



RAHANDUSMINISTEERIUM

technopolis |group|



praxis
mõttekoda

16. mai 2019

Euroopa Liidu Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine

Lõpparaunne



Euroopa Liidu Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine

Lõpparaunne

Autorid:

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

Sisukord

Kasutatud lühendid	1
Sissejuhatus	3
Kokkuvõte	5
Executive Summary	10
1 Kasutatud metoodika	16
2 Rakenduskava 2014–2020 asjakohasus.....	21
2.1 Sissejuhatus: sotsiaalmajanduslikus keskkonnas toimunud muutused.....	21
2.2 Sotsiaalmajanduslike muutuste mõju meetmete tulemuslikkusele ja asjakohasusele ning kuidas olemasolevate võimaluste raames paremini toetada Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti majandus-, sotsiaal- ja elukeskkonna arengut	23
2.3 Sotsiaalpartnerite kaasamine meetmete väljatöötamisse	39
2.4 Projektivaliku kriteeriumide asjakohasus	46
3 Rakenduskava 2014–2020 tulemuslikkus.....	59
3.1 Prioriteetsete suundade tulemuslikkus ning eesmärkide saavutamise tõenäosus.....	59
3.2 EL-i struktuuri- ja investeerimisfondide mõju prioriteetsete suundade eesmärkide täitmisele	61
3.3 Rakenduskava tulemusnäitajate asjakohasus ja sisulise eesmärgi täitmine.....	62
3.4 Meetmete elluviimise lisamõju ning rakenduskavaväliste tegurite mõju rakenduskava eesmärkide täitmisele.....	64
3.5 Soovitused tulemusreservi jagamiseks ning rakenduskava tulemuslikkuse tõstmiseks	67
4 Rakenduskava 2014–2020 mõju	76
4.1 Prioriteetsete suundade panus strateegiliste eesmärkide täitmise üldiselt	76
4.2 Struktuurivahendite panus Eesti 2020 eesmärkide täitmise	77
4.3 Struktuurivahendite panus riigipõhiste soovituste täitmisel.....	78
4.4 Struktuurivahendite panus Euroopa 2020 eesmärkide täitmise	79
4.5 Struktuurivahendite panus teiste strateegiate eesmärkide täitmise	79
5 Rakenduskava 2014–2020 jätkusuutlikkus	81
6 Järeldused ja soovitused	83

Tabelid

Tabel 1 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes.....	26
Tabel 2 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes	29
Tabel 3 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes	34
Tabel 4 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes	36
Tabel 5 Valikukriteeriumide analüüsi valimi jaotumine rakendusskeemide ja RA/RÜ-de lõikes	47
Tabel 6 Üldised projektivaliku kriteeriumid	48

Tabel 7 Valikumetoodika aluseks olevad dokumendid (valikumetoodika sätestamine väljaspool TAT-i või käskkirja)	55
Tabel 8 Tulemusraamistikku kuuluvate meetme tegevuste sihttasemete täitmine seisuga 31.12.2018	70
Tabel 9 Tulemusreservi jagamise soovitusel valdkondade prioriteetsuse järjekorras	71
Tabel 10 Prioriteetse suuna meetmete panus eesmärkide/soovituste täitmisel	76
Tabel 11 Vahehindamise leiud, järeldused ja soovitusel	83

Joonised

Joonis 1 Vahehindamise meetodiline raamistik	16
Joonis 2 Hõivatud ja tööhõive määr Eestis 1995–2018	21
Joonis 3 Tööjõu ühikukulu 2000–2007	22
Joonis 4 Rakenduskava raames välja makstud toetused maakondade lõikes seisuga 31.12.2018 (v.a üleriiklikud maakondadevahelised projektid)	24
Joonis 5 Kodumajapidamiste energiatarbimine 2016	31
Joonis 6 Eesti rahvastiku prognoos 2014–2040	33
Joonis 7 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite planeerimisel	41
Joonis 8 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite rakendamisel ja seirel	41
Joonis 9 Partnerite hinnangud kaasamise erinevatele aspektidele. N=50	42
Joonis 10 Partnerite kogetud raskused osalemisel. N=110 (valida sai mitu varianti)	43
Joonis 11 Prioriteetsete suundade finantsnäitajate sihttasemete täitmine 2018	59
Joonis 12 Tulemusnäitajate eesmärkide täitmine ja planeerimise täpsus	63

Kasutatud lühendid

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

TJA	Tehnilise Järelevalve Amet
VK	Valdkondlik arenduskomisjon
ÜF	Ühtekuuluvusfond
ÜKP	Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika

Sissejuhatus

1. Technopolis Group Eesti OÜ koostöös Ernst & Young Baltic AS-i, Balti Uuringute Instituudi ja Praxisega on riigihanke nr 199 802 tulemusena teinud vahehindamise Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014–2020 rakenduskavale. Vahehindamine viidi läbi 2018. a novembrist kuni 2019. a aprillini ning hõlmab rakenduskava tegevusi ajavahemikus 01.01.2014–31.12.2018. Vahehindamise olid kaasatud kõik detsembris 2018 Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud muudetud rakenduskava prioriteetsed suunad, kõik nende alla kuuluvad meetmed ja meetme tegevused.
2. EL-i ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020 rakenduskavas kirjeldatakse rahastatavate valdkondade lõikes konkreetseid EL-i vahendite kasutamise eesmärgi ja oodatavaid tulemusi. EL-i vahendeid investeeritakse eeskätt arenguhüpetesse ja struktuursete reformide läbiviimisse; investeringute puhul võetakse fookusesse piiratud hulga olulise mõjuga probleemide terviklik lahendamine, raha ei pihustata paljudesse väikese mõjuga investeringutesse ning investeeritakse jätkusuutlikesse projektidesse (mis ei tekita täiendavat koormust riigieelarvele; püsikulud ei rahastata). Rakenduskava kogumaht aastateks 2014–2020 on 4,6 miljardit eurot ning seda rahastatakse nii EL-i vahenditest kui ka Eesti riiklikest vahenditest ja toetuse saajate kaasfinantseeringu abil.
3. Vahehindamise eesmärk oli anda hinnang rakenduskava asjakohasusele, tulemuslikkusele, mõjule ja jätkusuutlikkusele prioriteetse suuna tasandil, v.a projektivaliku kriteeriumide hindamisel, kus me analüüsisime ka projektide dokumentatsiooni.
4. Hindamise käigus anti hinnang rakenduskava
 - **asjakohasusele**, ehk kuivõrd asjakohased on rakenduskava eesmärgid, meetmed ja tegevused, sh *projektide valikukriteeriumidele*, ehk mil määral toetavad projektide valikukriteeriumid rakenduskava eesmärkide täitmist, ning *partnerite kaasamisele*, ehk kuivõrd on partnerid kaasatud nii rakenduskava ettevalmistamise kui ka elluviimise ajal;
 - **tulemuslikkusele**, ehk mil määral seatud eesmärgid saavutatakse;
 - **mõjule**, ehk milline on rakenduskava mõju Eesti strateegiliste eesmärkide täitmisele, ning
 - **jätkusuutlikkusele**, ehk kuivõrd jätkusuutlikud on saavutatud eesmärgid ja tegevused.
5. Käesolev aruanne on hindamise lõpparuanne, kus antakse ülevaade kasutatud hindamismetoodikatest (peatükk 1) ning esitatakse koondhinnang rakenduskava asjakohasusele (peatükk 2), tulemuslikkusele (peatükk 3), mõjule (peatükk 4) ja jätkusuutlikkusele (peatükk 5). Peatükis 6 on ära toodud hindamise leiud, järeldused ja soovitused. Hinnangu andmisel kasutati nii struktuurivahendite kesksüsteemi (SFOS), rakendusüksuste andmebaaside ja Statistikaameti kvantitatiivseid andmeid kui ka kvalitatiivseid andmekorjemeetodeid, nagu küsitlus, kirjanduse analüüs, süvaintervjuud, fookusgruupiintervjuud ja töötoad. Hindamise olid kaasatud kõik rakenduskavaga seotud rakendusasutused ja rakendusüksused ning sotsiaalpartnerid.
6. Aruande juurde kuuluvad lisad, kus tuuakse välja hindamise käigus kogutud andmed ning osade hindamisküsimuste põhjalikum analüüs: Lisas A on üles loetud hindamisel kasutatud andmed, lisas B on esitatud sotsiaalpartnerite kaasamise põhjalikum analüüs, lisas C loetletud projektivaliku kriteeriumide analüüsi valim, lisas D on analüüsitud valikukriteeriumide seotust projektide tulemuslikkusega, lisas E võrreldud projektide valikumetoodikaid valikukriteeriumidest tulenevalt, lisas F on ära toodud nii rakenduskava meetmete nimekiri kui ka rakenduskava elluviimise hetkeseis 31.12.2018, lisas G on esitatud prioriteetsete suundade tulemuslikkuse analüüs. Lisaks on vastavalt lähteülesandele lisas H ära toodud projektivaliku hindamislehed ning lisades I ja J vastavalt hindamise tulemusi tutvustav eesti- ja ingliskeelne infoleht ning esitlus.

7. Täname Rahandusministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskust kui hindamise tellijat ning kõiki rakenduskava elluviimise kaasatud rakendusasutusi, rakendusüksusi ning sotsiaalpartnereid meeldiva koostöö ja abivalmiduse eest.

Kokkuvõte

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

Hindamise käigus anti hinnang rakenduskava

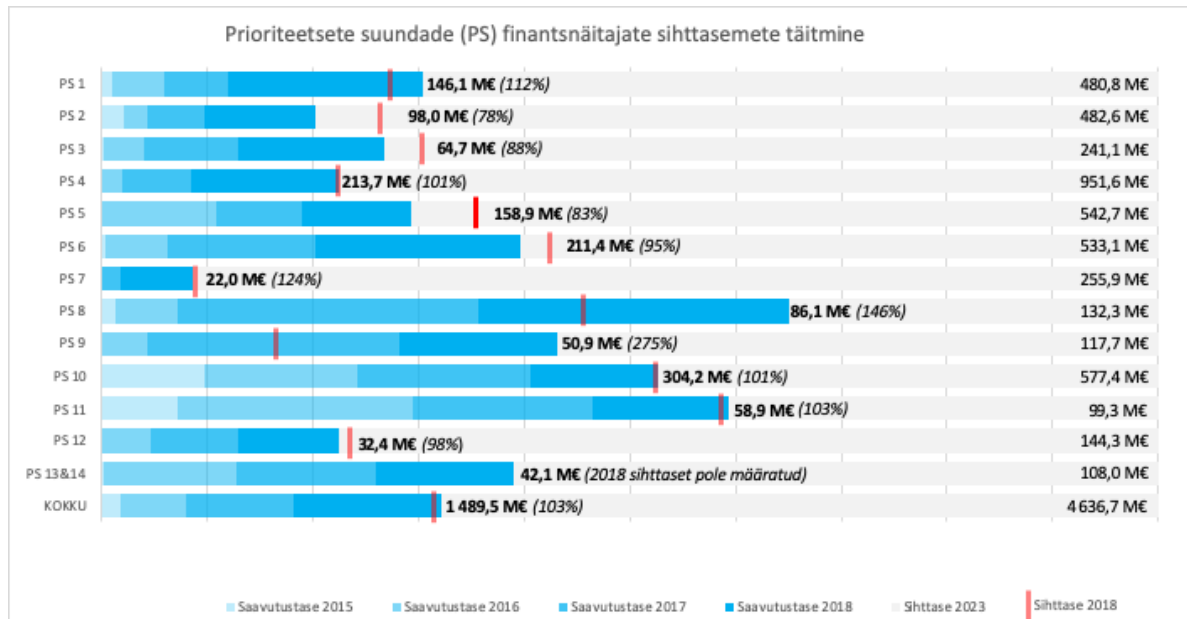
- **asjakohasusele**, ehk kuivõrd asjakohased on rakenduskava eesmärgid, meetmed ja tegevused, sh **projektide valikukriteeriumidele**, ehk mil määral toetavad projektide valikukriteeriumid rakenduskava eesmärkide täitmist, ning **partnerite kaasamisele**, ehk kuivõrd on partnerid kaasatud nii rakenduskava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

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

EL-i ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020 rakenduskavas kirjeldatakse rahastatavate valdkondade lõikes konkreetseid EL-i vahendite kasutamise eesmärke ja oodatavaid tulemusi. EL-i vahendeid investeeritakse eeskätt arenguhüpetesse ja struktuursete reformide läbiviimisse, investeringute fookus on seatud piiratud hulga olulise mõjuga probleemide terviklikule lahendamisele, raha ei pihustata paljudesse väikese mõjuga investeringutesse ning rahastatakse jätkusuutlikke projekte (mis ei tekita täiendavat koormust riigieelarvele; püsikulusid ei rahastata). Rakenduskava kogumaht aastateks 2014–2020 on 4,6 miljardit eurot ning seda rahastatakse nii EL-i vahenditest kui ka Eesti riiklikest vahenditest ja toetuse saajate kaasfinantseeringu abil. Valdkondlikult jaguneb rakenduskava 11 valdkonna vahel, millest enim toetatakse sotsiaalkaitset ja tervist (19% rakenduskava kogumahust), ettevõtlust ja innovatsiooni (15%), transporti ja haridust (13%) ning teadust (11%). Valdkonnad jagunevad 12 prioriteetse suuna vahel, millele lisanduvad kaks prioriteetset suunda tehnilise abiga, millest kaetakse rakenduskava elluviimise jooksvad kulud.

EL-i ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava 2014–2020 4,6 miljardist eurost on 31.12.2018 a seisuga välja makstud 1,5 miljardit eurot ehk 32%. Prioriteetsed suunad on kokkuvõttes olnud **tulemuslikud** finantsnäitajate täitmise osas ja 2018. aasta sihttasemest on saavutatud keskmiselt 103%. Enamik prioriteetseid suundi täitis neile 2018. aastaks seatud finantsnäitajad. Viie prioriteetse suuna finantsnäitaja saavutustase jäi küll alla seatud eesmärgi, kuid oli siiski sellele väga lähedal (vt joonis allpool). Sihttasemete oodatust madalam saavutamine võib tuleneda mitmest põhjusest – kõige levinum neist on meetmete hilisem avanemine ja tegevuste aeglasem käivitumine, madal taotlemisaktiivsus või oodatust väiksem nõudlus. Tegevuste puhul, kus oli vaja korraldada riigihankeid või rakendusid riigiabi reeglid, võis esineda viivitust reeglite tõlgendamisele kulunud aja tõttu. Samas, kaheksa prioriteetset

suunda täitsid oma 2018. aastaks seatud eesmärgid või ületasid neid. Kõige suurem ületäitmine oli prioriteetses suunas 9, „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“, kus eesmärgid täideti 275% ulatuses. Eesmärkide ületäitmisele aitasid enamasti kaasa oodatust suurem nõudlus ja huvi tegevuste vastu või sihttasemete ebaõige planeerimine (sihttasemed olid liiga madalad). Samuti on tegevuste elluviimist mõjutanud välised tegurid, nt haldusreform, mis mõjutas kõikide prioriteetsete suundade elluviimist ning põhjustas viivitusi tegevustega alustamisel, kohalike omavalitsuste vähenenud suutlikkus toetusi taotleda ja projekte ellu viia, aga ka hindade kallinemine ehitusturul. Siiski, suures plaanis **liigub rakenduskava elluviimine plaanipäraselt** ning ekspertide hinnangul suudetakse suure tõenäosusega saavutada 2023. aastaks sihttasemed kõikide prioriteetsete suundade osas.



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

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

Rakenduskava on avaldanud märkimisväärset mõju Eesti olulisemate strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Suurim on selle panus rakenduskavaga otseselt haakuvate strateegiate – „Eesti 2020“, „Euroopa 2020“ ja „Läänemere strateegia“ – ning säästva arenguga seonduvate eesmärkide täitmisel. Samuti tuvastati oluline positiivne mõju „Regionaalarengu strateegia“ eesmärkidele ning „Riigipõhiste soovitude“ realiseerimisele.

Eesti arenguvajaduste osas tõi partnerluslepe 2014. aastal välja majanduse ebasoodsa struktuuri ja madala kapitaliseerituse ning tõdes, et Eesti majanduse senised kasvullikad on ammendunud või ammendumas. Eesti majanduse peamise nõrkusena toodi esile kitsas, kulueelistel põhinev ekspordibaas, madal innovatsioonivõimekus ja T&A vähenemine kohalik mõju; samuti rõhutati majanduse madalat ressursitõhusust ja kõrget energiamahukust. Kõik need aspektid viitasid Eesti majanduse struktuursele mahajäämusele. Selline on olukord üldjoontes ka praegu, kui vaadata erasektori või avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse kulutuste tagasihoidlikku osakaalu. Samas tuvastasime, et **EL-i toetused panustavad olulisel määral struktuursetesse muutustesse suurema teadmistemahukuse ja väiksema ressursimahukusega majanduse suunas, kuid vastavate investeeringute mõju ei ole veel avaldunud.**

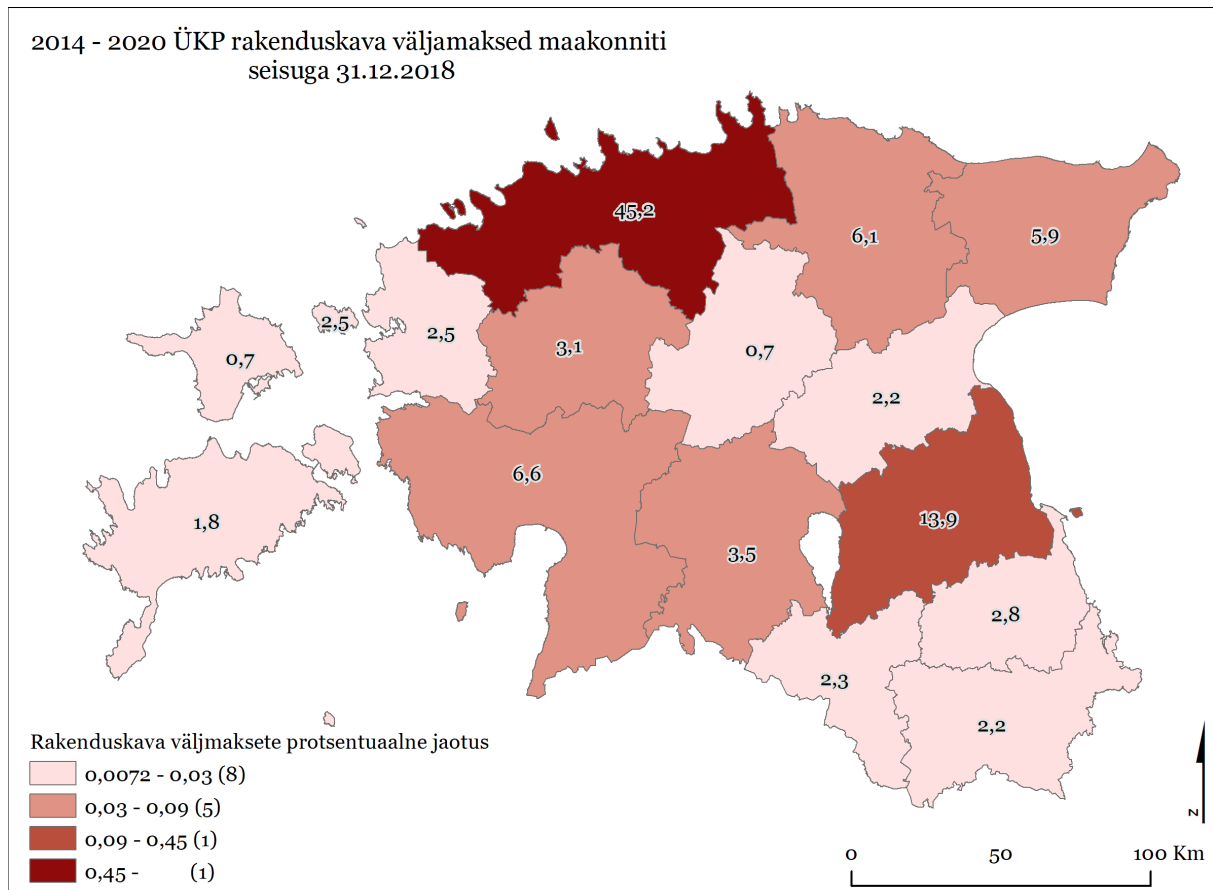
Eesti sotsiaalmajanduslik olukord on võrreldes rakenduskava väljatöötamise ajaga mõnevõrra muutunud. Positiivne on, et majandus ning tööhõive on tugeva sise- ja välisõudluse najal kiirelt kasvanud. Kui Euroopa majandus pöördus lähiaastatel langusele, tooks see omakorda kaasa Eesti ettevõtete müügi- ja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

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

Joonisel on toodud 2014–2020 rakenduskava raames makstud toetused (s.t nii EL-i toetus, riiklik rahastus kui ka toetuse saaja kaasfinantseering) maakondade lõikes seisuga 31.12.2018 (v.a üleriiklikud maakondadevahelised projektid). Joonisel on selgelt näha investeeringute vahe Harjumaal ja teistes maakondades – üle 50% EL-i toetustest on suunatud Harju- ja Tartumaale, samas kui suurem osa ülejäänud maakondi peab leppima vähem kui 5% investeeringute mahuga.

¹

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/REGO/eras_elluviimise_2017._a_sei_rearuanne_1_1.pdf



Regionaalse arengu toetamine on efektiivsem, kui ettevõtluse, infrastruktuuri ja elukeskkonna investeeringud moodustavad loogilise terviku ning kui omavalitsustel on võimalus ja suutlikkus poliitika kujundamisel osaleda ja arendusprotsesse juhtida. Seni on regionaalselt olulisi haridus- ja taristuinvesteeringuid otsustatud ametkondlikult ning sageli üle kohalike peade. Ministeeriumid vajavad poliitika teostamiseks **motiveeritud ja pädevaid kohapealseid partnereid** . Haldusterritoriaalse reformi tulemusel on omavalitsusametnike professionaalsus kasvanud, kuid tippjuhid jäänud valdavalt samaks. Omavalitsused on jätkuvalt liiga väikesed ja mitmete probleemsete (sund)liitmistega omavalitsustes on palju ebakindlust, mistõttu majandusarengu juhtimiseks ja eriti just ühiste projektide initsieerimiseks-kaasrahastamiseks napib volikogudel taht. 2018. aastal kaotati sinnamaani maakondlikku koostööd koordineerinud maavanemate institutsioon, mistõttu praegu on kriitilise tähtsusega uuenenud maakondlike arendusorganisatsioonide käivitamine. Et omavalitsuste ühisrahastus on vaeviline tekkima, on olemasolevas haldusolukorras regionaalse koostöö tugevdamise lahenduseks arvestatava mahuga tingimuslikult regionaalsete keskuslinnade ja nende funktsionaalse tagamaa (Eestis valdavalt maakondliku) **ühise programmipõhise investeeringumeetme rakendamine**, seda seniste arvukate, omavalitsusi pigem omavahelisele konkurentsile õhutanud valdkondlike taotluspõhiste meetmete asemel. Euroopas on koostööle motiveerivaid ühisrahastuse meetmeid palju praktiseeritud ja üldjuhul kahandab see üledimensioneeritud arenduste „võõra raha“ efekti, ehkki nn valgete elevantide² välistamiseks on kindlasti vaja tagada strateegiline nõustamine.

Valikukriteeriumide hindamisel järeldati, et valdavalt on **projektide valikul rakendatavad kriteeriumid kooskõlas seirekomisjoni poolt kinnitatud üldiste valikukriteeriumidega** (v.a projekti mõju läbivatele teemadele). Enamasti tuginetaksegi valikukriteeriumide seadmisel üldistele valikukriteeriumidele ning kohandatakse neid konkreetse tegevuse eripärast lähtuvalt. Erandiks on **projekti mõju läbivatele teemadele**, mille kasutamine hindamiskriteeriumina on pigem vähe levinud. Ettepanekuna tuleks sätestada selle kriteeriumi konkreetsem kasutamine üldistes

² <https://euroscopemag.eu/valencia-the-white-elephant-of-spain/>

hindamiskriteeriumides, et enam soodustada läbivatesse teemadesse panustavate projektide rahastamist. Lisaks täheldati valikukriteeriumide hindamisel, et üksikute meetme tegevuste puhul on hindamisskaalad või lävendid liiga madalad, samuti esines meetme tegevusi, mille puhul polnud valikukriteeriumid piisavalt põhjalikult lahti seletatud või esines vastuolusid hindamistasemetes.

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

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

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

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

Executive Summary

The mid-term evaluation for the European Union Operational Programme for Cohesion Policy Funding 2014-2020 was conducted during the period of November 2018 thru April 2019 and encompasses operational programme activities for the period 01.01.2014 – 31.12.2018. The mid-term evaluation included all confirmed amended operational programme priority axes approved by the European Commission in December 2018, and all of the measures and activities thereof. The assessment of the operational programme's relevance, effectiveness, impact and sustainability is provided at the prioritised axes level, except for the assessment of project selection criteria, which was carried out at the activities level, and information on completed projects was also reviewed.

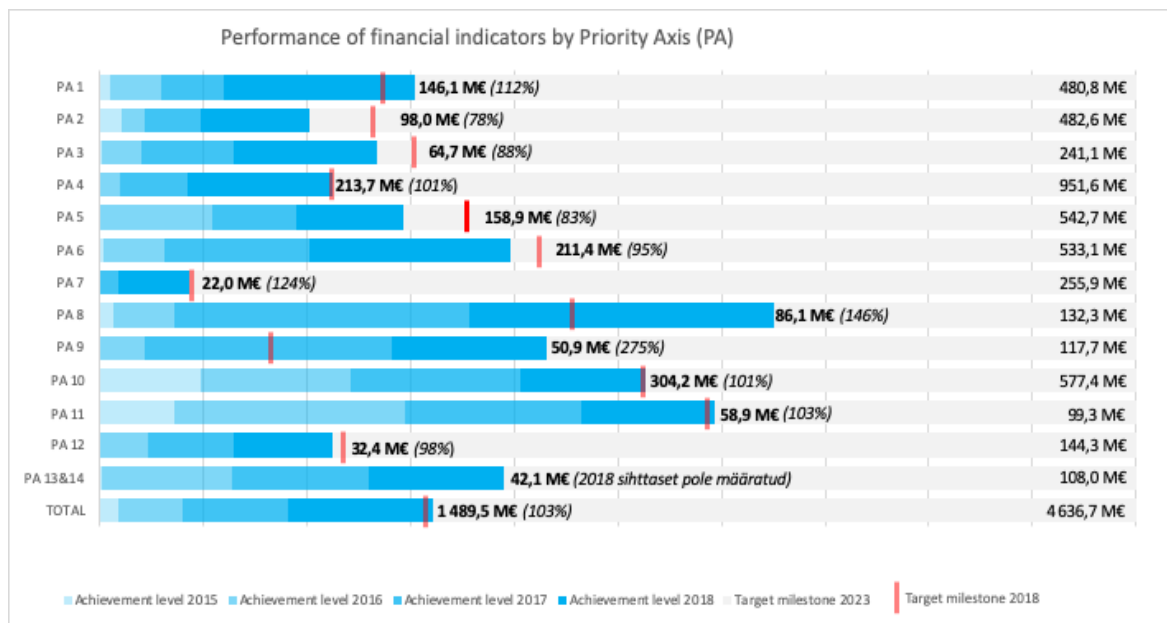
During the course of the evaluation, an assessment was given to the operational programme's

- **relevance**, i.e. how relevant are the operational programme's objectives, the measures and activities, including *the project selection criteria*, i.e. to what degree does the project selection criteria support the meeting of the operational programme's objectives and *partner consultation*, i.e. to what degree are partners included in the period of preparation as well as implementation of the operational programme;
- **effectiveness**, i.e. to what extent are set objectives realised;
- **impact**, i.e. what is the impact of the operational programme on the fulfilment of Estonia's strategic objectives, and;
- **sustainability**, i.e. how sustainable are the achieved objectives and activities

Quantitative as well as qualitative methods were used to provide an assessment of the implementation of the operational programme. The operational programme's financial indicators, output indicators and result indicators as at 31.12.2018 were collected in the form of quantitative data, on the basis of which an assessment was provided at the activities level on the results of the effectiveness of the implementation of activities using the traffic light method. The obtained data was compared to operational programme-wide result indicators, on the basis of which it was possible to provide an assessment of the degree to which the operational programme has helped with the fulfilment of strategic objectives. Two surveys of partners and implementing agencies, three workshops with experts, seven focus groups with partners, implementing agencies and final beneficiaries, and 25 interviews with various implementing system parties, were carried out for the purposes of interpreting and validating quantitative data. Four sectoral expert groups participated in the assessment: an economic workgroup, an education and research and development workgroup, a social and work policy workgroup, and an environmental workgroup. Also included in the assessment were experts in the fields of transportation, energy and regional development.

The objectives and expected results of using specific EU funding are described, according to the sectors being financed, in *the Operational Programme for EU Cohesion Policy 2014 – 2020*. EU funds are invested, first and foremost, in making developmental leaps and carrying out structural reforms, with investments being focused on finding comprehensive solutions to a limited number of problems with a substantial impact, without throwing money at a large number of small impact investments, and financing sustainable investments (which do not create an additional burden on the state budget; fixed costs are not financed). The total volume of the operational programme is €4.6b for the period 2014 – 2020, financed through EU funding as well as co-financing from the Estonian state and support recipients. Sectorally the operational programme is divided between 11 sectors, with the most support going to social protection and health (19% of the total volume of the operational programme), entrepreneurship and innovation (15%), transportation and education (13%) and research (11%). Sectors are divided between 12 priority axes, to which two priority axes are added through technical assistance, with the running costs associated with the implementation of the operational programme being covered.

As at 31.12.2018, €1.5b, or 32% of the €4.6b of the European Union Operational Programme for Cohesion Policy Funding 2014-2020, has been paid out. In summary, priority axes have been **effective** in terms of the fulfilling of financial indicators and an average of 103% of the target milestones for 2018 has been achieved. The majority of priority axes fulfilled the financial indicators set for them in 2018. The achievement levels for financial indicators for five priority axes remained below the set objective, although they were quite close (see drawing below). The lower than expected performance of target milestones may be due to several factors – the most common of which is the later opening of the measure and the slower start of activities, low application activity or lower than expected demand. In the case of activities where public procurements had to be carried out or state aid rules applied, delays may have occurred due to the time spent on interpreting the rules. At the same time, eight priority sectors fulfilled or exceeded the objectives set for them in 2018. The biggest over implementation was in priority axis 9 ‘Development of Sustainable City Districts’, where the objectives were fulfilled to the extent of 275%. The over performance of objectives was helped, for the most part, by the higher than expected demand and interest in activities, or the incorrect planning of reference levels (target milestones were set too low). The implementation of activities has also been affected by external factors such as administrative reform, which affected the implementation of all priority axes and caused delays in the starting of activities, the low capacity of local governments to apply for grants and implement projects, as well as the rise of construction prices on the construction market. Even so, in the big picture, **the implementation of the operational programme is moving according to plan** and, according to experts, by 2023 the target milestones in all priority axes will, in all likelihood, be able to be met.



Even though financial objectives have been fulfilled in large part in terms of priority axes, or are very close to the objective, then in terms of output and result indicators the achievement levels for target milestones differ considerably and the fulfilment of output indicators may not always mean the fulfilment of a **substantive objective**. For example, in the case of priority axis 4 ‘Growth capable entrepreneurship and T&A in support thereof’, the financial objective has been fulfilled (101%), although the *result indicator* ‘share (% of GDP) of TA expenditures in private sector research and development activity will remain unachieved in 2023 (2012: 1.26%; 2018: 0.6%; goal 2023: 2%). Also unfulfilled will be the result indicator ‘share of GDP created outside of Harju County and Tartu County out of Estonia’s GDP, which also shows a downward trend (2012: 29.7%; 2018: 25,8%; goal 2023: 30%). Therefore, **the meeting of target milestones for financial and output indicators does not automatically mean real changes and the achievement of objectives**: societal processes are quite a bit more complicated and a lot more time is required in order to change existing trends. Similar to the periphery of the European area

and especially Eastern Europe, the EU's policies have helped with transnational convergence, but have also grown national social and regional differences – large city regions have, regardless of the EU's source documents placing value on unity, received more benefit than expansive hinterlands emptying of residents.

Support received from EU Structural and Invest Funds has clearly **contributed to** the achievement of all priority axes objectives: the support has a direct effect on increasing employment, improving the health of the population, development of the living environment, and implementing other objectives. The **impact** of structural funds **is long-term** and manifests itself in changes at different levels. The impact of EU Structural and Investment Funds is particularly evident in the effect of several priority axes **in their interplay with each other** and amplifying each other's results. For example, the combined effect of axis 1 'Education Corresponding to the Needs of Society and Good Preparation for Participating in the Job Market,' and 3 'Improving Access to the Job Market and Preventing People from Falling Out of the Job Market', or the combined effect of axis 7 'Water Protection' and 8 'Green Infrastructure and Readiness for Emergency Situations'.

The operational programme has had a significant impact on the achievement of Estonia's most important strategic objectives. The biggest is the contribution to the achieving of strategies that are directly connected to the operational programme – 'Estonia 2020', 'Europe 2020', and 'The Baltic Sea Strategy' – and the objectives related to sustainable development. A significant positive impact was also identified in the realisation of 'Regional Development Strategy' objectives and 'State Based Recommendations'.

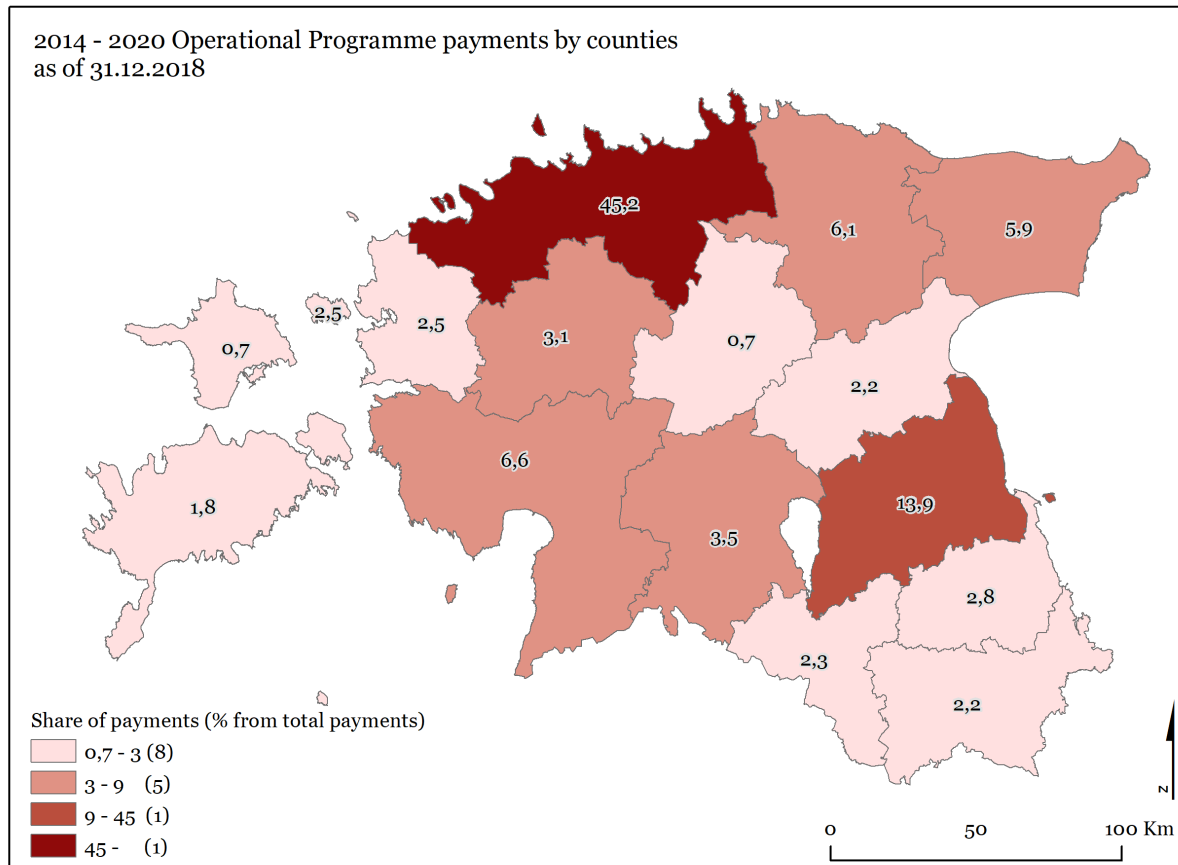
Regarding Estonia's development needs, in 2014 the partnership agreement highlighted the unfavourable structure and low capitalisation of the economy and admitted that Estonia's current sources of growth have been depleted and are being depleted. The main weaknesses of Estonia's economy that were highlighted are narrow, cost-advantage based export base, low innovation capacity and the lack of local impact by T&A; as well as the low resource efficiency of the economy and high energy intensity. All of these aspects pointed to a structural development gap in Estonia's economy. Broadly speaking, if one were to look, this is also the situation today, apart from the reserved share of expenditures by the private sector or public sector on development activity. At the same time we determined that **support from the EU contributes, to an important extent, to structural changes in the form of an economy with greater knowledge intensity and lower resource intensity, although the effect of corresponding investments has not yet materialised.**

The state of Estonia's social economy has, in comparison with the time of development of the operational programme, changed somewhat. What is positive is that the economy and employment have, on the basis of strong domestic and foreign demand, grown quickly. If Europe's economy were to enter a down trend within the next few years, it would, in turn, bring about a reduction in the sales and export volumes of Estonian companies and employment. Since the operational programme's sectoral objectives and activities are also relevant today, then the **there is no need for major changes in order to fulfil the objectives of the operational programme.**

Even so, the balance of regional development remains a major challenge. As a whole, regional differences remain significant and a noticeable pivot to more even territorial development has not taken place. Based on the newest scientific literature, as a result of the application of EU Structural and Investment Funds a convergence has taken place between European, and especially Eastern Europe countries, although domestic social and regional differences have grown: expansive, marginalised hinterlands that are being emptied of their populations have developed. **Estonia's challenges outside of Harju and Tartu counties** have been stalled by and the structural change (i.e. low added value) in entrepreneurship which created little alternative employment, and a lack of investments (lack of capital) and the resulting emigration of the last 25 years, which has, in turn, resulted in a cumulative reduction in the volume of services, availability and employment.

The drawing presents disbursed grants (EU grants, state co-financing as well as the grant recipient's co-financing) by counties within the framework of the 2014 – 2020 operational programme, as at

31.12.2018 (excluding nationwide intercounty projects). The investment gap between Harju County and the other counties can be clearly seen on the drawing – nearly 50% of EU grants are directed towards Harju and Tartu counties, while the majority of the remaining counties must accept an investment volume that is less than 5%.



Supporting regional development is more effective when entrepreneurship, infrastructure and living environment investments comprise a logical whole and if local governments have the opportunity and ability when shaping policy to participate and lead development processes. So far, decisions concerning regionally important education and infrastructure investments have been made by public authorities, often over the heads of locals. Ministries require **motivated and competent partners in place** to implement policies. The professionalism of local government officials has grown as a result of administrative-territorial reform, although senior executives have, for the most part, remained the same. Local governments continue to be too small and there is a great deal of uncertainty in several problematic local governments which were subject to (forced) mergers, as a result of which there is a lack of willingness on the part of councils when it comes to the management of economic development, especially the initiation and co-financing of joint projects 2018. In 2018 the institution of county governors, which had thus far coordinated county cooperation, was abolished, which is why the starting up of an updated county development organisation is critical right now. Seeing as local government joint funding is a difficult process, then within the context of the existing administrative situation the solution for the strengthening of regional cooperation is ensuring **the implementation of a joint programme based investment measure** for major regional urban centres of substantial volume and their functional hinterlands (by county in Estonia), in place of the current numerous sectoral application based measures rather intended to motivate competition between local governments. In Europe joint funding measures intended to promote cooperation are often used and generally reduce the ‘foreign money’ effect of oversized developments, even though it is definitely necessary to ensure strategic consulting in order to preclude so-called white elephants.

When assessing selection criteria, it was concluded that **the large majority of criteria applied in the selection of projects are in accordance with the general selection criteria approved by the monitoring commission** (except for the project's contribution to themes). For the most part general selection criteria are relied upon when setting selection criteria and these are adjusted based on the nature of the specific activity. An exception is **topics having an impact across the project**, the use of which as evaluation criteria is rather uncommon. A suggestion is that the use of this criteria in general evaluation criteria should be provided for more specifically, in order to further promote the financing of projects contributing to themes found throughout. In addition, when evaluating selection criteria it was observed that in the case of the individual activities the rating scales or thresholds were set too low, while at the same there were activities in the case of which the selection criteria had not been explained in sufficient detail or where there were conflicts in the evaluation levels.

In terms of selection methodology, the terms and conditions for the awarding of a grant includes selection methodologies which, in most cases, have been specified in the selection methodology of the final beneficiary, which are generally also published on the homepages of final beneficiaries. The analysis showed **that selection methodology may, based on the specific nature of an action, differ significantly** (above all, in terms of various final beneficiaries), even though it is, for the most part, still in accordance with the general selection methodology. In the case of providing a grant to the implementing agency, the general selection methodology is worded in very general terms, including only covering the approval of the project and the transferring of the money. Since in the case of the awarding of a grant to an implementing agency an agreement on specific actions takes place on the basis of annual or multiannual action plans then, as a result of the evaluation, a proposal was made to supplement selection methodology with the obligation to also verify the accordance with general selection methodology when preparing the action plans.

Room for improvement in the inclusion of partners in the implementation of the operational programme. During the course of the evaluation it was determined that the framework for participation of the European Union (Article 5 of the Code of Conduct Principles of Partnership of Good Practice) and Estonia (Good Practice of Engagement) were predominantly followed when it comes to organising partner consultations. The forms of inclusion have been diverse and partners have been satisfied with the plurality of opportunities for participation, although they consider the lack of consideration given to the proposals from partners to be a problem, insufficient feedback on the reasons why input from partners could not be taken into consideration and deadlines that were too short for providing feedback on frequently voluminous discussion material. Partners feel the need to clearly understand what can be changed in each step, what the restrictions are, and how their input affected the final decision. Deeper areas of concern are the lack of institutional capability of NGOs to voice their opinions, the inconsistencies of inclusion, and the lack of transparency in places (for example, in the work of sectoral committees) and the feelings of partners that what has been agreed upon between partners as the result of thorough inclusion processes may, due to the reaching of the political decision-making phase, be side-lined. It is recommended that an early agreement be reached with partners regarding the timetable for inclusion and channels that are suitable for the partners; in order to explain to partners the goals and limitations of each process of engagement, to provide feedback in clear language to proposals, and to plan grant measures for the new financing period to raise the organisational capacity of NGO umbrella organisations. Since it is the assessment of partners that the majority of problems not only involve inclusion in the context of structural instruments, but the general inclusion practice of the state, solutions, as a whole, should also be developed predominantly at the level of the state's inclusion policy.

Additional funds from the performance fund are to be directed to activities which prevent problems and create added value, such as TA and innovation in entrepreneurship, education and regional development. Based on the results of 31.12.2008, the performance reserve will be distributed, comprising 6% (EUR 210 million) of the volume of structural funding, which has thus far not been distributed (co-financing by the state and the grant recipients will be added). The performance reserve will be distributed on the basis of the intermediate goals set for the performance

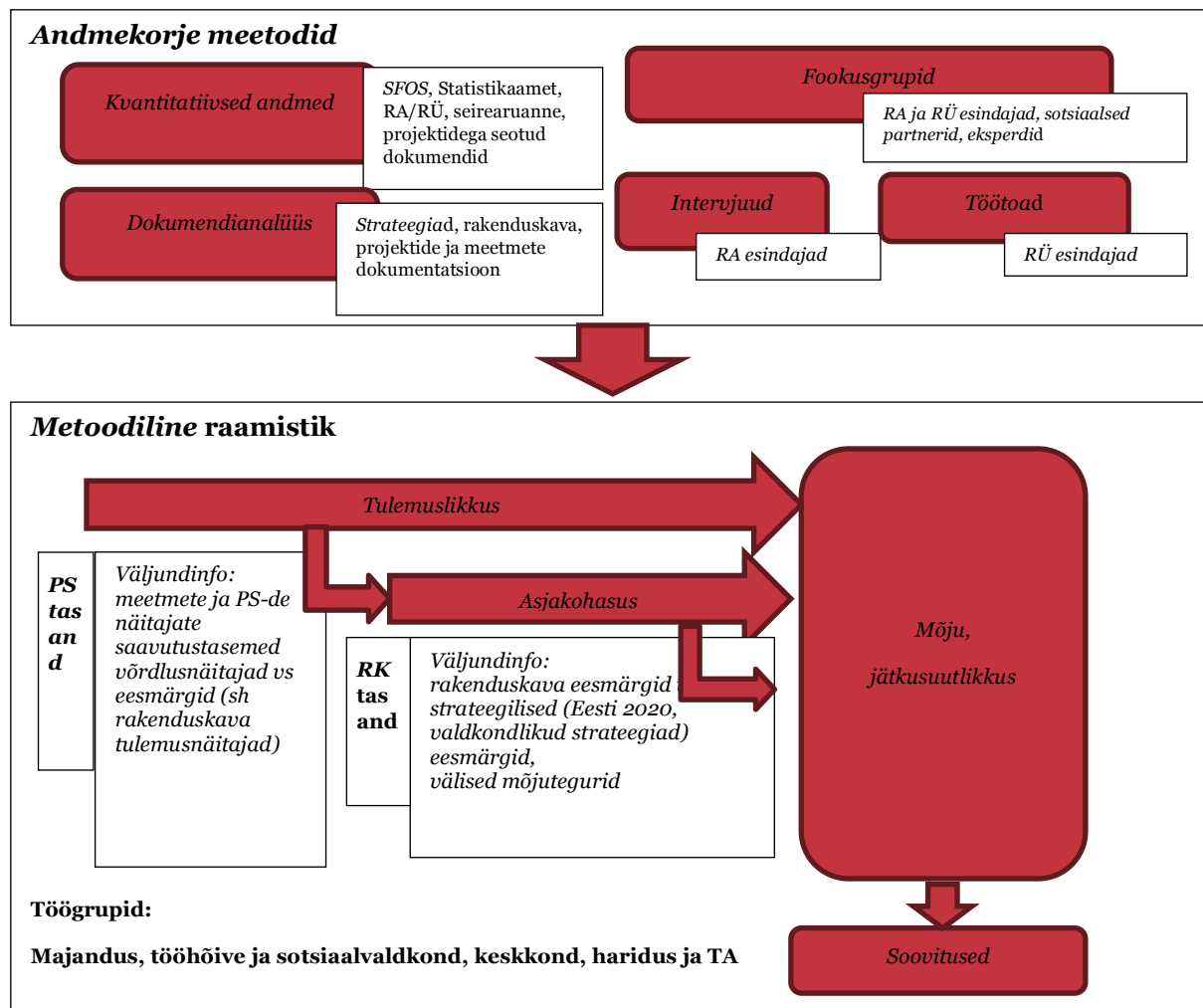
framework indicators for 2018 (performance framework includes 15 financial indicators and 40 output indicators) based on the priority axes and the fund. The Government of the Republic decides on the use of the performance reserve within the framework of the 2019 state budget strategy process according to priority axes and funds (31.05.2019) and the final decision is made by the European Commission along with the approval of the amendments to the operational programme.

As at 31 December 2018, **all activities that are part of the performance framework have fulfilled their objectives and qualify for performance reserve funds.** Keeping an eye on operational programme objectives and principles, it is reasonable to direct additional funds to those activities where, after the intermediate goals set for the performance framework 2018 were met, there is also demand for additional funds, in order to ensure absorption capacity and sustainability the activity is also supported in the next financing period. Therefore, it is recommended that, first and foremost, additional funds be directed to the development of T&A and innovation in entrepreneurship, education and regional development, since these are all directed towards the economy and creating added value for society and have a long-term impact. In addition, there is a need for additional investments in social inclusion activities (first and foremost services and labour market services directed towards disabled persons and children (including their parents), as well as the development of an information society (development of base infrastructure for services), transportation investments (increasing the share of those using public transport and riding bicycles), governance of the state and the environmental sector.

1 Kasutatud metoodika

8. Rakenduskava hindamise meetodid on valitud lähtuvalt Euroopa Komisjoni (EK) 2014–2020 hindamise juhendi³ põhimõtetest ning lähteülesandes püstitatud eesmärkidest. Antud hindamine on rakenduskava vahehindamine, kus hindame seniste saavutuste tulemuslikkust, tegevuste asjakohasust ning mõju ja jätkusuutlikkust.
9. Kuna tegu on n-ö **alt üles hindamismetoodikaga**, alustasime prioriteetsete suundade **tulemuslikkuse** hindamisega, s.t, mil määral on seatud eesmärgid saavutatavad ning kuivõrd tulemuslikult on vahendeid kasutatud (vt Joonis 1). Teades, kuivõrd eesmärgid on saavutatavad, saame anda hinnangu sellele, kuivõrd on seatud eesmärgid ja tegevused **asjakohased** ning mil määral nad panustavad strateegiliste eesmärkide täitmisse – tulemuslikkuse hindamise resultaatid annavad sisendi asjakohasuse hindamisele. Hindamise fookuses olid kõik 42 rakenduskava meedet. Hindasime rakenduskava tulemuslikkust prioriteetse suuna tasandil ning asjakohasust rakenduskava tasandil (ehk andes hinnangu pigem valdkondadele kui prioriteetsetele suundadele).

Joonis 1 Vahehindamise metoodiline raamistik



³ Euroopa Komisjon, DG Regio (2014): The programming period 2014–2020. Guidance document on monitoring and evaluation. European Cohesion Fund, European Regional Development Fund. Concepts and Recommendations: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

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

Andmete kogumise tasand	Andmete tüüp	Andmete allikas
Rakenduskava tasandil (sh investeerimisprioriteetid ja erieesmärgid)	Rakenduskava tulemusnäitajad	Valdkondlikud arengukavad ja strateegiad (Eesti 2020), Statistikaamet (valdkonna tulemusnäitajad), valdkondlikud andmebaasid (nt Haridussilm.ee)
Prioriteetse suuna tasandil	Prioriteetse suuna finantsnäitajad	Rahandusministeerium/SFOS (väljund- ja finantsnäitajad), rakendusüksused
Meetme tasandil	Meetme tegevuse eelarved, rakenduskava väljundnäitajad, rakendusasutuste ja rakendusüksuste väljundnäitajad	
Projekti tasandil (valikukriteeriumide hindamiseks)	Projektide eelarved ja tulemusnäitajad	

13. Hindamise aluseks on detsembris 2018 Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud muudetud rakenduskava kõikide meetmete elluviimise finants-, väljund- ja tulemusnäitajate andmed seisuga 31.12.2018 (vt lisa F, mis sisaldab nii lõppenud kui ka käimasolevate projektide väljundnäitajate saavutusmäärasid). Hinnangu meetmete elluviimisele andsime valgusfoori meetodil⁴:

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

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

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

14. Kvantitatiivse andmeanalüüsi tulemuste kirjeldamiseks ja valideerimiseks kasutasime **kvalitatiivseid andmekorjemeetodeid**:

⁴ Aluseks on võtud EK rakendusmäärus EL nr 215/2014, 7. märts 2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215>

15. **Kirjanduse analüüs** – kirjanduse ja dokumendianalüüsi kasutasime valdkondlike strateegiliste ja prioriteetsete suundade eesmärkide kaardistamiseks. Samuti oli see oluline lähtekoht prioriteetsete suundade ning meetme tegevuste ja nende eesmärkide mõistmiseks. Valdkondlikud eksperdid täiendasid kirjanduse ja dokumendianalüüsi suundade tulemuslikkusele hinnangu andmisel ning kõrvutasid rakenduskavas seatud eesmärke ja tegevusi vajaduste ja suundumustega valdkonnas (sh mõju hindamine).
16. **Intervjuud** – viisime läbi 25 personaalintervjuud rakendussüsteemi ametnikega saamaks infot rakenduskava planeerimise, elluviimise, järelevalve süsteemide ülesehituse ja tagamaade ning projektide valikukriteeriumide kohta.
17. **Fookusgrupiintervjuud** – viisime läbi fookusgrupiintervjuud kahte tüüpi sihtgruppidega: sotsiaalpartnerite ning rakendusasutuste ja -üksustega.
18. Fookusgrupid sotsiaalpartneritega viidi läbi detsembris 2018 – eesmärgiga saada tagasisidet rakenduskava väljatöötamise ja rakendamisse kaasamise kohta. Kokku viidi läbi kaks fookusgruppi 17 osalejaga Tallinnas ja Tartus.
19. Fookusgrupid rakendusasutuste ja -üksustega viidi läbi veebruaris 2019 Tallinnas – eesmärgiga saada sisend meetmete ja meetme tegevuste elluviimise hetkeseisule. Kokku viidi järgmiselt läbi viis fookusgruppi:
 - Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, Innove ja Archimedese teostatavad meetmed;
 - Sotsiaalministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi, Innove ja Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) teostatavad meetmed;
 - Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, EAS-i, RTK, Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK), Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) ning Riigi Infosüsteemide Ameti (RIA) teostatavad meetmed;
 - Keskkonnaministeeriumi ja KIK-i teostatavad meetmed ning
 - Rahandusministeeriumi, Riigikantselei ja RTK teostatavad meetmed.
20. **Töötoad** – viisime jaanuaris-märtsis 2019 läbi kolm töötuba (Tallinnas, Tartus, Jõhvis), kus osales kokku 69 valdkondlikku eksperti. Töötubade peamine eesmärk oli saada sisendit tegevuste asjakohasuse hindamiseks, kuid kajastati ka tulemuslikkust, mõjusid ja jätkusuutlikkust.
21. **Küsitlus** – korraldasime kaks veebipõhist ankeetküsitlust – eesmärgiga uurida ühelt poolt kaasamisprotsesse korraldanud ministeeriumide ning teiselt poolt partnerorganisatsioonide kogemust ja hinnanguid kaasamisele. Ministeeriumide ankeetküsitlus toimus 27.12.2018–10.01.2019. Osalemiskutse said kõik ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 punktis 12.3 („Rakenduskava ettevalmistamisse kaasatud partnerid“) valdkondlike partnerite kaasajatena välja toodud ministeeriumid, neile lisandus valdkondliku komisjoni koordinaatorina Riigikantselei. Sarnane valdkondlike komisjonide töö spetsiifikale kohandatud ankeet saadeti ka valdkondlike komisjonide juhtidele. Veebiankeet oli avatud 19.02.2019–19.03.2019.
22. 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 nimekirja. Nimekirja täiendati ka valdkondlike komisjonide nimekirjade põhjal. Kutse saajate seast jäeti välja maavalitsused jt rakendusperioodil tegevuse lõpetanud organisatsioonid. Küsitluses osales 74 vastajat ehk 20% kutse saanutest. Täpsemalt vt Lisa B.
23. Paralleelselt hinnati **projektivaliku kriteeriumide asjakohasust ja tõhusust**. Valikukriteeriumide hindamise eesmärgiks oli analüüsida projektivaliku kriteeriumide ja meetodikate asjakohasust ning tõhusust eesmärgipäraste projektide valikul. Valikukriteeriumide hindamisel lähtuti 34

meetme tegevusest, mis on ära toodud aruande lisa D.⁵ Hindamise käigus analüüsiti erinevate rakendusskeemide abil elluviidavaid meetme tegevusi (avatud taotlusvoorud, investeeringute kavad, TART-id). Hindamise raames ei analüüsitud finantsinstrumente.

24. Valikukriteeriumide hindamisel analüüsitud hindamisküsimused jagunesid neljaks teemaplokiks:
- rakendatavate projektivaliku kriteeriumide kooskõla üldiste valikukriteeriumidega ning valikukriteeriumide kaalude mõistlikkus eesmärkide saavutamise seisukohast;
 - rakendatavate valikumetoodikate kooskõla seirekomisjoni kinnitatud üldise valikumetoodikaga ning väljaspool TAT-i või TART-i sätestatud valikumetoodika otstarbekus;
 - valikumetoodikate ja -kriteeriumide arusaadavus ning läbipaistvus;
 - valikukriteeriumide panus tulemuslike projektide väljavalimisse.
25. Valikukriteeriumide analüüs koosnes kahest osast. Kõigepealt analüüsiti valikukriteeriume ning -metoodikaid meetme tegevuse tasemel ning seejärel kõrvutati lõppenud projektidele antud hindepunkte tegevuste tulemuslikkusega, et uurida, kuidas on konkreetsed valikukriteeriumid aidanud tulemuslikke projekte välja valida. Selleks moodustati valim lõppenud projektidest.
26. Valikukriteeriumide analüüsi käigus teostati järgmised tegevused:
27. **Dokumendianalüüs** – rakendatavate valikumetoodikate ja kriteeriumide väljaselgitamiseks koguti informatsiooni dokumendianalüüsi käigus. Selleks analüüsiti hindamise valimisse kuuluvate meetme tegevuste TAT-e ja TART-e ning muid dokumente, mis käsitlesid valikumetoodikaid ja -kriteeriume (nt RÜ valikumetoodikad või muud tööprotseduurid). Dokumendianalüüsi põhjal koostati iga meetme tegevuse kohta analüüsikaart, mis oli edasiste intervjuude ning hindamisküsimustele vastamise aluseks.
28. **Projektide valimi moodustamine** – valimi moodustamise aluseks oli 34 hindamise ulatusse kuuluvat meetme tegevust (vt lisa C tabel 2). Valim moodustati 31.12.2018 seisuga lõpetatud projektide nimekirja põhjal. Kuna 10 meetme tegevuses lõpetatud tegevusi polnud, on valim moodustatud 24 meetme tegevuse projektidest. Kokku valiti analüüsi valimisse 136 projekti üheksast erinevast prioriteetsest suunast. Valimi moodustamisel rakendati järgmisi põhimõtteid:
- valimisse võeti vaid need meetme tegevused, milles oli lõpetatud vähemalt üks projekt (kokku 24 meetme tegevust);
 - kui valimisse võeti vähem projekte, kui MT raames lõpetatud oli, valiti projektid juhuslikult;
 - valimisse võeti võimalusel igast meetmest vähemalt 5% projektidest;
 - valimisse võeti võimalusel igast meetmest vähemalt 10% projektidest, kui $120 > \text{projektide arv} \geq 50$;
 - valimisse võeti võimalusel igast meetmest vähemalt 20% projektidest, kui $50 > \text{projektide arv} \geq 10$;
 - valimisse võeti võimalusel igast meetmest vähemalt 33% projektidest, kui $10 > \text{projektide arv} \geq 1$.
29. **Intervjuud** – pärast dokumendianalüüsi viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud uuritavaid meetme tegevusi rakendavate RÜ-dega ja osaliselt ka RA-dega (vastavalt vajadusele, kui RÜ intervjuu käigus ei saadud vastuseid kõikidele küsimustele). Meetme tegevused grupeeriti temaatiliselt vastavalt RÜ ettepanekule ning ühel intervjuul võidi käsitleda ühte või mitut

⁵ Valimisse kuuluvate meetme tegevuste nimekiri oli hindamise lähteülesandes ette antud.

meetme tegevust. Kokku viidi läbi 16 intervjuud, enamasti osales ühel intervjuul mitu intervjuueeritavat (tavaliselt 2–3). Intervjuudel uuriti valikusüsteemi tegelikku toimimist, valideeriti dokumendianalüüsiga kogutud infot ning koguti RA-de ja RÜ-de hinnanguid valikusüsteemide toimimise kohta (sh kõige tulemuslikumate projektide väljavalimisel).

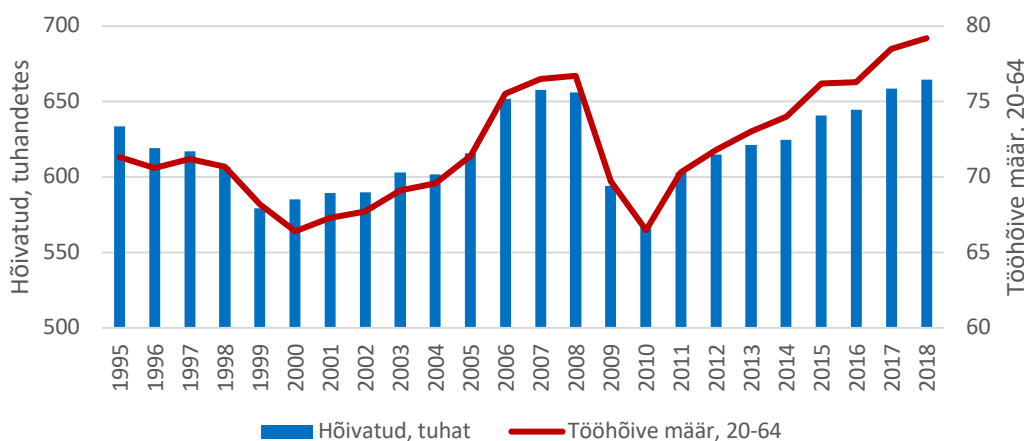
30. **Andmepäringud** – projektitasandi info saamiseks päriti andmeid valimisse kuuluvate projektide tulemuslikkuse kohta SAP BO keskkonna kaudu SFOS-ist Rahandusministeeriumi vahendusel. Andmed saadi 29.03.2019 seisuga ning lisaks projektide üldandmetele laekusid andmed ka projektide siht- ja saavutustasemetega näitajate kohta ning hinnang tegevuste tulemuslikkusele. Tegevuste tulemuslikkuse hinnanguna kasutati SFOS-is olevat infot „hinnang tegevuste tulemuslikkusele“.
31. **Valikukriteeriumide ja -metoodikate analüüs** meetme tegevuse tasemel – kogutud andmete põhjal kõrvutati RÜ-de rakendatavaid valikukriteeriume ja -metoodikaid üldiste valikukriteeriumide ja -metoodikatega. Analüüsiti, kas valikumetoodikad kajastavad üldisi valikukriteeriume ning kas valikuprotseduur hõlmab kõiki üldises valikumetoodikas ette nähtud samme. Samuti kaardistati valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT-e/TART-e ning analüüsiti valikukriteeriumidele antud kaalusid, läbivatesse teemadesse panustamise hindamist, hindamiskomisjonide koosseise ja hindamisprotseduure ning meetmeid, mida on rakendatud hindamise läbipaistvuse ja arusaadavuse tagamiseks.
32. **Lõppenud projektide tulemuslikkuse analüüs** – valimisse kuulunud projektide puhul võrreldi infot projekti tulemuslikkuse kohta projektide valikul antud hindepunktidega. Projekti tulemuslikkuse määramiseks vaadati kahte andmestikku: projekti näitajate täitmist ning lõpparuandes sisalduvat hinnangut projekti tulemuslikkuse kohta. Selle info põhjal määrati igale projektile kaks tunnust: näitajate täitmine ning tulemuslikkus. Selleks kasutati skaalat: „täidetud“, „osaliselt täidetud“, „hilinemine“, „alataidetud“ või „info puudub“; tunnus määrati näitajate täitmise korral numbriliselt ning projekti tulemuslikkusele anti hinnang lõpparuandes toodud kirjelduse alusel. Neid kahte tunnust võrreldi projektile antud hindepunktidega. Selleks arvutati kõigepealt välja korrelatsioonikordaja kahe tulemuslikkuse hinnangu ning hindepunktide vahel. Teiseks arvutati konkreetse projekti hindepunkti hälve sama MT projektide hindepunktide keskmise suhtes ning uuriti, kas keskmisest kõrgema hinnangu saanud projektid on ka tulemuslikumad ning vastupidi. Eraldi uuriti ka keskmisest märkimisväärselt hälbinud (rohkem kui standardhälve) projektide tulemuslikkust. Projektide analüüs oli võimalik 88 projekti puhul (algne planeeritud valim 136), kuna RÜ-de käest saadi päringute teel andmeid 16 meetme tegevuse kohta (24-st).
33. **Üldhinnang** rakenduskava asjakohasusele, tulemuslikkusele, mõjule ja jätkusuutlikkusele on antud reaalseid rakenduskava elluviimise näitajaid ning rakenduskava elluviijatelt kogutud infot ja hindamiskspertide valdkondlike teadmisi aluseks võttes. Hinnang on antud hindamise käigus kogutud andmete alusel, arvestades ka rakenduskavaväliseid mõjutegureid (nii Eesti kui ka välismaiseid sotsiaal-majanduslikke ja poliitilisi suundi ning arenguid) selles mahus, nagu neid hindamise käigus oli võimalik tuvastada ja arvesse võtta.
34. Hindamisse oli kaasatud **neli valdkondlikku töögruppi** – majanduse, sotsiaalvaldkonna ja tööhõive, keskkonna ja hariduse ning T&A töögrupid –, kelle ülesanne oli anda hinnang rakenduskava elluviimisele valdkondlikest arengutest lähtuvalt. Nii rakenduskava asjakohasusele, tulemuslikkusele, mõjule kui ka jätkusuutlikkusele antud hinnang sisaldab vastava valdkonna ekspertide teadmisi.

2 Rakenduskava 2014–2020 asjakohasus

2.1 Sissejuhatus: sotsiaalmajanduslikus keskkonnas toimunud muutused

35. Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014–2020⁶ tõdeb, et Eesti sotsiaalmajanduse koguprodukt (SKP) elaniku kohta oli 2012. aastal ostujõuga korrigeeritult ca 70% EL-i keskmisest. SKP elaniku kohta on ostujõuga korrigeeritult viie aastaga kiiresti kasvanud ning näitaja ulatus 2017. aastal 79% EL-i keskmisest.
36. Eesti majanduskasv on olnud seejuures üsna laiapõhjaline. Eesti põhikaubanduse saldo on olnud küll negatiivne, kuid jooksevkonto on püsinud positiivne (2017. aastal 3,2% SKP-st). Majanduse sisenõudlus on püsinud samuti tugev. Jaekaubandusettevõtete müük oli 2017. aastal 2007. aasta vastavast näitajast 1,5 korda suurem. 2018. aastal valminud eluruumide kasulikku pinda on Eestis rohkem kui 2007. aastal, so eelmise ehitusbuumi tipus.
37. Eesti keskmine brutopalk on kasvanud 887 eurolt 2012. aastal 1221 eurole 2017. aastal. Eesti tööhõive on seejuures nii absoluutarvult kui ka 15–74-aastaste tööhõive määra põhjal viimase 20 aasta kõrgeimal tasemel (Joonis 2).
38. Eesti kui väikeriigi majandusareng sõltub pikemas perspektiivis ennekõike ettevõtete edukusest välisurgudel. Eestis kogetud kiire palkade kasv on aga kahjuks olnud peamise eksporditava sektori – töötleva tööstuse – töäjõu tootlikkuse kasvust oluliselt kiirem. Töötleva tööstuse töäjõu ühikukulu (töäjõukulude suhe töäjõu tootlikkusele) on Eestis ja Lätis alates 2012. aastast kiiresti kasvanud, samas kui Leedu, Soome, Rootsi ja Saksamaa töäjõukulude ja töäjõu tootlikkuse kasv on püsinud tasakaalus. Teisisõnu, Eesti majanduse konkurentsivõime eksporditurgudel on vähenenud (Joonis 3).
39. Eesti töötleva tööstuse lisandväärtus töötaja kohta oli 2016. aastal 26 000 eurot ehk 42% Euroopa Liidu keskmisest. Eesti palga- ja elatustase on küll viimastel aastatel kiiresti Euroopa Liidu keskmisele lähenenud, kuid peamise eksporditava sektori töäjõu tootlikkus ei ole 2011. aastaga võrreldes seda teinud. Tööstusettevõtete kapitalimahukuses ei ole samuti toimunud suurt edasiminekut. Töötleva tööstuse investeeringud töötaja kohta püsisid Eurostati andmetel 2016. aastal endiselt ca 2/3 tasemel Euroopa Liidu keskmisest.

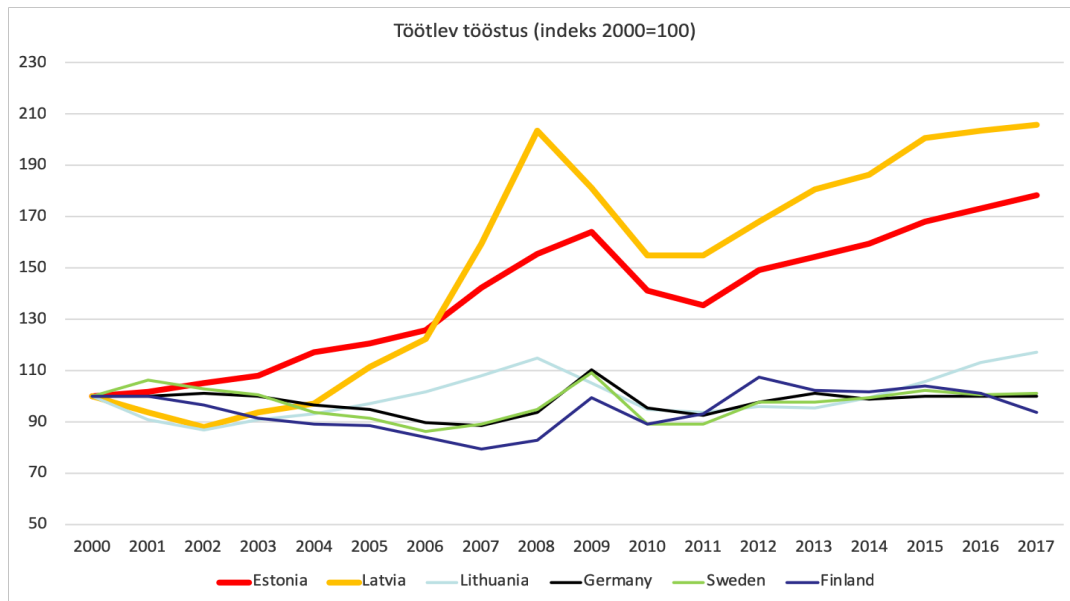
Joonis 2 Hõivatud ja tööhõive määr Eestis 1995–2018



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

⁶ <https://www.struktuurifondid.ee/et/oigusaktid/partnerluslepe-2014-2020>

Joonis 3 Tööjõu ühikukulu 2000–2007



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

40. Eesti ettevõtted on olnud viimastel aastatel väga edukad varajase faasi seemne- ja riskikapitaliinvesteeringute kaasamisel. See viitab rahvusvahelises võrdluses küll esialgu veel väikesele, kuid kiiresti arenevale kõrgtehnoloogilisele ettevõtlusele. Eestis on ca 550 start-up-ettevõtet, kus töötab ca 3800 inimest. Start-up-ettevõtete kaudu kaasatud finantseeringute kogumaht oli 2018. aastal 327 miljonit eurot (1,3% SKP-st). Kolme suurema ettevõtte, Taxify, Pipedrive'i ja Monese poolt kaasatud kapital moodustas 3/4 sellest summast.⁷
41. Eesti teadus- ja arendustegevuse investeeringud, mis olid 2012. aastal erasektori ühekordsete suuremate investeeringute toel 2,2% SKP-st, langesid 2017. aastaks 1,3% SKP-st. Eesti jääb seega endiselt Euroopa 2020 ja Eesti 2020 strateegiatel seatud eesmärgist suurendada T&A investeeringud 3%-ni SKP-st kaugele maha. Eesti praegusaegne teadus-, tehnoloogia- ja majanduspoliitika ei ole suutnud kutsuda esile kõrgtehnoloogiliste majandusharude osakaalu kiiret kasvu majanduses, mis tooks kaasa T&A investeeringute kasvu 3%-ni SKP-st⁸.
42. Eesti ressursitootlikkus, mis oli 2012. aastal 0,46 eurot kilogrammi kohta on suurenenud 2017. aastaks 0,49 euronit kilogrammi kohta. See näitaja on endiselt 24% EL-i keskmisest.⁹ Eesti majandus oli 2016. aastal ca 350 kilogrammi öli ekvivalendiga 1000 euro kohta endiselt üks energiamahukamaid Euroopa Liidus¹⁰.
43. Eesti arenguvajaduste osas tõi partnerluslepe 2014. aastal välja majanduse ebasoodsa struktuuri ja madala kapitaliseerituse ning tões, et Eesti majanduse senised kasvuallikad on ammendunud või ammendumas. Eesti majanduse peamiste nõrkustena toodi esile kitsas, kulueelistel põhinev ekspordibaas, madal innovatsioonivõimekus ning T&A vähene kohalik mõju; samuti märgiti ära majanduse madal ressursitõhusus ja kõrge energiamahukus. Kõik need aspektid viitavad Eesti majanduse struktuursele mahajäämusele. Sellal kui arenenud tööstusriigid, nt Saksamaa või Põhjamaad, spetsialiseeruvad teadmiste- ja tehnoloogiamahukatele tegevusaladele, on Eesti majanduse konkurentsieelised suures osas kulu- ja ressursipõhised. Partnerlusleppes viidatud

⁷ 2018: Records for the Estonian startup sector, new wave of entrepreneurs in the community, <https://www.startupestonia.ee/blog/2018-records-for-the-estonian-startup-sector-new-wave-of-entrepreneurs-in-the-community>

⁸ Vt nt Marek Tiits, Tarmo Kalvet, Imre Mürk, Smart Specialisation in Cohesion Economies, Journal of the Knowledge Economy (2015) 6: 296, https://www.researchgate.net/publication/276298568_Smart_Specialisation_in_Cohesion_Economies

⁹ Eurostat 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/material-flows-and-resource-productivity/main-tables>

¹⁰ Eurostat 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database>

nõrkused on endiselt asjakohased ja nende osas ei ole Eestis olulisi edasiminekuid toimunud. Olgugi et Eestil on mitmed näitajad (nt tööhõive, NEET (*Not in Employment Education or Training*) noorte jne määr) paranenud, on tõenäoline, et majanduskonjunktuuri halvenedes vajavad need valdkonnad taas märksa suuremat tähelepanu.

44. Lisaks seisab Eesti majandus lähiaastatel korruga kahe väljakutse ees. Saavutatud palga- ja elatustaseme säilitamine eeldab ühelt poolt väga kiiret eksportiva sektori tootlikkuse kasvu. Teisalt on aga majandustsükli kasvufaas tõenäoliselt ammendumas ning seetõttu ei oleks üllatav, kui Euroopa majandus pöörduks lähiaastatel langusele, mis tooks omakorda kaasa Eesti ettevõtete müügi- ja ekspordimahtude ning tööhõive vähenemise.

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

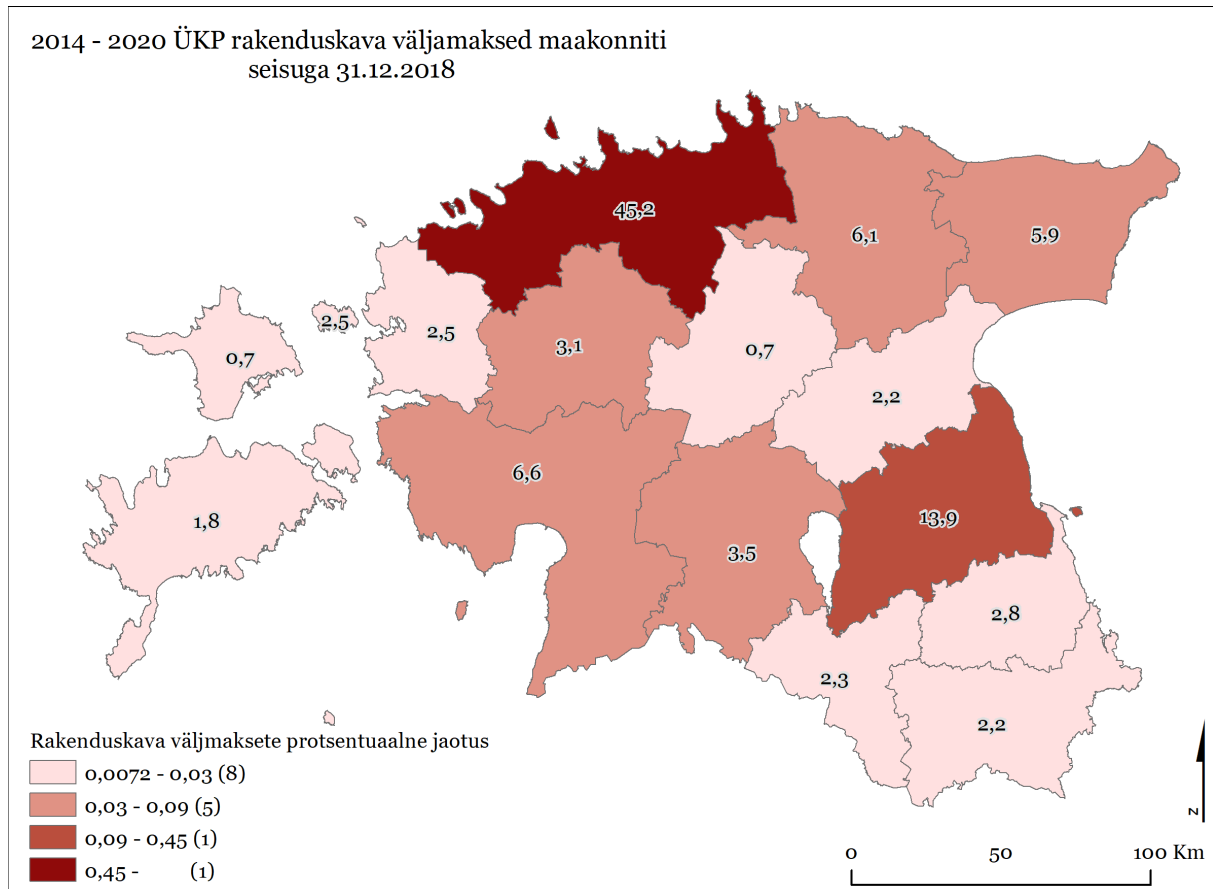
45. Seisuga 31.12.2018 on rakenduskavast välja makstud 1,5 miljardit eurot¹¹, millest ligi 700 miljonit eurot on otse läbi projektide investeeritud maakondadesse. Harju- ja Tartumaale on nendest investeeringutest läinud ligi pool, samal ajal kui kõik ülejäänud maakonnad peavad leppima vähem kui 6% rakenduskava kogumahust. Samas on uusima teaduskirjanduse põhjal¹² EL-i struktuurifondide rakendamise tulemusel Euroopa ja eriti just Ida-Euroopa riikide vahel toimunud konvergens, kuid kasvanud on siseriiklikud sotsiaalsed ja regionaalsed erinevused: tekkinud on laialdased elanikest tühjenevad marginaliseeruvad ääremaad. Joonis 4 nähtub, et ligi 50% EL-i toetustest on suunatud Harju- ja Tartumaale (vastavalt 40% ja 12%). Ida-Virumaale on struktuurivahenditest investeeritud ligi 5% rakenduskava kogumahust ja Kagu-Eestisse (Võru ja Valga maakond) ligi 4%.

¹¹ www.struktuurifondid.ee, struktuuritoetuste statistika (EL toetus, riiklik kaasfinantseering ja omafinantseering); 12.2018 <https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/struktuuritoetuse-kasutamise-ulevaade>

¹² Görmar, F. & Lang, T. (toim.) (2019). *Regional and Local Development in Times of Polarisation. Re-thinking Spatial Policies in Europe*. Palgrave Macmillan. DOI 10.1007/978-981-13-1190-1

Loewen, B. & Raagmaa, G. (2018). Introduction to the Special Issue: Territoriality and Governance in the Globalizing European Eastern Peripheries. *Administrative Culture* 18 (2), 89–101.

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



Allikas: www.struktuurifondid.ee, struktuuritoetuste statistika; 12.2018
<https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/struktuuritoetuse-kasutamise-ulevaade>

46. Praxise ja Centari teostatud struktuurivahendite kasutamise regionaalse mõju järelhindamises¹³ tõdeti samuti, et üldiselt on Eestis rikkus suurenenud, kuid arenguerisused kasvanud:
- enamik ettevõtluse elavdamiseks võetavaid meetmeid on üleriigilised, millega lülitatakse konkurentsist välja valdav osa väljaspool Harjumaad paiknevaid väikeettevõtteid, sest nende infomeeritus ja taotluste koostamise võime ei ole võrreldav Harjumaa firmadega;
 - ettevõtluspoliitika teravik on olnud suunatud idufirmadele ja see on toonud ka edu, kuid sellevõrra on suhteliselt vähem tähelepanu ning innovatsiooniabi saanud Eesti peamised eksportivad ning regionide töandjatena olulised ettevõtted;
 - kuigi osa meetmeid oli kavandatud programmilisema regionaalse sihitusega kui eelmisel perioodil, ei ole arvestatavaid piirkondlikke ettevõtlusklastreid seni välja kujunenud;
 - paljud teistes maades rakendatavad ettevõtluse arengu regionaalse tasakaalustamise meetmed ei ole Eestis erinevatel põhjustel seni kasutust leidnud.
47. Tuginedes ülaltoodule, on selge, et regionaalsed eripärad on Eestis säilinud ja kohati isegi suurenenud. Käesolev peatükk annab rakenduskavale hinnangu läbi regionaalse vaatenurga valdkondade kaupa.

¹³ Praxis, Centar „Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite mõju regionaalarengule“ (2015), <http://www.praxis.ee/tood/struktuurivahendite-moju-regionaalarengule/>

2.2.1 Haridus-, tööturu- ja sotsiaalpoliitika

2.2.1.1 Olulisemad arengud valdkonnas

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

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

2.2.1.2 Valdkonna olulisemad väljakutsed

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

- Teenuste, sh hariduse kättesaadavus ja ligipääsetavus (sh info vastavate teenuste kohta) erineva tausta ja asukohaga inimestele on erinev, mõjutades mh regionaalarengut ning majanduslikku konkurentsivõimet.
- Inimeste, sh tööandjate hoiakud nt haridussüsteemi, enesetäiendamise, erineva taustaga inimeste värbamise ja nende sisseelamise toetamise vajaduse, töötusimise ja töötamise ning Eesti jätkusuutlikkuse suhtes mõjutavad riigi tehtavate panuste mõju valdkonna arengule.
- Toetamaks Eesti majandusarengut ja kasutamaks maksimaalselt Eesti inimeste potentsiaali, on tagajärgedega tegelemise kõrval ülioluline suurema tähelepanu

¹⁴ Kultuuriministeerium. Huvitegevuse toetuse kontseptsioon. Kättesaadav: <https://www.kul.ee/et/huvitegevuse-toetuse-kontseptsioon>

pööramine ennetusele nii hariduse, sotsiaalse kaasatuse kui ka tööturu valdkonnas. Näiteks töötusega tegelemise kõrval tuleb pöörata suuremat tähelepanu taseme- ja täiendõppe kättesaadavusele ning selle tööturule vastavusele. NEET¹⁵ noorte hulka ja seeläbi nendele suunatud tegevuste mahtu võiks vähendada õpetajate ja noorsootöötajate paremad oskused noortele läheneda, et nende arengut suunata. Ettevõtete keskendumist suurema lisandväärtusega toodetele ja seeläbi inimeste paremat konkurentsivõimet ning toimetulekut toetaks enama tähelepanu pööramine õpilaste karjääriteadlikkuse tõstmisele, sh läbi õpetajate ja noorsootöötajate, mitte ainult karjäärinõustajate pädevuse.

- Võtmeküsimuseks on õppekavade ja koolitusmetoodikate kohendamine (sh formaalse, mitteformaalse ja informaalsete õppega arvestamine), et see võimaldaks kõigil nii tasemeõppe kui ka enesetäiendamise tegeleda ja et saadav haridus ning kogemused vastaksid tööandjate vajadustele.
- Kasutamaks maksimaalselt ära nii olemasolevat inimpotentsiaali kui ka infrastruktuuri, on oluline tihe koostöö erinevate osapoolte vahel, sh haridus-, sotsiaal-, tööturu- ja ettevõtlusvaldkonna ning erinevate organisatsioonide ja inimeste vahel (sh riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning struktuurivahendite planeerimine ja jagamine). Koostööd võiks koordineerida mõni regionaalne haldusüksus maakondlikul või laiemal tasandil. Kaaluda koolide ja teiste avalikult kasutatavate hoonete kujundamist kogukonnakeskusteks, kus on ühendatud nt kool, noortekeskus, päevakeskus, raamatukogu, kultuurimaja, vanadekodu jne.

2.2.1.3 Regionaalselt tasakaalustatud areng

50. Hindamine näitas, et Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis on teravamad probleemid seotud **teenuste kättesaadavuse, taotluste koostamise võimekuse, töö- ja tööjõupuuduse, sotsiaalse kaasamise ning väljarändega**. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti eristuvad ülejäänud Eestist suuremate ühiskondlike ja majanduslike riskide poolest, mis pärsib investorite huvi; sh Ida-Virumaal teeb olukorra keerulisemaks erinev keeleruum ja kultuurikontekst. Regionaalselt tasakaalustatud arengu toetamiseks on oluline uut hõivet kasvavate investeringute suurendamine, uute ettevõtete tekke soodustamine, laialdasem tööturumeetmete rakendamine ning inimeste tagasi kodukanti meelitamine nii õppimise järgselt kui ka välismaalt.

2.2.1.4 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

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

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

Prioriteetne suund	Eesmärkide asjakohasus, arvestades keskkonnamuutusi (1-5, 5=max)	Tegevuste asjakohasus, arvestades näitajate täitmist (1-5, 5=max)	Kommentaar
PS1. Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul	Väga hea (5)	Hea (4)	Eesmärgid ja tegevused on asjakohased ja eriti olulised töötuse, vaesuse ning ettevõtete madala lisandväärtuse ennetamiseks. Eesmärkide parem täitmine eeldab valdkonna terviklikumat vaatlemist ja erinevate valdkondade omavahelist paremat koostööd, mis praeguste tegevuste puhul välja ei tule. Suuremat tähelepanu tuleks pöörata tegevuste mõju suurendamisele.

¹⁵ Mitteõppivate ja -töötavate noorte ühiskonnaellu naasmise ja toetamise programm: <https://entk.ee/riik-aitab-raskustes-noori-ligi-18-miljoni-euroga/>

PS2. Sotsiaalse kaasatuse suurendamine	Väga hea (5)	Rahuldav (3)	Eesmärgid ja tegevused on asjakohased, kuid suuremat tähelepanu tuleb pöörata eri organisatsioonide omavahelisele koostööle ja investeringutele inimressurssi. Tegevuste asjakohasus on näitajate täitmist arvestades madal. Samas on madalat täitmist osaliselt põhjustanud tegevuste hilisem alustamine ning probleemid tegevuste rakendamisel. Seega on eesmärkide ja näitajate saavutamiseks oluline tegevuste jätkamisele keskendumine.
PS3. Tööturule juurdepääsu parandamine ja tööturult väljalangemise ennetamine	Hea (4)	Väga hea (5)	Nii eesmärkide kui ka tegevuste puhul on rõhk vähenenud töövoimega inimestel. Tööturule juurdepääsu parandamisel ja tööturult väljalangemise ennetamiseks võivad tuge vajada ka teised riskirühmadesse kuuluvad.
PS9. Investeeringud tervishoidu ja sotsiaalsesse taristusse – kodulähedased lasteaia- ja lastehoiuvõimalused	Väga hea (5)	Väga hea (5)	Eesmärgid ja tegevused on asjakohased ja olulised tööturule ligipääsetavuse tagamiseks. Uuringus osalenud seadsid kohati taristu investeeringute olulisuse küsitavuse alla: olulisem on töötajate oskuste tõstmine. Ligipääsetavusele aitab potentsiaalselt kaasa ka kergliiklusteede ja ühistranspordi arendamine, kuid uuringus osalenud olid pigem kriitilised vastava mõju piisavuse suhtes.

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

2.2.2 Teadus- ja arendustegevus, IKT ja majandus

2.2.2.1 Olulisemad arengud valdkonnas

53. Dokumendianalüüs ja töötoad näitavad, et teadus- ja arendustegevuse ning majanduse valdkonnas tunnetatakse murrangulisi trende, millest olulisemad on:

- Tööstus- ja teenindussektori areng läbi digiteerimise (nn „Tööstus 4.0“). Tegemist on väärtusahelate laiaulatusliku digiteerimise, automatiseerimise ja integreerimisega erinevate IKT-põhiste lahendustega, nagu näiteks asjade interneti (*Internet of Things*¹⁶) ja targa tehasega (*Smart Factory*¹⁷). Nende arengute keskmes on targad automatiseeritud töökohad ja seadmed, mis on võimelised suhtlema üle sidevõrkude ning iseseisvalt otsuseid vastu võtma. Tehnoloogia areng ja tööealise elanikkonna vähenemine toetavad robotite laialdast kasutuselevõttu. Kasvab vajadus tootmise pideva seire, olukordade

¹⁶ Asjade internet (IoT): füüsiliste seadmete võrk, mis on varustatud elektroonikaseadmete, tarkvara, andurite, aktuaatorite ja ühenduvusega, mis võimaldab seadmetel ühenduda ja andmeid vahetada.

¹⁷ Tark tehase (*Smart Factory*): tehase, kus füüsilisi protsesse monitoorivad ja juhivad küber-füüsilised süsteemid. Selle tulemusena muutuvad füüsilised süsteemid asjade internetiks (IoT), mis suhtlevad ja teevad koostööd nii üksteise kui ka inimestega reaajas interneti kaudu.

ennustamise ja analüüsi ning tarkade otsuste vastuvõtmise järele tootmise eri tasanditel; sellega seonduvalt kasvab nt suurandmete (*Big Data*) murranguline kasutuselevõtt.¹⁸

- Tootmise aluseks olevate globaalsete väärtusahelate põhiste tegevuste organiseerimise jätkuvalt kiire areng.
- Mittetehnoloogilise innovatsiooni (sh organisatsioonilise innovatsiooni, turundusliku innovatsiooni, ärimudeli innovatsiooni) osatähtsuse kasv, mis suuresti tuleneb kahest eelnevalt välja toodud trendist.
- Aasia tõuseb ostujõu pariteeti arvestades juba 2020. aastaks maailma suurimaks majanduseks.

2.2.2.2 Valdonna olulisemad väljakutsed

54. Teadus- ja arendustegevuse ning tootlikkuse kasvu kontekstis on Eesti majanduse suurimaks väljakutseks endiselt tehnoloogia- ja kapitalimahukate majandusharude osakaalu suurendamine.

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

2.2.2.3 Regionaalselt tasakaalustatud areng

55. Harjumaal ja Tartumaal on tööhõive määr oluliselt kõrgem, võrreldes Kagu-Eesti maakondade ja Ida-Virumaa näitajatega, kus on veel arvestatav tööpuudus ja väga madal palgatase. Peamisteks erisuste põhjusteks on ääremaa kapitali vähesus, madalam ettevõtlusaktiivsus, ettevõtluse erinev struktuur, töötleva tööstuse suurem osakaal, seni veel madal teadmismahukus ja tugistruktuuride vähene võimekus.

56. Ida-Virumaal takistab ettevõtluse arengut ja hõive kasvu piirkonna negatiivne maine, ettevõtjate ja töötajate ebapiisav keeleoskus ning kultuuriline hoiak.

57. Kagu-Eesti nõrkuseks on eriti vähene kapitali kättesaadavus, ruumiline eraldatus turgudest, omavalitsuste killustatus ja vähene tegelemine ettevõtluse arendamisega, aga ka ettevõtjate ebapiisavad teadmised ja oskused ning põlvkonnavaheatus.

58. T&A ning innovatsiooni iseloomustab Eestis suur riigisisene regionaalne arenguerinevus. Tööstus 4.0 rakendamisel, globaalsetesse väärtusahelatesse integreerumisel ning T&A-põhise innovatsiooni juurutamisel on esirinnas Harjumaal ja ka Tartu regiooni ettevõtted.

¹⁸ Vt nt Riives, J. (2015). Tööstus 4.0 ja selle mõjud Eesti tööstusele ja haridusele. Riigikogu Toimetised 31/2015. <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Jüri-Riives-Tööstus-4.0-ja-selle-mõjud-Eesti-tööstusele-ja-haridusele.pdf>

59. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti ettevõtteid iseloomustab üldiselt madalam võimekus kaasaegsete tehnoloogiliste lahenduste rakendamisel, sh on oluliseks takistuseks vanema põlvkonna ettevõtjate madal innovatsiooniteadlikkus (sh Tööstus 4.0 lahendustest jms).
60. Ettevõtete investeerimisvõime on Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis (ka teistel äärealadel) oluliselt madalam, võrreldes Tallinna ja Tartu lähiümbrusega (kinnisvaratagatise puudumine, madalam suutlikkus omafinantseerimise osas, madalam likviidsus).
61. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti ettevõtetal on rohkem teede- ja energiataristuga seonduvaid probleeme: juurdepääs lennujaamadele ja äriteenustele on vahemaast tulenevalt aeganõudvam ja seega ka kulukam. Samuti ei ole kaasaegne internetiühendus veel kõikjal kättesaadav.
62. Vene turistide arvu vähenemine on mõjutanud oluliselt ka piiriregioonide spaaäri ja jaekaubandust.
63. Haldusvõimekuse madalam tase Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis, sh ettevõtete madalam haldusvõimekus meetmetesse taotlusi esitada ning meetmeid ellu viia, aga ka kohaliku majandusarengu eestvedajate jõuetus (eriti just nõrk koostöö omavalitsuste vahel suuremate teemadega tegelemisel).

2.2.2.4 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

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

Tabel 2 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes¹⁹

Prioriteetne suund	Eesmärkide asjakohasus, arvestades keskkonnamuutusi (1-5, 5=max)	Tegevuste asjakohasus, arvestades näitajate täitmist (1-5, 5=max)	Kommentaar
PS4. Kasuvõimeline ettevõtlik ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus	Väga hea (5)	Hea (4)	Eesmärgid ja tegevused on asjakohased: eksisteerib suur hulk meetmeid, mis töötavad väljatoodud suundades. Võtmeküsimuseks on jätkuvalt majanduse struktuurse muutuse saavutamine ning teadus- ja arendustegevuse parem seostamine ettevõtlusega.
PS5. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ning piirkondade konkurentsivõime tugevdamine	Väga hea (5)	Hea (4)	Eesmärgid ja tegevused on asjakohased.
PS9. Alakasutatud alade taaselavdamine	Hea (4)	Rahuldav (3)	Linnaliste piirkondade arendamisel tuleks enam panustada vahetult tootlikkuse ja ekspordi kasvu toetavatesse tegevustesse ja vähem infrastruktuuri.
PS11. IKT-teenuste taristu	Väga hea (5)	Väga hea (5)	Eesmärgid ja tegevused on asjakohased.

¹⁹ Tegemist on hindamise autorite hinnanguga. Prioriteetsete suundade eesmärkide ja tegevuste asjakohasust hinnati esitatud sotsiaalmajandusliku keskkonna muutuste taustal.

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

- ülikoolidelt rohkem sotsiaalmajanduslikult relevantseid ja rakenduslikke uuringuid toetamaks madal- ja kesktehnooloogiliste ettevõtete arengut;
- nutika spetsialiseerumise meetme algsete tingimuste muutmist (mistõttu ka madal atraktiivsus sihtgrupi jaoks, positiivsena nähti meetme muudetud tingimusi);
- selgus rahastamisvahendite, eriti käenduse rakendamisel (seni reeglite erinev tõlgendamine);
- regionaalse arengu võtmes ootus praktikaskeemide kaasfinantseerimise osas – praktikantide kaasamine ettevõtetes on sisuline kulu ja risk, praktikandid ei pruugi oma tulevikku keskustest väljaspool olevates ettevõtetes piisavalt atraktiivsetena näha. Praktikante nähakse siiski olulisena, riigi kaasfinantseeritava toetusmeetme abil saaks ettevõtte riske maandada;
- teadlikkuse tõstmine, kuna keskustest väljaspool on teadlikkus toetusmeetmetest madalam;
- regionaalses vaates on olemas ootus, et tehnoloogiasiirde meede jõuab väljapoole Harjumaad.

2.2.3 Energia-, keskkonna- ja transporditaristu

2.2.3.1 Olulisemad arengud valdkonnas

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

2.2.3.2 Valdkonna olulisemad väljakutsed

70. Eesti energiatarbimine elaniku kohta on primaarenergia tarbimise põhjal üks Euroopa suuremaid. Primaarenergia tarbimise kõrge tase on tingitud elektri ekspordist. Samas on Eestis energia lõpptarbimine elaniku kohta EL-i keskmisel tasemel.²⁰
71. Eesti pikemaajalised eesmärgid on järgmised:
- energia lõpptarbimine jääb 2020. ja 2030. aastani 2010. aasta tasemele (~32 TWh);

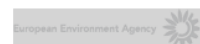
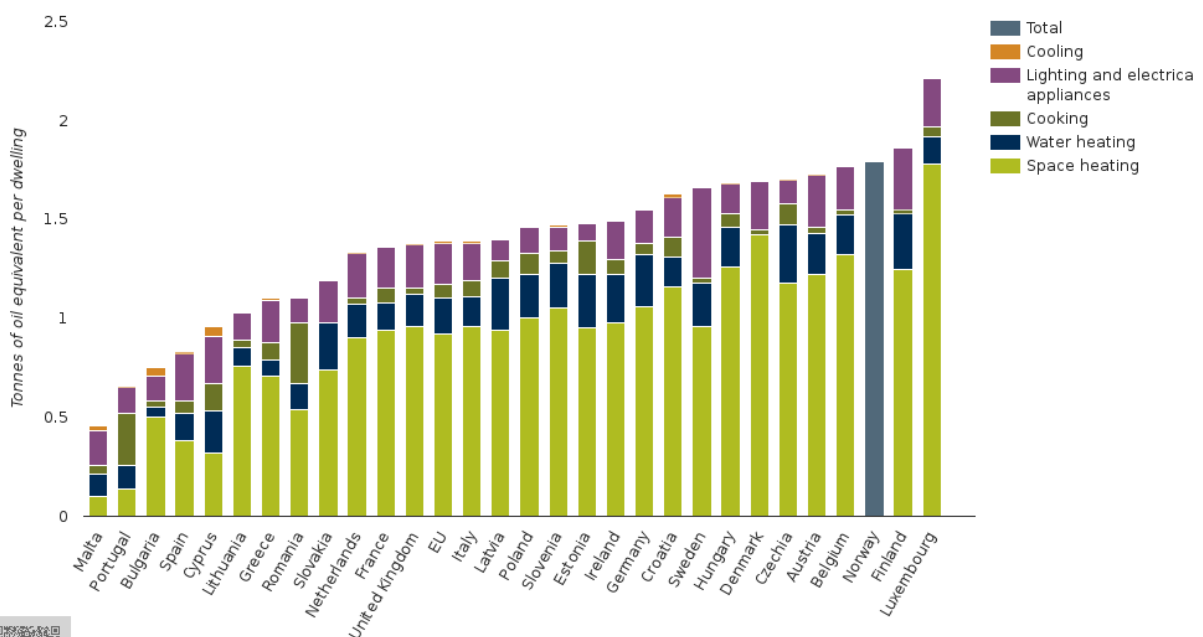
²⁰ Mihkel Härm, Energiatarbimine Eestis: efektiivne või intensiivne, 1.5.2016, http://www.wec-estonia.ee/documents/91/energiatarbimine_ee_2016-05-01.pdf

- taastuvenergia osakaal moodustab 2030. aastaks 45% energia lõpptarbimisest;
- taastuvenergia osakaal moodustab 2030. aastaks 28% primaarenergia sisemisest tarbimisest;
- puidu energeetilisest potentsiaalst kasutatakse 92% soojuste tootmiseks, sh soojuste ja elektri koostootmine;
- energiasektori kasvuhoonegaaside emissioonid vähenevad 2050. aastaks enam kui 80%, võrreldes 1990. aastaga (2030. aastaks vähemalt 70%).

72. Kodumajapidamise lõpptarbimine moodustas 2016. aastal Eestis energia lõpptarbimisest 33,8 TWh/a umbes ühe kolmandiku (13,9 TWh/a). Transpordisektori energia lõpptarbimine oli 6,6 TWh/a (2017), töötlev tööstus ja põllumajandus tarbisid 8,0 TWh/a (2017) (Joonis 5).²¹

73. Kuna elamumajandus on üks suuremaid energia tarbijaid, on küllalt loogiline, et Eesti on seadnud energiatõhususe valdkonnas üheks peamiseks eesmärgiks elamumajanduse energiatõhususe suurendamise. See on struktuurivahendite kasutuselevõtu rakenduskava üks mahukamaid meetmeid (340 miljonit eurot). Eesti kodumajapidamiste energiatarbimine ei ole samas Põhjamaiste kliimaoludega arvestades ülemäära energiamahukas. Elamumajanduse energiatõhususe suurendamisele suunatud meetmed tuleb seetõttu kindlasti väga täpselt fookuseerida. Eesti väheneva rahvastiku tingimustes võib osade elamute energiatõhususe suurendamine osutada seejuures ebaotstarbekaks ning tuleks hoopis kaaluda nende hoonete asendamist uute, väiksemate ja energiasäästlikumatega.

Joonis 5 Kodumajapidamiste energiatarbimine 2016



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

74. Eesti tööstus on samas väga energiaefektiivne. Seda osalt seetõttu, et energiamahukate tööstusharude, nt paberi tootmine, keemia- või terasetööstus, osakaal on Eesti töötlevas tööstuses suhteliselt väike.

²¹ <https://energiatalgud.ee/index.php/Energiatarbimine>

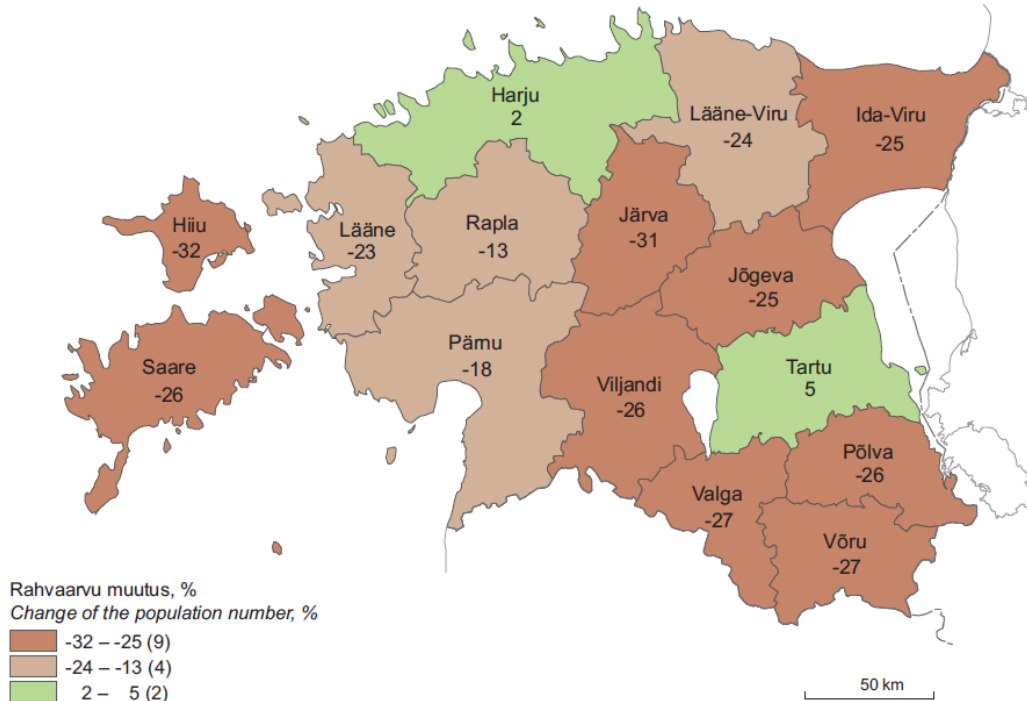
75. Transpordisüsteemi arendamisel on infrastruktuuri korrashoiu kõrval kriitilisel kohal transpordivõrgustiku selline optimeerimine, et ühissõidukitega liiklemisele kuluv aeg ja mugavus oleksid võrreldavad isikliku sõiduki kasutamisega. Riik on juba asunud otsima võimalusi ühistranspordi, sotsiaaltranspordi ja tellimusvedude integreerimiseks ning nõudluspõhise ühistranspordi arendamiseks. Siin on kriitilisel kohal (nt mobiilpositsioneerimisel jm suurandmetel põhinev) ühistranspordi kasutusmuustrite analüüs ning kohalike omavalitsuste ja maakondade piire ületavate integreeritud ühistranspordisüsteemide arendamine.
76. Tööstuse konkurentsivõime tõstmise seisukohalt vajab olulise teemana lahendamist raskeveokite lubamine juurdepääsuteedele. Mitmeid juurdepääsuteid tuleb lagunemise vältimiseks kaasajastada enne nende raskeveokitele avamist; selle eelduseks on aga omakorda täiendav toetus teomanikele investeerimise näol.
77. Kuna energia-, keskkonna- ja transporditaristu arendamine on väga investeringutemahukas, on selles valdkonnas ka mitmeid riigihangete planeerimise ja läbiviimisega seotud korralduslikke raskusi. See puudutab nii riigihangete reeglite tõlgendamist, ehitushindade tõusu kui ka hangete ajastust.
78. Euroopa Liidus kasvab veenõudlus 2030. aastaks 16%. Suurimad vee tarbijad ja samas ka saastajad on energeetikasektor (44%), põllumajandussektor (24%), avalikud veevõrgud (21%) ning tööstus- ja teenindussektor (11%). Järjest suurenevat veenõudlust ja kliimamuutustega kaasnevaid võimalikke põuaperioode arvestades on suurimaks väljakutseks inimeste ja ökosüsteemide veevajaduse täpne hindamine ning veeressursside vajaduspõhine jagamine.
79. Kuna amortiseerunud reoveesüsteemidest satub reovesi pinna- ja põhjavette, põhjustades Läänemere ja siseveekogude eutrofeerumist, on kogu Eesti territoorium määratud reostustundlikuks suublaks, kusjuures üle poole sellest on kaitsmata või nõrgalt kaitsitud põhjaveega ala.
80. Eestis on EL-i määratluse järgi 60 ohustatud elupaigatüüpi ja 100 loodusdirektiivi lisadesse kantud liiki, millest soodsas seisundis on 52% elupaigatüüpidest ja 54% liikidest, ebapiisavas seisundis vastavalt 45% ja 27%, halvasti 3% ja 8% ning 11% liikide seisund on teadmata. Vastavalt „Looduskaitse arengukavale aastani 2020“ peab aastaks 2020 saavutama olukorra, kus 14 ohustatud elupaigatüüpi ja 28 loodusdirektiivi lisadesse kantud liigi seisund on paranenud.

2.2.3.3 Regionaalselt tasakaalustatud areng

81. Suuri energia-, keskkonna- ja transporditaristu investeringuid on olnud üle Eesti, kuid need ei ole märkimisväärselt mõjutanud regionaalsed erinevusi, mis on Eestis endistviisi suured – olulist nihet ühtlasema territoriaalse arengu suunas seniste tegevuste tagajärjel aset leidnud ei ole. Peamiseks probleemiks on taristuinvesteringute tsentraalne kavandamine, mis ei arvesta piisavalt (planeerimisprotsessis) piirkondlike ja kohalike vajadustega. Mõningad objektid nagu Koidula raudteesõlm, Mäo ja Jõhvi liiklussõlmed, mitmed kergliiklusteed ja keskkonnaobjektid on olnud üledimensioneeritud ja/või ka küsitava kasuteguriga. Taoline raiskav planeerimispraktika ei ole just parim eeskuju kohalikele omavalitsustele ja tekitab küsimusi oludes, kus kohapealne taristu: teed-tänavad, kortermajad ja teeninduskohad on halva kvaliteediga ning räämas.
82. Tallinna ja Eesti äärealade eluasemete ruutmeetri müügihinnad erinevad kordades ja erinevused kasvavad, ulatudes Tallinnas keskmiselt üle 1800 euro, samas kui paljudes taanduvates ääremaa-asulates kinnisvaral hinda ei ole. Majandustegevuse ja rahvastiku koondumine suurematesse keskustesse on toonud kaasa olukorra, kus ääremaa kinnisvara müügihinnad ei kata enam nende ehituslikku maksumust ega sobi kodu- ja ettevõtuluslaenude tagatiseks. Laenu ei anta ja investeerida ei saa. KredExi renoveerimistoetused on sel põhjusel selgelt toetanud jõukamaid suuremate linnade elanikke, samas kui väikeasulate elanikud kas ei olnud vastavast võimalusest üldse teadlikud või siis ei saanud pangalt finantseeringut.

83. Virumaa ja Kagu-Eesti rahvastik väheneb Statistikaameti prognoosi kohaselt (Joonis 6) 2040 aastaks 25–30%, mis raskendab elamumajanduse energiatõhususe suurendamist ja transpordiühenduste tagamist veelgi.

Joonis 6 Eesti rahvastiku prognoos 2014–2040



Allikas: Statistikaamet

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

2.2.3.4 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

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

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

Prioriteetne suund	Eesmärkide asjakohasus, arvestades keskkonnamuutusi (1–5, 5=max)	Tegevuste asjakohasus, arvestades näitajate täitmist (1–5, 5=max)	Kommentaar
PS6. Energiatõhusus	Hea (4)	Hea (4)	Eesmärgid on asjakohased, kuid soovitame siduda energiatõhususe suurendamiseks tehtavad investeeringud vahetumalt majandus- ja regionaalarengu eesmärkidega. Vt ptk 2.3.4.3. Eluasemete renoveerimisel soovitame pöörata põhitähelepanu neile Eesti piirkondadele, kus laenukapitali kaasamine on raskendatud.
PS7. Veekaitse	Väga hea (5)	Hea (4)	Eesmärgid on endiselt asjakohased, kuid probleeme on valmistanud ehitushindade kallinemine ja veekaitse rakendamise ajamahukus, sh riigihangete vaidlustamised jm.
PS8. Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine	Väga hea (5)	Väga hea (5)	Eesmärgid on asjakohased ning eesmärkide täitmiseks tehtavad tegevused toetavad pikaajalisi arengusuundi.
PS9. CO ₂ -heidet vähendavate strateegiate edendamine; puudustkannatavate linna- ja maapiirkondade taaselustamine	Väga hea (5)	Väga hea (5)	Eesmärgid on asjakohased.
PS10. Jätksuutlik transport	Väga hea (5)	Väga hea (5)	Eesmärgid on asjakohased.

2.2.4 Haldusvõimekus, tehniline abi

2.2.4.1 Olulisemad arengud valdkonnas

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

2.2.4.2 Valdkonna olulisemad väljakutsed

89. Olgugi et Eesti on olnud viimastel aastatel IMD riikide konkurentsivõime edetabelis²² valitsuse efektiivsuse näitajate poolest Euroopa Liidu viie parima riigi seas, on valdkonnas jätkuvalt väljakutseid, mida kajastati rakenduskava eesmärkide seadmisel aluseks olnud OECD riigivalitsemise raportis:

²² <https://www.imd.org/wcc/world-mpetitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/>

- avalike teenuste tase on nii ministeeriumite võrdluses kui ka regionaalselt väga ebahühtlane, sageli ei ole kindlaks määratud miinimumstandardeid, millele teenused peaksid vastama; nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil ei kasutata piisavalt koostööd ega tegevuste ühtlustamist. EK riigipõhised soovitusel 2018 rõhutavad oluliselt kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmist ja avalike teenuste ühtlase pakkumise ning kvaliteedi tagamist. Seega on oluline pöörata jätkuvalt tähelepanu tegevuste tõhususele ja kvaliteedile, terviklahenduste pakkumisele ja mõjule, mitte niivõrd kvantiteedile. Nimetatud eeldab valitsemissektori suurenenud ameti- ja erialast pädevust ning juhtimisvõimekust, millele on oluliselt kaasa aidanud koolituste keskne planeerimine ja korraldamine;
 - avalikud teenused peavad olema kõigile kättesaadavad ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt;
- vajalik on parem poliitikakujundamise protsess, juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmispõhisemale poliitikakujundamisele;
 - valitsemiskorraldus on killustatud ehk probleeme lahendatakse valitsemisalade keskselt ning koostööd nähakse ikka veel takistusena. See ei toeta valdkondadele poliitikakujundamist ja selle elluviimist, mis võimaldaks saavutada paremaid tulemusi;
 - koostatavatel strateegiatel ei ole piisavat mõju valdkondade suunamisel – lahendused on liialt asutustekesksed, strateegiaaastik on killustatud, eesmärkidel puudub kooskõla ja otsene seos riigieelarvega ning paindlikkus muutuste suhtes;
 - teadmispõhist poliitikakujundamist kasutatakse ebapiisavalt: arenguruumi on poliitikakujundamise protsesside läbipaistvuse suurendamisel ning kodanikuühenduste ja huvirühmade kaasamisel;
- digilahenduste potentsiaali ärakasutamise võimekus, eriti kohalikes omavalitsustes.

2.2.4.3 Regionaalselt tasakaalustatud areng

90. Eesti kohalikud omavalitsused (KOV) on jätkuvalt liiga väikesed ning nende omavaheline koostöö liialt tagasihoidlik. Samas ei pea KOV-id igal pool maakondlikke arenduskeskusi oma arendusorganisatsioonideks. Maakondlike arengustrateegiate tüüpiline eelarve on ca pool miljonit eurot. Seda on ülemaakondliku mõjuga initsiatiivide ellukutsumiseks ja läbiviimiseks liiga vähe. Maakondlikud arengustrateegiad oleksid kaalukamad, kui nende elluviimiseks oleks arvestatavas mahus vahendeid. Praegu (mai 2019) ei ole vastsete maakondlike strateegiate teostamiseks arvestatavat ressursi.
91. Eesti 2017 haldusterritoriaalse reformi mõju asustusele ja regionaalsele majandusarengule ei ole andnud loodetud efekti, sest põhiliselt keskenduti haldusefektiivsusele ning eirati haldusreformi seaduses sätestatud eesmäärke, ennekõike „piirkondade arengueelduste kasutamist, konkurentsivõime suurendamist ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamist“ ja asustussüsteemi terviklikkust.
92. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti arengut toetab riigiasutuste ja sealsete töökohtade viimine Tallinnast väljapoole, kuid kohati on see olnud fiktiivne või lahendatud töötajate mobiilsusega, mistõttu kohalik maksubaas ja inimkapital ei ole kasvanud. Kagu-Eestis ei kompenseeri riigitöökohtade lisandumine kaugeltki maavalitsuste kaotamise tõttu vähenenud töökohtade arvu.
93. Maavalitsuste kaotamisega jäid toimerajoonid (v.a Saaremaa) juhtimistasandita. Tühimiku täitmist eeldatakse omavalitsusliitudel, kuid napp rahastamine ei motiveeri ühistegevustele ega võimalda ka maakonnalinnadel piirkonnale vajalikke teenuseid arendada. 21. sajandi haldusstruktuuri piiritlemisel peaks olema määrav keskuslinna tugevus ja selle reaalse tagamaa

suurus. Omaette väärtus on suutlikkus suhelda globaalselt ja võime luua teadmismahukaid töökohti, mille eelduseks on vastavad teadusinstituutsioonid.

2.2.4.4 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

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

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

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

95. **Kokkuvõtteks.** Käesolev hindamine täheldab Eestis tasakaalustatud regionaalarengu eesmärkide osas selgeid **ebakõlasid** erinevate prioriteetsete suundade vahel. Nii näiteks on PS4, „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seada toetav teadus- ja arendustegevus“, ja PS5, „VKE-de arendamine“, raames eraldatud toetused koondunud väga suures osas Harju- ja Tartumaale. Nõndasamuti on PS6, „Energiaühenduse suurendamine“, s.o korterelamute soojustamise meetmest eraldatud toetused läinud olulises osas suurematesse linnadesse. Ühelt poolt on mõistetav, et suuremates keskustes asuvate suuremate korterelamute soojustamine aitab energiavaldkonna eesmäärke kiiremini täita. Samas on mitmes Eesti piirkonnas sissetulekud väiksemad ning eluasemete hinnad sellisel tasemel, mis välistab kommertsbankade laenukapitali kaasamise eluasemete renoveerimiseks või soojustamiseks. Ühtlasi on seesuguse skeemiga toetatud suuremate linnade elanikke, kes saaksid ka ise majad pangalaenu abil korda teha, ja välistatud väikelinnade hoonete renoveerimine, kuna seal ei saa elanikud madalate kinnisvarahindade tõttu pankadelt laenu. Kokkuvõttes on sellisel lähenemisel selgelt **negatiivne mõju** tasakaalustatud regionaalarengu eesmärkidele.
96. **Regionaalse arengu tasakaal on siiski endiselt suur väljakutse.** Tervikuna on regionaalsed erinevused endistviisi suured ja märgatavat pööret ühtlasema territoriaalse arengu poole liikumisel toimunud ei ole²³. **Väljaspool Harju- ja Tartumaad on väljakutseteks** takerdunud ettevõtluse struktuurimuutus ja vähesed investeeringud ning sellest tingitud viimase 25 aasta väljaränne, mis on omakorda kumulatiivselt kahandanud teenuste mahtu, kättesaadavust ja tööhõivet. **Peamisteks erisuste põhjusteks on ääremaa kapitali vähesus, madalam ettevõtlusaktiivsus, ettevõtluse erinev struktuur, töötleva tööstuse suurem osakaal, senini madal teadmismahukus ja tugistruktuuride vähene võimekus.** Ida-Virumaal takistab ettevõtluse arengut ja hõive kasvu piirkonna negatiivne maine, ettevõtjate ja töötajate ebapiisav keeleoskus ja kultuurilised hoiakud. Kagu-Eesti nõrkuseks on eriti vähene kapitali kättesaadavus, ruumiline eraldatus turgudest, omavalitsuste killustatus ja vähene tegelemine ettevõtluse arendamisega, aga ka ettevõtjate ebapiisavad teadmised ja oskused ning põlvkonnavahetus.
97. T&A ning innovatsiooni valdkonnas iseloomustab Eestit suur riigisisene regionaalne arenguerinevus. Tööstus 4.0 rakendamisel, globaalsetesse väärtusahelatesse integreerumisel ning T&A-põhise innovatsiooni juurutamisel on esirinnas Harjumaa ja Tartu regiooni ettevõtted. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti ettevõtteid iseloomustab üldiselt madalam võimekus rakendada

²³

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/REGO/eras_elluviimise_2017._a_sei_rearuanne_1_1.pdf

kaasaegseid tehnoloogilisi lahendusi, sh on oluliseks takistuseks vanema põlvkonna ettevõtjate madal innovatsiooniteadlikkus (sh Tööstus 4.0 lahendustest jms). Ettevõtete investeerimisvõime on Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis (ka teistel äärealadel) oluliselt madalam, võrreldes Tallinna ja Tartu lähiümbrusega (kinnisvaratagatiste puudumine, madalam omafinantseerimise võime, madalam likviidsus).

98. Suuri energia-, keskkonna- ja transporditaristu investeeringuid on olnud üle Eesti, kuid need ei ole märkimisväärselt mõjutanud regionaalseid erinevusi, mis on Eestis endistviisi suured – olulist nihet ühtlasema territoriaalse arengu suunas seniste tegevuste tagajärjel aset leidnud ei ole. Virumaa ja Kagu-Eesti rahvastik väheneb Statistikaameti prognoosi kohaselt (Joonis 6) 2040. aastaks 25–30%, mis raskendab elamumajanduse energiatõhususe suurendamist ja transpordiühenduste tagamist veelgi. Ida-Virumaa on tüüpiline taanduv tööstuspiirkond, kus on märksa suuremad keskkonnaprobleemid. Veerandi veekaitse prioriteetse suuna vahendite eraldamine Ida-Virumaa jääkreostuse lahendamiseks ei kata selle piirkonna vajadusi.
99. Piiriregioonide elanikkonna kahanemine ja vaesumine on saamas ohuks riiklikule julgeolekule, arvestades eriti muutunud rahvusvahelist olukorda ja Euroopa rändekriisi. Piiriregioonides on omavalitsuseti jätkuvalt kuni 10% töötuid. Samas napib oskustöötajaid, kuna kuni veerand tööealistest teenib leiba välismaal²⁴. Palgad on ääremaal Eesti keskmisest oluliselt väiksemad ning üha enam rakendatakse vaesemate EL-i ja kolmandate riikide ajutist või renditööjõudu. Uued tootmisinvesteeringud ei ole investoritele kasulikud. Eesti ressursid: piim, vili, elusloomad, puit, turvas, kivi veetakse välja toormena või (näiteks vill ja lambanahad, biomass) jääb kasutamata. Eksporditulu võiks kõrgema töötlusastme ja kaubatoodangu korral olla märksa suurem, seda enam, et Harjumaa osakaal ekspordis paratamatu deindustrialiseerumise tulemusel väheneb. Eesti võiks teiste Euroopa ja Põhja-Ameerika maade kogemustele tuginedes kaaluda rakendada regionaalsete majandusklastrite tugevdamiseks **maksusoodustusi ja valitud ettevõtetele suunatud väärtuspakkumisi**²⁵. Regioonide nn tavaettevõtluse konkurentsivõime tõstmiseks on Põhjamaades, aga ka Eestis, end juba tõestanud regionaalsete ettevõtluse tugistruktuuride, kõrg- ja kutsekoolide ning kompetentsi- (näiteks TalTechi Kuressaare Väikelaevaehituse Kompetentsikeskus) ja inkubatsioonikeskuste rakendamine, millega kasvatatakse ettevõtete innovatsiooni ja digivõimekust ning inimkapitali.
100. Eesti kohalikud omavalitsused (KOV) on jätkuvalt liiga väikesed ning nende omavaheline koostöö liialt tagasihoidlik. Samas ei pea KOV-id igal pool maakondlikke arenduskeskusi oma arendusorganisatsioonideks. Üheks koostöö vähesuse põhjuseks on ka **meetmete projektipõhisus**, kus eri KOV-id konkureerivad raha pärast, selle asemel et luua **komplekseid**, pikaajalise mõjuga lahendusi. Eesti 2017 haldusterritoriaalse reformi mõju asustusele ja regionaalsele majandusarengule ei ole andnud loodetud efekti; põhiliselt keskenduti haldusefektiivsusele ning eirati haldusreformi seaduses sätestatud eesmärged, ennekõike „piirkondade arengueelduste kasutamist, konkurentsivõime suurendamist ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamist“ ning asustussüsteemi terviklikkust. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti arengut toetab riigiasutuste ja sealsete töökohtade viimine Tallinnast väljapoole, kuid kohati on see olnud fiktiivne või lahendatud töötajate mobiilsusega, mistõttu kohalik maksubaas ja inimkapital ei ole kasvanud. Kagu-Eestis ei kompenseeri riigitöökohtade lisandumine kaugeltki maavalitsuste kaotamise tõttu vähenenud töökohtade arvu. Maavalitsuste kaotamisega jäid toimeregioonid (v.a Saaremaa) juhtimistasandita. Tühimiku täitmist eeldatakse omavalitsusliitudel, kuid napp rahastamine ei motiveeri ühistegevustele ega võimalda ka maakonnalinnadel piirkonnale vajalikke teenuseid arendada.

²⁴ <https://www.stat.ee/dokumendid/77742>

²⁵ See on valitud sektori tugevdamiseks mõeldud ettevõtte/investori kutsumiseks tehtav väärtuspakkumine. Näiteks töötlemaks Eestis piima või kasutamaks lõputuid savivarusid. Eeldab vastava sektori väga head turu ja tehnoloogia tundmist.

101. Regionaalse arengu toetamine on efektiivsem, kui investeeringud ettevõtlusse, infrastruktuuri ja elukeskkonda moodustavad loogilise terviku ja kui omavalitsustel on võimalus ja võime poliitika kujundamisel osaleda ja arendusprotsesse juhtida. Seni on regionaalselt olulisi haridus- ja taristuinvesteeringuid otsustatud ametkondlikult ning sageli üle kohalike peade. Ministeeriumid vajavad poliitika teostamiseks **motiveeritud ja pädevaid kohapealseid partnereid**. Haldusterritoriaalse reformi tulemusel on omavalitsusametnike professionaalsus kasvanud, kuid tippjuhid jäänud valdavalt samaks. Omavalitsused on jätkuvalt liiga väikesed ja mitmete probleemsete (sund)liitmistega omavalitsustes on palju ebakindlust, mistõttu majandusarengu juhtimiseks ja eriti just ühiste projektide initsieerimiseks-kaasrahastamiseks napib volikogudel tahet. 2018. aastal kaotati sinnamaani maakondlikku koostööd koordineerinud maavanemate institutsioon, mistõttu praegu on kriitilise tähtsusega uuenenud maakondlike arendusorganisatsioonide käivitamine. Et omavalitsuste ühisrahastus on vaevaline tekkima, on olemasolevas haldusolukorras regionaalse koostöö tugevdamise lahenduseks arvestatava mahuga tingimuslikult regionaalsete keskuslinnade ja nende funktsionaalse tagamaa (Eestis valdavalt maakondliku) **ühise programmipõhise investeeringumeetme rakendamine**, seda seniste arvukate, omavalitsusi pigem omavahelisele konkurentsile õhutanud harukondlike taotluspõhiste meetmete asemel. Euroopas on koostööle motiveerivaid ühisrahastuse meetmeid palju praktiseeritud ja üldjuhul kahandab see üledimensioneeritud arenduste „võõra raha“ efekti, ehkki nn valgete elevantide²⁶ välistamiseks on kindlasti vaja tagada strateegiline nõustamine.
102. Samuti täheldasime läbivalt KOV-ide madalat võimekust projekte ette valmistada ja ellu viia – tegu on üleüldise probleemiga tegevuste puhul, kus KOV-id on taotlejad. Peamine põhjus, miks KOV-id ei tule taotlema, on madal teadlikkus (eriti Ida-Virumaal), vähene kaasfinantseerimisvõime, haldusreformist tingitud 'kohanemisperiod', kohaliku kompetentsi (inimressursi) puudus või ebapiisav riigikeele oskus. Lahendusena näeme, et KOV-e oleks senisest enam vaja koolitada töstmaks nende teadlikkust taotlemise võimalustest.
103. Edaspidiste meetmete disainimisel soovitame sekkumisloogika põhimõttelist muutmist:
- **Esiteks**, riiklike (sh EL-i vahenditest rahastatavate) toetusmeetmete planeerimisel ja rakendamisel tuleks **keskenduda komplekslahendustele** ja kriitiliselt üle vaadata nii rahvastikutrendid kui ka muutuvad liikumismustrid. Nii peaks jätkusuutliku linnapiirkondade arengu meede keskenduma probleemide tagantjärele lahendamise asemel pigem nende **ennetamisele ja konkurentsieelise loomisele tulevikus**. Oluliseks võtmeteemaks on siinkohal fookuse ümbersuunamine senise KOV-i-keskse sotsiaaltaristu (koolid, lasteaiad, kergliiklus) arendamiselt tootmise restruktureerimisele ja ettevõtete tegutsemiskeskonna parandamisele – so Uute, noortele atraktiivsete töökohtade loomisele. Nagu juba enamikus Euroopa maades, tuleks linnaregioonides (just väiksemates linnaregioonides, so väljaspool Harjumaad) komplekselt rakendada erinevaid meetmeid (transport, ettevõtlus, haridus, maaelu) ja ka Euroopa fonde (ERF, ESF, PRIA; kalandus). Ei lasteade ega kergliikluse mastaapne rajamine linnaregioonides ei ole lahendanud põhimõttelisemaid probleeme, mis tulenevad puudulikust liikuvusest ja tootmise restruktureerimisest.
- Senise voorupõhise ja KOV-ide-vahelist konkurentsist soodustava praktika asemel tuleks enam rakendada kompleksset lähenemist ja **programmipõhisust**: rahastada värskelt valminud maakondlikes strateegiates ja planeeringutes esile tõstetud tulevikuväärtusega projekte (maakondlikes strateegiates ja planeeringutes tuleks siiski kriitiliselt hinnata laialdaselt kavandatud sotsiaaltaristu ja kergliikluste vajalikkust).
- **Teiseks**, KOV-id tuleb nii riiklike, maakondadeüleste kui ka kohalike investeeringute planeerimisse kaasata selle esimeses etapis, et KOV-idel tekiks huvi, vastutus ja omanikutunne planeeritavate investeeringute vastu. KOV-ide huvi kasutada kohalikeks investeeringuteks riigi poolt pakutavaid toetusmeetmeid tõuseb siis, kui nad näevad pikaajalist perspektiivi ja kompleksset lahendust regionaalsetele probleemidele. Samuti peaks programmipõhine

²⁶ <https://euroscopemag.eu/valencia-the-white-elephant-of-spain/>

lähenemine soodustama koostööd KOV-ide vahel – senise konkurentsipõhise voorulise taotlemise asemel saavad KOV-id koos panustada regiooni elukeskkonna paremaks muutumise. PS12 planeeritud tegevused KOV-ide suunas juba toetavad KOV-ide haldussuutlikkuse tõstmist – on väga oluline, et juba alustatud tegevusi jätkataks, seda eriti olemasoleva suure nõudluse korral.

2.3 Sotsiaalpartnerite kaasamine meetmete väljatöötamisse

104. Hindamise üheks ülesandeks oli uurida, **kuivõrd praegune 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.** Lähenesime hindamisküsimusele kvalitatiivselt, analüüsid sotsiaalpartnerite hinnanguid kaasamispraktikale ning kõrvutades neid EL-i ja siseriiklikest õigusaktidest ning juhistest tulenevate kaasamispehmetega. Samuti uurisime kaasamisprotsesse korraldanud asutuste kaasamiskogemust. Andmete kogumise ja analüüsi käigus vaatasime kaasamist käsitlevaid EL-i ja siseriiklike dokumente, varasemaid uuringuid, ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide töös osalenute nimekirju ja veebis kättesaadavaid materjale. Tehti intervjuud nelja Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga. Samuti korraldasime partnerite ja ministeeriumide, sh valdkondlike komisjonide juhtide²⁷ seas ankeetküsitlused ning kaks fookusgruppi valdkondlike partnerite ning katusorganisatsioonidega Tartus ja Tallinnas.

2.3.1 Partnerite rahulolu kaasamisega

105. Euroopa partnerluspõhimõtete käitumisjuhend²⁸ ja Eestis valitsuse otsusena vastu võetud kaasamise hea tava²⁹ näevad ette, et struktuurivahendite protsessi tuleb kaasata kõik huvirühmad, keda meetmed võivad mõjutada, et on vaja pöörata erilist tähelepanu huvide tasakaalustatud esindusele ning diskrimineerimise ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga rühmadele, kaasata huvirühmi kogu programmi tsükli vältel, kasutada partneritele sobivaid kaasamiskanaleid, jagada osalemiseks vajalikku infot ja võimaldada piisavalt aega, anda tagasisidet, tõsta partnerite institutsionaalset võimekust ning hinnata nende rahulolu kaasamisega.

106. Hindamisel selgus, et **kaasatud sidusrühmade koosseis peegeldab suurel määral EL-i juhiseid.** Kaasatute seas on olnud üsna hästi esindatud ka haavatavad ja diskrimineerimise või sotsiaalse tõrjutuse riskiga sihtrühmad – neid märkis oma sihtrühmana 48% ankeetküsitlusele vastanud partneritest. Partnerite valikul on Rahandusministeerium ÜKP fondide rakenduskava seirekomisjoni koordinaatorina pidanud peamiseks sotsiaalpartnerite esindatust ning valdkondade kaasatust läbi katusorganisatsioonide. Ka rakenduskavaga seotud valdkondlikud komisjonid on eelistanud partneritena katusorganisatsioone. Mõningane probleem on partnerite teadlikkus osalusvõimalustest: ankeetküsitlusest ja fookusgruppidest nähtus, et mitu organisatsiooni, kes olid rakenduskavas küll kaasatud partnerina välja toodud, ei olnud enda sõnul rakenduskava kujundamisel ja elluviimisel osalenud. Selle hinnangu tõlgendamisel tuleb arvestada võimalusega, et organisatsioonides vahepeal toimunud personalimuutuste tõttu ei

²⁷ Hariduse valdkondlik komisjon, Rahvastiku Tervise Arengukava 2009–2020 juhtkomitee, sotsiaalse turvalisuse, kaasatuse ja võrdsete võimaluste arengukava juhtkomisjon, valdkondliku arengukava „Eesti lõimumiskava 2008–2013“ juhtrühm, majanduse valdkondlik komisjon, Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimist koordineeriv tööühm, „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020“ valdkondlik juhtkomisjon (energiatõhususe, veekaitse, rohelise infrastruktuuri ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamise prioriteetsed suunad), prioriteetse suuna „Jätkusuutlik transport“ valdkondlik komisjon, infoühiskonna nõukogu, haldusvõimekuse valdkondlik komisjon.

²⁸ Euroopa Komisjon. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (2014) Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud Euroopa partnerluse käitumisjuhend. Kättesaadav: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8/language-et>

²⁹ Riigikantselei (2014). Kaasamise hea tava. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

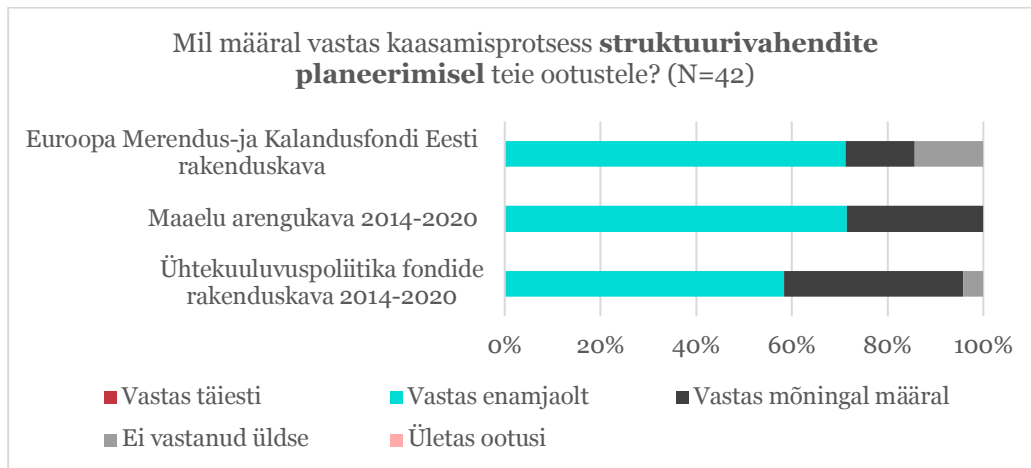
olnud hindamisse sisendit andnud isikud organisatsiooni varasema tegevusega kursis või ei osanud nad oma osalustegevusi ÜKP rakenduskavaga konkreetselt seostada.

107. Palusime hindamises osalenud partneritel kirjeldada oma ootusi, milline võiks nende arvates välja näha hea kaasamine struktuurivahendite planeerimise ja rakendamise kontekstis. Partnerite peamised ootused saab kokku võtta järgnevalt:

- kaasamise lähtepunktiks peaks olema tegelik soov saada partneritelt sisendit, mitte formaalne kaasamisnõuete täitmine;
- kaasamine peaks toimuma pikaajaliselt, jooksvalt ja järjepidevalt;
- riigiasutustelt oodatakse initsiatiivi partnerite osalema kutsumisel;
- kaasamine peaks algama kaasamise eesmärkides ja ühistes väärtustes kokkuleppimisega;
- partnerid peavad eriti oluliseks võimalust osaleda planeerimisprotsessi varastes faasides, kui 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 kaasamisloikude raames toimunud arutelude rolli EL-i vahendite protsessis kui tervikus;
- oodatakse, et kaasamist koordineerivad asutused selgitaksid kaasamisprotsessi piiranguid – mida saab ja mida ei saa vastavas etapis muuta;
- oodatakse kaasamistegevuste paremat koordineerimist eri valdkondades ja etappides;
- väga oluliseks peetakse partnerite ettepanekute tagasisidestamist ning ettepanekute arvestamise või mitteamvestamise sisulist põhjendamist;
- oodatakse, et kaasamine lähtuks kaasatavate vajadustest ning võimaldaks ligipääsu ka väiksematele ja väljaspool suuremaid linnu tegutsevatele organisatsioonidele.

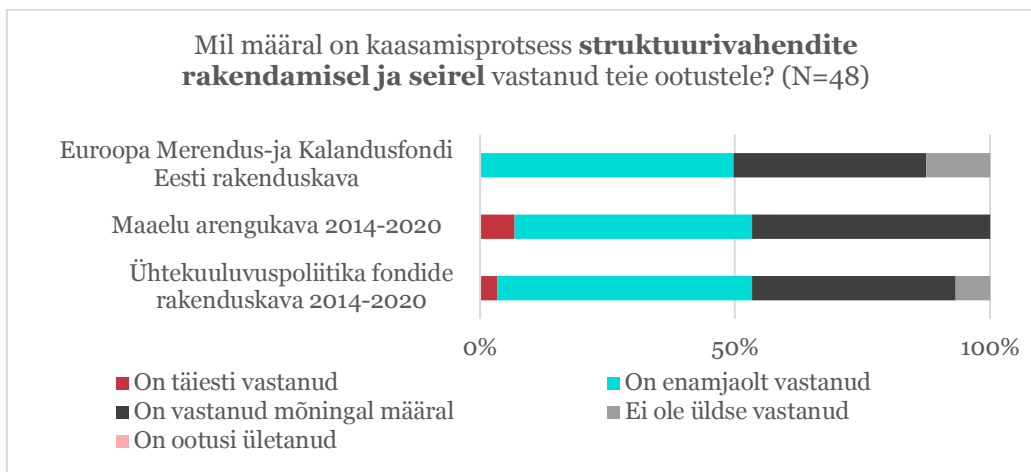
108. Partnerite **rahulolu kaasamise tegeliku praktikaga on keskmine**. Ankeetküsitlusele vastanute seas oli vaid üksikuid, kelle sõnul kaasamine on nende ootustele „täiesti“ vastanud, suure osa vastajate sõnul on kaasamisprotsess nende ootustele vastanud kas „enamjaolt“ või „mõningal määral“ (Joonis 7; Joonis 8). On ka üksikuid, kes ei ole kaasamisega üldse rahul. Fookusgruppides osalenud partnerid hindasid oma osalust struktuurivahendite kavandamisel sisukamaks kui osalust rakendamise- ja seirefaasis. Viimane võib olla seotud ka seiretegevuse iseloomuga, mille keskmes on varem kokku lepitud protsesside jälgimine, mitte enam nende aktiivne kujundamine.

Joonis 7 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite planeerimisel



Allikas: autorid

Joonis 8 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite rakendamisel ja seirel



Allikas: autorid

2.3.2 Mis on hästi toimunud?

109. Partnerid leidsid, et osalemisvõimalusi on struktuurivahendite kavandamise ja kasutamise kontekstis olnud palju ja kaasaraäkimise võimalustest puudust ei ole. Ankeetküsitluse põhjal (Joonis 9) on partnerid valdavalt rahul kaasatud partnerite spektriga ja kaasamiskanalite valikuga ning üsna rahul ka kaasamismeetoditega. Samuti leitakse, et partneritele on osalemiseks vajalikku infot antud aegsasti ja tagasisidet mõistliku aja jooksul. Seega saab kaasamise üldist korraldust pidada nii Euroopa Komisjoni kaasamisjuhiste kui ka partnerite ootustele vastavaks.
110. Nii intervjuudest kui ka veebiküsitlustest tuli välja kaasamise olulisus toetusmeetmete väljatöötamisel. Ministeeriumid nägid partnerite ettepanekute arvestamiseks enim ruumi just meetmete kujundamisel. Rõhutati partnerite aktiivse osaluse tähtsust selles etapis, sest see on koht, kus tulevikus on võimalik taotlejale tagada toetustingimuste sobivus. Ka partnerite ankeetküsitlusele vastanud on olnud kõige enam kaasatud just toetusmeetmete väljatöötamise etapis.
111. Nii partnerid kui ka ministeeriumid nägid kõige paremini toimivate kaasamiskanalitena aruteluseminare, koosolekuid ja ümarlaudu, kus on võimalik sisuliselt teemade üle arutleda ja

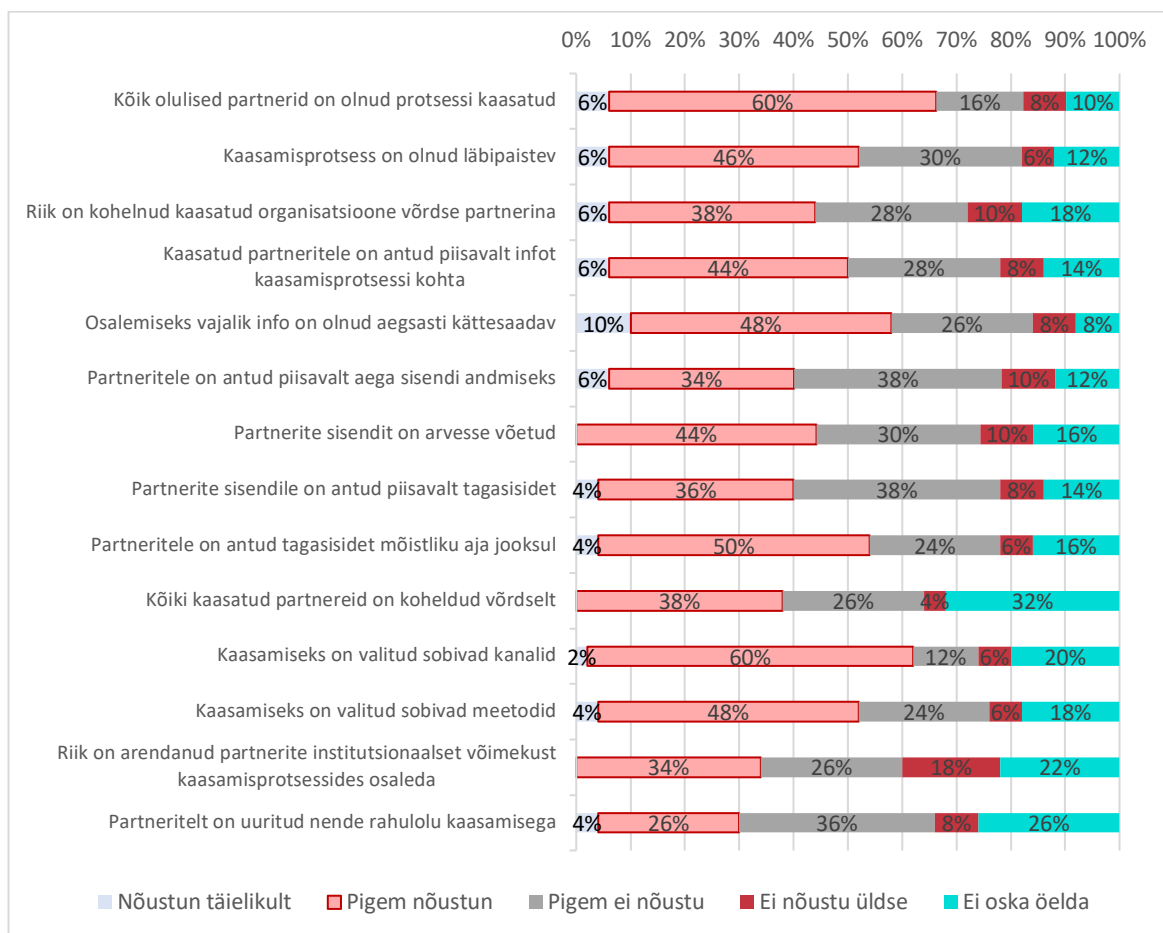
ka vastandlikke seisukohti kaaluda. Teatud eeliseid nähti ka tagasiside andmisel e-kirja teel, sest siis on ministriumide hinnangul sisend kõige konkreetsem ja sellest jääb kirjalik jälg. Samas ei pidanud ei partnerid ega asutused mõistlikuks kaasamise korraldamist üksnes meilisuhtluse kaudu, kuna selline suhtlusviis ei võimalda sisulist arutelu. Partnerid näevad dokumentide tagasisidestamist e-kirja teel pigem arutelukohtumisi täiendava, mitte asendava vahendina, mistõttu soovitakse arutelukohtumiste osakaalu kaasamises suurendada.

112. Kõigil hindamise käigus partneritelt kogutud kaasamise headel näidatel oli kolm sarnasust: 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, anti osapooltele piisavalt aega seisukohtade kujundamiseks ning korraldati kohtumisi erimeelsuste läbivaidlemiseks ja lahenduste kokkuleppimiseks.

2.3.3 Mida ja kuidas saaks kaasamises parandada?

113. Ankeetküsitluse ja fookusgruppide põhjal on partnerite peamiseks murekohtadeks sisendi andmise lühikesed tähtajad, kaasamise näilisus, osalemise vähene mõju otsustele, partnerite ettepanekute mittearvestamine ja selle selgitamata jätmine, kaasamise järjepidevus ja ning kaasamisprotsesside korraldamine ametkondade, mitte partnerite vajadusi ja võimalusi arvestades.

Joonis 9 Partnerite hinnangud kaasamise erinevatele aspektidele. N=50

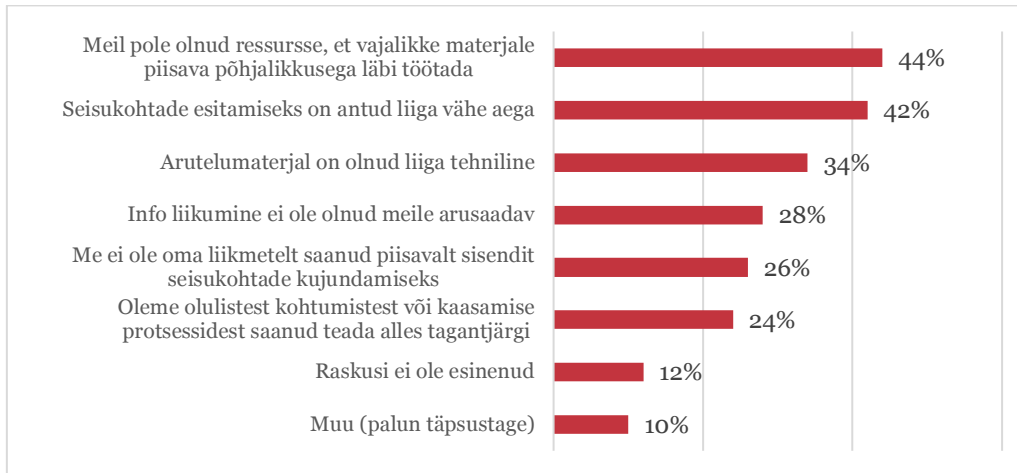


Allikas: autorid

114. Osalemise peamiste probleemidena nimetati ressursi- ja ajapuudust ning arutelumaterjali keerukust (Joonis 10), samuti info liikumist ja omaenda liikmete kaasamist. Täiendavates kommentaarides mainisid partnerid ka inimeste vahetumise ning ministriumide puuduliku koordineerimisega seotud raskusi. Ministriumid täheldasid väljakutsena partnerite ebaselgeid

ootusi kaasamise suhtes ning raskusi niisuguste partnerite leidmisel, kes näeks suurt pilti, näitaks ise initsiatiivi ning suudaks sünteesida ja esindada kogu sihtrühma sisendit. Samuti mainiti partnerite vähest ajaressurssi, et kaasamises osaleda, ning raskusi partnerite vastuoluliste arvamuste sünteesimisel.

Joonis 10 Partnerite kogetud raskused osalemisel. N=110 (valida sai mitu varianti)



Allikas: autorid

115. Konkreetsemalt saaks kaasamist parandada järgmistes aspektides:

Kaasamine ei ole järjepidev

116. Partnerid tunnevad, et neid kaasatakse üksikutes lõikudes, mitte kogu protsessi vältel. Samuti soovitakse oma osalust pikemalt ette planeerida. Hindamisel selgus, et ministriumide praktika kaasamise planeerimisel ja plaanidest teavitamisel on ebahühtlane. Ankeetküsitlusele vastanud ministriumidest oli kaasamise kava koostanud üksnes Kultuuriministrium, kuid ei olnud seda avalikustanud. Kaasamise järjepidevuse hoidmiseks on ministriumidel soovitatav partneritega kaasamise kavas kokku leppida.³⁰ Fookusgruppides osalenud partnerid pidasid kokkulepitud kava instrumendiks, mis tagab selle, et kaasamine ei sumbu ka isikute vahetudes. Kaasamise kava peaks sisaldama iga kaasamisetapi eesmärgi, partneritelt sisendi kogumise, kasutamise ja tagasisidestamise viise, kaasamise formaate ja kanaleid ning ajakava. Soovitatavalt võiks kava olla „elav dokument“, mis on avatud muutustele kogu programmiperioodi vältel, kui osapooled seda vajalikuks peavad. Kava võiks protsessi läbipaistvuse huvides olla veebist leitav, lisaks tuleks koondada ühte kohta (nt veebilehele struktuurifondid.ee) terviklik info osalemisvõimaluste kohta kogu rahastamisperioodi vältel.

117. Kuna rohkem ruumi sisuliseks kaasarakimiseks ja partnerite sisendi arvessevõtmiseks nähakse programmide ettevalmistamise faasis, on oluline, et jätkataks partnerite osalusega programmitsükli varastes etappides. Erilist tähelepanu tuleks pöörata partnerite kaasamisele meetmete väljatöötamisel ja meetme tingimuste koostamisel. Hea näide on ankeetküsitluses ära toodud Siseministriumide kogemus, kus programmi rakendamisse kaasatav partnerasutus osales juba meetmetegevuse kujundamises – tulemuseks on ministriumide hinnangul mõjus programm.

Kaasamine jääb pealiskaudseks

118. Ministriumid tõdevad, et asutused ei ole alati lõpuni selgeks mõelnud, mida peale nõuete täitmise kaasamisega saavutada soovitakse. Väljakutsena tunnetatakse ka kaasatavate ebaselgeid ootusi. Partnerid leiavad, et sageli on otsused tehtud juba enne nende kaasamist, kaasatavate ettepanekuid ei arvestata piisavalt ning nende ettepanekutele ei anta sisukat

³⁰ Sama soovitus annab ka Riigikantselei 2018. aastal tehtud kaasamispraktikate analüüs (Riigikantselei (2018). Kaasamise ja mõjude hindamise uuring 2018: Lõppraport).

tagasisidet, et oleks võimalik ettepanekute (mitte)arvestamise põhjuseid mõista. Protsessi läbipaistvuse huvides peaks tagasiside andmine kuuluma kohustuslikuna iga kaasamisprotsessi juurde ning selle vormis võiks kokku leppida juba kaasamise kavas. Tagasiside puhul on oluline tehtud valikuid selgesõnaliselt põhjendada. Lisaks kirjalikule tagasisidele on soovitatav partneritega kohtuda, et arutada ettepanekuid, selgitada valikute tausta ja lahendada vastuolusid.

Partneritel napib infot protsessi kui terviku kohta

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

Ettepanekute kujundamiseks ei võimaldata piisavalt aega

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

Kasutatakse vähe sisulist arutelu võimaldavaid kaasamisformaate

121. Ühiste prioriteetideni jõudmiseks soovivad partnerid senisest enam arutelu ja erimeelsuste lahendamist võimaldavaid kaasamisformaate. Dokumentide kommenteerimisele ja ettekannete kuulamisele eelistatakse hästi planeeritud ja juhitud arutelukohtumisi, kus oleks võimalik teemade üle sisuliselt arutada. Ka ministriumid tõid arutelukohtumised välja hästi toimivad kaasamisviisina. Seiresse kaasatud partnerid leiavad, et ÜKP fondide 2014–2020 rakenduskava seirekomisjon ja valdkondlikud komisjonid toimivad pigem informeerimis- kui kaasamiskanalina. Samas peavad rakenduskava seirekomisjoni tööd korraldavad ametnikud partnerite sisulist osalusaktiivsust seirekomisjonis tagasihoidlikuks³¹. Väljendati muret, et vaatamata üleskutsetele ei kipu partnerid koosolekutest osa võtma ega kuigi aktiivselt kaasa rääkima. Partnerite hinnangul on põhjuseks tunnetus, et selles faasis on vähe võimalusi sisuliselt kaasa rääkida. Seega tuleks rakenduskava seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide töösse tuua rohkem aruteluformaati, et kaasamist parandada. Näiteks on haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis rakendatud tava, et ettesaadetud materjale kohtumise käigus ei esitleta, vaid asutakse kohe sisulise arutelu juurde. See on praktika, mis on valdkondliku komisjoni juhi sõnul hästi vastu võetud, mida kinnitasid ka komisjoni tööga kursis olevate fookusgrupis osalenud partnerite esindajad. Seirekomisjoni püüdlused komisjoni formaati mitmekesistada on samm õiges suunas.

³¹ Intervjuu Rahandusministeeriumi ametnikega, 18.12.2018.

**Kaasamistegevusi
koordineeritakse
vähe**

122. Partnerid mainisid kitsaskohana haldusalade vähest koostööd, mis killustab niigi nappe ressursse ja takistab ühiste prioriteetideni jõudmist. Tugevat koordineerimist eeldab ka kitsas ajaraam, milles sageli otsuseid teha tuleb. Partnerid ootavad, et ministriumid teeksid valdkondade strateegiliste eesmärkide seadmisel, meetmete väljatöötamisel ja kaasamisel oluliselt rohkem koostööd. Ühe koostööd soodustanud lahendusena saab välja tuua majanduse valdkondliku komisjoni ühist juhtimist. Partnerid, kes on osalenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi ühiselt juhitud majanduse valdkondlikus komisjonis, täheldavad kaasjuhtimise positiivset mõju koostööle ja arusaamade ühtlustumisele.

**Valdkondlike
komisjonide
potentsiaal
kaasamisformaadina
on alakasutatud**

123. Oluline formaadiuendus aastateks 2014–2020 oli valdkondlike komisjonide (VK) loomine. See kandis muuhulgas eesmärki edendada ministriumides kaasamise kultuuri³², kuivõrd struktuuritoetuste seaduse kohaselt tuleb komisjonide töösse kaasata partnerorganisatsioone. Partnerid peavad VK-des osalemist oluliseks võimaluseks olla vastava valdkonna arutelude juures, kuid vaid kolmandik neist peab seda sisukaks osalemisviisiks. Ankeetküsitlus ning intervjuud Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna valdkonnanõunikega viitavad VK-de kaasamispraktika ebaühtlusele. Riigieelarve osakonnal puudub terviklik pilt, kuidas valdkondlikes komisjonides partnerite kaasamine toimub. Et tugevdada valdkondlike komisjonide rolli kaasamisformaadina, oleks soovitatav anda konkreetsemaid suuniseid valdkondlike komisjonide tööle, täpsemalt defineerida nõuded partnerite kaasamisele ja soovitud aruteluformaatide osas. Miinimumina võiksid valdkondlikud komisjonid leppida partneritega kokku kaasamise kavas ja protseduurides, järgida kaasamise hea tava põhimõtteid ja korraldada komisjoni koosolekuid eelkõige arutelukohtumiste formaadis. Ankeetküsitluses väljendas mitu ministriumi ka soovi vahetada infot teiste VK-dega eelkõige kohtumiste ja heade praktikate jagamise kaudu. Selleks oleks soovitatav luua VK-de koordinaatorite koostöövõrgustik ning leppida kokku kogemuste vahetamise formaatides.

124. Partnerite ja teiste ametkondade jaoks peaks olema selge, kuidas iga VK töötab ja millistel alustel on partneritel võimalik osaleda. Selleks oleks soovitatav avaldada veebis VK-de liikmete nimekirjad, peamised ülesanded ja töökord, koosolekute päevakavad, protokollid ja arutelu all olevad dokumendid. Täna ükski VK sellist infot avalikustanud ei ole. Hea näide sedalaadi info esitamise viisist on ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 seirekomisjoni veebileht.

**Organisatsioonidel
napib
osalemisvõimekust**

125. Kuna paljudel huvigruppidel ei ole palgalist meeskonda, tunnetavad nad teravat ressursipuudust ning ootavad, et riik pööraks suuremat tähelepanu partnerite institutsionaalse võimekuse tõstmisele. Ministriumide sõnul on partnerite võimekust tõstetud enamasti infoürituste formaadis, kuid vabaühendused peavad märksa olulisemaks, et riik tunnustaks neid väärtuslike partneritena ning arendaks valdkonna esindusorganisatsioonidega pikaajalist strateegilist partnerlust.³³ Kahepoolselt tulusa partnerluse arendamiseks oleks ministriumidel soovitatav korraldada koostööd võtmepartneritega mitmeaastaste lepingute kaudu, milles lepatakse kokku ühistes eesmärkides, tegevustes ja koostööviisides. Sellega peaks kaasnema rahaline tugi, mis võimaldaks partneril palgata ministriumiga sisulist koostööd arendav töötaja, kes suudaks vahendada ka organisatsiooni liikmetelt ja võrgustikelt saadud sisendit. Kuna sedalaadi

³² Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikega 12.12.2018.

³³ Seda toodi fookusgruppides jõuliselt esile, kuid sama on ilmnenu ka teistes uuringutes (nt Balti Uuringute Instituut, Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arendamiskeskus, Turu-Uuringute AS (2019). Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020 vahehindamine, avaldamisel; Käger, M., Lauring, M., Pertšjonok, A., Kaldur, K., Nahkur, O. (2019). Vabatahtlikus tegevuses osalemise uuring 2018. Balti Uuringute Instituut. Kättesaadav: <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Vabatahtlikus-tegevuses-osalemise-uuring-2018.pdf>.)

partnerlus toetab kaasamist laiemalt, ei ole mõistlik korraldada seda kitsalt EL-i vahendite protsessi raames.

126. Võimekuse tõstmiseks on soovitatav jätkata ka avaliku sektori ja huvigruppide ühiseid koolitusi ning levitada aktiivselt infot koolitusvõimaluste kohta. Hindamisest tuli välja, et enamik vabaihendusi ei olnud teadlikud võimalusest osaleda prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ tegevuse 12.1.1 raames toimivas koolitusprogrammis³⁴. Samuti võiks jätkuvalt toetada kaasamisprojekte³⁵, mis aitaksid parandada ministeeriumide kaasamisoskusi konkreetse kaasamisprotsessi läbitegemise kaudu. Lisaks soovitame toetada arendusprojekte võtnepartnerite institutsionaalse võimekuse kõrgemale tasemele viimiseks, nt laiendada prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 raames tööandjate ja ametiühingute esindajatele suunatud toetusmeetme sihtrühma ka vabaihenduste katusorganisatsioonidega. Viimaks tuleks partnerite hinnangul rohkem arvestada väiksemate ressurssidega ja väljaspool suuremaid linnu tegutsevate partnerite võimalustega. Käimasolev Eesti 2035 strateegiaprotsess on hea näide – kohtumisi korraldatakse ka väljaspool Tallinna ja Tartut ning minnakse ise kaasatavate juurde. Samuti võiks kaaluda aruteludel osalemise kulude hüvitamist tehnilise abi vahenditest väiksemate ressurssidega organisatsioonidele, mille pakub võimalusena välja Euroopa partnerluse käitumisjuhendi Artikkel 17.
127. **Kokkuvõttes leiti** hindamise käigus, et partnerite kaasamise korraldamisel on valdavalt järgitud EL-i ja Eesti siseriiklikku kaasamisraamistikku. Kaasamise vormid on olnud mitmekesised ja partnerid on rahul osalemisvõimaluste paljususega, kuid peavad probleemiks vähest arvestamist partnerite ettepanekutega, ebapiisavat tagasisidet põhjuste kohta, miks partnerite sisendit ei olnud võimalik arvesse võtta ning liiga lühikesi tähtaegu mahuka arutelumaterjali tagasisidestamiseks. Sügavamateks murekohtadeks on aga valitsusväliste organisatsioonide vähene institutsionaalne võimekus kaasa rääkida, kaasamise järjepidevusetus ning partnerite tunnetus, et ka põhjalike kaasamisprotsesside käigus partnerite ja ametkondade vahel lepitu võib poliitilise otsustamise faasi jõudes kõrvale jääda. Kuna partnerite hinnangul ei puuduta enamik probleeme üksnes kaasamist struktuurivahendite kontekstis, vaid riigi üldist kaasamispraktikat, tuleks ka lahendusi kujundada riigi kaasamispoliitika kui terviku tasandil.
128. Põhjalikum ülevaade hindamise tulemustest kõigi ülaltoodud teemade lõikes on toodud uuringuaruande lisa B.

2.4 Projektivaliku kriteeriumide asjakohasus

129. Valikukriteeriumide hindamise eesmärgiks oli analüüsida kasutusel olevate projektivaliku kriteeriumide ja meetodikate asjakohasust ja tõhusust eesmärgipäraste projektide valikul. Valikukriteeriumide hindamisel lähtuti 34 meetme tegevusest, mis on toodud aruande lisa D.³⁶ Hindamise käigus analüüsiti erinevate rakendusskeemide abil ellu viidavaid meetme tegevusi (avatud taotlusvoorud, investeringute kavad, TART-id). Hindamise raames ei analüüsitud finantsinstrumente.
130. Valikukriteeriumide hindamisel analüüsitud hindamisküsimused jagunesid neljaks teemaplokiks:
- rakendatavate projektivaliku kriteeriumide kooskõla üldiste valikukriteeriumidega ning valikukriteeriumide kaalude mõistlikkus eesmärkide saavutamise seisukohast;

³⁴ SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Poliitikakujundamise oskuste arendamise programm. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/tood/poliitikakujundamise-oskuste-arendamise-programm/>

³⁵ Riigikantselei (2018). Kaasamisprojektid 2015–2020. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>

³⁶ Valimisse kuuluvate meetme tegevuste nimekiri oli ette antud hindamise lähteülesandes.

- rakendatavate valikumetoodikate kooskõla seirekomisjonil kinnitatud üldise valikumetoodikaga ning väljaspool TAT-i või TART-i sätestatud valikumetoodika otstarbekus;
- valikumetoodikate ja -kriteeriumide arusaadavus ning läbipaistvus;
- valikukriteeriumide panus tulemuslike projektide väljavalimisse.

131. Valikukriteeriumide analüüs koosnes kahest osast. Kõigepealt analüüsiti valikukriteeriume ning -metoodikaid meetme tegevuse tasemel ning seejärel kõrvutati lõppenud projektidele antud hindepunkte tegevuste tulemuslikkusega, et uurida, kuidas on konkreetsed valikukriteeriumid aidanud tulemuslikke projekte välja valida. Selleks moodustati valim lõppenud projektidest.

132. Kuna erinevate rakenduskeemide puhul kasutatavad valikusüsteemid võivad küllalt palju varieeruda (sh tulenevalt üldisest valikumetoodikast), on valikukriteeriumide ja -metoodikate analüüs esitatud osaliselt eraldi **rakenduskeemide lõikes**. Rakenduskeemide lõikes on kajastatud kooskõla üldise valikumetoodikaga ning arvestatud üldiste valikukriteeriumidega. Avatud taotlemise puhul on käsitletud eraldi jooksvat ja voorulist taotlemist, kuna nende hindamismetoodikad on mõnevõrra erinevad. Rakenduskeemide üleselt on analüüsitud läbivate teemade käsitlemist, hindamiskriteeriumide arusaadavust ning läbipaistvust, valikumetoodikate sätestamist väljaspool TAT-i või TART-i. Samuti on antud koondvastus hindamisküsimustele ka nende teemade puhul, mida on käsitletud rakenduskeemide lõikes. Lisas F on käsitletud valikusüsteeme rakenduskeemide lõikes ning meetme tegevuste ülesed vastused hindamisküsimustele on toodud allpool.

133. Valikukriteeriumide analüüsi valimisse kuulus 34 meetme tegevust, mis olid ette antud Rahandusministeeriumi poolt. Uuritavate meetme tegevuste hulgas oli kõige rohkem avatud taotlusvoore, aga ka viis TART-i ning neli investeringute kava. Mõnes meetme tegevuses oli kasutusel mitu rakenduskeemi (Tabel 5).

Tabel 5 Valikukriteeriumide analüüsi valimi jaotumine rakenduskeemide ja RA/RÜ-de lõikes

RA/RÜ	Meetme tegevusi kokku	Avatud taotlemine	Investeeringute kavad	TART-id
Rakendusasutused				
HTM	5	3	2	1
SOM	4	2	2	2
KKM	5	5	0	0
KUM	5	5	0	0
MKM	11	11	0	0
RM	4	2	0	2
Rakendusüksused				
Innove	3	2	0	3
RTK	6	3	2	2

Archimedes	4	2	2	0
KIK	10	10	0	0
EAS	9	9	0	0
KredEx	1	1	0	0
RIA	1	1	0	0
Kokku	34	28	4	5

Allikas: autorid, Rahandusministeeriumi koostatud valimi põhjal

134. Üldiste valikukriteeriumide kooskõla hindamise puhul on lähtutud dokumendist „ÜKP fondide seirekomisjoni poolt kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele“.³⁷ Üldised valikukriteeriumid on toodud Tabel 6.

Tabel 6 Üldised projektivaliku kriteeriumid

Nr	Üldine projektivaliku kriteerium	Nr	Kriteeriumi hindamine
1	Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele	1.1	Projekti panus meetme eesmärkidesse, sh projekti tulemuste eeldatav ulatus ning vajadusel tulemuste kestlikkus pärast projekti lõppu
		1.2	Projekti panus meetme väljundnäitaja(te) saavutamisse
2	Projekti põhjendatus	2.1	Projekti eesmärgipüstitus on põhjendatud – on olemas probleem, kitsaskoht või kasutamata arenguvõimalus
		2.2	Projekti sekkumisloogika on arusaadav, mõjus – projektis ette nähtud tegevused võimaldavad saavutada planeeritud väljundid ja tulemused. Nende sidusus eesmärkidega ning mõjus on arusaadav, võimalusel innovaatilisi lahendusi soosiv
		2.3	Tegevuste ajakava on realistlik, arvestades mh tegevuste omavahelisi seoseid
3	Projekti kuluefektiivsus	3.1	Ettenähtud tegevused/lahendused on piisavalt kuluefektiivsed planeeritud väljundite/tulemuste saavutamiseks
		3.2	Planeeritud eelarve on realistlik ja mõistlik – on selge, milliste arvutuste ja hinnangute alusel on eelarve kokku pandud ning planeeritud kulud on vajalikud ja mõistlikud; on olemas taotleja võimekus täiendavaid püsikulusid rahastada
4	Toetuse taotleja/saaja (ja partnerite)	4.1	Toetuse taotlejal/saajal (ja partneritel kokku) on kvalifikatsioon, kogemus, jätkusuutlikkus, õiguslikud, organisatsioonilised või tehnilised eeldused viia projekt ellu kavandatud viisil. Võib olla nii vastavus- kui ka valikukriteerium

³⁷ Seirekomisjon 29.01.2015 – <http://www.struktuurifondid.ee/et/seire>

	suutlikkus projekti ellu viia		
5	Projekti mõju läbivatele teemadele (regionaalsele arengule, keskkonnanohiule, võrdsete võimaluste tagamisele, ühtsele riigivalitsemisele või infoühiskonna edendamisele)	5.1	Antud kriteeriumi kasutatakse siis, kui see on asjakohane, arvestades konkreetse meetme iseloomu

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

135. Üldise valikumetoodika kooskõla hindamise puhul on lähtutud dokumendist „Valikumetoodika, mida kohaldatakse kõikidele ÜKP 2014–2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele.“³⁸ RÜ-de poolt rakendatavaid hindamismetoodikaid on võrreldud tulenevalt vastavale skeemile kohalduvast üldisest hindamismetoodikast.
136. Üldine valikumetoodika erineb rakendusskeemide lõikes ning mõnevõrra erinevat valikumetoodikat rakendatakse ka avatud taotlusvoorude puhul voorulistele ning jooksvatele taotlusvoorudele. Seega on avatud taotlusvoore analüüsitud eraldi vooruliste ning jooksvate taotlusvoorude kaupa.
137. Allpool on toodud järelused projektivaliku kriteeriumide analüüsist.
138. **Kuivõrd projektivaliku kriteeriumid on toetuse andmise tingimuste osas kooskõlas üldiste valikukriteeriumidega ning rakenduskavas nimetatud investeerimisprioriteetide spetsiifilise valiku juhtpõhimõtetega iga prioriteetse suuna puhul? Kas läbivate teemadega seotud valikukriteeriume on kohaldatud meetme spetsiifikast lähtuvalt?**
139. Uuritud meetme tegevuste valimi põhjal võib öelda, et valdavas osas rakendatakse toetatavate tegevuste valikul kriteeriume, mis on kooskõlas seirekomisjoni poolt kinnitatud üldiste valikukriteeriumidega. Levinud praktika on see, et hindamismetoodikas lähtutaksegi üldistest kriteeriumidest, mis on omakorda täpsemalt lahti mõtestatud konkreetse tegevuse eripäradest tulenevalt. Ülevaade projektide valikul kasutatavatest valikukriteeriumidest on esitatud Lisas D.
140. Lisa F tabelitest 4, 5 ja 6 on näha, et Archimedes, EAS, Innove ja RTK kasutavad valikukriteeriume, mis ühtivad peaaegu üks ühele üldiste valikukriteeriumidega. KIK kasutab praktikat, kus hindamine põhineb rohkem vastavuse hindamisel ning hindamiskriteeriumide all ei ole kõiki üldisi kriteeriume välja toodud. Näiteks ei ole taotleja suutlikkus hindamiskriteeriumiks MT 7.1.1 puhul ning projekti põhjendatus MT 6.2.1 ja 6.2.2 puhul. Samuti ei ole kuluefektiivsus eraldi hindamiskriteeriumiks MT 6.2.2 puhul. KredExi MT 6.1.1 puhul kohaldatakse samuti vastavuse hindamist TAT-i nõuetele ning eraldi hindamiskriteeriumide rakendamist ei toimu. Taotleja suutlikkus võib vastavalt seirekomisjoni kinnitatud üldistele valikukriteeriumidele olla nii vastavus- kui ka valikukriteerium. Kui teised RÜ-d kasutavad seda hindamiskriteeriumina, siis mitme KIK-i MT ja KredExi MT 6.1.1 puhul on see kajastatud ainult vastavuse all. Analüüsist selgus ka see, et taotleja suutlikkust hinnatakse sageli vaid majandusliku võimekuse kontekstis, samas kui kvalifikatsiooni, jätkusuutlikkust, õiguslikku ja organisatsioonilist võimekust ei ole alati hinnatud.
141. Vooruliste taotluste puhul selgus, et hindeskaalad või lävendid olid kohati seatud väga madalalt, mis võib tuua kaasa riski, et toetust saavad projektid, mis ei aita meetme eesmärki täita. Näiteks MT-s 10.2.1 olid hindamiskriteeriumid sätestatud selliselt, et madalaimale tasemele vastab

³⁸ Seirekomisjon 29.01.2015 - <http://www.struktuurifondid.ee/et/seire>

projekt, mis panustab meetme eesmärki vaid minimaalselt. Selle MT esimene taotlusvoor on lõppenud ning esimeses voorus see risk ei realiseerunud, järgmise vooru toimumine ei ole teada. Siiski tuleks tulevikus jälgida, et skaalad ei oleks liiga madalalt seatud.

142. Teine tähelepanek üldiste valikukriteeriumide osas on see, et tuleb ette meetme tegevusi, mille puhul kasutatakse sõna-sõnalt üldistest valikukriteeriumidest üle võetud sõnastust. Näiteks on MT 8.1.7 puhul kasutusel kriteeriumid „projekti tegevuste ajakava on realistlik“ või „kavandatud tegevused on kuluefektiivsed“ ilma täiendavate selgitusteta nende hindamise aluste kohta. Samuti on näiteks MT 6.2.4 puhul kasutusel kriteerium „taotleja suudab projekti ellu viia“, kuid puudub selgitus, mille järgi seda hindama peaks. Kuigi sellised valikukriteeriumid vastavad üldistele valikukriteeriumidele, ei ole neid piisavalt selgitatud, et pidada neid arusaadavaks ning tagada ühtne hindamine erinevate hindajate poolt. Seega võivad erinevate hindajate hinnangud põhjendamatult varieeruda.
143. Mõnedes RÜ valikumetoodikates esines ka hindamiskriteeriumide ebaselgust ning vastuolusid erinevate hindepunktide tasemetel. 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.

Läbivate teemade kasutamine valikukriteeriumidena

144. Kui teiste valikukriteeriumide osas lähtutakse suurel määral üldistest valikukriteeriumidest, siis projekti mõju läbivatele teemadele on vähekasutatud kriteerium.
145. Projekti mõju läbivatele teemadele (regionaalsele arengule, keskkonnahoiule, võrdsete võimaluste tagamisele, ühtsele riigivalitsemisele või infoühiskonna edendamisele) tuleb kasutada siis, kui see on asjakohane, arvestades konkreetse meetme iseloomu.³⁹ Analüüsitud meetme tegevuste projektide valikul nende panust läbivatesse teemadesse enamasti eraldi valikukriteeriumidena ei käsitleta. Analüüsitud 29 avatud taotlusvooru või investeeringute kavana rakendatud MT-st vaid seitsme puhul on panus läbivatesse teemadesse eraldi hindamiskriteeriumina välja toodud ⁴⁰:
- MT 1.6.2 (AT) – 5% panus regionaalarengusse;
 - MT 4.2.3 (AT) – 10% koondhindest panus läbivatesse teemadesse;
 - MT 2.2.1 (AT) – 2 punkti (18-st) panus infoühiskonda, regionaalarengusse ning võrdsete võimaluste tagamisele;
 - MT 2.5.1 (AT) – 7% panus võrdsete võimaluste tagamisele;
 - MT 10.2.1 (AT) – 10% panus regionaalsesse arengusse;
 - MT 2.4.2 (IK) – 15%/10% võrdsete võimaluste tagamine;
 - MT 12.3.1 (AT) – 4% mõju infoühiskonna läbivale teemale ja veel kolmele läbivale teemale.
146. Lisaks hinnatakse MT 5.4.3 ja 5.4.4 puhul kriteeriumi „projekti ettevalmistuse kvaliteet“ all ühe aspektina teiste hulgas seda, mil määral projekti abil rajatav objekt on kasutatav kõigile selle objekti kasutajarühmade poolt (vastavalt universaalse disaini põhimõtetele). Samuti kohaldatakse näiteks KredExi kortermajade renoveerimise toetuste puhul kõrgemat toetuse

³⁹ „ÜKP fondide seirekomisjoni poolt kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele“.

⁴⁰ TART-ide puhul on kooskõla üldiste valikukriteeriumidega kirjeldatud seletuskirjas ning eraldi hindepunktide andmist ei toimu.

määra Ida-Virumaa taotlejatele, millega tuuakse sisse regionaalse arengu erisus. Enamik meetmeid panust läbivatesse teemadesse arvesse ei võta, v.a siis, kui see on seotud panusega meetme eesmärkide täitmise, mis on eraldi valikukriteerium. RA-de ja RÜ-de sõnul tuleneb projektide mõju läbivatele teemadele üldjuhul meetme ülesehitusest ja toetatavate tegevuste iseloomust, mistõttu puudub vajadus läbivaid teemasid puudutavaid hindamiskriteeriume eraldi rakendada. Kuna üldised valikukriteeriumid näevad ette, et läbivad teemad peaksid olema rakendatud ainult seal, kus see on asjakohane, ei saa väita, et projektide valikul kasutatavad valikukriteeriumid oleksid vastuolus üldiste valikukriteeriumidega. Siiski leiame, et läbivate teemade võimendamise potentsiaal oleks oluliselt suurem, kui läbivaid teemasid käsitlevaid hindamiskriteeriume sagedamini rakendataks. Seega tuleks nende kasutamist rohkem julgustada ning määrata selgemalt, millisel juhul on selle kriteeriumi kasutamine kohustuslik ning millisel juhul mitte. Hetkel võimaldab üldistes valikukriteeriumides toodud sõnastus kõnealust kriteeriumi lihtsasti vältida.

147. Millised on ettepanekud üldiste valikukriteeriumide ja meetodika täiendamiseks, kärpimiseks või muutmiseks?

148. Üldine valikumetoodika ja valikukriteeriumid on üles ehitatud paindlikult, mis võimaldab neid tõlgendada ja kohendada lähtuvalt konkreetse tegevuse eripärast. Seega on antud RA-dele ja RÜ-dele vabad käed konkreetsete valikumetoodikate ja -kriteeriumide seadmiseks. Üldise valikumetoodika ja -kriteeriumide osas võib anda järgmised soovitusel:

- **Täpsustada üldist valikumetoodikat TART-ide puhul.** Üldine valikumetoodika on TART-ide puhul sõnastatud väga üldsõnaliselt. See näeb ette, et käskkirja eelnõu kooskõlastamisel tuleb veenduda, et tegevused on üldiste valikukriteeriumidega kooskõlas ning sellekohane hinnang tuleb lisada seletuskirja. Samuti on sätestatud, et kui toimub toetuse edasiandmine, tuleks lähtuda avatud taotlusvooru valikumetoodikast. Soovitame täpsustada TART-idele kehtivat valikuprotsessi, et tegevuste valimisele oleks seatud konkreetsem raamistik.
- **Täpsustada üldistes valikukriteeriumides läbivatesse teemadesse panustamise osa (st täpsustada seirekomisjonil kinnitatud juhendit), sh sätestada selgemalt, millisel juhul on selle kriteeriumi kasutamine kohustuslik.** Hindamine näitas, et panus läbivatesse teemadesse leiab valikukriteeriumides harva kajastust. Kuna üldistes valikukriteeriumides on sätestatud, et seda kriteeriumi tuleks kasutada siis, kui see on asjakohane, on seda enamasti tõlgendatud mitte-asjakohasena. Kuna antud hindamiskriteeriumi kasutamise kaudu saaks panust läbivatesse teemadesse enam soodustada, soovitame üldistes valikukriteeriumides täpsustada, kas ja millisel juhul selle kriteeriumi rakendamine võiks asjakohane olla (st määrata selgemalt, millistel juhtudel on see kriteerium kohustuslik). Samuti soovitame RA/RÜ-dele paremini kommunikeerida läbivate teemade hindamiskriteeriumina kasutamise olulisust.
- **Lisada säte valikukriteeriumide selgitamise vajalikkuse kohta.** Kuna üldiste valikukriteeriumide sõnastus on üldsõnaline, on oluline, et TAT-is või RÜ valikukriteeriumides oleks ära toodud piisav selgitus valikukriteeriumide kohta, et hindajatel oleks üheselt selge, kuidas valikukriteeriume hinnata. Enamiku MT-de puhul on seda ka tehtud, kuid hindamise valimis leidis üksikuid MT-sid, mille puhul ei olnud kriteeriume täiendavalt selgitatud. Sellisel juhul on risk, et hindamisel tõlgendavad erinevad hindajad neid kriteeriume erinevalt. Seega soovitame kaaluda, kas lisada üldisesse valikumetoodikasse või valikukriteeriumide kirjeldusse säte valikukriteeriumide lähema selgitamise vajalikkuse kohta (st viia see sisse seirekomisjoni poolt kinnitatud valikukriteeriumite meetodika juhendisse).
- **Taotlejate hindamisprotsessi kaasamise ja hindajate juhendamise heade praktikate levitamine.** Hindamise käigus selgus mitmeid häid praktikaid, kuidas taotlejaid on hindamisprotsessi kaasatud (nt infopäevad, eelnõustamine, taotlejate osalus hindamiskomisjoni koosolekutel). Samuti on häid praktikaid selle kohta, kuidas tagada

hindajate ühtne arusaam hindamiskriteeriumidest, et välistada erinevast käsitusest tulenev varieeruvus hindepunktides (nt hindajate koolitused). Soovitame need head praktikad RÜ-de-üleselt kaardistada ning levitada neid nii üldist valikumetoodikat kui ka -kriteeriume kajastavate dokumentide lisade või eraldiseisvate dokumentidena.

149. Lisaks üldist valikumetoodikat ja -kriteeriume puudutavatele ettepanekutele esitame järgmised soovitusel ka konkreetsete valikumetoodikate parandamiseks:

- **Lihtsustada investeringute kavade puhul kaheastmelist taotlemise protsessi vähendades võimalusel etappides esitatavat dokumentatsiooni.** Kõikides uuritud MT-des, v.a MT 2.4.2 teises voorus, oli taotlemine kaheastmeline. See tähendab, et esimeses etapis esitasid taotlejad investeerimisettepanekud, mida hinnati valikukriteeriumide lõikes. Teises etapis pidid positiivse otsuse saanud esitama taotluse uuesti, mida enam ei hinnatud, kuid mille puhul kontrolliti vastavust investeringute kavale ning toetuse andmise tingimustes sätestatud taotleja (ja partneri) ja taotluse nõuetele. Sellise kahekordse kontrolliga kaasneb täiendav töö nii taotlejatele kui ka menetlejatele ning pikk menetlusaeg. Seega soovitame kaaluda investeringute kavade puhul taotlemisprotsessi lihtsustamist hinnates ümber vajadust kogu esimeses etapis esitatud dokumentatsiooni teises etapis uuesti esitada.
- **Soovitame RÜ-del teha voorulise taotlemise puhul perioodiliselt analüüse hindepunktide toimivuse osas.** Selle käigus võiks uurida, milliste kriteeriumide korral on koondhindepunktidesse sisse tulnud peamised erisused ning kas nende põhjal valiku tegemine on olnud põhjendatud. Valikukriteeriumide analüüsist nähtus, et kasutusel on kriteeriume, kus hinnangud projektide vahel eeldatavasti kuigi palju ei varieeru (kui projekt on vastavaks tunnistatud, on levinud ühesuguste hindepunktide andmine). Seega võib pingerida moodustuda üksikute kriteeriumide põhjal, mis ei pruugi olla kõige olulisemad.
- **Soovitame jälgida, et hindedkaalad ja lävendid oleksid piisavalt kõrged selleks, et vältida riski selliste projektide rahastamiseks, mis meetme tegevuse eesmärkidesse ei panusta.** Näiteks MT 10.2.1 puhul kasutusel olnud valikukriteeriumides oli skaala 1–3 madalaim tase sõnastatud selliselt, et tegevusi ei peaks üldse rahastama (tegevused on vaid vähesel määral põhjendatud ning panustavad meetme eesmärkidesse minimaalselt). Samas, kuna puudus ka lävend, oleks madalama konkurentsi korral võinud potentsiaalselt saada rahastust projektid, mille mõju meetme eesmärkidele on kaheldav. Samuti selgus lävendite puhul, et kui lävend oli seatud ainult koondhindele, võiks teatud juhtudel toetust saada ka projekt, mis on ühes kriteeriumis väga nõrk. Näiteks MT 5.2.4 puhul rakendatakse koondhinde lävendit 2,75 ning kõiki kriteeriume hinnatakse skaalal 1–4. Võttes arvesse kriteeriumide kaalu, on võimalik, et lävendi ületaks ka projekt, mille puhul hinnang meetme eesmärkide saavutamisele on 1, mis on väga madala mõjuga projekt. RÜ kinnitusel pole seda praktikas ette tulnud, kuna sellised projektid välistatakse juba vastavuskontrolli raames. Samas leiame, et riski maandamiseks tuleks kriteeriumide ja skaalade seadmisel selline võimalus igas konkreetses voorus läbi analüüsida, tuvastamaks, kas üksiku kriteeriumi kehvade hindudega on siiski võimalik toetust saada. Kui selline olukord peaks ette tulema, saab kasutada lävendeid üksikute kriteeriumide osas. See on eriti oluline voorulise taotlemise ja madala taotlemisaktiivsusega voorude puhul.

150. **Kuivõrd TAT-i või RÜ tasandil määratud valikumetoodika on kooskõlas seirekomisjoni kinnitatud üldise valikumetoodikaga?**

151. Seirekomisjoni kinnitatud üldine valikumetoodika erineb rakendusskeemide lõikes, mistõttu on seda ka eraldi peatükkides analüüsitud (vt Lisa E).

152. **Avatud taotlusvoorude** puhul ilmnes, et taotlusvoorude valikumetoodikad võivad tulenevalt konkreetsete tegevuste eripäradest olulisel määral erineda. Jooksva taotlemise puhul kasutatakse nii hindepunktidel põhinevat lävendit kui ka TAT-i tingimustele vastavat lävendit (st hindepunkte ei anta). Vooruliste taotluste puhul tuleb kõikidele taotlustele anda

hindepunktid ning moodustada paremusjärjestus. Siiski erinevad hindamissüsteemid ka voorulise taotluse puhul selles osas, et vaatamata hindepunktide andmisele on mõnedes voorudes pandud rohkem rõhku eksperthinnangule ning teistes vastavuse hindamisele (erinevate tasemete puhul antakse erinevaid hindepunkte). Võib üldistavalt öelda, et RÜ-de siseselt on praktikad erinevate MT-de hindamisel enamasti sarnased.

153. Vaatamata erinevatele praktikatele on uuritud MT-de valikumetoodikad üldise valikumetoodikaga suures osas siiski kooskõlas (st hindamine toimub vastavalt üldises valikumetoodikas toodud nõuetele). Ühe tähelepanekuna võib välja tuua selle, et kõikides jooksvates voorudes ei ole sätestatud käitumisreegleid, kuidas võrdsete tulemustega taotluste vahel valida. Praktikad pole see siiski probleemiks kujunenud, kuna taotlusi hinnatakse nende laekumise järjekorras. Siiski näeb üldine valikumetoodika ette ka võimaluse liisusheitmiseks või eraldiseisva kriteeriumi rakendamise, mistõttu tuleks see käitumisreegel TAT-is ja/või RÜ hindamismetoodikas sõnastada. Teiseks võib välja tuua selle, et kuigi lävendi seadmine ei ole voorulise skeemi puhul kohustuslik, oleks see mitmes KIK-i meetmes, kus seda seni ei kasutata, siiski asjakohane.
154. **Investeeringute kavade koostamise** puhul tuleb investeerimisettepanekute hindamisel seirekomisjoni kinnitatud hindamismetoodika järgi rakendada üht avatud taotlemise valikumetoodikat – kas avatud jooksvat või voorulist taotlemist. Kõikides valimi MT-des rakendati voorulist taotlemist, st investeerimisettepanekutest moodustati koondhinnete põhjal paremusjärjestus ning investeeringute kavasse kanti enim hindepunkte saanud ettepanekud rahastamise eelarve piires. Analüüsist järeldus, et kõik seirekomisjoni kinnitatud metoodika põhimõtted olid uuritud investeeringute kavade ettepanekute hindamisel täidetud, v.a maksimaalse hindepunktide kõikumisvahemiku sätestamine Archimedese MT-de puhul, mis ei omanud hindamisel siiski olulist tähtsust.
155. **TART-ide** puhul on üldine valikumetoodika üldsõnaline ning sõnastab vaid, et TART-i koostamisel veendutakse, et toetatavad tegevused on vastavuses üldiste valikukriteeriumidega ning sellekohane hinnang tuleb lisada ka seletuskirja.⁴¹ Kõikide uuritud TART-ide puhul sisaldus sellekohane selgitus käskkirja seletuskirjas. Kooskõla valikukriteeriumidega peetakse silmas TART-i väljatöötamisel selle koostaja poolt ning mõnede TART-ide puhul (nt 5.4.2) rakendatakse teatud osas ka kriteeriumidele vastavuse hindamist (tegevuskavade koostamisel). Üldine valikumetoodika näeb ette, et juhul, kui TART-i rakendamiseks antakse toetust edasi, tuleb selle käigus jälgida avatud taotlusvoorule kehtivat üldist valikumetoodikat. Seda on rakendatud ka kõikide uuritud MT-de puhul, juhul kui toetust edasi antakse. Seega võib hinnata, et TART-ide puhul eksisteerib kooskõla üldise valikumetoodikaga.
156. **Kas valikumetoodika sätestamine väljaspool TAT-i õigusakti on otstarbekas ja mis riske see võib kaasa tuua?**
157. **Avatud taotlusvoorude** puhul on valikumetoodikat kirjeldatud ministri määrusega kinnitatud toetuse andmise tingimustes. Levinud praktika on see, et lisaks määrusele on RÜ-l ka eraldi valikumetoodika, mis peab olema kooskõlas määrusega ning eelnevalt RA-ga kooskõlastatud. Antud hindamise raames analüüsitud meetme tegevuste näitel on näha, et kasutusel on erinevad praktikad valikumetoodikate sätestamise osas (Tabel 7). EAS on koostanud lisaks TAT-i määrusele põhjaliku valikumetoodika dokumendi iga meetme tegevuse kohta eraldi. RÜ valikumetoodika täpsustab toetuse andmise protseduuri ning selgitab valikukriteeriume. Lisaks määruses toodud valikukriteeriumidele on RÜ valikumetoodikates mõne meetme tegevuse puhul välja toodud ka alakriteeriumid koos kaaludega. Samamoodi on Archimedesel põhjalikud RÜ hindamisjuhendid ning RTK puhul RÜ hindamismetoodikad, mis kirjeldavad nii hindamise protseduuri kui ka selgitavad lähemalt kõiki hindamiskriteeriume ning hinnangu andmise skaalasid. RIA poolt rakendatava MT 12.3.1 puhul täpsustab RÜ valikumetoodika hindamisprotseduuri, kuid ei määratle lähemalt valikukriteeriume TAT-iga võrreldes.

⁴¹ Valikumetoodika, mida kohandatakse kõikidele ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames rakendatavatele meetmetele.

158. Innoves on koostatud töökord avatud taotlusvoorude korraldamiseks, mis kirjeldab tööprotsesse taotluste menetlemisel. Töökorra lisa hindamislehed kirjeldavad TAT-is esitatud valikukriteeriume.
159. KIK-i tegevuste puhul on RÜ kehtestanud eraldi taotluste menetlemise korra (eraldi MT-de kohta), mis täpsustab pigem taotluste menetlemise tehnilist poolt, mitte niivõrd sisulisi hindamismetoodikaid või -kriteeriume. Mõnede KIK-i MT-de puhul sisaldavad selle korra lisa paiknevad toetuse hindamise kontroll-lehed (MT 4.3.1, 4.2.3) täiendavaid selgitusi hindamiskriteeriumide sisu ja skaalade kohta. Teiste meetme tegevuste puhul lähtutakse määruses või selle lisa toodud kriteeriumide hindamisest (näiteks MT 6.1.2 ja 6.2.2 põhjalikum hindamiskriteeriumide kirjeldus koos skaalade selgitusega on määruse lisa). KIK-i meetmete puhul on RÜ valikumetoodikad veebilehel osaliselt avalikustatud (mitte kõigi MT-de puhul, st esineb vastuolu taotluste menetlemise määruse §7 lg 2-ga.). RÜ sõnul jagatakse hindamiskriteeriumide rakendamise kohta infot infopäevadel või muus taotlejate nõustamise formaadis. Juhul kui on olnud vaja määrust tõlgendada, on see avalikustatud KIK-i veebilehel.
160. Vastupidiselt levinud praktikale lähtutakse SA KredExi korterelamute renoveerimistoetuste puhul määruses toodud hindamismetoodikast ning eraldi täpsustavat dokumenti RÜ tasandil pole koostatud. Määruses on nimetatud konkreetset tingimused, millele taotleja peab vastama, ning kuna eraldi hindepunkte ei anta, pole RÜ sõnul olnud vaja hindamismetoodikat täpsustada.
161. **TART-ide** puhul on toetuse andmise tingimused kinnitatud ministri käskkirjaga. Kuna kõnealuse rakendusskeemi puhul on toetatavad tegevused käskkirjaga määratud, ei toimu selle rakendamise käigus sarnaselt avatud taotlemisega enam valikuprotsessi. Seega tehakse valik toetuse kasutamise osas juba enne käskkirja koostamist. Erandiks on siin MT 5.4.2, kus iga-aastaseid projektitaotlusi hinnatakse valikukomisjoni poolt ning on koostatud eraldi RÜ valikumetoodika.
162. **Investeeringute kava** rakendusskeemi puhul toimub projektide sisuline valik enne investeeringute kava kinnitamist. Investeeringute kava koostamist ning toetuse andmist reguleerib ministri määrus. Archimedese puhul täpsustab hindamismetoodikat ja -kriteeriume RÜ hindamisjuhend, mis oli taotlemise hetkel ka RÜ veebilehel avalikustatud. Samamoodi on RTK puhul olemas ja avalikustatud RÜ hindamismetoodika, mis kirjeldab investeeringute kava valikukriteeriume ning hindepunktide andmist.

Tabel 7 Valikumethodika aluseks olevad dokumendid (valikumethodika sätestamine väljaspool TAT-i või käskkirja)

RÜ	RS	RÜ valikumethodika olemasolu		Valikumethodika avalikustamine RÜ kodulehel
Innove	AT	JAH	RÜ toetuse andmise töökord (kirjeldab tööprotseduure), mille lisaks oleval hindamislehel on kirjeldatud TAT-is esitatud valikukriteeriume	OSALISELT*
	TART	N/A	Eraldi valikuprotseduuri ei toimu, tegevused TART-is	N/A
RTK	AT	JAH	RÜ hindamismethodika, mis kirjeldab valikukriteeriume ning hindepunktide andmist	JAH
	IK			
	TART (5.4.2)	JAH	RÜ valikumethodika, mis kirjeldab valikukriteeriume ning hindepunktide andmist	JAH ⁴²
	TART (12.1.2)	N/A	Eraldi valikumethodika puudub	N/A
Archimedes	AT	JAH	RÜ hindamisjuhend	JAH
	IK	JAH	RÜ hindamisjuhend	JAH ⁴³
KIK	AT	JAH/EI	Kõikide MT-de puhul on olemas RÜ taotluste menetlemise kord (käsitseb pigem tööprotseduuri, mitte hindamise sisu). Kuna osade MT-de puhul on valikumethodika olemas määruse lisas, puudub vajadus eraldi RÜ valikumethodika järele. Nende MT-de puhul, kus valikumethodikat pole määruse lisas täpsustatud, lähtutakse kontroll-lehtedel ära toodud selgitustest. Kohati KL-idel kriteeriumide selgitused puuduvad	OSALISELT
EAS	AT	JAH	RÜ valikumethodika, mis kirjeldab valikukriteeriume ning hindepunktide andmist	JAH ⁴⁴
KredEx	AT	EI	Valikumethodikat väljaspool TAT-i pole	N/A
RIA	AT	JAH/EI	RÜ valikumethodika, mis kirjeldab hindamisprotseduuri. Ei täpsusta valikukriteeriume	JAH

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

Allikas: Hindajate analüüs RÜ valikumethodikate ja veebilehtede analüüs RÜ intervjuude alusel

⁴² Hindamise hetkel (03.04.2019 seisuga) MT 5.4.2 puhul RTK lehel avalikustatud ainult käimasoleva taotlusvooru valikumethodika. Varasemate tegevuste kohta info puudub, kuna selle tegevuse rakendamine läks üle EAS-ilt RTK-le ning pole teada, kas see oli varem EAS-i lehel avalikustatud.

⁴³ RÜ kinnitusel oli hindamisjuhend avalikustatud taotlemise hetkel. Hindamise läbiviimise hetkel 01.04 seisuga seda üleval pole, seetõttu oleme lähtunud RÜ väidetest.

⁴⁴ Hindamise hetkel (04.03.2019 seisuga) ei olnud veebilehel kättesaadav vaid „Väikesadamate võrgustiku väljaarendamise toetuse“ hindamismethodika, kuna toetuse andmine selle meetme tegevuse alt oli lõpetatud. EAS-i kinnitusel oli methodika veebilehel üleval siis, kui toetust taotleti ja anti.

163. Tabelis 7 on näha, et praktikad valikumetoodika sätestamise osas varieeruvad RÜ-de lõikes. Kokkuvõttes võib öelda, et valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT-i õigusakti võib olla otstarbekas tulenevalt konkreetse tegevuse sisust. Eelkõige on see mõistlik selliste tegevuste puhul, kus projekte sisuliselt hinnatakse ja kõrvutatakse ning kus eksperthinnangu komponent on suurem. Peamiselt vastavusel põhinevate valikumetoodikate (nt infrastruktuuri investeeringud) puhul on vajadus eraldi RÜ valikumetoodika järele väiksem.
164. RÜ valikumetoodikate eelis on see, et on võimalik tagada parem arusaamine valikukriteeriumidest ning hindamisskaaladest, sh ka ühtlasemad hinnangud hindamiskomisjonidelt. Väljaspool TAT-i seatud valikumetoodikad võimaldavad meetoodika detailsemalt lahti kirjutada ning seda täpsustada, mis peaks tagama ühtlasema hindamise. Samuti võib täpsustatud hindamismetoodikate kasutamine suurendada arusaadavust taotleja jaoks, kuna üldiselt on tegemist lihtsamini loetava dokumendiga kui TAT. Valikumetoodikad on tavaliselt avalikustatud RÜ veebilehel. Positiivsena saab välja tuua ka seda, et valikumetoodikaid on võimalik enne igat taotlusvooru paindlikumaks muuta, kui selleks peaks näiteks varasema kogemuse põhjal vajadus ilmnema (kooskõlastades RA-ga).
165. Peamised riskid valikumetoodikate sätestamisel väljaspool TAT-i:
- Võimalikud vastuolud TAT-i ning valikumetoodika osas – selle riski maandamiseks on ette nähtud RÜ valikumetoodika kooskõlastamine RA-ga. Antud hindamisest ei selgunud, et hindamismetoodikates oleks põhimõttelisi vastuolusid üldiste valikumetoodikate ja -kriteeriumidega.
 - Valikumetoodika erinev mõistmine hindajate poolt – valikumetoodikad on enamasti detailsemad kui määruses toodud informatsioon, kuid siiski võib ette tulla, et hindajad mõistavad RÜ valikumetoodikaid erinevalt, mistõttu ka hinded varieeruvad. Selle riski maandamiseks kasutavad mitmed RÜ-d hindajate ühtset juhendamist valikumetoodikate osas (nt EAS-i MT-de puhul peavad hindajad eelnevalt läbima vastava koolituse).
 - Valikumetoodika läbipaistmatus – see võib esineda juhul, kui RÜ rakendab oluliselt täpsemat valikumetoodikat kui TAT-is ning ei ole seda taotlejatele avalikustanud (vastavalt taotlemiste määruse §7 lg 2-le tuleb valikumetoodikad avalikustada). Enamik RÜ-sid valikumetoodikad oma veebilehel kättesaadavaks teinud ja/või rakendatakse taotlejate eelnõustamist.
166. **Kokkuvõtvalt** võib öelda, et valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT-i on teatud tegevuste puhul õigustatud ning seda kasutatakse väga sageli. Samas ei saa üldistada, et valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT-i oleks vajalik iga toetuse puhul, kuna see vajadus sõltub suuresti meetme eripärast ning TAT-is esitatud valikumetoodika ja -kriteeriumide kirjelduse põhjalikkusest. Näiteks infrastruktuuri projektide puhul, kus hindamine toimub peamiselt määruses toodud nõuetele vastavuse kontrollimisena, ei ole detailne lisametoodika tingimata vajalik. Samuti puudub vajadus eraldi RÜ meetoodika järele, kui valikukriteeriumid on TAT-i lisas piisavalt detailselt välja toodud.
167. **Kuivõrd on TAT-is määratud erinevate valikukriteeriumide kaalud eesmärkide (meetme eesmärk meetmete nimekirjast) saavutamise seisukohast mõistlikud?**
168. Üldine valikumetoodika näeb ette, et hindepunktide kasutamisel tuleb määrata valikukriteeriumide osakaal, mida on ka kõikide MT-de puhul kasutatud, kui on tegemist hindepunktidega. Hindamisest selgus, et kõikide uuritud MT-de valikukriteeriumide osakaal oli põhjendatud, määratud vastavalt kriteeriumi olulisusele ja üldjuhul MT spetsiifikale vastav. Enamiku MT-de puhul hinnati kõige suurema kaaluga projekti vastavust meetme eesmärgile ning kõrgemaid hindepunkte anti ka projekti põhjendatusele. Mõju meetme eesmärkide saavutamisele andis olulist kaalu ka olukordades, kus taotluste hinded olid võrdsed. Enamikus MT-des eelistatakse võrdsete tulemuste korral projekti, mis panustab meetme eesmärkide saavutamisse enam.

169. Enamasti on ka RÜ-d kriteeriumide osakaaluga rahul ning ei nähta vajadust nende muutmiseks. Pigem täpsustatakse hindamist alakriteeriumidega ning vajadusel lisatakse osadele alakriteeriumidele kaalu juurde ja osadel võetakse seda vähemaks, ilma et üldkriteeriumi osakaal muutuks.
- 170. Kas projektide valikumetoodika ja -kriteeriumid on hindajate hinnangul arusaadavad ja läbipaistvad?**
171. Projektivaliku kriteeriumide läbipaistvuse tagamisel on oluline, et valikumetoodikad ja -kriteeriumid oleksid taotlejatele teada. Levinud praktika on see, et RÜ-d on lisaks TAT-ides toodud infole täpsustanud valikusüsteeme oma valikumetoodikates. Enamasti annavad need dokumendid detailsemat infot projektide valikusüsteemide kohta, sh kirjeldavad kriteeriume ning seavad mõnel juhul ka alakriteeriume, mida TAT-is pole. Läbipaistvust aitab tagada see, et need metoodikad on üldjuhul ka RÜ-de kodulehel avalikustatud⁴⁵, v.a mõned erandid, mis on ära toodud tabelis 7. Positiivse praktikana rakendavad mõned RÜ-d (nt EAS, KIK) taotlejate eelnõustamist ning korraldavad infopäevi, sh hindamiskriteeriumide tutvustamiseks. Soovitame neid praktikaid laiemalt levitada ning innustada RÜ-sid neid laiemalt kasutama.
172. Läbipaistvuse seisukohast on oluline ka tulemuste piisav põhjendamine, eelkõige mitte-rahastamise otsuse saanud taotlejatele. Põhjendatuse ja läbipaistvuse aitab tagada ka rahuldamata jätmise otsusele eelnev ärakuulamine. Läbiviidud intervjuudel kinnitasid RÜ-d, et ei ole olnud voorusid, kus taotlejad oleksid esitanud vaide tulenevalt otsuse põhjendamata jätmisest. Seega võib ka rahastamisega seotud otsused hinnata läbipaistvaks.
173. RÜ-de hinnangul ei ole ka hindamiskriteeriumidel või hindamiskomisjoni liikmetel olnud raskusi hindamismetoodikast ja -kriteeriumidest arusaamisega. Ühtse arusaama tagamiseks korraldatakse ka hindajate koolitusi ning arutatakse hindamiskriteeriume hindamiskomisjonide koosolekutel. Teatud MT-de puhul leidsid RÜ-d (nt EAS ja KIK), et metoodika võiks olla lihtsustatum (sh vähem kriteeriume ja alakriteeriume), kui tegemist oli väiksemahulise toetusega. Näiteks innovatsiooniosaku puhul pidas EAS alakriteeriumide kasutamist projektide väiksust arvestades ebavajalikuks. Liigne detailsus võib takistada ülevaate saamist projektist kui tervikust ning põhjustada väiksemate toetuste puhul ebamõistlikku koormust.
174. Ka valikukriteeriumide hindajate hinnangul võib valikumetoodikad ja -kriteeriumide läbipaistvuse hinnata heaks. Enamiku MT-de puhul on kriteeriume kirjeldatud piisava detailsusega ning on lihtsasti arusaadav, milline hindepunkt tuleks konkreetsele valikukriteeriumile anda. Siiski esineb ka üksikuid ebatäpsusi ning vastuolusid.
175. Näiteks on MT 8.1.7 puhul kasutusel üldistest valikukriteeriumidest sõna-sõnalt üle võetud kriteeriumid, mida pole täiendavalt lahti mõtestatud. Näiteks „Projekti tegevuste ajakava on realistlik“ või „Kavandatud tegevused on kuluefektiivsed“ ilma täiendavate selgitusteta nende hindamise aluste kohta. Selliseid kriteeriume ei saa pidada arusaadavaks, kuna neid võib erinevalt sisustada ja mitmeti tõlgendada.
176. Mõnedes RÜ valikumetoodikates esines ka hindamiskriteeriumide ebaselgust ning vastuolusid erinevate hindepunktide tasemetel. 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.
177. RTK MT-s 2.4.2 olid hindamiskriteeriumid väga põhjalikult ja detailselt lahti kirjutatud. Hindamisel andsid enim kaalu objektiivsed, faktidel põhinevad kriteeriumid. Kõik antavad

⁴⁵ Nõutud ka vastavalt taotluste menetlemise määruse § 7 lg 2.

punktid olid täpselt lahti seletatud. Ühtegi vahepealset, põhjendamata hinnangut ei olnud. Lisaks oli hindajatele antud iga alakriteeriumi kohta konkreetne allikas, kust saada hindamiseks infot. Sellega tagati, et kõiki taotlusi hinnati võrdsetel alustel.

178. Kas konkreetseid valikukriteeriume kasutades on meetme eesmärki arvestades valitud välja kõige tulemuslikumad projektid?

179. Selle hindamisküsimuse puhul võrreldi lõpetatud projektide valimi alusel projektide lõpparuannetes kajastatud tulemuslikkuse hinnangut projektivalikul antud hinnangutega. Kuna projektide tulemused meetme eesmärkide osas ei pruugi avalduda kohe pärast projektide lõppu, ei anna lõpparuannete info täielikku pilti tegevuste tulemustest. Seega koguti lisaks veel RA-de ja RÜ-de hinnanguid selle kohta, kuidas on valikukriteeriumid aidanud tulemuslikke projekte välja valida ning kas teistsuguste kriteeriumide rakendamisel oleks jõutud parema tulemuslikkuseeni.

180. RÜ-de enda hinnangul on valikukriteeriumid piisavalt paindlikud selleks, et valida välja projekte, mille puhul võib eeldada kõige suuremat tulemuslikkust. Intervjuudel kinnitasid kõik RÜ-d, et ei ole olnud selliseid juhtumeid, kus valikukriteeriumide tõttu oleks tulnud valida välja projektid, mille tulemuslikkuses oleks olnud põhjust kahelda. Juhul kui hindajatel tekib küsimusi või kahtlusi projekti osas, on levinud praktika esitada taotlejale sellekohane päring täiendava info saamiseks, samuti toimuvad mitmete MT-de puhul hindamiskomisjonide kohtumised, kus hinnangud läbi arutatakse ning antakse konsensuslikud hindepunktid. KIK-i rakendatavates MT-des, kus projektide valik põhineb rohkem vastavuse hindamisel, välistatakse ebakvaliteetsed taotlused RÜ sõnul juba vastavuskontrolli käigus ning hindamisele need tavaliselt ei jõuagi. Teisalt võivad projektide elluviimist takistada asjaolud, mida taotlemise etapis ette näha ei olnud (nt ehitushangete ebaõnnestumine, turunõudluse muutumine, hindade tõus – vt põhjalikumalt ptk 5).

181. Lõpetatud projektide analüüs näitas samuti, et rahastust saanud projektide tulemuslikkust võivad mõjutada muud võimalikud asjaolud, mis ei tulene valikukriteeriumidest (nt ehitushangete ebaõnnestumine, turunõudluse muutumine, hindade tõus jne). Projektide tulemuslikkuse analüüsi käigus võrreldi projektide näitajate täitmist ja lõpparuandes ära toodud tulemuslikkuse hinnangut projektide hindamisel saadud hindepunktidega. Võrreldi 88 rahastatud projekti koonddindeid, et saada aru, kas kõrgemaid hindepunkte saanud projektid on osutunud tulemuslikumaks ka tegelikkuses. Analüüsist selgus, et kõige kõrgemaid hindepunkte saanud projektid ei olnud tingimata tulemuslikumad kui need projektid, mis said samuti rahastust, kuid keskmisest madalamaid hindepunkte. Samuti ei ole keskmisest madalamaid hindepunkte teeninud (kuid siiski rahastust saanud) projektid tingimata vähem tulemuslikud kui maksimumilähedaste punktidega projektid. Näitena võib tuua MT4.2.2, kus 22 uuritud projektist 20 hinnati lõpparuannetes tulemuslikuks (nii näitajate kui ka tulemuslikkuse poolest), samas kui ligi pooled selle MT projektid said taotlemise hetkel alla keskmise hindepunkte. Arvesse tuleb võtta, et see järeldus kehtib ainult hindamisel edukaks osutunud (st rahastust saanud) projektide kohta (st rahastust saanud projektide tulemuslikkus võib olla sama). Uuritud projektide hulgas oli vähe neid, mis ei olnud oma eesmärke täitnud (enamasti oli põhjuseks hilinemine või mõne üksiku näitaja mittetäitmine).

182. **Kokkuvõtlikult** võib nii projektide lõpparuannete analüüsist kui ka RÜ intervjuudest järeldada, et valikukriteeriumid aitavad välja valida tulemuslikke projekte, kuid projekti elluviimisel võib ikkagi tulla ette asjaolusid, mida ei olnud võimalik hindamise ajal ette näha. Kasutatavaid valikukriteeriume ja -metoodikaid võib siiski hinnata piisavalt paindlikuks, et anda projektide kvaliteedile mitmekülgne hinnang ning välistada projekte, mille tulemuslikkuses võib kahelda juba taotlemise hetkel.

3 Rakenduskava 2014–2020 tulemuslikkus

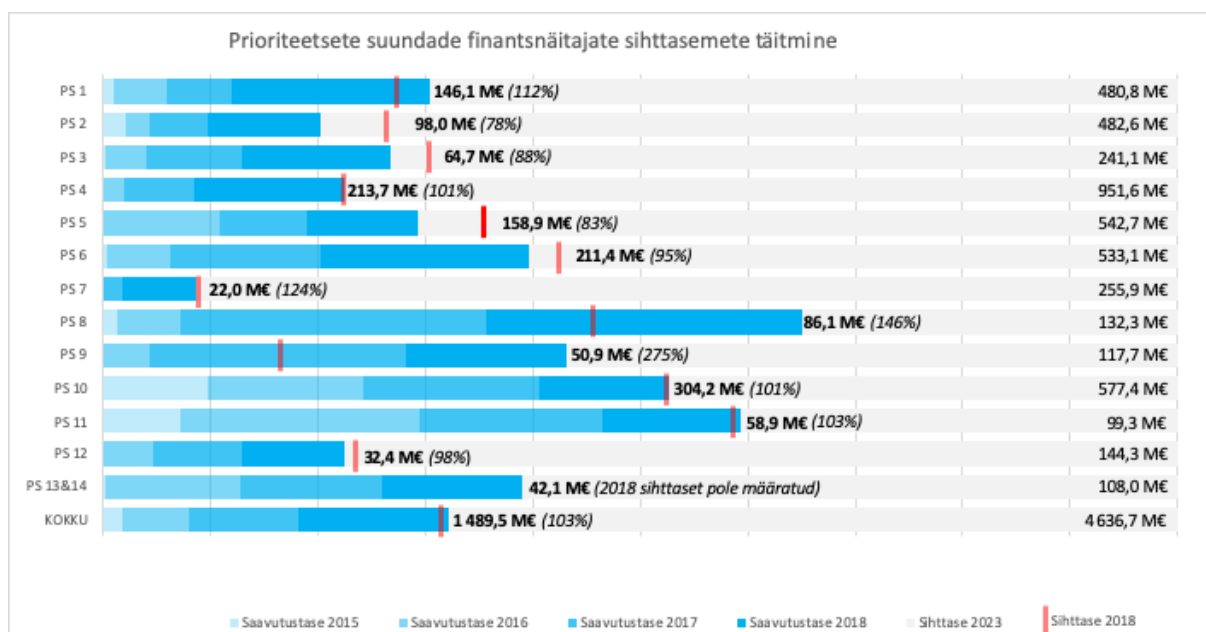
3.1 Prioriteetsete suundade tulemuslikkus ning eesmärkide saavutamise tõenäosus

183. Prioriteetsed suunad on kokkuvõttes olnud tulemuslikud finantsnäitajate täitmise osas ja 2018. a sihttasemest on saavutatud keskmiselt 103% (Joonis 11). Kahes prioriteetses suunas jäi finantsnäitaja saavutustase alla 85%: PS2, „Sotsiaalse kaasatuse suurendamise“ finantsnäitaja on saavutatud 78% ja PS5, „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamise“ finantsnäitaja on täidetud 83% ulatuses. Teistes suundades on finantsnäitajad täidetud üle 85%. Prioriteese suuna finantsnäitaja ületäitmist (saavutustase üle 100%) on kokku kaheksas prioriteetses suunas. Kõige suurem ületäitmine on suunas 9, „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“ (275%). Aruande lisas on kõikide prioriteetsete suundade kohta esitatud põhjalikum hinnang (Lisa G).

184. Väljundnäitajad peegeldavad tulemuste poole liikumise protsessi ja annavad täpsema ülevaate tegevuste senisest sisuliste eesmärkide saavutamisest. Prioriteetsete suundade 1–12 osas on koos 2018. aasta sihttasemetega olemas andmed 173 väljundnäitaja kohta (PS 13–14 2018. a sihttasemeid ei ole määratud). Väljundnäitajate täitmine kõikide suundade kokkuvõttes:

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

Joonis 11 Prioriteetsete suundade finantsnäitajate sihttasemete täitmine 2018



Allikas: SFOS, autorite arvutused

185. Väljundnäitajate madalamat täitmist (alla 65% sihttasemest 2018) esineb kõige enam suunas „Kasvuvõimeline ettevõtetus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus“ (PS4 ERF), kus kuus

väljundnäitajat on täidetud alla 65%, ja suunas „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“ (PS5), kus neli väljundnäitajat on täidetud alla 65%. Teistes suundades on alatäidetud väljundnäitajate arv väiksem, kuid PS4 ja PS5 ERF on ka kõige suurema väljundnäitajate arvuga suunad üldse (vastavalt 29 ja 30). Alla 65% saavutustasemega näitajate osakaal on kõige kõrgem järgmistes suundades: PS1 (ERF) – 50% näitajatest ja PS6 (ÜF) – 38% näitajatest. Alla 65% täidetud väljundnäitajad puuduvad suundades PS2 (ERF), PS3 (ESF), PS9 (ERF), PS10 (ÜF), PS12 (ERF).

186. Esineb ka **suuremal määral ületäitmist**, 35 väljundnäitaja puhul (20% väljundnäitajatest) on sihttase täidetud rohkem kui 200%. Ekstreemsematel juhtudel ka üle 1000% 2023. a sihttasemest (PS5), mis viitab võimalikele vigadele väljundnäitaja sihttasemete planeerimisel ja on vaja sihttasemeid korrigeerida. Näitajate varieeruvust võib põhjustada ka üksikute projektide sisu: kas kasusaajateks on üks või palju ettevõtjaid.
187. Kokkuvõttes on **suuremad alatäitmised** väljundnäitajate baasil suundades 1 (1.4.2, 1.5.4), 4 (4.2.3, 4.3.5, 4.3.6), 5 (5.2.2) ja 6 (6.3.1, 6.2.4). Suuremad ületäitmised finantsnäitajate osas on suundades 8 (8.2.2, 8.2.3) ja 9 (9.1.1, 9.1.2) ning väljundnäitajate osas suunas 5 (5.3.2, 5.3.5, 5.4.1, 5.4.2).
188. **Tulemusraamistiku tingimused on täitnud kõik suunad**. Probleeme esineb vaid suunas 2ERF, kus finantsnäitaja on täidetud alla 75% (65,2%).
189. Alatäitmise üheks olulisemaks põhjuseks on tegevustega hilisem alustamine või suuna tegevuste aeglasem käivitumine. Seda on peamise põhjusena välja toodud prioriteetsete suundade 2 (2.4.1, 2.4.2), 5 (5.1) ja 6 (6.1.1.) hindamisel. Ebaõnnestunud hangete või hangetega hilinemise tõttu lükkub ka rakendumine EL-i finantsperioodi lõpuaastatesse. Kuna investeringute tulemusi arvestatakse pärast suuremahuliste projektide lõppemist, jääb tegelik täitmine perioodi teise poolde. Seda peegeldavad ka sihttasemete täitmise trendid 2015–2018 (Joonis 11).
190. Teise alatäitmise põhjusena võib välja tuua madala taotlemisaktiivsuse avatud taotlusvoorudes (PS2 (2.12, 2.2.1), PS6 (6.2.4.)) ja teatud tegevuste vähese atraktiivsuse sihtgrupi jaoks (PS4). Kolmandaks on alatäitmise põhjusena esitatud sihttasemete ebaõige planeerimine, mis ei ole kooskõlas reaalsete võimaluste ja tasemetega (PS4 4.2.5). Lisaks nimetatud põhjustele on täitmist mõjutanud rahastamisvahendite reeglistiku ebaselgus ja meetme rakendamise suur halduskoormus (PS5 (5.2) ja PS2 (2.1)).
191. Ületäitmise põhjused on enamasti seotud sihttasemete alaplaneerimisega, mistõttu on vajalik sihttasemete korrigeerimine. Sihttasemete määramisel on sageli olnud aluseks eelmise programmiperioodi kogemus, kuid tegevuste sisu ei olnud sel hetkel veel täpsemalt teada. Ületäitmist mõjutab ka üksikute projektide sisu, mis võib näitajates suurt varieeruvust põhjustada (PS5 (5.4)).
192. Ületäitmisega ei ole tagatud sisuliste eesmärkide saavutamine. Linnapiirkondade jätkusuutliku arengu suunas (PS9) on ületatud nii finants- kui ka väljundnäitajad, kuid sisuline eesmärk on jäänud täitmata. Rajatud kergliiklusteede pikkus ületab ka 2023. aastaks sätestatud sihttaset, samas kui igapäevaseks töökäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osakaal linnapiirkonnas ei ole kasvanud. Peamiseks põhjuseks on KOV-ide nõrk koostöö ja projektipõhisus tegevuste elluviimisel.
193. Ekspertide hinnangul suudetakse 2023. aastaks suure tõenäosusega täita sihttasemed kõikide prioriteetsete suundade osas. Näitajate puhul, kus juba 2018. aasta vahehindamiseks on 2023. aasta sihttase täidetud, kuid valdkonna hetkeolukord näitab täiendavat panustamisvajadust, on näitajate asjakohasus küsitav. Sihttase peaks olema motiveeriv ja saavutatav (realistlik) ning seetõttu on oluline korrigeerida näitajaid, mille 2023. a sihttase on juba täidetud, kuid prioriteetse suuna sisulised eesmärgid täitmata. Sihttasemete paremaks saavutamiseks suundades, kus on rohkem alatäitmist, on samuti vaja sihttasemed üle vaadata ja neid vajadusel korrigeerida (vt Lisa G, hinnangud prioriteetsetele suundadele). Lisaks on oluline toetuste

taotlemise lihtsustamine ning koostöö tihendamine tegevuste elluvijate vahel, et tagada sisuliste eesmärkide täitmine.

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

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

⁴⁶ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

⁴⁷ https://www.ravimiamet.ee/sites/default/files/piiriulene_digiretsept_ettekanne_apteekidele.pptx

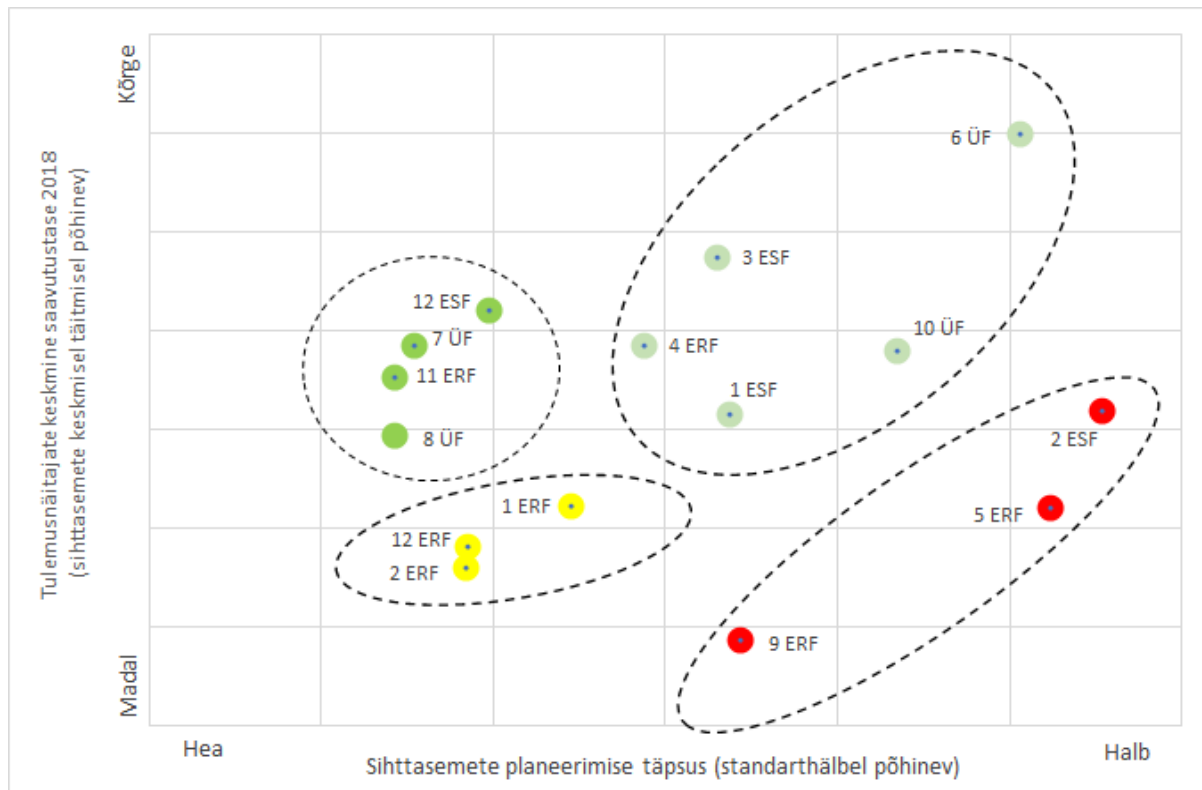
3.3 Rakenduskava tulemusnäitajate asjakohasus ja sisulise eesmägi täitmine

198. Tulemusnäitajad väljendavad tegevuse oodatud mõju osalejatele ja juriidilistele isikutele kas vahetult või pikema aja vältel (ESF) või kavandatud muutust sektoris (ERF ja ÜF). Rakenduskavaga seotud tulemusnäitajad ESF-i kontekstis võimaldavad näha sihtgrupis toimunud muutusi (näiteks osalejate arv). ÜF-i ja ERF-i kontekstis iseloomustavad tulemusnäitajad üldisemaid muutusi sektoris (näiteks ühistranspordi kasutajate, jalgsi ja jalgrattaga liikujate osakaal).
199. **Tulemusnäitajate asjakohasust** on eri suundades hinnatud erinevalt. Enamasti on tulemusnäitajad valitud adekvaatselt ja need on asjakohased, väljendades vajaliku täpsusega meetme tegevuse mõju. Näiteks PS8 ja 10 tulemusnäitajad on vastavad ja sobivad tulemuste mõju hindamiseks, kuigi kõik nad ei pruugi olla otseselt sisulise eesmärgiga seotud. Näiteks meetme 8.1 tegevuste 8.2.1 ja 8.2.2 tulemusnäitajad on otseselt teiseandavad prioriteetse suuna sisulise eesmärgi mõõtmiseks, kuid tegevuse 8.2.3. tulemusnäitajate ja prioriteetse suuna sisulise eesmärgi vahel nii otsesest seost ei ole. Ka PS7 kõik tulemusnäitajad on suuna elluviimise hindamisel asjakohased, kuigi nad kõik ei ole otseselt sisuliste eesmärkide mõõtmiseks teiseandavad. See ei tähenda siiski seda, et tulemusnäitajaid nendes suundades peaks muutma. Tulemusnäitajad edastavad adekvaatset informatsiooni tegevuste toimumise kohta.
200. Kõigele vaatamata on mitmete meetmete ja tegevuste hindamisel **tulemusnäitajate otsesem seostamine sisuliste eesmärkidega vajalik**. Selleks et tegevuste mõju tulemusnäitajate saavutamisele ja sisuliste eesmärkide täitmisele oleks selgem ja vahetum, on oluline pöörata suuremat tähelepanu tegevuste kvaliteedile ja tõhususele ning koolituste puhul saadud teadmiste rakendamisele. Näiteks meetmete 1.1–1.3, 1.5 ja 1.6 näitajad ei kajasta neid aspekte. Seda aitaks hinnata rahulolu koolituste ja tegevuste sisuga ning tagasiside saadud teadmiste ja oskuste rakendamise kohta.
201. Selleks et hinnata tegelikku tervishoiuteenuste või hoolekandeteenuste kättesaadavust, on vaja tulemusnäitajaid, mis iseloomustavad eesmärgi sisulist saavutamist kaasatuse ja heaolu loomisel, näiteks tervise- või toimetulekunäitajaid. Praegu on taristu arendamise meetmete tulemuslikkuse hindamiseks (PS2) kasutusel indikaatorid, mis iseloomustavad pigem meetme väljundeid, näiteks kohtade, vastuvõtude või asutuste arv.
202. Tööturule juurdepääsu parandamise ja tööturult väljalangemise ennetamise (PS3) tulemusnäitajad ei iseloomusta olukorda parimal viisil, kuivõrd just meetmes osalemine on aidanud hõivesse liikuda. Meetmete tulemusnäitajate kujundamisel on lähtekohaks olnud hõivesse liikumise iseloomustus pärast meetmes osalemist. Tulemusnäitajad oleksid asjakohasemad, kui need iseloomustaksid seda, kuivõrd on meetmes osalenud töötute liikumine suurem kui meetmes mitteosalenud töötute liikumine.
203. IKT teenuste taristu meetme „Uue põlvkonna lairibaasvõrgu rajamine ja uuendamine turutõrkepiirkondades“ (meede 11.1) tulemusnäitaja ei ole kooskõlas tegevuste sisulise eesmärgiga. Meetme tegevuse sisuks on välja ehitada baasvõrk turutõrkepiirkondades, mis muudab sideettevõtjatele ühenduste ehitamise majanduslikult mõistlikuks. Samas on tulemusnäitajaks kiire interneti püsiühenduste osakaal tervikuna – loodud ühendused lõpptarbijateni ning nende kasutuselevõtt –, ilma turutõrkepiirkondade fookuseta.
204. Haldusvõimekuse suunal (PS12) võimaldavad rakenduskava üksikud tulemusnäitajad hinnata tegevuste sisulist tulemuslikkust. Hinnang tugineb tulemusnäitajate kõrvutamisele enamiku TART-ide eesmärkidega ning intervjueritud ametnike seisukohtadele. Näiteks on haldusvõimekuse suuna üks oluline eesmärk jõuda poliitika kujundamisel asutuste tihedama probleemi- ja eesmärgipõhise koostööni ning kaasata süsteemsemalt valitsusväliseid osalisi. Kogu programmi jooksul on oluline toetada tervikkompetentsi arendamist. Tulemusnäitajad kajastavad pigem üksikuid projekte ega mõõda kompetentsi olemuslikku tõusu. Seega on rakenduskava meetodika kohaselt peamiste tulemusnäitajate puhul sisuliselt tegemist väljundnäitajatega. Praegune meetodika ei anna alati infot sisulise tulemuslikkuse ja eesmärkide täitmise kohta (näiteks meetmetes 12.1 ja 12.2). Kuna tulemusi seiratakse mitmete teiste ja

rakenduskavas kajastamata näitajate alusel, mis on asjakohasemad ja sisulisemad, võiks kaaluda ka rakenduskava tulemusnäitajate asendamist vastavate näitajatega (vt näiteid täpsemalt Lisa G lõik 327).

205. Prioriteetsed suunad võib **tulemusnäitajate saavutustaseme ja sihttasemete planeerimise täpsuse** järgi jagada nelja gruppi. Hinnang põhineb 2014–2018 tulemusnäitajate saavutustasemetel⁴⁸ ja tulemusnäitajate baastasemete ja sihttasemete erinevustel. Kuna tegevuste mõju ühiskonnas ja majanduses avaldub reeglina teatud ajanihkega, on hinnangu andmine indikatiivne.

Joonis 12 Tulemusnäitajate eesmärkide täitmine ja planeerimise täpsus



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

206. Joonisel 12 nähtub, et **PS7 ÜF, PS8 ÜF, PS11 ERF ja PS12 ESF** puhul on sihttasemed planeeritud realistlikult ning ka nende täitmine kulgeb plaanikohaselt.

207. **PS1 ESF, PS3 ESF, PS4 ERF, PS6 ÜF ja PS10 ÜF** puhul on sihttasemed planeeritud ebaühtlaselt, kuid pigem hästi saavutatud. Kuna mõned tulemusnäitajad on siin väga tugevalt ületäidetud, on täpse hinnangu andmine keeruline. **PS3 ESF** tulemusnäitajaid on raporteerima hakatud alles 2017. aastal.

208. **PS1 ERF, PS2 ERF ja PS12 ERF** puhul on sihttasemed planeeritud realistlikult, kuid täitmise edenemine baastasemega võrreldes on kulgenud tagasihoidlikult.

209. **PS2 ESF, PS5 ERF ja PS9 ERF** puhul nähtub, et sihttasemed on planeeritud ebatäpselt, tegelikud saavutustasemed erinevad sihttasemetest oluliselt.

210. Tuginedes fookusgruppides saadud tagasisidele ning vaadates ülaltoodud analüüsi tulemusi, võib tuua välja, et **sihttasemete seadmine prioriteetsete suundade lõikes ei ole alati olnud**

⁴⁸ 2018. aasta tulemusnäitajad ei olnud aruande valmimise ajal veel saadaval.

põhjalikult läbi mõeldud ja hästi planeeritud. Mõnede meetmete puhul võeti aluseks eelmise ajavahemiku kogemusi (nt PS7, PS8, PS3, PS12), mõnede meetmete puhul olid aluseks analüüsid või oli uuritud sihtgruppide vajadusi (PS1, PS10), aga esines ka meetmeid, mille kohta ei osatud öelda, mis oli sihttasemete seadmise alus (siin ei saa välja tuua näiteid, kuna neid juhtumeid esines mõne meetme või tegevuse puhul pea igas suunas; samuti oli mõnel puhul mitteteadmise põhjuseks see, et ametnikud, kes planeerimisega tegelesid, olid lahkunud, kuid esines ka juhtumeid, kus tööpoolest ei olnud sihttasemete seadmisel mingit faktilist põhjust ja sihttasemed olid seatud n-ö tühjale kohale).

3.4 Meetmete elluviimise lisamõju ning rakenduskavaväliste tegurite mõju rakenduskava eesmärkide täitmisele

211. Rakenduskava viiakse ellu ajavahemikus 2014–2020 ning on selge, et seitsme aasta jooksul muutub nii sotsiaal-majanduslik keskkond kui toimuvad ka võimalikud muutused struktuurivahendite elluviimise süsteemis. Antud peatükis antakse hinnang, kuivõrd on rakenduskava prioriteetsete suundade elluviimine toonud kaasa kõrvalmõjusid, näiteks tühimõju (*deadweight*), väljatõrjumist (*displacement*) või ülekandemõju (*spill-over*), ning millised välised mõjutegurid on jätnud oma jälje prioriteetsete suundade elluviimisele. Struktuurivahendite ellu rakendamise süsteemi sisemisi mõjutegureid antud hindamine ei hõlmanud.

Ülekandemõju (*spill-over*)

212. Igale meetme tegevusele on seatud oma väljundnäitajad, mille eesmärk on mõõta, kuivõrd antud tegevus on olnud tulemuslik. Samas võib lisaks n-ö mõõdetud tulemustele esineda ka muid mõjusid, mida esialgu kas ei osatud ette näha või millel on **positiivne kõrvalmõju**. Näiteks PS12 puhul on fookuses suuna tegevuste keskne väljatootamine ja koordineerimine, mis on suurendanud asutustevahelist koostöövõimekust. Prioriteetses suunas 12 nähakse haldusvõimekuse arendamise olulisima lisandväärtusena just keskset koordineerimist, mida on võimaldanud luua struktuurivahendite kasutamine. See on taganud selle, et arenduste tase on ühtlane ja horisontaalselt kättesaadav kõikidele sihtgrupi organisatsioonidele. Samuti peegeldab tegevuste keskne korraldamine horisontaalselt vabariigi valitsuse prioriteete ja eesmarke ning jälgib neile vastavust. Ilma keskse koordineerimiseta oleks ministeeriumide praktika väga ebaühtlane. Samuti võib tuua näiteks meetme tegevuse 7.2.2, „Purtse jõe, Kroodi oja ning Maadevahe ja Priimetsa ABT jääkreostuse ohutustamine“, mille tulemusena suureneb piirkonna elukeskkonna kvaliteet, mis loob eelduse kinnisvarahindade tõstmisele ning suurendab kohalike elanike heaolu. Ka PS8 tegevuste elluviimine muudab kaitsealadele rajatud ja külastajatele loodud puhkevõimaluste tõttu piirkonna huvipakkumaks turismiettevõtete ja turistide jaoks ning tõstab piirkonna atraktiivsust nii ettevõtete kui ka kohalike elanike seas.

213. Samuti saab positiivset ülekandemõju täheldada PS6 puhul, kus majade renoveerimine tõstab kinnisvara hinda ja elanike kulud soojusenergiale vähenevad, mis omakorda elavdab eluasemeturgu. Paljudes maapiirkondades on investeringud kinnisvarasse siiski raskendatud (inimestel ei ole usku toetuste saamisenesse), kuna kinnisvara hind on madal ja pangad ei taha laenu anda. Mõnedes piirkondades võib korterelamute soojustamine tuua kaasa positiivse efekti kogu piirkonna kinnisvaraturule, kuid seda ei saa öelda Ida-Virumaa ja veel mõnede ääremaade kohta.

214. Ka alternatiivsete kütuste kasutuselevõtt nii soojusenergia tootmisel kui ka transpordis on toonud kaasa positiivse mõju. Kaugküttesüsteemide renoveerimine ja biokütustele üleviimine (6.2.1) on praktiliselt kõikjal alandanud soojusenergia hinda, võrreldes enne renoveerimist kehtinud hinnaga, mis omakorda suurendab elanikkonna pere-eelarvet. Biometaani laialdasem kasutamine transpordivahendites (6.4.1) aitab vähendada üldist saastekoormust (kuigi praegune mõju on veel väike). Samuti motiveerib toetus rajama biogaasijaamu ka põllumajanduspiirkondadesse (näiteks sõnnikukäitlus, kus toimub anaeroobne kääritamine), mis parandab kohalikku looduskeskkonda ning inimeste elukeskkonda.

215. Hindamise käigus leiti üks väga positiivse mõjuga näide, mida oleks mõttekas rakendada ka teistes Eesti regioonides. SA Ida-Virumaa Tööstusalade Arenduse (IVIA) proaktiivne tegevus (sh otseinvesteeringute ligimeelitamine, turundustegevus) Ida-Virumaale tööstusinvesteeringute toomisel võiks olla heaks kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamise näiteks. IVIA-l on selge nägemus sellest, millist laadi ettevõtted ühele või teisele Ida-Virumaal ette valmistatud tööstusalale sobivad. Nad töötavad ennetavalt võimalike piirkonda investeerimisest huvitatud ettevõtetega, aidates vajadusel kaasata pankade, Ida-Virumaa tööstusinvesteeringute toetamise programmi, KredExi jm vahendeid. Kuigi 2018. aastal tehtud tööstusalade analüüs laias laastus pigem järeldab, et IVIA-laadset tegevust ei saa tõenäoliselt teistesse maakondadesse 'eksportida' (siiski, lk 59 samal ajal ka väites, et „/.../ SA IVIA positiivne kogemus tööstusalade arendamisel, mille elemente võiks valikuliselt eeskujuna kasutada ka teistes maakondades“), viidates Ida-Virumaa spetsiifilisele olukorrale⁴⁹, soovitame IVIA koostöömudelit rakendada ka teistes Eesti piirkondades ja seda just oma lähenemise tõttu ühtsele turundustegevusele.

**Tühimõju
(deadweight)**

216. Samas on rakenduskavas ka meetmeid, mille järele kas ei ole nõudlust või mis osaliselt teineteist dubleerivad. Tühimõjuga meetmete puhul ei ole nõudlus ja pakkumine tasakaalus, st meetme ülalpidamisele kulub rohkem ressursse, kui sellest saadav kasu tagasi annab. Näiteks võib tuua keeleõppe, kus fookusgruppide kohaselt pakutakse keeleõpet, aga nõudlus on väike (meetme tegevus 1.5.5), kuna keeleõpet pakutakse erinevate pakkujate poolt erinevate toetuste toel ja seega on keeleõppe soovijatel mitmeid võimalusi valida, kus ta keelt tahab õppida (meedet võib vaadata ka sellest aspektist, kas vajadus antud tegevuse järele on üldse olemas ning kas on mõistlik kõnealune tegevus lõpetada)⁵⁰.

217. Samuti on tööturuteenustel osalenute liikumine hõivesse olnud kõrge tööjõunõudluse tõttu kiirem ja lihtsam (meetme tegevus 2.3, PS3). Sellest tulenevalt võib tööturuteenuste tühimõju olla suurem, sest teenuses osalenute tööhõivevõimalused võivad olla paremaks läinud pigem muutuste tõttu tööturul kui teenuste läbi paranenud tööhõivevõimelisuse pärast. Mõnevõrra on see mõjutanud ka sekkumiste kulusid, mis on alanenud, sest aktiveerimine ja toetamine ei ole nüüd nii kallis kui väikse tööjõunõudluse korral. Samas ei ole tühimõjul kummagi näite puhul tugevat toimet, pigem on nende tegevuste käekäik olnud mõjutatud välistest teguritest.

**Väljatõrjumine
(displacement)**

218. Ka meetme tegevuse 5.2, „Kapitali- ja krediidi kindlustuse kättesaadavuse parandamine“ puhul on näha, et kuigi nõudlus garantiide ja laenude järele on olemas, on EK, KA, RÜ ja RA rakendamisreeglitest erinevalt aru saanud, mis takistab finantsinstrumentide jagamist või nende abikõlblikuks pidamist. MT 5.2.1 finantsinstrumentide eelarvest (93,3 miljonit eurot) on suudetud senini kasutusele võtta ilma võimendusefektita ainult 20%. Laenuturul on olnud nõudlust laenukäenduse järele summas 227,3 miljonit eurot, kuid struktuurivahenditest on seda siiani saadud katta ainult 3% ulatuses. Samas on meetme tegevuse elluviimiseks tehtud kulusid planeeritud mahus ja halduskoormus suureneb. Tühimõju lõpetamiseks tuleb RA-l teha otsus, kas antud tegevusega on üldse mõistlik edasi minna või peaksid KA ja RA leppima perioodi lõpuni ametlikult kokku, kuidas käituda muutuvate tõlgenduste puhul.

219. Hindamine ei tuvastanud otseselt tegevusi, mille järele üldse vajadust ei ole ning mida oleks vastavalt sihtgruppide muutnud vajadustele tarvis oluliselt muuta. Võib-olla saab väljatõrjumise osas tuua ühe näitena meetme tegevuse 1.2, „Õpetajate, haridusasutuste juhtide ja noorsootöötajate professionaalse arengu toetamine“, kus õpetajate ja noorsootöötajate koolitamise tulemusena, arendades muuhulgas nt digipädevusi või ettevõtlust, muutuvad

⁴⁹ Geomedia „Tööstusalade analüüs“ (2018): <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

⁵⁰ Eesti Rakendusüuringute Keskuse CentAR ja Tallinna Ülikooli rakendusüuringu „Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe loimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus“ kohaselt võib eeldada (kuna hindamise aruanne ei too välja hinnangut erinevate meetmete kaupa), et pigem on küsimus koolitusinfo sihtühmadeni jõudmises, koolituste tingimustes ja nende läbiviijates (sh kasutatavad meetodid) ning on tarvis erinevad koolitusvõimalused kokku viia. Vt <https://www.kul.ee/et/rakendusuring-est-keelest-erineva-emakeelega-taiskasvanute-est-keele-ope-loimumis-ja>

digipädevuste arendamisele või ettevõtlusõppele suunatud eraldiseisvad meetmed (1.3.1 ja 1.5.3) ebavajalikuks.

220. Hindamise käigus tuvastatud rakenduskava elluviimise peamiseks **välisest mõjuteguriteks** on haldusreform, KOV-ide üldiselt vähene võimekus taotlusi esitada ja projekte ellu viia, ehitushindade kallinemine ning riigihangete reeglite tõlgendamine.

Madal KOV-ide võimekus

221. **KOV-ide üldine madal võimekus** taotlusi esitada ja projekte ellu viia, mis toodi olulise mõjutegurina välja mitme prioriteetse suuna puhul, kus KOV-id on taotlejad (PS2, PS3, PS6 (6.2.4), PS9, PS12). Peamine põhjus miks KOV-id ei tule taotlema, on vähene teadlikkus (eriti Ida-Virumaal), kasin kaasfinantseerimisvõime, haldusreformist tingitud 'kohanemisperiood', kohaliku kompetentsi (inimressursi) puudus või ebapiisav riigikeele oskus. Lahendusena näeme, et KOV-e oleks senisest enam vaja koolitada töstmaks nende teadlikkust taotlemisvõimalustest. Koolitamiseks tuleb kindlasti minna RÜ-del KOV-ide juurde, mitte vastupidi ning kaaluda võiks ka KOV-ide ja kohalike ettevõtjate kompetentsi ühildamist taotluste koostamisel.

Haldusreform

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

223. Haldusreformiga seoses võib tuua näitena PS10, kus tulemuste saavutamise olulisimaks takistuseks on olnud KOV-ide liitumine. See mõjutas projektide esitamist näiteks väikesadamate toetamiseks ja on venitanud piirkondlike transpordikeskuste käivitamist. Viimane mõjutab omakorda ühistranspordi kasutajate arvu ja selle näitaja täitmist. Samuti takistas sadamate projektide elluviimist omandiõigustega seotud küsimuste lahendamine.

224. Haldusreformiga seoses on oluline meetme tegevuse 12.1.4 panus, kuna RÜ on veendunud, et KOV-idel on endal põletavad jooksvad probleemid ja neil ei ole vahendeid sellisteks kohapealseteks arendustegevusteks. Seda kinnitavad ka vahehindamise raames läbi viidud töötoad ning teised uuringud. Samuti on meetme 12.1.4 tegevused planeeritud otseselt haldusreformiga kaasnenud vajadustest KOV-ides – nt ühinemiste nõustamine, üldplaneeringute koostamine jms.

Ehitushindade kallinemine

225. Projektide elluviimist mõjutab jätkuvalt **ehitushindade kallinemine**. Selle peamine põhjus tuleneb rakenduskava kaudu rahastatavate ehitustegevuste samaaegsest turulepaiskamisest, mis on ehitushinnad üles löönud. Võitjatena võib ära märkida PS10, kus rakenduskava kinnitamise ajaks olid ehitusprojektid välja valitud ning hangetega oldi valmis juba perioodi alguses – soodsam turusituatsioon (ehitushangetega alustati enne turu ülekuumenemist) ja madalamad ehitushinnad perioodi alguses on võimaldanud rohkemate projektide rahastamist. Samas ei pääse ehitushindade kallinemisest ka transpordisektor, kus viimasel paari aasta hangete puhul domineerib ehitushindade tõus – ehitushangete kallinemine sunnib projektide lõpetamiseks leidma lisaraha või vähendama projektide mahtu. Ehitushindade tõus toob endaga kaasa ehitustöölise vähesuse, mis omakorda mõjutab palgakasvu ja see omakorda projektide hinda. Kokkuvõttes on kallinenud nii projektid kui ka ehitustööd.

Ehitusturu ülekuumenemise vältimiseks oleks mõistlik omada selgust kogu rakenduskava ulatuses, millised ehitushanked mis perioodil algatatakse, hajutamaks ehitusturu ülekoormust.

Riigihanked

226. Hindamise käigus kerkis mitmel korral esile **riigihangete** teema. Peamiseks mureks on hankereeglistik (riigihangete seadus), mis võimaldab seadusesätteid erinevalt tõlgendada, mis omakorda soodustab vaidlustamist. Kuigi enamik tõlgendusi vaieldakse läbi juba hangete ettevalmistamise faasis ja peab tõdema, et hangete otsusejärgset vaidlustamist väga palju ei olegi, lükkab seaduste tõlgendamine siiski hangete protsesse edasi ning mõjutab oluliselt suurte projektide elluviimist. Kuna ehitised või muud suured objektid võetakse väljundnäitajas arvesse pärast nende ametlikku vastuvõtmist, mõjutab see otseselt ka väljund- ja tulemusnäitajaid (nt esmatasandi tervisekeskused, kus tegelikkuses on ehitatud rohkem, kui väljundnäitajad osutavad). Sama kehtib ka **riigiabi** reeglite kohta, kus on palju ruumi tõlgendamiseks, ning EK ja Eesti ametnikud tõlgendavad reegleid erinevalt, mis omakorda pidurdab tegevuste elluviimist (nt meetmed 4.3 ja 5.2).

227. **Eesti Euroopa Nõukogu eesistumine** mõjutab ainult PS12 elluviimist, kus ametnikud pidi kiiresti oma tegevusplaane korrigeerima, ning seetõttu lükati edasi ka PS12 tegevusi (eeskätt puudutab see KOV-idele suunatud koolitustegevusi (meede 12.1), mis kajastub ka suuna väljundnäitajates). Samuti kujundas eesistumine olulisel määral PS12 suuna sisulisi tegevusi.

228. Pigem **positiivse mõjuga** on esindatud **töövõimereform**, kus reformi sihtrühmad on kiiremini tööle saanud ning nõudlus tööturuteenuste järele ei ole nii suur. Erandiks on siiski puuetega inimesed, kelle puhul töölesaamine ei lähe nii kiiresti. Samuti on positiivse mõjuga riigireform ja **riigihalduse ministri ametikoha** rakendamine, mis defineeris riigihalduse tegevused, mis on 'käinud ühte jalga' PS12 ESF tegevustega ja aidanud sellega ka PS12 tegevusi ellu viia. Prioriteetses suunas 2 võib positiivse mõjuna välja tuua **suurenenud sisserände**, mis on aidanud kaasa PS2 näitajate saavutamisele. Teisest küljest on lõimumist toetavate meetmetega lihtsam sisserändajaid integreerida, kui põlisrahvastik oma hoiakute ja käitumisega lõimumist toetab.

3.5 Soovitused tulemusreservi jagamiseks ning rakenduskava tulemuslikkuse tõstmiseks

3.5.1 Soovitused tulemusreservi jagamiseks

229. EK Ühissätete määruse⁵¹ kohaselt võib prioriteetsetele suundadele nende tulemusraamistikku kuuluvate meetme tegevuste finants- ja väljundnäitajate täitmisel 31.12.2018 seisuga anda juurde täiendavaid vahendeid. **Tulemusreserv** moodustab Eestile antud struktuurivahendite kogumast 6% ehk 210 miljonit eurot. Ühe prioriteetse suuna raames peetakse eraldi arvestust fondide lõikes. Tulemusraamistikku ei kuulu kõikide suundade kõikide meetmete tegevused, vaid valik iga suuna meetme tegevuste näitajatest (finants- ja väljundnäitajad (Tabel 8)). Tulemusraamistiku moodustamisel lähtuti Ühissätete määruse artiklist 22 ja selle lisast II ning EK rakendusmäärusest 215/2014⁵². Tulemusraamistiku eesmärk on jälgida prioriteetse suuna lõppeesmärkide poole liikumist. Ühissätete määrus ütleb, et tulemusraamistik peab olema seatud igale prioriteetsele suunale, v.a tehniline abi (suunad 13 ja 14), ning sätestab kriteeriumid vahe-eesmärkide seadmiseks (lisa II). Tulemusraamistiku kinnitas ja tulemusreservi kasutamise kinnitab Euroopa Komisjon.

230. Hindamise käigus uurisime, kas tulemusraamistiku moodustamisel (st, mille alusel meetme tegevusi või näitajaid tulemusraamistikku valiti) oli lisaks Ühissätete ja rakendusmäärusele ka ühtne meetodika, et tulemusraamistikku valitaks näitajaid, mis mõõdavad näiteks sisuliste eesmärkide saavutamist või lisandväärtust. Fookusgruppide ja intervjuudest saadud info põhjal ei olnud eraldi või täpsemat meetodikat, milliste kriteeriumide alusel tulemusraamistikku moodustada, ette andnud ei Euroopa Komisjon ega Rahandusministeerium. Seega on kogutud kvalitatiivse info alusel hindajate arusaam niisugune, et tulemusraamistikku valiti pigem need

⁵¹ Ühissätete määrus 1303/2013, 17.12.2013: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=et>

⁵² EK rakendusmäärus EL nr 215/2014, 7. märts 2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215>

meetme tegevused, kus sihttasemed olid madalamad või kus sihttasemed eeldatavasti suurema tõenäosusega täidetakse. Tulemusraamistikku kuuluvad näitajad ning nende täitmine seisuga 31.12.2018 on välja toodud tabelis 8.

231. Tulemusraamistikku kuuluvad prioriteetsete suundade eesmärkide mõõtmiseks seatud sihttasemed on seisuga 31.12.2018 täidetud (vt Lisa G ja Tabel 8 8), mis tähendab, et kõik prioriteetsed suunad on tulemusreservikõlbulikud. Erandiks jääb siiski PS2, „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine“, ERF-i suund, mille neljast näitajast ühe – finantsnäitaja – saavutustase on 65%, mis jääb alla nõutud 75% piirmäära.

232. Vahehindamise raames oodatakse ka hindajate soovitusi tulemusraamistiku jagamiseks. Tabelis 9 toodud soovitused on esitatud valdkondade prioriteetsuse järjekorras. Tagamaks rakenduskava peamiste eesmärkide täitmist, soovime lisavahendid suunata pigem:

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

Tulemusraamistiku jagamise soovitused põhinevad järgmistel kriteeriumidel:

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

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

233. Samuti aitab raudteeühendustele ligipääsetavuse tõstmine kaasa nii piirkonna liikuvusele, ettevõtluse kasvule kui ka üldise CO₂ saaste vähendamisele. Sotsiaalse kaasatuse puhul näeme, et lisavahendid sotsiaalselt tundlike sihtgruppide toetamiseks on jätkuvalt vajalikud. Keskkonnakaitses näeme endiselt vajadust investeringute järele jääkreostusobjektide likvideerimisel. Haldusvõimekuse edendamisel on väga suur töö juba ära tehtud ning tulemusraamistiku nõuded täidetud, kuid suurimat investeerimisvajadust näeme eeskätt tulemusraamistikust välja jäävate tegevuste puhul – KOV-ide-suunaliste ja avalike teenuste pikemaajalisel arendamisel.

234. Samas, meie hinnangul toob energeetikasse (PS6, „Energiatõhusus“) lisaraha andmine (sinna, kus seda vaja oleks, nt. 6.1.1 (korterelamute rekonstrueerimise toetamine); 6.2.2 (renoveeritud ja uue soojatorustiku rajamine)) 2019. aastal kaasa pigem lisariske, kuna on oht, et suuri energiatõhususe projekte ei suudeta perioodi lõpuks ellu viia (peamiselt ehitusvõimsuse puudumise tõttu). Kahjuks ei jõua ka uut meedet välja töötada (nt väikeküttekehade väljavahetamise toetamine) ja taotlusvooru korraldada, kuna antud suunas on tegu pikaajaliste

projektidega, mis ühe-kahe aastaga ei pruugi valmida. Tegu ei ole siiski absoluutse soovitusena antud tegevusse enam mitte investeerida, vaid pigem prioriteetide seadmises rakenduskava eesmärkide seisukohast. Samuti näeme, et tulemusreservi suunamine PS8, „Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine“ eesmärkide täitmisele ei ole otseselt vajalik. Me ei soovita suunata tulemusreservi PS8 tegevuste täiendavaks rahastamiseks, kuna rakenduskavas määratud sihttasemeid ning vahehindamise saavutustasemeid aluseks võttes on PS8 eesmärkide täitmine realistlik ega vaja täiendavat finantseerimist. Kokkuvõtteks, **tulemusraamistiku PS6 ja PS8 tegevustesse me tulemusreservi ei suunaks.**

235. Tulemusreservi jagamise ettepanekud on esitatud tabelis 8.

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

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

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

Tabel 8 Tulemusraamistikku kuuluvate meetme tegevuste sihttasemete täitmine seisuga 31.12.2018

Prioriteetne suund	Fond	Finants-näitaja saavutusmäär	Väljundnäitaja saavutusmäär 2018 eesmärgist	KOOND-FOOR	
PS 1 Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul	ESF	105%	1.1.1 Individuaalseid õppenõustamise ja karjääriteenuseid saanud laste, õppurite ning noorte arv	102%	reegel 1*
			1.2 Koolitusel osalenud õpetajate, haridusasutuste juhtide ja noorsootöötajate arv	124%	
			1.5.2 Õpipoisõppes osalenute arv	99%	
			1.6.2, 1.6.3 Täiendkoolitusel, sh digitaalse kirjaoskuse koolitusel osalenud täiskasvanute arv	104%	
			1.6.4 Eesti Töötukassasse loodud karjäärinõustaja ametikohad	100%	
	ERF	128%	1.4.1 Kaasajastatud pind (m ²)	139%	reegel 2*
PS 2 Sotsiaalse kaasatuse suurendamine	ESF	94%	2.1.1 Hooldajate arv, kes on saanud vähemalt ühte puuetega laste tugiteenust 1 puudega lapse kohta	100%	reegel 1*
			2.2.1 Hoolekande teenuste saajate arv	86%	
			2.6.2, 2.6.5 Lõimumis- ja kohanemiskoolitustel osalejate arv	207%	
	ERF	65%	2.7.1, 2.7.3 Noorsootöö teenustes osalejate koguarv	102%	reegel 1*
			2.4.2 Kaasajastatud esmatasandi tervisekeskuste arv	118%	
			2.5.1 Loodud kvaliteetsete teenuskohtade arv	90%	
			2.5.2 Puuetega inimeste arv, kellele on tagatud sobivad eluruumid	109%	
PS 3 Tööturule juurdepääsu parandamine ja tööturult väljalangemise ennetamine	ESF	88%	3.1.1 Vähenenud töövõimega inimesed, kes on saanud töövõime reformi vahendusel teenuseid	115%	reegel 1*
			3.2.1 Aktiivseid tööturuteenuseid saanud osalejate arv	187%	
PS 4 Kasuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus	ERF	101%	4.1.1 Teadusasutustega koostööd tegevate ettevõtjate arv	836%	reegel 1*
			4.2.2 Valitud NS õppekavadel stipendiumi saavate üliõpilaste arv	94%	
			4.1-4.4 Abi saavate ettevõtete arv (kokku)	237%	
			4.3.1 Ressursi- ja energiasäästuks toetust saanud ettevõtete arv	80%	
PS 5 Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine	ERF	83%	5.1-5.3 Abi saavate ettevõtete arv (kokku)	141%	reegel 1*
			5.4 Mitterahalist abi saavate ettevõtete arv	593%	
			5.1.5 Korraldatud turundusürituste arv	174%	
			5.1.6 Koostöövõrgustikes osalavate ettevõtete arv	107%	
PS 6 Energiatõhusus	ÜF	95%	6.1.1 Paranenud energia-tarbimisklassiga kodumajapidamiste (korterite) arv	78%	reegel 1*
			6.2.1 Renoveeritud või uus soojuse tootmise võimsus kaugküttes (MW)	144%	
PS 7 Veekaitse	ÜF	124%	7.1.1 Täiendav elanikkond, kellele on suunatud tõhusama reoveepuhastuse teenus	257%	reegel 1*
			7.2 Taastatud maa kogupindala (ha)	193%	
PS 8 Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine	ÜF	146%	8.2.2 Soetatud multi-funktsionaalsed päästesõidukid	100%	reegel 1*
			8.1.1 Seisundi parandamiseks toetust saanud elupaikade pindala (ha)	416%	
			8.1 Soetatud, rajatud ja rekonstrueeritud objektide arv seoses kaitstavate liikide või elupaikadega	459%	
			8.2.3 Soetatud merereostustõrje sõidukid	100%	
PS 9 Jätksuutlik linnapiirkondade areng	ERF	275%	9 Kogu linnapiirkonna ühistranspordivõrgustikku arendavate kergliikluse edendamise projektide arv	100%	reegel 1*
			9.2.2 Avalik linnaruum, mis on loodud või taastatud linnapiirkondades (m ²)	125%	
			9.1.2 Loodud lasteaia- ja lapsehoiukohtade arv	237%	
PS 10 Jätksuutlik transport	ÜF	101%	10.1.1 rekonstrueeritud või uuendatud maanteelõikude kogupikkus, millest TEN-T (km)	241%	reegel 1*
			10.2.2 rekonstrueeritud või uuendatud raudteelõikude kogupikkus, millest TEN-T (km)	267%	
PS 11 IKT teenuste taristu	ERF	103%	11.1.1 Ehitatud uue põlvkonna lairivõrgu pikkus	152%	reegel 2*
PS 12 Haldusvõimekus	ESF	108%	12 Avaliku sektori, v.a KOV, ja MTÜ osalejate arv, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	133%	reegel 1*
			12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmade arv	200%	
	ERF	93%	12.3 Avalike teenuste parandamise eesmärgil läbi viidud projektide arv	149%	reegel 2*

Allikas: SFOS

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

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

Tabel 9 Tulemusreservi jagamise soovitud valdkondade prioriteetsuse järjekorras

Valdkond	Toetatav tegevus	Põhjendus
TA ning innovatsioon ettevõtluses (PS4 ja 5 tegevused)	<ol style="list-style-type: none"> investeeringud ja toetatavad tegevused ettevõtete innovatsioonibaasi laiendamiseks (4.2, 4.3, 4.4) piirkondade konkurentsivõime tugevdamiseks piirkondlike algatuste toetamine – maakondlikud strateegiad – ettevõtluskeskkonda parandavatele tegevustele tuginemine, Ida-Virumaa tööstuspargi laadi tegevused (meede 5.4) nõustamine maakondlikes arenduskeskustes (ettevõtjate ärinõustamine) (5.1.1) 	<p>Majanduse lisandväärtuse loomiseks on oluline teadus- ja arendustegevustega seotud asutuste ning ettevõtluse sidemete tugevdamise ja ettevõtete innovatsioonibaasi laiendamise jätkuv toetamine.</p> <p>PS4 meetmed on jätkusuutliku majandusliku ja sotsiaalse arengu alus. PS4 on tugevad seosed rakenduskava eesmärkide täitmisega ning pikaajaliste riiklike strateegiatega. Jätkusuutliku arengu tagamiseks on vajalik jätkata kõigi prioriteetse suuna tegevustega. Riiklik avaliku sektori ja erasektori teaduse rahastamise süsteem ei ole praegu piisav ning ohus on süsteemi jätkusuutlikkust.</p> <p>Piirkondade konkurentsivõime parandamine on jätkuvalt oluline, et tõsta tööhõivet ja ettevõtlusaktiivsust väljaspool tõmbekeskusi (sh ettevõtete nõustamine maakondlikes arenduskeskustes, investorteenindus, väärtuspakkumised).</p>
2) Haridus (PS1 tegevused)	<ol style="list-style-type: none"> õpetajate, haridusasutuste juhtide (sh eelharidus) ja noorsootöötajate professionaalse arengu toetamine koolituste ja koolitusprogrammide abil, mis hõlmavad mh tugitegevusi, e-õppevarasid, IKT-d, ettevõtlusõpet, õppe ja tööturuvajaduste seostamist (1.1.1, 1.1.2, 1.3.1, 1.5) elukestev õpe, sh täiskasvanute tasemekoolitus, ettevõtlus- ja karjääriõpe, digioskused (1.6.2 ja 1.6.4) 	<p>1) mõjutab formaalse ja mitteformaalse hariduse kvaliteeti (sh seost tööturu vajadustega), erinevate inimeste ning ühiskonnagruppide vajadustega arvestamist, eeldab vastava tolerantsuse tekitamist ühiskonnas, tugiteenuste ja digilahenduste kasutamise võimekust. Seega omab see tegevus märkimisväärset mõju PS1 ning ka PS2 ja PS3 tegevustele;</p> <p>2) oluline on pöörata tähelepanu koolituste kvaliteedile ja tõhususele, sh asjakohaste koolituste valikule sihtrühmade poolt. Elukestva õppe harjumuse tekitamine mõjutab ka teiste PS-de tegevusi (nt PS2, 3, 4, 5) ning sõltuvust riigi toetustest ka majanduslanguse korral.</p> <p>Seega tõmbavad antud tegevused kaasa ka teiste prioriteetsete suundade tegevusi ning omavad sellega seoses laiemat mõju.</p>
3) Regionaalareng (PS9 tegevused)	<ol style="list-style-type: none"> Ida-Virumaa taaselavdamisele suunatud tegevused (meede 9.2) komplekssed lahendused piirkondades, nt kergliiklusteed, on valdavalt rekreatiivses kasutuses ja siin on oluline keskenduda pigem nende kombineerimisele ühistranspordiga (9.2.1; 10.2.1) 	<p>Tulenevalt regionaalse arengu ebaühtlusest tuleb pöörata suuremat tähelepanu Ida-Virumaa taaselavdamisele, sh terviklikus perspektiivsete maavarade kasutuselevõtule. Kergliiklusteed on valdavalt rekreatiivses kasutuses ja siin on pigem oluline keskenduda nende kombineerimisele ühistranspordiga. Tasakaalustatud regionaalne areng on Eesti strateegiline eesmärk; prioriteetse suuna panust meetme eesmärkide saavutamisse on võimalik parandada.</p>
4) Sotsiaalne kaasatus (PS2 ja PS3 tegevused)	<p>Sotsiaalse kaasatuse teenused</p> <ul style="list-style-type: none"> lastehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks (2.1.1; 2.1.2) tööturul osalemist toetavad hoolekandemeetmed (2.2.1) alkoholi liigtarvitamise, sh alkoholisõltuvuse, selle ennetuse, varase avastamise 	<p>Vahendid suunata teenustele (näiteks teenused puuetega lastele, nende peredele; alkoholisõltuvuse ennetusraviteenus), kus rahastus lõpeb enne toetusperioodi lõppu ja mille vahehindamised näitavad tulemuslikkust. Kui ERF-i rahastatavate tegevuste tulemusreservi andmine on EK reeglite kohaselt ebatõenäoline, võiks ESF-ist rahastatavatele tegevustele tulemusreservi jagamist siiski kaaluda, eriti kuna on tegu sotsiaalselt tundliku sihtgrupiga.</p> <p>Struktuurivahendid on aidanud kaasa teenuste disainimisele, nõudluse-pakkumise tekkimisele;</p>

	<p>ning nõustamis- ja raviteenuse loomine ja rakendamine (2.3.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> töövõime toetamise reformi sihtrühma jaoks tööturuteenuste ja neid toetavate teenuste arendamine, juurutamine ja osutamine, et säilitada töökohta või leida uut tööd (3.1.1) 	<p>struktuurivahendite kasutamise perioodi lõpuni aitab see tagada teenuste pakkumise jätkusuutlikkuse.</p> <p>Toetada tööturuteenuseid, mis toetavad püsivat hõivet (3.2) ja tööturuteenuseid, mis on kõige mõjusamad vähenenud töövõimega inimeste hõivesse liikumisel ja hõivesse jäämisel (3.1). Madala töötuse ja kõrge tööjõunõudluse tingimustes on oluline liikuda kõrgema lisandväärtusega ja paremate töötingimustega hõive poole.</p> <p>Töövõimereformi meetmete pakkumuse rahastamiseks ei pruugi vahendeid perioodi lõpuni jätkuda ja reformi lühiajalise jätkusuutlikkuse jaoks on toetus oluline.</p>
<p>5) Infoühiskond (PS11 tegevused)</p>	<p>Toetada edasi teenuste baastaristut, mis aitab kaasa Eesti elanike ja ettevõtjate e-teenuste kasutamisele ja väljaarendamisele nii kodus kui ka piiriüleselt (tegevus 11.2.1)</p>	<p>Eesti infoühiskonna alustalaks oleva teenuste baastaristu arendamine panustab rakenduskava eesmärkide täitmise ning on kooskõlas pikaajaliste riiklike strateegiatega. Uue põlvkonna lairibabaaasvõrgu rajamine ja uuendamine turutõrkepiirkondades on ellu viidud piisavas mahus ja tulemuslikult, täiendav rahastamisvajadus puudub.</p>
<p>6) Transport (PS10 tegevused)</p>	<p>Toetada ühistranspordi kasutajate, jalgsi ja jalgrattaga liikujate osakaalu suurendamist ja ühendusvõimaluste parandamist ühistranspordipeatustes (10.2.1)</p>	<p>Euroopa 2020 strateegia peab transpordivaldkonda üheks võtmevaldkonnaks CO2 emissioonide vähendamisel ning Eesti regionaalarengu strateegias on transpordiühendustel oluline roll toimepiirkondade sisesel, vahelisel ja piiriülesel sidustatusel. Lisaks toimivale raudteetranspordile ja piirkondadevahelisele bussitranspordile on vaja korraldada reisijate jõudmine teenusteni kas siis kohaliku ühistranspordi, kergliiklusteede parema kasutamise, rattahoidlate rajamise nii raudteede, bussijaamade kui ka tööandjate ja koolide juurde või rattarenditeenuse korraldamise kaudu.</p>
<p>7) Riigivalitsemine (PS12 tegevused)</p>	<p>Rakenduskavas näidatud tulemusraamistikku kuuluvad näitajad on eeldused täitnud. Suurim vajadus täiendavate vahendite jaoks on eelkõige meetme tegevuse 12.1.4, „Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus“, osas</p> <p>Samuti soovitate hindamise tulemustele tuginedes suunata tulemusreservi vahendid meetmesse 12.3</p>	<p>Meetme tegevuse 12.1.4 väljundnäitaja 2018. aasta sihttase on täidetud 289% ja 2023. aasta tase 165%. Meetme tegevuse finantsnäitaja on 2018. aasta tasemest täidetud 132% ja 2023. a tasemest 41%. RA nn omategevuste vahendid on kasutatud ja keskseid tegevusi teha ei saa, kuid vajadus haldusreformi tulemuste kinnistamiseks on jätkuvalt suur. KOV-ide haldusvõimekus on läbiv probleem mitmetes rakenduskava suundades.</p> <p>KOV-ide-suunalised tegevused on olnud läbivalt riigipõhiste soovitude fookuses ning samas on meetmes 12.1 jäänud KOV-ide-suunalised tegevused keskses koolituses tagaplaanile.</p> <p>Samuti võiks suunata tulemusreservi vahendeid meetmesse 12.3, tähelepanuga KOV-i-suunalistele arendustegevustele (teadlikkus, võimekus, teenuste areng). Avalike e-teenuste arendamine ja koosvõime (meede 12.3) on tulenevalt valdkonna spetsiifikast pidev arendusvajadus. Meetme rakendamisel on olnud juba märgatav kasu teenuste arendamisele ja IKT-alase võimekuse kasvule. Läbi meetme 12.3 rakendamise on kasvanud KOV-i-tasandi teadlikkus IKT-arenduste vajalikkusest ning spetsiifikast, kuid seda eelkõige suurtes linnades, mujal on teadlikkus ning võimekus ka IT-arenduste suhtes väga erineval tasemel.</p> <p>Seega on vaja jätkuvalt panustada KOV-i tasandi suutlikkuse tõstmise ja suurte regionaalsete eripärade arvestamisse e-teenuste arendamisel ja nende ühtlase kättesaadavuse tagamisel, mis on toodud välja ka erinevates riigipõhistes soovitudes (otseselt 2013, 2014, 2016, eraldi 2019).</p>

<p>8) Keskkond (PS7 tegevused)</p>	<p>Arvestades 7. prioriteetse suuna sisulist eesmärki – viia Eesti veemajanduses tasemele, mis vastaks EL-i veepoliitika raamdirektiivi, joogivee direktiivi, asulareovee puhastamise direktiivi ja HELCOMi Läänemere strateegiaga seatud nõuetele – peaks suunama tulemusreservi vahendeid tegevuse 7.2.2 (saastunud alade ja maastikupilti risustavate ohtlike ehitiste likvideerimine ning ohtlike ainetega saastunud veekogude ja nende kaldaalade korrastamine) tööde lõpetamiseks</p>	<p>Kuna tegevuse 7.2.2 teostamise käigus on selgunud, et jääkreostuse levik on olnud planeeritust laiem, võimaldaksid tulemusreservi vahendid korrastada ka täiendava ala ning lõpetada täielikult Erra jõe ja Maadevahe jääkreostusobjektide ohutustamise ning saavutada nende objektiga seoses eeltingimused EL-i veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamiseks ja Läänemere strateegia elluviimiseks.</p>
---	---	---

3.5.2 Soovitused rakenduskava tulemuslikkuse tõstmiseks

236. Kuigi üldiselt on rakenduskava elluviimine olnud tulemuslik, st suurem osa prioriteetsete suundade vahesihhtasemetest ja eesmärkidest on täidetud, siis summaarselt on 2023. aastaks planeeritud väljamaksetest 2018. aasta lõpuks tehtud veidi üle 30% (Joonis 11). See annab piisavalt alust otsida võimalusi, kuidas muuta rakenduskava teostamine tulemuslikumaks, nii et perioodi lõpuks saaksid kõik eesmärgid täidetud. Siiski **puudub vajadus suurte muudatuste järele**, kuna ka varasematest perioodidest on teada, et alguses võtab meetmete väljatöötamine, juriidilise raamistiku loomine ja sihtgruppide vajadustega kohandamine rohkem aega kui planeeritud, ning kui projektidele on juba hoog sisse saadud, on eesmärgid suudetud üldjuhul ka suures ulatuses ellu viia. Pigem oleks vaja **tähelepanu pöörata toetuse andmise töökorralduse parendamisele ja tõhustamisele**, et tõsta taotlejate teadlikkust, tõhustada koostööd projektide elluvijatega ning vähendada (või maandada) riske, mis on tingitud regulatsioonidest tulenevatest takistustest.

237. Kõige olulisem, et muuta EL-i toetuste abil tehtud investeeringud jätkusuutlikuks ja motiveerida käimasolevaid tegevusi lõpetama, on **luua selgus, kas ja kuidas rahastatakse rakenduskava tegevusi järgmisel EL-i eelarveperioodil**. Kuna on teada, et Eestile eraldatav struktuurivahendite maht järgmisel EL-i rahastusperioodil väheneb, on kõigile selge, et samade tegevuste (samas mahus) jätkamiseks on vaja leida alternatiivsed rahastusallikad. 2018. aasta lõpu seisuga selles küsimuses selgus puudub. Samuti ei tekkinud hindamise käigus veendumust, et ministriumidel oleks väljumisstrateegiatega osas mingi visioon, kuidas järgmisel EL-i rahastusperioodil tegevuste rahastamisega jätkata. Samas, suure osa meetmete puhul on vaja jätkata rahastamist kasvõi seetõttu, et tegevuste mõju ilmneb alles mitme aasta pärast, ning kui järgmisel EL-i rahastusperioodil konkreetseid tegevusi enam ei rahastata, ei pruugi ka mõju avalduda (nt ettevõtluse, hariduse meetmed).

Kommunikatsiooni parandamine

238. Paljuski aitab rakenduskava elluviimise tulemuslikkust tõsta **kommunikatsiooni parandamine** eeskätt rakendusüksuste ja taotlejate/projektide elluvijate vahel. Seda nii toetuse saajate teadlikkuse tõstmiseks (nt Ida-Virumaa potentsiaalsete toetusesaajate puhul) kui ka tõhustamiseks suhtlust projektide elluvijatega. Näiteks on olemas vajadus rohkemate teavitustegevuste järele tõstmaks potentsiaalsete toetuse saajate teadlikkust (minnes seejuures ise toetuse saajate juurde, mitte kutsudes neid RÜ-sse infopäevale), tegevuste läbipaistvuse tõstmise järele (nt mida selgem ja läbipaistvam on taotluste menetlemise protsess, seda usaldusväärsem on RÜ ja seda enam ollakse valmis taotlemist ette võtma; RÜ-poolne suhtlus projekti elluvijaga peab olema kiire ja professionaalne), toetuste taotlemisel juba tehtava või tehtust parema teavitamise järele (nt teavitada teostatud projektidest – see aitab tõsta nii üldist teadlikkust kui ka huvi taotlemise vastu). Kommunikatsiooni parandamine peaks olema kõikide RÜ-de eesmärk – kuigi hindamine ei hõlmanud ei toetuse saajaid ega taotlejaid, saab

kommunikatsiooni parandamisega madalat taotluste arvu kindlasti tõsta ja reeglite tõlgendamisest tulenevaid tõrkeid taotlemise või projektide elluviimise protsessis vähendada.

239. Samuti võib tuua näiteks, et PS4 raames juba tegeletakse tulemuslikkuse tõstmisega: „Innovatsiooni edendavate hangete toetuse“ osas on RÜ teinud suutlikkuse parandamiseks teadlikkust tõstvaid ja pädevust suurendavaid tegevusi. NUTIKA rakendusüraeringute toetuse andmise tingimusi muudeti ettevõtetele soodsamaks: tuleb analüüsida selle muutuse mõju ning vajadusel täiendavaid samme astuda. Suuremat tähelepanu tuleb pöörata ressursitõhususe meetme rakendamise tulemuslikkuse tõstmisele, kus tuleb jätkata juba käivitatud teavitustegevusega. Samuti muudeti seoses nõrkade taotlustega jäätmekäitluse tingimusi; tuleb analüüsida nende muudatuste mõju.
240. Kuna PS8 meetmed ei ole veel täielikult lepingutega kaetud, saaks uute lepingute sõlmimise tulemuslikkust RA hinnangul tõsta, kui kasutada avatud taotlusvoore. Avatud taotlusvoorudega saab pöörduda laiema sihtgrupi poole, viia ellu väiksemamahulisi projekte ning saavutada tulemused kokkuhoidlikumalt. Samas vajab avatud taotlusvooru rakendamine efektiivset taotlejate nõustamist. Efektiivsemat nõustamist vajavad ka teised RÜ lepingupartnerid, et ennetada tegevuste elluviimisega kaasneva võivad vigu. Efektiivne taotlejate ja lepingupartnerite nõustamine võiks sisaldada kohustuslikke õppepäevi; tööpäevadel avatud telefoni ja e-posti nõustamisliini; rakendusüksuse kohakülastusi ja auditeid; lepingupartnerite infolisti, kus edastatakse informatsiooni järelevalve käigus ilmnenud sagedastest ja olulistest rikkumistest ning juhitakse tähelepanu võimalikele vigadele, et neid ennetada.
241. Ettevõtlike ja ehitushangetega seotud tegevuste puhul toodi sageli välja riigiabi ja riigihangete reeglite tõlgendamisest tulenevaid probleeme, mis takistavad tegevuste elluviimist. Peamine probleem on riigihangete kallinemine (mis sunnib hankeid kas väiksemaks tegema või lisaraha otsima, mis omakorda lükkab kogu ajakava edasi), hangete vaidlustamine (mis samuti lükkab ajakava edasi) või riigiabi reeglite erinev tõlgendamine nii EK kui KA poolt (mis samuti lükkab tegevuste elluviimist edasi). Hankeprotsesside ajakavas püsimiseks on kindlasti oluline korrektne hanke ettevalmistus, kuid see ei kindlusta hanget hilisema vaidlustamise vastu. Samuti on riigiabi (või muude EK poolt seatud reeglite) tõlgendamise puhul – nende vastu ei ole võimalik RÜ-l või toetuse saajal end kindlustada. Küll aga saab kiire ja osavõtliku kommunikatsiooni abil leevendada toetuse saaja või RÜ kontrolli alla mitte kuuluvatest teguritest põhjustatud viivitusi tegevuste elluviimisel.

**Tegevuste
ümberdisainimine**

242. Tegevuste elluviimise tulemuslikkuse tõstmiseks võib kaaluda ka **tegevuste ümberdisainimist** muutmaks toetus sihtgruppidele atraktiivsemaks ning nende muutunud vajadustele vastavaks (nt meetme tegevuse 1.5.5 noortele ja ebapiisava keeleoskusega inimestele suunatud keelealased tegevused, kuid võib ka olla, et selle meetme tegevuse puhul piisaks paremast kommunikatsioonist). Kuna meid ümbritsev sotsiaal-majanduslik keskkond on pidevas muutumises, on loomulik, et ka toetusmeetmeid tuleb aeg-ajalt ümber teha. Näiteks võib majanduse headel aegadel olla nõudlus tööturuteenuste järele madal, kuid majandustsükli muutudes võib nõudlus järsult tõusta. Seetõttu on ümbritseva keskkonna pidev jälgimine ja hindamine toetuste andmise loomulik osa.

243. Näiteks PS5 meetmete tulemuslikkuse tõstmisega tegeletakse rakendamise käigus: loomemajanduse valdkonnas on tegevusi ümber korraldatud vastavalt tegelikule nõudlusele. Turismivaldkonna turundustegevustes on võetud suund digiturundusele, mis on efektiivsem ning mõjub suuremale sihtrühmale. Samas, kapitali- ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamise meetme tulemuslikkuse tõstmiseks oleks vaja suuremat regulatiivset selgust struktuuritoetuse andmise reeglite osas – seal on peamiseks takistuseks olnud riigiabi reeglite erinev tõlgendamine EK ja KA poolt. Teine võimalus on kaaluda tegevuste ümberdisainimist, näiteks käenduste andmisest täielikku loobumist, kuid siis jääb peamine turutõrge lahendamata.

Koostöö
tugevdamine
partneritega

244. Juba käimasolevate taotlusvoorude või projektide tulemuslikumaks elluviimiseks on kasulik tugevdada koostööd partneritega (siinkohal peaks toetuse saajasse suhtuma kui koostööpartnerisse – ilma nendeta ei saavutata rakenduskava eesmärke). Partnerid on kindlasti ka KOV-id, kellest sõltuvad paljud regionaalse tasandi projektid (nt renoveeritud ja uue soojatorustiku rajamine, esmatasandi tervisekeskused jms) ning kes pärast haldusreformi alles n-ö loksutavad oma uusi positsioone haldussüsteemis paika. Kui me riigina tahame rakenduskava eesmärke täita, peavad RÜ-d kindlasti teadma, missugused probleemid takistavad KOV-idel rakenduskava meetmeid ja tegevusi ellu viimast (või neid lubamast/toetamast), ning aitama neil neid probleeme lahendada, niivõrd kui see on RÜ-de võimuses. See ei pruugi küll olla RÜ-de igapäevane roll, kuid selline 'käe hoidmine' annaks KOV-idele nii suurema kindluse rakenduskava tegevuste soodustamisel ja elluviimisel kui ka tunde, et riik toimib ühtselt.
245. Koostöö tugevdamisel KOV-idega tuleks näiteks meetme tegevuse 6.2.4, „Lokaalsete taastuvenergia küttelahenduste ehitamine kaugküttelahenduse asemele“ osas kiirelt teavitada KOV-e sellest võimalusest ja soojusmajanduse arengukavad kriitiliselt üle vaadata.
246. Koostöö tugevdamine toetuse saajatega käib eeskätt läbi tiheda suhtluse, läbipaistvate protsesside ning pideva teavitustegevuse. Näiteks PS7 puhul, arvestades, et 2023. aasta sihttasemete saavutamiseks on prioriteetse suuna 7 tegevused lepingutega kaetud, sõltub sihttasemete saavutamine projektide elluviimise edukusest. Niisuguses situatsioonis tuleks RÜ-del teha tihedat koostööd oma lepingupartneritega projektide elluviimisega kaasnedes võivate vigade ennetamiseks. Koostöö tihendamise võiks sisaldada lepingupartnerite nõustamist (õppepäevad, telefoni ja e-posti nõustamisliin), kohakülastusi ja auditeid, lepingupartnerite liste, kus edastatakse informatsiooni järelevalve käigus ilmnunud sagedastest ja olulistest rikkumistest ning juhitakse tähelepanu võimalikele vigadele, et neid ennetada.
247. Lisaks KOV-idele tuleb tugevdada koostööd ka ettevõtete, eriti PS1 tegevuste teostamiseks. Kõigi meetmete puhul on oluline arvestada nii ettevõtete vajadusi kui ka võimalusi ise tegevustesse panustada, sh neilt sisendit küsides. Oluline on jõuda lisaks suurematele ja aktiivsematele ettevõtetele ka väiksemate ja vähemaktiivsete ettevõtete omamaks paremat arusaama ettevõtete vajadustest.
248. PS12 suunas on tehtud asjakohased ning tulemuslikkust ohustavate riskide maandamistegevused ja muudatused (nt olulist positiivset mõju avaldasid intervjueeritud RA esindaja sõnul muudatused meetmes 12.3⁵³, samuti on muudetud meetme 12.1 ühte tulemusnäitajat tõhustamisprotsesside osas), mis olid tingitud aeglasemast rakendamise algusest ning millele avaldasid mõju kõiki suundi mõjutanud haldusreform ja üleüldised riigihangete keerukusega seonduvad teemad (keerulised ja aeganõudvad suured IT hanked; koolitushangetele oli keeruline leida pakkujaid). Suunas on vaja rohkem tähelepanu pöörata KOV-ide-suunalisele haldussuutlikkusele, mis selgus ka vahehindamise regionaalsetes töötubades. Muus osas ei ole muudatused suunas vajalikud, kuigi oluline on jätkata keske koordineerimisega. Rakendamine toimub paindlikult ja heas koostöös, sh valdkondlikus komisjonis, kus regulaarselt seiratakse tegevuste elluviimist ja sisulist progressi ning tagatakse uued asjakohased arendustegevused. Vaja on sellise keske koordineerimisega jätkata, et OECD tegevuskavas välja toodud probleeme järjepidevalt lahendada. Tulemuslikkuse tõstmise asemel on vaja tegeleda meetoditega, mis kinnistaksid kompetentsitaset ja tagaksid jätkusuutlikkuse ka edaspidi. See viitab eelkõige keske inimressursi arendamise jätkamisele ka pärast struktuurivahendite ammendumist.

⁵³ Maandamismeetmed on suurendanud väljamakseid, on vähenenud bürokraatia taotlemisel (nt meetmes 12.3 – kaks korda aastas taotlemise asemel jooksev taotlemine, mis on võimaldanud asutustel esitada suuri projekte etapiviisiliselt ja arendusi saab teha vastavalt vajadusele omas tempos. Seega on halduskoormus väiksem. Praegu on vaja jätkuvalt tõsta teadlikkust IKT arendamise vajadustest ja oskustest.

4 Rakenduskava 2014–2020 mõju

249. Käesolevas peatükis vaadeldakse struktuurivahendite panust etteantud strateegilistes dokumentides seatud eesmärkide täitmisse. Peatükk algab kokkuvõtva, kõiki prioriteetseid suundi katva tabeliga, jätkudes seejärel detailsema analüüsiga prioriteetsete suundade meetmete panusest erinevates olulistest strateegiates konkreetselt välja toodud eesmärkide ja soovitude täitmisse. Hinnangu aluseks on valdkondlike ekspertide hinnang, mis omakorda tugineb nii seotud allikate analüüsile kui ka kvalitatiivsele täiendavale andmekorjele.

4.1 Prioriteetsete suundade panus strateegiliste eesmärkide täitmisse üldiselt

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

Tabel 10 Prioriteetse suuna meetmete panus eesmärkide/soovitude täitmisse

Dokument / Prioriteetne suund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
„Eesti 2020“	**	**	**	**	**	**		*	*	**	**	**
„Euroopa 2020“	**	**	**	**	**	*		*	*	**	**	*
Haldusvõimekuse kasv ⁵⁴		*	*								**	**
„Heaolu arengukava“	**	**	**		*	*			*	*	*	*
„Infoühiskonna arengukava“	*	*	*	**	*					*	**	**
„Läänemere strateegia“	*	*	*	**	**	**	**	**	*	**	**	*
„Regionaalarengu strateegia“	*	**	*	*	**	**		*	**	**	*	**
Riigipõhised soovitused	*	**	**	**	**				*	*		**
Säästev areng ⁵⁵	*		*	**	**	**	**	**	*	**	**	*

Allikas: autorite hinnang

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

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

Täitmata kast kajastab mõju puudumist.

⁵⁴ Konkreetset strateegilist dokumenti haldusvõimekuse edenemise hindamise võrdlemiseks ei ole ja seda rolli täidavad lisaks OECD riigivalitsemise raportile peamiselt valitsuse tegevusprogramm, koalitsioonilepe ning riigieelarve strateegia, Eesti 2020 ja riigireformi tegevuskava. Siinkohal on hinnatud iga prioriteetse suuna mõju haldusvõimekuse kasvule kui ühele läbivale teemale.

⁵⁵ Ühissätete määruse 1303/2013 artikkel 8,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=et>

4.2 Struktuurivahendite panus Eesti 2020 eesmärkide täitmisel

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

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

⁵⁶ https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti2020/ee2020_tegevuskava_2018-2020_heaks_kiidetud_26.4.2018.pdf

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

4.3 Struktuurivahendite panus riigipõhiste soovitude täitmisel

253. Riigipõhised soovitus⁵⁷ sisaldavad igale EL-i liikmesriigile kohandatud poliitilisi suuniseid töökohtade loomiseks ja majanduskasvu ergutamiseks viisil, mis säilitaks riigi rahanduse usaldusväarsuse.

254. Struktuurivahendite panus prioriteetsete suundade kaupa väljendub alljärgnevas:

- PS1 tegevustel on olnud otsene mõju perioodi 2013–2015 soovitude nr 3 (haridus, elukestev õpe) täitmisele; ajavahemikuks 2016–2018 otsesed PS1-ga seotud soovitus⁵⁷ puuduvad, aga võib siiski täheldada kaudset mõju, kuivõrd tegevuste kaudu panustatakse läbi tööturu ootustele vastava hariduse ning luuakse alus teadustegevuse ja innovatsiooni edendamiseks.
- PS2 tegevused on otseselt seotud perioodi 2014–2018 riigipõhiste soovitudega parandada sotsiaalset turvavõrku, tagades sealhulgas piirkondadeüleised kvaliteetsed sotsiaalteenused. Kitsalt tervishoiuteenuste arendamise vajadust märgitakse 2013. a soovitus⁵⁷es.
- PS3 tegevused on otseselt seotud 2013–2015 riigipõhiste soovitudega, mis suunavad ellu viima töövõimereformi ja panustama tööturuteenuste arendamisse, mis omakorda suurendab tööjõus osalemise määra ja toetab pikaajalise tööelu saavutamist.
- Riigipõhised soovitus⁵⁷ed keskenduvad läbi aastate PS4 suuna teemadele. Nii näiteks rõhutatakse 2018. aasta aruandes soovitus⁵⁷t „Edendada teadustegevust ja innovatsiooni, eelkõige nähes ette tõhusad stiimulid innovatsioonibaasi laiendamiseks“, kuna „Eesti tootlikkuse aeglane kasv on seotud tagasihoidlike tulemustega teadusuuringute, tehnoloogia ja innovatsiooni valdkonnas“.⁵⁸ Taolised riigipõhised järeldused ja soovitus⁵⁷ed korduvad läbi aastate. PS4 tegevused on avaldanud positiivset mõju.
- PS5 osas on tuvastatud mõju eesmärgi „Edendada teadustegevust ja innovatsiooni, eelkõige nähes ette tõhusad stiimulid innovatsioonibaasi laiendamiseks“ osas.
- PS6, PS7 ja PS8 ning PS10 korral puudub otsene ja kaudne seos riigipõhiste soovitudega.
- PS9 on avaldanud positiivset mõju 2016-ndal ja varasematel aastatel välja toodud soovitus⁵⁷e elluviimise osas, mis rõhutasid kvaliteetsete avalike teenuste, eelkõige sotsiaalteenuste osutamist ja kättesaadavust kohalikul tasandil.
- PS10 tegevusi on mainitud kaudselt 2017. aastal välja toodud meetmete osas, et tagada kvaliteetsete avalike teenuste osutamine, sh transpordis.
- Riigipõhised soovitus⁵⁷ed ei kajasta PS11-ga seonduvat.
- PS12 mõlema investeerimisprioriteedi ja meetmete valiku aluseks on olnud 2013. a riigipõhine soovitus⁵⁷ nr 5 muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kohaliku tasandi avalike teenuste kvaliteet. Sellesse panustavad otseselt meetmed 12.1.1, 12.1.4 ja 12.3. PS12 tegevused on panustanud eesmärgi saavutamisse.

255. Kokkuvõtvalt saab väita, et riigipõhiseid soovitusi on rakenduskava elluviimisel arvestatud ning suundade tegevustel on olnud oma osa soovitus⁵⁷es välja toodud eesmärkide saavutamisel.

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_et

⁵⁸ Euroopa Nõukogu (2018), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0910\(06\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0910(06)&from=EN)

4.4 Struktuurivahendite panus Euroopa 2020 eesmärkide täitmis

256. „Euroopa 2020“⁵⁹ on majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava, milles rõhutatakse, et arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv aitab kõrvaldada Euroopa majanduse struktuurseid puudusi, parandada konkurentsivõimet ja tootlikkust ning toetada jätkusuutlikku sotsiaalset turumajandust. Nende eesmärkide saavutamise Eesti strateegia on konkurentsivõime kava „Eesti 2020“.
257. Prioriteetsed suunad on sarnaselt „Eesti 2020“ strateegiaga avaldanud mõju ka „Euroopa 2020“ strateegia eesmärkide saavutamisele (vt eespool Tabel 10). Nii näiteks on „Euroopa 2020“ strateegia üheks peamiseks eesmärgiks see, et investeeringud teadus- ja arendustegevusse ulatuksid 3% SKP-st, mis on ka PS4 prioriteetse suuna oluline eesmärk. Samalaadsed on kattuvused ka teiste suundade eesmärkidega ning sellest tulenevalt on sarnane ka hinnang enamiku prioriteetsete suundade mõjule. Erinev on vaid PS12, mille puhul seos strateegiaga „Euroopa 2020“ on kaudsem.

4.5 Struktuurivahendite panus teiste strateegiate eesmärkide täitmis

258. **Haldusvõimekuse kasvu** panustab enim PS12, mis ongi otseselt suunatud keskse ja kohaliku tasandi haldusvõimekuse kasvule ning saavutanud märkimisväärset edu. Samuti on olulist mõju avaldanud PS11, mis on suunatud e-teenuste kaasajastamisele ning kiirete internetiühenduste arvu suurendamisele.
259. „**Heaolu arengukava**“ eesmärkide saavutamisele on enim seotud PS2 ja PS3. Arengukava püstitab töö-, sotsiaalkaitse-, soolise võrdõiguslikkuse ning võrdse kohtlemise poliitikate strateegilised eesmärgid aastateks 2016–2023 ning näeb ette vastavad tegevussuunad. Struktuurivahenditest rahastatakse „Heaolu arengukavas“ kirjeldatud sotsiaalhoolekande, tervishoiu ja tööhõive meetmeid, sealhulgas töövõimereformi meetmeid. Samuti on arengukava eesmärkide saavutamisele olulist mõju avaldanud PS1 (tegevuste mõju haridusele ja elukestvate õppele, mis vastab tööturu vajadustele ning arengutele).
260. „**Infotühiskonna arengukava**“ eesmärkide saavutamisele on suurimat mõju avaldanud PS11, mis on otseselt keskendunud arengukava kesksete eesmärkide täitmisle läbi kiirete internetiühenduste arvu kasvu ja e-teenuste kaasajastamise. PS12 tegevused (eelkõige meede 12.3) panustab samuti olulisel määral.
261. „**Läänemere strateegia**“ eesmärkide saavutamisele on enim mõju avaldanud PS4 ja PS5, kui võrd üheks strateegia prioriteetseks sekkumisvaldkonnaks on haridus, teadus ja tööhõive ning eesmärgiks Balti mere regiooni konkurentsivõime kasv globaalsel tasandil; PS4 ja PS5 on selle eesmärgi saavutamisele kaasa aidanud. PS6 on avaldanud mõju energiapoliitikat puudutava alameesmärgi saavutamise osas. PS7 tegevused on aidanud kaasa Läänemere strateegia tegevuskava elluviimisele: eutrofeerumise ennetamisele ning bioloogiliselt mitmekesise ja terve mereelustiku loomisele aitavad kaasa nii ühise veevärgi ja kanalisatsioonisüsteemi rajamine kui ka jääkreostusobjektide ohutustamine, saastunud alade ning kuivendatud, ammendatud ja hüljatud turbaalade korrastamine. PS8 on panustanud vooluveekogude ökoloogilise seisundi parandamisele ning aidanud kaasa sellele, et jõgede kaudu jõuaks Läänemere vesi, mis ei halvenda Läänemere ökoloogilist seisundit. Suurema reageerimiskiirusega merereostustõrjelaev aitab kaasa sellele, et Läänemerest saaks ohtlikest ainetest rikkumata mereelustikuga meri. PS10 tegevused panustavad otseselt strateegiasse, sest Läänemere strateegias on transport üks poliitikavaldkond. PS11 tegevus on avaldanud otsest mõju strateegia alameesmärgile, millega nähakse ette kaasaitamist kiirete internetiühenduste levikule. PS12 panustab läbi valdkondliku komisjoni prioriteetide seadmisel, kus arvestatakse muuhulgas ka säästva arengu põhimõtetega (nt „Säästev Eesti 21“ suunistega, mis intervjuudest tulenevalt panustab lisaks suuna

⁵⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_et

valdkondliku komisjoni prioriteetide seadmisele ka OECD tegevuskavale ning vabariigi valitsuse tegevusprogrammile).

262. „**Regionaalarengu strateegia**“ eesmärkide saavutamisele on enim kaasa aidanud PS2, mille vahenditest rahastatakse sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid ning sotsiaalse infrastruktuuri arendamist erinevates piirkondades, tagades teenuste hea ruumilise kättesaadavuse, et vähendada sotsiaal-majanduslikke arenguerinevusi Eestis ning suurenda sotsiaalset kaasatust ja sidusust eri piirkondade vahel. Strateegia eesmärkide saavutamisele aitab olulisel määral kaasa ka PS3, mille vahenditest rahastatakse tööturuteenuseid töökohtade kättesaadavuse ja hõive parandamiseks eri piirkondades, sealhulgas piirkondlikku tööhõivet suurendavaid meetmeid. PS5 on avaldanud regionaalarengu strateegia üldeesmärgi saavutamisele otsest mõju oma piirkondade konkurentsivõime tõstmise tegevustega. PS4 suuna panust on hinnatud nõrgemaks, kuivõrd toetuste regionaalne jaotus aitab vaid osaliselt kaasa strateegia eesmärkide saavutamisele. PS6 on aidanud kaasa suuremate linnapiirkondade rahvusvahelist majanduslikku konkurentsivõimet soosiva ja keskkonnasõbraliku elukeskkonna tekkele. PS10 tegevuste hulgast on just transpordiühendustel oluline roll toimepiirkondade sisesel, vahelisel ja piiriülel sidustamisel. PS9 on positiivset mõju avaldanud suuremate linnapiirkondade rahvusvahelise majandusliku konkurentsivõime kasvule ja keskkonnasõbraliku elukeskkonna tekkele kaasaaitamise kaudu. PS12 tegevused on avaldanud positiivset mõju regionaalarengu strateegia eesmärkide täitmisele (eelkõige meetme tegevused 12.1.4 ja meede 12.3, oluline on ka meetme tegevus 12.1.1); samas ei pruugi PS12 panus olla piisav – KOV-ide-suunalised tegevused on ellu viidud kõrvalekalletega ja sellel suunal on tehtud oodatust vähem.

263. Säästev areng⁶⁰ näeb ette, et edendatakse keskkonnakaitse nõudeid, ressursitõhusust, kliimamuutuste leevendamist ja nendega kohanemist, bioloogilist mitmekesisust, vastupidavust katastroofidele ning riskiennetust ja -juhtimist. Tuvastatud on panus PS4 osas, mille raames on ellu viidud eriline, just ressursitõhususele suunatud alammeede; PS4 on ka tervikuna ressursitõhususele mõju avaldanud. PS6 meetmed on samuti avaldanud otsest ja ulatuslikku mõju määruse eesmärgi saavutamisele. PS7 on mõjutanud keskkonnanõuete täitmist läbi ühisveevärgi ja kanalisatsioonisüsteemi arendamise. Samuti on PS8 avaldanud positiivset mõju keskkonnakaitse eesmärkidele ning bioloogilisele mitmekesisusele kaitstavate elupaikade taastamise, elupaikade kaitseks vajaminevate investeeringute ning vooluveekogude tervendamise ja merereostustõrje võimekuse suurendamise kaudu. PS10 panustab tervikuna määruse valdkondlikku eesmärki – säästva transpordi ja tähtsate võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamise edendamisse.

⁶⁰ Ühissätete määruse 1303/2013 artikkel 8.

5 Rakenduskava 2014–2020 jätkusuutlikkus

264. Jätkusuutlikkuse analüüs on üks osa mõjude hindamisest, kus vaadeldakse, **kas rakenduskava tulemused on püsivad, millised on vajalikud täiendavad meetmed tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks ja väljumisstrateegiad**. Jätkusuutlikkuse hindamiseks vaadeldakse kestlikkust mõjutavaid peamisi tegureid, nt asjakohaste strateegiate ja rahastamismehhanismide olemasolu, institutsionaalset võimekust, osalejate motivatsiooni jms, ning hinnatakse, kas ja mil määral see mõju oodatud tulemuste kestlikkust ning sekkumise jätkumist ja/või laienemist toetab. Jätkusuutlikkust mõjutab ka tegevuste asjakohasus ning tõhusus.
265. Jätkusuutlikkuse hindamine on seda olulisem, et rakenduskava eelhindamisel⁶¹ ei pööratud tegevuste jätkusuutlikkusele läbivalt tähelepanu. Põgusalt kajastati tulemuste jätkusuutlikkust. Ka struktuurivahendite rakenduskava ei osuta tegevuste jätkusuutlikkusele märkimisväärset tähelepanu. Erandiks on: 1) kvaliteetsete hoolekandeteenuste pakkumine, kus tuuakse jätkusuutlikkusele mõeldes välja vajadus omavalitsuste koostöö järele teenuste osutamisel; 2) tervishoiuteenuste jätkusuutlikkuse tagamise vajaduse väljatoomine (pigem aga läbi infrastruktuuri investeringute); 3) IKT nutikamast kasutamisest tulenev eelduslikult jätkusuutlikum avalike teenuste osutamine ja riigi toimimine (kaudsem mõju tegevuste jätkusuutlikkusele). Välja on toodud ka haridussüsteemi enda jätkusuutlikkuse tagamiseks vajalikke tegevusi (sh jätkusuutlik hariduslike erivajadustega (HEV) koolide võrk), kuid mitte struktuurivahenditest toetatavate tegevuste jätkusuutlikkust. Samas on investeerimisprioriteedi 9a puhul tähelepanu pööratud ka võrgustumise toetamisele, mis peaks soodustama tegevuste jätkusuutlikkust ka eelarveperioodi lõppedes ning investeerimisprioriteetide 8b, 9i ja 9iv puhul on kavas teenuste finantsilise jätkusuutlikkuse saavutamise viiside määratlemine.
266. Rakenduskava jätkusuutlikkust hinnati **rakenduskava tasandil** ehk hindamisel ei vaadatud tegevuste kaudu toetatud projektide tulemuste jätkusuutlikkust. Põgusalt vaadati tulemusnäitajate püsivust, kuid rõhk suunati tegevuste endi jätkusuutlikkusele.
267. **Tulemusnäitajate püsivus** sõltub rakenduskava tulemusnäitaja iseloomust. Mõni näitaja kajastab millegi osakaalu, samas kui teine kajastab arvu. Näitajat arvuna kajastades on arv kohati kogu eelarveperioodi ning kohati vaid ühe aasta kohta. Seega on näiteks kogu eelarveperioodiks seatud arvuliste näitajate saavutamise püsivus tagatud, samas kui ühe aasta põhisele osakaalule tuginevad näitajad sõltuvad otseselt konkreetse aasta tegevustest.
268. Hindamine näitas, et tegevuste **jätkusuutlikkusele ei pöörata piisavalt tähelepanu**. Riigikontrolli aruannetes⁶² toodi välja, et „riik kasutab Euroopa Liidu toetusi ka pikaajaliselt vajalike tegevuste rahastamiseks“ (nt PS1, PS2, PS3), enamik tegevusi sõltub olulisel osal Euroopa Liidu toetustest ning üldjuhul puudub täpsem nägemus, milliste tegevustega, millises mahus ja millisest eelarvest ka EL-i toetuste lõppedes kindlasti jätkama peaks. Vahehindamine kinnitas põhimõtteliselt Riigikontrolli seisukohti, et riigi oluliste investeringute ning teenuste osutamisel loodetakse järgmisel perioodil riigi rahakotile, samas konkreetseid, n-ö väljumisstrateegiaid riigil täna pakkuda ei ole. Ühtlasi on valdkondi ja tegevusi (nt investeringud hoonetesse, seadmetesse ja kergliiklusteedesse), kus olulisemad investeringud saavad tehtud ehk vajadus tegevuste järele väheneb. Üksiti ei nõustu me rakenduskavas esitatuga, et ainuüksi infrastruktuuri investeringud teenuste ja valdkondade jätkusuutlikkuse tagaksid.
269. Hindamisest tuli välja ka tegevusi, kus tegevuse lõpetamine (nt koolide, lasteaedade ja kergliiklusteede rajamine) on ressursitõhususe tagamiseks mõistlik (nt haridusasutuste puhul on oht selles, et need jäävad pikemas perspektiivis tulenevalt demograafilisest olukorrast kasutuseta, ja kergliiklusteedel ei ole kõigjal CO2 vähendamise efekti) ehk tegevuse

⁶¹ Poliitikauuringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus (2013). 2014–2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine. Tallinn. Kättesaadav:

https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/20142020_perioodi_eli_vahendite_kasutamise_eelhindamine.pdf

⁶² 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>

jätksuutlikkuse tagamine pole vajalik. PS8 puhul on aga jätkuvalt uusi objekte, mis investeringuid vajavad (nt igal aastal jõuab teatud arv sõidukeid n-ö oma „elukaare“ lõppu ja vaja on uusi sõidukeid). Mõned tegevused (nt haridusse panustamine läbi meetmete 1.1, 1.2, 1.6) ka vähendavad teiste tegevuste (eraldiseisva) teostamise vajadust (nt tõhus ja kvaliteetne haridusse panustamine vähendab PS2 ja 3 sihtrühmade suurust ning meetmed 1.3 ja 1.5 eraldiseisvate koolitustegevuste vajadust).

270. Vastavalt eelnevalt toodule näitas prioriteetsete suundade analüüs, et üldjuhul **puuduvad ministriumidel täpsemad väljumisstrateegiad**⁶³ ja kohati ei nähta ka vajadust nende koostamiseks. Väljumisstrateegiate vajaduse mõistmist raskendab see, et sageli puudub valdkonnaülestes strateegiates ja arengukavades tegevuste juures märke, missugustest finantsallikatest neid teostatakse ja mil määral erinevad tegevused üksteist täiendavad (nt „Elukestva õppe strateegia“)⁶⁴. Peamise põhjusena toodi välja edasise tegevuskäigu sõltuvus täpsematest struktuurivahendite jagamise otsustest. Samas näitas Riigikontrolli aruanne, et üldjuhul tegevustega jätkamise vajadust mõistetakse ning otsitakse ka võimalusi tegevuste jätkamiseks struktuurivahendite toetusteta, nt KOV-ide eelarvest, sihtrühma omaosaluse ja KOV-i või riigi kombinatsiooni ning ettevõtete toetuse näol.

271. Prioriteetsete suundade üleselt töid ministriumid üldiste **väljumisstrateegiatena välja järgmised võimalused:**

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

272. Tulenevalt enamiku rakenduskava tegevuste jätkamise vajalikkusest ka järgmisel perioodil peame oluliseks, et väljumisstrateegiatele mõeldaks senisest tõsisemalt. Seda enam, et eelnevast tingituna eeldab see prioriteetide ja fookuste seadmist nii PS-ide siseselt kui ka rakenduskava üleselt (sh poliitiline otsus; aeganõudev protsess). Oluline on, et võimalikele tegevuskäikudele mõeldaks enne rahastusperioodi lõppu, et tegevuste teostamisse ei tekiks nende (positiivset) mõju ja sihtrühmade teadlikkust pärssivat auku. Lisaks aitab detailse väljumisstrateegia koostamine paremini mõista erinevate tegevuste olulisust, seoseid teiste tegevuste ja seatud näitajatega ning annab sisendi tegevuste tõhustamiseks, et piiratud ressursside korral neid efektiivselt ja tõhusalt suunataks. Võimalusel tuleb leida väljavaateid tegevuste riigieelarveväliseks rahastamiseks toetuse lõppedes (nt mitme meetme 2.7 tegevused on planeeritud arvestusega, et toetuste saajad tajuvad tegevuse olulisust ning tõuseb valmidus ise (sh KOV-ide panus) tegevuste rahastamisega jätkata). See aga eeldab analüüsi, milliseid meetmeid ja millises mahu saab finantseerida keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste eelarvetest ning millises osas aitab välisvahendite kasutamine püsivaid muutusi luua.

273. Seega on **tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline**, et: 1) seataks nii rakenduskava üleselt kui ka prioriteetsete suundade sisesed tegevuste eelisvaldkonnad (arvestades mh ptk-s 3.5.1 nimetatud tulemusreservi soovitusi); ja 2) Rahandusministeerium nõuaks kõikide prioriteetsete suundade eest vastutajatelt ühtsel vormil põhinevat väljumisstrateegiat, mis on kooskõlas riigieelarve strateegia ning tulemusprogrammide ja sihtrühmade võimekusega tegevustega iseseisvalt jätkata

⁶³ Väljumisstrateegia all mõeldakse plaani, kuidas pärast 2020. aastat, kui käesolev EL-i rahastusperiood lõpeb ja kui on näha, et SF vahendid oluliselt vähenevad, rahastada praegu EL-i toetuste abil rahastatavaid tegevusi muudest rahastusallikatest.

⁶⁴ Vt täpsemalt EÕS vahehindamisest (seisuga 22.04.2019 on aruanne veel koostamisel).

6 Järeldused ja soovitused

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

Tabel 11 Vahehindamise leiud, järeldused ja soovitused

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus elluviimiseks ajaraamistik
1	Asjakohasus	Ministeeriumid ja partnerid tunnustavad, et kaasamise eesmärgid on neile kohati ebaselged. Partnerid hindavad kaasamist sageli „näiliseks“, s.o formaalselt on osalemisvõimalused olemas, kuid lõppotsustes ei täheldata piisavalt partnerite sisendit. Partnerid tunnevad, et neid kaasatakse üksikutes lõikudes, mitte kogu protsessi vältel. Partnerid kurdavad lühikeste tähtaegade üle mahukatele dokumentidele sisendi andmiseks (3–5 päeva). Enamik asutusi ei ole koostanud ega avalikustanud kaasamise kava.	116, 117, 120	Omavahel kokku lepitud selgete eesmärkide ja ajakava puudumine tekitab vastuolulisi või ebarealistlikke ootusi ja piirab kaasamise tulemuslikkust. Partnerite kaasamine võib lähtuda liigselt formaalsetest nõuetest ja mitte läbimõeldud eesmärgist otsustesse partnerite ekspertiisi kaasata.	Koostada aegsasti ja teha avalikult kättesaadavaks kogu struktuurivahendite perioodi hõlmavad (valdkondlikud) kaasamise kavad, milles kaasamist korraldab asutus lepib partneritega kokku kaasamise eesmärkides, kaasamisviisides (kanalites), edasises protsessis ja ajakavas. Kaasamise kava võimaldaks: <ul style="list-style-type: none"> juhtida vastastikuseid ootusi; suurendada kaasamise järjepidevust; planeerida aja- ja inimressurssi osalemiseks. 	Rahandusministeerium saaks sõnastada valdkondlike kaasamiskavade olemasolu nõude või soovitusel järgmiseks rahastamisperioodiks. Valdkonnaministeeriumid peaksid juba planeerimisfaasis alustama kaasamiskavade koostamisega partnerite osalusel. Soovitatav on hoida kava „elava dokumendina“, kohandades seda programmiperioodi vältel tegevuste täpsustades. Kaasamise kava tuleks avalikustada organisatsiooni ja/või struktuuritoetuste kesksel veebilehel.	Rahandusministeerium ja RA-d (järgmine programmiperiood).
2	Asjakohasus	Partneritel napib infot struktuurivahendite protsessi kohta tervikuna, sh, millist rolli mängib iga konkreetne kaasamislõik protsessis kui tervikus.	118, 119	Partnerid ei oska sisendi andmisel arvesse võtta n-ö suurt pilti ja vastava kaasamisetapi piiranguid. Tulemuseks on sisend, mis ei pruugi olla rakendatav.	Selgitada partneritele iga kaasamisprotsessi juures süstemaatiliselt vastava protsessi eesmärke, piiranguid ja rolli kogu programmitsüklis.	Info andmine kaasamise eesmärkide ja piirangute kohta võiks edaspidi kuuluda hea tavana partnerite osalusel peetavate koosolekute sissejuhatusel või sisendi palumiseks saadetud e-kirja	RA-d (käesolev programmiperiood).

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus elluviimiseks ajaraamistik
		Partnerite sõnul ei saa nad ministeeriumidelt alati sisulist ja mõistetavat tagasisidet, kas ja kuidas on nende ettepanekuid lõppotsuses arvesse võetud.		Ebapiisav tagasiside tekitab umbusaldust ja vähendab partnerite motivatsiooni osaleda.	Anda partnerite ettepanekutele tagasisidet lihtsas ja arusaadavas vormis.	juurde. Seejuures tuleks selgitada, milliseid programmi aspekte on võimalik antud etapis mõjutada, mis on peamised otsustuskohad ja millised on piirangud. Tagasiside andmine peaks kuuluma kohustuslikuna iga kaasamisprotsessi juurde ning selle andmise vormis võiks kokku leppida juba kaasamise kavas. Tagasiside andmise juures on oluline valikuid selgesõnaliselt ja ka mitte-eksperidile arusaadavas keeles põhjendada. Lisaks kirjalikule tagasisidele on soovitatav korraldada arutelukohtumisi, et selgitada valikute tausta ja lahendada vastuolusid.	
3	Asjakohasus	Ankeetküsitlus näitas erinevusi valdkondlike komisjonide (VK) tööformaadis (kohtumiste sagedus, hinnang partnerite kaasaraäkimise aktiivsusele). Partnerid kurdavad ka valdkondade vähese koordineerituse üle, mis killustab nende ressursi. Partnerid sooviksid näha VK-de ja ÜKP seirekomisjoni töös rohkem sisulist arutelu võimaldavaid kohtumisformaate. VK-de töö kohta avalikult kättesaadav info peaaegu	111, 121, 122, 123, 124	VK formaat kaasamiskanalina ei ole selgelt läbi mõeldud, VK-de potentsiaal kaasamiskanalina ja valdkondadevahelise koordineerimise võimalusena on alakasutatud. VK-de töö ei ole avalikkuse jaoks läbipaistev – see piirab partnerite ligipääsu, keda ministeerium ei ole ise osalema kutsunud. Keskse ülevaate puudumine takistab ka VK formaadi edasist arendamist.	Kaaluda valdkondlike kaasamistegevuste suuremat keskset toetamist, hõlbustada paremate praktikate vahetamist valdkondlike komisjonide vahel. Parandada info kättesaadavust veebis valdkondlike komisjonide töö ja osalusvõimaluste kohta.	Rahandusministeerium saaks VK-de juhtide osalusel sõnastada uueks rahastamisperioodiks konkreetsemad suunised valdkondlike komisjonide tööks, täpsemalt defineerida nõuded partnerite kaasamisele ja soovitud aruteluformaate osas. Miinimumina võiksid valdkondlikud komisjonid leppida partneritega kokku kaasamise kavas ja protseduurides, järgida kaasamise hea tava põhimõtteid ja korraldada komisjoni koosolekuid	Rahandusministeerium, valdkondlikud komisjonid (järgmine programmiperiood, v.a info avaldamist puudutav soovitus, mis on rakendatav juba käesoleval perioodil).

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
		puudub. Ka Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikud väljendasid soovi olla VK-de tegevusega paremini kursis.				eelkõige arutelukohtumiste formaadis. Rahandusministeerium võiks luua võrgustiku koostööst huvitatud VK-dest ning pakkuda võimalust parimate praktikate vahetamiseks näiteks ühiskohtumiste kaudu. Avaldada esimesel võimalusel veebis VK-de liikmete nimekirjad, peamised ülesanded ja töökord, koosolekute päevakavad, protokollid ja arutelu all olevad dokumendid (või nende osad, mida on võimalik jagada avalikkusega). Hea näide sedalaadi info esitamise viisist on ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 seirekomisjoni veebileht.	
4	Asjakohasus	Partnerid täheldasid terava probleemina vähest võimekust (sh aja-, inim- ja rahalise ressursi nappust) sisukaks osalemiseks. Suurel osal ei ole palgalist meeskonda. Partnerite ajapuudust märkisid ka ankeetküsitluses osalenud ministeeriumid.	125, 126	Partnerid vajavad sisukaks osalemiseks täiendavat tuge. Riigi senised tegevused partnerite institutsionaalse võimekuse tõstmiseks ei ole tõenäoliselt olnud piisavad või mõjusad.	Partnerite osalusvõimekuse arendamiseks on soovitatav arendada pikaajalist strateegilist partnerlust ministeeriumide ja võtmepartnerite vahel koos vastava rahalise toega. Samuti on soovitatav jätkata ühiseid koolitusi kaasajatele ja kaasatavatele ning pakkuda katusorganisatsioonidele organisatsioonilise	Ministeeriumid võiksid korraldada koostööd valitud võtmepartneritega mitmeaastaste lepingute kaudu, milles lepikse kokku ühistes eesmärkides, tegevustes ja koostööviisides (sellist mudelit kasutab nt Siseministeerium koostööks Vabaühenduste Liiduga). Lepinguga peaks kaasnema rahaline tugi, mis võimaldaks partneril palgata ministeeriumiga sisulist koostööd arendav töötaja, kes suudaks ka organisatsiooni liikmetelt sisendit vahendada.	Kõik ministeeriumid (soovitatav järk-järgult ellu viia lähiaastatel; ei ole seotud konkreetse programmiperioodiga).

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
					võimekuse arendamiseks toetust.	Niisugust partnerlust ei ole põhjust piiritleda üksnes struktuurivahendite protsessiga, mistõttu mudeli rakendamine eeldab asutuselt laiemat poliitilist tuge. Jätkata ministeeriumide ja partnerite ühiste kaasamis- ja osalemiskoolituste pakumise uuel perioodil (sarnaselt haldusvõimekuse prioriteetse suuna tegevuse 12.1.1 raames toimuvate koolitustega). Plaanida uude rahastamisperioodi toetusmeetmed vabaihenduste katusorganisatsioonide organisatsioonilise võimekuse tõstmiseks sarnaselt perioodil 2014–2020 Tööandjate Keskliidule ja Ametiühingute Keskliidule avatud meetmega (haldusvõimekus 12.2).	
5	Asjakohasus, mõju	Ettevõtete poolne madal toetuste taotlemise tase ja toetuste kasutamine Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis.	44, 55	Ettevõtlusele suunatud meetmete mõju tasakaalustatud regionaalsele arengule on ebasoodne.	Riiklike meetmete kujundamisel arvestada regionaalsete VKE ettevõtete vähesemat informeeritust. Tugevdada maakondlikes arenduskeskustes tegutsevate ettevõtete nõustamisvõimekust.	Rakendada forsseeritud vastvalminud maakondlike strateegiate ettevõtlustegevusi. Lisaks käivitavale riiklikule meetmele suunata regionaalse arengu ettevõtluskeskkonna investeeringuteks arvestatav osa 210 miljonist.	Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakond; KOV-id.
6	Asjakohasus, mõju	PS1 raames viiakse läbi erinevaid oskuste tõstmisele suunatud tegevusi, kuid need ei ole piisavad	43	Näitajad ei peegelda tegevuste mõju ja tõhusust. Puudus on kompetentsetest	Pöörata suuremat tähelepanu PS1 tegevuste asjakohasusele ja mõjule,	Lisada tegevuste mõju ja tõhusust kajastavad näitajad. Pöörata suuremat tähelepanu koolitajate ja tugipersonali	HTM, KOV-id; Õpetajate, noorsootöötajate ja koolitajate koolitajad.

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovituse elluviimiseks	Kes soovituse ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
		soovitud sisulise mõju avaldamiseks ning tööturu vajadustele vastavamate oskuste kujundamiseks.		spetsialistidest, sh õpetajatest ja noorsootöötajatest, kelle pakutav haridus ja tugi noortele ning elukestvas õppes osalejatele mõjutab ka teiste PS1 ja osaliselt ka PS2 ning PS3 tegevuste vajalikkust ning toetab kõigi teiste PS-ide tegevusi.	arvestades tööturu vajadusi.	kompetentsile ning inimeste harimisele. Järjepidevalt jälgida, et tegevused vastaksid tööturu vajadustele.	
7	Mõju	Tulemusnäitajad on kohati pigem väljundnäitajad.	204 Lisa G: 204, 323	Hindamise indikaatorid ei iseloomusta alati seda, mida võiks iseloomustada. Näiteks PS2 ERF-i meetmete tulemusnäitajad iseloomustavad tervishoiuteenuste kättesaadavust. PS12 suuna tulemusnäitaja, mis hindab koolitustel osalenute asjatundlikkust, on olemuselt osaluskindade põhine.	Kujundada tulemusnäitajad ka infrastruktuuri arendamise tegevustele ning kvalitatiivse iseloomuga tulemusnäitajatele, mille osas on suundade sees ka näiteid, kuid mis ei ole rakenduskava tasandil raporteeritavad.	Kujundada tulemusnäitajad ka infrastruktuuri arendamise tegevustele ning kvalitatiivse iseloomuga tulemusnäitajatele.	Rakendusamet ja statistikaamet kujundaksid meetodika ja tagaksid andmestiku.
8	Jätkusuutlikkus	Sõltuvalt PS-ist ei ole tegevuste jätkusuutlikkusele üldjuhul väga detailselt ja süsteemselt mõeldud.	245, 246,248	Ilma ESIF-i panuse või ESIF-i panuse märkimisväärsel vähenemisel jäävad paljud asjad tegemata, nende tegemine viibib või tehakse neid väiksemas mahus. Mõne tegevuse (investeeringud) vajadus väheneb, mõned tegevused on (sõltuvalt	Järjepidevalt vaadata üle tegevuste vajalikkus, tõhusus ja võimalused nende jätkusuutlikkuse tagamiseks.	Tegevuste põhjalikele vahehindamistele tuginedes kohendada tegevusi sihtrühmade vajadustele ja eesmärkide täitmisele vastavaks. Vaadata üle tegevuste võimalikud alternatiivsed rahastusallikad ning lähtuvalt rahastusallikatest ja prioriteetsusest panna paika	Tõhusus: tegevuste teostaja, pidev tegevuste mõju põgusam jälgimine, 3–5 aasta tagant põhjalikum mõjuanalüüs. Tegevuste prioriteetsus: PS-i ja ESIF-i eest vastutajad.

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitude elluviimiseks	Kes soovitude ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
				majandussituatsioonist) pikaajalises vajalikud (tööturuteenused). Mõne tegevuse puhul on juba arvestatud etapiviisilisele muule rahastusele (nt KOV, ettevõtted, inimesed), kuid üldjuhul ollakse järgmise perioodi rahastuse osas äraootaval seisukohal.		väljumisstrateegiad. Arvestada, et majandussituatsioonist sõltuvaid tegevusi ei ole mõistlik nende vähese kasutuse korral kinni panna, kuna olukorra halvenemisel võib tegevuse uuesti avamine ja sihtrühmadele tutvustamine liiga aeganõudev olla.	
9	Tulemuslikkus, jätkusuutlikkus	Oluline ESIF-i panus haldusvõimekuse suunas on keskse koordineerimise najal toimuvad arendused. See on taganud, et arenduste tase on ühtlane ja horisontaalselt kättesaadav kõikidele sihtgrupiks olevatele organisatsioonidele, ning teenib OECD riigivalitsemise soovitudest lähtuvaid eesmärke dubleerimise ja killustatud tegevuste vältimiseks. Väljakutsed on suured eelkõige keskses inimressursi arendamises, mis on mõjutatud ka koolitusturu võimekusest. Killustatud arendamine ja koolituste planeerimine võimendaks koolitusturu ja hangetega seonduvaid probleeme veelgi enam. Vahehindamise raames läbi viidud fookusgruppides partneritega mainiti ühe	212 Lisa 325 G:	Vajalik jätkata haldusvõimekuse arendamise keskse koordineerimisega, eelkõige inimressursi arendamisel.	Jätkata haldusvõimekuse suuna tegevuste järjepideva ja keskse koordineerimisega. Hea näide valdkondliku komisjoni tööst on haldusvõimekuse valdkondlik komisjon, kuhu on kaasatud kõigi haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete rakendusosutuste esindajad, nelja ministriumide kantslerid (RAM, MKM, SIM, JUM) ning mitmed sotsiaalpartnerid.	Jätkata asutusteülest koostööd ja riigi tervikkompetentside kasvu toetavate arendustegevuste järjepideva ja keskse koordineerimisega.	Vabariigi Valitsuse otsused ja riigieelarve strateegia planeerimine; Riigikantselei.

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
		eduka koostöövormina haldusvõimekuse suuna valdkondliku komisjoni tööd ja edukalt toimivat koordineerimist, mis võiks olla eeskujuks ka teistes valdkondades.					
10	Tulemuslikkus, jätkusuutlikkus	Käesolev hindamine näitab vähest fokuseeritust haldusvõimekusele kohaliku omavalitsuse tasandil, kuid suuri vajadusi (nt 12.3-ga seonduvalt IKT-alane teadlikkus; haldusreformi tulemuste kinnistamine ja vajalikud arendustegevused planeeringute, koostöö jms-ga). Kuigi kohaliku tasandi võimekuse tõstmine on üks osa PS12 suuna eesmärkidest, pole kohaliku tasandi võimekuse teemat tegevuste elluviimisel piisavalt arvesse võetud. Ka KOV-ide-suunalise inimressursi arendamise näitaja on saavutustasemest maas, kuigi teisalt on nõudlus suur (12.1.4 näitajad kõrged, kesksete tegevuste vahendid kasutatud).Lisaks aitavad PS12 tegevused tõsta KOV-ide suutlikkust koostööks, projekte taotleda ja ellu viia.	100-103, 221, 202, 224, 248 Tabel 9, Lisad: 321, 322	Haldusvõimekuse suunas on vaja rohkem tegeleda KOV-ide tasandi haldusvõimekuse tõstmisega, kuna tehtud tegevuste panus regionaalarengusse on olnud oluline, kuid maht ei kata tegelikke vajadusi ja panus tervikmõjusse ei ole tunnetatav.	Pöörata rohkem tähelepanu KOV-i tasandi haldusvõimekuse tõstmisele nii inimressursi kui ka teadlikkuse kasvatamisel, haldusreformi tulemuste kinnistamisel ja avalike teenuste taseme ühtlustamisel.	KOV-ide ametnike ja sotsiaalpartnerite keskne koolitamine ja arendamine; haldusreformist tulenevate vajaduste katmine (nt üldplaneeringud, teenuste arendamine, koostöö nõustamine); IKT arendused ja nõustamine (12.1.4 ning 12.3 jätkuvad tegevused).	RA (Rahandusministeerium); Riigikantselei.

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
11	Jätkusuutlikkus, mõju	KOV-ide koostöö on nõrk ja KOV-id ei ole aktiivsed taotlejad.	100-103, 221 PS9 288, 294	KOV-id peavad saama riigile (RÜ-d ja RA-d) peamiseks koostööpartneriks, kuna KOV-id on need, kes tunnevad regioonide eripärasid ja oskavad defineerida kohalike arenguvajadusi. Võimekad KOV-id on ka võimekad partnerid ja investeeringute majandajad. KOV-ide koostööd tuleb soodustada ning nende haldusvõimekust riigi poolt toetada.	Olemasoleva haldusolukorra regionaalse koostöö tugevdamise lahenduseks soovitame arvestatava mahuga tingimuslikult regionaalsete keskuslinnade ja nende funktsionaalse tagamaa (Eestis valdavalt maakondliku) ühise programmipõhise investeeringumeetme rakendamist, seda seniste taotluspõhiste meetmete asemel.	Kaasata KOV-id senisest enam riiklike (sh regionaalsete ja EL-i vahenditest rahastatavate) investeeringute planeerimisse. Rakendada KOV-ide-suunalistele investeeringutele programmipõhist lähenemist – see motiveerib neid regionaalsel tasandil koostööle. Jätkata PS12 rahastatavate KOV-ide-suunaliste tegevuste (sh koolituste) elluviimist ning kaaluda lisavahendite suunamist nendele tegevustele.	Rahandusministeerium (koostöös KOV-ide liiduga); Ministeeriumid; Riigikantselei.
12	Jätkusuutlikkus, mõju	Regionaalsed erinevused linnade ja maapiirkondade vahel on pigem süvenenud kui vähenenud, tegevused ei ole pikas vaates jätkusuutlikud.	96-99 PS9 292- 294	Regionaalne tasakaal on endiselt väljakutse – tervikuna on regionaalsed erinevused endistviisi suured ja märgatavat pööret ühtlasema territoriaalse arengu poole liikumisel toimunud ei ole. Toetuste andmise fookus tuleb ümber suunata senise KOV-i-keskse sotsiaaltaristu (koolid, lasteaiad, kergliiklus) arendamise juurest tootmise restruktureerimisele ja ettevõtete tegutsemiskeskonna parandamisele – so uute, noortele atraktiivsete töökohtade loomisele.	Regionaalse arengu toetamine on efektiivsem, kui ettevõtluse, infrastruktuuri ja elukeskkonna investeeringud moodustavad loogilise terviku ja kui omavalitsustel on võimalus ja võime poliitika kujundamisel osaleda ning arendusprotsesse juhtida. Riiklike (sh EL-i vahenditest rahastatavate) toetusmeetmete planeerimisel ja rakendamisel tuleks keskenduda komplekslahendustele ja kriitiliselt üle vaadata nii	Rakendada KOV-ide-suunalistele investeeringutele programmipõhist lähenemist: rahastada värskelt valminud maakondlikes strateegiates ja planeeringutes esile tõstetud tulevikuväärtusega projekte. Maakondlikes strateegiates ja planeeringutes tuleks kriitiliselt hinnata laialdaselt kavandatud sotsiaaltaristu ja kergliikluste vajalikkust. Tallinna ja Tartu linnaregioonides on üha suuremaks probleemiks tippundide liiklusummikud. Lahenduseks on Euroopa ja USA suurlinnades laialdaselt rakendatud meetmed: <ul style="list-style-type: none"> • elamu- ja tootmisalade parem ja linnaregiooniülene 	Rahandusministeerium (koostöös KOV-ide liiduga); Ministeeriumid; Riigikantselei.

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
				<p>Jätkusuutliku linnapiirkondade arengu meede peaks probleemide tagantjäreli lahendamise asemel keskenduma enam nende ennetamisele ja tuleviku jaoks konkurentsieelise loomisele.</p>	<p>rahvastikutrendid kui ka muutuvad liikumismustrid.</p>	<p>planeerimine vähendamaks tulevasi liiklusvooge;</p> <ul style="list-style-type: none"> • ühistranspordi baastaristu („pargi ja sõida“ korraldus, ratta- ja autoparklad eeslinnakeskuste bussipeatustes ja raudteejaamades) arendamine, raudtee-, maakondliku ja linna ühistranspordi sidumine ja sünkroniseerimine, ekspressliinide rakendamine tipptunnil eeslinnakeskustest ja liikkussõlmedest jms; • sõiduautode liikumise piiramine ja kallimaks muutmine linnakeskustes; • kaugtöövõimaluste loomine eeslinnakeskustes. <p>Tartu linnaregiooni majanduse konkurentsivõime ja liikuvuse parandamiseks on (Tartumaa strateegia ja maakonnaplaneeringu põhjal) oluline:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kiirema raudteeühenduse tagamine Ülemistele (raudtee kvaliteedi parandamine, uute rongide hankimine); • Euroopasse (üle Riia) otsema lennuühenduse loomine; 	

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
						<ul style="list-style-type: none"> • linnaterminali rajamine raudteejaama juurde, mis lubaks osa liiklust kesklinnast välja viia; • eeslinnakeskustes „pargi ja sõida“ väljaarendamine; • Elva, Jõgeva ja Põlva suunal rongiliikluse tihendamine tiptundidel; • Tabiverre ekspressrongide peatus, jaama laiendus ja parkimisala laiendamine. <p>Pärnu linnaregioonis on (maakonnastrateegia ja maakonnplaneeringu alusel) järgmise perioodi võtmeküsimusteks uute logistilise võimaluste rakendamine:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rail Baltica reisi- ja kaubaterminali planeerimine, projekteerimine ja sidumine olemasoleva liiklusskeemi ja taristuga: maanteed, lennujaama ja sadamatega; • Pärnu lennujaama väljaarendamine piirkonna turismiklastri (peamiselt tšarter- ja väikelendude) tarvis. <p>Ida Virumaa maakonnastrateegia ja maakonnplaneeringu alusel on oluline :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uute tootmistöökohtade loomise toetamine, sh. 	

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitus elluviimiseks	Kes soovitus ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
						<ul style="list-style-type: none"> - maakondlike tööstus- ja logistikaalade väljaarendamine; - energeetikaga seotud alade kasutuselevõtmine; tuuleparkide ja kaevandusalade rajamine. • Linnakeskkonna ja taristu planeerimine ja parandamine: <ul style="list-style-type: none"> - linnapiirkondade ümberplaneerimine; - hüljatud hoonete lammutamine ja üksikute elanike ümberasustamine; - võrkude renoveerimine; - tööstus- ja elamualade visuaalse kvaliteedi oluline parandamine. • Liikuvuse parandamine Tallinna suunal: rongiühenduste tihendamine ja kiiruste suurendamine; • Ühistranspordisüsteemi uuendamine. 	
13	Jätkusuutlikkus	Puuduvad väljumisstrateegiad täna EL-i toetustest rahastatavate tegevuste jätkamiseks järgmisel rahastusperioodil.	215, 248-251	Kuna konkreetsed väljumisstrateegiad puuduvad, ei ole selge, kas ja kuidas pärast 2020. aastat rahastatakse riigile olulisi teenuseid ja	Koostada väljumisstrateegiad rahastamiseks tegevusi järgmisel EL-i eelarveperioodil.	Koostada riigiülene kava, kuidas tagada EL-i vahenditest tehtud investeeringute ja rahastatavate tegevuste järjepidevus.	Rahandusministeerium kui eestvedaja ja koordinaator; Ministeeriumid kui valdkondade arengu eest vastutajad.

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitude elluviimiseks	Kes soovitude ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
				tagatakse tehtud investeringute jätkusuutlikkus.		Koostada põhimõtted mille alusel otsitakse väljumisstrateegiaid. Leida alternatiivsed rahastusallikad (riigieelarve, EL-i muud toetused, erasektor, KOV-id jms).	
14	Projektide valikukriteeriumid	Üldine valikumetoodika on TART-ide puhul väga üldsõnaline.	126	Sätetatud on kohustus lähtuda tegevuste kooskõlastamisel üldistest valikukriteeriumidest, kuid pole kirjeldatud, kuidas tagada kõige asjakohasemate, tõhusamate ja tulemuslikumate tegevuste väljalimine tegevuste rakendamise käigus (v.a juhul, kui toimub toetuse edasiandmine AT kaudu).	Soovitame täpsustada TART-idele kehtivat valikuprotsessi, et tegevuste valimisele oleks seatud konkreetsed raamistik.	Koostada põhimõtted TART-ide puhul üldiste valikukriteeriumide jälgimiseks.	Rahandusministeerium.
15	Projektide valikukriteeriumid	Hindamine näitas, et panus läbivatesse teemadesse leiab valikukriteeriumides harva kasutust. Üldistes valikukriteeriumides on sätetatud, et seda kriteeriumi tuleks kasutada siis, kui see on asjakohane, ning enamasti on seda tõlgendatud mitte-asjakohasena.	126	Kuna selle hindamiskriteeriumi kasutamise kaudu saaks enam soodustada panust läbivatesse teemadesse, soovitame üldistes valikukriteeriumides täpsustada, kas ja millisel juhul on selle kriteeriumi kasutamine kohustuslik ning julgustama seda rohkem kasutama.	Täpsustada üldistes valikukriteeriumides läbivatesse teemadesse panustamise osa, sh sätendada selgelt, millal on nende kriteeriumide kasutamine kohustuslik.	Selgitada üldises valikumetoodikas rohkem läbivatesse teemadesse panustamise asjakohasust, sh kohustuslikkust. Tõsta RA-de/RÜ-de teadlikkust läbivatesse teemadesse panustamise olulisusest ning selle kriteeriumi kasutamise vajalikkusest.	Rahandusministeerium.
16	Projektide valikukriteeriumid	Hindamise käigus selgus mitmeid häid praktikaid, kuidas taotlejaid on hindamisprotsessi kaasatud	126	Projektide hindamise läbipaistvus taandub suuresti RÜ pingutustele hindamismetoodikat ja -	Levitada häid praktikaid taotlejate hindamisprotsessi	Kaardistada need head praktikad RÜ-de üleselt. Levitada häid praktikaid RA-de/RÜ-de seas.	Rahandusministeerium.

	Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus)	Leid, tähelepanek	Lõpp- aruande lõik nr	Järeldus	Soovitus	Tegevuskava soovitude elluviimiseks	Kes soovitude ellu viib ja soovitatav ajaraamistik
		(nt infopäevad, eelnõustamine, taotlejate osalus hindamiskomisjoni koosolekutel). Samuti on häid praktikaid selle kohta, kuidas tagada hindajate ühtne arusaam hindamiskriteeriumidest, et välistada erinevast käsitusest tulenev varieeruvus hindepunktides (nt hindajate koolitused).		kriteeriume taotlejatele tutvustada ning neid hindamisprotsessi kaasata.	kaasamise ja hindajate juhendamise kohta.		
17	Projektide valikukriteeriumid	Valikukriteeriumide analüüsist nähtus, et kasutusel on kriteeriume, mille hinnangud eeldatavasti projektide vahel kuigi palju ei varieeru (st kui projekt on vastavaks tunnistatud, on levinud ühesuguste hindepunktide andmine). Seega võib pingerida moodustuda üksikute kriteeriumide puhul, mis ei pruugi olla kõige olulisemad.	126	Seniste hindepunktide andmete põhjal on võimalik analüüsida, milliste kriteeriumide puhul on koondhindepunktidesse peamised erisused sisse tulnud ning kas nende põhjal valiku tegemine on olnud põhjendatud. Selle põhjal on võimalik teha valiku-kriteeriumidesse täiendusi.	Soovitame voorulise taotlemise puhul viia perioodiliselt läbi analüüsi hindepunktide toimivuse osas.	Tuvastada MT-d, mille puhul oleks asjakohane sellise analüüsi läbiviimine (st vähemalt üks voor on toimunud, planeeritud uued voorud edaspidi). Viia läbi hindepunktide analüüs ning teha muudatusi valikukriteeriumides juhul, kui see on asjakohane.	Rahandusministeerium.
18	Projektide valikukriteeriumid	Valikukriteeriumide analüüsist nähtus, et osade avatud taotlusvoorude puhul on hindepunktide skaalad või lävendid sätestatud madalalt.	126	Liiga madalate lävendite ja hindepunktide skaala korral on risk valida välja mittetulemuslikud projektid.	Soovitame jälgida, et hindedkaalad ja lävendid oleksid piisavalt kõrged.	Jälgida, et lävendid ja hindepunktide skaalad oleksid piisavalt kõrged.	Rahandusministeerium.

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