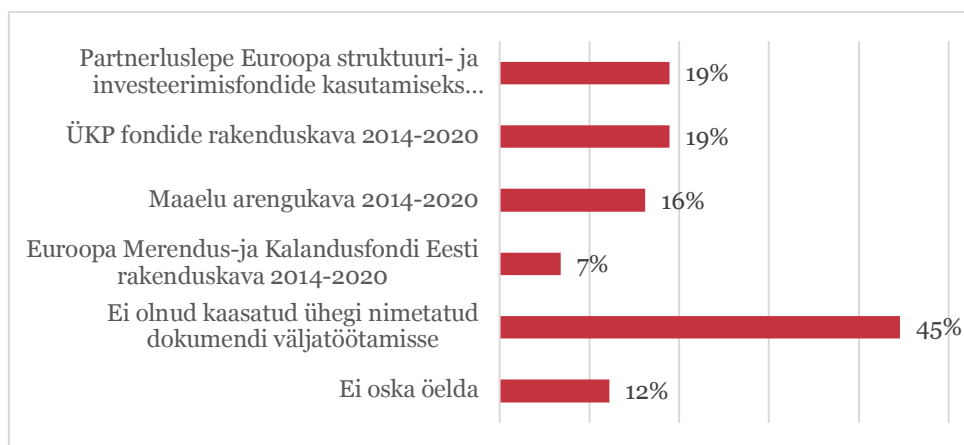
¹⁸ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 1, 12.12.2018.

¹⁹ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2019.

kujundavatesse infrastruktuuriprojektidesse rohkem arhitekte ja kultuuripärandi asjatundjaid.

28. Omaette küsimus on aga **organisatsioonide ligipääs kaasamisprotsessidele ning teadlikkus osalemisvõimalustest**. Ankeetküsitlusest nähtus, et paljud organisatsioonid, kes EL-i struktuurifondide rakenduskava kohaselt olid kaasatavate ringis, ei olnud tegelikkuses osalenud või ei olnud nad oma osalusest rakenduskavade väljatöötamisel teadlikud. Sama ilmnas mõningate organisatsioonide puhul ka fookusgruppides. Seega, ehkki peaaegu kõik küsitluskutse saanud organisatsioonid olid ÜKP rakenduskava punktis 12.3 mainitud rakenduskava väljatöötamisse kaasatud partnerina, näitab joonis 2, et 45% vastanutest ei olnud enda hinnangul kaasatud ühegi struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud rakenduskava *väljatöötamisse*.²⁰

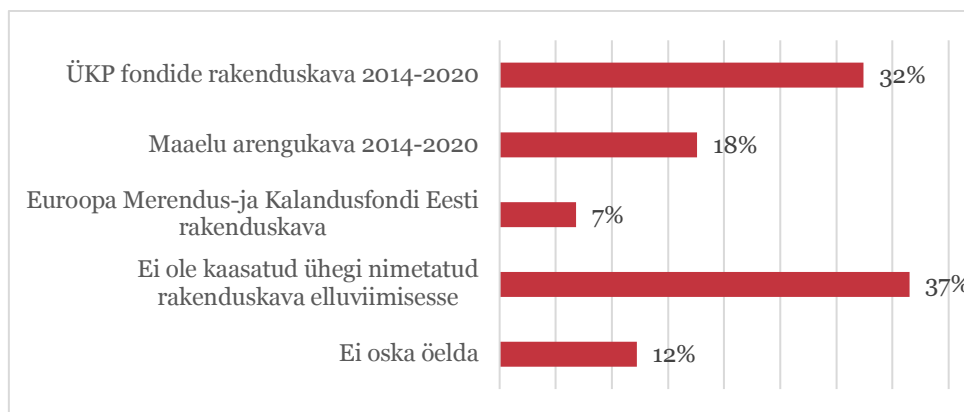
Joonis 2 Vastajate osalus rakenduskavade väljatöötamisel. N=87 (vastajad said märkida kõik sobivad variandid)



Allikas: autorid

29. Neid, kes märkisid ära osaluse rakenduskavade *elluviimisel*, oli siiski mõnevõrra rohkem (Joonis 3).

Joonis 3 Vastajate osalus rakenduskavade elluviimisel. N=78 (vastajad said märkida kõik sobivad variandid)



Allikas: autorid

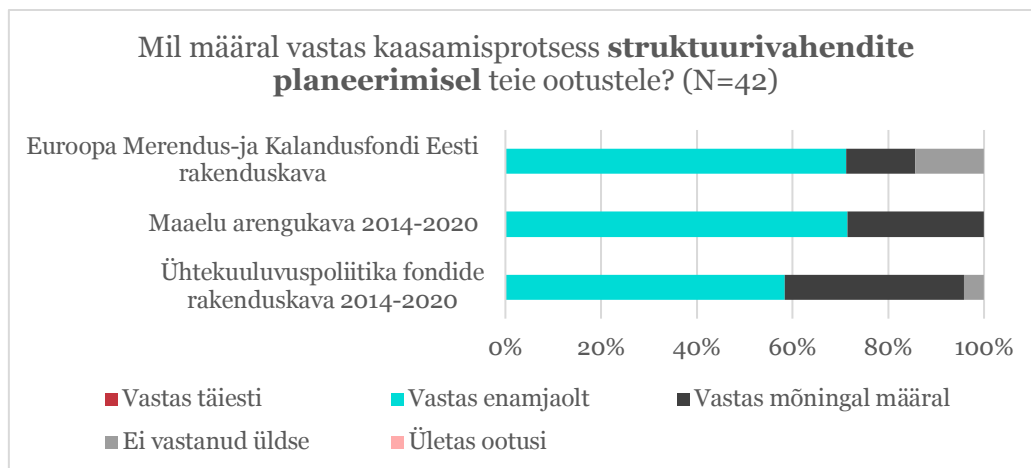
²⁰ Samas saadeti ankeetküsitlus organisatsioonidele, kes olid rakenduskavas märgitud kaasatavate organisatsioonide nimekirjas. Vastuse „ei olnud kaasatud“ tõlgendamisel tuleks silmas pidada ka võimalust, et vastanud isik ei olnud kursis organisatsiooni varasemate tegevustega või ei osanud osalemistegevusi konkreetsete rakenduskavadega seostada.

30. Enamik (82%) rakenduskavade väljatöötamise või elluviimise protsessis osalenud partneritest oli kaasatavate ringi jõudnud **ministeeriumi kutsel**. Ministeeriumide väitel oli osalemisvõimalus avatud aga ka organisatsioonidele, keda ministeeriumid ise osalema ei kutsunud – osalussoovist oli võimalik märku anda näiteks e-maili teel, infopäevadel, meetmete tutvustamisel, arengukava juhtrühma, ministeeriumi veebilehe ning erandlikumatel juhtudel ka avalike konkursside kaudu (näiteks Siseministeerium leidis meetmetegevuste 2.7.2 ja 2.7.3 elluviimiseks partnerid avaliku konkursi korras). Osalemissoovist teatamise võimalust ministeeriumide sõnul ka kasutati ning enamikule soovi avaldanutest anti võimalus protsessis osaleda. Valiku tegemisel lähtuti eelkõige kaasatavate ekspertiisist, oodatavast panusest ja soovist sisuliselt panustada. Mitmed valdkondliku komisjoni esindajad mainisid ka seost valdkonnaga ning püüdlust kaasata kõiki peamisi sihtrühmi. Partnerite ankeetküsitlusest selgus samas, et ligi pooled rakenduskavade väljatöötamisel või elluviimisel mitteosalenud organisatsioonidest ei olnud teadlikud, et neil olnuks võimalus protsessis kaasa lüüa. Teadlikkuse puudumist võib näha probleemina, kuivõrd enamik mitteosalenutest oleks enda sõnul siiski soovinud protsessis osaleda.

1.1.3 Partnerite ootused ja hinnangud kaasamisprotsessile

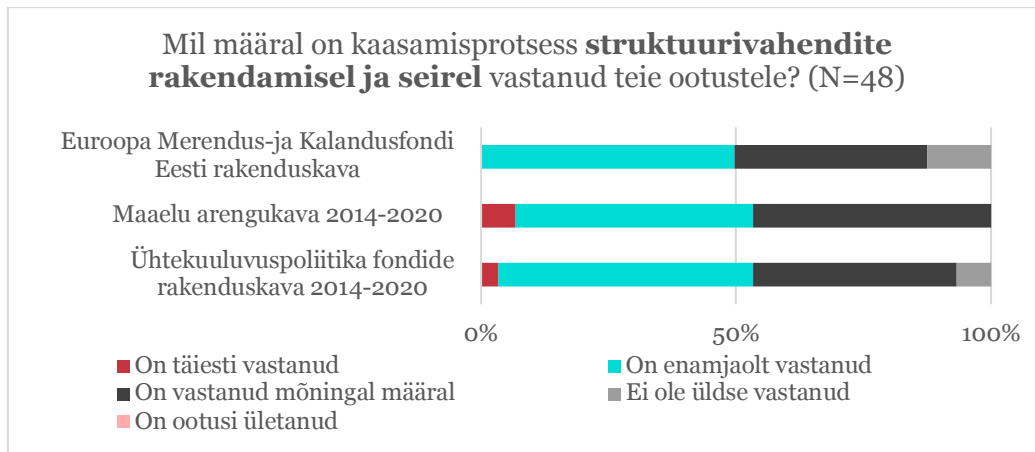
31. Vaatamata kaasamise raamistiku ja kava põhjalikkusele, **on partnerite rahulolu kaasamise tegeliku praktikaga keskmine** – ankeetküsitlusele vastanute seas oli vaid üksikuid, kelle sõnul kaasamine on nende ootustele „täiesti“ vastanud. Suure osa vastajate sõnul on kaasamisprotsess nende ootustele vastanud „enamjaolt“ või „mõningal määral“. On ka üksikuid, kes ei ole kaasamisega üldse rahul (Joonis 4 ja Joonis 5). Seejuures on planeerimisfaasile antud hinnangud mõnevõrra positiivsemad.

Joonis 4 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite planeerimisel



Allikas: autorid

Joonis 5 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite rakendamisel ja seirel

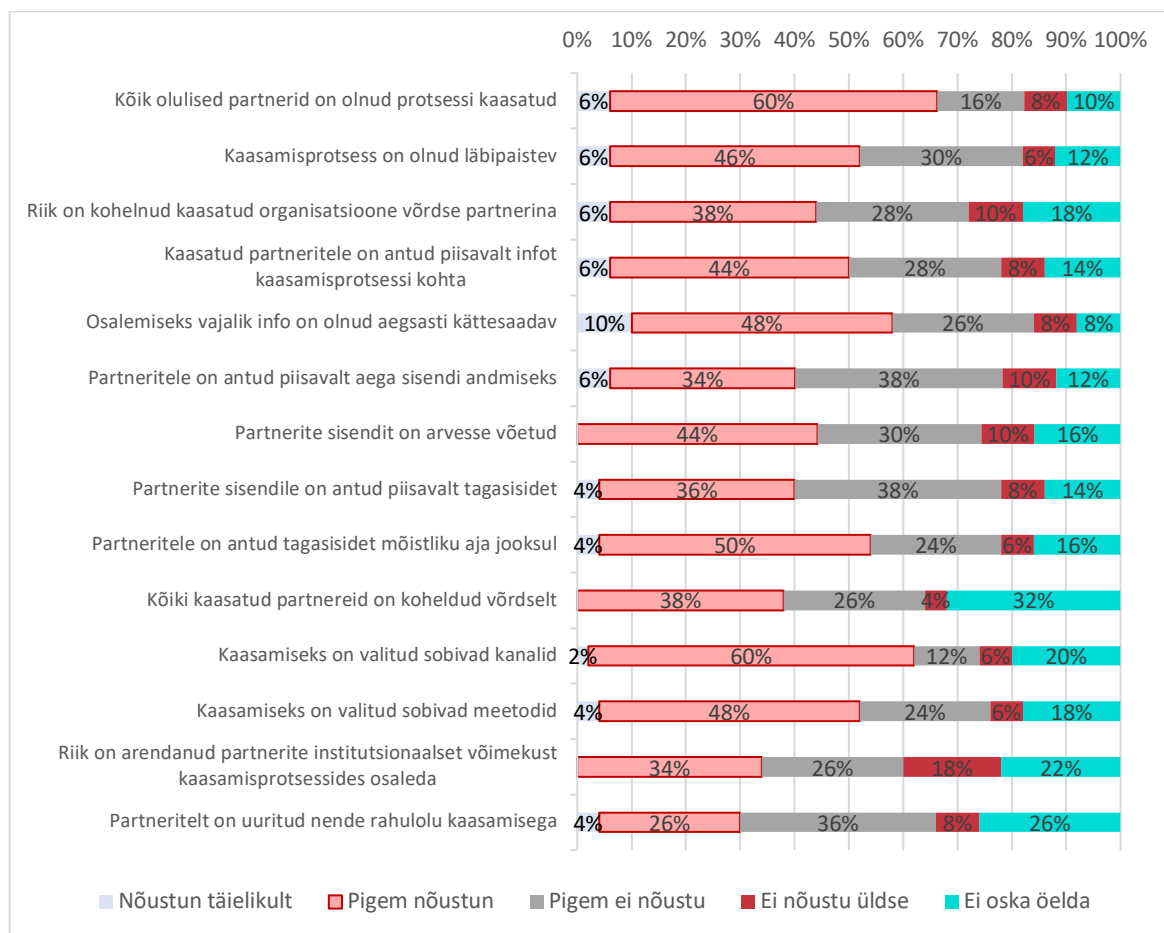


Allikas: autorid

32. Fookusgruppides väljendati mõnevõrra kriitilisemaid seisukohti: osalenute sõnul on kaasamist ja osalemisvõimalusi olnud EL-i vahendite planeerimisel ja rakendamisel küll pealtnäha palju, ent kaasamise *tegelikkusega* ei olda sageli rahul. Partnerite peamised ootused kaasamisele saab kokku võtta järgnevalt:
- kaasamise lähtepunktiks peaks olema kaasajate **tegelik soov saada partneritelt sisendit** ja tagasisidet, mitte formaalne kaasamisnõuete täitmine;
 - kaasamine peaks toimuma **pikaajaliselt, jooksvalt ja järjepidevalt** kogu EL-i vahendite kavandamise ja kasutamise protsessi vältel;
 - riigiasutustelt oodatakse **initsiatiivi** partnerite 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 mõttevahetuste** kaudu ning vähem pelgalt dokumente kommenteerides;
 - oodatakse, et kaasamist koordineerivad asutused hoiaksid pidevalt silme ees n-ö „suurt pilti“ ning selgitaksid osalejatele erinevate kaasamisepisoodide raames toimunud **arutelude rolli EL-i vahendite protsessis kui tervikus**;
 - oodatakse erinevates **valdkondades ja etappides** toimuvate kaasamistegevuste suuremat **koordineeritust**;
 - väga oluliseks peetakse partnerite ettepanekute **tagasisidestamist** ning ettepanekute arvestamise või mitteamvestamise sisulist põhjendamist;
 - oodatakse, et kaasamine lähtuks **kaasatavate vajadustest** ning arvestataks ka väiksemate ja väljaspool suuremaid linnu tegutsevate organisatsioonide ligipääsuga otsustusprotsessidele.
33. Partnerite jaoks on peamiseks probleemiks kaasamise **näilisus**, osalemise **vähene mõju** vastuvõetavatele otsustele, **partnerite ettepanekute arvestamata jätmine ja selle mitte selgitamine**, kaasamise **järjepidevus** ning kaasamisprotsesside korraldamine ametkondade mugavuse ja harjumuspärase tööprotsesside järgi, mitte aga **kaasatavate partnerite vajadustest ja võimalustest** lähtudes. Tuleb tähele panna, et partnerite hinnangul ei puuduta enamik probleeme üksnes kaasamist EL-i vahendite kasutamisel, vaid need iseloomustavad riigi üldisemat kaasamispraktikat – seega ei ole ka lahendusi üldjuhul mõistlik kujundada kitsalt EL-i vahendite raamistikus, vaid riigi kaasamispoliitika tasandil tervikuna.

34. Vaadates partnerite hinnanguid kaasamisprotsessile ülaltoodud kaasamise nõuete ja soovitude lõikes, tulevad välja mõningad erinevused. Ankeetküsitluse põhjal (Joonis 6) on partnerid valdavalt rahul kaasamiskanalite valikuga ja kõigi oluliste partnerite kaasatusega, pigem rahul ollakse kaasamismeetoditega ning enamik leiab ka, et partneritele on osalemiseks vajalikku infot antud aegsasti ja tagasisidet mõistliku aja jooksul. Neid aspekte rõhutasid ka kõik intervjuueeritud Rahandusministeeriumi ametnikud ning sama selgus teiste ministeeriumide kirjalikest vastustest. Küll aga on madalamaid hinnanguid antud tagasiside *piisavusele*, partnerite võimekuse arendamisele, partnerite rahulolu uurimisele. Arvamused löövad kahte lehte ses osas, mil määral on partnerite sisendit arvesse võetud. Mõnevõrra enam on neid, kes leiavad, et partneritele ei ole sisendi andmiseks piisavalt aega antud.

Joonis 6 Partnerite hinnangud kaasamise erinevatele aspektidele. N=50

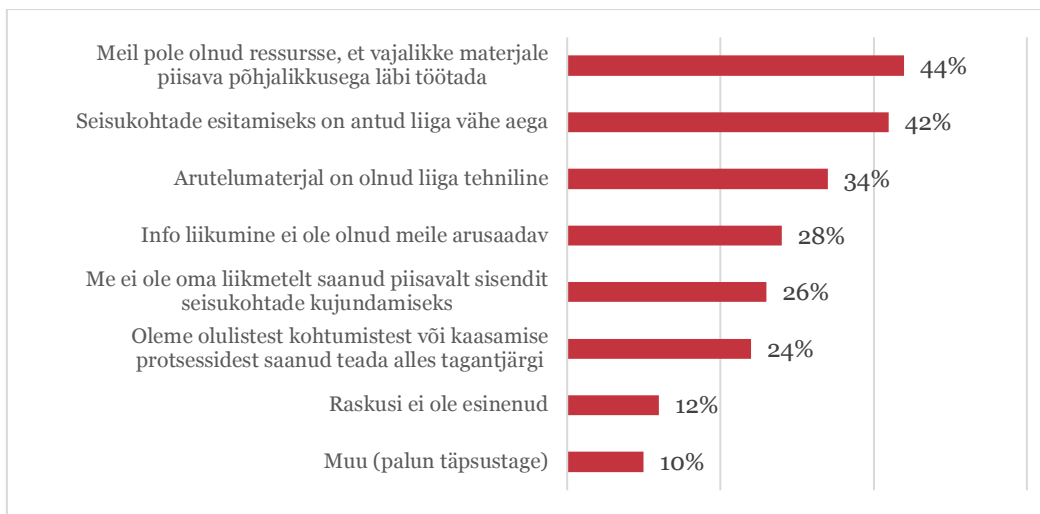


Allikas: autorid

35. Küsimustikule vastanud ministeeriumide endi hinnangul on nad alati või peaaegu alati täitnud EL-i määrusest ja kaasamisjuhistest tulenevaid nõudeid, kaasates kõiki olulisi partnereid, jagades neile infot, selgitades, milleks sisendit kogutakse, andes piisavalt aega ettepanekute tegemiseks, andes ettepanekutele tagasisidet, koheldes partnereid võrdselt ning arvestades kaasamiskanalite valikul partnerite vajaduste ja võimalustega. Küll aga **ei olnud suurem osa vastanud ministeeriume uurinud partnerite rahulolu kaasamisega**. Samas nähtub jooniselt 6, et partnerite hinnangul seda mingil määral siiski tehakse (26% pigem nõustub, et neilt on küsitud tagasisidet kaasamisega rahulolu kohta). Rahandusministeeriumi sõnul täidab seda rolli nende jaoks vahehindamine.
36. Kaasamise peamiste probleemkohtade mõistmiseks paluti partneritel ankeetküsitluses välja tuua kuni kolm peamist raskust, millega nad on osalemisel kokku puutunud. **Enim nimetati ressursi- ja ajapuudust ning arutelumaterjali keerukust** (Joonis 7). Märjiti ka info liikumise ja

omaenda liikmete kaasamisega seotud raskusi. Täiendavalt määratles mitu partnerit kitsaskohana kaasamise näilisust, üksikud mainisid inimeste vahetumist ning puudulikku koordineerimist ministeeriumide vahel.

Joonis 7 Partnerite kogetud raskused osalemisel. N=110 (valida sai mitu varianti)



Allikas: autorid

37. Ministeeriumid omakorda nimetasid peamiste väljakutsetena nii kaasajate kui ka kaasatavate **ebaselgeid ootusi**: „Selge arusaama puudumine, mida meie ootame kaasamisest ja mida kaasatavad võivad oodata meilt.“ Samuti mainiti väljakutsena **suurt pilti nägevate ja initsiatiivikate partnerite leidmist, küsimust partnerite enda legitiimsusest (ei esinda kogu sihtgrupp), nende vähest ajaressurssi osalemiseks ning raskusi erinevate arvamuste sünteesimisel.**
38. Järgnevalt peatume üksikasjalikumalt kaasamisprotsessi erinevatel aspektidel ja hindamisel selgunud kitsaskohtadel.

1.1.3.1 Partnerite kaasamine programmitsükli erinevates etappides

39. Nagu Euroopa Komisjoni määruse ja kaasamise käitumisjuhendi nõuded ette näevad, on 2014–2020 EL-i vahendite programmiperioodil kaasatud partnereid kõigisse programmi etappidesse. Rahandusministeeriumi ametnike sõnul oli partnerite kaasamine eriti aktiivne rakenduskava planeerimisfaasis ning koostööd partneritega selles faasis kirjeldati intervjuudes väga positiivse kogemusena²¹.
40. Ankeetküsitlusele vastanud ministeeriumide väitel on kõik kaasanud partnereid toetusprogrammide ja meetmete väljatöötamisse, enamik ka struktuurivahendite rakendamise seiresse ja hindamisse. Nii intervjuudest kui ka veebiküsitlustest tuli välja **kaasamise ja osalemise olulisus toetusmeetmete väljatöötamise faasis**. Rahandusministeeriumi hinnangul on partnerite sisend olnud meetmete väljatöötamisel kindlasti olulisem kui seirefaasis, kuna seire puhul tehakse muudatusi pigem ministeeriumi sees kui komisjoni koosolekul²². Ka ankeetküsitluses osalenud ministeeriumid nägid enim ruumi partnerite ettepanekute arvestamiseks just meetmete kujundamisel. Mitmed rõhutasid partnerite aktiivse osaluse tähtsust selles etapis, sest see on koht, kus on võimalik mõjutada taotlejale esitatavaid nõudeid ja tagada tulevikus toetustingimuste sobivus taotlejaile:

²¹ Intervjuud Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 1, 12.12.2018 ja Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 4, 18.01.2019.

²² Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 4, 18.01.2019.

„Kui meetmete tingimuste väljatöötamisel ei ole partnerid aktiivsed ja ei paku lahendusi, siis on raske teha selliseid tingimusi, mis võimaldaksid taotleda ja see lõppeb väikese hulga taotlejatega.“

41. Partnerite ankeetküsitlus kinnitab sama – ülekaalukalt enim ehk üle poole vastanutest on olnud kaasatud toetusmeetmete väljatöötamisse. Sellele järgnevad osalus seires, toetatavate projektide valikul ning rahastatavate prioriteetide ja eesmärkide seadmisel planeerimisfaasis (Joonis 8).

*Joonis 8 Partnerite kaasatus EL-i vahendite 2014–2020 programmi tsükli erinevates etappides.
N=137 (valida sai mitu varianti)*



Allikas: autorid

42. Partnerite veebiküsitluse vastused osutavad, et partnerite hinnangud kaasamisele planeerimisfaasis ei erine olulisel määral seirefaasile antud hinnangutest – **konkreetselt etapist sõltumata puudutab peamine kriitika läbivalt partnerite vähest mõju lõppotsustele** (vt põhjalikumalt ülevaadet ptk 2.4.4.6). Ka ministriumid kinnitasid ankeetküsitluse vastustes, et partneritel on nii planeerimise kui ka rakendamise faasis olnud võimalus saada infot, küsida küsimusi, kommenteerida tagasisidestamiseks esitatud materjale ja pakkuda sisendit ka omal algatusel.
43. Fookusgruppidest ilmnas, et kaasamist peeti oluliselt paremaks eesmärkide seadmisel ja rahastamise meetmete väljatöötamisel kui hilisemas rakendamisfaasis. Mõlemas fookusgrupis väljendati tunnetust, et mitmes valdkonnas on **hoogsalt alanud kaasamine ootamatult sumbunud ja partnerite kaasamisega ei minda järjepidevalt lõpuni**. Seiresse kaasatud organisatsioonid leiavad, et struktuurifondide elluviimise faasis on oluliselt vähem võimalusi sisendit anda ning ÜKP fondide rakenduskava seirekomisjon ja valdkondlikud komisjonid toimivad pigem informeerimis- kui kaasamiskanalina:

„Seal toimub tihti probleemide silumine, kuna seal on ju väga paljud erinevad pooled koos – kuulataksegi ära, justkui ilusti protokollitakse ka ja öeldakse, et nüüd teemegi nüimoodi paremini /.../ Siis järgmine kord kokku tulles paraku selgub, et tegelikult väga palju probleeme ei ole üldse muutunud, aga siis me jälle silume neid probleeme /.../ See on niisugune meeldiv lohutuse koht...“

44. Et peamine kriitika seireprotsessi osas puudutab seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide töö formaati, käsitletakse seirefaasiga seonduvaid probleeme pikemalt allpool (vt ptk 1.1.3.4). Küll aga soovisid nii küsitluses kui ka fookusgruppides osalenud partnerid üksmeelselt, et kaasamist **koordineerivad asutused annaksid partneritele selgema signaali, millised on iga kaasamisetapi piirangud ja partnerite võimalused selles faasis otsuseid mõjutada:**

„Kaasajad ei tee kaasatavatele piisavalt selgeks, millised etapid on need, kus oodatakse reaalselt sisendit ja millised etapid on need, kus tehakse poliitilised otsused, millest lihtsalt informeeritakse.“

„Need, keda kaasatakse, võiks teada eelmisi astmeid ja seda tausta paremini – kaasatakse mingis lõigus, mingi asja tegemiseks, nad ei tea, mida nad saavad muuta, mida nad ei saa muuta, milleks täpselt neid kaasatakse. Üldine info andmine võiks parem olla.“

„Kui on mingid raamid juba paigas, siis öeldakse see enne välja, et need on piirid ja miks need on sellised piirid.“

1.1.3.2 Info kättesaadavus ja piisavus

45. Euroopa partnerluse käitumisjuhendi kohaselt tuleb partneritega konsulteerimiseks vajalik teave teha aegsasti ja hõlpsasti kättesaadavaks. Partnerite hinnangud osalemiseks vajaliku info tegelikule kättesaadavusele ja piisavusele ei ole üksmeelsed. Joonisel 6 (ülalpool) on näha, et ankeetküsitlusele vastanud organisatsioonid olid veidi enam rahul info õigeaegse kättesaadavusega ja vähem kättesaadava info piisavusega, kuid oli ka neid, kes olid kriitilised mõlema aspekti suhtes. Fookusgrupiaruteludel toodi täiendavalt esile, et info kogu protsessi kohta peaks olema veebist kergelt leitav, sõltumata kanalist, kus info avaldatakse. Samuti oodati, et mis tahes arutelukomisjonide protokollid oleksid avalikult veebis kättesaadavad – praegu see alati nii ei ole. Kui seirekomisjoni tööga seotud materjalid on üldjuhul hästi koondatud, siis nt valdkondlike komisjonide töökorralduse ning sellega seonduvate materjalide kohta ei ole info veebis kättesaadav. Ankeetküsitlusele vastanud valdkondlike komisjonide esindajate sõnul ei ole selleks seni vajadust nähtud – pigem on rõhk olnud info avaldamisel toetustingimuste ja taotlusvoorude kohta. Küll aga on näiteks Riigikantseleil plaanis avaldada info haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni töö kohta ka veebis, kuna selle vastu on viimasel ajal huvi tuntud.
46. Fookusgruppides toodi peamise puudujäägina esile info nappust „suure pildi“ ning EL-i vahendite planeerimis- ja rakendamisprotsessi kui terviku kohta. Leiti, et partnerite teadlikkus protsessist piirneb üksikute lõikudega, millesse nad on olnud partneritena kaasatud, kuid ei ole infot, millised tegevused ühele või teisele kaasamistegevusele eelnevad ja millised kaasamistegevused seisavad ees. Seda teadmist peetakse oluliseks, et sisukalt kaasa rääkida ja seada kaasamisprotsessile realistlikke ootusi. Info kättesaadavuse probleem näib ka valdkonniti erinevat – fookusgruppides osalejad olid kõige kriitilisemad haridusvaldkonna suhtes, kus nende sõnul on info jagamine viimastel aastatel vähenenud. Samas nimetati Rahandusministeeriumi ametnikega toimunud intervjuus haridusvaldkonna kaasamisprotsessi kui positiivset näidet.²³
47. Ministeeriumide praktika kaasamise planeerimisel ja plaanidest informeerimisel on olnud ebaühtlane. Ankeetküsitlusele vastanud neljast ministeeriumist üks kinnitas, et ministeerium koostas partnerite kaasamiseks kava, kuid ei teinud seda avalikult kättesaadavaks. Teised ei olnud kaasamise kava koostanud või ei olnud kursis, kas see on olemas. Fookusgruppides osalenud partnerid pidasid aga kokkulepitud kaasamise kava olemasolu oluliseks instrumendiks kaasamise järjepidevuse hoidmisel, mis aitab tagada, et kaasamine ei sumbu ka konkreetsete isikute vahetudes. Fookusgruppides selgus, et just isikute vahetus ja vähene koordineerimine ministeeriumides on kaasamise hea toimimise üheks suuremaks takistuseks (vt ka ptk 1.1.3.3). Samas ei pea partnerid kaasamist puudutava info veebis avaldamist veel iseenesest piisavaks – ministeeriumidelt oodatakse ka initsiatiivi võtmist partnerite teavitamisel ja osalema kutsumisel.
48. Vähest selgust „suure pildi“ osas ning partnerite nappi teadlikkust erinevate EL-i vahenditega seotud protsesside ja nende omavaheliste seoste kohta toodi välja juba struktuurivahendite rakendamise eelhindamises. Vahehindamise ajaks ei ole olukord oluliselt muutunud – nii selgus fookusgrupiarutelude käigus, et mitmed organisatsioonid ei osanud seostada oma osalust valdkondlike arengukavade juhtkomisjonides või konkreetse meetme projektivalikukomisjonis EL-i vahendite rakendamise- ja seireprotsessiga. Seega on

²³ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2018.

eelhindamise soovitus selgitada (potentsiaalsetele) partneritele valdkondlike arengukavade, partnerlusleppe ja rakenduskava seoseid jätkuvalt asjakohane.

1.1.3.3 Koostöö ja koordineerimine

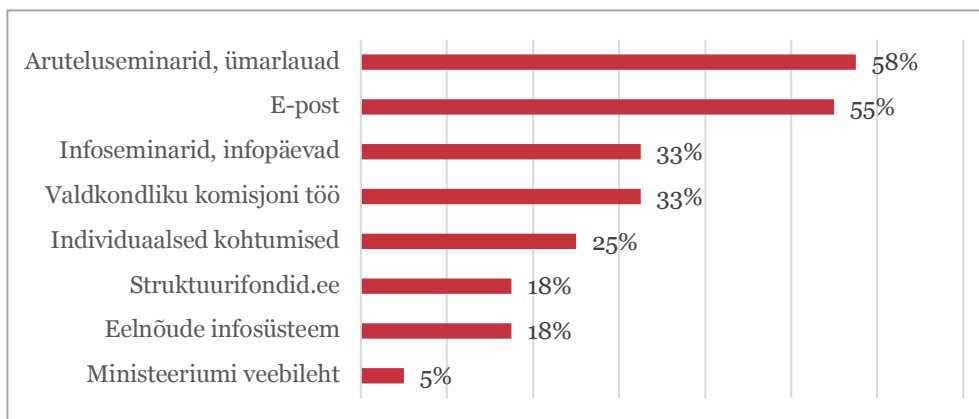
49. Partneritega korraldatud fookusgruppides kerkis probleemina üles ministeeriumide toimimine n-ö „silotornidena“ ja vähene koordineerimine valdkondade vahel. „Tagasihoidlikku koostööd“ ministeeriumide vahel tõid esile ka ankeetküsitluses osalenud partnerid. Partnerid ootavad, et ministeeriumid teeksid valdkondade strateegiliste eesmärkide seadmisel, meetmete väljatöötamisel ja kaasamisel oluliselt rohkem koostööd. Koostöö ja koordineerimine aitaks jõuda ühiste prioriteetideni, selle asemel et luua tihedat konkurentsi piiratud vahendite üle. Kuna aga partnerite sõnul „suurt pilti“ ei nähta, võitleb igaüks oma ressurside eest. Partnerid meenutasid, et „*peamiselt käis kavandamisel suur majadevaheline võitlus raha pärast, huvigrupid jäid neile alla*“. Sarnaseid kogemusi peegeldati ka struktuurivahendite kasutamise eelhindamise aruandes.²⁴ Kuna suure pildi koondajat ei ole, ei suudeta prioriteetides kokku leppida ning asi lõpeb vahendite killustamisega: „*Kui sada inimest hakkab karjuma, pudistatakse kõigile natuke*.“ Siin nähti siiski vastutust ka osalejatel endil, kes võiksid partnerite hinnangul samuti rohkem üldpilti näha ja mitte ainult raha pärast võidelda.
50. Koordineerimismehhanismide puudumine on osalejate hinnangul omaette probleem regionaalhalduses, kus kõik valdkonnad rakendavad erinevaid süsteeme. Positiivse arenguna mainiti aga hiljuti käima lükatud koostööd kodanikuühiskonna ja lõimumisvaldkonna planeerimisel, kus eesmärgid ja sihtrühmad on suuresti sarnased.

1.1.3.4 Kaasamiskanalid ja -formaadid

51. Ankeetküsitlusele vastanud ministeeriumid mainisid peamiste kaasamisel kasutatud kanalitena e-posti, asutuse veebilehte, info- ja aruteluseminaride korraldamist, valdkondlike komisjonide tööd, individuaalseid kohtumisi ja eelnõude infosüsteemi (EIS). Üksikud on infot jaganud ka veebilehe struktuurifondid.ee ning osalusveebi (Osale.ee) kaudu. Seejuures nähti kõige paremini toimunud kaasamiskanalina **aruteluseminare ja infopäevi**, ehkki toodi ka välja, et aruteluseminaride edukus sõltub partnerite ettepanekute konkreetsusest ja läbimõeldusest. Kaks ministeeriumi pidas heaks kaasamisviisiks **dokumentide kommenteerimist**, põhjendades seda sellega, et sel puhul on partnerite sisend kõige konkreetsem. Siseministeerium rõhutas oma positiivset kogemust rakenduspartneriga, kes kaasati avaliku konkursi kaudu, leides, et „...partner, kes tuleb konkursile, milles on üldjuhul püstitatud juba konkreetsemad eesmärgid, on enda jaoks saanud läbi mõelda, kuivõrd ja mil viisil ta soovib panustada.“ Valdkondlike komisjonide eestvedajad järeldasid üksmeelselt, et partnerite tõhusaks kaasamiseks valdkondliku komisjoni töösse pelgalt e-kirja saatmisest ei piisa – enamik pidas vajalikuks ka koosolekute ja kohtumiste korraldamist.
52. Ankeetküsitluse põhjal on partnerid kõige sisukamalt saanud kaasa rääkida **aruteluseminaridel ja ümarlaudadel** ning e-kirja teel sisendit andes (Joonis 9). Võrdlemisi oluliseks peeti ka infoseminare ja valdkondliku komisjoni tööd, kõige madalamalt hinnati kaasamiskanalina erinevaid veebikeskkondi.

²⁴ Poliitikauuringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus (2013) 2014–2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine. Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/20142020_perioodi_eli_vahendite_kasutamise_eelhindamine.pdf

Joonis 9 Kaasamiskanalid, mida partnerid hindavad kõige tulemuslikumaks. N=99 (valida sai mitu varianti)



Allikas: autorid

53. Fookusgrupiaruteludes nähti olemasolevate veebikanalite rolli eelkõige informeerimise, aga mitte kaasaraaõimise kanalina. **Eelnõude infosüsteemi (EIS) osaluskanalina ei nähta, pigem peetakse seda ebamugavaks ja aegunud dokumendiregistriks, mida on keeruline kasutada.** See vastandub Rahandusministeeriumi seisukohale, kes näeb EIS-i olulise kaasamiskanalina, mille kaudu on võimalik esitada ettepanekuid – probleemiks peetakse pigem, et seda võimalust ei kasutata.²⁵ Partnerid on aga seisukohal,²⁶ et lisaks tehnilisele keerukusele ei võimalda EIS ka sisulist kaasamist, kuna dokumendid on süsteemis juba lõppfaasis ning pole selge, milline on nende kommenteerimise kasutegur partnerite jaoks. Fookusgruppides osalenud partneritel puudusid positiivsed kogemused EIS-iga seoses.
54. Fookusgruppides rõhutasid partnerid eelkõige **silmast silma kohtumiste ja arutelude väärtust**, kus on võimalik teemasid sisuliselt arutada ja erimeelsused läbi vaielda:
„Kaasamine töötab hästi siis, kui inimestele antakse võimalus – antakse aeg, koht, räägime sellest teemast, saate öelda, mis on teie ootused /.../ Mulle meeldib inimestega suhelda eelkõige, mitte niivõrd hakata lugema pikki kirju alustuseks.“
„Kui need on hästi juhitud koosolekud, siis nad on mitut moodi kasulikud – me ju kuuleme üksteist, mingisugused arvamused saavad võimendust, teised heidetakse kõrvale...“
55. **Erinevalt ministeeriumidest ei pea partnerid dokumentide kommenteerimise vormis kaasamist sisulise arutelu mõttes heaks formaadiks**, seda enam, et enamasti on dokumentide kommenteerimiseks antav aeg äärmiselt lühike (vt ka ptk 1.1.3.5). Fookusgrupis osalenud partnerid leidsid, et dokumentide kommenteerimisel tekib lisaks tegevuse töömahukusele ka küsimus, kuidas erinevad osapooled mõistavad ja tõlgendavad juriidilist ja tehnilist teksti. Seepärast eelistaksid partnerid tekstide kommenteerimise asemel arutada sisulisi küsimusi. Kokkuvõttes tuli aga fookusgruppide üsna üksmeelse hinnanguna välja, et **konkreetne kaasamisformaad ei ole partnerite jaoks sedavõrd oluline kui ministeeriumide valmisolek mis tahes kanali kaudu esitatud sisendit arvesse võtta** või selgelt argumenteerida, kui ettepanekuid ei arvestata.
56. Eraldi arutelu väärivad **rakenduskava seirekomisjon ja valdkondlikud komisjonid**. Rakenduskava seirekomisjon on Rahandusministeeriumi sõnul tavaliselt terve päeva või pikemaltki kestev üritus. Seirekomisjoni iga-aastane põhiülesanne on kiita heaks seirearuanne, mis saadetakse osalejatele 2–3 nädalat ette, ent mis on ametnike sõnul üsna tehniline materjal.²⁷ Ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava seirekomisjoni tööd korraldavad ametnikud

²⁵ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2018.

²⁶ Fookusgrupiarutelud 14.12.2018 ja 18.12.2018.

²⁷ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 1, 12.12.2018.

hindavad partnerite sisulist osalusaktiivsust seirekomisjonis tagasihoidlikuks.²⁸ Intervjuudes väljendati muret, et vaatamata Rahandusministeeriumi üleskutsetele ei kipu partnerid koosolekutest osa võtma ega räägi kuigi aktiivselt kaasa. Sisuka debati tekitamist nähakse väljakutsena:

„Kipub olema nii, et räägib Rahandusministeerium, räägib valdkonnaministeerium ja Euroopa Komisjon kommenteerib, aga ainult üksikutel juhtudel ütleb mõni sotsiaalpartner midagi.“

57. Intervjuueritid ametnikud ei osanud partnerite passiivsuse põhjuseid täpselt selgitada. Pakuti, et vähene arutelu võib olla seotud sellega, et seirekomisjoni olemus ja valitud formaat ei paku palju ruumi huvitavaks ja sisukaks kaasamiseks.²⁹ Rahandusministeerium on intervjuueritute sõnul püüdnud kohtumist ka interaktiivsemaks teha, andes ette aruteluküsimusi või korraldades seirekomisjoni koosolekuid väljasõidukohtumisena. Muutusi partnerite kaasaraäkimise aktiivsuses ei ole täheldatud. Ankeetküsitlusele vastanud valdkonnaministeeriumidel on partnerite kaasaraäkimise aktiivsusega erinevad kogemused. Partnerite osalust hindasid aktiivseks näiteks Kultuuriministeerium, Keskkonnaministeerium, Siseministeerium ja Riigikantselei, pigem väheseks aga Rahandusministeeriumi regionaalarengu strateegia töörühma koordineerimisega seotud ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna valdkondliku komisjoniga seotud vastajad. Samas peegeldasid Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud väga eripalgelisi kogemusi partnerite osalusaktiivsusega, mis võib viidata erinevusele ministeeriumi koordineeritavate valdkondlike komisjonide vahel. Vähest arutelu komisjonides seostatakse muuhulgas programmitsükli etapiga: näiteks avaldas ühe ministeeriumi esindaja arvamust, et kuna meetme tingimused on välja töötatud ja aktiivses rakenduses, ei nähta tõenäoliselt kas võimalust või vajadust neid muuta.
58. Partneritelt ankeetküsitluse ja fookusgruppide kaudu tulnud hinnangud annavad mõista, et seirekomisjoni formaat ei võimalda nende arvates tõepoolest sisukat panustamist. Seirekomisjonis osalenud partnerid olid komisjoni kohtumiste formaadi osas väga kriitilised, pidades „3–4 tundi kestvat slaidide vaatamist“ ilma sisulise aruteluta ebamõistlikuks ja väheseks kasuteguriga osalemistegevuseks:
„Pole selge, millisel määral tegelikult seirekomisjonides andmete vaatamine midagi mõjutab.“
59. Ka ühe veebiküsitluses osalenud ministeeriumi esindaja pidas seirekomisjoni ebaõnnestunud kaasamisformaadiks, nimetades komisjoni koosolekuid:
„Üleriigilise seirekomisjoni koosolekud /.../ on üldjuhul ministeeriumide aruanne Euroopa Komisjonile, mitte arutelu partneritega.“
60. Ettekannetele keskendumist seirekomisjonis põhjendas Rahandusministeerium ise eeldusega, et kõik komisjoni liikmed ei pruugi jõuda kõigi dokumentidega enne komisjoni kohtumist tutvuda, mistõttu on koosolekutel peetud vajalikuks ka ülevaadete andmist.³⁰
61. Valdcondlikes komisjonides osalemise kogemus on rohkematel küsitlusele vastanud partneritel – ankeetküsitlusele vastanud partneritest on 58% valdkondlike komisjonide töös osalenud. Ministeeriumide ankeetküsitlusest selgub, et komisjonid käivad koos üsna erineva sagedusega: enamik kohtub keskmiselt kord kvartalis, mõned harvem, kohtumiste vahepeal korraldatakse vastavalt vajadusele elektroonseid arutelusid.
62. Partnerite hinnangud valdkondlikele komisjonidele on mitmekesisemad. Ühelt poolt peetakse komisjonides osalemist tähtsaks – ankeetküsitluse andmetel peab suurem osa (96%) komisjonides osalenutest seda pigem oluliseks või väga oluliseks kaasaraäkimise viisiks. Teisalt leitakse, et selles faasis on vähe võimalusi midagi sisuliselt muuta. Mõni partner oli kogenud ka ministeeriumi vähest valmidust võtta valdkondlikus komisjonis kuulda seisukohti, mis ei

²⁸ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2018.

²⁹ Ühissätete määruse kohaselt tuleb seirekomisjoni koosseisu kaasata partnereid, komisjoni liikmete nimekiri peab olema avalik, osalema peab Euroopa Komisjoni ametnik nõuandvas rollis ning komisjon peab kohtuma vähemalt kord aastas programmi elluviimise ja edusammude hindamiseks. Need põhitingimused on rakenduskava seirekomisjoni puhul täidetud, muus osas on liikmesriik formaadi kujundamisel vaba.

³⁰ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2018.

ühti ministeeriumi omaga. Ankeetküsitlusele vastanud valdkondlike komisjonide esindajad leidsid, et komisjonides osalemine võimaldab partneritel struktuurivahendite rakendamist mõningal määral siiski mõjutada (kahe vastaja arvates ka olulisel määral). Eelkõige toodi esile võimalust kujundada toetustingimusi ja neid muuta, aga ka mõjutada meetme eesmärgi ja edenemist, eelarve ja sihtgrupi muudatusi, hindamiskriteeriume ja moodsikuid. Samas on partnerid ka siin slaidiesitluste-keskse formaadi osas kriitilised. Tõsteti esile, et komisjonide koosolekutel ei toimu eristatut arutelu ega otsustamist, vaid loetakse slaidi maha, selle asemel et need osalejatele ette saata ja koosolekul arutelule keskenduda. Haldusvõimekuse valdkondliku töö korralduses on võetud nt seisukoht, et ettesaadetud materjale kohtumisel eraldi ette ei kanta ja keskendutakse sisulisele arutelule, mis eeldab küll osalejate head ettevalmistust ja materjalidega eelnevat tutvumist, kuid võimaldab keskenduda sisulisele arutelule. Just haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni tööd tõid mitmed partnerid uuringus esile hea näitena nii selle ülesehituse kui ka formaadi osas.

63. Kaheksast ankeetküsitlusele vastanud valdkondliku komisjoni esindajast viis väidab, et komisjoni formaadi kujundamisse kaasati ka valdkonna partnereid. Formaadi kujundamisel lähtuti komisjonile pandud ülesannetest, komisjoni suurusest, piirkondlike esindajate võimalustest kohtuda, vajadusest kaasata erinevaid asjaomaseid partnereid ning aja- ja kvaliteedi suhtest. Seega näevad komisjonid ise formaadi kujundamisel ruumi paindlikkuseks.
64. Rahandusministeeriumi hinnangul **ei ole valdkondlikud komisjonid kaasamisformaadina nii hästi tööle hakanud, kui oodati.**³¹ Valdkondlike komisjonide süsteemi luues nähti ette, et komisjonides võiks toimuda liikmete sisuline ühisloome, aga praktikas on kujunenud nii, et juhtministeeriumid panevad sisendi ise kokku ja komisjonid menetlevad etteantud sisendit. Komisjonid ise mainisid ankeetküsitluses mitmekesiseid viise, kuidas partnereid kaasatakse – informeerimisest otsuste kujundamiseni. Rahandusministeeriumile teadaolevalt ei ole paaris komisjonis juba mitu aastat toimunud ühtki kohtumist ning menetlusi tehakse kirjalikult. Ankeetküsitluses osalenud valdkondlike komisjonide esindajad kinnitasid siiski, et komisjon kohtub vähemalt kord aastas, enamasti kord kvartalis.³² Positiivselt poolelt näeb Rahandusministeerium valdkondlikel komisjonidel siiski väärtust kaasamiskultuuri juurutamisel.³³ Ka üks fookusgrupis osalenud partner tõi välja positiivse kogemuse majanduse valdkondlikus komisjonis osalemisest, mida juhivad ühiselt Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium – ühine juhtimine on tema arvates mõjunud valdkondade koostööle positiivselt ja aidanud arusaamu ühtlustada. Sama komisjoni tõstsid hea näitena esile ka Rahandusministeeriumi seirega seotud ametnikud,³⁴ kelle kogemuse põhjal toimub selles komisjonis aktiivne diskussioon partnerite osalusel.

1.1.3.5 Kaasamise ajaraam

65. Ühe peamise murekohana tuli hindamisest välja kaasamistegevuste pingeline ajaraam ja **ettepanekute esitamiseks antud lühikesed, sageli ebarealistlikud tähtajad.** Need probleemid toodi tugevalt esile juba struktuurivahendite rakendamise eelhindamises. Ankeetküsitluses osalejad nimetasid ajanappust seisukohtade kujundamisel üheks peamiseks raskuseks. Veel teravamalt tõusis kaasamise ajaraam teemaks fookusgruppides – toodi mitmeid näiteid, kuidas tagasisidet mahukatele dokumentidele on küsitud „3 päeva jooksul“, „ülehomseks“ jne. Leiti, et sisendi andmisega on alati väga kiire.
66. Keeruliste materjalide läbitöötamine lühikese aja jooksul on eriti suur väljakutse organisatsioonidele, kes töötavad vabatahtlikkuse alusel või kellel ei ole palgal töötajat, kelle ülesannete hulka kuuluks ka huviesindus ja osalemine. Täiendavat keerukust tekitab partnerite sõnul ootus, et katusorganisatsiooni nimel esitatud tagasiside koondaks ja esindaks kõigi liikmete arvamusi. Partnerite sõnul ei **jäta osalemiseks antud napp ajaraam enamasti võimalust liikmeid sisukalt kaasata** (see seostub ka laiema küsimusega partnerite

³¹ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2018.

³² Ankeedile vastasid hariduse valdkondliku komisjoni, valdkondliku arengukava „Eesti lõimimiskava 2008–2013“ juhtrühma, majanduse valdkondliku komisjoni, Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimist koordineeriva töörühma, ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 valdkondliku juhtkomisjoni (energiatõhususe, veekaitse, rohelise infrastruktuuri ja hädaolukordadeks valmisoleku prioriteetsed suunad), infoühiskonna ning haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni esindajad.

³³ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 1, 12.12.2018.

³⁴ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 2 ja 3, 18.12.2018.

osalemisvõimekusest, vt ptk 2.4.5). Osalejad on teinud kaasamist koordineerinud asutustele ka ettepanekuid ajaraami laiendamiseks, aga pole enda sõnul muutusi näinud.

67. Pingelist ajaraami tunnistab ka Rahandusministeerium – intervjuudes märgiti, et materjalide kirjalikuks kommenteerimiseks antakse sageli vähe aega, ehkki toodud näidetes räägiti siiski pigem paarist nädalast kui paarist päevast.³⁵ Ka valdkondlikes komisjonides antakse ankeetküsitluse põhjal partneritele materjalide kommenteerimiseks enamasti vähemalt üks kuni kaks nädalat, harvem kuni kolm nädalat aega. Rahandusministeeriumi sõnul on püütud võimalusel vastu tulla ka individuaalsetele tähtsajalikele probleemidele. Sellele vaatamata pidasid fookusgruppides osalenud partnerid ajapuudust läbivaks probleemiks ning rõhutasid, et **ebapiisav ajaraam lubab kaasata küll formaalselt, ent ei võimalda sisuliselt probleemkohti läbi arutada** ja koos partneritega otsuseid kujundada. Kuna kitsas ajaraamistik on ametnike sõnul kohati paratamatu, muutub seda olulisemaks oskuslik kaasamise koordineerimine ja kaasamise kava olemasolu, kus on näha, mis etappides ja vormis partneritelt sisendit oodatakse.

1.1.3.6 Partnerite ettepanekute arvestamine ja tagasiside osalejatele

68. Oma senisele osalus kogemusele tuginedes olid ankeetküsitluses ja fookusgruppides osalenud partnerid kõige pessimistlikumad **osalemise reaalse tulemuslikkuse ja mõju suhtes**, kirjeldades kogetud kaasamispraktikat korduvalt sõnadega „näiline“ ja „formaalne“. Leiti, et nii mõnigi kord kaasatakse üksnes selleks, et kinnitada juba valmis mõeldud otsust:

„Neil [ministeeriumidel] on mingisugune mõte peas, nad teevad sisemise arutelu, panevad kirja, siis selle koha peal tuleb neil meelde, et võiks kaasata ka. /.../ Kui inimene teab ise paremini, siis see ei ole enam päris kaasamine, see on kaasamine formaalselt.“

„Me oleme algusest peale justkui kaasatud olnud, aga üpris algusfaasis see asi läks näiliseks kaasamiseks. Kui meie seisukohad ühinesid ministeeriumi seisukohaga, siis meid võeti kuulda, aga kui ei, siis meid lihtsalt tuimalt ignoreeriti.“

69. Mitmed avaldasid arvamust, et **ehkki partnereid formaalselt justkui kaasatakse**, kaldutakse ekspertarvamusi ignoreerima ning **tegelikud otsused sünnivad ministeeriumide „kabinetivaikuses“ ja poliitiliste kokkulepete tulemusel**. Partnerite ettepanekute pörkimist poliitiliste prioriteetidega tõid esile väga erineva taustaga osalejad. Olukorras, kus partnerite kaasamise tulemusel kujundatud otsused ei ühti poliitiliste huvidega, võivad partnerite hinnangul pea alati viimased:

„Austus sotsiaalsete partnerite vastu, eelkõige keskvõimu poolt, on see, et kui tullakse sinisilmselt laua taha, et panustame sellesse, nähakse vaeva... Ja mingil hetkel hästi räägelt sõidab päevapoliitika sellesse sisse ja siis ongi mingi vaikuse aeg ja kabinetivaikuses disainitakse ikkagi need meetmed täpselt selliseks, et kus on vaja mingit auku lappida /.../“

70. Üks fookusgrupis osalenu tõi näite juhtumist, kus talle oli jäänud mulje, et kuigi rahastamismeetmete kavandamisel viidi koos partnerite ja ekspertidega läbi põhjalikud sekkumisviiside ja lahenduste analüüsid, lähtuti rakendamisel pigem poliitilisest otsusest, mida analüüside tulemused ei toetanud.

71. Kaasamise mõjust rääkides jagas mitu fookusgruppides ja veebiküsitlustes osalenut oma kogemust kaasamisprotsessides, kus partnerite hinnangul on riigiasutuste peamine eesmärk suunata EL-i vahendid valdkonna igapäevaste tegevuskulude katmisse. Partnerid leidsid, et seetõttu ei ole ka partnerite ettepanekud rahastamisprioriteetide kujundamiseks langenud viljakale pinnasele. Seonduva probleemina tõstatati **riigiasutuste vähest paindlikkust** ja valmisolekut vastavalt partnerite ja toetuse saajate tagasisidele toetusmeetmeid kohandada – liigset keskendumist reeglitele ja vähest fookust tulemuslikkusele toodi fookusgruppides ja ankeetküsitluse vastustes mitmel korral välja. Intervjuud osade Rahandusministeeriumi ametnikega näitasid, et ministeeriumi tasandil ollakse teadlikud struktuurivahenditega seonduvast bürokraatlikust menetluskorras. Tulemuspõhisesse eelarvestamisse suhtusid

³⁵ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 4, 18.01.2019.

ametnikud aga skeptiliselt, kuna reegleid peeti vajalikuks, et vältida EL-i vahendite tagasimakseid:

„Nõuded tulevad ülevalt alla, ise oleme palju juurde mõelnud reegleid /.../, aga seda on vaja, et vältida tagasimakseid.“

72. Ettepanekutega arvestamise kontekstis toodi esile järjepidevuse probleem, mis tuleneb inimeste vahetumisest kaasamisprotsesse vedavates asutustes. Toodi mitmeid näiteid sellest, kuidas partneritega kokkulepitu on inimeste vahetudes unustatud, sest *„keegi vanu dokumente ei loe“*:

„Kui me oleme nüüd ise teostajad olnud, siis me tunneme seda, et me anname oma töö põhjal küll sisendeid, aga ühel päeval me ikka näeme, et kui tuleb uus teema lahti, siis me ei näe, et oleks neid ka arvesse võetud selliselt, et oleks võimalik kas või näiteks midagi uuenduslikku luua või sealt edasi minna.“

73. Varasemad kokkulepped ei kipu partnerite sõnul pidama ka rahastamisperioodide vahetudes – igal uuel perioodil alustatakse justkui „valgelt lehelt“ ning ei pöörduta tagasi eelmisel perioodil tehtud ettepanekute juurde protsesside parandamiseks.

74. Samas ilmneb ankeetküsitlusest, et partnerite kogemused ettepanekute arvestamisel on erinevad – vastajaid, kes leidsid, et partnerite ettepanekuid on arvesse võetud, oli pea samavõrra, kui neid, kes ei pidanud ettepanekutega arvestamist piisavaks (vt ka Joonis 6). Rohkem rahulolematust on aga ettepanekutele antava **tagasiside** piisavusega ja ettepanekute mitteamistamise põhjendamisega:

„Sotsiaalsete partnerite kaasamisel võiks riik olla ausam ja anda piisavat tagasisidet ka nendele ettepanekutele, mida ei arvestata. Näiteks, miks ei arvestata, mis on objektiivne põhjus.“

75. Fookusgruppides märgiti, et mõnikord jääb lõpuni arusaamatuks, kuidas sisendit kasutati – seda isegi juhul, kui tagasisidet ikkagi antakse. Toonitati, et on oluline saada sisuliselt aru, milliseid ettepanekuid on sisuliselt arvesse võetud ja milliseid mitte:

76. *„Kui te vaatate kooskõlastusi ettepanekutele, mis on näiteks e-infosüsteemides, e-õiguses, siis väga peen lähenemine on praegu niimoodi, et „arvestatud“. Ja siis sa loed ja saad aru, et ei ole arvestatud, sellepärast et... Aga see jäme lahter on „arvestatud“. /.../ Kaasamise puhul oleks hea arvestada ka seda, et sa saad päriselt aru, kas sinu arvamust on arvestatud.“*

77. Ei ole selge, mil määral ministriumid ettepanekute arvestamise ja tagasisidestamisega seotut probleemina tajuvad. Ankeetküsitlusele vastanud ministriumid hindasid, et on partnerite sisendit alati vähemalt mõningal määral arvesse võtnud ning partnerite ettepanekutele „enamikul juhtudel“ või „alati“ tagasisidet andnud. Tunnistati küll, et alati ei ole olnud võimalik partnerite ettepanekuid arvestada, ent selleks on harilikult objektiivsed põhjused:

„Kui tegemist on mõne strateegilise eesmärgiga, mis tuleb mõnest varem kokkulepitud dokumendist (programm, arengukava), siis selles muudatusi üldjuhul ei tehta.“

„Väga tihti on ettepanekud lähtunud konkreetse organisatsiooni, mitte valdkonna tervikuna vajadustest. Lisaks on vajadus alati suurem kui võimalus ja seetõttu tuleb teha valikuid ja seada prioriteete.“

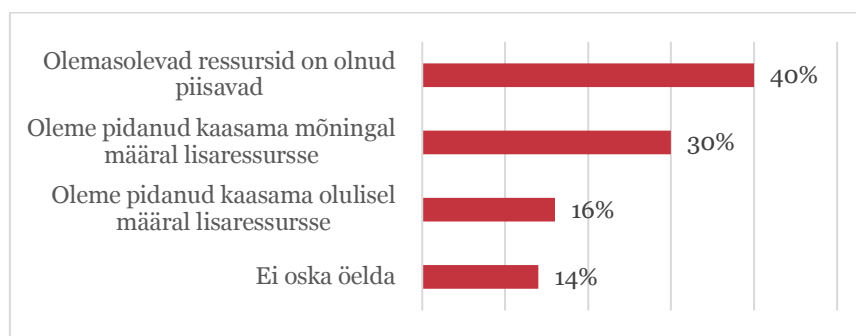
78. Põhjusena mainiti ka seisukohtade vastandlikkust või erinevust komisjoni koondarvamusest, samuti struktuurivahendite õigusruumi, mis ei võimalda kõiki ettepanekuid teostada. Ettepanekute tagasisidestamise hea praktikana võib välja tuua näiteks infoühiskonna valdkondliku komisjoni tava anda vahetut tagasisidet kohtumisel ning see ka protokollida. Ka intervjuueeritud Rahandusministeeriumi ametnikud olid veendunud, et kõikidele kirjalikele ettepanekutele on tagasisidet antud, peamiselt peeti silmas ka EIS-i vahendusel liikunud dokumente. Planeerimisfaasi kontekstis tõi Rahandusministeeriumi esindaja välja, et ettepanekutega arvestamine on sõltunud ka partnerite ettevalmistuse kvaliteedist ning ettepanekute läbimõeldusest ja konkreetsusest: *„Lihtsamalt läks siis, kui prioriteetsed*

*seisukohad kaasataval ette olid ära sõnastatud ja nende eest seisti.*³⁶ Probleemina näevad ministriumide esindajad seda, et sageli ei taju kaasatavad ise suurt pilti ega oska seada prioriteete, mistõttu ettepanekud ei lähtu sageli valdkonna kui terviku vajadustest. Samuti ootavad ministriumid, et partnerid tuleks ise välja konkreetsema ja läbimõelduma ettepanekuga. See seondub kaasatavate võimekusega seista huvide eest, mida peavad probleemseks ka partnerid ise.

1.1.4 Partnerite osalemisvõimekus

79. Struktuurivahendite 2014–2020 perioodi eelhindamine leidis, et kodanikuühenduste vähene suutlikkus ja ressursipuudus on osalemise oluline takistus. Vahehindamise ajal tehtud ankeetküsitluse ja fookusgruppide põhjal saab järeldada, et **partnerite osalemisvõimekus on jätkuvalt probleem**. Eelkõige puudutab ressursipuudus väiksemaid, vabatahtlikkusel põhinevaid palgalise meeskonnata organisatsioone. Ankeetküsitluses märkis 46% partneritest, et on pidanud kaasama lisaressurssi, et struktuurivahendite protsessis tulemuslikult osaleda (Joonis 10).

Joonis 10 Partnerite hinnang osalemiseks vajalike ressursside piisavusele. N=50



Allikas: autorid

80. Mitmed vastajad täpsustasid, et puudu on eeskätt tööjõu tasustamise ressurssidest, millest tuntakse puudust mitte kitsalt struktuurivahendite kontekstis, vaid laiemalt, riigi poliitikakujundamisprotsessides osalemisel. Kaasamisprotsessides osaletakse vabatahtliku tööna ja vaba aja arvelt, kusjuures teinekord kulub raha ja aega kohtumistel käimiseks:

„Kaasamine ei saa olla tasuta töö, mida tehakse mingi teise töö arvelt.“

„Reaalselt on puudu olnud rahalisest ressursist, et osalevate inimeste panust tasustada, see on väga lünklik ja mõjutab oluliselt osalemise võimekust.“

„Riigil on läbi mõtlemata, kes on tema jaoks strateegilised partnerid ning selle tulemusena puudub võimalus baasfinantseerimise taotlemiseks riigieelarvest. See aga omakorda vähendab võimalust täita neid ootusi, mida riik kodanikuühiskonnalt soovib saada seadusloome või fondide väljatöötamisel. Ainult vabatahtlikkuse printsübil ei ole võimalik ekspertarvamusi koostada ja tihedalt komisjonides osaleda.“

81. Sarnaseid arvamusi väljendati ka fookusgruppides. Partnerite hinnangul nõuab osalemine ja mahukate materjalide läbitöötamine väga palju aega. Tõdeti, et peale üksikute organisatsioonide, kel on palgal kaasamise ja osalemise eest vastutav isik, ei jõua enamik *„eelmisel õhtul 300 lk dokumente läbi lugeda“*.
82. Liikmepõhised organisatsioonid püüavad oma seisukohtade kujundamisse kaasata ka oma liikmeid ning näevad, et seda ootab neilt ka riik. Intervjuud Rahandusministeeriumi ametnikuga seda selgelt ka kinnitasid. Kuna osalemiseks antakse enamasti vähe aega, ei jõuta sageli seisukohti organisatsiooni sees läbi arutada. Samuti on vajalik osata liikmetele esitada ka nn lähteülesannet ning kui kooskõlastamisele tulevad keerulised ja pikad tekstid, ei suudagi paljud organisatsioonid neid läbi töötada või neist keerulisematel juhtudel aru saada. Sooviti,

³⁶ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 4, 18.01.2019.

et kaasamisprotsessides antaks partneritele rohkem aega liikmete kaasamiseks. Nii küsitluses kui ka fookusgrupis rõhutati vajadust täiendava ressursi ja toe järele, mis aitaks osalemisvõimekust tõsta:

„Esindamine ise võtab ka energiat. /.../ Selleks, et riigil oleks päriselt hea partner, peavad need kogukonnad või seltskonnad tegema iseenda sees tööd.“

83. Lahendustena nähti eeskätt kaht tüüpi meetmeid, mis puudutavad kaasamispraktika korrastamist küll riigis laiemalt, aga sh ka struktuurivahendite rakendamise kontekstis: 1) koolituste pakkumine kaasamis- ja osalemisvõimekuse tõstmiseks; 2) strateegiline partnerlus riigiga ja institutsionaalsed toetused partneritele, mis võimaldaks palgal hoida osalemisega tegelevat inimest, kes jõuaks ka ise liikmeid kaasata:

„Riigi tasandil on vajalik kokku leppida sotsiaalpartnerite strateegilise partnerluse roll ja rahastamine. See tugevdaks sotsiaalpartnerite võimekust rääkida kaasa ja mõtestada kasusaajate huve ning aitaks teha riigil palju tõhusamaid tegevusi.“

84. Paljude partnerite hinnangul ei ole riik seni partnerite institutsionaalse võimekuse tõstmisega piisavalt tegelenud. Vabähendused näevad olulise kitsaskohana asjaolu, et riik ei tunnusta neid väärtuslike partneritena ega pea sisuliselt oluliseks strateegilise partnerluse arendamist, mis eeldaks reaalseid rahastamisotsuseid.³⁷ Seda, et strateegiline partnerlus koos vajaliku toetusega võimaldab kaasamises heade tulemusteni jõuda, tõi ankeetküsitluses näitena esile ka Siseministeerium, pidades selliselt korraldatud programmide elluviimist mõjusaks.
85. Samal ajal **ministeeriumid ankeetküsitluses ja intervjuudes partnerite osalemisvõimekust erilise probleemina ei näinud**, kuigi mainiti, et neilt oodatakse enam läbimõeldud sisendit. Mõnel puhul ei olnud kursis ka sellekohaste sätetega Euroopa partnerluse käitumisjuhendis. Rahandusministeeriumi hinnangul on partnerite võimekus eelmise programmi perioodiga võrreldes pigem tõusnud – mõistetakse paremini, kuidas protsessid toimivad ja kuhu ressursse suunata, ehkki üksikutes valdkondades (nt hoolekanne ja keskkond) ei ole partnerid olnud ilmselt võimelised sedavõrd detailsel tasemel kaasa rääkima, kui ministeeriumid oodanuks.³⁸
86. Ankeetküsitlusele vastanud ministeeriumidest kaks ei olnud partnerite osalemisvõimekust tõstvaid tegevusi ellu viinud ja kaks ei olnud kursis, kas seda on tehtud. Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Riigikantselei juhitavate valdkondlike komisjonide esindajad märkisid siiski, et on tegelenud ka võimekuse tõstmisega. Näidetena toodi enamasti välja koolituste, väljasõitude ja infopäevade korraldamist (ühel juhul ka arenguprogrammi huvikaitseorganisatsioonidele), aga mitte organisatsiooni igapäevase huviesinduse ja strateegilise partnerluse toetamist, mida partnerid peavad olulisimaks. Erandina mainis HTM teadusnõunike meedet, ent see on seni olnud avatud vaid ministeeriumidele. Vajadust partnerite üldise organisatsioonilise võimekuse tõstmise järele pigem ei nähta – intervjueeritud Rahandusministeeriumi ametnikud seostasid partnerite võimekust pigem toetuse saajate koolitamise ja informeerimisega ning kaasatavatele partneritele struktuurifondidega seotud terminite, põhitõdede ja kaasajate ootuste selgitamisega. Institutsionaalse suutlikkuse tõstmise tugimeetmena mainiti ÜKP rakenduskava alla kuuluvaid prioriteetse suuna nr 12 („Haldusvõimekus“) meetmeid, mille raames tegeletakse nii kaasamisteemade kui ka koolitustega.³⁹ Toetuse andmise tingimuste põhjal⁴⁰ on haldusvõimekuse suuna raames ainus vabähendustele ja valitsusväliste osapooltele avatud toetusinstrument meetme 12.2 („Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“) alategevus 12.2.2 („Kaasamise arendamine“), mille raames on võimalik arendada vabähenduste

³⁷ Seda toodi fookusgruppides jõuliselt esile, kuid sama on ilmnunud ka teiste teostatavate uuringute intervjuude ja fookusgruppide käigus (nt Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020 vahehindamine; Vabatahtlikus tegevuses osalemise uuring 2018).

³⁸ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga 4. 18.01.2019. Keskkonnavaldkonna kaasamise keerukust tõsteti esile ka teistes intervjuudes, eelkõige huvigruppide paljususe tõttu.

³⁹ Rahandusministeeriumilt saadud dokument, mis puudutab haldusvõimekuse suuna 2017. aasta tulemuste ja 2018. aasta plaanide kommenteeritud kokkuvõtet. Haldusvõimekuse suuna põhjalikum vahehindamine toimub 2019. aastal. Infot on võimalik täpsustada ka antud vahehindamise tulemuslikkuse analüüsi käigus.

⁴⁰ Tingimused on kättesaadavad: <https://www.rtk.ee/toetused/toetuste-rakendamine/haldusvoimekus>

poliitikakujundamises osalemise suutlikkust. Tegevuse rahastamiskriteeriumid⁴¹ näevad aga ette eelkõige vabaihenduste ühiste koolitus- ja koostöötegevuste toetamist, mitte institutsionaalsete toetuste eraldamist partnerite tegevuse toetamiseks, millest partnerid üldises poliitikaprotsessides osalemise kontekstis enim puudust tunnevad. Samas toodi fookusgruppides positiivse näitena välja sama toetusmeetme raames rahastatavad riigiasutuste kaasamisprojektid, mis võimaldavad riigiasutustel õppida kaasamist ja vabaihendustel osalemist läbi ühise kaasamis- ja osalemisprotsessi.

1.1.5 Kokkuvõtte ja soovitusel

87. Kokkuvõtlikult saab ülaltoodu põhjal järeldada, et kaasamine 2014–2020 perioodi struktuurivahendite planeerimisel ja rakendamisel on formaalselt lähtunud küll Euroopa Liidu nõuetest, kuid reaalne kaasamispraktika ei ole viinud sisulise partnerluseni riigi ja valitsusväliste osapoolte vahel. **Kaasamise peamised probleemkohad** võib lühidalt kokku võtta järgnevalt:

- **Kaasamine kipub olema formaalne.** Näilise kaasamise sümptomiteks on partnerite tunnetus, et otsused on tehtud juba enne nende kaasamist, nende ettepanekuid ei arvestata piisavalt ning ettepanekutele ei anta süstemaatilist ja sisukat tagasisidet, et oleks võimalik mõista ettepanekute mitteamistamise põhjuseid. Formaalsusesse kippuva kaasamise põhjused võivad olla seotud ka ministeeriumide tõdemusega, et asutused ei ole ise lõpuni selgeks mõelnud, mida kaasamisega peale formaalsete nõuete täitmise saavutada soovitakse.
- **Kaasamine ei ole järjepidev.** Partnerid tunnevad, et neid kaasatakse üksikutes lõikudes, aga mitte kogu protsessi vältel. Seejuures meenutatakse kaasamist struktuurivahendite kavandamisel oluliselt aktiivsema ja sisukamana kui kaasamist rakendamise- ja seirefaasis. Viimane võib olla seotud ka seiretegevuse teistsuguse iseloomuga, mille keskmes on varem kokku lepitud protsesside jälgimine, mitte enam nende aktiivne kujundamine.
- **Napib infot protsessi kui terviku kohta.** Kaasatavatel puudub arusaam, kuidas konkreetne kaasamisprotsess, milles nad osalevad, seostub EL-i vahendite kavandamise ja kasutamise protsessiga tervikuna. Enam infot soovitakse ka selle kohta, mida igas etapis saab ja mida enam ei saa muuta.
- **Kaasamistegevusi ei koordineerita.** Haldusalade vähene koostöö muudab partnerite osalemise raskeks, killustab niigi nappe ressursse ja takistab ühiste prioriteetideni jõudmist. Tugevat koordineerimist ja koostööd eeldab ka kitsas ajaraam, milles sageli otsuseid teha tuleb.
- **Kasutatakse ebatõhusaid kaasamisformaate.** Ühiste prioriteetideni jõudmist takistab ka interaktiivset arutelu ja erimeelsuste lahendamist võimaldavate kaasamisformaate vähesus. Dokumentide kommenteerimise ja ettekannete formaadis kohtumiste asemel sooviksid partnerid edaspidi oluliselt rohkem hästi planeeritud ja juhitud silmast silma arutelukohtumisi.
- **Ettepanekute kujundamiseks ei võimaldata piisavalt aega.** Ettepanekute tegemiseks antav kitsas ajaraam ja ebarealistlikud tähtajad takistavad partnerite hinnangul sisukat osalemist ega võimalda neil kujundada läbimõeldud ja oma võrgustikes läbi arutatud seisukohti.
- **Organisatsioonidel napib osalemisvõimekust.** Kuna paljud huvigrupid põhinevad liikmete vabatahtlikul panusel ega oma palgalist meeskonda, tunnevad partnerid teravat aja- ja inimressursi puudust ning ootavad riigilt suuremat panust partnerite institutsionaalse võimekuse arendamisse.

⁴¹ Riigikantselei strateegiabüroo (2015). Kaasamisprojektide rahastamise kriteeriumid. Kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/kaasamisprojektide_rahastamise_kriteeriumid_marts2015.pdf

88. Kaasamise peamised kitsaskohad on seega seotud ühelt poolt **kaasamisprotsessi korralduse ja vormiga**, teisalt aga **erinevate osapoolte ootuste, hoiakute ja oskustega** ning laiemal institutsionaalse ja poliitilise kontekstiga. Tulemuseks on osalemise vähenemine tegelik mõju otsustele ehk olukord, mida partnerid nimetavad kriitiliselt „näiliseks kaasamiseks“. Seda ilmestab ka ühe intervjuueeritud Rahandusministeeriumi ametniku murelik tõdemus, et „*formaalselt ju tõesti kaasatakse*“, aga kuna „*rahul pole ei meie ega nemad [partnerid]*“, on vaja leida võimalusi sisukamaks koostööks partneritega.
89. Käesoleva hindamise tulemused kinnitavad seega varasemate uuringute tulemusi,⁴² mis on toonud Eesti puhul esile huvitava vastuolu partnerlusnõude formaalse täidetuse ning partnerite endi tunnetuse vahel. Samuti saab lõppjärgeldusena sõnastada, et võrreldes perioodi eelhindamisega⁴³ ei ole partnerite kaasamises olulisi muutusi toimunud.
90. Kuivõrd hoiakute muutmine on pikaajaline protsess, puudutavad soovitusel kaasamise parendamiseks eelkõige kaasamise korraldust, kus on võimalik kiiremini muutusi läbi viia:
91. **Soovitus 1: Leppida partneritega kaasamise eesmärkides ja protsessis aegsasti kokku**

Tulemuslik kaasamine algab selge kaasamisprotsessi kokkuleppimisest partneritega. Kuna paljud kaasamistegevused toimuvad valdkonnapõhiselt, oleks soovitatav koostada programmide ettevalmistamisel lisaks riiklikule kaasamise kavale ka **valdkondlikud kaasamise kavad**. Ministeeriumid peaksid omavahel ja koos partneritega kokku leppima kaasamise erinevate etappide **selgetes eesmärkides**, partneritelt **sisendi kogumise, kasutamise ja tagasisidestamise viisides** ning **kaasamise formaatides ja kanalites**. Valdkondlik kaasamise kava peaks olema avalikustatud ja hõlpsasti veebist leitav (sh lingitud erinevatele asjakohastele veebilehtedele, nt struktuurifondid.ee). Soovitatavalt võiks kava olla „elav dokument“, mis on avatud muudatustele kogu programmiperioodi vältel, kui kaasajad ja kaasatavad seda ühiselt vajalikuks peavad.

92. **Soovitus 2: Kaasata partnereid järjepidevalt kogu programmitsükli vältel**

Hindamise käigus koguti valdkondlike partnerite esindajatelt kaasamise häid näiteid nii struktuurivahendite protsessist kui ka laiemalt. Sõltumata valdkonnast sarnanesid kõik edulood kolme tunnuse poolest: 1) kokku olid toodud kõik olulised osapooled ja tekitatud reaalne dialoog; 2) kaasamine oli toimunud järjepidevalt ja pikaajaliselt, enamasti mitme aasta vältel; 3) kaasamisprotsessiks planeeriti ressursse ning anti osapooltele piisavalt aega seisukohtade kujundamiseks, erimeelsuste läbivaidlemiseks ja lahenduste kokkuleppimiseks, kasutades sisulist arutelu võimaldavaid kaasamisformaate, milleks peetakse arutelukohtumisi ja ümarlaudu. Ka struktuurivahendite kavandamisel ja rakendamisel tuleks kaasamist käsitleda pikaajalise tervikprotsessina, mis hõlmab partnerite järjepidevat kaasamist erinevatesse etappidesse. Pika perspektiivi silme ees hoidmist aitab toetada ka partneritega kokku lepitud kaasamise kava. Kogu tsükli vältel on oluline teadlikult planeerida aega ja formaate erinevate seisukohtade põhjalikuks arutamiseks.

93. **Soovitus 3: Kaasata võimalikult palju võimalikult varases faasis**

Kuna programmide ettevalmistamise varases faasis nähakse rohkem ruumi kaasärääkimiseks ja partnerite sisendi arvessevõtmiseks, on oluline jätkata ja tugevdada partnerite osalust programmitsükli varases etappides. See on partnerite sõnul ka faas, kus on võimalik arutleda rohkem sisuliste eesmärkide kui dokumentide sõnastuse üle. Erilist tähelepanu tuleks pöörata

⁴² Tatar, M. (2016). The Impact of the European Union Cohesion Policy on Multilevel Governance in Estonia: Subnational Empowerment and Mobilisation. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika mõju mitmetasandilisele valitsemisele Eestis: Kohaliku omavalitsustasandi võimustamine ja kaasatus poliitikakujundamisse. Kättesaadav: <https://digi.lib.ttu.ee/i/?5143>; Sweco & Spatial Foresight & Nordregio (2016) Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_partner_report_en.pdf; Riigikantselei 2018. Kaasamise ja mõjude hindamise uuring 2018. Kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/kaasamise_ja_mojude_hindamise_uuringu_raport_2018.pdf

⁴³ Poliitikauuringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus (2013). 2014–2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/20142020_perioodi_eli_vahendite_kasutamise_eelhindamine.pdf

partnerite kaasamisele **meetmete väljatöötamisel ja meetme tingimuste koostamisel**. Siin saab heaks näiteks pidada Siseministeeriumi poolt ankeetküsitluses jagatud kogemust, kus hiljem programmi rakendamisse kaasatav partnerasutus „*kaasati meetmetegevuse kujundamisesse juba meetmete nimekirja koostamise järgselt ning meetmetegevuse kujundamine toimus koostöös partneriga. Tulemuseks on mõjus programm.*“

94. **Soovitus 4: Selgitada kaasamisprotsesside eesmärgi ja piiranguid**

Erinevates programmitsükli etappides ja erinevate kanalite kaudu partnereid kaasates tuleks anda osalejatele iga kord süstemaatiliselt infot selle kohta, mis on antud kaasamisprotsessi eesmärk ning millist rolli täidab konkreetne kaasamisprotsess kogu struktuurivahendite planeerimise ja rakendamise protsessis. Selline info võiks kuuluda hea tavana koosolekute sissejuhatuse või sisendi palumiseks saadetud e-kirja juurde. Seejuures tuleks partnereid informeerida protsessile eelnenud ja sellele järgnevatest etappidest ning selgitada, milliseid programmi aspekte on võimalik antud etapis mõjutada ning millised on kõnealuse kaasamisprotsessi raamid ja piirangud.

95. **Soovitus 5: Lihtsustada osalemist ja sisendi andmist**

Et teha partneritele sisendi andmine lihtsamaks ning tagada sisendi parem vastavus kaasajate ootustele, tuleks partneritelt sisendit küsides esmalt selgitada põhimõisteid ning täpsustada, milliste aspektide kohta tagasisidet oodatakse ja millised on peamised otsustuskohad. Dokumentide koostamisel tuleks kasutada sõnastust ja stiili, mis on arusaadav ka mitteekspertidele, ning tuua tekstis välja konkreetseid kohad, millele enim tagasisidet oodatakse.

Kaasamisel tuleks rohkem arvestada ka väiksemate ressurssidega ja väljaspool suuremaid linnu tegutsevate organisatsioonide võimalustega. Käimasolev Eesti 2035 strateegiaprotsess, mille raames kavandatakse ka EL-i vahendeid, on hea näide positiivsetest arengutest – kohtumisi korraldatakse teadlikult ka väljaspool Tallinna ja Tartut ning tehakse jõupingutusi, et minna ise kaasatavate juurde. Samuti võiks kaaluda aruteludel osalemise kulude hüvitamist väiksemate ressurssidega organisatsioonidele. Euroopa partnerluse käitumisjuhendi Artikkel 17 pakub välja võimaluse hüvitada tehnilise abi vahenditest muuhulgas ka organisatsioonide osalusulusid programmide ettevalmistamist ja elluviimist käsitlevatel kohtumistel. Osalusbarjääride leevendamiseks tasub seda võimalust kaaluda.

96. **Soovitus 6: Planeerida kaasamiseks ja osalemiseks piisavalt aega**

Ajapuudust täheldati senistes kaasamisprotsessides kroonilise probleemina, mis takistab sisukat osalemist ja seisukohtade läbirääkimist oma liikmetega. Seetõttu on väga oluline arvestada juba varakult, kaasamisprotsesse planeerides, ajakavasse sisse aeg, mis kulub partneritel oma liikmete kaasamiseks.

Piisava aja võimaldamine on vajalik ka selleks, et anda kaasamisega tegelevatele ametiasutustele aega saadud sisendi põhjalikuks läbitöötamiseks, partneritele tagasiside andmiseks ning vajadusel kohtumiste kokkukutsumiseks erimeelsuste lahendamiseks. Kaasamise hea tava, milles riik on kodanikuühendustega kokku leppinud, soovib üldreeglina jätta partneritele sisendi andmiseks neli nädalat, kuid väiksema ajaraami korral on abi ka sellest, kui partnereid on peatsest konsultatsiooniprotsessist ette teavitatud ja nad saavad oma liikmete kaasamisel vastava ajaraamiga arvestada. Kindlasti aga ei peeta piisavaks vähem kui nädala pikkuseid tähtaegu. Optimaalseks sisendi andmise ajaks võiks seega pidada olenevalt teemast pigem kaks kuni neli nädalat.

97. **Soovitus 7: Anda partnerite ettepanekutele süstemaatiliselt tagasisidet**

Partnerite jaoks peaks iga kaasamisetapi puhul olema läbipaistev, kuidas erinevatest ettepanekutest lähtudes konkreetse lõpptulemuseni jõuti. Seepärast peaks tagasiside kuuluma kohustuslikuna iga kaasamisprotsessi juurde ning tagasiside andmise vormis võiks kokku leppida juba kaasamise kava kujundades. Tagasiside andmise juures on oluline valikuid selgesõnaliselt põhjendada ja esitada tagasiside viisil, mis võimaldaks partneritel aru saada, mil määral on nende sisendit arvesse võetud ja kui ei ole, siis millistel põhjustel. Siin on sobiv

korrata 2014–2020 perioodi eelhindamise aruandes⁴⁴ toodud head näidet Maaelu Arengukava juhtkomisjonist, kus on lisaks kirjalikule tagasisidele korraldatud ettepanekute ja vastuste läbiarutamiseks ka kohtumisi, et aidata selgitada valikute tausta ja lahendada vastuolusid.

98. Soovitus 8: Kasutada kaasamisvormina rohkem arutelukohtumisi

Hindamisest tuli selgelt välja, et partnerid eelistavad osalemisformaadina silmast silma arutelukohtumisi ning ka ministeeriumid töid selle üldiselt hästi toimunud kaasamisviisina välja. Seega on soovitatav tõsta arutelude ja ümarlaudade osakaalu kaasamisformaadina. Kaasamise parandamiseks rakendamisfaasis on oluline tuua rakenduskava seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide töösse rohkem interaktiivset arutelu ja dialoogi julgustavaid formaate, sh saata kompaktsed kirjalikud materjalid osalejatele aegsasti ette ning pühendada koosolekutel rohkem aega sisulisele arutelule, järgides seejuures soovitusi 4 ja 5. Seirekomisjoni püüdlused komisjoni formaadi muutmiseks ja mitmekesistamiseks on samm õiges suunas.

99. Soovitus 9: Arendada ja ühtlustada valdkondlike komisjonide formaati

Valdkondlike komisjonide potentsiaal partnerite sisulise kaasamise formaadina on praeguse praktika põhjal alakasutatud. Valdkondlike komisjone võib näha ühe olulisema kaasamiskanalina rakendusperioodil, kus partnerid saaksid sisuliselt ja soovitud formaadis olla valdkonna oluliste arutelude juures. Seega tuleks tõsiselt läbi mõelda ja kesksel koordineerimisel täpsemalt defineerida valdkondlike komisjonide roll ja formaat, sh minimaalsed nõuded partnerite kaasamisele ja soovitud aruteluformaatide osas. Miinimumina võiks valdkondlikele komisjonidele soovitada järgnevat: 1) leppida komisjoni töös osalevate partneritega kokku pikaajalises kaasamise kavas ja protseduurides; 2) kui partneritega ei ole kokku lepitud teisiti, järgida partnerite kaasamisel kaasamise hea tava põhimõtteid, sh anda mahukamate küsimuste korral partneritele ettepanekute kujundamiseks kolm-neli nädalat aega; 3) korraldada komisjoni koosolekuid eelkõige silmast silma arutelukohtumiste formaadis, minimeerides seejuures ettekannete osakaalu (saata infomaterjalid osalejatele tutvumiseks ette) ning suurendades sisulise arutelu ja mõttevahetuse osakaalu kohtumistel. Partnerite ja ka teiste ametkondade jaoks peaks olema selge ja läbipaistev, kuidas iga valdkondlik komisjon töötab ja millistel alustel on partneritel võimalik selles osaleda. Läbipaistvuse parandamiseks tuleks info valdkondlike komisjonide kohta teha süstemaatiliselt veebis kättesaadavaks (vt ka soovitus 1 ja 10).

100. Soovitus 10: Parandada info kättesaadavust veebis

Üldpildi parema kättesaadavuse ning osalemisest huvitatud partnerite hõlpsama ligipääsu huvides oleks soovitatav koondada ühte kohta (nt veebilehele struktuurifondid.ee) terviklik info erinevate kaasamisprotsesside ja osalemisvõimaluste kohta kogu rahastamisperioodi vältel. Ülevaade peaks hõlmama ka viiteid valdkondlikele kaasamistegevustele.

Valdkondlike komisjonide tööprotsessi läbipaistvuse suurendamiseks tuleks veebis kättesaadavaks teha peamine info iga valdkondliku komisjoni kohta, sh valdkondlike komisjonide liikmete nimekirjad, peamised ülesanded ja töökord, koosolekute päevakavad, protokollid ja arutelu all olevad dokumendid. Head näited sedalaadi info võimalikust esitamisviisist on näiteks Eesti Maaelu Arengukava 2014–2020 seirekomisjoni veebileht⁴⁵ ja ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 seirekomisjoni veebileht.⁴⁶

101. Soovitus 11: Kaaluda valdkondlike kaasamistegevuste paremat kesket suunamist ja toetamist

Juba perioodi eelhindamine tõi probleemina välja valdkondliku kaasamise ebaühtluse ja kesksete miinimumnõuete puudumise. Kaasamise ebaühtlus on püsinud ka rakendamise vältel. Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna valdkonnanõunikud osalevad küll valdkondlike

⁴⁴ Poliitikauringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus (2013) 2014–2020 perioodi ELI vahendite kasutamise eelhindamine Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/20142020_perioodi_eli_vahendite_kasutamise_eelhindamine.pdf

⁴⁵ Maaeluministeerium. Seirekomisjon. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukava-mak-2014-2020/seire-ja-hindamine/seirekomisjon>

⁴⁶ Riigi Tugiteenuste Keskus. Seire. Kättesaadav: <https://www.struktuurifondid.ee/et/seire>

komisjonide koosolekutel, kuid intervjuudele tuginedes pigem ebaregulaarselt ning puudub terviklik pilt, kuidas valdkondlikes komisjonides partnereid kaasatakse. Selleks et tugevdada valdkondlike komisjonide rolli kaasamisformaadina, oleks soovitatav kaaluda, kas ja kuidas saaks valdkondlikke seireprotsesse ja kaasamistegevusi rohkem keskselt toetada. Kaasamispraktika ühtlustamiseks ja tõhustamiseks oleks soovitatav anda konkreetsemaid suuniseid valdkondlike komisjonide tööks (vt ka soovitus nr 9) ning luua koostöö- ja kogemuste vahetamise formaadid valdkondlike komisjonide juhtministeeriumide vahel, et õppida juba olemasolevatest headest praktikatest.

102. Soovitus 12: Arendada partnerite võimekust ja strateegilist partnerlust riigiga

Kaasamist EL-i vahendite kontekstis ei ole partnerite hinnangul mõistlik vaadelda eraldiseisvalt kaasamisest üldisesse poliitikakujundamise protsessi. Vähendamaks ametnike koormust üksikute kaasamisprotsesside juhtimisel, oleks ministeeriumidel kasulik hoida oma valdkonna võtmepartneritega pidevat sidet, et arusaam partnerite vajadustest ja seisukohtadest oleks pidevalt olemas. Valdkonnas tegutsevaid organisatsioone tuleks proaktiivselt osalemisvõimalustega kursis hoida – miinimumina võiks partneritele saata e-kirjaga lühikesi teavitusi parasjagu toimuvate protsesside kohta ning jälgida, et veebileht põhjalikuma infoga oleks ajakohane. Partnerite põhikontaktiks nii laiema kaasamise kui ka SF protsessi kontekstis on enamasti ministeerium(id), kes vastutavad valdkonna eest, milles partner tegutseb. Seega peaks teavitamisega üldjuhul tegelema valdkonna juhtministeerium, kel peaks olema terviklik ülevaade kaasamisprotsessidest antud valdkonna meetmete raames. Partnerluse toetamiseks saab soovitada järgmisi meetmeid:

- **Projektide rahastamine võtmepartnerite institutsionaalse võimekuse arendamiseks.** Prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ raames viiakse käesoleval rakendusperioodil ellu Eesti Tööandjate Keskliidule ja Ametiühingute Keskliidule suunatud toetusmeetet, mille eesmärk on tõsta tööturu osapoolte võimekust osaleda poliitikakujundamise protsessides. Meetme raames toetatakse muuhulgas koolitustegevusi, sisemiste juhtimis- ja kaasamisprotsesside arendamist, osalemist koostöövõrgustikes jpm. Sarnase toetusmeetme sihtgruppi võiks edaspidi laiendada ning pakkuda institutsionaalset arendustoetust ka vabaühenduste katusorganisatsioonidele.
- **Pikaajalise strateegilise partnerluse arendamine ministeeriumide ja partnerite vahel koos vastava rahalise toega.** Vastastikku tulusa partnerluse arendamiseks tuleks ministeeriumidel senisest enam korraldada koostööd võtmepartneritega mitmeaastaste strateegiliste partnerluse lepingute kaudu, milles lepitakse kokku ühiste eesmärkides, tegevustes ja koostööviisides. Sedalaadi partnerlus ei peaks hõlmama üksnes EL-i vahendeid, kuid toetaks tulemuslikku kaasamist ka EL-i vahenditega seotud protsessides. Koostööleppes peaks kaasnema institutsionaalne toetus, mis võimaldaks partnerorganisatsioonidel partnerlusse tugevamalt panustada, nt palgata töötaja, kelle ülesannete hulka kuuluks sisuline koostöö ministeeriumiga ning ka oma organisatsiooni liikmetelt sisendi kogumine.
- **Avaliku sektori ja vabaühenduste ühiste koolituste jätkamine ning info levitamine olemasolevate koolitusvõimaluste kohta.** Alates 2018. aastast on ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ tegevuse 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“ raames korraldatud koolitusi poliitikakujundamisega tegelevatele ametnikele ja mittetulundusühingutele, mis hõlmavad ka kaasamisprotsesside juhtimiseks ja neis osalemiseks vajaliku kompetentsi arendamist. Hindamisest tuli välja, et enamik vabaühendusi ei olnud teadlikud, et koolitusprogrammi sihtrühm hõlmab ka mittetulundusühinguid. Käesoleval perioodil tuleks seega partnereid antud koolitusprogrammist aktiivsemalt teavitada ning kaaluda ühiste koolitustegevuste jätkamist järgmisel rahastamisperioodil. Soovitatav oleks kasutada teavitamiseks erinevaid kanaleid. Näiteks võiks erinevaid võimalusi mainida seirekomisjonis ja valdkondlikes komisjonides, samuti saaks info levitamisel teha koostööd Vabaühenduste Liiduga ja ka teiste valdkondlike olulisemate ühendustega, kes kodanikuühenduste katusena saaks oma liikmetele enda infokanaleid pidi koolitusvõimalusest teada anda või seda neile meelde tuletada.

- **Jätkuv tugi kaasamisprojektidele⁴⁷**, mis aitaks parandada ministeeriumide oskusi partnerite kaasamisel läbi konkreetse kaasamisprotsessi.

⁴⁷ Vt Riigikantselei. Kaasamisprojektid 2015 – 2020. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>

B.2 Partnerite kaasamist puudutavad nõuded ja käitumisjuhised

Alusdokumendid:

- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006.
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 240/2014, 7. jaanuar 2014, millega sätestatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud Euroopa partnerluse käitumisjuhend.
- Kaasamise hea tava (Eesti).

Tabel 1 Detailsem väljavõte raamdokumentidest ja nõuetest tulenevad hindamisküsimused:

	EP/EN ühissätete määrus, artikkel 5	Euroopa partnerluspõhimõtete käitumisjuhend	Kaasamise hea tava ⁴⁸	Dokumentidest tulenevad hindamisküsimused
1. Millised sihtrühmad peavad olema kaasatud?	ÜLDPÕHIMÕTTED: Partnerlus peab hõlmama järgmisi partnereid: a) pädevad linnade ja muud avaliku sektori asutused; b) majandus- ja sotsiaalpartnerid; c) asjaomased kodanikuühiskonda esindavad organid, sealhulgas keskkonnapartnerid, valitsusvälised organisatsioonid ning sotsiaalse kaasatuse, soolise võrdõiguse ja mittediskrimineerimise edendamise eest vastutavad organid.	ÜLDPÕHIMÕTTED: • Valitavad partnerid peaksid kõige paremini esindama asjaomaseid sidusrühmi. • Valikumenetlused peaksid olema läbipaistvad ning võtma arvesse liikmesriikide institutsioonilist ja õigusraamistikku ning riiklikku ja piirkondlikku pädevust. • Partnerite hulka peaksid kuuluma avaliku sektori asutused, majandus- ja sotsiaalpartnerid ning kodanikuühiskonda esindavad organid, keskkonnapartnerid, kogukonnapõhised ja vabatahtlikud organisatsioonid, kes on võimelised oluliselt mõjutama partnerluslepingu ja programmide rakendamist või keda partnerluslepingu ja programmide rakendamine võib oluliselt mõjutada. • Erilist tähelepanu tuleks pöörata nende elanikkonnarühmade kaasamisele, keda programmid võivad	Valitsusasutus selgitab välja huvirühmad, keda väljatöötatav otsus mõjutab. Huvirühmaks võib olla nii füüsiliste isikute kogum kui ka juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, keda kavandatav otsus võib mõjutada, kes osalevad otsuse rakendamisel või kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus. Huvirühmade ringi laiendatakse kaasamise käigus vajaduse järgi. Osalemine ei eelda juriidiliselt määratletud staatust või juriidilist suhet otsust ettevalmistava asutusega.	1.1 Kas kaasatud partnerid hõlmavad peamisi sihtrühmi, keda EL-i vahendite rakendamine mõjutab või kel on programmide poolt mõjutatavates valdkondades selgelt väljendatud huvid? 1.2 Kui esinduslik, mitmekesine ja tasakaalustatud on kaasatud partnerite koosseis? 1.3 Mil määral on kaasatud marginaliseeritud ja haavatavaid kogukondi esindavaid huvirühmi? 1.4 Kas partnerluslepped ja programmide väljatöötamise ja rakendamise kaasatud partnerite seas on esindatud järgmist tüüpi organisatsioonid: a) kohaliku omavalitsuse ametiasutused, sh suuremaid

⁴⁸ Kaasamise hea tava on sõnastatud eelkõige siseriiklikku õigusloomeprotsessi silmas pidades, seega mitmed hea tava nõuded ei ole üks ühele ülekantavad EL-i vahendite planeerimise ja kasutamise protsessile. Küll aga on kaasamise heas tavas välja pakutud soovitusel rakendatavad ka kaasamisele EL-i vahendite kontekstis.

		mõjutada, kuid kellel võib olla keeruline neis kaasa rääkida, eriti kõige haavatavamad ja marginaliseeritud kogukonnad, kelle puhul valitseb suurim diskrimineerimis- või sotsiaalse tõrjutuse risk, eeskätt puuetega inimesed, migrandid ja romad. PARTNERLUSLEPPESSE KAASATAVAD: Partnerluslepingu puhul määravad liikmesriigid partnerid kindlaks vähemalt järgmiste sidusrühmade seast: a) pädevad piirkondliku, kohaliku, linna- või muu valitsemistasandi ametiasutused, sealhulgas: • piirkondlikud ametiasutused, kohalike ametiasutuste riigi tasandi esindajad ning suurimaid linnu ja linnapiirkondi esindavad kohalikud ametiasutused, kelle pädevus on seotud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatava kasutamisega; • kõrgkoolide, haridus- ja koolitusasutuste ning uurimiskeskuste riigi tasandi esindajad, pidades silmas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatavat kasutamist; • muud määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 4–8 osutatud horisontaalsete põhimõtete⁴⁹ kohaldamise eest vastutavad avaliku sektori asutused, eelkõige kooskõlas nõukogu direktiivi 2000/43/EÜ (2), nõukogu direktiivi 2004/113/EÜ (3) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2006/54/EÜ (4) loodud võrdset kohtlemist edendavad organid;		linnu ja linnapiirkondi esindavad asutused; b) haridus-, teadus- ja koolitusasutused; c) võrdset kohtlemist ja säästvat arengut edendavad asutused; d) valdkondlikud katusorganisatsioonid; e) ettevõtjate esindusorganisatsioonid; f) kodanikuühiskonda esindavad huvirühmad; g) diskrimineerimis- ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga rühmad.
--	--	---	--	--

⁴⁹ Horisontaalsed põhimõtted: partnerlus ja mitmetasandiline valitsemine, sooline võrdsuslikkus ja mittediskrimineerimine, säästev areng.

		b) majandus- ja sotsiaalpartnerid, sealhulgas: - riigi tasandil tunnustatud sotsiaalpartnerite organisatsioonid, eelkõige sektoriüleised organisatsioonid ja sektoripõhised organisatsioonid, mille valdkond on seotud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatava kasutamisega; - riigi tasandi kaubanduskojad ja ettevõtjate ühendused, kes esindavad majandusvaldkondade ja -harude üldhuvi, pidades silmas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatavat kasutamist ning vajadust tagada suurte, keskmise suurusega, väike- ja mikroettevõtjate ning sotsiaalmajandusvaldkonna esindajate tasakaalustatud esindatus; c) kodanikuühiskonda esindavad organid, nagu keskkonnapartnerid, valitsusvälised organisatsioonid ning sotsiaalse kaasatuse, soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise edendamise eest vastutavad organid, sealhulgas: - organid, kes tegutsevad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatava kasutamisega ning määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 4–8 osutatud horisontaalsete põhimõtete kohaldamisega seotud valdkondades, lähtudes nende esinduslikkusest ning võttes arvesse nende geograafilist ja temaatilist haaret, haldussuutlikkust,		
--	--	--	--	--

		asjatundlikkust ja uuenduslikkust; • muud organisatsioonid või rühmad, keda Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamine oluliselt mõjutab või tõenäoliselt oluliselt mõjutab, eeskätt diskrimineerimis- ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga rühmad. PROGRAMMIDESSE KAASATAVAD: Iga programmi puhul määravad liikmesriigid partnerid kindlaks vähemalt järgmiste sidusrühmade seast: a) pädevad piirkondliku, kohaliku, linna- või muu valitsemistasandi ametiasutused, sealhulgas: • piirkondlikud ametiasutused, kohalike ametiasutuste riigi tasandi esindajad ning suurimaid linnu ja linnapiirkondi esindavad kohalikud ametiasutused, kelle pädevus on seotud asjaomase programmi puhul rakendatavate Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatava kasutamisega; • kõrgkoolide, haridus-, koolitus- ja nõustamisteenuste osutajate ning uurimiskeskuste riigi või piirkondliku tasandi esindajad, pidades silmas asjaomase programmi puhul rakendatavate Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatavat kasutamist; • muud määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 4–8 osutatud horisontaalsete põhimõtete kohaldamise eest vastutavad avaliku sektori asutused, pidades silmas asjaomase programmi puhul rakendatavate Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide		
--	--	---	--	--

		kavandatavat kasutamist, eelkõige kooskõlas direktiividega 2000/43/EÜ, 2004/113/EÜ ning 2006/54/EÜ loodud võrdset kohtlemist toetavad organid; • muud riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi organid ja ametiasutused, kes esindavad valdkondi, kus viiakse ellu programmist rahastatavaid integreeritud territoriaalseid investeeringuid ja kohaliku arengu strateegiaid; b) majandus- ja sotsiaalpartnerid, sealhulgas: • riigi või piirkondlikul tasandil tunnustatud sotsiaalpartnerite organisatsioonid, eelkõige sektoriüleised organisatsioonid ja sektoripõhised organisatsioonid, mille valdkond on seotud asjaomase programmi puhul rakendatavate Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatava kasutamisega; • riigi või piirkondliku tasandi kaubanduskojad ja ettevõtjate ühendused, kes esindavad majandusvaldkondade või -harude üldhuvi, pidades silmas vajadust tagada suurte, keskmise suurusega, väike- ja mikroettevõtjate ning sotsiaalmajandusvaldkonna esindajate tasakaalustatud esindatus; • muud sarnased riigi või piirkondliku tasandi organid; c) kodanikuühiskonda esindavad organid, nagu keskkonnapartnerid, valitsusvälised organisatsioonid ning sotsiaalse kaasatuse, soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise edendamise eest vastutavad organid, sealhulgas:	
--	--	---	--

		• organid, kes tegutsevad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandatava kasutamisega ning määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 4–8 osutatud horisontaalsete põhimõtete kohaldamisega seotud valdkondades, lähtudes nende esinduslikkusest ning võttes arvesse nende geograafilist ja temaatilist haaret, haldussuutlikkust, asjatundlikkust ja uuenduslikkust; • organid, kes esindavad määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 34 lõikes 1 osutatud kohalikke algatusrühmi⁵⁰; • muud organisatsioonid või rühmad, keda Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamine oluliselt mõjutab või tõenäoliselt oluliselt mõjutab, eeskätt diskrimineerimis- ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga rühmad. ◦ Euroopa territoriaalse koostöö programmide puhul võivad liikmesriigid kaasata partnerlusse järgmisi sidusrühmi: • asjaomases piiriülese või riikidevahelise programmi piirkonnas tegutsevad Euroopa territoriaalse koostöö rühmitused; • ametiasutused või organid, kes on kaasatud programmi piirkonna makropiirkondlike või mere vesikonna strateegiate väljatöötamisse või rakendamisse, sealhulgas makropiirkondlike strateegiate prioriteetsete valdkondade koordinaatorid.		
--	--	---	--	--

⁵⁰ Kohalikud algatusrühmad kavandavad ja rakendavad kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaid.

2 Millistesse EL vahendite planeerimise ja kasutamise etappidesse tuleb partnereid kaasata?	ÜLDPÕHIMÕTTED: Partnerid kaasatakse partnerluslepingute ettevalmistusse ja eduaruannetesse kogu programmide ettevalmistuse ja rakendamise ajal; see hõlmab ka osalemist programmide seirekomisjonides kooskõlas artikliga 42.	ÜLDPÕHIMÕTTED: • Partnerid tuleks kaasata partnerluslepingu ja programmide ettevalmistamise ning rakendamise; partnerid peaksid olema esindatud programmide seirekomisjonides kogu programmi tsükli vältel (st ettevalmistamisel, rakendamisel, järelevalve tegemisel ja hindamisel); • Partnerid peaksid olema esindatud programmide seirekomisjonides. • Partnereid tuleks aktiivse osaluse kaudu seirekomisjonides kaasata programmi eri prioriteetide tulemuslikkuse, programme käsitlevate asjaomaste aruannete ning vajaduse korral projektikonkursside hindamisse. PARTNERLUSLEPPE ettevalmistamise etapid, millesse asjaomased partnerid peaksid olema kaasatud: • erinevuste, arenguvajaduste ja kasvupotentsiaali analüüs lähtuvalt valdkondlikest eesmärkidest, sealhulgas asjakohastes riigipõhistes soovitusel käsitletud eesmärkidest; • programmide eeltingimuste ja partnerluslepingu eelhindamise põhijärelduste kokkuvõtte, kui eelhindamise tegi liikmesriik omal algatusel; • valitud valdkondlikud eesmärgid, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide soovituslikud eraldised ja peamised oodatavad tulemused; • nende riigi ja piirkondliku tasandi programmide ja mehhanismide loetelu, millega tagatakse koordineerimine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahel ning muude liidu ja riiklike rahastamisvahendite ning Euroopa Investeerimispanka vahel;	ÜLDPÕHIMÕTTED: Eelnõude väljatöötamise käigus konsulteerib valitsusasutus huvirühmade ja avalikkusega võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel. Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud.	2.1 Kas partnereid on kaasatud partnerlusleppe ja programmide ettevalmistamisse ja rakendamisse kogu senise programmi tsükli vältel? 2.2 Kas partnereid kaasati programmide väljatöötamisse võimalikult varases etapis? 2.3 Millistesse partnerlusleppe ettevalmistamise etappidesse on partnerid olnud kaasatud? 2.4 Milliste programmide ettevalmistamise etappidesse on partnerid olnud kaasatud? 2.5 Kas partnerid on esindatud seirekomisjonides?
---	--	---	--	--

		• kord, millega tagatakse integreeritud lähenemisviisi rakendamine linnade, maapiirkondade, rannikualade, kalastuspiirkondade ning teatavate territoriaalsete erijoontega alade territoriaalse arengu toetamisel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest; • kord, millega tagatakse integreeritud lähenemisviisi rakendamine vaesusest kõige rohkem mõjutatud geograafiliste piirkondade ja kõige suurema diskrimineerimis- või tõrjutusriskiga sihtühmade erivajadustega tegelemisel, pöörates eriti suurt tähelepanu marginaliseerunud kogukondadele; • määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 5, 7 ja 8 osutatud horisontaalsete põhimõtete rakendamine. PROGRAMMIDE ettevalmistamise etapid, millesse asjaomased partnerid peaksid olema kaasatud: • vajaduste analüüs ja kindlaksmääramine; • prioriteetide ja nendega seotud erieesmärkide kindlaksmääramine või valik; • toetuste eraldamine; • programmide erinäitajate kindlaksmääramine; • määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 7 ja 8 sätestatud horisontaalsete põhimõtete rakendamine; • seirekomisjoni koosseis.		
3 Nõuded ja juhised kaasamisprotsessi korraldusele	<i>(Sisalduvad määruse põhjal loodud käitumisjuhendis.)</i>	Asjakohane teave tuleb avaldada aegsasti ja see tuleb teha hõlpsasti kättesaadavaks; partneritele tuleb anda piisavalt aega, et analüüsida ja kommenteerida peamisi ettevalmistusdokumente ning partnerlus lepingu ja programmide projekte; konsultatsiooni tulemusi tuleb levitada.	Kaasatavatele võimaldatakse piisavalt aega tagasiside andmiseks. Avalik konsulteerimine kestab neli nädalat. Põhjendatud juhtudel võib konsulteerimise kestust lühendada. Konsulteerimise kestust pikendatakse väga mahuka otsuse eelnõu puhul või muudel põhjendatud juhtudel.	3.1 Kas osalemiseks vajalik teave on olnud partneritele aegsasti ja hõlpsasti kättesaadav? 3.2 Kas partneritele on antud piisavalt aega seisukohtade formuleerimiseks ja tagasiside andmiseks?

			Huvirühmadele tuleb anda piisavalt põhjalik tagasiside mõistliku aja jooksul, üldjuhul 30 päeva jooksul konsultatsiooni lõppemisest. Kui konsultatsioon kestab kauem kui kolm kuud või toimub mitmes etapis, teeb valitsusasutus vajaduse korral vahekokkuvõtte konsulteerimise käigus saadud tagasisidest ja sellega arvestamisest, muudab vajadusel konsulteerimise ajakava ning teavitab sellest kõiki kaasatud huvirühmi. Valitsusasutus koostab konsulteerimise tulemuste kohta koondvastuse. Selles märgitakse huvirühmad, keda kutsuti konsulteerimises osalema, esitatakse tehtud ettepanekud ja märkused, selgitatakse ettepanekute või märkustega arvestamist ning põhjendatakse nendega arvestamata jätmist. Koondvastus lisatakse otsustatava küsimuse juurde ning edastatakse kõikidele huvirühmadele koos punktis 6.1 nimetatud tagasisidega. Kui tagasiside analüüs nõuab erandkorras rohkem aega kui 30 päeva, edastatakse huvirühmadele koos tagasisidega teave uuest tähtjast. Koondvastus avalikustatakse eelnõude infosüsteemis menetletava eelnõu juures ning tehakse kättesaadavaks ka pärast menetluse lõppu.	3.3 Kas partnerite ettepanekutele on antud mõistliku aja jooksul tagasisidet? 3.4 Kas partnerite kaasamise tulemused on tehtud kättesaadavaks?
4 Nõuded kaasamise kanalitele			Konsulteerimise kanalite valikul tuleb arvestada avalikkuse ja huvirühmade võimalusi konsulteerimisele saadetud dokumendile juurdepääsuks. Kui konsulteerimine eeldab laiema avalikkuse osavõttu, avaldatakse teave eelnõude infosüsteemis ja sedakaudu osalusveebis ning vajaduse korral muude kanalite kaudu.	4.1 Milliste kanalite kaudu on partnereid EL vahendite kavandamisse ja seiresse kaasatud? 4.2 Kas kasutatud kanalid on olnud partneritele sobivad ja ligipääsetavad?

5 Muud nõuded ja soovitud		Partnerluse tõhusaks rakendamiseks tuleks tugevdada asjaomaste partnerite institutsioonilist suutlikkust , rakendades suutlikkuse suurendamise meetmeid, mis on suunatud programmidesse kaasatud sotsiaalpartneritele ja kodanikuühiskonda esindavatele organisatsioonidele	Oluliste eelnõude avaliku konsulteerimise lõppemisel analüüsib valitsusasutus kaasamise tulemuslikkust , sealhulgas eesmärgi saavutamist, kasutatud meetodite asjakohasust, huvirühmade osalemist konsulteerimisel, teavitamise ja tagasiside andmise toimimist ning huvirühmade rahulolu kaasamisega . Selleks küsib valitsusasutus tulemuslikkuse kohta hinnangut ka kaasatud huvirühmadelt.	5.1 Kas ja kuidas on programmiperioodil tegeletud partnerite institutsionaalse võimekuse tõstmisega ? 5.2 Kas on uuritud partnerite hinnanguid kaasamisprotsessile ning rahulolu kaasamisega?
----------------------------------	--	--	--	---

Lisa C Projektide valikukriteeriumide analüüsi valim

Tabel 2 Valikukriteeriumide analüüsi meetme tegevuste valim

Nr	Meetme tegevuse nr ja nimi	RA	RÜ	Fond	Rakendus-skeem*
1	2014–2020.1.6.2 Täiskasvanutele kvaliteetse ja asjakohase täienduskoolituse ja ümberõppe pakkumine kutse- ja erialase kvalifikatsiooni tõstmiseks ning elukestva õppe võtmepädevuste parandamiseks	HTM	Innove	ESF	AT, vooruline
					TART
2	2014–2020.2.2.1 Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele tööle saamist toetavad hoolekandeteenused	SOM	Innove	ESF	AT, vooruline
					TART
3	2014–2020.2.4.2 Investeeringute toetamine tervisekeskuste infrastruktuuri tõmbekeskustes, tagades kättesaadavad ja mitmekülgsed tervishoiuteenused	SOM	RTK	ERF	IK
4	2014–2020.2.5.1 Erihoolekandetasutuste reorganiseerimine	SOM	RTK	ERF	AT, vooruline
					IK
5	2014–2020.3.1.2 Tööandjaid ja töötajaid toetavad tegevused töötingimuste edendamiseks	SOM	Innove	ESF	TART
6	2014–2020.4.1.1 Institutsionaalne arendusprogramm TA asutustele ja kõrgkoolidele	HTM	Archimedes	ERF	IK
7	2014–2020.4.1.2 Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine teekaardi alusel	HTM	Archimedes	ERF	IK
8	2014–2020.4.1.4 Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks	HTM	Archimedes	ERF	AT, vooruline
9	2014–2020.4.2.3 TA programm nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondades	HTM	Archimedes	ERF	AT, jooksev
10	2014–2020.4.3.1 Investeeringud parimasse võimalikku ressursitõhusasse tehnoloogiasse; ressursijuhtimissüsteemide ja toetavate IT-rakenduste toetamine	KEM	KIK	ERF	AT, jooksev
11	2014–2020.4.3.4 Energia- ja ressursiauditite läbiviimine	KEM	KIK	ERF	AT, jooksev
12	2014–2020.4.3.5 Jäätmete ringlussevõtu toetamine	KEM	KIK	ERF	AT, vooruline
13	2014–2020.4.4.1 Arenguvajaduste väljaselgitamine ja ettevõtete arendustegevused	MKM	EAS	ERF	AT, jooksev
14	2014–2020.4.4.2 Teadusarendus tegevuse osak	MKM	EAS	ERF	AT, jooksev
15	2014–2020.5.1.2 Starditoetus	MKM	EAS ⁵¹	ERF	AT, jooksev
16	2014–2020.5.1.8 Rahvusvaheliselt huvipakkuvate turismiattraksioonide ja toetava taristu väljarändamine	MKM	EAS	ERF	AT, vooruline

⁵¹ Alates 1.04.2019 on rakendusüksuseks RTK.

17	2014–2020.5.3.1 Loomemajanduse inkubatsiooni arendamine	KUM	EAS	ERF	AT, vooruline
18	2014–2020.5.3.2 Loomemajanduse tugistruktuuride arendamine	KUM	EAS	ERF	AT, vooruline
19	2014–2020.5.3.3 Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine	KUM	EAS	ERF	AT, jooksev
20	2014–2020.5.3.4 Loomemajanduse sidumine teiste sektoritega (väikeprojektid)	KUM	EAS	ERF	AT, jooksev
21	2014–2020.5.3.7 Loomemajanduse taristu ja tehnoloogilise võimekuse arendamine	KUM	EAS	ERF	AT, vooruline
22	2014–2020.5.4.2 Piirkondlikud algatused tööhõive ja ettevõtlikkuse edendamiseks	RM	RTK	ERF	TART, jooksev
23	2014–2020.5.4.3 Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringud (töökohtade loomine)	RM	RTK	ERF	AT, vooruline
24	2014–2020.5.4.4 Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringud (töökohtade ja teenuste kättesaadavuse parandamine)	RM	RTK	ERF	AT, vooruline
25	2014–2020.6.1.1 Korterealamute rekonstrueerimise toetamine	MKM	KredEx	ÜF	AT, jooksev
26	2014–2020.6.2.1 Kaugküttekatelde renoveerimine ja/või rajamine ning kütuse vahetus	MKM	KIK	ÜF	AT, vooruline
27	2014–2020.6.2.2 Amortiseerunud ja ebaefektiivse soojustorustiku renoveerimine ja/või uue soojatorustiku rajamine	MKM	KIK	ÜF	AT, vooruline
28	2014–2020.6.2.4 Lokaalsete kütelahenduste ehitamine kaugkütelahenduse asemel	MKM	KIK	ÜF	AT, jooksev
29	2014–2020.6.4.1 Biometaani tootmise ja transpordisektoris tarbimise toetamine	MKM	KIK	ÜF	AT, vooruline
30	2014–2020.7.1.1 Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni-süsteemide, sh joogiveepuhastite ja reoveepuhastite ehitamine ja rekonstrueerimine ühisveevärkides ja reoveekogumisaladel	KEM	KIK	ÜF	AT, jooksev
31	2014–2020.8.1.7 Vooluveekogude tervendamine (kalade rändetingimuste tagamine lõhejõgedele rajatud paisudel)	KEM	KIK	ÜF	AT, vooruline
32	2014–2020.10.2.1 Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes	MKM	KIK	ÜF	AT, vooruline
33	2014–2020.12.1.2 Tippjuhtide arendamine	RM	RTK	ESF	TART
34	2014–2020.12.3.1 Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)	MKM	RIA	ERF	AT, jooksev / vooruline

* AT – avatud taotlemine; TART - toetuse andmine rakendusametuste tegevuseks; IK – investeeringute kava

Lisa D Valikukriteeriumide võrdlus ja seotus projektide tulemuslikkusega

D.1 Projektide valikukriteeriumide võrdlus

Tabel 3 Projektide valikukriteeriumide võrdlus

RÜ	MT	Skeem	Üldiste valikukriteeriumide kasutamine					
			Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele	Projekti põhjendatus	Projekti kulu-efektiivsus	Toetuse taotleja/saaja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia	Projekti mõju läbivatele teemadele	Lisa-kriteerium
Archimedes	4.1.1: T1	IK	30%	30%	25%	15%	N/A	N/A
Archimedes	4.1.1: T2-7	IK	35%	25%	10%	10%	N/A	20%
Archimedes	4.1.2	IK	30%	20%	15%	15%	N/A	10%+10%
Archimedes	4.1.4	AT (V)	25%	25%		50%	N/A	N/A
Archimedes	4.2.3	AT (J)	30%	21%	21%	18%	10%	N/A
EAS	4.4.1.1	AT (J)	35%	20%	15%	30%	N/A	N/A
EAS	4.4.1.2	AT (J)	55%	10%	13%	13%	N/A	10%
EAS	4.4.2.1	AT (J)	20%	50%		30%	N/A	N/A
EAS	4.4.2.2	AT (J)	38%	20%	8%	4%	N/A	30%
EAS	5.1.2 ⁵²	AT (J)	35%	25%	15%	25%	N/A	N/A
EAS	5.1.8.1	AT (V)	40%	20%		20%	N/A	20%
EAS	5.1.8.2	AT (V)	50%	N/A	30%		N/A	20%
EAS	5.3.1	AT (V)	30%	25%	20%	25%	N/A	N/A
EAS	5.3.2	AT (V)	30%	25%	20%	25%	N/A	N/A
EAS	5.3.3	AT (J)	30%	25%	20%	25%	N/A	N/A
EAS	5.3.4	AT (J)	30%	25%	20%	25%	N/A	N/A
EAS	5.3.7	AT (V)	30%	25%	20%	20%	N/A	N/A
Innove	1.6.2	AT (V)	20%	25%	15%	15%	5%	20%
Innove	1.6.2	TART	JAH*	JAH*	JAH*	JAH *	JAH*	N/A
Innove	2.2.1.1	AT (V)	6	5	3	2	2	N/A
Innove	2.2.1.2	AT (V)	8	13	8	4	N/A	2
Innove	2.2.1	TART	JAH*	JAH*	JAH*	JAH *	JAH*	N/A
Innove	3.1.2	TART	JAH*	JAH*	JAH*	JAH *	JAH*	N/A
Kredex	6.1.1	AT (J)	JAH	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
KIK	4.3.1	AT (J)	50%	10%	30%	10%	N/A	N/A
KIK	4.3.4	AT (J)	1+1+1		1+1	N/A	N/A	N/A
KIK	4.3.5	AT (V)	JAH	JAH	JAH	N/A	N/A	N/A
KIK	6.2.1	AT (V)	30+20+5 / 25+5	N/A	30/15	5	N/A	10/30 + 10
KIK	6.2.2	AT (V)	20+20	N/A	N/A	20	N/A	20+20
KIK	6.2.4	AT (J)	JAH	JAH	JAH	JAH	N/A	N/A

⁵² Alates 1.04.2019 on rakendusüksuseks RTK.

KIK	6.4.1	AT (V)	3	JAH	JAH	JAH	N/A	3+3
KIK	7.1.1	AT (J)	JAH	JAH	JAH	N/A	N/A	N/A
KIK	8.1.7	AT (V)	JAH	JAH	JAH	JAH	N/A	N/A
KIK	10.2.1	AT (V)	20%		25%	20%	10%	25%
RIA	12.3.1	AT (V)	7%	20%	16%	15%	4%	38%
RIA	12.3.1	AT (J)	7%	20%	16%	15%	4%	38%
RTK	2.4.2 I voor	IK	30%	25%	15%	15%	15%	N/A
RTK	2.4.2 II voor: T1	IK	30%	25%	15%	15%	15%	N/A
RTK	2.4.2 II voor: T2	IK	25%	30%	20%	15%	10%	N/A
RTK	2.5.1	AT (V)	23%	29%	22%	15%	7%	N/A
RTK	2.5.1	IK	30%	30%	25%	15%	N/A	N/A
RTK	5.4.2	TART	JAH*	JAH*	JAH*	JAH *	JAH*	N/A
RTK	5.4.3	AT (V)	60%		40%		N/A	N/A
RTK	5.4.4	AT (V)	60%		40%		N/A	N/A
RTK	12.1.2	TART	JAH*	JAH*	JAH*	JAH *	JAH*	N/A

D.2 Projektide valikukriteeriumide seos projektide tulemuslikkusega

Tabel 4 Kokkuvõte lõpetatud projektide valimi alusel teostatud analüüsist: hindepunktide ja projektide tulemuslikkuse võrdlus

MT	Lõpetatud projekte 31.12.2018	Valimi projekte	Näitajate täitmine	Meetme eesmärk	Hinnang projektide tulemusl ikkusele	Kommentaariid	Valimi punktide keskmine	MT hindepunktid (kõik projektid)			
								MIN	MAX	AVG	SD
1.6.2	1	1	TÄIDETUD	Kutse- ja erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute osakaal on suurenenud ja elukestva õppe võtmepädevused paranenud.	TÄIDETUD	Koolitusel osalejad said inspiratsiooni oma eluga edasi liikumiseks: võtnud käsile oma terviseteemad, läinud tööle või kooli edasi õppima.	71,00	66,00	92,00	75,69	7,39
2.4.2	2	2	TÄIDETUD	Tagada kvaliteetsete tervishoiuteenuste kättesaadavus inimeste tööhõives püsimiseks ja hõivesse naasmiseks.	INFO PUUDUB	Lõpetatud projektid on planeeritud mahus ellu viidud, kuid pole teada tulemuslikkust meetme eesmärkide osas.	76,00	62,00	96,00	76,45	7,03
4.2.3	7	3	ÜHES PROJEKTIS TÄIDETUD, KAHES OSALISELT	TA suunatus Eesti riigi, ühiskonna ja majanduse vajadustele nii teadustegevuses kui ka selle tulemuste rakendamisel, mis omakorda panustab tootlikkuse ja konkurentsivõime tõusu. Riik on rakenduslike uuringute ja ettevõtete arendustööde tark eestvedaja ja teadusasutused teevad tihedat koostööd valitsusasutuste ja ettevõtetega. TA muudab majandusstruktuuri teadmiste- mahukamaks ning paraneb kasvuvaldkondade ettevõtluse hõive ja lisandväärtuse osakaal majanduses ja ekspordis.	KAHES PROJEKTIS TÄIDETUD, ÜHES OSALISELT	Projektid on saavutanud oma planeeritud tulemused osaliselt. Pole teada, kas TA asutuste motivatsioon ja valmisolek rakendusuuringute läbiviimiseks on tõusnud.	3,80	2,11	4,66	3,58	0,60
4.3.1	4	3	TÄIDETUD	Suurema energia- ja ressursisäästu saavutamine ettevõtetes.	TÄIDETUD	Võeti kasutusele energia- ja ressursitõhusaid lahendusi	INFO PUUDUB				
4.3.4	54	6	TÄIDETUD	Suurema energia- ja ressursisäästu saavutamine ettevõtetes.	TÄIDETUD	Viidi läbi auditeid, mis on toetuse andmise eesmärk. Ettevõtted said auditi tulemusena suurema selguse oma ressursside kasutusest ning võimalustest neid säästa.	INFO PUUDUB				

4.4.1	36	8	OSAD ÜLETÄIDETUD, OSAD TÄIDETUD, OSAD ALATÄIDETUD	Ettevõtete rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmine läbi pikaajaliste arenguplaanide koostamise ning arenguplaanist lähtudes ettevõtte tarviklikuks arenguks vajalike teenuste osutamise.	POOLTES PROJEKTIDES TÄIDETUD, POOLTES OSALISELT**	Kõiki planeeritud eesmärgi ei saavutatud, kuid on hinnatud siiski edukaks ja tulemuslikuks. Lühiajalised tegevused on eesmärgi saavutanud, kuid tulemused meetme eesmärgi osas selguvad pikemas plaanis.	2,99	2,66	3,71	3,01	0,22
4.4.2	438	22	TÄIDETUD	Ettevõtete rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmine läbi pikaajaliste arenguplaanide koostamise ning arenguplaanist lähtudes ettevõtte tarviklikuks arenguks vajalike teenuste osutamise.	TÄIDETUD	Eesmärgid täidetud, v.a kahes projektis osaliselt.	3,28	2,50	4,00	3,18	0,43
5.1.2	24	5	OSAD ÜLETÄIDETUD, OSAD TÄIDETUD, OSAD ALATÄIDETUD	Meetme tulemusena on olulisel määral kasvanud ettevõtjate ambitsioonikus, loovus, üldine ettevõtlikkus, sh positiivne hoiak ettevõtlusega alustamiseks, jätkusuutlike alustavate ettevõtjate hulk ning tegutsevate ettevõtjate majandustulemused; Eesti on konkurentsivõimeline ja atraktiivne sihtkoht.	ENAMIKUS PROJEKTIDES TÄIDETUD OSALISELT	Enamasti viidi projektid ellu edukalt, peamiselt jäid täitmata tööhoive kasvu näitajad, teised näitajad täidetud.	2,75	2,50	3,50	2,94	0,31
5.3.1	4	3	OSAD ÜLETÄIDETUD, OSAD TÄIDETUD, OSAD ALATÄIDETUD*	Siduda kultuuri- ja loomevaldkondades olevat potentsiaali ettevõtlusega, et soodustada uute ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu, tõsta ekspordivõimekust ning luua teistele majandussektoritele loomemajanduse kaudu lisandväärtust ärimudelite, toodete ja teenuste ning müügi ja turunduse arendamisel.	TÄIDETUD	Lühiajalised eesmärgid on täidetud, kuid pikem mõju eesmärgi osas pole teada.	2,61	2,57	2,69	2,61	0,06
5.3.2	5	3	OSAD ÜLETÄIDETUD, OSAD TÄIDETUD, OSAD ALATÄIDETUD*	Siduda kultuuri- ja loomevaldkondades olevat potentsiaali ettevõtlusega, et soodustada uute ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu, tõsta ekspordivõimekust ning luua teistele majandussektoritele loomemajanduse kaudu lisandväärtust ärimudelite, toodete ja teenuste ning müügi ja turunduse arendamisel.	TÄIDETUD	Varieerunud on abi saanud ettevõtete arvu näitaja, kuid sisuliselt on tegevused viidud ellu vastavalt plaanile.	3,39	3,17	3,67	3,36	0,21

5.3.3	89	9	TULEMUST KAJASTAVAD NÄITAJAD TÄITMATA*	Siduda kultuuri- ja loomevaldkondades olevat potentsiaali ettevõtlusega, et soodustada uute ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu, tõsta ekspordivõimekust ning luua teistele majandussektoritele loomemajanduse kaudu lisandväärtust ärimudelite, toodete ja teenuste ning müügi ja turunduse arendamisel.	TÄIDETUD OSALISELT	Alatäidetud on loodud lisandväärtuse ja/või ekspordi müügitulu näitaja (kõikides projektides vähemalt üks näitaja alatäidetud). Projektid täitsid oma eesmärgi osaliselt või täielikult, kuid mõju saavutamine meetme eesmärkide osas on pikemaajalisem.	2,97	2,50	3,75	2,99	0,26
5.3.4	1	1	TULEMUST KAJASTAVAD NÄITAJAD TÄITMATA*	Siduda kultuuri- ja loomevaldkondades olevat potentsiaali ettevõtlusega, et soodustada uute ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu, tõsta ekspordivõimekust ning luua teistele majandussektoritele loomemajanduse kaudu lisandväärtust ärimudelite, toodete ja teenuste ning müügi ja turunduse arendamisel.	TÄIDETUD OSALISELT	Otsesed tegevustele seatud eesmärgid täidetud, kuid müügitulu ja lisandväärtuse näitajad pole (veel) täidetud.	2,65	2,65	2,65	2,65	-
5.3.7	2	2	NÄITAJAD TÄITMATA*	Siduda kultuuri- ja loomevaldkondades olevat potentsiaali ettevõtlusega, et soodustada uute ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu, tõsta ekspordivõimekust ning luua teistele majandussektoritele loomemajanduse kaudu lisandväärtust ärimudelite, toodete ja teenuste ning müügi ja turunduse arendamisel.	TEGEVUSED HILINENUD	Tegevuste lõpetamine on edasi lükkunud, mõju näitajate osas avaldub alles pärast tegevuste lõpetamist.	INFO PUUDUB				
5.4.2	32	6	OSAD ÜLETÄIDETUD, OSAD TÄIDETUD, OSAD ALATÄIDETUD	Tööhõive ja ettevõtlusaktiivsus on kasvanud väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi.	2/3 PROJEKTIDES TÄIDETUD TÄIELIKULT, TEISTES OSALISELT	Tegevustes osalenute arv varieerub suurel määral sihttasemete osas - on täidetud, ületäidetud ning alatäidetud näitajaid, kuid see viitab pigem tegevuste sisule kui tulemuslikkusele. Sisuliselt on arengule suunatud tegevusi tehtud kas planeeritult või osaliselt.	2,85	2,77	3,51	3,09	0,23
5.4.3	23	5	TULEMUSE NÄITAJAD TÄITMATA, MAHU TÄITAJAD TÄIDETUD	Tööhõive ja ettevõtlusaktiivsus on kasvanud väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi.	TÄIDETUD	Mitte-rahalist toetust saanud ettevõtete arv täidetud või ületäidetud, aga tööhõive näitajad on alatäidetud. Sisuliselt on otsesed eesmärgid täidetud, kuid pikemaajaline mõju tööhõive osas avaldub hiljem.	3,40	2,83	3,90	3,36	0,23

5.4.4	7	3	TÄIDETUD	Tööhõive ja ettevõtlusaktiivsus on kasvanud väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi.	TÄIDETUD	Projektid täitsid neile püstitatud eesmärgid.	3,80	3,09	4,00	3,58	0,28
6.1.1	240	12	TÄIDETUD	Energiatarbimise vähendamine lõpptarbija juures. Energiasõltuvuse ja kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine.	TÄIDETUD	Indikaatorid kõik täidetud ja ka sisulised tegevused tulemuslikud.	INFO PUUDUB				
6.2.1	15	3	OSALISELT TÄIDETUD	Energia lõpptarbimise vähendamine soojuse efektiivsema tootmise ja edastuse arvelt.	TÄIDETUD	Seadmed on paigaldatud, CO ₂ kokkuhoid avaldub järgmisel kütteperioodil.	75,00	7,50	90,00	62,65	18,79
6.2.2	30	6	TÄIDETUD	Energia lõpptarbimise vähendamine soojuse efektiivsema tootmise ja edastuse arvelt.	TÄIDETUD	Saavutatud on planeeritud energiasääst, v.a kahes hilinevad projektis, mis pole veel käivitunud.	43,21	10,00	92,89	56,24	15,08
6.4.1	3	2	OSALISELT TÄIDETUD	Käivitada biometaan tootmise ja transpordisektoris tarbimise pilootprojekt(id).	TÄIDETUD	Tanklad loodud, kuid biometaan polnud kättesaadav, mistõttu osa indikaatoreid on saavutamata.	8,50	3,00	9,50	7,22	1,52
7.1.1	198	10	OSALISELT TÄIDETUD	Kvaliteedinõuetele vastav joogivesi enam kui 2000 inimest teenindavates veevärkides ja nõuetekohane reovee kogumine ning puhastamine üle 2000 inimest teenindava koormusega reoveekogumisaladel.	TÄIDETUD	Sisuliselt tegevused teostati ning tagati joogivee kättesaadavus. Osad näitajad on alatiidetud projektide muudatuste tõttu.	INFO PUUDUB				
8.1.7	3	2	TÄIDETUD	Kaitstavate liikide ja elupaikade seisund on paranenud.	TÄIDETUD	Tööd on teostatud planeeritud mahus ja indikaatorid täidetud.	INFO PUUDUB				
10.2.1	28	6	OSAD ÜLETÄIDETUD, OSAD TÄIDETUD, OSAD ALATÄIDETUD	Raudtee arendamine, ühendamine teiste liikumisviisidega ning keskkonnasõbralike ja vähese CO ₂ -heittega transpordisüsteemide, sh siseveeteede ja meretranspordi, sadamate ning eri transpordiliikide ühendamine/parandamine.	TÄIDETUD	Tööde eesmärgid saavutati.	2,33	1,00	3,00	2,37	0,58
12.3.1	111	12	TÄIDETUD	Avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt	TÄIDETUD	Kõik indikaatorid on täidetud ning ka sisuliselt on tegevused tulemuslikult teostatud.	INFO PUUDUB				

* Meetme 5.3 tegevuste puhul on näitajate täitmine ette nähtud üks või kaks aastat pärast projekti elluviimist (järelaruande, mitte lõpparuandega). Seetõttu ei saa praegu järeldada, et näitajad jäävad täitmata.

** Meetme tegevuse 4.4.1 eelarvest ja projektidest moodustab valdava osa alategevus 4.4.1.1 („Ettevõtte arenguprogramm“), kus eesmärk täidetakse üldjuhul mitme projektiga. Seetõttu ei saa üksikute projektide näitajate põhjal tegevuste tulemuslikkuse kohta järeldust teha.

Lisa E Projektide valikumetoodikate võrdlus

E.1 Avatud taotlemine: jooksev

103. Avatud jooksva taotlemise skeemiga meetme tegevusi oli valimis kokku 13. Neist viie RÜ-ks oli EAS, nelja puhul KIK, samuti oli valimis üks Archimedese, üks RTK, üks KredExi ja üks RIA jooksva taotlemisega MT. RÜ-d on enamasti lisaks TAT-ile sätestanud oma valikumetoodikad, mis on tavaliselt iga MT kohta erinevad, kuid sisaldavad ühisosi. Seetõttu on analüüs esitatud suuresti RÜ-de kaupa.

Valikumetoodika kooskõla üldise valikumetoodikaga

104. Seirekomisjoni heaks kiidetud valikumetoodika põhimõtete järgi toimub **avatud jooksva taotlemisel** hindamine valikukriteeriumide lõikes või kriteeriumide koondhindele sätestatud lävendile vastavuse põhjal. Eelarve mahu piires rahuldatakse need taotlused, mis vastavad või ületavad seatud lävendi. Lävend võib olla sätestatud kas minimaalse hindepunktide summana või kirjeldades lävendile vastavuse asjaolusid või eeldusi.⁵³
105. Hindamise valimisse kuulunud jooksva taotlusvooru MT-des kasutatakse erinevaid hindamislahendusi. EAS-i, Archimedese ja RIA rakendatavate MT-de puhul kasutatakse hindepunktidel põhinevat lävendit, samas kui KredExi MT-des hindepunkte ei anta ning lävend on määratud TAT-i tingimustele vastavuse kaudu (toimub vastavuse hindamine). KIK-i rakendatavates MT-des on näiteid mõlemast praktikast.
106. Hindepunktidel põhineva jooksva taotlemise korral on rakendatud ländid kas üksikute valikukriteeriumide lõikes, koondhindele või mõlemale. Kõikides analüüsitud EAS-i meetmetes on ländid sätestatud nii valikukriteeriumidele kui ka koondhindele. Valimis olnud Archimedese rakendatavas MT-s 4.2.3 olid ländid sätestatud vaid üksikutele valikukriteeriumidele. EAS-i MT-des on koondhinde ländiks 2,50 punkti (skaalal 0–4) ning ükski valikukriteerium ei tohi olla alla 2,00⁵⁴. Sealjuures on näiteks MT 4.2.3 puhul meetme eesmärkidele vastavuse kriteeriumile omistatud kõrgem länd kui ülejäänud kriteeriumidele. Sarnaselt EAS-ile on ka RIA MT-s 12.3.1 on ländid sätestatud mõlemale – nii kriteeriumidele kui ka koondhindele (samal MT-s toimub ka vooruline taotlemine, vt ptk 2.2). Kriteeriumide ja koondhinnete ländid on kirjas tabelis 5.
107. KredExi ja osade KIK-i rakendatavate jooksvate taotlusvoorudega MT-de puhul ei toimu hindepunktide andmist ning ländile vastamiseks tuleb täita TAT-is toodud eeldused. KredExi MT 6.1.1 puhul hindavad taotlusi RÜ töötajad, kes kaasavad projektide hindamiseks ehituseksperdiisi. Projekti rahastamise otsuse aluseks on asjaolu, kas projekt vastab TAT-i nõuetele ning MT toetuse andmise eesmärkidele. Sisulist hindepunktide andmist ega taotluste võrdlemist ei toimu. Seda võib pidada põhjendatuks, kuna tegevuse eesmärgi täitmise seisukohast⁵⁵ ei ole määrav, milline nõuetele vastav projekt toetust saab, kui täidetakse energiasäästu nõudeid.
108. Sarnast praktikat rakendab KIK osade jooksvate taotluste puhul (MT 6.2.4, 7.1.1), kus hindepunktide andmist ei ole ning toimub TAT-i tingimuste vastavushindamine. Hindamislehtedel on küll välja toodud TAT-is toodud hindamiskriteeriumid (MT 6.2.4 kõik üldised valikukriteeriumid, MT 7.1.1 puhul ainult panustamine eesmärk, projekti põhjendatus ja kuluefektiivsus), kuid hinnang neile antakse ainult „jah“/„ei“ skaalal. Toetuse saamiseks peavad olema kõik tingimused täidetud, mida võib käsitleda ländina. Samas toimub näiteks MT-s 4.3.1, mille RÜ-ks on samuti KIK, hindepunktide andmine skaalal 0–4. Ländiks on seatud, et iga üksik valikukriteerium peab olema >0 ning koondhinne peab olema vähemalt 1,2

⁵³ „ÜKP fondide seirekomisjoni poolt kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele“.

⁵⁴ MT 4.4.1.2 puhul puudub länd neljandal valikukriteeriumil.

⁵⁵ Meetme eesmärgiks on „Energiatarbimise vähendamine lõpptarbija juures. Energiasõltuvuse ja kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine“.

- ehk 30% võimalikust. MT 4.3.4 puhul rakendab KIK küll hindepunkte, kuid kuna skaala on 1 või 0 ning vastavalt TAT-ile on toetuse andmise eelduseks vastavus kõikidele kriteeriumidele, võib seda siiski vaadelda pigem vastavuse hindamise, mitte hindepunktide andmisena.
109. Üldise valikumetoodika kohaselt tuleb hindepunktide andmisel mitme valikukriteeriumi puhul määrata neile osatähtsus, mis võib olla kas võrdne või erinev, ning hindepunktide skaala. Kõikides valimi MT-des, kus hindepunkte antakse, on valikukriteeriumidele määratud osatähtsus⁵⁶ ning neile on omistatud hindepunktide skaala (Tabel 5). EAS, Archimedes ja RIA kasutavad sarnast viiepunktilist skaalat (EAS-i ja KIK-i puhul 0 kuni 4 ja Archimedese ja RIA puhul 1 kuni 5).
 110. Samuti tuleb üldise valikumetoodika kohaselt antud hindepunkte ja lävendile vastavust või mittevastavust põhjendada, v.a juhul, kui iga hindepunkti andmise ja lävendile vastavuse aluseks olevaid asjaolusid on metoodikas kirjeldatud. EAS-i MT-des on punktid 0, 2 ja 4 lahti kirjutatud ning 1 ja 3 on tähistatud vahepealse hinnanguna. Samas peavad hindajad kõik antud punktid ära põhjendama. MT-s 4.2.3 on kõik punktid kinnitatud hindamismetoodikas lahti kirjutatud ning hindajad peavad igat antud punkti põhjendama. Ka nende MT-de puhul, kus toimub vastavuse hindamine TAT-i nõuete osas (mitte hindepunktide andmine), tuleb hindajatel nõuetele vastavust või mittevastavust põhjendada.
 111. Enamiku MT-de puhul (4.2.3, 4.4.1.1, 4.4.1.2, 5.3.3, 5.3.4) toimub hindamine kahes etapis. Esimeses hindab taotlust RÜ enda töötaja või eksperdid ning teises etapis liigub taotlus komisjoni, kes teeb ettepaneku taotluse rahuldamiseks, osaliseks rahuldamiseks, kõrvaltingimustega rahuldamiseks või rahuldamata jätmiseks. Otsuse kinnitab RÜ. Erandiks on EAS-i MT-d 4.4.2.1, 4.4.2.2 ja 5.1.2⁵⁷, kus lõpliku hindamise ja otsuse teeb EAS-i vanemkonsultant, sest EAS-is on otsustustasand delegeeritud vastavalt sisekorras sätestatud toetuse summa piirmääradele.
 112. Ekspertide kaasatus on määruse tasandil kõikidesse MT-desse sisse kirjutatud. EAS-i vaadeldud MT-des kasutati majavälist ekspertiisi harva, kuid näiteks turismitoetuste puhul osaleb kõikide taotluste hindamisel turismiarenduskeskuse ekspert, kes töötab EAS-i teises üksuses (st majasisene ekspert). RÜ enda sõnul ei ole lihtsamates MT-des tarvis ekspertiisi kasutada ning enamasti on hindamiskomisjonides ka vajalik ekspertiis olemas. Archimedese MT-s 4.2.3 teevad eksperdid kogu esimese etapi hindamise.
 113. Üldise hindamismetoodika põhimõtete järgi peab olema määratud valikukriteeriumide hindepunktide kõikumise lubatav maksimaalne vahemik ja käitumisreegel lubatust suurema kõikumise korral, v.a juhul, kui toimub konsensuslik hindamine. Archimedese MT-s 4.2.3 toimub komisjonis konsensuslik hindamine. EAS-i MT-des 4.4.2 ja 5.1.2 ei ole hindamiskomisjoni ja lõpliku otsuse teeb RÜ enda töötaja (ei saa tekkida punktide kõikumist). MT-des 4.4.1, 5.3.3 ja 5.3.4 toimub lõplik hindamine hindamiskomisjonis ja otsus tehakse lihthäälteenamusega ning arvamuste suur lahknevus protokollitakse. Üldises hindamismetoodikas ettenähtud käitumisreeglit hindepunktide lahknevuse korral eraldi välja toodud ei ole.
 114. Seirekomisjoni kinnitatud metoodika alusel peab avatud jooksva taotlemise puhul eelarve täitumise korral olema sätestatud käitumisreegel võrdsete tulemustega taotluste vahel valiku tegemiseks (nt eraldiseisev kriteerium, liisuheitmine). Kõigi EAS-i MT-de puhul on sellekohane punkt MT määruses kirjas. Selle järgi saab registreeritud taotluste, mille kohta ei ole tehtud rahuldamise või rahuldamata jätmise otsust, rahaline summa kohe vähemalt võrdseks meetme tegevuse eelarve vaba jäägiga ja taotlusi menetletakse nende esitamise järjekorras. MT 4.2.3 puhul ei ole sellekohast punkti ei määruses ega kinnitatud hindamismetoodikas olemas. Seni ei ole vastavasisulise punkti puudumine MT-s 4.2.3 projektide valikut mõjutanud, kuna eelarve täitumiseni pole veel jõutud. RIA MT-s 12.3.1 eelistatakse eeltaotlust, millel on kõrgem suurima osakaaluga valikukriteeriumi hinne. KIK-i MT-de puhul on määruses ära toodud, et toetuse

⁵⁶ V.a MT 4.3.4, kus antakse küll hindepunkte, kuid mida tegelikkuses peaks käsitlema siiski vastavuse hindamisena.

⁵⁷ Alates 1.04.2019 on rakendusüksuseks RTK.

taotlemine kestab kuni taotlusvooru eelarve ammendumiseni, kuigi otsest käitumisreeglit pole nimetatud.

115. **Kokkuvõtvalt** erinevad jooksva taotlemisega voorude valikumetoodikad olulisel määral konkreetsete tegevuste eripäradest. Võib üldistada, et RÜ-de-siseselt on praktikad erinevate MT-de hindamisel sarnased. Vaatamata erinevustele on kõikide uuritud MT-de valikumetoodikad üldise valikumetoodikaga kooskõlas. Ainukese tähelepanekuna võib välja tuua üldises metoodikas ette nähtud selge käitumisreegli mittesätestamist võrdsete tulemustega taotluste vahel valimiseks, mis pole praktikas siiski probleemiks kujunenud.

Valikukriteeriumide kooskõla üldiste valikukriteeriumidega

116. Valimisse kuulunud MT-de valikukriteeriumid oli suures osas vastavuses üldiste valikukriteeriumidega. MT-des, kus valikukriteeriumid olid jagunenud alakriteeriumideks (4.2.3, 4.4.1.2, 4.4.2.2), kajastusid üldised valikukriteeriumid alakriteeriumides. Näiteks MT-s 4.2.3 hinnati taotleja suutlikkust kahes erinevas valikukriteeriumi alakriteeriumis. Teisalt, MT-s 4.4.2.1 ei olnud küll alakriteeriume, kuid kaht üldistele valikukriteeriumidele vastavat kriteeriumi hinnati ühe kriteeriumi alt. KredExi meetmes 6.1.1 eraldi valikukriteeriume ei kasutata, vaid hinnatakse vastavust määruse nõuetele. Samuti ei toimu MT-s 4.3.4 eraldi hindepunktide andmist taotleja suutlikkusele ning MT 7.1.1 puhul taotleja suutlikkusele.
117. Uuritud MT-de valikukriteeriumide osakaalud olid põhjendatud ja üldjuhul MT spetsiifikale vastavad. Näiteks MT-s 4.4.2.2 on taotleja suutlikkuse kriteeriumi osakaal kogupunkti summas võrreldes teiste MT-dega küll väga väike, kuid seda seetõttu, et rõhuasetus on teenusepakkuja, mitte taotleja võimekusel. Teisalt, intervjuul Archimedesega mainiti, et MT-s 4.2.3 on ehk äriplaani hindamisel liiga suur osakaal: kuna toetatakse rakendusuringuid, peaks arendusplaani – mille alusel uuring tehakse – olema suurem kaal. Samas leiti, et taotleja majanduslik efektiivsus on oluline, et tagada projektide elluviimine, mistõttu äriplaani osakaal on jällegi põhjendatud.
118. Enamikus MT-des, v.a MT 4.4.2.1 ja 12.3.1, oli projekti mõju meetme eesmärkidele kõige suurema osakaaluga kriteerium. Enamiku MT-de puhul oli kuluefektiivsus kõige väiksema osakaaluga kriteerium. Seotust läbivate teemadega on hinnatud vaid MT-s 4.2.3 ja 12.3.1. MT-s 4.2.3 hinnati seotust regionaalse arenguga, keskkonnahoiuga, kodanikuühiskonna arenguga, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdsete võimaluste tagamisega, ühtse riigivalitsemisega ja infoühiskonna edendamiseks vaid siis, kui see oli kohane taotluse sisust tulenevalt. MT-s moodustavad lisakriteeriumid kokku suurima osakaalu kõigis valikukriteeriumides.
119. Seirekomisjonis kinnitatud valikukriteeriumidele on lubatud lisada meetme spetsiifikast tulenevaid valikukriteeriume. Kahes EAS-i MT-s – 4.4.1.2 ja 4.4.2.2 – hinnatakse taotlusi lisakriteeriumi arvesse võttes. MT 4.4.1.2. lisakriteerium hindab projekti mõju koostööle kutseõppeasutuste, rakenduskõrgkoolide või ülikoolidega teadus- ja arendustegevuse valdkonnas ning projekti panust nutika spetsialiseerumise kasvualadesse. MT 4.4.2.2 lisakriteeriumiks oli projekti mõju taotleja ja teenuseosutaja vahelise pikaajalise koostöö tekkimisele. Mõlema lisakriteeriumi kaasamine hindamisse on meetmespetsiifikast lähtuv. Ka RIA MT-s olid kasutusel lisakriteeriumid – kokku kolm kriteeriumi, mis samuti lähtusid otseselt meetme spetsiifikast.
120. RÜ-des ollakse üldjuhul rahul valikukriteeriumide ja nende osakaaluga. EAS-is mainiti, et ettevõtluse MT-de (4.4.1.1, 4.4.1.2, 4.4.2.1, 4.4.2.2, 5.1.2) kriteeriumid võiksid paindlikumad olla. Samas loomemajanduse MT-de puhul leiti, et mida rohkem on kriteeriumid lahti kirjutatud, seda vähem tekib taotlejatel küsimusi. Jooksva taotlemise korral tehti ettevõtlusmeetmete osas ettepanek, et valikukriteeriumid võiks olla vähem detailsed – liigne killustatus ja väikesed detailid võivad üldpilti ülemäära mõjutada – oluline peaks olema suur pilt ehk see, kas ettevõtte väärrib toetust või mitte.
121. EAS-i töötajate sõnul ei ole tugevad taotlused valikukriteeriumide tõttu kõrvale jäänud, küll on toetust saanud mõned üksikud projektid, mis ei ole suutnud projekti eesmäärke saavutada. Samas on selliste projektide osakaal siiski ebaoluline ning see ei mõjuta toetuse andmise lõppeesmärkide saavutamist. Samas, probleemseid ja ebaõnnestunud projekte ning

tagasinõudeid on kõikides vaadeldud MT-des olnud vähe. Peamiseks põhjuseks, miks projektid ebaõnnestuvad, on muudatused ärikeskkonnas. Ka vaideid on vaadeldud MT-des olnud üksikuid.

122. **Kokkuvõtvalt** on MT-de valikukriteeriumid vastavuses üldkriteeriumidega ning meetme spetsiifikast lähtuvalt lahti kirjutatud. Valikukriteeriumid on alakriteeriumide abil üldjuhul lahti kirjutatud ning aitavad RÜ sõnul taotlusi põhjalikult (mõnede EAS-i MT-de puhul ehk liigagi põhjalikult) hinnata. Vaatamata sellele, et mitme MT puhul ei ole valikukriteeriumides säilitatud üks ühele vastavust üldiste valikukriteeriumidega, on taotluste menetlemisel nendele vastavust siiski hinnatud – kas siis alakriteeriumides või ühes kriteeriumis koos. Tähelepanekuna tuleb välja tuua läbivatesse teemadesse panustamise vähest kriteeriumina kasutamist.

Tabel 5 Valikukriteeriumide võrdlustabel avatud jooksva taotlemise meetmete tegevuste korral (VK = valikukriteeriumid)

RÜ	Archim	EAS							RIA	KredEx	KIK			
MT	4.2.3	4.4.1.1	4.4.1.2	4.4.2.1	4.4.2.2	5.1.2 ⁵⁸	5.3.3	5.3.4	12.3.1	6.1.1	4.3.1	4.3.4	6.2.4	7.1.1
Valikukriteeriumid														
Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele	30%	35%	55%	20%	38%	35%	30%	30%	7%	JAH	50%	1+1+1	JAH	JAH
Projekti põhjendatus	21%	20%	10%	50%	20%	25%	25%	25%	20%	N/A	10%****		JAH	JAH
Projekti kuluefektiivsus	21%	15%	13%		8%	15%	20%	20%	16%	N/A	30%	1+1	JAH	JAH
Toetuse taotleja/saaja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia	18%	30%	13%	30%	4%	25%	25%	25%	15%	N/A	10%****	N/A	JAH	N/A
Projekti mõju läbivatele teemadele	10%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Lisakriteerium	N/A	N/A	10%*	N/A	30%**	N/A	N/A	N/A	38%***	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Hindamisskaala	1-5	0-4	0-4	0-4	0-4	0-4	0-4	0-4	1-5	hindepunkte ei anta	0-4	1 või 0	JAH/EI hindepunkte ei anta	JAH/EI hindepunkte ei anta
Koondhinde lävend	puudub	>=2,50	>=2,50	>=2,50	>=2,50	>=2,50	>=2,50	>=2,50	>=2,60	kõik TAT-i tingimused täidetud	kõik vastavustingimused täidetud + koondhinne >= 30% ehk 1,2.	vastab kõikidele VK-dele	kõik TAT-i tingimused täidetud	kõik TAT-i tingimused täidetud
Valikukriteeriumide lävendid	VK 1 >= 3,0; VK 2-4 >=2,00	kõik VK-d >=2,00	VK-d 1-3 >= 2,00, VK 4 lävend puudub	kõik VK-d >=2,00	kõik VK-d >=2,00	kõik VK-d >=2,00	kõik VK-d >=2,00	kõik VK-d >=2,00	>=1,50		kõik VK-d > 0	kõik VK-d > 0		

*Projekti kuulumine meetme eelistuste hulka: hinnatakse projekti mõju koostööle kutse, rakenduskõrg- või ülikoolidega TA valdkonnas. Samuti hinnatakse projekti panust nutika spetsialiseerumise kasvualadesse (IKT, tervisetehnoloogiad ja -teenused, ressursside efektiivsem kasutamine). Eelistatakse projekte, mis vastavad vähemalt ühele nõudele.

** Projekti mõju taotleja ja teenuseosutaja vahelise pikaajalise koostöö tekkimisel. NB! MT-des 4.2.3, 4.4.1.2, 4.4.2.2 hinnati mõnesid üldisi valikukriteeriume alakriteeriumides, st et tabelis ei vasta valikukriteeriumide osakaal mitte määruses toodud protsentidele, vaid kriteeriumide osakaal on leitud alakriteeriumide ja valikukriteeriumide korrutisena.

***Projekti sisaldumine taotleja IKT-investeeringute eesmärkides või taotlejaasutuse IKT-strateegias ning paremus eesmärgi saavutamise võimalikes alternatiivides (11%), projekti uudsus, mis loob taotlejale mõõdetavat väärtust ning ühiskonnale sotsiaalset ja majanduslikku kasu (13%), projekti tegevuste jätkusuutlikkuse põhjendatus (14%).

****Valikumethodika näeb ette kokku 20% osakaalu taotleja suutlikkusele ja projekti põhjendatusele. Kuna tegemist on kahe erineva üldise valikukriteeriumiga, on need analüüsis tinglikult jaotatud kaheks (10% / 10%).

Allikas: hindajate süntees TAT-ide ning RÜ valikumethodikate alusel

⁵⁸ Alates 1.04.2019 on rakendusüksuseks RTK.

Metoodika selgus ja läbipaistvus

123. Selle rakendusskeemi MT-de hindamised on olnud selged ja läbipaistvad. MT-sid puudutav info (sh RÜ valikumetoodikad, hindamiskomisjonide koosseis) on taotlejatele kättesaadav. RÜ valikumetoodikad pole avalikustatud mõne üksiku KIK-i MT puhul, kuid nende taotlusi hinnatakse TAT-ile vastavuse põhjal ning kuna valikumetoodikad kriteeriume sisuliselt ei täpsusta, ei saa seda pidada puuduseks. Valikusüsteemide läbipaistvuse tagamiseks toimuvad ka taotlejate nõustamised (infopäevad, eelnõustamised) enne taotluse esitamist (kõikide MT-de puhul) ning vajadusel ka taotluse menetlemise jooksul (nt EAS-i puhul).
124. Kõikides MT-des saavad taotlejad menetluse lõpus otsuse, kus nad saavad näha neile antud hindeid kriteeriumide lõikes ning antud hindepunktide põhjendusi. Intervjuudel kinnitasid RÜ-d, et toetust mitterahastamisotsuse arusaamatuse osas. Nendes MT-des, kus lõplik hindamine ja taotluse rahuldamise otsuse tegemine toimub hindamiskomisjonis, on viimasel õigus esimeses etapis antud hindeid muuta, kuid sellisel juhul tuleb muudatusi kajastada hindamisaruandes. Seega, kõik etapid ja neis tehtud muudatused peavad olema põhjendatud ja taotlejale avalikustatud.
125. RÜ-de kinnitusel on ka hindajate endi hinnangul kasutatavad valikukriteeriumid arusaadavad ning selgelt lahti kirjutatud Näiteks, EAS-is korraldatakse hindajatele koolitusi, et tagada kriteeriumide mõistetus. Ka Archimedes on hoolitsenud selle eest, et hindajatel oleks hindamisprotsess selge. Vastavuspõhiste hindamiste puhul võib olla keerulisem hinnata taotluse tegelikku vastavust tehnilistele nõuetele, kuid selle tagamiseks on hindamisse kaasatud valdkondlike eksperte (nt KredExis on rakendatud ehituslik ekspertiis).
126. RÜ-delt saadi kinnitust, et selles rakendusskeemis on palju täiendava infoga arvestamist ning otsuseni jõutakse põhjaliku kaalutlemise teel. Kuna jooksva taotlemise korral ei ole võrdlusbaasi nagu voorulisel taotlemisel, tuleb iga taotluse rahastamisotsus põhjalikult läbi kaaluda. Kui hindajal tekib kahtlusi kriteeriumide täitmise osas, saadetakse taotlejatele täiendava info päringud. Samuti kasutatakse näiteks MT 4.4.2.1 puhul praktikat, et kui kaheldakse taotleja võimekuses, korraldatakse temaga kohtumine. Lisaks kutsutakse (MT-s 4.4.1.1) taotleja aeg-ajalt hindamiskomisjonidesse oma projekti tutvustama.

E.2 Avatud taotlemine: vooruline

127. Valimisse kuulus 16 MT-d, kus rakendatakse avatud voorulise taotlemise skeemi. Kuue MT puhul oli RÜ-ks KIK, nelja puhul EAS, kolme puhul RTK, kahe MT hindamist korraldas Innove ning üks MT kuulus Archimedese ja üks RIA alla.
128. EAS-i kõikides MT-des toimus hindamine kahes etapis. Kõigepealt hindas taotlusi valikukriteeriumide lõikes EAS-i töötaja, kelle hinnang edastati teises etapis valdkondlikule hindamiskomisjonile. Turismi MT-des (5.1.8.1 ja 5.1.8.2) toimusid vastavalt vajadustele eelpaikvaatlused (näiteks kui tegemist oli ehitusobjektidega). Ka RTK-s ja RIA-s toimus hindamine kahes etapis. Eelpaikvaatlused on ehitusprojektide puhul põhjendatud ja vajalikud, kindlustamaks, et toetust rakendatakse seal, kus see on taotluse järgi lubatud. Esimesena hindasid hindamiskomisjoni liikmed taotlusi individuaalselt ning teises etapis, komisjoni koosolekul, koostati koondhinnang ühiselt. Archimedese MT-s 4.1.4 toimus kolmeetapiline hindamine. Esimeses etapis hindasid kohalikud- ja väliseksperdid taotlusi individuaalselt. Teises etapis hindasid taotlusi samad eksperdid, aga seekord komisjonis ühiselt. Kolmandas etapis peeti läbirääkimisi taotlejate ja komisjoni liikmete vahel. Selles MT-s toimusid vajaduse korral ka läbirääkimised taotluse sisu muutmiseks, mille tulemusel hindamispunkte ümber ei tehtud, küll aga täiendasid taotlejad seetõttu oma taotlusi. Täiendatud taotlustes hinnati vastavust läbirääkimiste tulemustele ning anti lõpphinnang.
129. KIK-i rakendatavate MT-de puhul on valikukriteeriumidest rohkem rõhku pandud vastavuse kontrollile ning madalama taotlemisaktiivsusega voorudes hindamiseni tihtipeale ei jõutagi (nt MT 8.1.7, 4.3.5). See tähendab, et kui taotlusi laekub vooru eelarvest väiksemas summas, antakse toetust kõikidele, kes vastavad seatud vastavustingimustele. Esmase vastavuskontrolli

teostab RÜ projektikoordinaator, misjärel annavad projektile hinnangu hindamiseksperdid. KIK kaasab hindamisse palgatud väliseksperite. Projektid jaotatakse ekspertide vahel ära ning kõigepealt antakse individuaalne hinnang. Seejärel arutab ja kinnitab hindamiskomisjon antud hinnangud konsensuslikult. Kõikides etappides on võimalik esitada taotlejale täiendavaid küsimusi, kui hindajatel tekib kahtlus kriteeriumide täitmise osas.

130. Kuigi eelnõustamise nõue ei tulene seirekomisjoni kinnitatud valikumetoodikast ega ole taotlusvooru eelduseks, on tegemist laialt kasutusel oleva praktikaga. Eelnõustamised toimusid nii EAS-i MT-des kui ka RTK MT-des 5.4.3 ja 5.4.4. EAS-i loomemajanduse MT-des (5.3.1, 5.3.2 ja 5.3.7) leidis aset kohustuslik eelnõustamine, kus taotlusele anti hinnang hindamiskriteeriumide lõikes. Eelnõustamist pakuti ka turismi MT-des, kuid mitte kohustuslikus korras. RTK-s on taotlejal samuti õigus saada osa eelnõustamisest⁵⁹, mille käigus juhib RÜ tähelepanu kavandatava taotluse võimalikele tehnilistele ja sisulistele puudustele ning annab soovitusi ja teeb ettepanekuid nende kõrvaldamiseks. Ka KIK-i meetmete puhul korraldatakse infopäevi ning taotlejate nõustamist või täiendavate päringute saatmist veendumaks kriteeriumide täitmises. RÜ-de sõnul on eelnõustamine ja muud taotlejate kaasamise ja teavitustegevused põhjendatud ning aitavad tagada paremad taotlused.

Valikumetoodika kooskõla üldise valikumetoodikaga

131. Üldise valikumetoodika kohaselt tuleb hindepunktide andmisel mitme valikukriteeriumi korral määrata neile osatähtsus, mis võib olla kas võrdne või erinev, ning hindepunktide skaala. Kõikides EAS-i, RTK, RIA, Innove ja Archimedese MT-des hinnati taotlusi hindepunktidega ning valikukriteeriumidele oli sätestatud erinev osakaal. Samuti oli kõigile määratud hindepunktide skaala. Üldiselt olid skaalad viiepunktilised: kas 1–5 või 0–4. RTK MT-s 2.5.1 oli osade kriteeriumide puhul kasutusel ka skaala 1–10. KIK-i elluviidavate meetmete puhul kasutati kas vastavusel põhinevat skaalat (jah/ei) või kolmepunktilist skaalat: näiteks 1,2,3; või 0, maksimumpunktid ja pooled maksimumist.
132. Seirekomisjoni kinnitatud hindamismetoodika põhimõtete järgi tuleb voorulisel taotlemisel moodustada paremusjärjestus ja rahuldatakse kõige enam hindepunkte saanud taotlused rahastamiseelarve piires. Kõikides MT-des moodustati paremusjärjestus ja kõikides MT-des, v.a enamikus KIK-i MT-des, oli sätestatud lävend kas valikukriteeriumidele, koondhindele või mõlemale (Tabel 6). Lävendi seadmine on üldise valikumetoodika järgi voorulise taotlemise puhul ette nähtud vaid siis, kui see on asjakohane. Nende KIK-i meetmete puhul, kus praegu lävendit ei ole, võiks siiski kaaluda selle seadmist, et välistada mittetulemuslike projektide rahastamist väiksema konkurentsi korral.
133. EAS-i, Archimedese, RTK ja RIA MT-des olid sätestatud ländid nii hindamiskriteeriumidele kui ka koondhindele. Näiteks MT-s 2.5.1 ei arvatud paremusjärjestusse projekti, mille koondhinne oli väiksem kui 50% maksimaalsete hindepunktide summast. RIA MT-s 12.3.1 oli koondhinne ländiks 2,60 ja ükski valikukriteerium ei tohtinud olla alla 1,50. EAS-i MT-des olid ländid üpris sarnased, vaid turismi MT-des oli koondhinne länd 0,25 punkti võrra kõrgem (2,75). RÜ enda sõnul oli see põhjendatud, sest toetuste summad olid suured ning tuli garanteerida, et vaid parimad saavad rahastuse. Sarnaselt oli kõrge koondhinne länd sätestatud ka RTK MT-des 5.4.3 ja 5.4.4 ja RIA MT-s.
134. Üldjuhul näib ländi sätestamine ka üksikutele valikukriteeriumidele olevat põhjendatud. Taotlusi hinnatakse erinevatest aspektidest ning iga aspekt on hindamiskriteeriumidesse lisatud põhjusega. Kui taotlus ei saa mingi kriteeriumi lõikes piisavalt punkte, tähendab see, et mingi oluline aspekt on täitmata või arvesse võtmata. Nii RTK kui ka EAS-i enamike MT-de puhul olid ländid sätestatud kõikidele kriteeriumidele. RTK MT-s 2.5.1 olid ländid sätestatud vaid neile kriteeriumidele, millest väga otseselt sõltus projekti elluviimine (näiteks kuluefektiivsust hindavatele alakriteeriumidele). Archimedese MT-s 4.1.4 oli länd sätestatud vaid esimesele kriteeriumile „taotleja suutlikkus“ – ländiks oli 4 (maksimumpunktide arv 5). Tegemist oli põhjendatud otsusega, sest meetme eesmärk oli toetada tippkeskusi, ning taotleja võimekusel, täpsemalt tema teaduslikul tasemel oli kande roll.

⁵⁹ Tegemist ei olnud taotluse esitamise kohustusliku osaga ning see polnud taotluse esitamisel ei eelduseks ega takistuseks.

135. KIK-i rakendataval MT 10.2.1 valikukriteeriumide skaalal 1–3 oli madalaim tase sõnastatud selliselt, et tegevused on vaid vähesel määral põhjendatud ning panustavad meetme eesmärkidesse minimaalselt.⁶⁰ Kuna puudus ka lävend, oleks nõrgema konkurentsi korral võinud rahastust saada ka projektid, mille mõju meetme eesmärkidele on kaheldav. Sellise metoodikaga kaasneb risk, et rahastatakse projekte, mis ei aita täita toetuse andmise eesmärke ega vasta ka teistele üldistele valikukriteeriumidele. RÜ enda hinnangul pole see probleemiks osutunud, kuna sellised projektid välistatakse juba vastavuskontrolli etapis. Seega võib kahtluse alla seada hindamiskaala põhjendatuse (rakendatakse skaalat, mille madalaimat taset praktikas ei kasutata). Teine võimalus mittetulemuslike projektide rahastamise vältimiseks oleks kehtestada lävend.
136. KIK-i MT-des 6.2.1. ja 6.2.2 on hindekriteeriumid määratletud selgetele numbrilistele väärtustele vastavate tasemetena. Samas on RÜ sõnul sisuline valik tehtud juba vastavuskontrolli etapis ning hindepunktideni jõutakse alles viimases järgus, kus ükski projekt pole toetusest ilma jäänud (selline olukord võib tekkida tihedama konkurentsi puhul). Lävendeid hindepunktidele seatud ei ole, seega võib väiksema konkurentsi korral toetust saada ka väga madalate hinnetega taotlus. Sisuliselt toimub nendes MT-des vastavuskontroll, kuid vooruline taotlemine on valitud selleks, et projekte hajutada.
137. Voorulise taotlemise puhul peab eelarve täitumise korral olema sätestatud käitumisreegel võrdsete tulemustega taotluste vahel valiku tegemiseks (nt eraldiseisev kriteerium, liisuheitmine). MT-s 4.1.4 eelistati taotlust, kus taotleja suutlikkust oli kõrgemalt hinnatud. Juhul, kui ka siis oli tulemus võrdne, eelistati ajaliselt varem esitatud taotlust. EAS-i LM MT-des eelistati võrdsete hindamistulemuste korral taotlust, millel oli suurem omafinantseeringu määr; kui ka see oli võrdne, eelistati taotlust, mille mõju meetme eesmärkide saavutamisele oli kõrgemalt hinnatud. EAS-i turismi MT-s 5.1.8.1 eelistati samuti projekti, mille mõju meetme eesmärkidele hinnati kõrgemalt; 5.1.8.2 puhul eelistati projekti, mis sai lisakriteeriumis⁶¹ kõrgema hinne. RIA MT-s eelistatakse taotlust, millel on kõrgem suurima osakaaluga valikukriteeriumi hinne; kui hinne on sama, liigutakse valikukriteeriumide lõikes vähem olulisema poole; kui kõikide kriteeriumide hinded on võrdsed, eelistatakse väiksema taotletava toetussummaga eeltaotlust: Viimaseks lahenduseks on liisuheitmine. Üldjuhul on võrdsete tulemuste puhuks kehtestatud käitumisreegel meetme spetsiifikast lähtuv ning see peegeldab kriteeriumide olulisust.
138. Samuti tuleb üldise valikumetoodika kohaselt antud hindepunkte ja lävendile vastavust või mittevastavust põhjendada, v.a juhul, kui iga hindepunkti andmise ja lävendile vastavuse aluseks olevaid asjaolusid on metoodikas kirjeldatud. RTK MT 2.5.1, RIA ja Archimedese kriteeriumidele antavad punktid on lahti seletatud. EAS-i MT-des on põhjendatud vaid hinded 0, 2 ja 4. Samas kui antakse hinded 1 või 3, peavad hindajad selle siiski ära põhjendama. Sarnane reegel on ka RTK MT-des 5.4.3 ja 5.4.4.
139. Hindamismetoodika põhimõtete järgi peab olema kindlaks määratud valikukriteeriumide hindepunktide kõikumise lubatav maksimaalne vahemik ja käitumisreegel lubatust suurema kõikumise korral, kui ei toimu konsensuslikku hindamist. RTK MT-des ja Archimedese MT-s hinnatakse konsensuslikult. EAS-i MT-des arvutatakse koondhinne aritmeetilise keskmisena ja kui hinded erinevad oluliselt, need protokollitakse. Kuna EAS-i hindajatele korraldatakse koolitusi, on leevendatud potentsiaalset olukorda, kus hindajad võiks kriteeriumidest erinevalt aru saada. Archimedese hinnangul ei ole suurte komisjonide puhul vastava käitumisreegli kehtestamine vajalik, kuna mõningased erinevused ei mõjuta lõpphinnangut oluliselt.
140. **Kokkuvõttes** on valimi voorulised taotlemised valikumetoodika üldiste põhimõtetega kooskõlas. Üksikute MT-de puhul näib, et on parendamisruumi ning hindamist saaks muuta

⁶⁰ „Püsilulud suurenevad oluliselt võrreldes praeguse olukorraga ja/või tegevused on vaid vähesel määral põhjendatud ning panustavad meetme eesmärkidesse minimaalselt. Näiteks on lahendatud vaid parkimise küsimus, samas kui lahendamata on jäänud kergliikluse või bussiühendusega ligipääs raudteepeatusele.“

⁶¹ Projekti vastavus väikesadamate võrgustiku kujunemisele kaasaaitamisele, millega on tagatud toimiva sadama asukoht iga 30 meremiili tagant.

täpsemaks ja optimaalsemaks. RÜ-de endi sõnul ollakse metoodikatega rahul ja praktikas ei ole suuri probleeme olnud.

Valikukriteeriumide kooskõla üldiste valikukriteeriumidega

141. Enamikus analüüsitud MT-des on valikukriteeriumide seadmisel lähtutud üldistest kriteeriumidest (Tabel 6). Sagedane praktika on see, et põhikriteeriumidena kasutatakse üldisi valikukriteeriume ning neid kirjeldatakse tegevuse eripärade vastavuse ja arusaadavuse tagamiseks alakriteeriumide kaudu (nt EAS-i, RTK ja RIA puhul). Esineb ka selliseid MT-sid, kus üldised valikukriteeriumid on sõna-sõnalt üle võetud ja meetme kontekstis lahti seletamata. Näiteks on MT 8.1.7 puhul kasutusel kriteeriumid „projekti tegevuste ajakava on realistlik“ või „kavandatud tegevused on kuluefektiivsed“ ilma täiendavate selgitusteta hindamise aluste kohta. Kuigi ka sellised valikukriteeriumid vastavad üldistele valikukriteeriumidele, ei ole neid piisavalt selgitatud, et pidada neid arusaadavaks ning tagada ühtne hindamine erinevate hindajate poolt. Seega võivad erinevate hindajate hinnangud põhjendamatult varieeruda.
142. Kui enamasti kasutatakse kõiki üldisi valikukriteeriume, ei kasutata näiteks MT 6.2.1 ja 6.2.2 puhul hindamiskriteeriumina projekti põhjendatust ning MT 6.2.2 puhul kuluefektiivsust. Samuti ei hinnata MT 4.3.5 puhul taotleja suutlikkust hindamise etapis, mis võib vastavalt üldistele hindamiskriteeriumidele olla nii hindamis- kui ka vastavuskriteerium.
143. Enamikus MT-des on kõige suurem kaal antud projekti mõjule või siis projekti põhjendatusele. Archimedese MT 4.1.3 oli siinkohal märgatav erand, kus taotleja suutlikkusele oli määratud 50% kaal. Ka RIA MT erines teisest MT-dest mõneti: kõige suurema osakaalu moodustasid lisakriteeriumid (38%). Mõlematel puhkudel on kaalude osatähtsus põhjendatud ja selgelt mõjutatud meetme spetsiifikast. RTK MT-des olid kriteeriumid jagunenud kahte plokki: esimeses hinnati projekti vastavust meetme eesmärkidele ja põhjendatust ning teises projekti ettevalmistuse kvaliteeti, sh kuluefektiivsust ja taotleja suutlikkust.
144. Projekti mõju läbivatele teemadele tuleks hinnata juhul, kui see on asjakohane. Valimisse kuulunud voorulistest taotlustest ligikaudu kolmandikus kasutati hindamiskriteeriumina panust mõnda läbivasse teemasse. Näiteks MT-s 12.3.1 hinnati projekti mõju infoühiskonna läbivale teemale ning maksimumpunktide saamiseks pidi projekt mõjutama veel kolme läbivat teemat. RA-d/RÜ-d põhjendavad selle kriteeriumi vähesest kasutamist asjaoluga, et tegevused oma sisult panustavadki läbivatesse teemadesse ning eraldi hindamiskriteerium ei ole seega vajalik.
145. Intervjuudes kinnitasid RÜ-d, et kriteeriumidele omistatud osakaal on põhjendatud ning see on aidanud tulemuslikke projekte välja valida. Mõnedel üksikutel juhtudel on muudetud alakriteeriumide osakaalusid, kuid väga vähesel määral, ning pigem toimub toetuse andmise praeguses etapis peenhäälestamine. Kui eelmise vooru kogemuse põhjal peaks selguma vajadus muuta kriteeriume, tehakse seda enne järgmist vooru.
146. Lisaks üldistest valikukriteeriumidest tuletatud hindamiskriteeriumidele on kasutusel ka meetmespetsiifilised lisakriteeriumid. Kõikide MT-de puhul on lisakriteeriumide osakaal sätestatud meetmespetsiifikast lähtuvalt. Näiteks EAS-i MT-s 5.1.8.2, „Väikesadamate võrgustiku väljaarendamine“, hinnatakse lisakriteeriumiga projekti vastavust väikesadamate võrgustiku kujunemisele kaasaaitamise eesmärkidele, millega on tagatud sadamateenuste kättesaadavus iga 30 meremiili tagant. RIA MT-s 12.3.1, „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“, hinnatakse aga lisakriteeriumis projekti sisaldumist taotleja IKT investeeringute eesmärkides või IKT strateegias.
147. **Kokkuvõttes** hinnatakse enamikku voorulisi taotlusi üldiste valikukriteeriumide lõikes, mis on enamasti täpsemalt lahti kirjeldatud. Erandiks on näiteks MT 8.1.7, kus on kasutusel üldised valikukriteeriumid – „projekti tegevuste ajakava on realistlik“ või „kavandatud tegevused on kuluefektiivsed“ – ilma täiendavate selgitusteta nende hindamise aluste kohta. Kuigi sellised valikukriteeriumid vastavad üldistele valikukriteeriumidele, ei ole neid piisavalt hästi kirjeldatud, et pidada neid arusaadavaks ning tagada ühtne hindamine erinevate hindajate poolt. Seega võivad eri hindajate hinnangud põhjendamatult varieeruda. Teiseks tuleb välja tuua läbivatesse teemadesse panustamise vähene kasutamine valikukriteeriumina. Samuti ei kasutata näiteks MT 6.2.1 ja 6.2.2 puhul valikukriteeriumina projekti põhjendatust ning MT 6.2.2 puhul kuluefektiivsust.

Tabel 6 Valikukriteeriumide võrdlustabel voorulise taotlemise korral (VK = valikukriteeriumid)

	Archi medes	EAS					RTK			RIA	Innove			KIK					
MT	4.1.4	5.1.8.1	5.1.8.2	5.3.1	5.3.2	5.3.7	2.5.1	5.4.3	5.4.4	12.3.1	1.6.2	2.2.1.1	2.2.1.2	4.3.5	6.2.1	6.2.2	6.4.1	8.1.7	10.2.1
Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele	25%	40%	50%	30%	30%	30%	23%	60%	60%	7%	20%	6	8	JAH	30+20+5 / 25+5	20+20	3	JAH	20%
Projekti põhjendatus	25%	20%	N/A	25%	25%	25%	20%			20%	25%	5	13	JAH	N/A	N/A	JAH	JAH	
Projekti kuluefektiivsus			30%	20%	20%	20%	22%	40%	40%	16%	15%	3	8	JAH	30 / 15	N/A	JAH	JAH	25%
Toetuse taotleja/saaja suutlikkus projekti ellu viia	50%	20%		25%	25%	20%	15%			15%	15%	2	4	N/A	5	20	JAH	JAH	20%
Projekti mõju läbivatele teemadele	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	7%	N/A	N/A	4%	5%	2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	10%
Lisakriteerium	N/A	20%	20%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	38%	20%	N/A	2	N/A	10 / 30 + 10	20+20	3+3	N/A	25%
Hindamiskaala	1-5	0-4	0-4	0,2,4	0,2,4	0-4, va VK 1.2: 0,2,4	0-10	0-4, va VK 2: 2-4	0-4, va VK 2: 2-4	1-5	0-10, lisa VK: 0-15	0-max		JAH/EI	0, max 2, max	0, max 2, max	1,2,3	JAH/EI. Eelis-kriteerium 10, 15, 20p	1,2,3
Koondhinde lävend	puudub	>=2.75	>=2.75	>=2.50	>=2.50	>=2.50	puudub	>=2.75	>=2.75	>=2.60	>=55%	>=13	>=22	kõik VK-d täidetud	EI	EI	>=4	Kõik VK-d täidetud	Puudub
Valiku-kriteeriumide lävendid	VK 1>=4	kõik VK-d >=2,50	VK 1 ja 2 >=2,50	kõik VK-d >=2,00	kõik VK-d >=2,00	kõik VK-d >=2,00	VK-d 2.1, 2.2.1, 3.1.1, 3.2, 5.1.2 >=1	kõik VK-d >=2,00	kõik VK-d >=2,00	>=1.50	puudub	>0	>0		EI	EI	EI		Puudub

Allikas: hindajate süntees TAT-ide ning RÜ valikumetoodikate alusel

Metoodika selgus ja läbipaistvus

148. Kriteeriumide selgus, detailsus ja arusaadavus erinevad MT-de lõikes. Näiteks RTK ja EAS-i loomemajanduse MT-d on väga põhjalikult ja detailselt lahti kirjutatud. RTK MT-des anti ettepanekutele peamiselt kvantifitseeritud hinnang – näiteks oli hindamine valemipõhine (teenusekoha loomise maksumus) või hinnati arvulisi näitajaid (pakutavate teenuste arv). Esines ka subjektiivset hinnangut võimaldavaid kriteeriume (riskianalüüsi kvaliteet). RIA MT-s 12.3.1 uuendati alles hiljuti kriteeriume ja RÜ sõnul on metoodika tunduvalt selgem ja läbipaistvam. EAS-i sõnul on põhjalikult lahti kirjutatud hindamiskriteeriumid kõigile taotlusprotsessi osapooltele kasulikud – hindajatele on selge, mida nad täpselt hindama peavad, taotlejatel on lihtsam aru saada, mille eest neile punkte anti või mis põhjustel jäid punktid saamata. Samuti on RÜ-l lihtsam lahendada potentsiaalseid vaideid, mis võivad tuleneda kriteeriumide mitmetimõistetavusest. Samas esines ka seda, et väiksemate toetuste puhul olid hindamiskriteeriumid jagatud liiga detailseteks alakriteeriumideks. Näiteks innovatsiooniosaku puhul pidas EAS alakriteeriumide kasutamist projektide väiksust arvestades ebavajalikuks. Lühne detailsus võib takistada ülevaate saamist projektist kui tervikust ning põhjustada väiksemate toetuste puhul ebamõistlikku koormust.
149. Kuna Archimedese MT-s 4.1.4 hinnati peamiselt taotleja teaduslikku taset ja ainult kvantifitseeritud kriteeriumidega (näiteks bibliomeetriliste andmetega) seda hinnata ei saa, olid kriteeriumid vähem lahti kirjutatud ning hindajate ekspertiisile toetuvad.
150. Kui enamasti olid valikukriteeriumid pigem detailselt ära seletatud, esines ka selliseid MT-sid, kus valikukriteeriumid olid pigem üldsõnaliseks jäänud. MT 8.1.7 puhul kasutati sõna-sõnalt üldisi valikukriteeriume ilma neid meetme kontekstis selgitamata. Näiteks puuduvad selgitused, mille järgi hinnata, kas projekti tegevuste ajakava on realistlik või kas eesmärgi saavutamiseks kavandatud tegevused on kuluefektiivsed. Selliseid kriteeriume ei saa pidada arusaadavaks, kuna iga hindaja võib neid erinevalt tõlgendada, mis võib tuua kaasa hindepunktide suure varieeruvuse.
151. Mõnedes RÜ valikumetoodikates oli ka hindamiskriteeriumide ebaselgust ning vastuolusid erinevate hindepunktide tasemete vahel. Näiteks MT 6.2.1 ja 6.2.2 puhul ei olnud kriteeriumi „Projekti jätkusuutlikkus“ punktiskaalad „Enamik võrku ühendatud hooneid on rekonstrueeritud“ ja „Rekonstrueeritud on 70% võrku ühendatud hoonetest“ selgelt eristatavad (st, nad 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 hindamiskriteeriumide rakendamisel ei tekiks vastuolusid ning mitmeti tõlgendamist.
152. KIK-i MT 10.2.1 hindamismetoodika täpsustab oluliselt TAT-is toodud valikukriteeriume, tuues välja erinevatele hindepunktidele vastavad tasemed. Teisalt ei ole täielikult põhjendatud hindepunktide kontroll-lehel ära toodud viie hindaja individuaalne hindamine (iga hindaja annab kõikidele kriteeriumidele hinde skaalal 1–3, mis seejärel summeeritakse⁶²). Kuna kriteeriumid on faktipõhised (nt „kasutajaid 1000-eurose toetussumma kohta on kuni 100“⁶³), puudub vajadus, et iga hindaja seda kriteeriumi eraldi hindaks. RÜ sõnul seda ka niimoodi ei tehta, seega tuleks uute voorude korraldamisel parandada hindamislehti.
153. Mitmetes MT-des on hindajatel võimalik taotluses oleva info kohta täpsustavat teavet saada. Viis, kuidas lisainfot saadakse, on erinev. Näiteks EAS-i loomemajanduse MT-des kutsutakse taotlejad komisjoni koosolekule, kus nad saavad oma projekti tutvustada ja komisjoniliikmete küsimustele vastata. RÜ sõnul on see protseduur oluline just taotlejate endi jaoks; nad saavad

⁶² „Meetme „Raudteepeatuste ühendamine erinevate liikumisviisidega“ avatud taotlemise korral taotluste menetlemise kord“. Lisa 2 Hindepunktide KL.

⁶³ *Ibid.*

aimu, kuidas nende taotlusel läheb. Archimedese MT hindajad said küsida täpsustavaid küsimusi taotluse sisu kohta. KIK-i meetmete puhul on võimalik saata taotlejatele päringuid kõikides hindamise etappides. Osades MT-des sai hindamise faasis arvesse võtta ka taotlusevälist informatsiooni. Enamikul puhkudel oli see ka määrusesse ja/või hindamismetoodikasse sisse kirjutatud. Näiteks seletati intervjuus EAS-iga, et korduvtaotlejate puhul vaadatakse nende lõppenud projekte ning kui seal on ohumärke, võetakse neid hindamisel arvesse.

154. Üldise valikumetoodika kohaselt tuleb antud hindepunkte ja lävendile vastavust või mittevastavust põhjendada. Kõikides MT-des on ette nähtud hindepunktide põhjendamine ning taotlejatele edastatakse hinnang koos põhjendustega toetuse saamise või mittesaamise kohta. EAS-is antakse taotlejatele tagasisidet ka alakriteeriumide lõikes. Archimedeses saavad taotlejad samuti näha nii koondhinnangut kui ka hindeid kriteeriumide arvestuses. Lisaks võimaldab Archimedes taotlejatele ligipääsu ka individuaalsetele hinnangutele, juhuks kui neil on selleks soovi (ekspertide nimed eemaldatud). RÜ-de sõnul esineb hindamistulemuste vaidlustamist väga harva või üldse mitte.
155. **Kokkuvõtvalt**, enamiku uuritud MT-de puhul on valikukriteeriume selgelt ja arusaadavalt kirjeldatud. Mõnede MT-de puhul on jäetud tõlgendamisruumi rohkem, kuid hindamisse on üldjuhul kaasatud valdkondlikud eksperdid, kelle hinnangut pole põhjust kahtluse alla seada. Üksikute analüüsitud MT-de puhul ilmses hindamiskriteeriumide detailsema selgitamise vajadus ning ühe MT puhul esines vastuolusid kriteeriumide skaalades. Hindamisprotseduur oli enamikus MT-des läbipaistev ning potentsiaalsetele taotlejatele oli tagatud hindamismetoodika (sh komisjoni liikmete/asutuste nimed) kättesaadavus. Muuhulgas viiakse läbi infopäevi ja eelkonsultatsioone ning enamasti on valikumetoodikad ja -kriteeriumid ka RÜ veebilehel avalikustatud.

E.3 Investeeringute kavad

156. Valimisse kuulus neli MT-d, mille puhul rakendati investeeringute kava skeemi – 2.4.2, „Investeeringute toetamine tervisekeskuste infrastruktuuri tõmbekeskustes, tagades kättesaadavad ja mitmekülgsed tervishoiuteenused“ (I ja II voor (tegevus 1 ja 2))⁶⁴, 2.5.1, „Erihoolekandetasutuste reorganiseerimine“⁶⁵, 4.1.1, „Institutsionaalne arendusprogramm TA asutustele ja kõrgkoolidele“, ja 4.1.2, „Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine teekaardi alusel“.

Valikumetoodika kooskõla üldise valikumetoodikaga

157. Seirekomisjoni kinnitatud hindamismetoodika põhimõtete järgi tuleb investeerimisettepanekute hindamisel investeeringute kava koostamiseks rakendada üht avatud taotlemise valikumetoodikat, kas avatud jooksvat taotlemist või voorulist taotlemist. Kõikides valimi MT-des rakendati voorulist taotlemist, see tähendab, et investeerimisettepanekutest moodustati koondhinnete põhjal paremusjärjestus ning investeeringukavasse kanti enim hindepunkte saanud ettepanekud rahastamiseelarve piires.
158. Kõikides MT-des, v.a MT 2.4.2 teises voorus, oli kasutusel kaheastmeline protsess. See tähendab, et esimeses etapis esitasid taotlejad investeerimisettepanekud, mida hinnati valikukriteeriumide lõikes. Hinnangu tulemusel anti ettepaneku esitajatele soovitusi projektide muutmise osas ning MT-s 4.1.1 tehti kõigile ettepanek ka läbirääkimisteks⁶⁶. Ettepaneku esitajatel oli järgnevalt võimalus otsustada, kas nõustutakse ettepanekutega või

⁶⁴ Toimus kahes voorus: teises voorus toetati esimeses taotlusvoorus katmata jäänud piirkondlikesse tõmbekeskustesse esmatasandi tervisekeskuste rajamist (tegevus 1) ja maakondliku tervisekeskuse loomist (tegevus 2). Nii esimese kui ka teise vooru ning teise vooru kahe tegevuse hindamismetoodikad erinesid mõneti (alakriteeriumide osakaal ja lävendid).

⁶⁵ Sama MT teises voorus toimus avatud vooruline taotlemine (vt ptk 2.1).

⁶⁶ MT-s 4.1.1 peeti taotlejatega läbirääkimisi, kus hindamiskomisjon võis teha esildise taotletud toetuse määra ning toetussumma muutmiseks tulenevalt ettepanekule antud hinnetest ja ettepaneku positsioonist üldises pingereas. Hindamiskomisjon võis anda nõu ettepaneku projektide tegevuste osas. Teistes MT-des läbirääkimisi ei toimunud.

mitte. Pingereas eelarvesse mahtuvatele ettepanekutele tehti investeerimiskavasse kandmise otsus.

159. Teises etapis pidid positiivse otsuse saanud ettepanekute esitajad esitama taotluse, mida enam ei hinnatud, vaid mille juures kontrolliti vastavust investeringute kavale, toetuse andmise tingimustes sätestatud taotleja (ja partneri) ja taotluse nõuetele. Teisisõnu, taotlusi ei hinnata uuesti projektivaliku tegemise eesmärgil, kuna valikukriteeriumide kohane projektivalik oli juba langetatud investeringute kava kinnitamisega. Nii RÜ-ga kui ka RA-ga tehtud intervjuudes leidsid mõlemad osapooled, et kaheastmeline protsess ei ole ennast õigustanud, kuna on tekitanud nii taotlejatele kui ka menetlejatele topelttööd (eriti kui samad andmed tuli esitada esimesest etapist erinevas vormis). Pigem leiti, et investeerimisettepanek ja taotlus võiks olla ühes etapis. MT 2.4.2 teises voorus otsustati kaks eraldi etappi ühendada nii, et ettepanek oli ka taotlus ning tehti investeringute kavasse kandmise otsus selle põhjal.
160. Kõikides MT-des hindas ettepanekuid hindamiskomisjon. MT-s 4.1.2 hindasid hindamiskomisjoni liikmed ettepanekuid individuaalselt, täpsemalt üht ettepanekut hindas kriteeriumide 1 kuni 4 lõikes vähemalt kolm hindamiskomisjoni liiget. Lisaks määras RÜ igale ettepanekule raportööri, kes andis hindamiskomisjoni koosolekul ülevaate ettepanekust ja ettepanekule esitatud individuaalsetest hinnangutest ning tegi omakorda ettepaneku kuuendale kriteeriumile. MT-des 2.4.2 ja 2.5.1 hindas ettepanekuid valikukomisjon, mis koosnes valdkondade eest vastutavate asutuste (ministeeriumid, TA-asutused) esindajatest. Kõik komisjoni liikmed hindasid samu taotlusi, aga asutused hindasid nende valdkonda puudutavaid konkreetseid kriteeriume. MT-s 4.1.1 moodustati hindamiskomisjonile lisaks ka juhtkomisjon. Esialgse hindamise viis läbi hindamiskomisjon (20 eksperti, sh Riigikogu liikmed ja HTM-i töötajad ning teadlased), kelle otsused vaatas omakorda üle ASTRA juhtkomisjon⁶⁷. Viimane kinnitas koondhinnangu ning tegi ettepaneku rahastamiseks ja investeringute kavasse kandmiseks.
161. Hindamisse võis kaasata nõuandva rolliga eksperte. Intervjuus Archimedesega mainiti, et täiendavaid eksperte ei olnud hindamiskomisjonide juurde tarvis. RÜ sõnul kuulusid komisjoni valdkondade eksperdid, kelle ekspertise ei ole kahtluse alla seatud. RTK-s kasutati täiendavalt majaväliste ekspertide abi, et hinnata finantsanalüüsi. Seega on valimi MT-des sobivad hindajad valimaks välja tulemuslikke ettepanekuid.
162. Üldise valikumetoodika kohaselt tuleb hindepunktide andmisel määrata mitme valikukriteeriumi puhul nende osatähtsus (võrdne või erinev) ning hindepunktide skaala. Kõikides selle rakendusskeemi valimi MT-des anti ettepanekutele valikukriteeriumide (ja alakriteeriumide) lõikes hindepunkte ning kriteeriumidele oli määratud osatähtsus, mis erines kriteeriumide lõikes. Hinnete skaalad erinesid eri MT-de puhul samuti. RTK MT-des oli palju erinevaid kriteeriume, mida ei olnud võimalik ühtse skaala abil hinnata: näiteks oli nii kriteeriume, mida hinnati skaalal 1–15, kui ka neid, mida hinnati nulli või ühega. MT-s 4.1.1 anti hindeid skaalal 1–5. MT-s 4.1.2 hinnati osasid valikukriteeriume skaalal 1–4, lisakriteeriume hinnati aga teistel alustel,⁶⁸ skaalal 0,2,4.
163. Selleks et tagada ainult nende projektide rahastamine, mis panustavad märkimisväärselt meetme tegevuste eesmärkidesse ja on kvaliteetsed, võib sätestada lävendid ühe või enama valikukriteeriumi alusel antavatele punktidele või hindepunktide kogusummale. Kõikides MT-

⁶⁷ ASTRA juhtkomisjon – ekspertidest koosnev kogu, mille ülesandeks on ASTRA tulemuslikkuse jälgimine, vahehindamise teostamine, projektide ja ASTRA paremaks elluviimiseks rakendusüksusele ja rakendusasutusele ettepanekute tegemine ja muude käesolevast määrusest tulenevate ülesannete täitmine. Haridus- ja teadusministri määrus nr 17. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122018036#>

⁶⁸ MT 4.1.2 5. kriteeriumi hindamisel võeti aluseks Eesti Arengufondi teekaardi objektidele antud hinnangud, mille on kinnitatud Vabariigi Valitsus⁶⁸ (väljaspool teekaarti taotlevatele objektidele anti hinnang hindamisprotsessi käigus, kaasates vajadusel eksperte) ning 6. kriteeriumi hindamisel arvestatakse, kas ettepanekus esitatav infrastruktuuriobjekt on ESFRI teekaardi objekti üks osa või panustab selle ülesehitusse.

des olid sätestatud lävendid hindamiskriteeriumidele. MT-s 2.4.2 oli kõikidel valikukriteeriumidel lävend (≥ 1), teistes MT-des olid lävendid sätestatud vaid mõnede kriteeriumidele. Tegemist oli kriteeriumidega, millel oli suurem osatähtsus ja mis mõjutasid suuresti projekti elluviimist tulevikus (näiteks kuluefektiivsus). RTK MT-s 2.4.2 oli lävend sätestatud ka koondhindele.

164. Hindamismetoodika põhimõtete järgi peab olema määratud valikukriteeriumide hindepunktide kõikumise lubatav maksimaalne vahemik ja käitumisreegel lubatust suurema kõikumise korral, kui ei toimu konsensuslikku hindamist. Kõikides RTK MT-des konsensuslik hindamine toimus. Archimedese MT-s 4.1.1 arutati koondhinne aritmeetilise keskmisena, sama meetodit kasutati ka MT 4.1.2 osade kriteeriumide puhul. Vaatamata sellekohase punkti puudumisele hindamismetoodikas kinnitas RÜ intervjuul, et suurt punktide lahknevust ei olnud ning kuna komisjoni kuulus suur arv hindajaid, poleks mõningane kõikumine tulemust muutnud. Nende sõnul on käitumisreegli rakendamine põhjendatud juhtudel, kus hindajaid on vähe ning kõikumisel enam kaalu.
165. Voorulise jooksva taotlemise puhul peab olema sätestatud käitumisreegel võrdsete tulemustega taotluste vahel valiku tegemiseks eelarve täitumise korral (nt eraldiseisev kriteerium, liisuheitmise). Kõikides MT-des oli sellekohane käitumisreegel olemas. RTK MT-des ning Archimesese MT-s 4.1.2 tehti võrdsete tulemustega taotluste vahel valik hindamiskriteeriumi alusel. MT-s 4.1.1 oleks võrdsete tulemuste korral liisku tõmmatud.
166. Seega, kõik seirekomisjoni kinnitatud metoodikapõhimõtted olid investeringute kavade ettepanekute hindamisel täidetud (v.a maksimaalne hindepunktide kõikumisvahemik Archimedese MT-de puhul, mis ei omanud hindamisel olulist tähtsust).

Valikukriteeriumide kooskõla üldiste valikukriteeriumidega

167. Valikukriteeriumid on vastavuses üldiste valikukriteeriumidega. Kõikides MT-des on hinnatud taotlust aspektidest, mis vastavad üldistele kriteeriumidele. RTK MT-des olid valikukriteeriumid alakriteeriumide kaudu lahti kirjutatud. Enamikus MT-des on kõige suurem kaal antud projekti mõjule või siis projekti põhjendatusele. Kõikides MT-des on väiksem osakaal antud kuluefektiivsusele ja taotleja suutlikkusele projekti ellu viia. MT-de hindamiskriteeriumide osakaalud leiab tabelist 7.
168. Vaid MT-s 2.4.2 on hinnatud projekti mõju läbivatele teemadele. MT 2.5.1 puhul leidis RÜ, et ka selles tegevuses oleks pidanud hindama mõju läbivatele teemadele. Nimelt, kuna ettepanekuid ei hinnatud ligipäätavuse osas (võrdsete võimaluste tagamine), tuli projektide elluviimise faasis pidada toetuse saajatega läbirääkimisi, et ligipäätavus oleks projektides ikkagi tagatud. See puudujääk sai sama MT teises avatud taotlusvoorus parandatud. Intervjuudest RÜ ja RA-ga nähtus, et hoolsasti jälgitakse seda, et kriteeriumid aitaks välja valida tulemuslikke projekte ning nõrgad kohad eemaldataks protsessist esimesel võimalusel.
169. MT-des 4.1.1 ja 4.1.2 on ettepanekuid hinnatud ka lisakriteeriumide abil. Kõikide MT-de puhul on valikukriteeriumid ja nende osakaalud sätestatud meetmepetsiifikast lähtuvalt ning RÜ-de ja RA-de sõnul on osakaalud põhjendatud ning aitavad tulemuslikke projekte välja valida.

Tabel 7 Valikukriteeriumide võrdlustabel investeeringute kavade korral

RÜ MT	RTK				Archimedes		
	I voor	2.4.2	II voor	2.5.1	4.1.1		4.1.2
		T1			T2	T1	
Valikukriteeriumid							
Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele	30%	30%	25%	30%	30%	35%	30%
Projekti põhjendatus	25%	25%	30%	30%	30%	25%	20%
Projekti kuluefektiivsus	15%	15%	20%	25%	25%	10%	15%
Toetuse taotleja/saaja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia	15%	15%	15%	15%	15%	10%	15%
Projekti mõju läbivatele teemadele	15%	15%	10%	N/A	N/A	N/A	N/A
Lisakriteerium	N/A	N/A	N/A		N/A	20%*	10%**
Lisakriteerium II	N/A	N/A	N/A		N/A	N/A	10%***
Hindamisskaala	sõltus VK-dest (1-15)	sõltus VK-dest (1-15)	sõltus VK-dest (1-15)	sõltus VK-dest (1-15)	1-5	1-5	VK 1-4 skaala 0-4; HK 5 ja 6 skaala 0,2,4
Valikukriteeriumide lävendid	kõik VK-d >=1.00	kõik VK-d >=1.00	kõik VK-d >=1.00	VK 2.1, 2.2, 3.1 >=1.00	VK 1, 2 ja 3 keskmine hinne >= 3.00	VK 1 ja 2 keskmine hinne >=3.00	VK 4 keskmine hinne >=2.00
Koondhinde lävend	>=50	>=50	>=70	puudus	puudus	puudus	puudus
Koondhinnangu alus	Konsensus			Aritmeetiline keskmine			Konsensus/aritmeetiline keskmine

* Tegevuse panus vastutusvaldkondade tugevdamisse, nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondade arenguvajaduste täitmisel ning asutuse ühiskonna ja majanduse huvide teenimise võimekuse kasvatamisse, sh koostöö arendamisse ettevõtetega.
 **Projekti seos nutika spetsialiseerumise kasvualadega (sh infrastruktuuri objekti seos nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondadega).
 *** Projekti seos ESFRI teekaardi objektidega (sh infrastruktuuri objekti seos ESFRI teekaardi objektidega).

Allikas: hindajate süntees TAT-ide ja RÜ-de valikumetoodikate alusel.

Metoodika selgus ja läbipaistvus

170. Selleks et tagada ühtne arusaam hindamiskriteeriumidest ja -metoodikast, tutvustavad RÜ-d enne ettepanekute hindamist hindamisprotsessi. Näiteks Archimedese MT-des korraldati hindamiskomisjoni liikmetele enne individuaalset hindamist infotund, mille raames tutvustati hindamisjuhendit ja laekunud investeerimisettepanekuid. Archimedese sõnul ei olnud hindajatel probleeme kriteeriumide mõistmisega. Ka RTK-s tutvustati komisjoni liikmetele enne hindamist hindamisprotsessi. Lisaks, MT-s 2.4.2 anti hindajatele juhised, milliseid allikaid tuleb hindamisel kasutada (tagamaks taotluste võrdne hindamine), ning kontrolliti, kas hindajad on kriteeriumidest korrektselt aru saanud.
171. Kuigi RTK-s ja Archimedeses olid kriteeriumid erinevalt lahti kirjutatud ning nende detailsusaste erines, tagas mõlemate RÜ-de metoodika adekvaatse hindamise. RTK MT-des hinnati ettepanekuid peamiselt kvantifitseerivate hinnangutena – näiteks oli hindamine valemipõhine (loodavate teenusekohtade arv, perearsti nimistutes olevate isikute arvu suhe) või hinnati omafinantseeringu määra, teenindavate elanike arvu jne. Esines ka subjektiivset hinnangut võimaldavaid kriteeriume, sh, kas projekti lahendused on sobivaimad alternatiivide hulgas, projekti positiivne mõju asutuste personalile jne. Intervjuust RA-ga nähtus, et objektiivsete kriteeriumide ülekaaluga hindamismetoodikas ollakse rahul. Kiideti kriteeriumide detailsusastet ning üheselt mõistetavust. Archimedese MT-des olid kriteeriumid vähem lahti kirjutatud ja jätsid enam tõlgendamisruumi. Samas sai nendes kriteeriumides, mis jätsid ruumi subjektiivsele hinnangule, panna hindeid sammuga 0,5, andes võimaluse asetada oma hinnang kriteeriumipunktide vahele. Samuti oli komisjoni koosolekul võimalik põhjendatud juhtudel (näiteks kui oldi valesti aru saanud hindamiskriteeriumist) muuta

hinnangut 0,5 kuni 1 punkti võrra. Need kriteeriumid, mis olid numbrilised või kus vaadati lihtsalt vastavust mingile näitajale, anti punkte täisarvudes (sammuga 2).

172. Kõikide MT-de puhul oli info hindamismetoodika ja -kriteeriumide kohta RÜ-de kodulehtedel taotlejatele kättesaadav. Intervjuul RA-ga selgitati, et MT-s 2.4.2 nõustati taotlejaid ettepanekute koostamise etapis. Samuti tuleb üldise valikumetoodika kohaselt antud hindepunkte ja lävendile vastavust või mittevastavust põhjendada. Kõikides MT-des olid hindepunktid põhjendatud ning taotlejad said menetluse lõpus koondhinnangu. Archimedeses said taotlejad näha koondhinnangut ja hindeid kriteeriumide lõikes. Lisaks võimaldas RÜ taotlejatele ligipääsu ka ekspertide hinnangutele, kui seda sooviti (ekspertide nimed eemaldatud).
173. Seega, RÜ-de poolt olid tehtud kõik vajalikud sammud selleks, et kriteeriumidest saadaks üheselt aru ja et hindamine toimuks võrdsetel alustel. Hindamine oli läbipaistev – oli tagatud see, et potentsiaalsetele ettepanekute esitajatele oleks hindamismetoodika (sh komisjoni liikmete/asutuste nimed) kättesaadav.
174. **Kokkuvõtvalt**, MT-des, kus oli kasutusel investeringute kava skeem, oli hindamisprotsess vastavuses seirekomisjoni hindamismetoodika ja üldiste kriteeriumidega. Ka intervjuudel kinnitasid RÜ ja RA esindajad, et valikukriteeriumide ja nende osakaaludega võib rahul olla ning protsess on aidanud valida välja tulemuslikke projekte. Kõikides MT-des tunnistasid RÜ-de ja RA-de intervjuueeritavad, et rahastatud ettepanekute hulgas oli probleemseid projekte, kuid midagi ei ole tegemata jäänud ning teistsugused kriteeriumid või osakaalud ei oleks neid probleeme vältida aidanud. Ainukese puudujäägina nähti protsessi kaheetapilisust, mida võiks lühendada ning sellega seonduvat bürokraatiat vähendada.

E.4 Toetuse andmine RA tegevusteks

175. TART-ide osas näeb üldine valikumetoodika ette, et TART-ide koostamisel tuleb veenduda toetatavate tegevuste vastavuses üldiste valikukriteeriumidega ning sellekohane hinnang tuleb lisada ka seletuskirja. Juhul kui TART-i rakendamiseks antakse toetust edasi, tuleb selle käigus jälgida avatud taotlusvoorule kehtivat üldist valikumetoodikat.⁶⁹ Kuna TART-ide puhul on üldine valikumetoodika üldsõnaline, on RÜ jättnud endale otsustusõiguse metoodika osas, kuidas tagada tegevuste vastavus valikukriteeriumidele (Tabel 8).
176. Praktikas võidakse TART-e rakendada erineval viisil. Antud hindamise käigus uuriti valikukriteeriumide ja -metoodikate rakendamist viie TART-i puhul, millest kahe puhul oli RA-ks SOM (MT 2.2.1 ja 3.1.2; RÜ: Innove), kahe puhul RM (MT 5.4.2 ja 12.1.2; RÜ: RTK) ning ühe puhul HTM (MT 1.6.2, RÜ: Innove). Edasine toetamine toimus analüüsitud TART-ide puhul ainult MT-s 5.4.2-s.
177. Sisuliselt võib TART-ide puhul näha kaht erinevat valikukohta, mille puhul tuleks jälgida kooskõla üldiste valikukriteeriumidega. Kõige üldisemal tasemel toimub toetatavate tegevuste valik TART-ide väljatöötamise käigus, kui pannakse paika tegevussuunad ning kirjeldatakse, milliseid tegevusi plaanitakse TART-i raames toetada. Teine valikukoht on konkreetsed tegevused. Järgnevalt on uuritud MT-de kontekstis kirjeldatud valikukriteeriumide rakendamist mõlema valikukoha puhul.

Valikukriteeriumide rakendamine TART-i koostamisel

178. Sarnaselt teiste rakendusskeemidega ei toimu selles etapis valikukriteeriumide eraldi hindamist, kuid valikukriteeriume peavad silmas TART-i väljatöötajad. Antud etapis keskendutakse eelkõige **tegevuste eesmärgipärasusele ja põhjendatusele**, sealhulgas sellele, milliseid tegevusi on probleemide lahendamiseks ning seatud eesmärkide täitmiseks vaja. Selleks jälgitakse kooskõla prioriteetse suuna ja meetme eesmärkidega ning probleemidega,

⁶⁹ Valikumetoodika, mida kohandatakse kõikidele ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames rakendatavatele meetmetele.

mille lahendamisele on meede suunatud. TART-i tegevuste paikapanemisel annab suuna rakenduskava. Kõikide hindamise valimisse kuulunud TART-ide puhul oli vastavus üldistele valikukriteeriumidele kirjeldatud seletuskirjas (vastavalt TART-i üldisele valikumetoodikale). Mõnevõrra erinevat praktikat rakendatakse siin meetme 5.4.2 puhul, kus lisaks tööhõive ja ettevõtluse kavade koostamise TART-ile on eraldi käskkirjaga kinnitatud ka kõik tugiprogrammid, mille alusel tegevusi toetatakse. Tugiprogrammide valikul rakendatakse valikukriteeriume, mis tulenevad üldistest valikukriteeriumidest. Kuigi toetuse summa on ette määratud, on selle hindamise eesmärgiks tagada tugiprogrammi kvaliteet. Seega tuleb MAK-idel tugiprogrammi seni parandada, kuni see on valikukriteeriumide järgi positiivse hinde saanud.

179. Tegevuste tulemuslikkust jälgitakse seire käigus (sh panustamine kokkulepitud näitajate täitmisesse) ning vajadusel tehakse muudatusi TART-idesse (või nende aluseks olevasse rakenduskavasse), et tagada panustamine meetme eesmärkidesse. Sisendi ja valikukriteeriumide kooskõla analüüsimiseks annavad sisendi ka erinevad hindamisprojektid, mille raames käsitletakse tavapäraselt tegevuste asjakohasust, mõjusust, tulemuslikkust, aga ka kulutõhusust. Vastavalt hindamistele on võimalik tegevustesse muudatusi teha.
180. Kuna TART-is määratakse ära ka tegevuste elluviija, on TART-i koostamisel oluline veenduda ka taotleja suutlikkuses tegevusi teostada. Kõikide uuritud TART-ide RA-de ja RÜ-de hinnangul oli tegevuste elluviijad võimekad ning nende suutlikkus tegevusi teostada oli kõrge.⁷⁰
181. Uuritud TART-ide puhul olid tegevuste elluviijateks riigiasutused (nt HTM, SOM, Riigikantselei, Töötukassa), kellel on samuti poliitikakujundaja või elluviija roll. Sedakaudu on tagatud taotleja tegevuste elluviimise suutlikkus. MT 5.4.2 puhul olid tegevuste elluviijateks maakondlikud arenduskeskused, kelle puhul tuleneb toetuse saaja suutlikkus samuti organisatsiooni põhitegevuslikust funktsioonist (nt maakondlike arenduskeskuste ülesanne on maakondade ettevõtluse arengu toetamine) ning varasemast kogemusest samasisuliste projektide elluviimisel. Riigikantselei poolt rakendatava tippjuhtide arendamise tegevuse (MT 12.1.2) ning Töötukassa töövõimet hoidva ja säästva töökeskkonna arendamise (MT 3.2.1) puhul on toetuse saaja suutlikkuse tõstmiseks programmi planeeritud ka toetuse saaja suutlikkuse tõstmise tegevusi. MT 1.6.2 puhul on konkreetsete tegevuste elluviimiseks sobivate partnerite leidmiseks korraldatud eraldi konkurss.

Valikukriteeriumide rakendamine konkreetsete tegevuste valikul

182. Konkreetsete tegevuste valiku praktika ja sellega seotud valikukriteeriumide rakendamine on uuritud MT-de puhul samuti mõnevõrra erinev. MT 5.4.2 puhul tuleb maakondlikel arenduskeskustel (tegevuste elluviijad) esitada lisaks tugiprogrammidele iga-aastased projektitaotlused, mis omakorda kinnitatakse valikukomisjoni poolt (lähtudes valikukriteeriumidest, mis on üldiste valikukriteeriumidega kooskõlas).
183. Teiste uuritud TART-ide puhul ei toimu valikukriteeriumide otsest hindamist ka tegevuste koostamisel. MT 12.1.2 tegevuste valik tehakse selliselt, et elluviija esitab aastase tegevuskavade ettepaneku, mida arutatakse valdkondlikus komisjonis. Valdkondlikku komisjoni kuuluvad lisaks RA-de ja RÜ-de esindajatele ka kantslerite esindajad (tegevuse sihtrühm) ning erinevad eksperdid, kellega koos arutatakse ja kooskõlastatakse tegevuskava. Sellel tasemel arutatakse nii tegevuste põhjendatust, mõju eesmärkide saavutamisele kui ka kuluefektiivsust (st planeeritavate tegevuste kulukus on kooskõlas eeldatava tulemusega).
184. SOM-i ja HTM-i rakendatavate TART-ide elluviimisel toimub konkreetsete tegevuste kokkuleppimine samuti aastaste või kaheaastaste tegevuskavade koostamise kaudu. Samas ei ole nende TART-ide puhul valdkondlikke komisjone, kuid toetuse saaja poolt esitatavate tegevuskavade alusel kontrollivad RA ja RÜ tegevuste vastavust TART-i raamistikule. Lisaks

⁷⁰ Sisendiks on RÜ intervjuud.

tagatakse konkreetsete tegevuste **kuluefektiivsus** riigihangetega ning MT 1.6.2 puhul kasutatakse ühikuhindu. MT 12.1.2 puhul on tegevuste **põhjendatuse ja mõjususe** hindamisel oluline roll osalejate tagasisidel.

185. **Läbivatesse teemadesse** panustamine tuleneb pigem toetatavate tegevuste iseloomust, eraldi kriteeriumina neid TART-ide puhul ei käsitleta. Panus läbivatesse teemadesse on välja toodud TART-i käskkirjas.

Tabel 8 Valikukriteeriumide rakendamine uuritud TART-ide puhul (sulgudes toodud RA ja RÜ)

Valiku-kriteeriumid	MT 12.1.2 (RM/RTK)	MT 5.4.2 (RM/RTK)	MT 2.2.1, 3.1.2 (SOM/ Innove) ja MT 1.6.2 (HTM/Innove)
Eesmärgipärasus	• Peetakse silmas TART-i koostamisel • Peetakse silmas valdkondlikes komisjonides (kaasatud ka toetuse saaja esindajaid ning eksperte) • Tagasiside mehhanismid • Seirearuannete analüüs ja hindamised	Hindamine toimub kahes etapis: • Tugiprogrammide hindamine valikukriteeriumide alusel, mis on kooskõlas üldiste kriteeriumidega • Konkreetsete projektide hindamine valikukriteeriumide alusel, mis on kooskõlas üldiste kriteeriumidega Seirearuannete analüüs ja hindamised	• Peetakse silmas TART-i koostamisel • Peetakse silmas aastaste tegevuskavade kinnitamisel • Seirearuannete analüüs ja hindamised
Põhjendatus			
Kuluefektiivsus			
Toetuse taotleja/saaja suutlikkus	• Toetuse saaja valik lähtuvalt funktsioonist ning varasemast kogemusest • TART-i tegevused toetuse saaja suutlikkuse tõstmiseks	• Hindamine kahes etapis (vt ülemine lahter) • Toetuse saaja suutlikkus on tagatud tänu varasemale kogemusele ning põhitegevuslikule funktsioonile	• Toetuse saaja on poliitikakujundaja või elluviija • TART-is tegevused toetuse saaja suutlikkuse tõstmiseks
Läbivad teemad	Tuleneb toetatavate tegevuste iseloomust, eraldi tähelepanu pole pööratud	Tuleneb toetatavate tegevuste iseloomust, eraldi tähelepanu pole pööratud	Tuleneb toetatavate tegevuste iseloomust, eraldi tähelepanu pole pööratud

Allikas: hindajate süntees TART-ide alusel

186. **Kokkuvõtvalt** võib järeldada, et kõik analüüsitud TART-id on kooskõlas üldise valikumetoodikaga, kuna seletuskirjades sisaldub selgitus kooskõla kohta üldiste valikukriteeriumidega. Üldiste valikukriteeriumide hindamist TART-ide raames tavaliselt ei toimu (v.a MT 5.4.2 puhul), küll aga tagatakse kooskõla läbi erinevate kontrollmehhanismide, nagu valdkondlikud komisjonid, seirearuannete analüüs, temaatilised või üldised hindamisprojektid, riigihangete läbiviimine, ühikuhindade kasutamine, toetuse saaja suutlikkuse tõstmise tegevuste sisaldumine TART-is. Seega võib järeldada, et uuritud TART-ide puhul on tagatud ka kooskõla üldiste valikukriteeriumide ja -metoodikatega ning valikusüsteemid toetavad tulemuslike tegevuste elluviimist.

Lisa F Rakenduskava elluviimise hetkeseis 31.12.2018

Lisatud eraldi Exceli tabelina.

Tabel sisaldab kolme lehte:

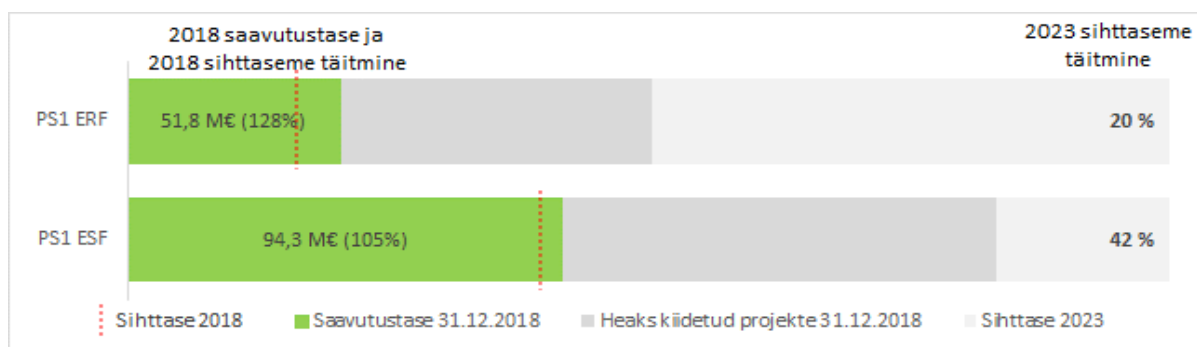
- 1) Hindamises kasutatud rakenduskava meetmete nimekirja (seisuga detsember 2018).
- 2) Finants-, väljund- ja tulemusnäitajate saavutustasemeid seisuga 31.12.2018 (sh nii lõppenud kui ka käimasolevate projektide väljundnäitajate saavutusmäärasid seisuga 31.12.2018).
- 3) ESF ühiseid näitajaid seisuga 31.12.2018.

Lisa G Hinnang prioriteetsete suundade tulemuslikkusele⁷¹

G.1 Hinnang prioriteetse suuna 1, „Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul“ tulemuslikkusele

187. PS1 eesmärgiks on **ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul**. Alaeesmärgiks on seatud 1) varase koolist ja haridussüsteemist lahkumise vähenemine; 2) õpetajate, õppejõudude ja noorsootöötajate õpetamispädevuse parandamine; 3) kaasaegse ja uuendusliku õppevara kasutuselevõtmine; 4) koolivõrgu korrastamine, 5) kutse- ja kõrghariduse vastavusse viimine tööturu vajadustega ning inimeste konkurentsivõime tõstmine tööturul. PS panustab mitme tulemusnäitaja saavutamisse (vt Lisa F). Lisaks mõjutavad tegevused mitmete strateegiliste dokumentide eesmärkide täitmist, nt „Eesti 2020“, „Heaolu arengukava“, „Euroopa 2020“.

Joonis 11 Prioriteetse suuna 1 ERF ja ESF väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

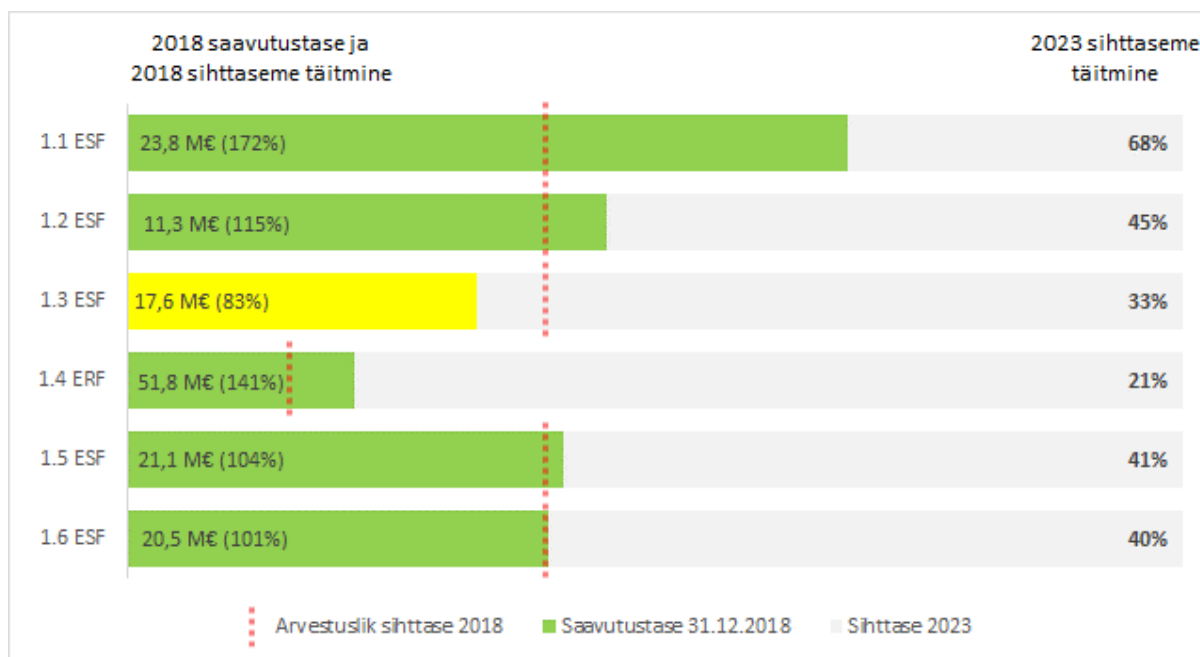
188. PS1 tulemuslikkust võib hinnata heaks: 31.12.2018 seisuga on 21-st väljundnäitajast 18 ehk 86% täidetud vähemalt 85% ulatuses. Kahe näitaja info puudub⁷², kaks näitajat on täidetud vähem kui 65% ulatuses⁷³ ning üks näitaja 67% ulatuses. Üheksa näitaja puhul (41%) on ka 2023. aasta saavutustase vähemalt 85% ulatuses täidetud. Alatäidetud on tegevuste 1.3.2 ja 1.5.5 finantsnäitajad, kuid kuna ERF-i ja ESF-i ning meetmete tasandil on sihttasemed ligi 85% ulatuses täidetud (Joonis 11 ja Joonis 12) ning kuna ka enamik väljundnäitajaid on samuti täidetud, ei pea hindajad seda problemaatiliseks.

⁷¹ Andmed sisaldavad nii lõppenud kui ka käimasolevate projektide väljundnäitajate saavutusmäärasid seisuga 31.12.2018.

⁷² Hindamisel ei arvestatud 1.6.3 PIAAC uuringu näitajaga, kuna see lisati tegevuste hulka alles 2018. a lõpus.

⁷³ MKM esindaja sõnul on ka tegevuse 1.6.3 väljundnäitaja „Digitaalse kirjaoskuse koolitusel osalenute arv“ seisuga 31.12.2018 vähemalt 85% ulatuses täidetud. Tellija esitatud SFOS-i väljavõtte kohaselt on aga tegu alatäituvusega. Hindamisel on võetud arvesse saavutatud rakendamise tase seisuga 31.12.2018, mitte toetatud projektide arv.

Joonis 12 Prioriteetse suuna 1 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

189. Olgugi et **enamik näitajaid on saavutatud**, osutab hindamine, et tegevustega tuleb jätkata. Meetmete 1.1–1.3 ja 1.5–1.6 puhul tuleb suuremat tähelepanu pöörata tegevuste kvaliteedile ning tõhususele ja koolituste puhul saadud teadmiste rakendamisele (näitajad neid aspekte ei kajasta). Nimetatut aitaks kaardistada rahulolu koolituste ja tegevuste sisuga, jätkukoolitused ning tagasiside küsimine saadud teadmiste-oskuste rakendamise kohta. Olgugi, et tagasisidet tuleb küsida iga tegevuse kohta eraldi, võiks rakenduskavas olla kajastatud tegevuste ülene keskmine hinnang tegevustele. Oluline on saadavat sisendit pidevalt kasutada ka tegevuste tõhustamiseks ja nende kvaliteedi tõstmiseks.
190. **Meetme tegevuse 1.3.1** puhul tuleb pöörata suuremat tähelepanu sellele, et loodav õppevara ka kättesaadav oleks ning et seda kasutataks. **Meetme tegevuse 1.5.3** puhul tuleb jätkata ettevõtlusõppe arendamise ning õppeprogrammi lisamisega, kuna see toetab ühiskonna vajadustele vastava hariduse pakkumist, valmistab paremini ette osalemist tööturul ja toetab ka teiste prioriteetsete suundade (nt PS2, 3, 5) ning strateegiliste dokumentide täitmist, vähendades mh tagajärgedega tegelevate meetmete või nende tegevuste mahtu.
191. Asjakohasuse hindamise raames läbi viidud töötubades oldi kriitilisemad meetme 1.4.1 osas: tulenevalt rahvaarvu muutusest ja linnastumisest tuleb pöörata suuremat tähelepanu sellele, et kaasajastatud pind ka võimalikult mitmeotstarbeliselt kasutusse jääks (maksimaalne kaasajastatud pinna kasutamine, nt kooli muutmine kogukonnakeskuseks, et ka koolivälisel ajal ruumid kasutatud oleksid). Vastakaid arvamusi nii kohaliku kui ka riigi tasandi spetsialistide seas ja ühiskonnas on tekitanud koolivõrgu korrastamine (1.4). Koolivõrgu korrastamise mõju hariduse kvaliteedile ega piirkondade atraktiivsusele ei ole veel võimalik hinnata.
192. Tegevuste puhul, kus täidetud on ka 2023 sihttasemed, on küsitav seatud näitajate taseme asjakohasus, kuna näitaja peab olema motiveeriv. Hindajad ei nõustu grüpiintervjuudel osalenute arvamusel, et sihttasemed ei vaja ülevaatamist ega muutmist olukorras, kus sihttasemed on täidetud ja on märkimisväärselt suurem vajadus tegevuste järele.
193. Dokumendianalüüs, töötoad, grüpiintervjuud ja eksperthinnang näitavad, et **tulemuste saavutamist on nii takistanud kui ka soodustanud mitmed erinevad tegurid**. RA-de ja RÜ-de sõnul on peamiseks tegevuste ja finantsnäitajate mittedaavutamise põhjuseks planeeritust pikem tegevuste ettevalmistamisele kulunud aeg ja meetmete hilisem avamine (nt meetmed

1.1.2, 1.2.1, 1.3.1, 1.4.2, 1.6.2). Tegevuste teostamist ja tulemuslikkust on mõjutanud mh järgnev:

- Elanikkonna vähenemine ja linnastumine ning samaaegne soov ning vajadus (sh hariduse ja koolituste vallas) individuaalse lähenemise ning kvaliteetsete teenuste järele.
- KOV-i reform on sõltuvalt piirkonnast soodustanud või takistanud koolivõrgu korrastamist.
- Teenust pakkuvate spetsialistide vähesus (nt meede 1.1.2) raskendab küllaltki palju toe ja nõustamise pakkumist.
- Koolide tugispetsialistide puudus ja koolipersonali pädevus tuge vajajatega toime tulla, esmast nõustamist pakkuda ja erisuste osas tolerantust tõsta takistab nt meetme 1.1.1 ja tulemusmõõdiku „Raskete hariduslike erivajadustega (puuetega) õpilaste osakaal kaasatuna tavakooli“ saavutamist.
- Õpetajaskonna vananemine ja õpetajate pealekasvu vähesus raskendab nt meetme 1.2.1, 1.3 ja 1.5 rakendamist (asendaja leidmise keerukus täiendkoolitustel osalemiseks, eakate õpetajate kohati aeganõudvam digiarengutega kohanemine), kuid aitab kaasa koolivõrgu korrastamisele (1.4).
- Meetme 1.1.2 reformiga kaasnenud muutused tõid kaasa mõningase töötajate vahetuse, mis aeglustas meetme rakendamist.
- Meetmete raames teostatavate tegevuste ja nende tulemuslikkuse nägemise pikaaegsus raskendab tulemuste saavutamist (nt meetme 1.3.1 puhul on vajalik koostöö eri osapooltega ning valmisolek kaasaegset õppevara kasutada, meetme 1.5.3 puhul on õppe pikkus 1,5–3 aastat ehk tulemused on näha tulevikus, meetme 1.5.5 puhul hüvitatakse kulud alles projekti lõpus ehk finantsnäitaja täitmine on näha viitega).
- Digivahendite vähesus, arvestades õpilaste arvu, õpetajate ja õpilaste ebapiisavad oskused ning napp valmisolek digitaalset õppevara kasutada, e-õppevara ebapiisav kvaliteet ja kullustatus ning kirjastuste vähene motiveeritus õppevara e-koolikotti panustada (e-koolikotti tehnilised piirangud, õppevara arendus) raskendavad meetme 1.3 tegevuste teostamist ning tulemuste saavutamist.
- Koolide, ettevõtete, karjäärinõustajate, Töötukassa ja teiste osapoolte vähene koostöö ning konkreetne vastutuse jaotus meetmete ja meetmetegevuste elluviimisel ning õppe- ja karjääritegevuste seostamisel tööturu vajadustega ja tööturu vajadust kaardistavate tegevuste puhul peamiselt suurtelt ettevõtetelt saadavale sisendile tuginemine raskendab meetmete ja meetme tegevuste tõhusust ning tulemuste saavutamist (sh nt meede 1.5)⁷⁴.
- Fookusrühmaintervjuu kohaselt aitas noorsootöötajate arvu kasv kaasa tegevuse 1.2.2 tulemuste saavutamisele.
- Alternatiivsed keeleõppe läbiviimise toetusvõimalused on fookusrühmaintervjuu kohaselt takistanud tegevuse 1.5.5 tulemuste saavutamist; teiste allikate kohaselt on vajalik tegevuse vajalikkuse ja rõhuasetuse ülevaatamine kombinatsioonis teiste sarnaste võimalustega.
- Vajakajäämised eneserefleksioonioskuses raskendavad täiskasvanute kompetentsi arendamist, sh asjakohaste koolituste valikut ning koolituste maksimaalse potentsiaalse mõju saavutamist (meede 1.2 ja 1.6).
- Meetmete sihtrühmade ja avalikkuse suhtumine tegevustesse ning nende vajalikkusse (sh tegevuste ebapiisav kommuniqueerimine) raskendab tegevuste tõhusat teostamist ja tulemuste (sisulist) saavutamist (see on probleemiks kõigi tegevuste puhul).

⁷⁴ Vt põhjalikumalt EÕS-i vahehindamine (seisuga 22.04.2019 on aruanne veel koostamisel).

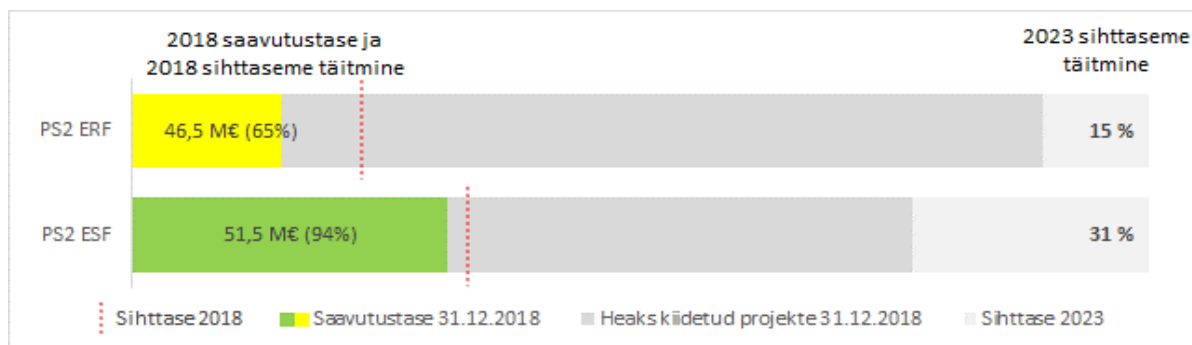
194. Eelnevatest takistustest hoolimata on **EL-i struktuuri- ja investeerimisfondide toetus aidanud kaasa prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisele**, eriti koosmõjus PS2 ja PS3-ga. Samas ei ole senised tegevused olnud piisavad kõigi tulemusnäitajate täitmiseks (nt „raskete hariduslike erivajadustega (puuetega) õpilaste osakaal kaasatuna tavakooli“). Mõned tegevused avaldavad tulemusnäitajatele mõju pikema aja jooksul (nt „õpipõisiõppes osalenute edukalt lõpetanute määr“) või on struktuuri- ja investeerimisfondide toetuse ning teiste meetmete panuse eristamine keeruline. Praegusest suuremat tähelepanu tuleb pöörata hariduse õpilastekesksele, sh erivajadustega (puuetega) õpilaste integreerimisele tavakooli ja elukestvasse õppesse, vastavate tegevuste tõhustamisele (nt sarnaselt tegevustega 1.2.2 ja 1.6.3: äärealade sihtrühmadele tähelepanu pööramine, suurema koolitustel osalejate arvu asemel pikaaegsemate ja väiksema osalejate arvuga koolituste korraldamine jne), et mõju tulemusnäitajate saavutamisele ja sisuliste eesmärkide täitmisele oleks suurem. Seda enam, et see mõjutab ennetava tegevusena ka PS2 ja 3 tegevusi. EÕS-i vahehindamise kohaselt tuleks nõrgema konkurentsivõimega inimeste koolituste süsteemsuse tõstmiseks ning inimestele esmajooneliseks vajalike koolituste pakkumiseks luua (või kombineerida praegu töötukassas oleva süsteemiga ja koostöös KOV-dega) koolitusvajaduse hindamise süsteem. Selline süsteem võimaldaks hinnata koolitusvajadust ja suunata inimeste tema jaoks sobivamale koolitusele (tasemeharidus, selgelt vajaduse järgi valitud võtmepädevuste koolitus või riiklik täiendkoolituse tellimus konkreetsel erialal). Koolitused oleks kõik tasulised, kuid läbi riikliku koolitusvajaduse tuvastamise süsteemi kompenseeritakse koolitusele suunatud koolituse maksumus riigieelarve, struktuurivahendite toetuste või töötukassa teenuste läbi.
195. Hindamise kohaselt **toetavad tulemusnäitajad üldjuhul ka PS eesmärkide täitmist**, olles seega pigem asjakohased. PS eesmärges silmas pidades võiks tegevustes osalenute arvu määramisel korduvalt osalenuid ühe-, mitte mitmekordselt arvestada (nt tegevus 1.6.3). Olgugi, et tegevuste tulemuslikkuse hindamisel on koolide arvu ja ruutmeetrite kajastamine õpilase kohta mõistlik, ei ole see mõistlik PS tasemel, kuna nimetatu aitab kaasa ressursside suunamisele kinnisvaralt spetsialistidele, mille tulemusel paraneb eelduslikult hariduse kvaliteet ehk PS eesmärkide mõistes on tegu kaudsemate tulemusnäitajatega. Kui sihiks on suurendada põhiharidusejärgset suundumist kutseharidusse, võiks EÕS-i vahehindamise kohaselt näitaja „Gümnaasiumiastmega koolide arv“ asemel paremini sobida „Üldkeskhariduse õppekohtade arvu suhe kõigisse keskhariduse õppekohtadesse“ ning näitaja väärtus peaks vähenema. Kaasajastatud digitaristuga koolide arvu ja osakaalu puudulikust defineerimisest tulenevalt võiks EÕS-i vahehindamise kohaselt kaaluda meetmest toetust saanud koolide arvu ja osakaalu jälgimist, kuna 1) pole defineeritud, mis on kaasajastatud digitaristu; 2) koolide probleemid digitaristuga on erinevad ning vahendeid saab kasutada mitmel otstarbel; 3) toetust saanud koolide osakaalu on toetuste aruandluse baasil lihtne arvutada. EÕS-i vahehindamises soovitakse täpsustada näitaja „Valdkondade arv, milles on välja töötatud uuenduslik õppevara“ sõnastust järgmiselt: „Üld- ja keskhariduse ainevaldkondade arv, milles on välja töötatud digitaalne õppevara“.
196. Hindamine tuvastas ka mõned võimalused PS eesmärkide ning sihttasemete **paremaks saavutamiseks**. Dokumendianalüüs ja töötoad näitasid vajadust tõsta tegevuste läbipaistvust, lihtsustada toetuste taotlemist ning juba tehtavat või tehtut paremini kommunikeerida. Ka HTM-i esindaja tõi välja vajaduse toetuse andmise tingimused ning seiresüsteem üle vaadata.
197. PS hõlmab erineva iseloomuga tegevusi väga erinevate sihtrühmade suunas ja seega ei saa olla ühest reageeringut saavutatud **tulemuste püsivusele ning jätkusuutlikkusele** tagamisele. Koolist väljalangemise vähendamine ja ennetamine ning elukestva õppe pakkumine eeldavad pidevat tööd tulenevalt muutuvast keskkonnast ning õpetajate ja tugipersonali ja õpilaste vahetumisest. Seega on tegu tegevusega, mis vajab püsivat rahastust, kusjuures tegevuste jätkusuutlikkuse (ja mõju) tagamiseks on eriti oluline suurema tähelepanu pööramine sihtrühmadeni jõudmisele. Võib eeldada, et inimeste ja tööandjate valmisolek enesetäiendamisega tegeleda ja enesetäiendamisse panustada vastava harjumuse tekkimisel ja elukestva õppe vajaduse mõistmisel ajas paraneb ning vajadus riigi vastava panuse järele väheneb, kuid võrdsete võimaluste pakkumiseks on vajalik mingisugunegi riigi tegevuse jätkumine. Olgugi, et suuremad koolivõrgu ümberstruktureerimised saavad käesoleval perioodil tehtud, võib eesseisvaid demograafilisi muutusi ja õpetajate vähesust arvestades eeldada, et koolivõrgu korrastamisega tuleks ka edaspidi tegeleda.

198. Arvestades, et 1) enamik tegevustest on hädavajalikud ka tulevikus; 2) tegu on ressursimahukate tegevustega; 3) riigi- ja KOV-ide eelarve on piiratud, väheneb tõenäoliselt ilma SF toetuseta tegevuste maht. Samas näitasid Riigikontrolli aruanne⁷⁵ ja kontakteerumine HTM-i, SOM-i, SIM-i ja MKM-i esindajatega, et **tegevustega jätkamise** vajadust mõistetakse ning otsitakse selleks võimalusi ka SF toetuseta. PS eesmärgi arvestades aitaks EÕS-i vahehindamise kohaselt tegevuse jätkusuutlikkuse tagamisele kaasa tööjõuvajaduse seireproгноosi koostamine riiklike vahenditega ning süsteemi ühendamise SA Kutsekoda tegevustega (kaaluda mh kogude ühendamise võimalusi).

G.2 Prioriteetse suuna 2, “Sotsiaalse kaasatuse suurendamine” hinnang tulemuslikkusele

199. Sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks on prioriteetse suuna eesmärgid järgmised: 1) parandada juurdepääsu tervishoiuteenustele ja sotsiaalteenustele; 2) investeerida tervishoiu ja sotsiaalhoolekande taristusse; 3) edendada võrdseid võimalusi ja aktiivset osalemist ning parandada tööalast konkurentsivõimet. Tegevused hõlmavad teenuseid puuetega laste hooldajatele, lastehoiukohtade loomist, hoolekandeteenuseid, perepõhise asendushooldust, vanglast vabanenute tugiteenuseid, alkoholi vähendamisele suunatud teenuseid, piirkondlike tervishoiuasutuste ja tervisekeskuste rajamist, puuetega inimeste eluruumide kohandamist, kohanemis- ja lõimumisprogramme, noorte õppesse tagasitoomise ja tööturule suundumise toetamist.

Joonis 13 Prioriteetse suuna 2 ERF ja ESF väljamaksete seis 31.12.2018

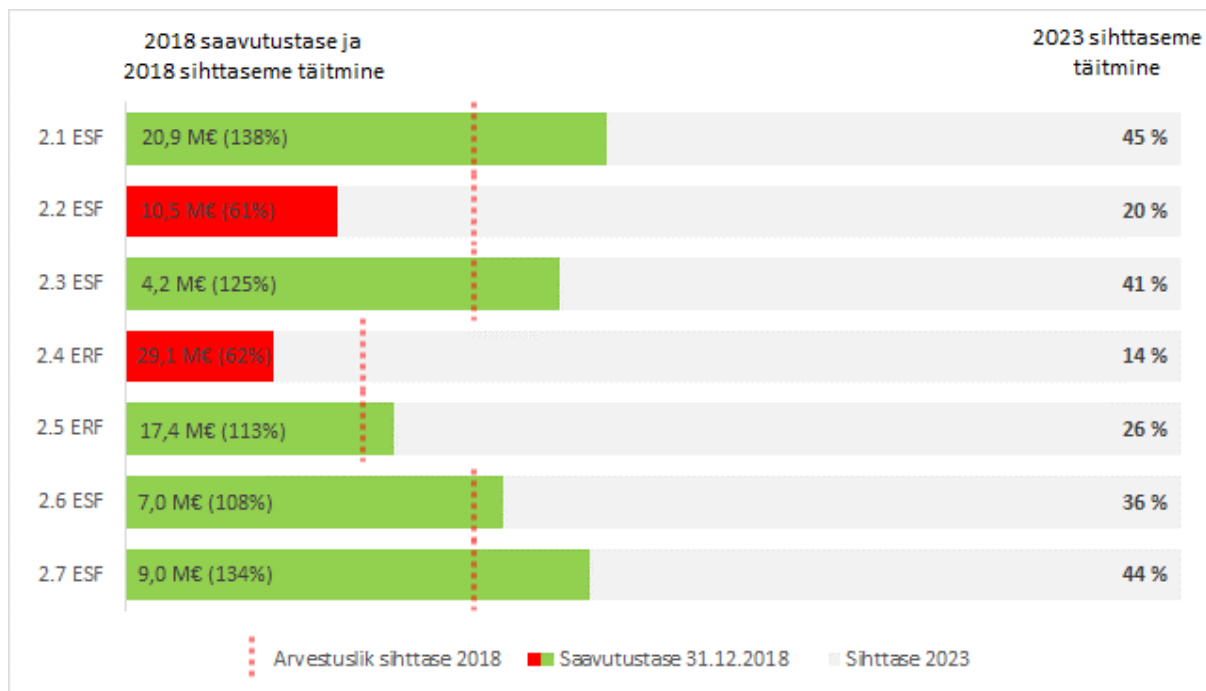


Allikas: SFOS

200. Prioriteetse suuna ESF vahendite sihttasemest on 2018. a lõpu seisuga täidetud 83% ja ERF vahendite sihttasemest 65% (Joonis 13). ESF-i vahenditest finantseeritavate tegevuste finantsnäitajad on valdavalt üle sihttasemete. Samas, meetme 2.2, „Tööturul osalemist toetavad hoolekandeteenused“, tegevuse 2.2.1, „Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused“ puhul on vahendite sihttasemest täidetud 54% ja seondult tulemusnäitajast 86% (Joonis 14). Rakendamise väljakutseks on madal taotlemine avatud taotlusvoorus (vaata ka ülevaadet tulemuslikkust mõjutanud teguritest järgmisel lehel). Samuti on meetme 2.6, „Võimaluste loomine Eestis elavate ning ühiskonda vähelõimunud püsielanike aktiivse hõive ja ühiskondliku aktiivsuse suurendamiseks ja uussisserändajate kohanemise ja hilisema lõimumise toetamiseks“ tegevuse 2.6.3, „Tugivõrgustike kontseptsiooni väljatöötamine ja rakendamine“ vahendite sihttasemest täidetud 49% ja tulemusnäitajatega seondult 20%. Väljakutseks oli meetmega alustamise hiline mine ja KOV-ide suutlikkus. Siinjuures, kuigi meetme 2.7.2, „Õigusrikkumise taustaga noorte tööturule kaasamine“ puhul on vahendite sihttasemest täidetud 153%, on tulemusnäitaja „toetust saanud riskinoorte arv“ täidetud 58% ja tulemusnäitaja „programmi läbinud noorte arv“ 54%. Väljakutseks on eelkõige keerulise sihtrühma klientide leidmine, vähenenud töötus ja mitteaktiivsus ning KOV-ide valmisolek ja suutlikkus meetmeid haldusreformi ajal rakendada.

⁷⁵ <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/976/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>*

Joonis 14 Prioriteetse suuna 2 saavutustasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

201. Prioriteetse suuna ERF-i vahenditest rahastatava **meetme 2.4**, „Kättesaadavate ja kvaliteetsete tervishoiuteenuste tagamine tööhõives püsimise ja hõivesse naasmise suurendamiseks“ tegevuse 2.4.1, „Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine“ finantsnäitaja tasemest on täidetud 50% (viis üksust kuuest plaanitud on valmis) ning tegevuse 2.4.2, „Investeeringute toetamine tervisekeskuste infrastruktuuri tõmbekeskustes, tagades kättesaadavad ja mitmekülgsed tervishoiuteenused“ tasemest on täidetud 72% (13 üksust 11-st plaanitud on valmis). Mitteootuspärased tulemused tulenevad läbikukkunud hangetest, mille tõttu lükkub rakendamine perioodi lõppu. Samas on praegused tulemused mõjutatud sellest, et osadel projektidele ei ole veel väljastatud tegevusluba, kuigi ehitamisega on jõutud peaaegu lõpuni. Loodetavasti saavutatakse seatud tulemuseesmärgid rahastamisperioodi lõpuks. Sarnaselt on meetme 2.5, „Hoolekande taristu arendamine, keskkonna kohandamine puuetega inimeste vajadustele vastavaks“ tegevuse 2.5.1, „Erihoolekandeesutuste reorganiseerimine“ finantsnäitaja sihttasemest saavutatud 134% ning väljundnäitajast – loodud kvaliteetsete teenuskohtade arv – 90% (576 teenuskohta 640-st plaanitud). Tegevuse 2.5.2, „Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine“ finantsnäitaja sihttasemest on täidetud vaid 18%, samas väljundnäitaja – puuetega inimeste arv, kellele on tagatud sobivad eluruumid – sihttasemest on täidetud 149%. See tuleneb nii tegevuste hilisemast alustamisest, hangete kallimimisest turuhindade tõttu, vähesest taotlemisest kui ka kogukonna ja korteriühistute vastasseisust. Seega on tõenäoline, et sihttaseme saavutamine väljundnäitajate järgi on väljakutseks kuni perioodi lõpuni, samas on rakendusasutuse hinnangul jõutud rakendamisega oluliselt tulemuslikumalt edasi, kui praegused andmed näitavad.
202. Kokkuvõtvalt on prioriteetse suuna **tulemuslikkust mõjutanud (rakendusasutuste hinnangu ja hindajate eksperthinnangu alusel)**:
 - Meetmete nõudluse ja pakkumuse ennustamine, näiteks lõimumisteenuste nõudlus on olnud suurem, puuetega lastele suunatud teenuste ühikukulu on olnud väiksem ja alkoholiennetuse teenuse ühikukulu on olnud suurem.
 - Töötuse ja mitteaktiivsuse vähenemine on mõjutanud meetmete sihtrühmade suurst, näiteks vanglast vabanenute teenuste sihtrühma, mittetöötavate ja -õppivate noorte sihtrühma.

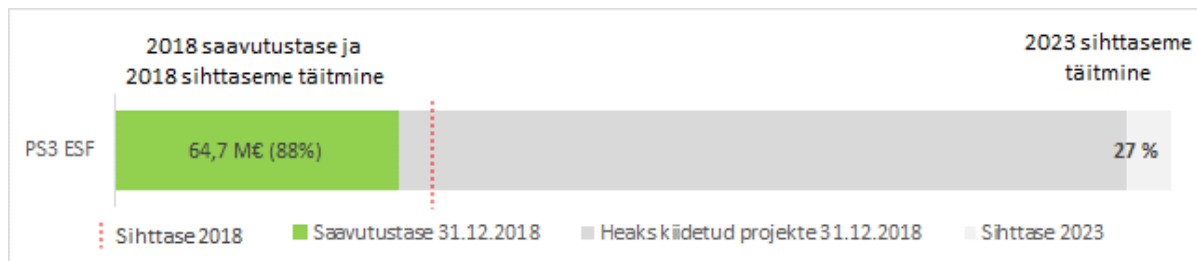
- Taotlemine on olnud kohati oodatust väiksem, tulenedes KOV-ide (eriti Kirde- ja Lõuna-Eestis) valmisolekust ja omavalitsusreformist, näiteks hoolekande avatud taotlusvoorudes.
 - Toetuse kasutamise reeglid on sageli seotud suure halduskoormusega (nt PS2 (2.1)), sealhulgas on riigiabi piirangud takistanud koostööd erasektoriga.
 - Taristu hanked ei ole alati olnud edukad suurenenud turuhindadest ja ka pettusest tingituna (üks juhtum hoolekandest), mis on mõjutanud tegevustega alustamist.
 - Teenuste rakendamiseks on vaja avalikkuse toetust ja mõistmist, näiteks puuetega inimeste elukoha kohandamise teenus, lõimumist toetavad tegevused või vanglast vabanenute toetamine on põrkunud kogukonna ja korteriühistute vastasseisule.
203. Prioriteetse suuna **tulemuslikkuse jätkusuutlikkuse tagamiseks** näeb rakendusasutus vajadust jätkata väljatöötatud meetmete ja tegevustega, eelkõige nende tegevustega, mille puhul tulemusnäitajad viitavad võimalikule oodatavale mõjule või mille rahastus saab läbi enne perioodi lõppu. Näiteks alkoholitarvitajate nõustamine; puuetega laste tugiteenuseid rahastatakse plaani järgi 2020.–2021. aastani, kuid rakendusasutuste hinnangul oleks tulemuslik jätkata rahastamist perioodi lõpuni. See eeldab lisarahastuse taotlemist ja tulemusreservi kasutamist.
204. Taristu arendamise meetmete tulemuslikkuse hindamiseks on kujundatud **näitajad**, mis iseloomustavad pigem meetme väljundeid. Näiteks taristu arendamisega suurendatakse tervishoiuteenuste või hoolekandeteenuste kättesaadavust ja praegused tulemusnäitajad kirjeldavad kas kohtade, vastuvõttude või asutuste arvu. Sellest tulenevalt on vaja kujundada indikaatorid (tervisenäitajad, toimetulekunäitajad), mis iseloomustavad tegelikku tulemust sotsiaalse kaasatuse ja heaolu loomisel, või tõdeda, et meetme rakendamise tulemuslikkuse hindamiseks piisab väljundnäitajatest.
205. Riigikontrolli 2017. aasta kontrolliaruande⁷⁶ järgi võib peamiselt EL-i toetustest rahastatud sotsiaalteenuste pakkumine väheneda, kui järgmisel EL-i eelarveperioodil ei saada vajalikke EL-i toetusi. Käesoleval ajal ei ole detailset väljumisstrateegiat rahastamise üleviimiseks teistele rahastamisallikatele välja töötatud. Erinevate meetmete puhul on rakendusasutuse ekspertide hinnangul võimalikud erinevad lähenemised:
- tervishoiuasutuste, tervisekeskuste, hoolekandetasutuste rahastamise tingimuseks oli ootus ja suutlikkus asutusi pärast toetuse andmist majandada;
 - alkoholitarbimise vähendamisele suunatud teenuste rahastamise väljumisplaan on nende teenuste rahastamine ravikindlustuse vahenditest (sotsiaalmaks, riigieelarve üldised tulud);
 - kohalike omavalitsuste pakutavate sotsiaalteenuste puhul oodatakse nende rahastamist kohalike omavalitsuste eelarvest, sealhulgas väiksema sissetulekuga, suuremate kuludega või muul viisil madalama võimekusega kohalike omavalitsuste toetamist täiendavast toetusfondist;
 - keskvalitsuse pakutavate teenuste puhul plaanitakse nende rahastamist riigieelarvest;
 - lisaks loodetakse meetmete rahastamise jätkumisele struktuurivahendite eelarveperioodi (2021–2027) vahenditest.
206. Sellega seonduvalt on rakendusasutused plaaninud meetmete (vahe-)hindamistel analüüsida teenuste või tegevuste võimalikku vajaduspõhisust ja rahastusmudeleid, mis toetaksid tegevuste jätkumist pärast struktuurivahendite eelarveperioodi lõppu.

⁷⁶ Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
https://www.riigikontroll.ee/Portals/o/Upload/ELi%20raha%20audtit_30.11.2017_LOPP.pdf

G.3 Prioriteetse suuna 3, „Tööturule juurdepääsu parandamine ja tööturult väljalangemise ennetamine“ hinnang tulemuslikkusele

207. Prioriteetse suuna 3 vahendite kasutamise eesmärk on täidetud juhul, kui: 1) vähenenud töövoimega inimeste osalemine tööturul ja tööhõives on suurenenud ning tööealise elanikkonna töövoime vähenemine on pidurdunud; 2) aktiivsetel tööturuteenustel osalenud väiksema konkurentsivõimega sihtrühmade tööhõive on suurenenud. Sekkumistega pakutakse töövoimekaoga inimestele hõives püsimist või töö leidmist toetavaid teenuseid ning toetatakse väiksema konkurentsivõimega sihtrühmade tööturule sisenemist, seal püsimist ja ligipääsu töökohtadele. Sekkumiste tulemusena suureneb puudega, noorte, vanemaealiste ning pikaajaliste töötute hõive ning pidurdub hõivatuse ja töötuse piirkondlike erinevuste suurenemine.

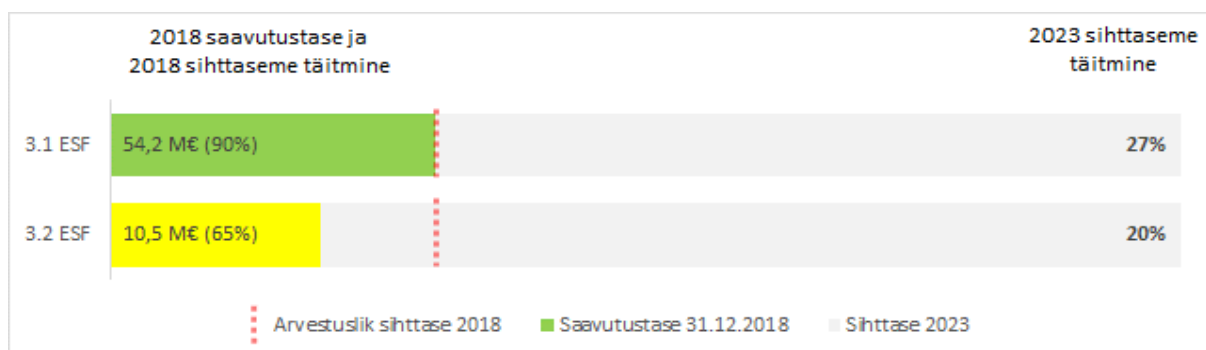
Joonis 15 Prioriteetse suuna 3 ESF väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

208. Rakendusasutuse hinnangul saavutatakse meetme väljundnäitajate ja finantsnäitajate sihttasemed 2023. aastaks (Joonis 15 ja Joonis 16). Seda toetab ka 2018. aasta vahehindamine. Prioriteetse suuna väljundnäitajate 2018. aasta sihttase on ületatud. Vähenenud töövoimega inimeste sihttase – inimeste arv, kes on saanud töövoime reformi vahendusel pakutavaid teenuseid kasutada – on 2018. aastaks 31,420 ja tegelik tase 36,221 (saavutustase võrreldes sihttasemega 115%).
209. Tööandjaid ja töötajaid toetavate tegevuste arvu sihttase oli 2018. aasta lõpuks 540 ja tegelik saavutustase 746 (saavutustase võrreldes sihttasemega 138%). Aktiivsetes tööturuteenustes osalejate arvu sihttase oli 2018. aastaks 5,380, tegelik saavutatud tase 10,037 (saavutustase võrreldes sihttasemega 187%). Head tulemused tulenevad hinnanguliselt eelkõige sellest, et sekkumiste sihtrühma ja sekkumiste reegleid on tegevuste elluviimise käigus tööturu olukorrale vastavalt muudetud ning nõudlus teenuste järele on osutunud suuremaks, kui plaaniti.

Joonis 16 Prioriteetse suuna 3 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

210. Meetmete väljundnäitajate sihttaseme ületamise tõttu on saavutatud ka meetmete finantsnäitajate sihttase kulutuste osas. Kogu prioriteetse suuna 2018. aasta finantsnäitajate sihttasemest on täidetud 101%. Meetme tegevuse „Aktiivsete tööturuteenuste pakkumine“ (3.2)

puhul on saavutustase aasta lõpu seisuga 94%. Samas on lepingutega kaetus juba praegu suurem ning ka rakendusasutuse hinnangul täidetakse sihttase perioodi lõpuks.

211. Prioriteetse suuna tulemusnäitajad ületavad 2018. aasta sihttaset ning kolmest näitajast kaks ületavad 2023. aastaks seatud sihttaset. Töötute, sh pikaajaliste töötute osakaal, kes on liikunud kuue kuu jooksul pärast programmist lahkumist hõivesse, on 60% (2023. aasta sihttase 40%). Mittetöötavate vähenenud töövoimega inimeste osakaal, kes on liikunud hõivesse 12 kuu möödumisel alates töövoimereformi vahendusel teenuste saamisest, on 42% (2023. aasta sihttase 26%). Töötavate vähenenud töövoimega inimeste osakaal, kes on säilitanud oma töökoha 12 kuu möödumisel alates töövoimereformi vahendusel teenuste saamisest, on sihttasemest väiksem (79%; 2023. aasta sihttase 90%).
212. Vahendite kasutamise ja meetmete tulemuslikkust on mõjutanud muutused tööturul – tulenevalt makromajanduse heast olukorrast on tööjõunõudlus olnud kõrge ja sellest tulenevalt on suurenenud tööhõive määr ja vähenenud tööpuuduse määr. Mõju meetmete rakendamisele on olnud erinev:
 - osade tööturuteenuste rakendamine algsete reeglite järgi ei töötanud, sest tulenevalt töötute väikesest arvust oli keeruline leida kriteeriumidele vastavaid kliente. Sellest tulenevalt on muudetud vähem piiravaks meetmete kvalifitseerumistingimusi, taotlemistingimusi ja laiendatud sihtrühma (näiteks meetmed noortele pikaajalistele töötutele, piirkondlikud teenused, uussisserändajatele mõeldud teenused);
 - tööturuteenustel osalenute liikumine hõivesse on kõrge tööjõunõudluse tõttu olnud kiirem ja lihtsam. Sellest tulenevalt võib sekkumiste tühimõju olla suurem, sest teenustel osalenute tööhõivevõimalused võivad olla paranenud pigem muutuste tõttu tööturul kui teenuste abil paranenud tööhõivevõimelisusest tingituna. Mõnevõrra on see alandanud ka sekkumiste kulusid, sest aktiveerimine ja toetamine ei ole siis nii kallid kui väikese tööjõunõudluse korral.
213. Tulemuslikkust on mõjutanud ka **sekkumiste loogika**. Töövoimereformi tegevustega alustati hiljem, 2015. aasta asemel 2017. aastal, ja tegevusi viiakse ellu järk-järgult. Sellest tulenevalt toetab töövoimekaoga inimeste liikumist hõivesse suurenenud nõudlus, kuid suurema töövoimekaoga ja vähem hõivevõimelised alles sisenevad meetmetesse (sh sisenevad kõik töövoimetuspensionärid aastaks 2020) ning nende aktiveerimine ja toetamine eeldab enamat meetmetega mõjutamist.
214. Suuna meetmete ja tegevuste **tulemusnäitajate** kujundamisel on lähtekohaks olnud hõivesse liikumise iseloomustus pärast meetmes osalemist (näiteks mittetöötavad vähenenud töövoimega inimesed, kes on liikunud hõivesse 12 kuu möödumisel alates töövoimereformi vahendusel teenuste saamisest). Sellisel juhul ei iseloomusta näitaja parimal viisil, kuivõrd meetmes osalenute tööturul liikumine erineb meetmes mitteosalenute tööturul liikumisest. Seega tuleks kujundada tulemusnäitajad, mis iseloomustavad seda, kas meetmes osalenute liikumine hõivesse või hõives püsimine on teistest parem (näiteks milline on mittetöötavate vähenenud töövoimega meetmes osalenud ja mitteosalenud inimeste hõivesse liikumise erinevus).
215. Tööturul väiksema konkurentsivõimega inimeste, sealhulgas vähenenud töövoimega inimeste hõives osalemist toetavaid meetmeid on Eestis rahastatud riigieelarve üldistest tuludest ning sotsiaalkaitse sissemaksetest – töötuskindlustusmaksetest ja sotsiaalmaksust. Võrreldes EL-i riikidega on töötukaitse rahastamise tase Eestis madal (EL-i keskmine 1,3% ja Eestis 0,5% SKP-st⁷⁷). Sellest tulenevalt on täiendavad vahendid tööturumeetmete arendamiseks ja pakkumiseks olulised. Siinjuures võib Riigikontrolli 2017. aasta kontrolliaruande⁷⁸ (Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest) järgi peamiselt EL-i toetustest rahastatud töövoimereformi elluviimine ning mitmete tööturuteenuste pakkumine väheneda, kui järgmisel EL-i eelarveperioodil ei saada vajalikke EL-i toetusi. Sealhulgas on rakendusasutuste hinnangul oluline osa EL-i toel rahastatavatest tegevustest vajalik ka pärast aastat 2020.

⁷⁷ EUROSTAT tabel spr_exp_fun, 2016

⁷⁸ Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest.
https://www.riigikontroll.ee/Portals/o/Upload/ELi%20raha%20audtit_30.11.2017_LOPP.pdf

216. EL-i toetuste vähenemisel on kõige tõenäolisem väljumisstrateegia rahastada sekkumisi töötuskindlustusmaksetest. Töötuskindlustuse reservid on viimasel kümnendil suurenenud: tulenevalt kõrge hõivest ja töötasu suurenemisest on reservid 2018. aasta lõpuks kasvanud ligi 800 miljoni euron. Reservid ületavad küll eelmise majanduskriisi eelset taset, kuid sügava ja pika tööjõunõudluse ja töötuse korral ei pruugi reservidest sõltuvalt pakutavate hüvede tasemest ja taotlejate hulgast piisata.
217. Sellest tulenevalt on oluline analüüsida, millisele osale hõivatutest ja mittehõivatutest milliseid hüvesid ja teenuseid osutada, et pakkuda optimaalset töötuse kaitset piiratud ressursside tingimuses. See analüüs ja kokkulepe huvirühmadega, sealhulgas Töötukassa nõukogus, kus on töötajate ja tööandjate esindajad, aitab seada sihti ka võimalike EL-i toetuste taotlemiseks ja kasutamiseks.

G.4 Prioriteetse suuna 4, „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus“ hinnang tulemuslikkusele

218. Prioriteetse suuna EL-i vahendite kasutamise eesmärgid on järgnevad: 1) T&A ning kõrgharidus on kõrgetasemeline ning Eesti on rahvusvahelises TAI-alases koostöös aktiivne ja nähtav; 2) teadus- ja arendustegevus toimib Eesti ühiskonna ja majanduse huvides ning TAI süsteem toetab majandusstruktuuri muutumist teadmistemahukamaks; 3) saavutatud on ettevõtete suurem energia- ja ressursisääst; 4) Eesti ettevõtted toodavad efektiivselt kõrge lisandväärtusega tooteid ja pakuvad innovaatilisi teenuseid. Meetmed peaksid panustama Eesti 2020 seatud eesmärkide – eelkõige 20–64-aastaste tööhõive määra 76%-ni ning teadus- ja arendustegevuse investeeringute 3%-ni SKP-st tõstmise nimel.
219. Prioriteetse suuna elluviimine kulgeb üldiselt plaanipäraselt.

Joonis 17 Prioriteetse suuna 4 ERF väljamaksete seis 31.12.2018

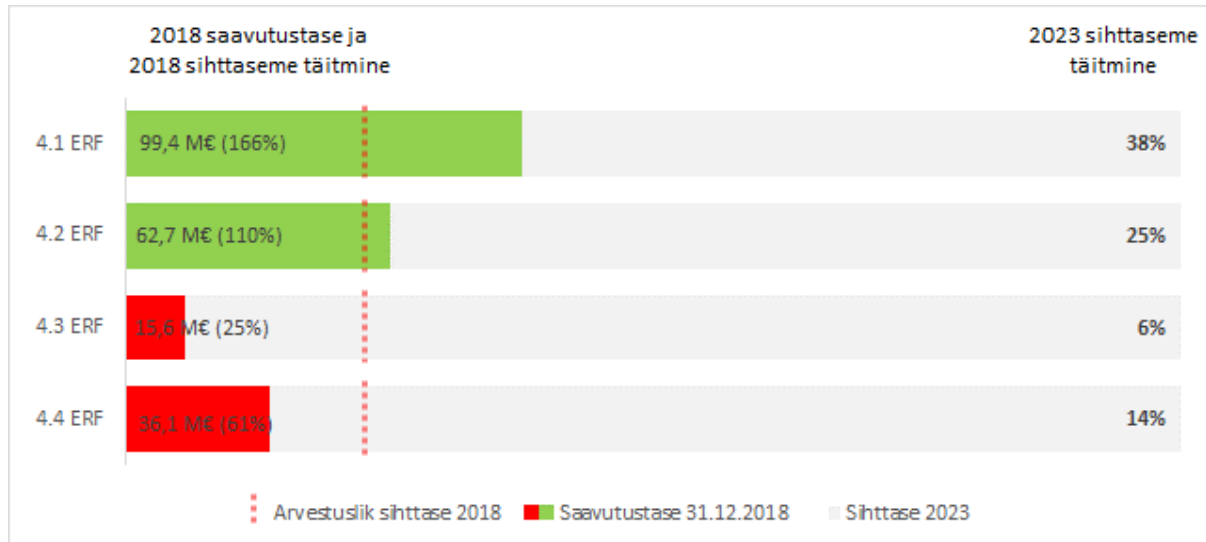


Allikas: SFOS

220. Meetmetest tulemuslikem on olnud tegevus T&A ning kõrghariduse kvaliteedi tõstmisel, rahvusvahelistumisel ja koostöö arendamisel (4.1). Finantsnäitajate kohaselt ületatakse 2018. aasta sihttasemed kõigi meetme tegevuste osas ning samuti on oluliselt ületatud väljundnäitajate sihttasemed, kohati kordades (mis viitab sihttasemete seadmise või meetodika puudustele, vt allpool).
221. Ettevõtluse teadusmahukamaks muutmise ning seda toetavate T&A meetmete (4.2) rakendamine on tulemuslik nii enamiku finantsnäitajate kui ka väljundnäitajate osas. Tegevuse „TA programm nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondades“ (4.2.3) finantsnäitaja osas on saavutustase madalam (44%) ning see on põhjustatud meetme oodatust väiksemast atraktiivsusest sihtgrupi jaoks, mis tuleneb meetme ebasoodsatest tingimustest. „Innovatsiooni edendavate hangete toetuse“ osas ei ole tegevus olnud tulemuslik, kuid on astunud samme olukorra parandamiseks (vt allpool). Madalam saavutustase nende väljundnäitajate osas, mis on seotud ettevõtete ning T&A-asutuste koostööga, on rakendusasutuse hinnangul põhjustatud sellest, et sihttasemeid on planeeritud ekslikult ning need ei arvesta reaalselt innovatsioonitaset ettevõtluses. Nende meetmete osas, mis on suunatud ettevõtete innovatiivsemate ja kõrgema lisandväärtusega toodete/teenuste pakkumisele (4.4), on rakendamine olnud väljundnäitajate põhjal tulemuslik.
222. Probleemaatiliseks on erieesmärgi „Ettevõtete suurem energia- ja ressursisääst“ tulemuslikkus. Enamiku finantsnäitajate ning mitmete väljundnäitajate osas ei ole saavutatud sihttasemeid

(samas on projektid teostamisel ning nende lõppemisel sihttasemed eeldatavasti saavutatakse). Laiemaks probleemiks on asjaolu, et ettevõtted ei ole valmis osalema pikaajalistes projektides ja näevad ressursitõhususe valdkonna projektides riske. Samuti toodi välja riigiabi reeglistikuga haakuvad piirangud.

Joonis 18 Prioriteetse suuna 4 sihttaseme täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

223. **Sisuliste eesmärkide** saavutamise osas saab väita, et prioriteetse suuna tegevused on olnud üldiselt tulemuslikud. Eesti T&A ning kõrgharidus on muutunud kõrgetasemelisemaks ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisemaks⁷⁹. Tugevnenud on T&A-asutuste ja ettevõtluse sidemed ning ettevõtted on toonud turule kõrgema lisandväärtusega ja innovatiivseid tooteid/teenuseid. Siiski vajab põhjalikum analüüsi, milline on olnud meetmete mõju asjakohasuse peatükis välja toodud oluliste ja pikaajaliste trendide (tööstuse digiteerimise ja „Tööstus 4.0“, globaalsed väärtusahelad, mittetehnoloogiline innovatsioon) n-ö traditsioonilistes ja madala lisandväärtusega, kuid suure hõive ja ekspordimahuga majandusharudes tegutsevate ettevõtete arengus kõrgema tootlikkuse ning ekspordi suunas. Murettekitav on ka asjaolu, et aset on leidnud taandareng kahe tulemusnäitaja osas – „Ülikoolide ja teiste kõrgkoolidega innovatsioonialast koostööd teinud ettevõtete osakaal kõigi küsitletud ettevõtete hulgas“, mis on algtasemelt 4,2% aastal 2012 langenud tasemeni 3,0%-ni aastal 2016, ning „Erasektori teadus- ja arendustegevuse (TA) kulutuste osakaal (% SKP-st)“, mis on samuti langenud 1,26%-lt aastal 2012 0,68%-ni aastal 2017. Selle strateegia üldeesmärgi näitaja sihttaseme saavutamine ei ole realistlik, arvestades, et ka muud väljundindikaatorite saavutustasemed viitavad põhimõttelisematele probleemidele Eesti majanduses.
224. Samuti tuleb tähele panna toetusmeetmete **regionaalset jaotumist**. T&A ning innovatsiooni vaatenurgast iseloomustab Eestit üsna suur riigisisene regionaalne arenguerinevus. 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 vähene suutlikkus kaasaegsete tehnoloogiliste lahenduste rakendamisel, sh on oluliseks takistuseks vanema põlvkonna ettevõtjate madal innovatsiooniteadlikkus (tööstus 4.0 lahendustest jms). Ettevõtete investeerimisvõime Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis (ka teistel äärealadel) on oluliselt väiksem Tallinna ja Tartu lähiümbrusega võrreldes (kinnisvaratagatise probleemid, madalam omafinantseerimise võime, madalam likviidsus) ja ka haldusvõimekus on kasinam. Nii näiteks on EAS-i selle suuna raames elluviidavate meetmete⁸⁰ rahastatud taotlustest 61% pärit Harjumaalt ja 16% Tartumaalt; rahastatud taotluste jagunemine on maakondade elanike

⁷⁹ Vt nt „Eesti teadus 2019“, https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2019/02/Eesti_teadus_2019_veeb.pdf

⁸⁰ Vaadeldi meetmeid 4.2.5, 4.4.1, 4.4.2.

arvuga arvestades veelgi ebaühtlasem (autorite arvutus EAS-i andmete põhjal). Ühelt poolt on mõistetav, et suur osa Eesti ettevõtetest ongi registreeritud Harju- ja Tartumaal. Samas on ESIF-i kasutuselevõtu üks eesmärk saavutada Eestis regionaalselt tasakaalustatum areng. Seejuures nähtub rakenduskava eesmärkide asjakohasuse analüüsist, et suuremate keskuste ja äärealade erisused on endiselt väga suured. Soovitame seetõttu käsitleda tasakaalustatud regionaalarengu eesmärke veelgi enam horisontaalsete eesmärkidena, millesse peavad panustama kõik prioriteetsed suunad. Soovitame seetõttu tuua ka PS4 meetmetesse tugevamalt sisse panus regionaalselt tasakaalustatud arengusse Eestis.

225. Mitmed **välised tegurid** on kaasa aidanud tulemuste saavutamisele, sh:

- Euroopa Liidu teadus- ja arendusprogrammide (nt Horisont 2020) raames käivitatud vähem arenenud riikide toetusmeetmed osaluse laiendamiseks, Eesti on seal olnud edukas;
- teadlaste akadeemilise karjäärisüsteemi kinnistumine kõrgetasemeliste publikatsioonide ümber; see on avaldanud positiivset mõju Eesti teadlaste avaldatud publikatsioonide arvule WoS+ERIH A kategooriates.

226. Tulemuste saavutamisel on olulisimateks takistusteks olnud:

- ajakulu eelmise perioodi samalaadsete meetme tegevuste lõpetamisele;
- suured ehitushanked on nurjunud või edasi lükkunud, uute hangete läbiviimiseks on kulunud täiendav aeg;
- teadusasutuste ja kõrgkoolide võrgustiku reform, mis lükkas osade tegevuste algust edasi;
- meetme sihtrühma oodatust madalam võimekus (üleüldine teadlikkus, riskide juhtimisega seotud teadlikkus ning suutlikkus konkurentsivõimelisi taotlusi koostada) eelkõige „Innovatsiooni edendavate hangete toetuse“ rakendamisel.

227. EL-i struktuuri- ja investeerimisfondidelt saadud toetus on aidanud kaasa prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisele, eriti koosmõjus PS5 meetmetega. Samas, prioriteetse suuna **näitajate** osas on tulenevalt meetodilisest ebaselgusest mõningaid puudusi. Näiteks näitaja „Toetust saavate teadusasutustega koostööd tegevate ettevõtete arv“ juurutamisel peeti arvatavasti silmas T&A-alast koostööd, aga saavutustaseme hindamisel on võetud arvesse ka koostööd turunduse, õppetegevusse kaasatuse jms valdkondades; samuti pole kindel, kas projektide lõikes on kaasatud ettevõtted „üle loetud“ ainult üks kord.

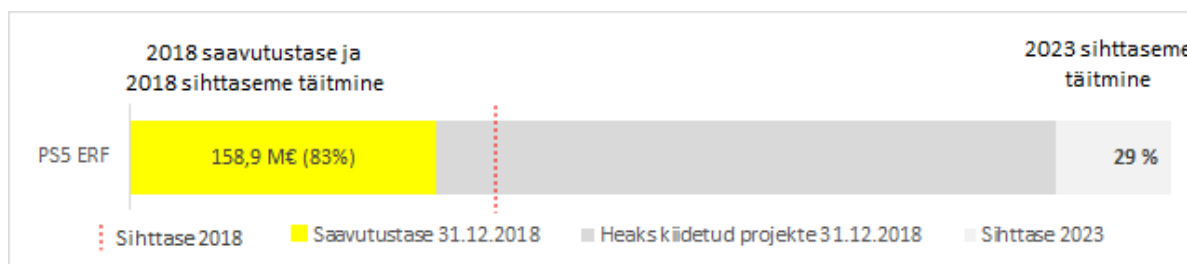
228. Meetmete **tulemuslikkuse tõstmise** tegeletakse pidevalt. Näiteks „Innovatsiooni edendavate hangete toetuse“ osas on rakendusüksus teostanud suutlikkuse parandamiseks teadlikkust tõstvaid ja pädevust suurendavaid tegevusi. NUTIKA rakendusüuringute toetuse andmise tingimusi muudeti ettevõtetele soodsamaks. Selleks et aru saada, kui mõjusad on muutused olnud, tuleb analüüsida konkreetse muutuse mõju ning vajadusel täiendavaid samme astuda. Suurimat tähelepanu tuleb pöörata **ressursitõhususe meetme** rakendamisele (meede 4.3), kus vajadusel tuleb jätkata juba käivitatud teavitustegevusega. Samuti muudeti jäätmekäitluse tingimusi seoses kehvade projektidega – ka nende muutuste mõju tuleb analüüsida.

G.5 Hinnang prioriteetse suuna 5, „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“ tulemuslikkusele

229. Prioriteetse suuna 5 EL-i vahendite kasutamise **eesmärgid** on järgnevad: 1) VKE-d on orienteeritud kasvule ja ekspordile; 2) majandusaktiivsus väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on kasvanud. Prioriteetne suund hõlmab ettevõtlikkuse suurendamise, ettevõtlike kasvu soodustamise ning ettevõtluskeskkonna arendamise tegevusi, kapitali- ja krediitkindlustuse kättesaadavuse parandamist, loomemajanduse arendamist ning piirkondade konkurentsivõime tugevdamist.

230. Prioriteetse suuna saavutustase on jäänud **alla 2018. aasta sihttaseme** (täidetud 83% ulatuses), kuid Lisast G on näha, et see varieerub meetmete lõikes suurel määral. Mahajäämus tuleneb peamiselt ühest meetmest (5.2).

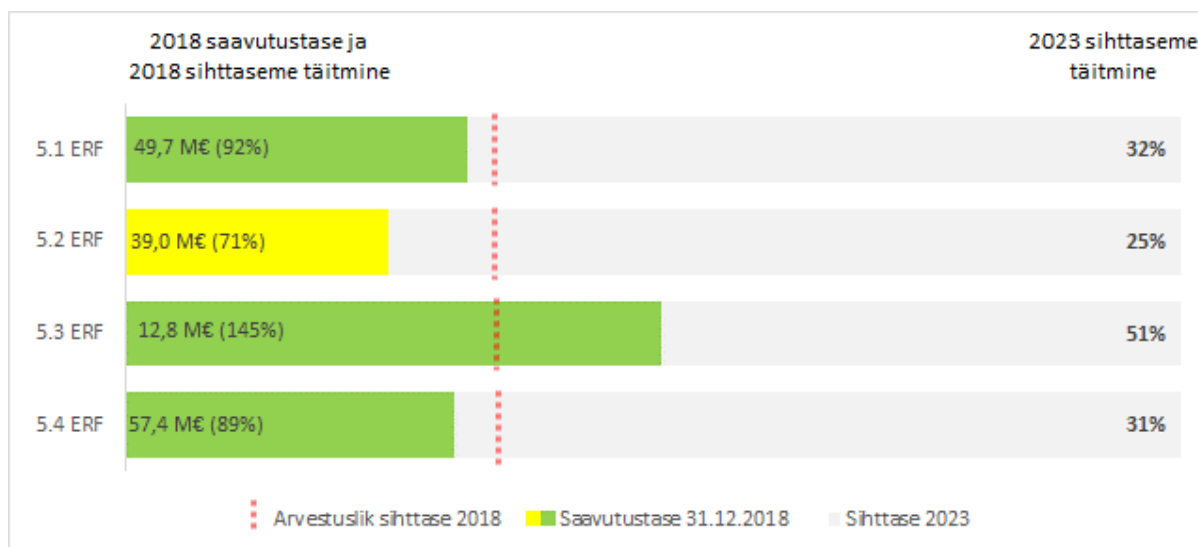
Joonis 20 Prioriteetse suuna 5 ERF väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

231. Selle prioriteetse suuna tegevustest on näitajate saavutustasemeid **märkimisväärselt ületatud** piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevustes (meede 5.4), mille puhul on nii finants- kui ka tulemusnäitajad kohati tuhandeprotsendiliselt täidetud. See näitab selgelt **saavutustasemete alaplaneerimist**, mistõttu on vaja saavutustasemeid korrigeerida. Näitajate saavutustasemete planeerimise aluseks oli eelmise programmiperioodi kogemus, kui ei olnud teada, milliseks tegevused täpsemalt kujunevad. Samuti mõjutab meetme 5.4 näitajaid tugevalt üksikute projekti sisu (st, kas kasu saab üks või palju ettevõtjaid), mis võib näitajates suurt varieeruvust põhjustada. Samas võib piirkondade konkurentsivõimet puudutavaid tegevusi pidada ka sisulise poole pealt tulemuslikuks. Turunõudlus tegevuste järele on olemas ning teostatud on olulisi tegevusi tööhõive ja ettevõtlusaktiivsuse tõstmiseks väljaspool linnapiirkondi. Piirkondade konkurentsivõime tõstmise projektide mõju avaldub siiski alles pikemas perspektiivis, sh ka mõju uute töökohtade loomisele.

Joonis 21 Prioriteetse suuna 5 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

232. Ettevõtluse kasvu ja ettevõtluskeskkonna arendamise tegevused (meede 5.1) on olnud **üldiselt tulemuslikud** nii finants- kui ka tulemusnäitajate osas. Erandiks on turismiettevõtete ärimudelite arendamine, mis on käivitunud planeeritust aeglasemalt ning praegu tegeletakse selle toetuse puhul täiendavalt meetme disaini muutmisega. Rahvusvaheliste turismiatraktsioonide puhul on tulemusnäitajad samuti alatäitmisel, kuid kuna vastavad otsused on tehtud ning projektide elluviimine pooleli, võib eeldada, et vajalikud näitajad saavutatakse. Üldiselt on turismi arendamise tegevused läinud edukalt ning ka turismiteenuste eksport on kasvutrendis. Ka starditoetuse osas on saavutustase planeeritust madalam, kuid RA

hinnangul on tegemist pigem planeerimisveaga, kuna vaatamata sellele, et tegevuste käivitumine võttis kauem aega, on sisuliselt tegevused kulgenud plaanipäraselt, ning võib prognoosida, et 2023. aastaks seatud saavutustase täidetakse. Sisulise poole pealt on nõudlus selle meetme tegevuste järele suur ning võib eeldada eesmärkide täitmist perioodi lõpuks.

233. Loomemajanduse tegevused (meede 5.3) on näitajate poolest täidetud või ületatud, v.a loomemajanduse taristu ja tehnoloogilise võimekuse arendamine, mille näitajad on jäänud planeeritust madalamaks. Põhjuseks on see, et investeeringute tulemused selguvad alles pärast investeeringute lõppu. Sisuliselt on tegevused läinud plaanipäraselt ning võib prognoosida saavutustasemete täitmist või ületamist perioodi lõpuks. Kuna nõudlus tegevuste järele on suur, on võimalik valida parimaid projekte ning saavutada suurimat võimalikku mõju.
234. Kapitali- ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamise meetme (5.2) tulemuslikkus on planeeritust madalam nii finants- kui ka tulemusnäitajate osas ning ka sisulise poole pealt pole tegevus oma eesmarke saavutanud. Selle meetme rakendamist on märkimisväärselt takistanud toetuse andmise reeglite ebaselgus rahastatavate tegevuste osas, sh Euroopa Komisjoni ja korraldusasutuse muutuvad tõlgendused. Praktikas pole osutunud võimalikuks struktuurivahenditest seda toetust käendust vajavatele ettevõtetele planeeritud mahus anda ning sealjuures puudub RÜ-I kindlus abikõlblike kulude osas. Reeglite ebaselguse tõttu on meetme rakendamise halduskoormus suur (sh suur tühimõju) ning sisulise poole pealt pole olnud võimalik tegevuste tulemuslikkust saavutada. Peamine probleem on olnud just käendused. Fondifondi puhul oli vaidluste tõttu toetuse andmise reeglite üle võimalik tegevusi hakata ellu viima alles viiendal rakendamise aastal.
235. **Sisulise eesmärgi** täitmise osas on prioriteetse suuna 5 meetmete tulemused erinevad. Rakenduskava järgi peaks 2023. aastal VKE-de lisandväärtus töötaja kohta (jooksevhindades) ulatuma 31 500 euroni. 2017. aasta seirearuande järgi oli 2017. aastal sama näitaja 24 100 eurot⁸¹. Teisalt, VKE-de lisandväärtus on olnud ja on jätkuvad tõusvas trendis. 2017. aasta seisuga moodustasid VKE-d 99,8% kõigist Eesti ettevõtetest. Nende palgal oli 77,9% kogu töötajaskonnast ning nende loodud lisandväärtus oli 75,7% kõikide ettevõtete lisandväärtusest. Mõlemad näitajad on Euroopa keskmisest kõrgemad. VKE-de arv on 2013. aastast kuni 2017. aastani järjepidevalt tõusnud, VKE-de lisandväärtus on samuti tõusnud 22,7% ning töötajate arv on tõusnud 11,0%. Aastatel 2017–2019 ennustatakse VKE-de lisandväärtuse tõusuks 14,7%.⁸²
236. Rakenduskavas on eksportivate ettevõtete 2023. aasta sihtväärtuseks märgitud 15,700 ettevõtet⁸³. Statistikaameti järgi oli kaupu eksportivate majandusüksuste arv 2017. aastaks kasvanud 16,148 üksuseni. 2018. aastaks langes eksportijate arv 16,062 üksuseni, ekspordi rahaline väärtus oli aga viimase viie aasta kõrgeim – üle 13 miljardi euro (jooksevhindades). Seega, selle näitaja osas on juba praegu sihtväärtus ületatud. Teisalt, mis puudutab majandusaktiivust väljaspool Tallinna ja Tartu piirkondi, ollakse eesmärgi täitmisega ajast maas. Statistikaameti järgi oli aastatel 2014 kuni 2017 Harjumaa osatähtsus riigi SKP-s 64%. Väljaspool Harju- ja Tartumaad loodud SKP osakaal Eesti SKP-s jäi samal ajavahemikul 26%-ni (2023. aasta sihtväärtus 30%).
237. Mitmed **välised tegurid** on kaasa aidanud tulemuste saavutamisele, sh:
 - finantstehnoloogia ja uuenduslike finantslahenduste parem kättesaadavus. Ühisrahasutusplatvormid ja virtuaalvarad võimaldavad VKE-dele paremat ligipääsu rahastamisele;

⁸¹ Majanduskasvu ja tööhoiusesse investeerimise eesmärgiga seotud iga-aastased rakendusaruanded ja rakendamise lõpparuanded. https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/seirearuanne_2017_kinnitatud_11102018_final.pdf

⁸² 2018 SBA Fact Sheet. Estonia.

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32581/attachments/9/translations/en/renditions/native>

⁸³ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020. (2014).

- ligi pooled Eesti elanikest näevad ettevõtlust atraktiivse karjäärivalikuna ning leiavad, et tingimused ettevõtlusega alustamiseks on Eestis soodsad ning läbikukkumishirm on vähenenud⁸⁴;
- kiiresti arenev e-kaubandus (sh e-eksport) ning digiturunduse areng, mis võimaldab jõuda turundustegevustega suurema hulga sihtrühmadeni;

238. Tulemuste saavutamise teel on olulisemateks takistusteks olnud:

- poliitilise meelsuse muutumine, mille tagajärjel on vahendeid ümber jaotatud, mis võib takistada tegevuste planeeritud jätkumist (nt maakondlike arenduskeskuste tegevuste vahendite vähendamine);
- finantsinstrumentide elluviimist on takistanud toetuse andmise reeglite ebaselgus rahastatavate tegevuste osas, sh Euroopa Komisjoni ja korraldusasutuse muutuvad tõlgendused;
- ehitushindade kallinemine, mis on takistanud teatud projektide elluviimist planeeritud mahus;
- lennuühenduste osas oleme võrreldes Läti ja Leeduga halvemas positsioonis, mis raskendab turismi arendamist;
- Vene sihtturu tähtsuse vähenemine tulenevalt poliitilisest olukorrast.

239. EL-i struktuuri- ja investeerimisfondidelt saadud toetus on aidanud kaasa prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisele, eriti koosmõjus PS4 meetmetega.

240. Prioriteetse suuna näitajad kajastavad peamiselt abi saanud ettevõtete arvu, mis näitab tegevuste ulatust, ning tööhõive kasvu toetust saanud ettevõtetes. Turisminõudluse suurendamise näitaja „korraldatud turundustegevuste arv“ ei arvesta digiturunduse lisandumisega, mis võimaldab saavutada tulemusi ulatuslikumalt kui varem. Regionaalsete kompetentsikeskuste meetme puhul kasutatakse küllalt ebatäpset näitajat „mitterahalist abi saavate ettevõtete arv“, mis ei kajasta väga hästi tegevuse progressi, kuna see näitaja sõltub väga palju konkreetse tegevuse iseloomust (konverentsid, üks ühele nõustamised vms). Sama kehtib ka teiste piirkondade konkurentsivõime meetme tegevuste kohta, kus kasusaajaks võib olla üks või mitu ettevõtet. Näiteks võib mõnest linnaruumi projektist kasu saada tuhandeid ettevõtjaid, kuid tööstuspiirkonna projektis on kasusaajaid oluliselt vähem, samas kui nende tegevuste laiem mõju võib olla sarnane.

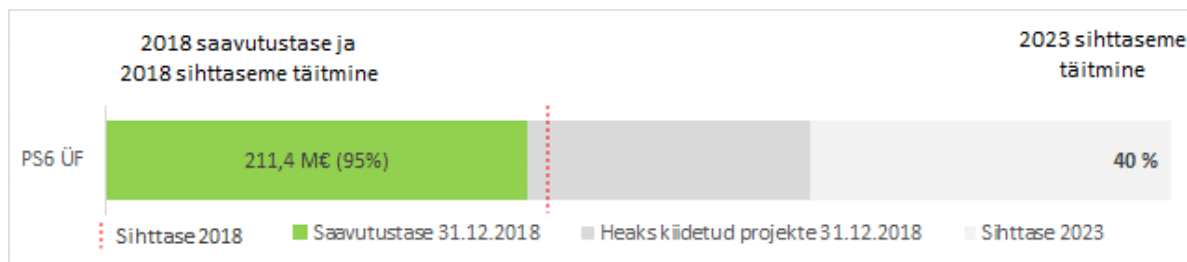
241. Meetmete tulemuslikkuse tõstmisega tegeletakse rakendamise käigus, näiteks loomemajanduse valdkonnas (meede 5.3) on tegevusi ümber korraldatud vastavalt tegelikule nõudlusele. Turismivaldkonna turundustegevustes (meede 5.1) on võetud laiem suund digiturundusele, mis on efektiivsem ning mõjub suuremale sihtrühmale. Kapitali- ja krediidikindlustuse (meede 5.2) kättesaadavuse parandamise meetme tulemuslikkuse tõstmiseks oleks vaja suuremat selgust, kas ja millistel tingimustel võib struktuuritoetust anda. Maakondlike arenduskeskuste (meede 5.4) puhul piirab võimaliku tulemuslikkuse saavutamist selleks tegevuseks ette nähtud rahaliste vahendite vähendamine.

G.6 Hinnang prioriteetse suuna 6, „Energiaühendus“ tulemuslikkusele

242. Prioriteetse suuna 6, „Energiaühendus“ eesmärgid on: energiasäästlik eluasemesektor ja tänavavalgustus. Investeerimise prioriteetideks on: energiaühenduse, aruka energiajuhtimise ja taastuvenergia kasutamise toetamine avalikus taristus, sealhulgas üldkasutatavates hoonetes ja eluasemesektoris. Transpordisektoris toetatavad investeringud peavad aitama propageerida taastuvenergiale üleminekut biometaan kasutuselevõtuga seoses. Kaugküttesektoris arvestatakse toetatavate tegevuste panust energia lõpptarbimise vähendamisse soojuse efektiivsema tootmise ja edastuse arvel ning õhusaaste alandamisse.

⁸⁴ GLocal Entrepreneurship Monitor. Entrepreneurial Behaviour and Attitudes <https://www.gemconsortium.org/country-profile/60>

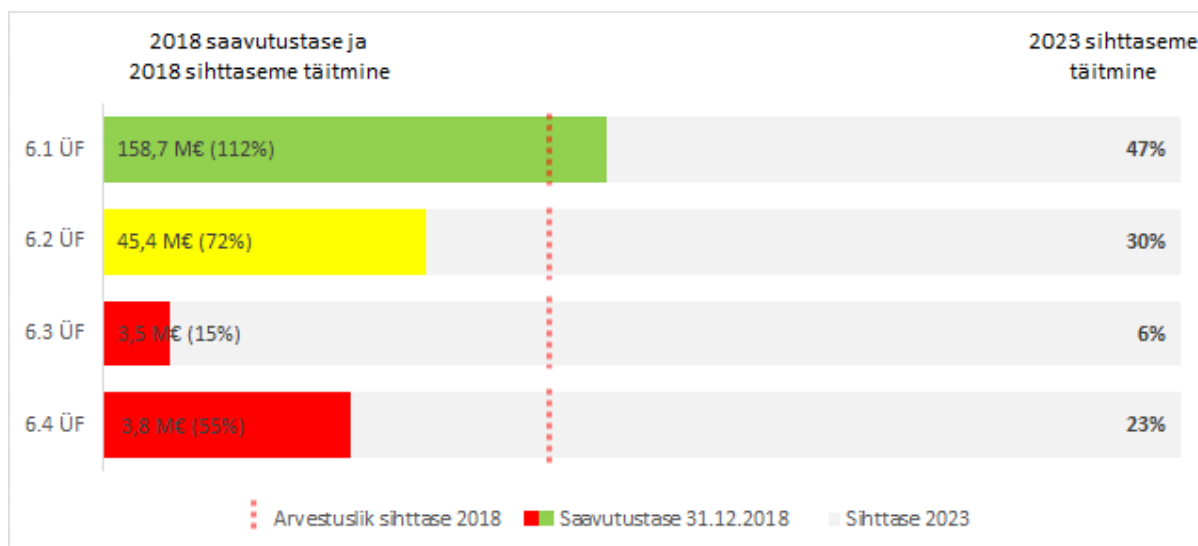
Joonis 193 Prioriteetse suuna 6 ÜF väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

243. Selle prioriteetse suuna tegevustest on näitajate saavutustasemeid ületatud tegevuste 6.1.2, „Liginullenergiahoone ehitusprojektide koostamise toetamine“, 6.2.1, „Renoveeritud või uus soojuse tootmise võimsus kaugküttes“ ja 6.2.3, „Soojusmajanduse arengukavade koostamine“ osas, mille puhul on nii finants- kui ka tulemusnäitajad täidetud üle 100%. Ülejäänud meetme tegevuste puhul on finants- ja tulemusnäitajad täidetud alla 100%. Otsest ala- või üleplaneerimist ei saa täheldada, sest mittetäitmise põhjused on objektiivset laadi ega sõltu planeerijatest (nt vahepeal toimunud haldusreform).

Joonis 204 Prioriteetse suuna 6 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

244. Energiatõhususe saavutamisel elamumajanduses (meetme tegevus 6.1.1) oli 2018. aasta sihtväärtus 1 200 000 m² renoveeritud korterite pinda, tegelik saavutusmäär oli 48%. Sihttaseme viibid pidada veidi liialdatuks, kuna see oli liiga ambitsioonikas. Sihttaseme mittesaavutamise põhjuseks oli hilinev alustamine riigihangetega (toetuse andmise tingimuste väljatöötamine viibis), kusjuures samas tuli renoveerida suhteliselt palju väikese pinnaga elamuid (peamiselt maapiirkondades), mistõttu kandub suurem osa tööst perioodi 2014–2020 lõpuaastatesse. Siiski, 2023. aastaks suudetakse sihttase suure tõenäosusega täita (tulenevalt eelmise perioodi kogemusest, kus samuti alguses ei suudetud meetmet käivitada, kuid seejärel sujus meetme ellu viimine hästi ning eesmärgid täideti. Ka KredExil on tegevuste täideviimise kogemus juba eelmisest perioodist, mistõttu on alust arvata, et neil on piisavalt suutlikkust tegevused õigeaegselt teostada). Meede on sisult õigustatud ja vajalik ning täidab EL-i ja Eesti vastavate arengudokumentide eesmärgi (vt allpool).
245. Meetme tegevuse „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine, rekonstrueeritud hoonete pindala“ jätkumine järgmisel rahastamisperioodil on kindlasti vajalik, kuigi sihtväärtuse võiks edaspidi jätta 1 mln m² peale (peame seda optimaalseks, kuna rohkemat ei paku Eesti turu ehitusvõimekus).

246. Tegevuse „Liginullenergiahoone“ ehitusprojektide koostamise toetamine. 2018. aasta sihtväärtus ja saavutusmäär on täidetud 100%, millega on sisuline eesmärk saavutatud ja meetme tegevuse jätkumine järgmisel rahastamisperioodil ei ole vajalik.
247. Tegevuse „Efektiivne soojusenergia tootmine ja ülekanne“ osas on sihttase hästi täidetud katlamajade renoveerimise osas, kus soojusettevõtjad on olnud agarad toetuste taotlejad ja KOV-id aktiivsed partnerid soojusmajanduse arengukavade tellimisel (selle tegevuse jätkumine järgmisel rahastamisperioodil ei ole vajalik), sest viimaste alusel katlamajade ja kaugkütetorustike renoveerimine toimuski.
248. Kuna kaugküttekatelde renoveerimine ja/või rajamine ning kütusevahetus on olnud edukas, ei ole selle meetme tegevuse jätkumine järgmisel rahastamisperioodil vajalik. Katlamajade olukord saab järgmiseks rahastamisperioodiks juba üsna heaks. Renoveeritud ja uue soojatorustiku rajamine (meetme tegevus 6.2.2.) 2018. aasta sihtväärtus oli uute ja renoveeritud torustike pikkuse puhul 80 km. 2018. aasta saavutusmäär on täidetud 74%. Sihttase on õige, kuid renoveerimistööde hanked on hilinevad ja töö kandub EL-i finantsperioodi lõpuaastatesse. 2023. aastaks suudetakse sihttase 137,5 km kindlasti saavutada, sest nõudlus on olemas ja toetustootlusi laekub. Selle tegevuse jätkumine järgmisel rahastamisperioodil on vajalik. Kõik kolm eelnimetatud tegevust selles meetmes on sisult õigustatud ja vajalikud ning täidavad vastavate EL-i ja Eesti arengudokumentide eesmärgi.
249. Kõige problemaatilisem tegevus meetmes 6.2. on „Lokaalsete taastuvenergia kütelahenduste ehitamine kaugkütelahenduse asemele“ (6.2.4.), kus 2018. aasta sihtväärtus oli kuus (6) lokaalset kütelahendust kaugküttesüsteemi asemele. 2018. aasta saavutusmäär on täidetud 0%, kuigi 2018. aastal taotles üks vald (Lääne-Nigula) seda toetust. 2023. aasta sihtväärtuse 9 täitmine võib olla saavutatav. Töö selles meetmes on veninud peamiselt KOV-ide passiivsuse ja haldusreformi tõttu ja osalt seetõttu, et soojusmajanduse arengukavades ei käsitletud seda varianti vajaliku põhjalikkusega. Vaatamata eelõeldule võiks meede siiski järgmisel rahastamise perioodil jätkuda, sest see on vajalik paljude kaugküttepiirkondade elanikkonna kahanemise tõttu.
250. Meetme „Energiasäästu ja taastuvenergia osakaalu suurendamine“ tegevuse 6.3.1, „Renoveeritud tänavavalgustuspunktide arv“ 2018. aasta sihtväärtus oli 7000 renoveeritud tänavavalgustuspunkti. 2018. aasta saavutusmäär on täidetud 25%. Sihtväärtuse täitmine 2023. aastaks **ei tundu olevat tõenäoline**. Peamine põhjus on KOV-ide liitmine ehk haldusreform ja KOV-ide finantsvõimekus. Pärast haldusreformi on liidetud KOV-ides tekkinud sageli muud prioriteedid ja mõnedel KOV-idel on laenuvõtmise võimekus kahanenud. Meetme tegevuse jätkumine järgmisel rahastamisperioodil tuleks otsustada siis, kui on näha, kas 2023. aasta sihttaseme saavutamine on tõenäoline. Kui ei saavutata 75%, võiks meetme tegevus jätkuda ja uueks sihtväärtuseks tuleks panna see arv, mis jääb praegusest eesmärgist puudu.
251. Meetme „Alternatiivsete kütuste kasutuselevõtu suurendamine“ tegevuse „Biometaanitootmine ja transpordisektoris kasutamine“ (6.4.1.) 2018. aasta sihtväärtus oli 0, kuid 2023. aasta sihtväärtus on 4. Eestis hakati biometaanitootma ja võrku müüma 2018. aasta augustis ühes ettevõttes (Rohegaas OÜ), teine ettevõtte (Biometaan OÜ) hakkas seda tööstuslikult tootma 2019. aasta alguses. 2023. aastaks suudetakse tõenäoliselt sihtväärtus saavutada, sest ettevõtjad kavatsevad sel ja järgmisel aastal avada veel kaks biometaanitehast. Meetme tegevus võiks jätkuda, kuid see peaks laienema kõigile gaasilistele ja vedelatele biokütustele.
252. Peale energiatõhususe saavutamise renoveeritud kortermajades (6.1.1) paranes kõigis komplekselt renoveeritud hoonetes sisekliima, millel on **pikaajaline mõju** inimeste tervise paranemisele. Lisaks suurenes renoveeritud hoonete kinnisvaraväärtus, kuid seda peamiselt atraktiivsetes piirkondades Harju- (Tallinn ja lähivallad) ja Tartumaal (Tartu ja lähivallad). Muudes piirkondades on kinnisvara väärtuse tõus ka pärast renoveerimist minimaalne või olematu.
253. 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. Tänavavalgustite väljavahetamine (6.3.1) võis mõnedes piirkondades üldise teede ja tänavate valgustatuse paranemise vähendada positiivse kõrvalmõjuna ka kuritegevust ja liiklusõnnetuste arvu. Biometaanitootmise laialdasem kasutamine

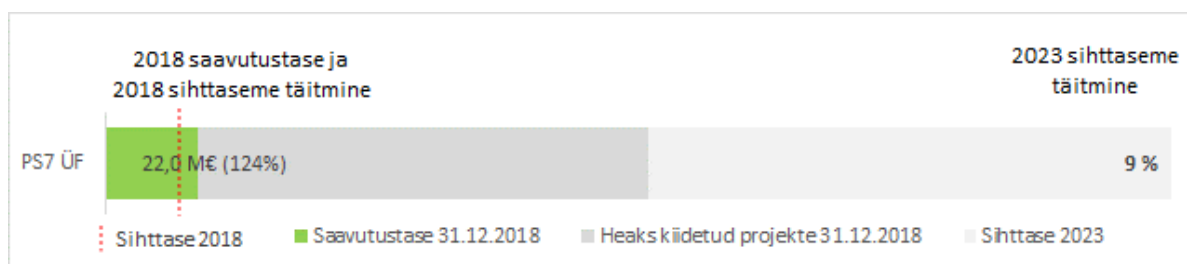
transpordivahendite kütusena (6.4.1) aitab vähendada üldist saastekoormust (kuigi praegune mõju on veel väike).

254. **Välistest teguritest** mõjutasid suuna tegevuste elluviimist enim kohalike omavalitsuste haldusreform, mis pidurdas mitmete meetmete elluviimist või aeglustas nende tempot, ja ehitushindade tõus vaadeldaval perioodil, mille põhjustas peamiselt ehitustööliste puudus ja sellest tulenev palgakasv. Edaspidi ei tohiks turu üleküümenemise vältimiseks massiliselt projekte korraga turule lasta, vaid need tuleb perioodi peale ühtlasemalt laiali jaotada. Massilise ehituse perioodil napib ka projekteerijate võimsust (Eestis pole vajalikul määral asjatundlikke projekteerijaid).
255. Struktuurivahenditest saadud toetused on **aidanud** oluliselt **kaasa** meetmete ja nende tegevuste elluviimisele. Vaatamata toetuse olemasolule ei ole kahjuks kõikide tulemusnäitajate 2018. aasta saavutustasemeteni (sihtväärtusteni) jõutud, kuid seda pigem objektiivsetel põhjustel. 2023. aastaks täidetakse suure tõenäosusega enamiku meetmete sihtväärtused v.a 6.2.4. ja 6.3.1.
256. PS 6 **tulemusnäitajad on olnud asjakohased**, näiteks CO₂ (t CO_{2ekv}/a) heite vähenemine meetme tegevuste rakendamise tulemusel on käesoleval ajal üks olulisemaid. Täiendavate näitajate lisamist ei soovita, sest näitajate lisamine ja nende arvestus suurendab kohe halduskoormust.
257. Selleks et täita 2023. aasta prioriteetse suuna eesmärgid, tuleb jätkata juba käimasolevate meetme tegevustega ning kiirendada taotlusvoorude läbiviimist, eriti tegevuse 6.1.1 („Korterelementide rekonstrueerimise toetamine“) ja 6.2.2 („Renoveeritud ja uue soojatorustiku rajamine“) puhul. Meetme 6.2.4, „Lokaalsete taastuvenergia kütelahenduste ehitamine kaugkütelahenduse asemele“ osas tuleb tõsta KOV-ide teadlikkust ja selgitada neile meetme tegevuste kaudu pakutavat kasu, motiveerimaks neid toetusi taotlema. Samuti tuleb kriitiliselt üle vaadata soojusmajanduse arengukavad ja teha täiendavaid võrdlusarvutusi (leitakse soojuse hind), mille tagajärjel jäävad hooned kas jätkuvalt kaugküttele või toimub nende üleviimine lokaalsetele kütelahendustele.

G.7 Hinnang prioriteetse suuna 7, „Veekaitse“ tulemuslikkusele

258. Prioriteetse suuna 7 **eesmärgid** on: 1) nõuetekohane veemajandustaristu üle 2000 inimekvivalendiga reoveekogumisaladel; 2) korrastatud saastunud alad, veekogud ja märgalad.
259. Prioriteetse suuna 7 täitmiseks seatud finantsiline sihttase aastaks 2018 on saavutatud ning ületatud (124%). 2023. aasta sihttaseme täitmisest on saavutatud 9%. Arvestades, et prioriteetse suuna tegevused on olulises matus lepingutega kaetud, saavutatakse 2023. aasta sihttasemed tõenäoliselt juhul, kui tegevuste elluviimist jätkatakse samas tempos.

Joonis 215 Prioriteetse suuna 7 ühtekuuluvusfondi väljamaksete seis 31.12.2018



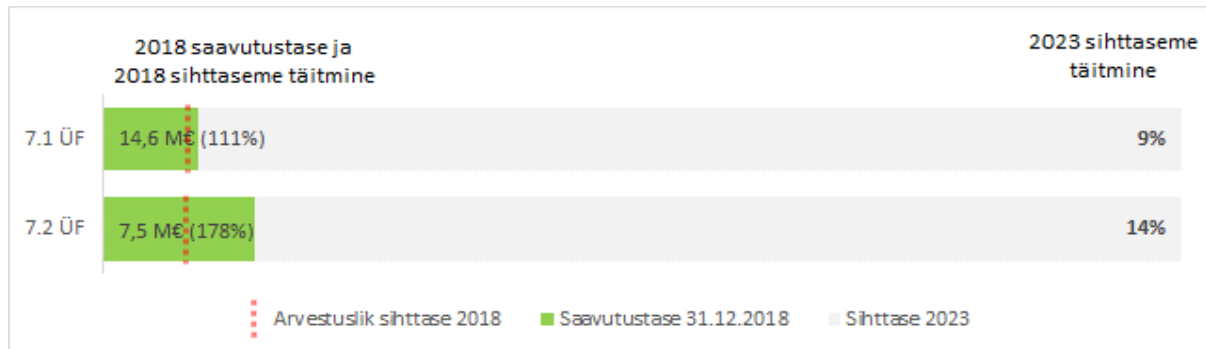
Allikas: SFOS

260. Prioriteetse suuna 7 sihttasemed 2018. aastaks on **kõikide tegevuste osas saavutatud**. 2023. aasta saavutustasemetega osakaal 31.12.2018. aasta seisuga on 12% (7.1.1), 26% (7.1.2), 10% (7.2.1), 32% (7.2.2) ja 3% (7.2.). Arvestades, et 2023. aasta sihttasemetega täitmine on 31.08.2018. aasta seisuga lepingutega kaetud ja mõne tegevuse puhul liigagi kaetud, võib arvata, et eelarveperioodi lõpuks on prioriteetse suuna tegevuste sihttasemed saavutatavad.

Võtmeküsimuseks on siinkohal rakendusasutuse ja -üksuse ning lepingupartnerite vaheline tihe koostöö, mille eesmärk on ennetada projektide elluviimisega kaasneva võivaid vigu.

261. Hästi on käima läinud näiteks ühisveevärgi ja -kanalisatsioonisüsteemide väljaehitamine Põhja-Eesti tiheasustuspäikondades nagu Keila jõe piirkonnas, Laulasmaal, Türisalus ja Rannamõisas, Murastes ning Arukülas, kus on sõlmitud lepingud ning alustatud töödega. Vee- ja kanalisatsioonisüsteemide eelisarendamine Põhja-Eestis on märkimisväärselt oluline just HELCOM-i Läänemere strateegiaga elluviimisel.

Joonis 226 Prioriteetse suuna 7 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

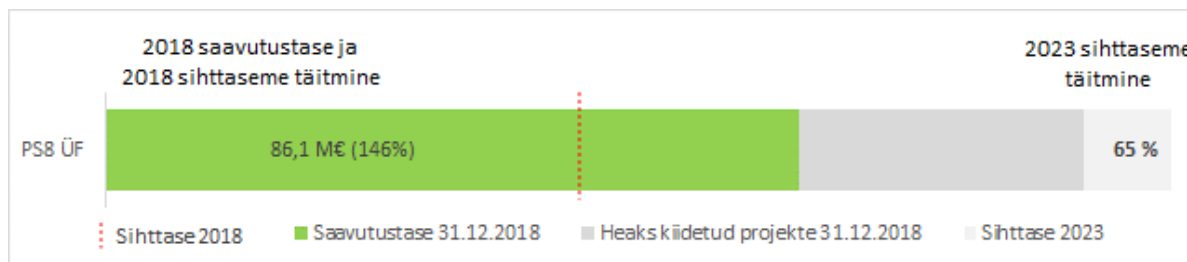
262. Prioriteetse suuna 7 eesmärk on viia Eesti veemajandus tasemele, mis vastaks EL-i veepoliitika raamdirektiivi, joogivee direktiivi, asulareovee puhastamise direktiivi ja HELCOM-i Läänemere strateegiaga seatud nõuetele. Kuna vahehindamise ajaks **ei ole rakenduskava näitajate saavutustasemed täidetud**, ei ole ka sisulised eesmärgid saavutatud. Arvestades, et 31.08.2018. aasta seisuga on 2023. aasta sihttasemete täitmine lepingutega kaetud, võib eeldada, et töö toimub sisuliste eesmärkide saavutamise suunas.
263. PS7 **positiivseks mõjuks** on elanike joogivee kvaliteedi paranemine ning veekogumite ökoloogilise, keemilise ja hüdrobioloogilise seisundi paranemine, mis tuleneb nõuetele vastava kanalisatsioonisüsteemi ja heitveepuhastuse kasutamisest. Eriti rohkelt positiivset vastukaja on saanud eraisikute meede, mille toel liituvad eraisikud ja korteriühistud väljaehitatud ühisveevärgi ja -kanalisatsioonisüsteemidega. Negatiivset mõju, mis võiks kaasneva prioriteetse suuna 7 meetmete rakendamisega, ei ole tuvastatud.
264. Prioriteetse suuna 7 tegevuste rakendamist on mõjutanud üks või mitu allpool loetletud **välise mõjuteguri kokkulangemist**:
- 2016. aastal muutunud riigiabi mõiste käsitus ja andmise kord ei võimaldanud maksta prioriteetse suuna tegevuste 7.1.1 ja 7.1.2 teostajatele ettemaksu. Niisugune olukord piiras turul konkurentsi ning sellest tulenevalt kallinesid ehitushinnad;
 - 2016.–2017. aastal ellu viidud haldusreformi käigus liitusid vee-ettevõtete omanikud ja kohalikud omavalitsused. Liitumisega kaasnenud formaalsete ja juriidiliste protseduuride tõttu tekkis viivitus tegevuste 7.1.1, 7.1.2, 7.2.1 ja 7.2.2 projektitaotluste esitamisel;
 - kõikide meetmete rakendamisel on olnud probleemiks, et rahastamistaotluste esitamine on viibinud, kuna taotluste ettevalmistamine on ajamahukas;
 - struktuuritoetuste rakenduskava koostamisel ei arvestatud adekvaatselt projekteerimise ajamahukusega. Kõikide meetmete rakendamisel on pärast tegevuse rahastamisotsuse teadasaamist esimese tööna alustatud projekteerimisega. Projekteerimine on tööde teostamise eelduseks, kuid finantsnäitajatesse see ei panusta;
 - tegevuse 7.2.1 rakendamine on vajanud mahukaid lisauuringuid ning alles 2019. aasta lõpuks selgub, kas nende töödega saab edasi minna ning kuivõrd selle tegevuse eesmärgid täidetakse;

- tegevuse 7.2.2 rakendamise käigus on ilmnenu, et sisulise eesmärgi saavutamiseks vajalike tööde maht on suurem kui algselt planeeritud. Täiendavate tööde teostamiseks otsitakse lisarahastust, kuid prioriteetse suuna eesmärgid täidetakse olenemata sellest, kas lisarahastust saadakse või mitte.
 - tegevuse 7.2.2 alustamine on viibinud hanketulemuste korduvate vaidlustamiste tõttu, kuid vahehindamise ajaks olid kõik prioriteetse suuna meetme tegevused lepingutega kaetud ning tegevused lõpetatakse eelarveperioodi jooksul.
265. Negatiivse mõju ennetamiseks peaks järgmise perioodi struktuuritoetuste rakenduskava koostades planeerimisprotsessi hoolikamalt läbi mõtlema, eesmärgiga kaardistada rahastatavate tegevuste võimalikud riskid ja nende ennetamise võimalused (näiteks kui planeeritakse mingit tüüpi ehitustegevust, peab projekteerimine olema arvestatud ettevalmistusprotsessi sisse). Riigihangete tulemuste vaidlustamise ennetamiseks tuleb võtta aega hangete hoolikamaks planeerimiseks ja hanke alusdokumentide koostamiseks – see võib küll pikendada tegevuste elluviimise perioodi, kuid aitab kindlustada ajaraamis püsimist ja kvaliteetset tulemust.
266. Ühisveevärgi ja -kanalisatsioonisüsteemide rajamine, inimtekkeliste jääkreostusobjektide korrastamine ja lekete vähendamine veekeskonda, ohtlike ainetega saastunud veekogude taastamine ja hüljatud turbaalade loodusliku veerežiimi taastamine aitavad otseselt kaasa veekogude, sealhulgas Läänemere hea ökoloogilise seisundi saavutamisele. Seega, prioriteetse suuna täitmiseks ellu viidud ja viidavad tegevused aitavad kaasa suuna **sisuliste eesmärkide** saavutamisele, ning arvestades, et prioriteetse suuna sihttasemed eelarveperioodi lõpuks suure tõenäosusega täidetakse, võib väita, et ka sisulised eesmärgid saavutatakse. Koostöös prioriteetse suuna 8 tegevustega võimendub prioriteetse suuna 7 sisuliste eesmärkide realiseerimine ning liigutakse Eestis seatud eesmärgi – aastaks 2021 on pinna- ja põhjaveekogumitest heas ökoloogilises seisundis vastavalt 81% ja 84% – saavutamise poole.
267. Veekaitse prioriteetse suuna sisulist eesmärki mõõdetakse heas ökoloogilises seisundis (vastavalt veepoliitika raamdirektiivile) olevate veekogumite suhtarvuna veekogumite koguarvu. PS7 meetmeid ja tegevusi silmas pidades on rakenduskavas kasutatavad tulemusnäitajad otsesed ja annavad kavandatud tegevuste tulemustest hea ülevaate. Kuigi tulemusnäitajad ei ole otseselt teisendatavad sisuliste eesmärkide mõõtmiseks, on nad prioriteetse suuna elluviimise hindamisel asjakohased.
268. Arvestades, et 2023. aasta sihttasemete saavutamiseks on prioriteetse suuna 7 tegevused lepingutega kaetud, sõltub sihttasemete saavutamine projektide elluviimise edukusest. Niisuguses situatsioonis tuleks rakendusüksusel projektide rakendamisega kaasneva 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 ilmnenu sagedastest ja olulistest rikkumistest ning juhitakse tähelepanu võimalikele vigadele eesmärgiga neid ennetada.

G.8 Hinnang prioriteetse suuna 8 „Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine“ tulemuslikkusele

269. Prioriteetse suuna 8 eesmärgid on: 1) paranenu seisundis kaitstavad liigid ja elupaigad; 2) kliimamuutuste ja ulatusliku reostuste põhjustatud hädaolukordadele reageerimise võimekuse kasv.
270. Prioriteetse suuna 8 täitmiseks seatud finantsiline sihttase aastaks 2018 on saavutatud ning ületatud (146%). 2023. aasta sihttaseme täitmisest on 2018. aasta lõpuks saavutatud 65%. Arvestades, et prioriteetse suuna tegevused on olulises mahus lepingutega kaetud, saavutatakse 2023. aasta sihttase suure tõenäosusega.

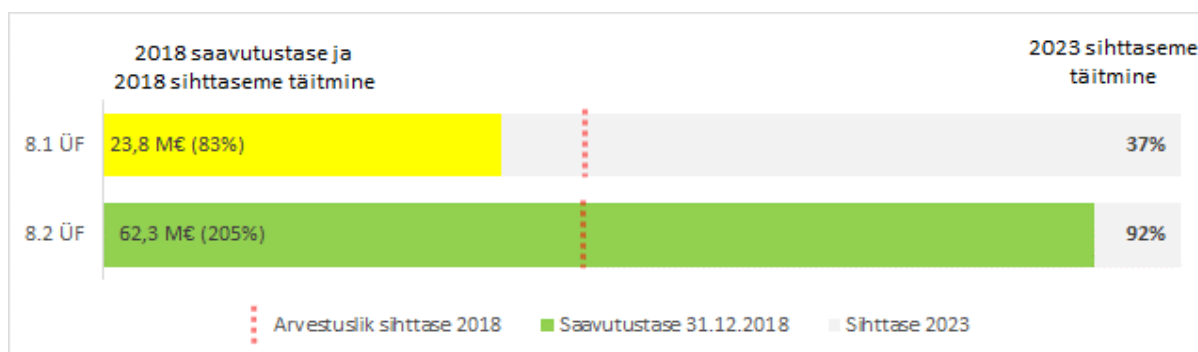
Joonis 237 Prioriteetse suuna 8 ühtekuuluvusfondi väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

271. Prioriteetse suuna 8 **sihttasemed** 2018. aastaks on kõikide tegevuste osas saavutatud, välja arvatud tegevus 8.2.1 (hüdro meteoroloogia seire võrgu uuendamine). 2023. aasta saavutustasemete osakaal 31.12.2018. aasta seisuga on 31–40% (8.1.1), 95% (8.1.2), 0% (8.1.3), 20% (8.1.4), 100% (8.1.5), 67% (8.1.6), 33% (8.1.7), 0% (8.1.8), 67% (8.1.9) ja 0–60% (8.2.1), 96% (8.2.2), 100% (8.2.3). Arvestades, et 2023. aasta sihttasemete täitmine on 31.08.2018. aasta seisuga 80% ulatuses lepingutega kaetud ja mõne tegevuse puhul liiga kaetud, võib väita, et eelarveperioodi lõpuks on prioriteetse suuna tegevuste sihttasemed saavutatavad. Võtmeküsimuseks on siinkohal rakendusasutuse ja -üksuse ning lepingupartnerite vaheline tihe koostöö, mille eesmärk on ennetada projektide elluviimisega kaasneva võivad vigu.

Joonis 248 Prioriteetse suuna 8 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

272. Aluseks võttes struktuurvahendite rakenduskava 8. prioriteetse suuna sisulist eesmärki – paranenud elurikkus ning mullastike kaitse ja taastamine ning ökosüsteemi teenuste edendamine, sh Natura 2000 ja roheline taristu kaudu –, ei ole vahehindamise ajaks rakenduskava näitajate saavutustasemed täis ning seetõttu **ei ole ka sisulised eesmärgid saavutatud**. Seisuga 31.12.2018 on sisulise eesmärgi saavutamiseks kavandatud 15-st tegevusest täidetud kolm ning nende alusel ei ole sisuliste eesmärkide täitmise hindamine õigustatud.
273. PS8 kaudseks **positiivseks mõjuks** on rakendusasutuse ja -üksuse seisukohalt piirkonna atraktiivsuse suurenemine, tööhõivest ja turismiettevõtlusest tuleneva käibe kasv, kalapääsude rajamisest saadav kasu, kuna suureneb lõhelistele sobivate elupaikade maht. **Struktuuritoetuste toel on lõhe jõgede seisund paranenud Pirita, Pärnu, Põltsamaa, Ahja, Piusa, Kunda ja Jägala jõel**. Eesti jõgedele on rajatud 93 kalapääsu, neist 74 lõheliste jõgedele. 19 juhul likvideeriti olemasolev paisutus, 65 juhul rajati looduslähedane kalapääs ja 9 juhul tehnilik kalapääs. Hädaolukordadele reageerimise võimekuse meetme rakendamisest saab otsest kasu maapiirkondade elanikkond, kelle turvalisus tõuseb seoses päästjate võimekuse suurenemisega. Prioriteetse suuna meetme 8.1. rakendamisega kaasnevad **negatiivsed mõjud** on sotsiaal-psühholoogilist laadi: näiteks muutub paisude avamisega seoses

inimeste harjumuspärane elukeskkond (harjumuspärased, kaunid vaated, ujumis- ja kalastusvõimalused, puhkealad, jne), aga ka teenimisvõimalused (elektrienergia tootmine, paisutatud jõega seotud turismiettevõtete tegevus jne). Inimesed, kes on aastakümneid paisutatud jõgede piirkonnas elanud ning armastavad oma elukohta, kurdavad, et paisude avamise üle otsustavad inimesed, kes piirkonda ei tunne ning ise seal ei ela. Kohalike elanike arvamust ja seisukohti ei kuulata ning nendega ei arvestata.

274. Prioriteetse suuna rakendamist on mõjutanud mitmed **välised tegurid**. Üldine tendents on, et riigihangete tulemusel tööde maksumus, võrreldes eelarvega, kallineb. Tööde kallinemise ennetamiseks on planeeritud rahavoogude jõudmine turule väiksemate osade kaupa. Sellest tulenevalt on näiteks kaitsealade infrastruktuuri arendamine (tegevus 8.1.3) ja vooluveekogude tervendamine (tegevus 8.1.7) 31.12.2018 seisuga lepingutega kaetud 50% ulatuses; kaitsealade külastuskorralduse infrastruktuuri rekonstrueerimine (tegevus 8.1.4) 99% ulatuses. Tööde kallinemisega toimetulekuks otsitakse aktiivselt ka teistsuguseid lahendusi, näiteks alternatiivsete tehnoloogiate või materjalide kasutamist koos uute ehituslike võtete rakendamisega.
275. Teiseks märkimisväärseks probleemiks meetme tegevuste elluviimisel on erinevad hankemenetlusega seotud küsimused. Multifunktsionaalsete päästesõidukite soetamine (tegevus 8.2.2) lõppes 2018. aastal, kuid hanke kvalifitseerumistingimused vaidlustanud auditeeriva asutuse hinnang hankemenetlusele ja tagasimaksenõue⁸⁵ on vaidlustatud kohtus. Hüdrometeoroloogia seirevõrgu uuendamiseks kavandatud tegevused (8.2.1) olid samuti hankemenetluste ebaõnnestumise tõttu ajaliselt edasi lükkunud.
276. Riigihangete tulemuste vaidlustamise ennetamiseks tuleb võtta aega hangete hoolikamaks planeerimiseks ja hanke alusdokumentide koostamiseks.
277. Prioriteetse suuna 8 sisulise eesmärgi täitmist – paranenud elurikkus ning mullastike kaitse ja taastamine ning ökosüsteemi teenuste edendamine, sh Natura 2000 ja rohelise taristu kaudu – **toetavad kõik selle suuna tegevused**: elupaikade seisundi parandamine, kaitstavate liikide või elupaikade soodsa seisundi saavutamiseks rajatud ja rekonstrueeritud erinevad objektid, inventeeritud alad, aga ka soetatud päästetehnika, merereostustõrjelaevad ja uuendatud hüdrometeoroloogia seirevõrk. Arvestades, et prioriteetse suuna 7 tegevused võimendavad prioriteetse suuna 8 sisuliste eesmärkide saavutamist ning prioriteetse suuna 8 sihttasemed eelarveperioodi lõpuks suure tõenäosusega täidetakse, võib väita, et eelarveperioodi lõpuks sisulised eesmärgid saavutatakse.
278. Prioriteetse suuna meetme 8.1 tegevuste tulemuslikkuse hindamiseks on rakenduskavas sõnastatud kaks **tulemusnäitajat**: paranenud või samaks jäänud seisundis liikide ja elupaigatüüpide arv. Prioriteetse suuna meetme 8.2 tulemusnäitajateks on: 1) piirkondade arv, kus suudetakse samaaegselt kuni 600 ha tulekahju lokaliseerida ja likvideerida; 2) reostustõrjelaevade reageerimise aeg ideaalsetes tingimustes, jõudmaks reostuseni kogu Eesti riigi vastutusala piires; ja 3) uuendatud hüdrometeoroloogia seirevõrgu osakaal. Nimetatud tulemusnäitajad on asjakohased ning indikeerivad vajaliku täpsusega meetme tegevuste rakendamist. Kui prioriteetse suuna meetme 8.1 ning tegevuste 8.2.1 ja 8.2.2 tulemusnäitajad on otseselt teisendatavad prioriteetse suuna sisulise eesmärgi mõõtmiseks, siis tegevuse 8.2.3 tulemusnäitajate ja prioriteetse suuna sisulise eesmärgi vahel nii otsest seost ei ole. See ei tähenda, et tulemusnäitajat peaks muutma. Tulemusnäitaja on asjakohane ning edastab adekvaatset informatsiooni tegevuse toimumise kohta.
279. Kuna PS8 meetmed ei ole veel täielikult lepingutega kaetud, **saaks** uute lepingute sõlmimise **tulemuslikkust** rakendusasutuse spetsialistide 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

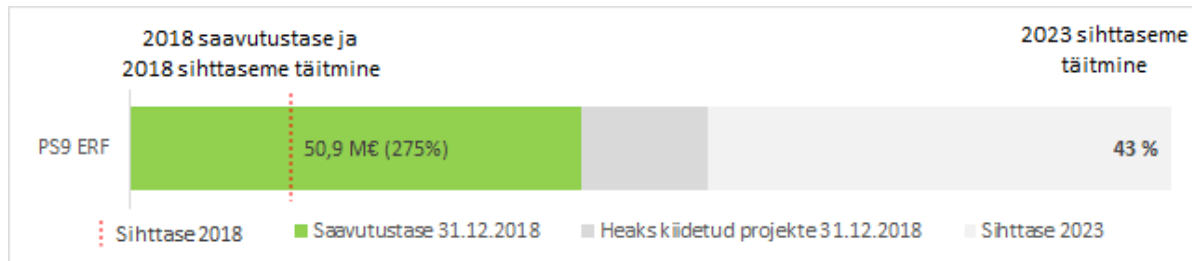
⁸⁵ Ühtekuuluvusfondi projekti 2014–2020.8.02.16-0004 “Päästetehnika soetamine keskkonnaõnnetustele reageerimiseks”. Projekti audit. Lõpparuanne.

ka teised rakendusüksuse lepingupartnerid, et ennetada tegevuste elluviimisega kaasneva võivad 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 ilmnunud sagedastest ja olulistest rikkumistest ning juhitakse tähelepanu võimalikele vigadele, et neid ennetada.

G.9 Hinnang prioriteetse suuna 9, „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“ tulemuslikkusele

280. Prioriteetse suuna 9 **eesmärkideks** on säästvate liikumisviiside kasutajate osakaalu suurendamine, kodulähedaste lasteaia- ja lastehoiukohtade tagamine suuremate linnapiirkondade elanikele ning Ida-Virumaa suuremate linnapiirkondade majanduse elavdamine.
281. Meetme tegevuse finantsnäitajate sihttasemed aastaks 2018 on prioriteetse suuna osas ületatud (välja on makstud 275% planeeritust).

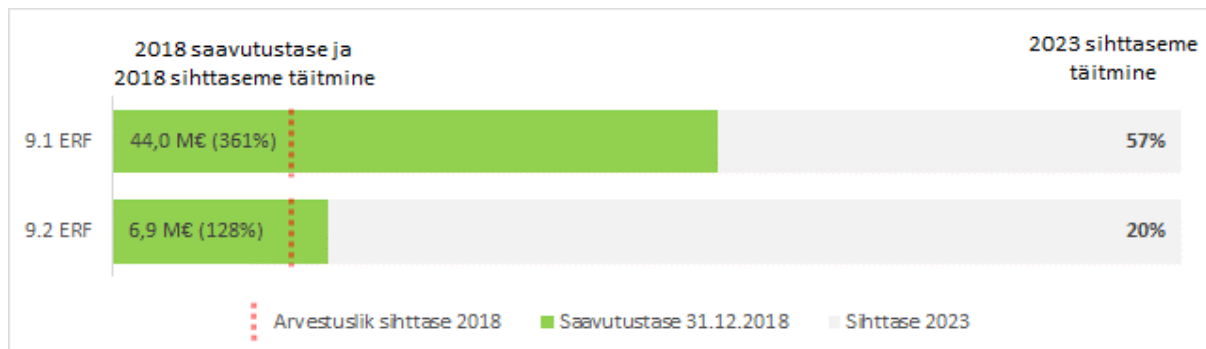
Joonis 259 Prioriteetse suuna 9 ERF väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

282. Meetme 9.1 korral on sealjuures saavutatud 57% 2023. aasta sihttasemest.

Joonis 30 Prioriteetse suuna 9 sihttasemete täitmine seisuga 31.12.2028



Allikas: SFOS

283. Väljundnäitajate põhjal on saavutatud linnapiirkondadesse ehitatud või renoveeritud lasteaia- ja lastehoiukohtade arv (meetme tegevus 9.1.2): järjekord on kahanenud 4430-lt 2012. aastal 967-ni 2017. aastal.
284. Rajatud kergliiklusteede pikkus 110 km ületab ka 2023. aastaks sätestatud sihttasest 60 km (9.1.1). Samas ei ole kasvanud igapäevaseks töölkäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osakaal linnapiirkonnas (algtase aastal 2012 48,5%; tegelik tase 2017. aasta lõpu seisuga 41,6%). Sellest tulenevalt on algne **sisuline eesmärk** jäänud vähemalt praegu täitmata, perioodi lõpuni on samas veel aega ning meetme projektide elluviimine kestab edasi.

285. Meetme 9.2.1 tegevuste osas on tegemist suurte ja mahukate projektidega, panus tulemustesse arvestatakse projekti lõppedes ning mõju ilmneb veelgi pikema aja jooksul.
286. Linnalise meetme ajalugu ulatub EL-iga liitumise eelsesse perioodi ja selle sisuliseks eesmärgiks on olnud linnalise elukeskkonna probleemide lahendamine (sh arvestades intensiivset eeslinnastumist) ning vastavate planeerimis-, maakasutus- ja liiklusprobleemide ennetamine. Paraku on läbi aegade olnud meetmete rakendamise takistuseks puudulik selgitustöö võimalike probleemide põhjuste ja poliitikate mõju kohta, millest omakorda johtub nii meetmete disain kui ka rakendamine, mis on pigem suunatud probleemide tagajärgedega tegelemisele kui nende ennetamisele. Enamasti on **fokus tekkinud probleemide** (nagu näiteks lasteaiakohtade puudus) **lahendamisel**, so planeerimisvigade heastamisel. Nii on näiteks eeslinnades rajatud suures mahus lasteaia- ja koolikohti, millest osad lähevad mõne aja pärast kasutusest välja, kuna eeslinnastumine on pidurdunud.
287. Ka on täheldatav teatud kampaanialikkus, sisuliste probleemide ja nende põhjuste eiramine. Siin on näiteks kergliiklusteede ehitamise mood, mis aga eriti just raudtee- ja bussiühendusi arvestamata ning neid toetava infrastruktuurita (parklad, „pargi ja sõida“ lahendused, teenused parklate ümber) ei lahenda tegelikku probleemi, milleks on ajakulu kasv linnade ummikutes.
288. Peamiseks probleemiks ongi siin **KOV-idele** iseloomulik **nõrk koostöö**, eriti just kesklinna ja linnalähedaste KOV-ide korral. Ehkki siin-seal kulutati enne taotluse esitamist arvestatavalt vahendeid eelanalüüside läbiviimisele, päädis meetme tulemus siiski vaid lasteaedade ja kergliiklusteede rajamisega. Üheks koostöö vähesuse põhjuseks on ka **meetmete projektipõhisus**, kus eri KOV-id konkureerivad omavahel raha pärast, selle asemel et luua kompleksseid, pikaajalise mõjuga lahendusi.
289. **Meetme fookuse valikut mõjutas ennekõike eeslinnadesse kolinud noorte perede lasteaiakohtade puudus**. Märgiline oli Jüri Mõisa kohtukaasus Harku valla vastu 2012. aastal⁸⁶. Et omavalitsustel olid projektid ootel ja samas olid linnalähedased vallad end juba lõhki laenanud, oli väga tugev surve, et see probleem EL-i vahendite abiga lahendataks.
290. Meetme elluviimist on **takistanud** ehitushindade kallinemine – finantsnäitajate tase on prognoositust kõrgem. Ida-Virumaa projektide prognoositust pikem käivitusae – tegemist oli mahukate ja komplekssete projektidega, mille ettevalmistused võtsid oodatust kauem aega. Ida-Virumaal on süsteemseks probleemiks kohalik piiratud arendus- ja projektijuhtimisvõimekus: nii riigiasutuste kui ka ettevõtete juhtimine (v.a Vanglate Amet) regionist väljapoole. Tegemist on ka kultuuriliselt ja administratiivselt äärmiselt heterogeense piirkonnaga, kus Ida-Viru omavalitsuste koostöö on takistatud, mille üheks põhjuseks on ilmselt ka oluliselt kõrgem korruptsioonitase.
291. Ida-Virumaa linnapiirkondadele suunatud meetme väljundnäitaja „Linnapiirkondades ehitatud või renoveeritud avalikud või ärihooned“ sihtväärtuse ületamine (125%) tuleneb asjaolust, et prognoosimisel ei arvestatud, et Ida-Virumaa alakasutatud linnaruumi elavdamiseks korrustatakse mitmeid vaba aja veetmise ja sotsiaalse eesmärgiga hooneid, mille maht ulatub tuhandetesse ruutmeetritesse.
292. Edaspidiste meetmete disainimisel ja rakendamisel tuleks **keskenduda komplekslahendustele** ja kriitiliselt üle vaadata nii rahvastikutrendid kui ka muutuvad liikumismustrid. Nii peaks jätkusuutliku linnapiirkondade arengu meede keskenduma probleemide tagantjärele lahendamise asemel nende ennetamisele ja tuleviku jaoks konkurentsieelise loomisele. Oluliseks võtmeteemaks on siinkohal fookuse ümbersuunamine senise KOV-i-keskse sotsiaaltaristu (koolid, lasteaia, kergliiklus) arendamise juurest tootmise restruktureerimisele ja ettevõtete tegutsemiskeskonna parandamisele – so Uute, noortele mõeldud atraktiivsete töökohtade loomisele.

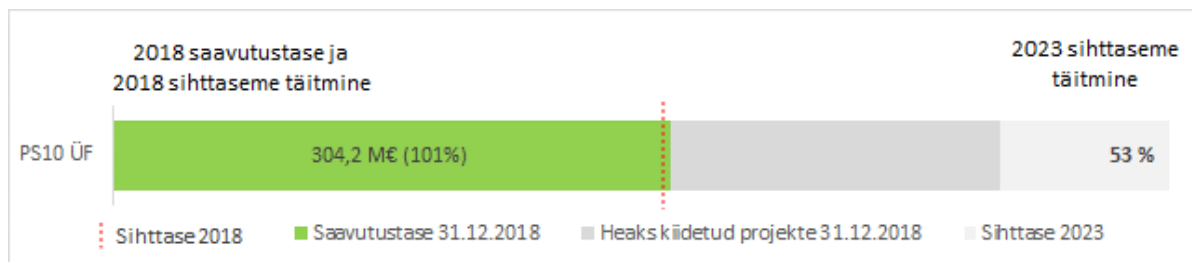
⁸⁶ Vt <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesi/juri-mois-nouab-kohtu-kaudu-lasteaiakohta?id=65211604>

293. Nagu juba enamikus Euroopa maades, tuleks (just väiksemates linnaregioonides, so väljaspool Harjumaad) komplekselt rakendada erinevaid meetmeid (transport, ettevõtlus, haridus, maaelu) ja ka Euroopa fonde (ERF, ESF, PRIA; kalandus). Ei lasteaedade ega kergliiklusteede mastaapne rajamine linnaregioonides ei ole lahendanud põhimõttelisemaid probleeme, mis tulenevad puudulikust liikuvusest ja tootmise restruktureerimisest.
294. Samuti toodi fookusgruppides välja, et erinevalt senistest taotluspõhistest meetmetest tuleks enam rakendada **programmipõhisust**: rahastada värskelt valminud maakondlikes strateegiates ja planeeringutes esile tõstetud tulevikuväärtusega projekte (ent maakondlikes strateegiates ja planeeringutes hinnata kriitiliselt laialdaselt kavandatud sotsiaaltaristu ja kergliiklusteede vajalikkust).

G.10 Hinnang prioriteetse suuna 10, „Jätkusuutlik transport“ tulemuslikkusele

295. Prioriteetse suuna **eesmärkideks** on: 1) paremate ühenduste loomine, sh TEN-T võrgustikus; ja 2) transpordi jätkusuutlikkuse tagamine, sh raudteetransport TEN-T võrgustikus. Prioriteetne suund sisaldab üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste, sh raudteeliikluse arendamist ja erinevate liikumisviiside ühendamist. Toetavateks tegevusteks on uute maanteedehitamine, maanteedekonstruktsioonide uuendamine, lennujaamadesse tehtud investeeringud, jäämurdeteenuse osutamiseks sadamate renoveerimine, ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes, raudteede konstruktsioonide uuendamine, läbivalgustusseadmete paigaldamine raudteepiirile, keskkonnasõbralike ja vähese CO₂-heitega transpordisüsteemide, sh siseveeteede ja meretranspordi, sadamate ning eri transpordiliikide ühendamise ja parandamise.

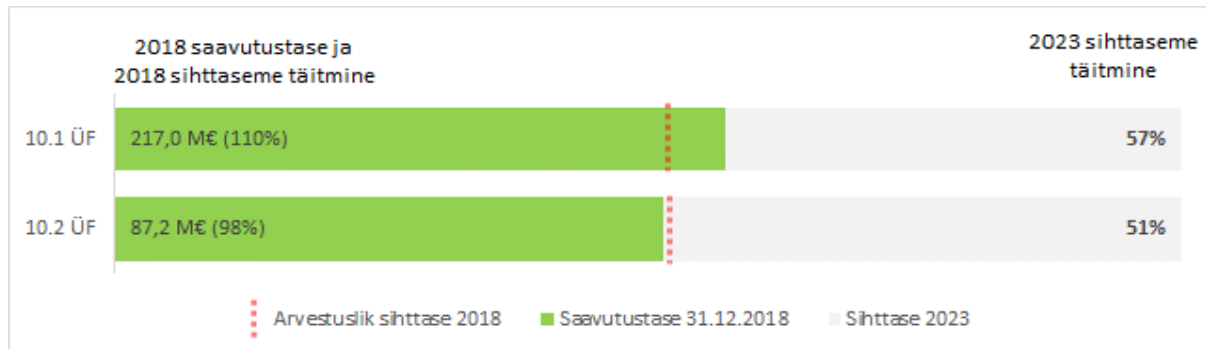
Joonis 31 Prioriteetse suuna 10 ühtekuuluvusfondi väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

296. Selle prioriteetse suuna tegevustest on näitajate **saavutustasemed ületatud** üleriigiliste maanteedehitamisel (190% 2023. a tasemest), maanteedekonstruktsioonide uuendamisel (280%), raudteede konstruktsioonide uuendamisel (133%) ja parandatud on ühendusvõimalustega transpordipeatuste arvu (155%).
297. Samas, finantsnäitajate poolest ei täida kõik need tegevused planeeritavat sihttaset, sest tegevused on teostatud planeeritust odavamalt ja osa vahendeid jääb kasutamata.
298. **Näitajad** on valitud adekvaatselt. Ületäitmise põhjuseks on meetme tegevustega varasem alustamine (projektid olid juba enne meetmete avanemist olemas ning meetmete avanemisel sai kohe alustada ehitustöödega) ning soodsam ehitustööde hind (kuna ehitushangetega alustati enne teiste rakenduskava meetmete avanemist, pakuti ehitustöödele soodsamat hinda). Näitajate saavutustasemete planeerimise aluseks oli eelmise programmi perioodi ehitusmaksumuse kogemus. Tegevuste alustamise hetkel oli turul nõudlus väiksem ja ehitushinnad soodsamad, mis võimaldas rohkemate projektide rahastamist.
299. Jäämurdeteenuse osutamises, lennujaamadesse tehtud investeeringute ja raudteepiirile paigaldatud läbivalgustusseadmete tegevustes on sihttase kas saavutatud või on tegevus töös ja näitaja 2023. aastaks saavutatav.

Joonis 262 Prioriteetse suuna 10 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

300. **Sisulise eesmärgi** täitmise osas on meetmete tulemused enamasti saavutatud või saavutatavad, välja arvatud ühistranspordi kasutajate arvu ning jalgsi ja jalgrattaga liikujate osakaalu suurendamisel jääb sihttase ilmselt saavutamata, kuna eesmärk 50% on viimastel aastatel jätkanud langustrendi (baastase 43%, 2015 – 42,80%, 2016 – 40,12% ja 2018 – 38,83%).
301. Rahvusvaheliste reisijate arv aastas õhu-, vee-, raudtee- ja bussitranspordis on kasvanud ja täidab 2023. aastaks eesmärgi.
302. Eesmärk täidetakse tõenäoliselt ka halvas seisundis teede osakaalu osas TEN-T võrgustiku teedest. Samas, nagu on mainitud ka rakenduskava 2017. aasta seirearuandes, on rakenduskava eesmärgiks seatud 11% ületatud (2018. aastal 3%), kuid võib arvata, et perioodi lõpuks (2023) võib halvas seisus teede osakaal taas veidi tõusta. Põhjus on selles, et paljud investeeringud on tehtud ca 10 aastat tagasi ning seetõttu võib kehvas seisus teede osakaal taas tõusma hakata, jäädes siiski alla 11%.
303. Prioriteetse suuna tulemuste saavutamisele on aidanud kaasa ka mitmed **välised tegurid**: soodsam turusituatsioon (ehitushangetega alustati enne turu ülekuumenemist) ja madalamad ehitushinnad perioodi alguses on võimaldanud rohkemate projektide rahastamist.
304. Tulemuste saavutamisel on olulisemaks **takistuseks** olnud KOV-ide liitumine. See mõjutas projektide esitamist näiteks väikesadamate toetamiseks ja on venitanud piirkondlike transpordikeskuste tegevuse käivitamist. Viimane omakorda mõjutab ühistranspordi kasutajate arvu ja selle näitaja täitmist.
305. Sadamate projektide elluviimise juures osutus takistuseks omandiõigustega seotud küsimuste lahendamine, mis pikendas protsessi.
306. Kindlasti mõjutab praegu tegevuste elluviimist ehitushindade tõus viimasel paaril aastal – ehitushangete kallinemine sunnib projektide lõpetamiseks leidma kas lisaraha või vähendama projektide mahtu.
307. **Tulevaste meetmete** disainimisel tuleb transpordiühenduste planeerimisel kindlasti rohkem rõhku panna erinevate transpordiliikide kasutamisele ja multimodaalse liikuvuse tagamisele. Oluline on kriitiliselt üle vaadata nii rahvastikutrendid kui ka muutuvad liikumismustrid.

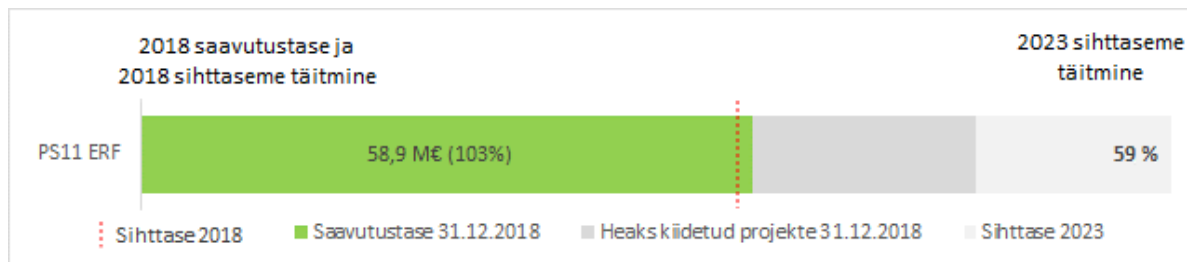
G.11 Hinnang prioriteetse suuna 11, „IKT teenuste taristu“ tulemuslikkusele ning mõjule ja jätkusuutlikkusele

308. Prioriteetse suuna **eesmärkideks** on: 1) kõigile kiire internetiühenduse kasutusvõimaluste loomine; ning 2) teenuste baastaristu väljaarendamine, mis toetab Eesti elanike ja ettevõtjate toimetamist nii kodus kui ka piiriüleselt. Suuna raames toetatavad tegevused on uue põlvkonna lairibabaasvõrgu rajamine ja uuendamine turutõrkepiirkondades, teenuste baastaristu

arendamine ning selle teiste Euroopa Liidu riikidega koostöömeheliseks muutmine ning andmete ja tehnoloogiate taaskasutatavuse edendamine.

309. Prioriteetse suuna kolmest finantsnäitajast kajastab 2018. aasta lõpuks üks sihttaseme ületamist ning teised mõningast mahajäämust sihttasemest (81% ning 69%). Rakendusasutuse ja -üksuse ning ekspertide hinnangul on 2023. aasta eesmärkide saavutamine finantsnäitajate osas tõenäoline.

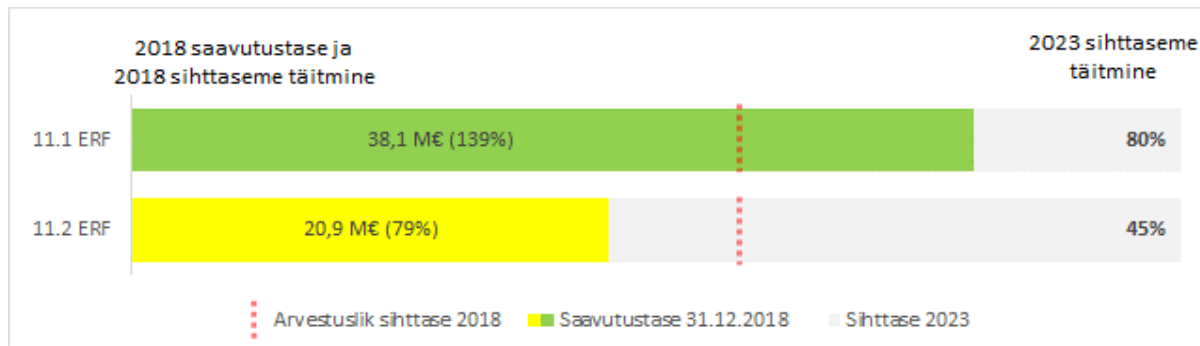
Joonis 273 Prioriteetse suuna 11 ERF sihttasemete täitmine seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

310. **Väljundnäitajad** on oluliselt ületatud kiire internetiühenduse kasutusvõimaluste loomise osas: uue põlvkonna lairibavõrku on juurde ehitatud 3048 km (2018. a sihttase 2000 km) ning ühenduspunkte on loodud 1152 (2018. a sihttase 500), seega on 2018. aasta lõpuks 2023. aasta sihttasemed juba saavutatud. Meetme tegevusega seotud tulemusnäitaja „100 Mbp/s või suurema kiirusega interneti püsiühenduste osakaal“ osas loodetakse tõusu tasemelt 3,6% (2012) tasemeni 60% aastaks 2023; 2018 aasta lõpu seisuga kajastuva saavutusmäära (14%) alusel on põhjust kahelda selle tulemuse saavutamises.

Joonis 284 Prioriteetse suuna 11 sihttasemete täitmine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

311. Teenuste baastaristu arendamise ja selle koostöömeheliseks muutmise ning andmete ja tehnoloogiate taaskasutatavuse edendamise valdkonnas on käivitatud uuenduslikke arendusprojekte ning projekte teavitustegevusteks (vt sellise näitaja kasutamisega seonduvatest probleemidest allpool). Teenuste baastaristul põhinevate uute piiriüleste avalike teenuste arv (oodatud sihttase 5 aastal 2018) ei ole täitunud, aga piiriüleste e-teenuste käivitamine ongi osutunud kõikjal üle Euroopa oodatust keerulisemaks; lisaks tehnoloogilistele lahendustele tuleb lahendada õiguslikke küsimusi ning tihtipeale muuta ja ühtlustada teenuseid osutavate organisatsioonide tööprotsesse⁸⁷. Käivitunud on olulised

⁸⁷ Vt nt Cave, J., Botterman, M., Cavallini, S. ja Volpe, M. (2017). EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses. Policy options and their impacts. European Commission, DG CONNECT.

http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=42300; Kalvet, T., Toots, M., Krimmer, R. (2018). Contributing to a Digital Single Market for Europe: Barriers and Drivers of an EU-wide Once-Only Principle. In: Zuiderwijk, A.; Hinnant, C. C. (Eds). dg.o '18: dg.o 2018: Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research. Delft, Netherlands: ACM.10.1145/3209281.3209344.

taristuga seotud tegevused – MTÜ Nordic Institute for Interoperability Solutions⁸⁸, andmesaatkonnad ning eID arendamine – ning sihttasemete saavutamine perioodi lõpuks on realistlik nii rakendusasutuse ja -üksuse kui ka ekspertide hinnangul. Lisaks Soomele käivad ettevalmistused teiste riikide (Rootsi, Leedu) kaasamiseks piiriüleste e-teenuste osutamiseks.

312. Tulemusnäitajatest on 2023. aasta sihttase ületatud näitaja „X-tee vahendusel Eesti ametiasutuste poolt pakutavad e-teenused“ osas. See tuleneb Eestis väga hästi töötavast X-tee taristust. Turvalise elektroonse identiteedi (ID-kaart, mobiil-ID jne) kasutajate arv on samuti jõudsalt kasvanud ning 2023. aasta sihttase on ekspertide hinnangul saavutatav seniste kasutustrendide põhjal.
313. Prioriteetse suuna mahukaima tegevuse (11.1.1, lairibabaasvõrgu rajamine) elluviimisele aitas kaasa see, et jätkus sisuliselt eelmise perioodi samalaadse meetme rakendamine. Pikaajalised strateegilised plaanid olid olemas juba 2009. aastast (mida on teostatud alates 2010. aastast), mistõttu saadi 2014–2020 perioodi alguses koheselt tegevustega jätkata. Eesti Lairiba Arendamise SA-l (ELASA) oli aastate 2007–2013 jooksul kogunenud juba märkimisväärne kompetents (nt hangete tulemuslikuks läbiviimiseks), mis võimaldas sujuvalt tegevustega jätkata. Samuti oli 2015. aastal turul mitmeid huvitatud taristuettevõtjaid ja tihe konkurents viis hinnad alla, mis omakorda võimaldas ulatuslikumaid tegevusi planeeritud eelarve tingimustes.
314. E-teenuste baastaristut, selle piiriülest koostoimet ning andmete ja tehnoloogiate taaskasutatavuse edendamist on soodustanud üldiselt positiivne Eesti riigi kuvand rahvusvahelisel maastikul, paljude eraisikutele ja ettevõtetele suunatud e-teenuste tulemuslik juurutamine viimastel kümnenditel ning nende lai omaksvõtt kasutajate poolt. Samuti on Eestis olnud poliitiline toetus infoühiskonna arendamisele ning infoühiskonna ja e-teenuste teemad on üha olulisemaks kujunenud ka Euroopa Liidu tasemel.
315. EL-i struktuuri- ja investeerimisfondidelt saadud toetus on selgelt **kaasa aidanud** prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisele. Samas on eesmärkide saavutamist soodustanud ka ESIF-i-välised arengud. Näiteks on Euroopa Liidu programmi „Connecting Europe Facility“⁸⁹ kaasrahastusel käivitatud „Piiriülese digiresepti teenuse realiseerimine“ (2017–2020) ning on loodud sellesisuline teenus Eesti ja Soome vahel. Samuti on koos majanduse arengu, leibkondade sissetulekute suurenemise ning lairibaühendust eeldava sisu kasvuga tõusnud eeldatavasti ka nõudlus kiire lairibaühenduse järele tervikuna ja just väljaspool turutõrkepiirkondi, millele prioriteetse suuna tegevus keskendub.
316. Turutõrkepiirkondades uue põlvkonna lairibabaasvõrgu rajamise ja uuendamise ning selle tegevuse tulemuslikkuse hindamise näitajates on **vastuolu**. Meetme tegevuse sisuks on välja ehitada baasvõrk turutõrkepiirkondades, mis muudab majanduslikult mõistlikuks ühenduste ehitamise sideettevõtjatele. Samas on tulemusnäitajaks kiire interneti püsiühenduste osakaal – loodud ühendused lõpptarbijateni ning nende kasutuselevõtt – tervikuna, ilma turutõrkepiirkondade fookuseta. Sellele asjaolule on ka Riigikontroll tähelepanu juhtinud: „Riik on kiire ja ülikiire interneti arendamiseks eelkõige investeerinud lairiba baasvõrgu ehitamisse ning jätnud tähelepanuta kiire ja ülikiire interneti kättesaadavaks tegemise kodudele ja asutustele“, ning: „Riigil puudub plaan, kuidas viia kiire internet rajatud lairiba baasvõrgust edasi lõpptarbijani.“⁹⁰ Projekti raames läbi viidud fookusgruppides osalenud ettevõtjad ja nende esindajad Ida-Virumaalt ja Kagu-Eestist kinnitasid samuti probleeme juurdepääsu osas taskukohase hinnaga internetiühendusele.
317. Lisaks on Riigikontroll välja toonud, et lairibabaasvõrgu arendamisest on **kõige enam kasu lõiganud** hoopiski mobiilset internetti arendavad sideettevõtted, kes on saanud hakata inimestele pakkuma 4G-interneti⁹¹. Samas ei ole praegu mobiilse 4G-interneti kvaliteet

⁸⁸ Tegemist on Eesti ja Soome ühise koostööorganisatsiooniga piiriüleste digitaalsete lahenduste arendamiseks; see organisatsioon arendab X-Road'i.

⁸⁹ Vt <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-telecom>

⁹⁰ Riigikontroll (2015). Lairibavõrgu ehk kiire interneti väljaehitamise tulemuslikkus. Kas kiire internet on aastaks 2020 kõigile kättesaadav? <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2346&FileId=13291>

⁹¹ Samalaadse argumendi ja seonduva ettekirjutusega tuli välja Konkurentsiamet 2017. aastal. Märtsis 2019 ollakse teel kompromisslahenduse suunas, millega ELASA muudab teenuse juurdepääsutingimusi soodsamaks, mis peaks võimaldama suuna eesmärgi paremini saavutada.

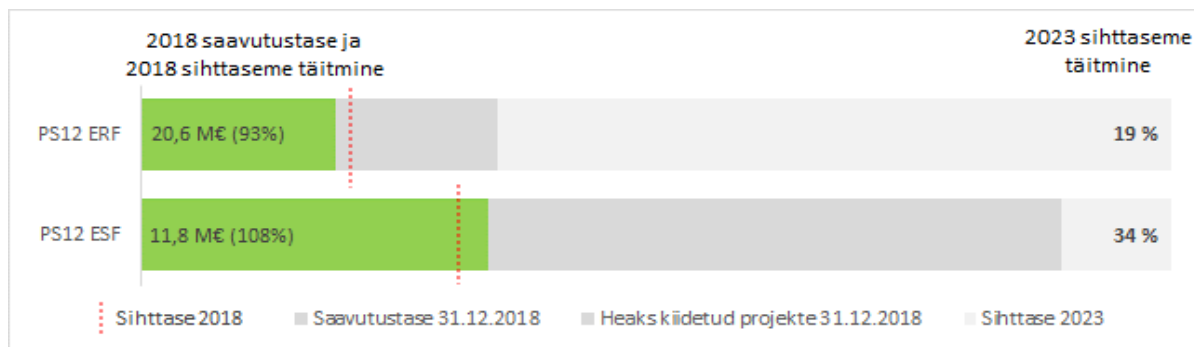
piiratud mahu ja kõikuvate kiiruste tõttu samaväärne püsivõrgu kaudu pakutava kiire ja ülikiire internetiga. Ühtlasi on praegu mobiilse interneti kasutamine kallim kui püsivõrgu kaudu samaväärse internetiteenuse kasutamine. Selle tõttu ei täida mobiilne internet riigi seatud kiire ja ülikiire interneti kättesaadavuse eesmäärke⁹².

318. Probleemiks on tulemuslikkuse hindamise näitajana kasutatav „projektide arv“. Infosüsteemide arendamise käigus tehakse erinevaid projekte, mille olemus on väga erinev (vrld näiteks analüüsiprojekt vs tarkvara arendusprojekt) ning näitaja ei peegelda tehtu ulatust ja tulemuslikkust.

G.12 Hinnang prioriteetse suuna 12 tulemuslikkusele ning mõjule ja jätkusuutlikkusele

319. Prioriteetse suuna **eesmärkideks** on: 1) valitsemisectoris on suurenenud ameti- ja erialane pädevus ning juhtimisvõimekus (meede 12.1); 2) parem poliitikakujundamise protsess, kus juurutatakse mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmisteepõhisemale poliitikakujundamisele (meede 12.2); 3) avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt (meede 12.3). Suuna raames toetatakse kesket inimressursi arendamist läbi koolituste ja arenguprogrammide nii keskvalitsuse kui ka regionaalsel tasandil, sh kodanikuühiskonnas, uuringute ja analüüside teostamist, riigireformi, protsesside optimeerimist, koostöövõimekust, avalike teenuste osutamist, avalike teenuste ümberkorraldamist IKT abil jne⁹³

Joonis 295 Prioriteetse suuna 12 ERF ja ESF väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

320. Haldusvõimekuse arendamise prioriteetses suunas on 2018. aasta **eesmärgid suuremas jaos saavutatud**. Grupi- ja täiendavatele individuaalintervjuudele tuginedes on SFOS-i 2018. aasta lõpu andmete põhjal saavutusmäärad ootuspärased praktilistelt kõikide näitajate osas, **mistõttu 2023. aasta eesmärgid suure tõenäosusega saavutatakse**. 2018. aasta sihttasemega võrreldes on **osaliselt täidetud** meetme tegevuse 12.1.1, „Inimressursi koolitus ja arendamine“ eelarve (73%) ja **ei ole täidetud** väljundnäitaja „Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust“ (54%). Lisaks on näitaja saavutustase madal ka meetme tegevuses 12.2.4, „Tegevuspõhisele eelarvele üle läinud valitsemisalade või haldusalade arv“ (25%) ja täitmata meetme tegevuses 12.2.6, „Kodifitseeritud seaduseelnõude arv, mis on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks“ (0%). Meetme tegevuse 12.1.4 väljundnäitaja („Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust“) osas on märgata ületäituvust (289%⁹⁴). Samuti on selles meetme tegevuses 385% saavutanud RA omategevuste skeemis koostatud tegevuste eelarve, mis tähendab, et vahendeid jagub praeguse seisuga veel

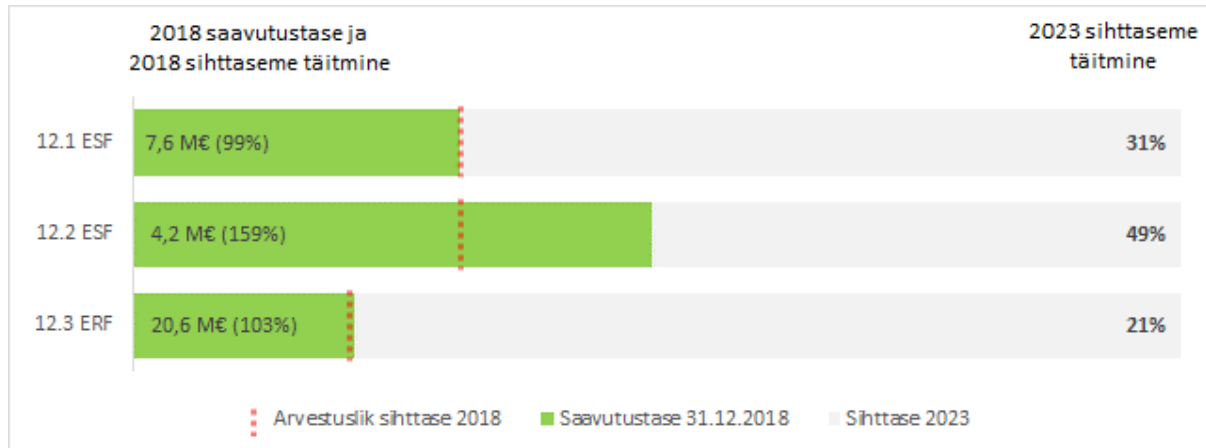
⁹² Riigikontroll (2015).

⁹³ Struktuurifondide rakenduskava 2014–2020.

⁹⁴ Hindamise käigus ilmnes erinevus RA andmetes ja SFOS-i andmebaasis seisuga 31.12.2018. SFOS-i andmebaas näitas saavutustasemeks 2018. a 8261, RA selgitus oli 6642.

vaid avatud voorudeks. Samas on hoolimata vahendite ammendumisest täitmata 12.1.4 väljundnäitaja „Kohalikku ja regionaalset arendusvõimekust ning kohaliku/regionaalse administratsiooni ja kodanike vahel koostööd parandavate ESF toetatud projektide arv“ (68%⁹⁵). Suurema mõjuga ja mastaapsemad on eeldatavasti siiski RA tegevused ja seega on oluline leida vahendeid ka nende tegevuste jätkamiseks, mis tulenevad otse keskest koordineerimisest. Muude näitajate osas olulisi kõrvalekaldeid ei ole⁹⁶.

Joonis 306 Prioriteetse suuna 12 sihttasemete saavutamine meetmete lõikes seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

321. Grupiintervjuud RA ja RÜ esindajatega selgitasid, et kõikide näitajate alatäitmise puhul on põhjuseks asjaolu, et tegemist on suuremahuliste ja mitmeid valdkondi hõlmavate projektide ja tegevustega, mille tulemused selguvad lähiaastatel ning korraga (nt 12.2.6 tegevused; TERE projekt 2020. aastal). Dokumendianalüüs (seirearuanded, eduaruanne) toetab seda hinnangut. Vastavalt eduaruandele 2017 olid aastate 2016 ja 2017 esimesel poolel fookuses EL Nõukogu eesistumist toetavad koolitus- ja arendustegevused, tipp- ja keskastmejuhtide arendamine, riigivalitsemise reformi läbiviimise toetamine valitsusasutustes ning haldusreformi toetamine KOV-ides, kuid viimase puhul pigem ühinemiste nõustamine (seda näitab ka osalemisarvude väljundnäitaja ületäituvus meetme tegevuses 12.1.4), mitte niivõrd keskne KOV-i ametnike ja MTÜ esindajate koolitamine. Samuti tähendas see, et RA ja RÜ ametnikud olid keskse koolituse teemades hõivatud eelkõige eesistumise võimekuse toetamisega. Järgnevatel aastatel on plaanitud suunata rohkem ressursse tegevustele KOV-ide suunal. Siiski võib 12.1.1 vastavasisulise väljundindikaatori madalat saavutustaset pidada **ohukohaks** ning vajalik on KOV-i-suunaliste arendustegevustega ning keskse koolitamisega ka KOV-i tasandil intensiivsemas mahus jätkata. Seda vajadust mõjutab oluliselt nii haldusreform ning sellest tulenev tulemuste kinnistamise vajadus ja suur mõju ka mitmete teiste rakenduskava suundade elluviimisele⁹⁷ kui ka suur nõudlus meetme tegevuse 12.1.4 järele sihtgrupi seas. Praeguseks on selle näitaja osas täidetud kogu perioodiks planeeritud näitaja tase, kuid vajadus täiendavate tegevuste järele on jätkuvalt suur, mis viitab tegevuse vajalikkuse alahindamisele või sisulise korrigeerimise vajadusele⁹⁸. Ühest küljest tagavad

⁹⁵ RA sõnul on märtsiks 2019 toetatud projektide arv 41. Viimane taotlusvoor toimus 2018. aasta lõpus ja otsused tehti 2019. aasta alguses. Rahandusministeeriumi seisukohast võetakse hindamisel ja seirel aluseks saavutatud tase ehk 27 projekti.

⁹⁶ Hindamises ei olnud võimalik kasutada suuna tulemusnäitajate infot.

⁹⁷ Regionaalse võimekuse probleemid tulid teravalt esile vahehindamise käigus korraldatud töötubade aruteludes.

⁹⁸ Meetme tegevuse 12.1.4 väljundnäitaja „Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust“ saavutustase on 233% määratud 2018. a sihttasemest. RA ei leia, et sihttase oleks määratud valesti ja seatud liiga madalale. Intervjueeritud ametnike sõnul tuleneb see loendamise meetodikast, kus KOV-ide ühinemisi nõustamas käinud konsultandid rääkisid paljudele inimestele ega toimunud tavapärasest koolitamisest. Hindajate hinnangul vajaks indikaatori sihttaseme seadmine aga siiski täpsemat analüüsi ja korrigeerimist, eelkõige adekvaatse oodatava suurusjärgu seadmisel. Hetkel kajastab saavutusmäär ühinemise nõustamisel käinud inimeste arvu, intervjuudele tuginedes ka kohapealsetel

jätkuva vajaduse haldusreformi tagajärjed (nt uute planeeringute koostamine, teenuste arendamine). Lisaks kinnitasid vahehindamise käigus läbi viidud tööd ja grüpiintervjuud, et **probleemiks** on nt haldusvõimekuse madalam tase Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis, sh ettevõtete madalam haldusvõimekus meetmetesse taotlusi esitada ning neid ellu viia, aga ka kohaliku majandusarengu eestvedajate nõrkus ja eriti just nõrk koostöö omavalitsuste vahel suuremate teemadega tegelemisel.

322. Meetme 12.3, „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevuste eelarved ja **väljundnäitajad on täidetud**. Keerulisemaks peetakse 12.3.1 väljundnäitaja täitmise taseme hoidmist, mis tuleneb asutuste võimekusest arendusprojekte ellu viia ning vajadusest hoida turgu ülekuumenemise eest. Teadlik otsus on olnud koordineerida tegevuste rakendamist nii, et turul ei tekiks liigset nõudlust, mis viib hinnad üles ja võimaldab seega saavutada vähem tulemust. Meetme tegevuse 12.3.2 osas riske ei tunnetatud, kuna väljundnäitaja absoluutnumber on väike, kuid asjakohane, mida näitab ka saavutamise tempo.
323. Üksikud PS12 suuna rakenduskava **tulemusnäitajad võimaldavad hinnata tegevuste sisulist tulemuslikkust**. See hinnang tugineb tulemusnäitajate kõrvutamisele enamiku TART-ide eesmärkidega ning ka kõikide intervjuueritid ametnike intervjuudele. Nt on kogu suuna üks oodatud tulemus jõuda olukorda, kus valdkonnapoliitikat kujundatakse seotud asutuste tihedas koostöös probleemi- ja eesmärgipõhiselt, kaasates süsteemsemalt valitsusväliseid olulisi osalisi ning tuginedes senisest enam Eesti ja teiste riikide kogemuste ja kavandatava poliitika potentsiaalsete mõjude analüüsile. Programmi jooksul on oluline toetada tervikkompetentside arendamist. Tulemusnäitajad kajastavad peamiselt pigem üksikuid projekte ega mõõda kompetentsi olemuslikku tõusu. Seega on rakenduskava peamiste tulemusnäitajate metoodika kohaselt sisuliselt tegemist väljundnäitajatega. Näiteks on enim küsitavad meetmete 12.1 ja 12.2 tulemusnäitajad „Avalikust sektorist, v.a kohalikud omavalitsused, ja mittetulundussektorist koolituse läbinute osakaal, kelle asjatundlikkus on suurenenud“ ning „Kohalikest omavalitsustest ja mittetulundussektorist koolituse läbinute osakaal, kelle asjatundlikkus on suurenenud“. Praegune metoodika ei anna tegelikult infot sisulise tulemuslikkuse kohta.⁹⁹ Koolitus- ja arendustegevuste tulemuslikkuse hindamine on tunnetuslik ning laiapõhjalise mõju hindamine kallis ja keeruline, milles olid veendunud ka intervjuueritid osapooled. See on ka põhjus, miks seni pole RA leidnud head metoodikat tegevuste sisulise tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks. Ka meetme 12.2 tulemusnäitaja „Algatuste arv, mis on ESF toetuse tulemusel käima lükatud parandamaks koostööd, kaasamist ja paremat teabekasutust poliitikakujundamisel“ ei anna edasi infot üldiste eesmärkide täitmise kohta.¹⁰⁰
324. Enim selgus meetme 12.1 puhul (peamiselt meetme tegevuses 12.1.2), et tulemusi seiratakse mitmete teiste ja rakenduskavas mitte kajastatud näitajate alusel, millest osad on ka TART-ides nimetatud¹⁰¹. Intervjuud rõhutasid, et neid näitajaid ei saa otseselt struktuurivahenditega siduda, kuna nad vaatavad tegevusi n-ö üle platsi ja neisse panustavad ka muud vahendid.

infopäevadel osalenud elanikke jne. Seega on teisenenud näitaja algne sisu, mis rõhutab koolituse ja asjatundlikkuse tõusu. Näitaja peaks keskenduma kompetentside kasvule ehk loendama eelkõige spetsiifilisemat sihtgruppi, kes teadmisi praktikasse rakendab (nt vaid KOV-i ametnikke ja MTÜ-de esindajaid, kes protsesside rakendamisel kohalikul tasandil ka edasi osalevad).

⁹⁹ Tulemusnäitaja puhul kasutatakse mõõdühikuna arendustegevuse läbinute osakaalu. Tulemusnäitaja arvutamise käik on järgmine: arendustegevuse läbinute osaluskordade arv x 100/arendustegevuse planeeritud osaluskordade arv.

¹⁰⁰ Vt nt TART-is määratletud tulemus „Läbiviidud analüüsise ja tehtud ettepanekute alusel on ellu viidud tõhusust, mõjusust ja ressursisäästu saavutavaid reforme ja ümberkorraldusi“ (12.1.3 TART).

¹⁰¹ Meetme tegevuses 12.1.2 sätestatakse: „Täiendavalt rakenduskava tulemusnäitajale mõõdetakse läbiviidavate tegevuste tulemuslikkust loodava metoodika alusel ning läbiviidavate tegevuste rahulolu. Täiendavate siseriiklike tulemusnäitajate eesmärgiks on anda hinnang koolitus- ja arendustegevustes osalenute asjatundlikkuse suurenemisele“ (Seletuskiri käskkirja lisa „Toetuse andmise tingimused tegevuse 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“ elluviimiseks“ juurde). Intervjuule tuginedes jälgitakse nt meetme tegevuses 12.1.2 ja ka 12.1.1 järgnevaid näitajaid: kandidaatide arv, konkursside õnnestumine, arendustegevustes osalemise aktiivsus, pühendumuse uuring, innovaatiliste juhtide osakaal, valikukomisjoni tagasiside. Meetme tegevuse 12.1.4 TART-is on täiendav tulemusnäitaja „Ühinenud omavalitsuste osakaal ühinemiseks toetust saanud omavalitsustest“, kuna paljud tegevused toetavad haldusreformi läbiviimist. 12.1.4 TART-is on ka täiendav väljundnäitaja „Projektis osalevate partnerite ja kaasatud organisatsioonide arv“. See indikaator seati, kuna avatud taotlusvoorudes sooviti eelistada KOV-ide ja muude organisatsioonide ühisprojekte (intervjuu RA esindajaga).

Samas annavad haldusvõimekuse arendamisse suurima panuse just struktuurivahendid. Täiendavad näitajad on olemuselt asjakohased ja sisulisemad ning hindajate hinnangul on oluline, et enamikust neist tuleb juba pidevat regulaarset tagasisidet, mille alusel tegevusi planeeritakse (nt regulaarne pühendumuse uuring). Seega võiks kaaluda ka rakenduskava tulemusnäitajate asendamist näitajatega, mida nagunii seiratakse.¹⁰²

325. **Struktuurivahendite panust** võib hinnata kõrgeks, kuna üsna suure tõenäosusega ei oleks haldusvõimekust tõstvaid tegevusi sellises mahus ja sellise süsteemsusega vaid riigieelarvelistest vahenditest võimalik teha. Olulisima lisandväärtusena haldusvõimekuse arendamisel nähakse **keskset koordineerimist**, mille on võimaldanud luua struktuurivahendite kasutamine. See on intervjueeritute sõnul taganud selle, et arenduste tase on ühtlane ja horisontaalselt kättesaadav kõikidele sihtgrupiks olevatele organisatsioonidele. Samuti peegeldab tegevuste keskne korraldamine horisontaalselt vabariigi valitsuse prioriteete ja eesmärgi ning jälgib neile vastavust. Ilma keskse koordineerimiseta oleks ministeeriumide praktika väga ebahütlane.
326. RA-d ja RÜ-d on veendunud, et kuigi laual on küsimus, kas haldusvõimekus peaks olema rahastatud struktuurifondidest, kuna tegemist on justkui riigi jooksvate ülesannetega, on tegevuste valikul jälgitud, et rahastada saaks kompleksseid, suure mõjuga ja lisandväärtust loovaid projekte (vt ka eespool), mis tagavad läbiva kompetentside kasvu ning tegelevad suurimate riigivalitsemise probleemidega, mis OECD tegevuskavas esile toodud. Olulised verstapostid on olnud haldusreform, Eesti eesistumise perioodi ettevalmistamine ja toetamine, tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek, riigireformiga seotud tegevused. Neid ei oleks suure tõenäosusega olnud võimalik sellises mahus ja kompaktsuses ellu viia. Meetme 21.1 osas on tegevused aidanud kaasa eritasandi inimressursside arendamisele ja institutsionaalse suutlikkuse tõstmisele. RA esindajad tõid esile mitmeid edulugusid.¹⁰³ Rakendamine on kaasa toonud **asutustevahelise koostöö suurenemise**, kuna suuna raames tegeletakse projektidega, mis eeldavad erinevate osapoolte vahel kokkulepete saavutamist ning ühiste eesmärkide seadmist ja koosvõimet. Haldusreformiga seoses on oluline meetme tegevuse 12.1.4 panus, kuna RA ise on veendunud, et KOV-idel endal on põletavad jooksvad probleemid ja neil ei ole vahendeid sellisteks kohapealseteks arendustegevusteks. Seda kinnitavad ka vahehindamise raames läbi viidud töötoad ning teised uuringud¹⁰⁴. **Suurt panust**, aga ka jätkuvat vajadust nähakse **meetme 12.3 tegevustes**, kus intervjueeritud ametnikud ise peavad meetme panust Eesti üldisesse IKT arendusse väga suureks, mida saab hinnata eelkõige läbi Eesti IKT-alaste edulugude ja üleüldise teadlikkuse tõusu avalike teenuste pakkumisest ja vajalikest arendus- ning hooldustegevustest¹⁰⁵.
327. Suuna elluviimisel ei ole **välistegurite mõju** olnud otseselt takistav, kuigi keerukamatena nimetati **туру ülekuumenemist nii koolituste**¹⁰⁶ kui ka **meetme 12.3 raames läbi viidud riigihangete puhul**, mida on vaja tegevuste oskusliku planeerimisega optimeerida. Suuremahuliste projektide aeglast käivitumist meetmes 12.3 on leevendatud nt pidevate

¹⁰² Kuna haldusvõimekuse suuna asjakohased võimalikud tulemusnäitajad on eelkõige kvalitatiivsed, ei ole need sobitunud SF rakenduskava näitajate raamistikku, mis vajab kvantitatiivseid näitajaid. Tegevuste sisulise tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse ka rahulolu määra, mis on koolituste ja arenguprogrammide osas kõrge. Ka mitmed edulood räägivad tulemuslikkusest (kvalitatiivne hinnang).

¹⁰³ Meetme 12.1.1 raames rahastati väga olulises mahus erinevaid EL eesistumise koolitusi. Seega meetme tegevusel oli oluline mõju Eesti personali kompetentsi tõstmisel EL-i eesistumiseks. Samuti on 12.1.1 raames läbi viidud avalike teenuste disaini programm ja UX tulevikku konverents, mõlemal on olnud oluline mõju suurendamiseks riigis kompetentsi kaasaegsete teenuste disaini tööriistade ning disainimõtlemise rakendamisel. Edulugu lisaks teenuste disaini programmele on keskastme juhtide arenguprogramm KAJA (intervjuu RA esindajaga).

¹⁰⁴ Vt nt asjakohasuse ptk. Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020 vahehindamine 2019 (avaldamisel).

¹⁰⁵ Intervjuus RÜ-ga viidatakse, et tegevuste tulemuslikkust näitavad lisaks tulemusnäitajatele Eesti IKT-alased edulood ja suured süsteemsed arengud – e-riik, avalike e-teenuste pidev areng jne, mis on innovatiivsed ja mida õpitakse Eestilt ka teistes riikides. SF panus on olnud suur, et liikuda eesmärkide suunas just läbi suurte ja vajalike projektide. RÜ on märganud ka pidevat IKT-alase teadlikkuse ja võimekuse kasvu riigi- ja KOV-i asutuste poolt, kes taotlusi esitavad ja projekte ellu viivad.

¹⁰⁶ Eelkõige kitsaskohaks meetmes 12.1 keske ning tippjuhtide koolituste puhul. Eesti koolitusturg ei vasta kohati suuna nõudlusele, väliseid koolitajaid on keeruline Eestisse saada, programmide ettevalmistused on kompleksed ja võivad võtta palju aega.

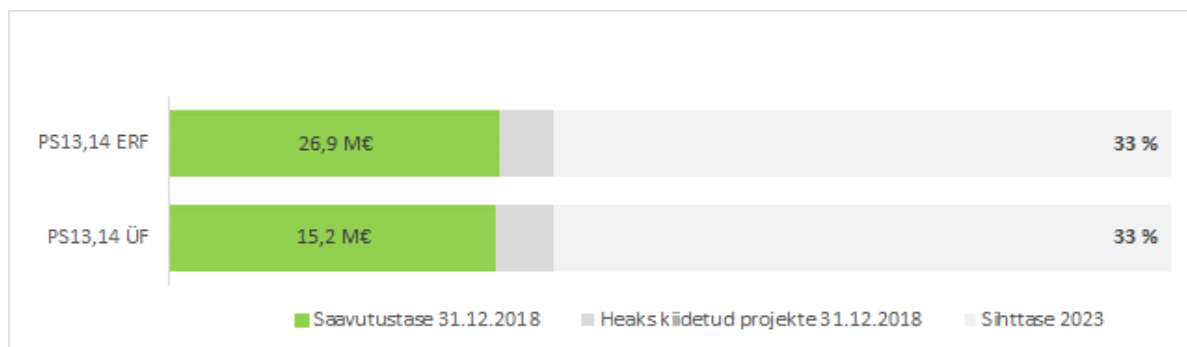
taotlusvoorude kehtestamisega. Samuti muudeti toetuse andmise tingimusi ja võeti kasutusele selgemad ja lühemad taotlusvormid, mistõttu on lühenenud menetlusaeg ja kasvanud väljamaksed. Pigem positiivselt on tegevusi mõjutanud riigireformi prioriteet, riigihalduse portfelli loomine ning riigiülesannete analüüsi jätkuotsused. Need andsid juurde tegevust eelkõige meetmesse 12.1 ja intervjuueeritute sõnul võimaluse arendustegevusi mõjusamalt rakendada, nii et ei rahastataks vaid üksikute keskvalitsuse organisatsioonide juhtimissüsteeme, vaid tekiks võimalus keskvalitsuse protsesse horisontaalselt arendada. RÜ sõnul andis see areng ka erinevaid mõtteid, kuidas tulemusnäitaja sõnastust laiendada¹⁰⁷ ja eriilmelisi projekte meetmest rahastada. Järjepidevalt on RA püüdnud leida ka ideid, kuidas erinevate asutuste puhul projekte võrrelda ja üksteiselt rohkem õppida, et tagada tegevuste jätkusuutlikkus.

G.13 Hinnang prioriteetse suuna 13 ja 14, „Tehniline abi“ tulemuslikkusele

328. Prioriteetsed suunad 13 ja 14 (tehniline abi) on ellu kutsutud perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava ning partnerlusleppe struktuurivahendite tulemusliku elluviimise toetamiseks.

329. Kuna mõlema tehnilise abi prioriteetse suuna eesmärgid, tegevused ning eesmärkide saavutamise hindamiseks seatud väljund- ja tulemusnäitajad on ühesugused, vaadeldakse neid järgnevas analüüsis koos. Kõik tehnilise abi kulutused ja kuludega seotud seireandmed on jagatud *pro-rata* ERF ja ÜF fondide vahel¹⁰⁸.

Joonis 317 Prioriteetsete suundade 13 ja 14 ERF ja ÜF väljamaksete seis 31.12.2018



Allikas: SFOS

330. Tehnilise abi vahendite kasutamise **eesmärk** on tulemuslikult rakendada 2014–2020 ÜKP fondide rakenduskava, hoides selleks toimimas tõhusat rakendussüsteemi. Prioriteetsed suunad panustavas kõikide teiste suundade eesmärkide saavutamisse.¹⁰⁹ Tehnilise abi vahendid on vajalikud struktuurivahendite rakendamisega seotud kohustuslike toimingute läbiviimiseks, nagu seire ja hindamised, väljamaksete tegemine, auditid ning kontrollid.

331. Prioriteetset suunda 13 rahastatakse ERF-i vahenditest (maht 80,7 miljonit eurot) ja prioriteetset suunda 14 ÜF-i vahenditest (maht 46,3 miljonit eurot). Tehnilise abi prioriteetsete suundade hindamiseks seatud **finants-, väljund- ja tulemusnäitajatele ei ole määratud sihttasemeid 2018. aastaks**, sihttasemed on määratud ainult programmiperioodi lõpuks aastal 2023.

332. Tehnilise abi finantsnäitajatest nähtub, et 2018 aasta lõpuks on ära kasutatud 33,1% kõigist programmiperioodi vahenditest. Prioriteetsete suundade 1–12 koguvahenditest on 31.12.2018

¹⁰⁷ Meetmes 12.1 on tulemusnäitajat „Toetatud keskvalitsuse organisatsioonide arv, kus on üks täielikult rakendatud juhtimissüsteem või korrastatud asutustevaheline protsess“ täiendatud just „protsessi“ lisamisega, kuna see annab infot tulemuslikkuse kohta paremini edasi ning kavas on pikendada ka tulemuse mõõtmise aega, mis hetkel on TART-i kohaselt üks aasta. On ilmnunud, et keeruliste ja pikaajaliste protsesside juurdumine vajab tulemuslikkuse hindamiseks rohkem aega.

¹⁰⁸ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020, 21.12.2018, lk 175.

¹⁰⁹ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020, 21.12.2018, lk 172.

seisuga kasutatud 32,0%, seega kasutatakse tehnilise abi vahendeid samas proportsioonis kogu rakenduskava täitmisega.

333. Tehnilise abi suuna puhul on finantsnäitajate sihttasemed maksimaalselt lubatud vahendite kasutamise piiriks ja tulemuslikkust mõõdetakse läbi muude indikaatorite. Ühe efektiivsuse näitajana võib välja tuua „rakendamise kulu määra“, mis jääb 2018. aastal alla 3%. Vastavalt 2018. aasta saavutustasemetele on rakendamisele minev kulu olnud 2,9% (PS 13–14 maht/PS 1–12 maht). Fondidest tehniliseks abiks eraldatud summa piirdub 4%-ga kogusummast, mis eraldatakse fondidest liikmesriigis ellu viidavatele rakenduskavadele¹¹⁰. Seega on rakendamine olnud efektiivne ja jäänud alla lubatud määra. Kuna tehnilise abi prioriteetse suuna eesmärk on eelkõige rakenduskava tulemusliku ja efektiivse toimimise toetamine, soovitame rakendamiskulu lisada ka tulemusnäitajate hulka (tehnilise abi kulud jagatuna ülejäänud suundade kogukuluga perioodi lõpuks).
334. Kogu rakenduskava täitmisega samas rütmis on edenenud ka väljundnäitajate saavutamine. Prioriteetsete suundade 13 ja 14 väljundnäitajate keskmine saavutustase on 30% 2023. aasta eesmärgist. Keskmise arvutamisel on arvesse on võetud nelja väljundnäitajat, kuna väljundnäitaja „Tehnilisest abist kaasrahastatud struktuurivahendite administratsiooni töötajate arv“ näitab pigem maksimaalset taset ega ole eesmärk, mille peaks perioodi jooksul saavutama.
335. Viiest väljundnäitajast kolm on seotud koolitustegevuse tulemuslikkusega ning need on täidetud keskmiselt 31% 2023. aasta sihttasemest. Kuna struktuurivahendite administratsiooni töötajad olid kaasatud Eesti EL-i eesistumise ettevalmistamisse ja läbiviimisse, avaldas see rakendusametuse esindajate hinnangul mõju just koolitustegevusele. Läbi viidud rakenduskava hindamiste arvu väljundnäitaja on täidetud keskmiselt 26% (ERF 22% ja ÜF 30%). Hindamised korraldatakse vastavalt hindamiste kavas toodud ajakavale, kõige suurem koormus on aastatel 2018 ja 2019. Tehnilisest abist kaasrahastatud struktuurivahendite administratsiooni töötajate arvu väljundnäitaja saavutustase on olnud 2023. a sihttasemest kõikidel aastatel oluliselt madalam (67%) ning langustrendis. RA-d ja RÜ-d ise on hinnanud, et olemasolev töötajate arv on optimaalne ja võimaldab seatud ülesanded ja eesmärgid täita.
336. Tehnilise abi suuna edusammude seireks ja mõju hindamiseks on määratud kolm rakenduskavaga seotud tulemusnäitajat: „rikkumiste veamäär“, „rakenduskava/partnerluslepe rakendamise seotud administratsiooni personalivoolavus“ ning „avalikkuse teadlikkus struktuurivahenditest“.
337. Rikkumiste veamäär algase (2013) on 0,63% ja sihttase aastaks 2023 on jääda alla 2%. Rakenduskava veamäär 2017. aasta lõpu seisuga oli 1,68%. Rikkumiste veamäär on aasta-aastalt kasvanud, kuid jäänud alla lubatud määra. Suurem osa projektiaudititega tuvastatud rahalise mõjuga rikkumistest on seotud riigihangete läbiviimise ja toetuste eesmärgipärase kasutamisega¹¹¹. Tulemusnäitaja „rakenduskava/partnerluslepe rakendamise seotud administratsiooni personalivoolavus“ algase (2013) on 18,9% ning sihtväärtus aastaks 2023 on 15%. Saavutustase aastal 2017 on 7,2%, mis on üsna madal. Tulemusnäitaja on asjakohane, kuna madalam personali voolavus aitab tagada struktuurivahendite administratsiooni töö järjepidevust ja hoida kõrget kompetentsitaset. Oluline pole siiski mitte niivõrd väike personali voolavus mõnel üksikul aastal, vaid kumulatiivselt kogu programmiperioodi jooksul. Tulemusnäitaja „avalikkuse teadlikkus struktuurivahenditest“ näitab alanevat trendi. Algtase (2013) on olnud 94% ja eesmärgiks on sellist teadlikkuse taset säilitada. Aastatel 2014–2017 on teadlikkus olnud vastavalt 94%, 90%, 82%, 83%. Kasutades peamiselt sotsiaalmeedialkanaleid, jõuab informatsioon vastuvõtjateni, kes on juba informeeritud, ning see ei pruugi oluliselt teadlikkust suurendada. Mõõdikuna võiks kaaluda seda, kui paljud

¹¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus nr 1203/2013, art 119.

¹¹¹ Majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgiga seotud igaaastased rakendusaruanded ja rakendamise lõpparuanded 2017 lk 10.

leiavad, et eurotoetuste mõju Eesti arengule on positiivne ja/või et eurotoetusi suunatakse õigetesse valdkondadesse.

338. Prioriteetse suuna väljund- ja tulemusnäitajad ei peegelda struktuurivahendite kasutamiseks vajaliku raamistiku ettevalmistamise ning 2020. jj perioodi ettevalmistamisega seotud tegevuste tulemuslikkuse hindamist.

339. Kokkuvõttes võib hinnata, et „Tehnilise abi“ prioriteetne suund toimib plaanikohaselt ning on alust eeldada, et 2023. aastaks seatud eesmärgid väljundnäitajate ja finantsvahendite kasutamise osas täidetakse.

Lisa H Projektivaliku hindamislehed

Lisatud lõpparuande lõppversioonile eraldi Exeli failina.

Lisa I Hindamise tulemusi tutvustav infoleht eesti- ja inglise keeles

Lisatud lõpparuande lõppversioonile eraldi .pdf failidena.

Lisa J Hindamise tulemusi tutvustav esitlus eesti- ja inglise keeles

Lisatud lõpparuande lõppversioonile eraldi PowerPoint failidena.

technopolis |group| Baltics
Maakri 23
Tallinn 10150
Estonia
T +372 644 0435
E info.ee@technopolis-group.com
www.technopolis-group.com