



CPD ARENDUSKESKUS



RAKE

Hankija nimi: Rahandusministeerium
Address: Suur-Ameerika 1, 15006 Tallinn
struktuurifondid@fin.ee
ivar.sikk@fin.ee

Hindamisaruanne riigihanke

„Perioodi 2007-2013 struktuurivahendite vahehindamine“

elluviimiseks



Euroopa Liidu
struktuuritoetus



Eesti tuleviku heaks

Töövõtjad: CPD OÜ

Address: Pärnu mnt 139e
Tallinn, 11317
Registrikood 10876354

Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE

Address: Lossi tn 3-310
Tartu, 51003

/digitaalselt allkirjastatud/
Nicolaas Joannes Reincke
CPD OÜ
Juhatuse liige

Puhas areng!

15. detsember 2011. a

Konsortsiumi volitatud esindaja sidevahendid:

Anari Hagel

Juhatuse liige

CPD OÜ

e-post: anari@cpd.ee

telefon: +372 505 1464

Üldhinnang

Üldiselt on struktuurivahendeid kasutatud sihipäraselt ning need on olulisel määral kaasa aidanud Eesti majandusarengule ja konkurentsipositsiooni tugevdamisele. Toetatud tegevustega on liigutud seatud eesmärkide saavutamise suunas ja lisaks on struktuurivahendite abil õnnestunud leevendada majanduskriisi negatiivseid mõjusid.

Samas on võimalusi vahendite kasutamist optimeerida ning saavutada rohkem kui täna. Eesmärkideni jõudmise seisukohalt on tänase süsteemi oluliseks probleemiks puudujäägid riigi tasandi strateegilises vaates. Läbimõelduma strateegilise planeerimise ja süsteemsema sisulise järeelseirega saaks ressursse paigutada senisest efektiivsemalt, jätkusuutlikumalt ja tulemuslikumalt. Eesmärkide täitmist mõõtvast indikaatorite süsteemis on veel arenguruumi. Kohati ei võimalda olemasolevad indikaatorid piisavalt adekvaatselt hinnata eesmärgi suunas liikumist. Samuti on jätkusuutlikkuse aspektist oluline juurutada rohkem pikemaajalist mõju mõõtvaid indikaatoreid.

Struktuurivahendite rakendussüsteem on toimiv ega kasuta liiga palju ressursse oma ülesannete täitmiseks. Võrreldes Läti, Leedu ja Soomega võib struktuurivahendite rakendamist Eestis pidada efektiivseks – nii administreeritava toetuse maht kui ka teostatud väljamaksete maht ühe täistööajaga töötaja kohta on Eestis suurim. Samuti on toetuse väljamaksed Euroopa Komisjonilt Eestile väga heal tasemel (1,7 korda kõrgem kui EL-i keskmine näitaja) ja Eesti asub vastava näitajaga liikmesriikide hulgas pidevalt esimeste hulgas (01.07.2011 seisuga oli Eesti lirimaa järel teine).

Positiivse asjaoluna tõstavad hindajad esile, et struktuurivahendite lihtsustamise raames on Eestis läbi viidud erinevaid analüüse ja õigusaktide muudatusi, et vähendada toetuse saaja administratiivset koormust. Viimastelt saadi selle kohta ka tunnustavat tagasisidet. Järgmise sammuna on loogiline vaadata, kas leidub administratsioonis endas kohti, kus annab süsteemi tõhusust veelgi tõsta.

Ülesannete jaotus on rakendussüsteemis väga detailselt kirja pandud, mis tagab selle, et kõik vajalikud tegevused saavad tehtud ning suuri puudujääke ei tohiks esineda. Samas on rakendussüsteemi struktuuris väga palju erinevaid osapooli ja tasandeid, mistõttu esineb erinevate ülesannete puhul palju vastastikust koordineerimist, nõustamist ja kontrolli, mis omakorda tõmbab tihtipeale tähelepanu strateegiliselt fookuselt operatiivsele.

Toetuse jagamisel kasutatakse täna väga palju erinevaid meetodeid: programmid, investeeringute kavad, avatud taotlemine ja nende kombinatsioonid. Hindajad töötasid välja toetuse jagamise mudeli, mis aitab leida uuel programmiperioodil kõige sobivama toetuse jagamise viisi. Väljatöötatud mudeli testimisel käesoleva perioodi meetmete peal tuli välja, et suurem osa neist vastab juba praegu mudeli poolt väljapakutavale variandile.

Hindamise käigus tehtud soovitused on suunatud peamiselt struktuurivahendite rakendamise efektiivistamisele ning administratsiooni uueks programmiperioodiks ettevalmistamisele.

Sisukord

Üldhinnang	3
I Kokkuvõtte hindamistulemustest	5
II Sissejuhatus	12
III Hindamistegevuste tulemused	15
III.I Eesmärkide saavutamise seis	15
III.II Mõjude hindamine	47
Olulisemad eesmärkide saavutamist mõjutanud ja mõjutavad tegurid	47
Milline on saavutatud ja oodatava taseme ning mõju jätkusuutlikkus?	60
III.III Rakendussüsteemi hindamine	73
Kas praegune rakendussüsteem on toimiv ja efektiivne?	73
Milline on rakendamise maksumus Eesti SV administratsioonis?	91
Kas toetuse jagamist on korraldatud parimal viisil?	102
IV Peamised järeldused ja soovitused	118

Aruande lahutamatuks osadeks on alljärgnevad lisad:

Lisa 1: Kasutatud materjalid

Lisa 2: Intervjueeritud inimeste nimekiri

Lisa 3: Lühendite loetelu

Lisa 4: Indikaatorite kontrolltasemete saavutamise tabelid

Lisa 5: Välise asjatundjate nimekiri

Lisa 6: Joonis ülesannete hajumise kohta rakendussüsteemis

Lisa 7: Tüüpmeetmete kirjeldused

Lisa 8: Otsustuspuu

Lisa 9: Administratsiooni funktsioonide liigitus

Lisa 10: EK väljamaksed liikmesriikidele

Lisa 11: Mudel kuluinfo kogumiseks

I Kokkuvõtte hindamistulemustest

Käesolevas aruandes on esitatud struktuurivahendite rakenduskavade vahehindamise tulemused. Hindamist teostasid Rahandusministeeriumi tellimisel CPD OÜ ja Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE. Hindamistegevused viidi läbi 2011. aasta aprillist detsembrini.

Hindamise eesmärk ja fookus

Vahehindamise eesmärgiks on saada analüütilist tuge nii käesoleva perioodi plaanide korrigeerimiseks kui ka 2014+ kavade ja rakendussüsteemi seadmiseks, samuti kehtivas riigi eelarvestrateegias seatud prioriteetide elluviimiseks. Hindamise käigus keskenduti kahele peamisele teemadeblokkile:

Kasutatud vahendite panus seatud eesmärkide saavutamisele

Hindamise raames analüüsiti, kuivõrd on toetatud tegevustega liigutud soovitud suunas, millised struktuurivahendite süsteemi sisesed ja välised tegurid mõjutasid perioodil 2007-2010 eesmärkide poole liikumist mõõtvate indikaatorite saavutamist ning milline on toetatud tegevuste taseme ja mõju jätkusuutlikkus.

Rakendussüsteemi toimimine

Rakendussüsteemi hindamise raames vaadeldi, kas praegune rakendussüsteem on üldjoontes toimiv ja efektiivne, milline on praeguse rakendussüsteemi maksumus 2010. aasta näitel ning kas toetuse jagamine on korraldatud eesmärkide saavutamisest lähtuvalt parimal viisil.

Aruande struktuur

Hindamisaruanne jaguneb neljaks peatükiks, millest kolmas jaguneb omakorda kolmeks alapeatükiks.

Aruande sissejuhatuses kirjeldatakse hindamise taustainfot, eesmärke ning kasutatavaid hindamisallikaid ja -meetodeid. Teises peatükis tehakse kokkuvõtte peamistest hindamise leidudest ning soovitustest.

Hindamise kolmas peatükk jaguneb kolmeks. Sellest esimeses osas antakse ülevaade eesmärkide saavutamist mõõtvate indikaatorite 2010. aasta sihttasemete saavutamisest. Teises osas keskendutakse mõjude hindamisele: vaadeldakse, millised on kõige olulisemad tegurid, mis on eesmärkide saavutamist mõjutanud ning milline on saavutatud taseme ja mõjude jätkusuutlikkus. Peatüki kolmandas osas vaadeldakse rakendussüsteemi erinevaid aspekte: kas praegune süsteem on toimiv ja efektiivne, milline on selle maksumus ja kas toetuse jagamine on korraldatud parimal viisil.

Hindamise neljandas peatükis tuuakse välja järeldused ja soovitusel hindamisküsimuste lõikes.

Peamised järeldused ja soovitusel

Üldise kokkuvõtteks võib öelda, et *struktuurivahendeid on kasutatud sihipäraselt ja üldiselt on rakendussüsteem toimiv*. Struktuurivahendid on olulisel määral kaasa aidanud Eesti majandusarengule ning konkurentsipositsiooni tugevdamisele. Hindamise käigus tuvastati mitmeid

kitsaskohti, millele on vaja tähelepanu pöörata, et süsteemi efektiivsust ja läbipaistvust tõsta, kuid siinkohal on oluline rõhutada, et kuigi hindamisaruandes keskendutakse eelkõige probleemidele, *toimib süsteem üldiselt hästi*. Kuna süsteemis esineb probleeme, mis tuleb lahendada enne, kui saab otsustada rahaliste vahendite ümbersuunamise otstarbekuse üle (eeskätt puudujäägid strateegilises planeerimises ja eesmärkide täitmist mõõtvast indikaatorite süsteemis ning sisulise järeseire vähesus), ei anta vahehindamise käigus hinnangut sellele, millistest valdkondadest tuleks ressursse teistesse ümber tõsta. Hindajate arvates ei ole praeguses seisus põhjendatud rahaliste vahendite ümbertõstmise prioriteetsete suundade vahel. Eesmärkide paremaks saavutamiseks tuleb esmalt süsteemi tervikuna korrastada ja prioriteetseid suundi sisemiselt optimeerida. Probleeme ja lahendusvõimalusi käsitletakse alljärgnevalt uurimisküsimuste kaupa.

Tegevustega soovitud suunas liikumine

Toetatud tegevused on aidanud liikuda eesmärkide suunas. Eesmärkide saavutamise seisukohalt on tänase süsteemi oluliseks probleemiks puudujäägid riigi tasandi strateegilises vaates, mis on süsteemse regionaal- ja valdkonnaarengu toetamise aspektist tõsiseks kitsaskohaks.

Soovitus: selleks, et ressursse paigutataks senisest efektiivsemalt ja läbimõeldumalt, on oluline pöörata rohkem tähelepanu riigi tasandi strateegilisele planeerimisele. Kaaluda tuleks mõttekoja loomist, kuhu kuuluksid valdkondade tippeksperdid ning mille rolliks oleks nõu andmine strateegiliste arengusuundade seadmisel (arvestades seejuures välise teguritega) ning üldiste prioriteetide määratlemine, millele tuginedes planeeritakse meetmed. Selline lähenemine aitaks kindlustada selle, et arendatavad valdkonnad ja piirkonnad on kokku lepitud laiemapõhjalisemalt. Siinkohal on võtmetähtsusega, et mõttekoda ei jääks formaalseks institutsiooniks, vaid täidaks oma funktsiooni tihedas koostöös ministeeriumide ja teiste struktuurivahendite kasutamist koordineerivate asutustega. Mõttekoja loomise efekt on suurem, kui paralleelselt selle loomisega ja sellega koostöös tehakse vajalikke parendusi ka järeseires, indikaatorite sisus, indikaatorite ja eesmärkide ning teiste strateegiliste dokumentide omavahelistes seostes, sihtgruppide kaasamises ja projektide elluvijate omavahelise koostöö tihendamises. Kõikidel nimetatud teemadel on aruandes ka tehtud soovitusi.

Soovitus: valdkondades, kus KOV-d on peamised kasusaajad, tuleb senisest rohkem otsustamise kaasata maakondlikku tasandit ja kaaluda võimalusi viia otsustamine toetuste kasutamise üle osaliselt maakondlikule tasandile, kuivõrd sel tasemel ollakse kursis regiooni arenguvajaduste ja võimalustega. Vastutuse võib anda kas KOV-ide liitudele või maavalitsustele. Selline lähenemine soodustaks koostööd nii KOV-ide vahel kui ka riigi tasandi, mittetulundussektori ja ettevõtete ja ning võimaldaks kasutada ressursse efektiivsemalt.

Toetuste jagamise üle otsustavad rakendusüksused, kellel ei ole piisavalt laia vaadet, kuivõrd igaüks neist tegeleb teatud tegevuse või toetusmehhanismi või nende komplektiga. Samas ei ole riiklikul tasandil selgelt määratletud regionaalseid ja valdkondlikke prioriteete, millesse toetatavate tegevuste kui tervikkomplektiga panustatakse. Toetatavad tegevused on küll seatud eesmärkide aspektist asjakohased, kuid nende vahelised seosed on sageli ebapiisavad. See põhjustab vahendite ebaefektiivset paigutust. Teisisõnu, läbimõelduma strateegilise vaatega saaks vahendite kasutamist optimeerida ning saavutada rohkem kui täna.

Soovitus: uue struktuurivahendite perioodi planeerimisprotsessi tuleb alustada nõ ülalt-alla lähenemisest, kus esimeseks sammuks on tänase hetkeolukorra ja tõenäoliste tulevikuarengute taustal selgete regionaalsete ja valdkondlike prioriteetide seadmine. Järgmise sammuna tuleb

neid selgelt kommunikeerida alumistele planeerimis- ja otsustustasanditele, tagamaks, et kõik osapooled mõistavad nõ laiemat pilti. Täna hõlmab järelseire peamiselt finantskontrolli, mille kõrval tuleb alustada süsteemse sisulise järelseirega. Siinkohal on oluline ka järelseire andmete keskne koondamine ja süstematiseerimine, et ühelt poolt hinnata paremini ressursside paigutamise pikaajalist efektiivsust ja vältida dubleerimist ning teisalt teha argumenteeritumaid otsuseid järgmise perioodi plaanide seadmisel.

Indikaatorite süsteemis esineb mitmeid probleeme. Praegustes rakenduskavades leidub näiteid selle kohta, kus indikaatorid (eelkõige väljundindikaatorid, mis peaksid olema meetmega otseses seoses) on meetmete sisuga nõrgalt seotud. Põhjuseks on asjaolu, et esmalt töötati välja eesmärgid ja indikaatorid ning alles seejärel meetmed. Teoreetiliselt on see hea lahendus, kuid praktikas on sellega tekkinud nõ kunstlikke, mitte sisulisi seoseid.

Soovitus: uue programmiperioodi ettevalmistamisel tuleks esmalt määratleda eesmärgid ning selle saavutamist mõõtvad tulemus- ja mõjuindikaatorid. Väljundindikaatorid tuleks välja töötada kooskõlas meetmete sisuga, tagamaks, et mõõdetakse seda, mida toetatakse.

Järgmise probleemide ringi moodustavad indikaatorite ebatäpsed või mitmeti tõlgendatavad määratlused. Probleeme on esinenud ka nende indikaatorite korral, mille määratlemine on esmapilgul lihtne (näiteks koolitusel osalejate arv – segadust on tekitanud, kas loendada isikuid või koolituskordi).

Soovitus: uue programmiperioodi eel tuleks läbi viia ümarlaud (ilmselt mitu), kus rakendusüksuste spetsialistid saaksid koos arutada praktikas indikaatoritega esinenud probleeme. Samuti tuleks keskselt koostada selged juhised, kus muuhulgas selgitatakse indikaatorite leidmise meetodikat. Juhis peaks olema nõ elav dokument, mida pidevalt täiendatakse.

Eesmärkide poole liikumise seisukohalt on probleemiks ka see, et mitmete eesmärkide saavutamist mõõdavad peamiselt väljund-, mitte tulemus- või mõjuindikaatorid. Samas ei anna väljundindikaatorid paljudel juhtudel piisavalt informatsiooni eesmärgi seisukohalt olulise mõju kohta. Samuti on probleemiks see, et mõjuindikaatorid on sedavõrd üldised, et struktuurivahendite panust on keeruline muudest teguritest eristada.

Soovitus: iga eesmärgi puhul tuleks määratleda pikemaajalist mõju mõõtvad indikaatorid (eelistatavalt tulemusindikaatorid, kuivõrd mõjuindikaatorite puhul on tulenevalt nende üldistusastmest keeruline eristada konkreetse tegevuse mõju), mis mõõdaks eesmärgi saavutamist ning mille korral oleks võimalik (kas või ligikaudselt) eristada struktuurivahendite panust muudest seda mõjutavatest teguritest.

Leidub näiteid, kus rakenduskavades toodud indikaatorid on nõrgalt seotud või nende sihttasemed ei ole kooskõlas riiklikes strategiadokumentides toodutega. Kuivõrd viimased on elluvijate jaoks olulisemad, jäävad kohati rakenduskavade sihttasemete eesmärgid tagaplaanile.

Soovitus: tagada, et rakenduskavades kasutatavad indikaatorite sihttasemed oleksid kooskõlas teistes strateegilistes dokumentides sisalduvatega. See toob kaasa ka dokumentide suurema sidususe ja eesmärkide selguse.

Horisontaalsete tegevuste puhul on probleemiks see, et projektide tasemel on seosed nendega paljudel juhtudel pigem kaudsed. See probleem on üldisem, mitte omane vaid Eestile. Samuti on horisontaalste teemade puhul probleemiks see, et ei mõõdetata, kuivõrd liigutakse soovitud suunas.

Soovitus: horisontaalseid teemasid tuleks arvestada eelkõige meetmete tasandil ja otsustada võimalusel juba meetme kavandamisel, millistesse horisontaalsetesse tegevustesse meede panustab. Hoiduda tuleks kunstlikest seostest seal, kus tegelikkuses otsesed seosed puuduvad. Tuleks välja töötada ka horisontaalsete teemade eesmärkide poole liikumist mõõtvad indikaatorid.

Tänases süsteemis esineb mitmeid olulisi probleeme – eeskätt kitsaskohad strateegilises planeerimises, eesmärkide täitmist mõõtvad indikaatorite süsteemis ning sisulise järeelseire vähesus. Nimetatud kitsaskohtade kõrvaldamiseta ei ole praeguses seisus põhjendatud ressursside ümbertõstmine prioriteetse suundade vahel. Mainitud probleemide lahendamine on vajalik selleks, et efektiivsemalt korraldada meetmete elluviimist ja vajadusel ümberkujundamist kooskõlas püstitatud eesmärkidega.

Soovitus: Juhul, kui praegu kavandatud tegevuste puhul jääb ressursse üle, tuleb kaaluda nende suunamist täiendavate tegevuste ja/või meetmete rahastamiseks, mis panustaksid prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisse. Seejuures tuleb arvestada võimalusi pika- ja lühemaajaliste tegevuste kombineerimiseks.

Eesmärkide saavutamist mõjutanud tegurid

Eesmärkide saavutamist on käesoleval programmiperioodil mõjutanud struktuurivahendite süsteemi välistest aspektidest nii siseriiklikud tegurid kui ka rahvusvahelised arengud. Neist suurima mõjuga on majanduskriis, olulisteks välisteks teguriteks on veel poliitilised prioriteedid, demograafilised arengud, õiguslik keskkond ning uued tehnoloogiad.

Väliste tegurite mõju eesmärkide saavutamisele on küll teataval määral võimalik neutraliseerida, näiteks paigutati majanduskriisi negatiivsete mõjude leevendamiseks 2009. aastal struktuurivahendeid ümber, et toetada ettevõtlust ja tööhõivet, kuid täielikult ei ole võimalik nende suunda ega mõju ette näha. Seega on oluline paindlik reageerimine.

Seevastu sisemiste tegurite negatiivseid mõjusid on võimalik teataval määral leevendada ning positiivseid võimendada. Näiteks üheks oluliseks sisemiseks tegevuseks on vähene kogemus, mistõttu areng toimub osaliselt läbi vigadest õppimise. Täna on kogemuste vahetamine eri asutuste vahel eklektiline ja ebapiisav.

Soovitus: uue programmiperioodi planeerimise algfaasis tuleks läbi viia seminarid, kuhu kaasatakse erinevate asutuste struktuurivahendite spetsialistid ning kus arutatakse praegusel perioodil praktikas esinenud probleeme. Seminarid võiksid olla teemapõhised (nt probleemid indikaatoritega, vt eespool, väliste teguritega arvestamise võimalused, probleemid taotluste kvaliteediga jne). Koostada tuleks selged juhendmaterjalid ja vajadusel peaks nendega kaasnema koolitus.

Probleeme tekitab ka KOV-ide ja ettevõtete ning ka ettevõtete ja teadus-arendusasutuste vähene koostöö. Ühelt poolt on see tingitud eespool väljatoodud strateegilise vaate vähesusest ja teisalt koostööpraktika puudumisest. Samas aitaks koostöö paljudel juhtudel ressursse eesmärgi aspektist otstarbekamalt ja efektiivsemalt kasutada.

Soovitus: soodustada tuleks koostööprojekte. Esimese etapina tuleks seejuures rakendus- ja teadus-arendusasutuste tasandil kokku leppida, millistes valdkondade/tegevuste puhul loodaks koostööprojekte

lisaväärtust ning seejärel kokkulepitud valdkondade/tegevuste korral meetmete alusdokumentides toetustingimuste seadmise kaudu koostööd soodustada.

Toetuste taseme ja mõju jätkusuutlikkus

Erinevad tegevused on erineva taseme ja mõju jätkusuutlikkusega. Sel struktuurivahendite perioodil on tugevalt toetatud infrastruktuuriinvesteeringuid, kuid tähelepanu on pööratud ka inimressursi arendamisele.

Soovitus: selleks, et tagada toetuste taseme ja mõju jätkusuutlikkust, on oluline infrastruktuuriinvesteeringute kõrval senisest enam toetada nõrke tegevusi – teadmiste tõusu. Jätkuvalt on vaja inimeste teadlikkust tõsta nii üldisematel teemadel (näiteks tervisedendamise, ressursisäästu ja keskkonnanahoiu valdkonnas) kui ka tagada teadmiste vastavus tööturul nõutavale. Samamoodi on oluline ettevõtlikkuse õpet arendada ja laiendada ning ettevõtjatele tuge pakkuda näiteks ekspordivõimekuse tõstmise vallas. Samuti tuleb tähelepanu pöörata tervishoiu- ja hoolekandevaldkonnale, kus on tehtud olulisi ja vajalikke infrastruktuuriarendusi, kuid endiselt on probleemiks spetsialistide oskuste tase.

Soovitus: regionaalarengu aspektist on oluline jätkata kompetentsikeskuste loomist, mis tuginevad piirkondade olemasolevatele konkurentsieelistele. Viimast tuleks arendada tervikliku toetuste komplektiga (lisaks infrastruktuuriinvesteeringutele ka vajalike oskustega tööjõu koolitamine ja inimressursi tagamine).

Rakendussüsteemi toimivus ja efektiivsus

Struktuurivahendite lihtsustamise raames on Eestis läbi viidud erinevaid analüüse ja õigusaktide muudatusi, et vähendada toetuse saaja administratiivset koormust. Järgmise sammuna on loogiline vaadata, kas leidub administratsioonis endas kohti, kus annab süsteemi tõhusust veelgi tõsta.

Hindamise käigus ei tuvastatud rakendussüsteemis suuri kitsaskohti, ülemääraseid süsteemseid riske ega väga madala efektiivsusega protsesse. Üldjuhul tagab süsteem erinevate protsesside piisava kvaliteedi ja kiiruse. Ei ole ka alust väita, et süsteem tervikuna on liiga mahukas või kulukas. Pigem on tegemist liiga õhukese süsteemiga, kus on kohati liigselt püütud ressursse kokku hoida. Rakendussüsteemi struktuur ei ole kokkuhoiduga alati sammu pidanud ning paistab mitmele osapoolle üsna keerulisena. Esineb mitmeid ülesandeid, mida täidavad erineva tasandi asutused korraga ja mille puhul on täitmiseks vajaminevaid tegevusi SV rakendussüsteemis mitu taset allapoole delegeeritud (nt järelevalve). Samas peeti administratsiooni küsitlusest tulenevalt ülesannete täitmiseks vajaminevat juhendamist kõrgemalt tasandilt ebapiisavaks, sest küsimustele ei saada alati piisavalt selgeid vastuseid ning juhendeid (nt seire ja järelevalve raames) peetakse kohati üldisteks.

Soovitus: oluliselt tuleks lihtsustada rakendussüsteemi struktuuri, säilitades olemasolev inimressurss ning jagades see ümber vastavalt funktsioonide ümberjaotumisele. Kaotada tuleks ära juhtministeeriumi tasand, vähendada rakendusüksuste arvu kuni 6-ni, tsentraliseerida osa funktsioone ning tugevdada koordinatsiooni asutuste sees. Vastavate muudatuste tegemisel peaks lähtuma ka 2014-2020 perioodi eesmärkidest ja toetatavatest valdkondadest ning SV-väliste ülesannete jaotuse loogikast asutuste vahel, mida ei ole antud hindamise raames käsitletud.

Erinevatest põhifunktsioonidest vajavad kõige rohkem tähelepanu seire ja struktuurifondide registri toimivus. Ehkki seirearuannete kvaliteet on viimastel aastatel paranenud, on nende maht endiselt liiga suur, samas ei sisalda nad piisavalt eesmärkide saavutamist mõjutavate tegurite analüüsi. Peamiseks põhjuseks on seirearuannete koostamine madalamatelt tasanditelt saadud andmete agregeerimise teel, mille tõttu nad sisaldavad liiga palju detailset informatsiooni.

Soovitus: tugevdada tuleks seireprotsesse, sh üle vaadata seirearuannete vormid ja juhendid, suurendada analüütilist võimekust RA-des ja KA-s, muuta ka projekti tasandil kogutavad andmed sisulisemaks ning lisaks administratiivsetele nõuetele arvestada rohkem projekti sisuliste aspektidega.

SFOS-i puhul on kitsaskohaks selle piiratud kiirus ja kasutajasõbralikkus. Lisaks võtab toetuse saajatelt saadud andmete sisestamine RÜ-delt väga palju ressursse. Probleemiks on ka puudulik järelevalve sisestatud mitte-finantsiliste andmete korrektsuse üle.

Soovitus: jätkata ja intensiivistada tuleks SFOS-iga seotud arendustöid, sh kaasata tugevamalt strateegilise planeerimise ja seirega tegelevaid ametnikke (RA/JM, KA), suurendada SFOS-i kiirust, vähendada käsitsi sisestamise praktikat ja teostada SFOS-i andmete korrektsuse üle tugevamat järelevalvet.

Rakendussüsteemi maksumus

SV administratsioonis on hõivatud kokku 395,6 täiskohaga töötajat ning SV rakendamine maksis kokku 2010. aastal 170 miljonit krooni. Rakendussüsteemil on kulunud ühe toetus krooni väljamaksmiseks 2,03 senti, kui võtta arvesse vaid abikõlblikke kulusid, siis 1,74 senti, mis on 13% vähem, kui eelarvesse algselt planeeritud (2 senti). Suur osa rakendussüsteemi ressursidest kulub väljamaksetaotluste kontrollile, toetuse taotluste menetlemisele ja toetuse andmise põhimõtete ning meetmete väljatöötamisele ja muutmisele. Võrreldes naabritega (Soome, Läti ja Leedu) võib struktuurivahendite rakendamist pidada Eestis efektiivseks: nii administreeritava toetuse maht kui ka teostatud väljamaksete maht ühe täistööajaga töötaja kohta on Eestis kõige suurem. Siiski on võimalik efektiivsust veelgi suurendada, kui järjepidevalt koguda informatsiooni selle kohta, kuhu rakendussüsteemi ressursid kuluvad.

Struktuurivahendite rakendamise maksumuse kohta on palju informatsiooni tehnilise abi kuluinfo näol olemas. Selleks aga, et saada täpsem ülevaade, millele peamine ressurss süsteemis kulub ning kus oleks võimalik rakendamise efektiivsust suurendada, on vaja koguda täiendavat infot seoses erinevate funktsioonide täitmisega erinevatel tasanditel.

Soovitus: jätkata kuluinfo kogumist iga-aastaselt hindamise käigus väljatöötatud kuluinfo mudeli alusel ning kogutud andmeid järjepidevalt analüüsida kooskõlas muu juhtimisinformatsiooniga.

Toetuse jagamise korraldus

Tänane toetuse jagamise süsteem üldjoontes toimib, kuid kohati esineb killustatust, kuna erinevaid toetuse jagamise meetodeid (programmid, investeeringute kavad, avatud taotlemine ja nende kombinatsioonid) on palju ning nendest konkreetse meetme jaoks valiku tegemine ei ole siiani olnud piisavalt süsteemne. Hindajad töötasid välja toetuse jagamise mudeli (otsustuspuu), mis aitab leida uuel programmiperioodil kõige sobivama toetuse jagamise viisi ja sageduse ning otsustada eeltaotluste kasutamise vajalikkuse üle.

Soovitus: kasutada meetmete planeerimisel toetuse jagamise otsustuspuud. Peamise erisusena praeguse olukorraga võrreldes soovitame selle alusel kasutada rohkem sihipäraseid programme (et toetust jagada koordineeritumalt ja koostööd soodustavalt), kuna need aitavad paremini planeerida meetme eesmärgi ja terviklikkust. Ka investeeringute kavade asemel on soovitatav kasutada programmilist lähenemist eesmärgiga arvestada rohkem investeeringute omavahelisi seoseid. Toetuse tagastatavust on soovitatav kaaluda erasektori toetuste puhul, kuigi ka siin on teatud erisusi.

RÜ-de 2010. a toetuse jagamise kulud moodustavad keskmiselt 28% RÜ-de kogukuludest ning 0,39% väljamaksetest. Keskmiselt on toetuse jagamise süsteem seega suhteliselt efektiivne. Siiski esineb RÜ-de vahel erinevusi.

Soovitus: efektiivsust saaks teatud RÜ-de puhul tõsta suurendades taotluste rahuldamise määra või tõstes projektide keskmist suurust – samas on nende otsuste juures oluline kõigepealt lähtuda eesmärkide saavutamiseks olulistest aspektidest.

Kokkuvõttes esile toodud järeldusi ja soovitusi on detailsemalt koos teiste hindamise käigus esile kerkinud järelduste ja soovitustega käsitletud käesoleva aruande neljandas peatükis.

II Sissejuhatus

Hindamise taust

Struktuurivahendite eesmärgiks on toetada riigi majanduse arengut, vähendada arenguerinevusi Euroopa regioonide vahel ja tõsta Euroopa Liidu konkurentsivõimet maailmaturul. Perioodil 2007-2013 on Eestil võimalik kasutada struktuurivahendeid kokku 3,4 miljardi euro ulatuses koos siseriikliku kaasfinantseeringuga summas 0,67 miljardit eurot, mis on suunatud erinevate valdkondade – haridus, tööturg, teadus- ja arendustegevus, ettevõtlus, infoühiskond, haldusvõimekus, keskkonnahoid, transport, energiamajandus, regionaalne ja kohalik areng, tervishoid ning hoolekanne – arengu soodustamiseks.

Struktuurivahendite kasutamise aluseks on Euroopa Komisjoni õiguslik raamistik. Siseriiklikult vastutab süsteemi ülesehitamise eest Eestis *korraldusasutusena* Rahandusministeerium. Rahandusministeerium täidab ka auditeeriva ja makseasutuse funktsiooni, st teostab kontrolli nii süsteemi kui ka toetust saanud projektide üle ning võtab rakendusüksustelt vastu toetuse väljamaksetaotlusi ning deklareerib kulud Euroopa Komisjonile. Sealjuures on erinevate funktsioonide lahusus Rahandusministeeriumis tagatud. Toetuste jagamine on korraldatud rakenduskavade alusel, mille elluviimist koordineerivad *juhtministeeriumid*. Kokku on Eestis struktuurifondide vahendite kasutamiseks välja töötatud kolm rakenduskava – *elukeskkonna arendamise rakenduskava*, *inimressursi arendamise rakenduskava* ning *majanduskeskkonna arendamise rakenduskava*, mille elluviimise eest vastutavad vastavalt Keskkonnaministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Igas rakenduskavas on ära toodud prioriteetsed suunad ning nende all eesmärgid, meetmed ja indikaatorid. Prioriteetsete suundade elluviimise ning konkreetsete meetmete ehk toetuskeemide väljatöötamise eest vastutavad *rakendusasutused*. Meetmete elluviimise eest vastutavad (st viivad läbi taotlusvoore, hindavad projekte, teostavad järelevalvet) *rakendusüksused*.

Hindamise eesmärk

Käesoleva struktuurivahendite vahehindamise *eesmärgiks* on anda ülevaade, kuidas on toetatud tegevustega seatud eesmärkide saavutamise poole liigutud. Vahehindamine pakub analüütilist tuge nii käesoleva programmiperioodi plaanide korrigeerimiseks kui ka uue struktuurivahendite perioodi kavade seadmiseks ja rakendussüsteemi täiustamiseks ning riigi eelarvestrateegias seatud prioriteetide elluviimiseks.

Vahehindamise raames keskenduti kahele peamisele temale:

- kasutatud vahendite panus seatud eesmärkide saavutamisele;
- rakendussüsteemi toimimine.

Lähtuvalt tellija ülesandepüsituselt ei anta käesoleva töö raames hinnangut eesmärkide põhimõttelisele õigsusele ega analüüsita eesmärkide ja indikaatorite hierarhiat ega strateegilise raamistiku meetodilise parendamise võimalusi.

Peamised hindamisküsimused, millele hindamise käigus vastuseid otsiti, on järgmised:

1. Kuivõrd on toetatud tegevustega liigunud soovitud suunas?

Sellele küsimusele vastamiseks antakse ülevaade eesmärkide saavutamist mõõtvate indikaatorite 2010. aasta sihttasemete saavutamisest. Nende indikaatorite puhul, kus sihttase erineb oluliselt saavutustasemest, on põhjalikumalt avatud tegelike ja prognoositud tasemete erinevuse põhjuseid. Samuti antakse hinnang eesmärkide saavutamisele käesoleva programmiperioodi lõpuks. Eraldi käsitletakse probleeme indikaatorite süsteemiga ning horisontaalsete eesmärkide poole liikumist.

2. Millised tegurid on perioodil 2007-2013 mõjutanud rakenduskavades seatud eesmärkide saavutamist?

Selle küsimuse puhul on olulisemad eesmärged mõjutanud tegurid jaotatud kahte rühma: välised ja sisemised. Välisena käsitletakse uuringus neid tegureid, mis ei tulene ning sisemistena neid, mis tulenevad struktuurivahendite süsteemist.

3. Milline on saavutatud ja oodatava taseme ning mõju jätkusuutlikkus?

Selle küsimuse puhul antakse eraldi hinnang struktuurivahenditest toetatavate tegevuste taseme ja mõju jätkusuutlikkusele.

4. Kas praegune rakendussüsteem (korraldusasutus, juhtministeeriumid, rakendusasutus, rakendusüksus) on toimiv ja efektiivne või esineb vajadusi muudatusteks?

Küsimusele vastamiseks tuuakse välja, millised on süsteemi peamised tugevused ja nõrkused ning millest need tulenevad ja tehakse ettepanekud, kuidas oleks võimalik takistusi ületada, et süsteemi tugevamaks muuta.

5. Milline on rakendamise maksumus Eesti struktuurivahendite administratsioonis?

Küsimusele vastamiseks on leitud SV rakendamise maksumus 2010. aasta näitel ja analüüsitud rakendussüsteemi maksumust nii asutuste, prioriteetide kui meetmete kaupa ning ka põhifunktsioonide lõikes.

6. Kas toetuse jagamist on seni tehtud eesmärkide saavutamisest lähtudes parimal viisil?

Analüüsitud on erinevaid toetuse jagamise viise ja sagedust ning eeltootluste kasutamise otstarbekust. Aruandes antakse hinnang kasutatud toetusskeemide kohta ning esitatakse otsustuspuu sobivaima toetuse jagamise mehhanismi valimiseks uue programmiperioodi planeerimisel.

Metoodika

Hindamise teostamisel kasutati erinevaid andmeallikaid:

- *dokumendianalüüs*, mille käigus töötati läbi riiklikud strateegilised dokumendid ja valdkonda reguleerivad seadused, rakenduskavad ja nende seirearuanded ning varasemad hindamisaruanded;
- *intervjuud* rakendusüksuste, rakendusasutuste, juhtministeeriumide ja korraldusasutuse spetsialistidega, kes on seotud struktuurivahendite kasutamisega, ning eeltootluste hindajatega;

- *delfi meetodil* arvamuse avaldamine valdkonnaekspertide poolt, mida üldiselt tehti kirjalikult, kuid mõningatel juhtudel ka telefoni teel;
- *fookusgrupid* valdkonnaekspertidega;
- *töötoad* rakendussüsteemi võtmeisikutega;
- *küsitlused* rakendussüsteemi kohta arvamuste kogumiseks administratsioonilt ja toetuse taotlejatelt;
- *infopäringud* seoses rakendussüsteemi maksumusega.

Tulemuste analüüsimisel kasutati kombineerituna nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid uurimismeetodeid.

Hindamisküsimustele vastamiseks kasutati erinevaid hindamismeetodeid. Esimese sammuna viidi läbi *dokumendianalüüs*. Järgmise sammuna töötati välja *intervjuu kava*, mis oli aluseks rakendusüksustes, -asutustes, juhtministeeriumides ning korraldus- ja makseasutuses intervjuude läbiviimisel. Hindamise raames viidi läbi 46 personaal- ja 16 rühmaintervjuud kokku 86 intevjueerituga.

Hindamise käigus administratsiooni ning taotlejate ja toetuse saajate arvamuste saamiseks rakendussüsteemi erinevate funktsioonide kohta viidi läbi kaks *küsitlust* (eraldi administratsioonile ning taotlejatele ja toetuse saajatele).

Kuivõrd vaid sisemine vaade annaks liialt ühekülgse pildi, kaasati uuringusse ka toetatavate valdkondade eksperdid, kes andsid sisendi peamiselt *delfi meetodi* ja *fookusgruppide* kaudu. Kokku oli hindamisse kaasatud 23 eksperti, sh 10 meeskonnaliikmetena ja 13 väliste valdkonnaekspertidena. Hindamise viimases etapis viidi läbi ka visiooniseminar, mille käigus osalised administratsioonist esitasid ettepanekuid uue programmiperioodi planeerimiseks.

Hindamistulemuste usaldusväarsuse tagamiseks on lähtutud *triangulatsiooni* printsiibist. Subjektiivsete elementide välja sõelumiseks erinevatest allikatest saadud informatsioonist on otsitud lisateavet vähemalt ühest teisest allikast. Erinevatest allikatest saadud informatsiooni vastuolulisuse puhul on hinnatud mõlema väite kvaliteeti ja usaldusväarsust ning toodud vajadusel allikad interaktiivselt kokku üksteise informatsioonile reageerimiseks. Lõpliku teabe analüüsimine ning järelduste tegemine aruandes on hindajate vastutus ning lähtutud on põhimõttest, et hindaja oleks veendunud esitatud informatsiooni tõesuses ja olulisuses.

Hindamisprotsessis on järgitud *loogilise voolu* põhimõtet, mis tähendab, et hindamise neli faasi (andmete kogumine, analüüs, järelduste tegemine ja soovitude sõnastamine) on omavahel tugevalt kooskõlas. Iga analüüsitulemus (ehk hindamise leid) põhineb vähemalt kahest erinevast allikast saadud andmetel (mis on eelnevalt kirjeldatud triangulatsiooni põhimõtte), et tagada nende õigsus ja asjakohasus. Järeldused tuginevad omakorda analüüsi tulemustele (st iga analüüsitulemus toetab vähemalt ühte järeldust) ning soovitused on tihedalt seotud järeldustega: ei tehta soovitusi, mis ei tulene järeldustest.

Hindamise viisid koostöös läbi CPD OÜ ja Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE. Hindamise tellijaks on Rahandusministeerium.

Projektmeeskond tänab kõiki, kes aitasid kaasa hindamisaruarande valmimisele. Meie eriline tänu kuulub tellija esindajale Karin Kõrdale, kes oli meile kogu protsessis suureks abiks.

III Hindamistegevuste tulemused

III.1 Eesmärkide saavutamise seis

Metoodika

- 3.1.1. Antud peatükis antakse ülevaade, kuidas on seniste tegevustega liigunud rakenduskavades määratletud eesmärkide saavutamise suunas. Käesoleva uuringu raames ei hinnata seatud eesmärkide õigsust (2009. aastal teostatud „Struktuurivahendite rakenduskavade hindamise“ käigus jõuti järeldusele, et eesmärgid on sobivad) ning ei analüüsita eesmärkide ja indikaatorite hierarhiat ja strateegilise raamistiku metoodilise parendamise võimalusi (seda aspekti on hinnatud projekti „Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamine“ raames).
- 3.1.2. Käesolevas osas keskendutakse järgmiste küsimuste analüüsimisele:
- kuidas on rahastatud tegevused mõjutanud eesmärkide saavutamist;
 - millised on rakenduskavade indikaatorite saavutustasemed 2010. aasta seisuga;
 - millised tegurid on mõjutanud indikaatorite saavutustasemeid;
 - milline on indikaatorite prognoositav saavutustase perioodi lõpuks;
 - millised tegurid mõjutavad eesmärkide täitmist;
 - kas ja kuidas võiks olemasolevate indikaatorite sihttasemeid muuta.
- 3.1.3. Hindamisküsimustele vastamiseks tugineti nii dokumendianalüüsile kui ka intervjuudele. Dokumendianalüüsis kasutati peamiste allikatena:
- o rakenduskavade dokumentatsiooni;
 - o dokumentatsiooni eesmärkide suunas liikumise kohta (rakenduskavade seirearuanded, seni kogutud statistilised näitajad, läbiviidud valdkonnaga seotud uuringud, seadusandlik dokumentatsioon, vahekokkuvõtted ja seirekomisjonide protokollid).
- 3.1.4. Koostöös tellijaga välja töötatud intervjuu kava alusel koguti poolstruktureeritud intervjuude abil rakendussüsteemi spetsialistidelt, kes tegelevad igapäevaselt struktuuritoetuste haldamisega, hinnanguid indikaatorite saavutamise ja esinenud probleemide kohta. Lisaks küsiti arvamusi rahastatud tegevuste ja seatud eesmärkide vaheliste seoste kohta ning probleemkohtade puhul nende tekkepõhjuseid ja võimalikke lahendusvõimalusi.
- 3.1.5. Valdcondlikele ekspertide¹ kaasati uuringusse nn Delfi-meetodi abil. Kõikidele valdkondlikele ekspertidele saadeti e-maili teel hindamisküsimuste² poolt püstitatud hüpoteesid ja lahtised küsimused, millele nad oma valdkonna põhisel vastasid. Ekspertidelt uuriti lisaks eelnimetatule hinnanguid selle kohta, mil määral on struktuurivahendite kasutamine mõjutanud erinevate

¹ Siin ja edaspidi mõiste „valdkondlik ekspert“ tähendab CPD ja RAKE hindamismeeskonna liiget, kes vastutab konkreetse valdkonna sisulise analüüsi eest.

² Siin ja edaspidi mõiste „hindamisküsimused“ tähendab CPD ja RAKE hindamismeeskonna liiget, kes vastutab konkreetsele hindamisküsimusele vastamise eest.

valdkondade üldist arengut. Kogutud andmete põhjal töötasid hindamiseksperdid välja lahendused ilmnenuv probleemidele, mida valideeriti fookusgrupiaruteludes valdkondlike ekspertidega.

3.1.6. Antud etapis kaasati lisaks projektimeeskonna hindamis- ja valdkondlikele ekspertidele ka väliseid valdkondlike asjatundjaid (nimekirja vt lisa 5), kellelt küsiti hinnangut

- valdkonda perioodil 2007-2010 mõjutanud ning perioodil 2011-2020 tõenäoliselt mõjutavate tegurite kohta (seejuures eristati viimasel juhul keskpikka perioodi 2011-2015 ja pikka perioodi kuni aastani 2020);
- valdkonna eesmärkide saavutamise mõõtmiseks kasutatavate indikaatorite adekvaatsusele (asjakohasus, kontrolltaseme mitta-saavutamise põhjused, sihttaseme saavutamise tõenäosus, sihttaseme muutmise vajalikkus ja põhjendus);
- milliste tegevuste toetamist tuleks struktuurivahenditest kindlasti jätkata;
- milliseid täiendavaid tegevusi tuleks struktuurivahenditest toetada.

3.1.7. Üldjuhul kaasati selles etapis projekti vähemasti kaks ühe valdkonna eksperti, et triangulatsiooni teel suurendada hinnangute usaldusväärsust. Selgus, et ühe valdkonna eksperdid töid paljudel juhtudel välja sarnaseid probleeme ja tegureid, mis viitab ka tulemuste kõrgele valiidsusele. Peamiselt koguti informatsiooni kirjalikult, kuid mõne eksperdi puhul nende soovist lähtuvalt ka telefonitsi.

3.1.8. Dokumendi- ja kvalitatiivse analüüsi põhjal koostati iga rakenduskava prioriteetsete suundade kohta alljärgnev tabel (vt tabel 3.1.1 ja lisa 4), mis hõlmab kõiki indikaatoreid ja mille abil näidatakse visuaalselt nende progressi erinevate näitajate lõikes ja tõenäosust sihttaseme saavutamiseks:

- info prioriteetsete suundade ja eesmärkide kohta;
- indikaatori nimi ja tüüp;
- indikaatori kontrolltase;
- indikaatorit saavutustase;
- mitta-saavutamise põhjused (ja muud täpsustused);
- indikaatori sihttase;
- sihttaseme saavutamise tõenäosus;
- märkused.

Tabel 3.1.1 – Indikaatorite kontroll- ja sihttasemete saavutamine

	Indikaatori tüüp ³	Kontrolltase (2010)	Saavutustase 2010 ⁴	Mitte-saavutamise põhjused	Sihttase ⁵	Sihttaseme saavutamise tõenäosus ⁶	Märkused
Prioriteetne suund 1							
Eesmärk 1							
	Indikaator 1						
	Indikaator 2						

3.1.9. Indikaatorite saavutustasemete juures käsitletakse põhjalikumalt neid näitajaid, mille puhul pole 2010. aasta seisuga kontrolltasemeni jõutud või on seda olulisel määral ületatud. Samuti vaadeldi, kuivõrd tõenäoline on seatud eesmärkide täitmine käesoleva programperiоди lõpuks.

3.1.10. Kokkuvõttes kaardistatakse selle uurimisküsimuse raames struktuurivahendite kasutamise hetkeseis ja praeguse olukorra põhjused ning hinnatakse, kui suures osas saavad rakenduskavade eesmärgid programperiоди lõpuks täidetud ning millised tegurid on mõjutanud ja mõjutavad eesmärkide saavutamist. Samuti esitatakse soovitusid ja ettepanekud, mida käesoleval programperiодil muuta ja paremini teha ning kuidas parendada eesmärkide saavutamist järgmisel perioodil.

Ülevaade rakenduskavade kohta

3.1.11. Struktuuritoetuse jagamine on osa Euroopa Liidu regionaalpoliitikast, mille eesmärgiks on ühtlustada liikmesriikide arengutaset ning tõsta piirkonna konkurentsivõimet tervikuna. Toetust jagavad Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF), mis on struktuurifondid ning lisaks nendele Ühtekuuluvusfond (ÜF). Fondidest toetatavate tegevuste eesmärgid võib jagada kolme kategooriasse: *ühesus* (toetavad ERF, ESF ja ÜF), *regionaalne konkurents ja tööhõive* (ERF ja ESF) ning *Euroopa territoriaalne koostöö* (ERF).

3.1.12. Eesti on struktuuritoetusi saanud alates Euroopa Liiduga ühinemisest 2004. aastal⁷. Perioodil 2004-2006 toetus Eesti vahendite kasutamisel riiklikule arengukavale „Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004-2006” (RAK) ning Eesti sai struktuurifondidest ja ÜF-st toetusi kokku rohkem kui 802 miljonit euro väärtuses, sh 371 miljonit eurot struktuurifondidest ja 431 miljonit ÜF-st (Struktuurifondide rakendamine Eestis 2004-2006). Käimasoleval perioodil 2007-2013 on struktuurifondidest ja ÜF-ist ehk struktuurivahenditest Eestile ette nähtud toetuse suurus 3,4 miljardit eurot.

³ VI – väljundindikaator, TI – tulemusindikaator, MI – mõjuindikaator

⁴ Roheline värv – 2010.a kontrolltase on saavutatud, punane värv – 2010.a kontrolltaset ei ole saavutatud

⁵ Perioodi lõpuks määratletud sihttase (2013.a või 2015.a sõltuvalt indikaatorist)

⁶ Roheline värv – tõenäoliselt sihttase saavutatakse, kollane värv – sihttaseme saavutamine on kaheldav, punane värv – tõenäoliselt sihttaset ei saavutata

⁷ Eesti sai EL-ist toetust ka varasematel aastatel, kuid siis eraldati toetusi ühinemiseelsetest programmidest (Phare, ISPA, SAPARD).

3.1.13. Vahendite parimaks kasutamiseks programmiperioodil 2007-2013 töötati aastatel 2005-2007 välja „Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia” (dokumendi esmane tervikversioon valmis 2006. aasta märtsis ja valitsus kiitis selle heaks 11.01.2007), milles kaardistati tollane hetkeolukord ja vajadused Eestis ning toodi ära peamised arengusuunad, seostades need juba olemasolevate riiklike strateegiadokumentidega (näiteks „Säästev Eesti 21”). Struktuurivahendite kasutamise strateegia üldeesmärgiks on riigi kiire jätkusuutliku arengu tagamine, millel on omakorda kolm alaeesmärki:

- 1) majanduse konkurentsivõime kasv,
- 2) sotsiaalse sidususe kasv,
- 3) keskkonna kasutamise säästvuse kasv.

Kaudselt on struktuurivahendite kasutamise eesmärgiks Eesti elatustaseme lähendamine Euroopa Liidu keskmisele ehk reaalne konvergens.

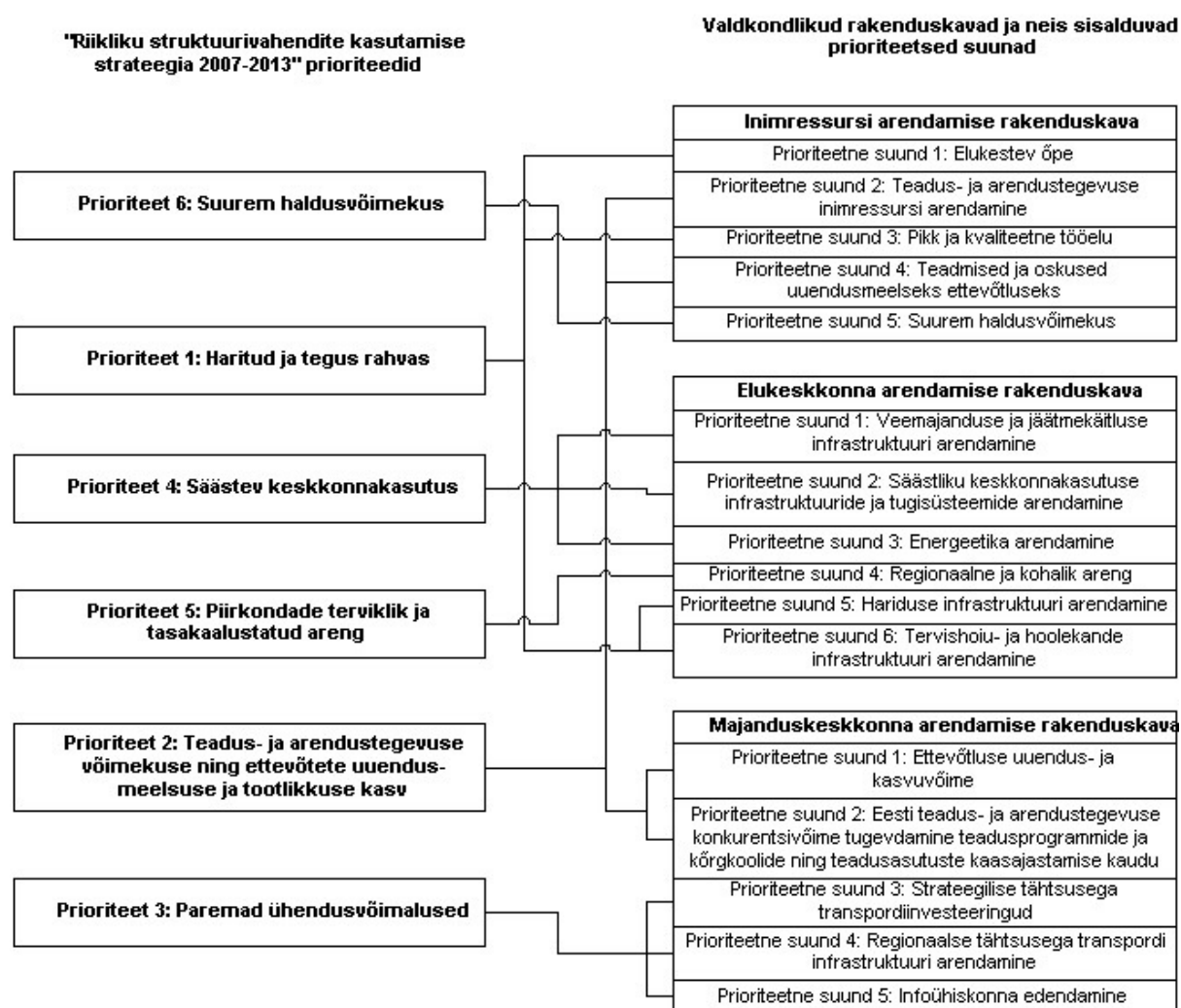
3.1.14. Riiklikus struktuurivahendite kasutamise strateegias aastateks 2007-2013 on tollasele hetkeolukorra analüüsile tuginedes määratletud kuus valdkonda ehk prioriteeti, millest on lähtunud perioodil 2007-2013 toetatavate siseriiklike tegevuste määratlemisel.

- 1) *Haritud ja tegus rahvas* – nii majanduslik kui laiemalt ühiskondlik areng sõltuvad eeskätt inimeste võimest iseseisvalt toime tulla, ennast arendada ja oma elujärke parandada. Selle olulisteks eeldusteks on hea tervis, korralik haridus ning oskus ja võimalus haridust tööturul edukalt rakendada.
- 2) *Teadus- ja arendustegevuse võimekuse ning ettevõtete uuendusmeelsuse ja tootlikkuse kasv* – majandusarengu kiirus ja pikaajaline jätkumine ehk majanduse konkurentsivõime olenevad kaasajal ja veelgi enam tulevikus teadus- ja arendustegevusest ja innovatsioonivõimekusest ning ettevõtete tootlikkusest. Seetõttu peab Eestis võtma suuna teadmistepõhisele majandusele, mis toob endaga kaasa suurema tootlikkuse ja lisandväärtuse loomise.
- 3) *Paremad ühendusvõimalused* – siseriiklike ja rahvusvaheliste ühendusvõimaluste arendamine ja ligipääsetavuse suurendamine aitab luua eeldusi majanduse konkurentsivõime jätkumiseks, kuna suurendab ettevõtete toimimise tõhusust ja inimeste töö- ja liikumisvõimalusi. Samuti võimaldab see luua tingimusi sotsiaalse sidususe ehk arengu regionaalse ja sotsiaalse tasakaalustatuse suurendamiseks.
- 4) *Säästev keskkonnakasutus* – ökoloogiline tasakaal on ühiskonna jätkusuutlikkuse keskne tingimus. Eriti oluline on keskkonnakaitsele tähelepanu pöörata kiire majandusliku ja sotsiaalse arengu ajajärgul, et arenguga ei kaasneks keskkonnaseisundi halvenemine.
- 5) *Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng* – Eesti erinevate piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng võimaldab otseselt suurendada majandusliku arengu regionaalset tasakaalu, aidates kaasa nii arengu kiirenemisele konkurentsivõime kasvu kui ka jätkusuutlikkuse suurendamisele potentsiaalse keskkonnasäästlikkuse kasvu kaudu.
- 6) *Suurem haldusvõimekus* – teistes prioriteetides sisalduvate tegevuste tulemuslikkuse suurendamiseks, taotletud mõju saavutamise kindlustamiseks ning riigi igapäevase toimimise kui ühe arenguks vajaliku tingimuse tagamiseks on vaja tegeleda ka Eesti riigi haldusvõimekuse suurendamisega nii avaliku kui ka kolmanda sektori osas.

3.1.15. Strategiadokumendis esitatud eesmärkide ja prioriteetide põhjal loodi Eestis struktuurivahendite kasutamiseks perioodil 2007-2013 kolm rakenduskava⁸:

- o inimressursi arendamise rakenduskava (IARK),
- o elukeskkonna arendamise rakenduskava (EARK) ja
- o majanduskeskkonna arendamise rakenduskava (MARK).

3.1.16. Igas rakenduskavas on määratletud prioriteetsed suunad. Iga prioriteetse suuna korral on rakenduskavas ära toodud eesmärgid ning nende saavutamist mõõtvad indikaatorid. Erinevaid tegevusi rahastatakse meetmete raames ning tegevused on jagatud programmideks, investeeringukavadeks ja avatud taotlusvoorudeks.



Joonis 3.1.1 – Seosed struktuurivahendite kasutamise strateegia ja rakenduskavade vahel (Allikas: Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013)

⁸ Rakenduskavades määratletud prioriteetsetes suundades läbiviidavate tegevuste rahastajateks on lisaks EL-i struktuurifondidele ka Eesti avalik ja erasektor kasutades selleks osaliselt rahvusvahelistest pankadest võetud laene.

- 3.1.17. Rahandusministeerium kui *korraldusasutus* (KA) koordineerib kõikide rakenduskavade vahendite kasutamist, tegeleb Euroopa Komisjonilt struktuurivahendite taotlemisega ning tagab õigusliku raamistiku ja vahendite kasutamise auditeerimise. Struktuuritoetustega Eestile eraldatud vahendite kasutamise korraldamise eest vastutavad juhtministeeriumid, rakendusasutused ning rakendusüksused.
- 3.1.18. Igal rakenduskaval on rakenduskava täitmise eest vastutav *juhtministeerium* (JM). Inimressursi arendamise rakenduskava JM on Haridus- ja Teadusministeerium (HTM), elukeskkonna arendamise rakenduskaval Keskkonnaministeerium (KKM) ning majanduskeskkonna arendamise rakenduskaval Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM). Rakenduskavades olevate prioriteetsete suundade elluviimise – meetmete väljatöötamise ja nende teostamise – koordineerimisega tegelevad *rakendusasutused* (RA): JM-d ning lisaks ka Sotsiaalministeerium (SoM) ja Siseministeerium (SiM).
- 3.1.19. Taotluste vastuvõtmise, taotlejatega suhtlemise ja vahendite jagamisega tegelevad *rakendusüksused*, milleks on Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus Innove, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS), Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK), Sihtasutus Kredex, AS Tallinna Lennujaam (TLL), Maanteeamet (MNT), Sihtasutus Archimedes, Tehnilise Järevalve Amet (TJA), Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus (RIA), Veeteede Amet (VTA), Sotsiaalministeerium ja Rahandusministeerium (RM).

Lühiülevaade rakenduskavade sisust

- 3.1.20. *Inimressursi arendamise rakenduskava* (IARK) tegevused on käesoleval programmiperioodil seotud hariduse ja noorsootööga, teadus- ja arendustegevusega, tööhõive ja tööturuga ning ettevõtluse ja haldusvõimekuse tõstmisega. Kokku on tegevused jaotatud seitsme prioriteetse suuna vahel:
- 1) Elukestev õpe (rakendusasutused: HTM ja KKM, rakendusüksused: Innove ja KIK),
 - 2) Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine (rakendusasutus: HTM, rakendusüksus: Archimedes),
 - 3) Pikk ja kvaliteetne tööelu (rakendusasutus: SoM, rakendusüksus: Innove),
 - 4) Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks (rakendusasutus: MKM, rakendusüksused: EAS ja KredEx),
 - 5) Suurem haldusvõimekus (rakendusasutused: RM ja SiM, rakendusüksused: EAS ja RM),
 - 6) Horisontaalne tehniline abi (rakendusasutus: RM, rakendusüksus: RM),
 - 7) Tehniline abi (rakendusasutus: RM, rakendusüksus: RM).
- 3.1.21. Prioriteetsed suunad on omakorda jaotatud eesmärkideks, milleni jõudmist mõõdavad indikaatorid. IARK-i raames jaotatavad toetused tulevad ESF-ist.
- 3.1.22. *Elukeskkonna arendamise rakenduskava* põhiohk on tegevustel, mis on seotud keskkonnakaitse, energeetika, kohaliku ja regionaalse arengu, hariduse ning tervishoiu ja hoolekandega, kokku kaheksas prioriteetses suunas:
- 1) Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine (rakendusasutus: KKM, rakendusüksus: KIK),
 - 2) Säästliku keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine (rakendusasutused: KKM ja SiM, rakendusüksus: KIK),

- 3) Energiamaajanduse arendamine (rakendusasutused: KKM ja MKM, rakendusüksused: KIK ja KredEx),
- 4) Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng (rakendusasutus: SiM, rakendusüksus: EAS),
- 5) Hariduse infrastruktuuri arendamine (rakendusasutus: HTM, rakendusüksus: Innove),
- 6) Tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri arendamine (rakendusasutus: SoM, rakendusüksus: SoM),
- 7) Horisontaalne tehniline abi (rakendusasutus: RM, rakendusüksus: RM).
- 8) Tehniline abi (rakendusasutus: RM, rakendusüksus: RM).

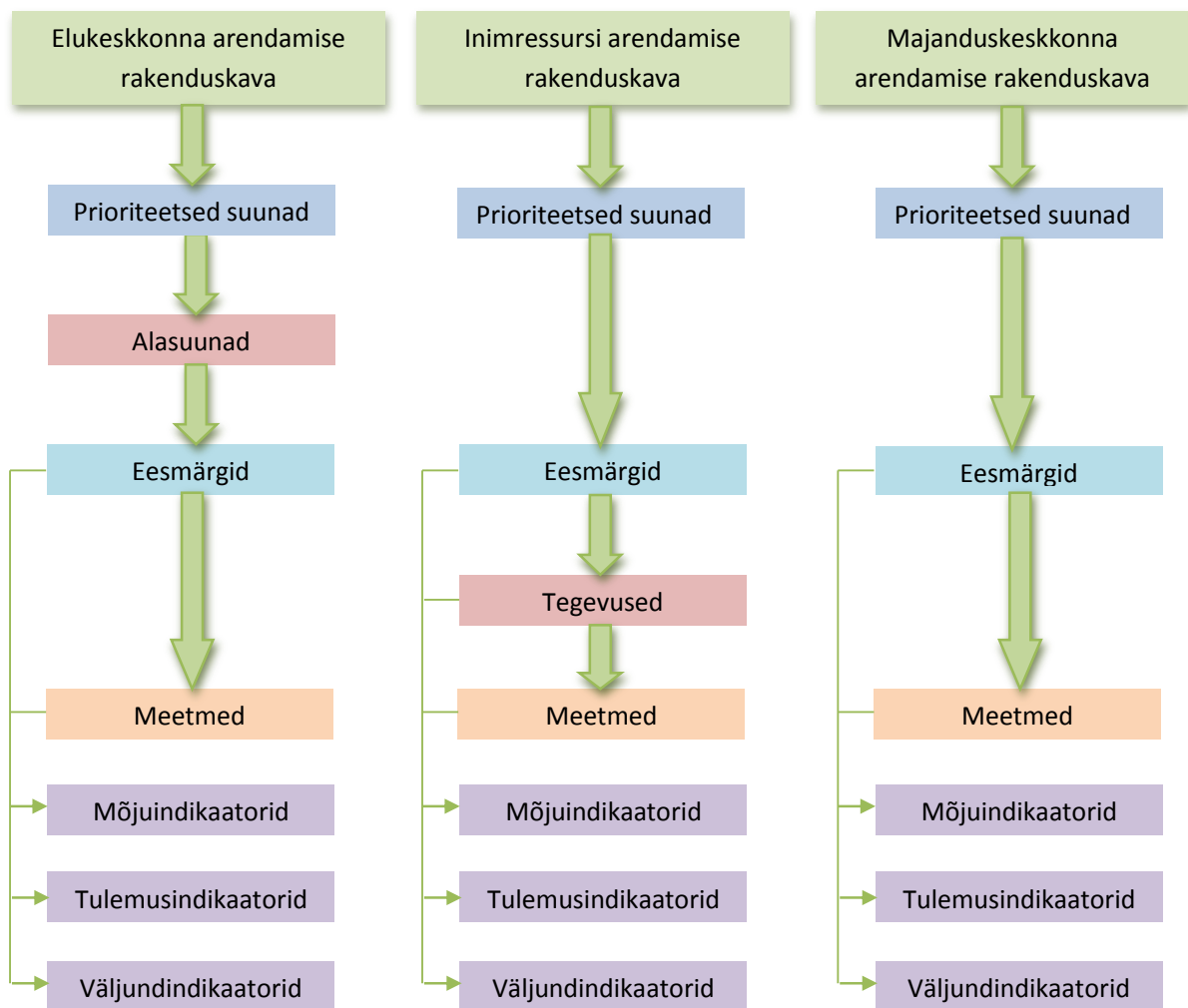
3.1.23. EARK-is on prioriteetsed suunad jagatud omakorda alasuundadeks, millele on määratletud eesmärgid ja neid mõõtvad indikaatorid. Rakenduskavas planeeritud tegevusteks saadakse toetust ERF-ist ja ÜF-ist.

3.1.24. *Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava* (MARK) keskendub tegevustele, mis soodustavad Eesti ettevõtete arengut, tootlikkuse kasvu ning teenuste ekspordi alustamist ja arendamist teistesse riikidesse, samuti toetatakse mahukaid transpordiinvesteeringuid ja infoühiskonna arendamist. Rakenduskaval on seitse prioriteetset suunda:

- 1) Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime (rakendusasutus: MKM, rakendusüksused: EAS ja KredEx),
- 2) Eesti teadus- ja arendustegevuse konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu (rakendusasutus: HTM, rakendusüksus: Archimedes),
- 3) Strateegilise tähtsusega transpordiinvesteeringud (rakendusasutus: MKM, rakendusüksused: TJA, TLL, MNT ja VTA),
- 4) Regionaalse tähtsusega transpordiinfrastruktuur (rakendusasutus: MKM, rakendusüksused: TJA, TLL, MNT ja VTA),
- 5) Infoühiskonna edendamine (rakendusasutus: MKM, rakendusüksus: RIA),
- 6) Horisontaalne tehniline abi (rakendusasutus: RM, rakendusüksus: RM),
- 7) Tehniline abi (rakendusasutus: RM, rakendusüksus: RM).

3.1.25. Ka MARK-i puhul jagunevad prioriteetsed suunad eesmärkideks ja iga eesmärgi edukuse hindamiseks on välja töötatud indikaatorid. Rakenduskavas planeeritud tegevusteks saadakse toetust ERF-ist ja ÜF-ist.

3.1.26. Kõigi kolme rakenduskava struktuur on veidi erinev (vt joonis 3.1.2). EARK-i puhul kasutatakse täiendava tasandina alasuundasid, mida teistes rakenduskavades ei ole. IARK-is kirjeldatakse tegevuste tasandit, mida ei ole teiste rakenduskavade puhul sisse toodud.



Joonis 3.1.2 – Rakenduskavade üldine struktuur

3.1.27. Rakenduskavade eesmärkide saavutamise taseme jälgimiseks koostatakse *iga-aastaselt seirearuanded* nii prioriteetsete suundade kohta eraldi kui ka iga rakenduskava kohta. Seirearuannetes antakse ülevaade eesmärkide täitmise edust mõõdetuna indikaatorite saavutamise määra kaudu ning tuuakse välja edusammud ja takistused meetmete rakendamisel.

Probleemid indikaatorite süsteemiga

3.1.28. Rakenduskavade eesmärkide saavutamise tulemusi on vaja järjepidevalt mõõta, et jälgida, kuidas liigutakse toetatavate tegevuste abil eesmärgi saavutamise suunas ning saada sisendit järgnevat tegevuste kavandamiseks. Eesmärkide saavutamise mõõtmiseks on välja töötatud indikaatorid, mis jagunevad üldistusastme alusel mõju-, tulemus- ja väljundindikaatoriteks, moodustades indikaatorite süsteemi. Rakenduskavades kasutatavad indikaatorid on üldiselt kasutatavad, kuid hindamise käigus ilmsid ka mitmed probleemid indikaatorite süsteemis, millest olulisemad tuuakse alljärgnevalt välja koos ettepanekutega nende lahendamiseks.

3.1.29. Märkimisväärseks probleemiks on käesoleval programmiperioodil olnud see, et esmalt määratleti eesmärgid ja indikaatorid ning alles seejärel meetmed. Kuigi teoreetiliselt on see hea lahendus, siis teatud juhtudel ei toimi see tegelikkuses piisavalt hästi, kuna indikaatorid on välja

töötatud enne tegevusi ning sestap ei ole meetmete progressi mõõtmiseks kasutatav indikaatorite komplekt optimaalseim ja hiljem on osutunud vajalikuks tegevuste sisuga rohkem kooskõlas olevate indikaatorite lisamine. Kuivõrd indikaatorite lisamine on pikaajaline protsess, siis tihti jäädakse juba välja töötatud indikaatorite komplekti juurde ja suuremaid muutusi ette ei võeta.

- 3.1.30. Kuna kinnitatud indikaatorite muutmine ja väljavõtmine on keeruline, kuid uute indikaatorite lisamine on märksa lihtsam, siis võiks kaaluda võimalust lisada uuel programmiperioodil indikaatoreid kahes etapis. Esmalt lisatakse rakenduskavva mõju- ja tulemusindikaatorid ning väljundindikaatorid lisatakse alles koos konkreetsete meetmete väljatöötamisega.
- 3.1.31. Indikaatorite süsteemi puhul on arvamused selles osas, kas indikaatorid peaksid olema pigem arvuliselt mõõdetavad (kvantitatiivsed) või kvalitatiivselt hinnatavad, erinevad. Rakenduskavades kasutatavad indikaatorid on olemuselt kvantitatiivsed (ehk objektiivselt numbriliselt mõõdetavad) ning ka Euroopa Komisjoni tasandil rõhutatakse indikaatorite kvantitatiivse mõõdetavuse olulisust ja eelduste kohaselt laieneb see lähenemine uuel programmiperioodil veelgi. Kuna eesmärkide adekvaatseks jälgimiseks on oluline objektiivselt mõõdetavate kriteeriumide kasutamine ning kvantitatiivsed indikaatorid on selged ja üheselt mõistetavad, siis on üldjuhul kvantitatiivsete andmete kogumine vajalik ja põhjendatud. Numbriliselt mõõdetavate indikaatorite eeliseks on ka nende kogumise suhteline lihtsus võrreldes kvalitatiivsete indikaatoritega, mille saavutustaseme usaldusväärseks hindamiseks oleks paljudel juhtudel vajalik välishindamine või ekspertarvamuse kogumine, mis on kulukas ja tulemus subjektiivsem. Teatud juhtudel on täiendava kvalitatiivse informatsiooni olemasolu indikaatori õige tõlgendamise tagamiseks ja mõju selgitamiseks siiski vajalik, mis aga ei tähenda, et indikaatorite üldist arvulise mõõdetavuse kriteeriumi tuleks vähem arvestada.
- 3.1.32. Kuigi teoreetiliselt peaksid kvantitatiivsed indikaatorid olema kõikidele osapooltele ühtviisi mõistetavad, on praeguses indikaatorite komplektis siiski mitmeid näiteid selle kohta, et see pole alati nii. Neid probleeme on pikemalt avatud alaptk-s „Indikaatorite kontrolltasemete saavutamine 2010. aasta lõpuks ning hinnang eesmärkide saavutamisele perioodi lõpuks“.
- 3.1.33. Rakenduskavades kasutatavad indikaatorid vastavad küll formaalselt struktuurivahendite kasutamise nõuetele, kuid sisuliselt on indikaatorite seosed eesmärkidega paljudel juhtudel liiga ühekülgsed⁹. Praeguse indikaatorite süsteemi oluliseks puudujäägiks on liigne keskendumine väljundindikaatoritele, mis mõõdavad eeskätt toetatavate tegevuste otseseid väljundeid (koolitusel osalenute arv, toetatud projektide arv), kuid vähe on indikaatoreid, mis mõõdaksid, kas projektide elluviimine on ka tegelikult aidanud liikuda eesmärgi saavutamise suunas (st pikemaajalist mõju). Mainitud probleem on olnud fookuses ka varem. Aastal 2010 läbi viidud uuring „Struktuurivahendite valikukriteeriumite hindamine“ tõi näiteks välja, et struktuurivahendite kasutamise olulistele eesmärkidele ja tegevussuundadele ei ole alati seatud ammendavaid indikaatoreid. Suhteliselt vähe on mõjuindikaatoreid ja teatud valdkondade puhul pole neid üldse määratletud.

⁹ Näiteks EARK-i prioriteetses suunas „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng“ puuduvad indikaatorid, mille abil oleks võimalik otsustada, kas piirkonnad on perioodil 2007-2013 arenenud tasakaalustatult või mitte. Probleem ilmneb eeskätt eesmärkide tasandil. Näiteks antud prioriteetse suuna üheks eesmärgiks on „Avalike teenuste kättesaadavus ja kasutusefektiivsus maakondades on paranenud“, kuid sisuliselt on selle saavutamist keeruline hinnata, sest kättesaadavust ja kasutusefektiivsust mõõtvad indikaatorid puuduvad.

- 3.1.34. Seega tuleks senisest enam juurutada elluviidud tegevuste pikemaajalisi mõjusid mõõtvaid tulemusindikaatoreid, mis oleksid ka heaks sisendiks järgnevate perioodide tegevuste planeerimisel ja võimaldaksid hinnata, millised toetavad tegevused on jätkusuutlikumad. Näiteks tuleks mõõta meetmete tulemusel realselt juurde tekkinud töökohtade hulka ning tegevustest otsest kasu saanute arvu teatud aja (nt 3 aastat) möödudes tegevuse elluviimisest (näiteks struktuurivahendite toetusel ehitatud kultuurikeskuse külastajate arv 3 aastat pärast kultuurikeskuse valmimist). Täiendavalt annaksid sellised mõõdikud hinnangu struktuuriliste muutuste dünaamikale (näiteks, kas teatud piirkonnas on struktuurivahendite toel hakanud arenema uus ettevõtlusharu).
- 3.1.35. Kasusaajate arvu mõõtvate indikaatorite puhul on kriitiliseks aspektiks tulemuse usaldusvärsus, mille tagamiseks tuleb tõhustada projektide elluviimise sisulist kontrolli (formaalse finantskontrolli kõrval). Eriti vajalik oleks töökohti ja kasusaajaid mõõtvate indikaatorite lisamine regionaalpoliitikat puudutavates valdkondades, et rajatav infrastruktuur ja teostatavad arendusprojektid oleksid ka pikemaajaliselt võimalikult suure kasuteguriga (analoogset süsteemi ehk kasusaajate arvust lähtumist rakendatakse teatud määral, et valida välja KOV-ide objekte, mille renoveerimisel kasutada CO₂ heitmekvoodi müügist saadud vahendeid).
- 3.1.36. Eesmärgi saavutamist adekvaatselt mõõtva indikaatorite komplekti temaatikaga on otseselt seotud ka asjaolu, et mitmed rakenduskavades määratletud mõjuindikaatorid on sedavõrd üldised, et struktuurivahendite mõju neile on väga keeruline eristada¹⁰. Mõjuindikaatorite lõplik saavutustase (näiteks lisandväärtus töötaja kohta) sõltub sageli rohkem muudest teguritest kui struktuurivahenditest rahastatud tegevustest ning teatud juhtudel on rakenduskava eesmärki mõõtva indikaatori puhul sihttase määratletud selliselt, et selle saavutamine polegi ainult struktuurivahenditega võimalik¹¹.
- 3.1.37. Kõikides valdkondades ei ole koostatud selget kaardistust indikaatorite ja neisse panustavate meetmete seose kohta, mistõttu on keeruline jälgida, kui tugevalt aitavad toetatavate tegevuste käigus saavutatavad tulemused kaasa indikaatorite sihttasemeteni jõudmisele.
- 3.1.38. Lisaks üldistele probleemidele on ka konkreetseid aspekte, mille osas tuleks kaaluda indikaatorite süsteemi parendamist. Näiteks on mitmeid toetatud projektide arvu¹² loendavaid indikaatoreid, mis ei anna piisavalt infot selle kohta, kui edukalt liigutakse sisulise eesmärgi saavutamise suunas. Kuna projektide positiivne mõju on enamjaolt sama või tihti isegi tugevam,

¹⁰ Näiteks tippkeskuste (MARK-i indikaator „ERF poolt kaasfinantseeritud tippkeskuste arv“) puhul tuleb arvestada sellega, et nende tegevust finantseeritakse lisaks struktuurivahenditele ka muudest allikatest (näiteks teised välismaised fondid), mistõttu on keeruline täpselt eristada struktuurivahendite osa tippkeskuste tulemustes. Samas saaks struktuurivahendite rolli senisest paremini hinnata näiteks kõrgkoolihoonete kaasajastamise (MARK-i indikaator „Uued või kaasajastatud kõrgkoolihooned“) saavutustaseme määratlemisel arvestada struktuurivahenditest saadud toetuse määraga (praegu arvestatakse kaasajastatud pinda indikaatoris täielikult, kuigi toetuse määr võib olla suhteliselt väike).

¹¹ Näiteks indikaatori „Lokaliseeritud reostuskollete arv“ puhul saavutatakse sihttase koostöös siseriikliku keskkonnaprogrammi vahenditega. Täiendavaid allikaid kasutatakse ka indikaatori „Suletud ja korrastatud nõuetele mittevastavate tööstusjäätme hoidlate arv“ sihttaseme täitmiseks.

¹² Näiteks IARK-i indikaator „Rahastatud uuringute ja analüüside arv“, samuti EARK-i indikaator „Rajatud või kvaliteetivõrgust parandatud külastusobjektide arv“, MARK-i indikaatorid „Turismiga seotud projektide arv“ ja „Eksportiturunduse toetust saanud ettevõtete arv“.

kui toetada suuremahulisemaid projekte (mida on väiksemal arvul), siis võib selline indikaator jätta ekslikult mulje, et eesmärgid ei ole saavutatud (juhu, kui toetatakse väiksemal hulgal, kuid suuremahulisemaid projekte) või omada väiksemat mõju, kui võiks indikaatori puhul eeldada (kui toetatakse suuremal hulgal, kuid väiksemamahulisemaid projekte). Kuna teatud juhtudel (näiteks toetamiseks tasakaalustatud majandusarengut kogu piirkonnas) võib olla kasulik ka suurema hulga väiksemate projektide toetamine, tuleb sellele probleemile läheneda juhtumipõhiselt.

3.1.39. Samuti võib probleeme tekkida indikaatori arvutamise meetodika erisuste tõttu, mis muudab võrreldavate andmete kogumise väga keeruliseks¹³. Ka võib segadust tekitada indikaatori ebatäpne definitsioon. Näiteks mitmete koolitustel osalenud inimeste arvuga seotud indikaatorite¹⁴ puhul oli esialgseks eesmärgiks koguda andmeid koolitustel osalenud inimeste kohta, kuid tegevuste elluviijatele jäi indikaatori definitsioon ebaselgeks ning andmeid koguti ja esitati erinevate koolituskordade kohta. Selle tulemuseks on indikaatorite sihttaseme mitmekordne ületamine, mis aga ei peegelda indikaatorite ja neisse panustavate meetmete tegelikku progressi. Lisaks on tähtis põhjalikumalt kontrollida toetatud tegevustest kasusaanute arvu mõõtvate indikaatorite¹⁵ saavutustaset, tagamaks nende usaldusväärsus.

3.1.40. Teatud probleeme on ka näiteks EARK-i indikaatoriga „ÜVK täiendavalt ühinenud rahvastik (üle 2000 tarbijaga ühisveevärgid)“, mille puhul on indikaatori sihttaseme saavutamist keeruline jälgida, kuna selle sõnastus pole täiesti üheselt mõistetav. Põhjuseks on, et sihttasemeks on seatud liitunute arv, mitte aga nende inimeste arv, kellele luuakse võimalus liituda. Kuigi liitunute arvu suurendamine on teostatavate tegevuste eesmärgiks, on oluline märkida, et struktuurivahendite abil saab mõjutada eeskätt liitumisvõimaluste loomist, kuid ei saa otseselt kedagi suunata ühisveevärgiga ühinema. Kuna kõik ei liitu korraga, ei toimu ka süsteemiga ühinemine 100% ulatuses projekti kestel või vahetult pärast projekti lõppu. Nii tekib olukord, et investeeringud on tehtud ja liitumisvõimalused loodud, aga liitunute arvu mõõtev indikaator on projekti lõpu seisuga veel täitmata. Seetõttu on kirjeldatud probleemi vältimiseks oluline tagada planeerimise faasis indikaatori selge defineerimine ja mõõtmise meetodika ning elluviijate asjakohane koolitamine, et eesmärgi saavutamise suunas liikumise hindamine oleks võimalikult adekvaatne. Samuti on vajalik tihe koostöö KOV-idega, et liitumisvõimalused loodaks sinna, kus on nende järele reaalne vajadus ehk oleks kindlustatud liitujate olemasolu ning nende võime ja soov ühisveevärgiga ühineda.

3.1.41. Üldiselt ei ole rakenduskavades probleeme sellega, et ühe meetme raames elluviidavad tegevused halvendaksid (ajutiselt) teise meetme indikaatori saavutustaseme täitmise võimalusi, kuid üksikuid selliseid juhtumeid on siiski võimalik tuvastada. Näiteks piirkondades, kus biolagunevaid jäätmeid eraldi ei koguta, aga kogutakse pakendijäätmeid, tekib olukord, kus biolagunev osa suureneb segaolmes teatud jäätmevoo ehk pakendite vähenemise tõttu. See mõjutab EARK-i indikaatori „Biolagunevate jäätmete osakaal ladestatavates jäätmetes“ saavutustaset negatiivselt. Sellest tulenevalt on meetmete loomise ja indikaatorite

¹³ Näiteks MARK-i indikaator „Üli- ja kõrgkoolide spin-off ettevõtete arv“, mille puhul tekib meetodiliselt mitmeid küsimusi (mis hetkel on need *spin-off* ettevõtted tekkinud, mis projektide toetuse tulemusena on nad loodud jne).

¹⁴ Näiteks IARK-i indikaatorid „Koolitustel osalenud kutseõpetajate arv“ ja „Koolitustel osalevate õpetajate arv (üldharidus)“.

¹⁵ Näiteks EARK-i indikaator „Loodud ettevõtlus- või külastusinfrastruktuurist kasu saanud ettevõtjate arv“.

väljatöötamisel oluline jälgida kooskõla teiste, juba elluviidavate tegevustega, et meetmed ei hakkaks indikaatori saavutustaseme mõttes üksteisele vastu töötama.

3.1.42. Indikaatorite mõõdetavuse juures on omaette probleemiks sihttasemete planeerimise keerukus, kuna teatud juhtudel on raske määratleda numbrilisi sihtväärtusi uudsetes tegevustes, mille vastu kerkivat huvi on keeruline prognoosida. Praktikaks on esinenud probleeme ka nende indikaatorite sihttaseme saavutamise, mille sihttaseme määramisel on arvestatud mõne Euroopa Liidu keskmise näitajaga ning eelduseks on võetud näitaja oluliselt kiirem kasv Eestis võrreldes teiste riikidega¹⁶.

3.1.43. Sihttasemete määratlemise muudab veelgi komplitseeritumaks see, et ümbritsev keskkond võib programmiperioodi jooksul oluliselt muutuda. Näiteks on selge, et teatud hulk 2007. aastal prognoositud indikaatorite sihttasemeid ei ole praeguse olukorraga kooskõlas, kuna majanduskeskkond on olulisel määral muutunud. Näiteks tööjõudu puudutavad prognoosid tehti madala töötuse määra tingimustes ega osatud arvestada tööpuuduse nii suure kasvuga nagu see tegelikkuses aset leidis. Teisisõnu on paljudel juhtudel indikaatori sihttaseme määramisel võetud eelduseks lineaarne kasv indikaatori täitmist mõjutavas valdkonnas, kuid tegelikkuses võib teatud tingimustel olla langus paratamatu, nagu ilmnes majanduskriisi ajal, kuna seda mõjutavad välised (mitte Eesti, vaid Euroopa tasandi ja globaalsed) tegurid. Lisaks arenevad mõned valdkonnad sedavõrd kiiresti, et rohkem kui paari aasta perspektiivis on väga keeruline usaldusväärseid prognoose koostada¹⁷. Kuna seda probleemi ei ole võimalik täielikult vältida, siis tuleb jätkuvalt tagada struktuurivahendite kasutamise paindlikkus, et vajaduse tekkimisel saaks prioriteetsetesse valdkondadesse täiendavaid ressursse suunata.

Indikaatorite kontrolltasemete saavutamine 2010. aasta lõpuks ning hinnang eesmärkide saavutamisele perioodi lõpuks

3.1.44. Järgnevalt käsitletakse rakenduskavade eesmärkideni jõudmist mõõtvate indikaatorite kontrolltasemete saavutamist 2010. aasta lõpu seisuga. Tulemused erinevad nii rakenduskavade kui ka prioriteetsete suundade ja eesmärkide lõikes. Samuti antakse hinnang sellele, kas indikaatorite sihttasemed perioodi lõpuks saavutatakse või mitte. Hinnangu andmisel toetutakse seirearuannetele, rakendussüsteemi spetsialistidega läbiviidud intervjuudele ning uuringusse kaasatud valdkondlike ja hindamiskspertide arvamusele. Kuna indikaatorid ei ole enamasti otseselt seotud konkreetsete meetmetega (kuid näiteks andmeid kohustuste (*committed*) ja väljamakstud (*disbursed*) summade kohta kogutakse meetme tasandil), siis on teatud juhtudel hinnangute andmine eesmärkide saavutamise potentsiaalile raskendatud.

3.1.45. Eesmärgi saavutamist hinnatakse käesolevas peatükis selle täitmist mõõtvate indikaatorite kaudu – kui eesmärgi saavutamist mõõtvate indikaatorite sihttasemed saavutatakse, siis loetakse ka eesmärk saavutatuks (seejuures on vaatluse all kõik prioriteetsed suunad, milles sisalduvad indikaatorid on koondatud Tabeli 3.1.1 eeskujul Lisas 4 esitatud tabelitesse). Siinkohal juhivad hindajad tähelepanu asjaolule, et paljud rakenduskavades seatud eesmärgid on sellised, mille

¹⁶ Näiteks MARK-i indikaator „Lisandväärtus töötaja kohta”, millele seatud sihttaseme täitmine ei ole realistlik, kuna selle saavutamiseks peaks Eesti majanduses ja ettevõtete tootlikkuses toimuma ebareaalselt suur ja pidev kasv.

¹⁷ Näiteks MARK-i prioriteetne suund „Infoühiskonna edendamine”.

puhul pole võimalik üks-üheselt öelda, et eesmärk on saavutatud, kuna tegelikkuses tuleb pidevalt ellu viia tegevusi selle saavutamiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks.

3.1.46. Kontrolltasemed on saavutatud ligi poolte indikaatorite puhul ja rakenduskavade lõikes on parimate tulemusteni jõutud IARK-i raames (vt Tabel 3.1.2).

Tabel 3.1.2 – Indikaatorite kontrolltasemete saavutamine rakenduskavade lõikes (va tehnilise abi prioriteetsete suunda indikaatorid).

	IARK	MARK	EARK	Kokku
Kontrolltase saavutati	43 (55%)	22 (43%)	22 (39%)	87 (47%)
Kontrolltaset ei saavutatud	18 (23%)	15 (29%)	26 (46%)	59 (32%)
Andmed puuduvad ¹⁸	17 (22%)	14 (27%)	9 (16%)	40 (21%)
Kokku	78 (100%)	51 (100%)	57 (100%)	186 (100%)

3.1.47. Märkimisväärselt paljude indikaatorite osas ei suudetud 2010. aasta lõpuks soovitud tulemust saavutada. Peamised põhjused lisaks majanduslangusele on järgmised:

- meetmed ei käivitunud kavandatud ajal;
- projektid algasid planeeritust hiljem ja hangete vaidlustamised põhjustasid viivitusi projektide elluviimisel;
- prognoosid olid osaliselt ebatäpsed, mis tulenes ühelt poolt kogemuse vähesusest ning teisalt kiiretest muutustest majandussituatsioonis, mida ei osatud programperioidi kavandamisel ette näha;
- projektitaotlejate arv osutus planeeritust väiksemaks.

Inimressursi arendamise rakenduskava

3.1.48. IARK-is oli 2010. aastaks seatud indikaatorite saavutamisele vähem probleeme kui teiste rakenduskavade puhul. Samuti viitab indikaatorite senine võrdlemine edukas täitmine sellele, et enamike indikaatorite sihttasemed saavutatakse tõenäoliselt perioodi lõpuks, kuid see sõltub praeguseks allesolevast struktuurivahendite mahust. Eelkõige võib probleeme tekkida nende indikaatoritega, kus ei ole majanduskriisi tõttu saavutatud 2010. aasta kontrolltaset, samuti puuduvad mõnede indikaatorite osas andmed 2010. aasta saavutustasemete kohta, mistõttu on raske anda hinnangut nende tõenäolisele saavutustasemele perioodi lõpuks.

3.1.49. Lisaks on mitmete IARK-i indikaatorite kontroll- ja sihttasemete prognoosimisel oldud väga tagasihoidlikud, eriti arvestades rahastuse suhteliselt suurt mahtu (näiteks prioriteetsetes suunas „Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine“).

3.1.50. Prioriteetsetes suunas „Elukestev õpe“ saavutati 2010. aastaks määratletud kontrolltase enamike indikaatorite puhul ehk 15 puhul 22-st (vt Lisa 4 tabel 1). *Eesmärgi „Suurem osalemine elukestvas õppes vastavalt võimekusele ja vajadustele“* indikaatoritest jäi kontrolltase täitmata kahe puhul – „Koolituse edukalt läbinud töötavate täiskasvanud inimeste arv (kumulatiivselt)“ (91% kontrolltasemest) ja „Noorsootöötajatele suunatud koolituste arv“ (98%). Samas ei saa

¹⁸ Andmed pole 2010. aasta seisuga kättesaadavad või pole 2010. aasta kontrolltaset määratletud.

seada pidada märkimisväärseks probleemiks, sest taseme saavutamisest jäi puudu suhteliselt vähe ning viimaste aastate dünaamika alusel on tõenäoline järgnevate kontrolltasemete ja perioodi lõpuks määratletud sihttaseme saavutamine.

3.1.51. Antud prioriteetse suuna teise *eesmärgi „Õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgetasemeline ning vastab õppijate ja ühiskonna vajadustele“* saavutamist mõõtvatest indikaatoritest (kokku 12) ei täidetud viit, neist nelja korral jäädi kontrolltasemele alla suhteliselt vähesel määral – „Protsent õpetajatest, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele“ (96%), „Koolitatud nõunike arv“ (87%), „Koolituses mitteosalevate madala haridustasemega noorte osakaal 18-24 a vanusegrupis“ (kontrolltase 10%, saavutustase 11,7%) ning „Koolitatud pedagoogide arv IKT edasijõudnute tasemel, e-portfoolio ja projektipõhiste õpingute valdkonnas“ (81%). Planeeritud tasemele jäi olulisel määral alla ainult indikaator „Rakenduskava raames välja töötatud HEV¹⁹ õpilastele suunatud õppematerjalide arv, mis vastavad riikliku õppekava nõuetele“ (40%), kuna projektide elluviimine on osutunud oodatust ajamahukamaks. Kui ülejäänud indikaatorite puhul on perioodi lõpuks seatud sihttasemete saavutamine tõenäoline, siis selle puhul on planeeritud tasemeni jõudmine vähetõenäoline – praeguseks on saavutatud vaid 20% sihttasemest.

3.1.52. Antud prioriteetsetes suunas on mitmeid indikaatoreid, mille puhul on kontrolltaset tugevalt ületatud. See on eriti silmapaistev koolitustega seotud indikaatorite puhul: näiteks indikaatorid „Mitte-eestlastele suunatud koolituste arv“ (442% kontrolltasemest), „Koolituse läbinud mitte-eestlaste arv“ (231%), „Koolitustel osalenud kutseõpetajate arv (õppeaasta vältel koolitustel osalenud kutseõpetajate arv)“ (226%), „Koolitusel osalevate õpetajate arv (üldharidus)“ (967%) jt. Ületäitmine on peamiselt tingitud indikaatorite mitmeti tõlgendatavusest ning sellest tulenevatest probleemidest andmete kogumisel²⁰ – indikaatorite sihttasemed on seatud isikupõhiselt, kuid loendatud on koolituskordi. Indikaatorite täitmist jälgivatel rakendusasutustel ja -üksustel on kavas indikaatorite mõõtmisega seotud ebatäpsused 2011. aasta jooksul lahendada.

3.1.53. Indikaatorite täitmise poolest on IARK-i prioriteetsetest suundadest edukaimaks „Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine“, kus on 9 indikaatori puhul 10-st saavutatud 2010. aastaks seatud kontrolltasemed (vt Lisa 4 tabel 2). *Eesmärgi „Lisandub teadmistepõhisele ühiskonnale vajalik uus põlvkond teadlasi ja insenere“* saavutamist mõõtvate indikaatorite puhul ollakse planeeritud graafikus ja pigem on esinenud ületäitmist. Peamiseks hea saavutusmäära põhjuseks on olnud indikaatorite täitmisesse panustavate tegevuste edukas käivitumine (näiteks DoRa programm).

3.1.54. *Eesmärgi „Tugevneb kõrghariduse kvaliteet ning suunatus lisandväärtuse loomisele“* kuuest indikaatorist vaid ühe puhul ei saavutatud kontrolltaset („Täienduskoolituskursused edukalt läbinute osakaal“). Kuna näitaja saavutustase jäi planeeritud tasemele alla vähesel määral (saavutati 94% kontrolltasemest) ning varasematel aastatel on seatud eesmärki ületatud, siis ei esine selle indikaatori osas märkimisväärseid probleeme. Perioodi lõpuks saavutatakse suure tõenäosusega kõik antud prioriteetse suuna indikaatorite sihttasemed.

3.1.55. Indikaatorite kontrolltasemete saavutamise seisukohalt mõjutas majanduskeskkonna jähnenemine enim prioriteetset suunda „Pikk ja kvaliteetne tööelu“, mille 20 indikaatorist 8 puhul

¹⁹ HEV – hariduslike erivajadustega.

²⁰ Vt ka alaptk „Probleemid indikaatorite süsteemiga“.

kontrolltase täideti ja 2 korral mitte, ülejäänud 10 puhul andmed praeguse seisuga puuduvad (kontrolltasemete leidmiseks vajalik uuring või muul viisil andmete kogumine oli veel läbi viimata) või pole 2010. aasta kontrolltasest määratletud. *Eesmärgi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumine on suurenenud“* all ei saavutatud indikaatorite „Aktiivsuse määr (15-64a)“ ja „Lastetute inimeste ning väikelaste vanemate hõive lõhe vanusegrupis 20-50 aastat (sugude kaupa) – mehed“ kontrolltasest, kuna majanduskriisi tingimustes langes hõive määr (vt Lisa 4 tabel 3).

- 3.1.56. Indikaatoriga „Lastetute inimeste ning väikelaste vanemate hõive lõhe vanusegrupis 20-50 aastat (sugude kaupa)“ on ka põhimõttelisemaid probleeme, sest indikaatori tõlgendamine on tulenevalt sellest, et ühte indikaatorisse on kokku pandud kahe erineva tööturu käitumisega rühma andmed, komplitseeritud. Antud probleemi lahendamiseks tuleks ühe indikaatori asemel luua kaks, kusjuures kasutatavam informatsiooni annab ilmselt väikelaste vanemate hõive lõhe (selgitab teatud määral sotsiaalabi ja koolieelsete lasteasutuste tööd puudutavaid aspekte).
- 3.1.57. Mõnede indikaatorite puhul on ka sihttaseme saavutamine perioodi lõpuks kaheldav. Suure tõenäosusega ei saavutata praegust majandusolukorda arvestades indikaatori „Töölesaamist toetavaid teenuseid saanud isikute arv“ kõrgelt seatud sihttasest (15 000 inimest), kuigi saavutustase (6460 inimest) on 2010. aasta kontrolltasemest (5000 inimest) kõrgem. Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu asjaolule, et saavutustase ületas kontrolltasest, kuna 2010. aastal teostatud IARK-i muutmise käigus alandati indikaatori kontrolltasest (perioodi alguses määratleti selleks 7500). Hoolimata üleprognoosist ei tohiks hindajate arvates sihttaseme väärtust vähendada, samas tuleb töölesaamist toetavate teenuste pakkumisel lähtuda majandussituatsioonist ja selle muutustest ning mitte pingutada üksnes indikaatori sihttaseme täitmise nimel. Võttes arvesse 2010. aasta saavutustaset, on ebatõenäoline ka indikaatori „Töölesaamist toetavate teenuste abil aktiivsetesse tööturuteenustesse suunatud inimeste osakaal kõigist vastavaid teenuseid saanutest“ (2010. aasta saavutustase on 5% ja sihttase on 30%) täitmine.
- 3.1.58. Vaadeldava prioriteetse suuna mõlema eesmärgi („Kvalifitseeritud tööjõu pakkumine on suurenenud“ ja „Tööelu kvaliteet on paranenud“) saavutamise mõõtmiseks on perioodi kestel lisatud täiendavaid indikaatoreid. Indikaatorite lisamise põhjenduseks olid majanduse olukorras ja tööturul toimunud muutused ning vajadus tegevuste tulemusi senisest paremini mõõta ja ka rakenduskava tasandil kajastada. Varasem indikaatorite komplekt oli liiga üldine ja sõltuv muudest teguritest ning ka hindajate arvates mõõdavad uued indikaatorid täpsemalt struktuurivahenditest rahastatud tegevuste tulemuslikkust. Algselt oli eesmärgi saavutamist mõõtvaid indikaatoreid nendes prioriteetsetes suundades suhteliselt vähe, arvestades prioriteetse suuna erinevate tegevuste hulka ning võrreldes teiste prioriteetsete suundadega. Tulenevalt sellest, et antud prioriteetses suunas on mitmeid uusi indikaatoreid, mille saavutustaset ei ole veel mõõdetud, on perioodi lõpuks seatud sihttasemete saavutamise osas rohkem määramatust.
- 3.1.59. Eesmärgi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumine on suurenenud“ saavutamise mõõtmiseks kasutatavas indikaatorite komplektis ei olnud enne uute indikaatorite lisamist ühtegi sellist, mis oleks mõõtnud vaid suuna raames teostatavate tegevuste tulemusi (näiteks hõivega seotud indikaatorid, aktiivsuse määr jne). Lisati indikaatoreid, mis annaksid objektiivsema pildi suuna raames tehtust („Välja arendatud uute töölesaamist toetavate ja tööhõivest väljalangemist

ennetatavate tervise- ja nõustamisteenuste arv“, „Tööhõivest väljalangemist ennetavate terviseteadlikkuse tõstmisele suunatud teavituskampaaniate arv“ ja „Tervislikel põhjustel tööhõivest väljalangemise ennetusalast koolitust saanute arv“). Samuti täienes tehtud muudatustega teemade ring, mida indikaatorid katavad ja selleks lisati mõned suuna raames tehtavate tegevuste mõjusid väljendavad tulemusindikaatorid („Töölesaamist toetavate teenuste abil aktiivsetesse tööturuteenustesse suunatud inimeste osakaal kõigist vastavaid teenuseid saanutest“, „Paikkondliku terviseprofili koostanud kohalike omavalitsuste osakaal kõigist omavalitsustest“ ja „Tervist edendavate töökohtade võrgustikuga liitunud ettevõtete ja asutuste arv“).

3.1.60. Suuna teise *eesmärgi „Tööelu kvaliteet on paranenud“* indikaatoritest on ainult ühe puhul kontrolltase täidetud, ülejäänud kuuele ei ole kas 2010. aasta kontrolltasel määratletud või ei olnud vahehindamise toimumise ajaks nende saavutustaset mõõdetud. Ka selle eesmärgi indikaatorite komplekti täiendati eespool kirjeldatud põhimõtete alusel ning juurde toodi kaks väljundindikaatorit („Tööelu kvaliteedi parandamisele kaasa aitavate teavituskampaaniate läbiviimine“ ja „Tööelu kvaliteedi parandamisele kaasa aitavate uuringute läbiviimine“) ja üks tulemusindikaator („Tööinspektsiooni ametnike kompetentside hindamisel saadud keskmine hinne“). Hindajad on arvamusel, et indikaatorite lisamine oli vajalik ja võimaldab saada parema ülevaate suuna raames teostatud tegevuste tulemuslikkusest. Enamike antud prioriteetse suuna uute indikaatorite puhul ei olnud 2010. aasta kontrolltasemeid määratletud või ei olnud nende kohta vahehindamise ajaks andmeid kogutud.

3.1.61. Ka prioriteetses suunas „Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks“ ei saa kõikide indikaatorite progressile adekvaatset hinnangut anda, sest mõnedel neist on saavutustasemete leidmiseks vajalik uuringu läbiviimine või muul viisil andmete kogumine, mis hindamise toimumise ajaks oli teostamata.

3.1.62. *Eesmärgi „Ettevõtete töötajate teadmised ja oskused vastavad ettevõtete vajadustele ning nende arendamine on harjumuspärane“* viiest indikaatorist kahe kontrolltase jäi täitmata ja kolme puhul pole jõutud andmeid koguda. Indikaatori „Ettevõtete osakaal, kes on saanud koolitustoetust kõigi potentsiaalsete toetuse saajate seast (füüsilisest isikust ettevõtjad pole kaasa arvatud)“ kontrolltasel ei saavutatud. Taseme mittesaavutamise põhjuseks on see, et Eesti majandustegevusalade klassifikaatori muudatuse tõttu on potentsiaalne toetuse saajate hulk kahekordistunud. Kuivõrd indikaatori sihttase on hindajate arvates adekvaatne ja kontrolltase oleks saavutatud juhul, kui sihtgrupp oleks jäänud samaks nagu programiperioodi alguses eeldati, ei sea indikaatori mittetäitmine ohtu eesmärgi saavutamist. Indikaatori „Toetatud ettevõtete arv aastas, mis on saanud mobiilsustoetust kaasamaks kõrgelt kvalifitseeritud tööjõudu“ kontrolltaseme saavutamist pärssisid peamiselt arendustöötaja kaasamise toetuse planeeritust aeglasem rakendamine ja ettevõtete eeldatust väiksem huvi. Madala huvi põhjuseks on see, et ettevõtteid, mis tahavad ja on võimelised välisturgudel aktiivselt tegutsema, on suhteliselt vähe. Samuti esineb teadmatust vastavast meetmest ning ettevõtetele on raskusi sobivate ja seejuures Eestisse kolida soovivate spetsialistide leidmisega. Kuna mitmetes valdkondades (turundus, inseneriteadus jt) tunnevad ettevõtted kvalifitseeritud tööjõust suurt puudust, siis tuleb selle indikaatori täitmisesse rohkem panustada (näiteks teavitada ettevõtteid rohkem arendustöötaja kaasamise toetuse võimalustest, kaaluda viise toetuse andmise tingimuste lõdvendamiseks). Samas ei ole hindajate hinnangul vajalik täiendavate rahaliste ressursside suunamine antud meetme rakendamiseks, sest probleemiks on pigem meetme disain

ja sihistatus. Tänapäevaste arengute valguses jäävad tõenäoliselt mõlema indikaatori perioodi lõpuks seatud sihttasemed mainitud põhjustel täitmata.

- 3.1.63. Indikaatorite „Ettevõtete osakaal, mis on viimase 12 kuu jooksul koolitanud vähemalt pooli oma töötajaid”, „Ettevõtete osakaal, mis on viimase 12 kuu jooksul koolitanud oma töötajat“ ja „Innovatsioonikulude kasv mobiilsustoetust saanud ettevõtjate seas“ puhul puuduvad andmed nende täitmise kohta, kuid tõenäoliselt pole nende kontrolltasemeid saavutatud, sest majandussurutis sundis ettevõtteid kulusid vähendama ning koolituseks ja arendustöödeks mõeldud ressursid on tavaliselt esimeste kokkuhoiukohtade seas. Samas on tõenäoline sihttasemete saavutamine, kuna prognooside kohaselt on majanduse olukord paranemas.
- 3.1.64. *Eesmärgi „Ettevõtete otsused on pädevad ja professionaalsed“* kahe indikaatori saavutustaseme kohta pole veel andmeid kogutud ja üks on täitmata. Indikaatorite „Ettevõtete osakaal, mis on viimase 12 kuu jooksul kasutanud ettevõttevälisest konsultatsiooniteenust“ ja „Ettevõtete osakaal, mille juhid on osalenud pikemaajalistel juhtimiskoolitustel“ saavutustasemete leidmiseks on vajalik uuringu läbiviimine. Arvestades nende indikaatorite täitmist varasematel aastatel ja prognoositavat majanduskasvu, on sihttasemeni jõudmine võimalik. Indikaatori „Toetatud ettevõtete arv aastas, mis on saanud toetust nõustamisteenuse kasutamiseks“ puhul on kontrolltaseme jäänud täitmata, kuid selle peamiseks põhjuseks on ebaselgus indikaatori määratluses. Eesmärkide seadmisel perioodi alguses arvestati kokku nii nõustamis- kui ka koolitustoetused ja selle alusel oleks ka kontrolltasemeni jõutud, kuid mõõtmise meetodika muutuse tõttu (ehk ainult nõustamistoetuste arvestamisel) seda ei saavutatud.
- 3.1.65. Kontrolltasemeni jõudmise poolest on olnud edukad mõlemad *eesmärgi „Rohkem elujõulisi uusi ettevõtteid“* poole liikumist mõõtvad indikaatorid. Indikaator „Toetatud alustavate ettevõtete arv aastas“ on ületanud 2010. aasta kontrolltaseme enam kui kahekordselt ning seda eelkõige stardi- ja kasvutoetuse meetme edu tõttu. Samas ammendusid meetme rahalised vahendid²¹ 2011. aasta kevadel ning seega ei ole indikaatori perioodi lõpuks seatud sihttaseme struktuurivahenditest rahastatavana täidetav, kui sinna ei suunata rohkem vahendeid, mis on hindajate arvates otstarbekas. Vahendite ammendumine oli tingitud prognoositust suuremast nõudlusest majandussurutise tingimustes. Seega ei tulenenud meetme vahendite lõppemine planeerimisveast, vaid tegu oli strateegilise valikuga – toetati ettevõtluse alustamist, et leevendada majanduslanguse negatiivseid mõjusid. Alustavate ettevõtjate toetamist jätkatakse riigieelarvelistest vahenditest sarnastes mahtudes ja tingimustel. Teiseks indikaatoriks antud eesmärgi all on „Ellujäämismäär toetust saanud alustavate ettevõtjate seas“, mille kontrolltaseme on samuti saavutatud.
- 3.1.66. *Eesmärgi „Teadmised ettevõtlusest ja innovatsioonist on levinud ja hästi kättesaadavad“* indikaatori „Ettevõtete osakaal, mis leiavad, et ettevõtlust puudutava info leidmisega ei ole neil raskusi“ täitmise kohta andmed puuduvad, kuid hindajate arvates saavutatakse nii kontroll- kui ka sihttaseme (vt Lisa 4 tabel 4), kuna info kättesaadavus ning seda pakkuv tugistruktuur on Eestis viimastel aastatel jõudsalt paranenud. Indikaatorite „Haridustöötajate arv aastas, kes on osalenud ettevõtlushariduse programmis“ (haridustöötajatele suunatud ettevõtlushariduse programmi struktuurivahenditest ei rakendata) ja „Õpilaste arv (osakaal), kes on saanud

²¹ Toetuse maht 8 339 452 EUR.

ettevõtlusõpet“ kontrolltasemeid ei saavutatud. Eesmärgi seisukohalt on tegemist oluliste indikaatoritega, kuna ettevõtluse edendamiseks oleks vaja, et võimalikult paljudel õpetajatel ja õpilastel oleks vähemalt algteadmised ettevõtluse kohta, kuna see aitab kaasa noorte ettevõtluse alaste teadmiste suurendamisele ning seeläbi ka ettevõtlusele. Lisaks soodustab noorte seas ettevõtlust puudutavate teadmiste tõusu riigi panus ettevõtlusõppe juurutamisel keskkooli astmes.

3.1.67. Prioriteetses suunas „Suurem haldusvõimekus“ saavutati 2010. aasta kontrolltase võrdlemisi edukalt (vt Lisa 4 tabel 5). Soovitud tulemuseni jõuti 9 indikaatori puhul 12-st ning *eesmärgi „Poliitika kujundamise ja elluviimise tulemuslikkus ja efektiivsus on tõusnud“* indikaatorite „Rahastatud uuringute ja tulemuste arv“ (saavutati 87% kontrolltasemest) ja „Organisatsioonide arv (või organisatsioonide gruppide arv samas tegevusalas), kes on muutnud juhtimissüsteeme või protseduure“ (75%; 150%) korral jäi kontrolltasemest vähe puudu. Indikaatori „Valitsussektori töö tulemuslikkus“ (78%) kontrolltasest ei saavutatud peamiselt seetõttu, et indikaatori arvutamise meetodikat muudeti aastal 2009, kuid kontrolltase on määratletud arvestades eelmist meetodikat. Samas on mitmete indikaatorite puhul kontrolltasest suures mahus ületatud, näiteks indikaator „Erinevate MTÜde arv aastas, kes on saanud nõustamisteenust“ (153%). MTÜ-de nõustamist mõõtvate indikaatori ületamine on peamiselt tingitud majanduslangusest, kuna sel perioodil on suurenenud huvi mittetulundusühenduste asutamise ja tegutsemisega seotud küsimuste vastu (Siseministeeriumi andmetel lisandus näiteks 2009. aastal ligi 2000 MTÜ-d). Kokkuvõttes oli mitmete antud prioriteetse suuna indikaatorite ületäitmise põhjuseks alaprognoos, kuna ei osatud oodata, et suudetakse nii paljusid inimesi kaasata. Teisalt on esinenud ka segadust indikaatori määratlemisel. Näiteks koolitusprogrammidega seotud indikaatori osas lähtuti sihttaseme seadmisel arusaamast, et lugema hakatakse väga suuri koolitusprogramme, aga tegelikkuses võeti arvesse ka väiksemad koolitusprogrammid, mistõttu ületati juba perioodi keskel sihttase mitmekordselt.

3.1.68. *Eesmärgi „Avaliku- ja mittetulundussektori töötajad on asjatundlikud ja usaldusväärsed“* kõigi indikaatorite kontrolltasemed on saavutatud. Neist mõnede – „Koolitatud mittetulundusühenduste (sh. sotsiaalpartnerite) töötajate arv“ (495%) ja „Väljatöötatud koolitusprogrammide arv“ (550%) – korral on suudetud kontrolltasest umbes viiekordselt ületada. Nende puhul on ületatud ka perioodi lõpuks määratud sihttase – „Koolitatud mittetulundusühenduste (sh. sotsiaalpartnerite) töötajate arv“ (188,3% sihttasemest) ja „Väljatöötatud koolitusprogrammide arv“ (275%). Ka ülejäänud indikaatorite osas on praeguste saavutustasemetele tuginedes sihttaseme saavutamine tõenäoline.

3.1.69. Samas ei näita indikaator „Väljatöötatud koolitusprogrammide arv“ sisuliselt seda, mida eesmärgi suunas liikumiseks tuleks mõõta ehk kui kompetentsed on avaliku ja mittetulundussektori töötajad. Rohkem tuleks rõhku panna strateegilise juhtimise võimekuse kasvu mõõtvatele indikaatoritele, näiteks „Väljatöötatud strateegilise juhtimise koolitusel osalenud avaliku sektori arv“ ja „Väljatöötatud strateegilise juhtimise koolitusel osalenud MTÜ töötajate arv“.

Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava

3.1.70. MARK-i eesmärkide saavutamise edukust mõõtvate indikaatorite puhul on kontrolltasemeteni jõudmine olnud rahuldav. Prioriteetsetes suundades on kokku 51

indikaatorit, millest 22 (43%) on täidetud ning 15 (29%) mitte. Ülejäänud indikaatorite (27%) puhul puuduvad vajalikud andmed kontrolltaseme saavutamise hindamiseks. Andmete puudumise peamiseks põhjuseks on see, et indikaatorite seisu mõõtvad uuringud on veel teostamata.

- 3.1.71. Ka MARK-is esineb mitmeid indikaatoreid, mille puhul saavutati juba perioodi esimesel poolal perioodi lõpuks seatud sihttase. Näiteks indikaatori „Toetatud projektide raames tehtud erasektori T&A investeeringud“ korral saavutati 2010. aasta kontrolltasemest 293%, mis on sihttasemest 147%. Teatud juhtudel on suudetud sihttaset ületada lausa mitmekordselt. Indikaatori „Infoühiskonnaga seotud projektide arv“ puhul saavutati kontrolltasemest 507% (sihttasemest 253%) ja „Ettevõtete ja ülikoolide vahelistes toetatud projektides osalenud tudengite arv“ puhul 311% (sihttasemest 215%). Selline olukord on peamiselt tingitud kas alaprognoosist või arvestuspõhimõtete muutumisest, millest antakse põhjalikum ülevaade alljärgnevalt prioriteetsete suundade lõikes.
- 3.1.72. Indikaatorite kontrolltasemete täitmine on kõige problemaatilisem prioriteetses suunas „Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime“ (vt Lisa 4 tabel 6), kus on suuna 23-st indikaatorist 7 puhul kontrolltase saavutatud, kuid 5 korral mitte (ülejäänud 11 kohta polnud hindamise toimumise ajaks 2010. aasta andmed kättesaadavad).
- 3.1.73. *Eesmärgi „Eesti ettevõtetele on ligipääs tootlikkuse arengule suunatud investeeringuteks vajalikule kapitalile“* saavutamist mõõdetakse kahe indikaatoriga, millest indikaatori „Lisandväärtus töötaja kohta“ puhul on planeeritud tasemeteni jõudmine selgelt problemaatiline. Kuigi praeguseks pole veel avaldatud 2010. aasta andmeid²², on tõenäoline, et majanduskriisi tõttu ei ole suudetud kontrolltaset saavutada. Majanduslangus oli kõige teravam 2009. aastal ning antud indikaatori saavutustase langes 2010. aasta kontrolltaset arvestades 90%-lt 2008. aastal 83,4%-ni 2009. aastal. Selle näitaja puhul tekib raskusi ka sihttasemeni jõudmisega, kuna 2015. aastaks seatud eesmärk on liiga kõrge ja selle saavutamine vähetõenäoline (eesmärgi kohaselt peaks indikaatori saavutustase perioodi jooksul kahekordistuma).
- 3.1.74. Antud indikaatori puhul arvestati programmperioodi alguses Eesti näitajat võrrelduna EL-i keskmisega ning prognoosi tehes eeldati, et Eesti kasv on mitmeid kordi kiirem kui teistes EL-i riikides. Kuivõrd see ei ole kokkuvõttes nii olnud, siis on eesmärki olnud väga raske täita. Jõudmaks 2009. aasta saavutustasemelt perioodi lõpuks seatud sihttasemeni, peaks aastane kasv olema 11%, mis on 5-6 aasta keskmise kasvuna ebareaalne.
- 3.1.75. Kuna lisandväärtust mõjutavad väga paljud erinevad tegurid, siis on struktuurivahendite rolli eristamine siinkohal raskendatud. Sellest tulenevalt tuleb kaaluda võimalust kaasata eesmärgi mõõtmiseks uus indikaator, mis mõõdaks struktuurivahenditest toetust saanud ettevõtete lisandväärtuse muutust töötaja kohta. See võimaldaks saada parema ülevaate, milline on olnud KredEx-i finantsinstrumentide, laenude ja tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetuse mõju abi saanud ettevõtetele. Tagamaks andmete suuremat usaldusväärsust, tuleb nende ettevõtete lisandväärtuse muutust mõõta vähemalt üheaastase viitajaga toetuse saamisest.
- 3.1.76. *Eesmärgi „Eesti ettevõtete edukas rahvusvahelistumine“* all on analoogseks indikaatoriks „Eksportikäibe kasv toetatud ettevõtete hulgas“, kus tulemusi mõõdetakse kaks aastat pärast

²² 2010. aasta andmed avaldatakse 2011. aasta lõpus.

projekti lõppu (samas pole praeguse seisuga selle näitaja kohta andmeid). Antud eesmärgi saavutamisel on olnud suhteliselt edukad (eksportivate ettevõtete arv ületab prognoositut), kuna ettevõtted on ekspordi arendamise vastu majanduskriisi tingimustes rohkem huvi tundnud, mõju on võimendanud ka see, et riik on ekspordi kasvu prioriteediks seadnud ning pakub erinevate toetuste näol omapoolset tuge. Samas ei saavutatud tõenäoliselt kontrolltaseme indikaatori „Otseinvesteeringute positsiooni suhe SKP-sse“ puhul ja samuti on problemaatiline sihttasemeni jõudmine, kuna otseselt selle täitmisele suunatud meetmeid ei ole ja antud moodsid mõjutavad tugevalt muud (sh poliitilised) tegurid. Seetõttu ei oleks eesmärgi täitmiseks kasu ka täiendavate rahaliste ressursside suunamisest, esmalt tuleb välja töötada eesmärgi täitmiseks vajalikud meetmed.

- 3.1.77. *Eesmärgi „Ettevõtete tehnoloogiline uuenemine, arendusvõimekuse ja tootlikkuse kasv“* korral pole enamiku indikaatorite puhul andmeid kogutud. Nii kontroll- kui ka sihttaseme on täidetud indikaatori „Toetatud projektide raames tehtud erasektori T&A investeeringud“ osas.
- 3.1.78. *Eesmärgi „Uute innovaatiliste äriideede juurdevool ja ettevõteteks kasvamine“* all pole soovitud tulemusteni jõutud indikaatori „Asukasfirmade arv teadus- ja tehnoloogiaparkides (sh neis asuvates inkubaatorites)“ (84% kontrolltasemest) puhul. Kuna mitmed infrastruktuuri arendusprojektid, mis selle näitaja saavutamist toetavad, valmivad aastatel 2011-2012, siis on tõenäoline, et perioodi lõpuks suudetakse seatud sihttaseme täita.
- 3.1.79. *Eesmärgi „Edukas teadmiste ja tehnoloogiasiiire“* saavutamist mõõtvate indikaatorite täitmine on olnud edukas ja kõigi nelja indikaatori puhul prognoositakse sihttasemetega saavutamist. Samas on üldise eesmärgini jõudmiseks vajalik veelgi enam kasvatada ettevõtete ja teadusasutuste vaheliste koostööprojektide arvu ning neis osalevate teadurite ja tudengite hulka.
- 3.1.80. *Eesmärgi „Toetada loomemajanduse arengut“* saavutamise hindamiseks on välja töötatud indikaator „Loomemajanduse sektoris hõivatute osakaal“, mille planeeritud tasemeteni jõudmist riiklikul tasandil samas ei mõõdata. Üheks võimaluseks selle probleemi lahendamiseks on võtta kasutusele uus indikaator, mis mõõdaks ettevõtete arvu, mille põhitegevuseks on loomemajandus. Uue näitaja leidmine oleks lihtsam ja see annaks olukorrast ka adekvaatsema ülevaate, kuna antud valdkonnas on väga tähtsaks just ettevõtlikkuse arendamine. Hinnanguliselt on viimaste aastate jooksul loomemajandusega seotud ettevõtete arv tõusnud, sest loomemajanduse tugistruktuuride toetusmeede on osutunud edukaks ja toetanud sektori arengut.
- 3.1.81. Turismi edendamise *eesmärgini „Kindlustada Eesti turismisektori konkurentsivõimeline ja jätkusuutlik areng“* liikumist mõõtvate näitajate puhul pole kontrolltasemeid saavutatud – planeeritust väiksem on olnud nii turismiteenuste ekspordi kasv (37% kontrolltasemest), ööbimiste arvu kasv majutuskohtades (81%), hooajalisuse vähenemine²³ (-7%) kui ka turismiga seotud projektide arv (52%). Antud olukord on peamiselt seotud majanduskriisiga, mille tagajärjel turistide reisimisulatus vähenes ning Eestisse tuli kaugematest piirkondadest varasemast vähem turiste. Samas on Eesti turismisektori taastumine võrreldes teiste EL-i riikidega olnud kiirem, sest majanduskriisist tekkinud olukorda suudeti leevendada paremini,

²³ Hooajalisuse indikaatori puhul arvestatakse suvekuude (juuni-august) osatähtsust sise- ja välituristide ööbimistest kogu aasta jooksul. Eesmärk on, et turismisektor ei sõltuks ainult suvehooajast.

suurendades turismiturundust naaberturgudel. Rakendatud meetmed tõid Eestisse tavalisest enam turiste naaberriikidest. Maailma Turismiorganisatsiooni (*World Tourism Organization*, UNWTO) ja Eesti Statistikaameti andmetel on Eesti tulemused olnud aastatel 2008-2011 paremad võrreldes Euroopa turismiga²⁴. Tulenevalt sellest ja väliste tegurite suurest mõjust, pole sihttasemetega saavutamiseks vaja teha ebaproportsionaalselt suuri lisakulutusi. Samas on oluline märkida, et majanduslanguse perioodil kasutati rahalisi vahendeid planeeritust kiiremini, mis ühelt poolt andis häid tulemusi, kuid teiselt poolt on tekitanud ohu, et olemasolevatest vahenditest ei jätku programmiperioodi lõpuni, mistõttu tuleb järjepidevuse tagamiseks leida täiendavaid vahendeid struktuurifondidest või riiklikest ressurssidest.

3.1.82. Prioriteetse suuna „Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu” puhul on kontrolltasemed suudetud saavutada peaaegu kõigi indikaatorite lõikes, samuti saavad suure tõenäosusega täidetud kõikide indikaatorite perioodi lõpuks määratletud sihttasemed. Pigem on probleemiks see, et prognoos on olnud väga tagasihoidlik, arvestades valdkonda suunatud rahaliste vahendite mahtu. Soovitud kiirusega pole käivitunud vaid eesmärgi „Eesti T&A on fokuseeritud kõrge teaduse kvaliteedi ja ettevõtluspotentsiaaliga temaatilistele valdkondadele” saavutamiseks mõeldud riiklikud T&A programmid (2010. aasta seisuga oli saavutatud 20% kontrolltasemest). Samas on perioodi lõpuks seatud sihttaseme (6 programmi) saavutamine pigem tõenäoline, sest praeguseks on 4 riikliku programmi taotlusvoorud väljakuulutatud ning ettevalmistamisel on veel 2 programmi.

3.1.83. *Eesmärgi „T&A asutuste ja kõrgkoolide teadus- ja õppetöö keskkond on kaasajastatud”* kahe indikaatori („Tudengid, kes kasutavad uusi või kaasajastatud ruume kõrgkoolides” ja „Uued või kaasajastatud kõrgkoolihooned”) puhul on saavutustasemeid tugevalt alaprognoositud ja 2010. aasta kontrolltase on ületatud mitmekordselt (vt Lisa 4 tabel 7). Prognoos indikaatorite täitmise kohta oli väga tagasihoidlik, kuna toetuse määrad polnud erinevate objektide puhul teada (ebaselge oli see, millised objektid kui suures mahus saavad struktuurivahenditest toetust). Mõlema indikaatori juures on oluline ka see, et indikaatoris on arvestatud toetuse määrast sõltumata kogu uuendatud pinda ja kõiki tudengeid, kes uusi hooneid kasutavad. Samuti on ületatud indikaatori „Teadlased, kelle töökohad on uutes või kaasajastatud teadus- ja arendusasutustes” kontrolltase (139%) ja tõenäoline on ka sihttasemeni jõudmine.

3.1.84. *Eesmärgi „Eesti T&A rahvusvaheline konkurentsivõime on tõusnud”* indikaatori „ERF poolt kaasfinantseeritud tippkeskuste arv” puhul on 2010. aasta seisuga täidetud nii kontroll- kui ka sihttase (7 tippkeskust). Kuna 2011. aastal otsustati toetada veel 5 tippkeskuse arendamist, siis perioodi lõpuks sihttase ületatakse. Ka indikaatori „Andmebaasis ISI Web of Science ära toodud publikatsioonid, mis on avaldatud tippkeskustes töötavate teadlaste poolt (aastas)” puhul on õnnestunud kontrolltasel olulisel määral ületada (174%), kuid see on peamiselt seotud publikatsioonide statistika muutmisega, mistõttu nende arv suurenes automaatselt. Seetõttu on

²⁴ Kui paljudes Euroopa riikides vähenes välituristide arv majanduslangusest tulenevalt juba 2008. aasta teise poolaasta jooksul ja 2008. aasta kokkuvõttes kasvas väliturism Euroopa riikides kokku vaid 0,5%, siis Eestis majutatud välituristide arv kasvas samal aastal 3,8%. Aastal 2009 vähenes Euroopa riikidesse reisimine 4,9% (sh Kesk- ja Ida-Euroopas oli langus 10%), kuid Eestis majutatud välituristide arv vähenes vaid 3,7%. Järgneval aastal (2010) Euroopa riikidesse reisimine kasvas 3,2% (sh Kesk- ja Ida-Euroopas oli kasv 5,3%) ja Eestis majutatud välituristide arv kasvas tervelt 13%. Veel suurem kasv on toimunud 2011. aasta esimesel poolel, kui Euroopa riikidesse reisimine tõusis 6,4% (sh Kesk- ja Ida-Euroopasse 9,4%) ja Eestis majutatud välituristide arv kasvas 17%.

praeguseks ületatud juba ka 2015. aasta sihttase (116%). Oluliseks ületäitmise põhjuseks on samuti see, et prognoos on olnud selgelt liiga konservatiivne. Kuna tippkeskuste hulk on veelgi suurenenud ja ISI Web of Science publikatsioonide andmebaas on järjest laienemas, tuleb kaaluda vajadust sihttaseme tõstmiseks.

- 3.1.85. Prioriteetsed suunad „Strateegilise tähtsusega transpordiinvesteeringud (ÜF)” ja „Regionaalse tähtsusega transpordi infrastruktuuri arendamine (ERDF)” on omavahel sisuliselt tihedalt seotud ning seepärast vaadeldakse neid alljärgnevalt koos. Nendes suundades esines selgelt probleeme 2010. aasta kontrolltaseme saavutamise, sest seitsme indikaatori puhul üheteistkümnest jäi kontrolltaseme saavutamata (vt Lisa 4 tabel 8). Peamiseks põhjuseks, miks indikaatorite täitmisega ei ole olnud graafikus, on nende prioriteetsete suundadega seotud eeltööde venimine (näiteks osutus transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava koostamine planeeritust ajamahukamaks).
- 3.1.86. Kuigi nende suundade puhul oli probleeme indikaatorite kontrolltasemete saavutamise, siis 2015. aastaks seatud eesmärgid saavad suure tõenäosusega täidetud. Suunas „Regionaalse tähtsusega transpordi infrastruktuuri arendamine (ERDF)” saavutatakse tõenäoliselt enamik eesmärgi (täitmata jääb tõenäoliselt indikaatori „Reisiaja vähenemine” sihttase), aga suuna „Strateegilise tähtsusega transpordiinvesteeringud (ÜF)” puhul täidetakse 2015. aastaks seatud eesmärgid poolte indikaatorite korral.
- 3.1.87. Suure tõenäosusega ei saa täidetud *eesmärgi „Ühistranspordi osakaalu säilitamine keskkonnasäästliku reisijateveoteenuse osakaalu suurendamise kaudu”* indikaator „Ühistranspordiga tehtud sõitude arv”, kuna majanduskriisi mõju tõttu on reisijate arv pidevalt vähenenud (alates 2007. aastast on näitaja langenud – 2009. aastal oli reisijaid 184,7 mln, 2010. aastal 173,6 mln). Probleemiks on eelkõige ühistranspordi kasutamise vähenemine linnades, sest see osa moodustab 80% sõitjate arvust. Samuti pole transpordi investeeringute kavas piisavalt projekte, mis toetaksid antud indikaatori saavutamist: ühistranspordi kasutajate arv ei sõltu otseselt teede kvaliteedist, millesse investeeritakse suur osa maismaatranspordi vahenditest, vaid eelkõige vajadusest ning ühistranspordi kättesaadavusest ja mugavusest (esmatähtis on ajagraafiku sobivus). Paremad teed soodustavad pigem autostumist, seda eriti olukorras, kus ühistranspordi kvaliteedi parandamiseks täiendavaid samme ei astuta. Kui prioritseerida projektid, mis arendavad konkreetset ühistranspordi vastavust potentsiaalsete tarbijate soovidele, siis võib loota perioodi lõpuks seatud sihttaseme saavutamist, kuid mitte varem kui aastaks 2020. Enne põhjaliku analüüsi teostamist eesmärgi täitmise võimaluste kohta ei ole põhjust ressurside praegust jaotust muuta.
- 3.1.88. Indikaatori „Ühistranspordiga tehtud sõitude arv” sisuliseks probleemiks on, et ta ei erista rongi-, lennuki- või laevasõitude arvu. See annab aga tegelikust olukorrast ebaõige pildi, kuna näiteks rongiliikluse puhul ei toimu käesolevas arendusfaasis otsest panustamist sõitjate arvu kasvu, sest mitmed infrastruktuuri arendamisega seotud tööd on pooleli (teostatavad tegevused võivad indikaatorit mõjutada isegi pigem negatiivselt, kuna näiteks rongiliinide sõidugraafik pole ehitustööde tõttu tavapärane). Samuti on selle indikaatori saavutamise juures oluline roll välistel teguritel. Olukorrast adekvaatsema ülevaate saamiseks tuleb kaaluda erinevate ühistranspordivahenditega tehtavate sõitude arvu eristamist.
- 3.1.89. Indikaatori „Reisiaja vähenemine” sihttaseme saavutamiseni jõutakse tõenäoliselt mõnede raudteelõikude osas. Kuigi indikaator „Reisiaja vähenemine” on eesmärgi saavutamise

möödikuna sobiv näitaja, mõõdetakse sellega ainult ühte ajakulu komponenti ehk arvestatakse sõiduplaani alusel, kui palju konkreetsel (rekonstrueeritud) raudteelõigul rongid pärast investeringut kiiremini sõidavad (minutites). See ei anna piisavat ülevaadet reisi aja reaalsest vähenemisest ja kättesaadavuse paranemisest reisi aja jaoks, kuna teoreetiliselt ei määra transpordiliigi valikut mitte ainult puhas sõiduaeg, vaid ka muud ajakulu komponendid: ühistranspordi puhul tuleb arvestada liikumisajaga lähtekohast peatusse ja lõpp-peatusest sihtpunkti, ümberistumisele ja sõiduki ootamisele kuluva ajaga jne. Neid aspekte tuleks selle indikaatori korral kindlasti arvesse võtta. Eeskujuks võib siinkohal võtta USA, kus mõõdetakse regulaarselt transpordisüsteemi seisukorda nn ajakulu indeksiga (ajakulu suhe nn vaba liikumise ja näiteks tiptunnil toimuva liikumise vahel). Teatud raudteelõikude reisi aja vähenemist võib kasutada infrastruktuuri paranemise mõõdikuna, kuid seda tuleks tõlgendada pigem indikaatorina konkreetsete projektide hindamiseks. Laiemate eesmärkide täitmisele aitab see kaasa sõltuvalt sellest, kas sellega kaasnevad ka edasised meetmed (näiteks lähtekohast peatusse jõudmise võimaluste parandamine, ümberistumise aja vähendamine). Selline lähenemine võimaldab liikuda komplekssete lahenduste suunas ja konkreetse raudteelõigu tehnilise seisukorra paranemine realiseeruks paremini laiemas eesmärgis ehk uksest-ukseni reisi aja vähenemises.

- 3.1.90. *Eesmärgi „Paranenud ligipääsetavus ja liiklusohutus“* indikaatori „Inimvigastusega ja surmaga lõppenud liiklusõnnetuste arvu vähenemine rekonstrueeritud maanteelõikudel ja liiklussõlmedes“ puhul on sihttasemeni jõudmine seniste arengute valguses võimalik. Samas tuleks strateegiliste dokumentide tihedamat seostatust silmas pidades viia antud indikaatori sihttase kooskõlla Eesti rahvusliku liiklusohutusprogrammi (RLOP) III etapi rakendusplaani projektis tehtud ettepanekuga – 2015. aasta sihttasemeks on määratletud, et ohvreid võiks olla vähem kui 70. Samuti väärib kaalumist võimalus loobuda antud näitaja puhul aastapõhisest väärtusest ja pigem kasutada kolme eelneva aasta keskmist, et vähendada statistilise kõikumise mõju.
- 3.1.91. Indikaator „Maanteeprojektide arv“ on sedavõrd üldine, et ei anna sisukat infot, kuna projektid võivad olla (ja on) äärmiselt erineva suuruse ja mahuga. Seetõttu on võimalik ühe terviku moodustava projekti jagamine väiksemateks osadeks, et formaalselt indikaator täita. Seega on ka siin vajalik liikuda selles suunas, et mitte mõõta ainult tegevuse mahtu, vaid pigem tulemust. Sobivaks indikaatoriks võiks olla näiteks teelõigu läbitavuse aja vähenemine korrutatuna liikluse intensiivusega (autode arvuga) renoveeritud teelõikudel.
- 3.1.92. Üldiselt on eesmärgi „Paranenud ligipääsetavus ja liiklusohutus“ saavutamist mõõtvad indikaatorid liialt tegevuse põhised (va liiklusohutuse indikaator) ning ei kajasta ligipääsetavuse paranemist. Seega tuleks selle eesmärgi puhul kasutada otsesemalt eesmärgi poole liikumist mõõtvaid indikaatoreid (näiteks sobiks siia hetkel teise eesmärgi saavutamist mõõtev „Reisi aja vähenemine“).
- 3.1.93. Transpordi arengusse panustavate prioriteetsete suundade puhul on märgatavaks puudujäägiks see, et puuduvad transpordisüsteemi kui tervikut iseloomustavad tulemus- ja mõjuindikaatorid. Üheks teistes riikides enim kasutatavaks indikaatoriks on transpordiliikide kasutatavuse modaalne jaotus (% reise arvust erinevate liikumisviisidega: autoga, ühistranspordiga, jalgsi, jalgrattaga, muud). Põhjuseks, miks tänased indikaatorid seda ei mõõda, on eeldatavasti see, et olemasolevad andmebaasid ei sisalda vajalikku informatsiooni, samuti

leiduvad vastuolud andmebaaside ristkasutusel. Eestis ei ole teostatud üldriiklikku liikuvusuuringut, kuid on tehtud uuringuid teatud piirkonnas (Tallinn, Harjumaa, Tartu, Pärnu, erinevatel aegadel ja veidi erineva metoodika alusel), mille suhtes on aga võrreldavust raske hinnata. Seega tuleks kaaluda regulaarse uuringu juurutamist, mis seda mõõdaks.

- 3.1.94. Praegu puuduvad indikaatorite süsteemist transpordi keskkonnamõjusid iseloomustavad indikaatorid. Seda valdkonda on käsitletud Säästva Eesti Instituudi (SEI) 2010. aastal valminud säästva transpordi raportis (nn SAKTRA aruanne), samuti osales Statistikaamet samal aastal projektis, mille eesmärgiks oli määratleda säästliku transpordisüsteemi näitajaid, mida saaks indikaatorite väljatöötamisel aluseks võtta. Keskkonnasäästlikkuse indikaatorina võiks kaaluda näitajaid „Kütusekulu reisija kohta“ ja „Kütusekulu läbitud kilomeetri kohta“. Antud kontekstis sobivaimate indikaatorite leidmiseks on oluline läbi viia täiendav analüüs.
- 3.1.95. Prioriteetses suunas „Infoühiskonna edendamine“ (vt Lisa 4 tabel 9) on ainult kaks indikaatorit üheksast, mille korral ei õnnestunud 2010. aasta kontrolltaseta täita. *Eesmärgi „Infoühiskonna võimaluste kasutus ja ligipääsetavus on suurenenud“* all on täitmata indikaatoriks „Avaliku sektori kodulehekülgede ja portaalide vastavusse viimine veebi käideldavuse (WAI – *Web Accessibility Initiative*) põhimõtetega“ (10%), mille puhul ei saavutata suure tõenäosusega ka 2015. aastaks seatud sihttaseta. Planeeritud taseme täitmine on ka teistes riikides probleemiks, mis on peamiselt tingitud sellest, et kodulehekülgede arv kasvab pidevalt ning nende vastavusse viimine veebi käideldavuse põhimõtetega võtab aega. Hinnanguliselt täidetakse see indikaator perioodi lõpuks 40-50% ulatuses. Kuna WAI põhimõtted võimaldavad muuta veebilehti paremini kasutatavaks, siis on vajalik täiendava teavitustöö tegemine, et avaliku sektori kodulehed võimalikult suures osas neile standarditele vastaksid. *Eesmärgi „Avalik sektori teenuste pakkumine on läbipaistev ja tõhusalt toimiv“* osas on täitmata indikaator „E-arveldamine“ (86% kontrolltasemest), kuid samas on tõenäoline sihttaseme saavutamine.

Elukeskkonna arendamise rakenduskava

- 3.1.96. EARK-i indikaatorite kontrolltasemete täitmisega esineb probleeme – rakenduskava 57-st indikaatorist 26 (46%) puhul on 2010. aasta kontrolltaseta saavutamata. Üheksa indikaatori puhul ei olnud seirearuande koostamise ajaks 2010. aasta kohta andmeid veel laekunud, samuti ei ole mitmetele rakenduskava indikaatoritele kontrolltaseta määratletud. Rakenduskava indikaatoritest umbes kolmandiku puhul on perioodi lõpu sihttaseme saavutamine kaheldav või sihttaseta tõenäoliselt ei saavutata. Peamisteks põhjusteks on prognooside liigne optimistlikkus, vahendite vähesus ja prioriteetide muutumine.
- 3.1.97. Prioriteetse suuna „Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine“ (vt Lisa 4 tabel 10) alasuunas „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine“ ei saavutatud 2010. aasta kontrolltaseta kuue indikaatori puhul. Indikaatorite kontrolltasemete mittetäitmise peamisteks põhjusteks on majandusolukorrast tingitud raskused omafinantseeringu tagamisel, hangete vaidlustamised ja toetusesaajate vähenemine suutlikkus projektidega plaanitud mahus alustada.
- 3.1.98. *Eesmärgi „Keskkonna kaitstus asulareovee suublasse juhtimisest tulenevate kahjulike mõjude eest“* suunas liikumist mõõtvatest indikaatoritest kummagi puhul ei täidatud kontrolltaseta. Seejuures ei jõuta indikaatori „Nõuetekohaselt töötavate reoveepuhastite arv (üle 2000 ie-se reostuskoormusega reoveekogumisalad)“ puhul tõenäoliselt ka sihttasemeni, mis on aga

peaasjalikult tingitud tehnoloogilistest arengutest ja täiendavate lahenduste kättesaadavaks muutumisest ning seega ei tähenda see takistusi üldise eesmärgi saavutamisel.

3.1.99. *Eesmärgini „Veekogude seisund on paranenud“* jõudmist mõõdetakse ainult indikaatoriga „Lõhilaste kudemisrändeks taasavatud jõgede arv (25 Eesti pikema lõhejõe hulgas)“, mille kontrolltaseta ei saavutatud, kuna taotlejatel puudus nende vastu huvi. Aastal 2010 avatud uus meede, kust paisuomanikud saavad ise toetust taotleda, ei ole veel indikaatori täitmisele mõju avaldanud. Kui enamiku teiste antud prioriteetse suuna indikaatorite puhul saavutatakse suure tõenäosusega perioodi lõpuks seatud sihttasemed, siis antud mõõdiku korral on see kaheldav, kuna kasusaajate aktiivsus abi taotlemisel võib olla ebapiisav. Taotlemisaktiivsuse suurendamiseks on KIK võtnud eesmärgiks teavitada paisuomanikke nendele seadusest tulenevatest kohustustest ja jagada neile rohkem infot uue toetusmeetme kohta. Samas on üldist eesmärki jälgides siinkohal selge, et kui ühel pikal jõel on ehitatud üks kalatrepp, siis see ei muuda jõge automaatselt taasavatuks. Sestap on antud eesmärgi puhul vajalik täiendavate indikaatorite kaasamine, et hinnata eesmärgi suunas liikumise progressi. Näiteks tulemusindikaatoriks võiks olla paranenud või vähemalt hea seisundiga veekogude/suublate arv.

3.1.100. Kontrolltasemete saavutamise osas on paremaid tulemusi saavutatud sama prioriteetse suuna teises alasuunas „Jäätmekäitluse arendamine“, kus 2010. aasta kontrolltaseta saavutati nelja indikaatori korral ja kahel jäi see täitmata. Kontrolltasemeni ei jõutud indikaatori „Regionaalsete tavajäätmeprügilate arv Eestis“ puhul. Praeguse seisuga on Eestis 5 regionaalset prügilat ja 2010. aasta eesmärgiks oli seatud 6 prügilat (2015. aasta sihttasemeks on 6-7). Kuna nüüdseks on tehtud otsus veel ühe prügila loomiseks Lõuna-Eestisse, siis jõutakse sihttasemeni, mis mõjutab *eesmärgi „Eestis on välja arendatud optimaalne tavajäätmeprügilate võrgustik“* saavutamist positiivselt. Lisaks tuleb siinkohal arvesse võtta, et jäätmekäitlus ja taaskasutustehnoloogiate innovatsioon ja konkurents on jäätmemajandust perioodi jooksul oluliselt muutnud ning võrgustiku optimaalsust tuleb hinnata pigem geograafiliselt, mitte ühikuliselt ega muutunud jäätmemahdade alusel.

3.1.101. Kontrolltaseta jäi täitmata ka *eesmärgi „Tagatud on nõuetele vastav jäätmete käitlemine, suurenenud on jäätmete taaskasutus ning vähenenud jäätmete“* indikaatori „Biolagunevate jäätmete osakaal ladestatavates jäätmetes“ korral, tõenäoliselt ei saavutata ka sihttaseta, kuna praegune saavutustase on suhteliselt madal. Sihttasemeni jõudmine sõltub väga suurel määral valdkondlikest arengutest ja teadlikkusest. Antud indikaatori puhul ei sõltu sihttaseme saavutamine ainult struktuurivahenditest. Rahastatava meetme abil luuakse käitlusvõrgustikku ja taristut biojäätmete komposteerimiseks, aga indikaatori täitmiseks on vajalik ka biolagunevaid jäätmeid liigiti koguda. Indikaatori „Jäätmete käitlemine vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud keskkonna- ja tervisekaitse nõuetele (% jäätmetest)“ puhul on juba praegu 2015. aastaks seatud sihttaseta täidetud. Alates 2009. aastast toimub jäätmete ladestamine täielikult ainult nõuetele vastavatesse prügilatesse nagu eesmärk ette nägi. Indikaatori „Tahkete jäätmete taaskasutamise määr (va põlevkivi- ja põllumajandusjäätmed)“ sihttaseme saavutamise tekitab tõenäoliselt probleeme, sest taotlejate huvi näitaja täitmise panustavate meetmete vastu on madal.

3.1.102. Prioriteetse suuna „Säästliku keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine“ kolmeteistkümnest indikaatorist viie puhul ei ole 2010. aasta kontrolltaseta saavutatud. Peamiste põhjustena võib välja tuua nii projektide hilisemat rakendamist võrreldes

- planeerituga kui ka meetmete sisu muutumist (vt Lisa 4 tabel 11). Näiteks ei ole olnud võimalik täita *eesmärgi „Tagatud on ohustatud liikide ja elupaigatüüpide soodne looduskaitseline seisund“* saavutamist mõõtna indikaatori „Hangitud poollooduslike koosluste taastamis- ja hooldustehnika masinate arv“ kontrolltaset, sest perioodi jooksul jõuti järeldusele, et hooldustehnika soetamiseks ei ole majanduslikult otstarbekas toetust anda, sest töö teostamiseks vajaminevaid teenuseid pakutakse turul piisavalt ja soodsamatel tingimustel. Lisaks tekiks oht, et toetuse eest soetatud tehnikat kasutatakse mittesihhipäraselt. Tehtud muudatuste tõttu ei saavutata antud indikaatori puhul ka käesoleva programmiperioodi lõpuks planeeritud sihttaset, kuid kuivõrd tegevusi teostatakse muul viisil, siis liigutakse eesmärgi saavutamise suunas ning seega ei ole see probleemiks.
- 3.1.103. Antud teemaga on osaliselt seotud ka indikaator „Ohustatud liikide ja elupaigatüüpide seisund“, mille puhul on seatud eesmärgiks, et ühegi ohustatud liigi ja elupaigatüübi seisund ei halveneks. Kuigi arvatavasti pole siinkohal olukord väga kriitiline, on samas tõenäoline, et metsaraie tagajärjel on siiski toimunud ebasoodsaid muutusi ohustatud liikide elupaigatüüpides. Seega sõltub soodne seisund paljudest (sh juhuslikest) teguritest ökosüsteemi talitlustes, samuti pole kõikide üksikute liikide elupaiku ka halduslikult ja majanduslikult võimalik rutiinse tegevusega kaitsta. Sellest tulenevalt on eesmärgi saavutamise seisukohalt oluline elupaiga hooldusmeetodi arendus väärtusketis lõpuni.
- 3.1.104. *Eesmärgi „Kõigis maakondades on loodava üleriigilise võrgustiku raames rajatud või moderniseeritud keskkonnahariduse tugikeskused“* indikaatori „Väljaarendatud tugikeskuste arv“ puhul jäi kontrolltase saavutamata, sest hoolimata suurest taotlejate arvust ei jõutud õigeaegselt projektide rahastamiseni. Kuna paljud taotlused ei osutunud oma tegevuses nõutaval määral jätkusuutlikuks, jäid nad toetuseta, kuid hindamisprotsess kujunes planeeritust pikemaks. Projektidega alustamist lükkasid edasi ka vajakajäämised hindamiskomisjoni töö korraldamisel ning meetme määruse tõlgendamisel. Samas on tõenäoline sihttaseme saavutamine perioodi lõpuks, kuigi jätkusuutlikkuse tagamise osas on riskid suhteliselt kõrged (halduskulud ja töötajaskond). See on eriti probleemiks suurtel keskustel, mis ei ole seni sellises mahus tegutsenud ja/või stabiilselt rahastatud finantsvõimekate avalik-õiguslike institutsioonide osana või munitsipaalasutustena.
- 3.1.105. *Eesmärki „Elukeskkonna seire vastavalt Euroopa üldistele põhimõtetele“* panustava meetme „Keskkonnaseire arendamine“ määrust ja rakendusskeemi muudeti 2010. aastal seoses organisatsiooniliste muudatustega ning hakati kasutama programmipõhist lähenemist. Seirekavade koostamine lükkus seetõttu aastasse 2012 ja indikaatori „Nõuetekohase seiresüsteemi tagamine eluslooduse mitmekesisuse, mulla, pinnavee, põhjavee ja rannikumere seire valdkondades (%)“ kontrolltaset ei saavutatud, kuid sihttaseme saavutamine on pigem tõenäoline (juhul, kui seireprogrammi laiendatakse realistlikult).
- 3.1.106. *Eesmärgi „Merereostuse avastamise ja likvideerimise võimekust on suurendatud“* saavutamist mõõtna indikaatori „Hangitud reostustõrjelaevade arv“ puhul jääb täitmata sihttase, sest meetme vahendite eest on võimalik soetada ainult üks laev kahe asemel. Valdcondlikud eesmärgid saavutatakse tõenäoliselt ka vähendatud sihttaseme juures. Samas on oluline märkida, et keerukate ja kallite süsteemide arendamisel peaks püüdlema ühissüsteemi poole naaberriikidega (Soome Soome lahes ja Läti Liivi lahes).

- 3.1.107. Prioriteetse suuna „Energiamajanduse arendamine” eesmärkide saavutamist mõõdetakse kuue indikaatoriga, millest ühe kontrolltase on saavutatud, üks saavutamata ja nelja puhul polnud kontrolltaset määratletud või ei olnud 2010. aasta andmed veel seoses riikliku statistika kogumis- ja töötlemistsükliga seirearuande koostamise ajaks laekunud (vt Lisa 4 tabel 12).
- 3.1.108. *Eesmärgi „Taastuvate energiaallikate osakaalu kasv energiabilansis”* saavutamist mõõtvat indikaatori „Elektrienergia tootmise maht taastuvatest energiaallikatest aastas GWh” puhul oli juba 2010. aasta seisuga perioodi lõpuks seatud sihttase 176% ulatuses täidetud. Samas on siinkohal oluline märkida, et indikaatori saavutustase kõigub aastate lõikes. Praeguse seisuga on sihttaseme ületamise peamiselt tinginud tuuleparkide ja suurte biokütusel töötavate koostootmisjaamade (Tallinnas ja Tartus) rajamine. Edasiste arengute osas on võimalik, et toetusi taastuvenergia tootmiseks vähendatakse või limiteeritakse toetatavat kogust (eriti tuuleenergia osas). See on seotud taastuvenergia hinnanguliselt liigsuure tulususega, mistõttu ületavad kavandatud tuuleenergia kasutamise projektid juba tuuleenergia optimaalse osa energiabilansis ning struktuurivahenditest pakutavad toetused tuuleenergia varustusstabiilsuse tagamiseks ei suuda olukorda tasakaalustada. Omaette probleemiks on puidujäätmete hüppeliselt tõusnud kasutamine taastuvenergia tootmiseks, mille puhul on tõenäoline, et tootmiseks läheb ka tarbepuitu koos sellest tulenevate hinnamõjudega. Seni ei ole leitud toetuste vähendamiseks sobivat lahendust (vähendamise vastuargumendiks on rõhutatud investorite õigustatud ootusi). See tähendab, et toetused tuleks läbi vaadata eelkõige uute investeeringute jaoks ja siduda need mõistliku tasuvusajaga. Sellest tulenevalt on indikaatori edasist saavutustaset keeruline hinnata.
- 3.1.109. Indikaatori „Soojusenergia tootmiskaht elektri ja soojuse koostootmisjaamades ning katlamajades taastuvatest energiaallikatest aastas (GWh)” sihttase tõenäoliselt saavutatakse, kuid mahtu võivad mõjutada kasutatavate kütuste hinnakõikumised ja kättesaadavus.
- 3.1.110. *Eesmärgi „Alternatiivsete transpordikütuste kasutamine suureneb aasta-aastalt”* täitmist mõõtvat indikaatori „Biokütuste osakaal transpordis kasutatavates kütustes (energiasisalduse alusel)” sihttase jääb suure tõenäosusega saavutamata (kontrolltaseme saavutamise kohta andmed puuduvad), kuna biokütuste kasutuselevõtt on raskendatud, sest turuosalistel puuduvad piisavad majanduslikud stiimulid biokütuste kasutuselevõtuks transpordis. Oma eesmärgi ei täitnud ka kuni 2011. aasta juuli lõpuni kehtinud biokütuste aktsiisivabastus, mistõttu on vaja kaaluda võimalusi sihttaseme allapoole korrigeerimiseks või indikaatori saavutamisesse panustavate meetmete loomist.
- 3.1.111. *Eesmärgi „Energiatõhusamaks muudetud eluasemefond”* indikaatori „ERF osalusega renoveeritud korterelamute osakaal kõigist enne 1993. aastat ehitatud korterelamutest” kontrolltaset ei saavutatud meetme hilinenud rakendumise tõttu (Euroopa Komisjonilt laekus nõusolek oodatust hiljem, mille saamisele järgnes riigigarantii taotlemine). Lisaks on taotlemisaktiivsust pärssinud majanduslangusest tingitud inimeste ettevaatlikkus laenukohustuse võtmisel. Ka sihttaset ei ole praeguse vahendite hulga juures võimalik saavutada, kuna programmi sisu on muudetud. Kortere lamute renoveerimislauu programmi täiendati 2010. aasta alguses – muudeti sihtgrupi määratlust ning energiaauditi mõistet, täpsustati nõutud energiasäästumäära arvutamise valemit, lisandusid mõisted „terviklahendus” ja „tervikprojekt” ning täiendati abikõlblike kulude nimekirja. Terviklahenduse nõudega seoses projektid kallinesid, mistõttu meetme vahenditega planeeritud hulka kortermaju renoveerida ei õnnestu. Samuti võivad

piiravaks teguriks osutada ehitusvõimsused, kuna CO₂ heitmekvoodi müügist saadud raha kasutatakse kiirendatud tempoga üle Eesti mitmesaja erineva objekti renoveerimiseks. Indikaatorile „Energiaauditi ja ehitise ekspertiisi tegemise ning ehitusprojekti koostamise toetamine” ei ole kontrolltasest seatud. Samas on 2015. aasta sihttasemest 2010. aasta seisuga täidetud 39,2% ja lõppeesmärk tõenäoliselt saavutatakse.

- 3.1.112. „Eesti taastuvenergia tegevuskava aastani 2020” ning Eesti riigi võetud kohustused Euroopa Liidu kliima- ja energiapoliitika raames (paketi „20-20-20” eesmärgid) on kooskõlas energiamajanduse arendamise prioriteetses suunas fikseeritud sihttasemetega ja need on piisavad seatud eesmärkide saavutamiseks. Võttes arvesse majandussituatsiooni ja jätkuvat vajadust valitsussektori eelarve konsolideerimiseks, puudub tarvidus indikaatorite sihttasemete tõstmiseks, kuid samas ei ole ka ruumi nende lõdvendamiseks. Lisaks tuleb kaaluda võimalusi kasutada koos mõjuindikaatoritega sobivaid tulemus- ja väljundindikaatoreid, mis aitaksid paremini mõõta järgmise EARK-is sõnastatud ülesande täitmist: Eesti elektri tootmisvõimsuste struktuur tuleb muuta ratsionaalsemaks, et katta tipukoormust ja vähendada elektritootmise kontsentreeritust. Sellest tuleneb vajadus nii tipukoormuse kui ka tootmise kontsentreerituse spetsiaalsete indikaatorite järele.
- 3.1.113. Prioriteetses suunas „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng” on 2010. aasta kontrolltasemed saavutamata kuuel indikaatoril kaheteistkümnest (vt Lisa 4 tabel 13). *Eesmärgi „Avalike teenuste kättesaadavus ja kasutusefektiivsus maakondades on paranenud”* puhul on kõigi indikaatorite kontrolltasemed saavutatud. Samas on kaheldav indikaatori „Kvalitatiivselt paranenud seisundiga infrastruktuuriobjektide arv” sihttaseme saavutamine praeguse vahendite hulga juures. KOIT kavas²⁵ on 170 projekti, kuid kuna mõne projektiga arendatakse või korrastatakse rohkem kui üks objekt, siis hindavad rakendussüsteemi spetsialistid saavutatavaks objektide arvuks kuni 200 (sihttase 225).
- 3.1.114. *Eesmärgi „Piirkonnad on atraktiivsemad investorite, kvalifitseeritud tööjõu ja küllastajate jaoks”* puhul jääb kavandatule alla indikaatori „Piirkondlikku traditsioonilist oskusteavet arendavate projektide arv” saavutustase. Peamiseks põhjuseks on see, et on rahastatud planeeritust vähem, kuid suuremamahulisi projekte, mis on eeldatavasti mõjusamad kui väiksemad projektid ja seega ei ole indikaatori täitmine eesmärgi saavutamise vältimatuks eelduseks.
- 3.1.115. Indikaatori „Rajatud või kvalitatiivselt parandatud külastusobjektide arv” kontrolltasest ei ole suudetud saavutada ja praeguste andmete alusel ei jõuta ka sihttasemeni, kuna on otsustatud toetada suuremaid (eeldatavalt mõjusamaid) ja seetõttu kallimaid projekte. Arvatavalt on neil suurem mõju Eesti turismiettevõtluks läbi töökohtade loomise ja erainvesteeringute kaasamise. Need aspektid ei kajastu ega tulene otseselt rakenduskava indikaatoritest ja rakendussüsteemi spetsialistide arvates pole see ka oluline, kuna selle mõõtmiseks kasutatakse täiendavaid indikaatoreid.
- 3.1.116. *Eesmärgi „Atraktiivsem ja paremat elukvaliteeti võimaldav avalik linnaruum”* osas on kontrolltase mitmete indikaatorite puhul saavutamata. Mõõdiku „Säästva linnatranspordi arendamisele suunatud projektide arv” kontrolltasest ei saavutatud, sest projektid ei ole veel lõppenud (lõpetatud on kaks projekti käimasolevast kuuest, kontrolltase oli kolm projekti).

²⁵ Kohaliku omavalitsuse investeeringutoetuste kava

Oktoobris 2011 täiendati linnaliste omavalitsusüksuste investeeringute kava 6 uue projekti võrra, mistõttu tõenäoliselt indikaatori sihttase saavutatakse eeldusel, et selleks on piisavalt rahalisi vahendeid. Indikaatori „Rajatud kergteede pikkus“ saavutustase on 51% 2010. aasta kontrolltasemest. Alatäitmise peamiseks põhjuseks on projekti raames üles kerkinud rajatavate kergliiklusteede erinevate lõikude omandiküsimused. Kergliiklusteede alune maa kuulub väga paljudele omanikele, kellega läbirääkimised kinnistute võõrandamiseks või kasutusse andmiseks on osutunud eeldatust märkimisväärselt ajamahukamaks. Kontrolltaseme alatäitmise üheks põhjuseks on ka see, et suurem osa rajatavatest kergliiklusteedest ehitatakse ühe mahuka projekti raames, mis polnud vahehindamise ajaks veel lõppenud.

- 3.1.117. Kahe indikaatori („Välja arendatud avalike rohe- ja puhkealade pindala” ja „Koostatud ja kehtestatud planeeringutega määratud avalike rohe- ja puhkealade pindala” – saavutustasemed vastavalt 35% ja 0% kontrolltasemest) puhul on kontrolltasemete mittersaavutamise põhjuseks taotlejate vähene huvi meetme vastu. Kuna kohalike omavalitsuste finantsvõimekus omafinantseeringu kaasamiseks on viimastel aastatel olnud väga madal, siis ei ole detailplaneeringute koostamine ja rohealade rajamine olnud KOV-ide jaoks prioriteetne ning vahendid on pigem suunatud olemasolevate objektide korrastamisele. Samadel põhjustel ei saavutata tõenäoliselt kummagi indikaatori puhul ka perioodi lõpuks seatud sihttasemeid.
- 3.1.118. Antud eesmärgi sisu arvestades tuleks senisest rohkem tegeleda valglinnastumise probleemidega (nt parem ühistranspordi korraldamine ning linnaregiooni tööstus- ja elumialade planeerimine). Kuna aga seda otseselt ei mõõdata, siis ei ole see aspekt piisaval määral tähelepanu saanud. Seega tuleb esmalt uurida võimalusi nende küsimustega tegelemiseks, misjärel saab otsustada, kas kirjeldatud kitsaskohtade lahendamine nõuab rahaliste ressurse ümber paigutamist.
- 3.1.119. Üldiselt oleks prioriteetses suunas „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng” eesmärkide suunas liikumise edukuse hindamiseks täiendavalt vajalikud indikaatorid, mis mõõdaksid meetmete abil loodavate töökohtade arvu. Lisaks tuleks põhjalikumalt mõõta rahulolu struktuurivahendite toel arendatavate teenuste kättesaadavuse ja kvaliteediga.
- 3.1.120. Prioriteetse suuna „Hariduse infrastruktuuri arendamine” kaheksast indikaatorist kuue puhul ei saavutatud 2010. aastaks kontrolltasemet (vt Lisa 4 tabel 14). Probleemid on indikaatorite lõikes erinevad. *Eesmärgi ja indikaatori „ERFst toetust saanud kutseõppeasutuste arv”* saavutustase on 73,3% kontrolltasemest, kuna mitmete projektide lõpetamine lükkus hangete vaidlustamisest tekkinud viivituste tõttu 2011. aastasse.
- 3.1.121. Indikaatori „Kutseõppeasutuste õppepraktikabaaside kaasajastatud õppeseadmete ja -vahendite osakaal” (saavutustase 34% kontrolltasemest) puhul on probleemiks seireandmete kättesaamine, mis on tingitud toetuse saajate ebaühtlasest arusaamast indikaatori sisust. Tihti lähtutakse subjektiivsest hinnangust oma õppeseadmete ja -vahendite vajaduste kohta. Indikaatorite „Kaasajastatud elamiskohtade osakaal õpilaskodudes” ja „Kaasajastatud õppekohtade osakaal kutseõppeasutustes” kontrolltasemet ei ole saavutatud projektide hilinenud lõpetamise tõttu, mille põhjuseks on olnud projektide rakendajate teadmiste ja kogemuste vähesus hankedokumentide ettevalmistamisel ning hangete vaidlustamine. Kõiki alasuuna „Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine” indikaatoreid mõjutas negatiivselt investeeringute kavas ette nähtud täiendavate riigieelarveliste vahendite vähenemine summas 29 467 180 EUR, mistõttu jäävad kolme indikaatori puhul ka sihttasemed tõenäoliselt

saavutamata. Indikaatorite „ERFst toetust saanud HEV koolide arv“ ja „HEV koolide õpilaste arv, kelle õppimis- ja elutingimused (sh võimalused tööoskuste arendamiseks) on kaasajastatud ning vastavad kehtivatele normatiividele“ kontrolltasemeid ei ole saavutatud, sest neisse panustava meetme rakendamisega alustati hiljem. Antud meetme rakendajad on selles prioriteetses suunas kõige vähekoenumad, mistõttu pärsib ka see projektide edenemise kiirust.

3.1.122. Prioriteetse suuna „Tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri arendamine“ kuuest indikaatorist ainult ühele on seatud kontrolltase aastale 2010 (vt Lisa 4 tabel 15). Teiste puhul on kontrolltase seatud aastale 2011, mistõttu ei ole käesoleva vahehindamise raames võimalik anda hinnangut nende indikaatorite kontrolltasemetete täitmise kohta. Samas on neist enamiku puhul 2010. aasta saavutustase null. Alasuuna „Tervishoiu infrastruktuuri arendamine“ neljast indikaatorist ei täideta perioodi lõpuks suure tõenäosusega kahte. Indikaatori „Ehitatud/rekonstrueeritud õendus- ja hooldusteenuste osutamiseks kasutatav pind (m²)“ puhul on projektide rakendamisel planeeritud pinda mõnevõrra vähem (kuna nt aktiivravi haiglates asuvatel hooldusravi osakondadel on mitmete abiruumide pind juba olemas). Seega ei ohusta indikaatori sihttaseme mittesaavutamine eesmärgi täitmist. Samuti jääb indikaatori „Kahes või enamis erinevas hoonekompleksis statsionaarsed eriarstiabi osutavate haiglate osakaal (%)“ sihttase saavutamata, kuna suuna eelarve ei ole selleks piisav.

3.1.123. *Eesmärgi „Lastele- ja psüühilise erivajadusega inimestele on tagatud paremad elamis-, õppimis- ja töötamistingimused“* saavutamiseks teostatavate tegevuste rakendamise alustamisel üleskerkinud probleemid ja nende lahendamisele kulunud aeg võivad saada takistuseks indikaatorite sihttasemetete saavutamisel. Indikaatori „Ehitatud pere- ja tegelusmajade arv“ kontrolltase jäi saavutamata. Põhjuseks on ühest küljest meetme hilisem rakendumine võrreldes esialgselt kavandatuga, teiseks on kogu protsessi pidurdanud erihooldekodude reorganiseerimisega seotud probleemistik. Kuna sobivate maatükkide leidmine pere- ja tegelusmajade ehitamiseks on osutunud arvatust keerulisemaks, on ehitustegevuse algust nihkunud 2011. aastasse. Sihttaseme täitmine sõltub rakendaja võimekusest projektid programmiperioodi allesjäänud ajaga ellu viia. Samuti tuleks täiendavalt analüüsida peremajade süsteemi kasulikkust.

Horisontaalsete eesmärkide suunas liikumine

3.1.124. Struktuurivahendite kasutamise strateegia kohaselt väljendavad horisontaalsed teemad tegevuste elluviimisel taotletavat täiendavat mõju ehk kaudseid eesmärke, mida lisaks otsestele eesmärkidele tegevuste elluviimisega saavutada tahetakse. Horisontaalseid teemasid on kokku viis:

- regionaalne areng;
- keskkonnahoid;
- infoühiskonna edendamine;
- võrdsed võimalused;
- kodanikuühiskonna areng.

3.1.125. Horisontaalsete teemade puhul on praeguse süsteemi puuduseks see, et projektide puhul kontrollitakse panustamist horisontaalsetesse eesmärkidesse sageli pigem formaalselt kui

sisuliselt. Samuti on rakendusüksuste lõikes teadlikkus sellest, milleks on horisontaalsed tegevused vajalikud, ning huvi nendega arvestada erinev. Ka struktuurivahendite kasutamise strateegias rõhutatakse, et need on määratletud horisontaalselt ehk kõiki rakenduskavasid prioriteetseid suundi läbivatena, kuna nende saavutamine oleneb mitme rakenduskava või prioriteetse suuna (või kõigi prioriteetsete suundade) koosmõjust. Praktikast on tekkinud olukord, kus meetmed on horisontaalsete tegevustega erineval määral seotud. On meetmeid (näiteks IARK-i meede „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine“ IARK-i prioriteetsetes suunas „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ ning MARK-i prioriteetne suund „Infoühiskonna edendamine“), kus tegevus on selgelt seotud horisontaalsete teemadega, samas pole see kõikidel juhtudel nii.

3.1.126. Küsimusi tekitab projektide mõju hindamine horisontaalsetele eesmärkidele. Projektide mõju horisontaalsetele teemadele seiratakse SFCS²⁶ kaudu projektide lõpparuannete alusel. Kogumõju peaks väljenduma läbivalt alt üles liitmise tulemusena. Kuna aga andmed on paljudel juhtudel hinnangulised ja formaalselt, mitte sisuliselt fikseeritud, siis kokkuvõttes ongi mõju üksnes hinnanguline. Numbriliselt väljendatakse mõju ainult projektide arvuna, mis on teatud horisontaalset eesmärki tõenäoliselt mõjutanud.

3.1.127. Eelnevast järeldub, et rakendusasutustel ja -üksustel peaks olema suurem vastutus horisontaalse mõju hindamisel, kuna nad suudaksid näha toetuse saajatega võrreldes laiemat pilti. Samas peab vastutusega kaasas käima ka õigus ja kohustus toetusesaajaid põhjalikumalt kontrollida, et horisontaalsete teemadega arvestamine muutuks olulisemaks kriteeriumiks kui praegu.

3.1.128. Kõige otsemalt arvestatakse horisontaalsete teemadega projektide hindamiskriteeriumide kujundamisel, kus projektid saavad punkte, kui neil on selge seos horisontaalse teemaga. Samas peituvad selles ka teatud ohud, kuna hindajatel võib olla keeruline adekvaatselt hinnata, kui suur on taotluse alusel horisontaalseid teemasid mõjutava projekti tegelik mõju. Teisisõnu tähendab see seda, et võidakse eelistada projekte, mis eelhindamisel saavad horisontaalsete teemade rõhutamise eest eelistuse, kuid mille üldine reaalne mõju on väike, kuna teades, et horisontaalsetesse teemadesse panustamine annab lisapunkte, tuuakse taotluses välja seoseid, millega hiljem tegevuse elluviimisel ei arvestata. Järgnevalt käsitletakse lühidalt horisontaalsete teemadega arvestamist rakenduskavade lõikes. Vaatluse all olid seejuures kõik prioriteetsed suunad ja kogutud andmete alusel on välja toodud mõned näited tegevustest, mille puhul on horisontaalsete eesmärkidega rohkem arvestatud.

3.1.129. Inimressursi arendamise rakenduskavas on horisontaalsete teemadega arvestamine toetuste jagamisel ning nendesse panustamine projektide kaudu valdkonniti erinev. Näiteks on prioriteetse suuna „Elukestev õpe“ puhul mõnede koolituste korral tegevusi kujundatud selliselt, et meestel oleks varasemast suurem huvi neil osaleda, seega püütakse soodustada võrdõiguslikkuse edendamist. Prioriteetsetes suunas „Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine“ suunas tehtavad tegevused, näiteks BeSt programm (programmi raames arendatakse e-õppe süsteeme ja koolituskeeme), toetavad infoühiskonna arendamist.

3.1.130. Ka MARK-i prioriteetsetes suundades arvestatakse horisontaalsete eesmärkidega erineval määral. MARK-i prioriteetse suuna „Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime“ puhul on horisontaalsete teemadega arvestatud tööstusinvesteeringute ja suurinvestorite toetamisel, kus

²⁶ Struktuurifondide registri kesksüsteem

uued seadmed ja masinad peavad olema keskkonnasäästlikud. Samuti panustavad horisontaalsetesse eesmärkidesse need projektid, mille abil juurutavad ettevõtted ISO 14001 standardit. Antud prioriteetse suuna korral jälgitakse horisontaalseid eesmärke kõige enam turismi valdkonnas, kus see on tihedalt põimitud EARK-i meetmetega. Turismi puhul hinnatakse muuhulgas oluliseks seda, kas projekt aitab kaasa turismi regionaalsele ühtlustumisele ja ettevõtluse mitmekesisistumisele.

3.1.131. Elukeskkonna arendamise rakenduskava prioriteetsete suundade lõikes on horisontaalsetesse eesmärkidesse panustamine ja nendega arvestamine toetuse jagamisel samuti väga erinev. Üldiselt hinnatakse, et ühelgi tegevusel ei ole negatiivset mõju horisontaalsetele eesmärkidele ehk kõikide puhul on see kas positiivne või neutraalne. Mida sarnasemad on prioriteetse suuna eesmärgid mõnele horisontaalsele eesmärgile, seda rohkem konkreetse projekti mõju ka hinnatakse. EARK-i raames ellu viidud projektid avaldavad horisontaalsetest teemadest kõige enam positiivset mõju keskkonnahoiule. Prioriteetsete suundade „Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine“ ja „Säästliku keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine“ kõik meetmed on otseselt suunatud keskkonnaseisundi parandamisele ning rahastatakse ainult projekte, millel on otsene positiivne keskkonnamõju.

III.II Mõjude hindamine

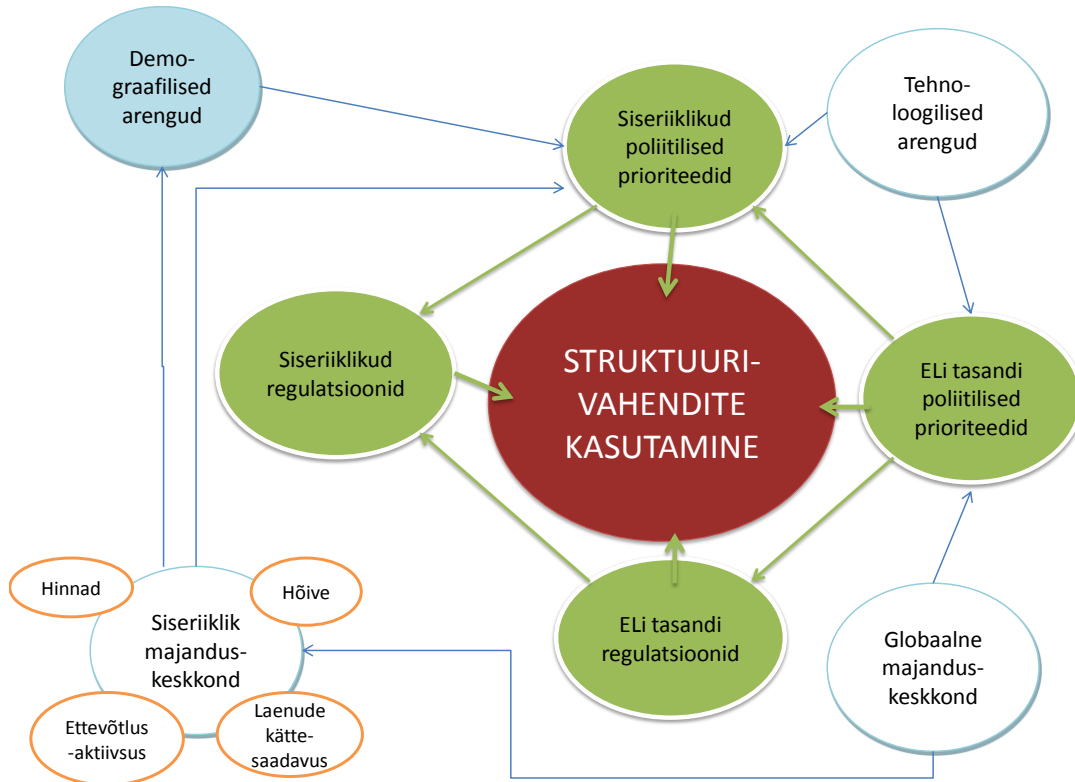
Olulisemad eesmärkide saavutamist mõjutanud ja mõjutavad tegurid

Metoodika

- 3.2.1. Antud osas käsitletakse eesmärkide saavutamist mõjutavaid tegureid, mis jagunevad kahte kategooriasse: sisemised (st rakenduskavade elluvijate poolt mõjutatavad) ja välised (elluvijate poolt mittemõjutatavad). Seejuures keskendutakse järgmiste küsimuste analüüsimisele:
- a) millistest teguritest ning kui olulises ulatuses on eesmärkide saavutamise tase mõjutatud olnud;
 - b) millistest teguritest ning kui olulises ulatuses võib eesmärkide saavutamise tase tulevikus mõjutatud saada.
- 3.2.2. Mõju hindamiseks rakendatakse nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid meetodeid. Hindamisküsimusele vastamisel kasutatakse muuhulgas makroökonomilist analüüsi, et tuvastada välise tegurite mõju ja selle ulatus rakenduskavades sätestatud eesmärkide saavutamisele. Esmalt teostatakse kvantitatiivne analüüs, tuginedes peamistele makromajanduslikele näitajatele (majanduskasv, inflatsioon, tööpuudus jms). Seda täiendavad intervjuud valdkondlike ekspertide ja rakenduskavade elluvijatega, mille käigus käsitleti järgmisi teemasid:
- millised tegurid on mõjutanud rakenduskavade elluviimist;
 - millised tegurid mõjutavad rakenduskavade elluviimist tulevikus;
 - millistel teguritel on olnud ja/või on tulevikus rakenduskavade eesmärkide saavutamisele olulisem mõju.
- 3.2.3. Seejuures lähtutakse valdkondade põhisest lähenemisest, kuivõrd on tõenäoline, et eri tegurite mõju ulatus ja olulisus on eri valdkondades erinev. Valdkondlikke eksperte kaasati ka siin nn Delfi-meetodi abil: kõikidele ekspertidele saadeti e-maili teel hindamisküsimuste poolt püstitatud hüpoteesid ja lahtised küsimused, millele nad oma valdkonna põhiselt vastasid.
- 3.2.4. Lisaks arutati nii eesmärkide saavutamist kui ka väliseid tegureid puudutavaid küsimusi kahes fookusgrupis valdkondlike ekspertidega. Fookusgrupis käsitleti dokumendianalüüsi ja rakendussüsteemi spetsialistide intervjuude alusel koostatud tulemusi ning toodi välja aspektid, mis polnud senises analüüsis piisavalt tähelepanu pälvinud. Samuti arutati fookusgruppides ettepanekuid, kuidas ilmnenuid probleeme lahendada. Fookusgrupis osalejatele saadeti eelnevalt tutvumiseks tulemuste kokkuvõtte, mis võimaldas kohtumisel keskenduda sisulisele diskussioonile ja muudatusettepanekute tegemisele.
- 3.2.5. Kokkuvõttes selgitatakse käesolevas osas välja eesmärkide saavutamist mõjutavad tegurid ja nende mõju tugevus. Kogutud informatsiooni analüüsimisel koostati soovitusel, kuidas parendada eesmärkide saavutamist nii käesoleval kui ka järgmisel perioodil arvestades erinevate tegurite potentsiaalset mõju.

Välised tegurid

3.2.6. Käesoleva programperiodi jooksul on Eestis rakenduskavade eesmärkide saavutamist olulisel määral mõjutanud mitmed välised tegurid, nii siseriiklikud kui ka rahvusvahelised. Eri tegurid ja nende mõju struktuurivahendite kasutamisele on kokkuvõtlikult esitatud joonisel 3.2.1.



Joonis 3.2.1 – Struktuurivahendite kasutamine

3.2.7. Alljärgnevas analüüsis on tegurid jagatud järgmistesse gruppidesse:

- EL-i tasandi mõjutegurid;
- riigi tasandi strateegiline planeerimine;
- majanduskeskkond, sh
 - majandusbuum ja sellele järgnenud langus,
 - hindade kõikumised,
 - muutused hõives,
 - ettevõtluskliima kõikumised,
 - pankade laenupoliitika;
- poliitilised prioriteedid, riigi eelarvepoliitika;
- Eesti demograafilised arengud (eriti väljaränne viimastel aastatel);
- siseriiklik õiguslik keskkond;
- uued tehnoloogiad ja võimalused;
- kohalike omavalitsuste omavaheline koostöö.

EL-i tasandi mõjutegurid

- 3.2.8. Nii globaalsetel kui ka EL-i tasandi strateegilistel arengusuundadel on struktuurivahenditest rahastatavatele tegevustele suur mõju. Kuivõrd Eesti on väike avatud majandusega riik, mis kuulub nii EL-i kui rahaliitu, siis mõjutavad Euroopa tasandi arengud otseselt Eesti olukorda.
- 3.2.9. Eri valdkondades on EL-i tasandi otsuste mõju olnud erinev. Heaks näiteks on energeetika valdkond, kus pärast 2009. aasta alguse probleeme Euroopa riikide gaasiga varustamises (nn Venemaa gaasikriis) on EL-is astunud olulisi samme integreeritud energiaturu loomiseks. Eestile on energiapoliitika seisukohalt eeskätt oluline isoleeritud „Balti energiasaare“ likvideerimine, mis muuhulgas tähendab seda, et nii olemasoleval struktuurivahendite perioodil, aga eelkõige kindlasti uuel programmiperioodil suunatakse vahendeid EL-i tasandil seatud eesmärkide saavutamiseks. EL-i energiastrateegia alusel on peamisteks prioriteetideks energiasääst, üleeuroopaline integreeritud energiaturg koos infrastruktuuriga, ühtne energiapoliitika, Euroopa juhtroll energiatehnoloogias ja uuendustegevuses ning kindel, turvaline ja taskukohane energia aktiivsete tarbijate kaudu.
- 3.2.10. Paraku on siinkohal märkimisväärse tähtsusega see, et turu avamine tähendab riske põlevkivienergeetikale – EL ei luba selle subsideerimist riigiabiga, kuna see õõnestaks keskkonnapoliitiliste eesmärkide saavutamist. Eelkõige söeenergiast sõltuva Poola jaoks tehtud erandi alusel võivad Ida-Euroopa elektritootjad 2013. aasta järel veel 70% CO₂ heitmekvoodist tasuta saada, kuid aastaks 2020 kahaneb tasuta kvoodi osa siiski nulli.
- 3.2.11. Lisaks üldistele teguritele leidub valdkonniti mõjureid, mis mõjutavad lähitulevikus struktuurivahendite kasutamist. Näiteks energiamajanduse valdkonnas on lähiaastatel oluliseks mõjuriks elektriturude avamise kohustus, Narva Elektri jaamade vanade plokkide praegusel kujul kasutamise keeld alates 2016. aastast jm strateegiliselt olulised energeetika-alased valikud (näiteks teise kaabli rajamine Soomega, Leedu-Rootsi kaabel jms). Laiematest EL-i tasandi mõjuritest on olulisimad EL-i poliitika toetada isoleeritud turgude ühendamist suuremate elektrisüsteemidega ning n-ö „20-20-20“ eemärk (vähendada aastaks 2020 CO₂ emissiooni 20%, suurendada taastuvenergia osakaalu 20%-ni lõpptarbimisest, suurendada 20% energiakasutamise efektiivsust). Tööturu- ja muudes valdkonnas mõjutab arenguid Euroopa 2020 strateegia. Eeskätt on kriitilise tähtsusega küsimus, kuivõrd suudab EL strateegilisi eesmärke hoolimata kriisist ja teatud liikmesriikide probleemidest ellu viia.
- 3.2.12. Teistes valdkondades on perioodil 2007-2010 EL tasandi tegurite mõju olnud mõnevõrra väiksem. Seoses aga praeguse olukorraga, kus EL-i teatud liikmesriikidel on tõsiseid majandusraskusi, on tõenäoline, et EL-i tasandi strateegilistel otsustel on aasta 2020 perspektiivis suurem mõju kogu struktuurivahendite süsteemile. Siinkohal on samas oluline, et teatud juhtudel tehakse EL-i tasandil kokkulepped, millest aga liikmesriigid kinni ei pea ja sellele ei järgne ka otseseid sanktsioone, mistõttu EL-i tasandi poliitika on kohati ebajärjepidev.

Riigi tasandi strateegilise planeerimise puudulikkus

- 3.2.13. Oluliseks probleemiks kogu struktuurivahendite süsteemis on strateegilise vaate vähesus toetuste jagamisel. Ebapiisav strateegiline planeerimine avaldub mitmetes aspektides, mida käsitletakse alljärgnevalt.

- 3.2.14. *Riigi regionaalpoliitilised arengusuunad piirkondlikul tasandil on ebaselged*, mistõttu puudub ühtne arusaam, mida oleks vaja erinevates Eesti regioonides arendada või saavutada. Selliste eesmärkide olemasolul oleks võimalik suunata ressursse riiklike prioriteetide saavutamiseks ning teadvustatult tegeleda piirkondades teatud kompetentsi arendamisega. Heaks näiteks on siinkohal hiljuti käivitunud kompetentsikeskuste meede, kus suunatakse investeeringud piirkonna konkurentsieelise tugevdamiseks. Sellega tuleks kindlasti jätkata ning sellise lähenemise juurutamine, kus erinevates Eesti piirkondades fokuseeritakse tähelepanu teatud valdkonna arendamisele, on hindajate arvates otstarbekas.
- 3.2.15. *Regionaalne planeerimine on vähene*, mistõttu puudub põhjalik ülevaade, millistes piirkondades on mida toetatud. Kuigi info on osaliselt olemas, ei ole see süstematiseeritud ja seda ei kasutata planeerimisel ning toetatavate projektide valimisel. See on toonud kaasa ressursside ebaotstarbeka kasutamise ning on ka jätkusuutlikkuse aspektist kaheldav. Samuti on kaasnud dubleeriva toetamise probleem, mille markantseks näiteks on teineteisest vaid 25 kilomeetri kaugusele ehitatud kaks ujulat. Mõlema objekti ülalpidamine nõuab märkimisväärset hulka rahalisi vahendeid, samas on need omavahel kasutajate osas konkureerivad. Samuti on kujunenud olukord, kus hooldusravihaiglates loodavate kohtade arv ületab summaarselt Haigekassa poolt rahastatavat mahtu. Teatud tegevuste – näiteks külaseltsiliikumine, messitoetused – toetamisel on selline kitsas lähenemine õigustatud. Küll aga tekitab see probleeme suurte infrastruktuuriinvesteeringute puhul.
- 3.2.16. Tuleb kaaluda võimalusi viia otsustamine toetuste kasutamise üle osaliselt maakondlikule tasandile, kuivõrd sel tasemel ollakse kursis regiooni arenguvajaduste ja -võimalustega. Vastutuse võib anda kas KOV-ide liitudele või maavalitsustele. Maakondlikule tasandile tuleks viia otsustamine projektide üle mahuga kuni 1 miljon EUR. Selline lähenemine soodustaks koostööd nii KOV-ide vahel kui ka riigi tasandi, mittetulundussektori ja ettevõtetega ning võimaldaks kasutada ressursse efektiivsemalt (sh täna probleemiks oleva vähese finantsvõimekuse suurendamine läbi ühise koostöö). Samuti väheneks seeläbi jätkusuutlikkuse aspektist nõrgemate objektide ehitamise oht, sest maakondlikul tasandil on teadmine selle kohta, milliseid tegevusi oleks otstarbekas toetada, parem. Vastutuse delegeerimisel maakondlikule tasandile tuleb lähtuda riiklikest prioriteetidest ja planeerimisest (näiteks üleriigiline planeering „Eesti 2030+“), teisisõnu tuleb tegevuste suunamisel tugineda riigi tasemel kokkulepitule (st riigi tasandi strateegiliste planeerimise otsustest). Samuti peaks sellel tasandil toimuma seire elluviidud tegevuste üle, kuid auditeerimine peaks olema tsentraliseeritud. Sellise lähenemise juurutamise oluliseks eelduseks on maakondliku tasandi oskuste taseme oluline tõus võrreldes tänasega, et nad suudaksid neile pandud ülesandeid efektiivselt täita.
- 3.2.17. Järgmisel struktuurivahendite perioodil on toetusraha jaotamisel selgelt tarvis rohkem tähelepanu pöörata *strateegilise tasandi vaatele ja analüütilisele planeerimisele*, vältimaks olukorda, kus toetatakse dubleerivaid või ebaotstarbekalt omavahel konkureerivaid projekte. Eelkõige puudutab see suurte infrastruktuuriprojektide (koolid, ujulad, spordiväljakud jms) rajamist, mille korral tuleb selgelt senisest enam tähelepanu pöörata pikaajalisele kasutusaktiivsuse prognoosile.
- 3.2.18. *Tegevuste toetamisel arvestatakse vähe demograafiliste arengutega*, st rahvastiku ja ettevõtluse vähenemisega teatud piirkondades keskpikas perspektiivis. Seda seetõttu, et *vähe on keskendunud terviklahenduste toetamisele*. Maapiirkonna arengu toetamisel ei piisa vaid

üksikutest infrastruktuuri arendamisele suunatud toetustest, vaid vajalik oleks seda toetada ka inimkapitali arengu tugevdamisega ja tervikliku infrastruktuuri arendamisega, sh teed, ühistranspordivõrgustik jne. Maapiirkondades tuleks arendada elu- ja ettevõtluskeskkonda tervikuna, st toetada nii ettevõtete ja seeläbi töökohtade loomist kui tagada ka maapiirkondade elanikele ligipääs sportimis- jm vaba aja veetmise võimalustele, samamoodi on oluline regionaalselt tasakaalustatud kooli- ja sotsiaalhoolekandevõrgu rajamine ning teede korrashoid. Samas tuleb siinkohal silmas pida, kas ehitatud hoonetel ja teedel on pikemaajaliselt piisavalt kasutajaid, et investering end ära tasuks. Vajalik infrastruktuur on paljuski täna ka maapiirkondades olemas, sest seda on struktuurivahendite toel arendatud, kuid puuduvad meetmed, mis soosiksid hõive kasvu maapiirkondades. Näiteks on maapiirkondades täna selgelt probleemiks mitte niivõrd infrastruktuur, vaid pigem hõre transpordiühendus. Teisisõnu, uue programmiperioodi eel tuleb välja töötada riiklikud prioriteedid ning seejärel tagada, et toetused jõuaksid õigesse piirkonda õige sihtgrupini, et mõjutada rahvastikuprotsesse ja ettevõtluse arengut soovitud suunas.

3.2.19. Terviklahenduste toetamine ja tugev strateegiline vaade on oluline mitte ainult regionaalsest, vaid ka valdkondlikust aspektist (nt kõrghariduses, teaduses). Teaduse puhul on tulemuslikum korraga toetada näiteks nii teadusaparatuuri soetamist kui ka vastavate spetsialistide koolitamist, jälgides samas, et see panustaks konkreetse vajaduse katmiseks.

3.2.20. Terviklahendustega on paljuski seotud ka toetatava tegevuse seosed ümbritseva keskkonnaga. Lisaks rahalistele toetusmeetmetele on ka muid tegureid, mis peavad olema eesmärkide saavutamiseks täidetud. Näiteks toetusmeede ettevõtetele, kaasamaks kvalifitseeritud tööjõudu läbi mobiilsuse, on suunatud tööjõu sissetoomisele. Seda peaks omakorda toetama ka muu migratsioonipoliitika, tööload, rändekvoodid jms. Kui need tingimused toetusmeedet ei toeta, siis on toetuse kasutegur ja ettevõtete huvi loodetust väiksem.

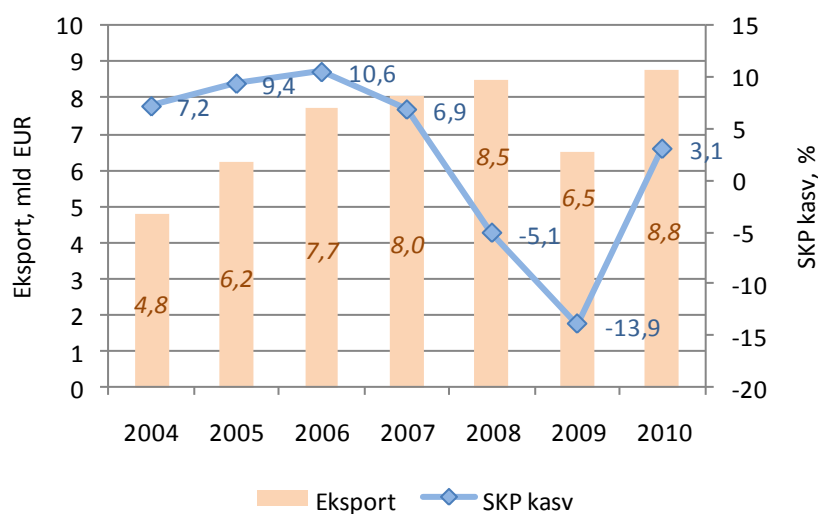
3.2.21. Käesoleval programmiperioodil ei ole otstarbekas põhjalikke muudatusi toetuste jagamisel planeerida, kuid uuel programmiperioodil tuleb senisest enam tähelepanu pöörata *toetatavate tegevuste komplektilise tervikuna*. Vahenditest tuleb toetada tasakaalustatud regionaalset arengut. Oluline on tõsta ettevõtlusaktiivsust maapiirkondades, kuna just see on võtmetähtsusega tegur – koos infrastruktuuri arendamisega tuleb tagada, et piirkonnas on piisavalt elanikke, mis omakorda sõltub otseselt piirkonna ettevõtluse arengust. Teisisõnu, tagamaks, et loodud infrastruktuuriobjektid täidavad oma eesmärgi, tuleb kindlustada nende koormatus. Täna olukorda arvestades on see potentsiaalseks ohukohaks – juhul, kui struktuurivahenditega rajatud hooned ja teed osutuvad alakoormatuks, on tegu sisuliselt ressursside raiskamisega ning pikemaajalisem jätkusuutlikkus ei ole tagatud.

3.2.22. Siinkohal on taas oluline riigi tasandi strateegilise vaate tugevdamine. Enne uue programmiperioodi algust tuleb selgelt määratleda toetatavate tegevuste valikukriteeriumid ning otsustada, millises osas soodustada Eesti piirkondades spetsialiseerumist (millega on alustatud kompetentsikeskuste rajamisega ning ka kutseharidussüsteemi ülesehitamisega) ning millised on nõ KOV-i tasandi tegevused, mis toetavad kohaliku kogukonna arengut. Selleks tuleb tugevdada koostööd nii rakendussüsteemi siseselt (horisontaalselt ja vertikaalselt) kui ka partneritega. Eesmärgiks on süsteemse ülevaate tekkimine toetatavate projektide osas, dubleerimise probleemi ohu vähendamine ja terviklike lahenduste leidmine. Sellele aitavad kaasa ühisseminarid, mis peaksid olema regulaarsed ning kuhu peaksid olema olenevalt teemast kaasatud kõik olulised

osapooled. Lisaks tuleb kokku kutsuda mõttekoda, mis annab struktuurivahendite rakendajatele nõu strateegiliste arengusuundade seadmisel (arvestades seejuures väliste teguritega) ning määratleb koostöös nendega üldised prioriteedid, millele tuginedes planeeritakse meetmed. Seejuures on oluline jälgida, et mõttekoda ei jääks formaalseks institutsiooniks, vaid täidaks oma funktsiooni tihedas koostöös ministeeriumide ja teiste struktuurivahendite kasutamist koordineerivate asutustega.

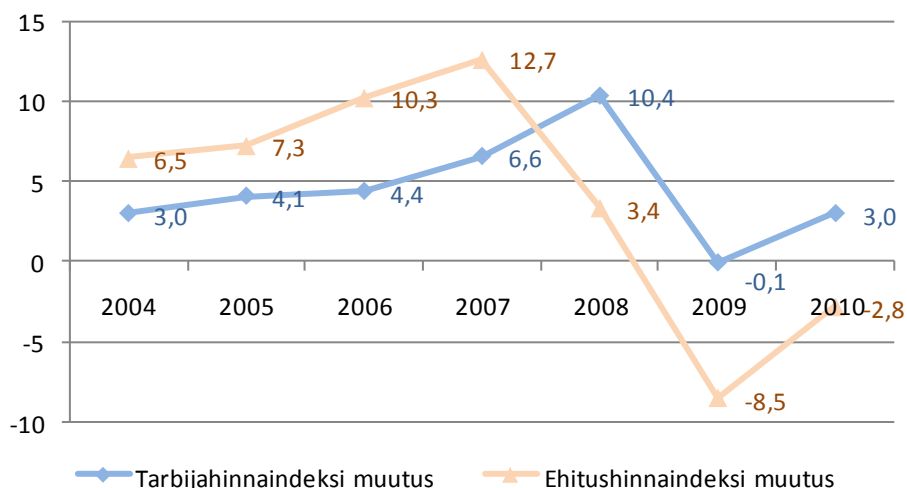
Majandussituatsiooni muutumine

3.2.23. Eesmärkide saavutamist mõjutavatest välistest teguritest on kõige suurema mõjuga olnud *kiire majanduskonjunktuuri kõikumine ja sellega seotud mõjurid*, mida programmiperioodi eesmärkide seadmise, indikaatorite sihttasemete määramise ja tegevuste planeerimise hetkel ei osatud prognoosida. Kui majanduskasvu mõjudega osati perioodi kestel arvestada, siis nii kiiret ja sügavat majanduslangust, nagu aset leidis, ei nähtud ette. Kui veel 2007. aastal kasvas SKP võrreldes eelmise aastaga 6,9%, siis juba 2008. aastal langes see 5,1%. Suurim kukkumine (13,9%) toimus 2009. aastal (vt joonis 3.2.2). Majanduskasvul ja sellele järgnenud langusel oli struktuurivahendite kasutamise seisukohalt olulisim mõju läbi *sisenõudluse, hindade, töötuse määra ja ekspordimahtude järsu kõikumise*. Samuti tõi majandussurutis kaasa KOV-ide administratiivse suutlikkuse ja absorbeerimisvõimekuse alanemise, sest oldi sunnitud eelarvet (sh võimalikku kaasrahastamist) ja personali olulisel määral vähendada.



Joonis 3.2.2 – Eesti SKP kasv ja ekspordimaht aastail 2004-2010 (Allikas: Eesti Statistikaamet)

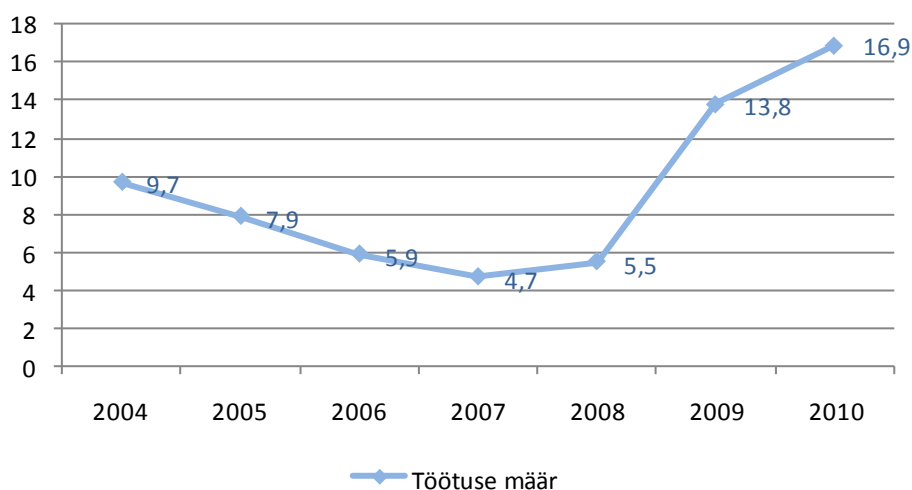
3.2.24. Kiire majanduskasv tõi programmiperioodi esimestel aastatel kaasa *kiire hindade tõusu* (vt joonis 3.2.3). Struktuurivahendite kontekstis oli eeskätt oluline aastani 2007 toimunud ehitushindade järsk kasv. Suurte ehitus- ja infrastruktuuriprojektide ajamahukuse tõttu oli hinnatava perioodi algupoolel hindade muutumisel vahendite jaotusele suur mõju. Kuivõrd suurte projektide elluviimise ettevalmistamiseks võib kuluda rohkem kui aasta, tõi see praktikas kaasa olukordi, kus projekti maksumus selle teostamise käigus kasvas ning vahe jäi projekti taotleja kanda.



Joonis 3.2.3 – Eesti tarbijahinnaindeksi ja ehitushinnaindeksi muutus (%) aastail 2004-2010 (Allikas: Eesti Statistikaamet)

3.2.25. Majanduskriisil, mil hinnatõus pöördus languseks, on olnud ka mõningaid positiivseid efekte. Näiteks osutus majanduskriisi mõjul langenud hinnataseme või oodatust väiksema kasvu tõttu võimalikuks viia ellu planeeritust rohkem tegevusi. Hindade langemise positiivne mõju oli eriti märgatav ehitus- ja koolitusturul. Samas jäi hindade langus lühiajaliseks ja hindade suhteliselt suurel kõikumisel on olnud pigem negatiivne mõju, kuna see on muutnud projektikulude planeerimise keerulisemaks.

3.2.26. Drastilised muutused toimusid majanduskriisi perioodil ka hõives, mida majandusbuumi aastail iseloomustas madal töötuse määr ning üha kasvav tööjõupuudus. Majanduskriis põhjustas *töötuse järsu suurenemise* (vt joonis 3.2.4), töötuse määr kasvas 4,7%-lt 2007. aastal 19,8%-ni 2010. aasta esimeses kvartalis, hakates vähenema 2010. aasta keskel.

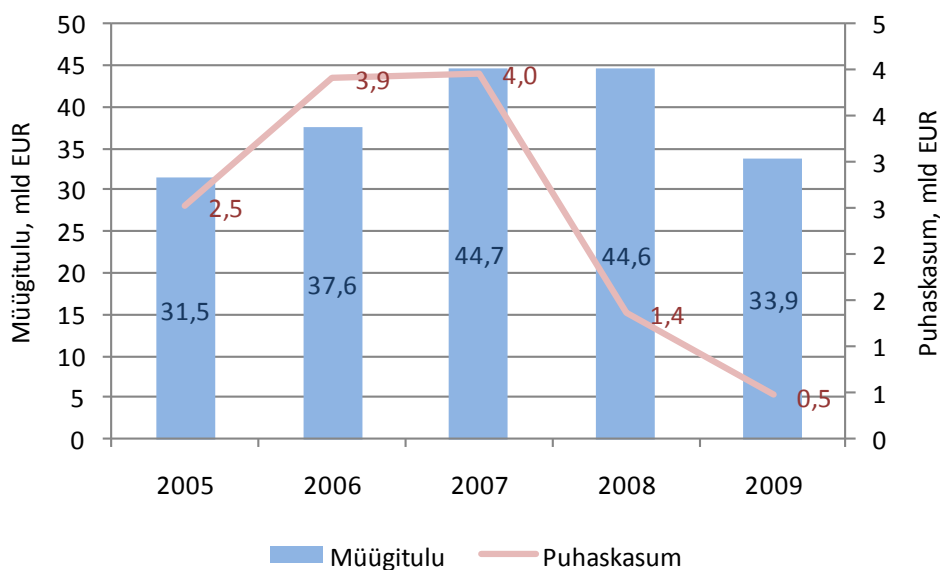


Joonis 3.2.4 – Eesti töötuse määr (%) aastail 2004-2010 (Allikas: Eesti Statistikaamet)

3.2.27. Töötute arvu järsk suurenemine muutis oluliselt olukorda IARK-i prioriteetses suunas „Pikk ja kvaliteetne tööelu”, kus tööturumeetmete vastu tekkis töötuse järsu kasvu tõttu tunduvalt suurem huvi kui programmiperioodi alguses prognoositi, mistõttu on mitme indikaatori sihttaseme

täitmine kujunemas oluliselt keerulisemaks (näiteks „Töölesaamist toetavate teenuste abil aktiivsetesse tööturuteenustesse suunatud inimeste osakaal kõigist vastavaid teenuseid saanutest“).

3.2.28. Nõudluse vähenemine nii kodumaisel kui välisurgudel seadis paljud ettevõtted keerulisse olukorda. Majanduslanguse tingimustes vähenes tunduvalt ettevõtete käive (2009. aastal võrreldes eelneva aastaga ligi neljandiku võrra) ja kasum (vt joonis 3.2.5). Ka *ekspordimaht vähenes* kriisiperioodil ligi viiendiku võrra – 8,5 miljardilt eurolt 2008. aastal 6,5 miljardile eurole 2009. aastal (vt joonis 3.2.2). Sellises olukorras tekkis ettevõtetel probleeme toetuse taotlemiseks vajaliku omafinantseeringu leidmisega ja mitteabikõlbulike kulude katmisega.



Joonis 3.2.5 – Eesti ettevõtete käive ja kasum aastail 2005-2009 (Allikas: Eesti Statistikaamet)

3.2.29. Majanduskriisi negatiivseid mõjusid võimendas *pankade konservatiivne laenupoliitika*, mis tekitas raskusi toetuse saamiseks vajaliku omafinantseeringu leidmisel. Praktikas on esinenud olukordi, kus taotlus jäetakse esitamata, kuna ettevõttel/asutusel ei ole võimalik leida omapoolset täiendavat finantseerimist. Samuti oli mõjuriks *taotlejate ebakindlus tuleviku suhtes*, mistõttu ei soovitud finantsriske võtta. See on ka põhjuseks, miks on teatud tegevuste korral ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste huvi olnud programmeerimise alguses eeldatust märksa tagasihoidlikum (näiteks indikaatori „ERF osalusega renoveeritud korterelamute osakaal kõigist enne 1993. aastat ehitatud korterelamutest“ täitmise panustavate tegevuste puhul).

3.2.30. Samas on ettevõtlusega seotud meetmeid, mille vastu tekkis kriisi ajal varasemast suurem huvi ning mis aitasid keerulist olukorda tasandada. Taotluste arv kasvas kiiresti alustavaid ettevõtjaid toetavates meetmetes, näiteks „Alustava ettevõtja starditoetus“ ja „Stardi- ja mikrolaenu käendusprogramm“ said väga suure huvi osaliseks.

3.2.31. Tulevikuarengute seisukohast on majanduskonjunktuuril kahtlemata struktuurivahendite seisukohalt määrav tähtsus, seda nii vahendite taotlemise kui ka eraldamise mõttes. 2011. aastal on Eesti kriisist väljumas, majanduslangus on pöördunud kasvuks, töötuse määr väheneb ning nii tarbija- kui ehitushinnaindeks kasvavad. Ka ekspordimahud on taastumas. Siiski on hetkel majandusolukorras palju määramatust, mistõttu püsib ebakindlus tuleviku suhtes, eriti seoses EL-i

tasandi probleemidega (teatud riikide võlakriis). Samuti on pangad jätkuvalt laenude andmisel konservatiivsed, kuigi võrreldes kriisiperioodiga on laenuvõtmine mõnevõrra hoogustunud.

- 3.2.32. Positiivsest aspektist toetab Eesti majandust siinne suhteliselt madalam kulubaas, mistõttu vähemasti mõnda aega säilib tööstuses Eesti konkurentsieelis allhanke osas Skandinaavia riikide vaatenurgast. Siiski on tõenäoline, et seoses EL-i juhtivates tööstusriikides leviva trendiga tuua tootmist Euroopasse tagasi süveneb ka konkurents, mistõttu Eesti jaoks on oluline eelseisval perioodil selgelt seada prioriteetsed valdkonnad ning pöörata rõhku konkurentsieelist tekitavate ja toetavate tegevuste elluviimisele.
- 3.2.33. Tulenevalt majandussurutisest vähenesid riiklikud kulutused (kõrg)haridusele ning teadus- ja arendustegevusele. Selle tagajärjel kannatas oluliselt kõrgkoolide, teadus- ja arendusasutuste jt mitte kasumi teenimisele orienteeritud organisatsioonide võimekus katta projektide omafinantseeringut ja mitteabikõlblikke kulusid.

Demograafilised muutused

- 3.2.34. *Eestlaste töötamine välismaal* on pärast tööjõu vaba liikumise piirangute kadumist märgatavalt kasvanud. Kahjuks on andmete puudumise tõttu võimatu öelda, kui palju eestlastest välismaal töötab, kuid 2010. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt läbiviidud uuringust²⁷ selgus, et viimasel viiel aastal oli välismaal töötanud hinnanguliselt 112 000 eestlast ning uuringu hetkel töötas välismaal hinnanguliselt ca 30 000 eestlast ning kavatses välismaalne tööle minna (olles teinud selleks konkreetseid ettevalmistusi) ca 44 000. See tähendab ühtlasi, et Eestis on vähem potentsiaalseid ettevõtjaid, insenere, teadureid, arste jne, mis mõjutab otseselt struktuurivahendite kasutajate hulka ja riigi arengut laiemalt.
- 3.2.35. Tuleviku seisukohalt on migratsioon tõsiseks probleemkohaks, kuna kriis näitas, et töötuks jäädes naasevad paljud eestlased tagasi kodumaale, mis tekitab täiendava surve riigi sotsiaal- ja tööturutoetustele. Majandusolukorra paranedes on väljaränne taas suurenenud. Kuigi täpsema ülevaate tegelikust demograafilisest seisust ja väljarände ulatusest saab pärast rahvaloendust ehk 2012. aasta teises pooles, on selge, et tegemist on olulise mõjuteguriga.
- 3.2.36. Aasta 2020 perspektiivis on vaja tähelepanu pöörata kahele sihtgrupile, ühelt poolt pikaajalised töötud ja teiselt poolt välismaale siirduvad. Samuti on oluline suurendada senisega võrreldes noorte, naiste ja vanemaealiste osalemist tööturul. Vastasel juhul süvenevad probleemid hõivega.

KOV-ide vähene koostöö ja finantsvõimekus

- 3.2.37. Oluliseks väliseks mõjuriks on ka *kohalike omavalitsuste vähene ja väga ebahühtlane finantsvõimekus*. Kuna suurte projektide eelarve võib väiksemate KOV-ide mitme aasta eelarvest suurem olla, on see muutnud KOV-idele suuremahuliste projektide puhul kaas- ja omafinantseeringu leidmise keeruliseks ning sundinud omavalitsusi projekte edasi lükkama või käimasolevaid projekte pikendama. Samuti ei ole mitmed omavalitsused (sh need, mis vajaksid

²⁷ Veidemann, B. Eesti tööealise rahvastiku väljarände-potentsiaal aastal 2010. Sotsiaalministeeriumi toimetised, 8/2010, 32 lk.

teatud meetmete abi enim) suutelised struktuurivahendite abi kasutama ka inimressursi puudusel. Samas oli majandusbuumi ajal ridamisi juhtumeid, kus eriti sotsiaalinfrastruktuuri objekte rajati elanikkonna (teenuse tarbijate) vähenemist arvestamata. Lahendusena tuleb kaaluda võimalust viia otsutamine toetuste kasutamise üle osaliselt maakondlikule tasandile.

- 3.2.38. *KOV-ide tulubaasi ühepoolne vähendamine valitsuse poolt* majanduskriisi ajal vähendas KOV-ide võimalusi projektide rahastamiseks veelgi.
- 3.2.39. Samuti mõjutab KOV-ide tegevust 2011. aasta alguses jõustunud *kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus*, mis seab konkreetsed raamid KOV-ide eelarvete koostamisele, vastuvõtmisele, täitmisele ja sätestab finantsaruandluse põhimõtted, finantsdistsipliini tagamise meetmed ning raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluse põhimõtted. Teisisõnu on seaduse eesmärgiks tõhustada KOV-ide finantsplaneerimist ja muuta finantsjuhtimist läbipaistvamaks, kuid praeguses olukorras, kus paljude KOV-ide rahaline seis on suhteliselt kehv ning eelarve kujundamise võimalused tagasihoidlikud, võib seaduse positiivne mõju jääda plaanitust väiksemaks.
- 3.2.40. Tulevikus on nende probleemide lahendamine ilma haldus- ja finantsvõimekuse suurendamiseta keeruline. Üheks KOV-ide killustatuse vähendamise võimaluseks on läbi toetuste kasutamisele kehtestavate tingimuste suunata omavalitsusi tihedamale omavahelisele koostööle. Näiteks tuleb kaaluda LEADER-programmi skeemi kasutamist, kus vahendeid saab rakendada vaid suurem koostööorgan (nt maakondlik omavalitsusliit regionaalsete investeeringute programmi näitel) eelnevalt ministeeriumide ja KOV-ide heakskiidetud arenguplaani kohaselt ning riigipoolsed kaasfinantseeringud tagatakse tingimusel, et arvestatakse vastavaid riiklikke kavasid ja poliitikaid.

Tehnoloogilised arengud

- 3.2.41. Hinnataval perioodil aset leidnud mitmed *tehnoloogilised uuendused*, mida ei osatud programmiperioodi kavandades ette näha, on mõjutanud nii MARK-i kui ka EARK-i meetmeid eelkõige infotehnoloogia ning energeetika valdkondades. Näiteks võib siinkohal tuua MARK-i prioriteetse suuna „Infoühiskonna edendamine“, kus tehnoloogia on väga kiiresti arenev, interneti kättesaadavus on viimastel aastatel muutunud märgatavalt lihtsamaks (sh struktuuritoetustest sõltumata) ning EARK-i prioriteetse suuna „Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine“, kus jäätmete masspõletamise tehnoloogiad on kiiresti arenenud.
- 3.2.42. Ka tulevikus on tehnoloogilistel arengutel struktuurivahendite kasutamise seisukohalt oluline mõju. Näiteks on tõenäoline erinevate uute tehnoloogiate kasutuselevõtt emissioonide vähendamiseks, energiatarbimise juhtimiseks, energia ladustamiseks jne. Samuti liigutakse selgelt vähem energiamahukate tehnoloogiate kasutamise suunas.

Siseriiklik õiguslik keskkond

- 3.2.43. *Õiguslik keskkond* on struktuurivahendite kontekstis väga oluliseks toetavaks raamistikuks, millel on otsene seos eesmärkide saavutamiseiga. Näiteks kui jäätmemajanduses ei nõuta biolagunevate jäätmete liigiti kogumist, siis on väga keeruline saavutada indikaatori „Biolagunevate jäätmete osakaal ladestavates jäätmetes ei tohi olla rohkem kui 30%“ taset.

Samuti on biokütuste ja taastuenergia kasutamise puhul otsene seos vastavate maksusoodustuste ja toetustega.

3.2.44. Õigusliku keskkonnaga on tihedalt seotud ka hangete vaidlustamisega seotud probleemistik. Struktuurivahendite rakendamisel tuleb lähtuda riigihangete seadusest, millel on aga olulisi puudusi. Seadus on liiga keeruline ja sisaldab palju nüansse, mis annab pakkujatele hulgaliselt võimalusi hangete vaidlustamiseks, mis omakorda tähendab ressursside (aja, finantsvahendite, inimtööjõu) kulutamist formaalsete probleemidega tegelemisele efektiivse eesmärkide suunas liikumise asemel. Kui on ilmselgelt tegu ainult ühe pakkujaga, siis võiks kaaluda võimalusi riigihanke protsessi lihtsustamiseks. Samas tuleb jälgida ka seda, et konkurentsitingimused ise ei oleks konkurentsi välistavad.

Poliitilised prioriteedid

3.2.45. Struktuurivahendite seisukohalt on oluliseks väliseks teguriks *poliitilised prioriteedid*, samuti *valdkondlike poliitikate arengusuunad*. Suur mõju on hetkel kehtivas koalitsioonilepingus määratletud eesmärkidel, kus on selgelt rõhutatud ka struktuurivahendite panust valitsuse tegevusprogrammis sisalduvate eesmärkide saavutamisel.

3.2.46. Majanduskriisi tingimustes otsustas valitsuskabinet 2009. aasta oktoobris esmalt kriisi mõjude leevendamiseks ja ettevõtlusaktiivsuse tõstmiseks suunata 264 miljonit krooni (ca 17 miljonit EUR) täiendavalt transporti ja ettevõtlusesse ning sama aasta detsembris 750 miljonit krooni (ca 48 miljonit EUR) energeetikasektorist ümber ettevõtluse ja tööhõive toetamiseks, suurendades toetusi tööstusettevõtetele tehnoloogiainvesteeringuteks, T&A tegevuseks ning eksporditurunduseks.

3.2.47. *Eesti eelarvepoliitika*, mille keskseks eesmärgiks on olnud eelarvetasakaal ja võimalusel ülejääk, on sundinud majanduskriisi tingimustes riiki tegema strateegiliselt keerulisi valikuid. Samuti mõjutas perioodil 2007-2010 Eesti eelarvepoliitikat selgelt ka soov minna üle eurole ning sellega seoses Maastrichti kriteeriumide täitmine. Sellest tulenevalt tuli riigil teha raskeid otsuseid, sh avaliku sektori eelarvekärped ja koondamised (muuhulgas KOV-ide tulubaasi vähendamine). See on negatiivselt mõjutanud KOV-ide ja riigiasutuste finantsvõimekust ning võimet struktuurivahendeid kasutada.

3.2.48. Ilmselt on strateegiliselt olulistest poliitilistest valikutest lähiaastatel märkimisväärsemad arengud ees ootamas energeetika valdkonnas (teise kaabli rajamine Soome, põlevkivienergeetika tulevik turu avamise ja saastekvootide ostmise tingimustes, põlevkiviõli tootmismahdade oluline suurenemine, elektrituru täielikust avanemisest tulenevad mõjud ja valikud, LNG sadama ehitamine, taastuenergia toetused jne).

Sisemised tegurid

3.2.49. Lisaks välistele teguritele on eesmärkide suunas liikumisel olnud olulised rakendussüsteemi sisesed tegurid. Olulisteks sisemisteks teguriteks on näiteks

- planeerimise kvaliteet,
- varasema kogemuse vähesus,
- probleemid hangete ettevalmistamise ja läbiviimisega,

- taotlejate huvi ja vajadused.

3.2.50. Sisemiste tegurite mõju on oluline eeskätt arengutegevustele. Kõige olulisem takistav sisemine tegur oli meetmete planeerimise ning rakendamise aeglus programmiperioodi alguses, mis oli peamiselt tingitud *vähesest varasemast kogemusest*. Näiteks oli mitmetel juhtudel põhjuseks see, et meetmete disainimisse (meetmete määruste koostamisse) ei kaasatud piisavalt sihtgrupe. Tekkinud probleemid lahendati hiljem koostöös taotlejatega, kuid neid oleks saanud parema planeerimise abil vältida ja sellega ajakulu vähendada. Eesti oli struktuurivahenditega kokku puutunud juba programmiperioodil 2004-2006, kuid uus programmiperiood oli varasemaga võrreldes oluliselt suuremamahulisem. Kuigi programmiperiood algas juba 2007. aastal, tegeleti veel mõnda aega pärast perioodi algust õigusliku raamistikuga ning mõningatel juhtudel alles seejärel meetmetes konkreetsete tegevuste planeerimisega. Osaliselt oli see tingitud sellest, et rakenduskavad ei olnud veel kinnitatud ja puudus kindlus rahade kasutamise osas. Seetõttu rakendusid mitmed meetmed alles 2009. ning isegi alles 2010. aastal. Eelnevast ilmneb, et ka varasema kogemuse vähesus nii RA-de ja RÜ-de kui ka elluvijate tasandil on olnud oluliseks takistuseks eesmärkide suunas liikumisel.

3.2.51. Taotlejate üldine võimekus toetuse taotlemisel on jätkuvalt ebahühtlane, eriti KOV-ide ja MTÜ-de seas ning erasektoris. Seejuures on oluline ka kasutatud konsultatsiooniteenuse kvaliteet – pädeva konsultandi palkamist peetakse taotluse edukuse eeltingimuseks. See seisukoht tuli välja näiteks seoses EARK-i prioriteetse suunaga „Energiamajanduse arendamine”.

3.2.52. Toetuste mahtude oluline suurenemine võrreldes eelmise programmiperioodiga tähendas ka seda, et rakendusüksustel tekkis *raskusi toetusesaajate ettevalmistamisega*, et taotlused oleksid võimalikult kvaliteetsed, kuna toetusesaajad ei olnud valmis struktuuritoetustega kaasnevaks administratiivseks koormuseks. Hoolimata suurenenud mahtudest ei tegeletud piisavalt võimalike toetusesaajate võimekuse tõstmisega tervikuna. Kuigi teatud juhtudel tegeletakse taotlejatega individuaalselt, siis tegelikult oleks mõttekam korraldada suurkoolitusi, milleks aga puudub ressurss. Samuti on dokumentatsioon ja reeglistik mitmetel juhtudel liiga detailne ja keeruline ning sageli ebahühtlane ka ühele sihtgrupile suunatud meetmete lõikes tingides täiendavat töökulu taotlemisel ja menetlemisel. See tähendab nii taotleja kui ka RÜ jaoks täiendavat halduskoormust. Näiteks taotlejatelt küsitavaid andmeid saaks osaliselt koguda automaatselt, kasutades e-riigi vahendeid ja võimalusi.

3.2.53. Kuigi rakendajate seisukohalt võivad *taotlejate vajadused ning huvi* olla väliseks teguriks, mida on raske täpselt ette näha ning millest sõltub meetmete populaarsus, sõltub see paljuski planeerimise põhjalikkusest ja vajaduste kaardistamisest, mis muudab selle teguri pigem sisemiseks. Näiteks võib tuua kohalike omavalitsuste oodatust väiksema huvi meetme „Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine” vastu, samuti mõningate meetmetest „Linnaliste piirkondade arendamine” toetatavate tegevuste vastu, mistõttu ei saavutata perioodi lõpuks indikaatorite „Välja arendatud avalike rohe- ja puhkealade pindala” ja „Koostatud ja kehtestatud planeeringutega määratud avalike rohe- ja puhkealade pindala” sihttasemeid.

3.2.54. Rakendussüsteemi spetsialistide hinnangul on probleeme tekkinud ka *personalivoolavuse* tõttu, mis on kohati tekitanud auke projektide ja programmide ajakavades, kuna koos töötajaga liiguvad ära teadmised ja oskused ning tihti võtab uute inimeste leidmine aega. Personalivoolavus on mõjutanud nii rakendusasutuste, rakendusüksuste kui ka projektide elluvijate tööd. Samuti on märkimisväärseks probleemiks tegevuste elluviimisel kujunenud kogunud projektijuhtide vähesus

ning toetuse saajate (näiteks KOV-id) soovimatus palgata projektijuhte, kes oleksid abiks projekti elluviimise koordineerimisel.

- 3.2.55. Kogenematusse tõttu esineb taotlejatel probleeme ka liigse optimismiga tegevuste planeerimises, mis viib selleni, et tegelikkuses võtavad tegevused rohkem aega kui kavandatud. Üheks põhjuseks võib pidada *bürokraatiat ja suurt kontrolli taset*, mida taotlejad ei oska ette näha – näiteks ehitusega seotud hangetel on dokumentide korrashoid ülioluline, väiksemategi probleemide tekkimisel ehitustegevus peatatakse. Samas võimaldavad kehtestatud nõuded maandada mitmeid hooletuse, korrupsiooni ja kuritegevusega seotud riske.
- 3.2.56. Ka rakendussüsteemi spetsialistid leiavad, et kuigi mõnedel sisemistel teguritel on eesmärkide saavutamisele näiliselt negatiivne mõju, hoiavad need ära liiga riskantsete projektide toetamise. Näiteks projektitaotluste tihe sõel ning rohked tingimused taotlejatele võivad küll taotlejate arvu piirata, kuid see täidab siiski oma tegelikku eesmärki, milleks on kvaliteetsed taotlused. Samas võib see tähendada, et need, kes vajavad toetust, loobuvad taotlemisest. Antud probleemi saab lahendada laiendades oluliselt programmipõhiste meetmete rakendamist, mis aga tähendab, et riigi (ja maakonna) tasandil tuleb määratleda selged arengusuunad.
- 3.2.57. Rakendamise aegluse tingis ka olemasoleva õigusraamistiku puudulikkus, eriti mis puudutab struktuuri toetuse seadust (STS). Selle tagajärjel tekkisid erinevused rakendusametuste poolt välja töötatud meetmemäärustes ja rakendussüsteemides. Rakendussüsteemi spetsialistid leidsid, et STS oleks võinud olla detailsem ning meetmete määruste loomise kriteeriumid oleksid võinud olla ühtsemad, vähendamaks haldusmahukust.
- 3.2.58. Hangete vaidlustamine ning õiguslik keskkond on muutunud viimastel aastatel üha olulisemaks teguriks, mis meetmete rakendamise protsessi mõjutab. *Hangete nurjumine või vaidlustamine* on kaasa toonud tegevuste edasilükkamise. Taotlejate kogemuse kasvades on vaidled muutunud keerulisemateks ja sisukamateks, mis on tõstnud halduskoormust.
- 3.2.59. Eesmärkide suunas liikumist on mõjutanud ka rakendusüksuste *haldusvõimekus*, kui tegemist on paljude taotlejatega taotlusvoordega. Üldiselt leitaksegi, et mahult väikeste, kuid mitmete taotlejatega taotlusvoorde toimumine on suurendanud halduskoormust ebamõistlikult palju ning peaks mõtlema hoopis suurtele projektidele keskendumisele. Samas ei pruugi see olla mõistlik lähtuvalt regionaalsetest (või muudest) eesmärkidest.
- 3.2.60. Eesmärkide suunas liikumiseks peaks olema võimalik jooksvalt hinnata (rääkimata perioodi vahehindamisest) indikaatorite täitmist, st vastavate andmete olemasolu garanteerimist. Kõikide indikaatorite puhul, mis rakenduskavades sisalduvad, peaks olema vähemasti vahe- ja lõpphindamise ajaks olemas info nende saavutustasemete kohta ning tulevikus peaks vältima täna esinevat olukorda, kus seatud on eesmärgid ja indikaatorid, kuid eesmärgi täitmist näitavad andmed puuduvad (näiteks seetõttu, et uuringut ei ole läbi viidud).
- 3.2.61. Positiivseks teguriks on paindlikkus, mida pakub tegevuste planeerimine programmide raames. Kuna programme on võimalik kavandada paariaastastena, saab vahepealseid kogemusi kasutada järgmise programmi tegevuste parendamisel.
- 3.2.62. Meetmete edukale rakendamisele on kaasa aidanud tihe koostöö rakendusametuste, rakendusüksuste ning rakendajate vahel. Kvartaalsed rakenduskohtumised, seirekohtumised, jooksev omavaheline suhtlus ning kogemuste jagamine ka teiste riikidega on aidanud takistusi ületada ning suuremaid probleeme märgata ja ennetada.

Milline on saavutatud ja oodatava taseme ning mõju jätkusuutlikkus?

Metoodika

3.2.63. Käesolevas osas keskendutakse toetatud tegevuste jätkusuutlikkusele:

- a) kas seatud eesmärkide kohane seis paraneb või halveneb pikemas perspektiivis;
- b) kas seatud eesmärkide kohane seis säilib ja on säilitatav pikemas perspektiivis.

3.2.64. Lähtuvalt ülesandepüstitusest eristatakse

- o *taseme jätkusuutlikkust* ning
- o *mõju jätkusuutlikkust*.

3.2.65. See on vajalik, kuna need ei ole sünonüümid ning paljudel juhtudel ei kattu. Nagu nimetusedki viitavad, näitab taseme jätkusuutlikkus, kuivõrd säilib elluviidud tegevuste *saavutatud tase* (möödetuna tulemus- ja indikaatorite taseme kaudu) juhul, kui toetus ei jätku, mõju jätkusuutlikkus indikeerib, kuivõrd säilib tegevuste *mõju*.

3.2.66. Jätkusuutlikkust hinnati *tegevuste* tasandil. Jätkusuutlikkuse hindamine koosnes järgmistest etappidest. Esimese sammuna *kaardistati meetmete raames toetatavad tegevused*, kasutades rakendusüksuste veebilehtedel olevat infot ja Riigiteatajas avaldatud määruste kehtivaid redaktsioone. Lisaks tutvuti ka meetme raames toetatud tegevustega, kasutades struktuurifondide veebilehel olevate andmebaasi, mis andis hea sisulise ülevaate selle kohta, kuivõrd laialt tegevusi määratletakse.

3.2.67. Teise sammuna *jaotati tegevused gruppidesse*, lähtudes sisu sarnasusest. Kolmanda sammuna lahterdati tegevuste grupid sisu alusel kahte kategooriasse:

- o nõ *kõvad tegevused* – seotud infrastruktuuriga (selle rajamine/kaasajastamine, seadmete/masinate/hoonete sisustuse soetamine, ümbruse korrastamine jne),
- o nõ *pehmed tegevused* – seotud inimressursi arendamisega ja turundustegevusega (koolitused, reklaammaterjalide hankimine).

3.2.68. Neljanda sammuna jaotati tegevuste grupid lähtuvalt nende mõju jätkusuutlikkusest kahte kategooriasse:

- o kõrge mõju jätkusuutlikkusega – mõju jääb pärast tegevuse elluviimist pikaajaliselt kestma,
- o madala mõju jätkusuutlikkusega – mõju ei jää pärast tegevuse elluviimist pikaajaliselt kestma.

3.2.69. Taseme jätkusuutlikkuse aspektist jaotati tegevused kolme gruppi:

- o kõrge taseme jätkusuutlikkusega – st ka ilma jätkuva toetuseta säilib tase pikemas perspektiivis;
- o keskmise taseme jätkusuutlikkusega – ilma jätkuva toetuseta tase säilib, kuid pikemaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalikud jätkutegevused;
- o madala taseme jätkusuutlikkusega – ilma jätkuva toetuseta tase ei säili.

3.2.70. Tegevuste gruppidesse jaotamisel lähtuti eeldusest, et *toetatud on õigeid (eesmärkide saavutamisele suunatud) tegevusi ja toetust on antud õigele ettevõttele/asutusele/inimesele ning tehtud investeringud vastavad eesmärgile* (st soetatud vajalikke masinaid, tehtud sihtgrupi ootustele vastava sisuga koolitusi jne). See, kas konkreetne elluviidud tegevus on pikaajaliselt jätkusuutlik, sõltub selle elluviijast, turukonjunktuurist jt teguritest. Kui näiteks soetatud on seade, mis praktikas kasutamist ei leia, siis on selle konkreetse seadme mõju vähejätkusuutlik, hoolimata sellest, et üldistatult võib öelda, et seadmete mõju jätkusuutlikkus on suur. Käesolevas analüüsis ei laskuta iga konkreetse tegevuse detailsusastmeteni ning kasutatakse üldistatud kategooriaid.

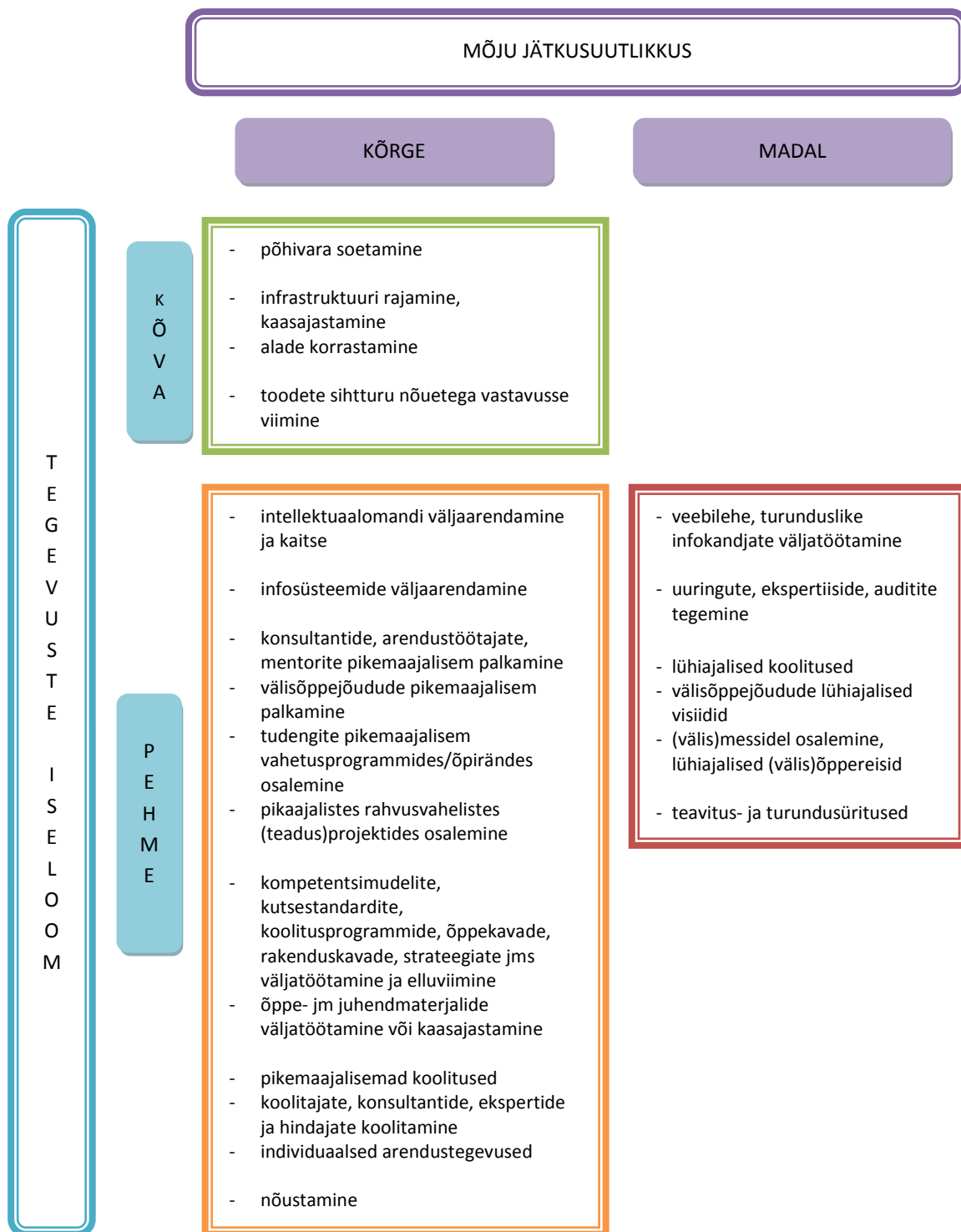
3.2.71. Järgmisteks etappideks oli hinnangu andmine mõju jätkusuutlikkusele ja saavutatud taseme jätkusuutlikkusele, millele järgnes ettepanekute väljatöötamine, milliste tegevuste toetamine oleks struktuurivahendite eesmärke silmas pidades kindlasti vajalik. See analüüs toetub valdkondlike ekspertide hinnangutele ja teadmistele, mida koguti nii Delfi-meetodi abil kui ka fookusgrupiarutelude käigus.

Hinnang mõju jätkusuutlikkusele

3.2.72. Lähtudes tegevuste sisust ja mõju jätkusuutlikkusest jaotati tegevused kolme kategooriasse (vt joonis 3.2.6):

- olemuslikult „kõva“ ja kõrge mõju jätkusuutlikkusega,
- olemuslikult „pehme“ ja kõrge mõju jätkusuutlikkusega,
- olemuslikult „pehme“ ja madala mõju jätkusuutlikkusega.

3.2.73. Ekspertide hinnangul ei leidu tegevuste kategooriaid, mis oleksid „kõvad“ ja madala mõju jätkusuutlikkusega, st ei leitud tegevusi, mis paigutuksid olemuslikult alltoodud joonise paremasse ülanurka (kuigi, nagu eespool märgitud, võib konkreetne tegevus sinna asetuda, kuna ei vasta eesmärgile).



Joonis 3.2.6 – Tegevuste jaotus iseloomu ja mõju jätkusuutlikkuse alusel

Mõju jätkusuutlikkuse puhul juhivad hindajad tähelepanu sellele, et kindlasti ei tohi tõmmata võrdusmärki tegevuse mõju jätkusuutlikkuse ja tegevuse vajalikkuse vahele. *Kui tegevuse jätkusuutlikkus on väike, ei tähenda see, et tegevus ei oleks vajalik.* Tegevuse mõju madal jätkusuutlikkus viitab pigem sellele, et ilma täiendavate, toetavate tegevusteta või ilma regulaarsuseta tegevuse positiivne mõju kaob.

I Kõrge mõju jätkusuutlikkusega „kõvad“ tegevused

1. Põhivara (sh sisustus, masinad, seadmed) soetamine
- 3.2.74. Juhul, kui põhivarainvesteeringud vastavad eesmärgile ja leiavad kasutamist, toetavad need pikaajaliselt ettevõtte/asutuse tegevust ja arengut.
2. Infrastruktuuri (sh teed, IKT-infrastruktuur jms) rajamine, kaasajastamine (renoveerimine, rekonstrueerimine), õueala/ümbruse korrastamine
- 3.2.75. Juhul, kui põhivarainvesteeringud vastavad eesmärgile ja leiavad kasutamist, toetavad need pikaajaliselt eesmärkide saavutamist, millest lähtuvalt need on ellu viidud (elukeskkonna parandamine, teenuse osutamise võimaldamine jne). Infrastruktuuri investeeringute tegemisel on äärmiselt oluline lähtuda riiklikest strateegilistest eesmärkidest, kuna sellised investeeringud võivad väga oluliselt nende saavutamisele kaasa aidata. Kuivõrd sellised investeeringud on reeglina suuremahulised, siis tuleb läbi mõelda nende regionaalne paigutus, et toetataks Eesti regionaalpoliitilisi eesmärke, samuti tuleb lähtuda kulu-tulu analüüsist ning kasutusaktiivsusest ja selle tõenäolisest pikemaajalisest dünaamikast.
3. Toodete sihtturu nõuetega vastavusse viimine
- 3.2.76. Kui sihtturu nõuetele viiakse vastavusse toode, millega õnnestub sihtturule minna, siis on sellise tegevuse mõju pikaajaliselt väga suure mõjuga ja mõju on jätkusuutlik.

II Kõrge mõju jätkusuutlikkusega „pehmed“ tegevused

1. Intellektuaalomandi (kaubamärgi, tööstusdisainimudeli vms) väljaarendamine; patendi, kasuliku mudeli, kaubamärgi või tööstusdisainilahenduse litsentsi omandamine
- 3.2.77. Juhul, kui kaubamärk, kasulik mudel, patent või tööstusdisainilahendus leiab ka praktikas kasutamist, on intellektuaalomandi väljaarendamisele ja selle kaitsmisele suunatud tegevused kõrge mõju jätkusuutlikkusega. Sellised tegevused toetavad oluliselt ettevõtte/asutuse teadusarendustegevust, võimaldavad siseneda uutele turgudele ja kindlustada positsiooni olemasolevatel. Lisaks on sellised tegevused väga olulised riigi kui terviku seisukohalt, kuna innovaatilised tooted võimaldavad kindlustada riigi konkurentsipositsiooni.
2. Infosüsteemi väljaarendamine
- 3.2.78. Infosüsteemide puhul on küll numbriliselt võimalik taseme pikemaajalisem säilimine (st infosüsteemide arv võib säilida), kuid sisulise taseme jätkusuutlikkuse aspektist (st infosüsteemide aktiivne kasutamine) on oluline infosüsteemide pidev arendamine, et need vastaksid kasutajate vajadustele. Samuti on siin oluline roll välistel teguritel, eelkõige tehnoloogilisel arengul.
3. Konsultandi, arendustöötaja, mentori pikemaajalisem palkamine; välisõppejõu pikemaajalisem palkamine; tudengite pikemaajalisem vahetusprogrammides, õpirändes osalemine; pikaajalistes rahvusvahelistes (teadus)projektides ja võrgustikes osalemine
- 3.2.79. Sellesse gruppi koondatud tegevused on suunatud rahvusvahelise teadmusringluse soodustamisele, mille mõju on pikemaajaliselt jätkusuutlik, kui tegevus vastab eesmärgile. Sellised tegevused aitavad kaasa koostöösuhete tekkimisele välismaiste partneritega, ühiste uurimisgruppide tekkimisele, mille mõju kestab tihti (kuigi kahjuks mitte alati) edasi ka siis, kui tegevus lõpeb. Siinkohal on oluline just toetatavate tegevuse *pikemaajalisus*, kuna ülalnimetatud

lühemaajalised tegevused toetavad küll suhete tekkimist, kuid praktikas ei ole nende mõju üldjuhul nii oluline nagu pikemaajaliste tegevuste puhul.

4. Kompetentsimudeli, koolitusprogrammi, õppekava, rakenduskava, kutsestandardi, strateegia jms väljatöötamine ja elluviimine

3.2.80. Sellistel tegevustel on pikemaajalisem mõju juhul, kui need ellu rakendatakse. Üksnes väljatöötatud, kuid praktikas kasutust mitteleidvatel mudelitel, kavadel, strateegiatel jne pikemaajalist mõju ei ole. Tegevuste jätkusuutlikkus sõltub teataval määral välistest teguritest, eelkõige poliitilistest suundadest, seega on mõju pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline kaasata selliste dokumentide väljatöötamise kõik olulised sihtgrupid ja tagada elluviimise eest vastutajate jm oluliste sidusrühmade toetus.

5. Õppematerjalide, juhendmaterjalide väljatöötamine või kaasajastamine

3.2.81. Õppe- jt juhendmaterjalidel on oluline roll kogu õpiprotsessi toetajana. Kuna reeglina sisaldavad materjalid infot, mis kiiresti ei aegu, on küll pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks vaja need aeg-ajalt üle vaadata tagamaks, et sisu on kooskõlas valdkonna arengutega, kuid üldiselt on pärast väljatöötamist nende mõju pikemaajaliselt jätkusuutlik.

6. Pikemaajalisemad koolitused (sh täiendkoolitusprogrammid, töötute koolitamine, tasemeõppeprogrammid, praktika); koolitajate, konsultantide, ekspertide ja hindajate koolitamine; individuaalsed arendustegevused (mentorlus, stažeerimine, individuaalne õpe jne)

3.2.82. Sellistel tegevustel on oluline roll ühiskonnas toimuvate protsesside toetajana. Eesmärgile vastavad pikemaajalised koolitused jt individuaalsed arendustegevused õigele sihtrühmale aitavad kaasa riigi kui terviku arengule. Koolitajate koolitamine on võtmetähtsusega tegevus kogu koolitussüsteemi jätkusuutlikkuse tagamisel. Siinkohal on taas oluline koolituse *pikemaajalisus* (lühikoolituste mõjul peatutakse pikemalt allpool). Selliste tegevuste puhul on mõju jätkusuutlikkuse tagamiseks samuti oluline teadmisi aeg-ajalt värskendada, kuid üldiselt on mõju pikemaajaliselt jätkusuutlik.

3.2.83. Koolituste jm individuaalsete arendustegevuste puhul sõltub mõju jätkusuutlikkus oluliselt välistest teguritest. Näiteks töötute koolituse puhul sõltub selle mõju üldisest majandusolukorrast ja töötuse tasemest, koolitajate koolituse puhul on oluline, et koolituse läbinu täidaks talle pandud ootusi, st annaks teadmisi edasi jne.

7. Nõustamine

3.2.84. Nõustamine on küll teatud aspektides sarnane eelmise kategooriaga (olulised on välistest tegurid), kuid erinevuseks on asjaolu, et nõustamise puhul võib ka lühiajalisel tegevusel olla pikaajaliselt jätkusuutlik mõju juhul, kui saadakse seda abi, mida vajatakse.

III Madala mõju jätkusuutlikkusega „pehmed“ tegevused

3.2.85. Sellesse kategooriasse koonduvad tegevused, mis toetavad reeglina eelmises kahes kategoorias toodud tegevusi. Selliste tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik kas järjepidevus või edasised jätkutegevused.

1. Veebilehe, turunduslike infokandjate väljatöötamine

3.2.86. Üksnes veebilehe väljatöötamisel ei ole pikaajalist mõju, seda tuleb üldjuhul pidevalt värskendada, tagamaks info ajakohasus. Turunduslike infokandjate mõju ilmneb nende pideval kasutamisel, üksnes väljatöötamine ei taga jätkusuutlikkust.

2. Uuringute, ekspertiiside, auditite tegemine

3.2.87. Uuringud, ekspertiisid, auditid jms on üldjuhul sisendiks kas teatud otsuste vastuvõtmisel (näiteks energiaaudit on vajalik hindamaks vajadust teha investeeringuid hoone energiasäästlikumaks muutmiseks; uuringud annavad vajaliku sisendi strateegiate, tegevuskavade jne väljatöötamise; elluviidud tegevuste hindamine võimaldab teha läbimõeldud otsusi tulevikus), kuid ilma jätkutegevusteta on nende mõju lühiajaline.

3. Lühiajalised koolitused; välisõppejõudude lühiajalised visiidid, (välis)messidel osalemine, lühiajalised (välis)õppereisid

3.2.88. Lühiajaliste koolituste ja visiitide (sh messide ja õppereiside) mõju võib potentsiaalselt olla väga jätkusuutlik, kuid juhul, kui sellele järgnevad *järeltegevused* – koolituste puhul jätkuv enesearendamine kas individuaalselt iseõppimise või näiteks täiendus- või tasemeõppes, messidel ja õppereisidel osalemise pikemaajalisem mõju ilmneb juhul, kui seal saadud kontakte kasutatakse pikemaajaliste koostöösuhete arendamiseks. Kui selliseid järeltegevusi ei järgne, on mõju pigem lühiajaline ja seisneb uue info saamises.

4. Teavitusüritused (sh turundusüritused) – seminarid, konverentsid, teavituskampanias, tele- ja raadiosaated

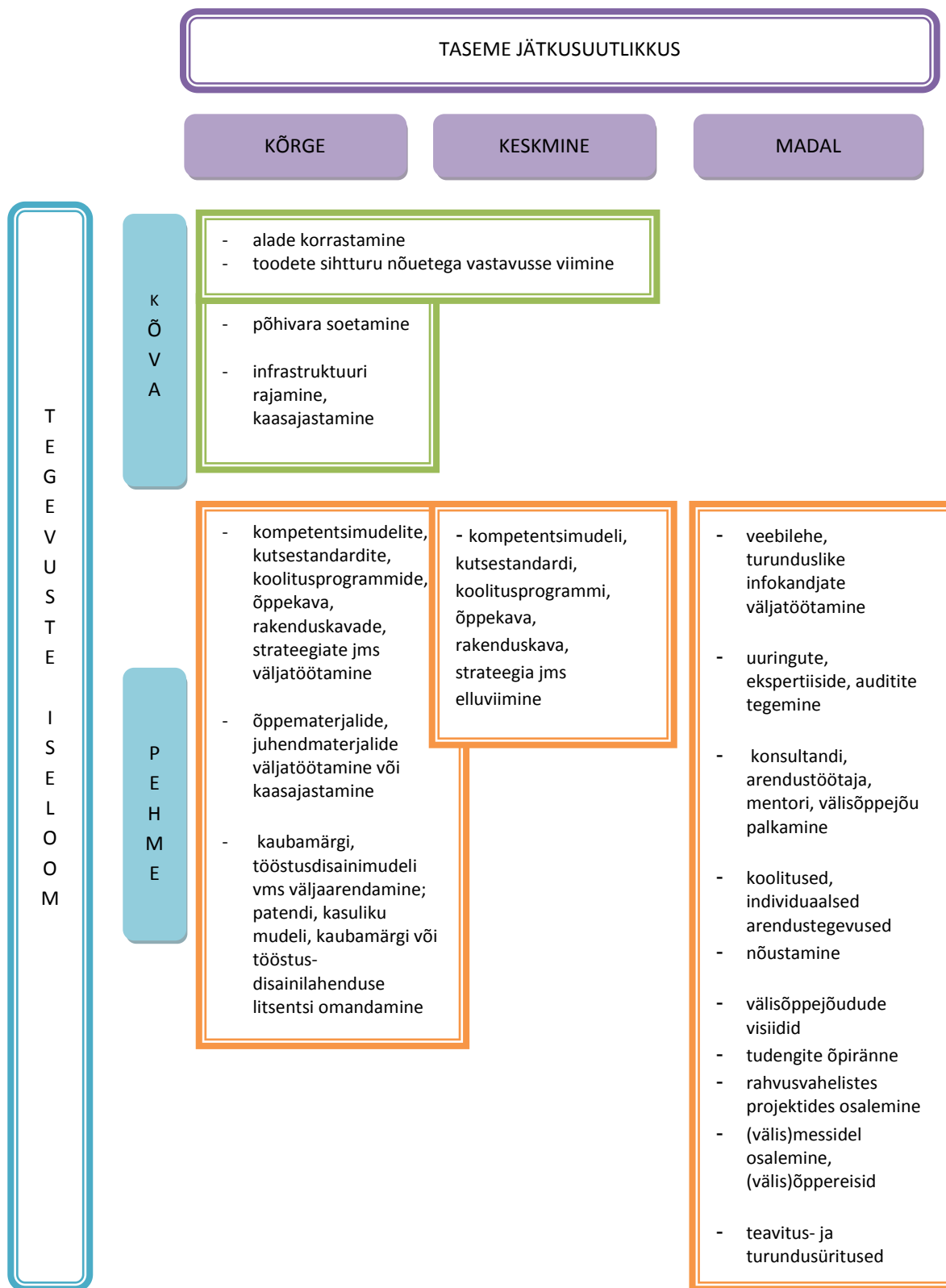
3.2.89. Selliste tegevuste puhul on jätkusuutlikkuse aspektist oluline *järjepidevus*. Üksnes seminari või infopäeva korraldamine ei taga mõju pikemaajalist jätkusuutlikkust, kuid juhul, kui seda tehakse süstemaatiliselt, on mõju potentsiaalselt väga oluline. Mõju suurus ja selle jätkusuutlikkus sõltub seejuures sellest, kuivõrd suudetakse jõuda sihtgrupini.

Hinnang saavutatud taseme jätkusuutlikkusele

3.2.90. Saavutatud taseme jätkusuutlikkuse hindamisel koondati mõned eespool mõju jätkusuutlikkuse analüüsis käsitletud tegevuste grupid (näiteks pika- ja lühiajalised koolitused, nõustamine) kokku, kuna taseme jätkusuutlikkus on nende puhul sarnane; teisalt eristatakse selles osas mudelite väljatöötamist ja elluviimist – kui mõju jätkusuutlikkuse osas on otstarbekas käsitleda neid koos, sest väljatöötamine ilma elluviimiseta ei ole jätkusuutlik ning need kaks moodustavad loomuliku terviku, siis taseme jätkusuutlikkuse aspektist on need erineva jätkusuutlikkusega tegevused (vt joonis 3.2.7).

3.2.91. Taseme jätkusuutlikkuse tasemed määratleti järgmiselt:

- 1) kõrge – tase säilib üle 3 aasta;
- 2) keskmine – tase säilib 1-3 aastat;
- 3) madal – tase säilib vähem kui aasta.



Joonis 3.2.7 - Tegevuste jaotus iseloomu ja taseme jätkusuutlikkuse alusel

I Kõrge taseme jätkusuutlikkusega „kõvad“ tegevused

1. Põhivara soetamine, infrastruktuuri rajamine ja kaasajastamine
- 3.2.92. Loodud infrastruktuuri ja seadmete puhul jääb saavutustase pikemaajaliselt püsima eeldusel, et nende järele on vajadus, neid kasutatakse sihtotstarbeliselt, leitakse vahendid nende tegevuse toetamiseks ning ei toimu ootamatuid sündmusi (põleng vms).

II Keskmise kuni kõrge taseme jätkusuutlikkusega „kõvad“ tegevused

1. Alade korrastamine
- 3.2.93. Alade korrastamise taseme jätkusuutlikkus sõltub elluviidavast tegevusest. Näiteks prügila sulgemise järgsel või reostuse likvideerimise tase jääb püsima – ala on korda tehtud ning see tase säilib pikemaajaliselt. Seevastu puisniitude, jõeäärte jms alade korrastamine, kus looduse tegevus tingib vajaduse tegevust teatud aja pärast korrata, on pigem keskmise taseme jätkusuutlikkusega.
2. Toodete sihtturu nõuetega vastavusse viimine
- 3.2.94. Ka selle tegevuse puhul tuleb taseme jätkusuutlikkuse hindamisel arvesse võtta sisulist aspekti. Sihtturu nõuetega vastavusse viidud toodete arv säilib küll pikemaajaliselt, kuid tulenevalt tehnoloogilistest arengutest on tõenäoline, et keskpikas perspektiivis võib see tase nõ vananeda, kuna sihtturu nõuded muutuvad ja seega on vajalik ka tooteid uuendada. Olenevalt toote iseloomust varieerub taseme jätkusuutlikkus keskmisest kõrgeni.

III Kõrge taseme jätkusuutlikkusega „pehmed“ tegevused

1. Kompetentsimudeli, kutsestandardi, koolitusprogrammi, õppekava, rakenduskava, strateegia jms ning õppe- ja juhendmaterjalide jms väljatöötamine
- 3.2.95. Selliste tegevuste tase on pikaajaliselt jätkusuutlik, kuna kord väljatöötatud dokument vajab küll teatud perioodi järel uuendamist, kuid see on kogu protsessi loomulik osa. Samas võib nende tegevuste taseme jätkusuutlikkus olla ka madal, kui väljatöötatud dokumendid pole piisava kvaliteediga või olukorda hakkavad mõjutama välised tegurid (tehnoloogilised muutused, poliitiliste prioriteetide ümber kujunemine vms).
2. Kaubamärgi, tööstusdisainimudeli vms väljaarendamine; patendi, kasuliku mudeli, kaubamärgi või tööstusdisainilahenduse litsentsi omandamine
- 3.2.96. Selliste tegevuste tase on pikaajaliselt jätkusuutlik, sest nende alusel on võimalik ettevõttel oma tegevusega edasi liikuda.

IV Keskmise taseme jätkusuutlikkusega „pehmed“ tegevused

1. Kompetentsimudeli, kutsestandardi, koolitusprogrammi, õppekava, rakenduskava, strateegia jms elluviimine
- 3.2.97. Väljatöötatud plaanide elluviimiseks ja seatud eesmärkideni jõudmiseks on tõenäoliselt vaja pikemaajaliselt rahalisi vahendeid. Kui neid ressursse ei leita, on elluviimisega alustamisel saavutustaseme jätkusuutlikkusele keskmine mõju.

V Madala taseme jätkusuutlikkusega „pehmed“ tegevused

1. Veebilehe jt turunduslike infokandjate väljatöötamine
2. Uuringute, ekspertiiside, auditite tegemine
3. Konsultandi, arendustöötaja, mentori, välisõppejõu palkamine
4. Koolitused, individuaalsed arendustegevused (mentorlus, stažeerimine, individuaalne õpe), nõustamine
5. Välisõppejõudude visiidid, tudengite õpiränne, rahvusvahelistes projektides osalemine, (välis)messidel osalemine, (välis)õppereisid
6. Teavitus- ja turundusüritused – seminarid, konverentsid, tele- ja raadiosaated

3.2.98. Kõikide nende tegevuste puhul ei säili toetuseta taseme jätkusuutlikkus, kuna ülikoolidel, ettevõtetel, ministriumidel ja teadus-arendusasutustel ei ole vahendeid sellises mahus nende tegevuste pikemaajaliseks jätkamiseks, kui seda välise rahastusega ei toetata.

Hinnang, milliste tegevuste toetamist tuleks jätkata

3.2.99. Alljärgnevalt esitatakse hindajate hinnang sellele, milliste tegevuste jätkamine on uuel struktuurivahendite kasutamise perioodil kindlasti vajalik²⁸. Siinkohal on oluline silmas pidada, et toetatavate tegevuste valimisel on jätkusuutlikkuse kriteerium ainult üheks otsustamist mõjutavaks aspektiks. Tähtis on näiteks jälgida ka seda, et toetataval tegevusel oleks märgatav mõju arengule ja et see oleks kooskõlas riigi strateegiliste eesmärkidega. Sellest tulenevalt on teatud juhtudel põhjendatav ka selliste tegevuste toetamine, mille jätkusuutlikkus on madal.

3.2.100. Eelkõige tuleks täiendavalt toetada hariduse, IKT-lahenduste, uute tehnoloogiate kasutuselevõtu ja kaasajale vastava majanduskeskkonna arendamist ehk kõike seda, millest sõltub Eesti konkurentsieelis võrreldes teiste riikidega. Kõige üldisema järelalusena tuleks uuel perioodil pöörata rohkem rõhku „*pehmete*“ ja „*kõvade*“ *tegevuste rahastamise tasakaalule*. Sel perioodil on tehtud väga suuri edusamme infrastruktuuri kaasajastamiseks ning kahtlemata on sellega jätkamine vajalik ka uuel perioodil, kuid senisest suuremat rõhku tuleks panna investeeringutele inimressurssi ja teadlikkuse kasvatamisele. See on eriti oluline ka seetõttu, et Eesti tööjõulise elanikkonna suurus on väike ja perspektiivis muutub olukord veelgi kriitilisemaks. Samuti aitavad inimkapitali investeeringud kaasa regioonide vahelise konvergenksi saavutamisele.

3.2.101. Ettevõtluse toetamine on võtmetähtsusega, kuna sellele toetub kogu riigi majandusareng. Seejuures on eriti oluline toetada ettevõtlikkuse kasvu, mis on jätkusuutliku majanduse nurgakivi. Järelikult tuleb arendada ettevõtlusharidust ja soodustada ettevõtlusega alustamist, siinkohal on täna kasutatavad meetmed suuresti asjakohased ja nendega tuleks uuel programmiperioodil jätkata. Kriisiperioodil tehtud täiendavad investeeringud ettevõtluse ja hõive toetamiseks olid abiks majanduskriisi leevendamiseks ning riik peab jätkuvalt toetama ettevõtete alustamist ja ekspordipotentsiaali loomist. Ernst&Youngi ja Oxford Economicsi oktoobris 2011 avaldatud euroala majandusprognoosi kohaselt on lähiaastail Eesti arengu ohukohaks

²⁸ Kuivõrd alljärgnevalt vaadeldavad tegevused on riigi arengu seisukohalt olulised, siis kehtivad need soovitusel nii struktuurivahenditest kui ka muudest allikatest jagatavate toetuste ja investeeringute kohta.

ekspordikasvu pidurdamine, mis muuhulgas viitab vajadusele jätkuvalt ja järjepidevalt tegeleda ekspordivõimekuse arendamise ning innovatsioonide ja innovaatiliste tegevuste toetamisega.

- 3.2.102. Ettevõtluse tugevdamiseks on vajalik kompetentsikeskuste arendamine. Siinkohal on oluline toetamisel lähtuda läbimõeldud strateegilisest planeerimisest, et suunata ressursid optimaalselt nende tegevuste arendamiseks, mis komplektina soodustavad riiklike prioriteetsete valdkondade arengut ning aitavad kaasa piirkondade tasakaalustatud arengule.
- 3.2.103. Oluline on linnaliste piirkondade jätkuv arendamine. Praegusega võrreldes tuleb rohkem tähelepanu pöörata linnatranspordi arengule ja läbimõeldud linnaplaneerimisele.
- 3.2.104. Inimressursi arendamise osas on kindlasti tarvis tähelepanu pöörata hõivega seotud probleemidele. Näiteks on vajalik rakendada töölesaamist toetavaid hoolekande- ja muid meetmeid (sh erivajadustega inimeste meetmed, ümberõpe töötutele, vanemaealiste tööhõive toetamine, eritähelepanu koolist välja kukkunud noortele, kellel õpimotivatsiooni ei ole jne) ja ettevõtluskoolitusi. Töötute puhul on oluline jätkata kutsealase ümberõppe toetamisega, lähtudes tööjõupuudusest erinevates valdkondades. Tööeluga seotult on oluline toetada töötervishoiule suunatud tegevusi, mis ennetaksid kutsehaiguste teket ja töövõime kaotust.
- 3.2.105. Samuti on oluline riigi jaoks strateegiliselt vajalike valdkondade toetamine (nt valdkondlikud riiklikud T&A programmid), tippteaduse toetamine (nt tippkeskused, tippteadlaste grantid) ning rakenduslike suunitlusega teadusuuringute toetamine (nt teadusasutuste ja ettevõtete koostöö soodustamine, sh ühised rakendusuuringud). Toetuse mõju suurendamiseks tuleks seda anda suuremate nõ plok-grantidena (nt doktoriõppe arendamine, TA infrastruktuuri arendamine ja ülalpidamine jne), mis võimaldaksid korraga rahastada kõiki eesmärgi täitmiseks vajalikke tegevusi. T&A tegevused vajavad toetamist näiteks energeetikas, kuna nii suuri ettevõtteid, mis suudaksid iseseisvalt seda arendada, Eestis ei ole. Viimase aja arengute valguses on vajalik, et ka Eesti teadlased ja T&A asutused osaleksid põlevkiviõli tootmise ja väärimise tehnoloogiate arendamises. See tähendab, et vastavate teadusteemade T&A asutuste personali ja ka tehniline tase tuleb toetuste najal tõsta tasemele, kus nende teenused oleksid ettevõtete jaoks atraktiivsed.
- 3.2.106. Oluline on nõutavate teenuste pakkumise ja kvaliteedi järjepidev tõstmine. See puudutab kõiki pakutavaid teenuseid: tervishoiu hoolekandeteenuseid, ettevõtluse arendusteenuseid, tööturu tööturule naasmist toetavaid teenuseid jne. Käesoleval programiperioodil on sellega edukalt algust tehtud ning jätkamine on kindlasti vajalik. Sellest ja muudest jätkusuutlikkusega seotud aspektidest tulenevalt on kindlasti oluline inimkapitali parendamine läbi koolituste, uurimisgruppide loomise ja mobiilsuse soodustamise. Kutse- ja kõrghariduse kvaliteedi järjepidev tõstmine, kvalifitseeritud tööjõunõudlust arvestades vajalike spetsialistide koolitamine ja määratletud suundades T&A tegevuste toetamine mõjutab positiivselt nii üldist majanduse kui ka konkreetsete valdkondade arengut. Näiteks on vajalik jätkuvalt toetada doktoriõpet ja senisega võrreldes suurendada välisteadlaste ja -doktorantide (lisaks ka järel doktorite) kaasamist ja Eestist toomist, kuna seekaudu on võimalik tagada paljude valdkondade jätkusuutlikkus nii teaduses kui kõrghariduses.
- 3.2.107. Võimalikult adekvaatsete otsuste tegemine eeldab paljudes valdkondades uuringute läbiviimist, mille eesmärgiks on vajaliku informatsiooni hankimine ning arengutrendide selgitamine. Täiendavalt on kogemuste ja oskuste omandamiseks vajalik osalemine

rahvusvahelistes projektides, kuna need annavad teadmisi teistes riikides rakendatud süsteemide kohta.

- 3.2.108. Haldusvõimekuse suurendamise aspektist on oluline pöörata tähelepanu hoolekandesektorile, sh sektori juhtimiskvaliteedile (nii üldiselt kui ka kulujuhtimise ja finantsanalüüsi tasandil) ning valdkonna töötajate ja juhtide kompetentsi tõstmisele ja ühtlustamisele riigis. Hoolekandesektoris on lisaks vajalik arvestada tekkinud ja tekkida võivate disproportsioonidega. Näiteks erasektorist teenuse ostmisel on teatud juhtudel konkurents olematu, kuna teenusepakkuja on sisuliselt piirkondlik monopol. Teiseks on teenuste pakkumine ja rahastamine disproportsioonis, kuna majanduskriisi tõttu on üldhooldekodudes tekkinud püsivalt kasutamata kohad (samas on ka piirkondi, näiteks Tallinn, kus nõudlus ületab märgatavalt pakkumist). Kolmandaks on disproportsioonid teenuste kompleksi eri lülide vahel – näiteks rehabilitatsiooniteenuste osutamisel on rehabilitatsiooniplaanide koostamise „võimsus“ märksa suurem kui koostatud plaanide järgi (planeeritud mahus) teenuste osutamine. Neljandaks esineb disproportsioone ühe kliendigrupi jaoks „lihtsamate“ ja „keerukamate“ teenuste osutamisel. Näiteks eakatele tavalise hoolduse pakkumisel on mõningane turupiirang (maksevõimelisi eakaid ei ole palju), kuid üldjuhul pole teenusepakkujatele seatud kvalifikatsiooni- või muid taolisi piiranguid. Keerukamale kliendisegmendile (näiteks dementsed eakad hooldusevajajad) heatasemelise teenuse pakkumist raskendab vastava kvalifikatsiooniga spetsialistide nappus. Samas tekib spetsialistide arvu kasvu ja seeläbi teenuse osutamise võime suurenemise olukorras omakorda maksevõimelise nõudluse küsimus (spetsialiseeritum teenus on tavalisest hooldusteenusest kallim).
- 3.2.109. Tähtis on toetada tervislike valikute ja eluviiside soodustamist, sh kohalike omavalitsuste tasandil. Samuti tuleb jätkata Eesti elanike harimist ja teavitamist erinevates valdkondades. See on väga vajalik näiteks energiamajanduses, kuna mitmed elanikke otseselt puudutavad arendused on algusjärgus (*smart grid*, mikroenergeetika, elektritransport jne).
- 3.2.110. Jätkata tuleb erinevate auditite läbiviimise toetamist. Näiteks on see vajalik energiamajanduse valdkonnas, kus auditite tegemist tuleks laiendada ka tootmisprotsessidele, kuna ettevõtted ei vaata väga pikas perspektiivis ettepoole ja arendamine toimub pigem kasumi suurendamise või turuosa hoidmise eesmärgil. Kuna investeerimine energiasäästu võib seega jääda huvi või vahendite puuduse taha, siis on üldriiklikust huvist lähtuvalt selle toetamine põhjendatud.
- 3.2.111. Samas tuleb jätkata ka nõ kõvade tegevuste rahastamisega. Näiteks Eesti energiavarustuskindluse seisukohalt tuleks järgmisel programmiperioodil suurendada vahendite suunamist regionaalsetesse ühenduste tugevdamisse. Energiaturu arendamise (varustuskindluse läbi toimivate turgude) ja Balti riikide kui isoleeritud energiasaare ühendamise seisukohalt on Eesti jaoks lähikümneni prioriteetideks gaasituru arendamine, Põhja-Balti elektrituru arendamine ja Kesk-Euroopa energiasüsteemiga liitumine. Kõik need suunad eeldavad suurte investeeringute tegemist infrastruktuuri. Samuti peaks jätkuma taastuvenergiaallikate laialdasema kasutamise toetamine (sh biogaas, sest biogaasita taastuvate transpordikütuste sihte ei saavutata), kuid seda tuleks senisest rohkem diferentseerida ja analüüsida erinevate allikate kasutamine kõrvalmõjusid (hajutatus, tööhõive, keskkonnamõjud jms). Ka peaks jätkama renoveerimislaenu pakkumist, sest see toob energiasäästuga rahalist kokkuhoidu ning ühtlasi parandab elutingimusi

ja tõstab kinnisvara väärtust. Toetatavaid tegevusi on vajalik vaadata koos heitmekvoodi müügist ja jaotamisest tekkivate lisavahenditega.

- 3.2.112. Samuti on vajalik jätkata haiglate infrastruktuuri arendamist halduskulude optimeerimise eesmärgil ja haiglate võrgustiku korrastamise eesmärgil. Sama kehtib hoolekandeasutuste ning õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri puhul, kuid kõige sellega peab kaasnema inimressursi arendamine ja tööjõuvajadusega arvestamine, et tagada kompetentse personali olemasolu. Samuti on oluline panustada teenuste rahastamisse, et neid oleks võimalik pakkuda vajalikul määral (näiteks pakutakse ääremaa del vajadusega võrreldes vähem koduõendusteenust).
- 3.2.113. Struktuurivahenditest on tehtud suuri investeeringuid infrastruktuuri arendamiseks näiteks transpordi valdkonnas, kuid eesmärkide saavutamine eeldab, et lisaks sellele oleks toetav raamistik sobiva ühistranspordivõrgustiku näol. Praegusel hetkel on sellega suuri probleeme, kuna hõreasustusega piirkondades on ühistranspordi omahind väga kõrge, mistõttu on ka sõidugraafikud sellistes kohtades hõredad. Sellest tulenevalt on vajalik ühistranspordi arendamine potentsiaalsete tarbijate vajaduste paremaks rahuldamiseks (silmas pidades eelkõige ajagraafikut ning hinda ja tasuvust): keskkonnasäästlikumate transpordiliikide kasutuselevõtt, komplekslahenduste toetamine, Eesti maapiirkondade spetsiifikat arvestavate unikaalsete lahenduste juurutamine.
- 3.2.114. Oluline on jätkata strateegiliste transpordiprojektide rahastamist, et juba alustatud teedevõrgu objektid lõpetada ja uusi lisada (näiteks Rail Baltica, erinevad transporditerminalid jne – konkreetne vajalike objektide nimekiri peab valmima riigi tasandi ja KOV-ide koostöös ning tuginema transpordi arengukavadest ja piirkondade arengustrateegiatest lähtuvatele analüüsidele), kuid arvestades senisest veelgi olulisemal määral liiklusohutuse ja keskkonnanõudeid. Samuti on vajalik Eesti tugevam ühendamine teiste Euroopa riikidega maismaaühendusi kasutades (eeskätt raudteevõrgu osas) ja ühistranspordi jätkuv uuendamine (näiteks veeremi kaasajastamine jms). Lisaks ühistranspordile tuleb panustada rahvusvahelisi kaubavedusid teenindavate infrastruktuuriobjektide arendamisse.
- 3.2.115. Regionaalsel tasandil on oluline soodustada kohalike omavalitsuste omavahelist koostööd ning koostööd erasektoriga ja tagada dubleerimise vältimine kohaliku tasandi objektide osas riiklikul tasandil seatud läbimõeldud strateegiliste eesmärkide valguses. Seda on võimalik teha näiteks regionaalse ja kohaliku tasandi transpordiinfrastruktuuri (sh kaubavedude jaoks) väljaarendamise (nt regionaalsete sadamate ja lennuväljade arendamine ühistel kokkulepetel põhinevate kavade alusel, asulate ümbersõidud) raames, samuti tehes tihedat koostööd raudtee, bussiliinide ja autotranspordi komplekssete lahenduste väljatöötamiseks. Seejuures on vajalik kooskõla regionaalpoliitiliste meetmete ja vastavate toetustega, et vältida alakasutatud transpordiobjektide ja -süsteemide rajamist.

Soovitused

- 3.2.116. Jätkusuutlikkuse aspektist on tänase süsteemi keskseteks probleemideks riigi tasandi strateegilise lähenemise puudumine struktuurivahendite kasutamisel ning KOV-ide vähene koostöö, millel on pikemalt peatunud välismõjude peatükis.

- 3.2.117. Nagu viidatud indikaatorite süsteemi probleemide peatükis, möödavad täna indikaatorid paljuski lühi-, kuid mitte pikemaajalisi mõjusid. Sellest tulenevalt on vaja uuel struktuurivahendite perioodil rohkem tähelepanu *toetatud tegevuste pikemaajalist mõju mõõtvate indikaatorite juurutamisele* (näiteks infrastruktuuri kasutajate arv 5 aastat pärast valmimist). Vältimaks liigset halduskoormust pikemaajaliste mõjude hindamiseks, tuleks juurutada praktika, et toetuse saamise kohustuslikuks tingimuseks on kindlaksmääratud ajaperioodi möödudes (ajaperiood peaks varieeruma olenevalt tegevuse sisust) esitada rakendusüksusele ülevaade rahastatud tegevuse pikemaajalise mõju kohta, mõõdetuna jätkusuutlikkuse hindamiseks kasutatavate kriteeriumide kaudu.
- 3.2.118. Dokumentide analüüs viitab, et teatud määral tehakse mõjude hindamise järeelseiret ka täna või vähemasti on kohustus seda teha. Tuues vaid ühe näite, programmi „Keskne koolitus 2010-2011“ dokumendid sisaldub nõue, et programmi raames kavandatud koolitus- ja arendustegevuste mõju hindamist teenistujale või töötajale, tema tööülesannete täitmisele asutuses ja koolituse tulemusel tekkinud muutuste mõju asutuse põhitegevusele hindab koolitusürituse läbinud osaleja vahetu juht ja/või vastava valdkonna spetsialist asutuses. Samas selle teostamise üle rakendusüksus täna sisulist kontrolli ellu ei vii. Kuivõrd andmeid järeelseire kohta keskselt ei koondata, ei ole täna selget ülevaate, millises mahus ja aspektides seda tehakse ning strateegilise planeerimise aspektist on kasutegur vähene.
- 3.2.119. Täna puudub informatsioon varasematel programmperioodidel toetatud tegevuste taseme ja mõju jätkusuutlikkuse kohta, kuigi sellest oleks oluline abi uue programmperioodi tegevuste planeerimisel. Seega on jätkusuutlikkuse hindamine vajalik edasiste perioodide vahendite paigutuse efektiivseks planeerimiseks.
- 3.2.120. Positiivne on see, et järeelseire on muutumas üha olulisemaks, näiteks EAS on vastu võtnud otsuse laiendada järeelseiret lähiaastatel kõikidele meetmetele, kuni selle aastani tehti seda regulaarselt vaid stardi- ja kasvutoetuse puhul. Samas on seal, kus järeelseiret tehakse, selle fookuses peamiselt finants-, aga mitte sisuline kontroll. Sisuline järeelseire peaks muutuma struktuurivahendite regulaarseks osaks, mida koordineerivad rakendusasutused (vt ptk „Rakendussüsteemi hindamine“ lõigud 3.3.31-3.3.45).

III.III Rakendussüsteemi hindamine

Kas praegune rakendussüsteem on toimiv ja efektiivne?

Metoodika

3.3.1. Käesolevas alapeatükis esitatakse analüüsitulemused ning järeldused rakendussüsteemi toimivuse kohta. Hindamistegevused kokku annavad rakendussüsteemile 360-kraadise tagasiside. Esimese sammuna defineeriti rakendussüsteemi toimivus ja efektiivsus kahe suutlikkuse näitaja alusel:

- *Kvaliteet* – Kui hästi täidetakse süsteemi kõiki funktsioone?
- *Kiirus* – Millised on süsteemi pidurdavad tegurid ning millised on kõige kiiremad ja kõige aeglasemad protsessid?

3.3.2. Seejärel küsiti nimetatud suutlikkuse näitajate põhjal rakendussüsteemi töötajate ning toetuse saajate ja toetust mitte saanud taotlejate hinnangut kahel tasandil: rakendussüsteemi funktsioonide täitmisele ning rakendussüsteemi asutustele, kellega rohkem kokku puututakse. Seda tehti kahe veebiküsitluse abil. Toimivuse ja efektiivsuse kontseptsioone operatsionaliseeriti hindamise käigus laias laastus alljärgnevalt:

- *Tasandite arv* (kas on mõistlik, kas neid peaks rohkem või vähem olema?);
- *Rollide jaotus* / vastutuste jaotus (kas on mõistlik, kas on palju kattuvust²⁹, kas põhiprotsesside ülesehitus on loogiline ja selge kõikidele osapooltele?);
- Rakendussüsteemi osapoolte *koostöö ja kommunikatsioon* (kuidas toimib?);
- Rakendussüsteemi *inimressursid* (kas inimesi on piisavalt, kas ressursid on õigesti jaotunud, milline on inimeste teadmiste, oskuste ja kogemuste pagas ehk kvaliteet?);
- *Infosüsteemid* (kas toimivad, kas on aktuaalsed?).

3.3.3. Paralleelselt veebiküsitluste läbiviimisega intervjueriti üldisel tasandil KA, MA, AA ning JM-ide keskastmejuhte (kokku 7 süvaintervjuud) ning RA-de ja RÜ-de esindajaid (kokku 4 grupiintervjuud), tuvastamaks rakendussüsteemi peamised nõrkused. Veebiküsitluste ja üldise tasandi intervjuude tulemused omavahel kombineerituna aitasid hindajatel analüüsi fokuseerida. Olles tuvastanud süsteemi teravaimad kitsaskohad funktsioonide osas (seire, SFOS), viidi nendel teemadel läbi spetsiifilised süvaintervjuud (kokku 3) rakendussüsteemis, et mõista paremini esinevaid probleeme ning leida nende põhjused. Intervjuude tulemusi täiendati spetsiifilise dokumendianalüüsi (nt juhendid, õigusaktid, protseduurid) tulemustega, et jõuda asjakohaste järelduste ning praktiliste soovituseni.

3.3.4. Hindamise viimases (järelduste tegemise ja soovitude sõnastamise) faasis viidi läbi nõ visiooniseminar kõigile intervjueritutele, kus osalejad tõid välja ettepanekuid uue programmiperioodi rakendussüsteemi ülesehitamiseks. Ettepanekute argumenteerimise raames selgusid ka rakendussüsteemi kitsaskohad, mille lahendamiseks samuti ettepanekuid tehti.

²⁹ Kattuvuse all mõistame seda, et ühe ülesande täitmine on jagatud mitme erineva rakendussüsteemi üksuse vahel, ka siis, kui iga rakendussüsteemi osa vaatab ülesannet oma kompetentsist lähtuvalt (tööjaotus) ning sealjuures vastutab üks konkreetne rakendussüsteemi üksus. Lisaks täidetakse mõnd ülesannet n-ö kaskaadis, seega võib mõnel juhul vastutus olla ka mitmel üksusel.

Rakendussüsteemi struktuur

3.3.5. Asutuste arv, kes vastutavad ühe või mitme rakendussüsteemi ülesande eest, on suhteliselt suur võrreldes rakendussüsteemis töötavate inimeste arvuga. *Keskmine administratsiooni töötajate arv ühe SV rakendussüsteemi asutuse kohta on üsna väike - 18,9 FTE-d* (võttes maha kolm kõige suuremat RÜ-d, on keskmiseks suuruseks isegi 10,7 FTE-d). Kokku on näiteks *77 SV rakendamise tegelevat osakonda 16-s organisatsioonis*, mis kõik vähemalt ühte ülesannet täidavad³⁰. See tähendab, et keskmiselt on ühes osakonnas tööl vaid 4,6 SV-ga tegelevat inimest. Antud kontekstis aga mõjutab juba ühe inimese vahetumine tugevalt selle osakonna SV ülesannete täitmise kvaliteeti ja kiirust, muutes süsteemi hapraks. Ka on töökoormus spetsiifiliste SV ülesannete täitmisel kõikumav sellises osakonnas, kus vastavate ülesannetega tegeleb vähe inimesi, võrreldes osakonnaga, kus ülesandeid suuremas tiimis täidetakse. Seega teeb ülesannete hajutamine paljude asutuste ja osakondade vahel (nagu näitavad eelnimetatud keskmised numbrid) rakendussüsteemi õhukeseks. Ülesannete hajumist SV rakendussüsteemis näitab piltlikult Lisa 6.

3.3.6. Hindamise käigus kaardistati kõikidele tasanditele pandud ülesanded lähtuvalt mitmetest õigusaktidest ja süsteemikirjeldustest³¹. Kõikide läbivaadatud dokumentide peale kokku on toodud välja 148 detailset ülesannet, mis hindamise käigus grupeeriti lähtuvalt ülesannete sisust kaheksaks kategooriaks (vt Tabel 3.3.1). Iga detailse ülesande kohta toodi välja, millisele asutusele see ülesanne on määratud. Tabelist selgub, et mõnes kategoorias on palju rohkem detailseid ülesandeid määratud kui teistes. Nii on näiteks kõige enam ülesandeid kategooriates "teavituse ja aruandlus" (34) ning "järelvalve ja kontroll" (26). Tabelis toodud protsendid näitavad iga kategooria kohta, kui suur osa ülesannetest on määratud erinevate asutuste täita. Nii on näiteks 78% strateegia ja planeerimisega seotud ülesannetest (ühesast seitse) pandud RA-dele. Tabelist selgub, et osad ülesandeid täidavad mitme tasandi asutused koos, sealjuures on osade ülesandekategooriate puhul on sama ülesannet täitvate asutuste arv keskmiselt suurem kui teiste puhul. Näiteks on finantsjuhtimisega seotud ülesanded väga selgelt määratud. Kokku tegeleb finantsjuhtimise ülesannetega ainult kaks taset: MA ja RÜ. Samas tegelevad auditi, teavituse, aruandluse ning koordineerimise ülesannetega väga mitmete tasandite asutused. Kokku 94 detailse ülesande puhul (ehk ligi kaks kolmandikku) on nende täitmise eest vastutajaks üks konkreetne asutus või osakond. Kuuendiku ülesannete puhul vastutavad nende eest kaks erinevat taset või asutust samal ajal ning viimase kuuendiku puhul kolm või rohkem taset või asutust samal ajal.

³⁰ Ei sisalda neid osakondi, mis täidavad (ainult) toetuse saaja ülesandeid. Nendes asutustes, mis täidavad SV rakendamise seotud ülesandeid, on 13 toetuse saajat osakonda.

³¹ Süsteemi disaini ja ülesannete analüüsi aluseks olid järgnevad õigusaktid ja dokumendid: Juhtimis- ja kontrollsüsteemide kirjeldus (JKK), Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus (STS), Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse andmist korraldavate asutuste akrediteerimise tingimused ja kord, Struktuuritoetuse andmisest ja kasutamisest teavitamise, selle avalikustamise ning toetusest rahastatud objektide tähistamise ja Euroopa Liidu osalusele viitamise tingimused ning kord, Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seire ja hindamise ning seirekomisjoni moodustamise kord, Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord, Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse ja omafinantseeringu auditi tegemise ning struktuuritoetuse kasutamise lõpetamise ja osalise lõpetamise deklaratsiooni esitamise kord, Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse kasutamise ja väljamaksmise aruannete esitamise tähtajad ja kord ning aruannete vormid, Struktuuritoetuse riikliku registri pidamise põhimäärus, Struktuuritoetuse riikliku registri kasutamise tingimused ja kord.

Tabel 3.3.1 – Detailsete ülesannete vastutuste jaotus³²

Vastutuste jaotused	Arv	Korraldusasutus (KA)					JM	RAAd	RÜd	MA	AA	SiA	SK	REO	Üksuste arv
		RSO	VFO	REKS	EMA	Üldine									
STRATEEGIA JA PLANEERIMINE	9	44%	33%	0%	0%	0%	22%	78%	33%	11%	0%	0%	0%	11%	7
TOETUSE ANDMINE JA KASUTAMINE	17	0%	41%	0%	0%	0%	6%	76%	59%	0%	0%	0%	6%	0%	6
TEAVITUS JA ARUANGLUS	34	0%	15%	6%	9%	35%	9%	29%	29%	9%	3%	0%	0%	0%	10
JÄRELEVALVE JA KONTROLL	26	0%	62%	0%	0%	4%	0%	19%	31%	27%	4%	0%	0%	0%	6
KOORDINEERIMINE	18	22%	78%	22%	22%	17%	33%	28%	6%	11%	0%	0%	0%	0%	9
FINANTSJUHTIMINE	10	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	30%	70%	0%	0%	0%	0%	2
SEIRE, HINDAMINE JA ANALÜÜS	20	0%	15%	35%	5%	15%	25%	60%	30%	0%	0%	0%	0%	0%	8
AUDIT	14	7%	43%	7%	7%	7%	0%	7%	7%	7%	50%	21%	0%	7%	11
<i>Kokku detailseid ülesandeid</i>	148														

3.3.7. *Hindajad leiavad, et SV erinevate funktsioonide lahti kirjutamine detailseteks ülesanneteks JKK ja erinevate määruste raames on vajalik ja ka kõik individuaalsed ülesanded on asjakohased. Siiski toob nende jagamine mitme asutuse või tasandi vahel endaga kaasa suurema vajaduse koordineerimise, kooskõlastamise, kontrolli ja aruandluse järele.* Ülesannete laiali jagamine on omakorda tingitud käesoleva programmiperioodi ettevalmistamisel tehtud otsusest KA poolt rohkem ülesandeid teistele asutustele delegeerida. Suurem delegeeritud ülesannete hulk on aga mitmete SV osapoolte jaoks tööjaotust ebaselgemaks muutnud. Selgusetust vastutuste osas kinnitavad ka hindamise raames läbi viidud administratsiooni küsitlusele vastamisel kasutatud ütlused nagu "ma ei tea, kelle poole pöörduda" ja "ei tea, kes aitab selle probleemi lahendamisel". Intervjuudest tuli välja et RÜ-d (ja vähemal määral RA-d) peavad paljud praktilised probleemid erinevate protseduuride ja seatud reeglite rakendamisel ise lahendada, leidmata sellekohast tuge kõrgemalt tasandilt. Kuna nii SV-d rakendavate asutuste kui ka ülesannete arv on väga suur ning neid ülesandeid täidavad mitmel juhul mitu asutust koos, siis leiavad ka hindajad, et praktikas võib olla raske leida õige osakond või inimene, kellele oma küsimused esitada või kellega otsused kooskõlastada. Piltlikult öeldes võib see viia olukorrani, kus teatud küsimused ja otsust vajavad teemad saadetakse ringiga tagasi esialgse küsija juurde.

3.3.8. Märkimist väärrib ka, et administratsiooni töötajate seas esineb segadust Rahandusministeeriumi sisemises tööjaotuses SV-d rakendavate osakondade puhul. Kui MA, AA ja KA erinevate ülesannete osas esines hindamise raames läbiviidud küsitluse põhjal segadust ainult mõne vastaja puhul, siis juba oluliselt rohkem osapooli ei saa aru KA sisemisest struktuurist³³ ning

³² Tabel kajastab ülesannete jaotust vastavalt analüüsitud õigusaktidele ja süsteemikirjeldustele. Kasutatud on järgnevaid lühendeid: RSO = RM Riigi rahanduse ja strateegia osakond, VFO = Euroopa Liidu struktuurivahendite ja välisvahendite osakond, REKS = RM Riigieelarve koordinaatsiooni ja seire osakond, EMA = RM Eelarvestamise meetodika ja arenduste osakond, Üldine = Korraldusasutus (juhul, kui dokumendis ei ole täpset osakonda määratud), JM = Juhtministeerium, RAAd = Rakendusasutused, RÜd = Rakendusüksused, MA = Makseasutus (RM Euroopa Liidu maksete osakond), AA = Auditeeriv asutus (RM Finantskontrolli osakond), SiA = SV ministeeriumide siseauditi osakonnad, SK = seirekomisjonid, REO = RM Riigieelarve osakond.

³³ SV juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse järgi täidab KA funktsioone 4 osakonda: Riigi rahanduse analüüsi ja strateegia osakond (RSO), Euroopa Liidu struktuurivahendite ja välisvahendite osakond (VFO), Riigieelarve koordinaatsiooni ja seire osakond (REKS) ja Eelarvestamise meetodika ja arenduste osakond (EMA). Ülesannete analüüsis on selguse huvides toodud eraldi välja KA ja selle osakondade ülesanded, nagu need on esitatud

paljude jaoks on ebaselge, millise osakonna poole pöörduda nt SFOS-i, seirearuandluse või kommunikatsiooniga seotud küsimustega.

3.3.9. Hindamise käigus analüüsiti teemat lähemalt ning leiti, et paljude SV rakendussüsteemi töötajate teadmatus selles osas, milline asutus KA-s millise ülesande eest vastutab, on põhjendatud. Vastutuste jaotuse analüüs näitab, et *KA erinevate osakondade vahel esineb mõningane ülesannete kattuvus*, mis tuleneb osaliselt juba nelja osakonna (RSO, VFO, REKS, EMA) põhimäärustest. Näiteks tegelevad põhimääruste järgi nii RSO kui VFO toetuse andmise korraldamise ning toetuse alusdokumentide muutmisega. Küll on kattuvust vähem detailsemate ülesannete tasemel, kuna RSO keskendub peamiselt strateegilistele ja meetme määrustega seotud küsimustele ning VFO pigem rakendussüsteemile. Lisaks on VFO ja REKS-i vahel üldisel tasandil teatud kattuvust, kuna mõlemad tegelevad kontrolliga EL-i toetuste kasutamise üle, ehkki ka siin võib eristada sisulist (REKS) ja süsteemipõhist (VFO) kontrolli. RSO ja EMA tegevused kattuvad Eesti seisukohtade ettevalmistamisel EL-i ühtekuuluvuspoliitika kujundamiseks, kuid see kattuvus omab väikest mõju praeguse rakendussüsteemi toimimisele.

3.3.10. Detailsete ülesannete lähemast analüüsist selgub samuti, et KA osakondade vahel esineb teatud kattuvust vastutuse osas. Kokku 148-st analüüsitud rakendussüsteemi ülesandest tegeleb KA 75-ga (ehk 51% kõikidest ülesannetest), millest 9 on RSO ülesanded, 54 VFO ülesanded, 14 REKS-i ülesanded ning 9 EMA ülesanded. Nendest 75-st 8 ülesande puhul täitjad kattuvad, kõige enam „Koordineerimise“ kategoorias:

- Meetmete vastavuse kontroll rakenduskavade ja RSKS-ga (VFO, RSO);
- Finantsprogressi jälgimine ja VV-le aruandmine (VFO, REKS);
- Meetmeülesannete õigusaktide väljatöötamine ja muutmine (kõik osakonnad);
- Juhendmaterjalid RA-dele ja RÜ-dele (kõik osakonnad);
- RA-de ja RÜ-de teavitamine/juhendamine/kursis hoidmine (kõik osakonnad);
- Administratsiooni asutuste vastastikune nõustamine meetmete rakendamisel (RSO, VFO, REKS);
- Seirefunktsiooni koordineerimine (VFO, REKS);
- Auditite järeltegevuste rakendamine ja sellest aru andmine (kõik osakonnad).

3.3.11. Kuigi kattuvuse ulatus on suhteliselt väike (vaid ca 10% KA ülesannetest), võib see praktikas siiski negatiivselt mõjutada ülesannete efektiivsust ja ka kvaliteeti. Kõige selgem näide on seire, mille raames REKS vastutab RA-de ja JM-ide seiretegevuste koordineerimise eest ning RSO vajab seiretulemusi mh analüüside läbiviimiseks ja vajaduste hindamiseks meetme määruste muudatuste järele. Kuigi hindamise käigus ei ole tuvastatud probleeme seireinformatsiooni liikuvusega kahe mainitud osakonna vahel, tuleb siiski välja tuua, et nendevaheline suhtlus informatsiooni saamiseks ja andmiseks võtab rohkem aega võrreldes olukorraga, kus RSO suhtleks otse RA-dega. Lisaks esineb ka teatud infomüra, kui REKS peab RA-dega suheldes interpreteerima RSO infovajadusi. Tulemuseks on see, et seirearuanded ei sisalda RSO jaoks piisavalt informatsiooni selleks, et hinnata meetmete muutmise vajadusi.

analüüsitud õigusaktides ja dokumentides. Samas ei ole loetud seda ülesande täitmiseks mitme asutuse poolt, kui sama ülesanne on esitletud KA ning ühe tema osakonna ülesandena erinevates dokumentides.

- 3.3.12. Eelnevast tulenevalt tuleks vähendada KA ülesannetega tegelevate osakondade arvu. KA ülesanded jagunevad kahe sisuliselt erineva põhirolli vahel: strateegiline (rakenduskavade koostamine ja muutmine, meetmete planeerimisse ja muutmisse sisendi andmine, seire, hindamine, uuringud ja analüüsid) ja rakenduslik (järelevalve, õigusaktid, SFOS, kommunikatsioon). Seega on optimaalne osakondade arv kaks.
- 3.3.13. Rakendussüsteemi tasemel on ülesannete kattuvuse tagajärjeks ressursside ebaefektiivne kasutamine. Kuigi süsteemis kasutatavad ressursid kokku ei ole väga mahukad rahaliselt ega ka töötajate arvu poolest (vt rakendussüsteemi maksumuse analüüsi samas peatükis allpool), tekitavad lisakoormust vajalikud kooskõlastamised jagatud ülesannete tõttu. Lisaks tingib asutuste ja (jagatud ning delegeeritud) ülesannete paljusus vajaduse koordineerimise, järelevalve ja kontrolli järele. Nii teostab KA järelevalvet kogu süsteemi üle (sh ainsana JM/RA-de üle), JM/RA-d teostavad järelevalvet RÜ-de üle ja RÜ-d omakorda toetuse saajate üle. Kokku *kasutatakse erinevate järelevalvega seotud tegevuste (KA järelevalve süsteemi üle, RA järelevalve RÜ üle, RÜ järelevalve TS üle, paikvaatlused) peale 12% rakendussüsteemi ressurssidest* (vt joonis 3.3.2 maksumuse alapeatükis). Ka tabelist 3.3.1 selgub, et suur osa ülesannetest on koordineerimise ja kontrolli iseloomuga: *kokku 108 detailset ülesannet (ehk 73% kõikidest ülesannetest) on seotud vastastikuse aruandluse, järelevalve, auditeerimise ja koordineerimisega*. Kokku ligi 50% rakendussüsteemi ressurssidest (vt joonis 3.3.2 maksumuse alapeatükis) on seotud aruandluse ja kontrolliga. Kuigi nende funktsioonide täitmine on SV kontekstis äärmiselt oluline, on see osakaal liiga suur, eriti arvestades seda, et arvutuses ei kajastu koordineerimist (mis on maksumuse analüüsis kajastatud kategoorias "juhtimine"). Peamine oht sellise ressursside jaotuse juures on see, et sisuliste funktsioonide (planeerimine, toetuse andmine ja kasutamine, analüüs, seire ja hindamine) jaoks jääb liiga vähe aega.
- 3.3.14. Laiaulatuslik delegeerimine, kombineeritud ülesannete täitmine ja vastastikune kontrollimine ei soodusta vastutuse võtmist individuaalsete töötajate poolt. Eksisteerib oht, et selle tulemusena *kaldutakse kaitsma ja põhjendama enda otsuseid teiste asutuste antud kinnituste või nende üle tehtud kontrollide põhjal*. Ka hindamise käigus läbiviidud administratsiooni küsitluses osalenud töötajad leidsid, et paljud rakendussüsteemi osalised püüavad minimeerida oma vastutust ja sellega kaasnevaid riske. See põhjustab aga täiendavaid nõuded ja suuremat töökoormust madalamatel tasemetel. Nii võivad nt toetuse saajate (ja RÜ-de) juures läbi viia kohapealseid kontrollid nii KA, RA, MA kui ka RÜ. Lisaks kohapealsetele kontrollidele viiakse AA poolt läbi ka projektiauditeid (TS-de juures) ja süsteemiauditeid (mh RÜ-de juures).
- 3.3.15. Hindajad leiavad, et eeltoodud kitsaskohtade lahendamiseks tuleb ümber jaotada ressursse selleks, et väheneks koordineerimise, kooskõlastamise, kontrolli ja aruandluse vajadus ning asutused saaksid tegeleda rohkem sisuliste ülesannetega (nt seire ja meetmete muutmine). *Perioodi 2007-2013 struktuurivahendite rakendussüsteemi lihtsustamiseks on juba olulisi samme ette võetud*: 2010. a jõustusid Euroopa tasandil muudatused õigusaktides, mis vähendavad liikmesriikide ja toetuse saajate halduskoormust struktuurivahendite kasutamisel. Nendest tulenevalt on ka Eestis olulisi muudatusi tehtud. Lihtsustatud on projektist tulu teenimise korda, mille tulemusena vabastati paljud projektid väga ulatuslikust finantsanalüüsi kohustusest. Toetuse saajatele võimaldatakse nüüd ka senisest ulatuslikumaid ettemakseid. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtted peavad toetusest soetatud vara sihtotstarbeliselt kasutama ja säilitama nüüd senise viie aasta asemel kolm aastat alates projekti lõppemisest ning säilitamisele ei kuulu enam kogu toetusest soetatud vara. Lisaks on tõstetud keskkonnasektori suurprojektide piirmäär

25 miljonilt eurolt 50 miljoni euroni. Muudetud on ka kulude hüvitamise põhimõtteid – loodud on võimalus hüvitada kulusid lihtsustatud korras, ilma kuludokumendi põhise tõenduseta ehk täpsemalt ühtse määra, standardiseeritud ühikuhindade ja kindlasummaliste maksete alusel. *Lisaks nimetatud sammudele tuleks aga lihtsustada ka rakendussüsteemi struktuuri.* Selleks *soovitavad* hindajad vähendada rakendussüsteemi tasandeid ja asutuste arvu ning tsentraliseerida ülesandeid (vt ptk IV soovituste tabelit), mille tulemusena väheneb kattuvus erinevate asutuste ülesannete ja vastutuste vahel. Alljärgnev analüüs käsitleb võimalusi selle saavutamiseks.

Juhtministeeriumide tasand

3.3.16. Üldiselt võib läbiviidud analüüsi põhjal väita, et JM-de olemasolu uuel programmiperioodil ei ole põhjendatud. Läbiviidud intervjuudest ja töögruppidest tuli selgelt välja, et erinevatel osapooltel, sh ministeeriumitel, kus asuvad nii RA kui ka JM, on sisuliselt keeruline eristada JM-i ülesandeid RA ülesannetest. See tähendab seda, et JM-i ülesandeid küll täidetakse, kuid tegemist on formaalse jaotusega JM vs RA, mida ei peeta vajalikuks. Eeltoodud asjaolu toetab ka administratsiooni maksumusega seotud kuluinfo: kolmes ministeeriumis töötab struktuurivahenditega kokku 67.8 FTE-d, kellest ainult 4,3 FTE-d ehk 6,34% on seotud JM-i funktsioonidega (vt Tabel 3.3.2).

Tabel 3.3.2 - Juhtministeeriumi funktsioonide osakaal struktuurivahenditega seotud FTE-des

Ministeerium	FTE JM	FTE kokku	JM osakaal kogu FTE-s
HTM	2,2	25,7	8,56%
MKM	0,8	28,1	2,85%
KKM	1,3	14	9,29%
KOKKU	4,3	67,8	6,34%

3.3.17. Lisaks on JM-il kõigest 148-st ülesandest täita vaid 16 – enamasti strateegia ja planeerimise, kommunikatsiooni, seire ja hindamise raames. Nimetatud 16 ülesande puhul esineb ka palju kattuvusi nende täitmise osas (st erinevad asutused täidavad samu ülesandeid, vt tabel 3.3.3), samuti on ka JM-de endi jaoks keeruline JM-i ja RA ülesandeid eristada ja praktikas täidetakse neid tihtipeale koos. JM-de ülesannetest on praegu JM-ide täita ainult 4 tk, mis võiksid järgmisel perioodil olla ka KA täita. Kõik koordineerimisega seotud ülesanded (6 tk) on praegu ka KA ellu viia ja neid võiks KA täita ka edaspidi (ilma JM-de poolse dubleerimiseta). 2 ülesannet on lisaks JM-dele ka KA-de, RA-de ja RÜ-de täita. Nendeks on toetuse saamisest ja kasutamisest teavitamine ning seire. KA-d ja RA-d täidavad lisaks JM-dele rakenduskavade koostamise ja muutmise, seirearuannete koostamise ja koordineerimise ning hindamiste läbiviimise ülesandeid. RA-d ja RÜ-d on lisaks JM-dele hõivatud prioriteetse suuna agregeeritud seirearuannete koostamisega.

3.3.18. Seega on JM-de puhul ülesannete kattuvus teiste organisatsioonidega eriti suur ja nende ära kaotamisega kaasneks rahaline kokkuhoid (umbes 4% süsteemi koguresurssidest³⁴) ilma, et ülesannete täitmine märkimisväärselt kannataks.

³⁴ Antud ressursi kasutatakse JM-RA tasemel rakenduskava koostamise, seire ja kommunikatsiooni ülesannete täitmiseks.

Tabel 3.3.3 – JM-de poolt täidetavate ülesannete kattuvus

Ülesanne	KA	RAd	RÜd
Rakenduskavade koostamine ja muutmise			
Toetuse saamisest ja kasutamisest teavitamine ja selgituste andmine			
Kommunikatsiooniplaani koostamine rakenduskavale			
Nõuded prioriteetse suuna seirearuandlusele			
Rakenduskava seire aastaaruanne			
SV rakendamise koordineerimine			
SV efektiivse kasutamise tagamine			
Kinnitamine, et JKK on piisav abikõlblikkuse kindlustamiseks			
Meetmeülesed õigusaktid			
RA-de ja RÜ-de teavitamine/juhendamine/kursis hoidmine			
Administratsiooni asutuste vastastikune nõustamine meetmete rakendamisel			
Seirefunktsioon			
Prioriteetse suuna agregeeritud seirearuannete koostamine			
Rakenduskavade seirearuannete koostamine ja koordineerimine			
Korraldada rakenduskava seirekomisjoni tööd			
Hindamiste läbiviimine (v.a taotluste hindamine)			

Rakendusüksuste arv

3.3.19. Rakendussüsteemi ressurssidest kasutavad RÜ-d kokku ligi kaks kolmandikku (vt rakendussüsteemi maksumuse alapeatükk), mistõttu RÜ-de töö efektiivsuse tõstmine on oluline potentsiaalne rakendussüsteemi tõhustamise võimalus. Kokku oli 2010. aastal rakendussüsteemis 12 eraldiseisvat RÜ-d, millest üks on üle viidud KA koosseisu (RK). Hindajate arvates on vaja olemasolevate rakendusüksuste arvu veelgi vähendada, mida toetavad ka läbiviidud süvaintervjuude ja töögruppide tulemused. Lisaks teatud funktsioonide (nt seire) tsentraliseerimisele, leiavad hindajad, et RÜ-de arvu vähendamine aitaks kontsentreerida teatud funktsioonide (nt järelevalve, aruandlus, väljamaksetaotluste menetlemine) elluviimiseks vajaminevat kapatsiteeti, mis omakorda tõstab rakendussüsteemi efektiivsust. Samuti vähendab väiksem rakendussüsteemi ülesandeid täitvate asutuste arv koordinatsiooni- ja kontrollivajadust. Nii väheneb näiteks praeguses süsteemis KA, JM-de ja RA-de ajakulu seoses järelevalvega RÜ-de üle, kuna kontrollitavaid asutusi on vähem. Ka RÜ-de enda järelevalve toetuse saajate üle muutub tõhusamaks nõ mastaabisäästu tõttu.

3.3.20. Lisaks kulude optimeerimisele aitab RÜ-de arvu vähendamine kaasa ka võimalike probleemide lahendamisele seoses huvide konfliktide võimalusega olukorras, kus asutus on nii RÜ kui ka TS. Ligi 40% puhul kõikidest meetmetest täidavad samad asutused mitut erinevat rakendussüsteemi rolli, nt RÜ ja toetuse saaja või RA ja RÜ samal ajal. Asutuste siseselt on erinevad rollid vähemalt üksuste vahel lahus hoitud. Samas selgus transpordi valdkonna intervjuudest, et raudteevaldkonnas esineb olukordi, mille puhul RÜ peab tegema ka toetuse saaja tööd vältimaks suuri viivitusi. See aga tähendab suurenenud kohustuste mitte-lahususe riski, kuna RÜ ametnikud peavad sel juhul kontrollima iseenda koostatud dokumente. Kõik RÜ-d (v.a KIK) on vähemalt ühe meetme raames samal ajal ka toetuse saajaks. RM täidab „Suurema haldusvõimekuse“ prioriteetse suuna kontekstis samaaegselt (lisaks KA, MA ja AA rollidele) RA, RÜ ning TS-i ülesanded. Samas ei ole selle prioriteetse suuna puhul RÜ ülesannete täitmiseks head alternatiivi, kuna ka kõik teised SV administratsiooni asutused on potentsiaalsed TS-d. Sama kehtib tehnilise abi meetmete puhul. Erinevate meetmete raames on kohustuste lahususe riski erinevalt maandatud. Nii on näiteks nende meetmete raames, kus Innove on toetuse saajaks,

HTM üle võtnud vastavad RÜ ülesanded. See on hindajate arvates väga hea abinõu, mis aitab tagada kohustuste lahusust. On ka meetmeid, mille puhul on rollide eristamiseks piiratud erinevate ülesannete täitmise viimisega erinevatesse üksustesse. Näiteks on nii Archimedese, EAS-i ja transpordi RÜ-de puhul. HTM ei võta RÜ rolli üle juhul, kui Archimedes on toetuse saaja. Sama ei juhtu ka MKM-i ja EAS-i või transpordi RÜ-de puhul.

3.3.21. Ülaltoodu põhjal on soovitatav RÜ-de arvu vähendada praeguselt 12-lt 6-le. Järgmisel perioodil peaks vabastama RÜ ülesannetest need praegused RÜ-d, mis ei vasta vähemalt pooltele allolevatest kriteeriumitest. Kriteeriumid näitavad RÜ ülesannete suhtelist olulisust RÜ funktsioone täitvate asutuste jaoks (1. kriteerium) ja võimalikke mastaabisäaste (ülejäanud kriteeriumid). Mida suurem 1. kriteerium, seda väiksem ka oht, et RÜ ülesanded ei saa asutuses piisavalt tähelepanu juhtkonnalt. Mida suuremad ülejäanud kriteeriumid, seda suuremad ka potentsiaalsed mastaabisäastud. Kriteeriumite ülempiirid esindavad ca 10% RÜ-de suurimast näitajast³⁵:

- SV rakendamine moodustab vaid väikese osa kogu asutuse ülesannete paketist (SV osakaal asutuse FTE-de koguarvus jääb alla 10%, mille tõttu RÜ funktsioonil on keskmisest väiksem prioriteet);
- Rakendatavate SV meetmete arv on väiksem kui 4;
- Rakendatavate SV meetmete raames on projektide arv väiksem kui 100;
- Seni (alates 2007.a) tehtud väljamaksete arv väiksem kui 500;
- Seni (alates 2007.a) tehtud väljamaksete ulatus on väiksem kui 50 mln €;
- Enamike rakendatavate meetmete raames täidetakse samal ajal ka toetuse saaja või RA rolli.

3.3.22. Ülaltoodud kriteeriumite järgi on RÜ-de võrdlus toodud allolevas tabelis (Tabel 3.3.4). Analüüsist tulenevalt ei peaks järgmisel perioodil RÜ ülesandeid täitma enam järgmised asutused: Sotsiaalministeeriumi RÜ (ei vasta ühelegi RÜ-na jätkamise kriteeriumile), kõik transpordivaldkonna RÜ-d (MNT, VTA, TJA, TLL), ja endine RK RÜ (vastavad vaid ühele kriteeriumile kuuest). RIA puhul, mis vastab kolmele kriteeriumile, tuleks kaaluda RÜ-na jätkamist uuel perioodil sõltuvalt vastavatest planeeritavatest meetmetest. Transpordi valdkonnas on RÜ ülesanneteks vajalikud sisukompetentsid olemas MKM-s, mistõttu soovime luua transpordi valdkonna RÜ MKM-i koosseisu. Kredex vastab neljale ja Archimedes viiele edasitegutsemise kriteeriumile kuuest ning seetõttu võiksid nad ka järgmisel perioodil RÜ-dena edasi tegutseda. EAS-i, Innove ja KIK-i osas võib läbiviidud analüüsitulemuste põhjal kindlalt väita, et nad peaksid ka järgmisel perioodil RÜ-dena tegutsema. Tehtud järeldust toetab ka RÜ-de kulu-efektiivsuse analüüs, millest selgub, et EAS-i, Innove ja KIK-i näitajad on suhteliselt võrreldavad. Vastavate muudatuste tegemisel peaks lähtuma ka 2014-2020 perioodi eesmärkidest ja toetatavatest valdkondadest ning SV-välise ülesannete jaotuse loogikast asutuste vahel, mida ei ole antud hindamise raames käsitletud.

³⁵ Näide: Kõige enam meetmeid on EAS-is (39), vastavalt on selle kriteeriumi ülempiiriks 4 (ehk 10%).

Tabel 3.3.4 – RÜ-de võrdlus eri näitajate järgi

RÜ	FTE	Kogu asutus	SV osakaal	Väljamaksed mln €	FTE/mln € väljamakse	Meetmete arv	Projektide arv	Väljamaksete arv	Meetmeid RA/toetuse saajana
EAS	123,9	289,1	43%	219,0	0,57	39	9338	4676	18%
Innove	47,3	78,0	61%	101,1	0,47	22	2929	1135	9%
KIK	28,8	65,0	44%	43,3	0,67	22	142	957	0%
Archimedes	21,3	134,0	16%	33,4	0,64	11	642	324	36%
Kredex	2,8	28,0	10%	7,6	0,36	7	269	663	71%
RK	3,5	123,0	3%	3,9	0,90	3	218	268	100%
Transport*	15,5	1249,6	1%	92,7	0,17	2	21	321	100%
RIA	4,5	54,3	8%	16,1	0,28	3	152	592	33%
SoM	8,7	227,0	4%	10,5	0,82	3	35	52	100%

* Transpordi RÜ-des on SV osakaal kogu asutuse FTEs 0,47% (Lennujaam) ja 2,73% (TJA) vahel, nendes RÜ-des töötab 2-4 inimest

Ei vasta RÜna jätkamise kriteeriumile

Koostöö rakendussüsteemis

3.3.23. Administratsiooni töötajate seas läbiviidud küsitlusest tuli valdavalt välja arvamus, et administratsiooni asutuste vaheline nõustamine on pigem üldine ning info liikumise kiirus ja kvaliteet on kõikuvad. Leitakse, et inimesed vahetuvad liiga kiiresti ning rohkem võiks olla kogemuste jagamist. Probleemide korral avaldatakse pigem arvamust, kuid otsuseid ei julgeta vastu võtta. Kuigi küsitluse vastustes pakutakse, et põhjuseks võib osaliselt olla see, et inimesed on kas uued oma töökohal või ei tunne ennast piisavalt kindlana oma rollis, ei kinnita seda statistika. Administratsiooni küsitluse analüüs näitab, et keskmine SV administratsiooni töötaja on üsna kogenud (vt Tabel 3.3.5) – keskmine kogemus (SV süsteemis) on kolm ja pool aastat. Nende vastajate osakaal, kes on süsteemis töötanud vähem kui aasta, jääb alla 10%³⁶. Küsitluse tulemuste järgi on rohkem kui viiendik SV administratsioonist töötanud vähemalt kahes erinevas kohas SV süsteemis ja nendest valdav osa ka erineval rakendussüsteemi tasemel (nt RÜ, RA, JM, KA), mistõttu peaksid nad oskama näha süsteemi erinevatest vaatenurkadest ning sellest tulenevalt on andnud asjakohaseid hinnanguid.

Tabel 3.3.5 – SV administratsiooni töötajate kogemused

SV kogemus	Kokku	KA	MA	AA	SA	JM	RA	SO	RÜ
Keskmine (kuudes)	44	37	27	58	42	39	44	36	47
Vähemalt 2. töökoht SV rakendussüsteemis	22%	37%	20%	17%	0%	10%	28%	19%	20%
- sellest erineval tasemel	86%	100%	100%	100%	-	100%	75%	100%	82%
Vähemalt 3. töökoht SV rakendussüsteemis	2%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	0%

KA = Korraldusasutus, MA = Makseasutus, AA = Auditeeriv asutus, SA = Siseauditiga tegelev osakond

JM = Juhtministeerium, RA = Rakendusasutus, SO = RA ülesandeid täitev sisuosakond, RÜ = Rakendusüksus

3.3.24. Eespool tabelis toodud statistikast tulenevalt ei ole hindajate arvates peamiseks kitsaskohaks kiiruse või kvaliteedi puhul administratsiooni (ühegi asutuse) töötajate kompetentsi puudus või vähene abivalmidus. Hindajad leiavad, et ka siin peitub probleem pigem eespool analüüsitud SV

³⁶ Tuleb arvestada, et tegu on valimiga, mis ei ole sellele küsimusele vastamiseks tõenäoliselt 100% esinduslik, kuna võib eeldada, et küsitlusele vastasid keskmiselt veidi kogenumad administratsiooni töötajad, kes on oma kogemuste tõttu keskmisest enesekindlamad. Antud hindamise raames ei ole kogutud eraldi andmeid kõikide SV töötajate kogemuste kohta. Seega võib tabel 3.3.3 neid kogemusi mingil määral üle hinnata (ja väikeste kogemustega töötajate osakaalu veidi alahinnata).

administratsiooni keerulises struktuuris ning vähemal määral ka kultuuris. Viimasel ajal on administratsioonis vähem rõhku pandud ühtsustunde (ja ühtse missiooni) loomisele ja koostöö tõhustamisele. Tõenäoline on, et ka viimaste aastate kokkuhoidud regulaarsete ühisürituste arvelt on hakanud avaldama oma mõju administratsioonisisesele kommunikatsioonile. Hindajad **soovitavad** taas hakata läbi viima ühisüritusi koostöö arutamise eesmärgil.

Rakendussüsteemi põhifunktsioonide võrdlus

3.3.25. Alljärgnev analüüs käsitleb rakendussüsteemi tugevamaid ja nõrgemaid külgi ning osutab suurimatele kitsaskohtadele, mida edaspidi detailsemalt analüüsitakse. Administratsiooni küsitluse raames hinnati erinevate SV rakendussüsteemi põhifunktsioonide kvaliteeti ja kiirust, mis näitavad süsteemi toimivust. Kahe nimetatud aspekti (kvaliteet ja kiirus) vahel esines teatud erinevusi hinnangutes, kuigi keskmiste skooride vahel leiti mõõdukalt positiivne korrelatsioon (+0,39), mis näitab, et nende kahe aspekti erinevus on oluline. Tabel 3.3.6 esitleb küsitluse peamisi tulemusi, jagades 20 põhifunktsiooni nelja gruppi³⁷: kiired ja kvaliteetsed (7); kiired ja vähem kvaliteetsed (3); aeglased ja kvaliteetsed (3) ning aeglased ja vähem kvaliteetsed (7) protsessid.

Tabel 3.3.6 – SV administratsiooni töötajate hinnangud põhifunktsioonidele

	Kvaliteetsed protsessid	Vähem kvaliteetsed protsessid
Kiired protsessid	Toetuse kasutamisest teavitamine Vaiete menetlemine Finantsaruannete koostamine Taotluste menetlemine Projektiauditid RÜ järelevalve toetuse saajate üle RA järelevalve RÜ üle	Paikvaatlused Administratsiooni vastastikune nõustamine (lga-aastane) tegevuste ja raha planeerimine
Aeglased protsessid	Rikkumiste ja tagasinõuete menetlemine Aruandluse jaoks andmete kogumine ja esitamine Väljamaksetaotluste kontroll	Rakenduskavade koostamine ja muutmine Struktuuritoetuste registri toimimine Meetmete väljatöötamine ja muutmine Süsteemiauditid KA järelevalve rakendussüsteemi üle Hindamiste läbiviimine Seirearuannete koostamine ja koordineerimine

3.3.26. Üks kõige positiivsemalt täidetuks hinnatud protsessidest on "Toetuse saamisest ja kasutamisest teavitamine ja selgituste andmine". Taotlejate ja toetuse saajate tagasiside RÜ-de tööle on kõige positiivsem just toetuse saamisest ja kasutamisest informeerimisega seotud protsesside puhul (enne taotluse esitamist). Arvati, et **toetuse saamisest ja kasutamisest ollakse piisavalt teavitatud ning teavitustegevus on üldjuhul hästi korraldatud**. Toetuse saajate küsitluses toodi esile, et hästi töötavad infopäevad, kodulehed ja personaalne nõustamine. Vastajad teavad näiteks reeglina hästi, milliste projektiideedega milliste RÜ-de poole pöörduda ja neil on üldiselt lihtne saada informatsiooni rahastamisvõimaluste kohta.

³⁷ Mõlema hinnatud suutlikkuse näitaja (kvaliteet ja kiirus) raames seati kõik põhifunktsioonid paremuse järjekorda ning jagati pooleks: 10 kiiret ja 10 aeglast ning 10 kvaliteetset ja 10 vähem kvaliteetset.

- 3.3.27. Ülaltoodud tabel näitab, et *rakenduskavade koostamise ja muutmise kvaliteeti peetakse üldjuhul vähem kvaliteetseks*. Rakenduskavade peamine probleem seisneb eesmärkide mõõdetavuses: indikaatorid on sageli mitmeti mõistetavad ega näita meetme tegelikku arengut. Leitakse, et rakenduskavadesse muudatuste sisseviimine on komplitseeritud, aeganõudev ja kohmakas protsess, nii siseriiklikult kui ka Euroopa Komisjoni tasemel³⁸. Suur osa administratsiooni küsitlusele vastanuist leidis aga, et ka *meetmete väljatöötamise ja muutmise protsess, mis ei vaja reeglina EK-ga kooskõlastamist, ei ole piisavalt detailne ega operatiivne*. Sageli võtab eri osapoolte kooskõlastusprotsess liiga kaua aega, mis on otseselt seotud osapoolte rohkusega: RÜ-d, RA-d, JM-d, KA (RSO). Suurt rolli mängib nimetatud osapoolte jõudlus tegeleda meetmete muutmisega muude kohustuste kõrvalt. Näiteks on RA-dele pandud palju ajamahukaid aruandluse, järelevalve ja kontrolli ülesandeid (vt Tabel 3.3.1), mis nende ühe põhifunktsiooni – meetmete väljatöötamine ja muutmine – kiiret ja kvaliteetset täitmist raskendab. Hindajad leiavad aga, et meetmete väljatöötamine ja muutmine peaks olema tihedalt seotud seirega, mille jaoks jääb RA-del eespool toodud põhjustel liiga vähe aega.
- 3.3.28. Hindamise käigus analüüsitud info kohaselt esineb administratsioonis kriitikat erinevate süsteemi kontrolli- ja tagasisidefunktsioonide suhtes. Nii administratsiooni küsitluse kontekstis kui ka paljude intervjuude raames *toodi välja probleemsete teemadena hindamist, seiret, SFOS-i, järelevalvet ja vähemal määral ka auditit*. Süsteemiauditi protsessi peetakse üldjuhul küll toimivaks, kuid leiti, et nende tulemused sisaldavad aeg-ajalt vigu ning on lähtuvalt audiitorist subjektiivsed (nt detailsusaste), bürokratlikud ja ajamahukad. Leiti, et audiitorid ei ole kursis valdkondlike nüanssidega ning teevad vahel järeldusi valedele faktidele tuginedes. Ka hindamiste suhtes tehti sama tähelepanek: leitakse, et hindamised on sageli liiga üldised ning hindajatel puuduvad piisavad teadmised hinnatavatest valdkondadest. Mitu vastajat väljendasid ka kahtlust, kas hindamise tulemusena tehtud soovitusi realselt rakendatakse.
- 3.3.29. Lisaks seire, hindamise ja auditi funktsioonidele on administratsioonipoolsed hinnangud kriitilised ka KA järelevalve suhtes (vt Tabel 3.3.6). Seetõttu võib väita, et *üldiselt on vähe usku ametlikesse tagasisidemehhanismidesse SV administratsioonis* ja esineb risk, et KA poolt tehtavaid muudatusettepanekuid ei rakendata. Seda on väitnud erinevate RÜ-de esindajad administratsiooni küsitluse raames. Hindamise käigus ei ole täpsemalt analüüsitud, kuivõrd KA muudatusettepanekuid realselt ellu viiakse. Küll aga selgus administratsiooni töötajate küsitlusest, et mitmed osapooled ei ole kursis sellega, et KA teostab süsteemi üle järelevalvet. Lisaks on tehtavad muudatusettepanekud KA enda sõnul pigem üldised ja soovitusel eelkõige pehmet laadi. See tähendab, et nende rakendamist ei ole alati lihtne jälgida. Siit aga tuleneb, et KA järelevalvetegevusi tuleb konkreetsemaks muuta, selgemalt tutvustada teistele süsteemi osapooltele ning nende tulemusena tehtavaid muudatusettepanekuid spetsiifilisemalt sõnastada (selliselt, et nende elluviimist oleks võimalik hinnata).
- 3.3.30. Sama kriitika esineb ka madalamal tasemel: RA järelevalve osas RÜ üle leiavad RÜ-d, et süsteem ja koostöö üldjuhul toimivad, kuid ka siin on sageli tegu vaid vormilise ja mitte sisulise tööga. Mitmegi RÜ esindajad arvasid administratsiooni küsitluse raames, et süsteemide sujuva

³⁸ Näiteks võttis eelmise SV vahehindamise soovitusete põhjal tehtud muudatusettepanekute kinnitamine EK poolt aega rohkem kui aasta alates nende esitamisest Brüsselisse. Muudatused olid tingitud finants- ja majanduskriisiga kohanemise vajadustest, kuid nende kinnitamise hetkeks oli majanduslik olukord Eestis juba taas muutunud ning muudatusettepanekud olid suuresti kaotanud oma asjakohasuse.

toimivuse tagamise asemel keskenduvad RA-d tihtipeale pigem vormilistele aspektidele (kirjavead, arvutusvead, kas informatsioon on esitatud õiges kohas jne). Hindamise raames kahe suurema RA (HTM ja KKM) poolt koostatud järelevalveakte analüüsid selgus aga, et siiski tehakse ka päris palju sisulisi tähelepanekuid, nt seoses erinevate menetlusaegade ületamisega. RÜ-de järelevalve toetuse saajate üle üldjoontes toimib, kuid see ei ole alati piisav, eriti projektide sisulise progressi osas, arvestades projektide suurt arvu ja mahtu. Toetuse saajad leiavad, et ka RÜ järelevalves domineerivad vormilised nõuded sisu üle. Väljamaksete kontrolliprotsesse hinnatakse suhteliselt positiivselt. Erinevate allikate (administratsiooni küsitlus, toetuse saajate küsitlus, intervjuud) puhul esines arvamust, et *väljamaksetaotluste kontroll toimub piisavalt hästi*, kui toetuse saaja poolt edastatavad dokumendid on korrektsed. Toetuse saajad on väljamaksete protsessi osas keskmisest positiivsemad. Leitakse, et väljamaksete protsess on toimunud tõrgeteta ning süsteemi kiirus ja kvaliteet on võrreldes varasemaga paranenud. Samas leidis ka toetuse saajate küsitlusele vastajaid, kes arvasid, et väljamaksete protsess on liiga aeglane ning RÜ-de poolt ületatakse tähtaegu. Probleemi tunnetavad eriti väikeste eelarvetega taotlejad ja MTÜ-d, kelle omavahendid on rahavoogude planeerimiseks tarnijate ja SV toetuse väljamaksete vahel piiratud. Arvatakse ka, et kohati esineb väljamaksete protsessis liigset bürokraatiat ja üle kontrollimist. Siinpuhul on oluline märkida, et RÜ-del on raske leida keskteed kontrolliva ja kliendisõbraliku lähenemise vahel. Toetuse saajad leiavad, et väljamaksete protsessi tõhusus on RÜ-ti erinev. Kvalitatiivsetes kommentaarides tõstetakse positiivselt esile kogemusi EAS-iga. Ka küsitluste kvantitatiivsed tulemused kinnitavad EAS-i positiivseid tulemusi. Samas näitab lähem analüüs RÜ-de võrdluse kohta, et taotlejate hinnangute vahelised erinevused ei ole statistiliselt olulised.

Seire detailsem analüüs

3.3.31. Kõige problemaatilisem funktsioon on seire, täpsemalt seirearuannete koostamise kvaliteet ja kiirus. RÜ-de poolt koostatavaid toetuse kasutamise aruandeid meetme tasandil (edaspidi *meetme aruanne*)³⁹ peetakse sageli kohmakaks, sest raske on projektide edenemist meetme indikaatoritega siduda. Mitmed RÜ-d viitavad küsitluses ning intervjuudes sellele, et nende (ja paljude toetuse saajate) jaoks on rakenduskavad, prioriteetsete suundade eesmärgid ja indikaatorid "suhteliselt elukauged teemad". Üks põhilisi probleeme näib olevat rakenduskavade erinevate tasemete indikaatorite omavahelised seosed. Kuna rakenduskavad keskenduvad peamiselt prioriteetsete suundade sisule ja ei sisalda meetmete tasemel eesmärke ega indikaatoreid, on seireprotsessi käigus raske siduda rakenduskavade mõju- ja tulemusindikaatoreid igapäevaste väljundindikaatoritega meetme tasemel. RÜ-de jaoks tähendab see seda, et projektide, programmide ja toetusskeemide rakendamise igapäevane praktika ei pruugi kokku minna strateegilisema iseloomuga seirearuandlusega ega prioriteetsete suundade indikaatorite ja eesmärkidega. Seetõttu esineb neil raskusi kahe aspekti kokku viimisel ning ettenähtud bürokraatlike kanalite (nt seirearuanded, SFOS) kaudu kasuliku informatsiooni edastamisel meetmete sisulise progressi kohta.

³⁹ Administratsioonis kasutatakse lühendina mõistet *meetme aruanne* nagu näiteks defineeritud määruse "Perioodi 2007-2013 elukeskkonna arendamise rakenduskava, majanduskeskkonna arendamise rakenduskava ning inimressursi arendamise rakenduskava meetmete ja projektide struktuuritoetuse kasutamise aruandluse kord prioriteetsete suundade osas, mille rakendusamet on Keskkonnaministeerium" § 4 lõikes 1.

- 3.3.32. Seire kaudu kogutav info on aga kõigi tasandite puhul ebaühtlase tasemega. SV administratsiooni küsitlusest ning intervjuudest selgub, et ka rakenduskava ja prioriteedi tasandi seirearuannete koostamise koordineerimine ei ole piisavalt tõhus ega läbimõeldud ning aruannetes esineb puudujääke ja ebatäpsusi.
- 3.3.33. Seireprotsessi peetakse ressursi- ja ajamahukaks, sellele heidetakse ette kehva kvaliteeti ning kohati arusaamatust, tähtajad kipuvad lõhki minema. Lisaks peetakse ka seirearuannete mahtu liiga suureks ja nende loetavust kesiseks, eriti varasematel (2008.a ja 2009.a) aastatel. Osad asutused toovad esile, et lõplikud (agregeeritud) seiretulemused selguvad nii hilja (kokku pool aastat), et ei ole enam aega abinõude rakendamiseks. Lisaks on paljude osapoolte jaoks keeruline seireprotsessis indikaatorite kasutamine. RÜ-de arvates võiksid indikaatorid selged olla juba protsessi alguses, vastasel korral on neil väga raske õigeid sisendandmeid koguda. Probleemiks ei ole siinpuhul niivõrd see, et indikaatorid ei ole teada, kuivõrd see, et nende sisu ei ole RÜ-de jaoks piisavalt selge. Lisaks kogevad RÜ-d raskusi indikaatorite kasutamise osas meetmete progressi hindamisel. See on üks põhjuseid, miks meetme aruanded kohati kohmakad on.
- 3.3.34. Hindajad **soovitavad** RA-del ja RÜ-del koostöös RSO-ga üle vaadata prioriteedi taseme indikaatorite sisu, tähendus ja mõõtmisviisi selleks, et RÜ-d saaksid vastavate indikaatorite alusel paremini edasi anda informatsiooni meetmete progressi kohta.
- 3.3.35. Viimasel ajal on aga seire kontekstis edusamme tehtud. Nii on näiteks viimaste (2010.a kohta) seirearuannete keskmine maht võrreldes eelnevate aastatega mõnevõrra vähenenud. Hindamise käigus viidi läbi prioriteedi ja rakenduskava taseme seirearuannete analüüs 2010. aasta põhjal. Tulemused näitavad, et kvaliteet on küll viimasel ajal paremaks muutunud, kuid arenguruumi veel on. Peamine kitsaskoht aruannetes on vähene eesmärgipõhine analüüs, mis selgus ka spetsiifilistest intervjuudest. Seirearuannetes keskendutakse läbiviidud tegevuste ja finantsprogressi kirjeldamisele ning peamised järeldused on enamasti rakendamise kiiruse ehk raha kasutamisega seotud. Suhteliselt vähe analüüsitakse eesmärkide saavutamise või mitteaavutamise põhjuseid üldisemal tasemel.
- 3.3.36. Kõige kvaliteetsemad osad on viimastes seirearuannetes hindajate arvates: „Ülevaade majandusarengust“ (mis on osaliselt ühine erinevate rakenduskavade puhul) ja „Ülevaade rakenduskava elluviimisel tekkinud märkimisväärsetest probleemidest“, mille puhul on võrreldes eelnevate aastatega edasiminekut märgata. Positiivsena võib välja tuua, et nimetatud seirearuannete osad on peamiselt prioriteetse suuna ülesed ning väljendavad sisulise analüüsi tulemusi SV rakendamist ja eesmärkide saavutamist mõjutavate tegurite kohta. Samas moodustavad need osad mahult vaid väga väikese osa (ca 5 lk kokku vähemalt 120-st). Lisaks ei ole neid osi piisavalt sisuliselt kasutatud rakenduskavade eesmärkide saavutamise (põhjuse ja tagajärgede) analüüsis. Teised rakenduskava seirearuannete osad keskenduvad rakendamise eri aspektidele (nt järelevalve, juhtimis- ja kontrollisüsteemid, seire- ja hindamistegevused), on pigem protsessikesksed (ei sisalda sisulist analüüsi eesmärkide saavutamise kohta) ning kattuvad vähemal või rohkemal määral rakenduskavade programmdokumendi tekstidega (nt Lissaboni strateegia eesmärkidesse ja Riiklikku struktuurivahendite kasutamise strateegiasse (RSKS) panustamise analüüsi kirjeldused).
- 3.3.37. Keskmiselt pool rakenduskava seirearuande põhitekstist (mõnel juhul isegi 60%) moodustab kirjeldav ülevaade prioriteetsete suundade elluviimisest, mis koosneb suuresti prioriteetsete suundade aruannete tekstist. Viimased koosnevad aga omakorda peamiselt meetmete progressi

kirjeldusest ega sisalda lisanduvat analüüsi eesmärkide saavutamise kohta. Seega on prioriteetsete suundade kohta esitatud informatsioon selgelt liiga finantsprogressi ning läbiviidud tegevuste ja indikaatorite põhine. Madalamalt tasemelt tulnud seirearuannete omavahelise agregeerimise tulemusena on rakenduskava seirearuannete maht endiselt üsna suur (nt EARK-i 2010. a seirearuande maht on koos lisadega 183 lk). Lisaks on sisulise rakenduskavaülese analüüsi osakaal tekstis väga väike. Eelneva tõttu on seirekomisjonide liikmetel meetme määruste muutmissetepanekuid raske hinnata. Samalaadse kommentaari on teinud ka EK-i esindajad 2010. a maikuu peetud seirekomisjoni koosolekul.

3.3.38. Positiivse ilminguna seirearuannete kvaliteedi tõusu osas võrreldes eelnevate aastatega võib välja tuua näiteks MARK-i ettevõtluse prioriteetse suuna progressi kirjelduse, mis lähtub selgelt eesmärkidest. 2009. a prioriteedi tasandi seirearuannetes oli vähem analüüsi ja need olid pinnapealsemad. Veelgi varasemad aruanded (2008. a ja varem) ei sisaldanud prioriteetsete suundade üle sisulist analüüsi aga üldse.

3.3.39. Käesoleval aastal on KA tugevdanud oma koordineerivat rolli seireprotsessis. 2011. a veebruarikuus kutsuti kokku kõik asutused, kes prioteetsete suundade (ja ka rakenduskavade) seirearuandeid koostavad. Selle väga vajaliku ühise arutelu tõttu on saanud teistele osapooltele selgemaks KA ootused seirearuannete suhtes, nt eesmärgipõhise sisulise analüüsi olulisus. Positiivne edusamm on ka seirearuannete koostamise juhendi uuendamine KA poolt 2011. a sügisel. Uus juhend käsitleb detailsemalt ootusi aruannete erinevatele osadele. Ka seirearuande vorm on selgemaks muutunud, nõudes eraldi tähelepanu just sellistele analüüsi aspektidele.

3.3.40. **Soovitav** oleks jätkata ja intensiivistada KA ja RA-de vahelist arutelu ootuste ja võimaluste osas seire valdkonnas. Selleks tuleks seirearuande juhendis eesmärkide progressi analüüsi vajadus veelgi selgemalt esile tuua, näiteks kirjeldada täpsemalt analüüsimetoodikat seirearuande vormi alapeatükis 2.1 („Ülevaade olulisematest majandusarengutest“). Selle pealkirja all peaks käsitlema strateegilisemaid teemasid, nagu olulisemate majandusarengute mõju rakenduskava eesmärkidele, rakenduskava raames rahastatud tegevuste mõju rakenduskava eesmärkidele ning kirjeldatud arengutest tulenevad meetme määruste muutmise vajadused. Aruannete mahtu saaks vähendada „Prioriteetsete suundade elluviimise“ peatüki arvelt, mille raames antakse praegu liiga suure detailsusastmega informatsiooni suundade ja alasuundade rakendamise kohta. Ka järelevalve ning JKK kirjeldust peaks olema aruannetes vähem. Esiteks on need teemad pigem operatiivsed, mis ei lähe hästi seire strateegilise iseloomuga kokku. Lisaks piisaks lühikesest kokkuvõttest aruande lisades esitatavatest paikvaatluste ja muude järelevalve tegevuste tulemustest.

3.3.41. Hindamise käigus analüüsiti ka seirearuannete koostamise protsessi ajakava kahe viimase aasta (2009.a ja 2010.a seirearuannete koostamise) lõikes. Selleks paluti tagasisidet KA-lt ning kolmelt suuremalt RA-lt. Seirearuannete koostamise protsess algas nii 2009. a kui ka 2010. a aruannete puhul eelneva aasta detsembrikuus. RÜ-de poolt koostatavad meetme aruanded valmisid reeglina 1. märtsiks ja selle kommenteerimistegevused kestsid 4 kuni 6 nädalat. Meetme aruannete lõppversioonid said valmis aruandeperioodile järgneva aasta 4. aprilliks 2009. aasta aruande puhul ja 14. aprilliks 2010. aasta aruande puhul. Kuna prioriteedi aruandeid koostati suuresti meetme aruannetega paralleelselt, võttis nende esitamine pärast meetme aruannete valmimist suhteliselt vähe aega: mõlemal aastal vaid mõned tööpäevad. Kokku võttis prioriteedi aruannete koostamine ca 1 kuu. Nende kommenteerimine aga 5-7 nädalat 2009. aasta aruande

puhul ja 1-2 kuud 2010. aasta aruande puhul. Kuna prioriteedi aruanded on omakorda olnud peamiseks sisendiks rakenduskava seirearuannetele ja ka viimaste koostamine toimus omakorda suuresti paralleelselt prioriteedi aruannete koostamisega, valmisid rakenduskava seirearuanded juba nädal pärast prioriteedi aruannete kinnitamist. Ka rakenduskava tasemel võttis kommenteerimine mõlemal aastal reeglina 1-2 kuud. Kokku kestis seirearuannete koostamise protsess mõlemal aastal ja kõigi 3 rakenduskava kohta umbes pool aastat.

3.3.42. Analüüsitud seirearuandluse koostamise protsesside puhul ei olnud suurt kõrvalekallet KA poolt nõutud üldisest ajakavast. Siiski hilines mitme prioriteetse suuna (nt ettevõtluse ja infoühiskonna valdkondades) aruande esitamine JM-ile. Analüüsitud kahe aasta vahel ei esinenud suuri erinevusi aruannete koostamise kiiruses, kuigi 2011. a said mitmed RA-d prioriteetsete suundade aruannete esitamiseks 2 nädalat ajapikendust. Peamiseks kitsaskohaks olid majasisesed kooskõlastusprotseduurid ja (prioriteetse suuna) juhtkomisjonide heakskiit. Samuti võtsid pärast kommenteerimisetappi palju aega täiendava informatsiooni ning paranduste sisseviimine prioriteetsete suundade aruannetesse RA-de poolt ning vastavad parandus- ja kontrollitegevused. Kokku tekitas see mõningase täiendava ajasurve JM-ile rakenduskava seirearuande kokkukirjutamisel. Ka seirearuande vormide muutmine KA poolt protsessi jooksul on tekitanud lisanduvat ajasurvet.

3.3.43. Hindajate arvates on seirearuannete koostamise protsess selgelt liiga pikk (6 kuud) ja võtab liiga palju ressursse: 7% kogu administratsiooni peale kokku⁴⁰ ja 12% ilma RÜ-deta (vt joonis 3.3.2 rakendussüsteemi maksumuse alapeatükis), seda eriti arvestades aruannete sisulist lisandväärtust (vt üleval analüüsi tulemusi seirearuannete kvaliteedi kohta). Selleks ajaks, kui seirearuandeid rakenduskava seirekomisjonides arutatakse (ehk reeglina aruande perioodile järgneva aasta juunikuus), ei põhine järeldused enam piisavalt aktuaalsetel andmetel. Hindajad leiavad, et peamiseks põhjuseks seirearuandluse protsessi pikkusele on rakenduskavade seirearuannete koostamine erinevate tasemete aruandluse agregeerimise teel. Kokku hõlmab seirearuandluse süsteem 3 erinevat aruandlustaset (meetme, prioriteetse suuna ja rakenduskava tase) ning 4 administratsiooni (RÜ, RA, JM ja KA) taset, mistõttu tuleb palju ressursi panna kommenteerimise, kooskõlastamise, kontrollimise ja parandamise tegevustele. Ka erinevate administratsiooni tasemete vastastikune juhendamine meetodikate osas (nt seirearuannete juhendi ja vormide põhjal) on sellise ülesehituse puhul keeruline.

3.3.44. Eeltoodud analüüsist selgub, et meetmete muudatusi on tihti raske põhjendada, kuna seireandmed ei sisalda ega võimalda piisavalt kvaliteetset analüüsi ning nad laekuvad liiga hilja selleks, et õigeid muudatusi õigeaegselt algatada. Kui aga RÜ-d saaksid seire läbiviimise asemel rohkem keskenduda sellele, milliseid tulemusi toetuse saajad oma projektide ja programmidega saavutavad ja kuidas neid selle juures aidata ning jõuaksid seejuures kiiremini anda kvaliteetset informatsiooni edasi ka erinevate valdkondade otsustajateni (RA-des ja KA-s), mis on vajalik nt meetmete muutmiseks, siis paraneks seire kvaliteet, mis omakorda aitaks kiirendada meetmete muutmise protsessi. Seetõttu **soovitavad** hindajad vabastada RÜ meetme aruannete koostamise kohtustusest, mille arvelt nad saaksid rohkem projektide sisulisele nõustamisele keskenduda. Lisaks ei peaks RÜ-d enam tegelema TS-de poolt esitatud andmete sisestamisega SFOS-i (vt lõik 3.3.47). RA-de peamiseks andmeallikaks meetmete rakendamise kohta oleks SFOS.

⁴⁰ Arvutatud kahe funktsiooni („Rakenduskavade seirearuannete koostamine ja koordineerimine“ ja „Toetuse andmise ja kasutamise aruandluse jaoks vajalike andmete kogumine ja esitamine“) osakaaluna RA-de FTE-de koguarvust.

3.3.45. **Soovitav** oleks vähendada rakenduskava seirearuannete koostamise protsessile kuluvat aega kolme kuuni. Selleks tuleks loobuda aruandluse agregeerimise põhimõttest ning anda RA-dele ülesanne koostöös vastava ministeeriumi sisuosakondadega analüüsida sisuliselt prioriteetsete suundade eesmärkide saavutamist, seda esialgu sõltumatult RÜ-delt saadavatest andmetest meetmete rakendamise kohta. Esimene seirearuandluse koostamise etapp võiks kesta kuni 1 kuu, millele võiks järgneda sisuline arutelu RA esindajate ning KA vastava valdkonna analüütikute vahel. Pärast seda võiksid RA-d meetmeti analüüsida TS poolt SFOS-i esitatud andmeid programmide ja avatud taotlemisega toetuskeemide rakendamise progressi kohta ning seostada analüüsitulemusi prioriteetsete eesmärkide saavutamise analüüsi tulemustega. Meetme aruandeid sellisel juhul enam koostada ei tuleks. Protsessi viimane etapp oleks KA poolne seirearuandluse koostamine rakenduskava tasemel sarnaste põhimõtete järgi: kõigepealt toimuks rakenduskava eesmärkide progressi analüüs, millele järgneks analüüsitulemuste seostamine prioriteetsete suundade seirearuannete infoga selgitamaks, milline on rahastatud tegevuste panus eesmärkide saavutamisse.

Struktuuritoetuste registri detailsem analüüs

3.3.46. Kuigi hindamise käigus ei ole eraldi analüüsitud SFOS-i andmete korrektsust, selgus intervjuudest ja küsitlusest, et osa SV administratsiooni ametnikest (peamiselt RA ja JM tasanditel) ei usalda SFOS-i andmeid täielikult, eelkõige neid, mis puudutavad projektide tulemusi. Samas leiti, et finantsinformatsioon on reeglina väga hea kvaliteediga, osaliselt sellepärast, et see on loomult kõige konkreetsem. Lisaks on finantsandmete sisestamiseks selged juhised olemas ja andmete kontroll on konkreetset ühe asutuse ülesanne, kelleks on Makseasutus. Kui esineb ebatäpsusi, siis RÜ-d korrigeerivad neid koostöös MA-ga suhteliselt kiiresti. Teiselt poolt on (sisuliste) indikaatorite, eelkõige tulemus- ja mõjuindikaatorite kohta RÜ-de juhendamine oluliselt vähem süsteemne. Lisaks praktiliste juhendite puudumisele ei ole ka selget kontrollijat: ei ole selge, kas selline kontroll peaks olema KA, JM, RA või hoopis RÜ-de eraldi järelevalve üksuse ülesanne. Struktuuritoetuste registri pidamise põhimääruses räägitakse selles kontekstis „Järelevalveametnikust“, aga praktikas ei ole selge, kes seda rolli täidab. Otsest järelevalvet SFOS-i (sisuliste) andmete usaldusväärsuse tagamiseks ei tehta. Probleemi süvendab asjaolu, et ei ole selget (sisuliste) seireandmete tellijat, mis on omakorda seotud sellega, et KA sees ei ole vastutused seire teemal (vähemalt teiste asutuste silmis) erinevate osakondade vahel selgelt ära jaotunud.

3.3.47. Lisaks sisestatud andmete usaldusväärsusele on SFOS-il veel kaks olulist tehnilist mõõdet: kiirus ja kasutajasõbralikkus. Enamiku administratsiooni vastajate jaoks on SFOS ebaloogilise ja jäiga struktuuriga ning see ei sisalda kogu vajalikku infot (nt RA-de ja JM-ide jaoks seirearuannete koostamisel). SFOS vajab endiselt palju käsitsi tööd, ehkki see on viimastel aastatel teatud määral edasi arenenud. Kõige suurem andmete sisestamise koorem langeb RÜ-dele: „Struktuuritoetuse riikliku registri pidamise“ põhimääruse kohaselt tuleb RÜ-del iga toetusprojekti kohta sisestada andmeid 69-le erinevale väljale⁴¹ ning neid ajakohastada vastavalt toetuse saajate poolt esitatud (muudetud) informatsioonile. Arvestades seda, et vaid 12 RÜ-d haldab üle 10 000 toetusprojekti, on andmete SFOS-i sisestamisest tulenev töökoormus arvestatav. Samas ei sisalda SFOS kõikide osapoolte jaoks (eriti RÜ-d) igapäevaste tööülesannete täitmiseks vajalikke andmeid. Hindajad

⁴¹ Struktuuritoetuse riikliku registri pidamise põhimäärus, vastu võetud 08.05.2007 nr 126, RT I 2007, 36, 236.

leiavad, et RÜ-dele pandud kohustused sisestatavate andmete mahu osas ning SFOS-ist saadav kasu igapäevatöös ei ole tasakaalus. See võib omakorda aga negatiivselt mõjutada andmete usaldusväärsust. Alternatiiviks oleks andmete sisestamine SFOS-i TS-de poolt. RÜ-de ülesandeks jääks TS-de sellealane koolitamine. Muudatus ei mõjutaks andmete usaldusväärsust negatiivselt, kuna ka paber kandjal või eraldi failina esitatud taotlused ja aruanded võivad sisaldada valesid andmeid. Otsene andmete sisestamine TS-de poolt SFOS-i võib usaldusväärsust isegi tõsta, kuna üks vahesamm (RÜ-poolne sisestamine) langeb ära.

3.3.48. Lisaks selgus administratsiooni küsitlusest, et probleeme võib tekkida siis, kui SFOS-i andmete sisestamisel ei mahu informatsioon ettenähtud väljadele ära. Samamoodi võib probleeme tekkida juhul, kui ei ole olemas andmeid teatud lahtrite jaoks või ei ole lahtrit, kuhu olemasolevat infot sisestada (st SFOS-i andmeväljad ei vasta aruandlusvormide andmeväljadele). Kui sellises olukorras sisestatakse info väljale, mis ei pruugi olla õige, siis võib ka see mõjutada SFOS-i andmete usaldusväärsust. Eelpooltoodud potentsiaalseid probleeme analüüsiti hindamise käigus läbiviidud SFOS-i kasutamise testi raames, mida on järgnevalt lähemalt kirjeldatud (vt hinnangut lõigus 3.3.53).

3.3.49. Hindamise käigus viidi läbi SFOS-i kasutamise test, mille raames sisestati SFOS-i testsüsteemi nelja erineva meetme projektide andmed taotlusvormidest ja lõpparuannetest. Analüüsiti kahte põhilist aspekti:

- Andmete sisestamisele kuluv aeg ja mugavus;
- SFOS-i struktuuri ja projektiandmete kattuvus (mh SFOS-i struktuurist tulenevad võimalused registreerida projekti jaoks olulisi andmeid).

3.3.50. Läbiviidud testis kulus SFOS-is nõutud taotlusvormi ja lõpparuande andmete sisestamisele sõltuvalt meetmest 1-2 tundi. Siinkohal tuleb märkida, et andmeid sisestas nõu süsteemi uus kasutaja, kelle jaoks süsteem on võõras. Hinnanguliselt võib kogenumal sisestajal kuluda 20-30% vähema aega. Andmete sisestamise aeg sõltub muuhulgas ka taotlusvormi ülesehitusest ja põhjalikkusest. Osade meetmete puhul on oluline ka andmete töötlemise vajadus tulenevalt sellest, et SFOS-i andmeväljade struktuur ja projektiandmed otseselt ei kattu. Näiteks tuleb projekti tegevuste lühikirjelduse puhul RÜ sisestajal mõnede meetmete puhul tegevused ise kokku võtta, kuna taotlusvormis on tegevused esitatud tabeli vormis. Samuti sõltub andmete sisestamisele kuluv aeg projekti tegevuste ja partnerite hulgast, mis võib olla väga erinev. Aega pikendab ka see, kui nõutud infot ei leia taotlusvormist (nagu nt tehingupartneri kood) ning seda tuleb otsida mujalt.

3.3.51. SFOS-i poolne tehniline päringute töötlemise kiirus on väga kõikumine, varieerudes mõnest sekundist kuni 15 minutini. Võttes arvesse, et ühe projekti sisestamisel on vaja töödelda vähemalt 10 päringut, võib halvemal juhul ühele projektile kuluda enam kui 2 tundi. Arvestades, et mõnel RÜ-l tuleb aasta jooksul sisestada väga suur hulk projekte (EAS-i puhul mitu tuhat projekti aastas, mis ümberarvutatuna tähendab ühte FTE-d terve aasta peale), tähendab see RÜ töötajatele väga suurt koormust.

3.3.52. Kohati esineb andmete sisestamisel ebaloogilisi olukordi, näiteks tuli testi käigus mitu korda ette veateateid ja sisestajal ei olnud selge, kuidas edasi minna (nt osapoolte sisestamisel teade „Sellise registrinumbriga osapool on juba sisestatud, palun kasuta otsingut“). See pikendas samuti andmete sisestamise aega. Lisaks esines vastuolulisus välja „Rakenduspiirkonna ulatus“ täitmisel. Nimelt, selle välja puhul on ette antud kolm varianti (rahvusvaheline, piirkondlik, üle-eestiline) ja

kui valida variant "Rahvusvaheline", tuleb valida lisaks veel rakenduspiirkond ka maakonna tasemel. Kui maakonda ei valita, siis andmeid ei salvestata ja edasi minna pole võimalik. Kasutusmugavust suurendab küll KA SFOS-i kasutajatugi, kust kiirelt reageeritakse (hindajate kogemusest lähtuvalt ühe tööpäeva jooksul) ning probleemidele lahendused leitakse, kuid ka kasutajatoega kontakteerumine pikendab omakorda kogu andmete sisestamise protsessi. Samuti on abiks SFOS-i kasutajajuhend, kuigi ka sealt ei ole teatud lahtrite täitmise kohta võimalik infot saada (nt Organisatsiooni tüüp lehel "Osapooled").

3.3.53. Üldiselt võib kokkuvõtvalt öelda, et projektide taotlusvormid ja lõpparuanded sisaldavad andmeid, mille sisestamist SFOS-is nõutakse. Siiski esineb mõningaid erandeid, millest üks olulisemaid on väli "Projekti lõppeesmärgist täidetud (%)". Nelja meetme puhul ei olnud seda infot lõpparuandest võimalik leida, mis tähendab, et RÜ sisestaja peab omapoolse hinnangu andma lõpparuande eri osade analüüsi põhjal. See pikendab andmete sisestamise aega. Pole ka kindel, kas selle info põhjal on üldse võimalik hinnangut anda. Kui RÜ hallatavate projektide arv on suur, siis ei ole ka tõenäoline, et RÜ sisestaja on sisestatava projekti sisuga piisavalt kursis. Lisaks tuleb projekti tüüpi ja projekti kulude iseloomu RÜ sisestajal endal interpreteerida, kuna taotlusvormid vastavad lahtrit ei sisalda. Mõne meetme puhul ei olnud testi läbiviimise käigus võimalik taotlusvormi põhjal aru saada ka abikõlblikkuse perioodi algusest ja lõpust. Tuleb märkida ka, et SFOS ei võimalda sisestada projektide kohta sisulisemaid andmeid, nagu näiteks projekti vajalikkus, seos strateegiatega, mõjususe ja jätkusuutlikkus. Ka ei ole võimalik sisestada informatsiooni projektide riskianalüüsi, uuenduslikkuse, teavituse kohta. Samas näitas test, et administratsiooni küsitlusest tulenev väide selle kohta, et olemasolevad andmed SFOS-i väljadele ära ei mahu, ei pea paika. Seoses sellega soovivad hindajad võimalusel omavahel rohkem ühtlustada erinevate meetmete projekti taotlusvorme ja lõpparuande vorme SFOS-is nõutud infoga. See võib omakorda tähendada osade väljade kaotamist või juurde tekitamist, seda nii SFOS-is kui vormidel. Vastavaid muudatusi tehes tuleks jälgida, et andmete sisestamise koormus SFOS-i ei kasvaks.

Milline on rakendamise maksumus Eesti SV administratsioonis?

Metoodika

- 3.3.54. Struktuurivahendite rakendamise maksumuse leidmiseks ning selle analüüsimiseks seoses eesmärkide saavutamiseks 2010. aasta näitel koostati sisendtabel, millega koguti kokku info asutustes struktuurivahendite rakendamisega seotud töötajate (FTE), administreerimisega seotud kulude ning erinevatele administratsiooni poolt täidetavatele funktsioonidele, prioriteetidele ja meetmetele kuuluva ajakasutuse kohta. Infopäringu väljad ning tehnilise abi andmed kooskõlastati eelnevalt KA-ga.
- 3.3.55. Eelpool kogutud informatsiooni alusel oli võimalik analüüsida rakendussüsteemi maksumust nii asutuste, prioriteetide ja meetmete kui ka põhifunktsioonide kaupa. Kokkuvõttes tekkis hindamise käigus viis peamist funktsiooni: planeerimine, juhtimine, toetuse jagamine, aruandlus ja kontroll.
- 3.3.56. Selleks, et anda hinnangut kuluefektiivsusele ja teha soovitusi, kus oleks võimalik kuluefektiivsust suurendada, analüüsiti siseriiklikult asutustevahelisi kulustruktuure ja rakendatavaid prioriteete/meetmeid ning nende senist progressi kooskõlas kahe teise rakendussüsteemi hindamisküsimusega. Tulemusi võrreldi Läti, Leedu ja Soome rakenduskavadesse planeeritud SV ja TA vahendite mahu ning väljamaksetega, samuti arvatati välja suhtarve seoses administratsiooni FTE-dega.

Rakendamise maksumus

- 3.3.57. Vastavalt püstitatud hindamisküsimusele on leitud SV rakendamise maksumus 2010. aasta näitel. Selleks, et teada saada, kui palju maksab struktuurivahendite rakendamine administratsioonis, kogusime kokku TA kuluinfo asutuste ja kululiikide kaupa ning palusime SV süsteemi asutustel vastav info üle vaadata ning vajadusel täiendada. Kuluinfo kogumisel kasutasime TA puhul kasutatavat kulude klassifikatsiooni (personalikulud, administreerimiskulud, uurimis- ja arenduskulud jne), mis on toodud KA poolt koostatud TA meetmete abikõlblikkuse juhendis.
- 3.3.58. Kuna on teada, et erinevates asutustes on SV rakendamisega seotud ametnikke, kelle kulusid TA vahenditest ei rahastata, siis palusime selle kohta lisainfot FTE-de näol. Peale andmete laekumist SV süsteemi rakendusasutustelt leidsime SV rakendamise abikõlbliku kogumaksumuse (täiendatud TA info, millele on lisatud neli rakendusüksust, kes TA-st finantseerimist ei küsi) ning lisaks arvasime välja rakendussüsteemi kogumaksumuse koos mitteabikõlblike FTE-dega. Selleks leidsime kõigepealt koefitsiendi FTE kokku/abikõlblik FTE ning korrutasime selle läbi otseselt töötajatega seotud abikõlblike kuludega: personalikulud, administreerimiskulud, lähetus- ja sõidukulud ning koolituskulud. Lõpuks liitsime saadud korrutisele muud kulud, mis ei ole iga-aastaselt otseselt töötajatega seotud ning saime kokku iga SV süsteemi rakendusasutuse kogumaksumuse⁴². Leitud kuluinfo lühikokkuvõte on toodud Tabelis 3.3.7.

⁴² Näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi puhul leiti kogukulud järgmiselt: FTE kokku 25,7 / abikõlblik FTE 17,4 = 1,477011494. Abikõlblikud personali-, administreerimis-, lähetus- ja sõidu- ning koolituskulud kokku olid 5 534 026 EEK x 1,477 = 8 173 820 EEK + muud abikõlblikud kululiigid summas 3 125 181 EEK = 11 299 001 EEK.

Tabel 3.3.7 – SV administratsiooni kuluülevaade asutuste kaupa (2010.a, kroonides)

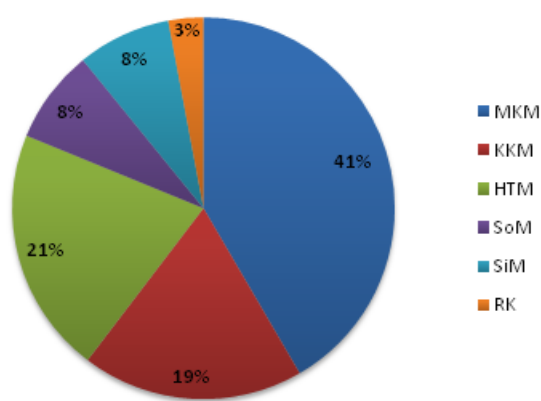
	FTE kokku	Abi-kõlblik FTE	Mitte-abikõlblik FTE	Abikõlblikud kulud kokku	Kulud kokku	TA väliste kulude osakaal (%)
Haridus- ja Teadusministeerium	25.7	17.4	8.3	8,659,207	11,299,001	23.4%
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	28.1	13.0	15.1	4,621,381	9,126,876	49.4%
Keskonnaministeerium	14.0	10.7	3.3	4,993,792	6,364,073	21.5%
Siseministeerium	10.4	8.45	1.95	2,995,393	3,682,362	18.7%
Sotsiaalministeerium (RA)	16.4	11.5	4.9	4,478,202	5,858,930	23.6%
Riigikantselei (RA)	1.5	1.5	0.0	648,790	648,790	0.0%
SA Innove	49.6	49.2	0.4	19,522,779	19,659,703	0.7%
SA Archimedes	22.3	21.3	1.0	10,407,007	10,881,084	4.4%
SA KIK	28.8	25.8	3.0	8,918,864	9,896,258	9.9%
SA EAS	123.9	110.2	13.7	49,984,571	55,593,298	10.1%
SA Kredex	2.8	2.0	0.8	981,550	1,177,277	16.6%
Maanteeamet	3.0	0.0	3.0	0	1,208,004	100.0%
Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus	4.5	4.3	0.2	1,409,855	1,473,269	4.3%
Sotsiaalministeerium (RÜ)	8.7	5.5	3.2	1,446,340	2,274,698	36.4%
Tallinna Lennujaam	1.5	0.0	1.5	0	547,187	100.0%
Veeteede Amet	4.0	0.0	4.0	0	1,428,950	100.0%
Tehnilise Järelevalve Amet	2.5	0.0	2.5	0	755,243	100.0%
Riigikantselei (RÜ)	3.5	3.0	0.5	1,513,844	1,764,489	14.2%
Korraldusasutus	23.2	21.0	2.2	16,522,906	17,464,644	5.4%
Makseasutus	8.9	8.4	0.5	2,121,693	2,247,984	5.6%
Auditeeriv Asutus	12.5	12.5	0.0	6,401,191	6,401,191	0.0%
KOKKU	395.6	325.8	69.9	145,627,363	169,753,310	14.2%

3.3.59. Nagu tabelis välja toodud, on SV administratsioonis hõivatud kokku *395,6 täiskohaga töötajat* ning *SV rakendamine maksis kokku 2010. aastal 170 miljonit krooni*. Keskmiselt moodustasid TA vahenditest mittefinantseeritavad kulud 14,2% kogukuludest. Juhul, kui viimasest maha arvata neli asutust, kes TA vahendeid ei küsi ega eeldada, et nende kulud oleksid abikõlblikud, oleks vastav näitaja 12,2%.

3.3.60. Suur osa TA-st mittefinantseeritud kuludest tuleneb rakendusasutustest/ juhtministeeriumidest ning need on peamiselt seotud sisuosakondadega, kes tegelevad meetmete väljatöötamise ja muutmise, rakenduskavade seire ja üldise juhtimisega. Kulud on mitteabikõlblikud peamiselt tulenevalt kahest asjaolust: 1) keskastme juhtide töötasud ei ole abikõlblikud ja 2) tööajatabeli täitmist peetakse tülikaks, kui suurema osa tööajast moodutavad muud tööülesanded. Seega võib öelda, et ühelt poolt on tegemist TA reeglistiku jäikusega nende kulude hüvitamisel, teisalt asutustepoolse teadliku otsusega nende hüvitamist mitte küsida TA

vahenditest. Viimase puhul on kõige otsemaks näiteks MKM-i haldusallas asuvad neli rakendusüksust, kelle puhul on otsustatud mitte küsida TA vahendeid.

3.3.61. Mis puudutab FTE-de arvu üldist kõikumist asutuste vahel, siis siin on näha, et need ministeeriumid, kes täidavad lisaks RA funktsioonile ka juhtministeeriumi rolli (MKM, HTM, KKM) on suurema FTE-de koguarvuga (ning vastavalt ka kuludega) võrreldes nendega, kes täidavad ainult rakendusasutuse rolli. Järgneva analüüsi käigus leiti, et selle põhjuseks ei ole niivõrd juhtministeeriumi funktsioon, kuivõrd see, et vastavates ministeeriumides on kõige rohkem meetmeid koordineerida (vt Joonis 3.3.1). Samuti tuleb asutuste omavahelisel võrdlemisel tähele panna asjaolu, et rakendusasutustel on sisseoste seoses erinevate uuringute, hindamiste ja teiste arendustegevustega oluliselt rohkem kui rakendusüksustel⁴³ (personaliga otseselt mitte seotud kulude⁴⁴ osakaal kogukuludest oli rakendusasutustel 2010. aastal keskmiselt 21%, võrreldes rakendusüksuste 7%-ga).



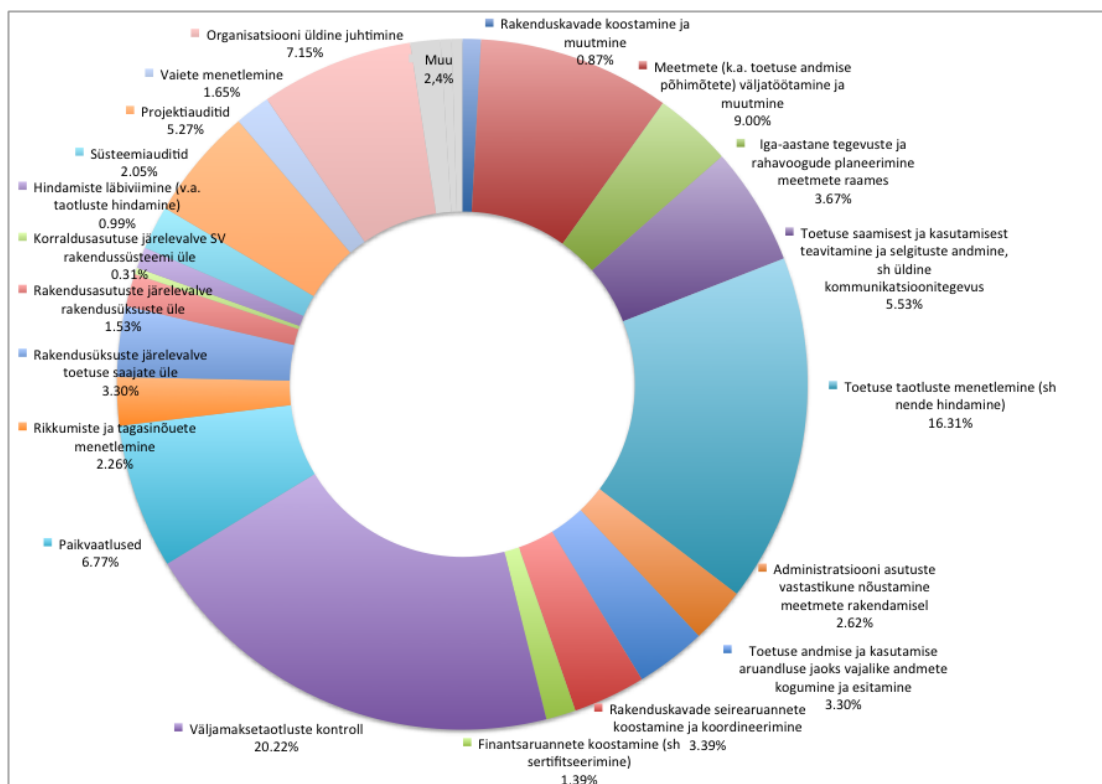
Joonis 3.3.1 – Meetmete jagunemine rakendusasutuste vahel (%)

3.3.62. Kuluinfo päringute raames paluti asutustel enda poolt kasutatav FTE-de maht ära jagada vastavalt juhtimis- ja kontrollisüsteemis toodud erinevatele funktsioonidele, mis andis omalt poolt sisendi ka vastamiseks hindamisküsimustele: “Kas praegune rakendussüsteem on toimiv ja efektiivne?” ning “Kas toetuse jagamist on korraldatud parimal viisil?”. Joonisel 3.3.2 on näha vastav jaotus kõigi rakendussüsteemi poolt täidetavate funktsioonide lõikes.

⁴³ Näiteks on 2010.a olnud HTM-il sisseostuga seotud kulud rohkem kui teistel:

	HTM	MKM	KKM
personaliga seotud kulud	8,173,820	8,384,398	5,813,314
muud kulud	3,125,181	742,478	550,760
kulud kokku	11,299,001	9,126,876	6,364,073

⁴⁴ Personaliga otseselt seotud kulud: personalikulud, administreerimiskulud, lähetus- ja sõidukulud ning koolituskulud. Muude kulude alla paigutatakse kõik muud TA liigituses toodud kulud, mida ei pruugi kõikidel asutustel iga-aastaselt esineda.

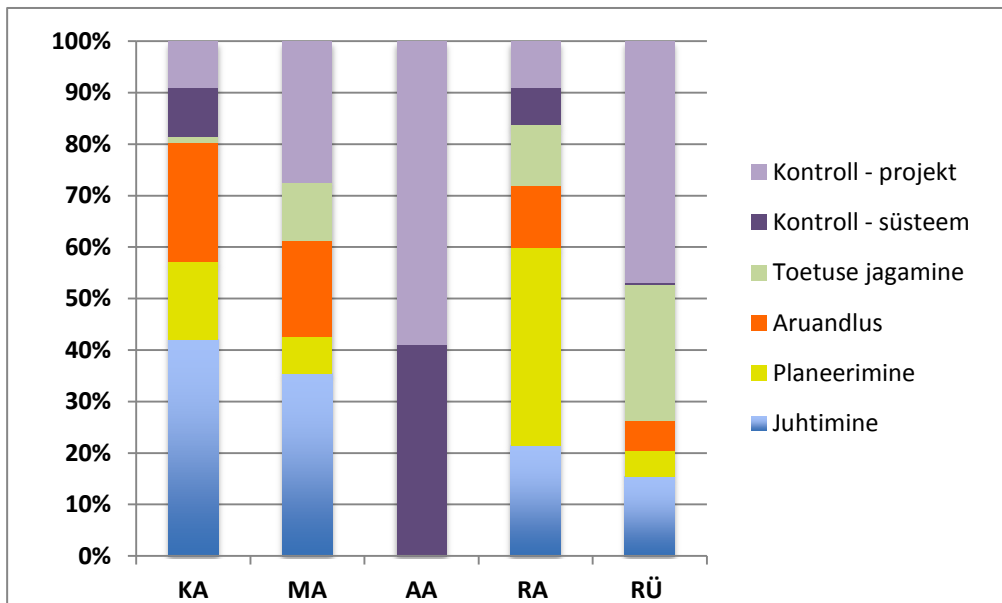


Joonis 3.3.2 – Tööaja jagunemine rakendussüsteemis täidetavate funktsioonide kaupa

3.3.63. Nagu jooniselt näha, kulub suur osa tööajast väljamaksetaotluste kontrollile, toetuse taotluste menetlemisele ja toetuse andmise põhimõtete ning meetmete väljatöötamisele ja muutmisele (kokku 45% ajast). Rakendusüksusi ja -asutusi eraldi võttes erinevad tulemused üsna palju, sest nad täidavad paljuski ka erinevaid funktsioone. Analüüsi käigus selgus, et rakendusüksustel kulub 61% ajast väljamaksetaotluste kontrollile, toetuse taotluste menetlemisele ja paikvaatlustele (vastavalt 30%, 22% ja 9%). Rakendusasutustel kulub aeg aga peamiselt toetuse andmise põhimõtete ning meetmete väljatöötamisele ja muutmisele (24%), toetuse andmisest ja kasutamisest teavitamisele ning selgituste andmisele (10%), iga-aastaste tegevuste ja rahavoogude planeerimisele (9%) ning projekti audititele (9%).

3.3.64. Selleks, et saada ülevaatlikum pilt süsteemi erinevate asutuste rollidele vastavast ajakulust, koondasime erinevad funktsioonid viie üldnimetaja alla (nn põhifunktsioonid⁴⁵), milleks on juhtimine, planeerimine, aruandlus, toetuse jagamine ja kontroll (vt liigitust Lisa 9). Neist viimane jaguneb omakorda projekti tasandi ja süsteemi tasandi kontrolliks. Ülevaatlilik joonis illustreerib seda, mis tüüpi tegevustesse läheb peamine aeg erineva rolliga asutustes.

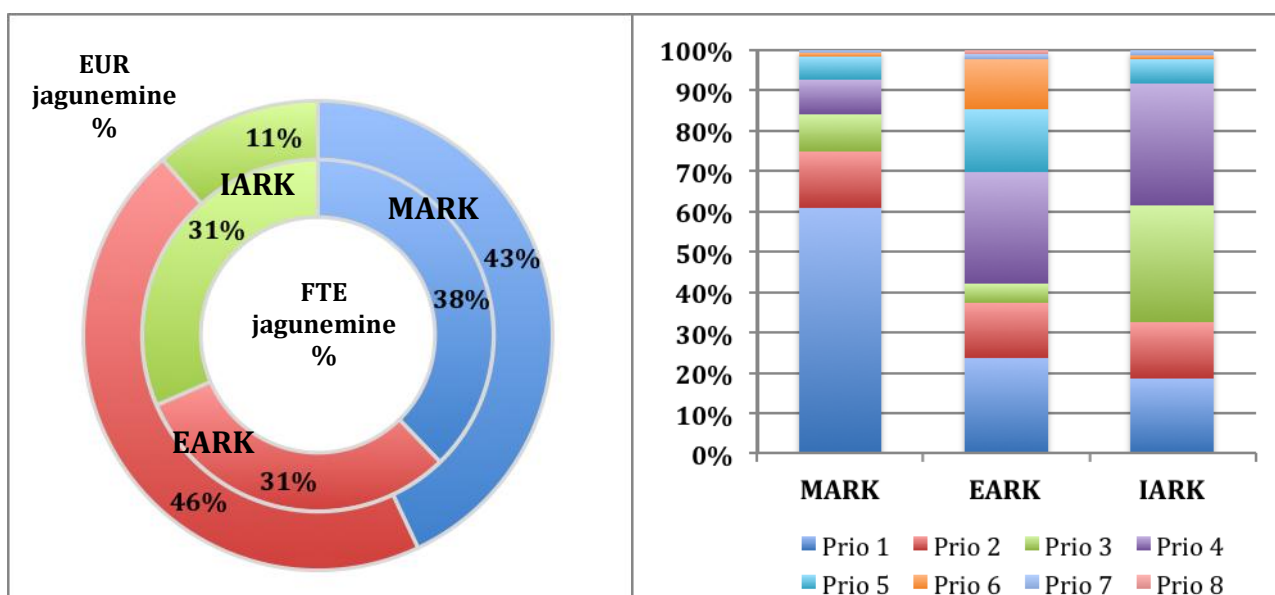
⁴⁵ Käesolevas alapeatükis on rakendussüsteemi funktsioonid jaotatud viide kategooriasse, nõ põhifunktsioonideks, lähtuvalt andmete kättesaadavusest. Kategooriad erinevad rakendussüsteemi toimivuse hindamise alapeatüki funktsioonide kategooriatest mõneti, sest seal lähtuti rohkem funktsioonide sisust.



Joonis 3.3.3 – Põhifunktsioonide täitmine SV rakendavates asutustes

3.3.65. Nagu näha, kulub 73% ajast rakendusüksustel toetuse jagamise ja kontrolliga seotud tegevustele, samas kui RA-des kulub enamik ajast planeerimisele ja rakenduskava juhtimise ning üldise juhtimisega seotud tegevustele. Auditeeriva Asutuse tegevustest kulub ootuspäraselt kogu aeg projekti ja süsteemi kontrollidele, Korraldusasutuses aga juhtimisele (mille alla kuulub ka süsteemide arendamine, sh infosüsteemide arendamine), planeerimisele ja aruandlusele. Makseasutuse puhul võib esmapilgul üllatuslikult leida toetuse jagamise üsna suure kaaluga olevat, kuid nimetatud asjaolu selgitab fakt, et Makseasutus tegeleb aktiivselt toetuse tagasinõudmise ja rikkumistega seotud tegevustega (sh teiste asutuste nõustamisega), mis kajastub samuti antud põhifunktsioonis⁴⁶.

3.3.66. Järgnev joonis annab ülevaate, kuidas tööjõukulu (FTE) rakenduskavade ja prioriteetide vahel jaguneb.



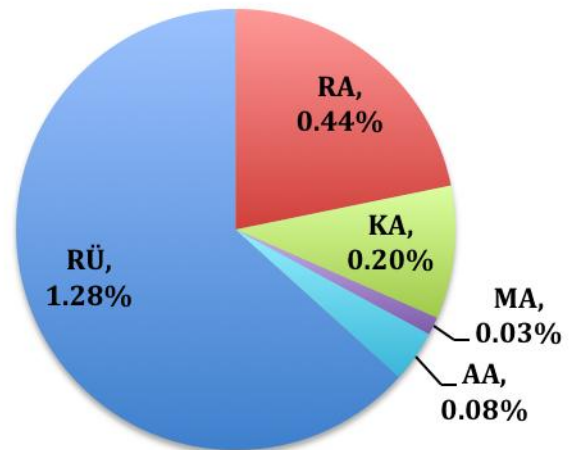
Joonis 3.3.4 – Tööjõukulu jagunemine rakenduskavade ja prioriteetide vahel

⁴⁶ Toetuse jagamise alla on koondatud järgnevad tegevused: toetuse taotluste menetlemine ja hindamine, rikkumiste ja tagasinõuete menetlemine ning vaiete menetlemine.

3.3.67. Eeltoodud joonis toetab üldteada fakti, et ESF-i tüüpi tegevusi on kulukam rakendada kui suuri ERDF-i ja ÜF-i tüüpi tegevusi. Kuigi IARK-i rahaline maht on EARK-ist pea 2,4 korda väiksem, kasutab see sama palju FTE ressursi kui viimane. See, et MARK-is kulub üle 60% ajast esimesele prioriteedile, on lihtsalt selgitatav asjaoluga, et antud prioriteedi alla kuulub 60% rakenduskavas rakendatavatest meetmetest (antud juhul loeme meetme mõiste alla ka programme ja investeeringute kavasid).

3.3.68. Selleks, et leida, kui palju maksab toetuse administreerimine ühe toetuskrooni kohta, tuleb eelnevalt leitud administreerimise kogumaksumus läbi jagada 2010. aasta väljamaksete summaga. Vastavalt SFOS-i infole maksti 2010. aastal välja toetusi 535 530 969 eurot ehk 8 379 238 862 krooni. Seega on rakendussüsteemil kulunud *ühe toetuskrooni väljamaksmiseks 2,03 senti*. Kuidas nimetatud kulu jaguneb erinevate rollidega rakendussüsteemi asutuste vahel, on toodud joonisel 3.3.5.

3.3.69. TA eelarves on perioodil 2007-13 planeeritud kulutada ühe toetuskrooni väljamaksmisele 2 senti, mis vastavalt abikõlblikkuse reeglitele ei sisalda endas TA väliseid kulutusi (eeltoodud tehet vaid TA-st väljamakstud summadele rakendades on tulemuseks 1,74 senti). Seega võib SV rakendamise kogumaksumust pidada eesmärgist lähtuvalt ühelt poolt mõistlikuks, teisalt aga võib vahe võrreldes planeerituga (13%) viidata ka olukorrale, kus on rakendatud liigset kokkuhoidu ja süsteem ei täida kõiki vajalikke funktsioone piisavalt hästi.



Joonis 3.3.5 – Toetuse jagamise kulu 2,03 senti jagunemine rakendussüsteemis

Rakendamise efektiivsus

3.3.70. Ühe hindamise alaküsimusena sooviti analüüsi rakendamise maksumuse seostest toetuse mahuga ja selle efektiivsusest rakendusüksuste kaupa. Käesolevas hindamises võeti antud küsimuse analüüsimisel aluseks RÜ-de põhine kuluinfo, teostatud väljamaksete arv ning väljamaksete summad (st antud juhul ei arvestata KA, MA, AA ja RA poolsete kuludega). Arvutuse tulemused on toodud Tabelis 3.3.8.

Tabel 3.3.8 – Rakendamise maksumus rakendusüksuste kaupa (2010, kroonides, sisaldab kõiki RÜ kulusid)

	Väljamaksete arv	Maksete summa kokku	Keskmine makse suurus	Kulu väljamakse kohta	Kulu väljamakstud toetuskrooni kohta
SA Innove	1,135	1,581,374,127	1,393,281	17,321	1.24
SA Archimedes	324	521,959,949	1,610,987	33,584	2.08
SA KIK	957	678,108,066	708,577	10,681	1.46
SA EAS	4,676	3,425,912,059	732,659	11,889	1.62
SA Kredex	663	119,667,313	180,494	1,776	0.98
Maanteeamet	140	834,065,635	5,957,612	8,629	0.14
Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus	592	252,133,691	425,902	2,489	0.58
Sotsiaalministeerium (RÜ)	52	164,919,010	3,171,519	43,744	1.38
Tallinna Lennujaam	43	51,105,957	1,188,511	12,725	1.07
Veeteede Amet	115	189,701,873	1,649,582	12,426	0.75
Tehnilise Järelevalve Amet	23	374,962,826	16,302,732	32,837	0.20
Riigikantselei (RÜ)	268	61,501,673	229,484	6,584	2.87
RM TA RÜ	117	123,826,683	1,058,348	7,317	0.69
Kokku / Keskmine	9,105	8,379,238,863	920,290	11,808	1.28

3.3.71. Nagu tabelist näha, on keskmiseks ühe väljamakse teostamise maksumuseks rakendusüksustes 11 808 krooni või siis 1.28 senti toetuskrooni kohta. Kui vaadata eelpool nimetatud näitajaid koos, siis üle keskmise on mõlemad näitajad SA Archimedese, SA EAS-i ja Sotsiaalministeeriumi puhul⁴⁷. Suuri erinevusi keskmistest näitajatest esineb väiksemate rakendusüksuste puhul, nagu TJA, VTA, MNTA, RIA ja Kredex. Samuti on näha, et Riigikantselei kulud ühe toetuskrooni väljamaksmiseks on väga kõrged, võrreldes teistega – samas on tegemist kõige väiksema keskmise väljamakse suurusega, mis kombineerituna ESF-i tüüpi pehmete tegevustega viibki kulutaseme kõrgeks. Kuna Riigikantselei roll on käesoleva aasta algusest Rahandusministeeriumisse KA koosseisu üle viidud, siis edasises analüüsis me teda RÜ-na enam ei vaatle.

3.3.72. Et analüüsida täiendavalt, kuid võrd tabelis 3.3.8 toodud erinevused tulenevad rakendusüksuste efektiivsusest või rakendatavate meetmete iseärasustest, arvatati hindajate poolt välja, kui palju FTE-sid kulub ühe miljoni euro väljamaksmiseks sõltuvalt rakendatava

⁴⁷ Ülevaatlikkuse huvides on kõik üle keskmise näitajad taustavärviga esile tõstetud.

meetme eelarvest, fondist, projektile antava toetuse suurusel ja kasutatavast toetuse jagamise viisist (vt 3.3.96). Hindajad leidsid nimetatud arvutuste põhjal üldise efektiivsuse näitaja, mis võtab arvesse projektide ja väljamaksete arvu ning rahuldatud taotluste määra⁴⁸. Tulemused on toodud Tabelis 3.3.9.

Tabel 3.3.9 – Rakenduüksuste üldine efektiivsusnäitaja

RÜ	FTE	Väljamaksed mln €	FTE/mln € väljamakse	Projektide arv	Rahuldatud taotluste määr	Väljamaksete arv	Efektiivsuse näitaja
EAS	123.9	219.0	0.57	9338	65%	4676	16.0
Innove	47.3	101.1	0.47	2929	30%	1135	9.7
KIK	28.8	43.3	0.67	142	38%	957	15.9
Archimedes	21.3	33.4	0.64	642	52%	324	12.6
Kredex	2.8	7.6	0.36	269	96%	663	2.6
Transport	15.5	92.7	0.17	21	100%	321	17.7
RIA	4.5	16.1	0.28	152	98%	592	4.3
SoM	8.7	10.5	0.82	35	100%	52	22.9
RK	3.5	3.9	0.90	218	90%	268	4.4
Keskmine	28	59	0.54	1527	67%	999	11.4

3.3.73. Üldise efektiivsusnäitaja põhjal on kõige efektiivsem Kredex, kelle tulemust aga ei ole kõige parem võrrelda teiste RÜ-dega, kuna suur osa tema tegevustest käib läbi pankade ning vastava kulu kohta informatsioon puudub. Kõige efektiivsemad RÜ-d antud näitaja põhjal on RIA ja RK. Viimast selgitab enim asjaolu, et nii RIA kui RK (ja ka Kredex) suudavad vähese arvu inimestega menetleda keskmisest oluliselt suurema arvu väljamaksetaotlusi. Kõige madalamad efektiivsusnäitajad on SoM-il ja transpordi valdkonna RÜ-del, mille kohta on soovitusel tehtud peatükis 4.

3.3.74. Selleks, et analüüsida, kui tõhus on Eesti struktuurivahendite rakendamine võrreldes teiste riikidega, vaatlesime esmalt Euroopa Komisjoni teostatud väljamakseid liikmesriikidele. Tabelis 3.3.10 on toodud väljavõtte Lisas 10 olevast tabelist, kus on näha 2011. aasta 01. juuni seisuga kõige kõrgema ja madalama väljamaksete määraga riigid, samuti on välja toodud meie jaoks edasiseks võrdluseks valitud naaberriigid.

⁴⁸ Näitaja võtab iga RÜ puhul arvesse FTE-de arvu, rahastatud projektide arvu, rahuldatud taotluste määra ja tehtud väljamaksete arvu. Mida madalam näitaja väärtus, seda parem on vastava RÜ kulu-efektiivsus. Valem näitaja väärtuse arvutamiseks on koostatud selliselt, et suuremad projektide ja väljamaksete arvud ning väiksemad FTE-de arvud ja rahastamise määrad tähendavad madalamat väärtust ehk paremat kulu-efektiivsust.

Tabel 3.3.10 – EK maksed liikmesriikidele (MEUR, 01.06.2011 seisuga)⁴⁹

Liikmesriik	2007 - 13 programmiperiood			EK maksed*				Kõik kokku
	ESF	ERDF	ÜF	ESF		ERDF+ÜF		
				MEUR	%	MEUR	%	%
Iirimaa (IE)	375.36	375.36	0.00	131.2	35.0%	99.8	26.6%	30.8%
Eesti (EE)	391.52	1860.21	1151.73	131.30	33.5%	844.80	28.0%	28.7%
Leedu (LT)	1028.31	3441.95	2305.24	230.60	22.4%	1637.60	28.5%	27.6%
Läti (LV)	550.70	2400.00	1539.80	215.10	39.1%	499.84	12.7%	15.9%
Soome (FI)	618.56	977.40	0.00	134.40	21.7%	243.70	24.9%	23.7%
Tšehhi (CZ)	3774.52	13709.06	8819.02	264.40	7.0%	2851.2	12.7%	11.8%
Ungari (HU)	3629.09	16649.74	8642.32	191.2	5.3%	3183.6	12.6%	11.7%
Itaalia (IT)	6938.01	21651.98	0.00	904.50	13.0%	1762.1	8.1%	9.3%
Bulgaaria (BG)	1185.46	3205.13	2283.04	82.60	7.0%	384.8	7.0%	7.0%
Rumeenia (RO)	3684.15	7739.81	6552.42	51.9	1.4%	598.9	4.2%	3.6%
Kokku EL	75413.93	194406.7	69577.9	13555.6	18.0%	42977.8	16.3%	16.7%

3.3.75. Nagu tabelist näha, läheb Eestil struktuurifondide rakendamine võrreldes teiste liikmesriikidega edukalt, EL-i keskmist ületatakse lausa 1,7-kordselt. Et võrrelda veidi detailsemalt Eesti administratsiooni tegutsemise efektiivsust oma naabritega, tehti hindajate poolt järelepäring Läti, Leedu ja Soome Korraldusametustele ning küsiti infot seoses rakendamise hetkeseisuga ning TA vahendite kasutamisega.

3.3.76. Tabelis 3.3.11 on ära toodud SV ja OP-de maht võrreldes naabritega, samuti algselt planeeritud TA vahendite osakaal selles ning teostatud väljamaksed 31.07.2011 seisuga. Nagu tabelist näha võib, on Eestil võrreldes naabritega kõige väiksem planeeritud TA vahendite maht võrreldes struktuurifondide vahenditega; väljamaksete poolest on juhtimas Läti, Eesti on Leedu ja Soomega samal tasemel. Siit tulenevalt võib öelda, et rakendamisel ollakse finantsprogressi osas enam-vähem samas graafikus ja seega on võrdlusbaas hea.

Tabel 3.3.11 – SV maht liikmesriikides, planeeritud TA vahendid ja teostatud väljamaksed 31.07.2011 seisuga (EUR)

	SV maht kokku	OP-de maht kokku	Planeeritud TA kokku	TA % vs SV	SV väljamaksed	SV välja-maksete %
Eesti	3,403,459,881	4,073,387,299	67,008,253	2.0%	1,056,046,410	31.0%
Läti	4,530,447,634	6,187,457,415	111,075,818	2.5%	1,631,160,354	36.0%
Leedu	6,682,204,105	7,861,416,593	203,264,786	3.0%	2,258,805,846	33.8%
Soome⁵⁰	1,592,840,492	3,511,423,000	38,971,057	2.4%	508,703,155	31.9%

⁴⁹ EK peadirektoraadi andmed 01.06.2011 seisuga, Leedu Rahandusministeeriumi kodulehe andmetel (<http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/statistikaonline/palyginimas>).

⁵⁰ Soome poolt esitati kogu statistika koos avaliku sektori panusega. Selleks, et teada SV osakaalu väljamaksetes, täiendasime saadud OP-de infot DG Regio ja DG Employment'i kodulehtedel oleva finantsinfoga liikmesriikide kohta ning SV väljamakse summa leidmiseks kasutasime järgmist koefitsienti: OP SV maht/OP kogumaht.

3.3.77. Järgnevas tabelis on lisaks Eestile ära toodud Läti, Leedu ja Soome struktuurifondide administratsioonis hõivatud FTE-de koguarv, mis küsiti kõikidelt riikidelt 2010. aasta kohta. Administreerimissüsteemi efektiivsuse võrdlemiseks vaadeldi riigile eraldatud struktuurivahendite ja FTE-de suhet, samuti käesoleval perioodil teostatud väljamaksete suhet FTE kohta. Nagu näha, on nii administreeritavate struktuurivahendite maht kui ka juba teostatatud väljamaksete maht ühe FTE kohta kõige kõrgem Eestis.

Tabel 3.3.12 – SV eelarve ja väljamaksed FTE kohta

	FTE kokku	Sh. abik. FTE	SV / FTE-dega	Väljamaksed/FTE
Eesti	395.62	325.76	8,602,752	2,669,315
Läti	622.88	484.13	7,273,388	2,618,739
Leedu	1377.00	1335.00	4,852,726	1,640,382
Soome	421.00	286.00	3,783,469	1,208,321

3.3.78. Lisaks eelnevale leiti, kui suure osa moodustavad 2010. aasta TA väljamaksed sama aasta kõikidest SV väljamaksetest. Kõige madalam on see näitaja Eesti puhul (vt tabel 3.3.13). Seega saab kokkuvõttes öelda, et *Läti, Leedu ja Soomega võrreldes võib struktuurivahendite rakendamist Eestis pidada efektiivseks.*

Tabel 3.3.13 – TA vahendite kasutamine võrreldes SV väljamaksetega 2010

	SV väljamaksed 2010	TA väljamaksed 2010	TA/SV väljamaksed
Eesti	535,530,969	9,307,285	1.74%
Läti	864,320,934	23,935,282	2.77%
Leedu	888,582,094	21,247,011	2.39%
Soome	111,160,072	3,813,098	3.43%

Maksumuse arvestamise mudel

- 3.3.79. Käesoleva hindamise käigus töötati välja maksumuse arvestamise mudel, mis on üsna detailne. Nimetatud detailsuse eesmärgiks on sidususe tagamine hindamisküsimuste vahel ning sisendinfo kogumine kõikidele rakendussüsteemi puudutavatele hindamisküsimustele vastamiseks. Juhul, kui edaspidi on peamiseks eesmärgiks saada ülevaade, kui palju läheb toetuse administreerimine maksma ja millised peamised tegevused võtavad enamiku rakendussüsteemi ressursist, võib käesolevas hindamises kasutatud mudel osutada nendele küsimustele vastamiseks üleliia mahukaks, samuti võtab sellise tasemega info koondamine oluliselt rohkem aega.
- 3.3.80. Tuginedes läbiviidud süsteemi maksumuse analüüsiga seotud senisele kogemusele, soovivad hindajad baasina kasutada jätkuvalt TA arvulist finantsinformatsiooni, kuid seda koondatud kujul: administratsiooniga otseselt seotud kulud ja muud kulud. Neist esimese alla kuuluvad kõige otsesemalt SV süsteemis töötavate inimestega seotud kulud: personalikulud, administreerimiskulud, lähetus- ja sõidukulud ning koolituskulud. Muude kulude alla paigutatakse kõik muud TA liigituses toodud kulud, mida ei pruugi kõikidel asutustel iga-aastaselt ette tulla.
- 3.3.81. Selleks, et saada süsteemist tervikuna ülevaade (st ka TA-st mitterahastatud kulude osas), soovitame koguda FTE infot sarnaselt käesolevas hindamises kasutatud mudelile, v.a funktsioonide detailsus. Edaspidi piisab, kui koguda infot viie põhifunktsiooni kaupa: juhtimine, planeerimine, toetuse jagamine, aruandlus ja kontroll. Nimetatud tasemetel info kogumine tagab mudeli parema kasutatavuse ja väiksema koormuse asutustele sisendi andmisel.
- 3.3.82. Mis puudutab rakenduskavasid ja nendega seotud kulusid, ei soovita hindajad minna maksumuse arvestamisel prioriteedi tasemest madalamale. Viimast eelkõige tulenevalt kahest asjaolust: esiteks on sellisel tasemel informatsioon reeglina raskesti kättesaadav ning kõikidelt osapooltelt suuri pingutusi nõudev, ja teiseks on mudel paremini rakendatav, kui see jääb võimalikult lihtsaks – seda nii info kogumise kui ka hilisema analüüsi osas. Väljapakutud mudeli sisendtabeli näidislehekülg on toodud Lisas 11.

Kas toetuse jagamist on korraldatud parimal viisil?

Metoodika

- 3.3.83. Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade analüüsist, kas toetuse ning finantsinstrumentide (edaspidi koos nimetatud *toetus*) kasutamist on korraldatud parimal viisil (avatud taotlusvoor vs investeeringute kava vs programmid) ja parima sagedusega (jooksev vs vooruline taotlemine, taotlusvoorude korraldamise/investeeringukavade kinnitamise sagedus); millal on põhjendatud toetuse tagastatavus ja eeltaotluste kasutamine. Samuti hinnatakse toetuse jagamise efektiivsust ning tehakse ettepanekud efektiivsuse suurendamiseks.
- 3.3.84. Selleks, et tuvastada olemasolevad toetuse kasutamise viiside ja sageduste kombinatsioonid, kaardistati kõik meetmed ja võimalikult palju meetmeid grupeeriti tüüpmeetmeteks (vt tüüpmeetmete jaotust Lisas 7). Samas lisas selgitatakse meetmete grupeerimise aluseks olevaid kriteeriume. Analüüsi käigus pakkusid hindamise kaasatud valdkondlikud eksperdid tüüpmeetmete põhjal välja sobivaid toetuse jagamise viise ja sagedust ning toetuse tagastatavuse ja eeltaotluste kasutamise põhimõtteid. Ekspertide arvamusi arutati koos RA-de ja RÜ-de esindajatega intervjuude käigus.
- 3.3.85. Analüüsimaks toetuse jagamise korraldamist, viidi täiendavalt läbi dokumendianalüüs, mille käigus analüüsiti rakenduskavasid, meetmepõhistes rakendusaktides sätestatud ning seirearuandeid. Lisaks toetuti ka teistele infoallikatele, nt SFOS, struktuurifondide koduleht ning varasemalt läbiviidud hindamiste aruanded (vt kasutatud materjalide nimekiri Lisas 1).
- 3.3.86. Dokumendianalüüsi ja intervjuude tulemused ning ekspertide arvamused võeti kokku hindajate ja ekspertide ühises töötoas. Hindamissoovituste esitlemiseks koostati nõ otsustuspuu, mis aitab valida uutele meetmetele erinevatest kriteeriumitest lähtuvalt sobivaima toetuse jagamise mehhanismi. Alapeatükk "Toetuse jagamise korraldamise analüüs" on koostatud kooskõlas otsustuspuuga ning tekstis esitatakse järeldused ja soovitused on selgelt jälgitavad koos joonisega Lisas 8.
- 3.3.87. Antud hindamisküsimuse all analüüsiti ka toetuse jagamise efektiivsust ning kuidas seda maksimeerida. Rakendusüksuste põhiselt analüüsiti avatud taotlusvoorude puhul järgnevaid ülesandeid toetuse jagamise efektiivsuse seisukohast: administratiivne eeltöö; taotluse menetlemine; rahastamisotsuse tegemine. Nimetatud aspektide puhul koguti infot intervjuude abil RÜ-dega. Analüüsis loodi seoseid saadud kuluinformatsiooni ja erinevate RÜ-de poolt rakendatavaid meetmeid iseloomustavate aspektidega, nagu näiteks keskmine toetusprojekti suurus, 2010.a sõlmitud toetuslepingute maht ja avatud taotlusvoorude osakaal meetmete koguelarves. Hinnati ka toetuse jagamise efektiivsust toetuse jagamise viisist tulenevalt.
- 3.3.88. Analüüsi tulemusel tehti järeldused ning esitati soovitused käesolevaks ning järgmiseks programmiperioodiks (2014+):
- *sobivaimate toetuse jagamise viiside ja sageduste kombineerimiseks;*
 - *eeltaotluste vajalikkuse üle otsustamiseks;*
 - *toetuse tagastatavuse üle otsustamiseks;*
 - *toetuse jagamise efektiivsuse maksimeerimiseks.*

Kas toetuse jagamisel on arvestatud efektiivsuse maksimeerimisega?

3.3.89. Allolev tabel 3.3.15 sisaldab toetuse jagamise süsteemide kogukulusid nende RÜ-de kohta, kes korraldavad taotlusvoorusid, suhtes RÜ-de kuludega kokku⁵¹ (mõlemad 2010.a näitel) ja suhtes 2010.a jooksul tehtud väljamaksetega. Tabelist selgub, et toetuse jagamine maksab keskmiselt 0,39% väljamaksete summast. RÜ-de omavahelisest võrdlusest ilmneb, et kõige väiksemad kulud on Kredexil (0,08%) ja kõige suuremad EAS-l (0,56%). Analüüsis tuleb aga arvestada sellega, et nende RÜ-de toetuse jagamisega seotud kulud, kes on 2010.a keskmisest rohkem tegelenud veel uute taotlusvoorude korraldamisega, on selle tõttu tõenäoliselt ka suuremad. See tähendab, et kõrge kulu (suhtes väljamaksetega) üksinda ei näita veel toetuse jagamise madalat efektiivsust. Iga RÜ kohta on välja arvatud väljamaksete ja sõlmitud lepingute mahtude suhe. Mida väiksem see suhe on, seda rohkem on antud RÜ (2010.a) tegelenud toetuse jagamisega, võrreldes projektide elluviimise jälgimisega. Näitaja võib olla suurem kui 1 – juhul kui 2010.a on RÜ teinud rohkem väljamakseid, kui sõlminud uusi lepinguid. Lisaks tuleb arvestada sellega, kui suurt osa meetme kogueelarvest iga RÜ avatud taotlusvoorude kaudu jagab: kui see protsent on suur (nagu näiteks EAS-i puhul), siis on ka toetuse jagamise kulu suurem (taaskord suhtes väljamaksetega). Eelmainitud suhtarvude põhjal koostati toetuse jagamise efektiivsuse näitaja⁵², mille tulemused on esitatud tabelis. Mida madalam näitaja, seda parem efektiivsus. Tabel sisaldab ka andmeid (rahuldatud) taotluste keskmise suuruse ja taotluste keskmise rahuldamise määraga, millega RÜ-d saavad toetuse jagamise efektiivsust mõjutada. Madal rahuldamise määr tähendab suhteliselt palju toetuse jagamise tööd ja sellest tulenevalt ka kulu – seega saavad RÜ-d toetuse jagamise efektiivsust tõsta, suurendades taotluste rahuldamise määra. Projekti suurus mõjutab ka toetuse jagamise kulu: mida suurem projekt, seda väiksemad on tõenäoliselt kulud toetuseuro kohta. See tähendab, et efektiivsust võib ka tõsta, suurendades rahastatavate taotluste keskmist suurust. Tabelis on viimases kahes tulbas efektiivsuse tõstmise võimalused punasega ära märgitud.

Tabel 3.3.15 – Toetuse jagamise süsteemi efektiivsuse näitajad

Rakendus-üksus	Toetuse jagamise kulud kokku 2010 (EEK)	Toetuse jagamise kulud / RÜ kulu 2010	2010 Väljamaksed (EEK)	Toetuse jagamise kulud / Väljamaksed 2010	Väljamaksed / Lepingute maht 2010	Avatud taotlemise osakaal meetmete eelarves	Toetuse jagamise efektiivsuse näitaja	Keskmine rahuldatud taotluste suurus (EEK)	Keskmine taotluste rahuldamise määr
Innove	3 964 458	20%	1 581 374 127	0,25%	1,02	12%	2,13	2 129 913	30%
Kredex	101 010	10%	119 667 313	0,08%	1,01	1%	6,56	7 338	96%
EAS	19 093 430	38%	3 425 912 059	0,56%	0,85	58%	0,82	1 292 528	65%
RIA	318 150	23%	252 133 691	0,13%	0,64	54%	0,15	2 642 159	98%
Archimedes	775 221	7%	521 959 949	0,15%	0,37	36%	0,15	8 924 101	52%
KIK	1 813 386	20%	678 108 066	0,27%	0,31	73%	0,11	78 994 469	38%
RK	177 546	12%	61 501 673	0,29%	0,61	36%	0,49	69 575	90%
KOKKU	26 065 655	28%	6 640 656 879	0,39%	0,81	41%	0,78	2 833 847	67%

⁵¹ Mõlemad kulud arvatati välja „Rakendussüsteemi Maksumuse“ teema raames

⁵² Näitaja valem on: (Toetuse jagamise kulud/väljamaksed 2010) x (väljamaksed/lepingute maht 2010) / (taotlusvoorude osakaal meetmete eelarves)

- 3.3.90. Innove puhul paistab silma, et toetuse jagamise kulud on keskmisest väiksemad (suhtes väljamaksetega). Samas on avatud taotlusvoorude osakaal Innove puhul suhteliselt väike (vaid 12%). Lisaks on Innove kõikidest RÜ-dest kõige rohkem tegelenud juba käimasolevate projektidega (või programmidega) ja kõige vähem uute lepingute sõlmimisega. Selle tulemusena on Innove toetuse jagamise efektiivsuse näitaja siiski keskmisest halvem (2,13). Innoves on keskmine taotluste rahuldamise määr 30%, mille tõttu kulutatakse suhteliselt suur osa toetuse jagamise ressursidest taotluste menetlemisele, mida ei hakata rakendama (ja seega ei vii väljamaksete ega tulemusteni). See on selgelt kitsaskoht, kus efektiivsust tõsta saaks. Süsteem tuleks ümber korraldada selliseks, mis võimaldaks suurema osa esitatud taotlustest rahuldada hinnatud taotluste hulgast. Selleks tuleks teha vähem taotlusvoore ja neid rohkem fokuseerida, näiteks lubada ka suurema eelarvega projekte ning kasutada eeltaotlusi.
- 3.3.91. Lisaks Innovele on ka Kredexi puhul võimalik toetuse jagamise efektiivsust tõsta. Kredexi puhul on avatud taotlemise raames tegemist väga väikeste projektidega (keskmiselt ca 500 eurot). Selle tõttu on Kredexi toetuse jagamise efektiivsuse näitaja – kui seda korrigeerida madala taotlusvoorude osakaaluga - teiste RÜ-dega võrreldes halvem. Efektiivsust saaks tõsta, kui suurendada taotluste miinimumsuurust. Kui seda teha nt 3 korda (ca 1500 euron), on tõenäoline, et efektiivsuse näitaja paraneb Innove tasemeni. Samas ei pruugi see sisulistest argumentidest tulenevalt olla otstarbekas.
- 3.3.92. EAS-i toetuse jagamise kulu näitaja on keskmisest veidi halvem (0,82). EAS-i meetmed on veel suhteliselt suures osas lepingute sõlmimise faasis ja EAS rakendab teiste RÜ-dega võrreldes palju vähem programme (ja investeringukavasid), mille puhul toetuse jagamise kulud on tunduvalt väiksemad. Kõige parem võimalus efektiivsuse parandamiseks oleks projektide keskmise suuruse tõstmine. Toetuse jagamise kulusid saaks EAS vähendada ka kasutades senisest rohkem programme. Archimedesel, KIK-l ja RIA-l (ja veidi vähemal määral ka endisel RK-l) on head toetuse jagamise kulu näitajad. Esimese kolme puhul mängib tõenäoliselt rolli nende rahastatud projektide suhteliselt suur maht. Endise RK RÜ puhul saaks tõsta efektiivsust, kui suurendada keskmist rahuldatud taotluste suurust, KIK-i puhul, kui suurendada keskmist taotluste rahuldamise määra.
- 3.3.93. Alljärgnevalt on esitatud analüüsitulemused, mis kajastavad toetuse jagamise efektiivsust tulenevalt jagamise viisist. Efektiivsuse näitajad on arvestatud 2010.a FTE-de põhjal, mis olid vajalikud 1 milj EUR toetuse administreerimiseks⁵³. Üldistavalt võib antud analüüsi põhjal öelda, et kõige kallim on avatud taotlemise ja programmi kombinatsiooni rakendamine; kalliduselt teine on avatud taotlemine.

Tabel 3.3.16 – Raha jagamise viiside võrdlus kulu-efektiivsuse järgi, seoses eelarve suurusega

<i>Efektiivsus</i>	FTE	Eelarve mln €	FTE/mln €	Väike Eelarve	Kesk Eelarve	Suur Eelarve
Avatud taotlusvoor	191,2	1166	0,16	0,81	0,46	0,09
Programm	43,7	329	0,13	0,45	0,10	0,07
Investeeringukava	104,9	1594	0,07	0,81	0,21	0,06
Kombinatsioon	57,6	246	0,23	1,80	0,58	0,11
KOKKU	397,4	3335,7	0,12	0,69	0,32	0,08

⁵³ Algandmed pärinevad rakendussüsteemi maksumuse analüüsist

3.3.94. Väga oluline on eristada vastavaid toetuse jagamise viise meetme eelarve suuruse järgi (kas meetme eelarve on suur, keskmine või väike). Antud kontekstis on väike eelarve kuni 5 milj EEK, keskmine eelarve 6 milj EEK kuni 20 milj EEK ja suur eelarve üle 20 milj EEK. Analüüsist nähtub, et väikese meetme eelarve puhul ei ole mõttekas rakendada avatud taotlemise ja programmi kombinatsiooni (ühe meetme raames). Siinpuhul on oluline märkida, et lahenduseks ei ole meetme jagamine kaheks, selleks, et vältida kombinatsiooni kasutamist ühes meetmes. Oluline on lähtuda eesmärgist, mida soovitakse saavutada ja kuidas seda tehakse. Sellisel juhul on kombinatsioon kõige kallim variant. Väikese meetme eelarve puhul on efektiivsuse analüüsist tulenevalt suhteliselt mõistlik avatud taotlemise või programmi rakendamine. Investeeringute kava osutub väikese meetme eelarve korral jällegi suhteliselt kalliks (võrreldes keskmise ja suure eelarvega).

3.3.95. Keskmise ja suure meetme eelarve puhul on sellise kombinatsiooni kasutamine küll jätkuvalt kallis, kuid samamoodi kulukaks osutub ka avatud taotlemine. Samas võib kombinatsiooni kasutamine olla siiski põhjendatud sisulistest argumentidest lähtuvalt (nt juhul, kui meetme raames soovitakse kasutada nii alt-üles kui ülevalt-alla initsiatiivi). Arvutustest tulenevalt saab väita, et keskmise ja suure meetme eelarve puhul on õigustatud programmi ja/või investeeringute kava kasutamine. Suure eelarvega meetmete puhul ei ole toetuse jagamise viiside vahel märkimisväärseid erinevusi.

3.3.96. Fondide lõikes analüüsides ilmnevad siiski teatavad erisused – ESF-i ja ERF/ÜF-i eraldi vaadates selgub, et avatud taotlemine on kombinatsioonist veidi kallim.

Tabel 3.3.17 – Raha jagamise viiside võrdlus kulu-efektiivsuse järgi, seoses fondiga

<i>Efektiivsus</i>	<i>FTE</i>	<i>Eelarve mln €</i>	<i>FTE/mln €</i>	<i>Avatud</i>	<i>Programm</i>	<i>Investkava</i>	<i>Kombinatsioon</i>
ESF	130,0	444	0,29	0,39	0,20		0,31
ERF - ÜF	267,4	2891,9	0,09	0,14	0,07	0,07	0,10
KOKKU	397,4	3335,7	0,12	0,16	0,13	0,07	0,23

Toetuse jagamise korraldamise analüüs

3.3.97. Hindamise käigus koostati sobivaima toetuse jagamise mehhanismi valimiseks nõ otsustuspuu (vt Lisa 8), mis vastab järgmistele hindamise lähteülesandes esitatud küsimustele:

- Millisel juhul valida avatud taotlemine, programm või mõni muu toetuse jagamise viis?
- Milline toetuse jagamise sagedus oleks õigustatud (st jooksev või vooruline vms)?
- Kas kasutama peaks eeltaotlusi?
- Kas toetus peaks olema tagastatav?

3.3.98. Hindamissoovitusi kajastav otsustuspuu on abiks KA-le, RA-dele ja RÜ-dele otsuste langetamiseks uute meetmete planeerimisel (nii käesoleval kui uuel programmiperioodil). Puu koosneb erinevatest küsimustest (joonisel tähistatud koodiga, nt K1, K2 jne), millele vastates on noolte järgi õiges suunas liikudes võimalik jõuda iga meetme jaoks sobivaima toetuse jagamise viisi ja sageduseni. Samuti võimaldab puu loogika leida vastuseid eeltaotluste kasutamise ning toetuse tagastatavuse otstarbekuse kohta. Otsustuspuus kasutatakse mh alljärgnevalt defineeritud termineid:

- *Strateegiline programm* – valdkonna prioriteetide määratlemiseks ja analüüsimiseks koostatav programm.
- *Arenguprogramm* – varajases arenguetapis oleva valdkonna edasi arendamiseks koostatav programm.
- *Klassikaline programm* – programmiperioodil 2007-2013 kasutusel olev programmitüüp, mille raames rahastatakse pehmeid tegevusi.
- *Piirkondlik programm* – konkreetse piirkonna arenguks (nt regioon, maakond vms) ette nähtud programm, mille raames rahastatakse terviklikult piirkonna arengut toetavaid objekte ja tegevusi (nt piirkonna konkurentsivõime, avalike teenuste, veemajanduse, tervise puhul).
- *Integreeritud programm* – organisatsioonile terviklahenduste pakkumise programm, mis hõlmab nii investeeringuid kui tegevusi.
- *Investeeringute programm* – programm, mille raames rahastatakse investeeringuid konkreetsete eesmärkide nimel ning omavahelisi seoseid arvestades. Muus osas võrreldav 2007-2013 programmiperioodi investeeringute kavaga.
- *Koostööprogramm* – eesmärgiks on soodustada avaliku ja kolmanda sektori koostööd teatud ühiskondlike eesmärkide saavutamiseks.

3.3.99. Alljärgnevalt on kirjeldatud analüüsist tulenevaid järeldusi ja soovitusi sobivaimate toetuse jagamise mehhanismide valimisel meetmete planeerimise käigus ning lõigus 3.3.97 toodud küsimuste raames. Kõiki allpool toodud aspekte on võetud arvesse Lisas 8 toodud otsustuspuu joonise koostamisel, mis kajastab illustriivselt põhilisi otsustuspunkte. Joonise jälgimist paralleelselt alloleva tekstiga on lihtsustatud otsustuspunktide numeratsiooni kaudu, millele on tekstis ka viidatud. Samas on alljärgnevas tekstis esile toodud ka hinnangud ja näited käesoleval programmiperioodil elluviidavate meetmete puhul rakendatavate toetuse jagamise mehhanismide osas tüüpmeetmete lõikes, mis aitab paremini põhjendada uute meetmete koostamiseks tehtavaid soovitusi.

Toetuse jagamise viis

3.3.100. Toetuse jagamist on käesoleval perioodil võimalik korraldada avatud taotlemise, programmi või investeeringute kava põhiselt. Uueks programmiperioodiks on investeeringute kava

asemel välja pakutud investeeringute programm, mille puhul seatakse konkreetsed eesmärgid ja nende saavutamiseks arvestatakse investeeringute omavahelisi seoseid.

3.3.101. *Avatud taotlemine on põhjendatud juhul, kui konkreetne valdkond ei ole enam varajases arenguetapis* (vt K1; siin ja edaspidi viidatud koodiga tähistatud küsimustele joonisel Lisas 8) ning vastava meetme puhul soovitakse näha pigem *altpoolt tulevat initsiatiivi* (K3). Samuti on see õigustatud juhul, kui on *palju erinevaid võimalusi laiemale eesmärgile kaasa aitamiseks* (K2), pole nõ väga konkreetseid tegevusi. Seda oleks mõistlik rakendada siis, kui *potentsiaalseid taotlejaid on palju* (K4), selleks, et selgitada nende hulgast välja need taotlejad, kes võiksid toetust kõige tulemuslikumalt kasutada ning seeläbi meetme eesmärkide saavutamisele kõige rohkem panustada. Projektipõhine võistluslikkus on põhjendatud nt *era- ja kolmanda sektori puhul, kus eesmärgiks on rahastada konkurentsivõimeliste ideede elluviimist* (K5). Selle põhjal saab väita, et avatud taotlemine sobib nt tüüpmeetmele B (siin ja edaspidi vt tüüpmeetmete kirjeldust Lisast 7) ning praegu ongi see vastava tüüpmeetme puhul kasutusel. Samuti sobiks seda kasutada tüüpmeetme I puhul – kuna tegemist on laia tegevuste amplituudiga, alt-üles initsiatiividega, potentsiaalseid taotlejaid on palju ja tegemist on erasektoriga. Praegu kasutatakse selle tüüpmeetme puhul küll valdavalt programmilist lähenemist (va MARK 1.4 „Eksporditurunduse toetus“ ja IARK 4.2 „Alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetus“), kuid põhjendatud oleks avatud taotlemise kaalumise ka ülejäänud tüüpmeetme I meetmete puhul.

3.3.102. Vooruline avatud taotlemine on põhjendatud juhul, kui on tegemist *keskmise või madala tootluste rahuldamise määraga* (K12). Keskmine või madal määr näitab, et tegemist on tugeva konkurentsiga, mille puhul on oluline taotlusi konkreetsetel tähtaegadel hinnata ja võrrelda.

3.3.103. Ühe erisusena võib märkida, et avatud taotlemine on õigustatud *infrastruktuuri ja muude investeeringute puhul* (K2.2) juhul, kui tegemist on *väikese meetme eelarvega* (K2.3) ja/või *väikese toetuse suurusega* (K2.4). Sellisel juhul ei ole investeeringute kava kasutamisel nii suurt kulu-efektiivsuse eelist, kui keskmise või suure meetme eelarve puhul (vt tabel 3.3.16). Samas on suhteliselt väike tõenäosus, et väikeste infrastruktuuriprojektide puhul üldse kaalutakse investeeringukava koostamist ja seda ei ole ka seni ühegi taolise meetme puhul rakendatud. Siiski on infrastruktuuri projektide rahastamine väikese eelarvega meetmest üldiselt suhteliselt ebaefektiivne (Tabel nr 18).

Tabel 3.3.18 – Meetme eelarve ja tegevused

<i>Efektiivsus</i>	<i>Pehme</i>	<i>Muu invest</i>	<i>Infra</i>
Väike Eelarve	1,42	1,74	2,13
Kesk Eelarve	0,12	0,54	0,44
Suur Eelarve	0,09	0,40	0,11
KOKKU	0,38	0,57	0,19

3.3.104. *Programmi kasutamine võimaldab täpselt planeerida meetme eesmärkide saavutamist* ja nende terviklikkust. Programmide puhul on väga oluline nende täpne kontseptsioon ja fokuseeritus (mida on korduvalt mainitud ka 2009.a struktuurivahendite rakenduskava hindamise aruandes).

- 3.3.105. Programmi kasutamist hõlbustab *selgete prioriteetide olemasolu riiklikul tasandil ning vastav riiklik initsiatiiv*. Samas juhul, *kui riiklikul tasandil prioriteetid veel puuduvad*, kuid neid soovitakse tulevikus (täpsemalt) määratleda, tasub kaaluda *üldise strateegilise programmi* (vt siin ja edaspidi programmide definitsioone lõigust 3.3.98) koostamist, mille raames on võimalik prioriteete seada. Strateegiline programm oleks sellisel juhul alus, mille põhjal otsustada, kuidas toetuse jagamist edaspidi korraldada. Seda võib teha etapiselt – nt järgneks vastava meetme raames programmile avatud taotlemine. *Arenguprogrammi* koostamine on põhjendatud juhul, kui *valdkond on varajases arenguetapis* (K1).
- 3.3.106. Valdkondade lõikes on seega õigustatud programmid, mis sobivad rakendamiseks erinevates staadiumites. Mõnede valdkondade puhul võib juba praegu märkida SV panust nende arengule. Nt hariduse osas tasub seda rõhutada kõrghariduse ja kutsehariduse puhul, lisaks ka teadus-arenduse ja turismi valdkondades. Tänu SV-le on teatud valdkondi ka rohkem teadvustatud (nt tööturg) ning SV on riiklike prioriteetide määratlemisel olnud stiimuliks (nt ettevõtlus, turism). Samas võib väita, et kohati ongi valdkondade siseselt prioriteediks muutunud see, mille rahastamist SV raames võimaldatakse (nt keskkond, transport) – see tuleneb kindlasti ka vajadusest täita EL-i direktiivide nõudeid.
- 3.3.107. Valdkondlikke prioriteete on juba täpsustatud nt keskkonna ja energia valdkondade puhul. Energia valdkonnas tuleb esile tõsta saavutatud fookust mitmekesisusele (põlevkivijaamade arendamine, taastuvenergia toetamine) ja keskkonna puhul väljatöötatud põhimõtteid paisata keskkonda jääkaineid nii vähe kui võimalik ning rakendada taaskasutust nii palju kui võimalik. Prioriteetide täpsustamise tööga võiks jätkata *valdkondlike arenguprogrammide* raames. Nt turismi valdkonnas oleks põhjendatud täiendavad uuringud, mille tulemuste põhjal saaks Eesti *pikaajalised eesmärgid täpsemalt paika panna* (K1). Samas tuleb prioriteetide täpsustamiseks teha erinevates valdkondades veel tõenäoliselt keerulisi otsuseid – nt teadus-arenduses ning hariduse valdkonnas, kus tuleb otsustada, millistele ülikoolidele milline õpe jääb jne.
- 3.3.108. Samuti tasub kaaluda maakonna- ja/või regioonipõhiste *piirkondlike programmide* loomist. Selline lähenemine *võimaldaks terviklahenduste väljatöötamist* (K2.1), seda eelkõige piirkonnapõhiselt. Määratletud eesmärgid võiksid piirkondade lõikes olla nii samad kui ka erinevad. Isegi kui eesmärgid oleksid samad (nt mitu maakonda teevad koos programmi), võiksid regioonist/maakonnast tulenevad täpsed tegevused siiski erineda (nt eesmärgiks tööhõive suurendamine, kuid maakonniti oleks kasutusel erinevad tegevused, et eesmärki saavutada). *Sisend tegevuste määratlemiseks peaks sellisel juhul tulema alt-üles* (K3).
- 3.3.109. Kirjeldatud piirkondliku programmi rakendamist võiks kaaluda nt regionaalarengu meetme EARK 4.3 "Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine" puhul (pärast regionaalsete prioriteetide määratlemist). Praegu on selles meetmes kasutusel avatud taotlemine, kuid eelnev põhjendus toetab pigem programmilist lähenemist, kuna see soodustaks konkurentsi asemel rohkem KOV-ide omavahelist koostööd suurema piirkondliku arengu eesmärgil ning väldiks mittevajalikku konkurentsi (konkurents võib piirkonna arengut pigem komplitseerida) ja võimaldaks eesmärkide saavutamist koordineeritult planeerida.
- 3.3.110. Piirkondlikud programmid võiksid olla näiteks regionaalarengu (juhul kui uuel perioodil vastavaid tegevusi rahastatakse), avalike teenuste, veemajanduse, tervise valdkondade puhul. Nende valdkondade puhul on oluline piirkonnapõhine lähenemine – nt regionaalarengus

peab tähelepanu pöörama suurematele piirkondadele (mitte võimendama KOV-de konkurentsi ja arendama iga KOV-i eraldi); veemajanduses toetavad seda lähenemist piirkondlikud veemajanduse arengukavad; tervises on võimalik selliselt kaasa aidata piirkondlike terviseprobleemide lahendamisele (mis tulenevad nt maakondade/KOV-de terviseprofiilides märgitud sarnastest probleemidest). Programmide rakendajatena võiks kaaluda näiteks maakondlikke arenduskeskusi (MAK), maavalitsusi, kohalike omavalitsuste liite. Kindlasti on sellisel juhul oluline paika panna konkreetsed finantseerimismehhanismid. Programmi rakendamise kulud peaksid olema abikõlblikud ning nt juhul, kui rakendajaks on omavalitsuste liit, panustaksid omafinantseeringule nii KOV-d, kelle piirkonnas investeeringud/tegevused toimuvad kui ka KOV-d, kes nendest veel lisaks kasu saavad.

- 3.3.111. Kui *eesmärkide saavutamise viisiks on konkreetsed ja/või ainuõiged tegevused* (K2) ning *oluline on tagada terviklahenduste loomine* (K2.1), siis tuleks kaaluda *integreeritud programmide* loomist (mis muuhulgas sisaldaks investeeringuid). Integreeritud programm on oma olemuselt erinevate tegevuste segu (investeeringud ja pehmed tegevused koos) ning suunatud terviklahenduste loomiseks asutustele. Investeeringute programm ei oleks siinkohal sobilik, kuna see oleks õigustatud konkreetse tegevuse tüübi korral (mis ei eelda kompleksset lähenemist), nt tee ehitamine. Samuti sisaldab see pehmeid tegevusi oluliselt väiksemas mahus (nt praegusel programmiperioodil võib investeeringute kavas teha pehmeid tegevusi 10% ulatuses). Näiteks nii konkreetsete hoonete püstitamine kui ka nende sisustamine võiksid toimuda sama integreeritud programmi raames. Kui hoonete sisustamine peaks toimuma mõne teise meetme raames, siis võivad sellel olla teistsugused tingimused ning siis on keerukam tagada nt aparatuuri vastavust sihtgrupi vajadustele ja eesmärkidele ning konkreetsele hoonele. Avatud taotlusvoorudega kaasneb risk, et vahendeid saadakse nt ainult hoonele või aparatuurile või ei saada neid õigel ajal (kuna voorud toimuvad eri aegadel) ning selliselt on keerulisem tagada eesmärkide saavutamist. Tüüpmeetme G alla kuuluva EARK-i meetme 5.3 "Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine" puhul on praegu näiteks kasutusel investeeringute kava, kuid selle asemel võiks kaaluda integreeritud programmi loomist (kuna konkreetsed tegevused on paigas ning õppekeskkonnale on vajalikud terviklahendused).
- 3.3.112. Samas on siiani mitmete meetmete puhul rakendatud programme ja avatud taotlemist paralleelselt, mis võib meetme eesmärkidest tulenevalt olla igati kasulik. *Programmi kasutamine* õigustaks end selleks, et *tegevusi käivitada, avada uusi võimalusi, kavandada tulevikutegevusi*. *Avatud taotlemise kaudu* oleks võimalik programmi raames *algatatud tegevust edasi arendada*. Seega oleks programm põhjendatud, kui on tegemist süsteemi arendusfaasi ja tegevuste käivitamisega. Samas peaks vältima olukorda, kus programmid hakkavad asendama poliitikakujundamise tööd, mida ministriumid peavad niikuinii tegema.
- 3.3.113. *Programmi ja avatud taotlemise rakendamine ühe meetme raames* on põhjendatud juhul, kui ühe meetme puhul on eesmärkide saavutamise viis osaliselt selge (eksisteerivad konkreetsed tegevused) ning osaliselt mitte (tegevused tahetakse paika panna alt-üles, potentsiaalseid taotlejaid on palju ning tegemist on kolmanda või erasektoriga, mille puhul ei ole primaarne koostöö tugevdamine). Olenevalt konkreetsest meetmest oleks seega võimalik programmi ja avatud taotlemist rakendada nii paralleelselt kui ka järjestikku. Eelnimetatud argumendid kehtivad suuresti tüüpmeetme C puhul, mille hariduse ja sotsiaalvaldkonna meetmete puhul praegu ka avatud taotlemise ja programmi kombinatsiooni kasutatakse. Siiski on sellele oluliseks vastuargumendiks efektiivsuse analüüsi tulemused (tabel 3.3.16), millest selgub, et

väikese meetme eelarve puhul on selline kombinatsioon kõige kallim variant. Administratsiooni esindajatel oleks kindlasti vaja kaaluda, kas eelnimetatud kombinatsiooni toetavad argumendid kaaluvad üles efektiivsuse analüüsi kulunäitajad.

3.3.114. *Programmid on õigustatud* samuti sel juhul, kui *meetmel on vähe potentsiaalseid taotlejaid* (K4) ning neid on võimalik ja *vajalik kaasata programmi partneritena*. Antud analüüsi kohaselt oleksid programmid põhjendatud nt tüüpmeetme E, D ja F korral, enamjaolt ka tüüpmeetme G puhul. Tüüpmeetmes D ja E leidub nii meetmeid, mille puhul soovitakse eesmärkide saavutamise tegevused paika panna ülevalt-alla (nt tüüpmeede D, kuhu alla kuulub meetme MARK 1.24 „Riiklike turundusürituste programm“ ja tüüpmeede E, kuhu alla kuulub meede MARK 1.1 „Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programm“) kui alt-üles. Juhul, kui seda soovitakse teha ülevalt-alla, on igal juhul õigustatud programmi koostamine ning kuna mõlemale tüüpmeetmele on iseloomulik ka väheste potentsiaalsete taotlejate olemasolu, oleks programm põhjendatud isegi siis, kui lähenemine peaks olema alt-üles. Senini ongi antud tüüpmeetmete raames programmilist lähenemist kasutatud – tüüpmeetme E raames IARK-i meetme 3.2 „Tööelu kvaliteedi parandamine“ puhul koos avatud taotlemisega. Avatud taotlemise kasutamist eelnev analüüs siiski ei toeta.

3.3.115. Tüüpmeetmes F on nii meetmeid, mille puhul eesmärkide saavutamise viis on selge (konkreetsed tegevused – nt EARK-i meetmed 1.11 „Tökestusrajatiste inventariseerimine vooluveekogudel kalade rändetingimuste parandamiseks“ ja 2.5 „Kaitsekorralduskavade ja liikide tegevuskavade koostamine looduse mitmekesisuse säilitamiseks“, IARK-i meede 5.2 „Parema õigusloome arendamine“) kui ka meetmeid, mida iseloomustab tegevuste lai variatiivsus. Programm on siiski õigustatud mõlemal juhul, kuna laia tegevuste variatiivsuse puhul toimub tegevuste määratlemine pigem ülalt-alla (nt EARK-i meede 5.1 „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmise programm“). Suuresti vastab programmiline lähenemine ka tegelikule olukorrale tüüpmeetme F meetmete puhul, va EARK-i meede 2.4 „Keskkonnaseire arendamine“, mille puhul kasutatakse investeringute kava. Lisaks investeringutele viiakse meetme raames ellu laiemaid tegevusi, nt KOV-de seirekavade juhendmaterjalide ja seirekavade koostamist, mistõttu ei selgu selle erisuse vajadus.

3.3.116. *Programmi võiks kaaluda* ka juhul, kui meetme raames soovitakse *soodustada erinevate sektorite (nt kolmanda ja avaliku) koostööd* (K6, K7). Koostöö arendamist on programmi raames võimalik kompaktsemalt planeerida. Programm on põhjendatud nt mõningate tüüpmeetme C alla kuuluvate meetmete puhul, mille raames avaliku ja kolmanda sektori koostöö on oluline (nt MARK-i meede 1.6 „Avaliku ja kolmanda sektori turismi turundustegevuste toetamine“, IARK-i meede 5.1 „Avaliku sektori asutuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimise tõstmine“), kuid MARK-i meetme 1.6 puhul kasutatakse hetkel avatud taotlemist.

3.3.117. *Investeringute programm* sarnaneb oma olemuselt investeringute kavale, kuid selle puhul on oluline programmile määratletud eesmärkide saavutamine ning eesmärgid tulenevad seostest erinevate investeringute vahel.

3.3.118. *Investeringute programmi kasutamine* on põhjendatud juhul, kui *oluline on tsentraalne otsustamine ning analüüs riigi tasandil*. Riigi prioriteetidest lähtumine on primaarne *suurema eelarvega meetmete* (K2.3) korral, mille puhul on oluline jagada toetusi pikaajaliste ja konsensuse alusel saavutatud kokkulepete alusel. Investeringute programm oleks kindlasti põhjendatud *väga suurte objektide puhul* (K2.4), mis on üleriigilise tähtsusega ja rahvusvahelise

mõjuga. Selline programm sobiks nt juhul, kui on *tegemist avalikule sektorile suunatud infrastruktuuri projektidega* (K2.2), mille puhul meetme eelarve ulatub keskmisest suureni (vt siin ja edaspidi vahemikke Lisast 7). Antud tingimustele vastavad nt tüüpmeetmed A ja H, millest A puhul on tegemist ka suure toetusesummaga taotlejale. Tüüpmeetme A puhul ongi praegu valdavalt kasutusel investeeringute kava, v.a EARK-i meede 1.1 „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine“, kus kasutatakse avatud taotlemist. Eelnevast analüüsist lähtub, et avatud taotlemine ei ole selle meetme puhul õigustatud. Samuti võiks ühe tüüpmeetme A alla kuuluva EARK-i meetme 5.2 „Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine“ puhul kaaluda integreeritud programmi koostamist, kuna meetme raames teostatavad tegevused on konkreetsed ja õppekeskkonna jaoks oleks olulised terviklahendused.

3.3.119. Tüüpmeetme H puhul on investeeringute programm põhjendatud enamike meetmete jaoks ning suurema osa meetmete puhul ongi praegusel hetkel kasutusel investeeringute kava. Erandiks on EARK-i meede 1.2 „Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine“, mille puhul kasutatakse avatud taotlemist, kuigi ka selle jaoks oleks põhjendatud investeeringute programm. Samas on EARK-i meetme 2.6 „Looduse mitmekesisuse säilitamine“ tegevuste ampluaa suhteliselt lai ning praeguse investeeringute kava asemel võiks kaaluda (piirkondliku või koostöö) programmi koostamist.

3.3.120. *Investeeringute programmi* kasutamine ei peaks piirduma vaid üleriigilise tähtsusega objektidega (sama kehtib ka eelkirjeldatud piirkondlike programmide kohta). Selle koostamine on õigustatud nt *transpordi ja keskkonna valdkonnas*, arvestades, et suurte projektide mõju on reeglina igal juhul laiem programmi elluviija (nt omavalitsuse) territooriumist ning dubleerimine ei ole enamasti mõistlik (programmi kasutamisel on tänu keskele koordineerimisele dubleerimise risk kõige väiksem). Näiteks transpordi valdkonnas maantee või logistikakeskuse ehitamisel on parim lahendus valida välja koht, kus kogukulud (transpordikulud, keskkonnakahjud, sõiduaeg jne) on võimalikult väikesed, selle asemel, et ehitada kaks konkureerivat objekti (mis individuaalses arvestuses võiksid mõlemad tasuvad olla). Seega on (investeeringute) *programmi loomine õigustatud* ka juhul, kui soovitakse *vältida taotlejate omavahelist konkurentsi* ning *soodustada koostööd*. Siinkohal on kindlasti oluline mõelda, kuidas saavutada selles osas KOV-de suuremat koostööd ning innustada neid (näiteks maakondlike/regionaalsete) investeeringute/piirkondlike programmide koostamisel osalema. Vastav vajadus võiks kajastuda nt meetme tingimustes.

3.3.121. Väikese valdkondliku erinevuse võib siinkohal siiski välja tuua – kuna energiapoliitilised strateegilised tulevikuvalikud ei ole Eestis veel lõplikult otsustatud, siis puuduks kindlus ka pikaajalise investeeringute programmi asjakohasuse osas. Seega *võiks energia valdkonnas olla põhjendatud (arengu)programmi kasutamine* kuni energiapoliitiliste valikute määratlemiseni (ka suure eelarvega meetme avaliku sektori infrastruktuuri projektide puhul nagu tüüpmeede A), misjärel võiks kasutada investeeringute programmi põhist lähenemist. Esialgse arenguprogrammi raames saaks analüüsida vajadusi ja määratleda eesmärged ning teha muid ettevalmistavaid tegevusi.

Toetuse jagamise sagedus

- 3.3.122. *Programmi* (sh investeeringute programmi) oleks mõistlik *koostada ühekordselt* programmiperioodi jooksul, kuna selle olemus peaks olema pikalt ettevaatav. Reeglina ei tohiks riiklikud ja piirkondlikud prioriteedid sellest kiiremini muutuda (nt tüüpmeetme A puhul see nii ka on, v.a EARK-i meede 1.1 „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine“, kus on tegemist avatud taotlemisega mitmes voores; ka tüüpmeetme H puhul koostatakse investeeringute kava ühekordselt programmiperioodi jooksul, v.a EARK-i meede 1.2 „Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine“, mille puhul jagatakse toetust avatud taotlemise raames mitmes voores). *Programmide peaksid olema paindlikud* ning neid peaks olema lihtne muuta. Paindlikkus peaks eelkõige väljenduma eelarves (võimalus ressursside liigutamiseks tegevuste vahel) ning tegevuste paindlikkuses (tegevuste muutmise ja asendamine peaksid olema lihtsad). Programmi raames ei ole määrav konkurentsi soodustamine, mis teeb tegevuste muutmise lihtsaks. Programmis peaks olema ka rahaline reserv objektide ja/või tegevuste võimaliku kallinemise katmiseks. Samas peaksid programmide eesmärgid olema kogu perioodi vältel samad – v.a kui tegemist on erakorraliste olukordadega (nt majanduskriis). Selline paindlikkus aitab vältida vajadust läbida ühe meetme raames programmi koostamise protsessi 2 korda programmiperioodi jooksul, mida käesoleval programmiperioodil tehakse nt mitmete sotsiaalvaldkonna meetmete puhul.
- 3.3.123. *Investeeringute programmi* puhul on oluline *taotluste jooksev rahastamine* ühekordse otsuse alusel. Rahavoogude vajadus on iga projekti puhul individuaalne ning ka teatud määral prognoosimatu – seega peaks toetussummade jooksev väljamaksmine olema võimalikult paindlik muutuste suhtes ning arvestama iga projekti eripäraga. Selleks on oluline kaasata lisaks olemasolevatele audititele ka avalikkust ja erinevaid huvigruppe, võimaldades neil oma arvamust avaldada avalikel koosolekutel vms (nt oleks see põhjendatud tüüpmeetme H puhul).
- 3.3.124. *Avatud taotlemise sageduse määramisel* on ühe kriteeriumina oluline *lähtuda meetme eelarve suurusest* (K10) – väikese meetme eelarve puhul on ühekordne taotlusvoor programmiperioodi jooksul õigustatud. Seda seetõttu, et väikese summa jaotamine mitme taotlusvooru vahel ei ole kulu-efektiivne (nt sobiks see tüüpmeetme B puhul). Tüüpmeetme B puhul on praegu kasutusel jooksev taotlemine (olenemata väikesest meetme eelarvest), kuid veendumaks selle otstarbekuses, oleks administratsiooni esindajatel soovitatav kaaluda, kas alljärgnevalt toodud sisulised argumendid toetavad jooksvat taotlemist rohkem kui efektiivsuse analüüsist tulenev vastuargument väikese summa jaotamise osas mitme taotlusvooru vahel.
- 3.3.125. Meetme keskmise eelarve puhul on kõige väiksem erinevus jooksva ja voorulise taotlemise kulude osas (vooruline ei ole nii palju odavam kui nt väikese ja suure meetme eelarve puhul). Kuigi jooksev taotlemine on nii suure, keskmise kui väikese eelarvega meetmete puhul kõige kallim valik (vt tabel 3.3.19), ei ole valiku tegemisel võimalik lähtuda ainult kaasnevatest kuludest, vaid on vaja arvestada ka sisulisi argumente.

Tabel 3.3.19 – Toetuse jagamise sageduse võrdlus meetme eelarvega

<i>Efektivsus</i>	FTE	Eelarve mln €	FTE/mln €
Jooksev väike	22,6	22	1,01
Sage väike	0,0	0	
Harv väike	13,3	18	0,73
Ühekordne väike	22,7	46	0,49
Jooksev kesk	44,4	87	0,51
Sage kesk	0,0	0	
Harv kesk	50,4	131	0,38
Ühekordne kesk	16,7	114	0,15
Jooksev suur	17,9	27	0,67
Sage suur	4,3	34	0,13
Harv suur	83,6	1112	0,08
Ühekordne suur	95,9	1569	0,06

3.3.126. *Jooksev taotlemine* on seega õigustatud siis, kui ei ole ühtselt määratud, millisesse piirkonda või milliseks tegevuseks raha läheb, st *tegemist on erilmeliste projektidega ning ei ole nn standard-tegevust* (K2), mistõttu ka vahendite kasutamise vajadus on projektide lõikes väga erinev.

3.3.127. *Ka kõrge taotluste rahuldamise määra puhul* (K12) on õigustatud *jooksev avatud taotlemine – vooruline taotlemine* ei ole siin põhjendatud, sest puudub *tugev vajadus taotlusi selekteerida ja väga põhjalikult hinnata*. Samuti võiks *jooksvat taotlemist kaaluda* juhul, kui on *võimalik määratleda taotluste objektiivsed vastavuskriteeriumid* (K8) ning *taotlejate omavaheline konkurents ei ole vajalik* (K9). Sellisel juhul väärtustatakse pigem protsessi ja arengut (nt IARK-i meede 4.5 „Teadmiste ja oskuste arendamise toetus“, mille puhul jooksvat taotlemist ka kasutatakse). Erinevaid arenguaspekte on keeruline omavahel võrrelda, eriti kui on tegemist organisatsioonispetsiifiliste arendustegevustega, ning seegi räägib jooksva taotlemise kasuks.

3.3.128. Jooksev taotlemine on praegu kasutusel nt tüüpmeetme I puhul - selle otstarbekust tasub kaaluda eeltoodud kriteeriumite kontekstis (kas tegemist on erilmeliste projektidega; kas on võimalik määratleda taotluste objektiivsed vastavuskriteeriumid; kas taotlejate konkurentsi peetakse vajalikuks).

3.3.129. Juhul, kui taotluste vastavuskriteeriumid ei ole selged ning objektiivseid kriteeriumeid ei ole võimalik määratleda, on oluliseks argumendiks siiski taotluste rahastamise määr. Kui see on kõrge, siis tuleks ikkagi otsustada jooksva taotlemise kasuks.

Eeltaotlused

3.3.130. Eeltaotlemise osas tuleks eristada ettepanekuid (mille alusel koostada investeeringute, integreeritud ja piirkondlikke programme) ning eeltaotlusi (mis on avatud taotlemise esimeseks etapiks kahe-etapilise taotlemise puhul).

3.3.131. *Ettepanekute kasutamine* on õigustatud *mahukate ja keeruliste projektide puhul* (K2.1, K2.3, K2.4), millel on suur mõju. Suure toetussummaga infrastruktuuriprojektide puhul on esimeses järjekorras ettepanekute esitamine õigustatud, kuna selliste projektide vaidlustamise,

peatamise ja tagasipööramise võimalused on väga töömahukad ja juriidiliselt keerukad. Seega on väga oluline erinevate aspektide läbimõtlemine, sh erinevate huvigruppide seisukohtade ja muudatusettepanekute arvestamine, võimalikult varajases staadiumis. Ettepanekute koostamine peaks võimaldama projektide põhjalikumat planeerimist, riskide kaardistamist ja nende maandamise kavandamist. Näiteks tüüpmeetme A puhul see nii ka toimib, v.a EARK-i meede 1.1 „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine“. Samuti esitatakse ettepanekud tüüpmeetme H meetmete puhul, v.a EARK-i meede 1.2 „Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine“. Kuna nimetatud erisuste osas on põhjendatud investeringute programmi vajalikkus (vt lõigud 3.3.122-3.3.123), siis oleks ka ettepanekute eelnev esitamine nende korral põhjendatud.

- 3.3.132. *Ettepanekute esitamine on põhjendatud ka piirkondlike programmide puhul* (K6), mis omavad suurt mõju piirkondade arengule ning sisaldavad lisaks investeringutele ka muid kaasnevaid tegevusi. Samuti tuleks *ettepanekuid esitada integreeritud programmide puhul* (K2.1), mis pakuvad organisatsioonidele terviklahendusi ning võivad hõlmata olulisi investeringuid. Integreeritud programm (sh ettepanekud) sobiks nt tüüpmeetme G alla kuuluva EARK-i meetme 5.3 „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine“ puhul (kui koostada integreeritud programm), mille osas on senini kasutatud investeringute kava ning sellest tulenevalt ettepanekuid.
- 3.3.133. Investeringute, integreeritud ja piirkondlike programmide puhul on esmalt mõistlik koostada kõikide asjaosalistega ühine analüüs ja strateegia selles osas, mida soovitakse saavutada. Sellele peaks järgnema investeringute ja plaanitavate tegevuste ettepanekute esitamine ning seejärel lõplik objektide ja tegevuste valik. Seejärel tuleks esitada täistaotlused, arvestades nimetatud programmides toodud tingimusi. Mõistlik oleks koostada nimetatud programmide puhul objektide ja tegevuste nn põhinimekirja ja lisanimekirja. Juhul, kui kokkulepitud aja jooksul (nt üks aasta) ei jõuta täistaotluste esitamiseni või osutub see mõnel muul põhjusel mitteotstarbekaks, lülitatakse põhinimekirja väljalangenud objekti või tegevuse asemel mõni uus lisanimekirjast (nt tüüpmeede A ja H puhul see suuresti nii toimubki).
- 3.3.134. Ülejäänud programmide puhul nimetatud kujul ettepanekute esitamine vajalik ei ole.
- 3.3.135. *Eeltaotlused on avatud taotlemise puhul* põhjendatud juhul, kui *konkurents on oluline*. Tiheda konkurentsiga meetmete puhul (ehk kus potentsiaalsete taotlejate arv on suur) (K4) on eeltaotluste kasutamine mõistlik selleks, et teha eelvalik taotluste hulgast ning anda väljavalitutele võimalus taotluse tulemuslikkust tõendada. Efektiivsuse analüüsi põhjal on *eeltaotlustest tulenevad eelised kõige suuremad siis, kui vastavaks tunnistatud taotluste arv on suur* (K11).
- 3.3.136. Efektiivsuse analüüsist (tabel 3.3.20) selgub, et *eeltaotlused on otstarbekad juhul, kui tegemist on suure või keskmise meetme eelarvega* (K10). Eeltaotluste läbivaatamine on suhteliselt kallis protsess juhul, kui tegemist on väikese meetme eelarvega. Seda seepärast, et eeltaotluste kasutamise tõttu on suure või keskmise eelarvega meetme administreerimine efektiivsem kui nende mitte-kasutamisel. Seega ei ole nt tüüpmeetme B puhul eeltaotluste kasutamine põhjendatud, kuid erandina MARK-i meetme 1.15 ”Klastrite arendamise toetus” puhul neid siiski kasutatakse. Eelnimetatud argumendist tulenevalt võiks ka selles meetmes kaaluda eeltaotlustest loobumist.

Tabel 3.3.20 – Eeltaotluste seos meetme eelarvega

<i>Efektiivsus</i>	FTE	Eelarve mln €	FTE/mln €	Eeltaotlus	Ilma eeltaot
Väike Eelarve	62,7	91	0,69	0,91	0,66
Kesk Eelarve	114,3	352	0,32	0,27	0,35
Suur Eelarve	217,8	2893	0,08	0,07	0,09
KOKKU	394,7	3335,7	0,12	0,08	0,17

3.3.137. Kuna eeltaotluste kasutamist toetavad suur potentsiaalsete taotlejate arv ja vähemalt keskmine meetme eelarve, siis oleksid eeltaotlused põhjendatud ka tüüpmeetme I puhul, kuigi neid ettevõtluse valdkonna meetmete puhul praegu ei rakendata.

3.3.138. Samuti on *eeltaotlused põhjendatud juhul, kui taotluste rahuldamise määr vastavas meetmes on madal* (K12) (ühegi tüüpmeetme puhul see käesoleva analüüsi põhjal nii ei ole). Sellisel juhul aitavad eeltaotlused vältida taotlejate suurt töömahtu. Kui meetme raames on tegemist hästi piiritletud probleemi lahendamisega ning taotlejatelt ei oodata uusi ja konkurentsivõimelisi ideid, siis eeltaotluste kasutamine end ei õigusta.

3.3.139. Eeltaotluste vormid peaksid olema võimalikult lihtsad, väheste ja konkreetsete tekstiväljadega ning määratletud mõõdetavate eesmärkidega. Juba eeltaotluste faasis on oluline kajastada jätkusuutlikkuse aspekte. Kindlasti on eeltaotluste kasutamisel oluline, et taotlemise protsess ei veniks pikemaks kui projekti elluviimise protsess ise.

3.3.140. Eeltoodud argumentatsiooni põhjal ei ole eeltaotlused põhjendatud tüüpmeetmete C, D, E ja F puhul, mis vastab ka tegelikule olukorrale.

3.3.141. Eeltaotlustega seoses tuleb suurt tähelepanu pöörata esitatud andmete ja ideede konfidentsiaalsusele, kuna taotleja jaoks eksisteerib risk ideest ilma jääda, kui see mingil põhjusel avalikuks peaks saama. Samas ei ole see oht siiski kuigi suur, sest idee realiseerimine eeldab ka vastavat elluviimise kompetentsi, mis on tõenäoliselt kõige paremini koondatud idee autoril.

3.3.142. Eelmainitu arvestamisel on kahe-etapilise taotlemise puhul võimalik välja valida paremad projektid kui vaid ühe-etapilise taotlemisega (st täistaotlustega). Taotluste hindajate kogemuste põhjal järeldub, et tänu eeltaotlustele esitatakse rohkem ja julgemaid ideid (innovaatiliste ja arendusprojektide puhul), kuna eeltaotlemise faasis ei nõuta kohe suurte kulutuste tegemist (kogu dokumentatsioon ei pea valmis olema). Samuti annab eeltaotlus võimaluse asju paremini läbi mõelda ning täistaotlustes on seega vähem vigu.

3.3.143. *Juhul, kui avatud taotlemise puhul on tegemist väikese vastavaks tunnistatud taotluste arvuga, võib see olla märgiks eelnõustamise vajadusest* (K11), mille käigus on võimalik taotlejaid RÜ poolt rohkem nõuetest informeerida. Eeltaotluste seostamine vastavaks tunnistatud taotluste arvuga ei ole vajalik. Samas võib eelnõustamise tihedus ja põhjalikkus taanduda eelkõige taotleja initsiatiivile, mis on subjektiivsema loomuga kui eeltaotluste koostamine, mille puhul kõigilt samasuguse info esitamist nõutakse. Süsteemi läbipaistvusele ning taotlejate võrdsele kohtlemisele eelnõustamine seega kaasa ei aita, küll aga võib see suurendada taotlemisprotsessi kiirust (eeltaotlustega võrreldes). Eelnõustamist võiks eeltaotlustele eelistada ka juhul, kui vastavaks tunnistatud taotlusi (mida veel ei ole hinnatud) on küll palju, kuid samas on tegemist ka kõrge taotluste rahuldamise määraga (pärast taotluste hindamist). Selline kombinatsioon näitab,

et taotluseid rahuldatakse niikuinii suures mahus ning eelnõustamise mõju konkurentsile ei ole suur.

- 3.3.144. *Eeltaotlused ei sobi oma olemuselt kokku jooksva taotlemisega, mille puhul oleks hea alternatiiv kaaluda eelnõustamist.*

Toetuse tagastatavus

- 3.3.145. Toetuse tagastatavust tuleks antud kontekstis mõista laenuna. *Toetuse tagastatavust on mõistlik kaaluda erasektorile suunatud meetmete puhul* (K5) (tüüpmeede I). Kolmanda sektori puhul võiks toetus olla kodanikuühiskonna tugevdamise eesmärgil pigem mitte-tagastatav (K5) (nt tüüpmeetme D ja E puhul, mis vastab ka praegusele olukorrale). Avaliku sektori puhul on samuti mõistlik toetuse mitte-tagastatavus (K5) – ühelt poolt seetõttu, et avalike teenuste kontekstis on raske piiri tõmmata, millisel juhul on tegemist tulu teenimisega ja millisel mitte. Teisalt puuduvad KOV-del allikad vahendite tagastamiseks. Samuti toetab avaliku sektori toetuse mitte-tagastatavuse vajadust asjaolu (nt transpordi valdkonna suurprojektide puhul), et kuigi projektist rahalise kasu saajate ring võib olla oluliselt laiem võrreldes investeeringu läbiviijaga, puuduvad projekti läbiviijal (avaliku sektori üksus) üldjuhul võimalused investeeritud raha kasusaajate käest otseselt tagasi saada.

- 3.3.146. *Toetuse osalist või täielikku tagastamist võiks kaaluda tuluteenivate projektide puhul* ning kuna tulu teenimine on oluline erasektori puhul, põhjendab see ka erasektori toetuse tagastatavuse ideed. Vastasel juhul eksisteerib oht, et toetused moonutavad liigselt erasektori konkurentsi. Erisused on põhjendatud konkreetsetest tegevustest tulenevalt – nt erinevate koolituste puhul (mis panustavad töötajate teadmistesse ja oskustesse ning aitavad kaasa inimressursi arendamisele) võiks toetus olla mitte-tagastatav, samuti ka tervise arendamise puhul (K5.2). Lisaks oleks toetuse mitte-tagastatavus põhjendatud alustavatele ettevõtetele mõeldud toetuste puhul (K5.1) (kuna riigi jaoks on oluline soodustada ettevõtlusega alustamist). Toetuse tagastamise määr võiks sõltuda konkreetsest piirkonnast (K5.4) ja riigi prioriteetidest. Näiteks võiks kasutada Tallinnas suuremat tagastamise määr kui maapiirkondades juhul, kui soovitakse soodustada regionaalarengut, vähendada piirkondade vahelist ebavõrdsust ning toetada ettevõtluse arengut ka teistes piirkondades. Näiteks turismi valdkonnale, mille objektid võivad suurendada väliturismi Eestis, võiks kaaluda madalamat tagastuse määra.

- 3.3.147. Toetuse tagastatavuse määratlemisel on oluline lähtuda ka toetuse suurusest ning *väikese toetuse suuruse korral võiks see olla mitte-tagastatav* (K2.4). Väikeste toetuste tagastamise puhul võivad tagastamisega seotud halduskoormus ning administratiivkulutused osutada liiga suurteks tagastatavate toetuste suurusega võrreldes. Seega on nt tüüpmeetme B puhul mitte-tagastatav toetus põhjendatud ning antud hetkel see nii ka on.

- 3.3.148. *Tagastatava toetuse kasutamist soosib suur potentsiaalsete taotlejate hulk* (K4), kuna võib eeldada, et ka tagastamise nõude kehtestamise järel jääb alles konkurentsi võimaldav taotlejate arv. Seega on tüüpmeede I hea näide meetmetest, mille toetus peaks olema tagastatav (erasektor, keskmine meetme eelarve ja palju potentsiaalseid taotlejaid). Erisuseks on vaid alustavate ettevõtete toetus. Praegusel hetkel on toetus tagastatav tüüpmeetme I alla kuuluvate Kredexi poolt administreeritavate meetmete puhul (MARK 1.3 „Ettevõtluslaenu riiklike tagatiste ja kapitalilaenu programm“, IARK 4.1 „Stardi- ja mikrolaenu käendusprogramm“, MARK 1.22 „Riiklik ekspordi krediidikindlustuse programm“). Eespool toodud argumentide tõttu oleks

põhjendatud toetuse tagastatavuse rakendamine ka teiste tüüpmeetme I alla kuuluvate meetmete puhul (MARK 1.4 „Eksportiturunduse toetus“, MARK 1.14 „Turismitoodete arendamise väikeprojektide toetamine“).

3.3.149. Läbiviidud analüüsi põhjal saab väita, et kõikide teiste tüüpmeetmete (peale tüüpmeede I) puhul peaks toetus olema mitte-tagastatav ja sellele vastab ka praegune olukord.

Tehniline abi

3.3.150. Tehnilise abi meetmete puhul on meetme eesmärkide saavutamise viis selge (tegemist on konkreetsete tegevustega, mis on suhteliselt täpselt paigas ning taotlejatelt ei oodata nõ konkurentsivõimeliste ideede väljapakkumist), mistõttu on põhjendatud nende rakendamine programmina. Seni on tehnilise abi meetmete raames kasutatud aga harva sagedusega (ca 1x aastas) avatud taotlemist ning seda kokku nelja meetme raames (alates 2011.a rakendatakse ühte horisontaalse tehnilise abi meetme rakenduskava ülesteks ja meetme ning prioriteedi tasandi tegevusteks/kuludeks ning kolme rakenduskavapõhist tehnilise abi meetme). Tehnilise abi rakendamine vajab aga terviklahendust, st kõik eesmärgi saavutamiseks vajalikud tegevuste tüübid on koondatud ühe toetuskeemi alla. Kõiki tehnilise abi meetmeid rakendab küll praegu üks asutus (Rahandusministeerium), kuid selguse huvides on otstarbekas *kõik tehnilise abi meetmed tuua ühe integreeritud programmi alla*, mis võimaldab struktuurivahendite rakendussüsteemi kvaliteedi tõstmisele tsentraalselt läheneda. Lisaks on tehnilise abi puhul tegemist väga piiratud taotlejate ringiga, mis omakorda toetab programmi mõttekust. Programmi võiks koostada ühekordselt programmiperioodi alguses, mille osas kasusaajad iga-aastaselt kulusid täpsustavad. Kuna kulud on aastate lõikes väga sarnased, siis võimaldab see pika-ajalist planeerimist kogu perioodi osas. Sellisel juhul väheneks ka programmi koostajate töökoormus. Ühekordse programmi puhul on aga oluline tagada selle piisav paindlikkus ning selle muutmise lihtsus (mis võimaldab tagada programmi vastavuse kasusaajate vajadustele). Piiratud taotlejate hulk peaks iseenesest võimaldama programmi lihtsat muutmist ja kooskõlastamist.

3.3.151. Tehnilise abi puhul ei ole vajalik kasutada eeltaotlusi, kuna ei ole tegemist väga kulukate projektidega ning konkurents toetuse saamisel puudub pea täielikult. Samuti toetab argumenti asjaolu, et taotlejatelt ei oodata konkurentsivõimelisi ideid ning tegevused on suhteliselt hästi piiritletud. Kuna tehnilise abi saajate näol on tegemist avaliku sektori ning valitud eraõiguslike juriidiliste isikutega, kes on struktuurivahendite rakendamiseks akrediteeritud, siis ei ole tegemist tuluteenivate projektidega. Seega peab toetus jääma mittetagastatavaks.

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				<p>efekt on suurem, kui paralleelselt selle loomisega ja sellega koostöös tehakse vajalikke parendusi ka järelseires (tabeli järeldus nr 2), indikaatorite sisus (nr 3), indikaatorite ja eesmärkide (nr 5) ning teiste strateegiliste dokumentide (nr 8) omavahelistes seostes, sihtgruppide kaasamises (nr 14) ja projektide elluvijiate omavahelise koostöö tihendamises (nr 15).</p> <p>Hõlbustamaks mõttekoja tööd, tuleb vajadusel (juhul, kui mõttekoda leiab, et see oleks tööks vajalik) uue programmiperioodi kavandamise faasis läbi viia täiendavaid analüüse. Nende teostamise eest peaks vastutama korraldusasutus.</p> <p>Tegevuste toetamisel tuleb tähelepanu pöörata terviklike lahenduste pakkumisele, lähtudes üldistest prioriteetidest.</p>	KA	uue programmiperioodi eel ja kestel		
2	Järelseire	3.1.35 3.2.16 3.2.117- 3.2.120	<p>Projektide pikemaajalise jätkusuutlikkuse mõõtmine on eri meetmete tasandil ebaühtlane, kuigi info projektide pikemaajalise jätkusuutlikkuse kohta on strateegilise planeerimise ja toetatud tegevuste efektiivsuse hindamise aspektist oluline.</p> <p>Valdavalt keskendutakse finantsilisele, mitte sisulisele järelseirele.</p>	<p>Kokku tuleb kutsuda töögrupp, kes vastutab erinevate tegevuste jätkusuutlikkuse mõõtmise meetodika väljatöötamise eest.</p> <p>Lisaks finantsilisele kontrollile tuleb teostada toetatud projektide puhul ka sisulist järelseiret.</p> <p>Järelseire (sh nii finants- kui sisulise järelseire) andmeid tuleb koguda süstemaatiliselt.</p> <p>Järelseire andmed tuleb keskselt koondada, et vajadusel saaks hõlpsalt teha analüüsi.</p>	KA	uue programmiperioodi alguseks (järelseiret teostada väljatöötatud meetodika alusel ka sel perioodil teostatud projektide üle)	raske	suur

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
INDIKAATORID								
3	Indikaatorite sisu	3.1.33- 3.1.35 3.1.88	Liialt keskendutakse väljundindikaatoritele, mis mõõdavad toetatavate tegevuste otseseid väljundeid, kuid vähe on indikaatoreid, mis mõõdaksid, kas projektide elluviimine on ka tegelikult aidanud liikuda eesmärgi saavutamise suunas (st pikemaajalist mõju).	Senisest enam tuleb lisaks väljundindikaatoritele kasutada elluviidud tegevuste pikemaajalisi mõjusid mõõtvaid tulemusindikaatoreid , mis on heaks sisendiks järgnevate perioodide tegevuste planeerimisel ja võimaldavad hinnata, millised toetatavad tegevused on jätkusuutlikumad.	KA, RA-d ja RÜ-d	uue programm-perioodi alguseks, kaaluda muudatuste tegemise otstarbekust ka käesoleval perioodil	keskmine	suur
4	Indikaatorite sisu	3.1.38- 3.1.40 3.1.52 3.1.56	Esineb ebatäpsusi indikaatorite sõnastamisel. Indikaatorite tasemete mõõtmise meetodika on kohati ebaselge ja ebaühtlane.	Tuleb koostada juhendid , mis selgitavad nii indikaatorite sisu kui mõõtmise meetodikat. Läbi tuleb viia läbi (võimalusel ühis-) koolitused planeerijatele, rakendajatele ja toetuse saajatele, et kindlustada indikaatorite ühene mõistetavus.	Uu(t)e OP(-de) väljatöötajad	uue programm-perioodi alguseks	lihtne	väike
5	Indikaatorite seos eesmärkidega	3.1.38 3.1.39 3.1.80	Esineb eesmäärke, kus kasutatavad indikaatorid ei mõõda sisuliselt tegevuse mõju.	Iga eesmärgi puhul tuleb lisaks väljundindikaatoritele määratleda vähemalt üks sisuline mõju hindav indikaator . RA-d peavad üle vaatama indikaatorite komplektid ja hindama, kuivõrd need võimaldavad meetmete progressi hindamist ja eesmärkide saavutamist.	Uu(t)e OP(-de) väljatöötajad, RA-d	uue programm-perioodi alguseks, kaaluda muudatuste tegemise otstarbekust ka käesoleval perioodil	keskmine	keskmine
6	Indikaatorite seos meetmetega	3.1.29 3.1.30	Kuivõrd indikaatorid töötatakse välja enne meetmeid, siis on kohati probleeme sellega, et indikaatorid (eelkõige väljundindikaatorid) ei ole kõige sobivamad meetmete edu	Töötada indikaatoreid välja kahes etapis: Esmalt rakenduskava mõju- ja tulemusindikaatorid ning alles koos konkreetsete meetmete väljatöötamisega	KA, RA-d ja RÜ-d	uue programm-perioodi eel ja kestel	lihtne	suur

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
			hindamiseks. Kuna indikaatorite lisamine on pikaajaline protsess, siis ei soovita muutmise protsessi ette võtta.	väljundindikaatorid. Fikseerida iga meetme puhul meetme määruuses, millist rakenduskava indikaatorit (või indikaatoreid) ta aitab täita ⁵⁵ , tuua selgelt välja seosed meetme eeldatava mõju ja eesmärgi saavutamise vahel .	KA, RA-d ja RÜ-d	uue programm-perioodi eel ja kestel	keskmine	suur
7	Indikaatorite sihttasemete seadmine	3.1.42	Teatud juhtudel on indikaatori sihttase seatud EL-i näitajatest tulenevalt ebareaalselt kõrgeks.	Indikaatorite sihttasemete määratlemisel tuleb arvestada reaalsel olukorda ja sihttasemete saavutamise võimalusi.	Uu(t)e OP(-de) väljatöötajad	uue programm-perioodi alguseks, kaaluda muudatuste tegemise otstarbekust ka käesoleval perioodil	keskmine	keskmine
8	Indikaatorite seos strateegiliste dokumentidega	3.1.90	Kohati on indikaatorid vähe seotud või pole kooskõlas valdkonda reguleerivates siseriiklikes raamdokumentides sisalduvate indikaatoritega, mistõttu jälgivad RA-d ja RÜ-d pigem viimaste saavutamist.	Siduda rakenduskavade indikaatorid tihedamalt riiklikest vahenditest finantseeritavate arengudokumentide indikaatoritega.	KA, RA-d, RÜ-d	uue programm-perioodi eel ja kestel, kaaluda muudatuste tegemise otstarbekust ka käesoleval perioodil	lihtne	suur
9	Tegevuste mõju	3.1.41	Üksikutel juhtudel mõjutavad teostatavad tegevused mõõdetavat indikaatorit	Tegevuste väljatöötamisel tuleb arvestada, et nad oleksid teiste tegevustega kooskõlas ning ei	RA-d ja RÜ-d	uue programm-	keskmine	suur

⁵⁵ Meetmete väljatöötamisel tuleks need kohe siduda indikaatoritega (seejuures tuleb jälgida, et sellel ettekäändel ei jäetaks raskemini mõõdetavaid eesmärke kõrvale).

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
	indikaatorile		vastassuunas.	mõjutaks indikaatorite saavutustaset vastassuunaliselt.		perioodi eel ja kestel		
HORISONTAALSED TEEMAD								
10	Horisontaalsete teemadega arvestamine	3.1.125	Horisontaalsete teemadega arvestamine on rakenduskavade ja prioriteetsete suundade lõikes ebaühtlane.	Täiendada projektitaotluste hindamiskriteeriume .	Uu(t)e OP(-de) väljatöötajad	uue programmi perioodi alguseks	keskmine	keskmine
11	Horisontaalsete teemade eesmärkide saavutamise mõõtmine	3.1.126 3.1.127	Ei mõõdetata horisontaalsete teemade eesmärkide poole liikumist.	Töötada välja üldised horisontaalseid arenguid mõõtvad indikaatorid . Tugevdada horisontaalsete eesmärkide saavutamise seiret/hindamist .	Horisontaalsete teemade osas pädevad ametkonnad koostöös RA-de, RÜ-de ja KA-ga, Seirekomisjonid	uue programmi perioodi eel ja kestel, kaaluda muudatuste tegemise otstarbekust ka käesoleval perioodil	keskmine lihtne	keskmine keskmine
TOETUSTE PLANEERIMINE								
12	SV toetuste planeerimine	3.2.50	Paljudel juhtudel viibis tegevuste alustamine (ja seega eesmärkide suunas liikumine) programmi perioodi alguses, kuna vastutuse jagunemine oli ebaselge ja mitmed eeltööd võtsid oodatust kauem aega.	Korraldada perioodi eel täiendavaid koolitusi , et RA-d ja RÜ-d suudaksid uuel programmi perioodil oma tööd võimalikult efektiivselt teha, ning alustada tegevuste elluviimisega planeeritud ajal .	KA, RA-d ja RÜ-d	jooksvalt	keskmine	suur
13	Toetust taotlevate projektide kvaliteet	3.2.51- 3.2.53	Teatud juhtudel esineb tõsisemaid probleeme taotlejate võimekuse osas projektidele toetust taotlema ja tegevusi ellu viia.	Meetmete lõikes tuleb korraldada projektitaotlejatele suunatud koolitusi , kus selgitatakse, millised on nõuded projektitaotlustele ja millele tuleks tegevuste elluviimisel tähelepanu pöörata. Meetmete puhul, kus huvi toetuste vastu on vähenenud, tuleb teha sisuanalüüs, et tuvastada huvi vähesuse põhjused .	RA-d ja RÜ-d	jooksvalt	keskmine	suur

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				Senisest veelgi rohkem tuleks kommunikeerida edulugusid , et tunnustada edukaid projektide elluvijaid ja tuua häid näiteid, millest on taotlejatele kasu.				
14	Sihtgruppide kaasamine	3.2.50	Meetmete väljatöötamisel on teatud juhtudel liiga vähe kaasatud sihtgruppe, mis on vähendanud meetmete mõjusust ja toonud kaasa ajakulu.	Meetmete määruste koostamisel tuleb hakata võimalikult varajases staadiumis potentsiaalseid taotlejaid ja muid meetme tegevustega mõjutatavaid huvigruppe kaasama .	KA, RA-d ja RÜ-d	jooksvalt	lihtne	suur
15	Projektide elluvijate koostöö	3.1.106 3.2.16 3.2.37- 3.2.40	KOV-ide vähene ja väga ebaühtlane finantsvõimekus ja inimressurs ei võimalda struktuurivahendite abi parimal viisil kasutada, kuigi rakendatavad meetmed aitaksid arengule kaasa.	Toetatavate tegevuste osas tuleb valdkondades, kus KOV-id on peamised kasusaajad, senisest rohkem otsustamisesse kaasata maakondlikku tasandit ja kaaluda otsustamise viimist osaliselt maakondlikule tasandile . Sellisel juhul peaksid maakondlikul tasandil (sõltuvalt korraldusest kas maavalitsustes või KOV-ide liitudes) tehtavad otsused olema tihedalt seotud riiklikul tasemel kokkulepitud prioriteetide ja regionaalsete arengusuundadega. Meetmete määrustes peab praegusest rohkem tähelepanu pöörama KOV-ide (aga ka ettevõtete ja KOV-ide ning ettevõtete) omavahelise koostöö soodustamisele (eriti regionaalarengut puudutavate tegevuste puhul). Samuti tuleb oluliste ja väga mahukate investeeringute puhul kaaluda võimalusi koostööks teiste (lähi)riikidega.	KA, RA-d ja RÜ-d	jooksvalt	keskmine	suur
16	Ressursside jaotus prioriteetsete suundade sees ja vahel	3.1.44- 3.1.131 (nt 3.1.62, 3.1.64,	Tänases süsteemis esineb probleeme (eeskätt puudujäädig strateegilises planeerimises ja eesmärkide täitmist mõötvas indikaatorite süsteemis ning sisulise järeelseire vähesus), mille lahendamise ei	Kuna süsteemis esineb probleeme, mille lahendamine võimaldaks eesmärkidesse panustamiseks asjakohaselt meetmete elluviimist ja vajadusel ümberkujundamist korraldada, ei ole praeguses seisus põhjendatud	KA	jooksvalt	keskmine	keskmine

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
		3.1.67, 3.1.69, 3.1.75, 3.1.76, 3.1.87, 3.1.99, 3.1.118)	ole piisavalt alust rahaliste vahendite ümbersuunamise otstarbekuse üle otsustamiseks.	ressursside ümber tõstmine prioriteetsete suundade vahel. Juhul, kui praegu kavandatud tegevuste puhul jääb ressursse üle, tuleb kaaluda nende suunamist täiendavate prioriteetse suuna eesmärkidesse panustavate tegevuste ja/või meetmete rahastamiseks, arvestades võimalusi pika- ja lühemaajaliste tegevuste kombineerimiseks.				
RAKENDUSSÜSTEEMI TOIMIVUS JA EFEKTIIVSUS								
17	Rakendus-süsteemi struktuur	3.3.5 – 3.3.22	<p>Rakendussüsteemi struktuuris esineb ülesannete kattuvust⁵⁶, millest tulenevalt erinevate asutuste vastutused ei ole alati piisavalt selged.</p> <p>Inimressursse on süsteemis üldiselt pigem vähe.</p> <p>Paljudel administratsiooni töötajatel ei ole piisavalt selge, kelle poole milliste küsimuste puhul pöörduda.</p> <p>Kulutatakse suhteliselt palju aega vastastikuse kontrollimise ja aruandluse ning koordineerimise peale.</p> <p>Seetõttu ei jõuta süsteemis piisavalt tegeleda sisulisemate ülesannetega nagu seire, analüüs ja meetmete muutmine.</p> <p>Otsuste tegemise kiirus on kohati ebapiisav.</p>	<p>Oluliselt lihtsustada rakendussüsteemi struktuuri, säilitades olemasolev inimressurss ning jagades see ümber vastavalt funktsioonide ümberjaotumisele:</p> <p>A) Kaotada ära JM tasand.</p> <p>B) Vähendada eraldiseisvate RÜ-de arvu kuueni: jätta alles EAS, INNOVE, KIK, Kredex, Archimedes ning luua uus transpordi RÜ MKM-i; kaotada ära MNT, VTA, TJA ja TLL kui RÜ-d. Ära kaotada eraldiseisva RÜ-na SoM, kelle ülesanded viia üle INNOVE-sse. RIA puhul kaaluda RÜ-na jätkamist uuel perioodil, sõltuvalt vastavatest planeeritavatest meetmetest. Juhul, kui otsustatakse RIA eraldiseisva RÜ-na ära kaotada, tuleks tema ülesanded üle viia uude MKM-i RÜ-sse või EAS-i. Vastavate muudatuste tegemisel peaks lähtuma ka 2014-2020 perioodi eesmärkidest ja toetatavatest valdkondadest ning SV-välise ülesannete jaotuse loogikast asutuste vahel, mida ei ole antud hindamise raames käsitletud</p>	<p>Koordineerib KA</p> <p>KA</p> <p>KA koostöös RA-dega MKM koostöös KA-ga</p> <p>KA</p>	Uueks programm-perioodiks	raske	suur

⁵⁶ Kattuvuse all mõistame seda, et ühe ülesande täitmine on jagatud mitme erineva rakendussüsteemi üksuse vahel, ka siis, kui iga rakendussüsteemi osa vaatab ülesannet oma kompetentsist lähtuvalt (tööjaotus) ning sealjuures vastutab üks konkreetne rakendussüsteemi üksus. Lisaks täidetakse mõnd ülesannet n-ö kaskaadis, seega võib mõnel juhul vastutus olla ka mitmel üksusel.

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
			Mitmed RÜ-d on lisaks samade meetmete raames ka TS-d, mistõttu võib tekkida probleeme kohustuste lahususega.	<p>C) Tsentraliseerida funktsioonid: Järelevalve RÜ-de/RA-de üle viia KA-sse. KA järelevalve tegevusi konkreetsemaks muuta, selgemalt tutvustada teistele süsteemi osapooltele ning nende tulemusena tehtavaid muudatusettepanekuid spetsiifilisemalt sõnastada (selliselt, et nende elluviimist oleks võimalik hinnata). Seire koordinatsioon taandada kahele tasandile: KA-le suurem roll koordineerimisel ja rakenduskava(de) seirearuannete koostamisel; vabastada RÜ-d seirearuandluse koormusest ning viia see RA-de tasandile.</p> <p>D) Tugevdada koordinatsiooni asutuste sees: Vähendada KA ülesandeid täitvate osakondade arvu kahe piiritletud ülesannetega osakonnani: strateegiine (rakenduskavade koostamine ja muutmine, meetmete planeerimise ja muutmisse sisendi andmine, seire, hindamine, uuringud ja analüüsid) ja rakenduslik (järelevalve, õigusaktid, SFOS, kommunikatsioon) pool.</p> <p>E) Selgelt eristada erinevad tasandid ühe asutuse sees: nende meetmete puhul, kus asutus täidab nii RÜ kui TS ülesandeid, peaks vastav RA üle võtma RÜ funktsioonid, nagu näiteks hea praktika näide – HTM võtab nende meetmete osas RÜ funktsioonid üle, kus INNOVE on TS. Juhul, kui see nõuaks ebaproportsionaalset ressurside ümberpaigutamist (nagu nt EAS-i programmide puhul), võib suurte RÜ-de puhul RÜ ülesannete RA poolt ülevõtmise asemel erandina tagada RÜ ja TS ülesannete asutusesisest lahushoidmist. Sel juhul tuleks</p>	<p>KA, RA-d</p> <p>KA</p> <p>KA koordineerib, RA-d ja RÜ-d</p>			

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				tugevdada järelevalvetegevusi selle RÜ üle.				
18	Seiresüsteem	3.3.31 – 3.3.44	<p>Rakendussüsteemi tagasiside funktsioon ei toimi piisavalt: meetmete elluviimisele ei tule piisavalt kvaliteetset sisulist informatsiooni selle kohta, kas tulemused saavutatakse. Seireandmed ei sisalda ega võimalda piisavalt kvaliteetset analüüsi ning nad laekuvad liiga hilja selleks, et strateegilisi muudatusi õigeaegselt algatada. Samas andmeid, mida on olemas, ei analüüsita piisavalt.</p> <p>Seirearuannete koostamise protsess on liiga pikk ja võtab liiga palju ressursse.</p>	<p>Tugevdada seireprotseesse:</p> <p>A) Kohandada seirearuannete vormid ja juhendid selliselt, et need sisaldaks rohkem strateegilist analüüsi. Vähendada alt-üles (TS-delt ja RÜ-delt kogutud) andmete agregeerimise olulisust tulemuste ja mõjude progressi mõõtmisel.</p> <p>B) Suurendada RA-des (ja KA-s) analüütilist võimekust, muuta ka projekti tasandil kogutavad andmed sisulisemaks, aruannete kommenteerimisel ja järelevalve teostamisel (TS-de üle) rohkem arvestada sisuga, lisaks administratiivsetele aspektidele.</p> <p>C) Ära kaotada RÜ-de poolt koostatavad meetme aruanded.</p> <p>D) Vähendada rakenduskava seirearuannete koostamise protsessile kuluvat aega kolme kuuni.</p>	<p>KA</p> <p>RAd (+KA)</p> <p>RAd</p> <p>KA ja RAd</p>	koheselt (jooksvalt)	keskmine	keskmine
19	SFOS	3.3.46– 3.3.53	<p>SFOS ei ole piisavalt kasutajasõbralik ja kohati napib kiirust.</p> <p>Finantsinformatsioon on reeglina hea kvaliteediga, kuid administratsioon ei usalda täielikult sisestatud andmeid projektide sisu kohta (nt tulemused), mis ei võimalda alati sisulise progressi analüüsi kõrgematel tasanditel (meetmed, prioriteetsed suunad).</p> <p>SFOS-i andmete sisestamise ülesanne põhjustab RÜ-dele (vajab palju käsitsi tööd) suurt töökoormust.</p>	<p>Jätkata ja intensiivistada SFOS-iga seotud arendustööd. Lisaks:</p> <p>A) Kaasata tugevamalt strateegilise planeerimise ja seirega tegelevad ametnikud (RA, KA).</p> <p>B) Suurendada SFOS-i kiirust (nt serverite võimsus, tehniline tugi).</p> <p>C) Oluliselt vähendada SFOS-i sisestatavate andmete eelneva töötlemise vajadust RÜ-s.</p> <p>D) Võimaldada taotlejatel ja TS-del otse sisestada SFOS-i nii palju kui võimalik neid andmeid, mida praegu sisestavad RÜ-d. Selleks tuleb toetuse saajaid koolitada.</p> <p>E) Teostada SFOS-i andmete korrektsuse üle tugevamat järelevalvet.</p> <p>F) Võimalusel täpsemalt ühtlustada erinevate</p>	<p>KA, koostöös RA-dega</p> <p>KA</p> <p>RÜ-d</p> <p>KA, koostöös RÜ-dega</p> <p>KA</p> <p>RÜ-d, koostöös</p>	koheselt (jooksvalt)	keskmine	keskmine

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				meetmete projekti taotlusvorme ja lõpparuande vorme SFOS-is nõutud infoga (struktuuri vastavus).	RA-dega			
RAKENDUSSÜSTEEMI MAKSUMUS								
20	Rakendamise maksumuse mudel	3.3.79–3.3.82	Struktuurivahendite rakendamise maksumuse kohta on palju informatsiooni TA kuluinfo näol olemas. Selleks aga, et saada täpsem ülevaade, millele peamine ressurss süsteemis kulub ning kus oleks võimalik rakendamise efektiivsust tõsta, on vaja koguda täiendavat infot seoses erinevate funktsioonide täitmisega erinevatel tasanditel.	Jätkata kuluinfo kogumist iga-aastaselt hindamise käigus väljatöötatud kuluinfo mudeli alusel: A) Kuluinfo koguda kahe kategooria lõikes: administratsiooniga otseselt seotud kulud ja muud kulud, aluseks võtta olemasolev TA info. B) FTE infot koguda viie põhifunktsiooni kaupa: juhtimine, planeerimine, toetuse jagamine, aruandlus ja kontroll; C) rakenduskavade puhul piirduda kulude jagamisel prioriteedi tasemega.	KA koostöös teiste rakendus-süsteemi asutustega	Iga-aastaselt	lihtne	keskmine
TOETUSE JAGAMISE KORRALDUS								
21	Toetuse jagamise süsteemi valimine	3.3.96 – 3.3.146	Tänane toetuse jagamise süsteem üldjoontes toimib, kuid kohati esineb killustatust, kuna erinevaid toetuse jagamise meetodeid (programmid, investeeringute kavad, avatud taotlemine ja nende kombinatsioonid) on palju ning nende valik on senini olnud vähe süsteemne.	Kasutada uue programiperioodi meetmete planeerimisel hindamise käigus väljatöötatud otsustuspuud sobivaima toetuse jagamise viisi valimiseks.	KA koordineerib, koostöös RA- ja RÜ-dega	Uueks programiperioodiks	keskmine	suur
21.1	Programm	3.3.104-3.3.121		Järgida kriteeriumeid , millal toetust kasutada erinevate programmide kaudu: A) Strateegiline programm valdkondlike prioriteetide määratlemiseks. B) Arenguprogramm: 1. valdkondlikud prioriteetid on paigas, kuid valdkond on varases arenguetapis; JA 2. valdkonna edasi arendamiseks. C) Integreeritud programm: 1. valdkond ei ole enam varases	RÜ-d/RA-d	Uueks programiperioodiks	keskmine	suur

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				<p>arenguetapis; JA</p> <p>2. eesmärkide saavutamise viis on selge; JA</p> <p>3. vajalikud on terviklahendused; JA</p> <p>4. terviklahendused on suunatud asutustele.</p> <p><u>D) Klassikaline programm:</u></p> <p>1. valdkond ei ole enam varases arenguetapis; JA</p> <p>2. eesmärkide saavutamise viis on selge; terviklahendused ei ole vajalikud (tegemist on konkreetsete tegevuste tüüpidega); tegemist on pehmete tegevustega; VÕI</p> <p>3. eesmärkide saavutamise viis ei ole selge (tegevuste variatiivsus on lai); tegevused soovitakse paika panna ülevalt-alla; VÕI</p> <p>4. eesmärkide saavutamise viis ei ole selge (tegevuste variatiivsus on lai); tegevused soovitakse paika panna alt-üles; potentsiaalseid taotlejaid on vähe.</p> <p><u>E) Investeeringute programm</u></p> <p>1. valdkond ei ole enam varases arenguetapis; JA</p> <p>2. eesmärkide saavutamise viis on selge; JA</p> <p>3. terviklahendused ei ole vajalikud –</p>				

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				<p>tegemist on konkreetsete tegevuste tüüpidega; JA</p> <p>4. tegemist on infrastruktuuri- või muude investeeringutega; JA</p> <p>5. meetme eelarve on keskmine⁵⁷ või suur (ja ka juhul, kui meetme eelarve on väike⁵⁸, kuid projektide eelarve on keskmine või suur⁵⁹).</p> <p>F) Piirkondlik programm</p> <p>1. valdkond ei ole enam varases arenguetapis; JA</p> <p>2. eesmärkide saavutamise viis ei ole selge; võimalike tegevuste variatiivsus on lai; JA</p> <p>3. eesmärkide saavutamise tegevused tahetakse paika panna alt-üles; JA</p> <p>4. potentsiaalseid taotlejaid on keskmiselt või palju; JA</p> <p>5. tegemist on avaliku sektoriga, koostöö kolmanda sektoriga ei ole primaarne.</p> <p>G) Koostööprogramm</p> <p>1. valdkond ei ole enam varases arenguetapis; JA</p> <p>2. eesmärkide saavutamise viis ei ole</p>				

⁵⁷ Suurem kui 5 milj. EEK.

⁵⁸ Kuni 5 milj. EEK.

⁵⁹ Projektide toetuse suuruse kujunemist vt lisast 7.

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				<p>selge – võimalike tegevuste variatiivsus on lai; JA</p> <p>3. eesmärkide saavutamise tegevused tahetakse paika panna alt-üles; JA</p> <p>4. potentsiaalseid taotlejaid on keskmiselt või palju; JA</p> <p>5. tegemist on avaliku sektoriga ning koostöö kolmanda sektoriga on primaarne või on tegemist kolmanda sektoriga ning soovitakse soodustada koostööd avaliku sektoriga.</p>				
21.2	Avatud taotlemine	3.3.101- 3.3.103		<p>Järgida tingimusi, millal kasutada avatud taotlemist:</p> <p>A) valdkond ei ole enam varases arenguetapis; JA</p> <p>B) 1. eesmärkide saavutamise viis ei ole selge (võimalike tegevuste variatiivsus on lai); eesmärkide saavutamise tegevused tahetakse paika panna alt-üles; potentsiaalseid taotlejaid on keskmiselt või palju; tegemist on erasektoriga; või 2. tegemist on kolmanda sektoriga ning avaliku sektoriga koostöö soodustamine ei ole primaarne. VÕI</p> <p>C) eesmärkide saavutamise viis on selge; terviklahendused ei ole vajalikud (tegemist on konkreetsete tegevuste tüüpidega); tegemist on</p>	RÜ-d/RA-d	Uueks programm- perioodiks	keskmine	suur

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				infrastruktuuri- või muude investeringutega; meetme eelarve on väike ⁶⁰ ; projektide eelarve on väike ⁶¹				
21.3	Eeltaotlused	3.3.135-3.3.142		Eeltaotluste kasutamine on otstarbekas juhul, kui täidetud on alljärgnevad tingimused: A) avatud taotlemise puhul ei ole objektiivsed taotluste vastavuskriteeriumid selged või juhul kui need on selged, on vajalik konkurents taotlejate vahel; JA B) meetme eelarve on keskmine või suur; JA C) vastavaks tunnistatud taotlusi on palju; JA D) taotluste rahuldamise määr on madal.	RÜ-d/RA-d	Uueks programm-perioodiks	keskmine	suur
21.4	Ettepanekud	3.3.131-3.3.134		Ettepanekud on otstarbekad : A) integreeritud programmi puhul; B) (riikliku) investeringute programmi puhul; C) piirkondliku programmi puhul.	RÜ-d/RA-d	Uueks programm-perioodiks	keskmine	suur
21.5	Eelnõustamine	3.3.143-3.3.144		Eelnõustamine on põhjendatud juhul, kui täidetud on alljärgnevad tingimused: A) avatud taotlemise puhul ei ole objektiivsed taotluste vastavuskriteeriumid selged või juhul, kui need on selged, on vajalik konkurents taotlejate vahel; JA B) meetme eelarve on keskmine või suur;	RÜ-d/RA-d	Uueks programm-perioodiks	keskmine	suur

⁶⁰ Kuni 5 milj EEK.

⁶¹ Projektide toetuse suuruse kujunemist vt Lisast 7.

Nr	Teema	Viited	Järeldused	Soovitused	Vastutab	Ajastus (tähtaeg)	Raskus ⁵⁴	Mõju
				JA C) 1. kui vastavaks tunnistatud taotlusi on vähe; VÕI 2. kui vastavaks tunnistatud taotlusi on palju ja taotluste rahuldamise määr on kõrge.				
21.6	Toetuse tagastatavus	3.3.145-3.3.149		<u>Toetuse tagastatavus on põhjendatud:</u> A) kui tegemist on erasektoriga, välja arvatud juhul, kui: 1. toetus on alustatavatele ettevõtetele; 2. toetus on inimressursi arendamiseks (nt koolitused) või tervise valdkonna tegevusteks; 3. toetuse suurus on väike; 4. toetus on maapiirkonna ettevõtetele (sellisel juhul peaks olema osaliselt tagastatav).	RÜ-d/RA-d	Uueks programmiperioodiks	keskmine	suur