



CPD ARENDUSKESKUS

# 2014–2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine

Uuringu lõpparuanne



Euroopa Liidu  
struktuuritoetus



Eesti tuleviku heaks

2013

*Uuringu tellis Rahandusministeerium.*

## **Autorid**

Katrin Pihor, poliitikauuringute keskus Praxis, projektijuht, ühenduste valdkonna hindamisekspert

Klaas-Jan Reincke, CPD OÜ, metoodikaekspert, regionaalvaldkonna ja linnaliste piirkondade arengu hindamisekspert

Jan Maarten de Vet, välisekspert, metoodiline nõustamine

Annika Uudelepp, Poliitikauuringute keskus Praxis, metoodiline nõustamine, strateegiaekspert, valitsemise töörühma juht

Katre Eljas-Taal, Technopolis Group Estonia, kvaliteedikontroll, lõpphinnangu koostamisel regionaalvaldkonna ja linnaliste piirkondade arengu hindamisekspert

Anne Jürgenson, poliitikauuringute keskus Praxis, ettevõtluse valdkonna hindamisekspert

Liis Kasemets, sõltumatu ekspert, kultuuri ja hariduse valdkonna hindamisekspert, uussisserändajate ja vähelõimunud püsielanike alaeesmärgi hindamine

Laura Kirss, poliitikauuringute keskus Praxis, hariduse valdkonna hindamisekspert

Aija Kosk, sõltumatu ekspert, rohelse infrastruktuuri hindamisekspert

Silja Kralik, poliitikauuringute keskus Praxis, keskkonnavaldkonna hindamisekspert, I hindamisetapp

Reelika Leetmaa, poliitikauuringute keskus Praxis, tööhõive valdkonna hindamisekspert

Ahto Oja, sõltumatu ekspert, energeetika valdkonna hindamisekspert

Gerli Paat-Ahi, poliitikauuringute keskus Praxis, tervise valdkonna hindamisekspert

Evelin Põld, CPD OÜ, keskkonna valdkonna (veekaitse suund, hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine) hindamisekspert

Harri Tallinn, CPD OÜ, rakendussüsteemi hindamisekspert

Pirjo Turk, poliitikauuringute keskus Praxis, võrdsed võimalused analüütik, soolise võrdõiguslikkuse ekspert

Kadri Ukrainski, sõltumatu hindamisekspert, teadus- ja arendustegevuse suund

Riina Sikkut, poliitikauuringute keskus Praxis, tervise valdkonna analüütik, I ja II etapp

Rauno Vinni, poliitikauuringute keskus Praxis, lõpphinnangu koostamisel haldussuutlikkuse hindamisekspert

Hanna-Stella Haaristo, poliitikauuringute keskus Praxis, hariduse valdkonna analüütik

Maiu Uus, poliitikauuringute keskus Praxis, kaasamise valdkonna analüütik

Eve Reincke, CPD OÜ, rakendussüsteemi analüütik

Valentina Batueva, projekti assistent, tehniline tugi

**Täname kõiki intervjuerituid ja seminaridel osalenuid kaasamõtleme ja heade nõuannete eest!**

**Poliitikauringute Keskus Praxis** on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

**CPD Arenduskeskus OÜ** on Eesti üks pikima hindamiskogemusega ettevõtteid, kes on hinnanud ELi kaasrahastatud programme ja projekte alates 2002. aastast. Oleme teostanud eel-, vahe- ja järelhindamist rohkem kui kümnes ELi liikmes- või kandidaatriigis.



**Poliitikauringute Keskus Praxis**

Tornimäe 5, III korrus  
10145 Tallinn  
tel 640 8000  
[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)



*CPD ARENDUSKESKUS*

Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: 2014–2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine. Tallinn: 2013, Poliitikauringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus.

ISBN 978-9949-507-29-0 (pdf)

## Lühikokkuvõte

Käesoleva eelhindamise objektideks on Euroopa Komisjoni ja Eesti vahel sõlmitud partnerlusleppe (PL) ja ühtekuuluvusfondide (ESF, ERF, ÜF) rakenduskava (RAK) eelnõude versioonid 12. juuli 2013. aasta seisuga ning neid selgitavad ja avavad lisadokumendid (meetmelehed, meetmete rahastamiskava jms). Eelhindamise eesmärk oli suunata ja parendada strateegiadokumentide kvaliteeti sõltumatu hindaja objektiivsete hinnangute ja soovitustega. Strateegiadokumente hinnati kolmes etapis, millest igas järgmises oli nende küpsusaste järjest kõrgem.

Järgnevas tabelis on lühidalt kokku võetud partnerlusleppe ja rakenduskava eelnõude ettevalmistatuse hinnang prioriteetsete suundade (PS) ja peamiste hindamisküsimuste kaupa. Erandina on PSide 1 ja 2 ning 3 ja 4 koondhinnang esitatud paari peale kokku. Nendes paarides hõlmab üks suund teenuste arendamist, teine aitab lahendada taristuga seonduvaid probleeme. Teenuste ja taristu puhul täidetakse samu arenguvajadusi ja seetõttu peavad suunad üksteist täiendama ja koos toimima.

Tabelis toodud hinnangute koostamisel lähtuti järgmisest värviskaalast:

roheline: partnerlusleppes ja rakenduskavas esitatu on üldiselt piisav, see võib vajada väikesemahulisi täiendusi ja parandusi, mis ei mõjuta aga eriti dokumendi kvaliteeti;

kollane: sisu vajab mõnes aspektis kindlasti edasiarendamist ja täiendamist, kuid muutused ei ole väga suuremahulised;

punane: dokumendi ettevalmistuse tase on kriitiline, vaja on põhjalikku eeltööd ja täiendamist, praegune seis võib takistada kogu PLi ja RAKi toimimist.

TABEL 1. KOONDHINNANG PRIORITEETSETE SUUNDADE KAUPA

Hinnang	Sekkumisloogika selgus ja asjakohasus	Kooskõlalikus ELi ja Eesti strateegiliste dokumentidega	Horisontaalsete põhimõtete järgimine	Indikaatorite asjakohasus, baas- ja	Rahastamismahu piisavus	Panus „Euroopa 2020“ eesmärkidesse
Prioriteetne suund						
PSid 1 ja 2. Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul ning taristu toetamiseks elukestvat õpet ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamist						
PSid 3 ja 4. Teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks ja taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks						
PS 5. Kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus						
PS 6. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine						
PS 7. Energiatõhusus						
PS 8. Veekaitse						
PS 9. Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine						
PS 10. Jätkusuutlik linnapiirkondade areng						
PS 11. Jätkusuutlik transport						
PS 12. IKT teenuste taristu						
PS 13. Haldusvõimekus						

### Sekkumisloogika selgus ja asjakohasus

Enamiku prioriteetsete suundade puhul on planeeritud sekkumised asjakohased ja eesmärgipärased. Eesmärgid on eelmise perioodiga võrreldes täpsemalt fookuseeritud ja oodatavad tulemused paremini sõnastatud (nt energiatõhusus, transport, IKT, teadus- ja arendustegevus). Teisalt on suundi, mille puhul on vaja sekkumisloogikat selgemalt esile tõsta (vt tabel 1).

PSide 1 ja 2 ning 3 ja 4 puhul on madala hinnangu aluseks nii probleemide hägune seos kavandatavate tegevustega kui ka eesmärkide ja tegevuste vähene sisemine sidusus. Kuigi sidusa sekkumisloogika puudumine ei takista suundade elluviimist ja eesmärkide täitmist, on hilisema tõhusa rakendamise, seire ja hindamise huvides vajalik siduda tegevused ja eesmärgid konkreetsete probleemide ja

arenguvajadustega. Ebakõla on nii teenuste ja taristu vahel kui ka haridust ja hõivet toetavate alaeesmärkide vahel.

Hindajate arvates ei ole prioriteetsete suundade 1 ja 3 alaeesmärkide ja tegevuste jaotus loogiline (vt p-d 2.2.4 ja 2.3.4). PSi 1 alla võiks koondada ennetavad ja majanduse konkurentsivõimet toetavad tegevused, mis aitavad suurendada produktiivsust. Näiteks võivad nendeks olla praegu PSi 3 all asuvad EURESe tegevused (toetab üldist tööjõu mobiilsust) ja uussisserändajatele mõeldud meetmed. Seevastu prioriteetse suuna 3 all sobiks kajastada teenuseid, mis kaasavad töötuid ja mitteaktiivseid, suurendades tööjõupakkumist tööturu-, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste toel. Sellised on näiteks prioriteetse suuna 1 all kajastuv meede 'minu esimene töökoht'; tööturuteenuste osutamine kuni 74aastastele vanaduspensionistele; väikese kvalifikatsiooniga inimeste ja tööturu riskirühmade hõivevalmidust suurendavad ning regionaalse tööjõu pakkumist kasvatavad tegevused (täpsem tegevuste jaotuse ettepanek on p-s 2.1.4).

Tegevuste jaotuse muutmisel vajavad ümberdefineerimist ka mõlema prioriteetse suuna alaeesmärgid ja tulemused. Praegune jaotus ei ole mitte ainult vastuolus sisemise loogikaga, vaid võib tekitada probleeme ka rakendamisel (nt töötukassal on eri prioriteetsete suundade raames mitu programmi; pole selge, millise meetme abil pakkuda teenuseid mõningase töövõimekaoga vanaduspensionärile või erivajadustega noortele, jne) ja indikaatorite määratlemisel. Lähemalt on PSide 1–4 sekkumisloogika probleeme lahatud alapeatükkides 2.1. ja 2.2.

PSi 'kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus' puhul on sekkumisloogika üldjoontes selge ja asjakohane, kuid täpsustamist vajab nutika spetsialiseerumise teema. Selleks on tarvis ühelt poolt eri osapoolte/ministeeriumite koostööd, mille saavutamine ei ole senise kogemuse põhjal paljulubav (ei suudeta omavahel kokku leppida, ülesandeid ja vastutust jagada). Teisalt tuleb TAI asutuste eesmärgid selgelt sõnastada ja asutustevaheline tööjaotus läbi mõelda. Tõhusa rakendamise huvides võiks eelneva seada üheks juhtpõhimõtteks. Üksikasjalikumalt on suuna sekkumisloogikat analüüsitud p-des 2.3.1 ja 2.3.4.

PSi 'väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine' sekkumisloogikas tekitab enim küsimusi piirkondliku konkurentsivõime arendamise rolli rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise ettevõtluse toetamisel, mis on suuna üldeesmärk. Soovitame sekkumist vajavate tegurite (PLi p 1.1) ning suuna kirjelduse (p 2.6.3.1) juures esitada selgem mõjuahel kohalike avalike teenuste arendamise ja eeskätt suurema lisandväärtusega hõive vahel.

### **Kooskõlalisus ELi ja Eesti strateegiliste dokumentidega**

Kõigis valdkondades on kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega hästi läbi mõeldud. Tuleb siiski tõdeda, et kuna hariduse, ettevõtluse, teadus- ja arendustegevuse, transpordi ja infoühiskonna valdkonnapõhised arengukavad on lõppemas ja uued kavad väljatöötamisel, on lõpliku hinnangu andmine ennatlik. Siiski on valmisolek ja soov kooskõla tagada väga suur, mistõttu võib strateegilise kooskõla puudumise riski hinnata väga väikeseks. Täpsemalt on kooskõlalisust käsitletud aruande 2. peatükis.

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna kooskõlalisusele anti ainsana rahuldav hinnang. Selle põhjuseks on riigisisese strateegilise raamistiku nõrkus, mis pärsib vastavuse hindamist. Riigivalitsemise valdkonnas on Eesti riiklikud eesmärgid ebamäärased. Väheste olemasolevate sihtidega on kaudne kooskõla olemas. Probleemi lahendus nõuab siiski pikemaajalist tegutsemist ega takista otseselt partnerlusleppe ja rakenduskava elluviimist. Täpsemalt vt käesoleva aruande p 2.11.2.

## Horisontaalsete põhimõtete järgimine

Mitu eesmärki ja nende täitmiseks mõeldud tegevust avaldavad oodatavat soodsat mõju horisontaalsete põhimõtete, võrdsete võimaluste ja säästva arengu toetamisele. Seda võimalikku mõju on ka PLis ja RAKis mainitud, kuid nende põhimõtete rakendamine pole sihipäraselt juhitud (vt täpsemalt alaptk 3.1). Ennekõike seisneb probleem puudulikus erisuste analüüsis ja sekkumise lähtekohtade fikseerimises. Mõningate eranditega (tööhõive ja haridusega seotud teemad) ei ole hinnatud dokumentides sekkumist vajavate tegurite analüüsis esile tõstetud *naiste ja meeste vahelisi erisusi*. Isegi kui neid ei esine, tuleks see hinnang tõendus põhisedelt PLi p-s 1.1 esitada. Kui erisused on aga ilmsed, oleks nendega vaja arvestada nii RAKi PSide juures kui ka üksikasjalikult meetmete kavandamise käigus.

*Säästva arengu* põhimõtte järgimisel on mõju säästvate arengule samuti kirjeldatud vaid hinnanguliselt (v.a keskkonna valdkonna prioriteetsete suundade 7–9 ning IKT taristu arendamise puhul). Seetõttu oleks ka siin vaja selgelt määratleda, milliste mõjuahelate kaudu toetavad PSi kavandatavad tegevused säästvat arengut.

## Indikaatorite asjakohasus ja tulemusraamistik

Mitmes valdkonnas (nt 'jätkusuutlik linnapiirkondade areng') on olnud näha edasiminekut indikaatorite arendamisel. Üldjuhul on valitud *tulemusindikaatorid asjakohased* (vt alaptk 4.6) ja peegeldavad liikumist seatud eesmärkide poole. Siiski on indikaatoreid, mille puhul on tekkinud küsitavusi nende asjakohasusega (nt hariduse valdkond, väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine, veekaitse, jätkusuutlik linnapiirkondade areng, jätkusuutlik transport). Hariduse valdkonnas näiteks on alaeesmärgid riigi sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast küll olulised ja asjakohased, kuid seatud tulemusindikaatorid ei aita nende saavutamist mõõta. Lisaks vähendab erinevate indikaatorite asjakohasust asjaolu, et nad katavad alaeesmärki vaid osaliselt või kajastavad seda liiga kaudselt (veekaitse suund). Mõne suuna (haldusvõimekus) tulemusindikaatorid on olemuselt pigem väljundindikaatorid, mis on liiga otseselt seotud rahastatavate tegevustega ega väljenda soovitud nihet või muutust alaeesmärgi tasemel. *Väljundindikaatoritega* on vähem probleeme ja see on ka mõistetav, sest neid on lihtsam sõnastada ja nende mõõtmisega on saadud rohkem kogemusi kui tulemusindikaatorite puhul. Enamiku prioriteetsete suundade väljundindikaatorid on konkreetsed ja lähevad loogiliselt kokku nii alaeesmärkide, rahastatavate tegevuste kui ka tulemusindikaatoritega.

Ka indikaatorite *selguse ja mõõdetavuse* vallas on võrreldes planeerimisprotsessi varasema etapiga näha edasiminekut. Kohati on muudetud sõnastust konkreetsemaks, kuid mõne valdkonna (haridus, tööhõive, transport, IKT) tulemusindikaatoreid on ikkagi veel vaja täpsustada, sest need on jäänud ebamääraseks. Ka kasutatud mõisted (nt 'edukas arendusprojekt') on mitmetähenduslikud ja raskesti mõõdetavad. Väljundindikaatorid on enamjaolt kõik arusaadavad ja lihtsamini mõõdetavad. Mõneti (energiatõhususe puhul) võib korralike ja piisava täpsusastmega alusandmete korrapärane kogumine olla suur katsumus, eriti kui puuduvad sellekohased tavad.

Tulemusindikaatoritel on enamasti *baas- ja sihttasemed* ning andmeallikad on üldiselt rakenduskavas määratletud, kuigi mõne indikaatori puhul on need siiski puudu. Sihttasemed on piisavalt ambitsioonikad, kuid realistlikud. Kui mõne indikaatori 2022. aasta sihttase on väga või isegi liiga auahne (jätkusuutlik transport), siis teiste puhul (väikese ja keskmise suurusega ettevõtted) jääb see üsna tagasihoidlikuks. Kohati (tulemusindikaator 'erialase hariduseta inimeste osakaal') on sihttase aastaks 2020 peaaegu sama mis aastal 2012, ehkki minevikutrendi jätkudes võiks kaheksa aasta jooksul eeldada selgelt suuremat muutust. Tulemusindikaatorid peaksid olema piisavalt ambitsioonikad, et toetada Eesti sotsiaal-majandusliku olukorra hüppelist arengut.

Prioriteetsete suundade *tulemusraamistiku* indikaatorite valik on üldjoontes asjakohane, andes piisava ülevaate tegevuste rakendamise edusammudest. Enamasti on ka seatud vahetasemed asjakohased. Mõnes valdkonnas (haridus) on tulemusraamistikus antud indikaatorite sihttasemed 2022. aastaks, aga 2018. aasta vahetasemed on puudu.

### Seire ja hindamine

Varasematel aastatel on nii hindamise raames kui ka seirearuannetes täheldatud probleeme *struktuurifondide operatiivinfosüsteemi (SFOS) andmekvaliteediga* (vt p 4.7.1). Siiski on käimas või ellu viidud mõned olulised muutused, mis parandavad andmekvaliteeti: kontrollid, lisamoodulid, juhendid. Lisaks on väga oluline e-ühetekeuluvuspoliitika (Eesti kontekstis *e-SFOSi*) juurutamine uuel perioodil, mis võib vähendada taotlejate, toetuse saajate ja rakendusüksuste halduskoormust. Üldjoontes on taotlejad ja toetuse saajad *valmis e-SFOSi kasutama hakkama*, kuid see tekitab neis *ebakindlust*. Eelkõige kahtlevad nad selles, kas e-SFOSi kasutuselevõtt täidab oma eesmärgi vähendada taotlejate ja toetuse saajate halduskoormust.

Nii seire kui ka hindamise puhul vastab planeeritud süsteem Eestis praeguse seisuga nõuetele ja soovitudele (vt p 4.7.2), mis on sätestatud EK muudetud ettepanekus struktuurifondide ühissätete kohta (COM(2013) 246 final) ning EK hindamise ja seire juhendis. Lisaks on üldjuhul arvestatud SVde 2011. aasta vahehindamise soovitustega. Küll aga tuleks tähelepanu pöörata rakenduskava seirekomisjoni ja alakomisjonide koostööle ja tööjaotusele ning seirearuannete kvaliteedile. Viimane puudutab eelkõige sisulist informatsiooni eesmärkide poole liikumise kohta. Eelhindajad soovivad uuel perioodil keskenduda palju rohkem mõjuhindamisele. Sellekohane praktika on paljudes valdkondades veel üsna kesine. Kooskõlas EK soovitustega tuleks Eestis rohkem planeerida ja ellu viia mikroandmete põhjal tehtavat kontrollrühmapõhist (ingl *counterfactual*) hindamist. See hõlmaks tavaliselt meetme tasandit ja selle eeldus on eelnimetatud andmete olemasolu, mida tuleks juba meetmete väljatöötamise ajal arvestada. Üldjuhul oleks soovitav hinnata kõikide meetmete mõju vähemalt üks kord iga programmiperioodi jooksul. Kontrollrühmapõhist hindamist saaks teha hariduse, tööhõive, ettevõtluse, energiatõhususe, veekaitse, roheline infrastruktuuri ja linnalise arengu valdkonnas (vt p 4.7.3).

### Rakendussüsteem ja lihtsustamine

Kõik 2011. aasta vahehindamisel rakendussüsteemi kohta antud olulisemad soovitusel viiakse plaanide kohaselt ellu (vt alaptk 4.8): lihtsustatakse rakendussüsteemi struktuuri, kaotatakse ära juhtministeeriumi tasand, vähendatakse rakendusüksuste arvu ja tsentraliseeritakse osa funktsioone (mh järelevalve ja seire rakenduskava tasandil). Selle tulemusena väheneb mitme funktsiooni puhul nende ülesannete arv, mida täidavad erineva tasandi asutused (või osakonnad) korruga ja mille puhul on vajaminevaid tegevusi SVde rakendussüsteemis mitu taset allapoole delegeeritud. Arvestades, et rakendussüsteem oli juba üsna tulemuslik (vt 2011. a Struktuurivahendite vahehindamine) ning ellu on viidud või on plaanis ellu viia veelgi tõhustamise meetmeid, võib *rakendussüsteemi* pidada *tugevaks*.

Positiivsest küljest võib esile tõsta hulga planeeritud *lihtsustamise* meetmeid, millel on suur potentsiaal vähendada nii rakendussüsteemi (eelkõige rakendusüksuste) kui ka taotlejate ja toetuse saajate halduskoormust. EK ettepanekutes ja juhendmaterjalides esitatud peamisi võimalusi, kuidas vähendada toetuse saaja halduskoormust, on STSi ja horisontaalsete määruste eelnõudes arvesse võetud. Samas olid sarnased lihtsustamisvõimalused ka käesoleval (2007–2013) perioodil horisontaalsete õigusaktide tasandil olemas, kuid praktikas kasutati neid vähe. *Inimressursside* kvaliteeti ja kvantiteeti hinnati heaks. Soovitame siiski alustada inimressursi planeerimisega SVde rakendussüsteemis võimalikult vara enne perioodi 2014–2020 algust, sest RÜde töötajate vajadus on suurim just kahe perioodi kattuvatel aastatel 2013–2015.



## Rahastamiskava teostatavus

Mõningate eranditega (säätsev linnatransport, müügitulu uutest toodetest, doktorikraadi kaitsmiste arv, õppevara) võib eeldada, et enamikus valdkondades *piisab planeeritud rahastamismahust* soovitud tulemuste saavutamiseks (vt alaptk 5.1), isegi kui nendeni ei pruugita mõnes valdkonnas teatud välistegurite tõttu jõuda (vt 2. peatükk). Üldjuhul on ka prioriteetsete suundade rahaline jaotus põhjendatud. Õigustatult on suurenenud investeeringud ettevõtete ja teadusasutuste vahelisse koostöösse, energiatõhususse ja avalike teenuste arendamisse. Vähem paigutatakse raha veesektorisse ja transpordivaldkonda, kuid mõlemal juhul on see siiski piisav. Hariduse valdkonna osakaal koguelarves tundub aga üleriigiliste eesmärkide täitmiseks liiga väike, arvestades eriti seda, et hariduse suunad aitavad lahendada ka kitsaskohti tööturul ja kasvatada ettevõtlust. *Rahaline jaotus prioriteetsete suundade sees* on enamjaolt õigustatud, kuid kõige vähem põhjendatud hariduse valdkonnas.

*Absorbeerimissuutlikkuse* väljavaated (vt alaptk 5.1) on üldpildis head. Mõningad küsimärgid on kerkinud teadusasutuste rahvusvahelistumise tegevuste kohta ja ettevõtlussektoris seal, kus tegevused on suurema omafinantseeringu või kitsama sektorilise fookusega. Enamikus prioriteetsetes suundades on valitud *rakendusviisid ja rahastamiskeemid* sobivad (vt alaptk 5.2). Küll aga sisaldab rakenduskava suhteliselt rohkem avatud taotlemist, kui mõnes kohas (veekaitse, jätkusuutliku linnapiirkondade arengu programm) mõistlik olnuks. Lisaks fookuse olulisusele tuleb avatud taotlemisel arvestada nii RÜde kui ka taotlejate ja toetuse saajate suurema ressursikuluga. Vaadates taotlejate arvu ja tegevuste eesmärkide iseloomu, võiks mõnes valdkonnas (haridus, keskkond nii veemajanduse kui ka roheline infrastruktuuri suunal) valitud skeemide asjakohasuse veel kord üle vaadata.

*Eeltingimustest* on suur osa juba täidetud (vt alaptk 5.3) või jõutakse selleni suure tõenäosusega õigel ajal. Siiski on valdkondi, kus eeltingimused veel täitmata, sest asjakohased strateegiad on koostamisel või uuendamisel (haridus, teadus ja arendus, roheline infrastruktuur, transport, IKT). Teatud risk valitseb ka haldusvõimekuse valdkonnas, kus puudub ajakava, ja veesektoris, kus pole kindel, kas veeteenuse kulud saaksid teenuse osutamise tulude või riiklike toetuste abil kaetud. Horisontaalsete eeltingimuste täitmatajäamise riskid on suhteliselt väikesed.

## Panus strateegiasse „Euroopa 2020“

Partnerlusleppe üldeesmärgid ja prioriteetsete suundade alaeesmärgid toetavad laias laastus „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamist (vt 6. pkt). Prioriteetsed suunad aitavad kaasa kõikide temaatiliste eesmärkide täitmisele. Kuigi seda võiks pidada tugevaks küljeks, peitub selles samal ajal ka teatud nõrkus. Nimelt ei ole keskendutud teatud prioriteetsematele temaatilistele eesmärkidele: rahalised vahendid on eesmärkide kaupa laiali jaotatud ja ühegi temaatilise eesmärgi puhul ei suudeta seega saavutada nii palju mõju, kui oleks võimalik olnud suurema fookuseerituse puhul.

Kokkuvõttes võib öelda, et partnerlusleppe ja rakenduskava eelnõud on ette valmistatud rahuldaval tasemel, kuid vajavad soovitud aspektide poolest täiendamist enne lõplikku heakskiitu Vabariigi Valitsuses ja Euroopa Komisjonis. Enamik täiendustest ja parandustest eeldab suhteliselt selgeid ja konkreetseid otsuseid ega nõua väga suurt töömahtu, mistõttu võib arvata, et need on võimalik õigel ajal ära teha.

## Executive Summary

The objects of this ex-ante evaluation are the draft Partnership Agreement between the European Commission and Estonia and the draft Operational Programme (OP) for Cohesion Policy Funding (ESF, ERDF, CF) as of 12 July 2013, as well as documents serving to explain and elucidate the above documents (measure sheets, financing plan, etc.). The purpose of the ex-ante evaluation was to improve the quality of the strategy documents through objective opinions and recommendations of the independent evaluator. The strategy documents were evaluated in three stages, and in each stage the level of maturity of the documents was higher than in the previous stage.

The following table summarises assessments of the degree of completion of the draft Partnership Agreement and the draft Operational Programme based on the priority axes and the central evaluation criteria. By way of an exception, priority axes 1 and 2 and priority axes 3 and 4 are paired for the purposes of evaluation. In these pairs, one of the priority axes addresses the development of services, while the other seeks to solve infrastructure-related problems. The services and infrastructure are intended to meet the same development needs, and therefore the priority axes must complement each other and work together.

The assessments are presented in the table based on the following legend of colours:

green: the information set out in the Partnership Agreement and the Operational Programme is generally adequate; it may require small additions and improvements, but this does not affect the quality of the document;

yellow: the content definitely needs to be developed and supplemented in some respects, but the changes necessary are not very great;

red: the degree of completion of the document is critically low; thorough preparatory work and improvements are needed; the current status can hinder the functioning of the PA and OP in their entirety.

TABLE 2. SUMMARY ASSESSMENT BY PRIORITY AXIS

Assessment	Clarity and relevance of the intervention logic	Consistency with EU and national strategy documents	Adherence to horizontal principles	Relevance of indicators; baseline and target levels	Adequacy of funding	Contribution to the objectives of Europe
Priority axes 1 and 2. Qualifications and skills meeting the needs of society and the labour market, and infrastructure supporting lifelong learning and obtaining skills required for employment						
Priority axes 3 and 4. Services ensuring equal opportunities for employment, and infrastructure supporting equal opportunities for employment						
Priority axis 5. Growth-capable entrepreneurship and internationally competitive RD&I						
Priority axis 6. Development of small and medium-sized enterprises and regional entrepreneurship						
Priority axis 7. Energy-efficiency						
Priority axis 8. Water protection						
Priority axis 9. Green infrastructure and improved preparedness for emergencies						
Priority axis 10. Sustainable urban development						
Priority axis 11. Sustainable transport						
Priority axis 12. Infrastructure for ICT services						
Priority axis 13. Administrative capacity						

### Clarity and relevance of the intervention logic

For most of the priority axes, the planned interventions are appropriate and fit for their purpose. The objectives are more focused and the expected results are better worded than in the previous period (e.g. energy-efficiency, transport, ICT, research and development). On the other hand, there are axes in which the intervention logic needs to be structured more clearly (see table 1).

In the case of priority axes 1 and 2 and priority axes 3 and 4, the low assessment results from the vague relationship between problems and the proposed activities, and the inadequate internal coherence of the objectives and activities. Although the lack of a coherent intervention logic does not prevent the implementation of the axes or the achievement of objectives, the subsequent effective

implementation, monitoring and evaluation presuppose that clear links be established between the activities and objectives, on the one hand, and the specific problems and development needs, on the other hand. Discrepancies were observed between the sub-objectives of the priority axes dedicated to services and infrastructure and the priority axes addressing education and employment.

The evaluators find that the distribution of sub-objectives and activities between priority axes 1 and 3 is not logical (see sections 2.1.4 and 2.2.4). Priority axis 1 should cover proactive activities that support the competitiveness of the economy and help increase productivity. Such activities include, for example, the EURES activities (supporting the overall labour mobility) and the measures targeted at new immigrants which are currently discussed under priority axis 3. Priority axis 3, on the other hand, should cover the services that support the inclusion of the unemployed and inactive, thereby increasing the labour supply with the help of labour market services and social and health services. Such services include, for example, the measure 'my first job'; labour market services for old-age pensioners who are up to 74 years old; and activities that increase the employability of low-skilled workers and labour market risk groups and enhance the regional labour supply, which are currently discussed under priority axis 1 (see section 2.1.4 for a more detailed suggestion concerning the distribution of activities).

If the distribution of activities is changed, the sub-objectives and results of both priority axes will have to be redefined, as well. Not only is the current distribution incompatible with the internal logic, but it can also cause problems with implementation (for example, the Unemployment Insurance Fund has several programmes under different priority axes; the measure through which services would be provided to old-age pensioners with some loss of capacity for work or to young people with special needs is not clear, etc.) and in determining the indicators. The problems concerning the intervention logic of priority axes 1 to 4 are discussed in more detail in sections 2.1. and 2.2.

In the case of the 'growth-capable entrepreneurship and internationally competitive RD&I' priority axis, the intervention logic is generally clear and appropriate, but the issue of smart specialisation needs to be clarified. This requires, on the one hand, cooperation between the different parties/ministries which, based on past experience, does not seem to be too realistic a prospect (failures to reach agreements and to share tasks and responsibilities). On the other hand, the objectives of RD&I institutions must be clearly defined and the division of work between the institutions must be thought through. For the sake of effective implementation, the above recommendation should be formulated as one of the guiding principles. The intervention logic of the priority axis is analysed in more detail in sections 2.3.1 and 2.3.4.

As regards the intervention logic of the 'development of small and medium-sized enterprises and regional entrepreneurship' priority axis, the role of the development of regional competitiveness in supporting internationally competitive entrepreneurship (the general objective of the priority axis) raises the most questions. We recommend presenting a clearer impact chain between the development of local public services and the higher value-added employment in the discussion of the factors that require intervention (PA section 1.1) and in the description of the priority axis (OP section 2.6.3.1).

### **Consistency with EU and national strategy documents**

Consistency with EU and national strategy documents has been well thought out in all areas. It should be noted, however, that as the sectoral development plans for education, entrepreneurship, R&D, transport, and information society are coming to an end and new plans are being drafted, it is too soon to give an assessment. Nevertheless, there is significant willingness and desire to ensure

consistency, and thus the risk of lack of strategic consistency is very low. Consistency is discussed in more detail in chapter 2 of the report.

The ‘administrative capacity’ priority axis was the only one whose consistency was assessed as merely satisfactory. The reason for this is the weakness of the national strategic framework, which inhibits the assessment of consistency. Estonia’s national objectives are vague in the sphere of public governance. Indirect consistency with a few existing goals was observed. However, long-term commitment is required to resolve the problem; implementation of the Partnership Agreement and Operational Programme is not directly hindered thereby. For more information, see section 2.12.2 of the report.

### Adherence to horizontal principles

A number of objectives and activities designed to meet them will have the expected positive impact of promoting the horizontal principles, equal opportunities and sustainable development. This potential impact is mentioned also in the PA and OP, but the implementation of those principles is not purposefully managed (see in more detail in section 3.1). In particular, the deficient analysis of differences and the inadequate definition of the starting points of intervention cause concern. Apart from some exceptions (employment and education-related topics), the analysis of the factors that require intervention, as set out in the evaluated documents, fails to highlight differences in the situation of women and men. Even if there are no differences, such assessment, supported by evidence, should be included in section 1.1 of the PA. If differences are evident, however, they should be taken into account both in the discussion of priority axes in the OP as well as when designing the measures.

As to the principle of sustainable development, the impact of adherence to that principle on sustainable development is also described in approximate terms (save in the case of the environment-related priority axes 7 to 9 and as regards the development of ICT infrastructure). Here, too, it is recommended to clearly define the impact chains through which the activities proposed under priority axes will support sustainable development.

### Relevance of indicators, and the performance framework

Progress has been made in the development of indicators in many areas (e.g. ‘sustainable urban development’). As a rule, the selected *result indicators are relevant* (see section 4.6) and reflect progress towards the objectives set. However, there are indicators which raise questions as to their relevance (e.g. the education sector, development of small and medium-sized enterprises and regional entrepreneurship, water protection, sustainable urban development, sustainable transport). For example, in the sphere of education the sub-objectives are essential and appropriate in terms of ensuring the country’s socioeconomic development, but the result indicators set are not helpful in measuring progress towards the sub-objectives. In addition, the relevance of some indicators is undermined by the fact that they cover only a part of a sub-objective or address it too indirectly (the ‘water protection’ priority axis). In the case of some priority axes (administrative capacity), the result indicators are inherently output indicators that are too directly related to the activities to be funded and fail to express the desired shift or change at the sub-objective level. There are fewer problems with *output indicators*, and this is also understandable, as they are easier to formulate and there is more experience in measuring output indicators than result indicators. The output indicators of most of the priority axes are specific and logically linked to sub-objectives, the activities to be funded and the result indicators.

As regards the *clarity and measurability* of indicators, progress can be observed when compared to the earlier stages of the planning process. In some cases the wording has become more specific, but in some areas (education, employment, transport, ICT) the result indicators need to be clarified, as they are still vague. Some terms used (e.g. ‘successful development project’) are ambiguous and difficult to measure. Output indicators are mostly understandable and easier to measure. In some cases (energy-efficiency), regular collection of proper and sufficiently accurate basic data can prove a real challenge, especially in the absence of a tradition to this effect.

Most of the result indicators have *baseline and target levels*, and the sources of data have generally been specified in the OP, although not for all indicators. Target levels are sufficiently ambitious, but realistic. While for some indicators the target level set for 2022 is quite or even excessively ambitious (sustainable transport), in the case of other indicators the target level is rather modest (small and medium-sized enterprises). In some cases (the result indicator ‘the share of people without professional qualifications’) the target level set for 2020 is almost the same as the level in 2012, although a bigger change could clearly be expected to occur over eight years, given the continuation of the current trend. Result indicators should be ambitious enough to support a leap in the development of Estonia’s socioeconomic situation.

The indicators selected for the *performance framework* of priority axes are generally relevant and provide an adequate overview of progress achieved in the implementation of activities. The milestones set are mostly relevant, as well. In some areas (education) the performance framework specifies the target levels of indicators for 2022, but lacks milestones for 2018.

### Monitoring and evaluation

Problems with the *quality of data in the Structural Funds Operational System (SFOS)* have been noted in earlier years both during evaluations and in monitoring reports (see section 4.7.1). Some important changes that will improve the quality of data have been implemented or are under way, such as checks, additional modules and manuals. In addition, implementation of the e-Cohesion Policy (*e-SFOS* in Estonia) will be very important during the new period, as it can reduce the administrative burden on applicants, beneficiaries and implementing bodies. In general, applicants and beneficiaries are *ready to start using e-SFOS*, but it makes them insecure. In particular, they have doubts as to whether the introduction of e-SFOS will serve its purpose of reducing the administrative burden on applicants and beneficiaries.

For both monitoring and evaluation, the planned system as it stands meets the requirements and recommendations (see section 4.7.2) set out in the Commission’s amended proposal on common provisions on the Structural Funds (COM(2013) 246 final) and in the evaluation and monitoring guidelines of the Commission. The recommendations given during the mid-term evaluation of SF in 2011 have generally been taken into account, as well. However, attention should be paid to the cooperation and division of work between the OP Monitoring Committee and subcommittees, as well as to the quality of monitoring reports. The latter recommendation concerns, in particular, meaningful information on progress towards objectives. The ex-ante evaluators recommend focusing much more on impact assessments during the new period. This practice is still quite weak in many areas. According to the Commission’s recommendations, more microdata-based counterfactual evaluations should be planned and carried out in Estonia. These evaluations would normally be carried out at the measure level and require the availability of said data, which should be taken into account already when developing measures. In general, it is advisable to assess the impact of all the measures at least once in each programming period. Counterfactual evaluations could be carried out

in the areas of education, employment, entrepreneurship, energy-efficiency, water protection, green infrastructure and urban development (see section 4.7.3).

### Implementation system and simplification

All the major recommendations concerning the implementation system given as a result of the mid-term evaluation in 2011 are implemented as planned (see section 4.8): the structure of the implementation system is simplified, the lead ministry level is eliminated, the number of implementing bodies is reduced, and some functions are centralised (incl. supervision and monitoring at the level of the Operational Programme). As a result, the number of tasks, which are concurrently performed by institutions of various levels (or by various departments) and whose components (activities to be performed in the SF implementation system) have been delegated downwards by several levels, will be reduced for several functions. Given that the implementation system was regarded as quite effective (see the mid-term review of the structural funds conducted in 2011), and further efficiency measures have been or are intended to be taken, the *implementation system* can be deemed to be *strong*.

On the upside, we highlight a number of planned *simplification* measures, which have great potential to reduce the administrative burden on both the implementation system (in particular the implementing bodies), as well as on applicants and beneficiaries. The main ways to reduce the administrative burden for beneficiaries, set out in the Commission's recommendations and guidance materials, have been taken into account in the Structural Assistance Act and in draft horizontal regulations. Then again, similar simplification options were available during the current period (2007-2013) at the level of horizontal legislation, but little use was made of them. The quality and quantity of *human resources* were regarded as good. We recommend, however, to begin the planning of human resources in the SF implementation system as early as possible before the start of the 2014-2020 period, because the need for employees in implementing bodies will be the greatest during the overlapping years of the two periods, i.e. from 2013 to 2015.

### Feasibility of the financing plan

Apart from some exceptions (sustainable urban transport, sales revenue from new products, number of Doctoral degrees, study materials), it can be assumed that *the funds planned are sufficient* for achieving the desired results in most areas (see section 5.1), even if impeded by certain external factors in some sectors (see chapter 2). The financial allocation between priority axes is generally justified. Investments in the cooperation between the business sector and research institutions, in energy-efficiency and in the development of public services have been rightly increased. Less money will be placed in the water and transport sectors, but in either case, the funds can be regarded as sufficient. However, the share of the education sector in the total budget seems to be too small to meet the national objectives, especially considering the fact that the education-related priority axes are designed to help address deficiencies in the labour market and boost entrepreneurship. The financial allocation within the priority axes is mostly reasonable, but the least justified in the field of education.

The prospects of *absorption capacity* are generally good (see section 5.1). Some question marks have arisen about the activities that aim to enhance the internationalisation of research institutions and about the business sector, in particular as regards activities with a greater share of self-financing or narrower sectoral focus. The selected *implementation modalities and funding schemes* are appropriate in most of the priority axes (see section 5.2). However, the OP provides for relatively more open calls for proposals than would be reasonable in some cases (water protection, the



sustainable urban development programme). In addition to the importance of focus, it must be taken into account that open calls for proposals require more resources of implementing bodies, applicants and beneficiaries. Looking at the number of applicants and the nature of the objectives set for activities, it might be desirable to revise the appropriateness of the selected schemes in some areas (the priority axes for education, environment, water management and green infrastructure).

Most of the *ex-ante conditionalities* have been met (see section 5.3) or are most likely to be met in time. However, there are areas where the ex-ante conditionalities have not been met, because the relevant strategies are still in the phase of preparation or renewal (education, research and development, green infrastructure, transport, ICT). Certain risks are also present in the sphere of administrative capacity, which lacks a time schedule, and in the water sector, where there is no assurance that water service costs can be covered from the proceeds of service provision or with the help of public subsidies. The risks of horizontal ex-ante conditionalities not being met are relatively small.

### **Contribution to the 'Europe 2020' strategy**

The general objectives of the Partnership Agreement and the sub-objectives of priority axes generally contribute to the achievement of the objectives of Europe 2020 (see chapter 6). The priority axes contribute to all thematic objectives. While this could be considered a strength, it also holds a weakness. Namely, certain prioritised thematic objectives receive inadequate attention: as funds are distributed between objectives the impact to be achieved will be lower for all of the thematic objectives than the potential impact of a more specific focus of activities.

In conclusion, the quality of the draft Partnership Agreement and draft Operational Programme is satisfactory, but both documents need improvement as regards the aspects highlighted in the recommendations before final approval by the Government of the Republic and the European Commission. Most of the additions and amendments require relatively straightforward and specific decisions and do not imply a huge amount of work, which suggests that they can be introduced to the documents in time.



# Sisukord

Lühikokkuvõte.....	4
Executive Summary .....	10
Töös kasutatud lühendid .....	20
Sissejuhatus .....	22
<b>1. Hindamisküsimused ja metoodika.....</b>	<b>24</b>
1.1. Uuringu eesmärk ja lähtekohad.....	24
1.2. Hindamisküsimused ja nendele vastamine .....	25
<b>2. Hinnang partnerluslepele ja rakenduskava strateegilisele ülesehitusele ja koostööle .....</b>	<b>36</b>
2.1. Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul ning taristu toetamiseks elukestvat õpet ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamist .....	36
2.1.1. Sekkumisloogika koostöölisus ja asjakohasus.....	36
2.1.2. Koostööla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	38
2.1.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	38
2.1.4. Sisemine sidusus.....	39
2.1.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	41
2.2. Teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks ja taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks .....	41
2.2.1. Sekkumisloogika koostöölisus ja asjakohasus.....	41
2.2.2. Koostööla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	46
2.2.3. Sisemine sidusus.....	48
2.2.4. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	49
2.2.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	50
2.3. Kasuvõimeline ettevõtlik ja rahvusvaheliselt konkurentsi-võimeline teadus- ja arendustegevus.....	51
2.3.1. Sekkumisloogika koostöölisus ja asjakohasus.....	51
2.3.2. Koostööla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	52
2.3.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	54
2.3.4. Sisemine sidusus.....	54
2.3.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	55
2.4. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine ....	57
2.4.1. Sekkumisloogika koostöölisus ja asjakohasus.....	57
2.4.2. Koostööla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	59
2.4.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	60
2.4.4. Sisemine sidusus.....	61
2.4.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	62
2.5. Energiatõhusus .....	62
2.5.1. Sekkumisloogika koostöölisus ja asjakohasus.....	62
2.5.2. Koostööla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	64
2.5.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	65
2.5.4. Sisemine sidusus.....	66
2.5.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	68

2.6.	Veekaitse.....	69
2.6.1.	Sekumisloogika kooskõlalisus ja asjakohasus.....	69
2.6.2.	Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	70
2.6.3.	Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	71
2.6.4.	Sisemine sidusus.....	71
2.6.5.	Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	73
2.7.	Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine.....	73
2.7.1.	Sekumisloogika kooskõlalisus ja asjakohasus.....	73
2.7.2.	Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	74
2.7.3.	Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	75
2.7.4.	Sisemine sidusus.....	75
2.7.5.	Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	77
2.8.	Jätkusuutlik linnapiirkondade areng.....	77
2.8.1.	Sekumisloogika kooskõlalisus ja asjakohasus.....	77
2.8.2.	Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	79
2.8.3.	Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	80
2.8.4.	Sisemine sidusus.....	80
2.8.5.	Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	81
2.9.	Jätkusuutlik transport .....	82
2.9.1.	Sekumisloogika kooskõlalisus ja asjakohasus.....	82
2.9.2.	Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	83
2.9.3.	Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	84
2.9.4.	Sisemine sidusus.....	85
2.9.5.	Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	86
2.10.	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia teenuste taristu.....	86
2.10.1.	Sekumisloogika kooskõlalisus ja asjakohasus.....	86
2.10.2.	Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	88
2.10.3.	Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	89
2.10.4.	Sisemine sidusus.....	89
2.10.5.	Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	89
2.11.	Haldusvõimekus .....	90
2.11.1.	Sekumisloogika kooskõlalisus ja asjakohasus.....	90
2.11.2.	Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega .....	91
2.11.3.	Sisemine sidusus.....	94
2.11.4.	Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele.....	95
2.11.5.	Juhtpõhimõtete ratsionaalsus.....	96
<b>3.</b>	<b>Horisontaalsed põhimõtted ja nendega arvestamine .....</b>	<b>97</b>
3.1.	Prioriteetsete suundade horisontaalsete põhimõtetega arvestamine .....	97
3.2.	Hinnang soolise võrdõiguslikkuse eest vastutavate institutsioonide osalusele ja rollile planeerimisprotsessis .....	100
3.3.	Planeerimisprotsess ja partnerite kaasamine.....	106
<b>4.</b>	<b>Indikaatorid, seire, hindamine ja administratiivne suutlikkus .....</b>	<b>110</b>
4.1.	Indikaatorite asjakohasus .....	110
4.2.	Indikaatorite selgus ja mõõdetavus.....	110
4.3.	Indikaatorite baas-, vahe- ja sihttasemed .....	111

4.4.	Tulemusraamistik.....	111
4.5.	Kokkuvõtlik hinnang indikaatoritele .....	111
4.6.	Hinnang indikaatoritele prioriteetsete suundade kaupa.....	112
4.6.1.	Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul ning taristu toetamiseks elukestvat õpet ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamist.....	112
4.6.2.	Teenused tagamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks ja taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks .....	113
4.6.3.	Kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus .....	114
4.6.4.	Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine .....	115
4.6.5.	Energiatõhusus.....	117
4.6.6.	Veekaitse .....	118
4.6.7.	Roheline infrastruktuur ja valmisolek hädaolukordadeks.....	118
4.6.8.	Jätkusuutlik linnapiirkondade areng .....	119
4.6.9.	Jätkusuutlik transport.....	120
4.6.10.	IKT teenuste taristu .....	121
4.6.11.	Haldusvõimekus .....	122
4.6.12.	Tehniline abi .....	123
4.7.	Hindamine ja seire .....	124
4.7.1.	Struktuurifondide operatiivinfosüsteem.....	124
4.7.2.	Seire ja hindamise korraldus .....	126
4.7.3.	Vajalik hindamine perioodil 2014–2020.....	127
4.8.	Administratiivne suutlikkus.....	132
4.8.1.	Süsteemi ülesehitus.....	132
4.8.2.	Halduskoormus.....	133
4.9.	Ressursside piisavus.....	134
<b>5.</b>	<b>Rahaliste vahendite kooskõlalised .....</b>	<b>137</b>
5.1.	Rahastamiskava valikute põhjendatus ja teostatavus .....	137
5.2.	Rakendusviiside ja rahastamisskeemide sobivus.....	146
5.3.	Eeltingimuste täitmise ajakava realistlikkus .....	150
<b>6.</b>	<b>Panus strateegiasse „Euroopa 2020” .....</b>	<b>153</b>
	<b>Kasutatud kirjandus.....</b>	<b>158</b>
	<b>LISA 1. Järeldused ja soovitused .....</b>	<b>167</b>
	<b>LISA 2. Intervjueeritute nimekiri.....</b>	<b>184</b>
	<b>LISA 3. Sekkumisloogika prioriteetsete suundade kaupa .....</b>	<b>185</b>

## Töös kasutatud lühendid

CIS	ettevõtete innovatsiooniuuring (ingl <i>The Community Innovation Surveys</i> )
CSI	arvutikuritegude ja turbe uuring (ingl <i>Computer Crime and Security Survey</i> )
EAFRD	Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (European Agricultural Fund for Rural Development)
EARK	elukeskkonna arendamise rakenduskava
EIT	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut
EK	Euroopa Komisjon
EL	Euroopa Liit
EMSL	Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit
ENL	Eesti Noorteühenduste Liit
ERF	Euroopa Regionaalarengu Fond
ESF	Euroopa Sotsiaalfond
EURESe portaal	Euroopa tööalase liikumise portaal
HEV õpilased	hariduslike erivajadustega õpilased
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
IKT	info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
IMD	rahvusvaheline haldusarenduse instituut (International Institute for Management Development)
IT	infotehnoloogia
KA	korraldusasutus
KeM	Keskkonnaministeerium
KIK	Keskkonnainvesteeringute keskus
KOV	kohalik omavalitsus
KuM	Kultuuriministeerium
KÜSK	Kodanikuühiskonna Sihtkapital
MAK	Eesti maaelu arengukava 2014–2020
MARK	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MTA	Maksu- ja Tolliamet
MTÜ	mittetulundusühing
NEET-noor	mitteõppiv ja -töötav noor (ingl <i>not in employment, education or training</i> )
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (Organisation for Economic Co-operation and Development)

OÜ	osaühing
PL	partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014–2020. Eelnõu
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
RA	rakendusasutus
RAK	ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020. Eelnõu
RCT	randomiseeritud kontrollitud katse (ingl <i>Randomised Control Trial</i> )
RES	riigi eelarvestrateegia
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet
RM	rahandusministeerium
RÜ	rakendusüksus
SBA	Euroopa väikeettevõtlusalgatus „Small Business Act”
SF	struktuurifondid
SFOS	struktuurifondide operatiivinfosüsteem
SiM	Siseministeerium
SKP	sisemajanduse koguprodukt
SoM	Sotsiaalministeerium
STS	struktuuritoetuse seadus
SV	struktuurivahend
TA	teadus- ja arendustegevus
TAI	teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon
TAK	tehnoloogia arenduskeskus
TEN-T	üleeuroopaline transpordivõrk (Trans-European Transport Network)
TJA	Tehnilise Järelevalve Amet
VKE	väikese ja keskmise suurusega ettevõtte
VVTP	Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm
ÜF	ühtekuuluvusfond
ÜKP	ühtekuuluvuspoliitika
ÜSR	ühine strateegiline raamistik

## Sissejuhatus

Euroopa Liidu 2014.–2020. aasta rahastamisperioodi (edaspidi ka *uus periood*) eelarvevahendite korraldust reguleeriva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2011/0276(COD) kohaselt peab ühisesse strateegilisse raamistikku (ÜSR) kuuluvate fondide (Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond (ÜF), Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond) kaudu toimuv rahajaotus läbima enne uue rahastamisperioodi algust **eelhindamise**.

Käesoleva aruande aluseks oleva **eelhindamise eesmärk** oli esitada **sõltumatuid ja objektiivseid hinnanguid ja soovitusi** strateegiadokumentide kvaliteedi parandamiseks. Hinnati Euroopa Komisjoni (EK) ja Eesti vahel sõlmitava **partnerluslepe ja ühtekuuluvusfondide (ESF, ERF, ÜF) rakenduskava eelnõusid seisuga 12. juuli 2013**. Lisainfona kasutati neid selgitavaid ja avavaid lisadokumente (meetmelehed ja meetmete rahastamiskava).

Hindamise ideoloogiliseks raamistikuks valiti **teoorial põhinev hindamine** (ingl *Theory-Based Evaluation*), mille keskmes on erinevate allikate (teoreetiline kirjandus, poliitikadokumendid, eksperdiarvamused) põhjal konstrueeritavate põhjuslike seoste jadade võrdlemine.

**Hindamise metoodika** valimisel arvestati eesmärki, strateegiadokumentide ettevalmistamise protsessi eripärasid ja sellest tulenevaid piiranguid: nii hindajate kui ka planeerijate vähest ajaressursi (hinnangute koostamiseks oli erinevates hindamisetappides aega keskmiselt üks kuu, soovitustega arvestamiseks sageli isegi vähem) ja muutuvat keskkonda (mitu Euroopa Komisjoni juhendamaterjali ja dokumenti valmisid või täpsustusid hindamisprotsessi käigus).

Hindamine toimus **jooksvalt** (ingl *ongoing*): hindajad ja planeerimisprotsessi osalised suhtlesid tihedalt kogu planeerimisprotsessi vältel. Selline meetod võimaldas juhtida varakult tähelepanu võimalikele probleemidele ning tagada õigeaegse reageerimise ja soovitude elluviimise.

**Hinnangud koostati kolmes etapis**. Neist esimeses (2.–29. novembrini 2012) keskenduti ELi vahenditest rahastatavate eesmärkide ja lahendusteede valiku asjakohasuse hindamisele. Teises etapis (18. maist 20. juunini 2013) hinnati peamiselt sidusust ja mõjusust partnerluslepe ja rakenduskava esmase versiooni põhjal. Kolmandas etapis (12. juulist 2. septembrini 2013) olid vaatluse all partnerluslepe ja rakenduskava täiendatud versioon, rahastamiskava, rahvusvaheline koostöö, indikaatoritega seonduvad küsimused, samuti vaadati üle eelmiste etappide hinnangud ja täiendati neid. Hindamismetoodika eeldas üksikasjalikku teavet ka kavandatavate tegevuste kohta, mistõttu kolmandas etapis said hindamiseksperdid sisulise tööga alustada pärast 5. augustit 2013, mil Rahandusministeerium esitas meetmelehtede esmase versiooni. Kui esimese kahe hindamisetapi väljundiks olid peamiselt valdkondade kaupa täidetud metoodika töölehed, siis kolmanda etapi tulemiks on lisaks töölehtedele ka käesolev lõpparuanne.

Iga strateegiadokumentides oleva teemavaldkonna (prioriteetse suuna) eest vastutas konkreetne töörühm, kelle tegevust juhtis hindamiseksperit. Teostatavust ja tõhusust analüüsis eraldi rakendussüsteemi töörühm.

Hindamisetappide algul edastas Rahandusministeerium hindajatele valitsuse heakskiidetud dokumendiversioonid. Samal aja koostas metoodika töörühm metoodilise juhise ja töölehed, mis olid temaatilistes töörühmades hindamise aluseks. Metoodilises juhendis ja töölehtedes esitati etapi hindamisküsimused, metoodika (probleemipuud, eesmärgipuud, loogiline raammatriks vms) ja juhised tööks dokumentide ja andmetega, samuti viisid, kuidas käsitleda horisontaalseid või ühe prioriteetse suuna alt väljuvaid teemasid. Metoodiline juhend ja töölehed arutati töörühma juhtidega

ühiselt läbi ja vajaduse korral täiendati juhiseid. Sel moel ühtlustatud metoodika ja töölehed tagasid ühtse käsitluse ja hindamise tulemuste võrreldavuse töörühmade kaupa.

Iga hindamisetapi lõpus toimus ühelt poolt hindamiskspertide ühine sisearutelu, kus ühtlustati hinnanguid ja arutati valdkondade koosmõju, teisalt aga valideerimisseminarid planeerimisprotsessi osalistega, kus mõeldi läbi peamised hindamistulemused ja soovitused. Nii oli hindajatel võimalik selgitada otsekontaktis hinnangute ja soovituste tagamaid ning vahetada mõtteid võimalike lahenduste teemal.

Lisaks peeti 22. ja 26. veebruaril 2013 laiendatud aruteluseminarid, kus hindajad osalesid vaotlejana ja mille tulemused olid hindamisprotsessi otseseks aluseks.

Käesoleva lõpparuande struktuur jälgib põhiosas EK poolt eelhindamise juhendmaterjalis etteantud struktuuri. Aruande esimene osa kirjeldab hindamise metoodilisi aluseid, mõtestab lahti hindamisküsimused ja selgitab nendele vastamise viise.

Teises peatükis vaadeldakse seatud eesmärkide asjakohasust, välist ja sisemist sidusust, andes hinnangu tõstatatud probleemide, eesmärkide, tulemuste ja kavandatavate tegevuste koherentsusele ning kooskõlale ELi ja Eesti peamiste strateegiliste kavadega. Eraldi tähelepanu all on mõju regionaalarengule ja avalikele teenustele.

Aruande kolmas peatükk analüüsib horisontaalsete põhimõtete järgmist, keskendudes kahele peamisele aspektile: naiste ja meeste vahelisele võrdõiguslikkusele ning säästvale arengule. Eraldi alapeatükis hinnatakse tegeleb partnerite kaasamise kvaliteeti.

Neljanda peatüki keskmes on soovitatavate tulemuste ja väljundite mõõtmine ja planeeritu elluviimist toetava rakendussüsteemi hindamine. Antakse hinnang indikaatorite asjakohasusele ja sihttasemete sobilikkusele. Analüüsitakse rakendussüsteemi sobilikkust ja administratiivset suutlikkust kavandatud plaanide elluviimiseks.

Viies peatükk kätkeb rahastamismahu piisavuse hindamist ja rahastamisskeemide sobilikkust.

Kuuendas peatükis kirjeldatakse kavandatud sekkumiste mõju „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele.

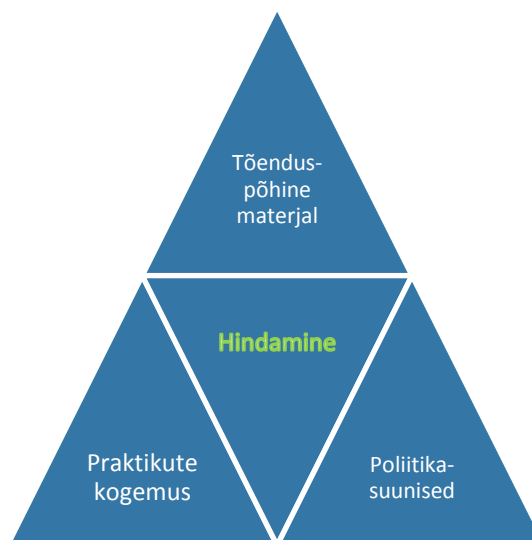
# 1. Hindamisküsimused ja meetodika

## 1.1. Uuringu eesmärk ja lähtekohad

1.1.1. Käesoleva aruande aluseks oleva **eelhindamise eesmärk** oli esitada **sõltumatuid ja objektiivseid hinnanguid ja soovitusi** strateegiadokumentide kvaliteedi parandamiseks. Hinnati Euroopa Komisjoni (EK) ja Eesti vahel sõlmitava **partnerlusleppe ja ühtekuuluvusfondide (ESF, ERF, ÜF) rakenduskava eelnõusid seisuga 12. juuli 2013**. Lisainfona kasutati neid selgitavaid ja avavaid lisadokumente (meetmelehed ja meetmete rahastamiskava).

1.1.2. **Hindamise meetodika** valimisel arvestati eesmärki, strateegiadokumentide ettevalmistamise protsessi eripärasid ja sellest tulenevaid piiranguid: nii hindajate kui ka planeerijate vähest ajaressursi (hinnangute koostamiseks oli erinevates hindamisetappides aega keskmiselt üks kuu, soovitustega arvestamiseks sageli isegi vähem) ja muutuvat keskkonda (mitu Euroopa Komisjoni juhendmaterjali ja dokumenti valmisid või täpsustusid hindamisprotsessi käigus).

1.1.3. Ülaltoodud piirangutest tulenevalt valiti hindamise keskseks ideoloogiliseks raamistikuks **teoorial põhinev hindamine** (ingl *Theory-Based Evaluation*, Weiss 1998, Carvalho ja White 2004). Selle keskne idee on mõista programmi või tegevuse oodatavat mõju ning seda mõju loovate eelduste ja põhjuslike tegurite jada.



JOONIS 1. TEORIPÕHISE HINDAMISE PÕHIELEMENDID

1.1.4. Teoriapõhise hindamise keskmes on erinevate allikate põhjal konstrueeritavate põhjuslike seoste jadade võrdlemine (vt joonis 1). See aitab leida paremini võimalikud kitsaskohad planeeritavas sekkumisloogikas<sup>1</sup> ning mõista, millised on selle toimimise riskid ja eeldused. Põhjuslike seoste jada koostamisel tuginetakse kõige sagedamini olemasolevale teooriale (Chris, Coryn jt 2011) ja uuringutele (akadeemilised uuringud, eelmiste perioodide hindamisaruanded, poliitika parimad tavad

<sup>1</sup> Sekkumisloogika on põhjuslike seoste ahel kavandatavate tegevuste, saavutatud väljundite ja oodatavate tulemuste ehk planeeritud muutuste vahel. Sekkumisloogika võimaldab hinnata, kuidas planeeritavad tegevused aitavad soovitud muutust saavutada. (Euroopa Komisjon, *Guidance document on ex-ante evaluation*, jaanuar 2013, lk 7).



jms). Neid võrreldakse planeeritavat sekkumisloogikat kajastavates programmidokumentides (strateegiad, poliitikasuunised jms) kirjeldatud põhjuslike seoste jadaga. Et programmide elluviimisel on suur roll ka nende rakendatavusel, siis on teooria ja poliitika kõrval oluline valdkonna praktilise kogemuse kaasamine. Seda võib teha nii laialtulatavate küsitluste kui ka valdkonna eksperdiarvamuse põhjal. Arvestades Eesti väiksust, valiti just viimane: intervjuude abil koguti hinnanguid Eesti juhtivatelt valdkonnaekspertidelt ja planeerimisprotsessis kesket rolli täitvatelt ametnikelt (vt lisa 1, „Intervjueeritute nimekiri”).

1.1.5. Seega on eelhindamise kontekstis võimalik esitada planeeritavate eesmärkide ja lahenduste erinevused võrreldes teoreetiliste võimalustega, lähtudes püstitatud eeltingimustest (nt arenguvajadused, arengu kontekst), analüüsida erisuste põhjusi ekspertide kaasabil. Olles oma olemuselt küll peamiselt kirjeldav, loob programmiteooria hea aluse hüpoteeside koostamiseks, mida on hilisemal vahe- või järelhindamisel võimalik teaduslike meetoditega kontrollida. Teooriapõhises hindamises moodustab olulise komponendi kõrvalmõju ja sekkumisahela võimalike katkemiskohtade tuvastamine (millistel eeldustel viib põhjuslike seoste jada soovitud tulemuseni ja mis juhtub, kui üks või mõni nendest eeldustest ei ole täidetud).

1.1.6. Lisaks eeltoodule aitab programmiteoreetiline lähenemine rakendada uuringutes väärtustatud triangulatsioonipõhimõtet, mille abil valideeritakse järeldusi ja soovitusi eri meetodite (dokumendianalüüs, intervjuud, vaatlused, trendianalüüs, kulumudelid jms) ja andmeallikate toel.

## 1.2. Hindamisküsimused ja nende vastamine

1.2.1. Hindamisküsimuste lahtimõtestamisel oleme sidunud tellija tõstatatud hindamisküsimused ja Euroopa Komisjoni (EK) eelhindamise juhendis esitatud hindamise sisu nõuded traditsiooniliste hindamiskriteeriumitega<sup>2</sup> (vt nt Rossi et al. 2003).

1.2.2. EK eelhindamise juhendis rõhutatakse esimese asjana erinevate planeerimise elementide kokkusobivust (ingl consistency), mis jaguneb omakorda kolme kriteeriumi vahel:

- struktuurivahendite (SVd) eesmärgid ja riigi arenguvajadused (asjakohasuse kriteerium);
- SVde eesmärgid ja teiste oluliste strateegiade eesmärgid (välise sidususe kriteerium);
- SVde erineva taseme eesmärgid omavahel (sisese sidususe kriteerium).

1.2.3. Teiseks soovitatakse juhendis hinnata SVde oodatavat mõju strateegia „Euroopa 2020” ning teiste tähtsate ELi ja riiklike strateegiliste eesmärkide täitmisele. See eeldab võimalike tulemuste saavutamise prognoosi ja hinnangut, mil määral aitavad tegevuste oodatavad väljundid tulemusi tagada. Uuel programmiperioodil (2014–2020) määratletakse just selliselt programmide mõjususe kriteeriumit (ingl impact, EK regionaalpoliitika peadirektoraat 2011).

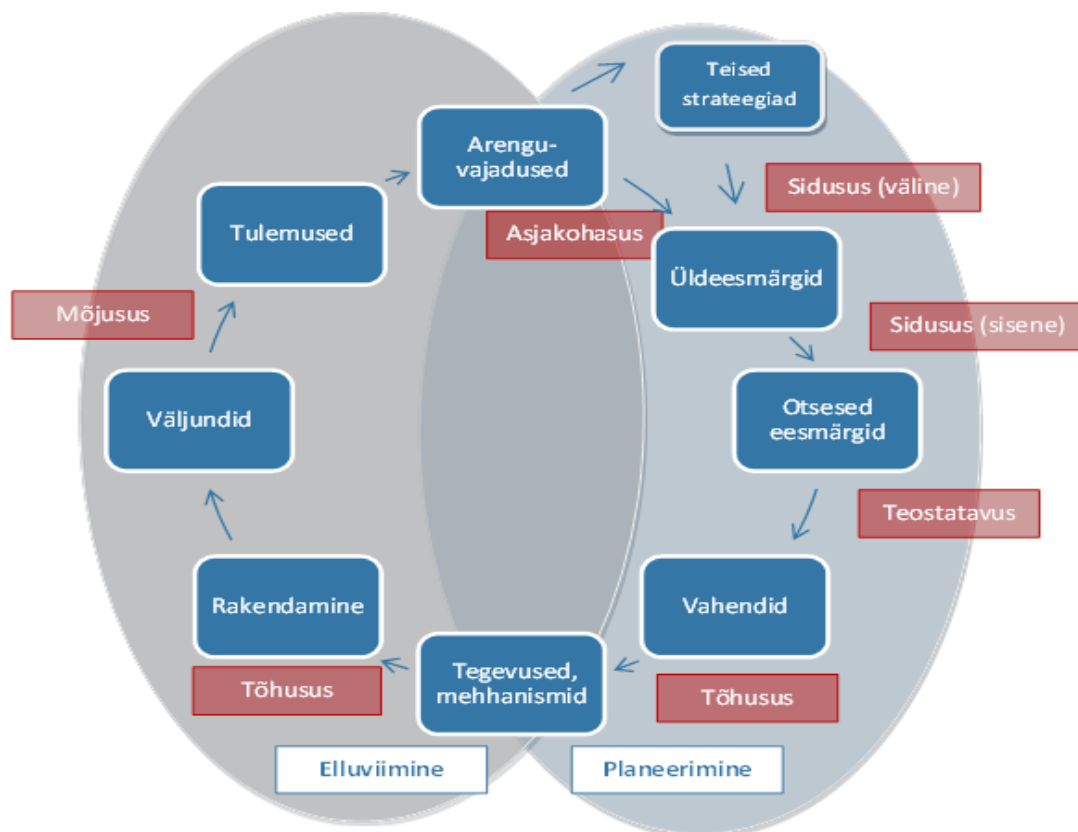
1.2.4. Kolmas oluline element Euroopa Komisjoni juhendis on tegevus- ja rahastamiskavade seos oodatavate väljundite ja tulemustega. Ühelt poolt puudutab see eesmärkide saavutamiseks vajalike tegevuste sobivust ja ressursside piisavust, mis hõlmatakse praeguses töös teostatavuse (ingl feasibility) kriteeriumi alla. Teisalt viidatakse juhendis vajadusele hinnata rakendusmehhanisme (ingl delivery mechanisms), mida tehakse tõhususe (ingl efficiency) kriteeriumi all.

---

<sup>2</sup> Vt näiteks Peter H. (Henry) Rossi, Mark W. Lipsey ja Howard E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th ed. (Sage Publications, Inc., 2003).

1.2.5. EK juhendi järgi tuleb strateegiaid ja rakenduskavasid vaadelda tsüklikena, mille eri faasid (planeerimine, elluviimine, seire, hindamine jne) peavad olema omavahel loogiliselt seotud. Seetõttu vaadeldi hindamisel esmalt tsükli esimest osa ehk planeerimist, mille SVde süsteemis osalejad läbisid hindamisega samal ajal. Järgmisena hinnati tsükli ülejäänud osi (elluviimine, seire ja hindamine), nagu neid kavandatakse (ehk planeerimise tulemust).

1.2.6. Tsükli kontseptsiooni kasutati ka eelhindamisel hindamiskriteeriumite ja -küsimuste süstematiseerimiseks (vt joonis 2). Tsükkel algab arenguvajaduste kaardistamisest, mis on planeerimisfaasi esimene samm. Sellele järgneb üldeesmärkide sõnastamine, mille saavutamisele SVD peavad kaasa aitama ning mis peavad loogiliselt kokku sobima nii arenguvajaduste kui ka teiste asjakohaste strateegiatega. Üldeesmärkide põhjal sõnastati alaeesmärgid, mille saavutamine sõltub eelkõige SVde rakendamisest. Seejuures tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et mitte kõigi Eesti arengueesmärkide katmine ei sobitu SVde konteksti ning seepärast tuli eristada eesmärke ja arenguvajadusi, mille täitmine on kooskõlas ELi üldise arenguga ja aitab sellele kaasa. Selliste eesmärkide saavutamiseks tuleb eraldada piisavalt vahendeid, mille abil planeeritud tegevusi kõige sobivamate rakendusmehhanismide kaudu ellu viia. Siis minnakse planeerimisfaasist üle elluviimise faasi, mille keskmes on SVde rakendussüsteem. Planeeritud tegevuste elluviimine viib väljunditeni, mis aitavad tulemusi saavutada. Seos tulemuste ja arenguvajaduste vahel on oluline strateegia kohandamisel. Selleks peavad seire- ja hindamissüsteemid võimaldama vajalikke otsuseid õigel ajal vastu võtta.



JOONIS 2. POLIITIKATSÜKKEL JA HINDAMISKRITEERIUMID

1.2.7. Kokkuvõttes kasutati eelhindamisel viit kriteeriumit, mida määratletakse ülaltoodud poliitikatsükli elementide kombinatsioonidena:

- asjakohasus: arenguvajadused ja eesmärgid;

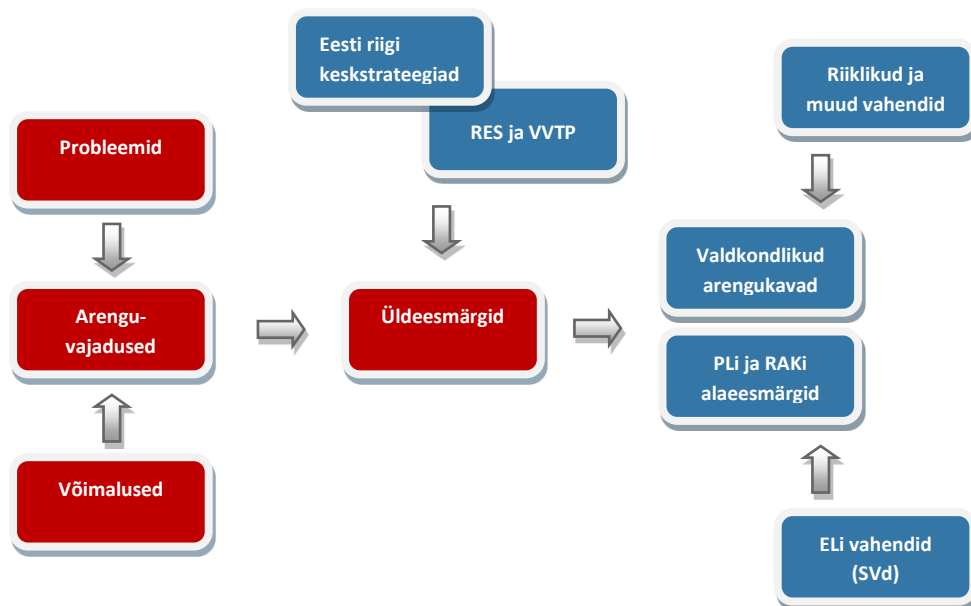
- sidusus: teised strateegiad, üldised ja alaeesmärgid;
- mõjus: väljundid, tulemused ja arenguvajadused;
- teostatavus: alaeesmärgid ja vahendid;
- tõhusus: vahendid, tegevused ja rakendamine.

1.2.8. Järgnevalt on kirjeldatud eri hindamiskriteeriumite sisu, seoseid hindamisküsimustega ja nende vastamise meetodikat.

### Asjakohasus: kuidas kattuvad eesmärgid vajaduste ja probleemidega?

1.2.9. Asjakohasuse kriteeriumi põhiohk on seostel probleemide, võimaluste, arenguvajaduste ning üld- ja alaeesmärkide vahel. Kriteeriumiga seotud hindamistegevused koondati peamiselt hindamise esimesse etappi, keskendudes arenguvaldkondade üleriigilistele eesmärkidele ning ELi vahendite kasutamise eesmärkide ja prioriteetide valikule (edaspidi *üldeesmärgid*). Madalama taseme ELi vahendite kasutamise otseseid ehk alaeesmärke, oodatavaid tulemusi, nende saavutamiseks kavandatavaid tegevusi ja neid mõõtvaid indikaatoreid hinnati peamiselt alates teisest etapist sidususe kriteeriumi abil.

1.2.10. Joonis 3 näitab SVde planeerimise protsessi elementide omavahelisi seoseid. Asjakohasuse hindamise seisukohalt olulised elemendid on punast värvi.



JOONIS 3. PLANEERIMISPROTSESSI ELEMENTIDE OMAVAHELISED SEOSSED: ASJAKOHASUS

1.2.11. Asjakohasuse tuvastamiseks vastati järgmistele hindamisküsimustele.

- Kas ja mil määral on strateegiadokumentide prioriteetid (rakenduskava programmi üldeesmärgid) sobivaimaks alternatiiviks Eesti arenguvajaduste rahuldamiseks?

- Kas ja mil määral on rahastamiseks seatud eesmärgid (sh indikaatorid koos esialgsete sihttasemetega) asjakohased ja põhjendatud Eesti riigi pikaajalise ja keskpika sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast?
- Kas partnerlusleppes ja rakenduskavades on arvestatud parimal viisil Eesti regionaalseid eripärasid?
- Kas ja mil määral on partnerlusleppes ja ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavas kasutatud indikaatorid asjakohased?

1.2.12. Alljärgnevalt on kirjeldatud, milliseid meetodilisi vahendeid asjakohasuse kriteeriumi puhul kasutati, et vastata ülaltoodud hindamisküsimustele.

1.2.13. EK eelhindamise juhendis toonitatakse vajadust kõrvutada olemasolevaid teadmisi (mis pärinevad nii teoreetilistest allikatest<sup>3</sup> kui ka praktiliselt põhinevast hindamisest) SVde planeerimisel koostatud analüüsiga probleemide ja välissuundumuste kohta (Eesti Arengufond 2012). Seega võrreldi asjakohasuse analüüsimisel teooriast ning varasemast praktikast tulenevaid järeldusi ja soovitusi SVde planeerimisel tehtud valikutega. Esialgset analüüsi täiendati SVde planeerimise arutelude jälgimisel saadud kvalitatiivse informatsiooniga ja valdkonna poliitikakujundamise eest vastutavate tippametnike ja ekspertide intervjuude tulemustega.

1.2.14. Hindamisküsimustele vastamisel keskenduti järgmistele aspektidele.

- *Kas tuvastatud probleemid on tõesed?* Analüüsiti, kuidas kirjeldatud probleemid (k.a piirkondlikud erinevused) põhinevad tõendusmaterjalil ja kas viimane on kooskõlas valdkonna kõige asjakohasemate uuringutulemuste ja statistikaga.
- *Kas analüüsis on puudu olulisi probleeme?* Kontrolliti, mil määral on viimaste aastate uuringutes ja hindamistel esitatud peamised valdkonnaprobleemid hetkeolukorra analüüsis ja välissuundumuste kirjelduses käsitletud leitud.
- *Kas kirjeldatud välissuundumused (sh võimalused) on tõesed?* Ka selle küsimuse puhul võrreldi olemasolevate uuringute ja hindamiste raames tuvastatud ja kirjeldatud suundumusi SVde planeerimise käigus looduga (siinsel juhul välissuundumuste analüüsiga).
- *Kas kirjelduses on puudu olulisi suundumusi?* Arutati, kuidas uuringutes ja hindamisel esitatud peamised valdkonnasuundumused on välissuundumuste analüüsis kaetud.
- *Kas sõnastatud arenguvajadused tulenevad loogiliselt probleemidest ja välissuundumustest?* Eelnevalt kirjeldatud probleemide ja suundumuste põhjal analüüsiti, mil määral esindavad sõnastatud arenguvajadused valdkonna probleemkohti. Muu hulgas hinnati teoreetiliste argumentide abil, kui palju süvendavad või leevendavad välissuundumused neid probleeme. Veel uuriti, millises ulatuses leiavad hetkeolukorra ja välissuundumuste analüüsi põhijäreldused selget kajastust arenguvajaduste sõnastuses.
- *Kas üldeesmärgid tulenevad loogiliselt arenguvajadustest?* Analüüsi käigus otsiti vastust küsimusele, kas tehtud strateegilised valikud ja nendest tulenevad eesmärgid on seotud vähemalt ühe konkreetse arenguvajadusega.
- *Kas kõik arenguvajadused on kaetud eesmärkidega?* See on eelnevaga võrreldes vastupidine küsimus. Kui esines arenguvajadusi, millel ei olnud sõnastatud üldeesmärki, analüüsiti

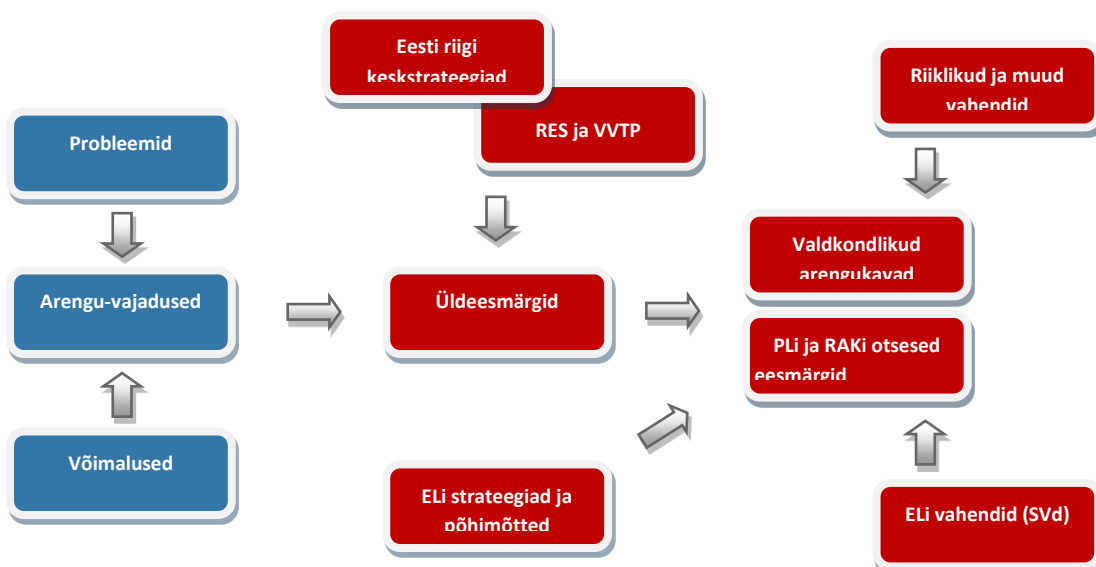
<sup>3</sup> See on kooskõlas teoorial põhineva hindamismetoodikaga. Selle puhul kasutatakse olemasolevaid uuringuid ja hindamisi, mis näitavad, millised on erinevad teoreetilised (või ka reaalset kasutatud) sekkumisvõimalused teatud olukordades ja millised neist töötavad kõige tõhusamalt, andes primarid tulemused.

peamiselt intervjuude käigus, miks seda ei ole tehtud. Põhjus võib olla selles, et arenguvajadust ei ole võimalik sekkumisega täita, et see sõltub täielikult välisteguritest või et sellel puudub piisav seos „Euroopa 2020” strateegiaga. Ka siin aitasid varasemad uuringud ja hindamised vastata teooria või varasema praktika põhjal küsimusele, kas teatud arenguvajadust on võimalik mõjutada.

- *Kas indikaatorid on asjakohased?* Eelkõige analüüsiti, kuivõrd indikaatorite väärtused sekkumise tulemusena muutuvad. Hea indikaator on normatiivne, st üldiselt aktsepteeritud tähendusega ja üheselt tõlgendatav (näiteks muutus mingis suunas on hea või halb). Teised indikaatoritega seotud tingimused on valiidsus (kas nad on usaldusväärsed ehk mõõdavad seda, mida nad peavad sekkumisel mõõtma) ja mõistlikkus (andmete kogumine ei võta liiga palju ressursse ja andmed on õigel ajal kättesaadavad). Kõiki neid tahke kaaluti ka hindamise käigus.
- *Kas indikaatorite sihttasemed (ja vahetasemed) on õigustatud?* See küsimus on peale asjakohasuse seotud ka teostatavuse hindamiskriteeriumiga: kas perioodi pikkust ja kasutada olevaid ressursse arvestades on võimalik eesmärki saavutada? Selleks analüüsiti indikaatorite varasemaid muutusi ja käimasoleva finantsperioodi rahastamismahtu. Lisaks võeti arvesse tähtsamate välissuundumuste tõenäolist mõju eesmärkidele.

**Sidusus: mil määral on erinevad sekkumisloogika etapid arusaadavalt seotud?**

1.2.15. Sidususe hindamisel peetakse oluliseks, kas eesmärkide saavutamiseks planeeritav sekkumine on piisavalt mitmekesine ja sünergiat võimaldav või püütakse probleeme lahendada ühekülgsel meetoditega. Põhirõhk ei ole enam üldeesmärkide asjakohasusel, vaid nende seostel teiste strateegiatega ja SVde madalama taseme eesmärkidega. Joonis 4 näitab, milliste planeerimisprotsessi elementide omavahelist kokkusobivust sidususe vaatlemisel hinnati.



Joonis 4. PLANEERIMISPROTSESSI ELEMENTIDE OMAVAHELISED SEOSSED: SIDUSUS

1.2.16. Sidususe uurimisel lähtuti järgmistest hindamisküsimustest.

- Kas ja mil määral on strateegiadokumentide üldeesmärgid kooskõlas ÜSRI tingimustega, konkurentsivõime kavaga „Eesti 2020”, riigi eelarvestrateegiaga, stabiilsusprogrammiga, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ja asjaomaste riiklike arengukavadega?
- Kas ja mil määral panustavad rakenduskavad (RAKid) partnerlusleppes seatud eesmärkide saavutamisse?
- Kas partnerlusleppes ja ÜKP fondide rakenduskava eesmärkide seadmisel ja tegevuste kavandamisel on piisavalt arvestatud rahvusvahelise koostöö potentsiaaliga?
- Kas rakenduskavades on piisavalt arvestatud ELi horisontaalsete põhimõtetega?

1.2.17. Sidusust saab hinnata nii välise kui ka sisemise mõõtmega. Mõlema kriteeriumi peamiseks analüüsivahenditeks olid Goldratti probleemi- või eesmärgipuu ja loogiline raammatraks. Nende meetodite tugev külg on võimalus seada erinevaid probleeme, vajadusi, tulemusi, eesmarke ja indikaatoreid loogiliselt seotud hierarhiasse. Probleemi- ja eesmärgipuud võimaldavad hinnata ennekõike horisontaalset sidusust – kuivõrd on erinevad eesmärgid üksteisega seotud ja täiendavad üksteist. Loogiline raammatraks laseb mõõta vertikaalset sidusust – kuivõrd on sekkumisahelad loogilised ning seotud eesmärkide ja probleemidega, milline on eri tasandi indikaatorite omavaheline sidusust. Selliselt on võimalik kindlaks teha ja hinnata probleemide, eesmärkide ja lahendusteede loogilisi seoseid ja vastastikust sõltuvust ehk sekkumisloogikat.

1.2.18. Eelhindamisel koostati eesmärgipuude ja loogiliste raammatraksite abil sekkumisloogika skeemid, mis koosnesid SVde planeerimisel tehtud analüüsides ja strateegia kirjeldustes sõnastatud eesmärkidest, alaeesmärkidest, indikaatoritest ja tegevustest (vt lisa 3, „Sekkumisloogika prioriteetsete suundade kaupa). Lisaks analüüsiti eeldusi ja riske, mis võivad mõjutada loogilise ahela toimimist. Nende põhjal hinnati, kas kavandatavad tegevused viivad loogiliselt tulemusteni ning nende kaudu alaeesmärkide ja eesmärkide saavutamiseni. Koostatud sekkumisloogika skeemid võimaldasid analüüsida ka prioriteetsete suundade vahelist kattuvust ja sünergiat. Kui tegevused täiendasid üksteist ning aitasid saavutada sama tulemust ja eesmärki, loeti seda sünergiaks. Kui tegevused olid aga liiga sarnased, oli see märk ebatõhususest ja liigsest kattuvusest. Analüüsiti ka seda, mil määral peavad erinevate alaeesmärkide tegevused üksteist täiendama (ja kuivõrd seda tehakse erinevate tegevuste kaudu).

1.2.19. Vastust otsiti küsimusele, kas RAKis on *ELi horisontaalsete põhimõtetega piisavalt arvestatud*. Võrdõiguslikkuse põhimõttest kinnipidamise hindamiseks analüüsiti peamiselt, kuivõrd RAK sisaldab erimeetmeid, et vältida diskrimineerimist soo, rassi, etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. Muu hulgas selgitati, mil määral on RAKis planeeritud positiivset erikohtlemist. Samuti uuriti säästva arengu tegevusi. Kõigepealt hinnati, kui palju sisaldavad hetkeolukorra analüüs ja ÜSRI üldeesmärgid (süsteemiseerituna probleemi- ja eesmärgipuudes) viiteid võrdõiguslikkuse ja säästva arengu probleemidele ja eesmärkidele. Hinnang anti ka mõlema põhimõtte protsessiaspektidele, st jälgiti, kas asjaomased organisatsioonid (nt soolise võrdõiguslikkuse volinik) partnerluses osalevad ning kuivõrd on võrdõiguslikkuse ja säästva arengu põhimõtteid plaanitud projektide rahastamisel arvesse võtta.

**Mõjus:** *kui tõenäoline on tulemuste saavutamine rakenduskava elluviimisel saadud väljundite abil?*

1.2.20. Mõjususe kriteeriumi uurimisel tuli analüüsida partnerlusleppes (PL) ja RAKi võimalikku ja tõenäolist mõju eri tasandi eesmärkide saavutamisele. See ülesanne on tihedalt seotud asjakohasuse

ja sidususe kriteeriumitega, kuid erineb neist oma prognoosiva iseloomu tõttu. Mõjususe hindamiseks tuli eesmärkide omavahelistest seostest ja sekkumisloogikast kaugemale vaadata ning võtta arvesse ka väliskeskonda, st peale SVde strateegiate ka teisi tegureid, mis mõjutavad eesmärkide saavutamist. Tähtis koht oli siinkohal indikaatoritel: uue perioodi mõju määratletakse selle kaudu, kui suur on väljundite osa tulemuste saavutamisel (EK regionaalpoliitika peadirektoraat 2011). Sellele küsimusele tuli seetõttu vastata väljund- ja tulemusindikaatorite abil, analüüsides, kuidas saavutatavad väljundid viivad koosmõjus välisteguritega planeeritud tulemusteni. Mõjususe vaatlemisel plaaniti hinnata ka baasstsenaariumite realistlikkust, kuid kuna need üldjuhul puudusid, ei olnud seda küsimust võimalik käsitleda. Tulemusindikaatorite aegridade puudumise ja hindamise väga pingelise ajakava tõttu ei olnud ka hindajatel endal võimalik baasstsenaariumeid modelleerida, mistõttu piirduti tulemusindikaatorite trendi joonte peegeldamisega ja ilmsete ebakõlade esiletoomisega.

Mõjususega seotud hindamisküsimused olid järgmised.

- **Kas ja mil määral panustavad strateegiadokumentide prioriteedid (rakenduskava programmi üldeesmärgid) ELi tööhõive ning aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmärkide saavutamisse (strateegia „Euroopa 2020“)?**
- **Millist lisandväärtust annab partnerluslepe ja rakenduskavade elluviimine Euroopa tasandil, sh strateegiale „Euroopa 2020“?**
- **Kas ja mil määral on rahastamiseks seatud eesmärgid (sh indikaatorid koos esialgsete sihttasemetega) asjakohased ja põhjendatud Eesti riigi pikaajalise ja keskpika sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast?**
- **Kas ja mil määral panustavad rakenduskavad partnerlusleppes seatud eesmärkide saavutamisse?**

1.2.21. *Mõjususe ja lisanduvuse hindamiseks* kasutati peamise meetodilise tööriistana trendianalüüsi. Selle käigus võrreldi tulemusindikaatorite senist arengut kavandatavate sihttasemetega ja hinnati viimaste sobilikkust. Trendianalüüs väljendab prioriteetse suuna tulemusindikaatorite väärtust uue perioodi lõpuks juhul, kui kõik muud tingimused jäävas samaks. Trendi põhjal anti hinnang, kas seatud sihttasemed on realistlikud, ala- või ülehinnatud. Lisaks kõrvutati tulemusindikaatorite trendi tulemust mõjutada võivate välistegurite arenguga, et näidata, kui võrd viimane võib trendi suunda mõjutada. Välistegurid valiti välja asjakohaste uuringute ja analüüsides põhjal ning neid täiendati eksperdiintervjuudest (tippametnikud ja/või teadlased) saadud infoga.

1.2.22. Oodatava mõju hindamiseks võrreldi uueks perioodiks planeeritud asjakohaste investeeringute mahtu käimasoleva perioodi samade või sarnaste investeeringute mahuga ning hinnati, kui realistlik on planeeritav rahastamismaht, et saavutada soovitud tulemused.

1.2.23. Viimasena hinnati valitud lahendusi (tegevuste ja prioriteetsete suundadega seotud valikud, kuhu täpsemalt ja kuidas investeerida). Kui eelhindamisel leidsid töörühmad, et uueks perioodiks valitud lahendused on tõhusamad kui käimasoleva perioodi omad, hinnati mõju positiivseks, kui aga sama rahastamismahu juures olid planeeritavad tulemused vähemambitsioonikamad, peeti mõju tagasihoidlikuks.

1.2.24. SVde mõju avalikele teenustele prognoositi peamiselt kvalitatiivselt. Kõik valdkonna töörühmad tuvastasid kõigepealt valdkonna jaoks kõige olulisemad avalikud teenused. Olemasolevate uuringute põhjal anti üldine hinnang nende teenuste kvaliteedile, kättesaadavusele ja kulutõhususele. Järgmiseks analüüsiti, millised SVde tegevused võiksid avalike teenuste omadusi mõjutada ja kui

tõenäoline on nende positiivne mõju. Selleks kasutati eelkõige valdkonna jaoks sobivaid teooriaid, poliitikasoovitusi ja intervjueritavate hinnanguid.

**Teostatavus: kas eraldatud vahenditega on võimalik planeeritud otsesed eesmärgid saavutada?**

1.2.25. Teostatavuse hindamiseks tuli vaadelda peamiselt eesmärkide saavutatavust planeeritud vahenditega. Selleks tuli uurida, kuidas on jaotatud vahendid RAKide ja prioriteetsete suundade vahel, ning analüüsida nende rakendamise viise (tegevuste rakendusmehhanisme) ning eeltingimuste täitmiseks ettenähtud tegevusi ja ajakava. Rakendusmehhanismide puhul on oluline tegur tõenäoline vahendite kasutamise võimekus.

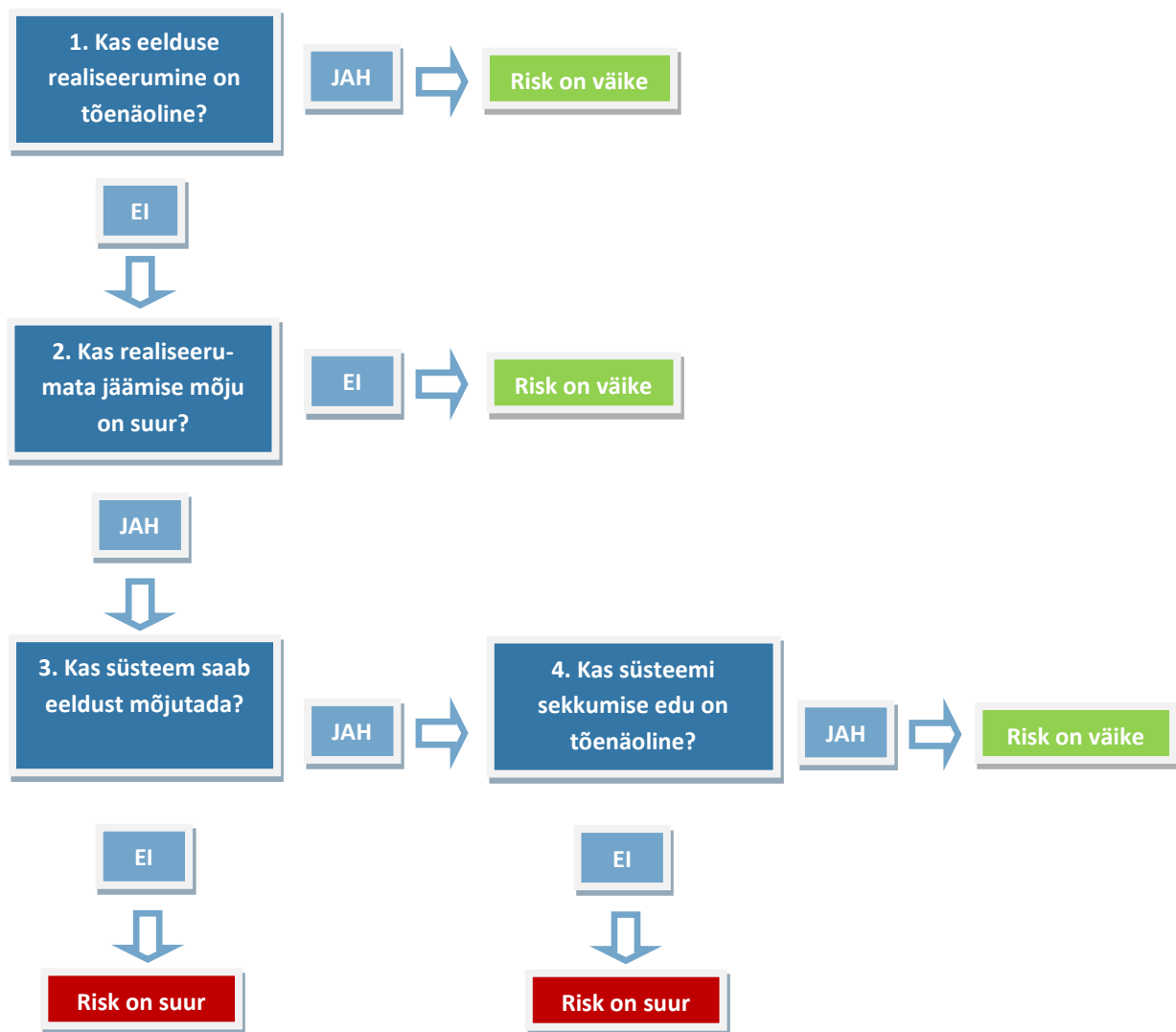
1.2.26. Teostatavuskriteeriumi vaatlemisel otsiti vastuseid järgmistele hindamisküsimustele.

- Kas ELi vahendite rakendamiseks valitud viisid võimaldavad sobival moel teostada tegevusi ÜKP fondide rakenduskava eesmärkide saavutamiseks?
- Kas vahendite kasutamisele seatud eeltingimuste täitmise ajakava on realistlik?
- Kas kavandatud ELi vahendite rahastamisplaan on realistlik?
- Kas ja mil määral on valitsuskabinetile esitatud ELi vahendite rahastamiskava asjakohane ja põhjendatud valitsuskabinetile esitatud ettepanekus esitatud eesmärkide saavutamiseks?
- Millisel määral on ELi 2014.–2020. aasta vahendite kasutamise eesmärgid, prioriteedid ja indikaatorite sihttasemed rahastamiskava abil saavutatavad?

1.2.27. Eeltingimuste analüüsis vaadeldi ühelt poolt Euroopa Komisjoni seatud eeltingimusi ja teisalt hinnati, kas on veel mingeid eeltingimusi, mis takistavad sekkumisloogika toimimist. *Eeltingimuste täitmise realistlikkust* uuriti riskide hindamise abil (joonis 5). Juba täidetud eeltingimusi ei hinnatud.

1.2.28. Teise sammuna analüüsiti kõiki eeldusi joonisel 5 esitatud algoritmi abil. Seejärel hinnati, kui realistlik on eeltingimuste täitmise ajakava. Suuremate riskidega eeltingimuste täitmiseks on tõenäoliselt rohkem aega vaja.





JONIS 5. RISKIANALÜÜSI ALGORITM

1.2.29. Kolmas oluline teostatavuskriteeriumi aspekt on meetmete *absorbeerimissuutlikkuse analüüs*. Selleks võrreldi perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 vahendite kasutamise määra eri meetmete puhul.

1.2.30. Kui eelarved on võrreldava suurusega ja käesoleva perioodi vahendite kasutamise määr on kõrge, võib absorbeerimissuutlikkust hinnata heaks.

1.2.31. ELi vahendite *rakendamiseks valitud viiside* analüüsimiseks kasutati peamiselt asjakohaste teooriate, uuringute ja hindamiste järeldusi ja õppetunde, mis näitavad, millised mehhanismid millistes olukordades töötavad. Neid järeldusi ja õppetunde võrreldi iga prioriteetse suuna puhul toetatavate tegevuste ja toetuse saajate suhtes tehtud valikutega. Hindamisel lähtuti eeldusest, et rahastamisskeemi valik sõltub taotlejate arvust (avatud taotlemine õigustab end pigem suure hulga taotlejate puhul) ja tüübist (erasektor ja MTÜd on seotud pigem avatud taotlemisega, mis soodustab konkurentsi, avalikus sektoris ei ole see nii oluline), toetuse suurusest (suure toetuse puhul tuleb kasutusele võtta programm, väga suure toetuse puhul aga investeringukava), tegevuse ettemääratusest (nn ülevalt alla lähenemine) või ootustest madalama tasandi initsiatiivikuse suhtes.

1.2.32. Nende eelduste põhjal hinnati valitud rahastamisskeemide sobivust.

**Tõhusus:** kas valitud mehhanismid ja rakendamiseks kujundatud süsteem on parim (mh kulutõhusaim) viis, kuidas planeeritud eesmärgid saavutada?

1.2.33. Tõhususe kindlakstegemisel hinnati strateegiadokumentide planeerimise ja rakendamisega seotud protsesse. Ülesanne koosnes viiest osast:

- planeerimisprotsessi analüüs;
- rakendussüsteemi analüüs;
- rahastamisskeemide analüüs;
- SVde rakendamise riskide analüüs;
- tagasisidesüsteemide (ehk seire ja hindamise) analüüs.

1.2.34. Tõhususe kirjeldamisel võeti aluseks järgmised hindamisküsimused.

- **Millised on riskid partnerluslepe ja ühtekuuluvuspoliitika fondide ühise rakenduskava elluviimisel ning kuidas neid riske vältida ja maandada?**
- **Kas ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavas on rahastamisskeemide valikupõhimõtted ja tehtud otsused tulemuste saavutamiseks asjakohased, võttes arvesse nii rahastatavaid tegevusi kui ka kasusaajaid ja sihtrühmi?**
- **Kas ja mil määral on valitud ELi 2014.–2020. aasta vahendite rakendussüsteem asjakohane ja põhjendatud, nii et rakenduskava saab usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte alusel tõhusalt ja mõjusalt ellu viia?**
- **Kas ja mil määral on rakendussüsteemis kavandatud lahendused toetuse saaja halduskoormuse mõttes põhjendatud ja optimaalsed?**
- **Kas ja mil määral on kavandatud järelevalve-, seire- ja hindamistoimingud asjakohased ja põhjendatud?**
- **Kas ja mil määral tagab SVde strateegilise planeerimise protsess loodava strateegia hea kvaliteedi?**

1.2.35. Et anda hinnang SVde *strateegilise planeerimise protsessile*, koguti intervjuudest, dokumendianalüüsist ja mujalt informatsiooni kaasamise hea tava põhimõtete kaupa. Need põhimõtted rõhutavad olulisemaid jooni, mille alusel võib otsustada, et protsess on kaasav ja loob parima tulemuse. Nende järgi seati hindamise põhiküsimused.

1. Eesmärk: kas ja mil viisil oli sõnastatud protsessi kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositav mõju?
2. Kaasamise vormid: kuidas avalikkust informeeriti ning sidus- ja huvirühmadega konsulteeriti?
3. Kaasatud osapooled: kes osalesid strateegia planeerimise eri etappides, erinevates teemaaruteludes, mil määral oli kaasatud osaliste valik läbimõeldud, põhjendatud ja asjakohane ning millised olid huviliste osalemist soodustavad või takistavad tegurid?
4. Kaasamise ajastus: kas avalikkust teavitati ning sidus- ja sihtrühmadega konsulteeriti strateegia koostamise alguses või lõpus?
5. Protsessi ja kaasamise kava: kui üksikasjalik, selge ja ajakohane oli avalikkusele/osalejatele kättesaadav strateegia koostamise ajakava, kas kavandati ja levitati ka eraldi kaasamiskava (sh õigusloomeprotsessi eri etapid) ning kui üksikasjalik see oli?
6. Teavitamine: kuidas tagati avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist mõjutatud isikute teavitamine ning kui ladus ja avatud oli teabevahetus?

7. Vahekokkuvõtted ja tulemused: kas protsessi ajal tehti vahekokkuvõtteid kaasamisel saadud tagasisidest, muudeti üksikasju, teavitati osapooli vahekokkuvõtetest? Kas kedagi (eeskätt kaasatud osalistest) teavitati kaasamise tulemusest (strateegia valmimisest, strateegia kinnitamise viimastest etappidest) ja kuidas seda tehti?
8. Hindamine: kas protsessi toimimise, kaasamise eesmärgi saavutamise ja saavutatud tulemuse rakendatavust hinnati? Kes seda tegid ja kuidas?

1.2.36. *Rakendussüsteemi* hindamiseks analüüsiti eelkõige selle üldkomponente ehk struktuuri, vastutuse jaotust, olulisemaid (sh laialdaselt kasutatavaid nn horisontaalseid) taotlemisnõudeid ja põhiprotsesside esialgseid kirjeldusi. Analüüs tugines uue perioodi rakendusaktidele (nt uue struktuuritoetuste seaduse eelnõud) ja asjakohaste määruste eelnõudele. Lisaks uue perioodi materjalidele kasutati hindamisel ka käimasoleval perioodil teostatud programmide ja meetmete vahehindamiste tulemusi Eestis (sh 2011. aasta struktuurivahendite vahehindamine) ja nende raames tehtud rakendussüsteemi analüüse. Selgitati välja, kuivõrd tehtud soovitude rakendamine on endiselt asjakohane.

1.2.37. Lisaks uuriti, kui palju on Eestis ja mujal Euroopas tehtud hindamine andnud kasutatavaid õppetunde või soovitusi, ning intervjuueriti rakendusüksuste esindajaid ja toetuse saajaid või nende esindusorganisatsioone.

1.2.38. Korraldusasutus on käesoleva perioodi jooksul teinud palju tööd SVde rakendamise *riskide* tuvastamiseks ja maandamiseks. Lisaks on erinevatel hindamistel analüüsitud eri riske (nt investeringute jätkusuutmatuse ohtu). Seega on saadud nendest juba üsna hea ülevaade. Samal ajal on uue perioodiga võib-olla uusi riske tekkinud. Kuna neid ei ole veel nii ulatuslikult kindlaks tehtud, korraldati kõikides töörühmades prioriteetsete suundade rakendamise riskide teemal ajurünnak. Nii vanu kui ka uusi riske arutati intervjuudes riskide juhtimise eest vastutavate ametnikega. Analüüsimiseks kasutati sama riskide algoritmi kui teostatavuse puhul (vt joonis 5).

1.2.39. *Seire* ja järelevalve korralduse hindamisel lähtuti samuti käesoleva perioodi vahehindamisel tehtud üksikasjalikust analüüsist ja vaadeldi, kuivõrd on tuvastatud nõrgad küljed ületatud. Töörühmad analüüsisid valdkonna indikaatorite allikaid, hinnates, kas 1) vajalikud andmed on õigel ajal kättesaadavad, 2) nende kogumine on kulutõhus ja 3) nende usaldusväärsus on tagatud. Samuti vaadeldi, kuidas võimaldavad seire- ja hindamisprotseduurid uue perioodi lõpupoole teha nn kontrollrühmal põhinevaid *hindamisi* (ingl *counterfactual impact evaluation*), mille abil tehakse kindlaks, kui palju mõjutasid väljundid tulemusindikaatorite muudatusi *reaalselt*. *Halduskoormuse* hindamiseks uuriti peamiselt eelmiste aastate lihtsustamismeetmete tõenäolist mõju uuele perioodile (nt kulude hüvitamise esialgsed õppetunnid ja lihtsustatud korra laiendamise ulatus) ning uute algatuste (e-ühetekeuluvuspoliitika ja ühise tegevuskava põhimõtte rakendamine Eestis) ettevalmistamise seis. Lisaks lihtsustamise koordineerimise eest vastutavate ametnikega tehtud intervjuudele pakkusid suurt tuge ka käimasoleval perioodil korraldatud vahehindamiste ja analüüside tulemused.

## 2. Hinnang partnerlusleppe ja rakenduskava strateegilisele ülesehitusele ja kooskõlale

### 2.1.1. Hindamisküsimused, millele selles peatükis vastatakse

- Kas ja mil määral on rakenduskava programmi üldesmärgid sobivaimaks alternatiiviks Eesti arenguvajaduste rahuldamiseks?
- Kas ja mil määral on asjakohased ja põhjendatud valitsuskabinetile esitatud ettepanekus seatud eesmärgid ja valitud prioriteedid Eesti riigi pika- ja keskpika sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast?
- Kas ja mil määral panustavad rakenduskava programmi üldesmärgid Euroopa Liit 2020 strateegiale?
- Kas ja mil määral on rakenduskava programmi üldesmärgid kooskõlas: ÜSRi tingimustega, Eesti konkurentsivõime kavaga „Eesti 2020”, riigi eelarvestrateegia, stabiilsusprogrammiga, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ja vastavate riiklike arengukavadega?
- Kas partnerlusleppes ja rakenduskavades on arvestatud parimal viisil Eesti siseseid regionaalseid eripärasid?
- Kas partnerlusleppe ja ÜKP fondide rakenduskava eesmärkide seadmisel ja tegevuste kavandamisel on piisavalt arvestatud rahvusvahelise koostöö potentsiaaliga?
- Kas ja mil määral panustavad rakenduskavad partnerlusleppes seatud eesmärkide saavutamisse ning kas loodud rakenduskavad moodustavad parima kombinatsiooni eesmärkidesse panustamisel?
- Millised on riskid partnerlusleppe ja ühtekuuluvuspoliitika fondide ühise rakenduskava elluviimisel ning kuidas neid riske vältida ja maandada?
- Kas rakenduskavades on piisavalt arvestatud ELi horisontaalsete põhimõtetega?
- Kas ja mil määral tagab SVde strateegilise planeerimise protsess loodava strateegia head kvaliteeti?

## 2.1. Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul ning taristu toetamiseks elukestvat õpet ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamist

### 2.1.1. Sekkumisloogika kooskõlalikus ja asjakohasus

2.1.1.1. Hariduse valdkonna prioriteetsed suunad on üldjoontes kooskõlas PLi p-s 1.1 sõnastatud arenguvajaduse ('tööhõive kasv ja haridussüsteemi kohandumine ühiskonna vajadustega') ja selle põhjendustega. Kõige tihedamalt on arenguvajadustega seotud prioriteetsete suundade alaeesmärgid, nõrgem on seos seatud üleriigilise eesmärgiga ('haridus on kvaliteetne, kättesaadav ning õppija ja ühiskonna vajadusi arvestav'). Suurim murekoht on arenguvajaduse analüüsi asjakohasus. Eelhindamise varasemates etappides (vahearuanne I, hariduse valdkonna tööleht 1.5; vahearuanne II, hariduse valdkonna tööleht 2.1.1) leidsime, et arenguvajaduste dokumendis („Eesti järgneva kümne aasta arenguvajadused”) esitatakse probleeme, mida probleemianalüüsis (dokumendis „Eesti sotsiaalmajanduslik analüüs: ülevaade poliitikavaldkondade hetkeolukorrast”) ei ole nimetatud. Samuti on osa probleemianalüüsis käsitletud küsimusi (näiteks alushariduse kättesaadavus; hariduslike erivajadustega laste kaasamine; õpilaste loovus, ettevõtlikkus ja

probleemilahendusoskused; noorte osalemine noorsootöös ja huvihariduses; sooline tasakaalustamatus tudengite ja kõrgkoolilõpetajate seas) jäänud arenguvajaduste analüüsis kõrvale. Puudub selgus, kuidas kujunesid probleemidest loogiliselt arenguvajadused.

2.1.1.2. Probleemianalüüsi kitsaskohaks on asjaolu, et sellest ei selgu probleemide prioriteetsus: millised esitatud probleemidest on kõige olulisemad või hariduse valdkonna arengu seisukohalt esmatähtsad, st milliste probleemide lahendamine perioodil 2014–2020 tagaks suurima arenguhüppe. Arenguvajaduse põhjenduses (PLi p 1.1) on loetletud hulk olulisi hariduse ja tööhõive valdkonna vahelisi probleeme, kuid vähe on keskendunud nende põhjuste väljaselgitamisele. Näiteks käsitletakse väljalangevust (kõigil haridustasemetel) väga pealiskaudselt, nimetades selle põhjustena noorte valesid erialavalikuid, ootusi ja teadmisi töömaailmast, soolist stereotüüpi ning majanduslikke asjaolusid. Probleeme ei analüüsita aga eri haridustasemete kaupa, ehkki sekkumisel peab selgelt haridustasemete ja nende õppijate eripära arvestama. Samuti ei käsitle probleemianalüüs üldhariduse ennetavate tegevuste problemaatikat (õppenõustamisteenuste vähesus) ega hariduse sisu puudujääke (õpetajate pädevus, õppematerjalid, õppijakeskse lähenemise rakendamise raskused), mis mõjutavad samuti väljalangevust. Ometi on just viimastele pandud peamine rõhk planeeritavates tegevustes (vt RAKi p-d 2.1 ja 2.2). Teisalt ei ole kavandatud tegevusi, kus tähelepanu oleks pööratud väljalangevusega seotud majanduslikele põhjustele või sooliste stereotüüpidele, ehkki neid on peetud probleemi tekitajateks.

2.1.1.3. Haridustaristu prioriteetse suuna puhul on arenguvajaduse analüüsis rõhutatud transpordiühenduse kättesaadavuse olulisust koolivõrgu ümberkorraldamisel, et tagada ligipääs haridusele. Tegevuste tasandil pole aga transpordiküsimust mainitud ega viidatud ka näiteks selle valdkonnaga seotud riiklikele tegevustele või teiste prioriteetsete suundade raames plaanitavatele sekkumistele.

2.1.1.4. Noorte vähese ettevõtlikkuse küsimust on samuti väga pealiskaudselt käsitletud. Dokumentidest (nii PLi p 1.1 kui ka RAKi p 2.1) ei ole aru saada, milliste probleemi põhjustega tuleb haridussüsteemis tegeleda. Eelnev kehtib ka hariduse ja majanduse parema seostamise kohta – pole teada, milline probleem on ennekõike vaja lahendada, et haridusasutustes pakutav haridus vastaks paremini tööandjate ootustele ja vajadustele (ettevõtetega tehtava koostöö peamised kitsaskohad).

2.1.1.5. Kui vaadelda arenguvajaduse kooskõla seotud üleriigiliste eesmärkidega, on hariduse valdkonna üldeesmärk (vt PLi p 1.1.2.10) arenguvajaduse sõnastusest oluliselt laiem, kuigi esimese eesmärgid peaksid loogiliselt tulenema teisest. Arenguvajadus (PLi p 1.1; „Eesti järgneva kümne aasta arenguvajadused”) on pigem tööturukeskne ja kätkeb küsimust, kuidas peaks haridussüsteem kohanduma ühiskonna vajadustega (viimase all peetakse enamasti silmas siiski ainult tööturu vajadust). Samal ajal leitakse üldeesmärgis, et haridus peab lisaks ühiskonna vajadustele arvestama ka õppija vajadusi, samuti peab see olema kvaliteetne ja kättesaadav. Arenguvajaduse kirjeldamisel hariduse kvaliteeti, kättesaadavust ega õppija vajadustest lähtumist otseselt ei mainita, kuigi kaudsemalt võib seoseid leida. Asjaolu, et haridussüsteem pole piisavalt individikeskne, on partnerlusleppes eraldi punktina välja toodud (p 1.1), kuid selle põhjendus on jäänud puudulikuks. Seatud üldeesmärk oleks paremini põhjendatud, kui see peegeldaks selgelt arenguvajadust, mida prioriteetse suuna abil tahetakse rahuldada.

2.1.1.6. Selgem on seos vaadeldavate prioriteetsete suundade alaeesmärkide ning arenguvajaduse ja selle põhjenduse vahel, sest alaeesmärkidega on kaetud peaaegu kõik partnerlusleppes tekstis kirjeldatud probleemid. Samal ajal on alaeesmärgi 1.2 (‘õpikäsitus haridusasutuses on ...’) seos arenguvajaduse ja selle põhjendustega ebaselgem: õpilaste tagasihoidlik loovus, ettevõtlikkus ja probleemilahendusoskused olid nimetatud väljakutsena küll dokumendis „Eesti sotsiaalmajanduslik analüüs: ülevaade poliitikavaldkondade hetkeolukorrast”, kuid arenguvajaduste analüüsis mitte.

2.1.1.7. Hinnates kahe esimese prioriteetse suuna asjakohasust Eesti keskmise ja pika tähtajaga sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast, on eesmärgid sobivad, kuid loodetavad tulemused ei paku piisavalt väljakutset. Esimese prioriteetse suuna keskseteks tulemusindikaatoriteks (RAKi p 2.1) on NEET-noorte (15–29aastaste) osakaal kogu vanuserühmas, põhihariduse või madalama haridustasemega, õpinguid mittejätkavate noorte (18–24), kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate ja erialase hariduseta inimeste osakaal. Tegemist on selgete ja mõõdetavate indikaatoritega, mida juba kogutakse ja seiratakse, seepärast ei tekita nende haldamine lisakoormust. Neist üks (õpinguid mittejätkavad noored) on samal ajal ka „Euroopa 2020” ja „Eesti 2020” indikaator, teine (erialahariduseta inimesed) „Eesti 2020” indikaator. Samal ajal on nende indikaatorite 2022. aasta sihttasemed küllalt tagasihoidlikud: õpinguid mittejätkavate noorte osakaalu vähenemist oodatakse vaid 1% võrra, kvalifitseeritud õpetajate osakaalu suurenemist 2% võrra ja erialase hariduseta inimeste osakaalu plaanitakse hoida 2012. aasta baastasemel. Selliselt hinnates ei paista prioriteetse suuna tegevused viivat pikema arenguhüppeni, kuigi rahalisi vahendeid on eelmise perioodiga võrreldes ette nähtud mitu korda rohkem.

2.1.1.8. Teise prioriteetse suuna tulemusindikaatoriks (RAKi p 2.2) on seatud pinnakasutus õpilase kohta haridusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel. Selle indikaatori põhjal ei saa hinnata, kas suuna järgimisega kaasneb kiire areng ja positiivne järelmõju või mitte. Suuna eesmärk ('kaasaegne, demograafiliste trendide suhtes paindlik ja optimaalne koolivõrk tõstab õppekvaliteeti ja toetab õpilaste haridusvalikuid') on riigi sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast sobiv ja asjakohane, kuid seatud tulemusindikaator ei aita mõõta selle saavutamist (pikemalt on indikaatorite sobivusest juttu 4. peatükis).

## 2.1.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.1.2.1. Prioriteetsed suunad 1 ja 2 on kooskõlas nii ÜSRI tingimustega, strateegiaga „Euroopa 2020” (väljalangevuse vähendamine ja tööhõive suurendamine) kui ka Euroopa Nõukogu riigipõhiste soovitusetega (haridussüsteemi vastavusseviimine tööturu vajadustega, noorte töötuse vähendamine, madala kvalifikatsiooniga inimeste elukestvas õppes osalemise suurendamine) ning aitavad üldjoontes kaasa ka Läänemere strateegia eesmärkide saavutamisele (kvaliteetne ja kättesaadav haridus). Rahvusvahelisi koostöövõimalusi prioriteetsetes suundades (RAKi p-d 2.1 ja 2.2) kaalutud ega mainitud ei ole. Valitseb tugev kooskõla RESi, VVTP ning „Eesti 2020” strateegiaga, samuti teiste valdkondlike strateegiatega (eelkõige HTMi valitsemisala arengukava „Tark ja tegus rahvas”). Kui teistes strateegilistes dokumentides keskendutakse konkreetsemalt ühele haridusastmele, siis kahe esimese prioriteetse suunaga seotud üleriigiline eesmärk käsitleb pigem kõiki haridusastmeid, kuigi tegevuste tasandil võib teatud valikulisust siiski märgata. Kavandatud eesmärgid ja tegevused on kooskõlas ka koostamisel oleva elukestva õppe strateegiaga 2014–2020, mis on seatud ka prioriteetsete suundade määratlemise eeltingimuseks. Eelhindamisel tehtud intervjuudest (H. Aru, 17.07.2013) selgus, et strateegias on eriti oluline struktuurivahenditest planeeritavate tegevuste roll uue õpikäsitluse rakendamisel (õpetajakoolitus ja õppematerjalid, haridusteaduse valdkonna võimekuse kasvatamine), õppe seostamisel tööturu vajadustega (eelkõige prognoosisüsteemi rakendamine) ja praktikakorralduse süsteemi rajamisel.

## 2.1.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele

2.1.3.1. Hariduse valdkonna prioriteetsetes suundades ei ole seost avalike teenuste arendamisega otseselt kirjeldatud, mistõttu võib seda vaid üldiselt aimata. Kõige selgemalt on avalike teenuste

kättesaadavusega seotud teine prioriteetne suund (RAKi p 2.2), mille eesmärk on kvaliteetse ja valikurohke gümnaasiumihariduse kättesaadavuse tagamine kõigis Eesti maakondades.

2.1.3.2. Regionaalseid eripärasid ei ole arenguvajaduste analüüsis (PLi p 1.1) kajastatud. Samal ajal tuleks piirkondlikkusega arvestada nii koolivõrgu korraldamisel (nt koolivõrk, õpilaskodud, koolitransport, HEV õpilaste toetamine) kui ka tööturu ja haridussüsteemi vastavusseviimisel.

## 2.1.4. Sisemine sidusus

2.1.4.1. Prioriteetsete suundade 1 ja 2 sekkumisloogika on jäänud dokumentides sõnastuse poolest üldiselt pigem nõrgaks, sest partnerluslepe ja rakenduskava tekstides ei ole üleriiklike eesmärkide, prioriteetsete suundade, alaeesmärkide, kavandatavate tegevuste ja indikaatorite selget ja ühest loogiliste seoste ahelat hindamisperioodi jooksul olnud võimalik jälgida. Eelhindamise käigus tehtud intervjuudest selgus, et ka planeerijad ja rakendajad on sisemise loogika ja erinevate tasandite vahelise sidususe suhtes erinevatel seisukohtadel. Et hariduse, hõive ja võrdsete võimaluste loomine on üksteisega tihedalt põimunud, ei ole võimalik üheselt aru saada, millistest põhimõtetest lähtudes on tegevused prioriteetsete suundade 1 ja 3 vahel jagatud. Ebaselgeks jääb ka tegevuste mõju alaeesmärkide saavutamisse.

2.1.4.2. Esimese prioriteetse suuna sõnastus (RAKi p 2.1) viitab sellele, et tegeletakse haridussüsteemi kvaliteedi ja tööturule minekuks ettevalmistamisega, kolmanda prioriteetse suuna (RAKi p 3.1) järgi on kavas arendada teenuseid, mis tagaksid võrdsed võimalused hõives osalemiseks. Samal ajal on osa tööturuteenuseid, mis tegelevad oma olemuselt juba tagajärgedega ehk mida pakutakse töö kaotanud inimestele, paigutatud prioriteetse suuna 1 alla (näiteks noorte tööhõivevõime (ingl *employability*) toetamine ning tööpuuduse ennetamine ja vähendamine (RAKi p 2.1.2.1); töörealise elanikkonna tööhõivevõime suurendamine, töötuse ennetamine ja vähendamine (RAKi p 2.1.4.1)) ja osa prioriteetse suuna 3 alla (töövõime toetamise skeemi loomine ja juurutamine (RAKi p 2.3.2.1) ja EURESe süsteemi toetamine (RAKi p 2.3.4)). Sotsiaalteenused ja terviseteenused kui olulised hõives osalemist soosivad tegurid kuuluvad aga tervenisti prioriteetse suuna 3 juurde (RAKi p 2.3). Selline tööturuteenuste killustatus vajab suurt riiklikku kooskõlastamist, et probleemid saaks terviklikult lahendada (nt hoolduskoormuse vähendamise tulemusena tööle naasmist on sageli vaja kombineerida elukestva õppe võimalustega).

2.1.4.3. Noortele mõeldud tööturuteenuste kajastamist prioriteetse suuna 1 all on osalt põhjendatud vajadusega „osutada noorte sihtrühmale integreeritud tegevusi erinevate ministriumite valitsemisalade teenuseid kombineerides“ (RAKi p 2.1.1). Samal ajal selgus intervjuudest ametnikega, et vastutus ühe kavandatavate tegevuste rakendamise eest lasub erinevatel institutsioonidel ning ei ole võimalik aru saada, kuidas toimib eri ametkondade vaheline koostöö praktikas ja kuidas erinevaid teenuseid kombineeritakse.

2.1.4.4. Sisult võib NEET-noorte tekkimise ennetamise ja vähendamise seotud tegevusi pidada asjakohaseks, sest need on suuresti kooskõlas NEET-noorte ühiskonda integreerimise poliitikaraamistikuga (Eurofound 2012). Raamistik näeb NEET-noorte lõimumiseks ette tegevusi viies valdkonnas: koolist väljalangemise ennetamine, noorte tagasitoomine haridusse, tööturule sujuva ülemineku toetamine, noorte tööga hõivatuse toetamine ning hõivatust takistavate tegurite kõrvaldamine (erivajadustega noorte tööhõive toetamine). Kahjuks ei ole neist viimast hariduse ja tööhõive valdkonna prioriteetsetes suundades kavandatavate tegevuste hulka otseselt lisatud. Samuti on põhiohk noorte tööhõivevõime suurendamisel, vähem on aga mõeldud nende tagasitoomisele hariduse omandamise juurde, sealjuures jääbki selgusetuks, kuidas seda teha plaanitakse.



2.1.4.5. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et sisemise loogika huvides vajaks tegevuste jaotus prioriteetsete suundade 1 ja 3 vahel ülevaatamist. Prioriteetse suuna 1 alla võiks koondada tegevused, mis panustavad pigem ennetusele, sh töötajate koolitusele, toetades majanduse kohanemisvõimet ja vajalikke struktuurimuutusi. Prioriteetse suuna 1 alla sobivad näiteks tööturгу tutvustavad ja tööotsinguteks ettevalmistavad töötoad ning noorsootöö teenused; karjäärinõustamine töötavatele inimestele, täiskasvanute toetamine tasemehariduse omandamisel ja täiendus- ning ümberõppe pakkumine, elukestva õppe võtmepädevuste arendamine, täiskasvanute koolituste toetavate tegevuste elluviimine ja digikirjaoskuse arendamine; ning prioriteetse suuna 3 alt uusisserändajatele (mitte aga vähelõimunud püsielanikele) mõeldud tegevused ja EURESe tegevused.

2.1.4.6. Seevastu prioriteetse suuna 3 all sobiks kajastada pigem tegevusi, mis toetavad töötute ja mitteaktiivsete kaasamist nagu mainitud prioriteetse suuna ja investeerimisprioriteedi sõnastuses, nt praegu prioriteetse suuna 1 all kajastuvad tegevused 'minu esimene töökoht'; tööturuteenuste osutamine kuni 74aastastele vanaduspensioniealistele; väikese kvalifikatsiooniga inimeste ja tööturu riskirühmade hõivevalmidust suurendavad ning regionaalse tööjõu pakkumist kasvatavad tegevused.

2.1.4.7. Praegune tegevuste jaotus nende kahe prioriteetse suuna vahel ei ole mitte ainult vastuolus sisemise loogikaga, vaid võib tekitada probleeme ka rakendamisel (nt töötukassal on mitu programmi eri prioriteetsete suundade all; üheselt pole mõistetav, millise tegevuse abil pakkuda teenuseid mõningase töövõimekaoga vanaduspensionäridele või erivajadustega noortele, jne).

2.1.4.8. Esimese alaeesmärgi (RAKi p 2.1.2.1) puhul on selgusetu ka see, missuguste tegevustega vähendatakse väljalangevust kõigil õppeastmetel. Rahastatakse küll tugiteenuste arendamist, kuid jääb arusaamatuks, miks on väljalangevuse vähendamiseks valitud vaid tugiteenused. Sisuliste tegevuste poolest jätkatakse olemasoleva süsteemi rahastamist. Tegevuste sõnastusest jääb mulje, et hakatakse looma uusi piirkondlikke nõustamiskeskusi. See ei oleks aga asjakohane, sest käsiloleva struktuurivahendite perioodi jooksul on loodud nõustamiskeskused igas maakonnas. Pigem on vajalik nende tegevuse jätkumise toetamine ning õppe- ja karjäärinõustamiskeskuste töö ühendamise. On hea, et uute tegevuste planeerimisel käsitletakse karjääri- ja õppenõustamist kui ühtset tugiteenust, mida peaks saama ühest asutusest. See oli perioodi 2007–2013 struktuurivahendite üldhariduse ja noortevaldkonna meetmete vahehindamisel üks peamistest soovitudest (Haaristo *et al.* 2013).

2.1.4.9. Teise alaeesmärgi tegevuste puhul (RAKi p 2.1.4.1) toetatakse õpetajate, koolijuhtide ja noorsootöötajate professionaalset arengut, mis seostub hästi prioriteetse suuna eesmärgi (RAKi p 2.1) ja alaeesmärgiga (RAKi p 2.1.4.1). Ähmaseks jääb, kuidas on noorsootöötajate koolitamine seotud alaeesmärgi saavutamise (et õpikäsitus haridusasutustes oleks isikukeskne, innovaatiline ja loovust arendav). Arenguvajaduste põhjenduses ei ole formaalhariduse ja mitteformaalhariduse omavahelist sidusust probleemina mainitud, samal ajal on noorsootöötajate koolitamine terviklikkuse seisukohalt kindlasti oluline.

2.1.4.10. Tööealise elanikkonna tööhõivevõime parandamise ning töötuse ennetamise ja vähendamise alaeesmärgi (RAKi p 2.1.4.1) raames pakutavaid tegevusi on kirjeldatud väga erineva üksikasjalikkusega. Näiteks on plaanis täiskasvanute toetamine tasemehariduse omandamisel, aga täiendus- ja ümberõppe pakkumist on kirjeldatud väga üldiselt. Meetmete kavandamisel tuleks kindlasti tegevusi täpsustada ja tagada, et pakutavad teenused avaldaksid soovitatavatele tulemustele ka tegelikult mõju. Näiteks tuleks läbi mõelda, milliseid tugiteenuseid pakkuda täiskasvanutele, et toetada neid tasemehariduse omandamisel (õppetipendium, majutus vms), nii et tekiks suurem arenguhüpe kui lühiajalistel tööturukoolitustel osalemise järel.

2.1.4.11. Positiivsest küljest võib esile tõsta alaeesmärgi 3 (RAKi p 2.1.5.1) puhul lisandunud tööturu kompetentsivajaduste seire ja prognoosimise, mis on üheks peamiseks eelduseks prioriteetse suuna



eesmärgi saavutamisel. Teisalt on sama eesmärgi raames loetletud suur hulk tegevusi, mis tunduvad üldjoontes küll asjakohased, kuid mille puhul pole võimalik üheselt aru saada, mida täpsemalt tegema hakatakse (näiteks kutse- ja kõrghariduse kvaliteedi arendamise tegevused).

2.1.4.12. Haridustaristu tegevuste (RAKi p 2.2.3.1) puhul ei ole selge, kuidas aitab põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu korrastamine kaasa just elukestva õppe ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamise toetamisele, st mil viisil on kavas seostada tasemeõpe ja elukestev õpe.

## 2.1.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.1.5.1. Esimese prioriteetse suuna puhul on rakenduskavas kirjeldatud suunaspetsiifilised juhtpõhimõtted väga üldsõnalised. Rõhutatakse vaid, et toetatakse projekte, mis aitavad saavutada suuna üldeesmärki (koolist väljalangevuse vähendamine, õppes osalemise ja noorte hõivevalmiduse suurendamine, õppe kvaliteedi ning sihtrühma kvalifikatsiooni parandamine). Lisaks tõstetakse peamise kriteeriumina esile tegevuste jätkusuutlikkust. Seeläbi võib ainult oletada, et kirjeldatud juhtpõhimõtted peaksid üldjoontes aitama tulemusi ja alaeesmärke saavutada. Teise prioriteetse suuna suunaspetsiifilised juhtpõhimõtted on pikemalt ja konkreetsemalt lahti kirjutatud. Nendes viidatakse üldhariduskoolide võrgu korrastamise kavale, mis peab olema investeringute aluseks. Juhtpõhimõtted on seotud alaeesmärgiga ja aitavad selle saavutamisele kaasa.

## 2.2. Teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks ja taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks

### 2.2.1. Sekkumisloogika kooskõlalikus ja asjakohasus

2.2.1.1. Et tagada hõives osalemiseks võrdsed võimalused, on kavandatud erisuunalisi sekkumisi (vt lisa 3, „Sekkumisloogika prioriteetsete suundade kaupa“), mis muudab nii valdkonna planeerimise, hindamise kui ka tegevuste elluviimise küllalt keerukaks.

2.2.1.2. **Prioriteetse suuna 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks'** (RAKi p 2.3) alaeesmärgid aitavad ennekõike ennetada ja vähendada tööealise elanikkonna tervisekahjustusi ning suurendada osalise töövõime langusega inimeste osakaalu tööturul; hoogustada kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumist hoolduskoormusega, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimeste osalemisel tööturul ning toetada uussisserändajate ja vähelõimunud püsielanike osalemist aktiivses tööhõives ja ühiskonnas. Prioriteetse suuna peamiste kasusaajatena nähakse inimesi, keda iseloomustab osaline või puuduv töövõime, alkoholisõltuvus, toimetulekuraskused, hoolduskoormus ja erivajadused, samuti lapsevanemaid, erivajadustega lapsi ja nende vanemaid, uussisserännanuid ja vähelõimunuid.

2.2.1.3. Võttes arvesse, et üks valdkondadeülene horisontaalne põhimõte on võrdsete võimaluste tagamine (PLi p 1.5.2), on nende prioriteetsete suundade puhul liiga vähe arvesse võetud soolist ebavõrdsust tööhõives. Hoolduskoormusega tööealiste seas on rohkem naisi ja seetõttu võib öelda, et kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumise tulemusena paraneb ka naiste olukord tööturul. Siiski oleks selle prioriteetse suuna puhul oodanud süsteemsemat tähelepanu ka soolise võrdõiguslikkuse edendamisele. Eesti paistab Euroopa Liidus silma oma kehvade tööalaste soolise võrdõiguslikkuse näitajatega (suurim sooline palgalõhe, kõige enam segregeerunud tööturg jne). Soolise segregatsiooni vähendamine tööturul tagab ka võrdsed võimalused tööhõives ja ahendab omakorda soolist palgalõhet.

2.2.1.4. PLis ja RAKis on alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' juures toodud

probleemid tõesed ja neid toetab ka statistika (vt Lai, Köhler 2009, rahvastiku tervise arengukava 2009–2020). Nimetatud alaeesmärgiga seonduvad põhiprobleemid on järgmised: suur välditavast varasest surmast ja haigestumisest tulenev tervisekadu; inimeste ebaterved eluviisid; inimese tervist ja eluiga märgatavalt ohustava narkomaania ja HI-viiruse laialdane levik (PL p-d 1.1.2.5, 1.1.2.6 ja 1.1.2.7, Rüütel *et al.* 2011). Osa neist probleemidest kätkeb suures osas tegevusi, mis on seotud alkoholi liigtarvitamise ja alkoholisõltuvuse ennetuse, varase avastamise ning nõustamis-, raviteenuse ja taastusabi süsteemi loomise ja rakendamise. Ent töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamisega lahendatavad probleemid on jäänud PLis ja RAKis enamjaolt sõnastamata. Töövõime kaotuse teema on küll üldisemal tasandil nii RAKis (p 2.3) kui PLis (p 1.1.2.7) esitatud (eelkõige iga aastaga suurenev töövõime kaotanud inimeste arv), kuid selgusetuks jääb, kuidas peaksid alaeesmärgi raames välja pakutud tegevused töövõime kaotanud inimeste arvu vähendama.

2.2.1.5. Alaeesmärk 1 (RAKi p 2.3.2.1) on seotud peamiselt kahe suundumusega. Esiteks muutuvad sotsiaalsüsteemile üha suuremaks koormaks sagenevad kroonilised haigused, leviv ülekaalulisus ja sellega seonduvad probleemid. Teiseks on oluline, et Eesti inimeste tervena elatud eluiga ja keskmine oodatav eluiga kasvaks (Eesti Haigekassa 2007, Eesti Arengufond 2012). Näiteks on Eestis naiste ja meeste oodatavas elueas väga suur vahe (Sotsiaalministeerium 2008).

2.2.1.6. Alaeesmärgi täitmiseks on kavandatud kaks tegevussuunda (vt lisa 2, „Sekkumisloogika prioriteetsete suundade kaupa“). Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise kaudu soovitakse ennetada ja vähendada tööealise elanikkonna tervisekahjustusi ning hoogustada osalise töövõime langusega inimeste osalemist tööturul. Püsivat töövõimetust taotlevate inimeste arv on pidevalt kasvanud ja 2013. aasta alguseks oli see üle 98 000 (u 11% tööealisest elanikkonnast). Töövõimetuse sagedasemad põhjused on luu- ja lihaskonnahaigused (ligi neljandik uutest juhtudest), südame- ja veresoonkonnahaigused (17%) ja vaimse tervise probleemid (14%, Veldre *et al.* 2012). Töökohtade parem kvaliteet ja töötingimused on otseselt seotud nii töövõime kui ka -hõivega (Zheloukhova, Bevan 2012). Majanduskriisi tõttu sattusid paljud töökohad konkurentsivõime alla ja töötingimused on halvenenud (Euroopa Komisjon 2012b). Paljudel juhtudel ei kaasne uue töökorralduse ja töökohavahetusega sobivaid töötingimusi ning seetõttu esineb psüühilist stressi ja psüühikahäireid sagedamini. Ebatavaline ja -tervislik töökeskkond suurendab töövõimetushüvitiste taotlejate arvu ja põhjustab varasemat lahkumist tööturult. Kuigi tegevuste oodatav tulemus on selgelt sõnastatud, ei ole aru saada, kuidas töövõime hindamissüsteem, teenuste arendamine piiratud töövõimega isikutele, tööandjaid ja töötajaid toetavate skeemide arendamine ja juurutamine, institutsioonidevahelise koostöö ja vajaliku andmevahetuse arendamine ning avalikkuse teavitamine eelnimetatud probleeme ennetavad, kuigi neid tegevusi kavandatakse alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' saavutamiseks.

2.2.1.7. Alkoholi liigtarvitamise ja narkootikumide tarvitamise vähendamise eesmärki toetavaid tegevusi ei ole PLi tekstis nimetatud. Intervjuude ja kavandatavate meetmete info põhjal (06.08.2013. aasta meetmelehed) on tegevuste põhisuundadeks alkoholi liigtarvitamise ja alkoholisõltuvuse ennetus, varase avastamise ja nõustamis-, raviteenuse ja taastusabi süsteemi loomine ja rakendamine. Alkoholi liigtarvitamine ja alkoholisõltuvus mõjutavad Eesti tööealise elanikkonna haiguskoormust, töövõimekadu ja surma põhjustavaid terviseriske. Alkoholisõltuvuse esinemissagedus on Eesti tööealiste meeste ja naiste hulgas vastavalt 11% ja 2,1% (ELi keskmine 5,4% ja 1,5%, Orro *et al.*, 2012). Tegevuste põhisuundade raames (06.08.2013. aasta meetmelehed) laiendatakse ja osutatakse alkoholi liigtarvitamise varase avastamise ja lühinõustamise teenust (sh esmatasandil) ning luuakse alkoholisõltuvuse nüüdisaegse ravi- ja taastusabi süsteem. Need tegevused toetavad selgelt alaeesmärgi 1 saavutamist.

2.2.1.8. Kokkuvõttes võib väita, et alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' eesmärgid ja tegevussuunad sobivad riigi pika ja keskmise tähtaja sotsiaal-majandusliku arengu tagamiseks ning aitavad leevendada tööealise rahvastiku vananemisega ja tööjõu nappusega seotud probleeme.

2.2.1.9. Alaeesmärgi 'kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumise tulemusena suureneb hoolduskoormusega, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimeste osalemine tööturul' (RAKi p 2.3.2.2) all kirjeldatud probleemid tuginevad statistiliste andmetega kinnitatud trendidele ja on asjakohased. Alaeesmärki seostatakse arenguvajadustega 'sotsiaalse sidususe suurendamine', 'kaasatuse edendamine ja vaesuse vastu võitlemine' ning 'tööhõive kasv ja haridussüsteemi kohandumine ühiskonna vajadustega' (PLi p 1.1). Mõneti näib alaeesmärkide ja probleemide esitust vaadeldes, et vaesuse leevendamist ja sotsiaalse sidususe suurendamist seostatakse vaid hoolduskoormusega, vanemaealiste, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimeste mittetöötamisega. Tegelikult ei suurene hoolduskoormusega inimeste osalemine tööturul ainuüksi kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumisel. Näiteks mainitakse sekkumist vajavate tegurite hulgas suurt hõivelõhet väikelastega meeste ja naiste vahel, mis viitab hoolduskoormuse ebaühtlasele jaotusele. Seepärast tuleks peale hoolekandeteenuste arendamise rõhku panna ka paindlike töövormide suuremale levikule ja vanemahüvitise seaduse suuremale kohandumisvõimelisusele. ELi Nõukogu soovitustes rõhutatakse samuti, et sotsiaalhüvitiste süsteemi tuleks paindlikumaks muuta.

2.2.1.10. Kolmas alaeesmärk on 'uussisserändajad ning vähelõimunud püsielanikud osalevad aktiivselt tööhõives ja ühiskonnas laiemalt'. Kuna elanikkond vananeb ja tööealiste elanike arv väheneb, püütakse alaeesmärgi abil seda korvata ning täita vajadust muuta majandus teadmistemahukamaks ja suuremat lisandväärtust andvaks (RAKi p 2.3.2.3). Peamiseks probleemiks peetakse kvalifitseeritud tööjõu (sh praeguste ja tulevaste tippspetsialistide) väljarännet. Seepärast rõhutatakse, et 1) on vaja tagada Eestist väljapoole tööle siirduvate inimeste turvaline mobiilsus ja luua kodumaal olukord, et vähem inimesi lahkuks ja rohkem tuleks tagasi, 2) noorte soov minna välismaale õppima on Eesti jaoks suur inimvara kaotus, mistõttu on ülimalt tähtis, et nad sooviksid pärast õpingute lõpetamist asuda tööle Eestis ja 3) lisaks Eestis olemale tööjõule on suurema lisandväärtusega välisinvesteeringute saamiseks väga oluline kasvatada oskusteabega välisspetsialistide arvu. Selleks tuleb luua sobivad tingimused, sh pöörata tähelepanu suuremate tömbekeskuste arendamisele; luua parem ühendus muu maailmaga, eriti lähipiirkondadega; soodustada migratsioonipoliitika abil kvaliteetse tööjõu sisserännet ja olla valmis vastu võtma välisspetsialiste koos perega, toetades nende kohanemist.

2.2.1.11. Probleemide lahendamiseks nähakse ette, et välisspetsialistide kohanemiseks ja hõive aktiivsuse suurendamiseks töötatakse välja terviklik info- ja koolitusprogramm, pakutakse kohanemiskoolitust ja teavet ning EURESe arendustegevusi (RAKi p 2.3.3.1). EURESe töövahenduse meede peaks aga kuuluma tööhõive edendamise meetmete alla, sest see on otseselt seotud hõivatuse saamise ja hõives püsimisega. Suuremat kaasatust saavutavate tegevuste seos hõive suurenemisega peaks olema kaudne, otseselt hõivet suurendavad tegevused on tööhõivelised ja peaksid kattuma temaatilise eesmärgiga 'tööhõive edendamise ja tööjõu liikuvuse toetamine'.

2.2.1.12. Uussisserändajatega seotud alaeesmärgi temaatilise eesmärgina määratletud 'sotsiaalse kaasatuse edendamise ja vaesuse vastu võitlemise' all on uussisserännanute kõrval sihtrühmana määratletud ka mittelõimunud püsielanikkond. Eesmärgi tegevuste kavandamisel on vaja neid kaht rühma eristada, sest nende probleemid lahknevad ja vajavad eri tüüpi sekkumist. Mittelõimunud püsielanikkonna raskusteks on suurem (sh pikaajaline) töötus, nõrgem positsioon tööturul (riigikeele oskamatus tõttu – riigikeele oskajate töötus on väiksem), erialase ettevalmistuse puudumine või sobimatus tööturuvajadustega (Kasemets, Klaas, Klaas, Kõverik 2008). Seetõttu peaksid neile mõeldud

tegevused sarnanema pigem (pikaajaliste) töötute omadega, mida tuleks täiendada eesti keele õppega (eesti keelt valdavate teisest rahvusest inimeste konkurentsivõime ja hõive on sarnased eestlaste näitajatega). Hõivet suurendavad tegevused peaksid kajastuma tööhõive edendamise eesmärgi all. Uussisserändajate kohanemisprogrammides on küll suur rõhk keeleõppel, mida saab täiendada tööturuinfo, kuid siia tulnud talentidele ja nende pereliikmetele ei ole eeldatavalt vaja pakkuda erialaõpet, mida vajavad vähelõimunud püsielanikud. Uussisserännanud on väga mobiilsed ega pruugi planeerida Eestisse pikaks ajaks või alaliselt elama jääda (Kasemets, Asser, Hannust, Rahnu 2013). Nende tööturualased toevajadused pole seotud mitte niivõrd erialaste oskuste omandamisega, kuivõrd töövahendusala info kättesaadavusega. Töövahendustegevused peaksid kuuluma samuti tööhõive edendamise eesmärgi alla. Sotsiaalse kaasatuse eesmärgiga peaks kokku käima üldhariv kohanemisprogramm, mille abil pakutakse infot Eesti ja siinse ühiskonna toimimise kohta ning mis hõlmab märkimisväärses mahus eesti keele õpet.

2.2.1.13. Kokkuvõtvalt vajaks sisserände temaatika partnerlusleppes ja rakenduskava erinevates osades ühtlustamist. Arenguvajaduste ja väljakutsete analüüsis (RAKi p 1.3) nähakse ühe kesksema vajadusena tööhõive edendamist, sh (kvalifitseeritud) töökohtade vähenemise kompenseerimist rände kaudu ja välistööjõu potentsiaali kasutamist majanduses suurema lisandväärtuse tootmiseks ja teadmistemahukamale majandusmudelile üleminekuks. Prioriteetse suuna alaeesmärgiks (RAKi p 2.3.2.3) on aga seatud sisserännanute sotsiaalse kaasatuse edendamine ja vaesuse vastu võitlemine. Neile kavandatud tööturumeede – töövahendus – on paigutatud sotsiaalse kaasatuse (tegevused, mis peaksid kaudselt toetama hõivet), mitte tööhõive suurendamise alla (tööturumeetmed). Arenguvajaduste ja -potentsiaali analüüsis rõhutatud tagasirände soodustamise vajadusele vaatamata on tagasipöördunud jäänud tähelepanuta. Tagasirännet hõlbustava turvalise mobiilsuse tagamise vajadusest on mööda mindud ja sõnastamata on jäänud selle täitmise viis. Kuna talentide sisseränne ja väljarännanute tagasiränne võib tööjõupuudust suuresti leevendada ja majandusarengut edendada, peaks tööhõive suurendamise eesmärk hõlmama ka neid rühmasid (nt kvalifitseeritud tööjõud, teadlased, õppurid/tudengid). Tagasipöördunud tuleks sihtrühmana lisada ja neile tuleks kavandada sobilikud naasmise toetamise meetmed.

2.2.1.14. Eesti peab looma lisaeeliseid välistööjõu siameelitamiseks ja atraktiivsuse suurendamiseks. Atraktiivsust hoiab suurem paindlikkus, võimalus karjääriredelil kiiremini tõusta (võrreldes väga hierarhiliste ühiskondadega) ja avatus innovatsioonile. Tudengeid meelitavad väiksemad hariduskulud, sobilikud erialad, teadustöös osalemise väljavaade. Kui välistippspetsialistid ja teadlased saavad koos perega, mõjutab rändeotsust lisaks töövõimalustele kogu elukeskkond, sh hariduse (sh üldharidus) kvaliteet ja kättesaadavus sihtkohariigis (Kasemets, Asser, Hannust, Rahnu 2013). Seega on vaja leida sobivad lahendused takistusteta kohanemiseks Eestis ja edasiseks mobiilsuseks (nt hariduses).

2.2.1.15. Prioriteetse suuna 'taristu tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' (RAKi p 2.4) alaeesmärgid on sihitud ennekõike kvaliteetsete tervishoiuteenuste paremale kättesaadavusele, hoolekande taristu arendamisele ja puuetega inimestele sobiva keskkonna kohandamisele.

2.2.1.16. Alaeesmärgi 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' (RAKi p 2.4.2.1) kohta erinevates dokumentides (Lai ja Köhler 2009, Sotsiaalministeerium 2008, Rahandusministeerium 2012) esitatud probleemid on tõesed ja neid toetab ka statistika. Suurema tööhõive ja sotsiaalse sidususe saavutamist takistab suurel määral elanikkonna suur tervisekadu. Enneaegse suremuse ja haigestumuse vähendamises on oluliseks teguriks rahvastiku ja majanduse kasv: madalad tervisenäitajad avaldavad märkimisväärt mõju tööhõivele (tervise mõju SKPle on 6–15%) ja sotsiaalsele sidususele. Eesti inimeste oodatav eluiga tervena elatud aastates jääb ELi

keskmisest endiselt maha. 2009. aastal oli see vahe meeste puhul 6,1 ja naiste puhul 2,6 aastat, 2010. aastal oli meeste tervena elaud aastates oodatav eluiga 54 ja naiste oma 58 aastat.

2.2.1.17. Elanike vajadus kvaliteetsemate ja mitmekülgsemate raviteenuste järele kasvab iga aastaga. Samuti on elanike tervises seisund ja arstiabi kättesaadavus aastatega halvenenud (Elanike..., 2005–2012). Pikaajaliste haigete osakaal on kasvanud 2009. aasta 40%lt 43,6%ni 2012. aastal. Samuti on aastatega pikenenud ravijärjekorrad – 2012. aasta jaanuari seisuga oli ambulatoorse ravi järjekorras 236 671 ja päevastatsionaari järjekorras 5727 inimest, mis on vastavalt 27% ja 35% enam kui 2008. aastal (Eesti Haigekassa 2013).

2.2.1.18. Esmatasandi tervishoiu teenused ei ole paljudes Eesti hajaasustusega kohtades piisavalt kättesaadavad, samuti ei ole perearstide üksikpraksistel põhinev süsteem pikas plaanis jätkusuutlik ega rahulda elanikkonna vajadusi (Paat, Aaviksoo, Lai 2008). Kesk- ja piirkondlikes haiglates on kõikide arstlike erialade ulatuses vaja välja arendada nüüdisaegne pädevuskeskuste võrk, mis võimaldab aktiivses koostöös esmatasandi terviseteenuste osutajatega pakkuda jätkusuutlikku ja kvaliteetset eriarstiabi kogu elanikkonnale. Seega on alaeesmärgi 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' tegevuste eesmärk tugevdada ja laiendada esmatasandi tervishoiuvõrku ning tagada eriarstiabi kättesaadavus iga elaniku jaoks. Selle saavutamiseks on plaanis toetada investeringuid nüüdisaegsesse taristusse, et tugevdada esmatasandi tervisekeskusi tõmbekeskustes ja haiglavõrgu pädevuskeskusi. Need tegevused toetavad küll eesmärki, kuid tekitavad küsimuse, kuidas suurendab tervisekeskuste loomine tõmbekeskustes esmatasandi teenuste kättesaadavust hajaasustusega piirkondades. Seetõttu tuleks käsitleda ka seda, mil viisil korraldatakse arstiabi väikestes maapiirkondades (filiaalid, transport vms).

2.2.1.19. Kokkuvõttes sobivad alaeesmärgi 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' raames kavandatavad tegevussuunad riigi pika ja keskmise tähtajaga sotsiaal-majandusliku arengu tagamiseks, aidates edendada sotsiaalset kaasatust ja võidelda vaesuse vastu.

2.2.1.20. Alaeesmärgi 'kvaliteetsemad ja integreeritud hoolekandeteenused toetavad toimetulekuraskustega ning hoolduskoormusega inimeste aktiviseerumist, sh osalemist tööturul' puhul on partnerlusleppes (p 1.3) ja rakenduskavas (p 2.4.2.2) esitatud probleemid asjakohased. RAKi meetmelehtedel (p 4.2) on kitsama probleemina nimetatud psüühilise erivajadusega inimeste elamis-, õppimis- ja töötamistingimuste parandamist. Kuivõrd psüühilise erivajadusega inimesed on üks raskemas olukorras olev sihtrühm, tuleks nii RAKis kui ka PLis vajaduste põhjenduses hoolikamalt selgitada, miks on eelistatud just seda rühma. Mitut arenguvajaduse 'tööhõive kasv ja haridussüsteemi kohandamine ühiskonna vajadustega' (PLi p 1.1.2.5) puhul sekkumist vajavat tegurit on käsitletavat ka arenguvajaduse 'sotsiaalse sidususe suurendamine' (PLi p 1.1.2.6) all. Sellised on näiteks 'vanemaerialiste ja puuetega inimeste kõrge tööpuudus ja mitteaktiivsus', 'puuetega inimeste madal tööhõive määr', 'paindlike töövormide madal levikut ja kasvav hoolduskoormus' jne (PL p 1.1.2.5).

2.2.1.21. Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuringu (Soo, Linno 2009) kohaselt on Eesti 15–64aastastest inimestest hooldamiskohustus 46 400-l. Kvaliteetse hooldamisteenus kättesaadavust piiravad nii teenuste hind kui ka erihoolekandeesutuse kohtade puudus. Et rahvastik vananeb, kasvab ka hooldust vajavate inimeste osakaal ühiskonnas. Seega aitab hoolekandeteenuste jätkusuutlike lahenduste leidmine kaasa tööhõive ja ka sotsiaalse sidususe suurendamisele. Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuringus (Soo, Linno 2009) rõhutatakse vajadust kohandada puuetega inimeste eluruume. Sellega soovitakse parandada tegevuspiirangu inimeste iseseisvat toimetulekut ja vähendada hooldajate hoolduskoormust, mis

võimaldab viimastel osaleda tööturul. Ülalnimetatud alaeesmärgiga soovitakse peale hoolduskoormusega inimeste suurendada ka tegevuspiiranguga inimeste aktiivsemat osalust tööturul. Prioriteetse suuna 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' alaeesmärkides võibki näha tegevusi, mis toetavad mõlemat sihtrühma. Siiski on oluline, et ka tööandjad võimaldaksid rohkem paindlikke ja tegevuspiiranguga inimestele sobivaid töövorme (näiteks kodus töötamine), sest ainuüksi kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenustega ei ole võimalik tagada tegevuspiiranguga ja hoolduskoormusega inimeste aktiveerumist tööturul.

## 2.2.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.2.2.1. Alaeesmärgid 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' (RAKi p 2.3.2.1) ning 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' (RAKi p 2.4.2.1) toetavad „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamist (20–64aastastest elanikest töötab 75% ja on vähem inimesi, kes elavad vaesuses ja sotsiaalses tõrjutuses või keda need ohud ähvardavad) ja teisi ELi strateegiadokumente (ELi Nõukogu soovitused, „Horisont 2020”). Riigisisestest dokumentidest on alaeesmärgid kõige enam seotud rahvastiku tervise arengukavaga 2009–2020, mille üks eesmärk on tervisekahjustuste ennetamine ja vähendamine.

2.2.2.2. Prioriteetsete suundade ('teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' ja 'taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks', RAKi p-d 2.3 ja 2.4) alaeesmärgid on kaudselt seotud „Horisont 2020” eesmärkidega, sest selle prioriteediks on vähendada kulutusi, mis mõjutavad vahetult majanduskasvu ja töökohtade loomist. Töökohtade olemasolu on aga hõives osalemise eelduseks.

2.2.2.3. Samuti kattuvad prioriteetsed suunad Läänemere strateegia prioriteetse suunaga 'tervis – inimeste tervise, kaasa arvatud sotsiaalsete aspektide edendamine ja parandamine' (Läänemere strateegia 2013). Üldjoontes on arvestatud ka ELi Nõukogu soovitustega. Nii on kaetud noorte ja pikaajalise töötuse probleemid ning keskendutud pikaajalistest terviseprobleemidest tuleneva tööhõpuuduse ennetamisele. Samal ajal ei hõlma prioriteetsed suunad sotsiaalühvitusite süsteemi paindlikumaks muutmist ega pööra tähelepanu perepoliitika valdkonna kulutõhususele.

2.2.2.4. Täheldada võib prioriteetsete suundade kooskõla „Eesti 2020” strateegilise raamistikuga. Alusdokumentides nähakse sotsiaalse sidususe suurendamist peamiselt vaesuse vähendamise, tööhõive suurendamise ja haridusastutustest väljalangenute vähendamise kaudu.

2.2.2.5. Prioriteetsed suunad 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' ja 'taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' on seotud „Puueteega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglitega”. See on Eesti Vabariigi invapoliitika üldkontseptsioon, milles rõhutatakse riigi ja tööandjate toetust puuetega inimestele võrdsete tööturuvõimaluste loomisel. Selleks on erinevaid abinõusid, nagu erialane ettevalmistus, tööhõivet soodustav kvoodisüsteem, toetused väikeettevõtetele, eesõigusega töölepingud, maksusoodustused või muu abi tööandjatele, et see paneks neid palkama erivajadustega inimesi. Prioriteetsetes suundades on lähtutud rohkem aga hoolekandeteenuste pakkumisest hoolduskoormusega inimestele. Tegevustest kajastub, et peamiselt plaanitakse kohandada tegevuspiiranguga inimeste kodust keskkonda. Ka see on tähtis, et vähendada hoolduskoormusega inimeste hoolduskohustust, kuid tegevuspiiranguga inimeste aktiivsema tööhõive saavutamiseks ei ole kavandatud tegevusi, mis motiveeriks tööandjaid neid inimesi rohkem tööle võtma. Kuivõrd lisateenused inimeste tööturule saatmiseks ja töötajate toetamiseks on aktiivsete tööturumeetmetena kättesaadavad, tuleks PLis ja RAKis selgitada, kuidas tööandjaid motiveeritakse.



2.2.2.6. Eelnimetatud prioriteetsetel suundadel on ühisjoooni laste ja perede arengukava 2012–2020 (Sotsiaalministeerium 2011) strateegiliste eesmärkidega 4 ja 5: 'Eestis on perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetav kombineeritud toetuste ja teenuste süsteem, mis pakub perele püsivat kindlustunnet' ja 'meestel ja naistel on võrdsed võimalused töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks, soodustamaks kvaliteetset ja iga pereliikme vajadustele vastavat igapäevaelu'. Need strateegilised eesmärgid näevad ette naiste ja meeste tööhõive toetamise hoolduskoormuse vähendamise kaudu.

2.2.2.7. Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise tegevused on ette valmistatud vastavalt Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukavale 2013–2016, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile aastateks 2011–2015, konkurentsivõime kavale „Eesti 2020” ning laiendatud euroala pakti kohustustele. Ettevalmistamisel on arvesse võetud Euroopa Komisjoni ja OECD soovitusi. Tegevuste rakendamise eelduseks on töövõimetoetuse seaduse vastuvõtmine Riigikogus töövõime toetamise süsteemi reformi raames (planeeritud kevadel 2014).

2.2.2.8. RAKi punktis 1.3 on arenguvajadusena esitatud sotsiaalse sidususe suurendamine. Seepärast tuleks kindlasti võtta arvesse tegevuskava meeste ja naiste palgalõhe vähendamiseks. ELi struktuurivahendite prioriteetsetes suundades on Eesti kesiste soolise võrdõiguslikkuse näitajatega liiga vähe arvestatud. Need jäävad teistest ELi riikidest maha just tööturu valdkonnas – meil on suurim palgalõhe ja märkimisväärne tööturu segregatsioon. Seega on kahetsusväärne, et tööhõivega seonduvates prioriteetsetes suundades on naiste ja meeste erineva tööturuolukorraga vähe arvestatud. Soolise palgalõhe vähendamine on aeganõudev protsess ja eeldab terviklikku lähenemist eri tasanditel. Palgalõhet aitab kitsendada soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest teavitamine, töö-, pere- ja eraelu ühitamise hõlbustamine, segregatsiooni vähendamine hariduses ja tööturul, soospektist lähtuva organisatsioonitavade ja palgasüsteemide analüüsimise soodustamine, soopõhise statistika kogumine jne. Töötasude statistika avaldamine on Euroopa Liidu liikmesriikides levinud meede, mis aitab kaudselt palgalõhet vähendada. Ka Eestis tuleks riikliku töötasude statistika täpsusastet suurendada. Avalik statistika oleks hea allikas ka karjäärinõustamise ja tööhõivuvajaduse prognooside koostamiseks, rääkimata sellest, et üksikinimene oleks selle abil keskmiste palgamääradega kursis. Seda soovitusi saab veelgi täpsustada: üks töötasude statistika kogumise võimalus on täiendada Maksu- ja Tolliametis tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonidest kogutavaid palgaandmeid ameti- ja kutseala koodiga (ISCO) ja töötundide infoga.

2.2.2.9. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse järgi on tööandja kohustatud koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis võimaldavad vajaduse korral asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes. Praktikas see aga ei rakendu, sest pole määrust, kus antaks tööandjale juhised, milliseid andmeid koguda ja kuidas võrdväärset tööd määratleda. Teiste riikide kogemus on näidanud, et tööandjad ei tee vabatahtlikult kuigi ulatuslikke või korrapäraseid võrdse tasu analüüse. Seetõttu tuleks sooliselt tasakaalustatud analüütilist ametikohtade hindamist toetada. Riik peaks koostama asjakohased juhendid ja korraldama koolitused (Anspal *et al.* 2010).

2.2.2.10. Uussisserändajate küsimuses on sekkumisloogika kooskõlas „Euroopa 2020” ja „Eesti 2020” strateegiatega. Siiski tuleb silmas pidada, et ELi, regionaalsete ja riiklike strateegiadokumentide rõhuasetused on mõnevõrra erinevad. Üleeuroopalistes strateegiates (European Council 1999, European Council 2005) peetakse silmas ennekõike tööhõivuvajaduse leevendamist kolmandatest riikidest saabujate kaudu ning probleemiks on suur ja kasvav pagulaste ja asüülitaoletajate arv. Eesti on asüülitaoletajate hulgas üks vähem populaarseid sihtriike ELis ja kuigi nende arv on viimastel aastatel kasvanud, jääb see aastas 60–70 kanti, mis pole võrreldav naaberriikide kümnete tuhandetega (PPA 2013). Seega ei peaks Eestis kavandama välisrändega seotud tegevusi kõikidele võimalikele sihtrühmadele, vaid just neile, kes siia tulevad või kelle rännet Eestisse soovitakse hoogustada. Eesti

sisserändes on viimastel aastatel suurenenud Lääne-Euroopa päritolu inimeste osakaal (Statistikaamet 2013). Pooled sisserännanute on tagasipöördunud (Kasemets, Asser, Hannust, Rahnu 2013), seega tuleks välispäritoluga saabunute kõrval pöörata suurt tähelepanu ka kodumaale naasmise soodustamisele. Näiteks tuleks vältida topelt- või lisatingimuste seadmist (mh hariduses) võrreldes teiste sisserännanutega.

### 2.2.3. Sisemine sidusus

2.2.3.1. Nagu eelnevalt mainitud (vt p 2.1.3), ei ole tegevuste jaotus prioriteetsete suundade 1 ja 3 ('ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul' ja 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks') vahel loogiline. Prioriteetse suuna 1 alla võiks koondada ennetava ja majanduse konkurentsivõimet toetava sisuga tegevused, mis hoogustavad ka tootlikkuse kasvu, näiteks praegu kolmanda prioriteetse suuna all asuvad EURESe tegevused (toetab üldist tööjõu mobiilsust) ja uussisserändajatele mõeldud meetmed. Seevastu prioriteetse suuna 3 all sobiks kajastada teenuseid, mis kaasavad töötuid ja mitteaktiivseid, suurendades tööjõupakkumist tööturu-, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste toel. Sellised on näiteks praegu prioriteetse suuna 1 all kajastuv meede 'minu esimene töökoht'; tööturuteenuste osutamine kuni 74aastastele vanaduspensioniealistele; väikese kvalifikatsiooniga inimeste ja tööturu riskirühmade hõivevalmidust suurendavad ja regionaalse tööjõu pakkumist kasvatavad tegevused (vt täpsemat tegevuste jaotuse ettepanekut p-s 2.1.3).

2.2.3.2. Tegevuste jaotuse muutmisel vahel vajavad ümberdefineerimist ka mõlema prioriteetse suuna alaeesmärgid. Praegune jaotus ei ole mitte ainult vastuolus sisemise loogikaga, vaid võib tekitada probleeme ka rakendamisel (nt töötukassal on eri prioriteetsete suundade raames mitu programmi; pole selge, millise tegevuse abil pakkuda teenuseid mõningase töövõimekaoga vanaduspensionäridele või erivajadustega noortele, jne) ja indikaatorite määratlemisel.

2.2.3.3. Alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' tegevused aitavad saavutada üleriigilist eesmärki 'kõrge tööhõive ja kvaliteetne tööelu'. Segadust võib tekitada asjaolu, et prioriteetsed suunad 3 ja 4 ('teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' ja 'taristu tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks') on küll sarnase sõnastusega, kuid alaeesmärkide sihtrühmad ja tegevussuunad erinevad mõneti. Seepärast ei ole selge, kuidas plaanitakse nende koosmõju parimal viisil saavutada (vt nt RAKi p-d 2.3.2.2 ja 2.4.2.2).

2.2.3.4. Alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' indikaatorid ja tegevused on ka omavahel kooskõlas ja täidavad üldist eesmärki.

2.2.3.5. Alkoholisõltuvuse vähendamise seotud tegevuste kavandamisel on arvestatud 2007.–2013. aasta programmiperioodil saadud kogemusega, tänu millele teati tulemuste planeerimisel võimalikke riske. Kavandatavad tegevused toetuvad rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 alaeesmärgi 4 ('tervislik eluviis') meetmele 3, 'alkoholist tingitud kahjude vähendamine tervisele ja ühiskonnale'.

2.2.3.6. Taristu edendamise prioriteetse suuna raames rajatakse hõive suurendamiseks tervise- ja pädevuskeskusi, kuid väheneva tööjõu tingimustes (eriti arstide väljaränne) ei ole selgitatud, kuidas tagatakse nendes keskustes arstide ja muu personali olemasolu.

2.2.3.7. Töötamist toetavad hoolekandemeetmed ning lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuse arendamine võivad aidata hoolduskoormusega inimestel tööle naasta. Ka hoolekandetaristu arendamine ja keskkonna kohandamine puuetega inimeste vajadustele võivad viia oodatud



tulemusteni. Võib siiski juhtuda, et alaeesmärgini ei jõuta täiel määral, sest lisaks hoolekandeteenuste sidumisele soovitakse saavutada ka paremat kvaliteeti, ent kavandatud tegevustess ei kirjeldata piisavalt, mil moel seda tehakse.

2.2.3.8. Kuigi uussisserännanutega seotud alaeesmärk 'uussisserännanud ning vähelõimunud püsielanikud osalevad aktiivselt tööhõives ja ühiskonnas laiemalt' on esitatud prioriteetse suuna 3 all, haakub see ka suuna 1 alaeesmärgiga 'tööealiste elanike kvalifikatsioon ja oskused toetavad tööturul püsimumist ja tööturule sisenemist'. Selline sisuline eesmärkide kattuvus võib tekitada probleeme. Uussisserännanud ja vähelõimunud on erinevate vajadustega sihtrühmad ning sarnaste teenuste pakkumisel tuleb sellega paindlikult arvestada (nt tööturuteenuste osutamine sõltumata sihtrühma emakeelest). Mittelõimunud püsielanikkonnale tuleks anda vajaduse korral lisateenuseid, näiteks eesti keele süvaõpet (mitte mõnikümne tundi, mis ei võimalda keeleoskustaset eriti tõsta), kuid need ei pea olema tingimata täiesti teistsugused. Terviklik lähenemine kattub ka „Euroopa 2020” eesmärkidega, mille puhul rõhutatakse vajadust nüüdisajastada tööturuga ja tugevdada inimeste ettevalmistust. Selle vajaduse täitmiseks tuleb arendada nende oskusi elukestvalt, et suurendada tööturul osalemist ning paremat vastavust tööjõunõudluse ja -pakkumise vahel, sh mobiilsuse kaudu.

2.2.3.9. Vähelõimunud püsielanike ja uussisserännanute rühmad moodustavad vaid väikese osa kogu tööealisest elanikkonnast. Seejuures on uussisserännanute osakaal praegu väga väike ning sisserände kvoodi ja seniste näitajate põhjal ei ületa nende arv veel lähiaastatel paari tuhande inimese piiri. Ebaselgeks jääb, kuidas ja milliste kriteeriumite alusel määratletakse vähelõimunud püsielanikkond, kes moodustab eeldatavalt valdava osa sihtrühmast, mille kogusuuruseks on kavandatud 80 000 inimest. Tegevused on sõnastatud üldsõnaliselt ja seepärast pole võimalik täpselt hinnata, mil määral need aitavad eesmarke saavutada. Esineb ka teenuste dubleerimise oht. Näiteks ei selgu lõimumisvaldkonna info ja nõustamise koordineerimise teenuse sisuline lisandväärtus. Pole arusaadav, millele tuginedes on prognoositud tegevuste tarbijate arv.

2.2.3.10. Uussisserännanute määratlus tuleks läbivalt ühtlustada. KuMis (meetmelehed, lk 66) on uussisserännanute määratlus piiritletud alla viieaastase Eestis viibimisega. Haridusvaldkonnas lähtutakse HTMi poliitikadokumendist „Uusimmigrantide lapsed Eestis hariduses. Hariduspoliitilised põhimõtted ning hariduskorraldus”, kus uusimmigrantideks on vähem kui kolm aastat Eestis viibinud (HTM 2004). See määratlus tugineb ELi dokumentidele (Kasemets 2007; Kasemets, Asser, Hannust, Rahn 2013).

## 2.2.4. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele

2.2.4.1. Prioriteetse suuna 'teenused tagamaks võrdseid võimalused hõives osalemiseks' potentsiaalne mõju avalike teenuste kättesaadavusele on suur, sest valdavalt on suuna raames tegu avalike teenuste arendamisega. Milline mõju on prioriteetsel suunal avalike teenuste kvaliteedile, pole alaeesmärkide ja tegevuste põhjal võimalik hinnata.

2.2.4.2. Mõju avalike teenuste pakkumisele on positiivne, kui uussisserännanute kohanemise toetamiseks töötatakse välja ja rakendatakse uusi teenuseid, mille puhul arvestatakse erivajadusi (sh eesti keele õpe, EURESe töövahendus). Mittelõimunud püsielanikkonna konkurentsivõime suurendamiseks tuleks lähtuda selle rühma peamistest takistustest tööturule minekul ja hõives püsimumisel. Nende kvalifikatsiooni parandamiseks tuleks võimaldada neile suuremat osalust elukestvas õppes (RAKi p 2.1.4.1, tööealiste elanike kvalifikatsioon ja oskused, lk 33) ja vajaduse korral pakkuda senisest suuremas mahus tööturuteenuseid (sh eesti keele õpe, erialakoolitused jm, Kasemets, Klaas, Klaas, Köverik 2008).

2.2.4.3. Alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' juures piirkondlikke erinevusi eriti arvesse ei võeta. Tegevused on peamiselt tsentraliseeritud. Teisalt ei ole regionaalne erisus selle alaeesmärgi puhul ka omaette küsimus – pigem on selleks teenuste kättesaadavus Eestis üldisemalt.

2.2.4.4. Alaeesmärgi 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' kontekstis on tervishoiuteenuste kättesaadavus piirkonniti väga erinev, kuid selle riski maandamise võimalusi ei ole PLis ja RAKis mainitud. Kuna alaeesmärgi tegevus koondab tervishoiuteenuste osutajad tõmbekeskustesse ja maapiirkondades võib arstiabi kättesaadavus seetõttu halveneda, tasub esile tõsta ennetavad tegevused, mille abil seda olukorda välditakse. Tervise tõttu tööturult eemalolijate osakaal varieerub maakonniti (see on strateegiadokumentides ka nimetatud), seega lahkneb ka hoolekandeteenuste nõudlus. Ka KOVide võimekus on erinev ja rakendamisel tuleb seda kindlasti arvestada. Samal ajal ei ole enamiku probleemide puhul (teenuste kvaliteet, teised vähehoivatud rühmad, sotsiaalne kaasatus jne) andmeid selle kohta, kui suured need piirkondlikud erinevused on. Seepärast ei ole sekkumise kavandamisel seda teemat ka käsitletud. Regionaalsuse aspekti on küll teadvustatud ja tegevuste juures on öeldud: „Teenuste arendamisel ja kättesaadavuse parendamisel tuleb arvestada piirkondlikke eripärasid“, kuid kuidas seda tehakse, on praegustes taustadokumentides nimetamata jäänud.

2.2.4.5. Mittelõimunud püsielanikkonna ja uussisserännanute piirkondlik paiknemine on samuti erinev. Mittelõimunud püsielanikkonna all peetakse silmas mitte-eestikeelset kogukonda, kes on peamiselt koondunud Ida-Viru maakonda (kus on vaid 20% eestlasi). Nendega seotud tegevuste piirkondlik määratlus on „vähemarenenud regioon“. Uussisserännanute paiknemine on teistsugune. Näiteks koos koolikohustuslikus eas lastega Eestisse saabunud uussisserännanud koonduvad üha enam linnadesse. Nad elavad peamiselt suuremates tõmbekeskustes – Tallinnas ja Tartus – või nende lähiümbruses (Kasemets 2007; Kasemets, Kaha 2011). Tippspetsialistid, teadlased ja tudengid kui peamised sihtrühmad, kelle rännet Eestisse soovitakse soodustada, valivad samamoodi oma elukoha tõenäoliselt suuremate tõmbekeskuste lähedusse. Selle põhjuseks on suuremate ettevõtete, ülikoolide ja teadusasutuste kui nende potentsiaalsete tööandjate asukoht. Seega ei võimalda tegevuste piiramine vähemarenenud piirkondadega pakkuda kavandatud teenuseid suurele osale sihtrühmast.

## 2.2.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.2.5.1. Prioriteetse suuna 'teenused tagamaks võrdsed võimalused hõives osalemiseks' peamiseks juhtpõhimõtteks on jätkusuutlikkus. See on ratsionaalne ja oluline, kuid nii üldsõnaline, et ei kajasta turvalise paindlikkuse põhimõtetest lähtumise ulatust. Euroopa Komisjoni määratluse järgi on turvaline paindlikkus kombinatsioon paindlikkusest ja turvalisusest töösuhetes. Lisaks paindlikule tööõigusele ja tõhusale sotsiaalkaitsesüsteemile peab olema tagatud ka tulemuslik aktiivne tööpoliitika ja kohanduv elukestva õppe süsteem (KOM(2007) 359 lõplik). Prioriteetse suuna juhtpõhimõtetest ei selgu, kas teenuseid kohandatakse vastavalt muutustele tööturul ja tööealises elanikkonnas.

2.2.5.2. Prioriteetse suuna 'taristu tagamaks võrdsed võimalused hõives osalemiseks' juhtpõhimõtted on konkreetsemad (tervena elatud eluea pikenemine enneaegse suremuse ja haigestumise vähendamise kaudu) ja lähtuvad rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 eesmärkidest.

## 2.3. Kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus

### 2.3.1. Sekkumisloogika kooskõlalikus ja asjakohasus

2.3.1.1. Teadus-, arendus- ja innovatsioonivaldkonna (TAI) arenguvajadused (PLi p 1.3) on asjakohased ja hästi põhjendatud ning toetuvad nii rahvusvaheliste ekspertide (ERAC Peer-Review 2012, EC Position ... 2013) kui ka kodumaiste analüütikute (Eesti Arengufond 2011; Riigikontroll 2012) soovitudele. Põhiprobleemidena nähakse majanduse ebasoodsat struktuuri ja seniste kuluheelisele toetuvate konkurentsieeliste halvenemist. Ettevõtete kapitaliseeritus on väike, nad tegutsevad väärtusahelate alumistes lülides ega keskendu piisavalt ekspordile. Väikest tootlikkust ettevõtluses, samuti ühiskonna ees seisvate sotsiaal-majanduslike väljakutsete lahendamisel ja avalike teenuste arendamisel aitaks ühe võimalusena suurendada IKT lahenduste senisest parem rakendamine (EC Position ... 2013, lk-d 7, 10). Majanduse muutmisel teadusmahukamaks on oluline roll teadussüsteemil, mille puhul nimetatakse teaduse nõrka kohalikku mõju, teadusasutuste hõredaid seoseid ettevõtetega ja taristu vähest avatust nii kodumaistele kui ka rahvusvahelisele ettevõtetele (ERAC Peer-Review 2012). Teaduse rahastamise üldine tase on rahvusvahelises võrdluses madal ega soosi siinset teadlaste järelkasvu. Samuti toetub kogu süsteem liiga suures ulatuses ELi struktuurivahenditele, mis tõstatab küsimuse rahastamise jätkusuutlikkuse kohta (ERAC Peer-Review 2012).

2.3.1.2. TAI valdkonnas aitab rakenduskava selgelt kaasa partnerlusleppede eesmärkide saavutamisse, sest teadmispõhise majanduse arendamine on ainus viis elatustaseme tõstmiseks. Peamine on välja arendada Eesti majanduse konkurentsieelised (kitsamalt võttes nutika spetsialiseerumise valdkonnad). Teadmistemahukas majandus eeldab rahvusvaheliselt konkurentsivõimelist TAI süsteemi, mis looks (ja väikeriigis veelgi olulisema funktsioonina vahendaks) rahvusvaheliselt kvaliteetseid teadustulemusi kodumaise majanduse tarbeks. Viimast aitab saavutada senisest suurem rõhk teaduse rahvusvahelistumisele (RAKi p 2.5).

2.3.1.3. Innovatsioonipõhise majanduse arenguks tuleb tegeleda nii olemasolevate majandusharude nüüdisajastamise ja uutele kasvualadele juhtimisega kui ka uute ettevõtete ja tööstusharude loomise või riiki meelitamisega (Lester 2005). Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel on soovitatud võtta oma majanduse arendamisel eeskujuna Ida-Aasia riikidest, kus edu on saavutatud kindla rõhu seadmise ja järgimise abil (Chang 2006). Ka Euroopa riikide TAI spetsialiseerumise valikute analüüs näitab, et kui riigid ei spetsialiseeru majanduse eeliste järgi, vaid püüavad koondada oma pingutused samadesse valdkondadesse), tekib Matteuse efekt – rikkad muutuvad veelgi rikkamaks ja mahajääjate mahajäämus süveneb (Foray 2009). TAI tuleks seega Eestis senisest rohkem käsitleda kui vahendit ühiskonna teatud sotsiaal-majanduslike eesmärkide saavutamiseks (ERAC 2012). PLis ja RAKis võib näha tegevuste sellesisulist kavandamist: majanduse huvisid aitab paremini arvestada nutika spetsialiseerumise kontseptsioon, mida plaanitakse juhtida ministriumite arengukavade üleselt (PLi p 1.3). Rakenduskavas (p 2.5.1) väljendatakse TAI tegevuste senisest paremat juhitust sotsiaalselt ja majanduslikult tähtsate teemade poole, samal ajal ei selgu hinnatud versioonide tekstist veel väga hästi, kuidas seda saavutada planeeritakse. Strateegia „Teadmispõhine Eesti 2014–2020” eelnõu<sup>4</sup> on siiski erinevad tegevused esile toodud, seal on rõhutatud süsteemset lähenemist ja riigi kui targa tellija rolli (lk 10).

<sup>4</sup> Versioon laetud alla HTMi kodulehelt 16.09.2013 (<http://www.hm.ee/index.php?0513298>).

## 2.3.2. Kooskõla ELi ja riiklike strategiadokumentidega

2.3.2.1. Rakenduskava TAiga seotud üld- ja alaeesmärgid (PL, lk 37, RAKi p 2.5) on kooskõlas „Euroopa 2020” ja „Eesti 2020” strateegilise raamistikuga ning need peavad aitama lahendada Eesti ühiskonna ja majanduse ees seisvad ülesanded. Intervjuudest ministeeriumite esindajatega (MKMist ekspert Mart Laatsit; HTMist teadusosakonna asejuhataja Taivo Raud) selgus, et kuna ettevõtlusstrateegiat ja TAI strateegiat koostatakse samal ajal rakenduskavaga, eeldatakse ka nendevahelist kooskõla. Sarnaselt eelmise perioodi kavaga püütakse rakenduskava tegevuste abil majanduse ebasoodsat struktuuri nihutada ja teadmusmahukust suurendada. Selleks plaanitakse kasvatada TAI investeeringuid era- ja avalikus sektoris (RAKi p 2.5.2.1) ning tõhustada teadmiste ülekandumist teadussüsteemist ettevõtlussektorisse (RAKi p 2.5.1.1). Euroopa Liidu arengukavades on rõhutatud teaduse tippsaavutuste püüdu, mis peaks tagama pikaajalise konkurentsivõime (Horisont 2020, lk 4). Seda soodustavate vahenditena nähakse nii teadlaste koostööd kui ka mobiilsust.

2.3.2.2. Ka Eestis leitakse, et teaduse panus ühiskonnaellu peaks olema aktiivne ja kvaliteetne. Selleks soovitakse tõsta teaduse taset teadusasutuste ja kõrgkoolide funktsioonide korrastamise ja sellega seotud institutsionaalse rahastamise kaudu. Lisaks toetatakse erineval tasemel teaduse rahvusvahelistumist ja muutmist ühiskonnas populaarsemaks (RAKi p 2.5.3). Et viia Eesti riigi (ja ka tegelikult ELi) huvid siinses teadustegevuses senisest paremini ellu, toetatakse valitud taristu valdkondi, teaduse tippkeskusi ja suurendatakse sotsiaal-majanduslike ülesannete lahendamiseks tellitava TAI eraldi riigieelarvest (tegevused on täpsustatud „TAI strateegia eelnõus”, tulemusindikaator on RAKi p-s 2.5.3). Viimane peaks ühe meetmena aitama ka teaduse kohalikku mõju suurendada. Teadmuse ülekandumise üheks keskseks toetusmehhanismiks on valitud kasvualad ehk nutika spetsialiseerumise valdkonnad (PLi p 1.3, RAKi p 2.5.3), mis iseenesest on ELi soovitusena fookuse määratlemise aluseks kasutatav kontseptsioon (Horisont 2020, lk 12). Eesti valikud on sõnastatud praegu veel üldiste valdkondadena (IKT horisontaalsed rakendused majanduses; tervisetehnoloogia ja -teenused ning ressursside tõhusam kasutamine). Täpsem tegevuskava selgub lähitulevikus „Ettevõtluse kasvustrateegia” ja „TAI strateegia” ettevalmistamise raames. Sellesse plaanitakse koondada nii pakkumispoolset (nt riiklikud TA programmide tüüpi meetmed), nõudluspoolset (riik kui tark tellija) kui ka süsteemset (koostöö) meetmed.

2.3.2.3. Rahvusvahelise koostöö ja tööjaotuse võimalused vajaksid paremat seost valitud kasvualadega. Näiteks kattuvad Eesti nutika spetsialiseerumise valdkonnad teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020” mitme prioriteediga (IKT, tervishoid, ressursitõhusus jm). Siiski jääb ressursside tõhusam kasutamine praegu nutika spetsialiseerumise valdkonnana raskesti hoomatavaks ja sellekohane teavitustöö on keeruline nii riigis endas kui ka sellest väljaspool (põhjuseks on viidatud alusdokumentides alamvaldkondade erinev hulk ja erinev määratlemine). Siin on tegelikult võimalus siduda Eesti strateegia fookusi mitme „Horisont 2020” fookusega, mis viiakse ellu EITI tulevikustrateegias (EC 2011, lk 17): näiteks lisaväärtust loov töötlev tööstus; tuleviku toit, tooraine jätkusuutlik kaevandamine, töötlemine, asendamine. Rahvusvahelise koostöö võimaluste sissetoomine ja seos Läänemere strateegia ja „Horisont 2020ga” on nutika spetsialiseerumise juures hästi oluline, sest kui Eesti praeguste TA pakujate puhul on mingi ettevõtjate seas vajatav kompetents nõrk või lünklik, tuleb seda hankida väljast. Eesti teadlaste sidemed lähiregiooni riikidega on tugevamad, mistõttu on teadmuse ülekande sealt lihtsam.

2.3.2.4. Rahvusvahelise koostöö keskmes tundub praegu olevat Euroopa tervikuna. ELi Läänemere strateegia tegevusi ja riike ei ole eraldi TAI valdkonnas rõhutatud (siin on võimalikud valitud seosed Läänemere strateegiaga nii IKT, tervise, kui ka ressursside tõhusama kasutamise spetsialiseerumissuundade all, aga need tuleks esmalt rakenduskava tekstis luua). Kõigi nutika

spetsialiseerumise valdkondade (v.a ehk põlevkivi, mis on spetsiifiline ressurss) puhul on ka rahvusvahelise koostöö potentsiaal lähipiirkonnas olemas, kuid strateegia tasandil veel avamata<sup>5</sup>.

2.3.2.5. Nutika spetsialiseerumise lahtimõtestamine on veel pooleli, sest eri valdkondade eesmärgid ja tegevused on RAKis alles eritlemata. Nii RAKi tekst kui ka alusstrateegiate koostamisel olevad versioonid esitavad nutikaks spetsialiseerumiseks erinevaid tegevusi, mis ei paista hästi omavahel joonduvat. RAKi tekstis viidatakse, et kitsaskohtade määratlemise aluseks on Eesti Arengufondi analüüs<sup>6</sup>. Selles tehakse rohkelt ettepanekuid kavandada väga erinevat tüüpi sekkumisi, nt haldus-, horisontaalmeetmeid (maksustamise, hariduse, migratsiooni jm vallas), koostöömeetmeid jne. Peale analüüsi on vaja uurida väljapakutud meetmete täiendavust või asendavust arvestades ka teisi kavandatavaid meetmeid.

2.3.2.6. Väljapakutud tegevuste ja esiletõstetud probleemide vahel ei ole näha loogilisi seoseid. Suure osa tegevustest moodustab TA pakkumispoolne lähenemine, mis ei toeta tegelikult seda ettevõtlikku avastusprotsessi, sest analüüsis ei anta nõudluspoolset vaadet kitsaskohtadele. Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2020 kavandis räägitakse täpsemate tegevusprogrammide koostamisest tulevikus, rõhutatakse peamise tegevussuunana rahvusvahelist koostööd (TAKide ja klastrite abil) ning nõudluspoole innustamist hangete kaudu. Rakenduskavast (p 2.5.2.2) jääb mulje (kuigi strateegias seda otse sõnastatud ei ole), et ettevõtlustrateegias nimetatud erinevad sihtrühmadele mõeldud tegevused on kavandatud samuti kasvualade ettevõtetele, kelle projekte eelistatakse. Ka teadmispõhise Eesti strateegia kavandis peetakse klastreid ja TAKE oluliseks, kuid seal viidatakse riiklikele programmidele (kas kattub ettevõtlustrateegia tegevusprogrammidega?), traditsiooniliste harude TAI toetamise vajadusele, välisinvesteeringute juhtimisele, ettevõtete strateegilisele juhtimisele ja IKT rakendamise suurendamisele. Eelnimetatud kahes strateegias on nutika spetsialiseerumise protsessi juhtimine praegu erinevalt sõnastatud (üks või mitu organisatsiooni ja erinevad tasandid). Seetõttu oleks vaja eri ministriumite käsitlust RAKis täpsustada ja ühtlustada, et saaks hinnata sekkumisloogikat ning seoseid/kattuvust teiste eesmärkide ja valdkondadega.

2.3.2.7. Kui partnerlusleppel ja rakenduskaval on ELi raamistikuga tugev side, siis Eesti lõppeva TAI strateegiaga on fookus muutunud või mõnevõrra täpsustunud (rakendustel on IKT vallas rõhk erinevates majandusharudes, biotehnoloogias eelkõige meditsiinis), mõnevõrra ka laienenud (ressursside tõhusam kasutamine hõlmab peale materjalitehnoloogia ka muid valdkondi). Kui hinnatavas RAKis toonitatakse (mh valitud tulemusindikaatori abil) teadussüsteemi jätkusuutlikkuse tagamist doktoriõppe tulemuslikkuse abil (teadussüsteemi pakkumise pool), siis RESis on tähtsamal kohal töötavate teadlaste ja inseneride hulk (kellel ei pruugi doktorikraadi olla, kuid mis väljendab lisaks pakkumisele ka nõudluspoolt ehk seda, kuidas ühiskond suudab kõrgelt haritud spetsialiste rakendada). Ehkki rõhutatakse doktoriõppe tulemuslikkust, siis see arvestab eelkõige teadussüsteemi (ehk tööjõu pakkumise poole) jätkusuutlikkust ja kasvu, kuid mujal ühiskonnas puuduvat nõudlust doktorikraadiga inimeste järele see tegelikult ei paranda. See mõjutab omakorda paljudes valdkondades doktoriõppe tulemuslikkust, kuna motivatsioon kraadi kaitsta on nõudluse või rakendusvõimaluste puudumise tõttu väike.

<sup>5</sup> Koostamisel oleva „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2020“ 2013. aasta juuni versioonis on rahvusvahelise koostöö kandjatena ette nähtud TAKE ja klastreid, kuid strateegilises plaanis ei ole koostöö eesmärgid ja lähipiirkonna partnerid määratletud.

<sup>6</sup> Eesti Arengufond, „Nutikas spetsialiseerumine – kitsaskohtade ja uute võimaluste analüüs“ (vahearuanne 19.06.2013), [http://www.arengufond.ee/wp-content/uploads/2013/06/AF\\_kitsaskohad\\_final2.pdf](http://www.arengufond.ee/wp-content/uploads/2013/06/AF_kitsaskohad_final2.pdf).

2.3.2.8. RAK erineb mõneti ka reformikavast „Eesti 2020”. Kui reformikava näeb soovitusena ette kõrgharidusasutuste institutsionaalset kontsentratsiooni, siis RAKi lahendustes (p 2.5.3.1) seda nii palju ei rõhutata, vaid seal mainitakse pigem rollide (missiooni- ja vastutusvaldkondade) jaotust, koostööd ja interdistsiplinaarsust. Reformikavas seotakse kasvualade (siinses kontekstis nutika spetsialiseerumise) valdkonnad rohkem kõrgharidusega, rakenduskavas tunduvad need hõlmavat pigem teadustegevust (p 2.5.1.1). Kuna institutsionaalne aspekt on väga oluline, tuleks seda ka RAKis rohkem toonitada.

### 2.3.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele

2.3.3.1. Kuigi strateegiline kava on „Euroopa 2020”, „Horisont 2020” ja Läänemere strateegia suundadega, samuti riiklike (sh hetkel koostatavate) strateegiate ja tegevusprogrammidega üldjoontes kooskõlas, on regionaalsete aspektide sisuline käsitus jäänud nõrgaks. See puudutab nii rahvusvahelisi koostöövõimalusi naaberriikidega kui ka seoseid maakondlike arengukavadega. Meetmete kavandamisel saaks selgemalt lahti mõtestada, milline on TA roll Eesti eripärasid toetavate piirkondlike kasvustrateegiate kujundamisel (nt nutikas spetsialiseerumine (põlevkivikeemia), keskkond, piirkondlik areng). Regionaalse aspekti lisamine näib esmapilgul kasvualade ja nutika spetsialiseerumise teemat hägustavat. Tegelikult aga aitaks see laiendada perspektiivi, juhtides pilgu kitsamalt teaduslepingute vaatelt üldisemale innovatsioonile ja arendustegevusele (sh inimkapitali ja piirkondlike institutsioonide arendamine) ning tugevdades ühtlasi riigi, teadusasutuste ja ettevõtete pikaajalist mõttevahetust, mis on vajalik Eesti arengut puudutava üksmeele saavutamiseks. Ettevõtete ja teadusasutuste parem teabevahetus on ka eeltingimus, mis võimaldab tagada kõrghariduse ja TAI taristu kui avalike teenuste parema vastamise ühiskonna vajadustele. Spetsialiseerumine teaduses ja majanduses eeldab laiemat baasi, mille toel on võimalik ka tippe luua. Lisaks aitab teadusasutuste ja ettevõtete senisest intensiivsem koostöö kindlustada teadussüsteemi jätkusuutlikkuse, arvestades perioodil 2007–2013 tehtud ulatuslikke investeringuid teadustaristusse ja selle edasise majandamise vajadust.

2.3.3.2. Siin ei tohiks lasta end eksitada sellest, et EK tasandilt vaadatuna on Eesti üks regioon. Sisulises mõttes näeb EL nutikat spetsialiseerumist poliitikameetmete liigse killustatuse ja horisontaalsuse alternatiivina, üritades samal ajal ühildada teadusinvesteeringuid- ja tegevusi paremini riigi/regiooni muude tootlike ressursidega. Eesmärk on arendada kohalikku võimekust, saada kasu ELi riikide ja regioonide vahelisest suuremast ja tõhusamast tööjaotusest ning saavutada nii konkurentsieelis (Foray, David, Hall 2009). Rõhutada tuleb tööjaotuse aspekti ka riigi sees. Eesti jaoks on märkimisväärselt säästlikum lahendus see, kui nutika spetsialiseerumise TA pakkumisega tegelev osa (nt investeerimiskava abil) tegeleb kompetentsi (nii TA kui ka inimkapital laiema, ehk ka kogu õppega seonduv) ruumilise ja institutsionaalse paigutusega samaaegselt. Eesti-sisene ettevõtete spetsialiseerumine, samuti olemasoleva teadusliku kompetentsi paiknemine on ju väga hästi teada. Regionaalse kompetentsi kaasamine nutika spetsialiseerumise tegevuste planeerimisse võimaldaks paremini arvestada ka ettevõtjate vajadusi, mis toetaks praegust nutika spetsialiseerumise mõtestamist.

### 2.3.4. Sisemine sidusus

2.3.4.1. TAI rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamise sekkumisloogikas ei ilmne väga suuri riske, sest suur osa kavandatavaid tegevusi on samad mis varem. Siiski vajavad institutsionaalsed pakett-tegevused tõhusaks toimimiseks selgelt sõnastatud eesmärged TAI asutuste jaoks ja



asutustevahelist tööjaotust, muidu võivad need sõltuvalt valdkonnast jääda koostöö puudumise tõttu ellu viimata (nt ei suudeta tööjaotuses kokku leppida) või vastupidi, neid dubleeritakse.

2.3.4.2. Kasvuvõimelise ettevõtluse eesmärgi alla on RAKis paigutatud ka tegevused, mis toetavad töhusust eelkõige ressursimahukates valdkondades (põlevkiviõli tootmine, keemiatööstus, elektri ja soojuste tootmine, jäätmekäitlus). Seda võib pidada õigustatuks ja tihedalt seotuks tehnoloogia üldise nüüdisajastamise teemaga. Samuti on see selgelt kooskõlas Eesti energiamahuka majandusstruktuuri ja energia suhtes pillava tehnika ja tehnoloogia jätkuva kasutamise piiramisega (OECD 2011; Eesti keskkonnastrateegia, lk 23).

2.3.4.3. Alaeesmärkide saavutamine peaks kaasa tooma suured majanduse struktuurimuutused keskmise tähtaja jooksul ning panema kogu TAI süsteemi kasvama ja arenema. Välissuundumuste aspektist sõltub nende eesmärkideni jõudmine ELi kui peamise koostööpartneri arengust nii üldise majanduse käekäigu, väliskaubanduse, teaduskoostöö kui ka elanikkonna dünaamika ja migratsiooni valdkonnas. Majanduse struktuurimuutusi veab eelkõige ekspordisektor, mis sõltub otseselt peamiste kaubanduspartnerite (Põhjamaad, Saksamaa) kasvuväljavaadetest. Viimased on hetkel on kergelt languses, kuid pika aja jooksul loodetavasti stabiilsed.

2.3.4.5. Esmapilgul võib kahelda, kas teadussüsteemis on võimalik saavutada üheaegset arengut nii rahvusvahelise konkurentsivõime kui ka suurema kohaliku mõju vallas. See on väikeriikide teadussüsteemide tavapärase probleem (vt nt Thorsteinsdóttir 2000). Põhjamaade eelmise sajandi lõpu kogemus on näidanud, et need eesmärgid ei pea olema vastassuunalised, vaid võivad üksteist toetada. Teisalt võib takistuseks saada nutika spetsialiseerumise idee elluviimiseks vajalike koostööprotsesside, sekkumisloogika ja meetmete kujundamise takerdumine, sest nii avalikus kui ka erasektoris napib vajalikku võimekust ja traditsioone just sektoripoliitika kujundamiseks (Eesti Arengufond 2013b, lk 8).

2.3.4.6. Selektiivne migratsioonipoliitika võib positiivse stsenaariumi korral aidata kaasa ka teadussüsteemi jätkusuutlikkusele. Kodumaiste üliõpilaste arvu kahanemine mõjutab noorte teadurite (doktorantide ja järel doktorite) ja teadlaste arvu ning kui neid ei õnnestu mujalt juurde leida, ohustab see kindlasti püüdlusi suurendada doktoritõppe tulemuslikkust (Eesti Arengufond 2010).

## 2.3.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.3.5.1. Teadussüsteemi arendamise üheks juhtpõhimõtteks on senisest suurem panustamine inimvara arendamisse nii järelkasvu kui ka teadmiste/oskuste mõttes. Seda põhimõtet võib pidada otstarbekaks, sest perioodil 2007–2013 oli suurem rõhk taristu nüüdisajastamisel ja inimvara (just järelkasvu mõttes) on muutunud TAI süsteemi kitsaskohaks. Juhtpõhimõtted, mida ei ole mainitud rakenduskava tekstis asjaomase alateema juures (p 2.5.3.2), kuid millel on planeeritud tegevuste ja tulemusindikaatorite alusel hinnatuna varasemast suurem rõhk ja täpsem fookus, on 1) teaduse rahvusvahelistumisega seotud projektid ja investeeringud ning 2) rakendusliku teadustöö tähtsustamine, et vastata sotsiaal-majanduslikele väljakutsetele.

2.3.5.2. Asjakohased on ka juhtpõhimõtted, mis on seotud avaliku ja erasektori koostöö arendamisega TAI süsteemis, sest need aitavad parandada süsteemi sidusust ja mõjukust just majanduse vajaduste järgi. Otstarbekaks võib pidada ka ekspordi, lisandväärtust ja ressursitõhusust puudutavaid juhtpõhimõtteid, mis on kooskõlas nii ELi ühiste eesmärkidega kui ka Eesti enda strateegiliste eesmärkidega teaduse, ettevõtluse ja keskkonnasäästlikkuse valdkonnas.

2.3.5.3. Alt ülespoole lähenemisviisiga nutikas spetsialiseerumine valitud kasvuvaldkondades on Eestile praegu parim eesmärk, sest see aitab luua suurimat majanduslikku efekti. Pakutud lahendused (eesmärgid ja tegevused) peaksid tõhusa elluviimise korral tõepoolest partnerlusleppe

eesmärgi saavutamisele kaasa aitama. Teadussüsteemis koondab avatud taotlusvoorude kaudu toimiv konkurents ressursid tugevamate kätte. Seda võib pidada teadussüsteemi korrastamisel eesmärgipäraseks juhul, kui väikeriigile vajalikud (kuid mitte väga tugevad) teadusvaldkonnad saavad selle kaudu vähemalt miinimumrahastamise. Samuti võib avatud konkurentsi pidada otstarbekaks ekspordi, tehnoloogia jm arendamisel teatud ettevõtetes. Samal ajal valitseb kahtlus, kas programmi ja avatud taotlusvoorude kombineerimine annab oodatavaid tulemusi just nutika spetsialiseerumise elluviimisel. Ühest küljest on tegemist kitsaskohtade (TA süsteemi tõrgete) likvideerimisega, mille puhul ei pruugi avatud taotlusvoorude tõhusaks korraldamiseks üles astuda piisavalt osalejaid ei ettevõtetest ega teadusasutustest. Teisest küljest ei saa sellega kujundada teaduse struktuuri valdkondlikus mõttes, kuna seni nõrgalt arenenud teadusvaldkonnad ei suuda avatud taotlusvoorudele reageerida. Avatud taotlusvoor toetab uurimisasutuste vahelist konkurentsi, mitte koostööd, ja strateegilist (mh dubleerivat) käitumist. See ei pruugi viia just seesuguse institutsionaalse või ka regionaalse TA pakkumise paigutuseni, mis oleks riigi jaoks tervikuna otstarbekas. Kava võimaldaks määratleda konkreetseid teadus- ja kompetentsikeskused, kes ettevõtjate alt-ülesinitsiatiivile vastaksid ja vastutaksid ka laiemate teadusteemade eest (võrreldes praeguse kitsa projektipõhise lähenemisega). See omakorda võimaldab siduda tegevusi tihedamalt kohaliku arenguga. Eesti Arengufond (2013b) toob esile mitme kompetentsikeskuse ja spetsialiseerumisvaldkonna seosed, millest saab ainest TA tegevuste paremaks ühendamiseks regionaalarenguga.

2.3.5.4. Väga oluline on investeerimiskava, mis fikseeriks riigi plaani nutika spetsialiseerumise valdkondade arendamisel. Investeerimiskava kasutamine võimaldaks kindlaks määrata vajalikud riigi investeeringud (nt teadus- ja haridusvõimsuse loomine või vajaduse korral ka institutsionaalne või regionaalne ümberpaigutamine), mis toetavad valitud spetsialiseerumisvaldkondi inimkapitali ja TA pakkumise poole pealt. Seda aspekti on eraldi rõhutanud ka nutika spetsialiseerumise kontseptsiooni autorid (Foray, David, Hall 2009). Kuna avaliku sektori poolne TA ja inimkapitali pakkumine ei ole võimaline kiiresti kohanema ja turusignaalidele reageerima, saab ettevõtlik avastusprotsess toimuda olemasoleva TA pakkumise raamides. Praegustes tingimustes, kus teadus- ja arendusasutused rahastavad oma teadustegevust projektipõhiselt (mis on ka temaatilises mõttes siduv kogu projekti perioodiks), võib öelda, et TA pakkumine on suhteliselt jäik ja ressursid suures osas hõivatud olemasolevate lepingutega. Teaduse spetsialiseerumise muster Euroopas (sh Eestis) vajab kohandamist, et paremini ära kasutada kohaliku majanduse konkurentsieeliseid (Foray 2009; Bonaccorsi 2007, 2009), seega peab ka sinne teaduse spetsialiseerumine kohanema ettevõtlikust avastusprotsessist tulenevate vajadustega. TA pakkumise kohandamiseks läheb vaja veel riigi investeeringuid ja ka kava. Seesuguse kava koostamise lisamine arutelu all olevasse dokumenti on väga oluline, sest see on peamine valdkondadeülene keskpikk TAI investeerimisstrateegia. Seetõttu on tähtis, et see võimaldaks kooskõlastada erinevate ministeeriumite poliitikakujundajate vahel rollid ja tegevused, arvestades nende tihedat seotust nutika spetsialiseerumise protsesside kujundamisel. Lisaks on vaja neid riigi plaane tutvustada laiemale osalejate ringile (ettevõtjatele, teadlastele, omavalitsusametnikele jne), et neil oleks samuti võimalik oma tegevusi joondada.

2.3.5.5. Lõppeva strateegiaperioodi riiklike TAI programmide algatamise näitel (Riigikontroll 2012) võib öelda, et nutika spetsialiseerumise korraldamisel programmpõhiselt võib ette näha täpselt samu ebaedu põhjusi (kindlate eesmärkide ja kitsama fookuse puudumine; ministeeriumite vähene koostöö ja programmitegevuste ebasobiv piiritlemine) ja need võivad ka nutika spetsialiseerumise puhul komistuskiviks saada. Lahenduseks võiks olla see, kui koostada juba RAKis konkreetne kava, kuidas valitud kasvualdkondi arendada. Peale rahastamistakistuste (mida Eesti Arengufond (2013b) pidas peamiseks kitsaskohaks) tuleks investeerimiskavas avada sügavamalt ka muud valdkondlikud probleemid.



## 2.4. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine

### 2.4.1. Sekkumisloogika kooskõlaliskus ja asjakohasus

2.4.1.1. PLis on ettevõtluse ja laiemalt majanduse valdkonna arenguvajadused on seotud kahe suurema omavahel põimunud probleemide ringiga:

- majanduse vähene teadmistemahukus, mille puhul on sekkumist vajavateks teguriteks majanduse ebasoodne struktuur ja vähene kapitaliseeritus, seniste kasvuallikate (odav tööjõud) ammendumine, kesine innovatsioonivõimekus, TAI vähene kohalik mõju, passiivne osalemine tuleviku ärialades ja väärtusahelates ning IKTst tulenevate kasvuvõimaluste puudulik ärakasutamine;
- väike ekspordivõimekus, mille puhul rõhutatakse vajadust suurendada eksportivate ettevõtete osakaalu, laiendada seni kitsast ekspordibaasi, suurendada Eesti kui turismi sihtkoha tuntust ja parandada kapitalile ligipääsu koos välisinvesteeringute mahu kasvatamisega.

2.4.1.2. Kriitilise tähtsusega probleemid on üldiselt adekvaatselt esitatud (VKE 2012, Eesti eksportija portree 2012, ERAC 2012)<sup>7</sup> ning vastavad üldeesmärgile 'teadmistemahukas ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline majandus'. Siiski esineb mõningaid väiksemaid vajakajäämisi.

- a) Ettevõtluse valdkonna arenguvajaduste juures pole eraldi käsitletud kvalifitseeritud tööjõu nappust, mis on ettevõtjate hinnangul üks olulisemaid ekspordi arengut takistavaid probleeme (KODA 2010). Kasvavat struktuurset tööpuudust, oskuste tsükli lühenemist, kvalifitseeritud tööjõu väljarännet ja vajadust kaasata senisest enam välisspetsialiste on kajastatud tööhõive ja hariduse arenguvajaduste all. Nii ettevõtjate kui ka ametnike hinnangul on need kriitilise tähtsusega teemad, sest ilma kvalifitseeritud tööjõu nappusele lahenduste leidmiseta ei ole võimalik majanduse valdkonna eesmäärke realiseerida. (Eesti IKT ...2013, intervjuu MKM esindajaga). Seetõttu võiks neid arenguvajadusi kajastada ka ettevõtete probleemide juures.
- b) RAKis räägitakse alustavate ettevõtete vähese jätkusuutlikkuse probleemist, mida PLis ei mainita (RAKi p 2.6.1.1).
- c) Ei partnerlusleppe ega rakenduskava majanduse valdkonna arenguvajaduste hulgas pole mainitud regionaalseid aspekte. Need on esitatud PLi regionaalsete arengusuundumuste peatükis (p 1.1.2.9), kus ilmneb muu hulgas, et aktiivsem ja tootlikum majandustegevus on koondunud suurematesse linnapiirkondadesse ning ettevõtlusaktiivsuse regionaalsed erinevused pigem suurenevad kui vähenevad. Hetkel on neid probleeme analüüsitud vaid regionaalse arengu aspektidest lähtuvalt, seoseid majanduse arenguga pole välja toodud, kuigi kavandatavates tegevustes on kaks teemat tihedalt seotud.

2.4.1.3. Eesmärkide vahelises kooskõlas esineb puudujääke. Prioriteetne suund 'väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine' on peaaegselt sihitud ettevõtete

---

<sup>7</sup> Kinnitusi leiab nt järgmistest allikatest: Eesti ettevõtete investeeringud põhivarasse on kriisi järel langenud ning finantsvahendite kättesaadavuse probleem on viimastel aastatel järsult teravnendunud (VKE 2012: lk 19 ja 40), Eestis on eksportijate osakaal Statistikaameti andmetel väike, ekspordibaas kitsas (Eesti eksportija portree 2012: lk 29–30), eksporditava kauba lisandväärtus on väike (Eesti eksportija portree 2012: lk 36; ERAC 2012: lk 9).

tekkele ja kasvule, ekspordivõime suurenemisele ja regionaalsete probleemide leevendamisele. Sellest lähtuvalt on suunal kaks alaeesmärki.

- 1) VKEd on ambitsioonikad ja nende eksport on kasvanud (RAKi p 2.6.1.1). See eesmärk on kooskõlas ühise üldeesmärgiga 'teadmistemahukas ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline majandus' (PLi p 1.1.2.10) ja prioriteetse suuna 'kasvuvõimeline ettevõtlus ning seda toetav teadus- ja arendustegevus' eesmärkidega. Rõhuasetus on pigem rahvusvahelisel ettevõtlusel ja vähem teadmistemahukal majandusel, viimasele keskendub enam teine ettevõtluse valdkonna prioriteetne suund (RAKi p 2.5).
- 2) Väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on hõive ja töökohtade lisandväärtus kasvanud (RAKi p 2.6.3). Selle eesmärgi seotus üldeesmärgiga pole nii otsene – töökohtade lisandväärtus eeldab küll teadmistemahukuse kasvu, kuid hõive võib suureneka ka väikese lisandväärtusega töökohtade arvel. Katmata jääb ka üldeesmärgi rahvusvaheline aspekt. Ühest küljest on positiivne, et regionaalarengut püütakse võtta horisontaalse teemana. Nii on soovitatud (PLi p 1.5.3) arvestada valdkonnapoliitika kujundamisel ja elluviimisel „regionaalarengu suunamise põhimõtetega ning tagada toetav kaasmõju regionaalarengu suunamise eesmärkidele” ('kõigi piirkondade arengueelduste maksimaalne ära kasutamine ning ühtlasema regionaalse arengu soodustamine'). Teisalt puudub RAKis selgitus, kuidas täpsemalt see kaasmõju ilmnema peaks (eriti elukeskkonna arendamisel) või missuguste PLis soovitatud regionaalarengu suunamise põhisuundadega püütakse arvestada.

2.4.1.4. Kui võtta arvesse veel teise alaeesmärgi (RAKi p 2.6. 5.1) all planeeritud tegevusi, on selge, et selle alaeesmärgi kooskõla prioriteetse suuna ja üldeesmärgiga on probleemne. Alaeesmärgi saavutamist soodustavad piirkondade konkurentsivõimet tugevdavad tegevused, mille peamiseks oodatavateks tulemusteks on lisandunud töökohad ja suurem rahulolu avalike teenuste kättesaadavusega. Tegevuste puhul ilmnevad järgmised vastuolud:

- a) tulemused ei kajasta alaeesmärgi ühte osa: töökohtade lisandväärtuse kasvu. Kui seda näitajat ei hakata mõõtma, pole seda mõtet ka eesmärgiks seada;
- b) head avalikud teenused soosivad küll ettevõtlustegevust, aga kaudselt, muutes piirkonna elukeskkonna ettevõtlustegevuseks vajalikule tööjõule atraktiivsemaks. Juba praegu ei leia töötleva tööstuse ettevõtted maapiirkondades enam kvalifitseeritud tööjõudu (Eesti Maaülikool 2012, lk 4), mis vähendab nende soovi neisse piirkondadesse investeerida. Samal ajal kinnitavad rahvusvahelised uuringud, et tööjõu liikumist mõjutavad enam majanduslikud tegurid<sup>8</sup>, seega pidurdaks väljarännet eeskätt sobivate töökohtade olemasolu. Seega on nii töökohtade loomine kui ka elukeskkonna arendamine küll õigustatud, kuid viimase seos teadmistepõhise ja rahvusvahelise ettevõtluse arendamisega on siiski väga kaudne.

2.4.1.5. Kokkuvõttes – kui soovitakse hoida kogu prioriteetse suuna head fokuseeritust, peaks teine alaeesmärk ja asjaomane meede keskenduma rohkem ettevõtluskeskkonnale ja vähem elukeskkonnale.

2.4.1.6. Hinnates eesmärkide ja suundade sobivust riigi pika ja keskpika sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast, on suuna põhiline eesmärk – saavutada ettevõtete kasv ja eksport – kindlasti

---

<sup>8</sup> Vt nt A. Võrgu, M. Priinitsa, E. Kallaste ülevaadet migratsiooni tõmbe- ja tõuketegurite kohta: Tervishoiutöötajate migratsioon Eestist: migratsiooni potentsiaalne suurus, mõju tervishoiutöötajate vajadustele ja poliitikalikud. Praxis, 2004.

üks võtmetegureid tagamaks riigi jätkusuutlikku arengut. Indikaatorite sihttasemeid vaadates ei ole aga planeeritav arenguhüpe kuigi suur – mitme näitaja puhul (RAKi tabel 27) püütakse saavutada ligikaudu majanduskriisieelne tase. Teisalt sõltuvad valitud indikaatorid suuresti majanduse konjunktuurist ja seepärast on sihttasemete ambitsioonikust ja seega arenguhüpet nende põhjal keerukas hinnata.

## 2.4.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.4.2.1. Planeeritud tegevused on Euroopa Liidu Nõukogu soovitustega kooskõlas, nende mõju nutikale spetsialiseerumisele ja strateegiale „Horisont 2020” jääb tagasihoidlikumaks. Kui suudetakse võtta arvesse ka Tartu- ja Tallinna-välise piirkondade võimalusi ning tagada kooskõla kompetentsikeskuste arendamisega (mida plaanitakse prioriteetse suuna 'väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine' alaeesmärgi 'väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on hõive ja töökohtade lisandväärtus kasvanud' tegevusena (RAKi p 2.6.5.1), aitab prioriteetne suund kaasa ka nutika spetsialiseerumise strateegiale. Kavandatavad tegevused on üldjoontes kooskõlas „Euroopa 2020” strateegiaga ning toetavad selle prioriteete (arukas, jätkusuutlik, kaasav majanduskasv).

2.4.2.2. Suund aitab otseselt kaasa järgmistele „Eesti 2020” ja RESi eesmärkide saavutamisele:

- tootlikkuse kasv 2015. aastaks 73%ni Euroopa Liidu keskmisest. 2013. aasta sihiks on 71%, 2016. aasta sihiks 73,6%. Prioriteetne suund näeb ette paremat ligipääsu kapitalile, mis suurendab investeringute kaudu tootlikkust;
- Eesti ekspordi osatähtsus maailma kaubanduses. See eeldab ekspordimahu kasvu, mille taga on omakorda ekspordivõimekuse kasv, viimane on aga otseselt suuna esimese alaeesmärgi sisuks.

2.4.2.3. Kõrvuti SVde planeerimisega töötatakse välja ka Eesti ettevõtluse kasvustrateegiat 2020, riiklikku turismiarenduskava 2014–2020 ja Eesti regionaalarengustrateegiat 2020. Kuna need on SVde planeerimise aluseks, on dokumendid omavahel üldiselt kooskõlas. Esineb mõni väike lahknevus. Näiteks soovitakse riiklikus turismiarenduskavas aastaks 2020 saavutada sihtturgudelt tulevate turistide ööbimiskordade arvuks 398 700 (lk 9), RAKis on aga eesmärgiks seatud 414 600 (tabel 27).

2.4.2.4. Valdkondlike arengukavadega seotud rahastamist vaadeldes ilmneb, et turismiarenduskava tegevustest kaetakse 94% struktuurivahenditest (ilmselt koos riigipoolse kaasfinantseerimisega) ning vaid 6% riigieelarvelistest vahenditest (riiklik turismiarenduskava 2014–2020, lk 34). See näitab, et järgitud pole põhimõtet, et SVsid kasutatakse sihstatumalt üksnes valitud arenguhüpete saavutamiseks. Pigem rahastatakse kogu valdkonda SVdest, kuigi käimasoleva perioodi valdkondlik arengukava keskendub just turismiteenuste ekspordile. Jääb selgusetuks, kas juba väljatöötatud struktuure, nt turismiinfokeskuseid rahastatakse samuti SVdest või kaetakse nendest vaid asjaomased arendustegevused. Eesti regionaalarengu strateegia 2020 ja Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2020 eelnõudes ei ole rahastamisallikaid esitatud, mistõttu ei saa SVde ja riigieelarveliste vahendite proportsioone hinnata.

2.4.2.5. Rahvusvahelisi koostöövõimalusi ei ole tegevuste puhul eraldi nimetatud, v.a kapitali ja krediitdikindlustuse kättesaadavuse programmi puhul. Riskikapitali pakutakse ka lähipiirkonna ettevõtetele, kelle tegevus on ühel või teisel moel Eestiga seotud. Sarnaseid koostöövõimalusi võiks kaaluda ka piirkondlike tegevuste puhul (alaeesmärk 'väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on hõive ja töökohtade lisandväärtus kasvanud').

2.4.2.6. Kooskõla Läänemere strateegiaga on idee tasandil olemas – strateegias rõhutatakse elukvaliteedi parandamist maapiirkondades ja selle eesmärgi saavutamise vahendina nähakse ettevõtluse toetamist. Samal ajal ei ole Läänemere strateegias kaugelepürgivate ideede – kogu (ilmselt Läänemere) piirkonna turismisektori üldise konkurentsivõime suurendamine, kasutades IKT lahendusi ning kaasates teisi valdkondi (nt tervishoiuteenused) – elluviimiseks SVsid ette nähtud või pole seda PLis ja RAKis täpsustatud.

### 2.4.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele

2.4.3.1. Prioriteetse suuna teise alaeesmärgi (RAKi p 2.6.3) tegevused mõjutavad otseselt ja soodsalt avalike teenuste kättesaadavust (parem ühendus toimetulekupiirkondade tagamaa ja keskuste vahel, avaliku linnaruumi väljaarendamine toimetulekupiirkondade keskustes).

2.4.3.2. Piirkondlikke erinevusi ettevõtlustoetuste puhul arvesse ei võeta – tegevusi rakendatakse üleriigiliselt. Erandiks on alaeesmärk 'väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on hõive ja töökohtade lisandväärtus kasvanud', mille osakaal PSi eelarvest on ligikaudu 30%. Samal ajal on sellest umbes 40% mõeldud elukeskkonna arendamiseks (Meetmelehed. Lisa 7). Regionaalset arengut hoogustavad eeldatavalt turismi edendavad tegevused, sest sihtrühm asub sageli väljaspool Tartut ja Tallinna.

2.4.3.3. Eesti ettevõtete majandustegevuse piirkondlik tasakaalustamatus on aga üha süvenenud. Lõviosa ettevõtete tegevusest on koondunud paari tõmbekeskusesse ja ülejäänud Eesti alad ääremaastuvad. Näiteks Harju maakonnas loodud SKP osakaal kasvab pidevalt (2009. aastal 61%), ettevõtlusaktiivsus suureneb maakondades, kus ettevõtlusaktiivsus on niigi märgatavam kui mujal, majanduse struktuurimuutused, mis vähendavad põllumajandussektori tööjõunõudlust, toovad kaasa suurema tööpuuduse maapiirkondades, kus pole võimalusi asendushõiveks (Regionaalse arengu... 2011: lk 7–13). Tõsiasi, et paljud piirkonnad pole suutnud oma potentsiaali rakendada, pidurdab kogu riigi majandustegevust. Lisaks tuleb arvestada, et kui anda ettevõtlustoetusi suurema kasvu- ja ekspordipotentsiaaliga ettevõtetele, jõuavad need peamiselt enamarenenud piirkondadesse, mis tähendab tasakaalustamatuse süvenemist.<sup>9</sup>

2.4.3.4. Lähtudes PLi punktist 1.5.4., kus on öeldud, et valdkonnapoliitika kujundamisel ja elluviimisel tuleks arvestada regionaalarengu suunamise põhimõtetega, võiks kaaluda järgmisi tegevusi.

- a) Soodsamate tingimuste pakkumine maapiirkonna ettevõtetele kapitali kättesaadavuse toetuste puhul, sest nendel ettevõtetel võib olla ligipääs rahastamisele raskem seoses tagatisvara odavama hinnaga (SiM 2011, lk 10–12).
- b) Ettevõtlustoetuste taotluste hindamisel selliste ettevõtete eelistamine, kelle tegevus aitab kasutada piirkonna arengueeldusi väljaspool Tartu ja Tallinna linnapiirkondi, nt kvalifitseeritud tööjõudu. Hetkel on probleemiks kõrgeltharitud äravool muudes piirkondades peale Tartu ja Tallinna/Harjumaa, mis pärsib tulevikus eeldusi suuremat lisandväärtust loova ettevõtluse arenguks neis piirkondades (SiM 2011, lk 16). Selliste ettevõtete projektid peaksid vastama meetme/tegevuse eesmärkidele (nt ettevõtja arenguplaani toetusmeede, uute ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu

<sup>9</sup> Käimasoleva perioodi ettevõtlustoetuste vahehindamise raport kajastab Harju maakonna ettevõtete ülekaalu toetust saanud ettevõtete hulgas. Näiteks on nende osakaal ekspordi müügitulus proportsionaalselt suurem osakaalust ettevõtete arvus (Jaaksoo, Kitsing, Lember, Rebane 2012, lk 34–37). Senine statistika näitab, et Tartu- ja Tallinnavälised piirkonnad on ekspordi panustanud tagasihoidlikult (SiM 2011, lk 10), nii et kui edaspidi toetatakse peamiselt eksportivaid ettevõtteid, süveneb tasakaalustamatus veelgi.

soodustamine), kuid neile antakse lisapunkte lähtuvalt tegevuspiirkonnast (mitte peakontori asukohast), sest muidu ei suuda nad tihedas konkurentsisis Tallinna ja Tartu ettevõtetega vastu pidada.

## 2.4.4. Sisemine sidusus

2.4.4.1. Alaeesmärgi 'VKEd on ambitsioonikad ning nende eksport on kasvanud' tulemusena nähakse, et „on loodud soodne kasvupinnas uute ettevõtete tekkimiseks ning nende edasiseks kasvamiseks, suurendatud on ambitsioonikate äriideede juurdevoolu, loodud ja rakendatud on ambitsioonikad ärimudelid, soodustatud on spin-off ettevõtete loomine, kasvanud on ettevõtlusalased teadmised ning paranenud on juhtimistreeningu kvaliteet.” Üldiselt peaks planeeritud tegevused arukal elluviimisel tagama oodatavad tulemused. Küsimusi tekitab asjaolu, et eesmärgiks olev ekspordi kasv pole peamiseks oodatavaks tulemuseks, kuigi uued äriideed ja -mudelid võivad küll ekspordi kasvatada, aga ei pruugi.

- Kapitali- ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamise kaudu peaks soodustama uute ettevõtete teket ja ambitsioonikate äriideede juurdevoolu riskikapitali kaudu. Ekspordikindlustus kasvatab ekspordi, mille võiks tulemuste hulka lisada. Käendus ja laenud võivad aidata kaasa uute ja edasipürgivate ärimudelite tekkele või toetada uute ettevõtete kasvu, kuid neid saavad taotleda ka traditsioonilised ettevõtted traditsiooniliste projektide elluviimiseks. See osa sellest meetmest (laenud ja tagatised) ei pruugi seega otseselt alaeesmärgi 'VKEd on ambitsioonikad ning nende eksport on kasvanud' saavutamist toetada.
- Teisalt võiks enam tähelepanu pöörata kapitali tagamise tegevuste kooskõlale muude toetustega. Senise kogemuse põhjal aitab meede sageli pigem ettevõtetel ellu jääda (Jaaksoo, Kitsing, Lember, Rebane 2012) ja kui selle ülesehitus jääb senisega suhteliselt sarnaseks, ei pruugi tegevused ettevõtete hoogsat kasvu ja ekspordivõime suurendamist tagada. Seni on olnud tavaks, et rahastamisotsuse tegemisel ei arvestata meetme eesmärgi või tulemusindikaatoritega, vaid hinnatakse konkreetse projekti finantsriske (struktuurivahendite valikukriteeriumite hindamine, Poliitikauuringute Keskus Praxis, Ernst & Young Baltic, Balti Uuringute Instituut, 2010). Loodetakse, et meetme tulevane ülesehitus soodustab soovitatavate projektide sattumist portfelli ja seeläbi laiemate eesmärkide (tootlikkuse ja ekspordi kasv) täitmist, kuid vahehindamine (Jaaksoo, Kitsing, Lember, Rebane 2012) ei kinnita selliste eelduste põhjendatust.
- Kavandatavate tegevuste hulgas on nii uusi kui ka neid, mille puhul jätkatakse eelmisel perioodil alustatud, nt ettevõtlusteadlikkuse suurendamine ja informatsiooni jagamine, laenude ja käenduse pakkumine, ekspordikrediidi pakkumine, turismi edendavad tegevused. Paljude tegevuste puhul tekib küsimus, kas nad aitavad kaasa senise arengu jätkumisele või tekitavad uue, laiema arenguhüppe, mis on SVde siht.

2.4.4.2. Alaeesmärgi 'väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on hõive ja töökohtade lisandväärtus kasvanud' tulemusena luuakse piirkondades uusi, muu hulgas suurema lisandväärtusega töökohti. Kohalike avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on paranenud, piirkondades pakutavad teenused on paremini ligipääsetavad ning suudavad katta keskuse ja tagamaa elanike vajadusi. Nagu juba eelnevalt mainitud (p 2.5.1), jääb avalike teenuste valdkonda puudutava tulemuse seos nii alaeesmärgiga ('kõrgema lisandväärtusega töökohad') kui ka üldeesmärgiga ('teadmistemahukas ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline majandus') kaudseks. Tulemuse saavutamine ei pruugi tagada ala- ega üldeesmärgi täitmist.

2.4.4.3. Asjakohase eeltingimusena on Euroopa Komisjon PLis (tabel 2.3, p 3.1) rõhutanud selliste meetmete rakendamist, mis toetaks ettevõtluse edendamist, võttes arvesse Euroopa väikeettevõtlusalgatust „Small Business Act” (SBA). Eeltingimuse täitmise kriteeriumiks on ettevõtete käivitamise kulu ja aja vähendamine ning tegevuslubade taotlemisega seotud ajakulu kahandamine, mida võib pidada täidetuks (ettevõtte asutamise ajakulu on Eestis viidud juba peaaegu miinimumini<sup>10</sup>).

2.4.4.4. Üheks oluliseks tulemuste saavutamise eeltingimuseks on kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavus. Ilma selleta ei ole võimalik soovitud eesmärgi saavutada. Juba praegu on kvalifitseeritud tööjõu nappus suur arengutakistus (KODA 2010, lk 37). MKMi esindaja (P. Treiberg, 19.08.2013) sõnul loodetakse, et probleemi leevendab nii kolmandatest riikidest pärit tööjõuga seotud õigusaktide lihtsustamine, uussisserändajatele pakutavate teenuste arendamine kui ka ümber- ja täiendusõppe tõhusam pakkumine.

2.4.4.5. Oodatava mõju saavutamist võib takistada ka meetmete ülesehitus, nt:

- a) suure halduskoormuse tõttu võib osa olulisest sihtrühmast toetuste taotlemisest loobuda;
- b) finantsinstrumentide puhul on oluline pakkuda vastuvõetavaid tingimusi. Nt KredExi käendust peetakse turul pakutavaga võrreldes kalliks (Ernst & Young, Praxis, IBS 2010, lisa 3, lk 281–290; Jaaksoo, Kitsing, Lember, Rebane 2012, lk 156), mistõttu see ei pruugi jõuda õige sihtrühmani ega tagada oodatud tulemusi. Kindlasti peaks kaaluma tingimuste ülevaatamist ja eelarve ümberjaotamist sel eesmärgil.

## 2.4.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.4.5.1. Esimese alaeesmärgi (RAKi p 2.6.2.2) puhul eelistatakse projekte, millega kasvatatakse eksporti ja lisandväärtust. Turismi toetamisel eelistatakse turismiteenuste ekspordiga seotud projekte ning piirkondlikul tasandil kohaliku arengupotentsiaali realiseerimise projekte, mis loovad uusi ja suurema lisandväärtusega töökohti. Teise alaeesmärgi puhul on toetatavate tegevuste valiku aluspõhimõtteks piirkondlikud arenguprioriteedid (RAKi p 2.6.5.2), mis sätestatakse maakondlikes ühtsetes tegevuskavades. Juhtpõhimõtted on mõistlikud ja peaksid arukal rakendamisel tagama tegevuste fookuseerituse. Teise alaeesmärgi puhul tekib küsimus, kas senikaua, kuni maakondlikud integreeritud tegevuskavad ei ole valminud, jäävad ka teised tegevused ellu viimata.

## 2.5. Energiatõhusus

### 2.5.1. Sekkumisloogika kooskõlalikus ja asjakohasus

2.5.1.1. Eesti energiatoetuse arenguvajadus 'tõhusama loodusvarade kasutusega ning vähesema energia- ja süsinikumahukusega majanduse' on tingitud sellistest probleemidest nagu majanduse väike ressursitõhusus ja suur energiamahukus, sektorite ja hoonete kesine energiatoetus, energiatootmise ühekülgus ja süsinikdioksiidi mahukus, vähene energiatootmise hajutatus ja ebapiisav energiasäästulahenduste kasutamine (PLi p 1.1.2.3).

2.5.1.2. Need probleemid on põhjendatud. Eestis on materjali tootlikkus enamiku ELi riikidega võrreldes väike, ulatudes 2009. aasta seisuga 40%ni ELi keskmisest (Eurostat 2012, tabel 1, lk 3). Energia suhtes ebatõhusa (vananenud) tehnika ja tehnoloogia jätkuv kasutamine on toonud kaasa majanduse suure energiamahukuse (Eesti keskkonnanähted aastani 2030, lk 23). Selle näitaja on

<sup>10</sup> E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Institute of Baltic Studies ja Poliitikauuringute Keskus Praxis (2013).

ELis üks suurimaid. Osaliselt on selle põhjuseks asjaolu, et tootmisstruktuur hõlmab põhiliselt energiamahukaid sektoreid ja tööstusharusid (ELi Nõukogu soovitusel, p 10).

2.5.1.3. Eelnimetatud probleemide olulisust rõhutatakse ka Eesti keskkonnanstrateegias: taastuvatel loodusvaradel põhineva energia osakaalu suurendamine vajab toetust (lk 11), energia säästmine ei ole üldse arenenud (lk 12), kaugküttevõrkude (ja ka tootmiseadmete) kohati halb tehniline seisund vähendab kaugkütte kasutamise eeliseid (lk 12), autodes kasutatakse jätkuvalt fossiilseid kütuseid.

2.5.1.4. Eesti majandussüsteem soosib ikka veel ressursside ebatõhusat kasutamist ja kujundab nende hinda alla tegeliku väärtuse. Maailma säästva arengu ärinõukogu (WBCSD) hinnangul on Eestis 2050. aastaks vaja suurendada ressursitõhusust neli kuni kümme korda ning kaalukaid muutusi tuleb teha juba 2020. aastaks. (Ressursitõhusa ... 2011, lk 2)

2.5.1.5. Valdav osa Eesti elektrist toodetakse praegu Ida-Virumaal kahes põlevkivielektrijaamas. Ligikaudu 3/4 nende jaamade energiatootmiseadmetest on amortiseerunud ja suurem osa neist tuleb lähema 10–15 aasta jooksul sulgeda. Eesti varustamiseks elektriga tuleb valida, kas investeerida tootmisvõimsust kasvavatesse uutesse energiatootmiseadmetesse Eestis, uutesse elektriühendusliinidesse, uutesse energiatootmisüksustesse Balti- ja Põhjamaades või osaliselt neisse kõigisse (Elektritootmise ... 2012, lk 1).

2.5.1.6. Arenguvajadused on seega igati põhjendatud. Soojusenergiatootmine ja -ülekanne on majandustegevused, mis on koondunud enamjaolt erasektorisse. Kehtiva energiamajanduse arengukava kohaselt on Eesti energiasektori missioon on tagada Eestis pidev, tõhus, keskkonda säästev ja põhjendatud hinnaga energiavarustus ning säästlik energiakasutus. See arengukava näeb ette, et pideva energiavarustuse tagamiseks mitmekesistatakse energiaallikate kasutamist, toetades muu hulgas energia tootmisel omamaiseid energiaallikaid. Säästliku energiavarustuse ja -tarbimise tagamiseks parandatakse energiatõhusust energia tootjate, transportijate ja tarbijate juures, suurendatakse taastuvate energiaallikate ning koostootmise osakaalu energiabilansis optimaalse tasemeni, millega ei kahjustata keskkonda (energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020, lk 38).

2.5.1.7. Arenguvajadusest 'tõhusama loodusvarade kasutusega ning vähesema energia- ja süsinikumahukusega majandus' ja eelkirjeldatud probleemidest tuleneb energiatõhususe prioriteetse suuna alaeesmärk 'energiasäästlik eluasemesektor ja taastuenergia osakaalu kasv lõpptarbimises' (RAKi p 2.7.2.1).

2.5.1.8. Energiatõhususe prioriteetse suuna tegevuste elluviimisel tuleb investeerida esmajoones energiatõhususe ja taastuenergia kasutamisse avaliku taristu kujundamisel ja eluasemesektoris. Kavandatavate tegevuste hulgas ei ole energiatõhususe edendamist avalikes hoonetes, mida on RESi 2014–2017 lisa 6 kohaselt plaanis rahastada perioodi 2013–2020 kasvuhoonegaaside heitkoguste ühikutega kauplemise vahenditest. Energiatõhususe suurendamine ja taastuenergia kasutamise toetamine võib edu korral vähendada suurel määral energia tarbimist korterelamutes ja soojusenergia ülekandes. Avalike hoonete energiatõhususe edendamine kasvatab märgatavalt teadlikkust ning see on eeskujuks korteriühistutele, eraettevõtetele ja kodanikele. Elamusektori nüüdisajastamine, avaliku ruumi parendamine ja taastuenergia kasutuselevõtu toetamine aitab suurendada energiasäästu ja -varustuskindlust, parandada (elu)keskkonda ja majandust.

2.5.1.9. Kaugküttesektoris on kavas toetada katelde renoveerimist ja kütuse vahetust. Seejuures on oluline, et arenguvajaduse (suur süsinikdioksiidi mahukus) ja suurema taastuvkütuste osakaalu alaeesmärgi täitmiseks soositaks eelkõige üleminekut fossiilselt (soovitavalt kohalikule) taastuvkütusele. Kindlasti tuleb vältida olukorda, kus toetatakse ühe fossiilse kütuse vahetust teise fossiilse kütuse vastu (näiteks maagaas asendatakse põlevkiviõliga), sest see ei lahenda probleemi ega aita saavutada eesmärki. Hea on see, et amortiseerunud ja ebatõhusa soojatorustiku renoveerimise



toetamisele eelneb kaugküttepiirkondade majandustehnilise auditi koostamine. Seda seost võiks RAKis paremini kajastada (nt juhtpõhimõtete juures).

2.5.1.10. Turumajanduslikult ei tasu eraettevõtjast soojatootmisettevõttel kaugküttevõrkudesse investeerida, sest saavutatav kokkuhoid ei ole võrreldav investeeringu suurusega, mistõttu tasuvusaeg ületab majandusliku mõistlikkuse piiri. Sestap on oluline, et kaugküttevõrkude renoveerimist toetab avalik sektor. Lõpptarbija võiks alles seejärel energiasäästu investeerida. Vastupidisel juhul võib tekkida olukord, et lõpptarbija (näiteks korteriühistu) kulutab hoonete soojustamiseks raha, aga suurem soojakadu on hoopis kaugküttevõrgus, mille tõttu on hoone soojustamise efekt väike ja võrgukao peab ikkagi lõpptarbija kinni maksma.

2.5.1.11. Positiivne on see, et kohtades, kus auditi tulemusel ei tasu kaugküttepiirkonda renoveerida, toetatakse lokaalsete küttelehenduste ehitamist. Need põhinevad enamasti taastuvkütustel. Selle rõhutamiseks on siiski soovitatav RAKi tegevuste ja tulemusindikaatorite juures taastuvatele lokaalsetele küttelehendustele üleminekut rohkem rõhutada.

2.5.1.12. Tõhusaim tänavavalgustus saavutatakse LED-lampide kasutuselevõtuga, mida aga ilma tänavavalgustust renoveerimata teha ei saa. Lisaks väiksemale energiakulule peaksid LED-lambid olema palju pikema tööeaga, mis vähendab kaudselt keskkonkakoormust. Soovitatav on kaaluda peale LED-lampide paigaldamise ka põlemisrežiimi automatiseerimist inimeste liikumise järgi, mida võib teha innovatiivsete veebipõhiste rakenduste abil. Selle tulemusel väheneb tiheasustuse valgusreostus. Samuti võiks kaaluda olemasolevate postide ja kaablite kasutamist, kus see on majanduslikult ja tehnoloogiliselt otstarbekas, ja valida uusimad valgustid, toetada uuenduslikke lahendusi või taastuvenergia tootmiseseadmete hankimist.

2.5.1.13. Transpordi valdkonnas on taastuvenergia rohkema kasutamise eesmärgi saavutamiseks kavatsus toetada biometaani kasutamist kohaliku taastuva sõidukikütusena. Seejuures on väga teretulnud plaan teha seda kogu tarneahelas. See aitab vältida teiste riikide senist kogemust, kus toetatakse ainult taristut või sõidukeid, aga biometaani ei toodeta, või vastupidi – toetatakse biometaani tootmist, kuid tanklaehitust ja sõidukeid mitte. Riik võiks lisameetmena kaaluda maagaasi tasandusmaksu kehtestamist, et korvata investeeringutoetuse andmisel biometaani kõrgem omahind võrreldes Vene torumaagaasi hinnaga. Poliitiliselt ei ole lisamaksude kehtestamine fossiilsetele kütustele ehk eriti populaarne, kuid teiste riikide eeskujul võib näha, et biokütuste tootmist toetatakse nii investeeringu- kui ka hinnatoetusega. (EAS, lk 39).

## 2.5.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.5.2.1. Energiatõhususe prioriteetse suuna eesmärgid ja tegevused lähevad kokku ÜSRI, „Euroopa 2020” ja Euroopa Liidu Nõukogu soovitustega säästa energiat, suurendada energiatõhusust ja taastuvenergia osakaalu lõpptarbimises. Energiatõhususe alal kavandatavatel tegevustel on selged seosed ühelt poolt alaeesmärkide ja teiselt poolt „Horisont 2020” ja Läänemere strateegia eesmärkidega, mis kätkevad energiamahukuse vähendamist, sh fossiilkütuste asendamist taastuvkütustega. Kõik energiatõhususe suuna tegevused on väga Eesti-kesksed ja kohaspetsiifilised, mistõttu ei ole rahvusvahelisi koostöövõimalusi kerge leida. Uute tehnoloogiate tarnimisel võiksid olla eelistatud kodumaised tarnijad, ent kui tehnoloogia muretsetakse riigihanke korras, seab see võrdsed tingimused kõigile pakkujatele.

2.5.2.2. Energiatõhususe suuna tegevused on kooskõlas ka riiklike prioriteetidega, „Eesti 2020”, riigi eelarvestrateegia ja valdkondlike arengukavadega. Kavandatud tegevused aitavad saavutada Eesti taastuvenergia tegevuskavas aastani 2020 seatud riiklikku üldeesmärki: taastuvallikatest toodetud energia osakaal summaarses lõpptarbimises peaks aastaks 2020 suurenema 25%ni. Ka muud



tegevuskavas nimetatud tegevused, nagu 1) taastuenergiale üleminek katlamajade taastuenergiavahendite kasutamiseks ümberehitamise kaudu; 2) energiasääst kaugküttevõrgu parendamise ja rekonstrueerimise kaudu, sh vajalike lisahenduste rajamine, haakuvad hästi RAKis kavandatud tegevustega.

2.5.2.3. Tegevuste rahastamine on üldiselt fookuseeritud, eelkõige kaugküttevõrkude renoveerimisel, katelde ja kütuste vahetamisel ning elamufondi energiatõhusamaks renoveerimisel. Tänavavalgustuse renoveerimine on küsitavam: partnerlusleppel ei selgu, kuidas selline tegevus välja valiti ja kas energiamahukuse vähendamiseks leiti kõige kulutõhusam tegevus. Võib-olla annab tööstus- ja teenindussektori koolitamine ja seal energiasäästutegevuste osaline rahastamine suurema kokkuhoiu kui tänavavalgustuse renoveerimine.

2.5.2.4. Biometaani kasutuselevõtu edendamine transpordi valdkonnas on samuti sihipärane, haakudes taastuenergia tegevuskava (lk 38) eesmärkide ja tegevustega. Kavandatud tegevuse eesmärgiks seatakse tegutseda kogu väärtusahelas, mis on väga positiivne. Samas on soovitatav kaaluda taastuenergia tegevuskava (lk 40) tegevuse 'ühistranspordi üleviimine taastuenergiale' nimetamist väärtusahela osaks, sest nii Eesti kui ka rahvusvaheline kogemus näitab, et just ühistranspordi vallas kasutusele võetud metaankütusebussid soodustavad kogu biometaani valdkonna arendamist. Teadaolevalt kulub 5% transpordis kasutatavast kütusest ühistranspordile. Kui sellest pool panna tarbima 100% taastuenergiat, suurendab see biokütuste kasutust 2% (Eesti taastuenergia ..., lk 40). Seega haakuvad RAKi tegevustega hästi taastuenergia tegevuskava tegevused: 1) investeeringutoetus ühistranspordi üleviimiseks biokütustele (ja seonduvaks infrastruktuuri arendamiseks); 2) muude alternatiivsete taastuvaid energiaallikaid kasutavate sõidukite kasutamise laiendamise meetmete ja rahastamisskeemi väljatöötamine (2012).

2.5.2.5. Tegevuste rahastamine on kindla sihiga. Biometaani kasutamise edendamine transpordi valdkonnas nõuab suuremaid toetusi, et saavutada selle 5% osakaal mootorikütuste tarbimises. Riigi eelarvestrateegia kohaselt on edasist tegevust kavas rahastada süsinikdioksiidi kvoodi müügitulust. Imporditud fossiilsetele vedelkütustele biokütuste juurdesegamise kohustuse seadmine aitab küll saavutada eesmärki, et 10% transpordikütustest pärineks taastuenergiast, kuid põhirõhk võiks olla enam taastuvkütuseid soosiv: vedelate fossiilkütuste importimine halvendab väliskaubandusbilanssi, ent biometaan on kohalik taastuvkütus, mille kasutatava ressursiga saab asendada kuni 30% vedelkütuste aastasest tarbimisest.

## 2.5.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele

2.5.3.1. Regionaalsetest eripäradest rääkides on suureks võimaluseks erinevate kogukonnateenuste väljaarendamine kohalikele kogukondadele, ettevõtjatele, (bio)energiaühistutele, näiteks sisendi tootmine kohalike kaugküttevõrkude katlamajade ja biogaasi tootjate jaoks või allhange ehitus- ja renoveerimistöodel. Kui bioenergiaühistu toodab oma kogukonnale vajamineva tooraine ise ja muundab selle kohalikuks taastuvaks elektri- ja soojusenergiaks või mootorikütuseks, katab see tegevus kogu väärtusahela. Selle siht ei ole toodangu müük, vaid kogukonna liikmete elektri- ja soojusenergia tarbe rahuldamine. Ainult kohalikust tarbimisest ülejääv energia müüakse kogukonnast väljapoole. Tinglikult võib seda nimetada mikroenergeetiliseks kogukonnateenuseks ja soovitatav on välja töötada sellekohane seadusandlik raamistik. Sellised ühistud võivad olla huvitatud pooleks kohalike kaugküttevõrkude haldamisel või endale sõidukikütuse (biometaani) tootmisel ja seetõttu on ka ELi struktuurivahendite kasutamisel seadusandliku raamistiku olemasolu vajalikuks eeltingimuseks.

2.5.3.2. Kaugküttevõrkude renoveerimisel ja kütuse vahetusel on piirkondlikke erisusi. 2009. aasta väikeasulate kaugkütte analüüs näitas, et sealne olukord erineb paljuski suuremate asulate ja linnade kaugkütte olukorrast (EJKÜ 2009, lk 47). Maapiirkondade tiheasustusaladel, kus on kaugküttevõrk, tuleb RAKis kavandatava auditi käigus välja selgitada selle renoveerimise majanduslik otstarbekus, sest maapiirkondade tühjenemise tõttu (Noorkõiv 2013) on osa tarbijaid kaugküttevõrgust lahkunud ja see tõstab soojusenergia hinda allesjäänud tarbijatele. Uuemates ja renoveeritud võrkudes on soojakadu saadud kontrolli alla (EJKÜ 2009, lk 21). Kohtades, kus tarbijaid on vähe ja soojusenergia hind on kõrge, võib tekkida risk, et kaugkütte renoveerimine ei tasu end ära (taristu on amortiseerunud). Selle maandamiseks ongi RAKis kavandatud kompleksne audit, millega tehakse kindlaks kaugküttevõrgu renoveerimise või lokaalküttele üle minemise vajadus ja majanduslik otstarbekus.

2.5.3.3. Eeldatavasti arvestatakse auditis ka elamufondi energiatõhusamaks muutmise tulemusena vähenenud soojatarbimist uuritavas kaugküttepiirkonnas. Kui see on nii, on soovitatav lisada see selgitus tegevuse kirjeldusele rakenduskavas. Kui seda pole silmas peetud, võiks sellega kompleksse kaugküttevõrgu auditi tegemisel arvestada, et saavutada kõige kulutõhusam lahendus. Kaugküttevõrkude renoveerimisel on piirkondlikku aspekti arvesse võetud. Enamik vanu ja amortiseerunud kaugküttevõrke on maapiirkondades, kus renoveerimine suurendab heaolu ja vähendab eeldatavasti soojusenergia hinda lõpptarbijale. Selle tulemusena vähenevad madalama toimetulekutasemega piirkondades kodukulud (EJKÜ 2009).

2.5.3.4. Energiatõhususe mõju avalikele teenustele ilmneb kaudselt väiksema keskkonnamõju ja puhtama looduskeskkonna kaudu, mis kaasneb hajutatud, taastuvatel energiaallikatel põhineva ja mitmekesise energiatootmisega ning kvaliteetsema energiaülekandega. Energiatõhus soojusenergiaülekanne on avaliku huvi teenus, mis vähendab otseselt tarbija kodusoojakulusid, parandab kaugküttepiirkondades üldist elukvaliteeti ja tasakaalustab seega ka piirkondlikku arengut.

2.5.3.5. Biometaani tootmine ja tarbimine jaotub samuti üle Eesti. Siiski jääb tootmine enamjaolt maapiirkondadesse, kus see annab tööd ja ühiskonnale kasu 275 miljonit eurot aastas (Eesti Arengufond 2013a, lk 57). Biometaani saab toota ja tarbida kohalikes bioenergiaühistutes.

2.5.3.6. Biometaani tootmisega ja tarbimisega kaasneb mitu avalikku hüve, näiteks kohaliku taastuvenergia tootmine hajaenergeetikas, energiavarustuse kindluse suurenemine, sõltumatus kliimast (tuulest, päiksest ja veetasemest), regionaalne tasakaalustatud areng. Kogu biometaani potentsiaali (380 miljonit Nm<sup>3</sup> aastas) kasutuselevõtmisel lisandub üle Eesti 700–1000 töökohta ja 4,5 miljonit eurot maksutulu aastas (Eesti Arengufond 2013a, lk 56). Samuti aitab biometaani tootmine kaasa põllumajanduse mitmekesistamisele, sõnniku kääritusjäägi haisuvabale levitamisele ja kasutamisele loodushoidliku väetisena, väiksemale pinnase-, pinna- ja põhjaveereostusele ning iseeneslikule metaaniheitele, väiksemale õhuheitele võrreldes fossiilkütustega. Kui arvutada need avalikud hüved rahalisse suurusesse, saab ühiskond 380 miljoni Nm<sup>3</sup> biometaani tootmisest kaudselt kasu 275 miljonit eurot aastas (Eesti Arengufond 2013a, lk 57; Oja 2013).

## 2.5.4. Sisemine sidusus

2.5.4.1. Energiatõhususe alaeesmärk (RAKi p 2.7.2.1) hoogustab märgatavalt üleriigilise energiatõhususe eesmärgi saavutamist ja seda toetavad ka prioriteetse suuna tegevused. Energiatõhususe neljast tegevussuunast kolme puhul jätkatakse seniseid tegevusi: ka eelmisel eelarveperioodil renoveeriti energia kokkuhoiu eesmärgil elamufondi ja säästeti soojusenergiat kaugküttevõrkude renoveerimise kaudu, tänavavalgustuse renoveerimine on samuti käimasoleva kvoodimeetme jätk. Esimest korda toetatakse RAKis biometaani tootmist mootorikütuseks. See tekitab suure muutuse uue tehnoloogia esmakordses kasutuselevõtus, kuigi lõviosa toetusest tuleb

kavandatava süsinikdioksiidi kvoodi müügitulust, mille tegelik laekumine on veel hüpoteetiline. Kui uue eelarveperioodi vahehindamisel selgub, et teistes siinkavandatud energiatõhususe tegevustes ei ole ettenähtud vahendeid ära kasutatud, biometaani katseprojekt on andnud häid tulemusi ja CO<sub>2</sub>-kvoodi summad pole vastavalt prognoosistule laekunud, on soovitatav kaaluda kasutamata jäänud ressursside eraldamist biometaani tootmise toetamiseks. Tänavavalgustuse mõju seisneb väiksemas elektritarbimises, tänu millele väheneb CO<sub>2</sub>-heide. Transpordi valdkonnas kahaneb biometaani kasutamisel CO<sub>2</sub>-heide 12–25%, pealegi on biometaan ainuke väljatöötatud tehnoloogiaga kodumaine taastuvkütus, mis võib asendada fossiilseid vedelkütuseid. Bioetanooli ja -diisli tootmise otstarbekus esimese või teise põlvkonna toormest selgitatakse välja koostatava energiamajanduse arengukava aastani 2030 biokütuste stsenaariumis 2014. aastal<sup>11</sup>.

2.5.4.2. Energiatõhususe prioriteetsel suunal võib tekkida sünergia säästva transpordi arendamise, metaansõidukite kasutussevõtu ja piirkondliku arengu vahel, sest metaansõidukite taristu rajatakse tanklate näol üle Eesti. Biometaani tootmine energiaühistutes annab võimaluse saavutada koosmõju Eesti maaelu arengukavaga 2014–2020, kuid kahjuks on selles MAKi versioonis sätestatud, et bioenergia tootmisel saab toetust ainult põllumajandusettevõtte enda tarbeks. Biometaani tootmist sõidukite jaoks ei ole MAKis kirjeldatud ega toetatud ja selles mõttes prioriteetse suuna kattuvus maaelu arengukavaga puudub. Kalanduse arengukavaga energiatõhususe tegevustel otsest sidet ei ole. Tänavavalgustuse renoveerimisel on kokkupuutepunkte nii IKT kui ka innovatsiooniga juhul, kui meetme elluviimiseks korraldatavas taotlusvoorus seatakse tingimuseks nutivõrkude kasutamine. Korterehamute ja soojusenergia kaugküttevõrkude renoveerimine loovad uusi töökohti ja hoiavad tööhõivet. Eriti tuntav võib selle mõju olla väikelinnades ja -asulates ning maapiirkondades, kui eeldada, et töövõtjad on kohalikud elanikud. See loob tegelikult võimaluse vähendada tööpuudust ja koolitada tööjõudu teemadel, mis on seotud energiatõhususega, renoveerimisega, taastuvenergia sisendite tootmisega, tänavavalgustuse hooldamisega jmt.

2.5.4.3. Kaugküttevõrkude renoveerimine sõltub kohalike soojatootmisettevõtete suutlikkusest koostada võrkude renoveerimise projekte ja taotlusi SVde kasutamiseks.

2.5.4.4. Tänavavalgustuse tegevuste õnnestumine sõltub ühest küljest tänavavalgustusvõrkude omanike ning kohalike omavalitsuste võimekusest ja motivatsioonist oma tänavavalgustust uuendada ning seada tehnoloogiapakujatele piisavalt mõistlikud ja energiasäästlikud hanketingimused, teisest küljest aga tehnoloogiapakujate valmisolekust tulla välja piisavalt uudsete IT, GPSi, raadioside, autonoomsete, säästlike ja arukate võrkude põhiste lahendustega.

2.5.4.5. Korterehamute renoveerimine sõltub korteriühistute võimekusest, suutlikkusest, oskustest ja motivatsioonist viia meetmete kaudu toetatavad tegevused ellu.

2.5.4.6. Tegevuste elluviimist ja eesmärkide saavutamist takistavaid suuri väliseid riske ei ole ette näha. Eeltingimused 4.1 ('on võetud meetmeid energia lõpptarbimise tõhususe kulutõhusa parandamise edendamiseks ja kulutõhusate investeeringute tegemiseks energiatõhususse hoonete ehitamisel ja renoveerimisel') ja 4.3 ('on võetud meetmeid taastuvate energiaallikate tootmise ja

---

<sup>11</sup> Energiamajanduse valikud mõjutavad arengut peaaegu igas eluvaldkonnas. Lisaks energiahindadele, mis on igas majandamisüksuses suur kulu, on näiteks regionaalne areng ja inimeste seotud soojusmajanduse ja elamumajanduse poliitikas tehtavate valikutega, maakasutus, maaelu ja väliskaubandusbilans biokütuste tootmisvalikutega, keskkonnaseisund ja äritegevuse tõhusus elektrienergia tootmisel tehtud valikutega. Need on vaid mõned paljudest seostest ja põhjustest, miks Eesti energiamajanduse pikaajalises arengukavas aastani 2030 (visiooniga aastani 2050) ei käsitleta energiamajanduse valikuid per se, vaid vaadeldakse nende valikute mõju keskkonnaseisundile, inimestele ja majanduse konkurentsivõimele tervikuna. <http://www.energiatallud.ee/>

levitamise edendamiseks') on kavandatud tegevuste elluviimiseks täidetud. Soovitus on täiendada Eesti taastuvenergia tegevuskava aastani 2020 näiteks biometaani tootmise sihttasemega, mille ulatuses tootmist toetatakse, sest seda pole tegevuskavas veel seatud. Üldjoontes on aga eeltingimused mõistlikud ja realistlikud.

## 2.5.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.5.5.1. Kohustus teha energiaaudit enne investeringutoetuse andmist tagab, et korterelamute rekonstrueerimisele lähenetakse terviklikult ja projekteerimisetapis saab juba potentsiaalse energiasäästu välja arvutada. Otstarbekas on energiatõhususe prioriteetse suuna juhtpõhimõte, et korterelamute rekonstrueerimisel 'investeeringute eeldusena arvestatakse energiaauditi tulemusel saavutatavat arvutuslikku energiasäästu määra'. See tagab toetuse kulutõhusa kasutamise ja välistab üksikute rekonstrueerimistegevuste toetamise, sest nende tulemusena saadav energiatõhusus on kindlasti väiksem kui terviklike, audititel põhinevate korterelamute rekonstrueerimisel saavutatud energia kokkuvõid. Oluline on, et auditis hinnataks säästumeetmeid tervikuna, mitte selle üksikmõjusid. Kavandatavad tegevused suurendavad elamusektori energiasäästu ja vähendavad tarbijate kodukuluseid.

2.5.5.2. Kaugküttesektori prioriteetse suuna juhtpõhimõte on selge ja mõistlik. Kavas on toetada energia lõpptarbimise ja seeläbi ka õhusaaste vähendamist soojuse töhusama tootmise ja edastuse arvel. Ka juhtpõhimõte 'tegevused peavad aitama kaasa senisest kulutõhusamate kütteallikate kasutuselevõtule' on arusaadav. Et aga prioriteetne suund kätkeb eelkõige taastuvkütuste osakaalu suurendamist, võiks juhtpõhimõtet täiendada mõttega, et eelistatud on kohalikud taastuvkütused.

2.5.5.3. Arusaadavusest jääb puudu tänavavalgustussüsteemidega seotud tegevuse juhtpõhimõttes '... meede suunatakse peaaugust olemasoleva tänavavalgustussüsteemi nendele osadele, kus osa infrastruktuuri amortisatsioon on sellisel tasemel, et võimatu on kasutada uusi LED-valgustustehnoloogiasid. Tegevused peavad aitama kaasa energiasäästu suurendamisele. Samas panustatakse ka avaliku linnaruumi kvaliteeti kasvu, sh turvalisuse suurendamisega'. Linnaruumi kvaliteedi parandamine ja turvalisuse suurendamine on tänavavalgustuse renoveerimise tagajärg, vanema tänavavalgustuse väljavahetamine on projekti tasemel tegevus, kuigi sellisena ka arusaadav ja õige, et prioriteet antakse kõige amortiseerunud tänavavalgustusvõrkudele. Juhtpõhimõtteks võiks olla, et võimaluse korral kasutatakse taastuvenergiat kasutavaid uuenduslikke LED-valgusteid, mis ei põle tänu automaatikale asjatult ja vähendavad sel viisil valgusreostust. Kui kasutada veebipõhist valgustuse juhtimist ja näiteks päikepataride toidet, tasub kaaluda ka LED-valgustite ühendamist veebipõhiste valvekaameratega, mis lindistavad teatud (ebaseadusliku) käitumismustrit (isikuvastane rünne, kiiruse ületamine jm).

2.5.5.4. Juhtpõhimõte, et biometaani kasutuselevõtt edendab taastuvenergia kasutamist transpordis, on samuti pigem tagajärg, mitte tulemuste saavutamiseks vajalik eeldus. Juhtpõhimõte võiks kajastada seda, et kavandatava tegevuse toetust vaadeldakse terviklikult kogu väärtusahela ulatuses või et avalik sektor seab oma transpordihangetes tingimuse, et näiteks 10% sõidukitest peavad sõitma biometaaniga. Juhtpõhimõtteks võib olla ka see, kui kohalikud omavalitsused saavad reisijateveo hangetes esitada tingimuse, et pakkujatele annab plusspunkte biometaanisõidukite kasutamine. Eeskuju ja innustust annaks mõne ministri või ministeeriumi avalik teade, et näiteks 10% nende sõidukitest sõidavad biometaaniga (näiteks Saksamaal sõidavad parlamendiliikmed biometaanisõidukitega). Biometaani kasutamise toetamine transpordi valdkonnas aitab saavutada eesmärki vähendada transpordiheidet, sest võrreldes vedelate fossiilsete importkütustega põlevad metaankütused puhtamalt ja tahkete osakeste vabalt. Biometaan on kohalik taastuvkütus ja selle tootmise toetamine elavdab tasakaalustatud regionaalarengut.

2.5.5.5. Üldiselt võib järeldada, et energiatõhususe prioriteetse suuna juhtpõhimõtted on asjakohased, aidates liikuda vähese CO<sub>2</sub>-heitega majanduse ja tõhusama energiakasutusega ühiskonna poole.

## 2.6. Veekaitse

### 2.6.1. Sekkumisloogika kooskõlalikus ja asjakohasus

2.6.1.1. Prioriteetse suuna 'veekaitse' alaeesmärgid (RAKi p-d 2.8.2.1 ja 2.8.2.2) on suurel määral kooskõlas arenguvajaduse kirjelduses (nii partnerlusleppe p-s 1.1.2.3 kui ka rakenduskava prioriteetse suuna alaeesmärkides) tõstatatud probleemidega. Võrreldes planeerimisprotsessi varasemate etappidega on sekkumist vajavate tegurite sisu põhjalikum ja nende seos prioriteetse suuna alaeesmärkidega selgem. Kui planeerimisprotsessi varasemas järgus ei olnud arenguvajaduse kirjelduses (eelkõige PLi p-s 1.1.2.3) piisavalt põhjendatud, miks on vaja investeerida just veemajanduse infrastruktuuri arendamisse ning saastunud alade ja veekogude korrastamisse, siis praeguseks hetkeks on seda tahku PLis ja RAKis täiendatud (lisandunud on probleemikirjeldus märgalade kohta, täpsustunud on veemajanduse taristuga seotud kitsaskohad).

2.6.1.2. Veekaitsega seoses ehitatakse ja rekonstrueeritakse ühisveevärgi- ja kanalisatsioonisüsteeme (RAKi p 2.8.3.1), mistõttu paraneb potentsiaalselt veevarustuse ja kanalisatsiooni kui avaliku teenuse kättesaadavus ning kvaliteet (joogivesi ja reovee kogumine/puhastamine peab pärast investeeringuid vastama nõuetele). Kuna selle suuna raames kavandatavate tegevuste üks eesmärk on suurendada veemajanduse ressursitõhusust, peaks eesmärgi saavutamisel kasvama ka teenuse pakkumise kulutõhusus. Kuigi eelmistel perioodidel on veemajanduse taristu arendamisse paigutatud juba suures mahus vahendeid, tõdetakse, et endiselt ei suudeta ELi sellekohaseid nõudeid täiel määral täita. Seega jätkatakse uuel perioodil samade tegevustega, mis on suuna alaeesmärgi saavutamise seisukohast iseenesest asjakohased, kuid mille puhul ei saa rääkida suurest arenguhüppest. Pealegi sõltub eesmärgi saavutamine teataval määral ka inimeste valmisolekust liituda ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga. Tekib küsimus, kas ikkagi suudetakse tagada investeeringute jätkusuutlikkus, kui praegused veetariifid ei ole siiani suutnud neid piisavalt katta.

2.6.1.3. Uuel perioodil jätkatakse saastunud alade ja veekogude korrastamist, mis kattub osaliselt käimasoleval perioodil toetatud tegevustega. Näiteks jätkub riikliku tähtsusega objektide nimekirjas olevate jääkreostuskollete korrastamine, millega liigutakse lähemale eesmärgile need likvideerida. Kuna rahastatakse objekte, mille puhul ei ole saastajat võimalik kindlaks teha, tuleb nende ohutuks muutmisele väljastpoolt kaasa aidata (maaomanikel vahendid puuduvad). Uuteks kavandatavateks tegevusteks on mahajäetud turbaalade korrastamine ja saastunud vooluveekogude puhastamine ohtlikest ainetest.

2.6.1.4. Ressursisäästlik ja jätkusuutlik veemajandus ning korrastatud veekogud ja muud saastunud alad loovad kindlasti soodsa pinnase Eesti riigi konkurentsivõimelisemaks arenguks pikemas plaanis. Kui kohalike omavalitsuste vee-ettevõtted suudavad edaspidi tagada ise vajalikud investeeringud oma taristu ülalpidamiseks, ei ole riigil vaja enam sellekohaseid toetusi eraldada. Kvaliteetse joogivee kindlustamine inimestele ja saastunud alade korrastamine (veekogude puhastamine, jääkreostusobjektide likvideerimine) vähendavad ka kahjulikku mõju inimese tervisele, edendades seega tervise valdkonda. Lisaks soodustab saastunud alade korrastamine nende taaskasutuselevõttu, luues maapiirkondades võimalusi näiteks ettevõtluseks.

## 2.6.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.6.2.1. Kui vaadata prioriteetse suuna kooskõla erinevate strateegiatega, siis „Euroopa 2020” jätkusuutliku kasvu põhimõttega keskendutakse vajadusele edendada vähese CO<sub>2</sub>-heitega ning ressursi- ja energiatõhusust majandust. Samasugused eesmärgid on sõnastatud kliima- ja energiavaldkonnas (CO<sub>2</sub>-heite vähendamine, taastuvate energiaallikate osakaalu suurendamine energiatarbimises, energiasäästu suurendamine). See tähendab, et kuigi veekaitse prioriteetne suund on kooskõlas „Euroopa 2020” asjakohaste põhimõtetega (veemajanduse infrastruktuuri rekonstrueerimine/ehitamine muudab selle ressursisäästlikumaks ning potentsiaalselt väheneb ka energia- ja veekulu), on selle roll eesmärkide saavutamisel siiski veidi tagasihoidlikum kui energiatõhususe suuna puhul. Kui vaadata Euroopa Komisjoni ühist strateegilist raamistikku, siis veekaitse suund on väga otseselt seotud sealsete elementidega (nt investeerimine tõhusasse veevarustusse, reovee puhastamise ja vee taaskasutamisse, sealhulgas uued investeeringud lekete vähendamise ja vesikonna majandamiskavade rakendamisse).

2.6.2.2. Kuigi programmi „Horisont 2020” üldeesmärk on toetada jätkusuutlikku arengut (sh kliima- ja keskkonnavaldkonnas), keskendub see siiski teadusuuringutele ja innovatsioonile, mis aga ei ole veekaitse suuna eesmärk. Seetõttu ei ole veekaitse suuna ja nimetatud programmi vaheline seos kuigi tihe. Sama võib öelda seose kohta nutika spetsialiseerumise käsitlusviisiga, mis toetab samuti uuringuid ja innovatsiooni valdkondades, kus on tugev potentsiaal ettevõtluse ja teaduse koostöök.

2.6.2.3. Kooskõla ELi Nõukogu soovitustega Eestile ei ole võimalik hinnata, sest need ei puuduta veemajandust ega ressursitõhusust. Küll aga on veekaitse suuna kooskõla tugev Läänemere strateegia üldeesmärgiga kaitsta Läänemerd (sh alaeesmärkidega 'puhas merevesi' ja 'terve elusloodus'), mille raames soovitakse muu hulgas vähendada Läänemere eutrofeerumist ja ohtlike ainete sattumist Läänemerre. Sellele aitavad kaasa ka veekaitse alaeesmärgid (väheneb toit- ja ohtlike ainete sattumine veekeskonda). Lisaks edendab kooskõla Läänemere strateegiaga potentsiaalselt ka rahvusvahelise koostöö võimalusi, mida on mainitud partnerlusleppes (p 1.1.2.3, lk 12: „Eesti huvides on vähendada nii Läänemere reostuskoormust kui ka panustada regionaalsesse koostöösse Läänemere merekeskkonna kaitseks”; p 3.1.4, lk 112: „Sekkumiste kavandamisel (sh tingimuste väljatöötamisel), elluviimisel ja seirel arvestatakse Läänemere strateegia sihtide ja indikaatoritega, kaalutakse rahvusvahelise koostöö arvestamise asjakohasust”).

2.6.2.4. Nii „Euroopa 2020” kui ka „Eesti 2020” puhul saab öelda, et keskkonnavaldkonnas on fookus energeetikasektoril, eri sektorite energiasäästul ja üldisel ressursisäästul. Seega on veekaitse suund ja selle alaeesmärgid kooskõlas strateegiaga „Eesti 2020”, kuid nende osatähtsus eesmärkide saavutamisel on veidi tagasihoidlikum võrreldes energiatõhususe suunaga. Veeressursi tõhusam kasutus ning saastunud alade korrastamine aitab säilitada puhast ja looduslikult mitmekesist elukeskkonda, mis on nii riigi eelarvestrateegia 2014–2017 üks eesmärke (indikaatorid: nende tarbijate osakaal, kes saavad ühisveevärgist nõuetele vastavat joogivett; üle 2000 inimekvivalendiga reostuskoormusega reoveekogumisaladel nõuetekohaselt töötavate reoveepuhastite osakaal) kui ka VVTP keskkonnavaldkonna eesmärgi osa (näitajad: reoveepuhastite uuendamine; Euroopa Liidu kriteeriumitele vastava hea seisundi saavutamine Läänemerel aastaks 2020). Veekaitse suunal ja selle alaeesmärkidel on selge seos riiklike valdkondlike arengukavade eesmärkide ja neis planeeritud tegevussuundadega. Näiteks nähakse Keskkonnaministeeriumi arengukavas 2013–2016 ette, et tuleb jätkata investeeringuid veemajanduse taristusse ja korraldada saastunud alade puhastamist. Pinnavee ja põhjavee hea seisund on ka Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030 üks eesmärk.

2.6.2.5. Veekaitse suuna juures arvestatakse veel piisaval määral asjaoluga, et Eesti kui Läänemere piirkonna riik peab panustama Läänemere piirkonna arengusse, sealhulgas Läänemere



merekeskkonna seisundi parandamise. Seda tõdetakse partnerlusleppes (p 1.1.2.3) ja sellele aitavad kaasa ka suuna tegevused.

### **2.6.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele**

2.6.3.1. Partnerlusleppes ja rakenduskavas on veekaitse vallas regionaalsetele eripäradele viidatud põgusalt. Ehkki mõlemas dokumendis on mainitud, et hõrealadele tuleks pöörata erilist tähelepanu (PLi p 3.1.1, lk 106: „Uute oludega kohanemiseks tuleb kaugematele maapiirkondadele ja hõreasustatud aladele pöörata omaette tähelepanu, kasutades võimalusel uudseid ja ebatraditsioonilisi lahendusi”), keskendutakse veemajanduses üle 2000 inimekvivalendiga reoveekogumisaladele. Seega võib öelda, et struktuurivahendite kontekstis on hajaasustusega piirkondade majapidamised ebavõrdses seisus, kuna peavad ise leidma võimaluse puhta joogivee tagamiseks (intervjuu Madis Metsuriga, 13.06.2013). Alla 2000 elanikuga alade varustamiseks puhta joogiveega on siiani aga kasutatud hajaasustuse programmi. 2013. aastal alanud programmiga aidatakse hajaasustuspriirkondades elavatel lastega peredel rajada vee-, kanalisatsiooni- ja autonoomseid elektrisüsteeme ning juurdepääsuteid.

2.6.3.2. Lisaks soodustab veekaitse prioriteetne suund looduskeskkonna kui avaliku hüve kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemist, kuna kavandatud tegevuste rakendamise tulemusena paraneb eelkõige (vee)ökosüsteemide seisund ning veevarustuse ja kanalisatsiooni kui avaliku teenuse pakkumine vastab nõuetele.

### **2.6.4. Sisemine sidusus**

2.6.4.1. Veekaitse prioriteetse suuna alaeesmärgid keskenduvad ühelt poolt vee kui loodusressursi tõhusamale kasutusele (alaeesmärk 1: 'ressursitõhus ja jätkusuutlik veemajanduse infrastruktuur üle 2000 inimekvivalendiga reoveekogumisaladel') ning teisalt veekogude seisundi parandamisele (alaeesmärk 2: 'korrastatud saastunud alad, veekogud ja märgalad'). Seega aitavad suuna alaeesmärgid üldeesmärgi 'puhas ja mitmekesine looduskeskkond ning loodusressursside tõhus kasutus' saavutamisele selgelt kaasa.

2.6.4.2. Veemajanduse infrastruktuuri arendamise (alaeesmärk 1) puhul võib eeldada, et veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemide rekonstrueerimise ja ehitamise tulemusena on joogivesi ning reovee kogumine ja puhastamine nõuetekohane, mis on vajalik ka ELi joogivee direktiivi ja asulareovee puhastamise direktiivi nõuete täitmiseks (see on muu hulgas oluline ajend tegevuste kavandamisel). See omakorda vähendab veekadusid ja -lekkeid, muutes joogi- ja reoveepuhastite töö suure tõenäosusega ressursitõhusamaks (väiksem vee- ja energiakulu). Mida rohkem on nõuetekohaselt töötavaid reoveepuhasteid ja mida suurem osa rahvastikust on liitunud ühiskanalisatsiooniga, seda enam on keskkond kaitstud kahjuliku mõju eest, mille põhjuseks on asulareovee juhtimine suublasse.

2.6.4.3. Samal ajal tuleb märkida, et veemajanduse infrastruktuuri arendamine on paljuski ka sotsiaalsete küsimuste lahendamine (veevarustus- ja kanalisatsiooniteenuse kui avaliku teenuse pakkumine). Kui vaadata alaeesmärgi jätkusuutlikkuse aspekti, siis selle saavutamine sõltub suuresti välisest tegurist – veehinnast –, mis peaks eelduste kohaselt edaspidi katma vajalikud investeeringud veemajanduse taristusse. Ent juba rakenduskavas on tõdetud, et veeteenuste tariifid on paljude elanike jaoks taluvuspiiri lähedal. Seepärast püsib oht, et veemajandus ei suuda pärast investeeringuid iseseisvalt toimida, mistõttu võib neil olla vaid ühekordne efekt, mis ei pruugi tagada veemajanduse jätkusuutlikkust. Samuti mõjutab tulemuste saavutamist inimeste valmisolek liituda ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga. On näiteid, kui inimestele on loodud liitumisvõimalus, kuid erinevatel põhjustel ei

ole seda kasutatud ja seega toimub teatavas mõttes üleinvesteering (intervjuu Madis Metsuriga, 13.06.2013). Tähtsal kohal on ka tegevuste sihtrühma (KOVide) finantsvõimekus, mille kahanemine käsiloleval perioodil on halvendanud meetme rakendamist. Nii on KOVide kaas- ja omafinantseeringu leidmine osutunud eri põhjustel keeruliseks ning see on sundinud omavalitsusi projekte edasi lükkama või käimasolevaid projekte pikendama (CPD ja RAKE 2011).

2.6.4.4. Kui vaadata saastunud alade ja veekogude korrastamisega seotud sekkumist (alaeesmärk 2), võib öelda, et planeeritavad tegevused (ammendatud ja hüljatud turbaalade, veekogude ja kaevandamisjäätmete hoidlate korrastamine ning jääkreostusobjektide likvideerimine) soodustavad oodatava tulemuse saavutamist. See tähendab, et tegevuste elluviimisel luuakse eeldused pinna- ja põhjaveekvaliteedi paranemiseks ning kaob oht, et inimesed puutuvad ohtlike ainetega kokku. See omakorda aitab saavutada alaeesmärki. Ka nende tegevuste rakendamise eeldus on sihtrühma kaasrahastamise võimekus, eriti jääkreostusobjektide likvideerimisel, mil sihtrühma kuuluvad ka nt MTÜd.

2.6.4.5. Partnerlusleppes esile toodud veevaldkonna eeltingimused (tabeli 2.3 p 6.1, 'veehinnapoliitika olemasolu, mis tagab kasutajatele piisavad stiimulid veeressursside tõhusaks kasutamiseks' ning 'eri veekasutusviiside piisav panus veeteenuste kulude katmisse programmidega toetatavate investeeringute jaoks heakskiidetud vesikonna majandamise kavas kindlaksmääratud määra kohaselt') on analüüsi kohaselt kõik täidetud.

2.6.4.6. Prioriteetse suuna sisemise sidususe kohta võib öelda, et üldjoontes on suuna elementide vahel loogiline seos. Rakenduskavas on oodatavate tulemuste tekst muutunud veidi selgemaks, kuigi alaeesmärgi 1 kirjelduses on eraldi sõnastatud veel üks eesmärk (RAKi p 2.8.2.1, lk 79: „Eesmärgiks on saavutada kvaliteedinõuetele vastav joogivesi ...“), mis ei ole sekkumisloogika seisukohast asjakohane – eesmärgi all ei saa sõnastada veel ühte eesmärki. Kuigi võib eeldada, et nimetatud eesmärk on tegelikult oodatav tulemus, ei saa hindaja selles kindel olla. See tähendab, et alaeesmärgi 1 all puudub oodatav tulemus, kuigi rakenduskava punkti 2.8.2 pealkiri „Investeeringuprioriteetidele vastav eesmärk ja oodatavad tulemused“ seda eeldab. Alaeesmärgi 2 ('korrastatud saastunud alad, veekogud ja märgalad') all on oodatavad tulemused määratletud (RAKi p 2.8.2.2).

2.6.4.7. Veekaitse suund on tihedalt seotud keskkonnavaldkonna teiste prioriteetsete suundadega (energiatõhusus ning roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine). Ressursitõhusam veemajandus suurendab energiasäästu ning saastunud alade ja veekogude korrastamisega luuakse tingimused liikide elupaikade taastumiseks. Lisaks võib veekaitse suund tekitada sünergia üldeesmärgiga 'teadmistemahukas ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline majandus', sest piirkonna keskkonnaseisundi parandamine (maastiku taastamine, veekogude puhastamine) loob võimalusi ettevõtluse (sh turismi) arendamiseks ja muudab piirkonna atraktiivsemaks elukeskkonnaks.

2.6.4.8. Ka Eesti maaelu arengukaval 2014–2020 on potentsiaal koosmõjaks veekaitse suunaga. MAKi prioriteetide hulgas on põllumajandusmaa keskkonnahoidlik kasutamine (sh elurikkuse tagamine) ja ressursisääst. MAK hõlmab meetmeid, mis muu hulgas soodustavad veeressursi jätkusuutlikku kasutust (taristu arendamine ja hoid), veekvaliteedi paranemist keskkonnahoidliku majandamise ja mahepõllumajanduse kaudu. Need on kooskõlas veekaitse meetmetega, kuigi toetatavad tegevused ja sihtrühmad ei ole päris võrreldavad. Veekaitse suuna kooskõla Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskavaga ei saa analüüsida, sest see dokument ei olnud hindamise ajal kättesaadav. Sellegipoolest tuleb nendevahelise sünergia potentsiaalile edaspidi tähelepanu pöörata.



## 2.6.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.6.5.1. Veekaitse suuna tegevuste rakendamisel on oluline jälgida ka rakenduskava punktis 2.1.3.2 kirjeldatud horisontaalseid juhtpõhimõtteid, mis tugevdavad veekaitse prioriteetse suuna sisemist sidusust ning aitavad kaasa tulemuste ja eesmärkide saavutamisele. Olulised on ka rakenduskavas kirjeldatud veekaitse suuna spetsiifilised juhtpõhimõtted (p 2.8.3.2), mis on suuna alaeesmärkide täitmise seisukohast üldiselt asjakohased. Põhimõte, et eelistatakse projekte, kus kasu saavate tarbijate arv on suurem, aitab kindlasti indikaatori sihttasemeni jõuda, kuid ei pruugi jätta vahendeid sinna, kus nõuetekohasuse probleemid on kõige suuremad.

## 2.7. Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine

### 2.7.1. Sekkumisloogika kooskõlalises ja asjakohasus

2.7.1.1. Prioriteetse suuna 'roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine' (RAKi p 2.9, edaspidi 'roheline infrastruktuur') on seotud keskkonna valdkonna arenguvajadustega (RAKi p 1.1.2.3). Suuna põhjendused on asjakohased ja peegeldavad kirjeldatud kitsaskohti. Seda teevad ka lisaallikad, näiteks „Eesti keskkonnanäitajad 2012” (Keskkonnaagentuur), „The European Environment. State and Outlook 2010. Country Assessment. Estonia”, „Eesti valmisolek hädaolukorraks” (Riigikontrolli aruanne 2007). Võrreldes planeerimisprotsessi varasemate etappidega on sekkumist vajavate tegurite sisu nii elurikkuse kui ka hädaolukordade teemal täiendatud, mistõttu on need põhjalikumad ja nende seos prioriteetse suuna alaeesmärkidega selgem. Nii on näiteks (PLi p 1.1.2.3) kokkuvõtlikult ja arusaadavalt selgitatud liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamise vajadust ning leitud, et Eestis on sellises seisundis ainult 24% liikidest ja 42% elupaigatüüpidest (2007. aasta inventuuri tulemused). Samuti on esile tõstetud vajadus suurendada merereostuse tõhusa avastamise ja vähendamise võimekust (praegu on see Eestis 50% tasemest, mis kriitiliselt vajalik).

2.7.1.2. Kaitsealuste liikide ja elupaikade säilitamisel ning taastamisel jätkatakse käimasoleva perioodi tegevusi. Võrreldes eelmise rahastamisperioodiga on taotletav summa väiksem, kuid arvestades valdkonna arenguetappi ja planeerimishetke vajadusi, on kavandatud tegevused täpsemalt fokuseeritud ja seega ka väiksemate ressurssidega elluviidavad. Kui vaadata alaeesmärgi 'paranenud seisundis kaitstavad liigid ja elupaigad' tulemusindikaatoreid (RAKi tabel 32), siis nende sihttasemed on püstitatud suhteliselt kõrged, kuid usutavasti realistlikud ja täidetavad. Arvestades Eesti Arengufondi (2010/2011) aruandes „6 megatrendi, mis vormivad Eesti tulevikku” esitatud välistegurit, mille kohaselt on ressursside ning põllumajandusmaa intensiivne ja jätkusuutmatu kasutus maailmas viinud loodus- ja elukeskkonna kiire halvenemiseni, mis töötab rahvastiku ja elatusaseme kiire kasvu tõttu eeloleval kümnendil veelgi kiirenenud ja levida, aitab RAKi alaeesmärk ohjeldada Eestis ressursside ja põllumajandusmaa kasutuse intensiivistumist. See tekitab kaudselt arenguhüppe ja toetab Eesti pikaajalist kasvu ja konkurentsivõimet. Elupaiga- ja liigirikas looduskeskkond ei vaja ökosüsteemiteenuste taastamiseks lisakulutusi, on ettevõtlusressursside allikas ja otseselt ökoturismi arengu alus.

2.7.1.3. Hädaolukordade vallas jätkatakse uuel perioodil paljude eelmise perioodi tegevustega. Investeeritakse tulekahjude lokaliseerimise ja likvideerimise võimekuse kasvu ja tegevustesse, mis aitavad ennetada merereostust ja vähendada selle negatiivset mõju. Merereostuse tõrjumise võimekuse suurendamine on oluline ka Eesti poolt võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmisel (Helsingi konventsioon). Kahjuks ei ole reostusjuhtumeid puudutav tulemusindikaator (avastatud

väikereostusjuhud) ja selle sihttaseme omavaheline seos arusaadav (vt 4. peatükk) ega anna ülevaadet, mil määral reostustõrje võimekust plaanitakse suurendada. Seepärast on ka keeruline kommenteerida, mil määral alaeesmärk valdkonda arendab. Mis puudutab metsa- ja maastikutulekahjude kustutamise võimekust, siis EARK 2012. aasta seirearuande kohaselt on eelnenud perioodil soetatud asjakohased vahendid aidanud päästealast reageerimisvõimekust suurendada, mistõttu võib eeldada, et ka uue perioodi tulemusindikaator on planeeritud eelarvega saavutatav. Kvaliteetsem ja tõhusam hädaolukordade ennetamine ja nendele reageerimine vähendab looduskeskkonna seisundi halvenemist ning seeläbi ka majanduslikku kahju, hoogustades Eesti üldist arengut ja tugevdades konkurentsivõimet.

## 2.7.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.7.2.1. Rohelise infrastruktuuri suund on kooskõlas „Euroopa 2020” jätkusuutliku kasvu põhimõttega, sest see hõlmab nii kliimamuutuste mõju ennetamist ja vähendamist kui ka keskkonnakaitset üldiselt. Liikide ja elupaikade poolest mitmekesine looduskeskkond võimaldab pakkuda reguleerivat ökosüsteemi teenust, mille käigus seotakse kliimamuutusi põhjustavaid kasvuhooaegase. Ka kliimamuutustest tingitud hädaolukordade ennetamine ja võimekus nende tagajärgedele kiirelt reageerida ja need likvideerida aitab kliimamuutuste mõju leevendada ja sellega kohaneda. Seega võib öelda, et rohelise infrastruktuuri suunal on selge kooskõla „Euroopa 2020” strateegiaga, kuid võrreldes energiatõhususe suunaga on selle tegevuste osakaal veidi tagasihoidlikum, sest „Euroopa 2020” keskendub vajadusele edendada vähese CO<sub>2</sub>-heitega ning ressursi- ja energiatõhusat majandust. Kui vaadata Euroopa Komisjoni ühist strateegilist raamistikku, siis hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine on otseselt seotud sealsete elementidega (nt varajase hoiatamise ja häiresüsteemid; investeeringud katastroofide tagajärgedega toimetulemise süsteemidesse, et lihtsustada vastupidavust muu hulgas ilmast tulenevate ohtude (tormid, metsatulekahjud, põuad, üleujutused) suhtes).

2.7.2.2. Kuigi avaliku ja erasektori partnerlusprogrammi „Horisont 2020” üldeesmärk on toetada jätkusuutlikku arengut (see hõlmab ka kliima- ja keskkonnavaldkonda), keskendub see siiski teadusuuringutele ja innovatsioonile ega käsitle elurikkuse säilitamist ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamist. Ka targa spetsialiseerumise strateegiline käsitlusviis ei kätke kaitstavate elupaikade ja liikidega ning hädaolukordadega seonduvat, sest selle siht on pigem välja selgitada ettevõtlusvaldkonnad, millel on keskmisest suurem kasvupotentsiaal ja loodav lisandväärtus ning võimalus investeeringute kaudu teadus- ja arendustegevuses konkurentsieelis saavutada. Kooskõla Euroopa Nõukogu soovitustega Eestile ei ole võimalik hinnata, sest need ei puuduta elurikkuse säilitamist ja hädaolukordadele reageerimist. Küll aga on rohelise infrastruktuuri suunal tugev kooskõla Läänemere strateegiaga. Näiteks üldeesmärk kaitsta Läänemerd (sh alaeesmärk 'ohutu laevandus') hõlmab muu hulgas seiretegevuse parendamist ja hädaolukordadele reageerimise võimekust (nii merel kui ka maal). Samuti peetakse strateegias oluliseks Läänemere kui elupaiga head seisundit (alaeesmärk rikas ja elujõuline loodus').

2.7.2.3. Nii nagu „Euroopa 2020” puhul, on ka „Eesti 2020” fookus keskkonnavaldkonnas suuresti energeetikasektoril, eri sektorite energiasäästul ja üldisel ressursisäästul (eesmärgid on seotud nt kasvuhooaegaside heitkoguse vähendamisega, taastuenergia osakaalu suurendamisega). Kuigi „Eesti 2020” käsitleb vajadust tagada pikaajaline varustus ökosüsteemiteenustega (mis on seotud elurikkuse säilitamisega), on põhiorhk siiski majanduse energiamahukuse üldisel vähendamisel. See tähendab, et rohelise infrastruktuuri suund on küll kooskõlas „Eesti 2020” strateegiaga, kuid selle tegevuste mõju on võrreldes energiatõhususe suunaga veidi väiksem. Kui heita pilk riigi eelarvestrateegia 2014–2017 ja VVTP keskkonnavaldkonna eesmärkidele (millest üks osa on puhta ja

looduslikult mitmekesise elukeskkonna säilitamine), võib öelda, et ka rohelise infrastruktuuri suund toetab teatud määral nende saavutamist. Tugev on elurikkuse säilitamise seos riiklike arengukavadega, näiteks looduskaitse arengukava 2020 ja Natura 2000 tegevuskavaga. Hädaolukordadele reageerimise võimekuse suurendamine on tähtsal kohal Keskkonnaministeriumi arengukavas 2013–2016 (eelkõige merekeskkonna kaitse tõhustamise aspektist). Selles nähakse ette meteoroloogilise ja hüdrooloogilise seire tõhustamine. Nimetatud valdkonnad on esitatud ka Eesti keskkonnastrateegias aastani 2030.

2.7.2.4. Rahvusvahelisi koostöövõimalusi ja -vajadust on mainitud partnerlusleppes punktis 1.1.2.3, lk 12: „Eesti huvides on vähendada nii Läänemere reostuskoormust kui ka panustada regionaalsesse koostöösse Läänemere merekeskkonna kaitseks.” Punktis 3.1.4 (lk 112) on asja konkretiseeritud: „Sekumiste kavandamisel (sh tingimuste väljatöötamisel), elluviimisel ja seirel arvestatakse Läänemere strateegia sihtide ja indikaatoritega ja kaalutakse rahvusvahelise koostöö arvestamise asjakohasust.” Rakenduskava rahvusvahelisi koostöövõimalusi otseselt ei vaatle. Kuna merereostuse avastamine ja tõrjumine eeldab tihtilugu koostööd naaberriikidega ja vajalik tehnika on kallis, on sellel tegevusel aga tugev potentsiaal rahvusvaheliseks koostööks.

### **2.7.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele**

2.7.3.1. Partnerlusleppes ja rakenduskavas on regionaalsetele eripäradele viidatud põgusalt. Kuigi kaitstavate liikide ja elupaikade võrgustiku (Natura 2000) paiknemine on looduslike tingimuste tõttu piirkonniti ebaühtlane, ei ole sellele aspektile vaja eraldi tähelepanu pöörata. Samal ajal võib öelda, et rohelise infrastruktuuri suunas on arvestatud piisaval määral asjaoluga, et Eesti peab panustama Läänemere piirkonna arengusse, sealhulgas Läänemere merekeskkonna seisundi parandamisse. Seda tõdetakse ka partnerlusleppes (p-d 1.1.2.3, 3.1.4) ja sellele aitavad kaasa suuna tegevused.

2.7.3.2. Rohelise infrastruktuuri suuna raames elluviidavate kaitsealuste liikide ja elupaikade säilitamise ning taastamise tegevustega hoitakse elurikkust ja parandatakse ökosüsteemiteenuse kui avaliku hüve kättesaadavust ja kvaliteeti.

2.7.3.3. Hädaolukordadele reageerimise võimekuse suurendamine parandab avaliku teenuse kvaliteeti. Turvalisuse tagamine on aga riigi üks põhiülesandeid.

### **2.7.4. Sisemine sidusus**

2.7.4.1. Rohelise infrastruktuuri suuna alaeasmärgid aitavad selgelt kaasa üldeesmärgi 'puhas ja mitmekesine looduskeskkond ning loodusressursside tõhus kasutus' saavutamisse, kuna nende puhul pööratakse tähelepanu elurikkuse säilitamisele (alaeasmärk 1, 'paranenud seisundis kaitstavad liigid ja elupaigad') ning keskkonnakahjude ennetamisele ja likvideerimisele (alaeasmärk 2, 'kliimamuutuste ja ulatuslike reostuste põhjustatud hädaolukordadele reageerimise võimekuse kasv').

2.7.4.2. Kaitsealuste liikide ja elupaikade säilitamiseks ning taastamiseks kavandatavad tegevused toetavad alaeasmärgini 'paranenud seisundis kaitstavad liigid ja elupaigad' jõudmist. Liikide ja elupaikade mitmekesisus on elurikkuse eelduseks ja selle olemasolul mitmekesistub ökosüsteemiteenuste pakkumine. Praegu rakenduskavas olev tegevuste nimekiri on siiski liiga kitsas ja vajaks üldistamist. Näiteks on räägitud poollooduslike koosluste taastamisest ja hooldamisest, kuid kaitstavad liigid ja elupaigad ei ole ainult nendega seotud. Elurikkuse säilitamine (liikide ja elupaikade soodne seisund) sõltub paljudest teguritest, mistõttu valdkonnaüleline lähenemine annaks parema tulemuse (vt nt Vogt 1996, lk 101; Ryden *et al.* 2003, lk 735; Valge, Sepp 2009, lk 144).

2.7.4.3. Kavandatavad tegevused, mis suurendavad valmisolekut keskkonnahädaolukordadele reageerimiseks (seirejaamade võrgustiku nüüdisajastamine, pääste- ja likvideerimistehnika soetamine), loovad võimaluse olla hädaolukorraks paremini valmis, osata hinnata nende tõenäosust ja tõsidust ning reageerida tõhusamalt ja kiiremini. Sel viisil hõlbustub ka alaeesmärgi täitmine. Samal ajal ei suurenda soetatud tehnika iseenesest valmisolekut, mistõttu on eesmärgi saavutamisel tähtis ka vajaliku inim- ja finantsressurssi olemasolu (tehnika kasutamiseks ja ülalpidamiseks). Päästetöödega seotud valdkonnas viimastel aastatel toimunud muutused (töötajate arvu vähenemine, rahapuudus) võib indikaatori saavutamist halvendada (intervjuu Karli Sassiga, 12.06.2013). Merereostuse puhul tuleb arvestada ka seda, et kasvav meretransport Läänemerele suurendab reostusjuhtumite arvu<sup>12</sup>.

2.7.4.4. Partnerlusleppes on hädaolukordadele reageerimist puudutavad eeltingimused (tabeli 2.3 p 5.1) asjakohased ja analüüsi kohaselt ka osaliselt täidetud. Eeltingimuse täielik täitmine sõltub kliimamuutustega kohanemise strateegia väljatöötamisest (peaks valmima 2016. aastal), kuna olemasolevate riiklikes riskihindamistes peab nimetatud strateegiaga arvestama. See peaks valmima 2015. aastal. Rohelise infrastruktuuri kaitstavate elupaikade ja liikide puhul eeltingimused partnerlusleppes kohaselt puuduvad, kuid selleks võiks olla eelmainitud kaitsekorralduskavade koostamine.

2.7.4.5. Üldjoontes on prioriteetse suuna elementide vahel selge ja loogiline sisemine seos. Siiski peaks sekkumisloogika kohaselt alaeesmärgi all olema määratletud ka tulemused, mis aitaks saavutada alaeesmärki, kuid näiteks hädaolukordade puhul ei ole rakenduskavas (p 2.9.4.1) oodatavaid tulemusi otseselt sõnastatud.

2.7.4.6. Rohelise infrastruktuuri suund on tihedalt seotud keskkonnavaldkonna teiste prioriteetsete suundadega (energiatõhusus ja veekaitse). Ka energiamajandus ja kliimamuutused on kokku põimunud ning hädaolukordade likvideerimine ja ennetamine aitab muu hulgas süsihappegaasi heidet vähendada. Liikide elupaikade taastumist soodustab saastunud alade ja veekogude korrastamine. Lisaks võib rohelise infrastruktuuri suunal tekkida sünergia partnerlusleppes üldeesmärgiga 'teadmistemahukas ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline majandus', sest piirkonna keskkonnaseisundi parandamine (elurikkuse säilitamine, maastike taastamine, vastupanu kliimamuutustele) loob võimalusi ettevõtluse (sh turismi) arendamiseks ning muudab piirkonna atraktiivsemaks elukeskkonnaks. Teataval määral toetab suund ka üldeesmärki 'elanike vajadusi rahuldavad ja ettevõtlust toetavad kestlikud ühendused ja liikumisvõimalused', kuna keskkonnaseire arendamine, sh automatiseerituse suurendamine on seotud ka 'nutika teenuste taristu arendamine' tegevustega, mille tulemusel muudetakse seireandmed arusaadavamaks ja kättesaadavamaks.

2.7.4.7. Ka MAKil on potentsiaal koosmõjaks rohelise infrastruktuuri suunaga. MAKi prioriteetide hulgas on põllumajandusmaa keskkonnahoidlik kasutamine (sh elurikkuse tagamine). Otsesest seost võib näha prioriteedi 4 eesmärgiga 'põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine'. Nii MAKist kui ka rohelise infrastruktuuri eesmärkide alt rahastatakse poollooduslike kooslusi NATURA aladel, kuid MAKist rahastatakse nende hooldamist ja rohelise infrastruktuuri eesmärkide alt nende taastamist ja vajalikke investeeringuid. Oht, et uue perioodi tegevused ja MAKi meetmed võiksid kattuda, on olemas, kuid see on teadvustatud ja sellega tegeletakse. Mis puudutab hädaolukordadele reageerimist, siis sellel

---

<sup>12</sup> Maritime Activities in the Baltic Sea. An integrated thematic assessment on maritime activities and response to pollution at sea in the Baltic Sea region (Helsinki Commission 2010).

pole MAKiga otsest seost. Rohelise infrastruktuuri suuna kooskõla uue Eesti EMKF rakenduskavaga ei ole võimalik hinnata, sest see dokument ei olnud hindamise ajaks veel valminud. Sellegipoolest tuleb nendevahelise sünergia potentsiaalile edaspidi tähelepanu pöörata.

## 2.7.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.7.5.1. Rohelise infrastruktuuri suuna tegevuste rakendamisel tuleb jälgida ka rakenduskava punktis 2.1.3.2 kirjeldatud horisontaalseid põhimõtteid, mis tugevdavad rohelise infrastruktuuri prioriteetse suuna sisemist sidusust ning aitavad kaasa tulemuste ja eesmärkide saavutamisele. Olulised on ka rakenduskavas kirjeldatud rohelise infrastruktuuri suuna spetsiifilised juhtpõhimõtted (p-d 2.9.3.2 ja 2.9.5.2), mis on suuna alaeesmärkide täitmise seisukohast asjakohased.

## 2.8. Jätkusuutlik linnapiirkondade areng

### 2.8.1. Sekkumisloogika kooskõlalatus ja asjakohasus

2.8.1.1. Prioriteetne suund 'jätkusuutlik linnapiirkondade areng' aitab täita arenguvajadust 'elukeskkonna ja tegevusvõimaluste regionaalselt tasakaalustatud arendamine', tõhustades suuremate linnapiirkondade konkurentsivõimet. Arenguvajaduse on põhjustanud Eesti elanike koondumine linnapiirkondadesse ja nende ümbrusesse, sest seal on avalikud teenused paremini kättesaadavad, elukeskkond atraktiivsem ning ettevõtluse arendamise ja töökohtade leidmise potentsiaal suurem. Rahvastiku riigisisene ränne on toonud kaasa suured piirkondlikud arenguerinevused, mistõttu vajavad eri regioonid edasiseks arenguks erinevat tähelepanu (OECD 2011). Prioriteetse suuna alaeesmärgid:

- erinevaid liikumisviise integreeriv ning inim- ja keskkonnasõbralik linnaruum (RAKi p 2.10.2.1);
- Ida-Viru linnapiirkondade atraktiivsus elukeskkonnana on kasvanud (RAKi 2.10.4.1);
- väikelaste vanemate osalemine tööturul on suurenenud (RAKi 2.10.6.1)

on mõeldud otseselt arenguvajaduse rahuldamisele. Ühest küljest on suuna tegevused seotud Eesti suuremate linnapiirkondade – Tallinna, Tartu ja Pärnu – konkurentsivõime ja toimealade keskuste tugevdamisega ('erinevaid liikumisviise integreeriv ning inim- ja keskkonnasõbralik linnaruum' ja 'väikelaste vanemate osalemine tööturul on suurenenud'). Teisest küljest toetab alaeesmärk 'Ida-Viru linnapiirkondade atraktiivsus elukeskkonnana on kasvanud' just Ida-Virumaa suurte linnapiirkondade – Narva, Jõhvi / Kohtla-Järve – küsimuste (konkurentsivõime kahanemine, rahvastiku vähenemine, sotsiaalsed probleemid) lahendamist. Ida-Virumaale keskenduv alaeesmärk aitab ületada arenguvajadusega 'regionaalsete eripäradega arvestamine' seotud väljakutsed, milleks on Eesti majandustegevuse regionaalne ebavõrdsus, perifeersete maapiirkondade rahvastiku vähenemine ning elanikkonna ja kapitali suurenenud mobiilsus, mis seab tugeva surve alla suurematest linnadest eemal paiknevad piirkonnad. Isegi kui prioriteetse suuna mõju ei avaldu kohe pärast tegevuste elluviimist, on põhjust eeldada, et korrastatud linnaruum, lisandunud kergliiklusteed ja loodud sotsiaalne taristu muudavad linnalised piirkonnad nii elanikele kui ka turistidele atraktiivsemaks. Seega on olemas selge seos prioriteetse suuna alaeesmärkide ja arenguvajaduse vahel.

2.8.1.2. Alaeesmärgid keskenduvad kitsalt kolme tüüpi tegevustele: ühistranspordi võrgustiku arendamisele ja kergliiklusteede rajamisele, linnaruumi korrastamisele ning lapsehoiu ja alushariduse infrastruktuuri arendamisele. Kõik kolm alaeesmärki aitavad saavutada Eesti regionaalarengu strateegia pikemaajalisi eesmärke, arendades „suuremate linnapiirkondade rahvusvahelist majanduslikku

konkurentsivõimet soosivat ning keskkonnasõbralikku elukeskkonda” (Eesti regionaalarengu strateegia 2020). Suuremaid linnapiirkondi soovitakse muuta rahvusvahelisemaks ja sinna tahetakse meelitada rohkem teadmismahukat ettevõtlust. Selle eelduseks on toimiv linnaline taristu, mida prioriteetse suuna raames ka arendatakse. Eesti regionaalarengu strateegia 2020 määratleb suuremaid linnapiirkondi kui linnalisi piirkondi, kus elab rohkem kui 50 000 elanikku. Eesti mõistes on need Tallinn, Tartu, Pärnu, Narva ja Jõhvi / Kohtla-Järve. Ometigi ei ole üheselt selge, kas linnaliste piirkondade all toetatakse ka suurte linnapiirkondade tagamaid (linnaga ühenduses olevaid lähivaldu).

2.8.1.3. Prioriteetse suuna alaeesmärgid ja tegevused on kooskõlas regionaalarengu eesmärkidega. Alaeesmärgid on sõnastatud küll väga üldiselt, võimaldades teha kõike, kuid kavandatavad tegevused kitsendavad neid ja sihtrühmi. Nii arendavad linnapiirkondade jätkusuutliku arenguga seotud tegevused ühelt poolt keskkonnasõbralikku linnalist liikuvuskeskkonda, lihtsamalt öeldes jalgsi, rattaga ja ühistranspordiga liikumise võimalusi, teisalt vähendavad sundliikumist ja suurendavad väikelaste vanemate hõivet kodukohalähedaste lasteaia- ja lastehoiukohtade loomise kaudu. Ida-Viru linnapiirkondade jätkusuutliku arengu tagamiseks on plaanitud toetada nii mahajäänud linnapiirkondi elavdavaid tegevusi kui ka arendada jalgsi, rattaga ja ühistranspordiga liikumise võimalusi. Üldiselt on alust eeldada, et tegevused viivad eesmärkide saavutamiseni.

2.8.1.4. Nii Eesti arenguvajaduste analüüs, Eesti regionaalarengu strateegia 2020 lähteolukorra analüüs kui ka OECD riigivalitsemise raport Eesti kohta rõhutavad Eesti regioonide suurt ebavõrdsust. See võib põhjustada veelgi suurema linnastumise ja ressursside ebaotstarbeka kasutamise, mis ei toeta Eesti majanduse pikaajalist jätkusuutlikku kasvu. Prioriteetse suuna üks alaeesmärk on otseselt mõeldud Ida-Viru linnaliste piirkondade probleemide lahendamiseks. Põhjust selleks võib leida Ida-Viru rahvaarvu suuruses ja suhteliselt suures sotsiaalses ebavõrdsuses, tööstuse kontsentratsioonis ja SKP loomise olulisuses võrreldes teiste Eesti piirkondadega. Ida-Virumaal elab umbes 11% Eesti rahvastikust (2013), kes toodab ligikaudu 8% Eesti SKPst (2010)<sup>13</sup>. Samal ajal on Ida-Virumaa rahvastik võrreldes 2010.aastaga umbes 15% vähenenud (2013). Seda arvestades on suuna alaeesmärk 'Ida-Viru linnapiirkondade atraktiivsus elukeskkonnana on kasvanud' igati õigustatud, sest see peaks aitama neid probleeme lahendada.

2.8.1.5. Kuigi tegevuste seos suuna alaeesmärkidega on ilmne, ei võimalda tulemusindikaatorid ja nende sihttasemed mõõta tegevuste tegelikku tulemust ja mõju, sest on sõnastatud liiga üldiselt. Et aru saada, milliseid tulemusi tegevused annavad, tuleks tulemusindikaatorid kirja panna võimalikult täpselt. Näiteks alaeesmärgi 1 tulemusindikaator ('igapäevaseks töölkäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osatähtsus suuremates linnapiirkondades') on iseenesest asjakohane, kuid põhjendamatult tagasihoidlik: 2012. aasta baasväärtus on 48,6% ja 2022. aasta sihtväärtus 50,0%, mis tähendab vaid 1,4%st kasvu. Rakenduskavas on küll öeldud: „Eesmärk on saavutatud, kui ühistranspordi ning jalgsi ja jalgrattaga võimaluste kasutamine suuremates linnapiirkondades tööle, kooli ja teenuste järele liikumisel on kasvanud ...”, ent nii väike kasv ei anna kindlasti arenguhüpet. Tulekski täpsustada, kas alaeesmärgiga tahetakse peatada langustrend, mis oleks praeguse baas- ja sihttaseme puhul asjakohane, või soovitakse saavutada ka kasvu.

2.8.1.6. Prioriteetse suuna alaeesmärgid praeguses sõnastuses ei pruugi anda sisulist ega olulist arenguhüpet, kuna väljundindikaatorite sihttasemed on väga umbmäärased või isegi liiga madalad. Siinkohal võib välja tuua kaks väljundindikaatorit, mille puhul tuleks ümber sõnastada/kohendada tegelikult saavutatav väljund ja korrigeerida sihttasemeid.

---

<sup>13</sup> Statistikaamet 2013.



- Indikaator 'säätava linnalise arengu strateegiatega kaetud piirkonna elanike arv' (2022. aasta sihttase 650 000) ei ole asjakohane, sest elanike arv ei ole kindlasti sekkumise väljund (pigem on see tegevuse sihtrühma suurus). Teiste sõnadega ei sõltu väljund elanikkonna suurus (kui näiteks rajatakse purskkaev, siis ei ole vahet, kui suure elanike arvuga piirkonnas seda tehakse – väljund on ikka üks purskkaev).
- Indikaatorid 'linnapiirkondade arv, kus on arendatud ühistransporti ning jalgsi ja jalgrattaga liiklemise võimalusi' ja 'taaselustatud asumite arv' ei näita tegelikku väljundit. Tegevusi kohaldatakse kas viiele või kolmele linnalisele piirkonnale, mis on sekkumise kasusaajad või kohaldamisala tervikuna. Linnapiirkondade ja taaselustatud asumite arv ei ole mitte väljund, vaid abikõlblik piirkond – linnapiirkondi on viis ja taaselustatud asumeid on kolm nii enne kui ka pärast sekkumist.

2.8.1.7. Linnastumise suurenemise tulevikuprognosid soosivad vajadust investeerida linnalistesse piirkondadesse – üha suurenev inimeste koondumine linnadesse tekitab survet nii loodusressurssidele kui ka elukeskkonna atraktiivsusele tervikuna (Eesti Arengufond 2012). Oluliste välistegurite puudumisel on väga tõenäoline, et sekkumise mõju on positiivne. Samas võivad üldise majandusarengu muudatused nihutada rahastamise keset suuna alaeesmärkidelt eluliselt vajalikumate valdkondade rahastamise, lükates linnaruumi korrastamiseks ja arendamiseks mõeldud investeeringud edasi paremateks aegadeks. Samuti sõltub prioriteetse suuna tegelik mõju kohalike omavalitsuste juhtimisotsustest, sest vaid nemad saavad toetust taotleda ja projekte ellu viia.

2.8.1.8. Kui vaadata rahastatavate tegevuste sisu, siis on kergliiklusteid ja ühistransporti arendatud ning lasteaedu ehitatud ja renoveeritud (lastehoiukohti juurde loodud) ka käimasoleval perioodil. Seega on tegu sisuliselt jätkutegevustega. Uueks eesmärgiks ja ka tegevuseks on Ida-Viru linnapiirkondade korrastamine, mis peaks perioodi lõpuks hinnanguliselt andma suurema arengutõuke kui Tallinnas, Tartus ja Pärnus ellu viidavad tegevused, kuna seni on need Ida-Virumaal olnud minimaalsed. Just seniste investeeringute sisuline puudumine (neid on küll tehtud, kuid nende mõju on olnud kas väga lokaalne või maakonna tasandil marginaalne) ning Ida-Viru piirkonna suur vajadus linnaruumi investeeringute järgi laseb kinnitada, et selline fookus on põhjendatud.

## 2.8.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.8.2.1. „Euroopa 2020” strateegia viiest peamisest eesmärgist on prioriteetne suund 'jätkusuutlik linnapiirkondade areng' seotud otseselt kliimamuutuste ja energeetika eesmärgiga ning toetab kaudselt tööhõive eesmärgi elluviimist. Strateegia esimest eesmärki toetavad prioriteetse suuna eesmärgid 'erinevaid liikumisviise integreeriv ning inim- ja keskkonnasõbralik linnaruum' ning 'Ida-Viru linnapiirkondade atraktiivsus elukeskkonnana on kasvanud'; tööhõive eesmärgi saavutamist soodustab prioriteetse suuna kolmas eesmärk 'väikelaste vanemate osalemine tööturul on suurenenud'. Linnapiirkondade arengu suuna seos „Eesti 2020ga” on samuti olemas eeskätt kliimamuutuste ja tööhõive eesmärkide puhul. Viimane on küll kaudne – tegevustega plaanitakse korraldada paremini lastehoidu eeskätt sobiva taristu loomise abil, mis alles omakorda annab võimaluse väikelaste vanematel tööle naasta. Otsene seos teiste Euroopa-üleste strateegiatega puudub, sest tegu on kohalike tegevuste arendamisega. Seetõttu ei viidata rakenduskavas ka rahvusvahelisele koostööle selles prioriteetses suunas.

2.8.2.2. Kui tulla riigi valdkondlike strateegiatega tasandile, on suuna peamiseks teenäitajaks Eesti regionaalarengu strateegia 2020. Prioriteetse suuna eesmärgid ja tegevused on seotud strateegia teise eesmärgiga 'suuremate linnapiirkondade rahvusvahelist majanduslikku konkurentsivõimet soosiv ning keskkonnasõbralik elukeskkond'. Prioriteetse suuna tegevused ongi mõeldud vaid suuremate linnapiirkondade – Tallinna, Tartu, Pärnu, Narva ja Jõhvi / Kohtla-Järve – probleemide



lahendamisele. Lisaks toetab prioriteetne suund ka üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+” eesmärke, arendades häid ja mugavaid liikumisvõimalusi ning parandades elukeskkonna kvaliteeti. Toetuse andmise eelduseks on linnapiirkondade jätkusuutliku arengu strateegiad, mis koostatakse olemasolevate arengukavade alusel.

2.8.2.3. Linnapiirkondade arendamine ei sisaldu RESis 2014–2017 eraldi valdkonnana, kuid prioriteetne suund on esindatud RESis ELi vahenditest planeeritavate tegevuste loetelus eelarvega 90 miljonit eurot (ELi vahendid). Rakenduskava rahastamiskava (punkt 3.2) näeb ELi osaluseks prioriteetses suunas ette 95 miljonit eurot. Samuti sisalduvad prioriteetse suuna tegevused Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2011–2015, kus toetatakse kergliiklusteede ehitamist, transpordi- ja energiaühenduste loomist, omavalitsuste, erasektori ja kodanikeühenduste suuremat koostööd.

### **2.8.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele**

2.8.3.1. Rakenduskava järgi tugineb prioriteetne suund 'jätkusuutlik linnapiirkondade areng' Eesti viie suurema linnapiirkonna säästva arengu strateegiale. Rakenduskavas põhjendatakse keskendumist suurematele linnapiirkondadele sellega, et sinna koondub rohkem inimesi ning seetõttu on ka CO<sub>2</sub> koormus ja infrastruktuuri puudujäägid suuremad. Tallinnas, Tartus, Pärnus, Narvas ja Jõhvis / Kohtla-Järvel elab üle poole ehk u 56% Eesti elanikkonnast ning seal toodetakse ligi 80% Eesti SKPst (Statistikaamet 2013). Ülejäänud Eesti regioonid prioriteetse suunaga hõlmatud ei ole ning neid arendatakse ettevõtluse kasvu ja töökohtade loomise kaudu (vt rakenduskava prioriteetne suund 6, 'väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine').

2.8.3.2. Prioriteetne suund suurendab otseselt avalike teenuste kättesaadavust ja parandab nende kvaliteeti ühistranspordi arendamise, linnaruumi korrastamise ja kergliiklusteede rajamise näol. Mis puutub alushariduse ja lastehoiukohtade arendamisse sel teel, et ehitatakse ja renoveeritakse hooneid, siis see loob pigem eeldused avalike teenuste paremaks kättesaadavuseks ja kvaliteediks – hooned tuleb täita inimeste ja teenustega, alles siis saab mõõta kvaliteeti.

### **2.8.4. Sisemine sidusus**

2.8.4.1. Rakenduskava järgi (p 2.10.1) on prioriteetse suuna oodatavaks tulemuseks suuremate linnapiirkondade jätkusuutlikkus, mis väljendub suuna alaeesmärkides 'erinevaid liikumisviise integreeriv ning inim- ja keskkonnasõbralik linnaruum'; 'Ida-Viru linnapiirkondade atraktiivsus elukeskkonnana on kasvanud'; 'väikelaste vanemate osalemine tööjõuturul on suurenenud'.

2.8.4.2. Prioriteetse suuna oodatav tulemus on hetkesõnastuses väga üldine ning hõlmab endas rohkemat, kui alaeesmärgid ja tegevused pakuvad. Iseenesest on alaeesmärgid asjakohased ja kooskõlas arenguvajaduste, kõigi tasandi strateegiadokumentidega ning osaliselt ka partnerlusleppe eesmärkidega (vt ka 2. etapi tööleht 2.1.2).

2.8.4.3. Prioriteetse suuna kolmest tulemusindikaatorist kahe puhul on raske öelda, kas kavandatavad tegevused viivad eesmärgini. Esiteks on tulemusindikaatori 'igapäevaseks töölkäimiseks ühistranspordi või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osatähtsus suuremates linnapiirkondades' sõnastus üldine ja sihttase on seatud väga madalale (vt ka p 2.8.1, „Sekkumisloogika kooskõllalisus ja asjakohasus”), mistõttu alaeesmärk võidakse küll saavutada, kuid see ei pruugi tuua kaasa erilist arenguhüpet ega muutusi inimeste liikumisharjumustes. Siin võiks kaaluda oodatava tulemuse täpsemat sõnastust (langussuundumus on peatunud või ühistranspordi kasutamine või jalgsi-jalgrattaga liikumine on kasvanud x%) või sihttaseme tõstmist. Teiseks on tulemusindikaatori 'Ida-Virumaa linnapiirkondi atraktiivseks pidavate elanike osakaal' puhul praegu puudu nii oodatava

tulemuse sõnastus kui ka sihttase, mistõttu ei saa alaeesmärgi täitmise tõenäosust hinnata. Kavandatavad tegevused aitavad kindlasti alaeesmärgi saavutamisele kaasa, kuid vastuseta jääb küsimus, mil määral.

2.8.4.4. Seega saab hinnata ainult alaeesmärkide täitmise üldist tõenäosust ja öelda, et tegevuste elluviimine laseb prioriteetse suuna oodatavat tulemust osaliselt saavutada. Kergliiklusteede rajamine, linnapiirkondade korrastamine ja lastehoiukohtade suurendamine ei taga linnapiirkondade jätkusuutlikku arengut tervikuna, vaid soodustavad seda. Alaeesmärgi 'väikelaste vanemate osalemine tööturul on suurenenud' tegevused ja eesmärk on prioriteetse suuna kontekstis asjakohane, kuid alaeesmärgi enda sõnastus ei peegelda oodatavat tulemust. Alaeesmärgi sõnastamine viisil 'kodulähedased lasteaia- ja hoiuvõimalused suuremates linnapiirkondades on tagatud' väljendab suuna eesmärki palju paremini. Seepärast on soovitatav muuta alaeesmärgi sõnastust näiteks sundliikuvuse vähendamise aspekti kaudu.

2.8.4.5. Linnapiirkondade jätkusuutlik areng on seotud nii tööhõive, transpordi, keskkonna kui ka ettevõtlusega. Prioriteetne suund 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' sisaldab ka seotud meedet 'lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks'. Prioriteetne suund 'jätkusuutlik transport' hõlmab pigem investeeringuid üleriiklikesse objektidesse, kuid siinsel juhul seisneb sekkumisloogika olulisus hoopis üleriiklike transpordihenduste sidususes linnapiirkondade transpordivõrgustikega. Rakenduskavast seda sidusust otseselt ei selgu, sest tegu on ennekõike regionaalse tasandi teemaga. Sidusus keskkonnavaldkonnaga on CO<sub>2</sub>-heite vähendamise kaudu selgelt olemas – prioriteetse suunaga plaanitakse vähendada kliimamuutusi 0,2% ulatuses kogu rakenduskava mahust. Kuna jätkusuutliku linnapiirkondade arendamise prioriteetse suuna alla käivad Eesti suuremad linnapiirkonnad, siis aitavad nende jätkusuutlikule arengule kaasa nii prioriteetne suund 'kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus' kui ka prioriteetne suund 'väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine'. Jätkusuutliku linnapiirkondade arendamise prioriteetne suund soodustab kahe temaatilise eesmärgi elluviimist: eesmärk 4, 'vähese CO<sub>2</sub>-heitega majandusele ülemineku toetamine kõikides sektorites', ja eesmärk 9 'sotsiaalse kaasatuse edendamine ning vaesuse vastu võitlemine'. Kuna prioriteetne suund kätkeb suuremate linnapiirkondade arengut, puudub sellel otsene seos nii Eesti maaelu arengukava 2014–2020 kui ka Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskava eesmärkidega. Kokkuvõttes tundub praeguse rakenduskava sekkumisloogika linnapiirkondade jätkusuutliku arengu prioriteetse suuna ja sidussuundade vahel mõistlik, sest kavandatavad tegevused täiendavad teineteist, olles samal ajal suunatud erinevatele sihtrühmadele.

2.8.4.6. Prioriteetse suuna tegevuste elluviimise eelduseks on linnapiirkondade jätkusuutliku arengu strateegiad, mida kohalikud omavalitsused alles asuvad koostama. Need peavad olema valmis enne prioriteetse suuna põhjal koostatavate projektitaotluste esitamist, kuid rakenduskavas puudub info strateegiade valmimise ajakava kohta. Ei ole välistatud, et meetmest toetuse andmisel tekib viivitus, sest arengukavad ei ole tegevustega alustamise hetkeks kinnitatud.

## 2.8.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.8.5.1. Prioriteetse suuna horisontaalsed ja spetsiifilised juhtpõhimõtted loovad raamistiku tegevuste elluviimiseks. Horisontaalsed juhtpõhimõtted moodustavad üldise projektivaliku reeglistiku, mis on mõistlik. Spetsiifilise juhtpõhimõttena on sätestatud, et kõik suuna alt rahastatavad projektid peavad vastama linnapiirkondade jätkusuutliku arengu strateegia eesmärkidele. Nõuded kohalike omavalitsuste koostööd sisaldavate ja energiatõhusust suurendavate projektide eelistamise kohta on

samuti asjakohased. Kokkuvõttes toetavad nii horisontaalsed kui ka spetsiifilised juhtpõhimõtted prioriteetse suuna eesmärkide elluviimist.

## 2.9. Jätkusuutlik transport

### 2.9.1. Sekkumisloogika kooskõlalikus ja asjakohasus

2.9.1.1. Prioriteetse suuna 'jätkusuutlik transport' alaeesmärgid 'ettevõtete ja ühiskonna vajadustele vastavad ühendusvõimalused välispartneritega' (RAKi p 2.11.2.1) ja 'vähenenud on reisimiseks kuluv aeg ning suurenenud on raudtee- ja muu ühistranspordi atraktiivsus, turvalisus, ligipääsetavus ja keskkonnasõbralikkus' (RAKi p 2.11.4.1) peaksid parandama ennekõike inimeste ja kaupade ühendusvõimalusi. Lisaks lahendatakse transpordiühendustega seotud küsimusi ka prioriteetsete suundade 'jätkusuutlik linnapiirkondade areng' ja 'energiatõhusus' abil.

2.9.1.2. Transpordiühenduste vallas nimetatakse partnerlusleppes (p 1.1.2.4) Eesti ees seisvate väljakutsete ja arenguvõimaluste hulgas ennekõike inimeste ja kaupade jätkusuutlike ühendus- ja liikumisvõimaluste parandamise vajadust. See peaks soodustama majandusstruktuuri muutumist, tagaks inimestele paremad võimalused tööle liikuda ja avalike teenusteni jõuda. Ometigi jääb arenguvajaduste kirjeldamisel vajaka üksikasjalikkusest, et oleks selge, milliste transpordiühenduste puhul on lõhe inimeste ja ettevõtete vajaduste ja olemasolevate võimaluste vahel hetkel kõige suurem, seda enam et transpordiühenduste arendamine on ka käimasoleva finantsperioodil üks prioriteetseid suundi. Selgem vajaduste analüüs aitaks luua ka parema seose arenguvajaduse ja prioriteetse suuna alaeesmärkide ja tulemuste vahel.

2.9.1.3. Eesti siseturu väiksust arvestades on Eesti majandusliku konkurentsivõime arendamise ja majanduskasvu tagamiseks kriitilise tähtsusega nii ida-lääne kui ka põhja-lõuna välisühenduse parandamine. Seetõttu on tänuväärne, et sellele on pühendatud eraldi alaeesmärk. Esmatähtis on sealjuures liiklejate rahuolu teede kvaliteediga, mis seni on aasta-aastalt vähenenud (World Bank 2012; WEF 2011)<sup>14</sup>. Liiklusohutuse poolest ei paista Eesti millegi erilisega silma, kuuludes liikluses hukkunute ja vigastatute arvu poolest miljoni elaniku kohta ELi keskmiste tulemustega riikide hulka. See positsioon on saavutatud tänu viimastel aastatel liikluses hukkunute arvu jõudsale vähenemisele (2010. aastal hukkus Eestis 58 inimest miljoni elaniku kohta, EU transport ... 2012).

2.9.1.4. Väga olulise suundumusena mainitakse PLis ühistranspordi kasutajate osakaalu vähenemist, mida kinnitavad ka Statistikaameti näitajad. See on seotud ühelt poolt ühistranspordi kvaliteediga ja teisalt teenuse vähesuse või puudumisega. Eriti märkimisväärne on probleem rongiliikluses, kus Eesti on ELi liikmesriikide seas nii reisijateveo kui ka reisijakilomeetrite poolest viimase kolme hulgas (EU transport... 2012). Seetõttu on rongireisijate arvu suurendav alaeesmärk samuti igati asjakohane.

2.9.1.5. Ühistranspordi vallas on eriti murettekitav olukord suuremate linnade ümbrusesse kerkinud uuselamualadel, kus üle 46% juhtudest asub bussipeatus kaugemal jalgsikäigust, mida inimesed on veel nõus iga päev läbima (Jüssi, Poltimäe, Sarv, Orru 2010). See sunnib kasutama peamise liiklusvahendina autot ja suurendab liikluskoormust linnalistes piirkondades. Seetõttu on õigustatud ka ühistranspordi arendamine linnalistes piirkondades, eeskätt linnalähivaldade ja linnade vahelise ühistranspordi ühenduse parandamine, mis on kirjas küll jätkusuutliku linnapiirkonna arendamise prioriteetsetes suunas.

<sup>14</sup> Vt nt Connecting to Complete 2012, Trade Logistics in the Global Economy, The Logistics Performance Index and Its Indicators. World Bank 2012; Maailma majandusfoorum, konkurentsivõime raport 2011.

2.9.1.6. Transpordiühenduste kaudu planeeritav arenguhüpe on niisiis seotud ühistranspordi kasutatavuse hõlbustamisega, pikemate vahemaade puhul raudtee kui keskkonnahoidlikuma ja ökonoomsema liikumisviisi potentsiaali suurendamisega ning Eestit välismaailmaga ühendavate võimaluste parandamise ja läbilaskevõime kasvatamisega.

2.9.1.7. Kui ühistranspordi arendamine ja ühenduste parandamine välismaailmaga pälvivad partnerlusleppes ja rakenduskavas piisavalt tähelepanu, siis mõnevõrra vähem on keskendunud transpordi keskkonnamõju vähendamisele ja maapiirkondade ühenduste arendamisele. Autokasutus on Eestis kasvanud samas tempos kui majandus, maanteevedude maht on suurenenud SKTst kiiremini, mistõttu on säästlike transpordiliikide osakaal pidevalt vähenenud. Mittesäästlikule hoiakule ja transpordipoliitikale osutab uute autode ebaökonoomsus ja säästvate transpordiliikide kiirem hinnatõus võrreldes sõiduauto kuludega. ELis on Eesti uute autode CO<sub>2</sub>-heitkogusega viie kõrgeima näitajaga liikmesriigi seas, sinne elektriraudtee osakaal kogu raudteevõrgustikust on aga viie kõige kehvema tulemuse hulgas. Samal ajal on Eestis autoga seotud maksud minimaalsed, millega eristatakse selgelt teistest liikmesriikidest. Kütusega seotud maksude poolest paigutub Eesti taas Euroopa viie kõige suurema näitajaga riigi hulka (EU transport ... 2012). Kuigi selle poliitikavaliku analüüsimine ei ole struktuurivahendite planeerimise teema, tuleks siiski kaaluda ka lisaajendite loomist keskkonnasäästlike transpordiviiside toetuseks.

2.9.1.8. Suuremat tähelepanu vajaks ka maapiirkondade ühendamine piirkondlike tõmbekeskustega, mille juures on tähtis arvestada kasvava pendelrändega. Hinnanguliselt töötab väljaspool oma elukoha omavalitsust ligikaudu 29% ja väljaspool elukoha maakonda 7% elanikkonnast. Korrapärastest vaba aja tegevustest leiab 61% aset elukoha omavalitsusest ja 19% elukoha maakonnast väljaspool. See tähendab omakorda liikumist järjest pikemate vahemaade taha. Olemasolevad transpordisüsteemid on tihti kujunenud kohalikul tasandil planeeritud ühendustest, mistõttu on vaja kohaliku tasandi ja üleriigilisi transpordiskeeme, sealhulgas ühistranspordi liikumist paremini koordineerida (Ahas *et al.* 2011).

2.9.1.9. Seega võib tõdeda, et PLi ja RAKi kavandatavad eesmärgid, soovitatavad tulemused ning planeeritud tegevused on üldjoontes kooskõlas Eesti arenguvajadusega ning võiksid luua oodatud arenguhüppe.

2.9.1.10. Mõnevõrra kaheldav on, kuivõrd suudetakse puudulike ühenduste probleem lahendada maapiirkondade ühendamisel tõmbekeskustega. RAKis on selle vajaduse rahuldamine koondatud piirkondliku konkurentsivõime tugevdamise alaeesmärgi alla (p 2.6.3.1). Et aga sinna kuuluvad investeeringud nii toimepiirkonna keskuste atraktiivsuse suurendamiseks (liikuvuse arendamine), piirkonnaüleste teenuste osutamiseks vajalikku infrastruktuuri kui ka tagamaa elanike paremasse ligipääsu keskustes pakutavatele teenustele (juurdepääsuteed, ühistransport, kergliiklusteed), võib transpordiühendustele jääv osa jääda tagasihoidlikuks. Samuti ei ole selge, kuidas lahendatakse sellisel juhul kohaliku tasandi või maakondadevahelist koostööd eeldavate transpordiühenduste arendamine. Seetõttu tuleks tegevuste kavandamise faasis nõuda ühistranspordiühenduste arendamise piirkondliku vajaduse hindamist ning anda ühistranspordi arendamisega seotud investeeringutele eeliseisund üldise elukeskkonna arendamise investeeringute ees. Maakonna piire ületavate piirkondlike transpordiühenduste arendamisel peaks sekkuma ka keskvalitsuse tasand ning seisma hea selle eest, et inimeste tegelike liikumisvajaduste arvestamisel ei piirduks maakonna piiridega.

## 2.9.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.9.2.1. Jätksuutliku transpordi alaeesmärgid toetavad igati „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamist. Parem ühendus hõlbustab elanike ligipääsu töökohta ning kasvatab logistika parema

korraldamise kaudu ettevõtete konkurentsivõimet. Et ühistranspordi kasutajate hulgas on palju väiksema sissetulekuga inimesi, aitab ühistranspordi kvaliteedi parandamine leevendada ka sotsiaalset tõrjutust, tagades parema ligipääsu töökohale ja avalikele teenustele.

2.9.2.2. Ühistranspordi tugev eelisarendamine rakenduskavas vähendab autokasutust ja selle kaudu keskkonnakoormust. Energiatõhususe prioriteetse suuna all toetatakse eraldi alternatiivsete kütuste (biogaas) kasutamist. Samas ei saa seda pidada piisavaks – tähelepanu tuleks pöörata ka transpordi keskkonnakoormust kahandavate lisastiimulite loomisele, näiteks sõiduautode maksustamiselt, nagu seda rõhutatakse riigipõhistes soovitusel (vt EK soovitusel 2013, lk 4).

2.9.2.3. Üheks oluliseks kokkupuutepunktiks on ka Rail Balticu raudteeühenduse ehitus, mis arendab maismaaühendust Euroopaga.

2.9.2.4. Läänemere strateegia raames aitab rahvusvaheliste ühenduste arendamine kaasa Läänemere piirkonna ühenduste parandamisele ning loob uusi võimalusi inimeste liikumiseks regiooniti. Läänemere strateegias rõhutatakse eriti paremat idasuunalist ühendust Venemaa, Aasia, Musta ja Vahemere äärsete riikidega. Samuti on strateegias tähtsal kohal ühendus saarte ja teiste eemalolevate piirkondadega, mis on ka üks jätkusuutliku transpordi suuna investeringueelistustest.

2.9.2.5. „Horisont 2020” kaudu toetatakse arukate, keskkonnahoidlike ja integreeritud transpordisüsteemide arendamist. Et Eesti panustab alternatiivsete kütuste kasutuselevõtule, on selle kaudu võimalik toetada ka „Horisont 2020” eesmärgi. Koosmõju suurendamiseks võiks Eesti kaaluda tegevussuundi, mis aitaks transpordisüsteemi tõhusamalt planeerida (nt seiresüsteemi arendamine) ja laseks välja töötada uuenduslikke lahendusi hajaasustusega piirkondade paremaks ühenduseks tõmbekeskustega.

2.9.2.6. Prioriteetse suuna alaeesmärgid on kooskõlas riiklike arengudokumentidega (ennekõike „Eesti 2020”, ettevalmistamise lõppjärgus olev transpordi arengukava 2014–2020, aga ka Eesti üldplaneering „Eesti 2030+”) ja toetavad Eesti strateegiliste eesmärkide saavutamist.

2.9.2.7. Hästi on läbi mõeldud ka RAKi ja riiklike vahendite kooskõla. Struktuurivahendeid on planeeritud riigi transpordi arengukava raames ja sellega paralleelselt ning rahastamisvajadused on riiklike ja ELi vahendite vahel kaalutletult jagatud. Riigi vahendite kasutus loob ennekõike kohaliku lisandväärtust (nt kohalike teede investeringud), ELi vahendid on aga sihitud „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele (üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) ühenduste arendamine jms).

### **2.9.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele**

2.9.3.1. Et prioriteetse suuna eesmärgid hõlmavad parema ühenduse loomist ja ühistranspordi arendamist, aitavad saavutatavad tulemused vähendada regionaalseid erisusi, tagades parema ligipääsu töökohtadele ja avalikele teenustele. Eesmärkide saavutamise viisid on aga paljuski seotud eeskätt linnaliste piirkondade probleemide lahendamise ja maapiirkondade parema ühendamine tõmbekeskustega pälvib vähem tähelepanu. Seega võib tegevuste tulemusena ilmned, et ühendus paraneb ennekõike linnalistes piirkondades ja suuremate tõmbekeskuste vahel, samal ajal kui maapiirkondade ühenduste arendamine sõltub suuresti riiklike vahendite kasutamisest.

2.9.3.2. Kuna üheks oluliseks partnerluslepe prioriteediks on ühistranspordi arendamine, siis võib PLi ja RAKi elluviimise tulemusel eeldada nii ühistranspordi kui ka avaliku teenuse kättesaadavuse ning kvaliteedi paranemist. Ühistranspordiühenduse parandamine lihtsustab elanike ja ettevõtjate ligipääsu teistele suurematesse tõmbekeskustesse koondunud avalikele teenustele, luues nii

kordistava efekti. Meetmete rakendamisel tuleks eraldi tähelepanu pöörata just sellise sünergia tekkevõimalustele ja eraldada vahendid nende objektide jaoks, kus oodatav efekt on kõige suurem.

2.9.3.3. Kuigi eesmärgid ja tegevussuunad on arenguvajadustega kooskõlas, tekitavad küsimusi soovitatavad tulemused ja nende mõõtmise indikaatorid (vt 4. peatükk). Sageli on tulemuste mõõtmise keerukus seotud transpordi seiresüsteemi puudumisega<sup>15</sup>. Seetõttu tuleks lähiaastatel välja arendada transpordi seiresüsteem, mis aitab hinnata inimeste liikumisvajadusi ja -põhjuste senisest paremini, teha seeläbi teadlikumaid investeringuobjektide valikuid ning hinnata paremini transpordiprojektide tulemuslikkust.

## 2.9.4. Sisemine sidusus

2.9.4.1. Transpordi suuna alaeesmärgid on seotud Eesti ees seisvate ülesannetega ja oodatavad tulemused aitavad kaasa Eesti arengueesmärkide saavutamisele. Planeerimise käigus on suudetud täpsustada alaeesmärke ja keskenduda olulisematele prioriteetidele: rahvusvahelise ühenduse, reisirongiliikluse ning linnalise liikuvuskeskonna arendamisele (viimast edendatakse ennekõike kergliikluse ja ühistranspordi arengupotentsiaali realiseerimise kaudu). Siiski jäävad eesmärgid mõnel juhul väga üldsõnaliseks ja vajadus ebaselgeks. Näiteks ei ole aru saada, milliseid ettevõtete ja ühiskonna vajadusi välisühendusega täidetakse ning millised on suurimad vajakajäämised, sest teatud tasemel toimivad rahvusvahelised ühendused ka praegu. Kuigi info ettevõtjate ja elanike liikumisvajaduste kohta on lünklik, oleks siiski võimalik esitada viited rahvusvaheliste reisijate hulga muutuste kohta näiteks sadamates, lennujaamas või raudteel. Samuti võiks rõhutada Eesti majanduse avatust ja sõltuvust välisurgudest, mis esitab toimivatele välisühendustele lisanõudmisi. Selle asemel pööratakse RAKis tähelepanu liiklusohutuse näitajate selgitamisele, mis on suuresti seotud liikluskäitumisega<sup>16</sup>, mitte välisühenduste kvaliteediga.

2.9.4.2. Tunnustada tuleb raudteetranspordi temaatika esiletõstmist eraldi alaeesmärgina ja toetatavate tegevuste sidumist selle ühistranspordiliigi atraktiivsuse suurendamisega laiemalt kui vaid raudteetaristu arendamine. Selle näiteks on raudteepeatuste terviklik väljaarendamine koos ühendusteede, pargi-ja-sõida-lahenduste ja teiste ühistranspordiliikide sidumisega.

2.9.4.3. Linnalises keskkonnas soodustavad planeeritud tegevused samuti ühistranspordi ja kergliikluse arengut. See vähendab transpordi keskkonnakoormust ja arendab inimsõbralikku linnaruumi. On hea, et tegevuste rahastamine eeldab linnapiirkonna jätkusuutliku arengu tervikliku strateegia olemasolu, mis omakorda nõuab liikumisvajaduste ja integreeritud liikumisviiside põhjalikku planeerimist ja sidumist avalike teenuste pakkumisega (nt lasteaiad, koolid), töökohtade paiknemisega, vaba aja veetmise võimalustega jms.

2.9.4.4. Eesmärkide saavutamine on siiski seotud ka välisteguritega. Nii mõjutab välisühenduste vajadust rahvusvaheline majanduskonjunktuur, poliitilised otsused (nt ELi ja Venemaa vaheline võimalik viisavabadus), Eesti kui reisisihtkoha tuntus maailmas. Ühistranspordi, sealhulgas rongiliikluse sagedasem kasutamine on aga seotud tarbimisharjumustega – see peab olema mugav, soodne ja kiire, et inimesed eelistaksid seda autole. Liiklusõnnetuste vähenemine on jällegi tugevalt mõjutatud inimeste liikluskäitumisest. Seetõttu tuleb lisaks rakenduskavas planeeritud tegevustele võtta meetmeid, mis aitavad maandada või võimendada välistegurite mõju. Osaliselt tehakse seda kavandatava transpordi arengukava 2014–2020 raames riiklikult planeeritud meetmetest (nt

<sup>15</sup> Intervjuud D. Antovi, R. Ahase, E. Pärnmäe ja T. Haidakuga.

<sup>16</sup> Maanteeameti liiklusõnnetuste statistika.



liiklusohutus, kohalike teede seisukorra parandamine, kohaliku ja regionaalse ühistranspordi planeerimine). Edaspidi peaks tähelepanu saama ka maakondlikud planeeringud ning vastavus „Eesti 2030+“ eesmärkidele ja säästva transpordi arendamise põhimõtetele. Maakasutuse ja kinnisvaraarenduse sihipärane planeerimine (uusasumid transpordikoridoride läheduses jm) mõjutab märkimisväärselt liikumisviisi valikut<sup>17</sup>. On oluline, et kavandatavad investeeringud järgiksid inimeste liikumisvajadusi ja kaubavoogude kulgemist, mistõttu oleks vajalik seda infot pakkuva detailse seiresüsteemi väljaarendamine.

2.9.4.5. Jätkusuutlik transpordiühendus toetab mitme teise suuna eesmärkide saavutamist, mistõttu tuleb investeerimisobjektide puhul kaaluda kindlasti koosmõju linnapiirkondade jätkusuutliku arengu, energiatõhususe suurendamise ning maapiirkondade konkurentsivõime kasvatamise eesmärgiga. Kokkupuutepunktid tekivad eeskätt kavandatavate tegevuste tasandil, mistõttu tuleks edasises planeerimisprotsessis pöörata piisavalt tähelepanu nende omavahelisele sünergiale. Otsest seost jätkusuutliku transpordi arengusuunal Eesti maaelu arengukava 2014–2020 ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskavaga ei ole, kuid kaudselt toetab ühenduste arendamine ka maapiirkondade inimeste paremaid liikumisvõimalusi ja sadamate taristu arendamine toob kasu kalamajanduse arengule.

## 2.9.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.9.5.1. Rakenduskava juhtpõhimõtete kohaselt valitakse projektid investeeringuettepanekute hindamise järel hindamiskriteeriumite põhjal. Hindamiskriteeriumites on arvestatud hetkeolukorda, projekti olulisust ja sidusust riikliku transpordi arengukava, rakenduskava, prioriteetse suuna ja eesmärkidega, sotsiaal-majanduslikku mõju ja kasulikkust. Seejuures on eriti tähtis keskkonnamõju hindamise nõue ja vajadus kavandada meetmed negatiivse keskkonnamõju ennetamiseks või leevendamiseks. Selline lähenemisviis on mõistlik, eriti kui valikul arvestatakse projektidega, mis tagavad parimad tulemusindikaatorid. Täpsustada võiks, millised institutsioonid on investeeringuettepanekute hindamisega seotud, et oleks näha, kas huvide tasakaalustus on tagatud.

## 2.10. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia teenuste taristu

### 2.10.1. Sekkumisloogika kooskõlalatus ja asjakohasus

2.10.1.1. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) teenuste taristu suuna arenguvajadusteks on partnerlusleppes (p-d 1.1.2.1 ja 1.1.2.4) ühelt poolt IKT teenuste füüsiline taristu ning teisalt ühtset teenuseruumi toetav tarkvaraline taristu. Füüsilise taristuga seoses on plaan jätkata käimasoleval finantsperioodil alustatud lairibavõrgu väljaehitamist (RAKi p 2.12.2.1), teenuste baastaristu (RAKi p 2.12.4.1) puhul pööratakse tähelepanu infosüsteemide koostoime ja -võime arendamisele, mis looks aluse keerukamate ja suuremat lisandväärtust pakkuvate e-teenuste arendamiseks. E-teenuste süsteemsema arendamise vajadust Eestis ja koostoime suurendamist on esile tõstnud nii OECD (Public Governance ... 2011, lk 46) kui ka Euroopa Liit (EK 2012)<sup>18</sup>.

2.10.1.2. Ehkki Eesti on e-lahenduste rakendamisel maailma 20 juhtriigi ja ELi viie parema liikmesriigi hulgas (Capgemini, Rand Europe, IDC, Sogeti ja DTi 2009), jääb kiiret internetiühendust võimaldav lairibataristu ELi keskmisele nii kiiruse kui ka kättesaadavuse poolest alla (Digital ... 2011). Paljud

<sup>17</sup> Intervjuu R. Ahasega.

<sup>18</sup> Euroopa Komisjoni positsioon järgmise perioodi ELi vahendite kasutamise kohta 2012.



keskustest kaugemal asuvad piirkonnad on täies ulatuses ilma kiire internetita (üle 40 Mbit/s) ning kuna ärilistel kaalutlustel ei ole tasuv seda sinna viia, ei ole seal ilma riigi sekkumiseta loota ka olukorra paranemist. Samal ajal eeldavad uue põlvkonna nutiseadmed kasutamiseks kiiret mobiilsidet. Kuigi kõik mobiilioperaatorid on lubanud aastaks 2017 oma 4G võrgud välja ehitada ja pakkuda kiiret mobiilset internetti kogu Eesti territooriumil, on võrgu rajamisel kriitilise tähtsusega kiudoptilise baasvõrgu olemasolu. Kui iga üksik operaator hakkab seda endale rajama, ei ole see ratsionaalne, erinevate operaatorite ühisomandina võib see aga moonutada konkurentsi ja piirata väiksemate teenusepakujate ligipääsu võrgule.

2.10.1.3. Tänapäeva infoühiskonnas on IKT taristu sama loomulik ja hädavajalik avaliku infrastruktuuri osa nagu maantee- või elektrivõrgud, mistõttu on lairibataristu väljaarendamine igati õigustatud. Teisalt tuleb taristu kasutamise hinnapoliitikat hoolikalt kavandada ja tagada võrdne ligipääs kõigile turuosalistele. Kasumit mittetaotlevad institutsioonid, kes soovivad lahendada lairibaühenduste viimist lõpptarbijani (nn viimase miili küsimust) kohalikul tasandil, võiksid saada juurdepääsu võrgule soodustingimustel, et toetada kohalikku initsiatiivi. Kommertsvahendajate marginaalid võiksid seevastu olla kõrgemad.

2.10.1.4. IKT teenuste taristu arendamine parandab e-teenuste kättesaadavust, eriti piirkondades, kus seni ei ole võimalik olnud kiiret internetti kasutada. Lisaks loob see väljavaated uute teenuste väljatöötamiseks (nt telemeditsiini vm vallas). E-teenuste kaudu saab parandada teenuste kvaliteeti ja suurendada kulutõhusust (Kalvet, Tiits, Hinsberg 2013). Lisaks vajavad koordineerimist riigi arendatavad avalikud e-teenused. Paljuski on veel kasutamata IKT lahenduste potentsiaal muuta riigivalitsemine ja avalike teenuste osutamine tõhusamaks, läbipaistvamaks ja kodanikke kaasavamaks, personaliseeritumaks, paindlikumaks ning vähem lisakoormust tekitavaks. Teenusepõhine IT-arhitektuur, pilveteenused, avatumate tehniliste spetsifikatsioonide kasutamine jne võimaldavad avaliku sektori teavet ja rakendusi jagada ning taaskasutada. IKT võimalusi tuleks rakendada koordineeritult ja tagatud peaks olema nende koosvõime (sh sotsiaaltoetuste infosüsteemi uuendamine). Eestil on võimalus rahvusvahelises IKT koordineerimistöös osaleda ja mõjutada seda ELi, OECD jt struktuuride kaudu.

2.10.1.5. Internetikasutusega seotud riskid ja küberkuritegevuse oht kasvavad (CSI 2011). Üha suureneva digitaliseerumise juures kujutavad küberrünnakud märkimisväärset ohtu riigi julgeolekule. See omakorda esitab lisanõudmisi e-teenuste baastaristule. Riigikontroll leiab oma 2011. aasta auditis, et kriitilise info taristu korrastamisega on juhtivatel ministriumitel tõsiseid probleeme (Riigi valmisolek kriitilise ... 2011).

2.10.1.6. IKT kasutamist on Eestis liiga vähe soodustatud. Valmisolek kasutada IKT lahendusi on nii ettevõtluses kui ka kodanike hulgas väike, IKTd kasutatakse ärilistel eesmärkidel, tehnoloogiliste ja muude uuenduste loomisel vaoshoitult<sup>19</sup>. Ka OECD toonitab, et edukate e-lahenduste rakendamise mõju võib jääda tagasihoidlikuks, kui kasutajate võimekus e-lahendusi kasutada on kesine (Public Governance ... 2011, lk 46). Euroopa Komisjon märgib samuti vajadust arendada IKT-põhiseid teenuseid, mis aitaks parandada e-oskusi, digitaalset kirjaoskust, e-õpet, arvestaks vananemise ja sotsiaalse kaasatusega. Selle arenguvajaduse täitmine ei kuulu küll IKT taristu arendamise alla, kuid vajab tähelepanu teiste prioriteetsete suundade raames (haridus, tööturuteenused, haldussuutlikkus). Kuigi struktuurivahendite kasutamisel kasutajate teadlikkuse suurendamisele ei keskenduta, käsitletakse neid teemasid riiklikes programmides (vt Eesti infoühiskonna arengukava 2020 eelnõu).

2.10.1.7. Ettevõtete innovatsiooniprotsessi täiendamisel toetatakse IKT-põhiseid lahendusi teadus- ja arendustegevuste alasuuna raames, kus IKT on üks nutika spetsialiseerumise alustalasid.

## 2.10.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.10.2.1. IKT taristu arendamise suuna alaeesmärgid toetavad kaudselt mitme „Euroopa 2020” eesmärgi saavutamist: IKT taristu suurendab kaugtöövõimalusi ja loob eeldused uute e-teenuste pakkumiseks, mille arendamiseks on omakorda vaja töajõudu. IKT sektori tööajuvajadus kasvab lähiaastatel ligemale poole võrra (Eesti IKT ... 2013), kiirendades nii tööhõive eesmärkideni jõudmist. IKT taristu väljaarendamine vähendab sundliikumist, sest inimestel on võimalik teenuseid tarbida kodunt lahkumata. Ka igapäevase tööleõidmise vajadus võib teatud eluvaldkondades väheneda ja see kahandab kasvuhooonegaaside hulka. Võrdsem ligipääs teenustele suurendab sotsiaalset sidusust, annab inimestele paremad võimalused sotsialiseerumiseks ja vähendab tõrjutust. Ühe majandusarengu võtmevaldkonna aluseeldusena toetab IKT taristu väljaarendamine nutika spetsialiseerumise võimalusi (nt kõrgtehnoloogiliste tootmisviiside kasutuselevõtt põllumajanduses, metsanduses jm eeldab kiiret internetiühendust tootmispunktides). Kiire internetiühendus ja e-teenuste baastaristu võimaldavad välja arendada uusi e-teenuseid (linkandmetele tuginevad teenused, suurandmete kasutamine jms). IKT võimaluste parem kasutamine Euroopa ettevõtete konkurentsi parandamiseks on ka üks „Horisont 2020” prioriteetidest. Peale selle toetavad IKT taristu suuna eesmärgid Läänemere strateegia eesmärgi luua inimeste vahel paremat ühendust (ingl *connecting people*) ning aidata kaasa Läänemere piirkonna konkurentsivõime kasvule. Suuna tegevustes on pööratud eraldi tähelepanu kahepoolsele koostööle e-teenuste taristu vallas, mis võimaldaks vastastikust andmevahetust ja piiriüleste e-teenuste tarbimist. Ühiselt arendatud baasteenuste taristu elemendid on isegi üheks suuna oodatavaks tulemuseks (RAKi p 2.12.7).

2.10.2.2. Eesti riiklikes strateegiadokumentides rõhutatakse veelgi enam IKT rolli majanduse arengu tagamisel. Nii seatakse riigi eelarvestrateegias 2013–2016 järgmine eesmärk: „Elanikele ja ettevõtetele on kaasaegsete ja mitmekülgsete info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalustega loodud aega ja mugavust väärtustav elu- ja töökeskkond.” Selle täitmisele saab IKT taristu arendamisega otseselt kaasa aidata. Vabariigi Valitsuse tegevuskava näeb IKTd ühe vahendina majanduse lisandväärtuse suurendamisel ja ettevõtete konkurentsivõime kasvatamisel.

2.10.2.3. Kitsamalt käsitleb IKT valdkonna arengut Eesti infoühiskonna arengukava 2007–2013. Selles seatakse muu hulgas eesmärgiks tagada kõigile Eesti elanikele võrdne ligipääs kvaliteetsele internetile ning kindlustada, et Eestis kasutatavad elektroonilise isikutuvastuse rakendused vastavad maailma parimatele tavadele ning on kasutatavad Eestis ja rahvusvaheliselt. See omakorda võimaldaks teiste maade, eelkõige ELi liikmesriikide kodanikel kasutada asjakohaseid Eesti e-teenuseid. Uues, väljatöötamise lõppjärgus olevas Eesti infoühiskonna arengukavas 2020 on ühe eesmärgina esitatud majanduse kasvu ja riigi arengut toetava IKT-taristu arendamine. Lisaks on arengukavasse kaasatud e-oskuste ja avaliku sektori e-teenuste arendamine, mida rahastatakse valdavalt riiklikest vahenditest. ELi vahenditest finantseeritakse aga IKT baastaristu kujundamist ja osaliselt avalike teenuste sisu arendamist (haldusvõimekuse suund). Tunnustada tuleb selget vahendite eraldamist IKT teenuste taristu arendamise jaoks, mis viib internetiühenduste kvaliteedi ja teenuste baastaristu toimimise uuele tasemele ning annab tõeke sektori edasiseks arenguks.

### 2.10.3. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele

2.10.3.1. Et üheks vahendite jaotamise juhtpõhimõtteks on turutõrke olemasolu, saavad IKT taristu väljaarendamisest kasu pigem hõredama asustusega maapiirkonnad ja väikeasulad. Selle tulemusena väheneb regionaalne ebavõrdsus ja suureneb avalike teenuste kättesaadavus tõmbekeskustest kaugemal. Selle eelduseks on siiski baasvõrgu jõudmine lõpptarbijani, piisav digitaalne kirjaoskus ja valmidus maksta internetiteenuste eest.

### 2.10.4. Sisemine sidusus

2.10.4.1. Suuna sekkumisloogika on selge ja üheselt mõistetav. Alaeesmärgid ja nende saavutamiseks planeeritud tegevused eristuvad hästi ja toetavad teineteist: üks alaeesmärgidest hõlmab lairibataristu, teine teenuste tarkvaralise taristu arendamist. Eesmärkide saavutamisel tuleb siiski arvestada ka võimalike välistegurite mõju.

2.10.4.2. Üheks oluliseks tulemuse saavutamise eeltingimuseks on nn viimase miili küsimuse lahendamine. Lairiba keskne taristu ehitatakse välja suuremate keskusteni, aga sealt edasi viiakse internetiühendus lõpptarbijani ja hallatakse seda äriettevõtete või kohalikul initsiatiivil loodud mittetulundusühingute kaasabil. Teatud hõreasustusega piirkondades, kus internetikasutajate hulk on väga väike, võib isegi baasitaristu olemasolu korral puududa äriiline huvi viia ühendus lõpptarbijani. Sellisel juhul tuleks kõne alla ka jaevõrgu arendamise toetamine. Eriti tervitatav oleks kogukondliku initsiatiivi toetamine (soodustingimustel baasvõrgu kasutamine, kasumit mittetaotlevate kohalike ühenduste abistamine võrguseadmete soetamisel vm). Sellekohast vajadust hinnatakse ja sobivad lahendused leitakse rakendusperioodi kestel, kui on ilmnenud erivajadused ja võimalikud toimeviisid.

2.10.4.3. Eesmärkide saavutamist toetavad suuna tegevuste kõrval ka üldine digitaalse kirjaoskuse parandamine (hariduse prioriteetne suund), IKT lahenduse laiemal leviku toetamine ettevõtetes (TAI prioriteetne suund) ning avalike e-teenuste arendamine (haldusvõimekuse prioriteetne suund).

2.10.4.4. IKT taristu arendamine toetab ka Eesti maaelu arengukava 2014–2020 eesmarke. Kattuvuste vältimiseks eeldatakse MAKis, et info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kättesaadavuse, kasutamise ja kvaliteedi parandamine maapiirkondades toimub SVde arengukava raames lairibaühenduste arendamise kaudu. Et tagada ühenduse jõudmine lõpptarbijani (nt põllumajandustootjad), jäetakse MAKis investeringutoetuste taotlejatele võimalus rajada muu investeringu osana juurdepääsuühendusi lairibavõrgule.

### 2.10.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.10.5.1. Prioriteetse suuna horisontaalsed (RAKi p 2.1.3.2) ja spetsiifilised juhtpõhimõtted (RAKi p-d 2.12.3.2 ja 2.12.5.2) loovad raamistiku tegevuste elluviimiseks. Horisontaalsed juhtpõhimõtted moodustavad üldise projektivaliku reeglistiku, mis on IKT suuna tarbeks mõistlik. Suunaspetsiifiliselt lähtutakse toetatavate tegevuste valimisel ühelt poolt võimalikest kasusaajate hulgast ja teiselt poolt turutõrke olemasolust. Samuti seatakse tingimuseks, et investeerida võib vaid uue põlvkonna sidevõrkudesse, ning juhendatakse Euroopa Komisjoni riigiabi lairibasüsteemidest. Sellisel kujul võib juhtpõhimõtteid pidada igati ratsionaalseks, sest need tagavad uusima tehnoloogia rakendamise, on mõeldud suurima kasutajapotentsiaaliga turutõrkepiirkondadele ja lubavad seega suurimat arenguhüpet.

## 2.11. Haldusvõimekus

### 2.11.1. Sekkumisloogika kooskõlalisus ja asjakohasus

2.11.1.1. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna probleemide, arenguvajaduste ja suundumuste kirjeldus (PLi p 1.1.2.8, RAKi p 2.13.1.1) on adekvaatne – kaetud on kõik olulisemad haldussuutlikkuse suurendamise viisid, mis on seotud individuaalse võimekusega (inimeste teadmiste ja oskuste arendamine, RAKi p 2.13.2.1), organisatsioonilise võimekusega (protsesside ja struktuuride, sh poliitikakujundamise ja võrgustike arendamine, RAKi p 2.13.2.2) ja institutsionaalse võimekusega (süsteemide, sh teenuseosutamise korralduse arendamine, RAKi p 2.13.4.1). Partnerlusleppe viimase versiooni täiendamisel on arvestatud kõiki eelmises vahehindamise aruandes sisaldunud hindajate märkusi arenguvajaduste kirjelduse kohta.

2.11.1.2. Kui võtta kokku haldusvõimekuse prioriteetse suuna alaeesmärkide tuum, siis eesmärkideks on 1) inimeste pädevuse ja koostöövõimekuse ning ametiasutuste suutlikkuse suurendamine, 2) kvaliteetsem poliitikakujundamise protsess, 3) avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parendamine. Praegu puuduvad Eestis laiapõhjaliselt kokkulepitud ja ühtse arengukavaga kinnitatud riigivalitsemise eesmärgid. Niisamuti pole üleriigilist eesmärki sõnastatud haldusvõimekuse prioriteetse suuna puhul – ideaal on sõnastatud lahendusteena, milleks on 'terviklik ja tõhus riigivalitsemine'. Siiski võib väita, et prioriteetse suuna alaeesmärkide olemus vastab hästi üldisele sihile muuta riigivalitsemine terviklikumaks ja tõhusamaks. Alaeesmärgid sobivad kokku ka struktuurivahendite planeerimisprotsessis sõnastatud arenguvajadustega ja aitavad kaudselt saavutada kõiki valitsuse kinnitatud viit üldeesmärki (PL p 1.1.2.10).

2.11.1.3. Prioriteetse suuna tulemusindikaatoriteks on avalike teenistujate asjatundlikkus (RAKi p 2.13.2.1), Vabariigi Valitsuse töö efektiivsus (IMD indikaatori alusel), kasu saanud regionaalse ja kohaliku taseme organisatsioonide osakaal nende koguarvus (RAKi p 2.13.2.2), elanike hinnang e-teenuste kvaliteedile ja ettevõtjate rahulolu avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteediga (RAKi p 2.13.4.1). Tulemusindikaatorite sihtasemed on seatud üldiselt kõrgemale kui eelmisel perioodil, kuid edasimineku ei ole hüppeline. See on paljuski seletatav Eesti avaliku halduse küllaltki hea toimimise tasemega<sup>20</sup>. Samal ajal on probleeme veel hulgaliselt, mida tõendavad ka 2011. aastal valminud OECD riigivalitsemise raport (OECD 2011b) ja partnerlusleppe punktis 1.1.2.8 sedastatud arenguvajadused. Eriti oluline on ühiskonna ja majanduse tulevase konkurentsivõimelisuse kasvatamine, milles on kvaliteetsel avalikul haldusel tähtis roll (Quality of ...<sup>21</sup>). Nii nagu teistes poliitikavaldkondades, on ka haldusvõimekuse suurendamisel tarvis rakendada uudseid lahendusi. Arendustegevuste kvantiteedist (nt koolitatud isikute või projektide arv) on olulisem nende kvaliteet.

2.11.1.4. Uuel perioodil jätkatakse avalike teenistujate koolitamisega, organisatsioonide arendusprojektide toetamisega, uuringute, analüüside ja mõjuhindangute rahastamisega, riigi- ja KOVi tasandi koostööprojektide toetamisega, avalike teenuste arendamise projektide rahastamisega jne (RAKi p-d 2.13.3.1 ja 2.13.5.1). Seda kõike tehti ka eelmisel perioodil, nii et asjakohane on küsimus, kuidas sõeluda tegevuste elluviimisel välja uuenduslikud, piisava lisanduvusega ja kestliku mõjuga ideed. Vastus seisneb lühidalt selles, et isegi kui (ala)eesmärkide saavutamiseks planeeritud tegevuste tüüp on eelmise perioodi omaga sarnane, peab teisenema nende sisu, sealhulgas see, millist

<sup>20</sup> Eesti on IMD riikide konkurentsivõime edetabelis valitsuse efektiivsuse näitajatelt olnud viimastel aastatel Euroopa Liidu viie parima riigi seas. Vt täpsemat teavet aadressil <http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/kodanike-riik/Valitsuse-too-efektiivsuse-naitaja-IMD-edetabelis>.

<sup>21</sup> Vt Euroopa Komisjoni kokkuvõtlikku käsitlust avaliku halduse ja konkurentsivõime seostest dokumendis „Quality of Public Administration”, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34\\_public\\_administration.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_public_administration.pdf).

probleemi või arenguvajadust tegevusega lahendatakse (koolitus jääb ikka koolituseks, kuid muutuma peavad selle eesmärgid, sihtrühmad, ülesehitus, maht jne). Uuenduslikkuse moment võib tekkida ka eri sihtrühmade kaasamisel, eri osaliste koostööprojektides vm praktilise lahenduse puhul, mis soodustavad arenguhüpet.

2.11.1.5. Teisalt tuleb tegevuste elluviimisel hoolikalt jälgida, et ei toetataks jooksvaid kulutusi, mida riik peaks katma riigieelarvelistest vahenditest. Täiesti reaalne on oht, et välisvahendite kadumisel tekib haldusvõimekuse arendamise investeringutes tagasimine. Lisariskiks on puuduv riigivalitsemise arengukava, mis lubaks hinnata, milliseid meetmeid peaks rahastama riigieelarvest ja/või kuidas peaks toimuma üleminek ühelt rahastamisallikalt teisele. OECD riigivalitsemise raporti tegevuskava (OECD 2011b) uuendamine ja riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu koostamine on alles algamas. Samuti pole veel kinnitatud haldusvõimekuse arendamisega haakuvaid valdkondlikke arengukavasid ega nende rakenduskavasid, mis määratleks üheselt meetmete rahastamise allikad<sup>22</sup>.

2.11.1.6. Ühtse ettekujutuse (strateegiline planeerimisdokument, mis sisaldaks eesmärgi, mida saaks võrrelda) puudumisel on keeruline hinnata, kas tegevused on piisavalt fokuseeritud. Haldusvõimekuse suuna tegevuste valik on suur – põhimõtteliselt on kõik arendusvõimalused praeguses planeerimise faasis avatud. Kuivõrd arendustöö puhul on mõju saavutamise eelduseks sageli eri tegevuste kombineerimine (nt esmalt tehakse probleemi analüüs, sellele järgneb mudeli loomine või katseprojekt, mida edasistes projektides rakendatakse/laiendatakse, millega kaasnevad omakorda eri tüüpi koolitus- ja arendustegevused ning teavitussüütlused), ei ole tegevustepõhine suuna keskmise seadmine ka otstarbekas. Tähtsam on, et arendustegevused, ükskõik kui rohkelt või mitmekesiselt neid on, lahendaksid reaalsed vajadused.

2.11.1.7. Välistegurite mõju haldusvõimekuse tulemusindikaatoritele ei ole arvestatav. Pigem on mõju saavutamise eelduseks prioriteetse suuna enda sees kavandatavate sekkumistegevuste tark omavaheline sidumine (nt võib mõelda, kuidas on seotud koolitus- ja arendusprojektid ning uuringud ja analüüsid, kuidas vältida ühele sihtrühmale samalaadiliste tegevuste pakkumist eri alaeesmärkidena) ning avalike teenuste arendamise sidumine teistes prioriteetsetes suundades kavandatud tegevustega (nt piirkondade konkurentsivõime arendamine).

## 2.11.2. Kooskõla ELi ja riiklike strateegiadokumentidega

2.11.2.1. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna ja strateegia „Euroopa 2020” peaesmärkide vahel otsene side puudub, sest üleeuroopalises konkurentsivõime kavas ei ole eraldi haldusvõimekuse eesmärki ning sellest johtuvalt pole seda ka Eesti konkurentsivõime kavas. Konkurentsikavas „Eesti 2020” on seotud valdkond ’jätkusuutlik ja kohanduv riik’ ja lähim siht, millele haldusvõimekuse prioriteetne suund kaasa aitab, on ’valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarveülejäagi hoidmine’ (Eesti 2020, lk 27, vt ka PLi p 1.1.2.8).

2.11.2.2. Teisalt on haldusvõimekuse kasvatamine vältimatu eeltingimusena (ld *conditio sine qua non*) seotud kõikide nii „Euroopa 2020” kui ka konkurentsivõime kavas seatud eesmärkidega – institutsioonilise suutlikkuse tugevdamine ja töhusa avaliku halduse tagamine on olemuselt horisontaalne poliitikavaldkond. Strateegia „Euroopa 2020” koostajad on seda mõistnud ja avaliku halduse tänapäevastamist peetakse üheks põhiteemaks, mis toetab Euroopa konkurentsikava

---

<sup>22</sup> Valmimise lõppjärgus on nii Eesti infoühiskonna arengukava 2020 (töö käib kaheaastase arengukava rakendusplaani loomise kallal) kui ka Eesti regionaalarengu strateegia 2020 (läbitud on avaliku konsulteerimise etapp).

eesmärkide saavutamist<sup>23</sup>. Muu hulgas annab Euroopa Komisjon poliitikaalaseid juhtnööre, mis peaks kiirendama liikumist eesmärkide poole ja aitama toime tulla praeguste puudujääkidega (Quality of ..., lk 11–12): „liikmesriigid peaksid pöörama tähelepanu reformidele, mis puudutavad nii sisemisi kui ka väliseid haldusprotsesse, nagu strateegiline planeerimine ja eelarvestamine, innovatsiooni edendamine, uute teabevahetus- ja organisatsiooniliste mudelite kasutuselevõtt, uuenduslike lahenduste toetamine riigihangete kaudu. Samal ajal tuleb avaliku teenistuse atraktiivsuse ja professionaalsuse suurendamiseks parendada inimressursside juhtimist, soodustades läbipaistvat ja nüüdisaegset värbamist, oskuste arendamist, tulemusel põhinevaid edutamist ja hoides avalikud teenistujad poliitilistes protsessides sõltumatutena.” Loetletud valdkonnad ja ka teised EK temaatilises dokumendis toodud suunised (nt innovaatiliste teenuste arendamine) sobivad suurepäraselt kokku haldusvõimekuse prioriteetse suuna tegevustega.

2.11.2.3. Suuna sihid toetavad üldjoontes ka Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhiseid soovitusi edendada majanduskasvu toetavat eelarvepoliitikat, jätkata avaliku sektori kulutuste (sh kohalike omavalitsuste tegevuse) tõhustamist ning tasakaalustada paremini kohalike omavalitsuste tulud ja neile pandud vastutus, tagades kohaliku tasandi avalike teenuste pakkumine. Haldusvõimekuse prioriteetsetes suunas ei ole plaanis rakendada vahetuid eelarvepoliitilisi meetmeid, sest see kuulub pigem parteipoliitika sfääri. Kavas on siiski arendada strateegilise planeerimise süsteemi, sidustades seda paremini eelarvestamise protsessidega. Prioriteetse suuna raames arendatakse ka inimeste professionaalsust ning korrastatakse süsteemi ja protsesse, mis loob pikema aja jooksul eeldused täita ELi Nõukogu riigipõhised soovitusel, kuid ei garanteeri parteipoliitiliste küsimuste lahendamist (nt KOVide tulude ja vastutuse tasakaalustamine). Sestap oleks asjakohane luua riigivalitsemise arengukava, kus käsitletak muu hulgas ka neid teemasid, mida pelgalt ametnike ringis lahendada ei saa.

2.11.2.4. Riigivalitsemise arengukava on ka EK seatud eeltingimus („strateegiline poliitikaraamistik liikmesriigi haldustõhususe tugevdamiseks, sealhulgas avaliku halduse reformiks”), mistõttu valitsus on oma otsusega algatanud arengukava koostamise. See seisneb OECD riigivalitsemise raporti soovitusel elluviimise tegevusplaani uuendamises<sup>24</sup>. Arengukava on vajalik, et siduda erinevad avaliku halduse arendamise eesmärgid ja tegevused tervikuks ning seada arendamisele sihid ja prioriteedid. See tagaks eelduslikult parema „Euroopa 2020” ja „Eesti 2020” ning valdkondlike arengukavade sidususe ning toetaks meetmete-programmide kujundamist ja elluviimist. Siiski on eelduste realiseerimisel ka üks risk – asjaolu, et valitsuskabineti otsusega Riigikantseleile antud ülesande sisuks on 'OECD soovitusel elluviimise tegevuskava uuendamine', viitaks nagu sellele, et poliitikavaldkondade üleseid sihte tegevuskava uuendamisel ei seata ja dokument jääb tegevuste keskseks. Valitsuskabineti ülesande kitsal tõlgendamisel ehk juba praegugi küllaltki napi tegevuskava<sup>25</sup> värskendamise korral jääks arusaam avaliku halduse arendamisest poolikuks ja takistatud oleks nii sisuline muutuste tulemuslikkuse hindamine kui ka meetmete/programmide kavandamine ja elluviimine.

2.11.2.5. Riigivalitsemise arengukava puudumisel võib lähtuda ka riigieelarve strateegias aastateks 2014–2017 sätestatud riigivalitsemise ja kodanikeühiskonna valdkonna eesmärkidest, milleks on 1) riigivalitsemise ühtse toimimise parandamine kliendirühmade vajadustest lähtuva ja tõhusama avalike teenuste osutamise ning kvaliteetsema ja mõjusama poliitikakujundamise ja elluviimise kaudu; 2) kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia edendamine kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöös

<sup>23</sup> Vt selgitusi aadressil [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_et.htm).

<sup>24</sup> Valitsuskabineti 26.06.2013. aasta nõupidamise otsus.

<sup>25</sup> <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/OECD%20raporti%20elluviimise%20kava.pdf>.



(RES, lk 35). Need eesmärgid on nii üldiselt sõnastatud, et kooskõla haldusvõimekuse prioriteetse suuna eesmärkidega on iseenesestmõistetav. Võib küll väita, et inimeste professionaalsuse või institutsionaalse võimekuse arendamist pole otsesõnu mainitud, kuid sama hästi võib argumenteerida, et need sisalduvad eelmainitud RESi sihtides.

2.11.2.6. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna alaeesmärgid seostuvad selliste valdkondlike arengukavadega nagu Eesti infoühiskonna arengukava 2020, Eesti regionaalarengu strateegia 2020, kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014. Valdkondlike arengukavade eesmärgid ja meetmed on prioriteetse suuna eesmärkide ja tegevustega kooskõlas. Sedasi toetab infoühiskonna arengukava eesmärk 'nutikam riigivalitsemine' otseselt nii haldusvõimekuse prioriteetse suuna avalike teenuste arendamist kui ka poliitikakujundamise kvaliteedi parandamist. Infoühiskonna arengukava sisaldab meetmeid, mis lasevad osutada avalikke teenuseid tulevikus kasutajakeskselt (sh terviklikult), parandada asutuste ja valitsustasandite koostööd, muuta poliitikakujundamine kaasavamaks ja teadmistepõhisemaks, jne. Regionaalarengu strateegia 2020 eelnõu üks eesmärkidest on 'piirkondade tugevam sisustus ja arendusvõimekus', millega on seotud kõik haldusvõimekuse suuna alaeesmärgid.

2.11.2.7. Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 koosneb viiest eesmärgist ja katab järgmisi valdkondi: 1) kodanikuharidus; 2) kodanikuühenduste tegevusvõimekus ja elujõulisus; 3) kodanikuühenduste ja avaliku võimu partnerlus avalike teenuste osutamisel; 4) kaasamine ning 5) heategevus ja filantroopia. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna kaks esimest alaeesmärki on kodanikuühiskonna arengukava valdkondadest/eesmärkidest kolmega (2, 3 ja 4) otseselt seotud.

2.11.2.8. Arengukavadega on katmata nii prioriteetse suuna esimene alaeesmärk arendada inimressurssi ja kasvatada (riigi) institutsionaalse suutlikkust kui ka teise alaeesmärgi all olev poliitikakujundamise tugevdamise temaatika nendes lõikudes, mis jääb kodanikuühiskonna arengukava ja infoühiskonna arengukava fookusest välja. Siiski on valitsus langetanud mõned inimressursside arendamist ja poliitikakujundamise tugevdamist soosivad otsused. Näiteks võeti juunis 2013 vastu riigi kui tööandja personalipoliitika roheline raamat<sup>26</sup>, mis käsitleb nii avalike teenistujate arendamist kui ka riigi personalipoliitikat laiemalt. Poliitikakujundamise edendamisel on olulisteks verstapostideks valitsuses mõju hindamise metoodika heakskiitmine ja otsus selle rakendamise kohta (mille kohaselt laiendatakse järk-järgult mõju hindamise kohustust)<sup>27</sup> ning uuendatud kaasamise hea tava heakskiitmine<sup>28</sup>. Ka OECD riigivalitsemise raporti tegevuskava (OECD 2011b) puudutab vähesel määral nii personalipoliitilisi kui ka institutsionaalseid teemasid. Seega pole probleemiks mitte niivõrd sihtide puudumine, vaid nende kirjusus ja (kehv) kvaliteet: ühtse/ühiselt kokkulepitud visiooni puudumine, madalama taseme eesmärkide hajusus, eesmärkide omavaheliste seoste nõrkus, mitmesugustes dokumentides laiali olevate sihtide erinev üksikasjalikkuse aste, erisugused eesmärkide saavutamise või meetmete rakendamise viisid jne.

2.11.2.9. Programmiga „Horisont 2020” puudub haldusvõimekuse prioriteetse suuna eesmärkidel vahetu seos. Niisamuti ei ole need eesmärgid otseselt seotud Läänemere strateegia prioriteetsete valdkondadega. Kaudset seost viimasega võib siiski täheldada – nimelt on strateegia üheks horisontaalseks tegevuseks mitmetasandilise valitsemise tugevdamine, kaasamiseks kodanikuühendusi, äriettevõtteid ja akadeemiat strateegia elluviimisse (Läänemere strateegia tegevuskava, 2013. aasta

<sup>26</sup> Kättesaadav aadressil <http://www.fin.ee/riigi-personalipoliitika>.

<sup>27</sup> Täpsemat teavet leiab aadressil <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/mojude-hindamine>.

<sup>28</sup> Teavet kaasamise otsuste ja korralduse kohta saab aadressil <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine>.



veebruar, ingliskeelses versioonis lk 152<sup>29</sup>). Kaasamise tugevdamine, sh riigi jt osaliste koostöö arendamine on aga osa haldusvõimekuse prioriteetse suuna esimesest eesmärgist (peamiselt koolitus- ja arendustegevus) ja teisest eesmärgist (peamiselt uuringud ja analüüsid). Läänemere strateegia ja haldusvõimekuse suuna tegevused toetavad või täiendavad niisiis teineteist. Kui näiteks strateegia üheks sihiks on mitmetasandilise valitsemise mõiste määratlemine riikideülelset ja kodanikeühenduste rahvusvahelise koostöövõimekuse kasvatamine, siis haldusvõimekuse suunas on kavas toetada riigisiseseid projekte valitsemiskorralduse parendamise ning kodanikeühenduste ning riigi ja KOVide koostöövõimekuse edendamise vallas.

2.11.2.10. Partnerlusleppes ja rakenduskavas ei ole laiapõhjalist rahvusvahelise koostöö arendamist haldusvõimekuse suurendamisel eraldi sihina või lähenemisviisina käsitletud. Kuigi hea riigivalitsemise kontseptsioon hõlmab ka riikideüleseid poliitikavaldkondi (nt keskkond, kus ühistegevus on vältimatu), on rahvusvaheline koostöö avaliku halduse reformimisel pigem konkreetse tegevuse või projekti põhine (nt kogemuste vahetamine uuenduslike avalike teenuste arendamisel). Teisiti öeldes on halduskorraldus ennekõike riigisisene küsimus, mistõttu ei ole rahvusvahelise koostöö arendamise mõõtme puudumine partnerlusleppes või rakenduskava dokumentides probleem.

### 2.11.3. Sisemine sidusus

2.11.3.1. Haldusvõimekuse prioriteetses suunas puudub üleriigiline eesmärk: 'tervikliku ja tõhusa riigivalitsemise' puhul on tegemist järgmise sekkumisloogika kategooriaga ehk lahendusteega. Teisiti öeldes on probleemidest ja suundumustest tulenevas jadas *arenguvajadus – eesmärk – lahendus* puudu teine tasand ehk eesmärk. Eesti avaliku halduse arendamise visiooni nõrkus raskendab sekkumisloogika kvaliteedi hindamist, sest võrdlusbaasi puudumisel suureneb hinnangutes subjektiivsus. Teisalt ei saa väita, et avaliku halduse arendamise sihid Eestis täiesti puuduksid. Riigivalitsemise valdkonnas on olemas mitu üldisemat arengukava ja viiteid halduse arendamisele leiab nii RESist kui ka koalitsioonileppes ja valitsuse tegevusprogrammist (p 2.12.3). Samuti saab hindamise lähtekohana kasutada struktuurivahendite planeerimise käigus kirjeldatud Eesti järgneva kümne aasta arenguvajadusi. Nende allikate alusel võib väita, et haldusvõimekuse arenguvajadused ja prioriteetse suuna eesmärgid on üldjoontes kooskõlas, veelgi enam – prioriteetse suuna tegevused katavad enamiku avaliku halduse arendamise alastest tegevustest, mis on üldse mõeldavad. Suuna eesmärgid ja meetmed sobivad hästi levinud haldusvõimekuse arendamise käsitlustega<sup>30</sup>.

2.11.3.2. Nii teoorias kui ka praktikas on prioriteetse suuna kolm alaeesmärki teatud määral kattuvad. Näiteks puudutavad esimese alaeesmärgi (indiviidide ja individuaalsete organisatsioonide arendamise) tegevused süsteemitasandit ja kolmanda eesmärgi (teenuste/süsteemitasandi arendamise) saavutamiseks keskendutakse muu hulgas inimestega seotud arendustööle. Kõikidest alaeesmärkidest jooksevad punase niidina läbi regionaalse ja kohaliku tasandi inimeste, organisatsioonide ja võrgustike arendustegevused. Esmapilgul näib siin olevat dubleerimise oht – kõikide eesmärkide alt võib leida kohalike teenuste arendamise ja/või ühistegevuse, kõikide tegevuste all mainitakse koolitamist, koostööprojektide toetamist jne. Tegelikult on teatud kattuvus ootuspärane, sest mõju peakski avalduma tegevuste koostoimes. Näiteks võib olla otstarbekas

<sup>29</sup> Vt <http://www.balticsea-region-strategy.eu/>.

<sup>30</sup> Haldusvõimekuse arendamise meetmete kategoriseerimise kolme viisi kirjeldatakse lühidalt A. Sterniku ettekandes „ESF support to administration capacity building: how to design successful interventions and how to assess their impacts?“, 2. slaid, [http://www.esparama.lt/es\\_parama\\_pletra/failai/fm/failai/Verinimo\\_konferencija\\_2011/Konferencijos\\_pranesimai/1st\\_day\\_A\\_session\\_Administrative\\_capacity\\_building/2.1.A\\_Administrative\\_capacity\\_building/2.1.A\\_Sternik\\_updated.pdf](http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Verinimo_konferencija_2011/Konferencijos_pranesimai/1st_day_A_session_Administrative_capacity_building/2.1.A_Administrative_capacity_building/2.1.A_Sternik_updated.pdf).

toetada ühe meetme raames nii uuringu tegemist, mõne IKT lahenduse arendusprojekti kui ka koolitusi. Ei ole ju ratsionaalne, kui taotleja peab tervikliku arendusprojekti elluviimiseks taotlema toetusi eri meetmete kaudu. Sellegipoolest tuleb kavandamise faasis läbi mõelda, mida ühe või teise meetme all tehakse või keda toetatakse (nt esimese alaeesmärgi all toetatakse koolitus- ja arendustegevust, teise all uuringuid, analüüse ja mudelite arendamist ning kolmas alaeesmärk hõlmab avalike teenuste edendamist, kus märksõnaks on infotehnoloogilised lahendused), et vältida sama eesmärgi ja sihtrühmaga projektide rahastamine eri allikatest.

2.11.3.3. Sekkumisloogika ja seoste teema tõusetub aga riskina teisel tasandil – kui prioriteetse suuna sisemised seosed on loogilised, siis avalike teenuste arendamine on osaliselt viidud ka teiste prioriteetsete suundade alla. Kuidas tagada kahe prioriteetse suuna hea sidustus? Eelmises rakenduskava versioonis jäi avalike teenuste arendamise alaeesmärgi all lahtiseks küsimuseks kohalike teenuste arendamise (toimepiirkonna keskustes elukeskkonna ja piirkonnaülestee teenuste väljaarendamine) sidumine ülejäänud avalike teenuste arendamise meetmestikuga<sup>31</sup>. Viimases rakenduskava versioonis on otsustatud, et toimepiirkonna keskustes elukeskkonna ja piirkonnaülestee teenuste väljaarendamine lahendatakse teiste prioriteetsete suundade kaudu. Toimepiirkondade keskuste arendamine, sh kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine ning piirkonnaülestee teenuste pakkumine kuulub prioriteetse suuna 'väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine' ja alaeesmärgi 2 'väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on hõive ja töökohtade lisandväärtus kasvanud' alla. Sekkumist<sup>32</sup> toetavad ka teiste prioriteetsete suundade raames kavandatavad investeeringud hariduse ja esmatasandi tervishoiu infrastruktuuri ning e-teenuste arendamisse.

## 2.11.4. Regionaalsed erisused ja mõju avalike teenuste kättesaadavusele

2.11.4.1. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna tegevused on horisontaalsed ja peaks suurendama kõikide avalike teenuste osutamise suutlikkust. Suuna kõik alaeesmärgid loovad eeldusi kestlikuks avalike teenuste pakkumiseks. Suuna tegevused on üleriigilised; piirkondlikud eripärad otseselt haldusvõimekuse arendamist ei mõjuta. Olulisem on valitsustasandite vahelise tasakaalu säilitamine – kuigi KOVi ja regionaalse tasandi organisatsioonid ja nende liikmed/töötajad on kõikide sihtrühmade hulgas, tuleb meetmete planeerimisel jälgida, et väiksema arendusvõimekusega sihtrühmad ei jääks kõrvale (nt üksikud KOVid või vabaühendused ei pruugi olla avatud taotlusvoorudes edukad). Eeldused sihtrühmade kaasamiseks on siiski olemas, sest kaks esimest suuna alaeesmärki kasvavad muu hulgas inimeste ja organisatsioonide arendusvõimekust, mis võib kolmanda alaeesmärgi tegevuste raames projektide esitamisel vajalikuks osutada.

<sup>31</sup> 2014.–2020. aasta perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamise teises vahearuandes andsid hindajad soovitusi planeerida riigi ja kohalike (regionaalsete) avalike teenuste arendamist terviklikult, sh käsitleda üheskoos virtuaalsete ja füüsiliste teenuste arendamist. Et kohalike avalike teenuste arendamise otsused saaksid langetada teenuseosutajad ja kasutajad ise, pakkusid hindajad järgmist lahendust: 2014.–2020. aasta rahastamisperioodi esimestel aastatel viiakse ellu ELi programm, mille eesmärgid on teenuste standardite kirjeldamine, teenusepiirkondade ja KOVide (ning riigi, vabaühenduste) koostöömudelite kaardistamine ning teenuste osutamiseks vajalike investeeringute plaani koostamine maakondade kaupa. ELi rahastamisperioodi edasistel aastatel arendatakse avalikke teenuseid investeeringukava alusel, hõlmatud oleks eri tüüpi investeeringuobjektid.

<sup>32</sup> Näiteks koolide muutumine mitmeotstarbelisteks hariduskeskusteks; regioonide tasandil omavahel haakuvate riigi- ja kohalike sotsiaal- ja tööturuteenuste pakkumise parem sidumine; keskuse ja tagamaa vahelise ühenduse arendamine; kogu piirkonnale osutatavate avalike teenuste (v.a gümnaasiumiharidus ja esmatasandi tervisekeskused, mida toetatakse teiste prioriteetsete suundade kaudu) mitmekesistamine ja kvaliteedi parandamine.

2.11.4.2. Rakenduskavas on sedastatud, et kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse tugevdamist toetatakse ka ESFi vahenditest (RAKi p 2.6.5.1). Sellega kaasneb aga suur proovikivi – kuidas tagada, et haldusvõimekuse prioriteetses suunas ellu viidavad analüüsid, mudelite arendamine, ühis- ja koostööprojektid, (IKT lahendustega toetatud) teenuste arendamine jms seostatakse just piirkondade konkurentsivõime meetme tegevustega? Rakenduskava sedastab tõepoolest, et toimepiirkondade ja kohaliku tasandi teenuste arendamise eesmärgil toetatavate tegevuste valiku aluspõhimõtteks on lähtumine piirkondlikest arenguprioriteetidest, mis sätestatakse maakondlikes integreeritud tegevuskavades (RAKi p 2.6.5.2). Kuid valitseb risk, et haldusvõimekuse prioriteetse suuna saavutamiseks tehtav arendustöö ja prioriteetse suuna 'väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine' tegevused ei haaku, kas või seepärast, et piirkondliku konkurentsivõime tegevuste eelduseks seatud maakondlike arengukavade koostamine ja elluviimine on õiguslikult reguleerimata. Need pole otseselt seotud ei riigi ega omavalitsuste eelarveprotsessiga.

2.11.4.3. Teisiti öeldes pole eri prioriteetsete suundade sidustamise viise hetkel piisava põhjalikkusega kirjeldatud. Rakenduskava on üsna üldine ja põhimõtteliselt on kõik sekkumise viisid võimalikud. Kuid nii olulises küsimuses vajavad seoste loomise loogika/mehhanismid siiski eraldi tähelepanu, et mõlema prioriteetse suuna elluvijad oskaksid meetme sisu (prioriteete) paremini planeerida.

2.11.4.4. Haldusvõimekuse suuna sekkumisloogika suurim küsitavus puudutabki eelmises lõigus käsitletud probleemi. Teadmata on, kas praegune loogika aitab parandada (kohalike) teenuste pakkumist, ühtlustada KOVide arendusvõimekust ja tagab vabaühenduste kui sihtrühma kaasatuse arendustöösse. Kolmanda alaeesmärgi puhul on kohaliku tasandi teenuste arendamise võimalused täiesti olemas: avalike teenuste pakkumise arendamise tegevussuunas on sihtrühmaks kõik avalike teenuste pakkujad. Kuid tegevuste kirjeldusest ei ilmne, kuidas arenguvajadustes selgelt esitatud probleem – kohaliku omavalitsuse tasandi väga ebaühtlane võimekus (poliitikat rakendada ja) avalikke teenuseid osutada (PLi p 1.1.2.8) – leiab vajalikul määral käsitlemist.

## 2.11.5. Juhtpõhimõtete ratsionaalsus

2.11.5.1. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna horisontaalsete juhtpõhimõtete aluseks on võetud esimese prioriteetse suuna juhtpõhimõtted (RAKi p-d 2.13.3.2 ja 2.13.5.2, kus omakorda viidatakse punktile 2.1.3.2), mis on haldusvõimekuse tegevuste elluviimise seisukohalt asjakohased. Prioriteetse suuna spetsiifiliste juhtpõhimõtete juures märgitakse õigesti, et samade eesmärkidega seotud tegevused jagunevad mitme haldusala vahel, kuid samal ajal on haldusvõimekuse arendamise tegevused omavahel tihedasti põimunud ja oluline on toetada terviklahendusi. Samadest põhimõtetest on hindajad käesolevas aruandes lähtunud nii mõnegi haldusvõimekuse suunda puudutava järelduse ja soovitusel tegemisel. Sestap läheb rakenduskavas olev tõdemus hästi kokku hindajate seisukohaga, et meetmete rakendamisel (mitte ainult väljatöötamisel) on tarvilik tihe koostöö nii poliitikat kujundavate ministeeriumite ja Riigikantselei kui ka kasusaajate vahel. Rakenduskavas tõdetakse põhjendatult, et juhtkomisjonil on tähtis roll selle suuna poliitika väljatöötamisel ja muudatuste/soovituste andmisel. Edasipidi muutub oluliseks juhtkomisjoni töö vahetu korraldamise temaatika – kes osalevad juhtkomisjoni töös otsustajatena, kes valmistavad ette otsuste eelnõusid, kuidas nad seda teevad jne. Kuid see küsimus ei peaks olema juba rakenduskavas. Rakenduskavas on põhiküsimusi – suuna juhtkomisjon mõjutab küllaltki suurel määral halduspoliitikat ja poliitikavaldkonnas on väga oluline arendustegevuse alane koostöö asutuste vahel – adekvaatselt tajutud.

## 3. Horisontaalsed põhimõtted ja nendega arvestamine

### 3.1. Prioriteetsete suundade horisontaalsete põhimõtetega arvestamine

3.1.1. Euroopa Komisjoni ühises strateegilises raamistikus rõhutatakse vajadust arvestada horisontaalsete põhimõtetega nii meetmete ettevalmistamisel, rakendamisel, järelevalvel kui ka hindamisel (p 5, lk 10–14).

3.1.2. **Meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamisel ja diskrimineerimise ärahoidmisel** näeb ÜSR ette (p 5, lk 10), et ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi programmides tuleks selgesõnaliselt täpsustada nimetatud fondide oodatavat osa soolise võrdõiguslikkuse toetamisel, **sätetades üksikasjalikult vastavad eesmärgid ja vahendid**. See tähendab muu hulgas, et sekkumise eesmärkide analüüsi tuleks lisada ka **sooline analüüs**. Soolise võrdõiguslikkuse eest vastutavate asjaomaste organisatsioonide osalemine partnerluses peaks olema tagatud. Samuti on oluline koguda andmeid soolise võrdõiguslikkuse kohta programmides ja tagada sellekohane järelevalve. Liikmesriigid peaksid võtma asjakohaseid meetmeid, et vältida diskrimineerimist soo, rassi, etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel, ning kirjeldama üksikasjalikult, kuidas kõnealuse printsiibiga programmides arvestatakse.

3.1.3. **Säästev areng** horisontaalse põhimõttena eeldab ühenduse õigustiku keskkonnakaitsesätete järgimist. ÜSRis märgitakse: „Säästva arengu horisontaalse integreerimise tagamiseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 192 sätestatud saastaja-maksab-põhimõte, mis tähendab, et need, kes põhjustavad keskkonnakahjustusi, peaksid kandma nende vältimise või kompenseerimisega seotud kulud. Üldjuhul tähendab see, et rahastamist ei peaks kasutama kehtivate õigusaktide täitmisega seotud kulude katmiseks. Saastaja-maksab-põhimõtet tuleks rakendada süstemaatiliselt programmide ja projektide lõikes. Nimetatud põhimõtet kohaldatakse ka sellise rahastamise suhtes, mis on ette nähtud keskkonda potentsiaalselt kahjustavale tegevusele. Eelkõige kehtib see infrastruktuuri rahastamise kohta. Sellistel juhtudel tuleks toetust anda üksnes juhul, kui kasutajate maksustamine ja välismõjude arvestamine ei kata investeeringu kulu ja mis tahes põhjustatud kahju kulu. Samal ajal peaks olema näidatud, et investeering viib üldiselt sotsiaalkaitse netohüvitisteni.”

3.1.4. Hinnates üldist horisontaalsete põhimõtetega arvestamist, tuleb tunnistada, et kuigi mitu prioriteetset suunda mõjutavad võrdõiguslikkuse ja säästva arengu eesmärkide saavutamist, **ei ole planeerimisprotsessis nende põhimõtte rakendamist teadlikult juhitud, nii nagu Euroopa Komisjon seda oma juhistes eeldab**. See tähendab, et valdavalt on erinevate sihtrühmade erinevused alaeesmärkide kaupa fikseerimata ja tegevuste võimalikku mõju nende erisuste vähendamisele pole analüüsitud. Horisontaalsetele põhimõtetele avalduv mõju on pigem kaasnev ja seda pole sihipäraselt planeeritud. Säästva arengu põhimõtte järgimisel on olukord küll veidi parem, kuid ka siin ei ole saastaja/kasutaja-maksab-põhimõtete rakendamise võimalikkust enamjaolt põhjalikumalt analüüsitud. Erandiks on alaeesmärgid, mis ongi mõeldud vähemate võimalustega sihtrühmadele (nt hoolduskoormuse kahandamine) või seotud keskkonnakaitses eesmärkidega (energiatõhusus, veemajandus jms).

3.1.5. Järgnevalt on hinnatud horisontaalsete põhimõtetega arvestamist prioriteetsete suundade kaupa.

3.1.6. Kahe esimese prioriteetse suuna tegevuste kujundamisel ei ole horisontaalsete põhimõtete järgimist võimalik väga täpselt dokumentidest näha. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2013. aasta juuni ettepanekutega ei ole tegevuste planeerimisel (2013. aasta septembri seisuga) arvestatud. Mitme tegevuse puhul võib siiski märgata nende head mõju horisontaalsele põhimõttele 'meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamine ja diskrimineerimise ärahoidmine'. Noorte tööhõive suurendamise tegevused on mõeldud ühele haavatavamale sihtrühmale, tugiteenuste ja õpetajakoolituse tegevustega toetatakse muu hulgas hariduslike erivajadustega lapsi ja noori, tööealise elanikkonna tööhõivevõime suurendamise kaudu aidatakse vanaduspensioniealistel töötamist jätkata (sh sõltumata terviseseisundist või puudest). Haridustaristu prioriteetne suund toetab kvaliteetse hariduse kättesaadavuse parandamist, samuti puuetega laste ligipääsu ja õppimisvõimaluste tagamist.

3.1.7. Võrdseid võimalusi toetavate prioriteetsete suundade alaeesmärkide 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' ning 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' puhul ei ole soolise ebavõrdsuse vähendamise arenguvajaduste määramisel ega eesmärkide seadmisel arvestatud. Samal ajal ei peagi see olema nende alaeesmärkide puhul eraldi sihiks, sest tegevused on mõeldud võrdselt nii meestele kui ka naistele. Tervishoiuteenuste kättesaadavuse käsitlemisel võiks muidugi enam arvestada ka puuetega inimestega. Viimane aga kuulub pigem tegevussuuna 'töövõime toetamise skeemi loomine ja juurutamine' juurde.

3.1.8. Horisontaalsete põhimõtetega on arvestatud tööhõive ja hariduse valdkonna sekkumist vajavate tegurite analüüsi juures (PLi p 1.1.2.5). Mitmed tegevussuunad, nagu töötamist toetavate hoolekandemeetmete pakkumine, lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuse arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks ja hoolekande taristu arendamine ning keskkonna kohandamine puuetega inimeste vajadustele vastavaks aitavad otseselt sotsiaalset sidusust suurendada. Tegevuste tulemusena luuakse võrdsemaid võimalusi puuetega inimestele. Arvestatud on ka vanuse ja sooga, kuivõrd hoolduskoormus puudutab suuremal määral naisi.

3.1.9. Teadus- ja arendustegevuse toetamise prioriteetses suunas ei ole horisontaalseid põhimõtteid eraldi esitatud. Öeldud on vaid seda, et ettevõtete energia- ja ressursitõhususe tegevused on kooskõlas ja arvestavad säästva arengu horisontaalsete põhimõtetega. Teadlaste hulgas on mõnes valdkonnas meeste osakaal märkimisväärselt suur (loodusteaduse, inseneri- ja tehnoloogiavaldkonnad), mõnes valdkonnas (humanitaar-, sotsiaalteadused ja meditsiin) on aga ülekaalus naised. Põllumajandusvaldkonnas on mees- ja naisteadlaste osatähtsus suhteliselt võrdne. Samal ajal on teadlaskarjääril edukamad mehed, seetõttu on neid ka professorite hulgas palju rohkem. Niisiis vajaksid põhjalikumalt analüüsi tegevused, mille abil tagada sugudevaheline tasakaal.

3.1.10. Ettevõtluse suuna tegevuste kavandamisel on järgitud põhimõtet, et kõigile inimestele tagatakse võrdne ligipääs toetusmeetmele, olenemata soolisest, rassilisest, vanuselisest vm kuuluvusest. Samal ajal pole analüüsitud, kas see ligipääs on ikka võrdne. Teiste riikide uuringud on kinnitanud naisevõõrtjate probleeme muu hulgas kapitalile ligipääsuga (vähem tagatise võrreldes meestega). Eesti statistika kajastab näiteks mitte-eestlaste tunduvalt väiksemat ettevõtlusaktiivsust võrreldes eestlastega.

3.1.11. Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevuste juures ei ole hinnatavates dokumentides horisontaalsetele põhimõtetele otseselt tähelepanu pööratud, kuigi ka siin võib esile tuua erisusi naiste ja meeste vahel. Nii näiteks on meeste töötamise areaal märkimisväärselt laiem kui naiste oma. Et meeste ja naiste erinevusi vähendada, tuleb nende eripäradega arvestada ka tegevuste planeerimisel (nt pakutavate töökohtade areaali laiendamisel vms).

3.1.12. Turismi arengut toetatavate tegevuste raames arvestatakse ennekõike säästva arengu soodustamise põhimõttega.

3.1.13. Energiatõhususe suurendamisega seotud tegevuste elluviimine aitab säästva ühiskonna põhimõtteid otseselt järgida: toimida keskkonnaga tasakaalus, kasutada taastuvaid energiaallikaid, hoida kokku energiat. Mitu probleemi, millele lahendusi pakutakse (nt elamute soojapidavus), tulenevad nõukogudeaegsest ressursikasutusest, mistõttu saastaja/kasutaja-maksab-põhimõtet on keeruline ja sageli ka ebaõiglane rakendada.

3.1.14. Veekaitse prioriteetse suuna alaeesmärgid ja selle raames kavandatud tegevused rakendavad otseselt säästva arengu põhimõtet, parandades keskkonnahoidu ja suurendades ressursitõhusust. Ka partnerlusleppe punktis 1.5 on esile toodud suuna kooskõla säästva arengu põhimõtetega. Veemajanduse infrastruktuuri arendamine on keskkonnahoidu toetav tegevus, sest selle rakendamise tulemusena paraneb joogivee kvaliteet (soodne mõju inimese tervisele) ning väheneb saasteainete sattumine keskkonda. Samuti saab tänu sellele tegevusele kasutada vett kui loodusressurssi tõhusamalt.

3.1.15. Saastunud alade korrastamine, taaskasutusele võtmine on samuti keskkonnahoidu toetavad tegevused, kuna nende eesmärk on vähendada saastunud alade kahjulikku mõju keskkonnale (väheneb ohtlike ainete sattumine keskkonda) ja suurendada ökosüsteemide elujõulisust. Turbaalade taaskasutusse võtmine aitab vähendada ka CO<sub>2</sub>-heidet.

3.1.16. Rohelise infrastruktuuri prioriteetse suuna alaeesmärgid ja kavandatud tegevused on otseselt mõeldud säästva arengu põhimõtte rakendamiseks, soodustades elurikkust, keskkonnaseisundi parandamist, keskkonnaheite (CO<sub>2</sub>) vähendamist ja vastupanu kliimamuutustele. Ka partnerlusleppe punktis 1.5 on rõhutatud suuna kooskõla säästva arengu põhimõtetega. Kaitsealuste liikide ja elupaikade säilitamine ning taastamine toetab keskkonnahoidu ja avaldab säästva arengu põhimõtte rakendamisele suurt positiivset mõju. Meetme raames kavandatud töid on eelnevate rahastusperioodide jooksul edukalt ellu viidud, seega on mõju varem uuritud ja tulemused on olnud väga head. Valmisoleku suurendamine keskkonnahädaolukordadele reageerimiseks toetab samuti keskkonnahoidu, kuna vähenevad hädaolukordadest põhjustatud keskkonnareostuse riskid, suureneb vastupidavus kliimamuutustele ja kahaneb õnnetuste tõttu tekkinud keskkonnareostuse oht.

3.1.17. Samas ei toeta keskkonna valdkonna suundade (energiatõhusus, veekaitse, roheline infrastruktuur) tegevused otseselt võrdsete võimalustega seotud põhimõtteid, neil puudub vahetu mõju naiste ja meeste või ebasoodsamas olukorras olevate rühmade olukorrale.

3.1.18. Transpordi prioriteetse suuna puhul ei ole soolise ebavõrdsuse vähendamisega arenguvajadustes ega eesmärkides arvestatud. Statistikaameti andmetel on kasutatud töö käimiseks ühistransporti 31% hõivatud naistest, meeste puhul on see osakaal vaid 13%. Jalgsi läheb tööle 27% naistest ja ainult 11% meestest. Seega puudutavad ühistranspordi ja kergliikluse kasutust soosivad tegevused ennekõike naisi, teede kvaliteedi paranemisest saavad aga kasu peamiselt mehed. Meetmete kavandamisel vajaks eraldi tähelepanu ühistranspordi kasutamise ja kergliikluse populariseerimine meeste hulgas ja see võib vajada spetsiifilisi tegevusi/teavituskampaaniaid. Ka puuetega inimestele ligipääsu tagamist ei ole transpordi suuna kavandatavates tegevustes eraldi käsitletud ja seda võiks näiteks juhtpõhimõtetes ühe projektide valiku kriteeriumina arvesse võtta.

3.1.19. Ehkki IKT taristut edendava suuna tegevuste ja nende rakendamise planeerimisel ei ole horisontaalsetele põhimõtetele eraldi tähelepanu pööratud, on kavandatavatel tegevustel suur potentsiaalne mõju võrdsete võimaluste suurendamisele. E-teenuste taristu arendamise kaudu



paraneb ligipääs avalikele teenustele ka maapiirkondades, puuetega inimesed saavad soovi korral teenuseid tarbida kodunt lahkumata, samuti avanevad neile uued kaugtöövõimalused.

3.1.20. IKT taristu arendamine toetab säästva arengu põhimõtete juurutamist, vähendades sundliikumist ennekõike avalike teenuste kättesaadavuse parandamise kaudu. Kaugtöövõimalused kasvavad, kuid eksperdid on eri arvamusel, kas see vähendab sundliikumist. Mõne hinnangu järgi on kaugtöö alternatiiviks linnalistesse piirkondadesse kolimisele ja seetõttu võib liikumine maapiirkondade ja linnaliste piirkondade vahel isegi kasvada.

3.1.21. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna eesmärkide ja tegevuste mõju horisontaalsetele põhimõtetele on kaudne, kuid plussmargiga. Seos väljendub peamiselt inimvara kvaliteedi, organisatsioonide suutlikkuse ja parema poliitikakujundamise arendamises, mis peaks kaasa tooma nii võrdõiguslikkuse kui ka säästva arengu põhimõtete suurema järgimise eri valdkondade arendamisel. Haldusvõimekuse ja horisontaalsete põhimõtete seoseid (nt sihtrühmade erisuste tuvastamine, tegevuste võimalik mõju jms) pole praegu siiski piisaval määral eristatud. Prioriteetse suuna juhtpõhimõtetes küll sätestatakse, et rahastatavate projektide valikul lähtutakse muu hulgas projekti (soodsast) mõjust võrdsete võimaluste tagamisele, kuid see pole piisav, et pidada horisontaalsete põhimõtete rakendamist suuna planeerimisel ja elluviimisel teadlikult juhitud protsessiks.

## **3.2. Hinnang soolise võrdõiguslikkuse eest vastutavate institutsioonide osalusele ja rollile planeerimisprotsessis**

3.2.1. Kuna EK rõhutab ÜSRis soolise võrdõiguslikkuse eest vastutavate organisatsioonide osalemise tähtsust struktuurivahendite planeerimisel, elluviimisel, järelevalves ja hindamisel, pöörati eraldi tähelepanu sellele, kuivõrd kaasati planeerimisse soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku ning mil määral tema ettepanekuid arvestati.

3.2.2. Sarnaselt teiste partnerite kaasamisega (vt ka p 3.3) on ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei (edaspidi voliniku kantselei) olnud 2014.–2020. aasta ELi vahendite partnerlusleppe ja ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava koostamise protsessi osaliselt kaasatud. See toimus nende enda initsiatiivil. Kevadel 2013 kohtus volinik Rahandusministeeriumi esindajatega ja käis Euroopa Komisjoni temaatilisel kohtumisel. Samuti osales voliniku kantselei planeerimisprotsessi tutvustaval avaliku konsultatsiooni seminaril. Juunis 2013 esitas voliniku kantselei oma ettepanekud ja märkused PLi ja RAKi selleaegsetele versioonidele. Käesoleva lõpphinnangu aluseks olevates partnerlusleppe ja rakenduskava eelnõudes (seisuga 12. juuli 2013) ei ole ühegi voliniku kantselei esitatud ettepanekuga arvestatud. 2013. aasta septembriks ei olnud voliniku kantselei saanud ka tagasisidet ega põhjendusi, miks seda pole tehtud.

3.2.3. Eesti Vabariik on Euroopa Liidus soolise võrdõiguslikkuse näitajate poolest pigem negatiivsest küljest silmapaistev. Eestit iseloomustab sooliselt kõige enam segregeerunud tööturg (Bettio, Veraštšagina 2009) ja suurim palgalõhe Euroopa Liidus (Eurostat 2011), meeste madal keskmine oodatav eluiga (Statistikaamet 2012a), meeste madalam haridustase võrreldes naistega (Statistikaamet 2012b) jne. Seepärast tuleks soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetele pöörata suurt tähelepanu. Naiste ja meeste võrdsus on Euroopa Liidu üks põhiväärtusi. Läänemere strateegia järgi eeldab selle edukas rakendamine soolise perspektiivi arvestamist juhtimises ja tegevuskavades. PLi (p 1.5) ja RAKi (p-d 11.2 ja 11.3) eelnõudes on võrdsed võimalused horisontaalne põhimõte ja võimalike ebavõrdse kohtlemise allikana nähakse ennekõike järgmiste sihtrühmade vahelisi erinevusi: mehed-naised, eestlased - mitte-eestlased, noored-vanemaealised, terved ja puudega inimesed. Kui võtta arvesse arenguvajadust 'sotsiaalse sidususe suurendamine', on võrdsete võimaluste kindlustamine valdkondade üleselt väga tähtis. Seda võib aga pärssida



ministeeriumiametnike vähene teadlikkus soolisest võrdõiguslikkusest ja ebapiisav pädevus võrdse kohtlemise küsimustes.

3.2.4. Voliniku kantselei uuris 2011. aastal ministeeriumites soolise võrdõiguslikkuse edendamise alast teadlikkust ja soolõime tegevuste rakendamist. Selgus, et ministeeriumiametnike teadlikkus soolisest võrdõiguslikkusest ja sooküsimuste lõimimise võimekus on väike. Seepärast tegi voliniku kantselei oma pöördumises Rahandusministeeriumi poole mitu ettepanekut, kuidas kaasata SVde planeerimise protsessi enamal määral soolise võrdõiguslikkuse institutsioone ning kasutada ära nende pädevust horisontaalse põhimõtte paremaks rakendamiseks.

- „Lisada eduaruannete koostamisse kaasatavate partnerite ringi Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei ning vastavalt sellele täiendada ka partnerlusleppe ptk 1.5 punkt 1.5.1. teksti.”

3.2.5. Arvestades, et teised horisontaalsed põhimõtted (keskkonnahoid ja kliima; infoühiskond; regionaalareng; riigivalitsemine) on institutsionaalsel tasandil eduaruannete koostamises esindatud (Riigikantselei ja ministeeriumite enda esindajate kaudu seirekomisjoni(de)s), on see ettepanek igati asjakohane.

- „Tulenevalt ESI fondide ühissätete määruse ettepaneku COM (2013) 246 final (22.04.2013) Lisa 1 punktist 6.3 „Horisontaalsed põhimõtted ja poliitikaeesmärgid“ peame oluliseks tugistruktuuri loomist, mille ülesandeks on programmide koostajate ja rakendajate soolise võrdõiguslikkuse edendamise ja sooküsimuste lõimimisealase kompetentsi tõstmine. Vastavalt sellele täiendada ka partnerlusleppe peatükki 1.5.4 ja peatükki 2.5.”

3.2.6. **Võttes arvesse** voliniku kantselei 2011. aasta analüüsitööd ministeeriumites, on ettepanek asjakohane. Ent kui vaadelda Eesti riigi võimekust ja vahendeid, võib käia üle jõu luua eraldi tugistruktuur Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendajate koolitamiseks ja nõustamiseks soolise võrdõiguslikkuse, diskrimineerimise vältimise ja juurdepääsu küsimustes. Kompromisslahendusena võiks kaaluda selle ülesande andmist kesksele koolitus- ja arendusüksusele, mille loomise ettepanek on tehtud riigi kui tööandja personalipoliitika rohelises raamatus (Rahandusministeerium, riigi personalipoliitika).

3.2.7. Prioriteetse suuna 'haldusvõimekus' all on alaeesmärk 'suurenenud on inimeste ameti- ja erialane pädevus, juhtimis- ja koostöövõimekus ning institutsionaalne suutlikkus', mis toetab riigiasutuste, regionaalse tasandi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ning nende liitude, mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonide, piirkondlike ühenduste ja sotsiaalpartnerite haldusvõimekuse suurendamist (RAKi p 2.13.2.1). Hindajate ettepanek on lisada selle eesmärgi alla ka nimetatud asutuste programmide koostajate ja rakendajate soolise võrdõiguslikkuse edendamise ja sooküsimuste lõimimiskompetentsi suurendamine. Poliitikauuringute keskuses Praxis 2010. aastal tehtud palgalõhe uuringus esitati ühe palgalõhet vähendava soovitusena avaliku sektori positiivse eeskuju edendamine ühest küljest tööandjana, kelle juures kehtivad soolist võrdõiguslikkust tagavad personalipoliitika tavad, teisalt poliitikakujundajana, kindlustades, et riiklik poliitika ei tööta soolise võrdõiguslikkuse tagamise eesmärgile vastu (Anspal *et al.* 2010). Selle ettepaneku järgimine aitaks vähendada naiste ja meeste vahelist ebavõrdsust ühiskonnas ka laiemalt.

3.2.8. Lisaks tegi voliniku kantselei ettepanekuid täiendada partnerluslepet ja rakenduskava üksikasjalikumate suunistega soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks. Alljärgnevalt on esitletud hindajate arvates olulisemaid neist.

- „Sooküsimuste lõimimist tuleb rakendada läbivalt kõigi programmide ettevalmistuse, rakendamise, järelevalve ja seire protsessides. Tulenevalt art 7 nõuetest, täiendada partnerlusleppe ptk 1.5 punkt 1.5.2. teksti järgnevalt: „/./ Tegevuste planeerimisel tuleb silmas pidada meeste ja naiste

võrdõiguslikkuse eesmärki. Rakendatavad abinõud ei tohi suurendada naiste ja meeste vahelisi sotsiaalseid erinevusi, vaid peavad soolist ebavõrdsust vähendama. „Investeeringud majanduskasvu ja tööhõivesse“ eesmärgi all rakendatavad abinõud peavad muuhulgas aitama kaasa soolise palgalõhe ning haridus- ja tööalase soolise segregatsiooni vähendamisele.”

3.2.9. PLi punktis 1.5.2 sätestatakse üldised põhimõtted meeste ja naiste võrdõiguslikkuse, mittediskrimineerimise ja juurdepääsu edendamiseks ning antakse üldised suunised, kuidas meeste ja naiste võrdõiguslikkuse eesmärki tegevuste planeerimisel silmas pidada. Seetõttu ei pea hindajad antud juhul vajalikuks täiendada partnerluslepe punkti 1.5.2 voliniku kantselei soovitud tekstiga. Samal ajal tuleks prioriteetsetes suundades 'ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul', 'taristu toetamiseks elukestvat õpet ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamist', 'teenused tagamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' ja 'taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' võtta arvesse ka soolise palgalõhe vähendamise tegevuskava põhimõtteid ja tegevusi.

- „Täiendada rakenduskava punkti 2.5.2.2. Juhtpõhimõtted, millest investeerimisprioriteedi raames lähtutakse toetatavate tegevuste vahel valiku tegemisel, teksti järgneva: „Investeeringuprioriteedi raames toetust saavate meetmete (vt rakenduskava punkt 2.5.2.1) kavandamisel ja rakendamisel tuleb arvestada sugude võrdõiguslikkuse põhimõttega ning tagada, et kõigi tegevuste kavandamisel ja rakendamisel lähtutakse ja võetakse arvesse meeste ja naiste erinevaid vajadusi, huve ja erinevat sotsiaalset staatust. Väljundindikaatorites tuleb statistika toetuse saajate kohta esitada sugupoolte lõikes.”
- „Täiendada punkti 2.9.2.2. Juhtpõhimõtted, millest investeerimisprioriteedi raames lähtutakse toetatavate tegevuste vahel valiku tegemisel teksti järgneva: „Tegevuste planeerimisel tuleb läbi viia soolise mõju hindamine ning vajadusel kavandada kompenseerivad meetmed negatiivse mõju leevendamiseks.”
- „Täiendada rakenduskava punkti 2.1.5.2. Juhtpõhimõtted, millest investeerimisprioriteedi raames lähtutakse toetatavate tegevuste vahel valiku tegemisel, teksti järgneva: „Eelistatakse projekte, mis on suunatud õppe kvaliteedi parandamisele ja sihtgrupi kvalifikatsiooni tõstmisele ja mis muuhulgas seavad eesmärgiks aidata kaasa tööturu horisontaalse ja vertikaalse segregatsiooni vähendamisele. Õppematerjalide, õppekirjanduse, digitaalse õppe metoodikaalase arendustöö ja innovaatiliste õppevaralahenduste loomisel tuleb vältida stereotüüpide kasutamist, mis süvendavad soolisi, rahvuslikke, usulisi, kultuurilisi või rassilisi eelarvamusi.”

3.2.10. Eesti soolise võrdõiguslikkuse seaduse §s 10 antakse haridus- ja teadusasutustele ning koolituse korraldamisega tegelevatele institutsioonidele kohustus tagada naiste ja meeste võrdne kohtlemine kutsenõustamisel, hariduse omandamisel, eri- ja kutsealasel täiendamisel ja ümberõppel. Ka õppekavad, õppematerjal ja tehtavad uuringud peavad aitama kaasa naiste ja meeste ebavõrdsuse kaotamisele ja võrdõiguslikkuse edendamisele. Tööturu ja haridusvaldkonna sooline segregatsioon on osaliselt tingitud stereotüüpidest ja traditsioonilistest soorollidest, mida võidakse taastoota soolistatud institutsioonides (ingl *gendered institutions*), nagu seda on töökoht, perekond, kool, lasteaed (Kimmel 2004). Seetõttu on oluline tegelda segregatsiooni problemaatikaga ja stereotüüpse mõtteviisiga kogu haridussüsteemis. Niisiis on ülaltoodud voliniku ettepanekud soolise palgalõhe vähendamise tegevuskava eesmärke arvestades asjakohased.

- „Täiendada punkti 2.2.2.1. Suuna eesmärk/EL vahendite kasutamise alaeesmärk 1: Kaasaegne, demograafiliste trendide suhtes paindlik ja optimaalne koolivõrk tõstab õppekvaliteeti ja toetab õpilaste haridusvalikuid teksti järgneva: „Põhikoolide lahutamine gümnaasiumidest peab looma olukorra, kus põhikooli lõpus on nii poiste kui tüdrukute jaoks edasiste õppevalikutena võrdväärselt arvestatavad nii gümnaasium kui ka kutseõppeasutus ning väljalangevus kutsekoolist ja gümnaasiumist on tänu õpilase individuaalsetele võimetele tuginevatele ja soostereotüüpide vabadele õppevalikutele vähenenud.””
- „Täiendada punkti 2.2.3.2. Juhtpõhimõtted, millest investeerimisprioriteedi raames lähtutakse toetatavate tegevuste vahel valiku tegemisel, teksti järgneva: „Koolivõrgu korrastamisel tuleb arvestada piirkonna prioriteetidega ning lähtuda põhimõttest kasutada võimalusel piirkonnas olemasolevaid ühiskasutuses olevaid hooneid (nt spordirajatised) ka kooli õppetöö (sh huvihariduse) läbiviimiseks, jälgides sealjuures, et nii poiste kui tüdrukute erinevate vajaduste ja huvidega oleks seejuures võrdset arvestatud.””
- „Täiendada punkt 2.5.3.2. Juhtpõhimõtted, millest investeerimisprioriteedi raames lähtutakse toetatavate tegevuste vahel valiku tegemisel teksti järgneva: „*Eelistatakse projekte, mis panustavad enam inimvara arengusse, sh projekte, mis on suunatud tütarlaste huvi tõstmisele reaalteaduste ja teadlase karjääri vastu, toetavad teadus- ja arendustegevuse investeringute suurenemist eelkõige erasektoris ning soodustavad koostööd teadus- ja arendusasutuste ning ettevõtete vahel. Juhtpõhimõtted on kajastatud rakenduskava punktis 2.1.3.2.*””

3.2.11. Nii nagu käesoleva uuringu punktis 3.1 on öeldud, leiavad ka hindajad, et soolisi erinevusi tuleks sihipärasemalt arvestada, mistõttu on voliniku kantselei ettepanekud igati asjakohased. Samas tuleb öelda, et kuigi tütarlaste suurem huvi reaalteaduste vastu aitab vertikaalset segregatsiooni vähendada, on hindajate hinnangul voliniku pakutud täienduse lisamine juhtpõhimõtetesse ebaproportsionaalne, arvestades prioriteetse suuna 'kasuvõimeline ettevõtetus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus' alaeesmärkidega.

- „Tulenevalt soolise võrdõiguslikkuse seaduse §-st 9 ja programmitöö kompromissteksti artiklist 7 tuleb investeerimisprioriteedi raames kõikide arendustegevuste kavandamisel ja rakendamisel pidada silmas soolise võrdõiguslikkuse edendamise eesmärki ja lõimida soo aspekt läbivalt kõikidesse kavandatavatesse tegevustesse ja programmidesse.”

3.2.12. Kuivõrd 'meeste ja naiste võrdõiguslikkuse, mittediskrimineerimise ja juurdepääsu edendamine' on horisontaalne põhimõte, ei ole vaja soolise võrdõiguslikkuse edendamise eesmärki kõikide tegevuste juures eraldi rõhutada, sest seda tuleb niikuinii täita. Lisaks aitaks seda saavutada eelnevalt tehtud ettepanek lisada prioriteetse suuna 'haldusvõimekus' meetme 'riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu' juurde programmide koostajate ja rakendajate soolise võrdõiguslikkuse edendamise ja sooküsimuste lõimimise alase pädevuse suurendamise nõue.

- „Planeerides tegevusi ELi vahendite kasutamise alaeesmärgi „Õpikäsitus haridusasutuses on isikukeskne, loovust ja innovaatilisust arendav, haridus on tugevamalt seostatud teadmusühiskonna ja innovaatilise majandusega ning noored on aktiivsed ja ettevõtlikud” raames, tuleks silmas pidada järgmisi soolist võrdõiguslikkust edendavaid põhimõtteid:

- Õpetajad peavad vaidlustama soostereotüüpidel põhinevaid hoiakuid ja uskumusi, mis piiravad poiste ja tüdrukute isiklikku arengut ning oma potentsiaali täielikku ärakasutamist. Õpetajad peavad toetama õpilasi nendes ainetes ja teemades, milles nad oma soogrupi esindajatena end ehk ebakindlamalt tunnevad. Näiteks peaks poisse julgustama emakeele õppimisel ja sotsiaalsete ning õppimisoskuste arendamisel, tütarlastel aitama aga suurendada enesekindlust, algatusvõimet, IT-oskusi ning ettevõtlikkust. Eesmärk on seejuures julgustada noori ja anda neile vajalik teadmiste baas ettevõtlusega alustamiseks.”

3.2.13. See ettepanek on asjakohane ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisel on need olulised põhimõtted, mida silmas pidada. Samal ajal tuleb arvestada, et õpetajatel ja õppejõududel peab selliste põhimõtete arvestamiseks olema teatav pädevus ning neil tuleb mõista soolise võrdõiguslikkuse edendamise vajalikkust. Soolise palgalõhe vähendamise tegevuskavas on kavas luua õpetaja eriala õppijatele soolise võrdõiguslikkuse moodul ja ülikoolide sissejuhatavate ainete läbijatele üks üldisem sellekohane moodul. Moodulid võivad hõlbustada nende põhimõtete järgimist ja alaeesmärgi 'õpikäsitus haridusasutuses on isikukeskne, loovust ja innovaatilisust arendav, haridus on tugevamalt seostatud teadmusühiskonna ja innovaatilise majandusega ning noored on aktiivsed ja ettevõtlikud' saavutamist.

3.2.14. Voliniku kantselei kirjas Rahandusministeeriumile oli põhjaliku argumentatsiooni järelendusena ka ettepanekuid lisameetmete kavandamiseks, nagu näiteks alljärgnev.

- „Alaeesmärki „Tööealiste elanike kvalifikatsioon ja oskused toetavad nende hõives püsimist või hõivesse sisenemist“ kavandada meetmeid loomaks madalama lisandväärtusega sektorites hõivatutele, kellest enamuses on naised, tööturu vajadustega seotud ümberõppe võimalusi siirdumaks tööle kõrgema lisandväärtusega ettevõtetesse või alustamiseks ise ettevõtlusega. Meetmete eesmärk oleks garanteerida vajalik tööjõu olemasolu kõrgema lisandväärtusega sektorites ja ennetada naiste väljumist tööhõivest ja/või siirdumist välismaale tööhõive eesmärgil, samuti Euroopa 2020 tööhõive ja tootlikkuse eesmärkide saavutamine.”

3.2.15. Esitatud ettepanek on asjakohane. Eesti tööturгу iseloomustab lisaks üldisele tööturu segregatsioonile ka vertikaalne sooline segregatsioon (juhtivtöötajate hulgas on rohkem mehi), ehkki naiste haridustase on kõrgem. 2011. aastal tehti rakendusuringute keskuses Centar uuring „Õpingute ebaõnnestumise kulud Eestis”, millest selgus muu hulgas, et kui naised soovivad teenida sama palju kui keskharidusega mehed, peaks neil olema vähemalt kõrgharidus. Seega võib järeldada, et meeste puhul loob kõrgem haridustase tööturul suurema eelise kui naistel.

3.2.16. Prioriteetsete suundade 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' ja 'taristu toetamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' alaeesmärkideks on suurendada kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumise tulemusena hoolduskoormusega, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimeste osalemist tööturul. Hoolduskoormus on meeste ja naiste vahel ebaühtlaselt jagunenud. Naised võtavad sagedamini lapsehoolduspuhkust (Sotsiaalkindlustusamet 2012) ja pühendavad rohkem aega eakate lähedaste või puudega pereliikmete hooldamiseks (Statistikaamet 2010). Seega toetaks meede, mille eesmärk on luua tööturu vajadustega seotud ümberõppevõimalusi (et inimesed saaks siirduda tööle või suurema lisandväärtusega ametikohale) ka hoolduskoormusega naiste töölenaasmist.

3.2.17. „Alaeesmärk „Vähem tööealise elanikkonna tervisekahjustusi ning osalise tervisekaoga inimeste suurem osalemine hõives“ puhul tehti järgmine ettepanek: Investeeringuprioriteedi raames toetust saavate meetmete liigi kirjelduse hulka võiks lisada tegevused luu- ja lihaskonna haiguste ennetamisele ja psühhosotsiaalsete riskide vähendamisele läbi töökeskkonnas uuenduslike ja

tõhusamate töökorralduse mudelite, sh töötervishoidu ja -ohutust parandavate mudelite väljatöötamise ja levitamise. Indikaatorina võiks kaaluda rakendatud töökorralduse mudeleid ja luu ja lihaskonna haigustest tingitud esmasjuhtumite arvu esitatuna soolises lõikes.”

3.2.18. Luu- ja lihaskonna vaevused moodustavad umbes poole kõikidest tööga seotud terviseprobleemidest ELi riikides – neid esineb üle 40 miljonil töötajal (Euroopa Ametiühingute Instituut 2007). On leitud, et nende hinnanguline kulu ühiskonna jaoks on 0,5–2,0% SKPst. Eestis on luu- ja lihaskonna vaevustesse haigestumisest ja suremisest tingitud eluaastate kaotus 1000 inimese kohta suurim Euroopa Liidus. 2010. aastal registreeriti tööealise elanikkonna seas üle 95 000 luu- ja lihaskonna vaevuste juhtumi, millest tingitud kulud ulatusid peaaegu 400 miljoni euroni (Zheloukhova, Bevan 2011). Need probleemid on üha sagedasemad 40–65aastaste naiste seas. Kavandatava töövõimetuskindlustuse seaduse eesmärk on ennetada muu hulgas tööõnnetuste ja kutsehaiguste teket (Pevkur 2012). Samuti on prioriteetse suuna 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' alaeesmärk 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul', mistõttu oleks ülalkirjeldatud meede ennetava iseloomuga ja vajalik. Kuigi luu- ja lihaskonna haiguste ennetamine ei ole rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 prioriteet, tasuks siiski kaaluda luu- ja lihaskonna haigusi ennetava meetme lisamist eelnimetatud alaeesmärgi alla.

3.2.19. Mitu voliniku kantsleri ettepanekut puudutasid ka RAKI eelnõu indikaatoreid. Kokkuvõtvalt olid need järgmised.

- Esitada RAKI eelnõus kõiki inimesi puudutavate eesmärkide väljund- ja tulemusindikaatorite baas- ja sihtnäitajad (tabelid 3–65) ka sookategoriate (mehed ja naised) kaupa, et mõõta, milline on rakendatavate meetmete mõju horisontaalse põhimõtte 'meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamine ja diskrimineerimise vältimine' poole püüdlmisele.
- Analüüsida prioriteetse suuna 'ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul' meetmete puhul nii ennetavate kui ka reageerivate tegevuste planeerimisel sihtrühmade vajadusi soo alusel ning kavandada investeerimisprioriteedi 1 tegevused selliselt, et need vastaksid noormeeste ja neidude vajadustele ja staatusele tööturul ning oleksid seeläbi võrdselt tulemuslikud nende (sh NEET-noorte) lõimimisel tööturule. Hindamaks meetme tulemuslikkust sugupoolte kaupa, tuleb indikaatoritele seada baas- ja sihttasemed soo järgi.

3.2.20. Soolise süvalaiendamise (Käsiraamat: soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine ... 2008) põhimõtetes rõhutatakse sookategoriate olemasoleva statistika olulisust. PLis ja RAKis peaks sooline mõõde olema nende indikaatorite juures, kus valitsevad teadaolevalt sugude ja/või muude sihtrühmade vahelised käitumiserinevused. Sooline eristamine annab infot eri rühmade käitumismustrite lahknevusest ja aitab seeläbi tagada paremini võrdsed võimalused.

3.2.21. PLi ja RAKi eelnõusid analüüsid võib öelda, et võrdsete võimaluste tagamise põhimõtteid pole piisavalt arvesse võetud. Liiga vähe on arvestatud soolise võrdõiguslikkuse põhimõtetega ning soolise palgalõhe ja tööturu soolise segregatsiooni vähendamise meetmed peaaegu puuduvad. Arvestades aga, et rahvastiku vananemine on süvenev probleem nii Eestis kui ka Euroopas ja seepärast on üks peamisi eesseisvaid raskusi töjõupuudus, tuleb tööhõive suurendamise kõrval ära kasutada ka inimeste annet ja potentsiaali. Eesti naised on kõrgemalt haritud kui mehed, kuid nad töötavad sagedamini töökohtadel, mis on allpool nende haridustaset ja kvalifikatsiooni. Sooline segregatsioon tööturul on üks peamisi soolise palgalõhe selgitajaid (Anspal, Kallaste, Karu 2010). Naiste madalam palk mõjutab nende sissetulekutel põhinevate sotsiaalhüvitiste ja tulevase pensioni suurust ning võib omakorda tingida vaesuse feminiseerumise ja laste vaesuse. Seega võib näha, et

soolise võrdõiguslikkuse edendamine on kompleksne teema, millega tuleb tegeleda valdkondadeülelset.

3.2.22. Euroopa Liidu eelmisel struktuuritoetuse programmiperioodil oli soolise võrdõiguslikkuse edendamine prioriteetse suuna 'pikk ja kvaliteetne tööelu' alaeesmärk. Erinevate riikide kogemus on näidanud, et soolist võrdõiguslikkust tuleb järjepidevalt edendada, et saavutada soovitud tulemusi (vt Anspal *et al.* 2010, p 1.3.2). Sellest tingitult tuleks ka 2014.–2020. aastal jätkata meetmetega, mis aitavad edendada soolist võrdõiguslikkust tööturul ja haridusvaldkonnas. Voliniku kantselei ettepanekutes oli mitu sellekohast soovitus või alaeesmärkide täiendamise ettepanekut. Hindajate meelest aitaks nendega arvestamine hoogustada soolise võrdõiguslikkuse kui horisontaalse põhimõtte elluviimist uuel programmiperioodil.

### 3.3. Planeerimisprotsess ja partnerite kaasamine

3.3.1. Partnerite kaasamist on kirjeldatud PLi punktis 1.5, „Horisontaalsed põhimõtted”, ja RAKi peatüki 7 „Korralduse, sertifitseerimise ja auditeerimise eest vastutavad asutused ja organisatsioonid ning partnerite roll” punktis 7.2, „Partnerite kaasamine”. RAK on kaasamise teemal üksikasjalikum: punktis 7.2.1 kirjeldatakse partnerite rolli rakenduskava väljatöötamises, elluviimises, seires ja hindamises; punktis 7.2.3 käsitletakse ESFist esialgu planeeritud eraldi partnerite suutlikkuse suurendamiseks.

3.3.2. **ELi struktuurivahendite strateegilise planeerimise protsessi kvaliteeti ja kaasamist võib hinnata rahuldavaks.** Paljud intervjueeritud (vt lisa 2) tegid rohkesti kriitikat, kuid paljud tõdesid ka seda, et protsessi korraldamisel oli piiranguid, mis olid kaasajate kontrolli alt vähemal või enamal määral väljas (nt üldine ajakava, kaasatavate soov ja suutlikkus protsessis kaasas lüüa). Hinnangu andmisel ongi arvestatud planeerimisprotsessi suure keerukusega: haaratud on rohked poliitikavaldkonnad, nii üldise kui ka kitsama info maht on väga suur, protsessiga on seotud sajad inimesed ja ajakava on väga pingeline. Intervjueeritud partnerorganisatsioonide esindajate hinnangul sai Rahandusministeerium selle raske üleandega üldiselt hakkama. Info planeerimisprotsessi kohta ja vajalikud materjalid olid kättesaadavad, kohtumised toimusid kavakohaselt, inimestel oli võimalus esitada küsimusi ja teha ettepanekuid. Olusid arvestades tunnustatakse Rahandusministeeriumi soovi ja püüdlust hoida protsessi avatuna, informeerida avalikkust ja partnereid protsessi igas etapis ning kaasata seotud pooli.

3.3.3. Sarnaselt eelmise planeerimisperioodiga oli protsessis osalemine ühiskondlike partnerite jaoks väga suur proovikivi. Varasemast rohkem partnereid tajus planeerimisprotsessi olulisust ja enda rolli oma valdkonna arendamisel. Tänu eelmise perioodi vahendite kasutamise ja seiretöörühmade kogemusele oli kaasatud partneritel rohkem taustateadmisi ELi vahendite planeerimiseks ja valikute langetamise teemaliseks nõustamiseks ning üldiselt on olnud neil suurem huvi kaasa rääkida<sup>33</sup>.

3.3.4. Struktuurivahendite planeerimise ja kaasamise hinnangu tõlgendamisel tuleb vaadata hindamise aega. Rahuldav hinnang tugineb allikatele, mis on kogutud 2013. aasta augustis, mil meetmete üksikasjalik planeerimine oli paljuski veel ees. Eesolevas etapis ootavad intervjueeritud partnerid aktiivset kaasamist ja ametnikud eeldavad suuremat osalemist. Arvestades planeerimisprotsessi edasist tihedat ajakava, **on äärmiselt oluline, et meetmete väljatöötamisel pööraks kõik ministeeriumid enam tähelepanu partnerite kaasamise kvaliteedile ja võetaks arvesse**

<sup>33</sup> Allikas: MAK 2014–2020 juhtrühma istungiprotokollid; Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni ühiskomisjoni 13. juuni 2013. aasta istungi vaatlus ja protokoll DELTA 21.06.2013 nr 1-20/9, [https://www.siseministeerium.ee/public/Eesti\\_kodanikuühiskonna\\_arengu\\_kontseptsioo....pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_kodanikuühiskonna_arengu_kontseptsioo....pdf).



**kaasamise head tava. Edasine kaasamine peab arvestama mõistlike tähtaegadega, et partnerid suudaksid anda sisendit otsuste ettevalmistamisel ja oleks võimalused langetatud valikuid selgitada ja läbi arutada.** Viimane hinnang põhineb alljärgnevatel põhijäreldustel ja eeldustel, mille aluseks on kaasamise hea tava / kogemused.

3.3.5. Järeldus 1. Planeerimise tempo on olnud kiire. Graafik on väga pingeline kuni partnerluslepe ja rakenduskava ametliku kinnitamiseni ning edasi esimeste meetmete ava(ne)miseni 2014. aasta teisel poolel.

3.3.6. Kogu planeerimise ja kaasamise korralduse olulisemaid mõjureid on olnud protsessi kriitiline ajakava ja ülikiire töötempo (mõni küsitletu arvas, et planeerimise esimene faas, mil peeti arenguvajaduste arutelusid, oli rahulik, mis survestas veelgi edasiste etappide tähtaja täitmist). Kaasamise seisukohalt tähendab see, et panustada suudavad need partnerid, kellel on rohkem aja- ja eelarveressursse, see aga ei pruugi olla kooskõlas esindatava sihtrühma olulisuse ega teadmistega. Järgmises planeerimise etapis tuleb arvestada järgmiste ohtudega (mis paljude intervjuueeritud partnerite arvates ka juba eelnevates etappides välja tulid): katusorganisatsioonid ei jõua oma liikmeid ega sihtrühmi dokumentide läbitöötamise, seisukohtade kujundamise ja ettepanekute koostamise kaasata; esitatavad märkused ja ettepanekud ei ole piisavalt sisukad või ei suudeta vastuoluliste ettepanekute/arvamuste olemasolul probleeme lõpuni arutada, et parimate ühiste lahendusteni jõuda; partnerid ei jõua hoida silma peal protsessi ja dokumentide muutustel, oma valdkonna arengul ja enda ettepanekute arvestamisel; ametnikud jaksavad vaevu ministeeriumitesisesid valikud teha, kuid mitte partnereid teavitada või aruteludele kaasata; kvaliteedikontrolliks ja vigade paranduseks ei jää aega (kui näiteks valdkonniti ilmneb kattuvus, mida enne ei tuvastatud); ei jõuta kriitiliselt üle vaadata toetuste jagamise kriteeriumeid, et välistada eelmisel perioodil tehtud eksimusi ja arvestada häid õppetunde piisavalt; pole aega kogemusi vahetada jpm. Kõige suurem risk on see, et kiirustades koostatud plaanid ei lahenda kõige kriitilisemaid probleeme ja kui lahkkelisid ei jõua planeerimisprotsessis ära lahendada, tekib plaanide rakendamisel ametnikkonnas või partnerite hulgas vastuseis.

3.3.7. Järeldus 2. Partnerorganisatsioonidel napib informatsiooni eesolevate kaasamistegevuste kohta.

3.3.8. Praegu pole piisavalt selge, et millisel kujul realiseeruvad ministeeriumite plaanid kaasata partnereid meetmete väljatöötamise töörühmadesse. Üheski ministeeriumis ei ole valdkondlike partnerite kaasamise kava valminud või avalikkuse ette jõudnud.<sup>34</sup> On küll ministeeriumeid, kus paralleelselt ELi struktuurivahendite planeerimisprotsessiga on koostatud valdkondlikke arengukavasid, millesse on partnereid kaasatud. Mitmetel juhtudel ei suutnud intervjuueeritud isikud siiski teadvustada, et oldi kaasatud EL vahendite planeerimise protsessi ja sestap ei osatud näha seoseid valdkondlike arengukavade eesmärkide, mõõdikute ja partnerluslepe ning rakenduskava sisu vahel. See tähendab, et edasisel kaasamisel peab valdkondlike arengukavade ja partnerluslepe ning rakenduskava seoseid paremini selgitama.

3.3.9. Järeldus 3. Rahandusministeerium on kaasamise tegevuskava jooksvalt ajakohastanud, nii et keskselt veebilehelt ei saa(nud) igal ajahetkel edasiste kaasamistegevuste kohta päevakajalist teavet. Lühikesed sisendi andmise tähtajad ja suur töömaht ei lubanud sisu loomisse maksimaalselt panustada.

---

<sup>34</sup> Allikas: intervjuud Kadri Taliga (Rahandusministeerium), sotsiaal-, keskkonna-, sise- ning haridus- ja teadusministeeriumi esindajatega.



3.3.10. Protsessi vältel on partnerite teavitamiseks kasutatud mitmesuguseid kaasamise viise ja kanaleid. Esmapilgul tundub kaasamise kava ja protsess lihtne, kaasamise etappe ja korraldust selgitati partneritega toimunud kohtumistel. Kuid visioon ei ole partnerite hinnangul praktikas ja/või kõigis valdkondades lõpuni rakendunud. Takistusena nimetasid küsitletud kodanikuühenduste vähesevõitu suutlikkust (aja, raha, inimeste nappus), protsessi ülikiiret töötempot ja samal ajal kohatist tsüklilisust. Probleeme valmistas paljude töödokumentide keerukus (nt Exceli tabelite täitmine), sest nende eesmärk ja tähtsus lõppdokumentides ei olnud päris arusaadav, samuti liiga lühike aeg materjalide läbitöötamiseks ja oma seisukoha ettevalmistamiseks (sh huvikaitseorganisatsioonidel oma liikmetelt ja sihtrühmadelt arvamuse kogumiseks). Muret tekitasid ka partnerluslepped ja rakenduskava üldsõnalisus ning osas valdkondades arenguvajaduste ja kavandatavate lahenduste vaheliste seoste nõrk põhjendatus, mis tegi partneritele ettepanekute sõnastamise keeruliseks ning põhjustas ebaselgust planeeritavates tegevustes.<sup>35</sup> Näiteks on Rahandusministeerium on kaasamise kavas sätestatud kahe avaliku kirjaliku konsultatsiooni asemel pidanud ühe. Edaspidi peaks korraldatavate kaasamisürituste info olema kõikidele partneritele aegsasti kättesaadav

3.3.11. Järeldus 4. Enamikul partneritest oli võimalus oma seisukohti esitada, kuid partnerite hinnangul oli raske teha seda kvaliteetselt ja lüüa aruteludes sisuliselt ning konstruktiivselt kaasa.

3.3.12. Kui eelmisel planeerimisperioodil suudeti kaasata peamiselt katusorganisatsioone (Uudelepp 2011), siis vahepealsetel aastatel on vabaühenduste suutlikkus osaleda poliitikakujundamises kõigis valdkondades kasvanud. Uuel planeerimisperioodil on olnud võimalus laiendada kaasatud partnerorganisatsioonide hulka. Partnerite ja ametnikega tehtud intervjuud annavad alust arvata, et juurdepääs on olnud avatud varasemast rohkematele organisatsioonidele. Kuid realselt on suutnud kaasa rääkida piiratud hulk suuremaid ja omaalgatuslikult aktiivsemaid ühendusi. Näiteks Eesti Noorteühenduste Liit (ENL) planeeris tegevuskuludesse eraldi eelarvea 2013. aastal kaastöö tegemiseks SVde planeerimisprotsessis, Eesti Keskkonnaühenduste Koda sai KÜSKilt rahalist toetust planeerimisprotsessis osalemiseks.

3.3.13. Katusorganisatsioonidega on tihedaimalt suhelnud Rahandusministeerium. Teabevahetus kõigi kaasatavate nimekirjas olevate valdkondlike partnerorganisatsioonidega on sõltunud ministeeriumite edenemisest planeerimisprotsessis ja (üleüldisest) avatusest partneritega koostöö tegemisel. Hindamise hetkel ei ole alust arvata, et eri ministeeriumite tavad ühtlustuksid ja et probleemsetes valdkondades paraneks kaasamise kvaliteet meetmete väljatöötamise viimases etapis hüppeliselt.

3.3.14. Järeldus 5. Keskelt ei ole seatud minimaalse valdkondliku kaasamise nõudeid, mis ühtlustaks partnerite kaasamise korraldust kõigis valdkondades ja vähendaks varasema koostöökogemuse võimalikku ebasoodsat mõju struktuurivahendite planeerimise protsessile.

3.3.15. Kaasamist mõjutab ministeeriumite ja partnerite varasem koostöökogemus. Samuti selgus eelmise perioodi planeerimisel, et eri rakenduskavade koostamisel valitsevad erinevad arusaamad ei taga laiapõhjalist kaasamise kvaliteeti (Uudelepp 2011). Partnerite seisukohalt vaadates tekitas üldise planeerimisprotsessi taustal segadust valdkondade erinev sisulise planeerimise tase ja edasilikumise kiirus/korraldus.<sup>36</sup> Ministeeriumitevahelisest tööjaotusest tulenevalt ei ole Rahandusministeeriumil olnud kesket kontrolli valdkondliku kaasamise kvaliteedi üle. Tugev keskne juhtimine pole aga olnud ka Rahandusministeeriumi eesmärk. On alust arvata, et partnerite kaasamine ja võimalus meetmete

<sup>35</sup> Allikas: kõik partnerite ja ametnike intervjuud kaasamise teemal.

<sup>36</sup> Allikas: intervjuu EMSLiga.

väljatöötamise faasis eri prioriteetsete suundade teemal kaasa rääkida ei ole ühtlaselt heal asemel. Küsitletud partnerid avaldasid arvamust, et Rahandusministeeriumi avatud kaasamise eesmärk või hoiak ei ole levinud kõikidesse ministeeriumitesse. Ebaühtlane lähenemine valdkondlikule kaasamisele mõjutab aga kogu planeerimisprotsessi kvaliteeti. Samuti kahjustab vähene kaasamine osas valdkondades partnerite sisulise panustamise eeldusi meetmete rakendamise faasis (seirekomisjoni töös).

3.3.16. Järeldus 6. Valdkondadeüleste meetmete kavandamisel tuleb Rahandusministeeriumi ja teiste ministeeriumite koostööle edaspidi suurt tähelepanu pöörata, et vältida võimalikke probleeme selliste meetmete elluviimisel.

3.3.17. Intervjueeritud ametnike hinnangul on veel palju dubleerimist ja ebaselgust meetmete koostoes. Kõlas hinnanguid, et suhtlus oli sisulisem protsessi alguses. Kuid kõige olulisemal tasandil – milliseid tegevusi ja kellele planeerida – ei ole kõigi plaanide põhjalikku arutelu jõutud teiste ministeeriumitega pidada, rääkimata partneritest. Intervjueeritud partnerorganisatsioonidel on palju kogemusi töökoosolekutest, kus on keeruline oma arvamust avaldada, sest ministeeriumid vaidlevad alles omavahel ega ole otsusteni jõudnud. Siit tulenebki planeerimisprotsessi peamine probleem, milleks on napp info langetatud valikute põhjenduste kohta (vt järgmine punkt).

3.3.18. Järeldus 7. Rahandusministeeriumi tagasiside ettepanekutele ja langetatud valikute põhjendused on olnud ebapiisavad.

3.3.19. Nii ministeeriumiametnikud kui ka partnerid ei ole lõpuni mõistnud oluliste valikute ja otsuste tagamaid. Planeerimisprotsessi alguses koondati ettepanekuid ja anti tagasisidet, nii et tekkis jälg arutelu ja valikute arenduskäigust. Kuid 2013. aastal muutusid ajasurve ja töötempo niivõrd suureks, et valikute põhjenduse kohta andmeid ei ole või valiku aluseks olnud argumente pole protsessiosalistele piisavalt selgitatud. Hea tava kohaselt tuleks otsustusprotsessis leida optimaalne tasakaalupunkt sisuliste valikute ja tegevuste dokumenteerimise vahel. Näiteks vastas Rahandusministeerium avalikul konsulteerimisringil juunis-juulis 2013 laekunud ettepanekute puhul igale esitajale eraldi, Põllumajandusministeeriumi maaelu arengukava juhtkomisjoni istungite dokumentidest selgub aga, et lisaks otsevastustele toodi ettepanekud ja vastused ühise arutelulaua taha. See aitas mõista valikute tausta. Kui näiteks ilmnis selgelt, et erinevatel partneritel oli üksteisele vastanduvaid ja välistavaid ettepanekuid, sai ministeerium langetada otsused küsimustes, kus suurem osa oli üksmeelel või millel oli kindel eelis või lahendus.

## 4. Indikaatorid, seire, hindamine ja administratiivne suutlikkus

### 4.1. Indikaatorite asjakohasus

4.1.1. Mitmes valdkonnas on näha olnud edasiminekut indikaatorite arendamisel. Valitud tulemusindikaatorid on asjakohased ja peegeldavad arengut seatud eesmärkide poole<sup>37</sup>. Enamiku prioriteetsete suundade väljundindikaatorid on konkreetsed ja kattuvad loogiliselt nii alaeesmärkide, rahastatavate tegevuste kui ka tulemusindikaatoritega. Mõnes kohas hõlmavad väljundindikaatorid alasid, mida tulemusindikaatorid ei puuduta või mis on nendega vaid üldisel tasemel kaetud. Üldjuhul on väljundindikaatoritega vähem probleeme. See on ka mõisteta, sest neid on lihtsam sõnastada ja nende mõõtmisega on saadud rohkem kogemusi kui tulemusindikaatorite puhul. Teisalt on ka selliseid väljundindikaatoreid, mis kattuvad tulemusindikaatoriga, mistõttu nende lisandväärtus kahaneb mõnevõrra.

4.1.2. Vaatamata keskmiselt vähemalt rahuldavale asjakohasusele on mitme prioriteetsete suuna indikaatori (eriti tulemuse tasemel) puhul tekkinud küsitavusi nende asjakohasuse suhtes. Näiteks on haridusega seotud alaeesmärgid riigi sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast küll olulised ja asjakohased, kuid seatud tulemusindikaatorid ei aita nende eesmärkide saavutamist mõõta. Lisaks vähendab mõne indikaatori asjakohasust tõik, et nad katavad alaeesmärki vaid osaliselt või kajastavad seda liiga kaudselt. Lisaks ei ühti alati alaeesmärkide ja tulemusindikaatorite sihtrühmad (nt hoolekande puhul) või saab tulemusindikaatoreid mõjutada vaid väikese osaga rahastatavatest tegevustest. On prioriteetseid suundi, kus puudub tulemusindikaator alaeesmärgi mõne olulise aspekti mõõtmiseks või on olemasolevatest uuringutest tulenevate indikaatorite üldistusaste Eesti jaoks liiga kõrge. Mitmel pool on tulemusindikaatorid olemuselt pigem väljundindikaatorid, mis on liiga otseselt seotud rahastatavate tegevustega ega ei väljenda soovitud nihet või muutust alaeesmärgi tasemel.

### 4.2. Indikaatorite selgus ja mõõdetavus

4.2.1. Ka indikaatorite selgus ja mõõdetavus on võrreldes planeerimisprotsessi varasema etapiga paranenud. Kohati on sõnastust muudetud konkreetsemaks, kuigi eri valdkondades on endiselt vaja tulemusindikaatoreid täpsustada. Mõne prioriteetse suuna puhul jääb indikaatorite sõnastus ebamääraseks, peale selle on kasutatud väljendid (nt 'edukas arendusprojekt') mitmetimõistetavad ja raskesti mõõdetavad. Väljundindikaatorid on aga üldiselt arusaadavad ja lihtsamini hinnatavad.

4.2.2. Mõne tulemusindikaatori puhul ei ole tegemist tegelikult indikaatoriga, sest selle muutust ajas ei ole võimalik jälgida. Samuti esineb probleeme mõõtmise meetodikaga, mistõttu ei ole indikaatorite käitumist minevikus ja sihttaseme määramist tuleviku jaoks hästi võimalik analüüsida ja prognoosida. Näiteks võivad andmed tugineda valimi küsitlusele ja olla aastati väga varieeruvad (nii TAI kui ka tehnilise abi valdkonnas). See aga, et valimi suurus (nt vastanute hulga tõttu) muutub, ei pruugi tähendada, et tulemus on tegelikult muutunud. Siin võiks kasutada hea tava näidet transpordivaldkonnast, kus kasutatakse mitme aasta keskmist näitajat, mis välistab juhuslikud kõikumised indikaatori väärtuses.

<sup>37</sup> Vt allpool indikaatorite üksikasjalikum analüüs valdkondade kaupa.

4.2.3. Kohati võib korralike alusandmete korrapärane ja piisava detailsusastmega kogumine olla raske, eriti kui nende andmete kogumise tava pole välja kujunenud. Mõne indikaatori puhul ei võimalda praegune andmestik vajalikku infot eristada, mistõttu ei saa seda indikaatorit kasutada ka alaeesmärgi saavutamise seiramiseks. Üldjuhul aga arvestatakse olemasoleva statistikaga, tänu millele on indikaatorite andmeallikad ja mõõtmise viisid selged ning tuginevad pikematele aegridadele. Enamikus suundades on valitud pragmaatiline lähenemine, mistõttu ei põhjusta indikaatorite mõõtmine administratiivset lisakoormust.

### 4.3. Indikaatorite baas-, vahe- ja sihttasemed

4.3.1. Tulemusindikaatoritel on enamasti baas-, vahe- ja sihttasemed ning nende andmeallikad on üldjuhul rakenduskavas määratletud. Leidub siiski indikaatoreid, mille baas-, vahe- ja/või sihttasemed on puudu, sest need sõltuvad näiteks 2013. aastal tehtavast uuringust.

4.3.2. Sihttasemed on mitmes prioriteetses suunas kaugelepeürgivad, aga realistlikud, isegi kui mitme puhul ei ole selge, mille alusel need määratakse. Kui mõne indikaatori sihttase on väga või isegi liiga ambitsioonikas (nt suunad 'veekaitse', 'jätkusuutlik transport', 'tehniline abi'), siis on teisi indikaatoreid, mille 2022. aasta sihttase jääb liiga tagasihoidlikuks. Kohati on näiteks 2020. aasta sihttase peaaegu sama mis 2012. aasta baastase, ehkki senise trendi jätkudes võiks eeldada, et kaheksa aasta jooksul leiab aset palju suurem muutus. Tulemusindikaatorid peaksid olema piisavalt kõrgelennulised, et toetada Eesti sotsiaal-majandusliku olukorra hüppelist arengut.

4.3.3. Üks probleem on see, et mitme tulemusindikaatori saavutamine sõltub ennekõike või suurel määral teistest teguritest (nt suunad 'jätkusuutlik transport', 'linnaline areng'), mistõttu on osa indikaatoreid ebasobivad ja mõnel juhul tuleks sõnastada lisaindikaatorid.

### 4.4. Tulemusraamistik

4.4.1. Prioriteetsete suundade tulemusraamistiku indikaatorite valik on üldjoontes asjakohane, andes piisava ülevaate tegevuste rakendamise edusammudest, isegi kui nad ei kirjelda alati täielikult suuna alaeesmärkide saavutamist. Enamasti on ka vahetasemed asjakohased. Mõnes valdkonnas on tulemusraamistikus seatud indikaatoritele küll sihttasemed 2022. aastaks, aga 2018. aasta vahetasemed on puudu. Teiste suundade ('linnaline areng', 'tehniline abi') puhul on veidi küsitav 2018. ja 2022. aastaks planeeritud tasemete suhe, sest kiirem kasv või suurem väärtus oleks loogilisem just 2018., mitte 2022. aastal, mis mõjutab omakorda tulemusraamistikku. Väljundindikaatorite osakaal on tulemusraamistikus suurem kui prioriteetsete suundade juures üldiselt.

### 4.5. Kokkuvõtlik hinnang indikaatoritele

4.5.1. Ülaltoodud probleemid esinevad enamasti kõikide prioriteetsete suundade puhul. Siiski saab täheldada mõningaid erinevusi tulemusindikaatorite kvaliteedis. Osaliselt on selle taga valdkonna ja eesmärkide keerukus (mida konkreetsemad tegevused ja eesmärgid, seda lihtsam on tavaliselt ka tulemusindikaatoreid sõnastada). Kõige rohkem on probleeme hariduse, transpordi, IKT, haldusvõimekuse ja TA valdkonnas. Kõige rohkem on arenguruumi sihttasemete ambitsioonikusel, mida on kord liiga palju, kord liiga vähe. Indikaatorid on üldjuhul asjakohased, kuigi mitme prioriteetsete suuna puhul oleks vaja täpsustada või täiendada nende sõnastust.

## 4.6. Hinnang indikaatoritele prioriteetsete suundade kaupa

### 4.6.1. Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul ning taristu toetamiseks elukestvat õpet ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamist

4.6.1.1. Esimese prioriteetse suuna seitsmest tulemusindikaatorist neli (NEET-noorte (15–29) osakaal kogu vanuserühmas, põhihariduse või madalama haridustasemega õpinguid mittejätkavate noorte (18–24) osakaal, kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal ning erialase hariduseta inimeste osakaal) on selged ja mõõdetavad. Eurostat, Haridus- ja Teadusministeerium ning Statistikaamet koguvad ja seiravad neid juba. Seejuures on 'põhihariduse või madalama haridustasemega õpinguid mittejätkavate noorte (18–24) osakaal' samal ajal ka „Euroopa 2020” ja „Eesti 2020” indikaator ning 'erialase hariduseta inimeste osakaal' samuti „Eesti 2020” indikaator. Tulemusindikaator 'digitaliseeritud õppevara osakaal kogu õppevarast' on asjakohane ja sobib tegevuste tulemuslikkuse hindamiseks. Tulemusindikaatorid 'osalejad, kes läksid 6 kuud pärast programmist lahkumist tööle, sealhulgas füüsilisest isikust ettevõtjana' ja 'töötavad osalejad, kelle olukord tööturul on 6 kuud pärast programmist lahkumist paranenud' on spetsiifilised ja neid pole varem mõõdetud. Küsitav on, kas neid mõlemaid tuleks prioriteetse suuna tulemusindikaatoritena kasutada. Indikaator 'osalejad, kes läksid 6 kuud pärast programmist lahkumist tööle' mõõdab, kui võrd paranes töötute olukord tööturul, ent otseselt töötutele on kogu prioriteetse suuna kaheksast tegevusest mõeldud vaid kaks (tööealise elanikkonna tööhõivevõime (ingl *employability*) suurendamine ning töötuse ennetamine ja vähendamine). Teisalt on mõlemast indikaatorist kasu, sest üks aitab mõõta tööturule tulekut ja teine seal püsimist, mis on mõlemad prioriteetse suuna kolmas alaeesmärk.

4.6.1.2. Tulemusindikaator 'põhihariduse või madalama haridustasemega õpinguid mittejätkavate noorte osakaal' sobib küll väljalangevuse vähendamise hindamiseks, kuid katab eesmärgi vaid osaliselt. Prioriteetse suuna esimene alaeesmärk on vähendada väljalangevust kõikidel õppeastmetel, kuid sinne indikaator hõlmab ainult neid, kes on jätnud pooleli üld- või kutseharidusõpingud (kutsekeskharidusasutuses, põhihariduse baasil või põhihariduse nõudeta kutseõppeasutuses). Kõrgharidusõpingud või keskhariduse baasil pakutava kutsehariduse omandamise katkestanud noored jäävad käsitluse alt välja.

4.6.1.3. Tulemusindikaatoriga 'kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal' kaasneb samuti probleem, et prioriteetse suuna raames õpikäsitluse muutmiseks koolitatakse nii õpetajaid, koolijuhte kui ka noorsootöötajaid, kuid indikaator kätkeb vaid õpetajaid. Lisaks vajab täpsustamist, kas õpetajate kvalifikatsiooni jälgitakse ainult üldhariduse või ka kutsehariduse vallas.

4.6.1.4. Tulemusindikaatori 'erialase hariduseta inimeste osakaal' puhul tuleb selgitada, kas see on sama indikaator, mida kasutatakse dokumendis „Eesti 2020” ja milleks on 'eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute (25–64) osakaal'. Lisaks tekitab küsitavust indikaatori sihttase aastaks 2020, mis on 30% ehk peaaegu sama mis aastal 2012 (30,3%). Tulemusindikaatorid peaksid olema edasipüüdlikumad, et toetada Eesti sotsiaal-majandusliku olukorra hüppelist arengut.

4.6.1.5. Teise prioriteetse suuna tulemusindikaatoriks on 'pinnakasutus õpilase kohta haridusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel'. Suuna eesmärk ('kaasaegne, demograafiliste trendide suhtes paindlik ja optimaalne koolivõrk tõstab õppekvaliteeti ja toetab õpilaste haridusvalikuid') on riigi sotsiaal-majandusliku arengu tagamise seisukohast sobiv, kuid seatud tulemusindikaator ei aita kuidagi selle saavutamist mõõta.

4.6.1.6. Esimese prioriteetse suuna tegevuste väljundindikaatoriteks on enamjaolt osalejate arv, mis on asjakohane ja kooskõlas tulemusindikaatoritega. Selgitamist vajaks, millistel eeldustel on väljundindikaatorid leitud. Investeeringuprioriteetidega seotud ja prioriteetsete suundade tulemusraamistikutes kasutatud väljundindikaatorid on selged ja asjakohased. Mitmel juhul on 2018. aasta vahetasemed määratlemata, kuid neid on lubatud täpsustada enne rakenduskava lõplikku esitamist Euroopa Komisjonile.

4.6.1.7. Teise prioriteetse suuna väljundindikaatoriks on seatud ehitatud ruutmeetrite arv. Selle asjakohasus ainsa väljundindikaatorina on küsitav, sest ei aita hinnata progressi eesmärkide saavutamise suunas, kuna juurde ehitatud pinna suurus ei näita koolivõrgu paindlikkust või optimaalsust (näiteks ei tegeleta ainult uute hoonete rajamisega, vaid ka olemasolevate ümberkorraldamisega).

## **4.6.2. Teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks ja taristu toetamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks**

4.6.2.1. Kolmanda prioriteetse suuna alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' korral on antud viis tulemusindikaatorit, millest neli on seotud töövõime toetamisega ja üks alkoholi liigtarvitamisega. Kõigil tulemusindikaatoritel on olemas nii baas- kui ka sihttasemed ja muutusi on võimalik ajas mõõta. Seega on alaeesmärgi tulemusindikaatorid asjakohased.

4.6.2.2. Prioriteetse suuna 'teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' tulemusraamistiku jaoks välja töötatud indikaatorid toetavad töövõime ja alkoholi liigtarvitamisega seotud tegevusi ning on lähtuvalt kontekstist sobivad. Praegu on esitatud 2022. aasta sihttasemed, 2018. aasta omad puuduvad.

4.6.2.3. Neljanda prioriteetse suuna alaeesmärgi 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' jaoks on koostatud neli indikaatorit, mis on asjakohased ja annavad seatud sihttasemete põhjal ülevaate ajas toimunud muutustest. Kättesaadavate ja kvaliteetsete tervishoiuteenuste tagamiseks ja hõivesse naasmise suurendamiseks ehitatavate esmatasandi tervisekeskustesse koonduvad kolm ja enam perearsti. Perearstidele ei ole piiranguid seatud ja on võimalik, et nad tulevad tõmbekeskustesse muu hulgas väikestest hajaasustusega piirkondadest. Selle tagajärjel võib arstiabi kättesaadavus nendes piirkondades halveneda. Seetõttu tuleb täpsustada tegevusi, mis väldivad kättesaadavuse halvenemist.

4.6.2.4. Alaeesmärgi üheks tulemusindikaatoriks on tööik, et 276 000 elanikku elavad parendatud tervishoiu infrastruktuuriga teeninduspiirkondades (pädevuskeskuse kohta), ning see on selge ja realistlik. Samal ajal jääb segaseks indikaator 'perearstide (nimistute) arv, kes töötavad uutes tervisekeskuses', mis peaks olema 138. Tekib küsimus, kas kõigil keskuses tööle asunutel peab nimistu olemas olema (mis välistab noorte, äsja kooli lõpetanud perearstide tööleasumise seal). Sõna 'uutes' võiks välja jätta, sest realselt ei pruugita uusi keskusi ehitada. Samuti peaks täpsustama, mis teenuseid loodavas tervisekeskuses kindlasti osutatakse. Tuleks jälgida ka terminite 'tervisekeskus' ja 'tervishoiukeskus' kasutust. Dokumentides on nad praegu läbisegi, kuid kannavad eri tähendust. Indikaator, mille kohaselt peaks voodikohtade arv uutes ja parendatud infrastruktuuriga haiglates vähenema 10%, tekitab veel kaks küsimust. Esiteks, millised on uued ja millised parendatud infrastruktuuriga haiglad, ning teiseks, kui maakonna haiglatest koonduvad haiged suurtesse keskustesse, siis kuidas saab voodikohtade arv väheneda (kui uusi tervisekeskusi samal ajal juurde ehitatakse).

4.6.2.5. Prioriteetse suuna 'taristu tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks' tulemusraamistiku jaoks välja töötatud indikaatorid toetavad suuna tegevusi ja on lähtuvalt kontekstist asjakohased.

4.6.2.6. Nagu enne öeldud, tuleks sihtrühmadena eristada mittelõimunud püsielanikke ja uussisserännanuid, kuna nende probleemid ja seega ka vajadused on erinevad. Indikaatoritena on kavandatud projektipõhiselt kogutav info inimeste kohta, kelle olukord tööturul on programmi järel paranenud. Kui aga hindamise aluseks kasutatakse projektiaruandeid, ei suuda see anda tervikpilti sihtrühma konkurentsivõime kasvust. Rakenduskavas jääb selgusetuks, kuidas erinevad üksteisest tulemusindikaatorid 'tööturult eemalejäänud uussisserännanud ja vähelõimunud püsielanikud, kelle olukord tööturul on 6 kuud pärast programmist lahkumist paranenud' ja 'osalejad, kelle olukord tööturul on 6 kuud pärast programmist lahkumist paranenud'.

4.6.2.7. Indikaatorite baastasemete asjakohasuse hindamist piirab asjaolu, et puhuti on see 0 või määramata. Tulemusindikaatorite baastase aastaks on 2014, sihttasemed on osaliselt määratlemata ja nende juures on viide, et neid täpsustatakse enne lõppversiooni esitamist EKle. Sihttasemeid teadmata ei ole võimalik rahaliste vahendite mahu ja investeeeringute asjakohasust hinnata. Jääb ebaselgeks, millele on kavas tugineda meetmemahu planeerimisel, kui baastase on teadmata.

### **4.6.3. Kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus**

4.6.3.1. Enamik valitud tulemusindikaatoreid on asjakohased ja peegeldavad hästi liikumist seatud eesmärkide poole (nt osakaal Eesti kõigist kõrgetasemelistest teaduspublikatsioonidest, mis kuuluvad maailmas 10% enimsiteeritute teaduspublikatsioonide hulka (%); erasektori rahastatud TA kulutuste osakaal avaliku sektori kõigis TA kulutustes (%); ressursitootlikkus (eurot kg); ettevõtete müügitulu uutest või oluliselt muudetud toodetest või teenustest (%); tunnitootlikkus euroala keskmisest jooksevhindades (%)).

4.6.3.2. Eesmärgid on üldjoontes sihteadlikud ja mitme tulemusindikaatori sihttasemed peaksid võrreldes eelmise programmiperioodi baastase – 2006. aastaga – kahekordistuma (kaitsnud doktorite arv, erasektori rahastatud avaliku sektori TA kulutuste osakaal, ettevõtete müügitulu uutest toodetest). Siiski jäävad mõned indikaatori sihttasemed aastaks 2022 veidi vähem ambitsioonikaks (osakaal Eesti kõigist kõrgetasemelistest teaduspublikatsioonidest, mis kuuluvad maailmas 10% enimsiteeritud teaduspublikatsioonide hulka, ressursitootlikkus, tunnitootlikkus). Seda võib aga pidada otstarbekaks, sest tegemist on valdkondade tulemusi peegeldavate laiemate indikaatoritega. Kõigis eelnimetatud valdkondades on Eestis toimunud kiire kasv, mille pidurdumist võib rakenduskava perioodil ette näha. Samal ajal võib neid indikaatoreid pidada usaldusväärseteks, kuna nad on valdkondade arengu mõõdikutena kasutusel ka rahvusvaheliselt ja hõlmavad mitut alameesmärki. Näiteks hõlmab kõrgetasemeliste teaduspublikatsioonide viidatavus nii teadustegevuse väljundi (publikatsioonid), nähtavuse (tsiteeritavus) kui ka rahvusvahelistumise aspekte (võrgustike kaudu saavutatakse parem tsiteeritavus), mistõttu võib seda pidada küllalt heaks teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime mõõdikuks. Samamoodi on üles ehitatud ka ressursi- ja tunnitootlikkuse indikaatorid.

4.6.3.3. Indikaator 'sotsiaal-majanduslikele rakendustele (v.a akadeemilised uuringud) suunatud kulutuste osakaal riigieelarves planeeritud T&A eraldistest' on seni Eestis esitatud rahvusvahelisest standardist erineva meetodika alusel. Seepärast ei ole võimalik hinnata seda indikaatorit teiste riikide taustal ning puudub ka võrreldav dünaamika (Eurostatile esitatavad Eesti andmed tuginevad erinevalt



teistest riikidest valimi küsitlusele ja on aastati väga varieeruvad). Ometi ei soovitaks indikaatorit välja jätta, sest see on pikas plaanis nii Eesti rahvusvahelisel positsioneerimisel kui ka TAI poliitika kujundamisel vajalik. Silmas tuleks aga pidada riski, et indikaatori käitumist Eesti tingimustes ei ole pikema perioodi jooksul vaadeldud.

4.6.3.4. Indikaator 'innovatsioonialast koostööd teinud ettevõtete arv' on üldise innovatsioonikoostöö sagemise mõõtmiseks ebasobiv, kuna see sõltub väga palju valimi suuruselt ja koostamise meetodikast. Kui valimi suurus (nt vastanute määra tõttu) muutub, võib muutuda ka koostööd teinud ettevõtete arv, kuigi koostöö sagedus jääb samaks. Samamoodi võib eksitada see, kui valimisse satub rohkem väiksemaid või mitteinnovatiivseid ettevõtteid (kelle käest meetoodiliseks aluseks olevas ELi innovatsiooniuringus tegelikult koostöö kohta ei küsita). Ka siis muutub koostööd tegevate ettevõtete arv, ilma et koostöö tihedus muutuks. Kolme viimase järjestikuse innovatsiooniuringu tulemusena on innovatsioonikoostööd teinud ettevõtete osakaal tehnoloogiliselt innovatiivsete ettevõtete hulgas olnud vastavalt 39,5% (2004–2006); 48,6% (2006–2008) ja 42,11% (2008–2010), koostööd teinud ettevõtete arv on olnud vastavalt 765, 935 ja 636. Nende kahe indikaatori dünaamikat uurides võib teha koostöö sageduse kohta erinevaid järeldusi. Seetõttu soovitaks eelistada osakaalu kõigi küsitletud ettevõtete hulgas, sest see näitaja hõlmab ka innovaatsilisuse aspekti (muidugi juhul, kui uuringute valimis käsitletakse tulevikus ka ettevõtete suurust sarnaselt).

4.6.3.5. Kokkuvõttes võib tulemusindikaatoreid pidada otstarbekalt seatuks nii indikaatorite valiku kui ka sihttasemete poolest. Ühe indikaatori juures ('sotsiaal-majanduslikele rakendustele suunatud kulutuste osakaal riigieelarves planeeritud T&A eraldistes') võiks rõhutada teatavat riski meetoodika varasema vähese rakendatuse tõttu, teisel juhul ('innovatsioonialast koostööd teinud ettevõtete arv') võib täheldada ebasobivust soovitud protsesside mõõtmiseks.

#### 4.6.4. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine

4.6.4.1. Indikaator 'kolm aastat varem loodud ettevõtete arv, mille käive on suurem kui 125 000 eurot' peaks kajastama ühest küljest suuremat ettevõtlusaktiivsust, mis on üheks eeldatavaks tulemuseks – ettevõtteid on rohkem –, teisalt aga jätkusuutlikkust ja kasvusoovi. Seega on indikaator oodatavate tulemustega hästi seotud. 2020. aasta sihttasemeks on ligikaudu 2007. aasta tase ehk tollase majandustõusu tipp (1650 ettevõtet). Kui aga vaadata viimaste aastate arengut ja eeldada, et jätkub stabiilne, kuigi tagasihoidlik majanduskasv (100 ettevõtet aastas, nagu aastal 2011), täidetakse sihttase varem, näiteks 2016. aastaks. Teisalt näitab senine kogemus, et indikaatorit mõjutab tugevalt üldine majandusareng. See seab indikaatori headuse kahtluse alla. Kuidas on võimalik hiljem põhjuslike seoseid kindlaks teha ja hinnata, mil määral on muutuste taga prioriteetse suuna raames eraldatud toetused? Teatud määral võimaldavad erinevad järeelmõju hindamise meetodid seda teha, aga kuna tegemist on paljuski n-ö pehmete tegevustega, mis hõlmavad teadlikkust ja koolitust ettevõtluse teemal, on mõju hiljem pea võimatu mõõta.

4.6.4.2. Indikaator 'ettevõtete arv, kus töötab vähemalt 20 töötajat'<sup>38</sup> peaks ilmselt kajastama eesmärki, et ettevõtted kasvavad suuremaks. Indikaator on problemaatiline mitmel põhjusel.

<sup>38</sup> Dokumentides oli tegelikult 'ettevõtete arv, kus töötab vähemalt 10 töötajat' ja sihttaset polnud. MKM täpsustas indikaatorit, baas- ja sihttaset.

- Kvalifitseeritud tööjõu nappuse tingimustes kasutatakse mõnikord ärimudeleid, mille puhul peaks võimalikult vähe uusi töökohti looma, isegi kui kasv toimub (nt allhanked). Seega ei pruugi indikaator eesmärgi saavutamist kajastada.
- Indikaator ei kajasta renditööjõu kasutamist, st ei pruugi taas eesmärgi saavutamist näidata.
- Tulemus sõltub paljuski õigusaktidest (kolmandatest riikidest pärit tööjõu kasutamine) ja muudest teguritest (uusimmigrantide toetusmeetmed), mistõttu on toetuste mõju raske kindlaks määrata.
- Kapitali ligipääsu meetmete tulemuseks ei pruugi olla tööjõu poolest kasvavad ettevõtted.

4.6.4.3. Indikaatori sihttasemeks on seatud 2006.–2007. aasta näitaja. Statistikaameti järgi oli aastal 2007 asjaomaseid ettevõtteid 4200. Aastal 2011 oli neid 3217 ja sihttase oli 4000 (MKMi edastatud Maksu- ja Tolliameti andmed). Arvestades demograafilisi muutusi, ei saa selliste ettevõtete arv enam väga palju kasvada (kui see ei toimu just mikroettevõtete arvelt). Teisalt võib see arv taastuda ka ilma struktuurivahenditeta. Üldeesmärgist lähtuvalt ei tohiks oluline olla vaid töökohtade hulk, vaid nende lisandväärtus. Ettepanek on indikaatorist loobuda.

4.6.4.4. Indikaator 'toote keskmise ekspordi hinna muutus on Eestis Euroopa Liidu keskmisest kiirem' peaks näitama, et Eesti ekspordib üha suurema lisandväärtusega kaupu. Indikaatoril on mitu puudust.

- Alaeesmärk kajastab ekspordimahu kasvu. Seega ei vasta indikaator alaeesmärgile, vaid on pigem seatud prioriteetse suunaga 'kasuvõimeline ettevõtetus ning seda toetav teadus- ja arendustegevus'.
- Eesmärgiks on seatud kiirem kasv kui ELis. Kui vaadata senist aegrida, ongi Eesti ekspordi hinnakasv olnud ELi omast hoogsam, mis on ka loogiline.
- Indikaator on väga tugevalt mõjutatud majanduse tsüklilisusest – kriisi ajal langes Eesti ekspordi hinnatase kiiremini kui ELis keskmiselt. Taas on väga keeruline eristada hiljem meetmete mõju, liiatigi kuna ei toetust saavate ega kontrollrühma ettevõtete ekspordikaupade hinnainfot ei ole rakendusasutused seni kogunud ja seda oleks ka edaspidi raske teha (ehkki see oleks põhjuslike seoste väljaselgitamisel oluline).

4.6.4.5. Ei käenduse, laenude ega ekspordi krediidi meetmete puhul pole toetuste andmisel püütud seni kuidagi ekspordi lisandväärtuse kasvu nimel tegutseda (toetuste hindamiskriteeriumites selle teemaga ei arvestata). Puudub info, kas edaspidi tegevust muudetakse, kuid kui seda ei tehta, jääb seos tegevuste ja indikaatori vahel nõrgaks.

4.6.4.6. Indikaatori 'eksportivate ettevõtete arv' mõjuahelat pole taas lahti kirjutatud. Eeldatavalt peaks mõju avaldama eelkõige riskikapitali pakkumine ja eksporditegevuse kindlustamine, kuigi viimane meede on mõeldud eeskätt olemasolevatele eksporditajatele, st eesmärk pole neid juurde tekitada, vaid riske maandada. Samal ajal avaldab indikaatorile toimet ka turismimeede, kuid seda mõju pole esile toodud. Indikaatorit mõjutavad ka teise prioriteetse suuna tegevused ('ettevõtja arenguplaani toetusmeede ...'). Üldiselt võib siiski öelda, et indikaator on asjakohane, eeldusel et rohkem eksporditajaid tähendab ka rohkem ekspordi.

4.6.4.7. Seatud sihttase näib julge: võrreldes 2006.–2007. aasta tasemega (8000–8500 ettevõtet) peaaegu kahekordne (15 700).<sup>39</sup> Ent kui vaadata eksporditajate arvu viimaste aastate kiiret kasvu (1000–2000 ekspordivat lisaettevõtet), on sihttase ehk liigagi tagasihoidlik. Arvestades, et ettevõtete arv

<sup>39</sup> MKM kasutab Maksu- ja Tolliameti andmeid, mis ei olnud hindajatele aegreana kättesaadavad. Seetõttu tuli vaadata Statistikaameti aegrida, mis võib Maksu- ja Tolliameti omast teatud määral erineda.

kasvab praegu kiiresti ja et eksportivate ettevõtete osakaal jääb samaks, peaks eksportijate absoluutarv kasvama. Põhiküsimus on taas selles, kuidas eristada tegevuste mõju senisest niigi positiivsest trendist ehk baasstsenaariumist.

4.6.4.8. Indikaatori 'ööbimiste arv prioriteetsetelt turgudelt' sihttaseme saavutamise taga on turismi toetavad tegevused. Indikaator on eesmärgiga seotud – see kajastab turismiettevõtete eksporti. Sihttase on ambitsioonikas. Selle saavutamist võib mõjutada majanduskonjunktuur, kuid senise kogemuse põhjal ei avaldanud majanduskriisi siinsele indikaatorile nii tugevat mõju kui neile, mida kirjeldati eespool. Välisteguritest võib indikaatori täitmist mõjutada näiteks lennuühenduse headus.

Indikaatoriga 'investeeringute tulemusena lisandunud töökohtade arv' jääb osa alaeesmärgist – suurema lisandväärtusega töökohad – kajastamata. See aspekt tuleks lisada. Selgitatud pole ka mõjuahelat, st seda, kuidas tegevused täpselt indikaatorit mõjutavad. Kuna tegevused ei ole otseselt seotud toetustega ettevõtetele, vaid keskenduvad laiemalt ettevõtluskeskkonnale, ei ole hiljem võimalik hinnata põhjuslikke seoseid tegevuste ja indikaatori vahel, mistõttu pole see hea indikaator. Puuduvad baas- ja sihttase.

4.6.4.9. Indikaator 'rahulolu avalike teenuste kättesaadavusega' pole otseselt eesmärkidega seotud (vt eelmisi peatükke). Lisaks pole baas- ja sihttase mõõdetud ega sihttaset seotud. Rahulolu määr sõltub paljuski meetodikast. Tegemist on problemaatilise indikaatoriga.

4.6.4.10. Ilmnes, et indikaatorid on enamjaolt tegevuste tulemustest nii kaugel, et otsest mõju on hiljem mitte pelgalt raske, vaid lausa võimatu hinnata. Ühe variandina võiks kaaluda vahetaseme indikaatorite määramist, sest see aitaks luua selgust ka eeldatavates mõjuahelates (seosed tegevuste ja indikaatorite vahel). Näiteks ei kajasta ükski indikaator kapitali kättesaadavust, mida käsitleb aga rahaliselt kõige mahukam meede. Kapital on küll vahend ja tulemuste mõttes peaks mõju avalduma ettevõtete kasvus ja ekspordis, kuid vahetasandil võiks olla veel üks indikaator. Hetkel on puudulik ka probleemi kirjeldus, mis tugineb vaid ettevõtjate hinnangutele. Pole selge, mida muuta soovitakse. Kui PLis on öeldud, et 16% euroala ettevõtjatest peavad ligipääsu kapitalile kõige kriitilisemaks probleemiks, siis mis taset soovitakse saavutada? On teada, et viimasel ajal ettevõtete kapitali kogumahutus põhivarasse kasvab<sup>40</sup> ja et intressimäär perioodi jooksul muutub, seega on ettevõtjate hinnangud probleemile perioodi erinevatel hetkedel erinevad.

## 4.6.5. Energiatõhusus

4.6.5.1. Energiatõhususe indikaatorid mõõdavad eesmärkide saavutamist asjakohaselt ja on arusaadavad. Indikaatorite tundlikkus on piisav, et soovitud muutuse kiirust ja suunda mõõta. Pigem võib olla takistuseks korralike alusandmete korrapärane ja piisava täpsusastmega kogumine. Kuna osa tegevusi pole enne SVde toetusel ellu viidud (tõsi, tänavavalgustuse renoveerimist on toetatud CO<sub>2</sub>-kvoodi müügituludest), puuduvad ka andmekogumise tavad. Kahel energiatoõhususe väljundindikaatoril on olemas baas- ja kolmel sihttase, mis on realistlikud. Tulemusindikaatori 'uendatud torustiku osakaal piirkondades, kus kaugkütet rekonstrueeritakse' baas- ja sihttaseme puudumine on arusaadav, sest see on null, kuid soovitatav on seada sihttase, kuigi see on väga koha- ja olukorraspetsiifiline. Ideaalses olukorras võiks sihttase olla 100%, mis tähendab, et kui kaugküttetorustikku renoveeritakse, siis ei tehta seda jupikaupa, võid üks võrk uuendatakse täielikult.

Energiatõhususe tulemusraamistiku jaoks tehtud indikaatorite valik on asjakohane. Indikaatorid annavad piisava ülevaate tegevuste elluviimise käigust.

<sup>40</sup> Rahapoliitika ja majandus (2012), lk 19.

## 4.6.6. Veekaitse

4.6.6.1. Võrreldes planeerimisprotsessi eelmise etapiga ei ole veemajanduse infrastruktuuri puudutavad indikaatorid muutunud, küll aga on muudetud saastunud alade korrastamisega seotud indikaatoreid. Veemajanduse taristu juures on arusaadav, mida mõõdetakse, kuid endiselt tuleb öelda, et välja pakutud tulemusindikaatorid kajastavad ressursitõhusust pigem kaudselt ja jätkusuutlikkus jääb üldse kajastamata. Teisisõnu ei saa eeldada, et mida suurem on nõuetekohast joogivett saavate inimeste ja tingimustele vastavate reoveekogumisalade osakaal, seda jätkusuutlikum on veemajanduse infrastruktuuri toimimine. Pigem loob sekkumine eeldused jätkusuutlikuks veemajanduseks. Seega ei ole selge, kuidas mõõdetakse esimese alaeesmärgi jätkusuutlikkusega seotud aspekti saavutamist. Ka ressursitõhususe seos tulemusindikaatoriga võiks olla otsesem (nt vee- ja energiakulu vähenemine, veekao kahanemine). Kuigi ühisveevärki puudutav väljundindikaator 'inimeste arv, kes on saanud endale parema veevarustuse' ja sellele vastav tulemusindikaator 'ühisveevärgist nõuetekohast joogivett saavate inimeste osakaal enam kui 2000 inimest teenindavates veevõrkides' on sisu poolest üsna sarnased, hõlmab tulemusindikaator ka juba liitunud tarbijaid (mitte ainult neid, kes saavad kvaliteetsema veevarustuse).

4.6.6.2. Saastunud alade korrastamisega seotud alaeesmärgi tulemusindikaatorite sõnastust on muudetud asjakohasemaks ja konkreetsemaks (varem olid need planeerimisprotsessis oma olemuselt pigem väljundindikaatorid), need on arusaadavad ja kajastavad eesmärgi saavutamist (eeldades, et keemilise ja ökoloogilise seisundi halvenemise ohu likvideerimine tähendab korrastamist). Ka väljundindikaatorid on lihtsalt mõistetavad ja sobivad.

4.6.6.3. Tulemusindikaatorite baas- ja sihttasemed ning andmeallikad on rakenduskavas määratletud. Indikaator 'ühisveevärgist nõuetekohast joogivett saavate inimeste osakaal enam kui 2000 inimest teenindavates veevõrkides' (mis on 100%) tundub veidi ambitsioonikas, arvestades et indikaatori saavutamine ei sõltu ainult tegevustest, vaid ka inimeste valmisolekust ühisveevärgiga liituda (välistegur).

4.6.6.4. Prioriteetse suuna tulemusraamistikku valitud väljundindikaatorid on asjakohased, andes piisava ülevaate suuna tegevuste rakendamise edusammudest. Et aga tulemusindikaatorid ei kajasta jätkusuutlikkuse aspekti, ei anna need täielikku ülevaadet suuna alaeesmärkide saavutamisest.

## 4.6.7. Roheline infrastruktuur ja valmisolek hädaolukordadeks

4.6.7.1. Alaeesmärgi 'paranenud seisundis kaitstavad liigid ja elupaigad' indikaatorid on asjakohased, ülevaatlikud, mõõdetavad, üheselt arusaadavad ning näitavad tegevuste ja sekkumise tulemuslikkust. Tulemusindikaatori baastase on fikseeritud aastal 2007, kui loodusdirektiivi rakendamise aruande koostamise käigus tehti inventuurid. Sihttasemed on kaugelepürgivad, kuid realistlikud. Väljundindikaatorid on rakenduskavas ja meetmelehel erinevad. RAKis nimetatud väljundindikaatorid toetavad selle tegevuste loetelu. Väljundindikaatori mõõtühik on hektarites, mis väljendab senisest selgemat muutust elupaikade seisundi paranemise ulatuses. Väljundindikaatorit on võimalik teisendada tulemusindikaatoriks ja kokkuvõttes saadakse tegevuste rakendamise tulemusest kindlasti hea ülevaade.

4.6.7.2. Mis puudutab hädaolukordadele reageerimise võimekust, siis tulekahjude lokaliseerimist ja likvideerimist puudutava tulemusindikaatori 'piirkondade arv, kus suudetakse samaaegselt kuni 600 ha tulekahju lokaliseerida ja likvideerida' sõnastus ei ole võrreldes eelmise hindamisetapiga muutunud. On arusaadav, mida mõõdetakse, ja see kajastab alaeesmärgi saavutamist. Merereostusega seotud tulemusindikaatori 'avastatud väikereostusjuhud' muudetud sõnastus on iseenesest selge, kuid pole arusaadav, miks soovitakse näha indikaatori taseme vähenemist.

Seirelennuki ja patrull-laevade soetamise tulemusena võiks eeldada, et seirevõimekus kasvab ja seeläbi avastatakse tõenäoliselt ka rohkem reostusjuhtumeid. Seega on tulemusindikaatori sõnastuse ja sihttaseme vahel vastuolu. Lisaks puudub tulemusindikaatoril teataval määral kooskõla alaeesmärgiga 'kliimamuutuste ja ulatuslike reostuste põhjustatud hädaolukordadele reageerimise võimekuse kasv', sest indikaator keskendub väikereostusjuhtudele, aga alaeesmärk hõlmab hoopis ulatuslikke reostusi. Tulemusindikaatori sihttaseme saavutamist võib mõjutada kasvav meretransport Läänemeres, põhjustades reostusjuhtude arvu suurenemist. Alaeesmärgiga sobiks paremini kokku indikaator, mis mõõdab reostustõrje võimekust ruutkilomeetrites 24 tunni jooksul. Sekkumise väljundindikaatorid on arusaadavad ja asjakohased. Tulemusindikaatorite baastasemed, sihttasemed ja andmeallikad on rakenduskavas määratletud, välja arvatud eelnimetatud tulemusindikaatori 'avastatud väikereostusjuhud' puhul, mille juurest on puudu baastaseme aasta ja andmeallikas.

4.6.7.3. Prioriteetse suuna tulemusraamistikku valitud väljundindikaatorid on asjakohased, andes piisava ülevaate suuna tegevuste rakendamise edusammudest. Kuna aga merereostuse tulemusindikaatori sõnastuse ja sihttaseme vahel on vastuolu, ei anna tulemusraamistiku indikaatorid täielikku ülevaadet suuna alaeesmärkide saavutamisest.

## 4.6.8. Jätkusuutlik linnapiirkondade areng

4.6.8.1. Prioriteetse suuna indikaatorid (RAKi p 12.2) on võrreldes 2013. aasta juunikuise RAKi versiooniga kõvasti muutunud, mis on üldiselt parandanud ka nende kvaliteeti. Siiski tuleb teha veel mõningaid kohendusi nii indikaatorite sõnastuses kui ka sihttasemetes. Peamine probleem on prioriteetse suuna mõjuga – osa indikaatorite suur mõju ilmneb alles perioodi lõpus ehk kaheksa aasta pärast (2014–2022), ehkki seda oleks suure tõenäosusega võimalik (ja vaja) saavutada juba aastaks 2018 (nt lastehoiukohtade juurdeloomine). Samuti on kiirete tulemuste saavutamise seisukohast oluline jälgida demograafilisi trende ja majandusmuutusi (majanduskasvu ja TAI strateegiate mõju), et veenduda, kas seatud sihttasemed on aastal 2022 veel adekvaatsed ja vajalikud.

4.6.8.2. Indikaatorid on omavahel kooskõlas ja toetavad hierarhiliselt kõrgemal seisva eesmärgi saavutamist. Asjakohasus iseloomustab kõiki indikaatoreid peale ühe ('säätva linnalise arengu strateegiatega kaetud piirkonna elanike arv'), mis tuleks prioriteetsest suunast üldse välja võtta, sest on juba seatud toetuse saamise eelduseks, st sihttase peab olema saavutatud juba enne toetuse andmist. Et aga see indikaator on Euroopa Komisjoni seatud ja seetõttu möödapääsmatu, on soovitatav sõnastada lisaindikaator, mis mõõdaks konkreetset alaeesmärgi saavutatavat väljundit.

4.6.8.3. Osa indikaatorite sõnastust tuleks täpsustada. Indikaatori 'igapäevaseks töөлkäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osatähtsus suuremates linnapiirkondades' puhul ei ole selge, millest see osatähtsus arvutatakse. Sama kehtib tulemusindikaatori 'Ida-Virumaa linnapiirkondi atraktiivseks elukohaks pidavate elanike osakaal' korral. Isegi kui tegu on standardsete statistiliselt kogutavate andmetega, võiks sõnastust sellekohaselt täpsustada. Samuti võiks sõnastada indikaatori nii, et see mõõdaks elanikkonna kasvu ehk muutust.

4.6.8.4. Mõnel indikaatoril puuduvad baas- ja sihttasemed, sest need sõltuvad näiteks 2013. aastal tehtavast uuringust (vt RAKi tabel 39). Ühel juhul on 2022. aasta sihttase jäetud teadmata põhjusel märkimata (RAKi tabel 40). Sihttasemed on üldjuhul asjakohased ja viivad oodatud tulemusteni. Erandiks on 1. alaeesmärgi tulemusindikaator 'igapäevaseks töөлkäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osatähtsus suuremates linnapiirkondades', mis on küll sobiv, kuid mille sihttase on põhjendamatult madal: 2012. aasta baastase on 48,6% ja 2022. aasta sihttase on 50,0%. See tähendab 1,4% kasvu, mis on ülimalt väike, eriti kuna 2005. aasta tase oli 60,8%. Kui eesmärk on peatada langussuundumus, tuleks see ka eesmärgina sõnastada.

4.6.8.5. Väljundindikaatori 'linnapiirkondade arv, kus on arendatud ühistransporti ja kergliiklust' puhul tekib küsimus, et kui aastatel 2013–2018 (viie aasta jooksul) suudetakse arendada ainult ühte linnalist piirkonda, siis mille alusel võiks arvata, et järgneva nelja aasta jooksul suudetakse investeerida kõiki viide piirkonda. Pigem on loogiline, et kõik piirkonnad arendavad end paralleelselt ja jooksvalt kogu rahastusperioodi vältel. Loodud lasteaia-/lastehoiukohtade arvu sihttasest nähes tuleb küsida, kas suurt mõju enne 2020. aastat ei saavutatagi. Eesmärgi poole liikumisel peaks põhiorhk olema hoopis ajavahemikul 2014–2018, sest töölohe hõives osalevate ja mitteosalevate väikelaste vanemate vahel on suur just praegu. Seega võiks kaaluda 2018. aasta sihttaseme suurendamist.

4.6.8.6. Kavandatud muutus (st kui suure muutuse sekkumine kaasa toob) on kolmest tulemusindikaatorist kahe puhul 100% ja ühe puhul alla 10%. Kui linnapiirkondades ühistranspordi kasutamist on seni mõõdetud reisijate arvu või rahuloluga ning kergliiklusteede pikkust on mõõdetud kilomeetrites, siis 2014.–2020. aasta RAKis hinnatakse neid tegevusi linnapiirkondade arvu järgi, seades baastasemeks 1 ja sihttasemeks 5. Sellise mõõtmismeetodiga on sekkumise tõttu tekkinud muutus 100%, kuid teadmata jääb, milline on olnud tegelik tulemus ja kui palju on muutunud ühistranspordi kasutajate arv või piirkonna kergliiklusteede kaetus ja pikkus. Teist indikaatorit – 'Ida-Virumaa linnapiirkondi atraktiivseks elukohaks pidavate elanike osakaal' – ei ole kunagi mõõdetud ja sihttasest ei osata veel seada (sellekohane uuring tehakse 2013. aasta jooksul). Kolmas indikaator, mis puudutab loodud lasteaiakohtade arvu, mõjutab suurte linnaliste piirkondade lastehoiukohtade pakkumist vähem kui 10%, mis tähendab, et sekkumise mõju on küll positiivne, kuid marginaalne. Sellest tulenevalt on igasugusel rahalisel sekkumisel iseenesest positiivne mõju. Samuti soodustavad kõik välissuundumused prioriteetse suuna jaoks tehtavaid investeeringuid – trendid näitavad jätkuvat linnastumist ja inimeste koondumist linnapiirkondadesse, mistõttu nõudlus avalike teenuste järgi on suurem just linnalistes piirkondades ja tõmbekeskustes.

## 4.6.9. Jätksuutlik transport

4.6.9.1. Transpordisuuna indikaatorid arvestavad olemasoleva statistikaga. Indikaatorite andmeallikad ja mõõtmine on selged, tuginevad pikematele aegriididele ega põhjusta andmeedastajale täiendavat halduskoormust. Tunnustada tuleb ka mitme aasta keskmise näitaja kasutamist, mis välistab juhuslikud kõikumised indikaatori väärtuses. Teisalt on viis aastat ehk liiga pikk aeg, mille asemel võiks kaaluda lähtumist kolmeaastasest keskmisest perioodist.

4.6.9.2. Tehnilises mõttes on transpordi prioriteetse suuna indikaatorite seadmine õnnestunud. Küsimusi tekitab aga indikaatorite sisuline sobivus eesmärkide mõõtmisel. Nii näiteks kavatakse ettevõtete ja ühiskonna vajadustele vastavaid ühendusvõimalusi välispartneritega hinnata inimkannatanutega liiklusõnnetuste arvu kahanemise ning rahvusvaheliste reisijate arvu kasvu kaudu. Kui viimane võiks veel välisühenduste kvaliteeti mõõta (kuigi on mõjutatud ka mitmest välistegurist), siis liiklusõnnetuste arvu vähenemine sõltub ennekõike sellistest teguritest nagu liikluskäitumine, -olud, -tihedus jm, mitte eeskätt teede kvaliteedist.<sup>41</sup> Seega võiks selle indikaatori asemel või vähemalt sellele lisaks vaagida näiteks investeeringuid saanud teelõigu läbilaskevõimet tippkasutuse ajal või teelõigu läbimiseks kuluva aja muutust normaalsetes ilmastikutingimustes ja kehtivate liiklusreeglite täitmise korral.

4.6.9.3. Raudteetranspordi atraktiivsuse suurendamisega seotud eesmärki mõõdetakse rongireisijate arvu ja reisijakäibe kasvuga ning investeeringuid saanud ühistranspordi peatuste ja jaamade kasutajate arvu kasvuga. Selline valik on asjakohane, kuigi ei lase hinnata tegevuste tulemusena

<sup>41</sup> Maanteeamet, intervjuud D. Antovi ja R. Ahasega.



tekkinud modaalselt nihet, st seda, kui palju lisanduvaid rongireisijaid tuleb seni maanteetranspordi kasutanute hulgast. Paraku ei võimalda praegune transpordiantmestik sellist infot eristada, mistõttu ei saa sedalaadi indikaatorit ka kasutada. Tulevikus võib transpordi seiresüsteemi arendamise tulemusena olla aga sellise indikaatori kasutamine võimalik.

4.6.9.4. Indikaatorite baastasemete asjakohasuse hindamist piirab asjaolu, et reisijate liikumisvajadust ja modaalselt nihet näitava transpordiplaneerimise mudeli puudumise tõttu on sihttaseme seadmine paljuski tunnetuslik ja ekspertide arvamusele tuginev. Lisaks määratakse paljud tulemusindikaatorite sihttasemed 2013. aasta tulemuste põhjal alles 2014. aastal. Seetõttu lähtuvad järgnevad hinnangud indikaatorite lähendtrendidest (proksidest) kogu Eesti kohta, mitte investeeringuid saanud teelõikude kohta. Selle info põhjal võib järeldada, et mõne indikaatori sihttase on väga ambitsioonikas, mõne teise oma aga liiga tagasihoidlik.

4.6.9.5. Inimkannatanute arv liiklusõnnetustes on Eestis jõudsalt kahanenud. 2012. aastal oli see näitaja 1381, hukkunute arv jäi koguni alla 100. Selline madal absoluuttase toob kaasa olukorra, kus väiksegi kõikumine tähendab märkimisväärset suhtelist muutust (üks hukkunu põhjustab 1% muutuse). Samuti võib arvata, et kahanemine ei toimu lineaarse trendina, vaid näitaja vähenemisel on iga uue õnnetuse ärahoidmine keerukam. Seega ei pruugi seatud sihttase – inimkannatanute arvu vähendamine poole võrra – olla saavutatav.

4.6.9.6. Rahvusvaheliste reisijate arvu suurendamine 19% võrra tundub olevat liiga tagasihoidlik eesmärk. Viimasel viiel aastal on rahvusvaheline sõitjatevedu kasvanud keskmiselt 5% aastas (Statistikaamet 2013), seega võiks selle suundumuse jätkudes eeldada kaheksa aasta jooksul vähemalt 40% kasvu. Kui pidada silmas ka planeeritud arenguhüpet, võiks muutus olla veelgi suurem, liiatigi kuna Euroopa riikide majandus on taastumas ja suhted Venemaaga on paranenud, mistõttu on tõusuteel ka idast tulevate turistide voog. Teisest küljest tundub rongireisijate arvuga seotud sihttase olevat ebarealistlik: kaheksa aastaga oodatakse reisijate arvu ja reisijakäibe kahekordistumist. Minevikutrendide põhjal on rongireisijate arv viimase viie aasta jooksul vaatamata raudteetaristusse tehtud investeeringutele püsivalt kahanenud. Lisaks tuleb arvestada, et paljude tõmbekeskuste ja ääremaade vahel ei ole võimalik bussiliiklust rongiliiklusega asendada. Samuti ei ole selge, kui suures ulatuses mindaks sõiduauto kasutamisel üle ühistranspordile, sest paljud inimesed vajavad sõidukit ka sihtpunktis liiklemiseks (nt väikesemahuliseks kaubaveoks). Seega soovitaks indikaatori oodatavat väärtust allapoole korrigeerida. Märksa realistlikum eesmärk oleks reisijateveo 5–6% aastakasv, mis suurendaks rongireisijate arvu 40–50%.

4.6.9.7. Tulemusraamistiku kontekstis on transpordi suuna väljundindikaatorid asjakohased, arvestades suuna rahastamist Ühtekuuluvusfondist. Ometi ei taga mitu indikaatorit (eriti sellised, mis kajastavad toetatud objektide arvu) enesestmõistetavalt soovitud tulemuse saavutamist. Seetõttu on oluline seirata rakendamise käigus tulemusindikaatorite ja väljundindikaatorite koosliikumist ning hinnata nende võimalikku seost.

## 4.6.10. IKT teenuste taristu

4.6.10.1. IKT suuna tulemusindikaatoriks on 100 Mbit/s suurema kiirusega interneti püsiühenduste osakaal. Püsiühenduste loomine sõltub aga peale lairibataristu olemasolu ka mitmest teisest tegurist, näiteks internetikasutamise harjumustest (kui suurt andmemahutu ja – sellest tulenevalt – kui kiiret internetti inimene vajab) ja maksevalmidusest. Seatud sihttase 60% tundub baastaseme kõrval (3,3%) väga kõrgelennuline. Seetõttu oleks püsiühenduste osakaalu kõrval mõistlik mõõta ka kiire internetiühenduse kättesaadavust, mis on praegu välja pakutud väljundindikaatorina ('30 Mbp/s kiirusega internetiühenduste kättesaadavus kõigi eestlaste jaoks'). Suuna raames kavandatavate tegevuste kõrval sõltub see ka operaatorite tegevusest ühenduse viimisel lõpptarbijani. Näiteks



2012. aastal oli üle 30 Mbit/s ühenduse osakaal 12% kõigist püsiühendustest. Ühenduse kättesaadavust ei saa suuna raames planeeritavate tegevustega otseselt kontrollida, mistõttu sobiks see näitaja pigem tulemusindikaatoriks. Samuti tekitab küsimusi sõnastus: tõenäoliselt on indikaatori puhul mõeldud Eesti püsielanikke, mitte üksnes eestlasi.

4.6.10.2. Lairiba arendamise puhul on IKT suuna väljundindikaatoriteks ühenduspunktide arv ja rajatud lairibavõrgu ulatus, mis on piisavad. Vajaduse korral võiks kaaluda väljundindikaatorina ka näiteks ühenduspunktide viie kilomeetri raadiuses elavate inimeste arvu loendamist. Lairibataristu väljundite ja tulemuste mõõtmine on üldjoontes selge ja mõistetav. Siiski on lairibataristu väljaarendamise puhul küsitav 30 Mbit/s kiirusega internetiühenduse täieliku kättesaadavuse tagamine. Võib arvata, et Eesti aladele jääb teatud looduslike eripäradega hõreasustusega piirkondi, kuhu ei ole ratsionaalne internetiühendusi rajada. Seetõttu võiks kaaluda indikaatori sihttaseme alandamist näiteks 95%ni.

4.6.10.3. IKT teenuste baastaristu väljaarendamise tulemuslikkust on kavas hinnata turvalist elektroonset identiteeti (ID-kaart, mobiil-ID jne) kasutanud inimeste arvu kasvuga ja realselt toimivate piiriüleste teenuste arvuga. Väljundindikaatoriks on aga pakutud edukalt lõpetatud uuenduslike arendusprojektide arv. Nende indikaatorite mõõtmise meetodika vajaks paremat selgitamist. Näiteks sõltub elektroonilist identiteeti kasutavate inimeste arv sellest, kui palju on teenused, mis selle identiteedi kasutamist eeldavad. 'Realselt toimiv' vajaks samuti täpsustamist. Eeldatavalt on mõeldud, et piiriülested kasutajad kasutavad teenust korrapäraselt või on välja arendatud teenused, mille juures rakendatakse baastaristut vms. Väljundindikaatori sõnastuses jääb ebamääraseks väljend 'edukas arendusprojekt', sest 'edukas' on mitmetähenduslik ja raskesti mõõdetav mõiste. Selle asemel võib kaaluda väljendeid 'tähtajaliselt lõpetatud projekt', 'kasvava kasutajate arvuga projekt' vms. Baas- ja sihttasemed tunduvad olevat realistlikud, arvestavad seniseid minevikutrende ja võimalikke arenguhüppeid.

## 4.6.11. Haldusvõimekus

4.6.11.1. Perioodi 2014–2020 ELi vahendite kasutamise eelhindamise teises vahearuanes sedastasid hindajad, et haldusvõimekuse prioriteetse suuna üheks sõlmküsimuseks on selliste tulemusindikaatorite puudumine, mis aitaks mõõta just selliste (Eestile omaste) probleemide lahendamist, millele ELi struktuurifondidest toetusi planeeritakse. Hindajad soovitasid luua Eestile sobilikku indikaatori või indeksi, mis koosneks eri riigivalitsemise tahke mõõtvatest näitajatest. See nõuanne jääb ka käesolevas hindamisaruandes kehtima, sest:

- esimese alaeasmärgi ('suurenenud on inimeste ameti- ja erialane pädevus, juhtimis- ja koostöövõimekus ning institutsionaalne suutlikkus') indikaator mõõdab tulemuslikkust osaliselt – kasutatakse asjatundlikkuse näitajat, mis annab küll teavet inimeste arendamise tulemuslikkusest, kuid puudub institutsionaalse võimekuse (mis moodustab enam kui kolmandiku meetme 'riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu' eelarvest) arengut kajastav mõõdik;
- teise alaeasmärgi ('poliitikakujundamine on terviklikum, kaasavam ja teadmispõhisem') all hinnatakse valitsuse töö efektiivsust IMD uuringust võetud näitajate alusel. Paljudest IMD näitajatest on valitud Eestile sobilikud alamindikaatorid, kuid IMD uuringu üldistuse aste on siiski üsna kõrge. Valitsuse töö efektiivsuse indikaatori seos meetme 'poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine' tegevustega on küll tuvastatav, kuid jääb meetme fookust arvestades natuke kaudseks (üldistusastmelt sobiks valitsuse töö efektiivsuse indikaator sel juhul ka institutsionaalse

võimekuse mõõtmiseks esimese alaeasmärgi all). Eraldiseisvalt pole probleem tõsine (Quality of ...)<sup>42</sup>, kuid kritiseerida tuleb ka teise alaeasmärgi teist tulemusindikaatorit, milleks on 'kasu saanud regionaalsete ja kohaliku taseme organisatsioonide osakaal regionaalse tasandi organisatsioonide koguarvust'. Viimane on olemuselt pigem väljund- kui tulemusindikaator ega kajasta soovitud nihet või muutust, mille tuumaks on regionaalse ja kohaliku taseme organisatsioonide tugevam koostöö poliitikakujundamisel ja nende mõju eri valitsustasandite poliitikaprotsessidele;

- kolmanda alaeasmärgi ('avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt') tulemusindikaatoriteks on elanike hinnang e-teenuste kvaliteedile ja ettevõtjate rahulolu avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteediga. Need indikaatorid on eesmärgi silmas pidades väga olulised, kuid ei kata selliseid mõõtmeid nagu nihked nutikuses ja ühtsuses. Kolmanda eesmärgi all pole ka selge, et kui ettevõtjate puhul mõõdetakse rahulolu nii avalike teenuste kvaliteediga kui ka kättesaadavusega, siis miks elanike puhul keskendutakse just e-teenustele ja vaid kvaliteedi aspektile.

4.6.11.2. Arenguruumi on ka olemasolevate indikaatorite sõnastamisel. Näiteks pole päris selge, kas teise alaeasmärgi siht on koht üldises riikide edetabelis või ELi riikide arvestuses (selleks peaks olema ELi riikide arvestuses koht viie hulgas). Esimese alaeasmärgi avalike teenistujate asjatundlikkuse indikaatori mõõtühikute sõnastus ei ole üheselt mõistetav.

4.6.11.3. Kasutatud tulemusindikaatorite kohta ei ole minevikus selgelt jälgitavat rada. Eranditult on tegu uuringute raames leitavate/loodavate indikaatoritega, kusjuures kõikide näitajate puhul on muutunud kas uuringute tegijad, meetodika, korrapärasus (sammu pikkus) või mõõdetavate indikaatorite sisu. Sellest tulenevalt saab seatud sihtide realistlikkust hinnata kaudsemal viisil ja üldistusi tehes. Väheseid andmeid aluseks võttes võib väita, et sihttasemete saavutamine on realistlik. Need on seatud kõikidele tulemusindikaatoritele. Ühel indikaatoril on baastase puudu ja mitmel juhul on see pärit veidi varasematest aastatest kui 2012.

4.6.11.4. Kui vaadata väljundindikaatoreid, siis nende kvaliteet on rahuldav. Põhjused on mõistetavad – lugematutes akadeemilistes ja praktilistes avaliku halduse allikmaterjalides on sedastanud, et tähendusrikkaid haldusvõimekuse arendamise väljundeid on palju lihtsam määratleda kui oodatavaid tulemusi (ja mõju) väljendavaid indikaatoreid. Haldusvõimekuse väljundindikaatorite alusandmete kogumise ja analüüsimise kogemused on Eestis ka suuremad. Nii võib suuna väljundindikaatoreid pidada adekvaatse(ma)teks, need katavad ka alasid, mida tulemusindikaatorid ei puuduta või puudutavad vaid üldisel tasemel (nt institutsionaalse suutlikkuse hindamine nende organisatsioonide arvu alusel, kes on juhtimissüsteeme või protseduure uuendanud, poliitikakujundamise alaeasmärgi all kajastab koostöö tugevdamist loodud rakkerühmade arv jne).

Prioriteetse suuna tulemusraamistiku indikaatorite valik on asjakohane.

## 4.6.12. Tehniline abi

4.6.12.1. Tehnilise abi prioriteetsete suundade puhul paistab silma, et nii tulemusindikaator ('avalikkuse teadlikkus struktuurivahenditest') kui ka väljundindikaatorid (hindamiste ja koolituste arv) mõõdavad suhteliselt väikest osa suundade üldeesmärgist ('perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika

<sup>42</sup> Euroopa Komisjon soovib valitsuse efektiivsuse hindamiseks Maailmapanga konkureerivat mõõdikut. Vt „Quality of Public Administration”, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34\\_public\\_administration.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_public_administration.pdf). Sellest allikast võib kogu haldusvõimekuse prioriteetse suuna tulemusindikaatorite ülevaatamisel leida head tuge, sest dokument keskendubki avaliku halduse kvaliteedi hindamise statistiliste näitajate kirjeldamisele.

rakenduskava ning partnerluslepe struktuurivahendite ulatuses, on tulemuslikult ellu viidud) – nimelt kommunikatsiooni (tulemusindikaator) ning hindamiste ja koolituste arvu (väljundindikaatorid). Ometi oleks üldeesmärgi saavutamist võimalik mõõta tulemusindikaatoritega, mis katavad selle suuremas osas, näiteks:

- raha kasutamise määr (või absorbeerimiskiirus);
- administreeritava toetuse maht ja tehtud väljamaksete maht ühe täistööajaga töötaja kohta (mõõdaks tõhusust);
- avastatud rikkumiste või tagasimaksete osakaal väljamakstud kogusummas;
- taotlejate ja toetuste saajate rahulolu RÜde teenustega;
- kommunikatsioonistrateegia puhul jälgida lisaks üldisele teadlikkusele ka selle raames (TAST) rahastatavate tegevuste vastavust sihtrühmade huvidele ja vajadustele<sup>43</sup>. Õige informatsiooni edastamine on tehnilise abi suundade üldeesmärgi seisukohalt vähemalt sama oluline kui rahva üldine teadlikkus.

4.6.12.2. Kui ülaltoodud indikaatoreid oleks liiga kulukas korrapäraselt mõõta, võiks mõelda metaindikaatorile, mis koosneks kõikide prioriteetsete suundade tulemusraamistike indikaatorite keskmisest suhtest nende sihttasemetega.

4.6.12.3. Väljundindikaatoriteks sobiksid pigem sellised, mis tekivad otseselt struktuurivahendite rakendamise tulemusena, selle asemel et keskenduda ainult rakendamise suutlikkuse suurendamiseks mõeldud tegevustele, näiteks maksetaotluste menetlemise kiirusele, esitatud ja rahastatud taotluste arvule, ellu viidud projektide, programmide ja investeerimiskavade hulgale, rakendamisel meetmete arvule.

4.6.12.4. Vaatamata probleemidele indikaatorite asjakohasusega on nad üheselt arusaadavad ja suhteliselt lihtsasti mõõdetavad. Tulemusindikaatoriga on seotud suhteliselt pikk kogemus iga-aastaste avaliku arvamuse uuringute näol. Selle puhul on olemas ka teatud aegrida, mis annab vajaliku võrdlusmomenti, olgugi et käesoleva perioodi jooksul on toimunud mõningad muudatused mõõdetavate indikaatorite definitsioonis.

## 4.7. Hindamine ja seire

4.7.1. Hindamisküsimus, millele selles peatükis vastatakse:

- **Kas ja mil määral on kavandatud järelevalve, seire ja hindamise protseduurid asjakohased ja põhjendatud?**

### 4.7.1. Struktuurifondide operatiivinfosüsteem

4.7.1.1. Varasematel aastatel on olnud probleeme struktuurifondide operatiivinfosüsteemi (SFOS) andmekvaliteediga ja seda on esile toodud peaaegu kõikides viimaste aastate seirearuannetes<sup>44</sup> (samuti 2011. aasta detsembris esitatud SVde vahehindamise aruandes<sup>45</sup>). Murekohaks ei ole mitte niivõrd finantsandmed, kuivõrd indikaatoreid puudutav informatsioon. Hea on aga see, et 2012. aastal kontrolliti KA koordineerimisel kogu perioodi jooksul kohustuslikult sisestatavad andmepäljad üle ja

<sup>43</sup> Struktuurivahendite rakenduskavade kommunikatsiooniplaanide vahehindamine, detsember 2010.

<sup>44</sup> Ühe näitena võib tuua elukeskkonna arendamise rakenduskava 2012. aasta seirearuande, lk 50: „SFOS andmekvaliteedi kontrolli viidi läbi kõikides RÜ-des, mille tulemusel selgus, et korrigeerimist vajavaid andmepälju SFOS-s esines kõikidel RÜ-del”, ja lk 51: „Puudused on seirearuannete alusel SFOS-i andmete sisestamisel (SFOS-i ei ole kantud projektide väljamaksete prognoose, tegevuskavade ja indikaatorite täitmist).”

<sup>45</sup> Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine, lk 88.

tuvastatud vead kõrvaldati iga-aastase andmekvaliteedi kontrolli tulemusel leitud vigu tuleb analüüsida ning asjakohaselt kontrolli laiendada, kuid praegusel hetkel ei ole selge kuidas seda plaanitakse teha. Hindajad soovivad olenevalt probleemi ulatusest. Lisaks uuendati SFOSis ka paikvaatluste moodulit, tehti kasutajakoolitusi<sup>46</sup> ning täiendati SFOSi kasutajajuhendit andmeväljade täitmise juhistega. Uuel perioodil leiab rakendust ka KA koostatud tööprotseduuride juhendi lisas kirjeldatud andmekvaliteedi kontrollisüsteem. Kui vigade protsent on liiga suur, laiendatakse kontrolli ulatust. Samuti parandatakse SFOSis järeltegevustena vead kogu laiendatud valimi ulatuses. Kui vigade tuvastamise meetod on igati sobiv, siis probleem seisneb selles, mida teha, kui selgub, et vigade protsent on liiga kõrge. Sel juhul ei piisa valimis olevate andmete parandamisest, kuna väga tõenäoliselt on siis ka ülejäänud (ehk valimivälistes) andmetes liiga palju vigu ja neid ei saa seire eesmärgil kasutada. Vastutavad ametnikud viitavad sellele, et (ehk leitud veaprotsendi suurusest) tugevdada mõnes sihtrühmas või suuna raames kontrolli (nt teha paikvaatlusi) ja juhendamist või (tõsisemal juhul) tellida välisuuringud, et koguda lisaandmeid ja teha analüüse.

4.7.1.2. Seire üks oluline aspekt on e-ühetegevuspoliitika (Eesti kontekstis e-SFOSi) juurutamine uuel perioodil. Lõppeval programmiperioodil esitasid taotlejad ja toetuse saajad andmed enda ja oma projekti kohta RÜdele enamasti paberil või elektrooniliselt meili teel, misjärel kandsid RÜ töötajad andmed SFOSi. Et vähendada nii taotlejate ja toetuse saajate kui ka rakendusüksuste halduskoormust, plaanitakse aastatel 2014–2020 hakata rakendama e-SFOSi. See võimaldab vahetada taotlejatel, toetuse saajatel ja programmide juhtimise ja kontrolli eest vastutavatel asutustel teavet elektrooniliselt riigiportaali eesti.ee kaudu (PLi p 4.1). Kuigi e-SFOSi kasutamist ei saa muuta taotlejatele ja toetuse saajatele kohustuslikuks, on e-keskkonnas toimuv infovahetus edaspidi tungivalt soovituslik.

4.7.1.3. Et suurendada e-SFOSi kasutusmugavust ja vähendada taotlejate ja toetuse saajate halduskoormust, lähtutakse elektroonilisel taotlemisel ühekordse sisestamise põhimõttest. Praeguseks on taotlemise infosüsteem liidestatud äriregistri ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registriga, võimaluse korral luuakse liides ka riigihangete registri ning riigiabi ja vähese tähtsusega abi registriga (PLi p 2.6). Lisaks soovivad hindajad analüüsida lisavõimalusi, kuidas ühekordse sisestamise põhimõtet järgida. Majandusliku otstarbekuse ja tehnilise valmisoleku korral tuleks neid võimalusi ka rakendada, sest see vähendaks halduskoormust veelgi. Näiteks on olemas teoreetiline valmisolek liidestada e-SFOS Maksu- ja Tolliameti registriga, sest toetuse saajatel on tihti vaja esitada aruandluse raames oma organisatsiooni konto väljavõtte e-maksuametist ning Maksu- ja Tolliameti allkirjastatud käibemaksukohustuslase või mittekohustuslase tõend. Et aga teada saada registre liidestamise reaalselt valmisolekut ja tasuvust, soovivad hindajad seda täpsemalt analüüsida. Seejuures tasub silmas pidada ka registrevahelise andmevahetusega seotud õigustahke.

4.7.1.4. Et tagada e-SFOSi sujuv ja eesmärgi täitev rakendumine, tuleb arvestada ka taotlejate ja toetuse saajate valmisolekuga sisestada uuel programmiperioodil andmeid otse e-SFOSi. Hea on selles kontekstis plaan rõhutada e-SFOSi kasutamist toetuse andmisel ning taotlejatele ja toetuse saajatele korraldavatel infopäevadel. Eelhindamisel tehtud intervjuud potentsiaalsete taotlejate ja toetuse saajate esindajatega kinnitavad, et üldjoontes on erinevad sihtrühmad – ettevõtjad, KOVid, vabaühendused ja ülikoolid – valmis e-SFOSi kasutama. Seda soodustab eelkõige varasem kokkupuude erinevate e-keskkondadega nagu EASi e-keskkond ja e-PRIA. Siiski tuleb RÜdel arvestada võimalike

<sup>46</sup> Harilikult on tehtud neli SFOSi ja neli kesksüsteemi kasutajakoolitust aastas. Aastal 2012 korraldas Rahandusministeerium neli SFOSi kasutajakoolitust ja viis kesksüsteemi kasutajakoolitust. 2013. aastal koolitused jätkuvad. Nendele lisanduvad RÜde ja RAde tellitud eraldi kasutajakoolitused.

taotlejatega (nt vabaühenduste seas), kellele on uue süsteemiga harjumine keeruline ning kes vajavad abi ja juhendamist. Sellisel juhul peavad RÜd seda tegema: see ülesanne on neile STSis ka antud.

4.7.1.5. Kuigi võimalikud taotlejad ja toetuse saajad hindavad oma võimekust sisestada projektiandmeid otse e-SFOSi võrdlemisi heaks, tekitab uue süsteemi kasutuselevõtt neis ebakindlust. Eelkõige seavad nad kahtluse alla selle, kas e-SFOS täidab oma eesmärgi vähendada halduskoormust või hakkab seda hoopis suurendama: „Kui keeruline see üleüldiselt saab olema, et ei juhtuks nii, et rakendusüksus seda tööd enam ei tee, aga meie peaksime selleks täiendavad töökohad looma.” Toetuse saajate seisukohast on e-SFOSi kasutuselevõtt põhjendatud juhul, kui see vähendab nende tehnilise töö mahtu ning kiirendab taotluste ja aruannete menetlemist. Et viia taotlejate ja toetuse saajate e-SFOSi kasutamisest tulenev halduskoormus miinimumini, peab olema tagatud süsteemi kasutusmugavus, loogiline ülesehitus, üheselt mõistetavus, paindlikkus, usaldusväarsus ning kiire ja tehniliste tõrgeteta toimimine. Seejuures on e-SFOSi arendamisel oluline arvestada, et kui varem kasutas operatiivsüsteemi iga päev väike hulk spetsialiste, siis alates uue programmiperioodi algusest on sellel palju erineva tehnilise valmisolekuga kasutajaid. Seega peaks olema täiesti selge, kuhu tuleb milliseid andmeid sisestada. Toetuse saajate esindajad hindavad kasutusmugavaks infosüsteemi, mis ei vaja pikka juhendit, vaid on selletagi arusaadav. Kokkuvõttes võib öelda, et mida lihtsam ja mugavam on e-SFOS, seda suurem on taotlejate ja toetuse saajate soov seda kasutada.

4.7.1.6. Kuigi e-SFOS pakub hindajate arvates häid võimalusi lihtsustada andmevahetust RÜde ja taotlejate ja toetuse saajate vahel, ei pruugi need kohe realiseeruda taotlejate ja võimalike toetuse saajate suhtumise tõttu. Isegi kui nende kartus ei ole põhjendatud, peab administratsioon võimalikku reaktsiooni teadvustama ja tegema kõik võimaliku selleks, et nad oleksid süsteemi kasutusmugavusega kursis. Muidu võivad eelarvamused ja hoiakud vähendada infopäevadel ja koolitustel osalejate arvu ja taotlemisaktiivsust.

## 4.7.2. Seire ja hindamise korraldus

4.7.2.1. Eelhindamisel analüüsiti, mil määral vastab Eestis planeeritud süsteem praeguse seisuga nõuetele ja soovitudele, mis on sätestatud EK muudetud ettepanekus struktuurifondide ühissätete kohta<sup>47</sup> ja EK hindamise ja seire juhendis<sup>48</sup>. Lisaks uuriti, kui palju on arvestatud 2011. aasta SVde vahehindamise soovitudega. Selleks analüüsiti STSi eelnõud ja seletuskirja; ajavahemiku 2014–2020 seiretegevuse ja hindamise korraldamise kontseptsiooni; rakendusüksusele ja -asutusele esitatud miinimumnõudeid tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks ning tehti eraldi intervjuu KAg.

4.7.2.2. Hindamisega seotud nõudeid on üldiselt STSi eelnõus, seire ja hindamise kontseptsioonis ning KA juhendites kajastatud. Tegevust jätkab hindamiste juhtkomisjon (kuigi selles puudub hetkel PõMi esindaja<sup>49</sup>), hindamiseks koostatakse kava, KA koordineerimisel jälgitakse hindamissoovituste täitmist ja teavitatakse seirekomisjoni järeltegevustest. Hindamiskava struktuur on plaanis valmis saada aasta lõpuks. Hindamistel arvestatakse ESTESe<sup>50</sup> hea tava põhimõtteid, mida kajastatakse koostatavas hindamise tööplaanis ja mida järgitakse juba praegu osa hindamisprojektide lähteülesannetes. Teretulnud on ka viimasel ajal tekkinud hindamiste juhtkomisjoni ja hindajate suhtlus hindamiste hea tava teemal. Hindamise (sh järelhindamise) sisuline kvaliteet sõltub aga palju rakendamise eel tehtavatest otsustest ja selle käigus kogutavast infost (vt punkt 4.7.3.). Üldiselt on mõjuhindamise

<sup>47</sup> COM(2013) 246 final. Seiret puudutavad artiklid 41–45 ja 100–101, hindamist artiklid 47–50.

<sup>48</sup> Guidance document on monitoring and evaluation. European Regional Development Fund and Cohesion Fund. April 2013.

<sup>49</sup> Praegu plaanitakse PõM kaasata ja see oleks hindajate arvates mõistlik.

<sup>50</sup> Eesti Hindamise Ühing.

osatahtsuse suurenemist üha rohkem teadvustatud, kuid mitmes valdkonnas jääb puudu kogemusest, sest neid ei ole Eestis palju läbi tehtud (vt all).

4.7.2.3. Ka seirenõuded on STSi eelnõus, seire ja hindamise kontseptsioonis, KA tööprotseduurides ja juhendites enamjaolt käsitletud leidnud. KA koordineerib seiret ja moodustab rakenduskava seirekomisjoni, mille liikmelisus on määratletud. Peale selle luuakse seire alakomisjonid ühe või mitme suuna juhtimiseks. Komisjonide ülesanded on kirjeldatud, kuid oluline oleks seirekomisjoni ja alakomisjonide omavahelist seotust (töökorraldust) täpsemalt iseloomustada, eriti kuna alakomisjonid on planeeritud sisulisteks tööorganiteks. Otstarbekas on plaan koostada kasutatavate indikaatorite kohta planeerimise käigus metoodikalehed, milles sisaldub indikaatori määratlus, andmeallikas, kogumise sagedus ja kogumise eest vastutav organisatsioon. Lehtede koostamisel tuleks lähtuda muu hulgas käesoleva eelhindamise aruande alapeatükis 2.1 esitatud märkustest indikaatorite kohta.

4.7.2.4. Rakenduskava seirekomisjoni ja selle alakomisjonide töökorraldust on ELi õigusaktides, STSis ja KA seire kontseptsioonidokumendis kirjeldatud ja hiljem tehakse seda ka asutuste tööprotseduurides. Siiski on nendes jäänud selgitamata, kuidas hakkab nende komisjonide omavaheline koostöö välja nägema. Seepärast on oluline, et KA ning RAde ja RÜde koostöös nimetatud komisjonidele koostatavates töökordades kajastataks infovahetust ja tööjaotust. Tunnustada tuleb riikliku rakenduskava koostamise juhise täiendamist kvaliteedi parandamise eesmärgil. Kuid endiselt kehtib 2011. aasta vahehindamisel tehtud tähelepanek, et sisulise rakenduskavaülese analüüsi osakaal seirearuannetes on väga väike. Seetõttu on seirekomisjonide liikmetel toetuse andmise tingimuste muutmissetepanekuid raske hinnata, vaatamata oma kogemusele ja valdkonnataustale. Eelhindamisel analüüsiti käesoleva SVde perioodi rakenduskavade 2012. aasta seirearuandeid. Selgus, et hoolimata mõningasest edasiminekest (eriti majanduskeskkonna arendamise rakenduskavas) on seirearuannetes endiselt vähe sisulist analüüsi eesmärkide saavutamise kohta. Jätkuvalt on suur osa pühendatud korraldusliku ja finantsteabe edastamisele. Isegi kui aruanded sisaldavad ülevaateid indikaatorite hetkeseisust, ei järgne tihtipeale sisulisi märkusi. Selle tagajärjel on seirekomisjoni liikmetel raske hinnata, kas toetatavate tegevuste paketti on vaja tulemuslikkuse suurendamiseks kohendada. Arvestades rakenduskava seirekomisjoni koosolekute kõrget üldistustaset, tuleks anda alakomisjonidele ülesanne lasta koostada ja arutada rohkem suundade tulemuslikkuse sisulisi analüüse ning esitada sellekohased muudatusettepanekud.

### 4.7.3. Vajalik hindamine perioodil 2014–2020

4.7.3.1. Nii Justiitsministeerium (õigusaktide mõju analüüsi teemal) kui ka Riigikantselei (algatuse „Strateegiade mõjude hindamine” raames) on hakanud viimastel aastatel süsteemsemalt tähelepanu pöörama õigusaktide ja valdkondlike strateegiade mõju hindamisele. Seda tuleb enamasti teha õigusakti eelnõu või valdkondliku arengukava väljatöötamise faasis ehk mõju eelhindamisel. Need on ka struktuurivahendite kontekstis olulised muutused ja mõju hindamise meetodite (nt kontrollküsimumstiku) kasutamine SVde andmise tingimuste väljatöötamisel aitab kindlasti tagada nende tingimuste kvaliteeti.

4.7.3.2. Samas tasub toetuse andmise tingimuste väljatöötamisel arvestada juba ka mõju järelhindamiseks vajalike andmetega. Kuna enamik rakenduskava tulemusindikaatoreid on kvantitatiivsed, tuleb mõju (järel)hindamiseks kindlaks teha kvantitatiivsete andmete kogumise tegevused. Sellekohane praktika on paljudes valdkondades veel üsna kasin ja valdkondlike (ega ka struktuurivahendite) rakenduskavade raames rahastatud tegevuste mõju süsteemselt ei hinnata. Erinevalt eelhindamisest ei nõuta järelhindamist otseselt ka seadusega. Oma aruandes „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel” (2012) jõuab Riigikontroll järeldusele, et ministeeriumite sisulist koostööd nõudvate tegevuste tulemuslikkust ei hinnata.



Arvesse tuleb võtta ka seda, et tihtipeale on mõju järelhindamisel juba hilja koguda andmeid, mis aitaksid eristada toetatud tegevuste ja ülejäänud (väliskeskonna) osakaalu tulemusindikaatori saavutamises. Sellisel juhul ei ole võimalik koostada ka alternatiivset stsenaariumit, mis oleks juhtunud, kui tegevust ei oleks ellu viidud, ja üldjuhul saab teha vaid enne-pärast- või toetatud-mittetoetatud-analüüsi. Need meetodid aga ei suuda piisavalt hästi tulemuse saavutamiseks toetatud tegevuste ja muude tegurite osatähtsust eristada.

4.7.3.3. Just sel põhjusel on EK viimasel ajal hakanud rohkem rõhutama kontrollrühmapõhist mõjuhindamist (ingl *counterfactual impact evaluation*). See võimaldab luua toetatud subjektide kohta usaldusväärse alternatiivse stsenaariumi, kus oleks uuritud, milline oleks olnud nende olukord siis, kui nad ei oleks toetust saanud (see on hüpoteetiline küsimus, sest seda ei saa otseselt mõõta). Sellisel hindamisel on kõige suuremaks raskuseks panna toetus- ja kontrollrühmad kokku selliselt, et ainus (või vähemalt peamine) erinevus nende vahel ongi toetuse saamine. Niisuguse kvantitatiivse analüüsi jaoks on väga oluline usaldusväärsete andmete kogumine mõlema rühma kohta, millega tuleb kindlasti juba toetuse andmise tingimuste väljatöötamise faasis arvestada.

4.7.3.4. *Ettevõtete toetamise* valdkonnas on kontrollrühmapõhist mõjuhindamist juba mikroandmete põhjal tehtud (nt Riigikontroll (Riigi ettevõtlustoetuste ... 2010), MKM, EAS). Seda võiks kindlasti jätkata ka teistes valdkondades (haridus, tööhõive, energiatõhusus, veekaitse, roheline infrastruktuur, linnaline areng). Allpool on esitatud mitme valdkonna kohta tähelepanekuid, mida tasub mõju hindamise planeerimisel, ettevalmistamisel ja elluviimisel meeles pidada. Üldjuhul tuleks hindamisi ette võtta ühe või mitme omavahel seotud toetuskeemi tasemel.

4.7.3.5. *Töö- ja sotsiaalpoliitika* valdkonnas saab teha kontrollrühmapõhiseid analüüse, kui kombineerida registri ja küsitlusandmed. Intervjuust Sotsiaalministeeriumiga selgus, et seda ei ole siiski uuel perioodil kavas teha, sest see läheb vastuollu andmekaitse põhimõtetega. Andmeid kogutakse väga üldisel tasemel.

4.7.3.6. Kuigi hindajatel tuleb *andmekaitse reeglitega* arvestada, ei peaks need siiski hindamist takistama. Kui riikliku statistika koostamisel kehtib õigusaktidest tulenev kohustus koguda (isiku)andmeid, võib nende saamiseks pöörduda Statistikaameti vm registri poole, lähtudes isikuandmete kaitse seadusest (§ 16). Enne kui isikuandmed antakse töötlemiseks üle, asendatakse isiku tuvastamist võimaldavad andmed koodiga. Kokkuleppel Statistikaametiga (vm registriga) võib töötleja saada andmed ka isikustatud kujul, kuid neid võib kasutada sellisena vaid nii kaua, kuni see on põhjendatud (nt andmetöötuseks vajalik). Andmetöötuse lõppväljund peab olema isikustamata kujul ja see on hindamisaruannete jaoks ka täiesti piisav. Riikliku statistika vajaduste täitmisel on isikuandmete töötlemise läbiv põhimõte järgmine: lubatud ja põhjendatud on isikuandmete kasutamine sel juhul ja nii kaua, kui ei saa teisiti, et täita õigusaktidest tulenevaid kohustusi (teha statistikat).

4.7.3.7. Kontrollrühmapõhiste meetodite kasutamisel *tööpoliitika* vallas tuleb arvestada, et tänapäeval ei pakuta enam ainuüksi üht tegevust, näiteks koolitust. Teenused põhinevad individuaalsel lähenemisel ja toetatavate tegevuste paketil, mis tähendab mõju hindamise kontekstis, et pakutav on iga inimese jaoks erinev. Seetõttu on mingi konkreetse tegevuse mõju hindamine keerukam kui näiteks ettevõtluse valdkonnas, kuigi ka seal on võimalik, et mõni ettevõtte saab toetust mitmest toetuskeemist. Siiski on õige hindamismeetodi väljatöötamise puhul (nt mitme kontrollrühma või randomiseeritud meetodite abil<sup>51</sup>) võimalik kasutada kontrollrühmapõhisust ka tööpoliitika valdkonnas, nagu on tavaks juba paljudes ELi riikides.

---

<sup>51</sup> Vt allpool.



4.7.3.8. Igal juhul on selles valdkonnas teatud toetuskeemide raames andmete kogumine keeruline. Näiteks on uussisserännanute andmeid piiratud ja nad on väga mobiilsed. Inimeste vaba liikumise põhimõtte ja riikliku sissekirjutuse kohustuse puudumise tõttu on raske andmeid koguda. Selle juures peab lähtuma andmete kasutamise eesmärgist – kui soovitakse saada infot uussisserännanute hõivenäitajate kohta, tuleks seda koguda majandussubjektide aruandlusest (nt majandusaasta aruandest saab teada, palju töötajaid on saabunud mingi aja jooksul Eestisse, millisel ametikohal nad töötavad vm), hariduslikud näitajad saab kokku koguda koolide esitatava iga-aastase aruandluse käigus, kui lisada sobivad küsimused (millal Eestisse saabunud, millise taseme hariduse ja kus omandanud vm).

4.7.3.9. Prioriteetse suuna *veekaitse* raames saaks hinnata, kuidas on toetatud tegevuste rakendamine mõjutanud veemajanduse toimimist ja veekogude seisundit toetust saanud piirkondades, võrrelduna nende piirkondadega, mis ei ole toetust saanud. Veemajanduse infrastruktuuri puhul tuleks analüüsida, kuidas on investeeringud mõjutanud KOVide vee-ettevõtete jätkusuutlikkust, st kas investeeringute tulemusena on toetust saanud vee-ettevõtetel võimalik katta oma kulud kehtestatud veetariifist või vajavad nad ka edaspidi vahendeid väljastpoolt. Samuti tuleks vaadata, kas toetuse tulemusena on (joogi)veekvaliteet parem ning ühisveevärgi- ja -kanalisatsiooniteenus ressursitõhusam kui nendes piirkondades, mis ei ole toetust saanud.

4.7.3.10. Järeldamise eeldus on vajalike andmete olemasolu. Kõige tõenäolisemalt võib neid leida veemajanduskavadest. Peale selle tuleks enne prioriteetse suuna rakendamise (esimete taotlusvoorude) algust analüüsida, millised andmed on puudu, ja neid siis juurde koguda, et fikseerida algtase (nt veekogude seisund, vee-ettevõtete rahaline jätkusuutlikkus). Seda tuleks teha kõikide (abikõlblike) vee-ettevõtete ja/või KOVide jaoks korraga või piisavalt suure valimiga, millest võib saada pärast taotlusvoorude ja toetuse saajate eraldamist sobiva suurusega kontrollrühm (vähemalt 30 KOVi või vee-ettevõtet). Sellises kontekstis oleks oluline tagada toetuse saajate ja kontrollrühma liikmete küllaldane sarnasus, et saaks nt *matching*-meetodi alusel moodustada paarid (üks toetatud rühmast ja üks kontrollrühmast), mis erinevad eelkõige selle poolest, et üks sai toetust ja teine ei saanud.

4.7.3.11. *Energiatõhususe* prioriteetse suuna puhul on kontrollrühmapõhine mõjuhindamine samuti võimalik. Suuresti on siin abi tulemus- ja väljundindikaatoritest, kui võrrelda näiteks toetatud projektide abil rekonstrueeritud majade ja kontrollrühma majade keskmist energiasäästu. Oluline on välishindamise korrapärasus, piisav tihedus ning sõlmitud kokkulepped, kuidas tulevikus eelarveperioodi jooksul tegevuste elluviimisel mõjuhindamise soovistega arvestatakse.

4.7.3.12. *Rohelise infrastruktuuri* prioriteetse suuna raames tuleks hinnata eelkõige alaeesmärke. Eesmärgi 'paranenud seisundis kaitstavad liigid ja elupaigad' mõju hindamine võiks olla sotsiaal-majandusliku iseloomuga. Mõõtmiseks võib luua hüpoteetilise turu (tingliku hindamise meetod), lähtuda inimeste maksevalmidusest, liigi või elupaiga seisundi parandamisest saadavast tulust. Niisugune hindamine annab teada, kas ühiskonna heaolu suurenes vähemalt tehtud investeeringu võrra või rohkemgi (investeering tootis kasumit) või oli ühiskonna heaolu kasv võrreldes tehtud investeeringuga väiksem (investeering tootis kahjumit).

4.7.3.13. *Hädaolukordadele reageerimise* võimekuse puhul tuleks analüüsida, kuidas rakenduvad suuna spetsiifilised juhtpõhimõtted. Teisisõnu tasub pärast tegevuste rakendamist hinnata, kas keskkonnaseire andmete piisavus, nende edastamise kvaliteet ja ka kulude kokkuhoid kasvab võrreldes tegevuse rakendamisele eelneva olukorraga. Tulekahjude kustutamise võimekuse juures on oluline jälgida, kuivõrd kasvab tulekahjudele reageerimise kiirus. Merereostuse avastamise ja reageerimise kiiruse kõrval tuleks vaadata ka seda, mil määral suureneb likvideerimise mahuline suutlikkus. Mõlemal teemal on võimalik kõrvutada toetatud objekte kontrollrühmaga. Selleks on aga

vaja, et Päästeamet koguks võrdlevaid andmeid laiemalt kui ainult toetuse saajate kohta ja et ta teeks seda nii enne toetusprojektide algust kui ka pärast nende lõppu.

4.7.3.14. Mõnes suuremate investeeringutega valdkonnas (nt transport) võiks hinnata ka suunda ennast. Katsetada võiks makroökonomeetrisi mudeleid (nt investeeringute kogumahu mõju nõudlusele, hõivele, hindadele). Teisest küljest on Eesti nii väike, et olemasolevad mudelid ei pruugi mõne suurema (SVde) investeeringu puhul olla adekvaatsed. Mõju hindamise jaoks eraldi mudeleid luua ei oleks aga kulutõhus. Küll tuleksid *transpordi* suuna hindamisel kõne alla ennekõike transpordimudelid, mis modelleeriksid kogu transpordisektori arengut. Kaaluda võib ka tulu-kulu järelanalüüsi, et hinnata projektide tasuvust tagantjärele. Oluline on fikseerida vahetult enne investeerimistegevusega alustamist olukord, mida muuta soovitakse, ning koguda investeerimisperioodi jooksul infot kulukomponentide kohta. Tulu-kulu järelanalüüse saab teha ka keskkonna (mh energia) valdkonna investeeringute puhul.

4.7.3.15. Ka *IKT taristut* saab hinnata suuna tasandil. Võimalik on kasutada teatud kvantitatiivse hindamise elemente (nt lairibaühendustega asulate või punktide internetikasutuse aktiivsus vs. lairibataristuta piirkondade internetikasutus). Kindlasti on vaja teha vahehindamine, et selgitada välja võimalikud takistused ühenduse jõudmisel lõpptarbijani, samuti hinnata baastaristu arenduse vastavust era- ja avaliku sektori teenuste arendajate/kasutajate nõuetele.

4.7.3.16. Mitme prioriteetse suuna raames on seega võimalik – ja soovitatav – korraldada kontrollrühmapõhine hindamine (eelkõige toetuskeemi ja/või tegevuse tasemel). Selle juures on üks peamisi riske aga see, et toetuse saajad ja kontrollrühma liikmed ei pruugi ainult toetuse saamise poolest üksteisest erineda. Mitme suuna raames on tõenäoline teatud valikuefekt, mille korral on taotlusvoorude hindamiskriteeriumid on sellised, et toetuse saajate rühm on keskmiselt kas tugevam (nt suutlikkuse või äripotentsiaali poolest) või nõrgem (nt suuremate vajadustega) kui kontrollrühm. Seega ei oleks õige tõlgendada kontrollrühma arengut kui alternatiivset stsenaariumit toetuse saajate rühma jaoks (st kuidas toetuse saajatel oleks läinud, kui nad ei oleks toetust saanud). Kuigi seda on võimalik mingil määral erinevate *matching*-meetodite abil korvata (panna kokku just need mõlema rühma liikmed, mis on kõige sarnasemad), tasub kaaluda ka ühte suhteliselt uuenduslikku meetodit: *randomiseeritud kontrollitud katseid* (ingl *Randomised Control Trials*, RCT). Meetod pärineb ravimiuringutest ning seda on muu hulgas USAs ja Suurbritannias kasutatud ka poliitika mõjuhindamisel<sup>52</sup>.

4.7.3.17. Randomiseeritud kontrollitud katse põhieelduseks on toetuse saajate ja kontrollrühmade moodustamine (osaliselt) juhuslikkuse alusel. Kui potentsiaalsete toetuse saajate rühm on piisavalt suur (nt vähemalt 60–70 toetuse saajat), tagab selle juhuslik jagamine toetuse saajateks ja kontrollrühma liikmeteks selle, et rühmad ei erine statistiliselt oluliselt teineteisest mitte millegi muu poolest kui toetuse saamine, st ainus erinevus ongi toetus ise. Sellisel alusel hindamine annab kõige puhtamad mõjuhinnangud. Võrreldes senise praktikaga on RCT puhul kõige suuremad muudatused 1) juhuslikkus toetuse saajate valimisel (abikõlblikkuse ja sisuliste hindamiskriteeriumite kõrval) ja 2) kontrollrühma moodustamine samal ajal, kui selgitatakse välja toetuse saajad. Kui toetust antakse jooksvalt avatud taotlemise alusel, on pärast taotluste sobivaks tunnistamist samuti oluline juhuslikkuse alusel otsustada, kas rahuldada taotlus või mitte. Toetuse saajate rühma sattumise

<sup>52</sup> Vt näiteks [http://betterevaluation.org/resources/guide/randomised\\_control\\_trials\\_public\\_policy](http://betterevaluation.org/resources/guide/randomised_control_trials_public_policy).

töenäosus on võimalik suhteliselt vabalt valida eeldusel, et nii toetus- kui ka kontrollrühm (ehk vastavaks tunnistatud toetuse mittedaajad) on teatud aja (nt aasta) jooksul piisavalt suured<sup>53</sup>.

4.7.3.18. Andmeid peaks igal juhul koguma mõlemalt rühmalt. Kui näiteks on tegemist noorte tööhõive tegevustega, siis oleks oluline teada ehk salvestada SFOSis andmed ka nende noorte kohta, kes lõpuks satuvad kontrollrühma: näiteks sisestada nende haridustase ja töötuna olemise aeg. Prioriteetsete suundade 2.1, 2.2 ja 2.3 puhul tehtaks randomiseerimine juba positiivse rahastamisotsuse saanud projektide vahel ehk isiku (projektis osaleja) tasemel. Selliste projektide jaoks toetuse taotlemise ajal ei tasu veel selekteerida kindlaid osalejaid, vaid pigem kujundada välja projekti alguses tehtav juhuslikkusel põhinev valikuprotsess.

4.7.3.19. Siiski ei ole mõistlik hinnata kontrollrühmapõhiselt kõiki suundi. Soovitame *teooriapõhist mõjuhindamist* seal, kus kontrollrühma või muud kvantitatiivset analüüsi ei saa kasutada (nt haldusvõimekuse suuna puhul). Ka kõrgemate tasandite puhul (hariduse, tööhõive ja ettevõtluse puhul kõrgem kui tegevuse või toetuskeemi tasand ning mahukamate investeringutega valdkondade puhul prioriteetne suund või veel kõrgem tasand) tuleks ette võtta pigem teoreetiline mõjuhindamine. Kõige olulisem on sealjuures sekkumisloogika taasloomine, mille juures ei tuleks keskenduda mitte niivõrd saavutatud tulemuste omistamisele (see on kontrollrühmapõhise hindamise üks peamisi eesmärke), kuivõrd sellele, kui tõenäoliselt on hinnatavad tegevused kaasa aidanud sihttasemetele saavutamisele. Peamiseks küsimuseks on sel juhul „Kas hinnatav tegevus on üks muudatuste põhjuseid?“. Selleks on vaja tuvastada erinevad alternatiivsed põhjused ja hakata neid nii palju kui võimalik ükshaaval välistama. Sel viisil saab sekkumisloogika uuesti tagantjärele koostada.

4.7.3.20. Ülaltoodu näitab ka sekkumisloogika kvaliteedi olulisust planeerimise hetkel. Kui see peaks puuduma või olema ebaselge, ei ole hiljem enam alust, mille toel võrrelda taasloodud sekkumisloogikat esialgu planeeritud muutuste teooriaga. Kui sekkumisloogika on juba algusest peale väga selge, on võimalik saavutada teooriapõhise mõjuhindamise eesmärk, st võimalus analüüsida tagantjärele, mil määral pidas muutuste teooria paika. Seda saab teha näiteks eesmärgipuu alusel, kus vahendid ja tegevused on allpool ja laiemad eesmärgid ülalpool. Teooriapõhisel mõjuhindamisel kontrollitakse eesmärgipuu iga üksikut seost selle eri elementide vahel.

4.7.3.21. Just sekkumisloogika poolest on osa seni väljatöötatud prioriteetsetest suundadest ebapiisavad (nt hariduse, tööhõive ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete valdkonnas, vt 2. peatükk). Nimelt ei ole tihtipeale selge, kuidas suuna erinevad elemendid (toetatavad tegevused, alaeesmärgid, tulemused jne) omavahel seostuvad. Lisaks ei ole analüüsitud peamisi välistegureid, mis mõjutavad lisaks prioriteetsete suundade raames elluviidavatele tegevustele ka saavutatavaid tulemusi. Eelhindamisel on eri faasides üritatud koostada prioriteetsete suundade eeldatavat sekkumisloogikat (k.a välised mõjurid), kuid isegi pärast põhjalikku analüüsi ei ole alati jõutud piisava selguseni, milline on olnud planeerijate muutuste teooria. Sestap olekski üks esimesi eduka (teooriapõhise) mõjuhindamise eeldusi kõikide prioriteetsete suundade ja – kui nende raames elluviidavad tegevused on väga erinevad – sekkumiste eesmärgipuu olemasolu. Kuivõrd eesmärgipuu eri elementide ja eriti välistegurite mõõtmiseks vajalike indikaatorite kohta ei ole olemas üldkasutatavaid andmebaase, tuleks hakata neid indikaatoreid jälgima rakenduskava kontekstis ja SFOSi nende kohta andmeid koguma. See kehtib igal juhul nende välistegurite kohta, mis on eelhindamise raames kaardistatud.

<sup>53</sup> Et tagada statistiliselt olulised tulemused, oleks vaja mõlemasse rühma vähemalt 50 liiget, arvestades et toetusprojekte võidakse katkestada või toetuse saajad ja mittedaajad võivad muul põhjusel valimist välja langeda.

4.7.3.22. Üldjuhul oleks soovitatav korraldada kontrollrühmal, mõnel kvantitatiivsel meetodil või teoorial põhinev mõjuhindamine kõikide toetuskeemide jaoks vähemalt üks kord programmiperioodi jooksul. Et eristada käesoleva (2007–2013) perioodi ja uue perioodi mõju, tuleks vähemalt kontrollrühmapõhisel hindamisel eristada kontroll- ja toetusrühmi, mida omavahel võrrelda<sup>54</sup>.

4.7.3.23. Lisaks mõjuhindamisele oleks otstarbekas planeerida *rakendamise hindamisi*. Näiteks võiks analüüsida lihtsustamise meetmete mõju nii toetuse saajate kui ka rakendussüsteemi halduskoormusele, riskidele ja töö kvaliteedile. Tehnilise abi suundade hindamist võiks planeerida koos rakendussüsteemi üldise hindamisega, mil vaadeldakse süsteemi üldist toimivust kui ka tehnilise abi mõju sellele. Muu hulgas võiks analüüsida e-SFOSi toimimist ning selle mõju halduskoormusele ja andmekvaliteedile. Sedalaadi hindamine võiks toimuda pärast uue perioodi esimesi rakendusaastaid, nt aastatel 2016 või 2017.

## 4.8. Administratiivne suutlikkus

4.8.1. Hindamisküsimused, millele selles alapeatükis vastatakse

- Kas ja mil määral on valitud ELi 2014–2020 vahendite rakendussüsteem asjakohane ja põhjendatud rakenduskava tõhusaks ja mõjusaks elluviimiseks, lähtudes usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest?
- Kas ja millisel määral on kavandatud rakendussüsteemis kavandatud lahendused toetuse saaja halduskoormuse osas põhjendatud ja optimaalsed?

### 4.8.1. Süsteemi ülesehitus

4.8.1.1. 2011. aasta vahehindamisel ei tuvastatud rakendussüsteemis suuri kitsaskohti, ülemääraseid süsteemseid riske ega väga väikese efektiivsusega protsesse. Leiti, et süsteem tagab üldjuhul erinevate protsesside piisava kvaliteedi ja kiiruse. Küll aga soovitati märgatavalt lihtsustada rakendussüsteemi struktuuri, kaotada ära juhtministeeriumi tasand, vähendada rakendusüksuste arvu kuueni ja tsentraliseerida osa funktsioone. Kõik need muudatused viiakse plaanide kohaselt ka ellu, kuigi rakendusüksuste (RÜ) arv väheneb tõenäoliselt kaheksani. Mitme funktsiooni – nt seire ja järelevalve – (re)tsentraliseerimise tulemusena väheneb tuntavalt nende ülesannete arv, mida täidavad erineva tasandi asutused (või osakonnad) korraga ja mille puhul on vajalikke tegevusi SVde rakendussüsteemis mitu taset allapoole delegeeritud.

4.8.1.2. Juba käesoleval perioodil on korraldusasutuse (KA) ülesandeid täitvate osakondade arv kahanenud kaheni (Rahandusministeeriumi riigieelarve ja välisfinantseerimise osakond). Samuti on plaanis kokku viia KA ja sertifitseeriv asutus. Selle tulemusena saab koondada ühte üksusesse erinevad KA kontrollitegevused, abikõlblikkuse teemad, RÜde juhendmaterjalide allikad, nõustamise jmt. Lisaks on praeguste plaanide järgi paremini eristatud ühe asutuse tasandid: uuel perioodil on RÜde arv palju väiksem ja mitu praegust RÜd<sup>55</sup> muutub toetuse saajaks. Kuna RÜde arv väheneb, maht aga jääb sarnaseks käesoleva perioodiga, muutuvad RÜd suuremaks ning neil on lihtsam tagada kohustuste lahusust juhul, kui nad on toetuse saajad ja täidavad ka RÜ ülesandeid. RÜ ja toetuse saaja funktsioon jääb alles peamiselt suurematesse RÜdesse (nt EAS, KIK), kus funktsioonide lahushoidmine on nende suuruse ja töötajate arvu tõttu lihtsam. RÜde ja RAde põhifunktsioonid jäävad võrreldes käesoleva

<sup>54</sup> Vaja oleks ühte rühma, kes on saanud perioodil 2007–2013 (sarnast) toetust, ja teist rühma, kes ei ole.

<sup>55</sup> Maanteeamet ja Tallinna lennujaam.

programmiperioodiga laias laastus samaks. RAde roll rakenduskava seires ja järelevalves väheneb, mis on nende protsesside efektiivsuse tõttu mõistlik.

4.8.1.3. Tsentraliseeritud on tegevusi, millel on potentsiaal tõhustada ja samas ka optimeerida ressursi nii SVde rakendussüsteemi asutuste administratsiooni kui ka toetuse saaja vaatevinklist (eelkõige erinevad kontrolli- ja aruandlusfunktsioonid). See võimaldab ka paremat inimressursi planeerimist – vahehindamisel rõhutatud orienteeritus operatiivse tasandi tegevustele on võimalik asendada strateegilise tasandi tegevustega. Arvestades kirjapandud rakendamise üldpõhimõtteid ja ülesannete jaotust, võib eeldada, et süsteemil on potentsiaali muutuda veel efektiivsemaks. Samal ajal peab silmas pidama, et tegemist on teoreetilise ülesehitusega, mida ei ole veel lõplikult kinnitatud ja mille toimemehhanismid on vaja alles ellu rakendada.

4.8.1.4. Eelhindamisel analüüsiti veel, mil määral vastavad struktuuritoetuse seaduse (STS) eelnõu, teised asjakohased õigusaktid ja strateegilised dokumendid (PLi lisa 16) struktuurifondide ühissätete kohta tehtud EK ettepaneku ja lihtsustamise juhendi (Simplification... 2012) nõuetele rakendussüsteemi ülesehituse ja põhiprotsesside kohta. Analüüs näitas, et praeguse seisuga täidab süsteemi ja põhiprotsesside ülesehitus neid nõudeid väga hästi. Vajalikud asutused määratakse Vabariigi Valitsuse korraldusega (toetatavate tegevuste nimekiri) ja KA, sertifitseeriv asutus ja auditeeriv asutus STSi eelnõuga. KA, sertifitseeriva asutuse, auditeeriva asutuse, RAde ja RÜde funktsioonid on selgelt jaotatud ning planeeritavate tegevuste ning nende eelarvete ja väljundite kinnitamise kord on olemas. Nii toetuse saaja kui ka rakendussüsteemi enda kontrollisüsteeme (sh asutuste akrediteerimine) on praeguseks hetkeks piisavalt selgelt kirjeldatud.

4.8.1.5. Kokkuvõttes võib öelda, et programmiperioodiks 2014–2020 on üldine raamistik rakendussüsteemi tõhusaks toimimiseks loodud, mis tagab head eeldused viia rakenduskava ellu usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete alusel.

## 4.8.2. Halduskoormus

4.8.2.1. Üldiselt võib öelda, et EK määrustes ja juhendmaterjalides esitatud peamised lihtsustamise võimalused, kuidas toetuse saaja halduskoormust vähendada, on STSi ja horisontaalsete määruste eelnõudes arvesse võetud. Samal ajal on nende reaalne rakendamine KAs allapoole delegeeritud. Ühelt poolt on see igati loogiline, sest RAd on toetatavate tegevuste sisulised väljatöötajad ja nad täpsustavad vajadusel ka abikõlblikkuse tingimusi. Teisalt on EK prioriteet ühtlustada abikõlblikkuse reegleid võimalikult suurel määral, et minimeerida nii toetuse saaja kui ka rakendussüsteemi halduskoormust erinevate reeglite tõttu. Sellel eesmärgil kehtestab Vabariigi Valitsus horisontaalselt kõigile kohalduva abikõlblikkuse määruse sarnaselt praegu käiva perioodiga. Ühtlustamist soodustab ka toetuse andmise tingimuste kooskõlastamine KAgas.

4.8.2.2. Ka poolelioleval perioodil olid sarnased lihtsustamise võimalused horisontaalsete õigusaktide tasandil olemas, kuid neid kasutati vähe. Intervjueeritud RÜde sõnul ei ole kindlasummalisi makseid kasutatud ja ka standardiseeritud ühikuhindu rakendatakse vähe<sup>56</sup>. Näiteks EASi rakendatavates SVde rakenduskavade toetusskeemides neid hetkel ei kasutata, kuigi seda on kavas hakata tegema 'kasvuettevõtja arengutoetuse' raames. Toetuse andmise tingimuste määrused töötavad välja RAd, kes otsustavad, kas lubada kindlasummaliste maksete (või muude lihtsustatud kulude) kasutamist või mitte. KAl on tähtis ülesanne innustada RAsid ja aidata neil olemasolevaid lihtsustamise võimalusi praktikas kasutada. Seda on HTMis käesoleval perioodil ka tehtud.

<sup>56</sup> Ainult Innove ja Archimedes rakendavad praegu oma meetmetes ühikuhindasid.

4.8.2.3. Hindajad leiavad, et kui KA koordineeriks lihtsustamise võimaluste rakendamist jõulisemalt ka teistes ministriumites, annaks see palju suurema efekti kui selle sätestamine pelga võimalusena faktides. Seega on oluline, et KA aitaks rakendada RAdel toetuse saajate halduskoormust vähendavaid meetmeid näiteks parimate tavade koondamise ja ühtse metoodika väljatöötamise kaudu. Samuti aitaks meetmete elluviimist soodustada väliskspertide kasutamine.

4.8.2.4. Erinevate kontrollide koondamine ja RÜde arvu vähenemine (ülesehituse ja põhiprotsesside hindamise põhjal) vähendab kindlasti toetuse saaja halduskoormust. Esiteks on selle taga potentsiaalsete kontrollivate osapoolte hulga kahanemine, teiseks muutuvad erinevate toetusskeemide väiksema osapoolte arvu puhul tõenäoliselt ka suhtlus ja info edastamine standardsemaks. Struktuurivahendite koordineerimise ja dubleerimisega kaasneva halduskoormuse vältimine erinevate instrumentide, rakenduskavade planeerimise ja eelarvestamisega seotud erinevate riiklike protsesside ühildamise kaudu vähendab omakorda rakendussüsteemi halduskoormust.

4.8.2.5. Intervjuudes võimalike taotlejate ja toetuse saajate esindajatega nimetati kõige koormavamaks toetuste kättesaamisele kuluvat pikka aega, samuti taotluste ja aruannete pikka menetlusprotsessi. Seega hindavad toetuse saajad kõrgelt kõiki halduskoormust vähendavaid meetmeid, mis aitavad kaasa toetuste kiiremale väljamaksmisele. PLi punktis 2.6 loetletud halduskoormuse vähendamise meetmetest peeti kõige tõhusamateks järgmisi lihtsustamisvõtteid.

- Võimaldatakse valimipõhist kuludokumentide kontrolli ja paikvaatlusi, mis väheneb toetuse saaja poolt esitatavate kuludokumentide maht.
- Võimaldatakse kulude hüvitamist ühtse määra, kindlasummalise makse ja standarditud ühikuhindade alusel.
- Taotlemise, väljamaksete, seire jm-ga seoses võimaldatakse täielikku elektroonilist andmevahetust taotleja, toetuse saaja ja administratsiooni vahel.
- Elektroonilisel taotlemisel kehtestatakse ühekordse sisestamise põhimõte. Praeguseks on taotlemise infosüsteem liidestatud äriregistri ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registriga, võimaluse korral luuakse liides ka riigihangete registri ning riigiabi ja vähese tähtsusega abi registriga.
- Võimaluste piires ühtlustatakse administratsiooni siseselt rakendussüsteemile esitatavaid nõudeid, et toetuse taotlejal ja saajal oleks eri meetmete raames sätestatud taotlemise ja rakendamise nõuetes lihtsam orienteeruda.

4.8.2.6. Toetuse saajad peavad oluliseks ka koolituste korraldamist ja nõustamist, samuti väljamaksetaotlusega koos esitatavate kulu tasumist tõendavate dokumentide lihtsustatud nõudeid (avaliku sektori toetuse saajate puhul). Lisaks PLi punktis 2.6 nimetatud meetmetele vähendaks toetuse saaja halduskoormust ja lihtsustaks RÜde menetlust minimaalse summa sätestamine kuludokumentidele, samuti toetuse andmise tingimuste määruste ühesugune ülesehitus ja ühtsete põhimõtete rakendamine (nii ühe RA sees kui ka RAdel vahel). Mõne PLi meetme puhul tuleb aga silmas pidada, et selle rakendamisel toetuse saaja halduskoormus väheneb, kuid RÜde jaoks võib menetlus keerulisemaks muutuda.

## 4.9. Ressursside piisavus

4.9.1. Inimressurssi ei ole uueks programmiperioodiks otseselt eraldi planeeritud, kuid on teada, milliste rakendussüsteemi osapoolte jätkamist planeeritakse. Seepärast on käesolevale hindamisküsimusele otsitud vastust käesoleva programmiperioodi rakendussüsteemi toimivuse hindamise teel. Eeldatud on, et kui praegu töötab rakendussüsteemi osapool tõrgeteta, on tal piisavalt inimressurssi.

4.9.2. Lähtudes viimase aasta jooksul tehtud süsteemiaudititest, võib öelda, et rakendussüsteem on üldjoontes toimiv, kuigi parandamist vajavaid tegevusi leidub peaaegu kõikides süsteemi asutustes.



4.9.3. Siiski ei ole üldiselt tegu suurte kõrvalekalletega ning tehtud märkusi on KA informatsiooni kohaselt alati arvesse võetud. Sama järelduseni jõuti ka 2011. aasta vahehindamisel, kus selgus aga, et süsteem oli pigem õhuke. Soovitati säilitada olemasolev inimressurs, kuid jagada see uuesti vastavalt funktsioonide ümberjaotumisele. Arvestades, et süsteemi struktuur on tõepoolest lihtsustunud (vt üleval), võib öelda, et inimressursi säilitamisest praegusel tasemel piisab. Võrreldes 2011. aasta vahehindamisega on rakendussüsteemi isegi veidi töötajaid lisandunud. Seda on põhjustanud perioodi 2007–2013 väljamaksete mahu suurenemine (üle kolmandiku perioodi vahenditest on veel välja maksmata) kui ka kahe programmiperioodi kattumine (rakendamine ja uue planeerimine). Lõppkokkuvõttes ei ole põhjust arvata, et inimressurssi oleks uueks perioodiks planeeritud liiga vähe või palju.

4.9.4. Ka teadmiste ja oskustega ei paista rakendussüsteemis erilisi probleeme olevat. KA 2013. aasta esimese poolaasta koolitusplaan sisaldas RAdele ja RÜdele mitut 2014.–2020. aasta perioodi ettevalmistavat koolitust muu hulgas indikaatorite, riigiabi, järelevalve ja lihtsustatud kulude teemal. Samuti korraldati infosüsteemikoolitusi, mis ei olnud küll otseselt uue perioodiga seotud, kuid vajalikud, arvestades et olemasolevat infosüsteemi kasutatakse edasi ka järgmisel perioodil. KA 2013. aasta teise poolaasta koolitusplaan sisaldab samuti 2014.–2020. aastatele keskendunud koolitusi, mh Euroopa Parlamendi ja nõukogu perioodi määruste tutvustust, SFOSi (sh e-SFOSi) uute arenduste tutvustust ja erinevaid seminare abikõlblikkuse, lihtsustatud kulude, väljamaksete, tagasinõuete ja rikkumise teemal. 2014. a esimeses kvartalis on plaanis tutvustada EK delegeeritud ja rakendusakte, uut STSi ja selle alusel antud alamakte ning SFOSi uusi arendusi.

4.9.5. Eelmise kahe aasta seirearuannete ja tehtud intervjuude põhjal võib öelda, et rakendussüsteemi osalised on pööranud tähelepanu ka inimressursi aspektidele. Suurendatud on RÜde haldussuutlikkust (töötajate lisandumine), ümber jagatud tööülesandeid (et aidata paremini toetuse saajaid), muudetud ametijuhendeid ja tõmmatud selgemaid piire ametnike tööülesannete vahele, täpsustatud on kontrollide ulatust. Spetsiifilistel teemadel (nt riigihanked) on võetud tööle lisainimesi. Seirearuanded sisaldavad muu hulgas märkusi erinevate koolitus- ja finantsressursside vajaduste kohta. Samal ajal ei anna aruanded ega intervjuud alust arvata, nagu ei saaks rakendussüsteem tervikuna oma ülesannetega hakkama. Eeltoodu põhjal võib väita, et inimressurssi on üldiselt piisavalt.

4.9.6. Üksikasjalikumalt võiks vaadelda ja analüüsida käesoleva programmiperioodi rahalist mahtu erinevate RÜde kaupa. Kui võrrelda seda uue perioodi planeeritava mahuga, siis on neli asutust, kus hallatavate vahendite maht suureneb olulisel määral: Innove (maht suureneb 75%), Kredex (üle 100%), Tehnilise Järelevalve Amet (üle 75%) ja Riigi Infosüsteemi Amet (peaaegu kolmekordistub). TJA töö maht kasvab märgatavalt sellepärast, et ta võtab üle Maanteeameti, Tallinna lennujaama ja Veeteede Ameti RÜ ülesanded. Praeguse seisuga ei muutu eriti nende RÜde toetusskeemide rakendamise viiside (taotlusvoorud, programmid või investeeringukavad) osakaal, mistõttu ei ole põhjust arvata, et RÜde ressursivajadus peaks vähenema või suurenema. Küll aga on tõenäoline, et erinevad lihtsustamise meetmed vähendavad seda (eriti seoses e-SFOSiga ja halduskoormusega, vt eespool). Nende meetmete mõju ei teki mõistagi kohe esimesel perioodil pärast nende kehtestamist. Intervjuudes erinevate RÜdega on selgunud, et enne kui meetmed hakkavad halduskoormust realselt vähendama, oodatakse veel kohanemiskursusi. Teatud lihtsustamismeetmete puhul ootab osa RÜsid isegi koormuse mõningast süvenemist. Sama kinnitavad ka (potentsiaalsete) toetuse saajate või neid esindavate organisatsioonidega tehtud intervjuud, kus nenditi, et esialgu tekib tõenäoliselt suurem vajadus RÜdega konsulteerida.

4.9.7. Üks teine oluline muutus võrreldes käesoleva perioodiga on juhtministeeriumi tasandi ärakaotamine, mis tähendab, et ministeeriumite tasemele jäävad vaid RA ülesanded ja nendegi maht



väheneb. Selle põhjuseks on RAd rolli kahanemine järelevalves (RÜde üle) ja rakenduskava taseme seires. Need ülesanded tsentraliseeritakse süsteemis KA tasandile. Seetõttu on aga tõenäoline, et KA enda ressursivajadus suureneb.

4.9.8. Kokkuvõttes võib töökoormus ja sellega seotud ressursivajadus RÜ tasemel (RÜde peale kokku) veidi kahaneda, RA (valdkonnaministriumite) tasemel selgelt väheneda ja KA tasemel mõnevõrra suurened. Kogu süsteemis tähendaks see inimressursi mahu jäämist enam-vähem samadesse piiridesse, sealjuures liiguks töötajad peamiselt süsteemi sees. Üksikutes RÜdes võib ressursivajadus RÜde arvu vähendamise tõttu siiski kasvada. Kuigi inimressurssi hindavad auditeeriv asutus KA vastavusauditi abil ning korraldusasutus RAd ja RÜde vastavaks tunnistamise protsessi kaudu, leiavad hindajad, et inimressursside planeerimise peale võiks lähemalt mõelda juba enne uue perioodi algust, mitte oodata, kuni RAd ja RÜd hakkavad koostama oma tööprotseduure ja ülevaateid asutuste struktuurist. Tööprotseduurid peavad olema kirjeldatud ametikoha täpsusega, mis annab KAl informatsiooni selle kohta, kas RAd ja RÜd täidavad kõik KA delegeeritud ülesanded piisava üksikasjalikkusega. Ometi ei saa selle põhjal veel adekvaatselt hinnata ressursivajadusi asutuse tasandil ja süsteemis tervikuna. Nimelt puudub niisuguse alt-üles-protsessi puhul tervikpilt. Lisaks ei ole sellisel juhul tagatud erinevate asutuste ühtne lähenemine ja juba algusest peale võivad tekkida ebatõhusad alad. Isegi kui KAl on võimalik esitatud plaane mitte heaks kiita, valitseb oht, et läbirääkimiste jaoks on ilmnenud juba ebasobivad võrdlusandmeid.

4.9.9. Praegu ei ole toetuskeemide maht RÜde kaupa kinnitatud. Samuti ei ole täpselt teada, mil määral võib töö maht suurened või väheneda. Seetõttu ei ole võimalik hinnata lõplikult inimressursi piisavust uuel perioodil. Siiski soovitame alustada inimressursi planeerimisega SVde rakendamise administratsioonis võimalikult vara enne 2014.–2020. aasta perioodi algust, sest RÜde inimressursivajadus on suurim just kahe perioodi kattumatel aastatel 2013–2015. Kui esialgsed summad, rakendusviisid ja toetuskeemide jaotus RÜde vahel üldjoontes säilivad võrreldes esialgsete plaanidega, soovitame suurendada Innove, Kredexi, TJA ja RIA RÜ-funktsioonidega seotud ressursse. Juhime tähelepanu, et meetmete lihtsustamise mõju ei pruugi RÜde ressursivajaduse muutuses kohe kajastuda. Samuti soovitame analüüsida võimalikke muutusi RÜde personalivajaduses, saamaks aru, millistes RÜdes võib funktsioonide kadumise / absorbeeritavate vahendite vähenemise tõttu tekkida inimressursi vähendamise vajadus ning millistes on olukord vastupidine<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Arvestada tuleks ka asjaoluga, et aastal 2015 on kõik RÜd kaasatud perioodi 2007–2013 lõpetamisprotsessi.

## 5. Rahaliste vahendite kooskõlalisus

### 5.1 Hindamisküsimused, millele selles peatükis vastatakse

- Millisel määral on perioodil 2014–2020 rahastamiskavaga teostatavad ELi vahendite kasutamise eesmärgid, prioriteedid ja indikaatorite sihttasemed?
- Kas ELi vahendite rakendamiseks valitud viisid võimaldavad sobival viisil teostada tegevusi ÜKP fondide rakenduskava eesmärkide saavutamiseks?
- Kas ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavas tulemuste saavutamiseks valitud rahastamiskeemid (tagastatav ja tagastamatu toetus, finantsinstrumendid), valikupõhimõtted ja tehtud otsused on asjakohased, võttes arvesse nii rahastatavate tegevuste kui ka kasusaajate ning sihtrühmade iseloomu?
- Kas kavandatud ELi vahendite rahastamisplaan on realistlik?
- Kas vahendite kasutamisele seatud eeltingimuste (ex-ante conditionality) täitmise ajakava on realistlik?

### 5.1. Rahastamiskava valikute põhjendatus ja teostatavus

5.1.1. Mõningate eranditega (veemajandus, säästev linnatransport, müügitulu uutest toodetest, doktorikraadi kaitsmiste arv, õppevara) võib eeldada, et enamikus valdkondades planeeritud rahastamismaht on soovitud tulemusteni jõudmiseks piisav, isegi kui see võib mõnes valdkonnas jääda teatud välistegurite tõttu saavutamata (vt 2. peatükk). Üldjuhul on ka rahaline jaotus prioriteetsete suundade vahel põhjendatud. Võrreldes perioodi 2007-2013 programmidokumentidega suurenenud investeeringud ettevõtete ja teadusasutuste vahelisse koostöösse ja energiatõhususse on igati asjakohane. Ka haldusvõimekuse rahastamise maht on uuel perioodil märkimisväärselt kasvanud, mis on aga arusaadav ja õigustatud, kuna see sisaldab nüüd ka investeeringuid avalike teenuste arendamiseks. Vähenenud on investeeringud veemajandusse, mis on põhjendatud juba käesoleva perioodi suurimate investeeringute valguses. Sama kehtib transpordi valdkonnas, kus investeeringute maht on küll vähenenud, kuid tänu eesmärkide suuremale fookusele siiski piisav. Rahaline jaotus prioriteetsete suundade sees on enamjaolt õigustatud.

5.1.2. *Absorbeerimissuutlikkuse*<sup>58</sup> väljavaated on üldjoontes head. Mõningad küsimärgid on tekkinud teadusasutuste rahvusvahelistumise vallas ja ettevõtlussektoris seal, kus tegevused on suurema omafinantseeringu või kitsama sektorilise fookusega. Samas ongi ettevõtluses omafinantseeringu nõue läbivalt suurem kui rakenduskavas keskmiselt (seotud ka riigiabi nõuetega).

5.1.3. *Hariduse* valdkonna prioriteetsete suundade (1 ja 2) kogumaksumus on 466 182 148 eurot, moodustades 10,3% kogu rahastamiskava mahust. Arvestades, et haridus ja selle vastavus tööturu vajadustele on üks viiest riiklikust prioriteedist ja üks kesksemaid valdkondi nii „Euroopa 2020” kui ka „Eesti 2020” kavades, paistab selle raha osakaal kogusummas pigem väike. Võrreldes perioodiga 2007–2013 on eelarve suurus kasvanud üle 40%, kuid ka eelmisel perioodil moodustas kogumaksumus hariduse valdkonna kogueelarvest 10,7%.

5.1.4. Esimese prioriteetse suuna eelarve on käimasoleva perioodi sarnaste tegevustega võrreldes kasvanud mitu korda: eelmisel perioodil oli see ligikaudu 54 miljonit eurot (kohandatud 93%), aastatel 2014–2020 on aga tegevusteks planeeritud üle 225 miljoni euro. Haridustaristu eelarve on sealjuures

<sup>58</sup> Võime planeeritud eelarve efektiivselt ära kasutada.

vähenenud, kahanedes käimasoleva perioodi 275 miljonilt eurolt uuel perioodil 204 miljonile eurole. Esimese prioriteetse suuna eelarvet kergitab kindlasti tööturuteenuste lisandumine. Suuruselt teine osa kogu suuna eelarvest on mõeldud õppevara arendamiseks. Selle asjakohasust ja seost arenguvajadusega on partnerlusleppes ja rakenduskavas kõige nõrgemalt põhjendatud. Õppevara arendamine on kindlasti üks oluline osa hariduse nüüdisajastamisel ja uue õpikäsitluse rakendamisel, kuid nende eesmärkide saavutamisel mängivad tähtsat rolli ka õppemeetodid, sh pedagoogide täienduskoolitus, millele on aga õppevara tegevustega võrreldes uueks perioodil peaaegu poole vähem raha planeeritud. Silma torkab, et tugiteenuste (õppe- ja karjäärinõustamisteenuste) arendamiseks ettenähtav eelarve on ligikaudu viis korda suurem kui käimasoleva perioodi kahe tegevuse (õppenõustamissüsteemi arendamine ja karjääriteenuste süsteemi arendamine) oma kokku. Kahjuks ei mõõdetud eelmise perioodi tegevuste tulemuslikkust samasuguse indikaatoriga nagu uuel perioodil plaanis, seetõttu ei saa hinnata, kuivõrd on uue perioodi vahenditega võimalik seatud tulemusi saavutada. Piirkondlike nõustamiskeskuste loomine oli käimasoleva perioodi tegevus, aga tulevase perioodi tegevuste kirjeldusest pole võimalik aru saada, kas neid plaanitakse lisaks olemasolevatele maakondlikele keskustele juurde luua. Seepärast tundub perioodi 2014–2020 eelarve ebaproportsionaalselt suur võrreldes eelmise perioodiga. Teisalt keskenduti aastatel 2007–2013 pigem süsteemi loomisele ja uuel perioodil on tähelepanu all eeldatavasti teenuste pakkumine, mis on hädavajalik.

5.1.5. Kogu prioriteetse suuna *teenused tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks* jaoks plaanitakse ESFist suunata 271 194 040 eurot. Alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekahjustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' tegevusi viiakse ellu esimest korda ja seetõttu on rahalise mahu võrdlemine eelmiste struktuurivahendite kasutuse perioodidega keeruline. Alaeesmärgi 'kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumise tulemusena suureneb hoolduskoormusega, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimeste osalemine tööturul' kogumaksumuseks on kavandatud 90 976 534 eurot, millest ELi vahenditest saadakse 72 862 595 eurot. Alaeesmärgi sees on plaanitud meetmele 'töötamist toetavad hoolekandemeetmed' ELi vahenditest 33 779 595 eurot. Eelmisel programmiperioodil eraldati tegevusele 'töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed' 9 147 663 eurot. Sarnaselt ülejäänud Euroopaga on Eestis väikese sündimuse ja eluea pikenemise tõttu üks peamisi väljakutseid rahvastiku vananemine ja tööealise elanikkonna kahanemine. Sellest tulenevalt on tööjõupuuduse levendamiseks äärmiselt oluline, et hoolduskoormusega ja erivajadustega inimestele oleksid teenuste abil loodud tingimused, mis toetavad tööhõives osalemist. Seega on põhjendatud, et ELi vahenditest on meetmele eraldatud kolm korda rohkem vahendeid kui eelmisel perioodil. Lisaks tuleb arvestada, et 2007.–2013. aastal sisaldas tegevus 'töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed' ka teenuste pakkumist toimetulekuraskuste ja puudega lastega peredele lapsehoiuteenuse näol. 2014–2020 rahastamisperioodi puhul on alaeesmärgi 'kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumise tulemusena suureneb hoolduskoormusega, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimeste osalemine tööturul' all eraldi meede 'lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuse arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks', mille jaoks on ELi vahenditest arvestatud 39 083 000 eurot.

5.1.6. Prioriteetse suuna *taristu tagamaks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks* rahastamiseks eraldatakse ERFist 190 191 250 eurot. Alaeesmärgi 'kättesaadavate ja kvaliteetsete tervishoiuteenuste tagamine tööhõives püsimise ja hõivesse naasmise suurendamiseks' tegevuste elluviimiseks on planeeritud 9 360 000 eurot. Seda mahtu on raske eelmiste perioodidega võrrelda, sest tervisekeskusi ehitatakse esimest korda ja pädevuskeskuste ehitamine on eelmise struktuurivahendite perioodi jätkutegevus. Alaeesmärgi 'kvaliteetsemad ja integreeritud hoolekandeteenused toetavad toimetulekuraskustega ning hoolduskoormusega inimeste aktiveerumist, sh osalemist tööturul'

kogumaksumuseks on kavandatud 68 000 000 eurot, millest ELi vahenditest 57 800 000 eurot. Kuigi eelmise programmi perioodi raames ehitati peremaju, siis ei olnud nende eesmärgiks siiski hoolduskoormuse ja tööturule sisenemise toetamine ning seetõttu ei ole asjakohane selle alaeesmärgi rahalisi vahendeid eelmise struktuurivahendite perioodiga võrrelda.

5.1.7. Kokkuvõttes võib öelda, et rahastamisperioodil 2014–2020 on suurt rõhku pandud hoolekandeteenuste ja -taristu arendamisele, võimaldamaks hõives osalemist hoolduskoormusega, erivajadustega ja toimetulekuraskustes inimestele.

5.1.8. *Kasvuvõimelise ettevõtluse ja teadus- ja arendustegevuse* rahastamise üldmahtu on raske eelmise perioodiga võrreldes hinnata, sest valdkonna tegevused on märgatavalt muutunud: lisandunud on KeMi kaudu rahastatav ettevõtete ressursisääst. Kui viimatinimetatud alamvaldkond välja arvata, väheneb kogurahastus võrreldes eelmise perioodiga. TAI valdkonnas kahaneb see teadussüsteemi investeeringute arvelt, muude aspektide puhul on aga seda keeruline hinnata, sest alammeetmete eelarved ei ole hinnatavates dokumentides veel täpselt määratletud. Ettevõtete ressursisäästu alaeesmärgi alt toetatakse tõhusama tehnoloogia kasutuselevõttu, mistõttu võib öelda, et ettevõtete tehnoloogiaarenduseks mõeldud vahendite hulk kasvab.

5.1.9. Indikaatorid on võrreldes varasema perioodiga suurel määral muutunud, seetõttu on sihttasemeid keeruline otseselt kõrvutada. Konkreetsete indikaatorite saavutamise kohta võib öelda järgmist.

- Doktorikraadi kaitsmiste arv õppeaastas: kui teised tegevused ja poliitika (nt selektiivne migratsioon) ei toeta, siis võib jääda saavutamata. Ühiskonnas tervikuna on nõudlus doktorikraadiga inimeste osas väike (praktiliselt puudub väljaspool teadussüsteemi). Seega ei ole motivatsiooni lõpetada. Samuti töötavad doktorandid tihtipeale täisajaga. Rolli mängib ka asjaolu, et noorteadlastel on madalad palgad võrreldes Eesti keskmisega.
- Osakaal Eesti kõigist kõrgetasemelistest teaduspublikatsioonidest, mis kuuluvad maailmas 10% enimsiteeritute teaduspublikatsioonide hulka: sihttase on seatud julgelt, kuid arvestades senisest suuremat rõhku rahvusvahelisele koostööle, kasvab võrreldes tänasega tõenäosus seda saavutada.
- Erasektori rahastatud avaliku sektori TA kulutuste osakaal: eesmärk on kaugeleulatuv, kuid võib olla saavutatav, kuna ettevõtete ja teadusasutuste vahelise koostöö tegevusi on laiendatud (mh kogu nutika spetsialiseerumise kontseptsioon), samuti on teaduskirjandusest teada, et erasektori TA kulutused kaasnevad üldiselt avaliku sektori investeeringute kasvuga.
- Sotsiaal-majanduslikele rakendustele (v.a akadeemilised uuringud) suunatud kulutuste osakaal riigieelarves planeeritud TA eraldistest: indikaatori käitumist on väga raske prognoosida, kuna seda ei ole varasematel aastatel üldse hinnatud. Võttes eelduseks tegevuste loetelu (seire) ja rahalise mahu, võib eeldada, et indikaatori tõus 40%ni siiski saavutatakse.
- Innovatsioonialast koostööd teinud ettevõtete arv: kirjas oleva eesmärgini jõutakse kindlasti, kuid indikaator ei peegelda hästi innovatsioonikoostöö sagedust.
- Ressursitootlikkus: kuigi sellist rõhku ei ole varem ettevõtete ressursitõhususele asetatud (ressursitõhususe tegevused olid hoopis teistsuguse fookusega), on ettevõtete tehnoloogia arendamist toetatud EASi kaudu (seega sisaldab ka varasemate aastate indikaatori tase avaliku sektori toetuste mõju). Eesmärgiks seatud taset võib pidada saavutatavaks.
- Müügitulu uutest või suurel määral muudetud toodetest või teenustest: sihttase on väga optimistlik ning arvestades Eesti ettevõtete paiknemist väärtusahelas ja toetuste mahtu, võib selleni küündimises kahelda.
- Tunnitootlikkus euroala keskmisest jooksevhindades: tegemist on kogu majanduse tootlikkust peegeldava summaarse tulemusindikaatoriga. Tase on määratud euroala keskmise taseme järgi,

mis võib liikuda allapoole (arvestades näiteks euroala liikmete kasvu) ja olla seetõttu kergemini saavutatav.

5.1.10. Üldiselt võib TAI süsteemi absorbeerimissuutlikkust pidada heaks, lähtudes nii teadusasutuste kui ka ettevõtete toetusmeetmete senisest praktikast. Probleeme võib näha järgmistes punktides.

- Käesoleva perioodi alusel võib prognoosida, et teadusasutuste rahvusvahelistumisel võib teatud tüüpi tegevustel olla väiksem absorbeerimissuutlikkus (nt erinevad mobiilsustoetused). Siin aitab tulemuslikkust parandada tegevustevahelise kattuvuse vältimine, sihtrühmade laiendamine, toetatavate tegevuste paindlikkuse suurendamine.
- Ettevõtlussektori puhul, kus on tegemist ka suurema omafinantseeringuga, võib ohuna näha seda, et mitu suuremahulist toetust on sama kitsa sektorilise fookusega (nt ressursisääst, nutikas spetsialiseerumine, arendustoetused). Seda aspekti võiks tegevuste täpsema kujundamise juures arvestada.

5.1.11. *Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamise* suuna struktuurivahendite eelarve on 434,6 miljonit eurot, millest ligikaudu kolmandiku moodustavad kapitalile ligipääsu tegevused, teise kolmandiku piirkondade konkurentsivõime tugevdamine (33%) ning ülejäänud osa turismi edendamine ja uute ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu soodustamine. Eelarve proportsioonid tunduvad loogilised ja kooskõlas planeeritavate tegevuste sisuga (investeeringud vs. koolitus/teadlikkus). Kuna praegusel planeerimise hetkel ei ole veel üksikasju lahti kirjutatud, on raske hinnata, kas selle eelarvega on võimalik pakkuda sel määral toetusi, et mõju oleks märgatav ja oluline.

5.1.12. Keeruline on otsustada, kas eelnimetatud suuna eelarvest piisab tulemusindikaatorite sihttasemete täitmiseks, sest indikaatorite saavutustaset mõjutab suurel määral üldine majandusareng. Teisalt ei ole indikaatorite sihttasemed seatud väga kõrged (vt indikaatorite analüüs). Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetme indikaatoritel pole veel sihttasemeid, mistõttu ei saa hinnata ka eelarve piisavust.

5.1.13. Eelmiste perioodide kogemused ettevõtluse valdkonnas on kinnitanud absorbeerimissuutlikkust. Sõltuvalt sekkumiste ülesehitusest (mida ei saa veel hinnata) võib mõni tegevus osutada küll vähenõutuks, kuid sellistele olukordadele saab kiiresti reageerida vahendeid ümber jagades. Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise raames on uuetüübilisi tegevusi rohkem ja eeldused keerulisemad – enne mitme tegevuse alustamist peaksid valmima toimetulekupiirkondade arengustrateegiad, piirkonna arengustrateegiad (mille aluseks on maakonna arengustrateegiad ja teised asjakohased dokumendid, mis on rakenduskava valmimise faasis veel uuendamata), teatud piirkondlike algatuste puhul lisaks veel tööhõive ja ettevõtluse edendamise kavad. Kõigi nende dokumentide koostamine eeldab paljude osaliste koostööd, mistõttu võib protsess venida pikaks. Raha tõhus kasutus ja absorbeerimissuutlikkus sõltub seega võimest läbida eelduseks olevate dokumentide koostamise protsess kiiresti, tõhusalt ja tulemuslikult.

5.1.14. *Keskonnavaudkonna* kõigi kolme prioriteetse suuna tegevused on seotud otseselt üldeesmärgi 'puhas ja mitmekesine looduskeskkond ning loodusressursside tõhus kasutus' saavutamise. Kui vaadata rahaliste vahendite jaotust nende suundade vahel, siis uuel perioodil eraldatakse kõige rohkem investeeringuid energiatõhususele (569 miljonit eurot, mis on 12,6% kogu rahastamiskavast). Seda võib põhjendada teema aktuaalsusega nii „Eesti 2020“ kui ka „Euroopa 2020“ kontekstis, mis mõlemad rõhutavad vajadust suurendada energiasäästlikkust. Mis puudutab rohelist infrastruktuuri suunda, siis selle osa üldeesmärgi täitmises on samuti oluline ja selle eelarve on 121 miljonit eurot (ligi 3%). Ka veekaitse suund on tähtis, kuid kuna vanal perioodil veemajanduse taristusse tehtud investeeringute maht oli väga suur ja eelduste kohaselt on suurem osa taristust seega uuendatud, on

mõistetav ka suuna väiksem eelarve (217 miljonit eurot, ligi 5% kogu rahastamiskavast) võrreldes energiatõhususega.

5.1.15. *Energiatõhususe* suuna rahastamisest pool on ette nähtud korterelamute renoveerimiseks. Oluline on ka mõju korterelamute energiasäästu saavutamisele. Kohalike kaugküttevõrkude renoveerimisele kavandatud struktuurivahendite maht on omakorda pool korterelamute renoveerimisest mahust. Need kaks tegevust viidi ellu ka eelmisel perioodil ja aastatel 2014–2020 jätkatakse senitehtut. Eelmise perioodiga võrreldes on kahe jätkuva tegevuse toetuse määrad märgatavalt tõusnud, mis on positiivne. Kortereelamute renoveerimise toetamisel (sh finantsinstrumentide kaudu) peab kindlasti jätkuvalt eelistama terviklahendusi. See tähendab, et üksiktegevuste asemel töötatakse esmalt auditi tulemuste alusel välja ühtne lahendus ja seejärel rahastatakse renoveerimist. Lisakriteeriumina on soovitatav kasutada taastuenergia ja väikese energiatarbega tehnoloogiat. Biometaani tootmise ja tarbimise toetamine ning tänavavalgustuse renoveerimine on uued tegevused, mida pole varem SVdest toetatud. Neist esimene loob eeldused uute keskkonnahoidlikumate ühissõidukite kasutamiseks ja selle toetusmäär võiks olla suurem. Siiski on teada, et seda tegevust on kavas toetada ka süsinikdioksiidi kvoodi müügitulust, nagu seda on varem tehtud tänavavalgustuse renoveerimisel. Valgusreostuse vähendamiseks on soovitatav kasutada nutivõrke, samuti LEDi/päikeseenergia kombineeritud lahendusi, et rakendada taastuenergiat vajamineva valguse muundamiseks.

5.1.16. Võib eeldada, et biometaani, tänavavalgustuse ja kaugküttevõrkude toetuse summad kasutatakse ära järgmise eelarveperioodi esimesel poolel. Kortereelamute renoveerimise laenude ja toetuste õigeaegseks kasutamiseks tuleb teha piisavalt teavitustööd ja luua uusi motivatsioonipakette korteriühistutele, et nad kasutaksid väljapakutud võimalust maksimaalselt ära. Eelmistel perioodidel on korteriühistud olnud nii toetuste kui laenude kasutamisel üsna aktiivsed.. Selle põhjusi võiks enne uute taotlusvoorude väljakuulutamist uurida, et võtta üle eelmise perioodi head mõtted ja mitte korrata vigu.

5.1.17. Taastuenergia toetamine on väga selge Euroopa Liidu prioriteet. Paraku pärsib hiljutine Eesti Maksu- ja Tolliameti tõlgendus biogaasi kombineeritud nomenklatuuri (KN) koodi võrdsustamise kohta maagaasiga kogu biogaasi valdkonda. Sama KN-koodi alusel maksustatakse biogaasist toodetud soojusenergiat maagaasi kütuseaktsiisiga võrdsetel alustel, kuid kuna biogaasis on poole väiksema metaanisalduse tõttu poole vähem energiat, kujuneb biogaasi kütuseaktsiis poole suuremaks võrreldes maagaasiga. Enamikus Euroopa riikides on biogaasist toodetud soojus kütuseaktsiisimaksust vaba. Sama seisukoha andis ka Euroopa Komisjoni maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat Rahandusministeeriumile, leides, et biogaasile on soovitatav määrata maagaasist erinev KN-kood ning biogaasist muundatud soojusenergiat ei tuleks kütuseaktsiisiga maksustada. Ettevõtja on teinud investeeringuid, et toota Eesti kohalikust taastuenergiast (biogaasist) sooja ja elektrit, aga pärast investeeringu tegemist on selgunud, et ametnikud võrdsustavad biogaasi meelevaldselt maagaasiga ainult kaudsete, ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud materjalide alusel, mis vastupidiselt eesmärgile „suurendada taastuenergia osakaalu kohalikus soojamajanduses” hoopis vähendab seda. Põhjenduseks leiavad ametnikud, et puudub poliitiline tahe taastuvkütust soodustada, aga kaks korda kõrgemaks kujuneva kütuseaktsiisiga maksustatud biogaasist tehtud toasooja ei saa küll kuidagi valdkonda toetavaks tegevuseks lugeda. Ei ole väga realistlik loota, et taastuvelektri toetuse määra alandamine ning bio- ja maagaasi kütuseaktsiiside võrdsustamine suurendaks investeeringuid Eesti taastuenergeetikasse. Kui kohalikud kaugküttevõrgud lähevad üle kohalikule kütusele, näiteks biogaasile, siis selle maksustamisel kütuseaktsiisiga kaugküttevõrke ei renoveerita ja kohalikud taastuvkütused jäävad kasutusele võtmata. Poliitikud seadusandjatena peaksid tagama, et



samalaadne olukord ei juhtuks biometaani tootmisega alustamisel, nii et esimeste biometaanitehaste valmimise järel otsustatakse kehtestada transpordis kasutatavale biometaanile kütuseaktsiis.

5.1.18. *Veekaitse* suuna uue perioodi planeeritavad tegevused on paljuski sarnased 2007.–2013. aasta tegevustega (eelkõige veemajanduse taristu arendamise ja jääkreostusobjektide korrastamise vallas), kuid indikaatorid ei ole alati võrreldavad. Seetõttu ei saa uue perioodi indikaatorite sihttaseme teostatavuse analüüsil lähtuda täiel määral indikaatoritel ja rahalistel vahenditel põhinevatest suhtarvudest. Kui kõrvutada siiski veemajanduse infrastruktuuri arendamist vaadeldes nende inimeste arvu, kes on saanud parema veevarustuse ja reoveepuhastuse, jääb mulje, et uuel perioodil on rahaline maht ühe inimese kohta väiksem kui eelmisel perioodil. Nimelt oli indikaatorite (ühisveevärgiga ja -kanalisatsiooniga täiendavalt ühinenud rahvastik) sihttase vanal perioodil kokku 60 000 inimest. Arvestades, et veemajanduse infrastruktuuri arendamise eelarve oli siis 425 034 551 eurot, kulus ühe inimese ühinemiseks veevarustuse ja/või ühiskanalisatsiooniga 7084 eurot). Uuel perioodil on see suhtarv 4235 eurot (sihttase 40 000 inimest, eelarve 169 411 765 eurot). Suhtarvude võrdluse, perioodi 2007–2013 EARK seirearuande ja SVde vahehindamise põhjal (probleemid indikaatorite sihttasemete saavutamiseks) tekib kahtlus, kas uue perioodi tulemusindikaatorite saavutamine veemajanduse valdkonnas on realistlik. Saastunud alade ja veekogude korrastamise indikaatori saavutamise võimalikkust on eelmise perioodi kogemuse põhjal keeruline hinnata, sest tegevused ei kattu täiel määral ja ka indikaatorite vahel on erinevusi. Samas ei ole alust väita, nagu poleks sihttase saavutatav.

5.1.19. Struktuuritoetuste kasutamise potentsiaalset rääkides võib vana perioodi kogemuse põhjal öelda, et tõenäoliselt leiavad veevaldkonna arendamise vahendid suurt kasutust. Et aga mitmel juhul on tegu mahukate investeeringuprojektidega (veemajanduse taristu, jääkreostusobjektid, veekogude korrastamine), kaasatakse vahendid tõenäoliselt pigem perioodi teisel poolel. Nende kasutamist mõjutab ka sihtrühma finantsvõimekus ja üldine majanduse jätkusuutlikkus.

5.1.20. *Rohelise infrastruktuuri* suuna uue perioodi planeeritavad tegevused on eelmise perioodi omadega osaliselt sarnased, kuid indikaatorid ei ole alati võrreldavad. Seetõttu ei saa 2014.–2020. aasta sihttasemete teostatavuse analüüsil täiel määral indikaatorite ja rahaliste vahendite suhtarvudest lähtuda. Elurikkust puudutaval alaeasmärgil on kaks indikaatorit: 1) paranenud või samaks jäänud seisundiga liikide arv ja 2) paranenud või samaks jäänud seisundiga elupaigatüüpide arv. Eelmisel eelarveperioodil indikaatorit 1 ei olnud, seda kattis vaid osaliselt indikaator 'kaitsealade kaitsekorralduskavade ja liikide tegevuskavade koostamine looduse mitmekesisuse säilitamiseks'. Kuna need ei ole omavahel võrreldavad, ei saa teha ka järeldusi uue perioodi indikaatorite täitmise võimalikkuse kohta. Indikaatoril 'paranenud või samaks jäänud seisundiga elupaigatüüpide arv' oli eelmisel eelarveperioodil analoog: 'taastatud elupaikade ja maastiku pindala'. Kuigi see mõõtis pisut rohkem väljundeid, saab seda uue perioodi indikaatoriga võrrelda. Samas ei ole võimalik hinnata uue perioodi eesmärkide täidetavust, sest indikaatorite mõõtühikud on erinevad. Kaudsel hindamisel võib öelda, et eeloleva perioodi eesmärgid on mahukamad, kuid ka eelarve on suurem. Valitud lahendused sobivad eesmärgi täitmiseks ja seega peaks uue perioodi eelarvega olema võimalik sihttasemeni jõuda. Eelmise rahastusperioodi seirearuandest nähtub, et indikaator 'taastatud elupaikade ja maastiku pindala' saavutati peaaegu kahe aastaga: sihttase oli 500 hektarit, 2010. aastal oli taastatud 22%, 2011. aastal 98% ja 2012. aastal 132% pindalast. Ka need näitajad annavad kinnitust uue perioodi eesmärkide täitmise realistlikkuse kohta.

5.1.21. *Hädaolukordadele reageerimise* valdkonnas on praeguse ja uue perioodi tulekahjude likvideerimise võimekust puudutava indikaatori sisu väga sarnane. Sarnane on ka võimekuse suurendamise ambitsioon – see tähendab, et nii praegusel kui ka uuel perioodil on siht suurendada võimekust kustutada tulekahjusid samal ajal 1 piirkonna (600 ha) võrra. Selleks hangitakse mõlemal



perioodil vajalikku varustust. Seega võiks eeldada, et ka investeringu maht jääb samasse suurusjärku. Kuna EARKist ega selle seirearuandest ei selgu, kui suur oli praegusel perioodil ainult tulekahjude likvideerimise võimekust puudutavate tegevuste eelarve, ei saa indikaatorini jõudmise realistlikkust hinnata. Samal ajal ei ole ka alust väita, et sihttase pole saavutatav.

5.1.22. Struktuuritoetuste kasutamise potentsiaal on eelmise perioodi põhjal suur, sest EARK seirearuande kohaselt osutus tegevuse 'keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine' rakendamine edukaks (ära kasutati 99,5% eraldatud vahenditest). Elurikkuse vallas võib prognoosida, et raha kasutamine algab 2016. aastal ja suuna eelarve kasutatakse ära 2020. aastaks. Väljamaksete arv suureneb aasta-aastalt lineaarselt.

5.1.23. *Jätkusuutliku linnapiirkondade arengu* prioriteetse suuna jaoks on planeeritud 111,7 miljonit eurot (ELi toetus 95 miljonit eurot ja kaasfinantseering). Sellest umbes kolmandik on mõeldud Ida-Virumaale ja kaks kolmandikku teistele linnadele. Arvestades tegevuste mahtu ja sihtpiirkondi, tundub rahajaotuse proportsioon meetmete vahel olevat loogiline – linnapiirkondade arendamise meede hõlmab Tallinna, Tartut ja Pärnut, st u 59% Eesti elanikkonnast, ning Ida-Virumaa meede 12% Eesti elanikkonnast. Tegevused on oma laadilt sarnased, kuid mahult erinevad – ühel juhul on investeeritakse rohkem ühistransporti, kergliiklusteedesse ja lastehoiukohtade loomisse, teisel juhul linnapiirkondade korrastamisse. Kuna laias laastus on mõlema meetme puhul sekkumise mõju väga suur, saab öelda, et see kajastub ka rahalises jaotuses.

5.1.24. 2014.–2020. aasta rakenduskava indikaatorid ja mõõtühikud erinevad perioodi 2007–2013 'linnaliste piirkondade arendamise' omadest (EARK 2012. aasta seirearuanne). Näiteks mõõdetakse 2007.–2013. aastal säästva linnatranspordi arendamist projektide arvuga (2012: kolm projekti; 2015. aasta sihttase: kümme projekti), aga 2014.–2020. aasta rakenduskavas linnapiirkondade arvuga (2014–2020: linnapiirkondade arv, kus on arendatud ühistransporti ja kergliiklust; 2022. aasta sihttase: viis linnapiirkonda). Samuti mõõdetakse käesoleval perioodil kergliiklusteede pikkust kilomeetrites (2012: 9,45 km), uuel perioodil aga jällegi linnapiirkondade arvuga (2022. aasta sihttase: viis linnapiirkonda). Ida-Virumaa atraktiivust elukeskkonnana ei ole varem otseselt mõõdetud ja seda mõõtühikut ei ole ka 2014.–2020. aasta rakenduskavas veel seatud, see töötatakse välja 2013. aastal tehtavas uuringus. Seega ei ole võimalik öelda, mil määral hakkab see reaalselt tulemust mõõtma. Lastehoiukohtade arvu kasvu kui indikaatorit eelmisel perioodil ei rahastatud, pigem on raha antud lasteaedade ehitamiseks ja renoveerimiseks. Uue perioodi tulemusindikaatori mõõtühik 'juurdeloodud lastehoiukohtade arv' võimaldab mõõta reaalselt tulemust. Praeguse sihttaseme järgi luuakse 2014.–2022. aastal kahes Eesti suuremas linnapiirkonnas – Tallinnas ja Tartus, – juurde 2000 lastehoiukohta. Kui vaadata ainult Tallinna ja Tartu senist lastehoiukohtade arvu juurdekasvu, võib öelda, et kaheksa aasta jooksul loodavad 2000 lastehoiukohta on ilmselgelt vähe (sekkumise mõju on alla 10%). Juba ainuüksi Tallinnas on sisserände stsenaariumi puhul 2014 lisatavate lastehoiukohtade vajadus 982 kohta. Aastaks 2018 prognoositakse 0-7. aastaste laste arvu langustrendi algust, mistõttu väheneb ka vajadus uute lastehoiukohtade järele. Samas, lastehoiukohtade nõudlus Tallinnas kasvab kuni aasatni 2016 ning suurim on lastehoiukohtade vajadus Tallinnas aastatel 2014-15 eeldusel, et eelmiste aastate vajadus on rahuldatud<sup>59</sup>. Tartu lastehoiukohtade vajadus 2013-2020 on 1200 uut lastehoiukohta<sup>60</sup>, kusjuures nõudluse, st. laste arvu kõrgpunkt on 2015-2016. Seega on alust arvata, et 2000 loodavat lastehoiukohta Tallinnas ja Tartus 2014-2018 ei ole piisav ning indikaatori täitmine tuleks kindlasti tuua ettepoole, nt. aastatesse

<sup>59</sup> Allikas: Tallinna koolieelsete munitsipaallasteaedade arendamise programm 2013-20121 "Lasteaiakoht igale lapsele", <https://www.riigiteataja.ee/aktiivisa/4100/4201/3029/1110125335.attachment.pdf>

<sup>60</sup> Allikas: Tartu linna arengukava 2013-2020

2015.2016. Sihttase peaks olema toodud ajaliselt palju rohkem ettepoole, näiteks aastasse 2018, sest probleem on päevakohane nüüd ja lähiaastatel. Praegusel kujul on mõju kõige suurema lasteaiakohtade vajadusega aastatel (2014–2018) küll positiivne, kuid vaevumärgatav.

5.1.25. Tulemusindikaatorite erinevate mõõtühikute ja sihtrühmade suuruse tõttu on keeruline võrrelda ka suhtarve. 2007.–2013. aastal on sihtrühmad laiemad (kogu Eesti), ent indikaatori mõõtühik täpsem, seevastu uuel perioodil on sihtrühmad kitsamad (viis suuremat linnalist piirkonda), aga mõõtühik liiga üldine. 2012. aasta EARK seirearuandest nähtub, et 2010. aasta sihttase – säästva linnatranspordi arendamisele suunatud projektide arv – saavutati alles 2012. aastal ning sellise arengutempo jätkudes 2015. aasta sihttasemeni suure tõenäosusega ei jõuta. Sama näitab eelmisel perioodil EARK raames rajatud kergliiklusteede pikkus: 2012. aasta lõpuks ei oldud veel 2010. aasta sihttasest saavutatud ja küllalt tõenäoliselt ei küündita ka käesoleva perioodi lõpuks sihttasemeni. Selle põhjusena nimetatakse seirearuandes projektide pikka kestust, kuid selgusetuks jääb, kas projektide lõppedes 2013. aastal (nagu aruandes on lubatud) saavutatakse vähemalt 2010. aasta sihttasemed. Suure tõenäosusega jõutakse aastatel 2014–2020 sihttasemeni, sest praeguses sõnastuses on need väga laiad, kuid tegelikku progressi ei ole nendega võimalik mõõta.

5.1.26. Eelmisel perioodil olid ühistranspordi arendamiseks, kergliiklusteede rajamiseks, lastehoiukohtade loomiseks ja linnaliste piirkondade atraktiivsemaks muutmiseks antud rahasummad marginaalsed (EARK p-d 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, MARK p 3.4). Iseenesest investeeriti 2007.–2013. aastal viies suuremas linnalises piirkonnas nii ühistranspordi arendamisse kui ka kergliiklusteede rajamisse, seega on rakenduskava indikaator (2022: viis linnalist piirkonda) praeguseks juba saavutatud. Indikaator peaks mõõtma näiteks aastatel 2014–2020 lisanduvaid sõidukilomeetreid, reisijate arvu ühistranspordis või elanike arvu kasvu atraktiivseks muudetud piirkondades, mitte aga linnaliste piirkondade arvu kui konstantset ühikut. Investeeringute mõju on kindlasti positiivne, kuna linnapiirkondade arendamisele on seni liiga vähe tähelepanu pööratud. Sama kehtib ka Ida-Viru linnaliste piirkondade atraktiivsemaks muutmise kohta – otseselt ei ole mahajäetud linnaliste piirkondade arendamiseks investeeringuid tehtud, seega on igasugune investeering ülaltoodud eesmärkide täitmise positiivse mõjuga. Sisu poolest on rahalised vahendid kindlasti fokuseeritumad, seega peaks neid olema lihtsam absorbeerida ning nende kasutust jälgida ja hinnata. Kui aga prioriteetse suuna indikaatoreid täpsustata, ei anna hilisem tulemuse või mõju hindamine mingit sisulist tagasisidet.

5.1.27. *Transpordi* prioriteetse suuna jaoks planeeritakse eraldada 12% (526,3 miljonit eurot) kogu rahastamiskava mahust ehk 13,5% ELi eraldatavatest vahenditest. Arvestades, et ühendusteede arendamine on üks viiest riiklikust prioriteedist, on selline osakaal igati õigustatud. Kuigi käimasoleval programmiperioodil kulus transpordi suunale 20% rahastamismahust (686,2 eurot, kuid selle hulgas on ka säästva transpordi arendamise tegevused, mis on sel perioodil energiatõhususe suuna all), tuleb silmas pida, et tehtud on mahukaid investeeringuid, mille mõju ei ole veel ilmnunud. Seniste tulemuste võimendamiseks on mõistlik eraldada pigem vähem rahalisi vahendeid ja suunata need selgelt määratletud eesmärkide täitmiseks.

5.1.28. Rahastamismahu planeerimisel on arvestatud senise kogemuse põhjal maantee ehituse ja rekonstrueerimise kilomeetri keskmise hinnaga. Seega võib arvata, et kavandatavad investeeringud katavad planeeritud ehitusmahu. Eeldatavalt on seejuures arvestatud ka ehitushindade võimaliku kallinemisega, mis on käimasoleval perioodil sundinud projektide eelarveid koomale tõmbama<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava. Seirearuanne 2012.

Kahel perioodil täpselt võrreldavaid eesmärgi ja neid mõõtvaid tulemusindikaatoreid ei ole, mistõttu ei saa suhtarve kõrvutada ega rahastamismahu piisavust hinnata.

5.1.29. Transpordi prioriteetse suuna rakendamine on seni kulgenud suuremate tõrgeteta, välja arvatud probleemid tulemusindikaatorite täitmisel, mis on mõneti seotud nende enda asjakohasusega. Kuna rahastamismaht ja rakendamise skeemid jäävad üldjoontes samaks, võib arvata, et ka uuel perioodil on tegevuste rakendamise suutlikkus on piisav.

5.1.30. *IKT taristu* väljaarendamiseks on ette nähtud 106,8 miljonit eurot, millest 60,9 miljonit eurot on planeeritud lairibataristu arendamiseks ning 45,9 miljonit teenuse taristu arendamiseks. Selle lisandub haldusvõimekuse prioriteetse suuna raames 97,6 miljonit eurot avalike teenuste, sh e-teenuste arendamiseks. Käimasoleval struktuurivahendite perioodil on IKT valdkonnas eraldatud vahendeid eeskätt infoühiskonna üldisele arendamisele 75,4 miljoni euro ulatuses. Sellest 23,5 miljonit eurot on kulunud ligikaudu 2200 km lairibavõrgu ja umbes 900 ühenduspunkti rajamiseks<sup>62</sup>. Loomist ootab veel ligikaudu 4000 km lairibavõrku ja 1100 ühenduspunkti. Lähtudes senisest kogemusest ja ehitushindade võimalikust kasvust, on kavandatav eelarve seatud eesmärkide täitmiseks piisav.

5.1.31. IKT teenuste baastaristu arendamise eelarve planeerimisel on võetud arvesse avaliku sektori vajaduste hinnanguid, võimalikke projekte on analüüsitud nii tulemuse, mõju, uudsuse, koostöövõime kui ka jätkusuutlikkuse kontekstis. Taotlejate absorbeerimissuutlikkuse tagamiseks on planeerimisel määratud projekti ligikaudseks kestuseks 24 kuud ja mahuks 500 000 eurot. Nende piiride seadmisel tuginetakse varasematele kogemustele X-tee, eesti.ee jm baasteenuste arendamisel. Seega võib eeldada, et kavandatud rahastamismaht on soovitud tulemuste saavutamiseks piisav.

5.1.32. Nii lairibataristu kui ka teenuste baastaristu planeerimisel on arvestatud toetuse saajate absorbeerimissuutlikkusega. Kui pidada silmas tööde ulatust ja mahtu, tuleks rakendamise faasis kaaluda ka projektide selgemat järjestamist ja ühtlasemat jaotust rahastamisperioodi kestel. See aitaks vältida arendustegevuste hinnatõusurvet ja võimaldaks kohalike arendusettevõtete potentsiaali parimal viisil ära kasutada.

5.1.33. Investeeringud *haldusvõimekuse* arendamisse kasvavad uuel perioodil märkimisväärselt: kavandatav eelarve on ligikaudu 111,8 miljonit eurot, võrrelduna 2007.–2013. aasta umbes 20 miljoni euroga. Seega suureneb eelarve ligi 5,5 korda<sup>63</sup>. 111,8 miljonist eurost 83 miljonit eurot moodustavad investeeringud avalike teenuste arendamise projektidesse, mis tähendab avalike teenuste arendamise tegevuse sisu arvestades peamiselt infosüsteemide arendamist ERFi toel. Eelmisel perioodil oli infoühiskonna edendamise eelarve<sup>64</sup> maht 62,6 miljonit eurot, seega on uue perioodi infoühiskonna / avalike teenuste arendusprojektide eelarve u 1,3 korda suurem. ESFi seotud haldusvõimekuse rahastu suuruseks on 28,8 mln eurot, mis tähendab eelmise perioodiga võrreldes u 1,4kordset kasvu.

5.1.34. Suhteliselt kõrge eelarve kasvumäär tõstatab küsimuse investeeringute absorbeerimissuutlikkuse kohta. Eelmise perioodi tulemusi vaadates oli/on suurema haldusvõimekuse prioriteetse suuna eelarve täitmine suhteliselt hea. Suuna kogueelarve ELi osa (21,6 miljonit eurot) oli

<sup>62</sup> Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus, <http://www.elasa.ee/>.

<sup>63</sup> NB! Eelmise perioodi meetmete maht on läbi korrutatud 93%ga (mitte 100%ga), et anda parem võrreldavus uue perioodiga. 7% uue perioodi vahenditest on tulemusreservis ning need jaotatakse eesmärkide vahel alles 2018. aastal. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna tegelik kogumaht oli eelmisel perioodil 24,5 mln eurot, millest ESFi osaluse määr oli 88% (allikas: 2012. aasta inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne).

<sup>64</sup> Infoühiskonna edendamise prioriteetse suuna alla kuulusid infoühiskonna teadlikkuse tõstmise programm, infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu, infoühiskonna edendamine investeeringute kavade kaudu.

2012. aasta inimressursside arendamise rakenduskava seirearuande kohaselt kaetud kohustustega 95% ulatuses. Infoühiskonna edendamise prioriteetses suunas oli 2012. aasta majanduskeskkonna arendamise rakenduskava seirearuande järgi eelarvest 2012. aasta lõpuks kohustusi võetud 94% mahus. Seega on hinnang eelmise perioodi finantsarengule väga hea ja selle teabe pinnalt võiks tulevase perioodi absorbeerimissuutlikkuse suhtuda optimistlikult.

5.1.35. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna indikaatorite saavutamise tõenäosust on raske hinnata, sest peale oodatava tulemuse ja planeeritud eelarve kõrvutamise tuleb arvestada ka kvaliteedimõõtmega. Näiteks kui võrrelda prioriteetse suuna esimese alaeesmärgi väljundindikaatoreid eelmise perioodi omadega, siis koolitustel osalemise kordade arv (kesktasandi ametnikud, KOVi ametnikud, kolmas sektor) jääb põhimõtteliselt samaks, kuid inimeste arendamise eelarve kasvab. Tegemist on muutusega selle tegevuse elluviimise strateegias, mille puhul keskendutakse mahu (st osaluskindade arvu) kasvatamise asemel hoopis pakutavate koolitus- ja arendustegevuste kvaliteedile. Tähelepanu pööratakse spetsiaalselt koostatud koolitusprogrammidele ja koolituste sisule, välislektoreid kasutatakse eelmise perioodiga võrreldes rohkem, klassikaliste koolituste asemel eelistatakse kombineeritud arendustegevust jne. Nende meetodite eeldatav mõju on suurem, kuid samamoodi kasvab ka tegevuste maksumus (keskmine summa koolitatava kohta). Samuti võivad isegi ühetaolise eesmärgiga projektide maht ja tegevused olla nii erinevad, et keskmise projekti maksumuse väljaarvutamine annab eelarve ja sihttaseme saavutamise realistlikkuse hindamisel vähe teavet.

5.1.36. Haldusvõimekuse suuna indikaatorite koondhinnanguna võib siiski öelda, et sihttasemed ei ole üleliia auahned ega ka alaplaneeritud. Kuna tulemusindikaatorite kvaliteetne alusandmestik tulevaste prognooside jaoks puudub ja meetodiline baas on aja vältel muutunud, on hinnangu kujundamisel kasutatud väljundindikaatorite analüüsi. Ka need pole periooditi täielikult võrreldavad, aga olemasolevat teavet analüüsides võib väita, et uue perioodi väljundindikaatorite sihttasemed on realistlikud.

5.1.37. Nii koolitus- ja arendustegevus kui ka avalike teenuste pakkumise arendamine on valdkonnad, kus tegevuste edukust võib hakata piirama Eesti turu väiksus. Selle põhjuseks on asjaolu, et arenduseks kuluva raha hulk suureneb märkimisväärselt. Kohalik turg ei pruugi olla valmis pakkuma vajalikul määral – ja mis eriti oluline, piisavalt hea kvaliteediga – teenuseid. Tugevate teenusepakkujate vähesuse riski saab siiski maandada mitmel viisil, näiteks rohkemate välismaiste teenusepakkujate teadliku kasutamisega, hanketingimuste kujundamisega (sh hankemenetluse valik, kvaliteedi ja hinna suhte tark kombineerimine), n-ö pehmete teenuste hangete korraldamise koolitustega (kuidas tellida uuringuid ja analüüse).

## 5.2. Rakendusviiside ja rahastamisskeemide sobivus

5.2.1. Enamikus prioriteetsetes suundades on valitud rakendusviisid ja rahastamisskeemid sobivad. Küll aga sisaldab rakenduskava suhteliselt palju avatud taotlemist, ehkki mõne tegevuse puhul oleks kindel programm olnud mõistlikum. Lisaks tuleb avatud taotlemisel arvestada suurema ressursikuluga nii RÜde kui ka taotlejate ja toetuse saajate puhul. Vaadates taotlejate arvu ja meetmete eesmärgi, võiks valitud skeemide asjakohasust mõnes valdkonnas (haridus, keskkond, veemajandus, roheline infrastruktuur) veel korra hinnata.

5.2.2. *Hariduse* valdkonnas on esimese prioriteetse suuna puhul kõikide tegevuste rakendamiseks seatud üleriigilised programmid, poolte tegevuste puhul lisanduvad ka avatud taotlusvoorud. Teise prioriteetse suuna jaoks on kehtestatud investeeringukavad ja avatud taotlusvoor. Valitud rakenduskeemid paistavad seniste tegevuste kirjelduste põhjal asjakohased ning on hea, et mitme tegevuse puhul arvestatakse ka prioriteetide seadmist alt ülespoole. Teisalt on 2007.–2013. aastate

avatud taotlusvoorud näidanud<sup>65</sup>, et nende edukus ja tulemuslikkus sõltub suurel määral sellest, kui võrd selged ja fokuseeritud on nende eesmärgid ning kuidas nad aitavad prioriteetse suuna eesmärke saavutada. Käesoleval perioodil on avatud taotlusvoorudes toetuse saajate jaoks tekitanud probleeme ka suur projektide haldamise ja aruandluse ressursikulu. Kui planeerida eelolevaks perioodiks hulgaliselt avatud taotlusvoore, tuleb eelnevate kogemuste põhjal kindlasti täiustada ka nende elluviimise skeeme.

5.2.3. *Tööhõive* suuna raames on alaeesmärgi 'tööealise elanikkonna tervisekajustuste ennetamine ja vähenemine ning osalise töövõime langusega inimeste suurem osalemine tööturul' täitmiseks planeeritud programmid. Tegevuse 'alkoholi liigtarvitamise ja alkoholisõltuvuse ennetuse, varase avastamise ja nõustamis-, raviteenuse ja taastusabi süsteemi loomine ja rakendamine' puhul on võimalikke taotlejaid üks – Tervise Arengu Instituut. Kuna tegevused toimuvad riiklikul tasandil, siis on mõistlik, et neid valdab üks asutus avalikust sektorist. Samuti on Tervise Arengu Instituudil erinevate nõustamisteenuste väljatöötamise ja pakkumise kogemus (nt suitsetamisest loobujate nõustamine, alkoholi liigtarvitamise varase avastamise ja lühinõustamise teenuse väljatöötamisel eelmisest ESFi perioodist). Tegevuse 'töövõime toetamise skeemi loomine ja juurutamine' elluviimiseks on kolm võimalikku taotlejat: SoM, Eesti Töötukassa ja Tööinspektsioon. Kuna tegevuse raames töötatakse välja ja juurutatakse uus süsteem, on mõistlik, et sellesse oleksid kaasatud kõik asjaosalised. Töövõime kaotus puudutab otseselt ka Eesti Haigekassa tööd ja seepärast võiks neljandaks taotlejaks olla haigekassa või vähemalt peaksid võimalikud taotlejad kajastama koostööd haigekassaga.

5.2.4. Alaeesmärgi 'kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumise tulemusena suureneb hoolduskoormusega, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimeste osalemine tööturul' all on tegevused 'töötamist toetavad hoolekandemeetmed' ja 'lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuse arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks'. Esimese alt on planeeritud neli tegevust, millest poolte täitmiseks on planeeritud nii programm kui ka avatud taotlusvoor ning teise kahe tegevuse jaoks vaid programm. Peamine toetuse saaja on töötamist toetavate hoolekandetegevuste puhul Sotsiaalministeerium, vähemal määral ka teised avaliku sektori asutused (SKA, KOVid, TAI) ja muud juriidilised isikud. Kuna eraldatud rahasumma on suur, on asjakohane, et tegevus on jaotatud osadeks ning nende eest vastutavad avaliku sektori erinevad asutused. Tegevuse 'lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks' alt on kavandatud kolm osa. Kahe ('lapsehoiu kvaliteedi suurendamine' ja 'hoiuteenuste ning hoius, hariduses ja rehabilitatsioonis osalemist võimaldavate tugiteenuste arendamine ja pakkumine suure hooldusvajadusega ning raske ja sügava puudega 0–17-aastastele lastele') puhul on rakenduskeemiks programm. Tegevuse 'uute lapsehoiukohtade loomise ja teenusepakkumise toetamine 0–7-aastastele lastele' jaoks on kavandatud avatud taotlusvoor, mille puhul arvestatakse piirkondlikke erisusi, näiteks KOVide sündimus- ja rändeprognose, hoiukohtade puuduse iseloomu (kas püsiv või ajutine), KOVi võimekust jms. Toetuse saajad on Sotsiaalministeerium, KOVid ja muud juriidilised isikud. Arvestades eraldatavat summat ning taotlusesaajate potentsiaalset määra, on tegevuse 'lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks' rakenduskeem asjakohane.

5.2.5. Alaeesmärgi 'kaasaegne, regionaalselt kättesaadav ja optimaalne tervishoiu esmatasandi- ja aktiivravivõrk võimaldab pakkuda kvaliteetseid ja jätkusuutlikke tervishoiuteenuseid' saavutamiseks on ette nähtud investeeringud. Võimalikud taotlejad on üld- ja eriarstiabi osutajad, KOVid,

---

<sup>65</sup> Üldhariduse ja noortevaldkonna struktuurivahendite meetmete vahehindamine.

piirkondlikud ja keskhaiglad. Kuna tegevuse raames ehitatakse tervise- ja pädevuskeskused, on investeeringute kava valimine otstarbekas.

5.2.6. Alaeesmärgi 'kvaliteetsemad ja integreeritud hoolekandeteenused toetavad toimetulekuraskustega ning hoolduskoormusega inimeste aktiveerumist, sh osalemist tööturul' alt on kavandatud tegevus 'hoolekande taristu arendamine. Keskkonna kohandamine puuetega inimeste vajadustele vastavaks', mis jaguneb omakorda kaheks. Tegevuse 'hoolekande taristu arendamine' jaoks on planeeritud investeeringute kava ja programm ning tegevuse 'keskkonna kohandamine puuetega inimeste vajadustele vastavaks' puhul kavatakse korraldada nii avatud taotlusvoor kui ka programm. Toetuse saajateks on AS Hoolekandeteenused, teised erihoolekandeteenuste osutajad ja Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus koos kohalike omavalitsustega (tingimusel, et mõni neist on piisava kompetentsiga, et tegevusi suures osas ise ellu viia). Arvestades, et esimese tegevuse puhul on toetuse saajaid vähe, kuid eraldatav summa on tähelepanuväärne, on asjakohane kasutada rakenduskeemina investeeringute kava ja programmi. Potentsiaalsete taotlejate vähesuse tõttu ei pruugi avatud taotlusvooru rakendamine tegevuse 'keskkonna kohandamine puuetega inimeste vajadustele vastavaks' puhul sobida.

5.2.7. Alaeesmärgi 'uussisserändajad ning vähelõimunud püsielanikud osalevad aktiivselt tööhõives ja ühiskonnas laiemalt' saavutamiseks on Siseministeerium ja Kultuuriministeerium kavandanud mitmesuguseid tegevusi. Siseministeeriumi tegevused on mõeldud uussisserännanutele (millest mahukaim on kohanemisprogramm) ning nende rahastamiseks on plaanis kasutada investeeringukavasid ja avatud taotlusvooru. Kultuuriministeeriumi tegevustest on toimivate tugivõrgustike tekkimise toetamine mõeldud vähelõimunud püsielanikele ja lõimumisprogramm uussisserännanutele, ning neid tegevusi on kavas rakendada programmide alusel. Toetuse saajaks on üldjuhul määratud ministeerium (osal juhtudel määratlemata), aga seda tingimust oleks otstarbekas laiendada. Näiteks tugivõrgustike tekke toetamiseks tasub kaaluda toetuse saajana ka teisi organisatsioone, kes saaksid oma kompetentsiga panustada toimivate tugivõrgustike tekkesse.

5.2.8. Enamik suuna *kasuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus* meetmetest sobib rakendusviiside poolest eesmärkide saavutamiseks. Nutika spetsialiseerumise vallas võiks kaaluda teistsuguseid meetmeid – pigem sobiks investeeringute kava tüüpi meede (osaliselt võiks kombineerida ka muid meetmeid, kuid kava(d) on vajalik koostada kõiki valdkondi katvalt).

5.2.9. Suuna *väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine* rakenduskeemide valik on mõistlik. Probleemiks on kohati see, et nad on jäänud täpsustamata. Tegevuse 'uute, ambitsioonikate ärimudelitega ettevõtete juurdekasvu soodustamine ..' puhul rakendatakse peamiselt programmi, mis on koolituste ja teadlikkust suurendavate tegevuste puhul põhjendatud, kuid tekitab kahtlusi ambitsioonikate uute ettevõtjate tegevuse rahastamisel. Loomemajanduse valdkonnas kasutatakse nii programmi, avatud taotlemist kui ka sihtfinantseerimist. Kuna tegevusi on praegu veel väga pealiskaudselt kirjeldatud, on selle valiku põhjendatust raske hinnata. 'Kapitali ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamise programmi' rakendatakse rahastamisvahendi kaudu ja see on asjakohane. Ka turismi puhul on rakenduskeemide valik põhjendatud – teadlikkuse suurendamist, info kogumist, seiret ja analüüsi rahastatakse programmidenä ja turismitooteid arendatakse avatud taotlusvoorude kaudu. Täpsustamata on turismiatraktsioonide ja toetava taristu väljaarendamise ning piirkondade konkurentsivõime rakenduskeemid.

5.2.10. *Energiaühenduse* rakenduskeemid on adekvaatsed ja tagavad ettenähtud toetuste asjakohase kasutamise.



5.2.11. *Veekaitse* suuna alaeesmärgi 1 raames planeeritava tegevuse (veemajanduse infrastruktuuri arendamine) rahastamisskeem näeb ette avatud taotlemist. Avatud taotlemine sobib pigem selliste tegevuste jaoks, mille puhul oodatakse, et eesmärgi saavutamiseks sobivad tegevused pakuvad omavahelise konkurentsi tulemusena välja just taotlejad (ideed tulevad altpoolt). Veemajanduse infrastruktuuri puhul on aga üsna selgelt ette määratud, milliseid tegevusi ellu viia, et eesmärki saavutada. Seega ei ole taotlejate vahel konkurentsi tekitamine õigustatud – ei ole mõistlik kulutada KOVide aega ja ressursse, kui on teada, et suur osa neist jääb rahastusest ilma. Kuigi toetuse saaja ei ole riik, on tegu siiski riiklikult väga olulise prioriteediga (direktiivide nõuete täitmine), mille raames ei ole mõtet tekitada konkurentsi, vaid teha investeeringud nii, et eesmärgi saavutamine oleks kõige tõhusam ja tulemuslikum (suunata vahendid sinna, kus probleemid on kõige suuremad). Seega oleks otstarbekam kasutada rahastamisskeemina investeeringukava.

5.2.12. Alaeesmärgi 2 (saastunud alade ja veekogude korrastamine) all on kavandatud üsna erinevaid tegevusi, millest tulenevalt on kavas kasutada nii avatud taotlemist, programmi kui ka investeeringukava. Jääkreostusobjektide likvideerimise puhul on avatud taotlemine üldiselt asjakohane, sest rahalised vahendid on piiratud ja kõikidele objektidele raha ei jätku, mistõttu tulekski välja valida projektid, mis kasutavad toetust kõige tulemuslikumalt ja aitavad seeläbi kaasa eesmärgi saavutamisele. Muude tegevuste puhul võiks kaaluda ainult investeeringukava kasutamist, kuna kolme erineva rakendusviisi kasutamine ühe tegevuse raames ei ole mõistlik ja läbipaistev.

5.2.13. *Rohelise infrastruktuuri* suuna alaeesmärgi 'kliimamuutuste ja ulatuslike reostuste põhjustatud hädaolukordadele reageerimise võimekuse kasv' tegevuste rakendamisel on plaanis kasutada nii investeeringukava kui ka programmi. Neist esimene sobib sõidukite hankimiseks, sest tegu on suuremahulise investeeringuga. Küll aga ei ole arusaadav, miks soovitakse seiretegevuste (seirejaamade uuendamine, kalibreerimislabor) rahastamisel kasutada nii investeeringukava kui ka programmi. Asjakohane oleks ainult näiteks investeeringukava (kahe erineva skeemi kasutamine sarnaste tegevuste puhul ei ole põhjendatud).

5.2.14. *Jätkusuutliku linnapiirkondade arengu* suuna rakendusviiside ja rahastamisskeemide sobivuse kohta ei ole võimalik hinnangut anda, sest ainuke rakenduskavas sisalduv sellekohane info puudutab asjaolu, et mõlemat tegevust rakendatakse linnapiirkondi säästvalt arendavate ühtsete tegevuskavade alusel. Et taotlejaid (kuni viis kohalikku omavalitsust) ega objekte pole palju ning et tegevused viiakse ellu eelnevalt koostatud linnapiirkonna säästva arengu strateegia alusel, oleks kõige mõistlikum rakendada mõlema puhul programmi. Linnapiirkondade säästva arengu seotud ühtseid tegevuskavasid alles hakatakse koostama – see on seatud toetuse saamise eelduseks.

5.2.15. *Transpordi* valdkonnas on valitud rakenduskeemiks investeeringukava, üksikjuhtudel ka avatud taotlemine, mil rahastatavad projektid reastatakse eelnevalt kindlaks määratud hindamiskriteeriumite alusel. Arvestades, et taotlejate ring on piiratud ja sageli on taotlejaks Maanteeameti kaudu riik ise, on selline käsitlusviis igati õigustatud. Ka arendatavate ühistranspordipeatuste ja jaamade valikul on avatud taotlusvoorud loogiline valik, sest sel moel on tagatud kohaliku tasandi kaasatus ja saavutatakse parem vastavus inimeste vajadustele.

5.2.16. *IKT valdkonna* rahastamisskeemid on asjakohased. Kõigepealt kogutakse alt-üles-ideid ja seejärel toimub ülevalt-alla-projektide valik. Lairiba arendamiseks on avatud taotlusvoorud, kuid seal on võrgu haldamise kohta selgelt piiravad tingimused, mis on tõestanud oma asjakohasust juba käesoleval perioodil.

5.2.17. *Haldusvõimekuse* valdkonnas on mõned eeldused, mille täitmine suurendaks tõenäosust, et planeeritud investeeringud rakenduvad kavakohaselt ja õigeid asju tehtaks õigesti. Eeldusteks on a) juba siinse aruande eelmistes osades korduvalt nimetatud vajadus sõnastada riigivalitsemise



poliitikavaldkonnas avaliku teenistuse / ametiasutuste ülesed strateegilised eesmärgid ja prioriteedid; b) avaliku teenistuse koolitussüsteemis keskse korralduse, sh koolitus- ja arendustegevuste hangete korraldamise tugevdamine<sup>66</sup>; c) vabaühenduste ja kohalike omavalitsuste kui (kohalike) avalike teenuste pakujate kaasamine avalike teenuste pakkumise tegevuste koostamisse (sh Eesti infoühiskonna arendamise arengukava rakenduskava prioriteetide ja arengukava elluviimise mehhanismide kavandamisse, avalike teenuste pakkumise arendamise tegevuste planeerimisse ja seiresse). Riski, et piisavalt vajaliku lisanduvusega ideid ei leita, aitab maandada eri rakendusmehhanismide kasutamine. Näiteks võib avatud taotlemise, investeringukavade või programmpõhise lähenemise kombineerimine olla paindlik viis, mille abil saaks koondada parimad mõtted haldusorganisatsioonist ja juhtida vajaduse korral keskselt ressursse sinna, kus omaalgatuslikult arendusega tegeleda ei suudeta, kus napib motivatsiooni või kus ongi tegemist asutusteüleste teemadega. Tegevuste ja programmide kavandamise etapis tuleb elluviimise valikud siiski täpsemalt määratleda, lähtudes asjaolust, et haldusvõimekuse eelarve kasvab üsna suurel määral ning ülalt-alla- ja alt-üles-valikute tegemine vajab hoolikalt tasakaalustamist. Lühidalt öeldes on rakendusviisid (sh eri skeemide kombineerimine) asjakohased, kuid mingil hetkel tuleb siiski teha selgem valik, mida, keda ja millise rakendusmehhanismi abil toetatakse.

### 5.3. Eeltingimuste täitmise ajakava realistlikkus

5.3.1. Suur osa eeltingimustest on juba täidetud või täidetakse suure tõenäosusega õigel ajal. Hariduse valdkond on ainuke, kus on täheldatud sisulisi probleeme, ja ka veekaitse valdkonnas ei ole positiivne väljavaade veel täielikult tagatud. Mitmes teiseski valdkonnas on eeltingimused veel täitmata, kuid asjaomased strateegiad on koostamisel või uuendamisel (TAI, roheline infrastruktuur, transport, IKT) ja tulemuseni jõudmine on väga tõenäoliselt vaid aja küsimus. Teatud risk eksisteerib haldusvõimekuse valdkonnas, kus eeltingimuste täitmise ajakava puudub. Horisontaalsete eeltingimuste puhul on see risk suhteliselt väike.

5.3.2. *Hariduse* valdkonna prioriteetsete suundade sisuline eeltingimuste analüüs on dokumentides puudulik. Ainsaks *ex-ante* tingimuseks on seatud elukestva õppe strateegia 2014–2020 ja selle rakenduskava kinnitamine. Strateegia vahearuande põhjal võib näha, et prioriteetsed suunad 1 ja 2 on väga tugevalt seotud strateegia peamiste eesmärkidega Eesti hariduses ning aitavad kaasa peamiste väljakutsete lahendamisele. Eelhindamisel tehtud intervjuude põhjal on teada, et strateegia ja rakenduskava peaksid valmima 2013. aasta septembris, kuid tegelikult pole selge, kas ja millal see vastu võetakse.

5.3.3. Aktiivse tööpoliitika ehk *tööturuteenuste* pakkumine on pärast 2009. aastal toimunud reformi, mille käigus teenuste pakkumine läks Tööturuametilt üle Töötukassale, jõudsalt paranenud. Märkimisväärselt on mitmekesisitunud pakutavate teenuste valik (2013. aastal pea 30 erinevat teenust võrreldes 14ga 2009. aastal) ja kasvanud osalejate arv (2012. aastal sai töölesaamist toetavat teenust ühes kuus keskmiselt iga kolmas töötaja, aasta varem iga viies ja kolm aastat varem iga kümnes). Viimase kahe aasta positiivse arenguna tuleb esile tõsta riigi suurenenud osa aktiivse tööpoliitika rahastamisel osakaaluna SKPst (0,38% 2012. aastal, võrrelduna 0,28%ga 2011. aastal) ja rahastamispeamõtetete muutust (tööturuteenuste pakkumist finantseeritakse peamiselt töötuskindlustuse vahenditest; lisaks langes välisvahendite osakaal rahastamises 2010. aasta 70%lt ja 2011. aasta 60%lt 2012. aastal 30%le). Seega paistab tööturuteenuste rahastamine sellises mahus

<sup>66</sup> Vt põhjalikumat käsitlust ettepanekutest Rahandusministeeriumi tellimusel ja ESFi kaasrahastamisel valminud „Avaliku teenistuse koolitussüsteemi analüüsist“ (Praxis ja TTÜ 2011).

olevat jätkusuutlik. Rakenduskavas toodud meetmed on suunatud eelkõige uute teenuste pakkumise või uute sihtrühmade tööturule kaasamise toetamiseks ning neil on praegusega võrreldes kindlasti lisaväärtus.

5.3.4. *Tervise* valdkonnas on eeltingimused õigustatud ja asjakohased, eriti seetõttu, et rahvastiku tervise arengukava on suremuse vähendamise ja haiguste ennetamise aspektist üheks kõige olulisemaks dokumendiks. Arengukavaga tegeletakse ja tulemusi seiratakse jooksvalt. Tervise- ja pädevuskeskuste loomise kontekstist on esmatasandi arengukava (mida ei ole mainitudki, kuid mis on tervisekeskuste loomise lähtekohast väga oluline) ning pädevuskeskused tihedalt seotud haiglavõrgu arengukavaga, mis lõpeb aastal 2015. Sotsiaalministeeriumis on küll plaanis uue haiglavõrgu arengukava koostamine, kuid realselt selleks midagi veel tehtud ei ole, pealegi peaks see käima käsikäes tervise- ja pädevuskeskuste loomisega.

5.3.5. *Teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni* valdkonnas ei ole eeltingimused hetkel täidetud, kuna ettevõtluse ja TAI strateegiate koostamine käib paralleelselt partnerlusleppes ja rakenduskava koostamisega. Valitseb risk, et strateegiate vastuvõtmine ei edene piisava kiirusega.

5.3.6. PLis on *väikeettevõtluse* toetamise asjakohaseks eeltingimuseks ettevõtlust elavdavate meetmete rakendamine, võttes arvesse Euroopa väikeettevõtlusalgatust „Small Business Act” (SBA). Täidetavate eeltingimustena on mainitud võimalust asutada ettevõtte elektrooniliselt ettevõtjaportaali kaudu ja rajada osaühing ilma sissemakseta tegemata. Tegemist ei ole seega struktuurifondide rakendamisega. Eeltingimuse mõte on ilmselt, et SVsid rakendatakse SBA rõhuasetuste järgi. Seal toonitatakse tähelepanu pööramist just väikeettevõtete vajadustele. Kuna alaeesmärk 'VKEd on ambitsioonikad ning nende eksport on kasvanud' on mõeldud VKEdele, on eeltingimus üldises plaanis täidetud.

5.3.7. *Energiatõhususe* eeltingimused '4.1. On võetud meetmeid energia lõpptarbimise tõhususe kulutõhusa parandamiseks ja kulutõhusate investeeringute tegemiseks energiatõhususse hoonete ehitamisel ja renoveerimisel' ja '4.3. On võetud meetmeid taastuvate energiaallikate tootmise ja levitamise edendamiseks' on täidetud. Eeltingimuste kriteeriumid vastavad samuti nõuetele. Taastuenergia tegevuskava aastani 2020 on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis vastu võetud ja täies mahus kättesaadav kodulehel: [http://www.mkm.ee/public/nreap\\_EE\\_final\\_101126.pdf](http://www.mkm.ee/public/nreap_EE_final_101126.pdf). Ettevalmistamisel on energiamajanduse arengukava aastani 2030 ja visiooniga aastani 2050. See täiendab ja täpsustab eeltingimusi ning seega toetab meetmete tegevuste elluviimine nii energiatõhusa, ressursisäästliku majanduse edendamist kui ka taastuenergia tootmist.

5.3.8. Partnerlusleppes kirjeldatud *veevaldkonna* eeltingimused a) 'veehinnapoliitika olemasolu, mis innustab kasutajaid veeresursse tõhusalt kasutama' ja b) 'eri veekasutusviiside piisav panus veeteenuste kulude katmisse programmidega toetatavate investeeringute jaoks heakskiidetud vesikonna majandamise kavas kindlaksmääratud määra kohaselt' on analüüsi kohaselt täidetud. Samal ajal nenditakse Eesti vesikondi hõlmava veekasutuse majandusanalüüsis (2005), et ei saa eeldada, nagu suudaks riik lähitulevikus saavutada olukorra, kus veeteenuse kulud saaksid teenuse osutamise tulude või riiklike toetuste abil kaetud. Seega püsib siiski teatav oht, et veemajandus ei suuda pärast investeeringuid iseseisvalt toimida.

5.3.9. Partnerlusleppes on *hädalukordadele* reageerimist puudutav eeltingimus (tabeli 2.3 p 5.1) asjakohane ning analüüsi kohaselt ka osaliselt täidetud. Eeltingimuse täielik täitmine sõltub kliimamuutustega kohanemise strateegia väljatöötamisest (peaks valmima 2016. aastal), kuna olemasolevad riiklikud riskihindamised peavad arvestama nimetatud strateegiaga. Kaitstavate elupaikade ja liikide puhul eeltingimused partnerlusleppes kohaselt puuduvad.

5.3.10. Partnerlusleppes on *transpordi* valdkonna eeltingimuseks kõikehõlmava(t)e kava(de) või raamistiku (raamistike) olemasolu, tänu millele saab teha liikmesriikide institutsioonilisele korraldusele vastavaid transpordivaldkonna investeeringuid (maantee ja raudteetransport, sealhulgas regionaalne ja kohaliku tasandi ühistransport). Investeeringud peavad toetama taristu arendamist ja parandama ühendust üleeuroopalise transpordivõrguga. Eeltingimused täidetakse transpordi arengukava 2014–2020 ja riigimaanteede teehoiukava 2014–2020 koostamise ja vastuvõtmisega, mis peaks eeldatavalt aset leidma 2013. aasta neljandas kvartalis. Seega saavad eeltingimused suure tõenäosusega lähiajal täidetud.

5.3.11. *IKT valdkonnas* on arvestatud strateegiliste kavade olemasolu vajadusega, mis määratleks raamistiku, mille alusel SVsid kasutama hakatakse ja mis suhestaks SVd riiklike vahendite ja investeerimiskavadega. Sedalaadi strateegiline dokument koos rakenduskavaga (infoühiskonna arengukava 2020) on küll planeeritud ajakavast maas, kuid juba ettevalmistuse lõppfaasis. Seega on eeltingimuste täitmatajäämise risk suhteliselt väike. Et meetmed on mõeldud ennekõike hõreda asutusega turutõrkepiirkondadele, võiks jälgida, et lairiba ühenduspunktide loomist toetaks ka kohalikud omavalitsused ja et see leiaks kajastamist KOVide arengukavades.

5.3.12. *Haldusvõimekuse* valdkonnas on ELi eeltingimuste puhul teatavaks riskiks asjaolu, et valitsus ei seadnud OECD riigivalitsemise raporti soovitude elluviimise tegevuskava uuendamisele tähtaega. On oht, et kui valitsus ei suuda reformiplaanides kokku leppida, võib riigivalitsemise valdkonna sihte veel mõnda aega oodata. Sellisel juhul võib (aga ei pruugi) edasi nihkuda ka haldusvõimekuse meetmete avanemine. Teisiti öeldes pole võimalik hinnata ühe olulise eeltingimuse täitmise ajakava realistlikkust.

5.3.13. *Horisontaalsete eeltingimuste* täitmisega seotud riskid on väiksed. Kõik vajalikud *riigihangete* korraldamise reeglid on olemas ja kaetud riigihangete seaduse, halduskohtumenetluse seadustiku ja ühtekuuluvusfondide puhul eraldi määrusega „Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord”. Riigihangete register tagab vajaliku läbipaistvuse nii hangete korraldamisel kui ka lepingute sõlmimisel. Lisaks on SVdega seotud ametnikele kättesaadavad erinevad koolitused riigihangete teemal.

5.3.14. Ka *riigiabi* vallas on vajalik kord olemas (konkurentsiseadus, riigiabi ja vähese tähtsusega abi registri põhimäärus) ja tarvilik teave kättesaadav. Muu hulgas sisaldas 2013. aasta esimese poole SVde-teemaliste koolitusplaan ka riigiabi teemat.

5.3.15. *Keskkonnamõju hindamise*, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ning keskkonnamõju hindamise juhendmaterjalidega on täidetud ka eeltingimus, kuigi piisava haldussuutlikkuse tagamise ja SVde haldamise teemal võiks kaaluda koolituste korraldamist KA koolitusplaani kontekstis.

5.3.16. Kõige suurem risk on seotud eeltingimusega *statistilised süsteemid ja tulemusnäitajad*. Programmide tõhususe ja mõju hindamiseks vajaliku statistilise aluse olemasolu sõltub suuresti siinse hindamisaruande 2. peatükis esitatud soovitude rakendamisest.

## 6. Panus strateegiasse „Euroopa 2020”

### 6.1. Hindamisküsimused, millele selles peatükis vastatakse

- Kas ja mil määral panustavad strateegiadokumentide prioriteetidid (rakenduskava programmi üldeesmärgid) ELi aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmärkide saavutamisse (strateegia „Euroopa 2020”)?
- Millist lisandväärtust annab partnerluslepped ja rakenduskavade elluviimine Euroopa tasandil, sh ELi targa, kestliku ja kaasava kasvu strateegia edenemisele („Euroopa 2020”)?

6.2. Partnerlusleppede üldeesmärgid ja prioriteetsete suundade alaeesmärgid toetavad üldiselt „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamist. Prioriteetsed suunad kattuvad temaatiliste eesmärkidega. Kuigi seda võiks pidada nende tugevaks küljeks, peitub selles samal ajal ka teatud nõrkus. Nimelt on rahalised vahendid eesmärkide kaupa laiali jaotatud ja ühegi temaatilise eesmärgi puhul ei suudeta seepärast saavutada nii palju mõju, kui oleks võimalik olnud suurema fokuseerituse puhul. Kõige paremad prioriteetsete suundade koosmõju saavutamise väljavaated on temaatilistel eesmärkidel 5 ja 6 (‘kliimamuutustega kohanemise ning riskiennetuse ja -juhtimise edendamine’ ning ‘keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine’), millele aitavad kaasa ka keskkonna prioriteetsed suunad ‘jätkusuutlik linnapiirkondade areng’ ja ‘jätkusuutlik transport’. Teiselt poolt on aga temaatilisi eesmärgi, millega on seotud vaid üks prioriteetne suund. Kõige ebakindlam on tõenäoliselt temaatilise eesmärgi ‘sotsiaalse kaasatuse edendamine ja vaesuse vastu võitlemine’ saavutamine: kuigi seda soodustavad otseselt tööhõive prioriteetsed suunad, võib mitu teist suunda avaldada vastupidist mõju (nt ‘kasvuvõimeline ettevõtetus ja teadus- ja arendustegevus’ ja ‘VKE ja piirkondlik ettevõtetus’).

6.3. Prioriteetsete suundade võimalik panus erinevate temaatiliste eesmärkide saavutamisel on kokku võetud allpool esitatud tabelis. Tumeroheline tähendab otsest positiivset ja heleroheline kaudsemat panust, oranž tähendab, et ka negatiivne panus on võimalik.

6.4. Vastavalt partnerluslepele on prioriteetne suund *ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul* seotud temaatiliste eesmärkidega 10 (investeeringud haridusse, oskustesse ja elukestvasse õppesse) ja 8 (tööhõive edendamine ja tööjõu liikuvuse toetamine) ning prioriteetne suund *taristu toetamiseks elukestvat õpet ja hõives osalemiseks vajalike oskuste saamist* samuti 10. eesmärgiga. Valitud temaatilised eesmärgid on üldjoontes asjakohased. Küsitavust tekitab aga alaeesmärkide seos investeerimisprioriteetidega. Nimelt on alaeesmärk ‘kõigil õppetasemetel on väljalangevus vähenenud ning noorte tööhõive ja osalus tööturul on suurenenud’ seotud 8. temaatilise eesmärgi investeerimisprioriteetidega ‘noorte, eelkõige selliste noorte jätkusuutlik integreerimine tööturule, kes ei ole hõivatud töö, õppetegevuse ega koolitusega’. Kuigi alaeesmärk soodustab kindlasti investeerimisprioriteedi eesmärgi saavutamist, on see palju laiem kui noorte tööhõive, hõlmates ka väljalangevuse vähendamist. Koolist väljalangevuse ennetamine ja vähendamine kuulub aga investeerimisprioriteedina 10. temaatilise eesmärgi alla. Kui on oluline, et kõik investeerimisprioriteedi raames rahastatavad tegevused oleksid sihitud eesmärgi saavutamisele, ei ole väljalangevuse vähendamise tegevuse paigutamine nimetatud investeerimisprioriteedi alla asjakohane.

6.5. Prioriteetsed suunad *teenused tagamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks* ja *taristu tagamiseks võrdseid võimalusi hõives osalemiseks* on üldiselt ühtsed „Euroopa 2020” strateegiaga. Osa suundade alaeesmärkidest toetab strateegia tööhõive-eesmärki (20–64aastastest elanikest töötab 75%) ning osa võitlust vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega (vähemalt 20 miljoni võrra vähem inimesi, kes elavad vaesuses ja sotsiaalses tõrjutuses või keda need ohud ähvardavad).

TABEL 3. PRIORITEETSETE SUUNDADE PANUS EUROOPA 2020 TEMAATILISTELE EESMÄRKIDELE

	1 ja 2. Haridus (k.a taristu)	3 ja 4. Hõive (k.a taristu)	5. Kasvu- võimeline ettevõtlus ja T/A	6. VKE ja piirkondlik ettevõtlus	7. Energia- tõhusus	8. Veekaitse	9. Roheline infra ja valmisolek hädaolukordadeks	10. Linna- piirkondade areng	11. Jätkusuutlik transport	12. IKT teenuste taristu	13. Haldus- võimekus
1. Teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja innovatsiooni edendamine											
2. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiale juurdepääsu, selle tehnoloogia kasutamise ning kvaliteedi parandamine (IKT-tooted, teenused ja rakendused)											
3. Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete konkurentsivõime suurendamine.											
4. Vähese CO2-heitega majandusele ülemineku toetamine kõikides sektorites											
5. Kliimamuutustega kohanemise ning riskiennetuse ja juhtimise edendamine											
6. Keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine											
7. Säästva transpordi ja tähtsate võrguinfrastruktuuride kitsaskohtade kõrvaldamise edendamine											
8. Tööhõive edendamine ja tööjõu liikuvuse toetamine											
9. Sotsiaalse kaasatuse edendamine ja vaesuse vastu võitlemine											
10. Investeerimine haridusse, oskustesse ja elukestvasse õppesse											
11. Institutsioonilise suutlikkuse tugevdamine ja töhusa avaliku halduse tagamine											

6.6. Strategiadokumentide prioriteetidid *kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus* toimivad „Euroopa 2020“ kohase aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu saavutamisel märgatavalt paremini kui eelmisel perioodil. Kui ajavahemikku 2007–2013 võib pidada suhteliselt tippteaduse keskseks, siis uues strateegias on teaduse kohalik mõju enam tähtsustunud. Seda võib pidada suureks sammuks just väikeriigi ressursse arvestades. Euroopa uus kasv peab tulema alt üles, nutika spetsialiseerumise kaudu, et suur osa innovatsioonilust jääks regiooni (mis tähendaks nii Euroopa kui mõnes valdkonnas ka Eesti jaoks praeguse olukorra „*innovate here, benefit elsewhere*“ muutmist (vt Foray 2009, lk 25). Samuti on strategiadokumentides tähtsam riigi kui teadusuuringute tellija roll, mida saab pidada ka kaasamise arendamise üheks aspektiks. Eesti majandus- ja teaduspotentsiaali annaks paremini siduda Eesti lähipiirkondade, samuti ELi kui terviku väärtusahelatega (arvestades nii Läänemere strateegia kui ka Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi valdkondi). Seesuguste koostöövõrgustike loomine ja juhtimine võimaldaks suurendada lisandväärtust ka „Euroopa 2020“ eesmärkide jaoks tervikuna.

6.7. Suuna „*Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ja piirkondliku ettevõtluse arendamine*“ planeeritud tegevused on üldjoontes kooskõlas „Euroopa 2020“ kava prioriteetidega ja toetavad neid. Arukat kasvu toetab küll enam teine sama üldise eesmärgi alla kuuluv suund, kuid need kaks suunda on tihedalt omavahel seotud, mistõttu koosmõjus soodustavad nad siiski otseselt arukat, teadmispõhist kasvu ja innovatsiooni. Näiteks paraneb käesoleva suuna eesmärgiks olev eksport sageli suuresti tänu eelnevale tootearendusele ja innovatsioonile, mis tagab konkurentsivõimelise toote, millega on võimalik välisurgudele minna (eriti hääbuva kulueelise olukorras).

6.8. Panus säästvasse arengusse on ehk tagasihoidlik, piirdudes turismivaldkonna tegevustega, mille puhul pööratakse sellele teemale eraldi tähelepanu. Kokkuvõttes on panus väike.

6.9. Mõju kaasava kasvu saavutamisse on kahesuunaline. Ühest küljest on ettevõtlustoetused mõeldud tugevamatele ettevõtetele ja seda veel rohkem kui eelmisel perioodil. See tähendab ebaproportsionaalselt suures mahus toetuste jõudmist Tartu ja Tallinna piirkondadesse, mis avaldab regionaalse (ja sealtkaudu ka sotsiaalse) tasakaalu mõttes pigem negatiivset mõju (v.a turismi tegevused). Teiselt poolt on piirkondade konkurentsivõime tugevdamiseks eraldi tegevused, mille eesmärk on just töökohtade kasv väljaspool Tallinna ja Tartu piirkondi.

6.10. Kõigele vaatamata on selge, et praeguste plaanide järgi saab tõeks olukord, kus ühe valdkonna edu ja tulemuslikkus (kasvavad, ekspordivad ettevõtted kasvavad ja ekspordivad veel kiiremini) halvendab paratamatult teise valdkonna eesmärkide täitmist. Piirkondade konkurentsivõime tegevused peaksid mõjuma nii juba eksisteeriva tasakaalutuse vähendamise kui ka süveneva tasakaalutuse kompenseerimise mehhanismina, mille realistlikkus on kaheldav. Vaatamata sellele, et paaris kohas on öeldud, et tehakse koostööd, ei ole koos läbi mõeldud, kuidas koos ühiseid eesmärke täita (hetkel püüab igaüks enda eesmärke täita). Koosmõju saavutamise nimel peaks enam vaeva nägema. Vastasel korral võib see suund aidata kaasa aruka, kuid see-eest mittekaasava kasvu saavutamisele.

6.11. Prioriteetne suund *veekaitse* keskendub vee kui olulise loodusressursi säästmisele nii selle kasutamise kui ka hea seisundi tagamise aspektist. Samuti aitab suund kaasa ökosüsteemide elujõulisuse taastamisele. Need teemad on olulised ka jätkusuutliku arengu seisukohast, mis on nii „Euroopa 2020“ kui ka „Eesti 2020“ fookuses. Kõige otsesemalt panustab veekaitse suund teemadesse, mis on seotud keskkonnakaitse ja ressursitõhususega (rakenduskavas valitud temaatiline eesmärk 6). Kuna veemajanduse taristu rekonstrueerimise üks eesmärk on veeressursi tõhusam kasutamine (peale energia kokkuhoiu) ning selle nõuetele vastav kvaliteet (nii joogivee kui ka heitvee puhul), sobib see kokku ka valitud investeerimisprioriteediga (tegelemine veesektori suure

investeeringuvajadusega, et täita ELi keskkonnavalase õigustiku nõuded). Saastunud alade korrastamine omakorda aitab kaasa veekeskkonna seisundi parandamisele.

6.12. Prioriteetne suund *roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine* keskendub elurikkuse ja ökosüsteemiteenuste pakkumise vähenemise peatamise ning sellele, et kahandada kliimamuutustest ning reostustest põhjustatud kahju keskkonnale. Liikide ja elupaikade poolest mitmekesine looduskeskkond pakub reguleerivat ökosüsteemiteenust, mille käigus seotakse kliimamuutusi põhjustavaid kasvuhõõnegaase. Kui ökosüsteemiteenuse tase tõuseb, väheneb vajadus investeerida puhastusseadmetesse. Ka kliimamuutustest tingitud hädaolukordade ennetamine ning võimekus nende tagajärgedele kiirelt reageerida ja likvideerida aitab kaasa kliimamuutuste mõju leevendamisele ja sellega kohanemisele. Need teemad on olulised ka säästva arengu seisukohast, mis on nii „Euroopa 2020” kui ka „Eesti 2020” keskmes. Kõige otsesemalt panustab rohelise infrastruktuuri suund teemadesse, mis on seotud kliimamuutuste ja keskkonnakaitsega (rakenduskavas valitud temaatilised eesmärgid 5 ja 6). Suund sobib kokku ka valitud investeerimisprioriteetidega (bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja taastamine, mh roheliste infrastruktuuride kaudu; selliste investeeringute edendamine, mis on suunatud konkreetsete ohtudega toimetulemiseks, vastupanuvõime tagamiseks katastroofide puhul ja katastroofide tagajärgedega toimetulemise süsteemide väljatöötamiseks).

6.13. *Energiatõhususe* prioriteetse suuna raames keskenduvad tegevused asjakohastele eesmärkidele, tulemuste oodatav panus „Euroopa 2020” / „Eesti 2020” strateegiates seotud eesmärkidesse on oluline. Rakenduskava üldeesmärgid aitavad kaasa ELi jätkusuutliku, kaasava ja tasakaalustatud majanduskasvu eesmärkide saavutamisele. Partnerluslepe ja rakenduskavade elluviimine annab olulist lisandväärtust Euroopa tasandil, tagades jätkusuutliku ja aruka kasvu strateegia „Euroopa 2020” rakendumise.

6.14. Prioriteetne suund *jätkusuutlik linnapiirkondade areng* on otseselt seotud kliimamuutustega kohanemise ja kaudselt tööhõive eesmärgiga. Esimest toetavad prioriteetse suuna eesmärgid 'erinevaid liikumisviise integreeriv ning inim- ja keskkonnasõbralik linnaruum' ja 'Ida-Viru linnapiirkondade atraktiivsus elukeskkonnana on kasvanud'. Prioriteetse suuna kolmas eesmärk 'väikelaste vanemate osalemine tööturul on suurenenud' panustab kaudselt „Euroopa 2020” tööhõive ning sotsiaalse kaasatuse ja vaesuse vastu võitlemise eesmärkide täitmisse. Prioriteetse suuna oodatavaks tulemuseks on suuremate linnaliste piirkondade jätkusuutlikkus, mis tervikuna peaks hoogustama nii arukat, jätkusuutlikku kui ka kaasavat majanduskasvu linnalistes piirkondades ja riigis tervikuna. Kuna tegu on eeskätt Eesti mõistes suurte linnaliste piirkondadega, kus elab enam kui 50 000 inimest ja mis koondab suurema osa Eesti tööstusest, teadus- ja arendustegevusest ning transpordi sõlmpunktidest, on investeeringud linnaliste piirkondade infrastruktuuri hädavajalikud, et majandust edendada. Prioriteetse suuna tegevuste elluviimisel luuakse tugevamad ja elujõulisemad linnalised piirkonnad, mis meelitavad ligi nii elanikke, välismaist tööjõudu ja kapitali kui ka turiste, luues juurde töökohti ja vähendades negatiivset keskkonnamõju. Kuna aga tegevuste tulemusena alles luuakse eeldused linnaliste piirkondade jätkusuutlikuks arenguks, võib lisandväärtust Euroopa tasandil pidada pigem kaudseks. Teisalt suureneb Eesti kui terviku konkurentsivõime Läänemere piirkonnas.

6.15. *Transpordi* suuna raames ühistranspordi arendamine loob paremad ühendusvõimalused ja vähendab transpordisektori keskkonnakoormust. Lisaks loovad transpordi suuna tegevused eeldusi teiste temaatiliste eesmärkide – ettevõtete konkurentsivõime kasv, vähese CO<sub>2</sub>-heitega majandusele üleminek – saavutamiseks ja toetavad neid. Rahvusvahelise ühenduse arendamisel on keskmes üleeuroopalise transpordivõrgustiku kitsaskohtade leevendamine nii põhja-lõuna kui ka ida-lääne suunal.



6.16. *IKT suund* aitab saavutada temaatilist eesmärki 'info- ja kommunikatsioonitehnoloogiale juurdepääsu, selle tehnoloogia kasutamise ning kvaliteedi parandamine', mis tuleneb otseselt „Euroopa 2020” eesmärkidest. Ühelt poolt toetab seda lairibaühenduse kasutuselevõtt ja kiire ühendusega võrkude väljaarendamise laiendamine, teisalt e-riigi, e-õppe, e-kaasatuse, e-kultuuri ja e-tervishoiu alaste IKT rakenduste tugevdamine.

6.17. *Haldusvõimekuse* prioriteetne suund toetab „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamist, kuid peamiselt suurema majandusliku konkurentsivõime, eelarvestamis- ja planeerimisoskuste arendamise ning avaliku sektori sotsiaalkulutuste suurema jätkusuutlikkuse kontekstis. Seos on olemas, aga see on ennekõike kaudne – analüüsivõimekuse suurendamine ja tervikliku valitsemise juurutamine tagab parema konkurentsivõime ja tegevussuutlikkuse kõikides sektorites.

## Kasutatud kirjandus

Anspal, S., Kallaste, E., Karu, M. (2010). Sooline palgalõhe Eestis: poliitikameetmete analüüs. Uuringuraport. Tallinn: Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium

[[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/4\\_raport.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/4_raport.pdf)]

Bonaccorsi, A. (2007). Explaining Poor Performance of European Science: Institutions versus Policies. *Science and Public Policy* 34 (5): 303-316.

Bonaccorsi, A. (2009). „Towards an appropriate policy mix for specialisation“. *The Question of R&D Specialisation. Perspectives and policy implications*. Toim. Pontikakis et al. JRC Scientific and Technical Reports, European Commission

Capgemini, Rand Europe, IDC, Sogeti, DTi (2009). Smarter, Faster, Better eGovernment; 8th eGovernment Benchmark Measurement. European Commission Directorate General for Information Society and Media

[<http://www.epractice.eu/files/Smarter,%20Faster,%20Better%20eGovernment%20-%208th%20Benchmark%20Measurement.pdf>]

Chang, H.-J. (2006). „Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe.“ *EIB Papers* 11 (2): 106-132

Chris L. S. Coryn jt (2011). „A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009,“ *American Journal of Evaluation* 32, no. 2 (June 1, 2011): 199–226.

Computer Security Institute (2011). Computer Crime and Security Survey. Computer Security Institute

Control Design Platform, RAKE (2011). Perioodi 2007-2013 struktuurivahendite vaehindamine. Control Design Platform OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE [http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/Vaehindamise\_aruanne.pdf]

DG Regional Policy (2011). Concepts and Ideas: Monitoring and Evaluation in Practice of European Cohesion Policy 2014+, Draft. European Regional Development Fund and Cohesion Fund

Eesti Arengufond (2010), Kõrgkool 2018: rahvusvahelistumise trendid ja praktika maailmas. <http://www.arengufond.ee/category/analysis/#sthash.i9yCTtEh.dpuf>

Eesti Arengufond (2012). Väliskeskond 2020. Olulised trendid ja nende tähendus Eestile. Eesti fookuses 10/2012. Eesti Arengufond [http://www.arengufond.ee/upload/Editor/Publikatsioonid/valistrendid2020-est-fookuses-arengufond.pdf]

Eesti Arengufond (2013). Biometani avalikud hüved. Tallinn: Eesti Arengufond [juurdepääs eeldab [www.energiatalgud.ee](http://www.energiatalgud.ee) kasutajaks registreerimist [http://www.energiatalgud.ee/img\\_auth.php/f/f0/270\\_biometani\\_avalikud\\_hyved\\_oja\\_300613.pdf](http://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/f/f0/270_biometani_avalikud_hyved_oja_300613.pdf)]

Eesti Haigekassa (2007). Eesti haigekassa tervise edendamise ja haiguste ennetamise prioriteetid 2007-2009. Eesti Haigekassa

Eesti IKT kompetentsidega tööjõu hetkeseisu ja vajaduse kaardistamine, Praxis 2013 (ilmumas)

Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing (2009). Eesti väikesoojatootjate jaenergeetika arenguprioriteetide kaardistamine maapiirkondades. Tallinn: Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing [[http://www.epha.ee/File/EJKY\\_Aruanne\\_090520.pdf](http://www.epha.ee/File/EJKY_Aruanne_090520.pdf)]

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (2010). Eesti ettevõtete ekspordiprobleemide uuring. Tallinn: Eesti Kaubandus-Tööstuskoda [<http://www.koda.ee/index.php?id=15189&highlight=uuring>]

Eesti Koostöö Kogu (2013). Elukestva õppe strateegia 2014-2020 [<http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/elukestva-oppe-strateegia/elukestva-oppe-strateegia-2014-2020/>]

Eesti Maaülikool (2012). Uuring „Maapiirkonna ettevõtjate olukord, arengutrendid ning toetusvajadus.“ Lõpparuande lühikokkuvõte. Eesti Maaülikool

Eesti Pank (2012). Rahapoliitika ja majandus. Hetkeseis ja ettevaade. [<http://www.eestipank.ee/publikatsioon/rahapoliitika-ja-majandus/2012/rahapoliitika-ja-majandus-22012>; <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/rahapoliitika-ja-majandus/2012/rahapoliitika-ja-majandus-12012>]

*Eesti soolise võrdõiguslikkuse seadus.* Riigi Teataja 2004, I, 27, 181 [<https://www.riigiteataja.ee/akt/738642>]

Eesti Statistikaamet (2012). Eesti eksportija portree. Eesti Statistika kvartalikiri 3/12: 29-38

E&Y, Praxis, IBS (2010). Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamine. Rahandusministeerium, Ernst & Young Baltic AS, Poliitikauuringute keskus Praxis, Balti Uuringute Instituut (IBS) [[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Innovatsiooni\\_poliitika/Valikukriteeriumid/EY\\_RaM\\_Valikukriteeriumide\\_uuringuaruanne\\_2010\\_06\\_30.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Innovatsiooni_poliitika/Valikukriteeriumid/EY_RaM_Valikukriteeriumide_uuringuaruanne_2010_06_30.pdf)]

Elanike hinnangud tervisele ja arstiabile. 2005 – 2012. Sotsiaalministeerium. Eesti Haigekassa.

Euroopa Komisjon (2007) Komisjoni teatis Nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Paindlikkuse ja turvalisuse ühiste põhimõtete poole: rohkem paremaid töökohti paindlikkuse ja turvalisuse kaudu“, KOM(2007) 359 lõplik, Brüssel 27. juuni 2007

Euroopa Komisjon (2010). Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Energiainfrastruktuuri prioriteedid aastaks 2020 ja pärast seda- Euroopa integreeritud energiavõrgu väljaarendamise kava“. KOM (2010) 677 lõplik. Brüssel, 17. november 2010

Euroopa Komisjon (2011). Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava“ KOM(2011) 571 lõplik. Brüssel, 20. september 2011

Euroopa Komisjon (2011). Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Horisont 2020 – teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm. Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjon (2011). Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on the Strategic Innovation Agenda of the European Institute of Innovation and Technology (EIT): the contribution of the EIT to a more innovative Europe. KOM (2011) 822 lõplik. Brüssel, 30.11.2011

Euroopa Komisjon (2011). Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava. KOM(2011) 571. Brüssel, 20. september 2011

Euroopa Komisjon (2012). Restruktureerimine ja valmisolek muutusteks: mida on eelnev kogemus meile õpetanud? Brüssel: Euroopa Komisjon [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0007:FIN:ET:HTML>] 2.10. 2013

Euroopa Komisjon (2012a). Euroopa Komisjoni positsioon järgmise perioodi EL vahendite kasutamise kohta. Brüssel: Euroopa Komisjon [[http://www.struktuurifondid.ee/public/Position\\_paper\\_EE\\_translation.docx](http://www.struktuurifondid.ee/public/Position_paper_EE_translation.docx)]; <http://www.struktuurifondid.ee/public/Position20paper20EE20FINAL.pdf>

Euroopa Komisjon (2012b). Restruktureerimine ja valmisolek muutusteks: mida on eelnev kogemus meile õpetanud? Brüssel: Euroopa Komisjon [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0007:FIN:ET:HTML>] 2.10.2013

Euroopa Komisjon (2013). Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2013. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti stabiilsusprogrammi (2012–2017) kohta. Brüssel: Euroopa Komisjon, 29.05.2013 [[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_estonia_et.pdf)]

Euroopa Komisjoni Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat (2008). Käsiraamat: soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine tööhõive-, sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalkaitsepoliitikas. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

Euroopa Liidu Teataja (2012). EL Nõukogu soovitus ja nõukogu arvamus Eesti stabiilsusprogrammi (2011–2015) kohta. ELT (2011/C 213/02). Euroopa Liidu Teataja, 20. juuli 2011

European Commission (2012). Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in ESTONIA for the period 2014-2020 European Commission. Brussels, 20. oktoober 2012

European Commission (2007). Towards Common Principles of Flexicurity. European Commission. Brussels [[ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication_2007_en.pdf)]

European Commission (2011). Digital Scoreboard 2011 [[http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/usage\\_content.pdf](http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/usage_content.pdf)]

European Commission (2012). EU Cohesion Policy 2014-2020: legislative proposals. Simplification in the legislative framework for cohesion policy for 2014-2020 Fiche No 9. European Commission. Brussels

European Commission (2012). EU transport in figures. Statistical pocket book 2012. European Commission. Brussels [<http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2012/pocketbook2012.pdf>]

European Commission (2013). Quality of Public Administration. Euroopa2020. European Commission. Brussels [[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34\\_public\\_administration.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_public_administration.pdf)]

European Council (1999). Tampere European Council 15 and 16 october 1999. Presidency conclusions. European Council [[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#a](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a)]

European Council (2005). The Hague Programme: 10 priorities for the next five years. European Council

[[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/citizenship\\_of\\_the\\_union/l16002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/l16002_en.htm)]

European Environment Agency (EEA) (2010). The European environment. State and Outlook 2010. Country Assessment. Estonia. Copenhagen: European Environment Agency [http://www.eea.europa.eu/soer/intropage/synthesis/synthesis/at\_download/file]

European Research Area Committee (ERAC) (2012). Peer-Review of the Estonian Research and Innovation System. Steady Progress Towards Knowledge Society. European Research Area Committee [http://www.mkm.ee/public/ERAC\_EE\_Peer-Review\_Report\_2012.pdf]

Eurostat (2012). EU's Resource Productivity on the increase. Statistics in Focus 22/2012. Eurostat.

Foray, D. (2009). „Understanding „Smart Specialization““. *The Question of R&D Specialisation. Perspectives and policy implications*. Toim. Pontikakis et al. JRC Scientific and Technical Reports, European Commission

Foray, D., David, P.A., Hall, B. (2009). Smart Specialisation – The Concept. Knowledge Economists Policy Brief n° 9, June [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\_en/kfg\_policy\_brief\_no9.pdf]

Haaristo, H-S., Kirss, L., Mägi E., Nestor, M. (2013). Üldhariduse ja noorte valdkonna struktuurifondide meetmete vahehindamine. Tallinn: SA Poliitikauuringute Keskus Praxis

Haridus- ja Teadusministeerium (2004). Uusimmigrantide lapsed Eesti hariduses. Hariduspoliitilised põhimõtted ning hariduskorraldus. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium [http://www.meis.ee/bw\_client\_files/integratsiooni\_sihtasutus/public/img/File/Uusimmigrantide\_lapsed\_Hariduspoliitilised\_pohimotted.pdf]

Haridus- ja Teadusministeerium (2012). Haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisala tegevuskava "Tark ja tegus rahvas" 2013-2016

Haridus- ja Teadusministeerium (2004). Uusimmigrantide lapsed Eesti hariduses. Hariduspoliitilised põhimõtted ning hariduskorraldus. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium [http://www.meis.ee/pictures/Uusimmigrantide\_lapsed\_Hariduspoliitilised\_pohimotted.pdf]

Helsinki Commission (2010). Maritime Activities in the Baltic Sea. An integrated thematic assessment on maritime activities and response to pollution at sea in the Baltic Sea region. Baltic Marine Environment Protection Commission (Helsinki Commission)

Hendrikson & Ko (2013). Perioodi 2014-2020 EL vahendite kasutamise partnerlusleppe ja ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava keskkonnamõju strateegiline hindamine. Aruanne. Tartu-Tallinn: Hendrikson & Ko [http://www.struktuurifondid.ee/public/OP\_ja\_partnerlus\_KSH\_lopp-aruanne\_avalikule\_valjapanekule.pdf]

Jaaksoo, K., Kitsing, M., Lember, K., Rebane, T. (2012). Ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitika vahehindamine. Tallinn: EAS, JredEX, Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium [http://www.mkm.ee/public/documents/inno\_21.pdf]

Jüssi, M., Poltimäe, H., Sarv, K., Orru, H (2010). Säästva transpordi raport 2010. Tallinn: Säästva Arengu Komisjon

Kaarna, R., Masso, M., Rell, M. (2012). Väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete arengusuundumused. Tallinn: SA Poliitikauuringute keskus Praxis [[http://www.eas.ee/images/doc/sihtasutusest/uuringud/ettevotlus/vke\\_arengusuundumused\\_uuring\\_2012.pdf](http://www.eas.ee/images/doc/sihtasutusest/uuringud/ettevotlus/vke_arengusuundumused_uuring_2012.pdf)]

Kalvet, T., Tiits, M., Hinsberg, H. (2013). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut, Poliitikauuringute Keskus Praxis

Kasemets, L. (2007). Uusimmigrandid Eesti haridusasutustes. Uuring kohaliku tasandi administratsiooni valmisoleku ja koolitusvajaduse kaardistamiseks uusimmigrantide laste vastuvõtuks Eesti haridusasutustesse. Tallinn: MindPark

Kasemets, L., Asser, H., Hannust, T., Rahnu, L. (2013: ilmumas). Uusimmigrantõpilaste akadeemiline ja sotsiaalne toimetulek Eesti üldhariduskoolis. Uusimmigrantõpilaste haridusvõimaluste ja õpiedukuse uuring. Tallinn: MindPark, Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed

Kasemets, L., Kaha, K. (2011). Üldhariduskoolide kaardistus. Uusimmigrantõpilaste haridusvõimaluste ja õpiedukuse uuring. Tallinn: MindPark

Kasemets, L., Klaas, K., Klaas, K., Köverik, K. (2007). Aastatel 2004-2007 Euroopa Sotsiaalfondi meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“ vahenditest toetatud mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektide tulemuste ja poliitikas rakendatavuse hindamine. Tallinn: MindPark

Kasemets, L., Klaas, K., Klaas, K., Köverik, K. (2008). Mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektide tulemuste ja poliitikas rakendatavuse hindamine. Tallinn: MindPark

Keskkonnaministeerium (2007). Eesti keskkonnanõuetega aastani 2030 [[http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1158177/KS\\_loplil\\_riigikokku\\_pdf.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1158177/KS_loplil_riigikokku_pdf.pdf)]

Keskkonnaministeerium (2012). Elukeskkonna arendamise rakenduskava seire aastaaruanne 2012 [[http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1200138/seirearuanne+2012\\_loplik.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1200138/seirearuanne+2012_loplik.pdf)]

Keskkonnaministeerium (2012). Keskkonnaministeeriumi arengukava aastateks 2013-2016

Keskkonnateabe Keskus (2012). Eesti keskkonnanäitajad 2012. Tallinn: Keskkonnateabe Keskus

Koppel, K. (2013). „Patsientide nõukoda pöördus murega eestlaste tervise pärast llvese poole“. *ERR uudised*, 12. mai 2013 [<http://uudised.err.ee/?06279016>]

Kuldjärv, M. (2008). Mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektide tulemused. Poliitikanalüüs. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr.7/2008. Sotsiaalministeerium [<http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2008/07.pdf>]

Käsiraamat: soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine tööhõive-, sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalkaitsepoliitikas (2008) Euroopa Komisjoni Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2008

Lai, T., Köhler, K. (2009). Eesti rahvastiku tervisekaotus. Sotsiaalministeerium [<http://rahvatervis.ut.ee/handle/1/1861>]

Lester, R. (2005). Universities, Innovation, and the Competitiveness of Local Economies. MIT Industrial Performance Center Working Paper 05-010

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2010). Eesti taastuvenergia tegevuskava aastani 2020 [[http://www.mkm.ee/public/nreap\\_EE\\_final\\_101126.pdf](http://www.mkm.ee/public/nreap_EE_final_101126.pdf)]

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (2013). Eesti infoühiskonna arengukava 2020. [<http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Info%C3%BChiskonna%20arengukava%202020.pdf>]

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (2013). Eesti riiklik turismiarengukava 2014-2020

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2013). Energiamaajanduse riiklik arengukava aastani 2020 [<http://www.mkm.ee/public/ENMAK.pdf>]

Majandus ja Kommunikatsiooniministeerium (2013). Energiamaajanduse arengukava aastani 2030 [[https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/arengukavade-koostamise-ettepanekud/ENMAK\\_koostamise\\_ettepanek.pdf](https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/arengukavade-koostamise-ettepanekud/ENMAK_koostamise_ettepanek.pdf)]

Noorkõiv, R. (2013). Eestimaa kaardid VI: üksikisiku tulumaks näitab valdade suurt ebavõrdsust. *Maaleht*, 15. juuni 2013 [<http://www.maaleht.ee/news/uudised/eesti-uudised/eestimaa-kaardid-vi-üksikisiku-tulumaks-naitab-valdade-suurt-ebavordsust.d?id=66277734>]

OECD (2011a). Energy intensity. OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics. OECD [<http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2011-47-en>]

OECD (2011b). Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD [<http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>]

Oja, A (2013). „Biogaas rikastab“. *Sirp*, 30. august 2013

Oja, A. (2011). Ülevaade metaankütuste kasutamise kogemustest transpordis Rootsis, Saksamaal, Austrias ja Itaalias. Lõpparuanne. Ääsmäe: EAS Energiatehnoloogia programm 2011 [[http://monusminek.ee/documents/EAS\\_metaankytused\\_4ELriigis\\_oja\\_141011.pdf](http://monusminek.ee/documents/EAS_metaankytused_4ELriigis_oja_141011.pdf)]

Orro, E., Martens, K., Lepane, L., Josing, M., Reiman, M. (2012). Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2012. Eesti Konjunktuuriinstituut, Tervise Arengu Instituut [<http://rahvatervis.ut.ee/handle/1/5584>]

Paat, G., Aaviksoo, A., Lai, T. (2008). Perearstipraksiste funktsionaalsed korraldusmudelid Tallinnas ja Harjumaal. Tallinn: SA Poliitikauuringute keskus Praxis [[http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/1147/1/Praxis2008\\_1.pdf](http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/1147/1/Praxis2008_1.pdf)]

Rossi, P.H., Lipsey, M. W., Freeman, H.E. (2003). Evaluation: A Systematic Approach, 7th ed. Sage Publications, Inc

Politsei-ja Piirivalveamet, 2013 [[www.ppa.ee](http://www.ppa.ee)]

Pontikakis, D, Kyriakou, D., van Bavel, R. (toim) (2009). The Question of R&D Specialisation. Perspectives and policy implications. JRC Scientific and Technical Reports. European Commission, Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies, Directorate General Research

Praxis (2013: ilmumas). Eesti IKT kompetentsidega tööjõu hetkeseisu ja vajaduse kaardistamine. Tallinn: SA Poliitikauuringute keskus Praxis



Põllumajandusministeerium (2007). Eesti kalanduse strateegia 2007-2013  
[[http://www.agri.ee/public/juurkataloog/EKS\\_2007-2013\\_VV\\_heakskit.pdf](http://www.agri.ee/public/juurkataloog/EKS_2007-2013_VV_heakskit.pdf)]

Põllumajandusministeerium (2013). Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014-2020  
[[http://www.agri.ee/public/MAK\\_2014-2020-30-08-2013.pdf](http://www.agri.ee/public/MAK_2014-2020-30-08-2013.pdf)]

Rahandusministeerium (2010). Struktuurivahendite rakenduskavade kommunikatsiooniplaanide vahehindamine

[[http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/KomPlaan\\_hindamisaruanne\\_IARK\\_151210\\_parandatud\\_versioon\\_250111.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/KomPlaan_hindamisaruanne_IARK_151210_parandatud_versioon_250111.pdf)];

[http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/KomPlaan\\_hindamisaruanne\\_MARK\\_151210\\_parandatud\\_versioon\\_250111.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/KomPlaan_hindamisaruanne_MARK_151210_parandatud_versioon_250111.pdf);

[http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/KomPlaan\\_Lopparuaranne\\_EARK\\_151210\\_parandatud\\_versioon\\_250111.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/KomPlaan_Lopparuaranne_EARK_151210_parandatud_versioon_250111.pdf)]

Rahandusministeerium (2012). Eesti sotsiaalmajanduslik analüüs: ülevaade poliitikavaldkondade hetkeolukorrast. Rahandusministeerium

[[http://www.struktuurifondid.ee/public/Eesti\\_hetkeolukorra\\_analuusi\\_ulevaade.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/Eesti_hetkeolukorra_analuusi_ulevaade.pdf)]

Rahandusministeerium (2012). Lühülevaade riigi sotsiaalmajanduslikust analüüsist. Tallinn: Rahandusministeerium

[[http://www.struktuurifondid.ee/public/2014/Luhiulevaade\\_riigi\\_sotsiaalmajanduslikust\\_analuusist.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/2014/Luhiulevaade_riigi_sotsiaalmajanduslikust_analuusist.pdf)]

Rahandusministeerium (2013). Partnerluslepe Euroopa Struktuuri- ja Investeeringufondide kasutamiseks 2014-2020. Eelnõu. Rahandusministeerium, 12. juuli 2013

Rahandusministeerium (2013). Riigieelarve strateegia (RES) 2014-2017

Rahandusministeerium (2013). Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020. Eelnõu. Rahandusministeerium, 12. juuli 2013

Riigikontroll (2007). Eesti valmisolek hädaolukorraks. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll  
[[http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/estonian\\_report\\_emergency\\_preparedness.pdf](http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/estonian_report_emergency_preparedness.pdf)]

Riigikontroll (2010). Riigi ettevõtlustoetuste mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll  
[<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=11131&AuditId=2148>]

Riigikontroll (2012). Elektritootmise võimalikud valikud. Millega peab riik elektrimajanduse arendamisel arvestama pärast elektrituru avamist? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll

Riigikontroll (2012). Riigi tegevus teadus- ja arendustegevuse võtmevaldkondade edendamisel. Kuidas Eesti on viinud ellu strateegias „Teadmistepõhine Eesti“ toodud riiklikke teadus- ja arendusprogramme? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll

Riigikontrolli audit (2011). Riigi valmisolek kriitilise info infrastruktuuri kaitseks. Riigikontrolli audit

Rüütel, K., Trummal, A., Salekešin, M., Pervilhac, C. (2011). HIV-epideemia Eestis: strateegilise info analüüs. WHO Euroopa Regionaalbüroo, Tervise Arengu Instituut, Sotsiaalministeerium [<http://rahvatervis.ut.ee/handle/1/4781>] 1.10.2013

Ryden, L., Migula, P., Andersson M. (2003). Environmental Science. Understanding, protecting, and managing the environment in the Baltic Sea region. The Baltic University press, Uppsala

Siseministeerium (2011). Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014

Siseministeerium (2011). Regionaalse arengu suundumused Eestis (aastatel 2005-2011). Tallinn: Siseministeerium

Siseministeerium (2013). Eesti regionaalarengu strateegia aastani 2020 [[https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/242\\_Regionaalarengu%20strateegia%202020%20terviktekst.pdf](https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/242_Regionaalarengu%20strateegia%202020%20terviktekst.pdf)]

Soo, K., Linno, T. (2009). Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium, Euroopa Sotsiaalfond

*Soolise võrdõiguslikkuse seadus*. Riigi Teataja I 2004, 27, 181 [<https://www.riigiteataja.ee/akt/738642>]

Sotsiaalministeerium (2008). Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020 [<http://rahvatervis.ut.ee/handle/1/123>] 2.10.2013

Sotsiaalministeerium (2008, täiendatud 2012). Rahvastiku Tervise Arengukava 2009–2020 [<http://www.sm.ee/tegevus/tervis/rahvastiku-tervise-arengukava-2009-2020.html>]

Sotsiaalministeerium (2011). Laste ja perede arengukava 2012-2020 [<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/sotsiaalministeerium/Laste%20ja%20perede%20arengukava%202012-2020.pdf>]

Sotsiaalministeerium (2011). Targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond. Laste ja perede arengukava 2012-2020

Zheltoukhova, K., Bevan, S. (2012). Töövõimeline Eesti? Luu- ja lihaskonna vaevused ning Eesti tööturg. The Work Foundation. Part of Lancaster University [[http://www.fitforworkeurope.eu/Estonia\\_Estonian\\_web.pdf](http://www.fitforworkeurope.eu/Estonia_Estonian_web.pdf)]

The Business School for the World INSEAD (2012). The Global Information Technology Report 2012 (GITR). Living in a Hyperconnected World. World Economic Forum

Thorsteinsdóttir, H. (2000). Public-sector research in small countries: does size matter? Science and Public Policy, vol. 27, issue 6: 433–442.

Uudelepp, A. (2011). Ettekanne „Õppetunnid praeguse EL programmiperioodi kavandamisest ja mõtteid uue perioodi ettevalmistamiseks“ 12.oktoobril 2011 Praxise mõttehommikul „EL vahendite programmiperioodi 2014-2020 võimalused“ [[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanike%C3%BChiskond/EL\\_Strukt\\_fondid\\_MH\\_Annika\\_ettekanne\\_12102011.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/EL_Strukt_fondid_MH_Annika_ettekanne_12102011.pdf)]

Vabariigi Valitsus (2011, uuendatud 2012). Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015 [<http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogrammi-2011-2015-varasemad-versioonid>]

Valge, J., Sepp, K. (2009.) Üleilmastumine ja globaalprobleemid. Koolibri

Veldre, V., Masso, M., Osila, L. and Kruus, P. (2012). Töövõimetuse hindamine, asendussissetuleku võimaldamine ja tööalane rehabilitatsioon Eestis ja viies Euroopa Liidu riigis. SA Poliitikauringute keskus Praxis [<http://rahvatervis.ut.ee/handle/1/5400>] 2.10.2013

Vogt, K. A. (1996). Ecosystems. Balancing Science with management. Springer

World Bank (2012). Connecting to Complete 2012. Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators. World Bank

World Economic Forum (2012). The Global Competitiveness Report 2011-2012. World Economic Forum

Võrk, A., Priinits, M., Kallaste, E. (2004). Tervishoiu töötajate migratsioon Eestist: migratsiooni potentsiaalne suurus, mõju tervishoiutöötajatel vajadustele ja poliitikavalikud. Tallinn: SA Poliitikauringute keskus Praxis

Välisministeerium (2013). Euroopa Liidu Läänemere strateegia (LMS)

World Economic Forum (WEF). E-arengu indeks 2012. aastal

## LISA 1. Järeldused ja soovitused

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
1	1	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Arenguvajaduse põhjenduses loetletakse valdkonna probleeme (PL p. 1.1.2.5.) kuid ei tooda välja probleemide põhjuseid ning selgitusi, millistele põhjustele ja miks tegevuste fookus suunatakse (RAK p. 2.1.2.1., 2.1.4.1., )	Tuua sekkumist vajavate tegurite juures välja probleemide põhjused ning RAK punktides põhjendada, missuguste probleemipõhjuste lahendamisele tegevused on suunatud.	HTM, SoM	2.1.1.1., 2.1.1.2., 2.1.1.3.	Täiendame arenguvajaduste peatükki partnerlusleppes (ptk 1.1), et parandada analüüsi sisulist kvaliteeti (sh käsitleda probleemide esinemise põhjuseid). Samuti täiendame partnerlusleppes peatükki 1.3, st EL vahendite kasutamise strateegiat ehk kirjeldust, millised on prioriteetidid ja milliste probleemide lahendamisele EL vahenditega keskendutakse.
2	1	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Hariduse valdkonna prioriteetsete suundade sisemine sidusus pole piisavalt tugev.	Kirjeldada paremini otsesed seosed tegevuste ja alaeesmärkide vahel ning tagada, et kõik alaeesmärkides sõnastatud tulemused oleks ka reaalselt tegevustega kaetud ja saavutatavad.	HTM, SoM	2.1.4.	Parandame hariduse valdkonna prioriteetsete suundade sisemist sidusust. Parendused rakenduskava prioriteetsete suundade 1-3 kirjelduste all.
3	3	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Ei ole selge, kas alkoholi liigtarvitamise ja alkoholisõltuvuse ennetuse, varase avastamise ja nõustamis-, raviteenuse ja taastusabi süsteemi loomine ja rakendamine“ sisdadab ka narkomaaniaga seotud tegevusi.	Sõnastada PL ja RAK-isselgelt kas narkomaania ennetustegevused kuuluvad nimetatud tegevuste alla või lmitte	SoM koos SiMiga	2.2.1.7.	Algselt on planeeritud viia ellu "Elanikkonna riskikäitumise vähendamise" meetet, millest peale VV rahastamisotsuse alusel jätkati planeerimist ALKO ja NARKO tegevustega. SOM on keskendunud EL 2014+ meetme tegevuste osas ALKO ennetusele, varajasele märkamisele ja ravile. Riskikäitumise vähendamise meetme teise osapoolena on SIM, kes on pidanud prioriteetseks keskenduda narko probleemi lahendamisele oma tegevusvaldkonna raames. Praegu käivad arutelud SIM tegevuste abikõlblikkuse teemal EL vahendite kontekstis, noortele suunatud tegevuste võimalikust ühitamisest HTM/SOM "Noorte tööhõivevõime tõstmise" meetmega ning võimalike uute SIM meetme tegevuste planeerimisega, mis keskenduksid paremini probleemidele.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
4	3	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	<p>Uus-sisserännanute ja mittelõimunud püsielanike grupid tuleb eristada, kuna nende toevajadused on erinevad.</p> <p>Arenguvajaduse ja potentsiaali analüüsis rõhutatud turvalise mobiilsuse vajadus ei leia eesmärgi tasemel ega tegevustega sisustamist. Eesmärgid-tegevused ei suuda katta arenguvajadusi.</p>	<p>Mittelõimunud püsielanikkonna konkurentsivõime suurendamise tegevused on ennekõike hariduslikud ja tööturu alased, mida tuleks täiendada eesti keele süvendatud õppega.</p> <p>Turvalise mobiilsuse realiseerumiseks leida lahendused, kuidas soodustada tagasipöördumist tagades sujuva haridustee jätkumise (rahvusvahelise ja IB õppe võimaluste laiendamine, lisaressursside võimaldamine sisserännanuid õpetavatele koolidele) ja väärtustades-arvestades mujal saavutatut (nt välisriigi üldhariduskooli lõpetamise tulemusi Eesti ülikooli sisseastumisel).</p>	HTM, SoM	2.2.1.12, 2.2.3.8.	<p>Turvalise mobiilsuse tagamiseks tööjõu liikumisel EL riikides keskendub EURESE meede oma tegevustega. Kohanemismeede viiakse ellu KUM ja SIM tegevuste kaudu, kus uussisserännanud ja mittelõimunud inimesed on selgelt eristatud, tegevused suunatud sihtgruppidele ja kattuvate tegevuste osas tehakse koostööd.</p> <p>Oleme teadlikud, et uussisserändajate ning vähelõimunud püsielanikkonna probleemid on suuresti erinevad, kui on ka sarnaseid probleeme nagu info kättesaadavus, osalus ühiskonnas ja kohalike elanike hoiakud. Antud sekkumine tegeleb ennekõike sihtgruppide informatsiooni kättesaadavuse, keeleõppe, kultuurikümbuse ning tugistruktuuride võimestamisega. Antud sekkumise roll on sihtgrupi laiem integreerimine ühiskonda. Tööturu ja haridusküsimusi lahendatakse siseriiklikest vahenditest, pidades silmas sihtgrupi eripära. Täiendame rakenduskava 3. prioriteetse suuna kirjeldust vastavalt.</p>

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
5	3	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Ehitatakse tervisekeskused ja pädevuskeskused, kuid ei ole välja toodud aspekti, kuidas tagada personal loodavatesse keskustesse	Eeldustes välja tuua, kuidas tagatakse keskustes personali olemasolu	SoM	2.2.1.18., 2.2.3.6.	<p>KA: Investeeringute tegemise eelduseks on toetuse saaja reaalne huvi ja valmidus loodavas keskuses teenuste osutamiseks. Kohustused selleks seatakse rakenduskavas ning meetme toetuse andmise tingimustega. Selgitus rakenduskavas, 4. prioriteetse suuna kirjelduse juures peatükis - "Juhtpõhimõtted, millest investeerimisprioriteedi raames lähtutakse toetatavate tegevuste vahel valiku tegemisel".</p> <p>SoM: Riigi poliitika ja tegevused personaliressursi tagamisel on:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) piisavate koolitusmahtude tagamine põhiõppes (arstid, õed, muu personal),</li> <li>2) toetav meede „Tagasi tervishoidu“ tervise sektorist väljas töötavatele arsti ja õe kutsega isikutele tervishoiutööle tagasi pöördumiseks,</li> <li>3) lähtetoetus noortele arstidele, kes asuvad tööle väljaspool suuri keskuseid,</li> <li>4) perearstide ja -õdede ajutise asenduse toetamine ( nt puhkuste, koolituste, haiguse ajal) riigipoolse täiendava rahastamine ja korraldamine,</li> <li>5) palgapoliitika – eelarve võimaluste piires tervishoiutöötajate palgakomponendi suurendamine EHK tervishoiuteenuste hinnas.</li> </ol> <p>Tervishoiuteenuseosutajate tegevused personali olemasolu tagamiseks on:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) aktiivne personalipoliitika (sh praktikavõimaluste pakkumine üliõpilastele, koostöö residentidega jm),</li> <li>2) kaasaegse töökeskkonna võimaldamine,</li> <li>3) asutusesisene otstarbekas tööjaotus (tehnilise personali kasutamine võimalusel),</li> <li>4) asutuse sisene motiveeriv palgapoliitika.</li> </ol>

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
6	5	Sekumisloogika, sisemine, väline sidusus	Nutika spetsialiseerumise käsitlus ebaselge	Lisada Eesti sisesed regionaalsed aspektid, samuti rahvusvahelise koostöö võimalused, täpsustada ressurside efektiivsema kasutuse valdkond	MKM, HTM	2.3.2.3., 2.3.2.5.	<p>KA: Nutika spetsialiseerumise protsessi käsitletakse riigiüleltselt ning regionaalse vaate sissetoomine ei lähe kokku selle lähenemisega. Täpsustame rakenduskavas, 5. prioriteetse suuna kirjelduses, nutika spetsialiseerumise käsitlust, sh rahvusvahelise koostöö ja regionaalse käsitluse aspekti.</p> <p>MKM: Rahvusvahelise koostöö võimaluste analüüsimine on Arengufondi poolt läbiviidava kasvuvaldkondade analüüsi teise etapi üks ülesannetest. Analüüsi teine etapp on just alanud ja tulemused selguvad 2014. a alguses. Analüüsi käigus täpsustatakse ka ressurside efektiivse kasutamise osa. Nutika spetsialiseerumise protsessi käsitletakse riigiüleltselt, seega väljub regionaalse vaate sissetoomine praegusest kontseptuaalsest raamist.</p>
7	5	Sekumisloogika, sisemine, väline sidusus	Nutika spetsialiseerumise sekumisloogika vajab korrastamist. Planeeritavaid tegevusi ei saa jätta vaid avatud taotlusvoorude kaudu läbiviidavateks, kuna avatud taotlusvoor eeldab teatud kriitilise massi potentsiaalsete taotlejate olemasolu (mis mitmetes nutika spetsialiseerumise valdkondades on kaheldav), toetab uurimisasutuste vahelist konkurentsi ja strateegilist (mh ka dubleerimist säilitavat) käitumist ja see ei pruugi viia just seesuguse institutsionaalse (samuti regionaalse) TA pakkumise kontsentratsioonini, mis oleks riigi jaoks tervikuna otstarbekas.	Asendada programmidele ja avatud taotlusvoorudele tuginev sekumisloogika investeerimiskavaga .Kava võimaldaks määratleda konkreetseid teadus- ja kompetentsikeskused, kes sellele alt-üles ettevõtjate poolsele initsiatiivile vastaksid ja oleksid ka vastutavad temaatilises mõttes laiemate teadusteemade eest (vrdl tänane kitsas projektipõhine lähenemine), mis omakorda võimaldab tihedamalt siduda tegevusi ka kohaliku arenguga	MKM, HTM	2.3.2.6., 2.3.4.	<p>KA: Eelhindajate soovitus jääb ebaselgeks - miks tuleks eelistada investeerimiskava? Toetame kindlasti võimalikult paindlikku sekumisloogika kasutamist, mistõttu avatud taotlusvoor või programm on igati põhjendatud. Nutika spetsialiseerumise lähenemine eeldab paindlikku toetatavate tegevuste kujundamist ja planeerimist, et tagada uute väljakutsete, vajaduste või võimaluste tekkimisel fookuste muutmise või täpsustamise võimalusi.</p> <p>MKM: Nutikas spetsialiseerumine on oma olemuselt bottom-up protsess, mille juures mängib olulist rolli nn „ettevõtlik avastusprotsess“ (entrepreneurial discovery). Spetsialiseerumisvaldkondadele annab täpse sisu ettevõtjate poolne initsiatiiv ja valmisolek potentsiaalsetes kasvuvaldkondades äri arendada. Seetõttu ei ole otstarbekas riigi poolt jäikade rakendusmehhanismide (nagu investeringute kavad) eelistamine paindlikele, turusignaalidele operatiivselt reageerida võimaldavatele instrumentidele.</p>



JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
8	6	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Alaeesmärgi „Väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on hõive ja töökohtade lisandväärtus kasvanud“ sisu ei ole täiel määral otseselt seotud üldeesmärgi „Teadmistemahukas ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline majandus“ saavutamiseiga.	Keskenduda antud alaeesmärgi puhul enam ettevõtluskeskkonna ja vähem elukeskkonna arendamisele.	SiM	2.4.1.3.	KA: Kaalumisel on nimetatud alaeesmärgi all praegu kavandatud avalike teenuste parema korraldamise tegevuse ümbertõstmise haldusvõimekuse suunda, et selle kooskavandamisel ja elluviimisel teiste avalike teenuste edendamisele seotud tegevustega saavutada parem koostöö ning et ettevõtluse suunda jäävatel tegevustel oleks otsesem suunitlus ettevõtluse edendamisele. Samas tuleb tunnistada, et ka elukeskkonna arendamise tegevused omavad mõju piirkonna majanduselu elavdamisele. On väga oluline nimetatud tegevusi planeerida ja ellu viia koos, et tagada sünergia. Parendused rakenduskavas, 5. ja 13. prioriteetse suuna kirjeldustes. SiM: Alaeesmärgi all kavandatav meede panustabki eeskätt ettevõtluskeskkonnale, ka elukeskkonna arendamise tegevused peavad olema suunitletud otseselt piirkonna majanduselu elavdamisele. On väga oluline nimetatud tegevusi planeerida ja ellu viia koos, et tagada sünergia.
9	6	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Alaeesmärgi „VKEed on ambitsioonikad ning nende eksport on kasvanud“ tulemused ei kajasta ekspordi kasvu	Lisada vastav tulemus	MKM, RM	2.4.1.3., 2.4.4.1.	Täiendame vastavalt rakenduskava teksti 6. prioriteetse suuna kirjelduses (ekspordi asemel keskendutakse rahvusvahelistumisele ja konkurentsivõimele).
10	6	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Kvalifitseeritud tööjõu nappus võib takistada soovitud tulemuste saavutamist	Pöörata muu hulgas ka SF planeerides neile teemadele piisavalt tähelepanu, võtta arvesse ettevõtjate arvamusi	MKM, HTM, RM	2.4.1.2. a), 2.4.4.4.	Sekkumisi tööjõu kvalifikatsiooni tõstmiseks ning ettevõtluse arendamise toetamiseks on kavandatud koos. Lisame rakenduskavasse sellekohaseid viited ja selgitused. Parendused rakenduskavas, 1., 5. ja 6. prioriteetse suuna kirjeldustes. MKM: Lisaks on Eesti juba 2013. a jooksul lihtsustanud kolmandatest riikidest saabuvatele tippspetsialistidele kohaldatavat regulatiivset raamistikku ja töö selles suunas jätkub. Lisaks oleme välja töötamas välis-tööjõu tugisüsteemi integratsiooni tõhustamiseks. Kõrghariduse koolitustellimusel arvestatakse tööjõu vajaduse prognoose.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
11	8	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Alaeesmärgi 1 kirjelduses on sõnastatud veel üks eesmärk (RAK lk 79), mis ei ole sekkumisloogika seisukohast asjakohane	Eeldatavasti on mõeldud eesmärgi all oodatavat tulemust, mistõttu võiks selle ka nii sõnastada. Üldiselt jälgida, et rakenduskava tekstis oleks sõnastatud/läbi mõeldud iga alaeesmärgi all oodatav(ad) tulemus(ed) ning vastavad indikaatorid, et tekiks loogilisem seos meetmete ja alaeesmärkide vahel	KeM	2.6.4.6.	Kaalume eesmärgi ümbersõnastamist.
12	9	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Rakenduskavas ei ole hädaolukordi puudutavad oodatavad tulemused piisavalt selgelt sõnastatud. hinnatud rakenduskava versioonis puudub alaeesmärgi 1 all oodatav tulemus, kuigi rakenduskava peatüki 2.8.2 nimetus (Investeeringuprioriteedile vastav eesmärk ja oodatavad tulemused) seda eeldab.	Rakenduskava tekstis konkreetselt sõnastada ja/või enda jaoks läbi mõelda iga alaeesmärgi all oodatav(ad) tulemus(ed) ning vastavad indikaatorid, et tekiks loogilisem seos meetmete ja alaeesmärkide vahel.	KeM	2.7.1.3.	Rakenduskava, 9. prioriteetse suuna kirjeldus: uuendame alaeesmärkide ja tulemuste esitust, arvestades ka eelhindamise kommentaari.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
13	11	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Transpordi suuna lahenduste tegelevad peamiselt linnaliste piirkondade liikuvuskeskkonna arendamisele ning raudteetranspordi ühenduste edendamisele	Pöörata enam tähelepanu sekkumist vajava tegurina välja toodud ühistranspordi ühenduste arendamise vajadusele kohalikul ja maakondlikul tasandil, näiteks kohalike avalike teenuste arendamise suuna all.	MKM , koostöös SiMga	2.9.1.2.,2 .9.1.4., 2.9.1.5., 2.9.1.8., 2.9.1.10	EK nõuetest tulenevalt ja fookuseerimise vajadusest toetatakse transpordi suunas seda, mis on välja valitud. Kui hindajad hooliklat vaatavad, siis 2014+ saab TRA tunduvalt vähem EL vahendeid kui 2007-2013 ja ERF vahendeid saab liikuvuse jaoks kasutada vaid linnapiirkondade jätkusuutliku arengu juures. ÜF vahendeid tohib aga kasutada vaid TEN-T võrgustiku arendamiseks. Sellest ka näiline keskendumine vaid linnadele ja suurtele transporditaristutele. Ühistranspordiühenduste parandamise vajaduste lahendamine kavandatakse transpordi arengukava 2014-2020 osana, selle katteallikad näidatakse arengukava rakendusplaanis. Raudteetranspordi ühenduste edendamine ongi suures osas kohalik ja maakondlik tase. Täpsustused tehakse rakenduskavas, 6. ja 10. prioriteetse suuna kirjelduses. SIM: Linnaliste piirkondade liikuvuskeskkonna arendamisega tegeleb linnaliste piirkondade jätkusuutliku arengu prioriteetne suund. Samuti tegeletakse ühistranspordi arendamisega kohalikul ja maakondlikul tasandil piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meede prioriteetse suuna „VKE ja piirkondliku ettevõtluse arendamine“ all.
14	11	Sekkumisloogika, sisemine, väline sidusus	Oodatavad tulemused on mitmel juhul seotud mitte üksnes kavandatavate sekkumistega, vaid samal määral ka välistegurite muutustega	Tuua selgemalt välja välistegurid (nt liikluskäitumine, liiklejate hoiakud ja harjumused, sihtkohtade vahel liikumise mgavus ja selleks kuluv aeg), rahvusvaheliste reisijate puhul ka maailmamajanduse üldine konjunktuur ja Eesti kui ishtriigi atraktiivsus), mis mõjutavad tulemuste saavutamist nii rongireisijate arvu suurenemisel, rahvusvaheliste reisijate muutused. Arvestada välistegurite muutustega indikaatorite ja nende sihttasemetega seadmisel.	MKM	2.9.3.3., 2.9.4.4.	KA: Arvestame soovitusel, parendused rakenduskavas, 11. prioriteetse suuna kirjelduses. Eeldusena palume konkreetselt viidata välistele teguritele, mida soovitusel silmas on peetud. MKM: Kvaliteetne ühistransporditeenus koosneb erinevatest komponentidest, mis peab komplektina toimima, et kasutajale kvaliteetset ja tõsiseltvõetavat alternatiivi pakkuda (auto asemel). Näitena võib tuua rongi, mis on uus, kuid kui selle sõiduaeg punktist A punkti B ei ole konkurentsivõimeline, siis teenus tervikuna ei paku kasutajale reaalselt alternatiivi.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
15	13	Sekumisloogika, sisemine, väline sidusus	OECD riigivalitsemise raporti soovitude elluviimise tegevusplaani uuendamisel on äärmiselt oluline, et tekiks ühise nägemus riigivalitsemise sihtidest ja ei jäädaks pelgalt tegevuste keskseks	Uuendatav dokument peaks sisaldama riigivalitsemise strateegilisi eesmärke, et meetmete planeerimisel ja elluviimisel oleks alusdokument	Riigikantsel ei	2.11.1.2., 2.11.1.3., 2.11.2.4., 2.11.2.5., 2.11.3.1.	Soovitusega nõus. RM osaleb OECD tegevuskava uuendamisel RIHATO juhtimisel ning esitame oma ettepanekud ja korraldusastutuse järgime eeltingimustele vastavust. OECD tegevuskava uuendatud kujul, st lisatud on valdkonna strateegilised eesmärgid, mis tagaksid EL vahendite kasutamise tulemuslikkuse, on plaanis kinnitada VV-s 2013 detsembris. Partnerlusleppes täiendame eeltingimuste täitmise peatükki.
16	13	Sekumisloogika, sisemine, väline sidusus	Avalike teenuste arendamine on osaliselt viidud ka teiste prioriteetsete suundade alla, mis tekitab küsimuse kas ja kuidas suudetakse tagada teenuste terviklik arendamine	Eri prioriteetsete suundade all olevate sekumiste seoste loomise loogika / mehhanismid vajavad eraldi tähelepanu ja kirjeldamist, et mõlema prioriteetse suuna elluviijad oskaksid meetme sisu (prioriteete) paremini planeerida.	SiM, MKM, RM	2.11.3.3.	Kaalumisel on nimetatud alaeesmärgi all praegu kavandatud avalike teenuste parema korraldamise tegevuse ümbertõstmise haldusvõimekuse suunda, et selle kooskavandamisel ja elluviimisel teiste avalike teenuste edendamisele seotud tegevustega saavutada parem koostöö ning et ettevõtluse suunda jäätvatel tegevustel oleks otsesem suunitlus ettevõtluse edendamisele. Täiendused rakenduskavas, 5. ja 13. prioriteetse suuna kirjelduses.
17	Haridus	Indikaatorid	Prioriteetsete suundade tulemusindikaatorite sihttasemed on seatud tagasihoidlikud ning ei viita suuremale arenguhüppele Eesti sotsiaalmajanduslikus arengus.	Vaadata üle tulemusindikaatorite baas- ja sihttasemed ning analüüsida nende mõju Eesti pika ja keskpika sotsiaalmajandusliku arengu tagamise seisukohast.	HTM, SoM	4.6.1.4	Vaatame tulemusindikaatorite sihttasemed üle ja vajadusel korrigeerime. Parendused rakenduskavas prioriteetsete suundade kirjelduste all.
18	Hõive	Indikaatorid	Loodavate tervisekeskuste perearstide sihtgrupp on sõnastatud segaselt	Koonduvate perearstide sihtgrupp sõnastada nii, et on selgelt aru saada et koonduvad samas piirkonnas asuvad perearstid	SoM	4.6.2.3, 4.6.2.4	Täiendatud rakenduskava, 4. prioriteetne suund Sõnastame järgmiselt: „Eesmärk on eelkõige elanikkonna tõmbekeskustes koondada olemasolevad üksikud ja väikesed perearstipraksised tervisekeskus(t)esse, et võimaldada paremat raviteenust ja otstarbekamat ressursikasutust, pakkuda rohkem erinevaid tervise teenuseid.“
19	5	Indikaatorid	Innovatsioonikoostöö indikaator sõltub valimi mahust (TAI)	Muuta koostööd teinud ettevõtete osakaaluks (kui siin ei soovitata baasina kasutada tehnoloogiliselt uuenduslikke ettevõtteid, siis võib kasutada ka kogu valimi mahtu).	MKM	4.6.3.4	KA: Täiendatud rakenduskava, 5. prioriteetse suuna kirjeldust. MKM: Ettepanekuga nõus. Võtame absoluutnumbri asemele kasutusele osakaalu.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
20	8	Indikaatorid	Veemajanduse infrastruktuuri arendamisega seotud indikaatorid ei mõõda otseselt taristu toimimise jätkusuutlikkust	Lua selgem seos tulemusindikaatorite ja alaeesmärk 1 jätkusuutlikkuse aspekti vahel	KeM	4.6.6.1, 4.6.6.3	Nõus, et indikaatorid ei mõõda otseselt jätkusuutlikkust. Samas loovad tegevused eeldused jätkusuutlikkuse säilitamiseks/tagamiseks, kuna nt tänu EL-i vahenditest tehtavatele investeeringutele saab tarbijatelt kogutavat tariifi hoida võimalikult madala. See omakorda panustab inimeste veevärgiga liitumise valmidusse. Piisava arvuga veevärk saab ka tõhusamalt toimida. Analüüsimise eesmärgi sõnastust ning tulemusindikaatoreid ja teeme vajadusel parendused rakenduskavas, prioriteetses suunas 8.
21	9	Indikaatorid	Vastuolu tulemusindikaatori 'Avastatud väikereostus-juhud' sõnastuse ja sihttaseme vahel. Oodatakse avastatud väikereostus-juhtude arvu vähenemist, kuigi parem seiretegevus peaks seda arvu pigem tõstma	Sõnastada merereostusega seotud tulemusindikaator ümber nii, et sellega sobiks kokku indikaatori taseme vähenemine (nt 'Likvideeritud väikereostusjuhud')	SiM	4.6.7.2	Kaalume indikaatori asendamist rakenduskava lõppversiooni koostamisel, 9. prioriteetse suuna kirjeldus.
22	9	Indikaatorid	Tulemusindikaatori 'Avastatud väikereostus-juhud' puhul on puudu baastase ja andmeallikas	Määratleda merereostus puudutavale indikaatorile ka baastase ning andmeallikas	SiM	4.6.7.2	Arvestada, rakenduskava 9. prioriteetse suuna kirjeldus.
23	10	Indikaatorid	Väljund- ja tulemusindikaatorite süsteem ja omavaheline seos on loogiline ja asjakohane - väljundindikaatorid viivad tulemus-indikaatoriteni. Baas- ja sihttasemed on üldjuhul asjakohased ja selged. Kuigi suuna indikaatorid on suures osas mõjutatavad välistest teguritest, on nende elluviimine antud tasemetel tõenäoline.	Asendada või loobuda indikaatorist "Säästva linnalise arengu strateegiatega kaetud piirkonna elanike arv". Täpsustada kahe tulemusindikaatori sõnastust ("igapäevaseks töөлkäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osatähtsus suuremates linnapiirkondades" ja "Ida-Virumaa linnapiirkondi atraktiivseks elukohaks pidavate elanike osakaal") Täpsustada ühe tulemus- ("igapäevaseks töөлkäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osatähtsus suuremates linnapiirkondades") ja ühe väljundindikaatori ("linnapiirkondade arv, kus on arendatud ühistransporti ja kergliiklust") sihttasemeid.	SiM	4.6.8.2, 4.6.8.3, 4.6.8.4, 4.6.8.5	Kaalume indikaatorite ülevaatamisel.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
24	11	Indikaatorid	Inimkannatanutega liiklusõnnetuste arv ei mõõda välisühenduste vastavust ühiskonna vajadustele ning sõltub teede kvaliteedi kõrval samavõrd liiklejate käitumisest ning ilmastikutingimustest jms ja seega ei ole täidetud tingimus, et indikaator sõltuks suures osas tegevuste elluviimisest.	Kaaluda liiklusõnnetuste kõrval ka täiendava sisukama indikaatori kasutamist: läbilaskevõime investeringuid saanud teelõikudel või investeringuid saanud teelõikude läbimiseks kuluv aeg liikluskoormuse tiptundidel	MKM	4.6.9.5	<p>KA: Indikaatori lisamist võib kaaluda, kuid liiklusõnnetuste indikaatorist loobuda ei saa, kuna see on ka osa VVTP ja RESi indikaatorist. Kaalume täiendava kvaliteeti näitava indikaatori lisamist.</p> <p>MKM: Kindlasti ei saa väita, et indikaator "Inimkannatanutega liiklusõnnetuste arv" ei mõõda välisühenduste vastavust ühiskonna vajadustele ning ei sõltu otseselt teede kvaliteedi parandamisest. Kui tee ei ole vastav näiteks läbilaske võimele, siis suureneb oluliselt liiklusõnnetuste risk maanteel. Lihtne näide on ülekoormatud 1+1 liiklusega maantee, kus teostatakse sundoludest lähtuvalt ohtlikke möödasõite. Selle muutmisel näiteks 2+1-ks, tekivad ohutud möödasõiduvõimalused, kuid läbilaskevõime tegelikult ei suurene (sest tee on endiselt 1+1), kuid suureneb ohutus.</p> <p>1+1 asemel 2+2 ehitamisel suureneb nii läbilase kui ohutus.</p>

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
25	12	Indikaatorid	Püsiühenduste osakaalu kasv sõltub lisaks suunas planeeritud tegevustele ka inimeste internetikäitumise muutustest, maksevalmidusest jms. Seetõttu võiks kaaluda täiendava dimensiooni lisamist tulemusindikaatoritele.	Tõsta väljundindikaator „30 Mbp/S kiirusega internetiühenduste kättesaadavus kõigi Eesti elanike jaoks“ tulemusindikaatoriks ning korrigeerida indikaatori sõnastust. Kaaluda indikaatori sihttaseme alandamist 100%-lt 95%-ni.	MKM	4.6.10.1	<p>KA: Kaalume rakenduskavas indikaatorite ülevaatamisel. MKM: Mõõdiku täpne nimetus: 30 Mb/s kiirusega interneti kättesaadavus kõigi Eesti elanike jaoks. Mõõdiku definitsioon: Vähemalt 30 Mb/s kiirusega fikseeritud lairibaühendusega liitumise võimalus.</p> <p>1. Mõõdik käsitleb kättesaadavust kui liitumise võimalust. Liitumisvõimalus erineb sõltuvalt operaatorist (kliendile sideteenuse pakkujast) ja võrgu füüsilisest asukohast. Nt võib lairiba baasvõrk paikneda koduvära juures või 10 km kaugusel. Sellest sõltub ka investeerimisvajadus ja operaatori tasuvusperiood. Nt fikseeritud võrguühenduse võimaluse loomine võib 100% ehk kõikide maapiirkonna potentsiaalsete klientideni osutada ebaotstarbekaks ja/või liiga kalliks. Aga alternatiivina on olemas kaasaegsed mobiilsed lairibaühendused (üha edasi arenevad nn netipulgad ja 4G tehnoloogia), mis tänu baasvõrgu investeringutele võimaldavad suuri internetikiirusi. Kokkuvõttes on fikseeritud võrgu puhul hõreasustusega piirkonnas liitumine paratamatult kallim. Teisalt on liitumishinnad fikseeritud lairibavõrguga täiesti võrreldavad nt energia liitumise hindadega.</p> <p>2. Digital Agenda ja infoühiskonna arengukava seavad sama sihi.</p> <p>Arvestame osaliselt. ÜKP fondide rakenduskava teksti ei muuda. Mõõdiku mõistet ei pea vajalikuks muuta, kuna erinevad tehnoloogiad võimaldavad juba praegu suures ulatuses Eesti hõreasustusega piirkonnad kiire internetiga katta. Aga edasisel võrgu planeerimisel ja rahastamisel pööratakse väga suurt tähelepanu kättesaadavusele nii, et see omaks ja tegelikkuses liitumise võimalust nii mobiil-kui fikseeritud lairibavõrguga.</p>



JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
26	12	Indikaatorid	Teenuste baastaristu tulemuslikkuse ja väljundite mõõtmine ei ole selge ja üheselt mõistetav	Parandada teenuste baastaristu tulemus- ja väljundindikaatorite sõnastust sel viisil, et ebamäärased mõisted nagu „Reaalselt toimiv“ või „edukas“ omandaksid selgelt hinnatava/mõõdetava sisu.	MKM	4.6.10.3	KA: Kaalume rakenduskavas indikaatorite ülevaatamisel.  MKM: Rakenduskava IKT mõõdikutes ega tekstilises osas ei ole mõisteid „reaalselt toimiv“ ja „edukas“. Arvestame osaliselt. Rakenduskava teksti ei muuda. Lisaks rakenduskavale käsitleb teenuste baastaristut põhjalikumalt infoühiskonna arengukava. Arengukava on sisend rakenduskavasse. Seega käsitleb arengukava teenuste baastaristu väljakutseid ja arengusuundi märksa põhjalikumalt. Samuti on toodud arengukava osana mõõdikud, mis väljendavad nii tulemust, väljundit kui mõju. Need on: 1. Turvalist elektroonset identiteeti (ID-kaart, mobiil-ID, digi-ID jne) kasutavate inimeste osakaal, % eID-d omavatest elanikest; 2. Mitteresidentidele väljastatud kehtivate eID-de arv; 3. Teenuste baastaristul (nt X-teel või ID-kaardil) põhinevate uute piiriüleste avalike teenuste arv; 4. X-teega liitunud ettevõtete arv.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
27	14-15	Indikaatorid	TA indikaatorid mõõdavad vaid väikest osa vastavate suundade üldesmärgist	<p>Üldesmärgi saavutamist mõõta tulemusindikaatoritega, mis katavad selle suuremas osas, näiteks:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raha kasutamise määr (või absorbeerimiskiirus)</li> <li>• administreeritava toetuse maht kui ka teostatud väljamaksete maht ühe täistööajaga töötaja kohta (mõõdaks efektiivsust)</li> <li>• Avastatud rikkumiste või tagasimaksete osakaal väljamakstud kogusummas</li> <li>• Taotlejate ja toetuste saajate rahulolu RÜ-de teenustega</li> </ul> <p>Juhul, kui ülaltoodud indikaatoreid oleks liiga kulukas regulaarselt mõõta, võiks kaaluda „meta-indikaatorit“, mis koosneks kõikide prioriteetsete suundade tulemusraamistike indikaatorite keskmisest suhtes nende sihttasemetega.</p>	RM	4.6.12.1	<p>Raha kasutamise määra eraldi indikaatorina seadmist ei pea KA mõistlikuks kuna kasutamise määr on üks üldine kriteerium, mille järgi hinnatakse programmiperioodi finantsilist edenemist. Raha kasutamise määra kohta antakse hinnang igal juhul nii meetmete kui ka kogu rakenduskava lõikes. N+ reegel seab ette finantsprogressi. Siseriiklikult ei ole mõistlik, ega vajalik täiendavalt indikaatoreid seada.</p> <p>Administreeritava toetuse mahtu kui ka teostatud väljamaksete mahtu ühe täistööajaga töötaja kohta saab igal juhul hinnata rakendamise käigus, kuid KA ei pea mõistlikuks seda seada indikaatoriks rakenduskavas. Avastatud rikkumiste või tagasimaksete osakaal väljamakstud kogusummas võib anda erineva sisuga informatsiooni ning raske oleks seada sihttase. Rohkem ressursi suunates tõhusamale kontrollile tuvastab rohkem rikkumisi, mis suurendab rikkumiste suhet väljamaksetesse, samas peaks olema eesmärk rikkumiste osakaalu vähenemine maksetes. Seda on mõistlik hinnata kvalitatiivselt eraldi seirearuannete koostamise raames, mitte seades sihttasemetega indikaator. Taotlejate ja toetuste saajate rahulolu indikaatori loomist RÜ-de teenustele ei toeta kuna see ei ole otsene eesmärk. Eesmärk on tulemusi saavutada, vajadusel saab seda mõõta hindamise raames.</p>

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
28	Läbiv	Seire	Vaatamata mõningale edasiminekul, sisaldavad seirearuanded endiselt vähe sisulist analüüsi eesmärkide saavutamise osas.	Võtta vastutus rakenduskava koostamiseks täielikult KA peale, kaasata aruande koostamisse sisendina RA seire tulemusi, samal ajal omades ülevaadet rakenduskava eesmärkide ja tulemuste saavutamise seisust. Alakomisjonid peaksid aruannet arutama (ja seda vajadusel kommenteerima), sh siduma arutelu vastava valdkonna eesmärkidega laiemalt (sh ka teiste strateegiatega ja arengukavadega).	RM (KA)	4.7.2.4	Nõus hindajate soovitusel. Oleme STS-s sätestanud samuti, et vastutus ja kohustus rakenduskava seirearuannete koostada on KA-l. Aruande koostamisse tuleb kindlasti kaasata ka RASid, sest ministeeriumide ülesanne vastavate poliitikavaldkondade raames sekkumiste väljatöötamine ja nende elluviimise üle seire teostamine. Protsessiliselt aruande koostamisel koostab KA seirearuande esimese versiooni temale kättesaadavate andmete baasil ning küsib täiendavat valdkonnapõhist sisendit vajalikes punktides RADelt. Samuti nõustume hindajatega alakomisjoni töökorra kohta tehtud ettepaneku raames. Antud ettepanekuga on arvestatud STS eelnõus alakomisjoni ülesandeid määratledes (par 32 lg 4), samuti arvestame sellega alakomisjoni töökorda välja töötades.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
29	Läbiv	Admin. Suutlikkus	On tõenäoline, et töökoormus ja sellega seotud ressursivajadus RÜ tasemel (RÜ-de peale kokku) võib veidi kahaneda, RA (valdkonna-ministeeriumide) tasemel selgelt väheneda ja KA tasemel mõnevõrra tõusta	Juba praegu detailsemalt mõelda ressursside planeerimise peale ja mitte oodata kuni RAd ja RÜd hakkavad koostama oma tööprotseduure ja ülevaateid asutuste struktuurist.	KA	4.9.1 - 4.9.9	Leiame, et RÜ töökoormus järgmisel programmiperioodil ei kahane, kuna KA poolt RÜdele delegeeritavad ülesanded jäävad samaks käesoleva perioodiga. JM ülesanded koos vastava rolliga kaovad ning OP seirearuande koostamise ja OP seirekomisjoni koosolekute korraldamise ülesandeid hakkab täitma KA. RA ülesanded seire teostamisel jäävad samaks käesolevale perioodile; samas ülesanded järelevalves vähenevad - käesoleval perioodil on RA ülesandeks teostada juhtimis- ja kontrollisüsteemide järelevalvet RÜ üle, seda hakkab uuel perioodil teostama KA. Samuti teostab täna finantsinstrumentide rakendamise üle (ehk elluvijja üle) järelevalvet RA, järgmisel perioodil hakkab elluvijja üle järelevalvet teostama RÜ. KA halduskoormuse tõus kajastub eelkõige seire ja järelevalve valdkondades - OP seirearuande ja PL eduaruande koostamine; OP seirekomisjonide, vajadusel alakomisjonide juhtimine ja sekretariaadi rolli täitmine; lisaks RA juhtimis- ja kontrollisüsteemide järelevalve teostamisele lisandub RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteemide järelevalve. RA, RÜ poolt planeeritud inimressurssi näeb KA vastavushindamise protsessis (RA, RÜ protseduurid, mida KA kooskõlastab sisaldavad mh asutusesisest ülesannete jaotust ja ülevaadet selleks planeeritud ressurssidest) - esimesed asutused esitasid oma tööprotseduurid KA-le 21.08, teine osa asutusi 23.09. Samuti on KA poolt korraldatud tänaseks kohtumisi RÜdega, kus mh on teemaks järgnevate aastate inimressurss. Inimressurss on alati olnud ka üks valdkond, mida igaaastase administratsiooni riskide hindamisel on eraldi kõikide asutuste poolt käsitletud.
30	Ettevõtlus	Rahastamiskava	Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetme puhul sõltub absorbeerimissuutlikkus võimest koostada kiiresti rahade kasutamise eelduseks olevad kavad ja strateegiad.	Planeerida täpsemalt, mis perioodil missugused kavad peaks saama tehtud. See võimaldaks hinnata, kas plaanid on teostatavad ja kas rahad oleks võimalik tõhusalt kasutada.	SiM	5.1.13	Kaaluda arvestamist.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
31	10	Rahastamiskava	Üldjoontes on rahastamise mahud sobivad seatud strateegiliste eesmärkide täitmiseks. Samas on osade tulemusindikaatorite mõõtühikud väga laiad, mis ei võimalda mõõta investeeringute tegelikku mõju eesmärkide täitmisele. Rakenduskeemid ei ole määratud. Indikaatorid ja nende mõõtühikud on võrreldes 2007-2013 perioodiga erinevad, mistõttu suhtarvud ei ole kahe perioodi vahel võrreldavad. Rahalised mahud kahe tegevuse elluviimiseks on loogilised ja suure tõenäosusega toetavad eesmärkide saavutamist, kui suuna tulemusindikaatorite mõõtühikuid tuleks muuta täpsemaks.	Sõnastada ümber indikaatorite mõõtühikud - linnapiirkondade asemel ühistransporti kasutavate reisijate arvu kasv või kergliiklusteede kilomeetrid. Määratleda rakenduskeemid.	SiM	5.1.23 - 5.1.26	Arvestada. Vaadata üle indikaatorid.
32	13	Rahastamiskava	Tegevuste elluviimise edukust võib hakata piirama tugevate teenusepakkujate vähesus	Teadlik võimaluste loomine välismaiste teenusepakkujate kasutamiseks; hanketingimuste kujundamine (nt kvaliteediga seonduvad hindamiskriteeriumid annavad eeliseid), jne; „pehmete teenuste“ hangete korraldamise koolitused	Kõik elluvijad, Rahandus ministeerium koolituste korraldamise osas	5.1.37	Soovitusega nõus. Võimalik lahendada hanketingimustega.  RIHATO: Soovitusega osaliselt arvestatud. Välismaistele teenusepakkujatele on tegevuse iseloomust sõltuvalt loodud ja luuakse ka uuel perioodil võimalused hangetel osalemiseks. Selleks, et selgitada välja parim teenusepakkuja, pööratakse jätkuvalt iga hanke puhul tähelepanu hindamiskriteeriumide kvaliteedile.

JRK	PS või valdkond	Teema	Järeldus	Soovitus	Kellele	Viide aruande tekstile	RM hinnang, otsus järeltegevuste kohta_ Vastutava ministeeriumi kommentaar
33	6	Indikaatorid	Mitmed indikaatorid on tugevalt mõjutatavad üldisest majanduse arengust, kohati on võimatu hiljem eristada meetmete mõju (põhjuslikke seoseid välja tuua), sihttasemed ei kajasta alati arenguhüpet – need võivad osutada isetäituvateks.	Tegeleda heade indikaatorite leidmisega edasi. Pigem kasutada vähem indikaatoreid, kui palju ja ebarelevantseid. Mõelda paralleelselt indikaatorite paikapanemisega läbi, kas ja kuidas on hiljem võimalik tulemis hinnata ja põhjuslikke seoseid kindlaks teha. Lisada indikaator, mis kajastaks konkreetselt kapitali kättesaadavust	MKM, SiM	4.6.4.1 - 4.6.4.10	<p>Arvestada. Vaadata üle indikaatorid.</p> <p>MKM: Nii tulemus- kui ka mõjuindikaatorid on nii või naa mõjutatud üldisest majandusarengust ning otsest põhjuslikku seost on raske välja tuua. Majanduse protsesside hindamisel on paratamatu, et erinevaid mõjutajaid on palju ning ühe kindla mõjuri mõju ulatust on mõneti keeruline hinnata. Seetõttu ongi indikaatoriteks valitud need näitajad, mille muutumist me peame Eesti majanduse jaoks kõige olulisemaks ning mida me oma meetmetega kõige enam suudame mõjutada. Sihttasemete hindamisel ei saa alati eeldada lineaarse kasvu jätkumist. Juba demograafiliste muutuste tõttu võib juhtuda, et mõningate indikaatorite lõikes kasvu kiirus alaneb ning saavutuseks võib pidada ka 2006. või 2007. aastal saavutatud taseme hoidmist.</p> <p>Kaalume indikaatori „Ettevõtete arv, kus töötab vähemalt 20 töötajat“ välja jätmist või asendamist mõne teisega ning lisame kapitali kättesaadavust mõõtvat indikaatori.</p>

## LISA 2. Intervjueeritute nimekiri

Lisatud Exceli failina



## **LISA 3. Sekkumisloogika prioriteetsete suundade kaupa**

Lisatud Exceli failina

