

**Euroopa Liidu perioodi 2021—2027
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi,
Sisejulgeolekufondi ning
piirihalduse ja viisapoliitika rahastu vahehindamine**

VARJUPAIGA-, RÄNDE- JA INTEGRATSIOONIFOND

15.03.2024

Esikaane pilt on loodud Midjourney tehisintellekti poolt

Uuring	Euroopa Liidu perioodi 2021–2027 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu vahehindamine
Autorid	Epp Kallaste Anu Rentel Kati Kadarik Sten Anspal Laura Helena Kivi
Tänuõnad	Vahehindamise autorid tänavad hindamise projektijuhti Kai Raja, fondide koordinaatoreid Aivi Kuivoneni, Ülle Lehte, Kristi Lillemägit, Martin Eberit ja Siseministeeriumi välisvahendite osakonna juhti Tairi Pallast sisuka ja tähelepaneliku tagasiside eest raporti kavandile, sisendi eest valideerimisseminaril ja igakülgse abi eest uuringu korraldamisel. Autorid tänavad kõiki intervjueeritud sidusrühmade esindajaid nende aja ja panuse eest hindamisse.
Uuringu teostaja	Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR
Uuringu tellija	Siseministeerium

Uuringut rahastati Euroopa Liidu Sisejulgeolekufondi ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tehnilise abi eelarvest.



Kaasrahanud
Euroopa Liit



SISEMINISTEERIUM

Sisukord

SISUKORD	3
LÜHIKOKKUVÕTE	4
EXECUTIVE SUMMARY	7
MÕISTED JA LÜHENDID	11
SISSEJUHATUS	12
1 FONDI RAKENDAMISE STRUKTUUR JA HETKESEIS	15
2 ASJAKOHASUS	27
2.1 SISSEJUHATUS	27
2.2 MIS ULATUSES VASTAB RAKENDUSKAVA MUUTUVATELE VAJADUSTELE?	27
2.3 MIS ULATUSES ON RAKENDUSKAVA VÕIMALIK KOHANDADA SEoses UUTE TEKKIVATE VAJADUSTEGA?	30
3 TULEMUSLIKKUS	32
3.1 SISSEJUHATUS	32
3.2 KAS FONDI RAKENDAMINE ON AJAGRAAFIKUS, ET PÜSTITATUD EESMÄRGID SAAVUTADA?	32
3.3 KUIVÕRD ASJAKOHANE ON SEIRE- JA HINDAMISRAAMISTIK RAKENDUSKAVA EESMÄRKIDE SAAVUTAMISE EDUSAMMUDEST ARUANDMISEKS?	34
3.3.1 <i>Andmevahetuskeskkond ja andmeedastusprotsess</i>	34
3.3.2 <i>Väljund- ja tulemusnäitajad</i>	35
3.3.3 <i>Mõjunäitajad</i>	38
3.4 KUIDAS ON TAGATUD ASJAOMASTE SIDUSRÜHMAD KAASAMINE PROGRAMMITÖÖ PERIOODI KÕIGIS ERINEVATES ETAPPIDES, SH PLANEERIMISE, RAKENDAMISE, JÄRELEVALVE JA HINDAMISE KÄIGUS?	40
3.5 KUIDAS RAKENDUSKAVA ELLUVIIMISEL ARVESTATAKSE JA EDENDATAKSE HORISONTAALSEID PÕHIMÕTTEID?	41
3.6 KUIVÕRD TULEMUSLIK ON RAKENDUSKAVA OMA VÕIMALUSTEST JA SAAVUTUSTEST TEAVITAMISEL JA LEVITAMISEL?	42
4 TÕHUSUS	45
4.1 SISSEJUHATUS	45
4.2 MIL MÄÄRAL TOETAB RAKENDUSKAVA KULUTÕHUSASID MEETMEID?	45
4.3 KUIVÕRD TÕHUSAD ON JUHTIMIS- JA KONTROLLISÜSTEEMID?	46
4.3.1 <i>Juhtimis- ja kontrollisüsteemid, halduskoormus ning ülereguleerimine</i>	47
4.3.2 <i>Lihtsustatud kuluvõimalused ja tehniline abi</i>	50
4.4 KAS JA MIL MÄÄRAL ON EDASINE LIHTSUSTAMINE SAAVUTATAV NING KUIDAS?	50
5 SIDUSUS JA EL-I LISANDVÄÄRTUS	53
5.1 SISSEJUHATUS	53
5.2 MIL MÄÄRAL ON RAKENDUSKAVA KOOSKÕLAS OMA POLIITIKAVALDKONNA RAAMES TOETATAVATE ALGATUSTEGA, EELKÕIGE TEMAATILISE RAHASTU RAAMES TOETATAVATE ALGATUSTEGA?	53
5.3 KUIVÕRD SIDUS ON RAKENDUSKAVA TEISTE EL-I FONDIDEGA (SEALHULGAS TEISTE SISEASJADE FONDIDEGA) JA EELKÕIGE EL-I VÄLISTE GEVUSEGA (<i>EXTERNAL ACTION</i>)?	55
5.4 MIL MÄÄRAL LOOB RAKENDUSKAVA EUROOPA LIIDU LISANDVÄÄRTUST?	57
6 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	59

Lühikokkuvõte

Vahehindamine keskendub Euroopa Liidu (EL) perioodi 2021–2027 kolmest siseturvalisuspoliitika fondist (Sisejulgeolekufond (ISF), piirihalduse ja viisapoliitika rahastu (BMVI), Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF)) AMIF-i (edaspidi nimetatud ka fond) rakendamise hindamisele perioodil 1. jaanuar 2021 kuni 31. detsember 2023. Fondi tegevusi viiakse ellu 2022. aasta sügisel vastu võetud rakenduskava alusel. Rakenduskavas on kolme erieesmärgi all 30 tegevust. Rakenduskava rahastuse maht on 27 790 304 eurot, millest EL-i toetus moodustab 76,1% ehk 21 141 906 eurot (sh tehniline abi). Vahehindamiseks oli alustatud tegevustega, mis moodustasid 82,8% kogu tegevustele kavandatud rahastusest ja toetuse saajad olid esitanud alustatud tegevuste kogumahust 0,61% ulatuses maksetaotluseid.

Fondi rakendamist hindame järgmiste kriteeriumite lõikes: asjakohasus, tulemuslikkus, tõhusus, EL-i lisandväärtus ja sidusus. Hindamise viime läbi kolmele siseturvalisuspoliitika fondile ühiselt, kasutades sisendina dokumendianalüüsi, seireandmeid ja intervjuusid nii korraldusasutuse, toetuse saajate kui seirekomisjoni liikmetega. Kolme fondi rakendamist analüüsime koos ja fondide ülesed tulemused kattuvad vahehindamise raportites.

Erinevalt varasemast rakendatakse perioodil 2021–2027 siseturvalisuspoliitika fonde samas õigusraamistikus EL-i struktuurivahenditega. Lühikokkuvõttes esitame olulisemad leiud hindamiskriteeriumite kaupa.

Asjakohasus

Kokkuvõttes vastab rakenduskava Eesti, sh sidusrühmade, vajadustele, kuna tegevuste valik põhineb valdkondlikel arengukavadel, mille koostamisel oli võimalik sidusrühmadel anda sisend ja tegevused on vajaduspõhiselt prioriseeritud koos toetuse saajatega. Rakenduskava rahaline maht jääb Eestis oluliselt alla fondi määruks nimetatud eesmärgi täitmise vajadusele tervikuna ja katab sellest vaid väikese osa. Rakenduskava planeerimisel jagati ressursid kohe alguses tegevustele laiali ning lisanduvate vajaduste katmine ei ole rakenduskavaga võimalik muul juhul, kui vaid mõnda tegevust oluliselt kärpides või kõrvale jättes. Rakenduskava sees saab tegevuste või piiratud mahus ka siseturvalisuspoliitika fondide vahel ressursse ümber jagada, näiteks tõsteti 5% AMIF-i esialgsest eraldisest BMVI-sse, kuna piirihitus on valitsuse prioriteet Eestis. Eestis seiratakse vajadusi jooksvalt ning vajadusel ja võimalusel kohandatakse rakenduskava, toetuse andmise tingimusi (TAT-e) või tegevusi. Kuigi muutused on võimalikud ja seirekomisjoni liikmed ning partnerid kaasatud protsessi, on rakenduskava riigisisene muutmine bürookraatlik ja pikaajaline. TAT-ide ja rahastamiskava muutmine on suhteliselt lihtne ja piisavalt paindlik. Hindamistulemused viitavad aga rakenduskava muutmisel suurema paindlikkuse ja vähema bürokraatia vajadusele.

Tulemuslikkus

Rakenduskava elluviimise algus viibis, sest ühissätete määrus ja fondi määrus võeti vastu alles pärast programmiperioodi algust 2021. aastal ja neist sõltuvad Eesti õigusaktid 2022. aasta kevadel. Rakenduskava väljatöötamine koos Euroopa Komisjoniga võttis kaua aega ja Euroopa Komisjon kiitis rakenduskava heaks alles 2022. aasta sügisel. Alles seejärel sai alustada rahastamiskava koostamise ja riigisisese toetuse andmise tingimuste õigusaktide ettevalmistamisega. Sellest viivitusest tulenevalt ollakse vahehindamise ajal fondi rakendamisega alles algusjärgus: paljud tegevused on ettevalmistamise faasis, mõned tegevused pole veel käivitatud, väljamakseid on tehtud vaid alla ühe protsendi ulatuses ja enamuse väljund- ning tulemusnäitajate täitmisel pole veel tulemusi, mida raporteerida. Juba alustatud tegevused on üldjoontes kulgenud plaanipäraselt.

Rakenduskava planeerimisel tehti põhjalik töö tegevuste mahtude ja tulemuste määramiseks. Mitu tegevust jätkus eelmisest perioodist ja planeerimisel arvestati varasema kogemusega. Väljund- ja tulemusnäitajate planeerimine toimus enne Ukraina sõja algust ning ümber planeerimine oleks tegevustega alustamist veelgi kaudumale lükanud. Neist teguritest ja muudest jooksvatest arengutest (nt kiire hinnatõusu aeg) tuleneb ebakindlus rakenduskava planeerimisel detailselt määratud näitajate sihtmäärades ja tegelikult kujunevates tulemustes. Vahehindamise ajal on väljund- ja tulemusnäitajate täitmise prognoosimiseks tegevused liiga algusjärgus, kuid enamiku näitajate sihtmäärade täitmiseks ei nähta vahehindamise ajal takistusi.

Siseturvalisuspoliitika fondide viimisel samadele alustele struktuurivahenditega võeti kasutusele ka teistele fondidele loodud andmevahetussüsteem. Andmevahetussüsteemi kohandamine ja kasutamisega alustamine on nõudnud osapooltelt tööd ja harjumist, kuid üldjoontes parandas süsteemi kasutuselevõtt andmevahetuse efektiivsust ja vähendas toetuse saajate halduskoormust. Praeguses andmevahetussüsteemis ei ole mugavalt lahendatud koolitustes osalejate ja toetust saanud inimeste registreerimine, tagasiside küsimine ja selle raporteerimine. Osalt tuleneb probleem IT-süsteemide funktsionaalsuse puudumisest, osalt väljund- ja tulemusnäitajate määratlusest, mille järgi peab raporteerima unikaalseid osalejaid, mitte osalemise kordi.

Rakenduskava hindamise näitajate raamistik ei ole terviklik, põhjustab suurt halduskoormust korraldusasutusele ja selle kasutegur rakenduskava elluviimisel riigi tasandil on vähene. Rakenduskava väljund- ja tulemusnäitajate raamistik ning näitajate valik võeti fondi määrusest, paarile tegevusele seati määruse välised näitajad. Väljundnäitajad määrati kõikidele tegevustele, sh ka juhul, kui näitaja ei vasta sisuliselt hästi tegevuse väljunditele. Kuigi osad väljundnäitajad sobivad hästi tegevuste väljundite kirjeldamiseks, on ka liiga üldiseid ja häguselt määratletud ning liialt detailseid näitajaid (osalejate arvud vanuserühmade ja soo lõikes). Sobivaid tulemusnäitajaid paljudele tegevustele fondi määrukses polnud. Näitajate raamistikus olevad mitmed tulemusnäitajad mõõdavad otseselt tegevuste väljundeid, olles samaväärsed väljundnäitajatega ja mitmed näitajad (nt vabatahtlikult tagasipöördunute arv, välja saadetud tagasipöördujate arv) ei ole fondi tegevustega mõjutatavad. Andmete koondamise ja aruandlusega kaasneb oluline halduskoormus ja seda suurendab näitajate määratlus, mille järgi raporteeritakse unikaalseid ühikuid. Mõjunäitajaid, millega hinnatakse tegevuste laiemaid tulemeid fondi eesmärgi poole liikumisel, rakenduskaval pole ja mõju mõõtmiseks andmeid ei koguta. Toetuse saajad jälgivad, et tegevusele seatud näitajate sihtmäärad saaksid täidetud, projektide juhtimiseks ja arengute jälgimiseks kasutatakse valdavalt asutuste siseseid süsteeme.

Rakenduskava elluviimise etapis kaasatakse sidusrühmi läbi seirekomisjoni ja TAT-ide kooskõlastusringide. Seirekomisjon loodi muuhulgas nii sidusrühmade kaasamiseks kui dubleerimise vältimiseks erinevate ministeeriumide ja fondide tegevuste vahel. Horisontaalsete teemadega arvestatakse rakenduskava elluviimisel vastavalt regulatsioonidele ja aruandlusnõuetele. Horisontaalsete teemade tähtsustamine ning nendega arvestamine sõltub enim toetuse saaja asutuse igapäevatöö praktikatest.

Teavitustegevused on perioodil 2021–2027 laiemad kui varasemalt. Lisaks toetuse saajate otseste tegevuste teavitusele on EL-i struktuurivahenditega analoogselt nõutud üldisema kommunikatsioonistrateegia loomist ja selleks palkas korraldusasutus teabevahetusametniku. Teavitustegevused toimuvad paralleelselt sisuliste tegevustega ning jõuavad erinevate sihtrühmade (sh avalikkuseni) sobivate suhtluskanalite ja platvormide kaudu.

Tõhusus

Tegevuste kulutõhusus tagatakse laiemalt kahe mehhanismi kaudu: planeerimisel valitud tegevused ja nendele kavandatud rahastusmahud ning riigihangete kaudu teenuse või toodete pakkujate leidmine. Lisaks on

toetuse saajatel asutusesisesed protsessid tegevuste dubleerimise vältimiseks ja kulutõhusaks elluviimiseks. Tegevusi on ellu viidud väga lühikest aega, mistõttu rakendamise käigus pole selgeid näiteid tõhususe suurendamist võimaldavate praktikate kohta.

Juhtimis- ja kontrollisüsteemide viimisega samasse õigusraamistikku struktuurivahendite rakendamisega kaasnes korraldusasutusele mahukas aruandluse kohustus, mis toob kaasa suure halduskoormuse ja tundub ebaproportsionaalne fondide rahastuse suurusega. Toetuse saajad tunnetavad halduskoormust koolitustel osalejate andmete kogumise ja aruandluse korraldamisel mitme IT-süsteemi vahel. Korraldusasutusele on aeganõudev ja töömahukas rakenduskava muutmise protsess.

Lihtsustatud kuluvõimalustena määratud ühikuhindadel, kindlasummalistel maksetel ja ühtsetel määradel põhinevaid toetuse võimalusi fondi rakendamisel Eestis ei kasutata, kuna nende kasutuselevõttu peeti metoodiliselt liiga keerukaks. Kuludokumentidega sidumata kulusid arvestatakse vaid ühtses määras kaudsetele kuludele. Tehnilist abi kasutatakse korraldusasutuse ja auditeerimisasutuse tegevuste finantseerimiseks.

Lihtsustusvõimalusi nähakse rakenduskava muutmise protsessi lihtsustamisel, aruandluse koormuse vähendamisel, kolmandate riikidega tehtavate projektide Euroopa Komisjoniga kooskõlastuse nõude muutmises, IT-süsteemide paremas ühendamises koolitustel osalejate üle arvestuse ja aruandluse pidamisel.

Rakenduskava elluviimisel hinnatakse kõrgelt osapoolte koostööd ja infovahetust, eriti korraldusasutuse juures tegutsevate fondi koordinaatorite professionaalsust ja rakenduskava elluviimise koordineerimist.

Sidusus, EL-i lisandväärtus

Rakenduskava on kooskõlas temaatilise rahastu raames toetatavate algatustega. Jagatud juhtimisviisi korral tagab kooskõla korraldusasutus, teiste juhtimisviiside puhul toetuse saajad läbi üldisema planeerimise süsteemi. Toetuse saajad tagavad dubleerimise vältimise ning otsese ja kaudse juhtimisviisi tegevuste kooskõla muude tegevuste ja rakenduskavaga. Rakenduskava tervikliku elluviimise tagab ka Siseministeeriumi (SiM) ja toetuse saajate tihe omavaheline infovahetus ja koostöö. Probleemsena nähakse erimeetmeid, sest erimeetmete rahastusega ei saa poliitikakujundamisel arvestada.

Rakenduskava sidususe teiste EL-i fondidega tagavad erinevad koordineerimismehhanismid nagu riiklike vajaduste allikaneutraalne planeerimine, SiM-i kontrolliv ja koordineeriv roll, seirekomisjon, koostöö valdkonnas tegutsevate asutuste vahel. Samuti aitab rakenduskava ja EL-i teiste fondide sidususe tagamisele kaasa nende kooskõla riiklike strateegiadokumentidega ning arengukavadega.

Rakenduskava loob lisandväärtust sellega, et ilma fondi toeta oleks seatud eesmärged võimalik saavutada oluliselt vähemal määral või väiksemas mahus, oluliselt aeglasemalt ja vähem efektiivselt. Rakenduskavas üritatakse pakkuda võimalikult suure lisandväärtusega tegevusi ja süsteemselt ei asendata riiklikke ressursse teenuste pakkumisel EL-i fondide toetusega.

Executive Summary

The mid-term evaluation focuses on the three 2021-2027 DG HOME funds (Internal Security Fund (ISF), Border Management and Visa Policy Instrument (BMVI), Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)) on the implementation of AMIF (hereinafter also called the fund) from January 1, 2021, to December 31, 2023. The funds' activities are carried out based on the national programme adopted in the autumn of 2022, covering 30 activities under three specific objectives. The funding of the AMIF national programme amounts to €27,790,304, of which EU support accounts for €21,141,906 or 76.1% (including technical assistance). By the time of assessment, activities constituting 82.8% of the planned funding had commenced, with payment claims submitted by beneficiaries for 0.61% of the started activities' total value.

The fund's implementation is assessed from the perspective of the following evaluation criteria: relevance, effectiveness, efficiency, EU-added value, and coherence. The mid-term evaluation is based on document analysis, monitoring data, and interviews with the managing authority, beneficiaries, and members of the Monitoring Committee of Programme. The implementation of the three DG HOME funds is analysed together, resulting in overlapping cross-fund results in the mid-term evaluation reports.

Unlike in the previous period, the 2021-2027 DG HOME funds are implemented within the same legal framework as the EU structural funds. In the executive summary, the most important findings by evaluation criteria are presented.

Relevance

The national programme meets the needs of Estonia, including stakeholders, as the selection of activities is based on sectoral development plans, for which the stakeholders have had the opportunity to provide input, and are needs-based, prioritized in co-operation with the beneficiaries. However, the programme's financial scope is significantly below the level necessary to achieve the fund regulation's objectives in Estonia, covering only a small part. When planning the national programme, resources were distributed among activities right from the start, and covering additional needs is not possible with the implementation plan unless some activities are significantly cut or omitted. Within the national programme, it is possible to redistribute resources between activities or, to a limited extent, between DG HOME funds. For example, during the preparation of the programmes, Estonia utilized the opportunity to transfer 5% of the initial AMIF allocation to BMVI, as border construction is a government priority. Estonia continuously monitors needs and, when necessary, adapts the programme, the conditions for grant of support, or activities. Although changes are possible and members of the Monitoring Committee of Programme and partners are involved in the process, changing the programme on the national level is bureaucratic and long-term. Changing the conditions for grant of support and the funding plan is relatively easy and flexible enough. However, the evaluation results indicate a need for greater flexibility and reduced bureaucracy in making changes to the national programme.

Effectiveness

The implementation of the national programme was delayed because the Common Provisions Regulation and the fund regulation were only adopted after the beginning of the program period in 2021. The Estonian legal acts dependent on these were prepared in the spring of 2022, and the development of the programme, in collaboration with the European Commission, took a long time, with the European Commission only approving the national programme in the autumn of 2022. Only then could the preparation for the funding plan and the national legislation for the conditions for grant of support begin. Due to this delay, by the time of the mid-

term evaluation, the implementation of the fund is still in the very early stages: many activities are in the preparation phase, some activities have not yet started, payments have been made for less than one percent of the total cost of activities, and there are no results to report yet for the majority of output and result indicators. Activities that have already started have generally progressed as planned.

In planning the national programme, thorough work was done to determine the volumes and outcomes of activities. Several activities continued from the previous period, and planning considered past experience. The planning of output and result indicators took place before the start of the war in Ukraine, and replanning would have further delayed the start of activities. From these factors and other ongoing developments (e.g., rapid inflation) arises uncertainty regarding the precisely defined target levels of indicators and the actual outcomes. At the time of the mid-term evaluation, the activities are too early in their stages to forecast the fulfilment of output and result indicators' target levels, but so far, no obstacles are seen for the fulfilment of most indicators' target levels.

When aligning the DG HOME funds with the structural funds, the Structural Funds Management Information System was also adopted. Adapting and starting to use the system has required effort and adjustment from the parties involved, but overall, the introduction of the system has improved the efficiency of data exchange and reduced the administrative burden on beneficiaries. In the current system, the registration of participants in training activities and participants supported, requesting feedback from them, and reporting it have not been conveniently resolved. This issue partly arises from the lack of functionality in IT systems, and partly from the definition of output and result indicators, which requires reporting unique participants, not instances of participation.

The performance framework of indicators for evaluating the programme is not comprehensive, causing a significant administrative burden for the managing authority and its utility in implementing the programme at the national level is minimal. The performance framework and the selection of output and result indicators were taken from the fund's regulation, with external indicators set for a few activities. Output indicators were assigned to all activities, including cases where the indicator does not effectively correspond to the activity outputs. Suitable result indicators for many activities were not available in the fund's regulation. While some output indicators suitably describe the activities' outputs, there are also too general and vaguely defined indicators and overly detailed indicators (all indicators relating to persons must be reported by age brackets and by gender). Many result indicators in the framework directly measure the activities' outputs, equating to output indicators and several indicators (e.g., number of returnees voluntarily returned, number of returnees who were removed) are not influenced by the fund's activities. The aggregation and reporting of data entail significant administrative burden, exacerbated by the definition of indicators requiring reporting of unique units. There are no impact indicators in the national programme to assess the broader outcomes of activities towards the fund's goal, and no data is collected for measuring impact. Beneficiaries monitor achievement of the target levels set for activity indicators, and for project management and monitoring developments, internal systems are predominantly used.

Stakeholders are involved in the implementation stage through the Monitoring Committee of Programme and the coordination rounds of the conditions for grant of support. The Monitoring Committee was created, among other reasons, for stakeholder involvement and to prevent duplication between different ministries' and funds' activities. Horizontal themes are considered in the national programme according to regulations and reporting requirements. The importance and consideration of horizontal themes depend mostly on the daily practices of the beneficiary institutions.

Communication activities during the 2021-2027 period are broader than before. In addition to direct communication activities of the beneficiaries, the creation of a more general communication strategy, analogous to EU structural funds, is required, and for this purpose, the managing authority hired a communication officer. Communication activities occur alongside substantive activities and reach various target groups (including the public) through appropriate communication channels and platforms.

Efficiency

The cost-effectiveness of activities is broadly ensured through two mechanisms: the activities selected during planning and their planned funding amounts and finding service or product providers through public procurement. In addition, beneficiaries have internal processes to prevent duplication of activities and ensure cost-effective implementation. Activities have been implemented for a very short time, so there are no clear examples of practices that would allow for increased efficiency during implementation.

The alignment of Management and Control Systems with the same legal framework as the implementation of structural funds has resulted in a significant reporting obligation for the managing authority, leading to a large administrative burden that seems disproportionate to the size of the funds' financing. Beneficiaries perceive administrative burden in collecting and reporting data for participants in trainings across multiple IT systems. The process of changing the programme is time-consuming and labour-intensive for the managing authority.

Simplified cost options, such as unit costs, lump-sum payments, and flat rates, are not used in implementing the fund in Estonia because their introduction was considered methodologically too complex. Only indirect costs are accounted for at a single rate without being tied to expense documents. Technical assistance is used to finance the activities of the managing authority and the audit authority.

Simplification opportunities are seen in simplifying the process of modifying the programme, reducing the reporting burden, changing the requirement for coordination with the European Commission for projects with third countries, and better integration of IT systems for accounting and reporting on participants in training activities.

The collaboration and exchange of information in the implementation of the programme are highly valued. The professionalism of the fund coordinators operating at the managing authority and the coordination of the implementation of the programme are highly regarded by all parties.

Coherence, EU-added value

The programme is coherent with initiatives supported under the thematic facility. Coherence is ensured by the managing authority in shared management. In other fund management types, coherence is established by the beneficiaries through a more general planning system. Beneficiaries ensure the prevention of duplication and the coherence of activities under direct and indirect management types with other activities and the programme. The comprehensive implementation of the programme is also ensured by close information exchange and cooperation between the Ministry of the Interior and the beneficiaries. Certain specific actions are seen as problematic because their funding cannot be considered in policy formulation.

The coherence of the programme with other EU funds is ensured by various coordination mechanisms such as source-neutral planning for national needs, the controlling and coordinating role of the managing authority, the Monitoring Committee, and cooperation between authorities in the sector. The coherence is also supported by programme's alignment with national strategy documents and development plans.

The programme creates added value by enabling goals to be achieved to a significantly larger extent or on a larger scale, faster, and more efficiently than without the fund's support. The activities of the programme are designed to offer the highest possible added value without systematically replacing national resources with EU fund support for service provision.

Mõisted ja lühendid

AMIF	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
BMVI	piirihalduse ja viisapoliitika rahastu
EL	Euroopa Liit
ELVL	Eesti Linnade ja Valdade Liit
ESF+	Euroopa Sotsiaalfond+
INSA	Integratsiooni Sihtasutus
IOM	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon
ISF	Sisejulgeolekufond
KOV	kohalik omavalitsus
KuM	Kultuuriministeerium
MTÜ	mittetulundusühing
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
RTIP	riigitöötajate iseteenindusportaal
RTK	Riigi Tugiteenuste Keskus
SFOS	Struktuuritoetuse register
SiM	Siseministeerium
SIS	sündmuste infosüsteem
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
SMIT	Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus
SO	Erieesmärk
STAK	Siseturvalisuse arengukava 2021–2030
STAR	Sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregister
TAT	toetuse andmise tingimused
ÜSM	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid
ÜSS	Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus

Sissejuhatus

1. EL-i siseturvalisuspoliitika fonde on perioodil 2021 – 2027 kolm: Sisejulgeolekufond¹ (ingl. k. *Internal Security Fund (ISF)*), piirihalduse ja viisapoliitika rahastu² (ingl. k. *Border Management and Visa Policy Instrument (BMVI)*) ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond³ (ingl. k. *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*) (edaspidi nimetatud koos fondid). Vahehindamise aruanne keskendub Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondile (edaspidi nimetatud ka fond) ja katab rakenduskava programmitöö perioodi algusest (1. jaanuar 2021) kuni 31. detsembrini 2023.
2. Vahehindamise ülesanne on analüüsida rakenduskava elluviimist järgmiste kriteeriumite lõikes: tulemuslikkus, tõhusus, asjakohasus, sidusus ja EL-i lisandväärtus. Hinnatakse fondi rakendamise protsessi, edusamme ja taastusi, tuvastatakse rakendamist mõjutavad probleemid ning võimalikud viisid nende lahendamiseks. Hindamine põhineb uurimisküsimustel ning neile vastamiseks püstitatud otsustuskriteeriumitel, mis koos andmealikatega moodustavad hindamismaatriksi. Otsustuskriteeriumite nimekiri põhineb hindamise juhistel⁴. Raport koosneb uurimisküsimuste kaupa peatükkidest. Iga peatüki alguses esitame küsimusele vastava hindamismaatriksi koos järeldustega, kuivõrd fondi rakendamine otsustuskriteeriumile vastas. Uuringus otsiti hindamiskriteeriumite kaupa vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:
 1. Mis ulatuses vastab (iga) rakenduskava muutuvatele vajadustele?
 2. Mis ulatuses on rakenduskava võimalik kohandada seoses uute tekkivate vajadustega?
3. Asjakohasus:
 3. Kas fondi rakendamine on ajagraafikus, et püstitatud eesmärgid saavutada?
 4. Kuivõrd asjakohane on seire- ja hindamisraamistik rakenduskava eesmärkide saavutamise edusammudest aruandmiseks?
 5. Kuidas on tagatud asjaomaste sidusrühmade kaasamine programmitöö perioodi kõigis erinevates etappides, sh planeerimise, rakendamise, järelevalve ja hindamise käigus?
 6. Kuidas rakenduskava elluviimisel arvestatakse ja edendatakse horisontaalseid põhimõtteid?
 7. Kuivõrd tulemuslik on rakenduskava oma võimalustest ja saavutustest teavitamisel ja levitamisel?
4. Tulemuslikkus:
 3. Kas fondi rakendamine on ajagraafikus, et püstitatud eesmärgid saavutada?
 4. Kuivõrd asjakohane on seire- ja hindamisraamistik rakenduskava eesmärkide saavutamise edusammudest aruandmiseks?
 5. Kuidas on tagatud asjaomaste sidusrühmade kaasamine programmitöö perioodi kõigis erinevates etappides, sh planeerimise, rakendamise, järelevalve ja hindamise käigus?
 6. Kuidas rakenduskava elluviimisel arvestatakse ja edendatakse horisontaalseid põhimõtteid?
 7. Kuivõrd tulemuslik on rakenduskava oma võimalustest ja saavutustest teavitamisel ja levitamisel?
5. Tõhusus:
 8. Mil määral toetab rakenduskava kulutõhusaid meetmeid?
 9. Kuivõrd tõhusad on juhtimis- ja kontrollisüsteemid?
 10. Kas ja mil määral on edasine lihtsustamine saavutatav ning kuidas?

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1149, millega luuakse Sisejulgeolekufond.

² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1148, millega luuakse Integreeritud Piirihalduse Fondi osana piirihalduse ja viisapoliitika rahastu.

³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 7. juuli 2021. a määrus (EL) 2021/1147, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond.

⁴ DG Home. Webinar of 19 April 2023 on the key elements of the mid-term evaluation and evaluation plans Home Affairs Programmes 2021-2027. Revised Background Note – May 2023. Lk 8-11.

6. Sidusus ja EL-i lisandväärtus:
11. Mil määral on rakenduskava kooskõlas oma poliitikavaldkonna raames toetatavate algatustega, eelkõige temaatilise rahastu raames toetatavate algatustega?
 12. Kuivõrd sidus on rakenduskava teiste EL-i fondidega (sealhulgas teiste siseasjade fondidega) ja eelkõige EL-i välistegevusega (ingl. k. *external action*)?
 13. Mil määral loob rakenduskava Euroopa Liidu lisandväärtust?
7. Hindamise sisendina kasutati dokumendianalüüsi (hindamismaatriksites viidatud DOK), tulemusaruandeid, väljund- ja tulemusnäitajate ning finantsandmete aruandeid (hindamismaatriksites viidatud SEIRE), intervjuusid korraldusasutuse, fondi tegevuste planeerijate ja toetuse saajate ning seirekomisjoni esindajatega (hindamismaatriksites viidatud INT). Hindamise metoodikat avab täpsemalt raporti lisa (metoodikaraport).
8. **Dokumendianalüüs** keskendub rakenduskavale, kuid hõlmab ka rakenduskavaga seotud dokumente, mille alusel rakenduskavad koostati, ja dokumente, mis rakenduskava elluviimiseks loodi. Peamiselt keskendub analüüs järgmistele dokumentidele:
1. EL-i määrus, mille alusel fondi rakenduskava Eestis koostati: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus EL 2021/1147, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
 2. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakenduskava 2021–2027;
 3. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi 2021–2027 rahastamiskava.
9. Lisaks nimetatutele analüüsime seonduvaid EL-i ja Eesti regulatsioone ning rakenduskava elluviimiseks loodud dokumente (dokumentide loetelu vt metoodikaraportist).
10. **Seireandmete analüüs** hõlmab järgimisi andmeid 2023. aasta lõpu seisuga:
1. Rakenduskavade elluviimisele planeeritud raha kasutamist;
 2. Väljundnäitajate sihtmäärade täitmist;
 3. Tulemusnäitajate sihtmäärade täitmist.
11. Kuna väljundnäitajate sihtmäärad määratleb rakenduskava vahe-eesmärgidena 2024. aasta lõpuks, aga hindamine toimub 2023. aasta lõpu seisuga, siis ei saa hinnata vahe-eesmärkide täitmist. Kuigi rakenduskava ettevalmistamine algas juba 2019. aastal, võeti see vastu alles 2022. aasta sügisel ja sisuline elluviimine algas 2023. aastal tegevuste ettevalmistamisega. Vähesed tegevused jõudsid hindamise ajaks väljund- ja tulemusnäitajateni, mida raporteerida. Rakenduskava elluviimise varajase etapi tõttu ei saa seireandmete põhjal hästi järeldada ega prognoosida eesmärgiks seatud sihtmäärade saavutamist.
12. **Intervjuudega** kogusime sisendit järgmistelt sihtgruppideelt:
- fondi koordinaatorid SiM-is;
 - SiM-i poliitikaosakonna ametnikud või valdkonna eksperdid toetuse saajate juures;
 - projektide koordinaatorid toetuse saajate juures;
 - projektijuhid toetuse saajate juures;
 - seirekomisjoni liikmed.
13. Uurimisküsimuste vastustena esitame erinevate allikate põhjal trianguleeritud tulemuse, kui tekstis ei nime-tata, et see põhineb üksiku vastaja seisukohal. Trianguleerimisel arvestati, et kirjeldatud tulemust kinnitaksid vähemalt kaks erinevat allikat (erinevad intervjuueeritavad ja/või dokumendid ja/või seireandmed). Üksikutel

juhtudel, kui mõni intervjuueeritav tõi välja fondi rakendamise seisukohast olulise teema, aga teisi allikaid selle kinnitamiseks ei olnud, toome välja tema arvamuse viidates, et tegemist on üksikjuhtumiga.

14. Vahehindamine tehti korraga kolmele siseturvalisuspoliitika fondile, kasutades analoogset metoodikat ja ühendades fondide ülese andmekogumise tegevused. Hindamisraportid kirjutati kolmele fondile ühtse struktuuri ja tekstiga neis aspektides, kus tulemused kattuvad.
15. Raporti esimene peatükk annab ülevaate fondi rakendamise struktuurist ja seisust 31.12.2023. Sellele järgnevad analüüsi tulemused hindamiskriteeriumite ja uurimisküsimuste kaupa. Järeldused ja soovitused on koondatud viimasesse peatükki. Uuringu metoodikat kirjeldame eraldiseisvas metoodikaraportis.

1 Fondi rakendamise struktuur ja hetkeseis

16. ELi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) rakendatakse Eestis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele EL 2021/1147⁵. Eesti AMIF-ist toetatavad tegevused põhinevad Euroopa Komisjoni poolt 10. oktoobril 2022 heaks kiidetud Eesti AMIF-i rakenduskaval 2021–2027⁶. AMIF-i rakenduskava toetab koostöös teiste programmide ja vahenditega üldises riiklikus strateegias „Eesti 2035“⁷ seatud eesmärgid. AMIF-i rakenduskava eesmärgid ja asjakohased meetmed põhinevad peamiselt „Siseturvalisuse arengukaval 2021–2030“⁸ (STAK). Integratsiooni erieesmärgil on kõige olulisem seos „Sidusa Eesti arengukavaga 2021–2030“⁹. AMIF-i rakenduskava kavandamisel võeti arvesse ka „Eesti keele arengukava aastateks 2021–2035“¹⁰ ja „Heaolu arengukava 2016–2023“¹¹.
17. AMIF-i määrus sätestab fondi poliitikaeesmärgina: **aidata kaasa rändevoogude tõhusale haldamisele ning ühise varjupaigapoliitika ja ühise rändepoliitika rakendamisele, tugevdamisele ja arendamisele** vastavalt asjaomasele liidu *acquis*'le ning järgides täielikult liidu ja liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest, mille osalised nad on.
18. Poliitikaeesmärgi täitmine toimub nelja erieesmärgi kaudu:
- tugevdada ja arendada kõiki Euroopa ühise varjupaigasüsteemi aspekte, sealhulgas selle välismõõdet;
 - tugevdada ja arendada seaduslikku rännet liikmesriikidesse vastavalt nende majanduslikele ja sotsiaalsetele vajadustele ning edendada kolmandate riikide kodanike tõhusat integratsiooni ja sotsiaalset kaasamist ja aidata sellele kaasa;
 - aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu, edendada tõhusat, turvalist ja väarikat tagasisaatmist ja tagasivõtmist ning edendada ja toetada tulemuslikku esialgset taasintegreerumist kolmandates riikides;
 - suurendada solidaarsust ja vastutuse õiglast jagamist liikmesriikide vahel, pöörates eeskätt tähelepanu rände- ja varjupaigaprobleemidest enim mõjutatud liikmesriikidele, sealhulgas praktilise koostöö kaudu. (Eesti hetkel vabatahtlikult rahvusvahelise kaitse saajaid ümber ei asusta, seega antud erieesmärk on täitmata, kui poliitiline olukord muutub, siis on valmisolek erieesmärgi täitmiseks olemas).
19. Eesti rakenduskavas on kavandatud nende eesmärkide saavutamise meetmete esialgse loeteluga, rakenduskava rahastamiskava ja toetuse andmise tingimused¹² (TAT-id) panevad paika täpsemad tegevused ja alategevused. Kõigi rahastamiskavas kavandavate tegevuste jaoks pole veel TAT-e vastu võetud ning mõned

⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/1147, 7. juuli 2021, [millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond](#).

⁶ [Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakenduskava 2021–2027](#)

⁷ [Strateegia “Eesti 2035”](#)

⁸ [Eesti siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#)

⁹ [Sidusa Eesti arengukava 2021–2030](#)

¹⁰ [Eesti keele arengukava 2021–2035](#)

¹¹ [Heaolu arengukava 2016–2023](#)

¹² Rakenduskava rahastamiskava ja TAT-id on allalaetavad [siit](#).

rahastamiskavas kavandatavad tegevused ei kajastu TAT-ides. Rahastamiskava alusel saavutatakse erieesmärkide täitmine järgmiste meetme tegevuste ehk TAT-ide, tegevuste ehk projektide ja alategevuste ehk projektide alategevuste kaudu:

20. **Erieesmärk 1 (SO1): Tugevdada ja arendada kõiki Euroopa ühise varjupaigasüsteemi aspekte, sh selle välismõõdet:**

TAT 1.1 Varjupaigasüsteemi, sh varjupaigamenetluse tugevdamine ja arendamine

- Rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuse tagamine, selle alategevused:
 - Nõustamisteenus
 - Päritoluriigi teabe analüüsi teenus
 - Juriidiline tugi
 - Täiendavate menetlejate ametikohtade loomine
 - Reservametnike võimekuse tõstmine
 - Rahvusvahelise kaitse infosüsteemide peakasutaja
- Varjupaigavaldkonna IT arendused
- Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajatele
- Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejatele
- Varjupaigavaldkonna IT arenduste ülalpidamiskulud
- Liikmesriikide vahelise solidaarsuse ja vastutuse jagamise edendamine, sh tehnilise ja praktilise abi andmine teistele liikmesriikidele (see tegevus ei kajastu TAT-is)

TAT 1.2 Sotsiaalvaldkonnas kolmandate riikide kodanike, sh rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kaitse saanute vastuvõtutingimuste tõhustamine:

- Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate majutuskohtades
- Valdcondlik võimekuste arendamine koolitustegevuse kaudu
- Tõlketeenuse pakkumise arendamine
- RKV majutuskeskuse töö tõhustamine, sh valmisolek massiliseks sisserändeks
- Vastuvõtuks vajaliku infrastruktuuri ligipääsetavuse parendamine

Erieesmärk 2 (SO2): Tugevdada ja arendada seaduslikku rännet liikmesriikidesse vastavalt nende majanduslike ja sotsiaalsetele vajadustele ning edendada kolmandate riikide kodanike tõhusat integratsiooni ja sotsiaalset kaasamist ja aidata sellele kaasa:

TAT 2.1 Migratsiooninõustamine:

- Migratsiooninõustamine, selle alategevused:
 - Migratsioonialane nõustamine
 - Migratsiooninõustajate ametikohtade täitmine
 - Migratsioonialased koolitused ja infotunnid (sh infomaterjalid) sihtrühmale, kaasuvale sihtrühmale ning rändemenetlustega tegelevatele PPA ametnikele
 - Migratsiooninõustajate täiendkoolitused
 - Nõustamisteenuse arendamine

TAT 2.2 Integratsioonimeetmete tõhustamine kolmandate riikide kodanike sotsiaalseks ja majanduslikuks kaasamiseks ning aktiivseks osalemiseks vastuvõtvast ühiskonnas:

- Teadlikkuse tõstmine lõimumisest, sh kohaliku meedia kaasamine ja võimestamine
- Eesti keele kursused rahvusvahelise kaitse saajatele

- Koostöötegevused kolmandate riikide kodanike, sh rahvusvahelise kaitse saajate, ühiskondliku aktiivsuse tõstmiseks
- Kohalike omavalitsuste võimekuse suurendamine kolmandate riikide kodanike, sh rahvusvahelise kaitse saajate, toetamiseks ja sisserände väljakutsete lahendamiseks (teabe vahendamine ja avalike teenuste pakkumise toetamine)
- Infoplatvormide ja digiteenuste arendamine
- Kohanemisprogramm rahvusvahelise kaitse saajatele

TAT 2.3 Tugiisikuteenus rahvusvahelise kaitse saajatele:

- Tugiisikuteenus rahvusvahelise kaitse saajatele

TAT 2.5 Kultuuri- ja spordiprogramm kolmandate riikide kodanikele, sh rahvusvahelise kaitse saajatele (TAT puudub hindamise alguse seisuga):

- Kultuuri- ja spordiprogramm kolmandate riikide kodanikele, sh rahvusvahelise kaitse saajatele

Erieesmärk 3 (SO3): Aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu, edendada tõhusat, turvalist ja väärikat tagasisaatmist ja tagasivõtmist ning edendada ja toetada tulemuslikku esialgset taasintegreerumist kolmandates riikides:

TAT 3.1 Tagasisaatmiste korraldamine:

- Tugiteenused tagasisaadetavatele
- Tõlketeenus tagasisaadetavatele
- Menetlusvõimekuse ja lahkumiskohustuse täitmise tagamine, selle alategevused:
 - Eestis seadusliku aluseta viibivate kolmanda riigi kodanike tagasisaatmiste korraldamine ja neile vajaduse korral tagasisaatmiseelse, tagasisaatmisega seotud, saabumisjärgse ja/või tagasisaatmisele järgneva abi pakkumine
 - Tagasisaadetavate nõustamine
 - Tagasisaatmismenetluse võimekuse arendamise ja tõstmine
- Koostöö arendamine isikute tagasisaatmise valdkonnas, selle alategevused:
 - Osaletakse kohtumistel eesmärgiga tagada järjepidev ja toimiv koostöö Eesti asutuste ja välisesindustega ning Euroopa Liidu institutsioonide ja agentuuridega, et Eestis seadusliku aluseta viibivaid kolmandate riikide kodanikke oleks võimalik kiiremini tuvastada ja neile vajalikud dokumendid hankida ning optimaalse aja jooksul tagasi saata;
 - Vajadusel korraldatakse tuvastusmissioonide Eestisse kutsumine;
 - Algatatakse ja korraldatakse läbirääkimisi tagasivõtualaste lepingute või kokkulepete sõlmimiseks;
 - Lahendatakse kolmanda riigi pädeva asutusega isikute tagasivõtmisega seotud probleeme;
 - Aidatakse kaasa Euroopa Liidu ühtse tagasisaatmissüsteemi arendamisele ja rakendamisele, sh edendatakse riigisestse infosüsteemide koostalitlusvõimet Euroopa Liidu digitaalsete keskkondadega (nt RCMS, FAR, IRMA) ning andmeedastuse ja -analüüsi võimekust;
 - Tagatakse ametnike kestlik koolitamine tagasisaatmise valdkonna muudatustest ja Euroopa Liidu liikmesriikide parimatest praktikatest.

- Tagasisaatmisvaldkonna IT arenduste ülalpidamiskulud
- Tagasisaatmiseks vajalikud tehnilised vahendid või seadmed (see tegevus ei kajastu TAT-is)
- Massilise sisserände toimetuleku võimekuse tõstmine (see tegevus ei kajastu TAT-is)
- Tagasisaatmisvaldkonna IT-lahenduste arendused (see tegevus ei kajastu TAT-is)

TAT 3.2 Sunniviisiliste väljasaatmiste vaatlemine (TAT puudub hindamise alguse seisuga):

- Sunniviisiliste väljasaatmiste sõltumatu vaatlemine

TAT 3.3 Vabatahtliku tagasipöördumise teenus (TAT puudub hindamise alguse seisuga):

- Vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmi rakendamine

21. Erieesmärk 1 meetmete elluviijad on Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) ja Sotsiaalkindlustusamet (SKA), erieesmärk 2 elluviijad on PPA, Kultuuriministerium (KuM), Integratsiooni Sihtasutus (INSA) ja SKA. Erieesmärk 2 meetme kultuuri- ja spordiprogrammi elluviija leitakse SiM taotlusvooru kaudu. Erieesmärk 3 elluviijateks on PPA, SMIT, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM) ning sunniviisiliste väljasaatmiste vaatlemise elluviija leitakse SiM taotlusvooru kaudu.
22. Meetmete elluviimise rahaliseks mahuks on kavandatud 26 593 592 eurot. AMIF-i rahastamiskava näeb ette, et eelarve on jaotatud erieesmärkide vahel suhteliselt võrdselt: kogueelarvest ca 35% on eraldatud esimese erieesmärgi, 32% teise ja 29% kolmanda erieesmärgi täitmiseks (vt Tabel 1). Meetmete lõikes on enim vahendeid ette nähtud varjupaigasüsteemi tugevdamiseks ja arendamiseks ning tagasisaatmise korraldamiseks. Lisaks meetmete elluviimise rahastusele on tehniliseks abiks kavandatud 1 196 712 eurot, mis moodustab 4% tegevustele kavandatud eelarvest ja 5,7% EL-i toetusest. Meetme rahaline maht planeeriti terviklikult ära rakenduskava loomisel ja vabasid ressursse rakenduskava vahendites ei ole.

Tabel 1. AMIF-i rahastamiskava maht

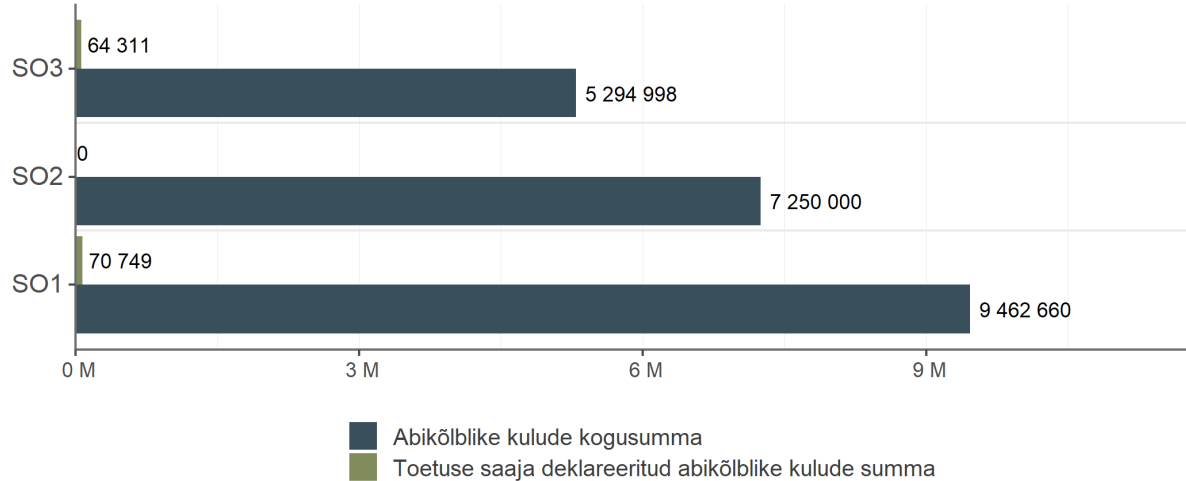
Erieesmärk (SO)	TAT ehk meede (SFOS-is meetme tegevus)	EL toetus € (75%)	Riiklik kaasfinantseering € (25%)	Kokku €	Osa-kaal	Elluviija
SO1		7 247 745	2 415 915	9 663 660	35%	
	1.1. Varjupaigasüsteemi, sh varjupaigamenetluse tugevdamine ja arendamine	5 477 745	1 825 915	7 303 660		PPA, SMIT,
	1.2. Sotsiaalvaldkonnas kolmandate riikide kodanike, sh rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kaitse saanute vastuvõtutingimuste tõhustamine	1 770 000	590 000	2 360 000		SKA
SO2		6 037 500	2 012 500	8 050 000	29%	
	2.1. Migratsiooninõustamine	900 000	300 000	1 200 000		PPA
	2.2. Integratsioonimeetmete tõhustamine kolmandate riikide kodanike sotsiaalseks ja majanduslikuks kaasamiseks ning aktiivseks osalemiseks vastuvõtvas ühiskonnas	3 712 500	1 237 500	4 950 000		INSA, KuM

Erieesmärk (SO)	TAT ehk meede (SFOS-is meetme tegevus)	EL toetus € (75%)	Riiklik kaasfinantseering € (25%)	Kokku €	Osa-kaal	Elluviija
	2.3. Tugisikuteenus rahvusvahelise kaitse saajatele	825 000	275 000	1 100 000		SKA
	2.5 Kultuuri- ja spordiprogramm kolmandate riikide kodanikele, sh rahvusvahelise kaitse saajatele	600 000	200 000	800 000		SiM taotlusvoor
SO3		6 659 949	2 219 983	8 879 932	32%	
	3.1. Tagasisaatmiste korraldamine	5 331 493	1 777 164	7 108 657		PPA, SMIT
	3.2 Sunniviisiliste väljasaatmiste vaatlemine	332 325	110 775	443 100		SiM taotlusvoor
	3.3 Vabatahtliku tagasipöördumise teenus	996 131	332 044	1 328 175		IOM
Tehniline abi		1 196 712	0	1 196 712	4%	
Kokku		21 141 906	6 648 398	27 790 304	100%	

Allikas: AMIF rahastamiskava (29.11.2023)

23. Rakenduskava raha kasutamise aruandlust esitatakse EL 2021/1147 määruse lisas toodud struktuuri järgi kombineerides järgmisi liigitusi:
1. Erieesmärk
 2. Sekkumisvaldkond (SO1 7 koodi, SO2 12 koodi ja SO3 10 koodi),
 3. Meetme laad (13 koodi),
 4. Rakendamisvaldkond (5 koodi) ja
 5. Konkreetsete teemad (3 koodi).
24. 2023. aasta lõpu seisuga on alustatud tegevustega (kinnitatud toetuse andmise tingimused projektidele), mille kavandatud kulud on 22 007 658 eurot, mis moodustab 82,8% rahastuskavas kavandatud tegevustest (vt Joonis 1). 31.12.2023 seisuga on deklareerinud abikõlblikke kulusid toetuse saajate poolt väljamaksetena 135 060 eurot ehk 0,61% alustatud tegevuste planeeritud abikõlblike kulude summast. Kõik väljamaksetaotlused on esimese ja kolmanda erieesmärgi tegevustel, teise erieesmärgi väljamaksetaotluseid veel pole esitatud.

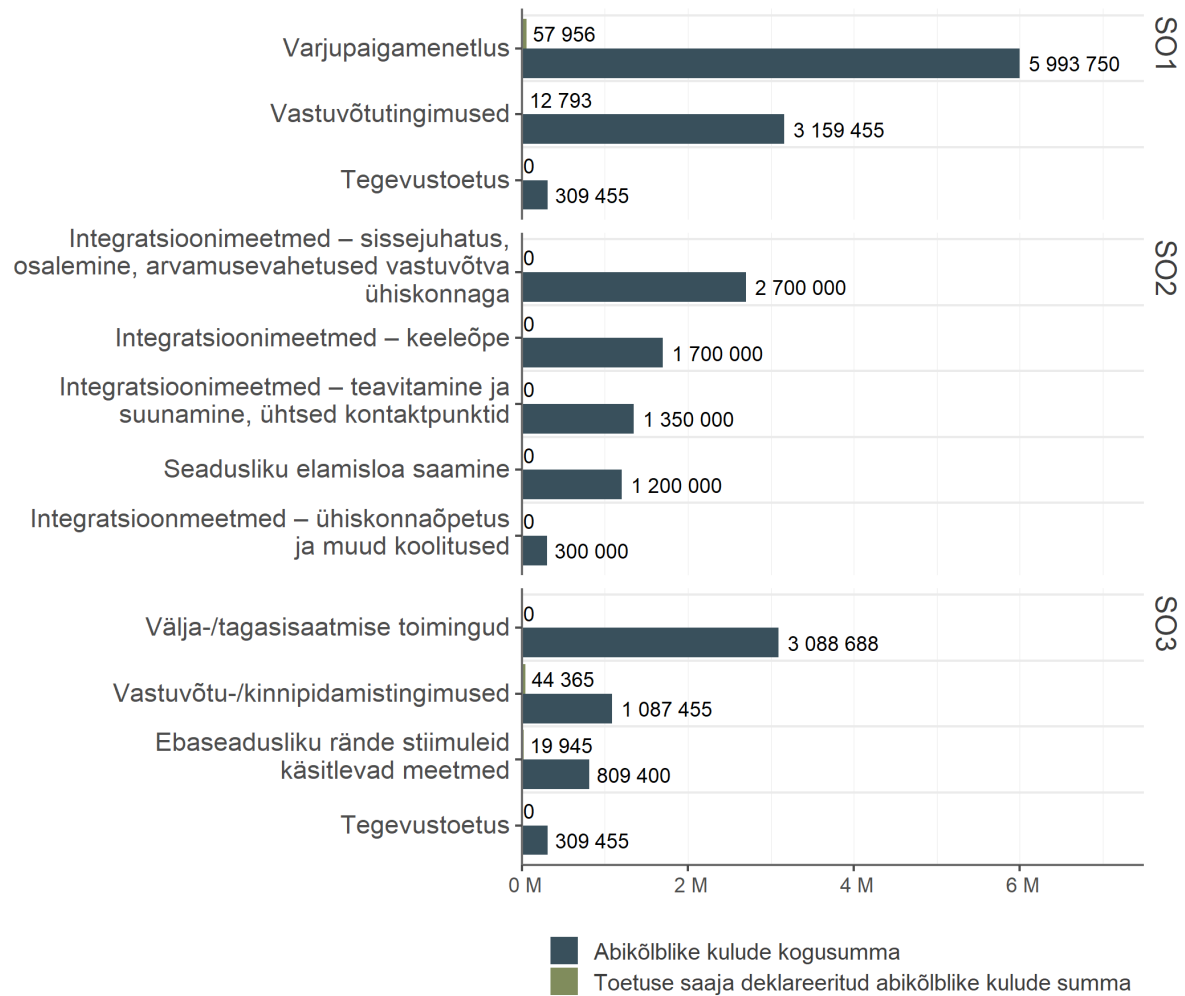
Joonis 1. Fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja 31.12.2023 seisuga deklareeritud abikõlblike kulude summa erieesmärkide kaupa



Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

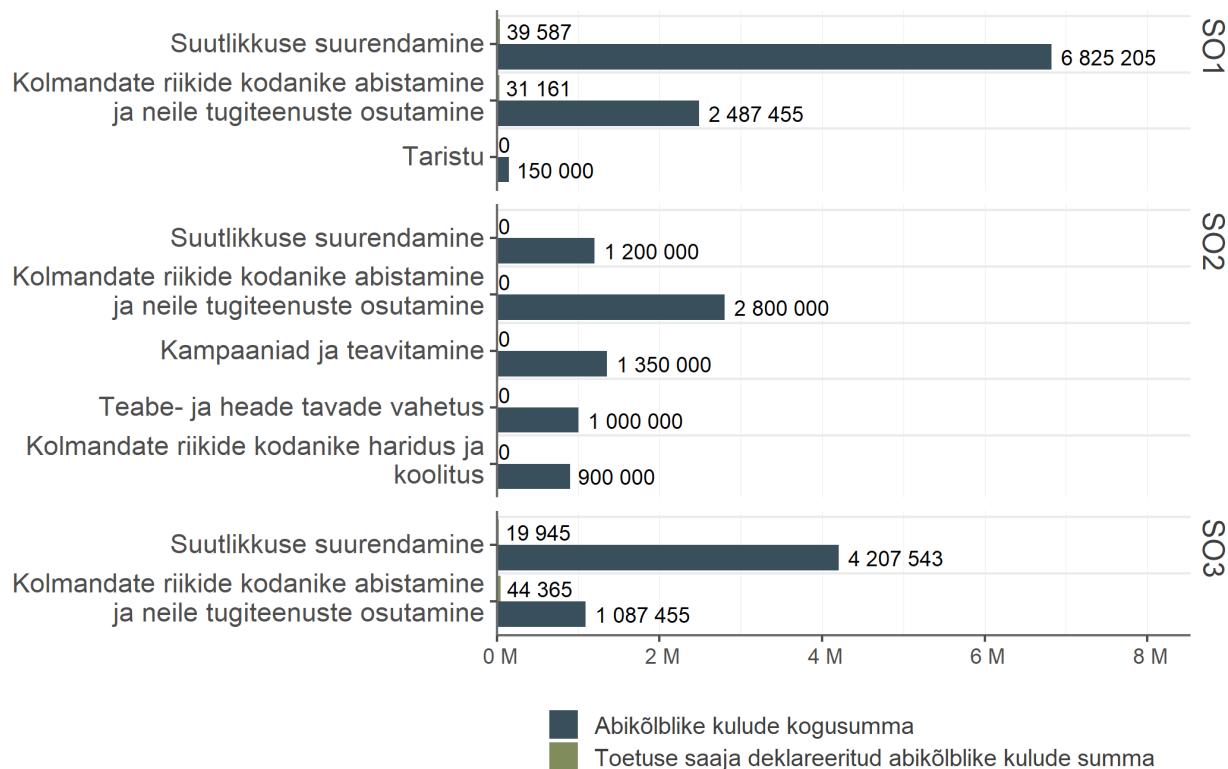
25. Natukene alla poole kõikidest deklareeritud väljamaksetest moodustavad tegevused varjupaigamenetluse sekkumisvaldkonnas (väljamakset moodustavad küll kõigest 0,97% kavandatud kuludest) (vt Joonis 2). Veidi suurem on deklareeritud väljamaksete osakaal kavandatud kuludest vastuvõtu-/kinnipidamistingimuste ja ebaseadusliku rände stiimuleid käsitlevate meetmete sekkumisvaldkonnades, vastavalt 4,1% ja 2,5%. Enamuses sekkumisvaldkonnades pole veel deklareeritud väljamakseid. Kõik tegevused on veel väga algusjärgus ja senine kulude maht on suhteliselt väike (vt Joonis 2, Joonis 3, Joonis 4).
26. Rakenduskava elluviimise hindamiseks kasutatakse väljund- ja tulemusnäitajate raamistikku vastavalt AMIF määruse lisale VIII ja tegevuste tulemusena oodatakse sekkumisoogika joonisel nimetatud näitajatesse panustamist (vt Joonis 5).
27. Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed on seatud rakenduskavas erieesmärkidele, aga nende täitmine on seotud tegevustega. Seos väljund- ja tulemusnäitajate ning tegevuste vahel määratakse rahastamiskavas. Kõigile tegevustele on määratud vähemalt üks väljundnäitaja. Ühtegi tulemusnäitajat pole määratud 18 tegevusele, sh on kaks meetme tegevust (2.1 Migratsiooninõustamine ja 3.2 Sunniviisiliste väljasaatmiste vaatlemine), millele ei ole määratud ühtegi tulemusnäitajat. Kuna aga mitmel juhul panustavad tegevused sama tulemus- või väljundnäitaja saavutamisse, siis ei kujune rakenduskava väljund- ja tulemusnäitajate tasemed tegevuste näitajate summaarse tulemusena, vaid nende arvestamisel eemaldatakse korduvad näitajad.
28. Rakenduskava piirdub tulemusnäitajatega ning tulemuste saavutamisest tekkivaid mõjusid ei käsitle.

Joonis 2. Fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja 31.12.2023 seisuga deklareeritud abikõlblike kulude summa seksu-
misvaldkondade kaupa



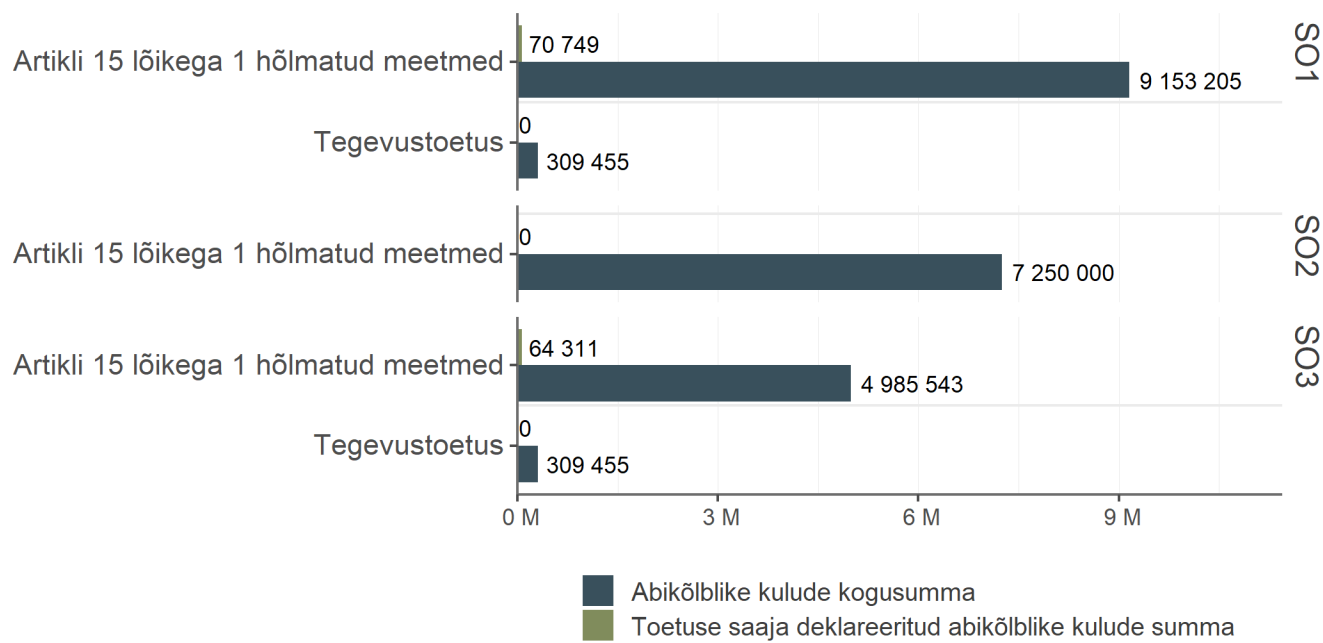
Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

Joonis 3. Fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja 31.12.2023 seisuga deklareeritud abikõlblike kulude summa meetme valdkondade kaupa



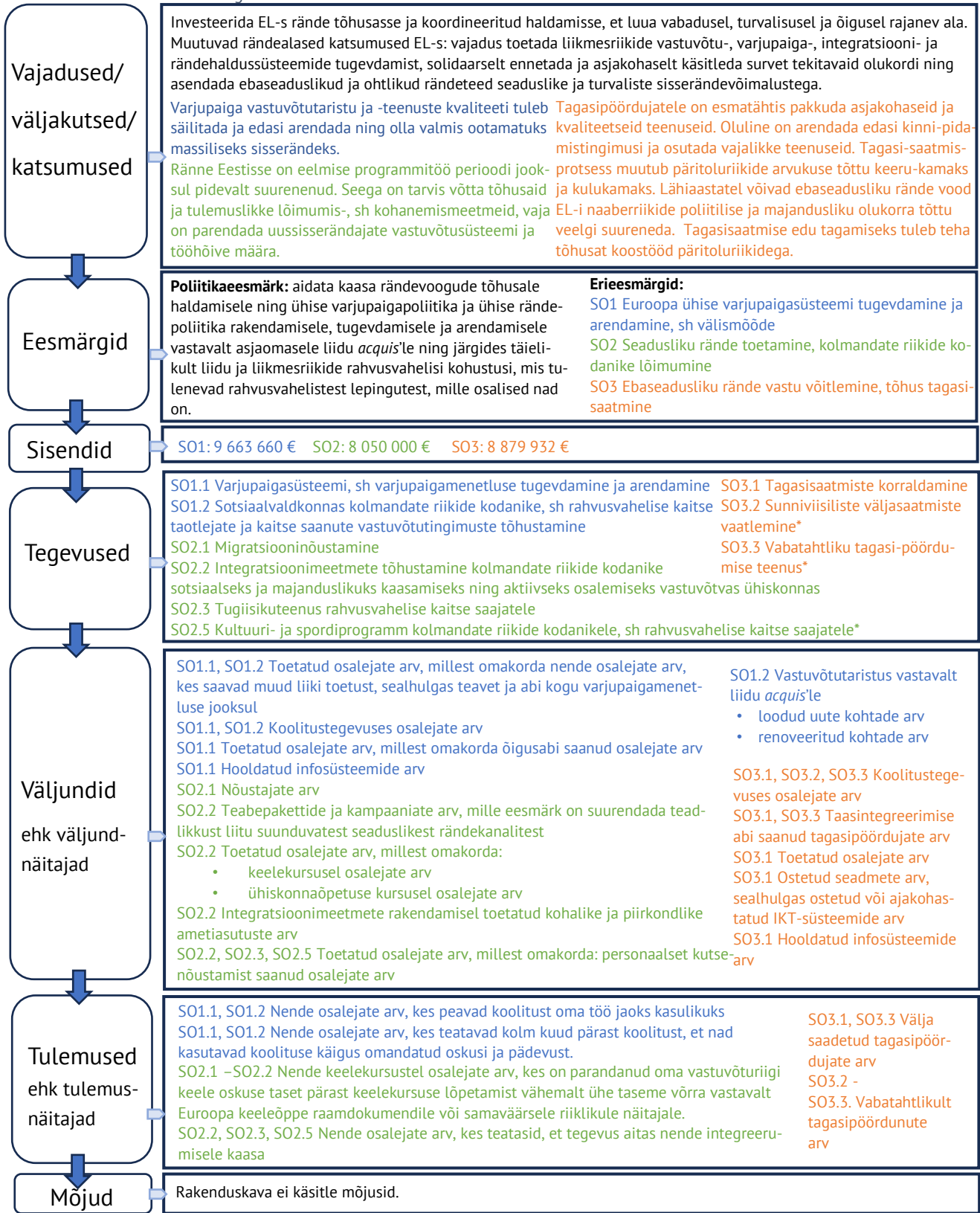
Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

Joonis 4. Fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja 31.12.2023 seisuga deklareeritud abikõlblike kulude summa rakendusvaldkondade kaupa



Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

Joonis 5. AMIF-i sekkumisloogika visand



Märkus: tärniga (*) on märgitud tegevused, mille kohta TAT-id 31.12.2023 seisuga puuduvad

29. Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemetele on seatud vahe-eesmärgid 2024. aastaks ja lõpp-eesmärgid 2029. aastaks. Eesmärgid on seatud aasta lõpu seisuga. Vahehindamine viiakse läbi 2023. aasta lõpus ja 2024. aasta esimeses kvartalis, mistõttu ei ole võimalik veel hinnata 2024. aasta lõpuks seatud sihttasemetete saavutamist.
30. Kuigi deklareeritud abikõlblikud kulud toetuse saajate poolt väljamaksetena moodustavad kõigest 0,61% alustatud tegevuste planeeritud abikõlblike kulude summast, siis kaks väljundnäitajat on 2023. aasta lõpuks ületanud 2024. aasta vahe-eesmärke ja üks väljundnäitaja (õigusabi saanud osalejate arv) on juba ületanud 2029. aasta sihttaseme 163%-ga (vt Tabel 2).

Tabel 2. Väljundnäitajate sihttasemed ja saavutustase 31.12.2023

	Väljundnäitaja	2029	2024	2023 tulemus	% 2029 sihttasemest
SO1	O.1.1 Toetatud osalejate arv	2 065	455	629	30,5%
	O.1.1.1 õigusabi saanud osalejate arv	280	80	457	163,2%
	O.1.1.2 nende osalejate arv, kes saavad muud liiki toetust, sealhulgas teavet ja abi kogu varjupaigamenetluse jooksul	1 785	375	172	9,6%
	O.1.2 Koolitustegevuses osalejate arv	898	278	18	2%
	O.1.3 Vastuvõtutaristus vastavalt liidu acquis'le loodud uute kohtade arv	120	20	0	0
	O.1.4 Vastuvõtutaristus vastavalt liidu acquis'le renoveeritud/remonditud kohtade arv	130	23	0	0
SO2	O.2.2 Integratsioonimeetmete rakendamisel toetatud kohalike ja piirkondlike ametiasutuste arv	15	15	0	0
	O.2.3 Toetatud osalejate arv	1 858	538	8	0,4%
	O.2.3.1 keelekursusel osalejate arv	340	70	0	0
	O.2.3.2 ühiskonnaõpetuse kursusel osalejate arv	168	48	0	0
	O.2.3.3 personaalset kutsenõustamist saanud osalejate arv	1 690	490	8	0,5%
O.2.4 Teabepakettide ja kampaaniate arv, mille eesmärk on suurendada teadlikkust liitu suunduvatest seaduslikest rändekanalitest	3	2	0	0	
SO3	O.3.1 Koolitustegevuses osalejate arv	475	124	16	3,4%
	O.3.2 Ostetud seadmete arv, sealhulgas ostetud või ajakohastatud IKT-süsteemide arv	3	2	0	0%
	O.3.3 Taasintegreerimise abi saanud tagasipöördujate arv	665	190	80	12%

Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

31. AMIF-i näitajaid tuleb raporteerida soo ja vanusrühmade lõikes. 31.12.2023 seisuga valdav enamus inimestest, kes on AMIF-ist rahastatud teenustel/tegevustel osalenud ja keda arvestatakse väljundnäitajate täitmisel, on vanusevahemikus 18-60, erieesmärk ühe ja kolme tegevustel osalenud on valdavalt mehed ja erieesmärk kahe tegevustel osalenud on suures enamuses naised (vt Tabel 3).

Tabel 3. Väljundnäitajate 2023. aasta saavutustase soo ja vanuse lõikes

	Väljundnäitaja	Vanus	Naised	Mehed	Kokku
SO1	O.1.1 Toetatud osalejate arv	< 18	1% (18)	1% (17)	6% (35)
		18-60	5% (116)	18% (462)	92% (578)
		> 60	0% (7)	0% (9)	3% (16)
		Kokku	22% (141)	78% (488)	100% (629)
	O.1.1.1 õigusabi saanud osalejate arv	< 18	0% (9)	0% (9)	4% (18)
		18-60	5% (92)	18% (337)	94% (429)
		> 60	0% (5)	0% (5)	2% (10)
		Kokku	23% (106)	77% (351)	100% (457)
	O.1.1.2 nende osalejate arv, kes saavad muud liiki toetust, sealhulgas teavet ja abi kogu varjupaigamenetluse jooksul	< 18	1% (9)	1% (8)	10% (17)
		18-60	3% (24)	18% (125)	87% (149)
		> 60	0% (2)	1% (4)	3% (6)
		Kokku	20% (35)	80% (137)	100% (172)
	O.1.2 Koolitustegevuses osalejate arv	< 18	0% (0)	0% (0)	0% (0)
18-60		8% (6)	17% (12)	100% (18)	
> 60		0% (0)	0% (0)	0% (0)	
Kokku		33% (6)	67% (12)	100% (18)	
SO2	O.2.3 Toetatud osalejate arv, millest omakorda	< 18	0% (0)	0% (0)	0% (0)
		18-60	12% (4)	3% (1)	62% (5)
		> 60	6% (2)	3% (1)	38% (3)
		Kokku	75% (6)	25% (2)	100% (8)
	O.2.3.3 personaalset kutsenõustamist saanud osalejate arv	< 18	0% (0)	0% (0)	0% (0)
		18-60	12% (4)	3% (1)	62% (5)
		> 60	6% (2)	3% (1)	38% (3)
		Kokku	75% (6)	25% (2)	100% (8)
SO3	O.3.1 Koolitustegevuses osalejate arv	< 18	0% (0)	0% (0)	0% (0)
		18-60	6% (4)	19% (12)	100% (16)
		> 60	0% (0)	0% (0)	0% (0)
		Kokku	25% (4)	75% (12)	100% (16)
	O.3.3 Taasintegreerimise abi saanud tagasipöördujate arv	< 18	1% (2)	0% (1)	4% (3)
		18-60	2% (5)	22% (72)	96% (77)
		> 60	0% (0)	0% (0)	0% (0)
		Kokku	9% (7)	91% (73)	100% (80)

Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

32. Tulemusnäitajatel puudub 2024. aasta vahe-eesmärk ning 31.12.2023 seisuga on panustatud ainult ühte tulemusnäitajasse (välja saadetud tagasipöördujate arv, kellest 80% olid 18.-60. aastased mehed) (vt Tabel 4 ja Tabel 5).

Tabel 4. Tulemusnäitajate sihttasemed ja saavutustase 31.12.2023

	Tulemusnäitaja	2029	2023 tulemus
SO1	R.1.5 Nende osalejate arv, kes peavad koolitust oma töö jaoks kasulikuks	729	0
	R.1.6 Nende osalejate arv, kes teatavad kolm kuud pärast koolitust, et nad kasutavad koolituse käigus omandatud oskusi ja pädevust	375	0
SO2	R.2.8 Nende keelekursustel osalejate arv, kes on parandanud oma vastuvõturiigi keele oskuse taset pärast keelekursuse lõpetamist vähemalt ühe taseme võrra vastavalt Euroopa keeleõppe raamdokumendile või samaväärsele riiklikule	146	0
	R.2.9 Nende osalejate arv, kes teatasid, et tegevus aitas nende integreerumisele kaasa	1 382	0
SO3	R.3.6 Vabatahtlikult tagasipöördunute arv	560	0
	R.3.7 Välja saadetud tagasipöördujate arv	1 190	40

Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

Tabel 5. Tulemusnäitajate 2023. aasta saavutustase soo ja vanuse lõikes

	Vanus	Naised	Mehed	Kokku
R.3.7 Välja saadetud tagasipöördujate arv	< 18	0% (0)	10% (4)	10% (4)
	18-60	10% (4)	80% (32)	90% (36)
	> 60	0% (0)	0% (0)	0% (0)
	Kokku	10% (4)	90% (36)	100% (40)

Allikas: AMIF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65AMPR001

2 Asjakohasus

2.1 Sissejuhatus

33. Asjakohasuse kriteeriumi all analüüsime fondi rakendamise protsessi ja valitud prioriteetide ajakohasust ning kooskõla taotletavate eesmärkidega. Asjakohasuse kriteeriumi hindamiseks püstitati kaks uurimisküsimust:
1. Mis ulatuses vastab rakenduskava muutuvatele vajadustele?
 2. Mis ulatuses on rakenduskava võimalik kohandada seoses uute tekkivate vajadustega?

2.2 Mis ulatuses vastab rakenduskava muutuvatele vajadustele?

Tabel 6. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mis ulatuses vastab rakenduskava muutuvatele vajadustele?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Rakenduskava sidusrühmad on määratletud kooskõlas õiguslikus aluses sätestatud eesmärkidega.	X		X	Jah
Rakenduskava koostamisel arvestati kõigi oluliste sidusrühmade vajaduste ja nende prognoosidega.			X	Jah
Tegevuste valik ja ressursside jaotus tegevuste vahel vastab praegu ja tulevikus Eesti vajadustele.	X		X	Nii ja naa
Tegevuste valik ja ressursside jaotus tegevuste vahel vastab siht-rühmade ehk tegevusi ellu viivate asutuste ja lõppkasutajate vajadustele.			X	Jah

*Märkus. Siin ja edaspidi tähistavad hindamismaatriksi allikate viited järgmist: DOK – dokumentide analüüs, SEIRE – seireandmete analüüs, INT – intervjuude analüüs.

34. Siseturvalisuspoliitika fondide rakendamine toimub Eestis rakenduskavade alusel, mille koostab koostöös asjaomaste partneritega SiM, kinnitab Vabariigi Valitsus ja kiidab heaks Euroopa Komisjon. Rakenduskavadele koostatakse rahastamiskavad, mille kinnitab siseminister. Siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade alusel koostatavad toetuste andmise tingimused (TAT) kehtestab siseminister.
35. Ühissätete määrus¹³ (ÜSM) artikkel 8 lõige 1 näeb ette, et iga liikmesriik korraldab ja rakendab partnerluse vähemalt järgmistega:
- a) piirkondlikud, kohalikud, linnade ja muud avaliku sektori asutused;
 - b) majandus- ja sotsiaalpartnerid;
 - c) pädevad asutused, kes esindavad kodanikuühiskonda;
 - d) teadusasutused ja ülikoolid, kui see on asjakohane.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid

36. Fondi rakenduskavas on peatükk partnerite kaasamise kohta. See peatükk on nõutud ÜSM art 22 lõike 3 järgi ja peab kirjeldama ÜSM artikli 8 lõikes 1 osutatud asjaomaste partnerite kaasamist programmi ettevalmistamisesse ning nende partnerite rolli programmi rakendamises, seires ja hindamises. Rakenduskava punkt 5 ütleb, et Eesti varjupaiga-, integratsiooni- ja tagasisaatmispoliitika praeguste ja tulevaste katsumuste väljaselgitamise ja lahenduste pakkumisse kaasati kõik asjaomased sidusrühmad.
37. Sidusrühmade kaasamine toimus mitmel moel. Rakenduskava kavandati kooskõlas erinevate riiklike strateegiatega ja arengukavadega, millest peamistena „Eesti 2035“ ja sellel põhinev Siseturvalisuse arengukava 2021–2030 ning sidusa Eesti arengukava 2021–2030. Nimetatud arengukavade koostamisse kaasati sidusrühmad¹⁴. Rakenduskava läbis enne kinnitamist avaliku eelnõude konsulteerimise ringi, mille käigus said anda sisendi kõik asjast huvitatud osapooled. Fondi koordinaatorid näevad peamiste rakenduskava koostamisse kaasatud sidusrühmadena ministeeriume ja haldusala asutusi, kelle sisendi abil kaardistati ja prioriseeriti rakenduskava tegevused. AMIF-i rakenduskava koostamise käigus kaasati ka sotsiaalpartnereid, kellele saadeti e-kirja teel esmane strateegiline rakenduskava kavand ning tagasisidet saadi kolmelt sotsiaalpartnerilt: MTÜ Pagulasabi, ÜRO pagulasamet (UNHCR), IOM. Kolme siseturvalisuspoliitika fondi rakenduskava jälgimiseks ja suunamiseks loodi ühine seirekomisjon, mis koosneb suures osas samadest osalejatest, kes kuuluvad STAK-i valdkondlikesse komiteedesse. Lisaks neile kuuluvad seirekomisjoni horisontaalsete teemade esindajatena sotsiaalse kaasatuse, põhiõiguste, puuetega inimeste õiguste, soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise edendamise eest vastutavad asutused (rakenduskava punkt 5) (vt ka ptk 3.4 ja 3.5). Seega määratletakse rakenduskava sidusrühmad kooskõlas ÜSM-iga. Rakenduskava koostamisse andsid sidusrühmad sisendi eelkõige läbi arengukavade, millel rakenduskava põhineb.
38. Rakenduskava tegevuste valiku aluseks olid STAK, sidusa Eesti arengukava 2021–2030, nendega seotud SiM-i haldusala allikaneutraalne valdkonna vajaduste kaardistus, ja konsultatsioonid valdkonnaga seotud ministeeriumide ning valitsemisala asutustega. Nende põhjal selgitati välja ja pandi kokku loetelu fondi eesmärkidega kattuvatest tegevustest, millest tehti rakenduskavast rahastatavate tegevuste valik. SiM-i haldusala allikaneutraalne vajaduste loetelu koostatakse koostöös haldusala asutustega (toetuse saajad rakenduskavas) ning seda kaasajastatakse jooksvalt. Uute vajaduste lisandumisel koostab asutus lisavajaduse kaardi, mis täiendab rahastuse järjekorras olevate vajaduste loetelu. Selline süsteem tagab vajaduste kaardistuse ja vastavuse muutuvale keskkonnale. Lisaks Eesti vajaduste loetelule võeti arvesse Euroopa Komisjoni programmeerimise dokumendi ehk *fiche* tuleviku prioriteetide loetelu ja soovitusi Eestile. Fondi koordinaatorid hindavad, et fondi tegevused vastavad Eesti vajadustele, sest *fiche* kinnitas, et Eesti eelmise perioodi tegevused vajavad suures osas jätkamist ka uuel perioodil ning samuti kattusid *fiche*'i suunised, mida AMIF-i raames peaks tegema, ministeeriumide ja nende haldusala asutustelt sisendina saadud vajadustega. Ainult ühel korral toodi ühe toetuse saaja poolt välja, et rakenduskavast on puudu oluline tegevus, mis on hetkel seoses suurenenud sisserändega akuutne ja päevakajaline ja võiks fondist rahastatud olla, nimelt vabatahtlike kaasamine ja sellega seonduva

¹⁴ Rakenduskava punkt 5 andmetel konsulteeriti STAK-i koostamisel erinevate ministeeriumide ja katusorganisatsioonidega ning peeti kõigis maakondades arutelusid, kuhu kutsuti maakondlikud turvalisuse nõukogud, muud maakondade turvalisusega seotud institutsioonid, huvirühmad ja kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad, linna- ja vallajuhid ning maakonna arenduskeskused. Sidusa Eesti arengukava koostamisel korraldati mitu seminari ja õpikoda ning muid kaasamisüritusi, kus osalesid teadlased, eksperdid ja sidusrühmad. Arengukava arutati üksikasjalikult ministeeriumide, muude riiklike organisatsioonide ja kõigi asjaomaste sotsiaalpartneritega (nt huvirühmad ja kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad).

organiseerimine. Rakenduskavade koostamise käigus kasutas Eesti ka võimalust tõsta 5% AMIF-i esialgsest eraldisest BMVI-sse, kuna piirihitus on valitsuse prioriteet.

39. Kuna Eesti vajadused fondi toetatavas valdkonnas ületasid rakenduskava rahastuse mahtu, siis kärbiti vajaduste loetelus olnud tegevusi. Planeerimisprotsess algas enne seda, kui oli teada täpne Eestile määratud rahastus ja algsel planeerimisel arvestati suurema rahastuse summaga. Kärpimisel käsitleti *fiche*'s märgitud vajadusi kohustuslikena ja neid ei kärbitud, teiste tegevuste mahte vähendati sel määral, et need mahuksid Eesti eraldisse. Kärpimine toimus koos toetuse saajatega ja vastavate ministeeriumidega, kes vaatasid üle ja vähendasid kavandatud tegevuste mahtu vastavalt rahastuse suurusele.
40. Võrreldes 2014–2020 programmiperioodiga tuli AMIF-ile küll EL-ilt raha juurde, kuid Eesti eraldis määrati 2018.–2019. a rändestatistika põhjal ning vajadused on vahepeal kasvanud seoses sihtrühma suurenemisega (tingituna sõjast Ukrainas). Fondi koordinaatorite ja toetuse saajate hinnangul said rahastuse kõige prioriteetsemad tegevused ning rahast jääb pigem puudu. Lisaks ei ole arvestatud uue EL-i rändereformi paketi¹⁵, mis toob Eestile kaasa palju uusi vajadusi, nt IT arendusvajadusi, menetlusvõimekuse vajadusi ja võib kaasa tuua olukorra, kus tuleb rakenduskava sees vahendeid ümber paigutada.
41. AMIF-i rakenduskava tegevuste valiku ja ressursside jaotuse vastavuse sihtrühmade vajadustele tagas ka sotsiaalpartnerite kaasamine, kes on oma valdkonna eksperdid ja puutuvad igapäevaselt kokku sihtrühmaga ning seega on kursis sihtrühma vajadustega. Suurim sisuline sisend rakenduskava tegevuste valikusse saadi ministeeriumidelt (eelkõige Sise-, Kultuuri-, Sotsiaal- ning Haridus- ja teadusministeeriumilt) ja allasutustelt, sotsiaalpartneritelt saadi spetsiifilisematele aspektidele tagasisidet.
42. Mitmed Euroopa Komisjoni algatused eeldavad rakenduskava muutmist ja fondide rahalise mahu kasvu. Näiteks EL-i rändereformi pakett ja reisijaid käsitleva eelteabe kogumise algatused, mille rahastusallikaks kavandab Euroopa Komisjon siseturvalisuspoliitika fonde ja millega tuldi välja pärast rakenduskava planeerimist ja vastuvõtmist. Kuna fondi rahastus planeeriti Eestis terviklikult ära, siis pole selliste algatuste rahastamine fondist võimalik ilma täiendava eraldiseta temaatilisest rahastust.
43. Kokkuvõttes vastab rakenduskava Eesti ja sidusrühmade vajadustele, kuna tegevuste valik põhineb arengukaval, mille prioriteetide kujunemisse said sidusrühmad anda sisendi ja tegevused valiti vajaduspõhiselt koos toetuse saajatega. Rakenduskava rahaline maht jääb oluliselt alla Eestis fondi määruuses nimetatud eesmärgi täitmise vajadusele tervikuna ja katab vaid väikese osa vajadustest. Seoses 2022. a alanud Venemaa agressiooniga Ukraina vastu suurenes ränne Eestisse ning 2018.–2019. aasta rändestatistika põhjal tehtud EL-i rahaline eraldis jääb praegu ja võib-olla ka tulevikus Eestile liiga väikseks. Rakenduskava planeerimisel jagati ressursid kohe alguses tegevuste vahel ära ning lisanduvate vajaduste katmine rakenduskavaga on võimalik vaid siis, kui mõnda tegevust oluliselt kärpida või kõrvale jätta.

¹⁵ Rändereformi pakett võeti vastu 20.12.2023 ja sellesse kuulub kokku üheksa õigusakti, mis koos moodustavad tuleviku EL ühtse ja kaasajastatud varjupaigasüsteemi õigustiku. Eelduslikult jääb paketi jõustumine aastasse 2026–2027. Allikas: <https://www.siseministeerium.ee/uudised/euroopa-leppis-kokku-uuus-uhises-randepoliitikas>

2.3 Mis ulatuses on rakenduskava võimalik kohandada seoses uute tekkivate vajadustega?

Tabel 7. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mis ulatuses on rakenduskava võimalik kohandada seoses uute tekkivate vajadustega?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Tegevuste aluseks olevat vajaduste muutumist seiratakse (regulaarselt või vastavalt vajadusele).			X	Jah
Partnerid/seirekomisjoni liikmed saavad õigeaegselt anda sisendit seoses muutuvate vajadustega ja asjakohaste kohapealsete arengutega.			X	Jah
Rakenduskava muutmine on piisava paindlikkusega võimalik.			X	Nii ja naa
Vajaduste muutudes on kohandatud rakenduskava või toetuse andmise tingimusi.	X		X	Jah

44. Valdonna vajadusi ja nende muutumist seiravad nii toetuse saajad kui SiM. Muudatusi saavad algatada nii toetuse saajad, SiM, kui ka seirekomisjon. Fondide koordinaatorid ja seirekomisjoni liikmed näevad, et seirekomisjonilt muudatusettepanekuid pigem ei tule. Fondide koordinaatorite sõnul ei nähta ka eraldiseisvaid sotsiaalpartnereid enam niivõrd sisendit andmas, küll aga võib aja jooksul tulla sisend valdkondlikelt ministri-riidelt ja haldusala asutustelt. Tegevuste muutmise vajadusi seiravad toetuse saajad, kes informeerivad sellest SiM-i. Muudatuste vajadusi seiratakse regulaarselt ka toetuse saajate aruannetega, milles analüüsivad toetuse saajad enda tegevuste ja SiM kõikide projektide progressi. Muudatuste vajadus võib tekkida ka jooksvalt, sõltuvalt ümbritsevast keskkonnast, nt poliitilistest otsustest. Tegevuste korrigeerimise vajadusel teeb koordinaator SiM-i juhtkonnale ettepaneku vahendite eraldamise ümbervaatomiseks.
45. Väljaspool rakenduskava seiratakse vajaduste lisandumist SiM-i haldusalas rahastusallikaneutraalselt lisavajaduste kaartidega. Uute vajaduste ilmnmisel esitavad SiM-i haldusala asutused lisavajaduse kaardi, millel kajastatakse vajaduse kirjeldus, investeeringu maht ja haldus- või opereerimise kulu üle elukaare. Kuna rakenduskava rahastus on aga väiksem, kui eesmärkide täitmiseks vajalik ja Eestile eraldatud fondi maht jagatud tegevustele tervikuna ära, siis pole võimalik lisavajadusi fondist katta muul moel, kui juba planeeritud tegevusi asendades või temaatilise rahastuse lisandumisega. Seega puudutavad muutused eelkõige rakenduskava elluviimise seiramist ja vajadusel kavandatud tegevuste sees ja vahel muudatuste tegemist.
46. Sõltuvalt muudatuse suuruselt tuleb muuta kas rakenduskava, rahastamiskava, toetuse andmise tingimusi või projekti tegevusi. Muudatuste tegemise paindlikkus sõltub dokumendist ning muudatuse suuruselt. Nii rakenduskava kui TAT-id koostati suhteliselt üldistena, et muudatusi saaks teha paindlikult juba olemasolevate dokumentide raames, kuid dokumentide muutmiseks täiesti mööda ei saa. Üks toetuse saaja tõi välja, et TAT-ides olevate tegevuste eesmärkide ainult üldsõnaline kirjeldus võimaldab neil endal sisustada selle, kuidas nad eesmärgini jõuavad.
47. Rakenduskava võtab vastu ja muudab Vabariigi Valitsus oma otsusega ning kiidab heaks Euroopa Komisjon. Enne rakenduskava muutmise esitamist Vabariigi Valitsusele otsustamiseks peab muudatuse heaks kiitma seirekomisjon. Pelgalt redaktsioonilised või tehnilised parandused saab teha ilma valitsuse otsuse ja Euroopa Komisjoni heakskiiduta (ÜSM art 24 lg 6), kuid juba näiteks tulemus- või väljundnäitajate sihtväärtuste muutmise ei ole tehniline ega redaktsiooniline ja nõuaks Euroopa Komisjoni heakskiitu rakenduskava muutmiseks.

Samuti on vaja rakenduskava muuta, kui lisanduvad erimeetmete rahastusega täiendavad tegevused. Bürokratlisku ja pikka rakenduskava muutmise protsessi püütakse vältida. Muutmisvajaduse ilmnemisel koondatakse muudatused pikema perioodi peale kokku, et vähendada muutmise kordade arvu ning seega lükatakse edasi rakenduskava muutmist.

48. Rahastamiskava ja TAT-ide muutmine on lihtsam kui rakenduskava muutmine. Peamiselt seetõttu, et tegemist on riigisisese protsessiga. TAT-i muutmise algatamise õigus on SiM-il, aga TAT-i muutmise sisend võib tulla ka toetuse saajalt, seejärel konsulteerib fondi koordinaator poliitikaosakondadega ja kui muudatus on asjakohane, siis algatatakse muutmise protsess. Muudatus kooskõlastatakse horisontaalsete teemade eest vastutavate ministeeriumidega ja seejärel kinnitatakse siseministri käskkirjaga. Fondi koordinaatorid näevad, et kuna nt AMIF-i varjupaiga valdkond on üpriski spetsiifiline ja ei puuduta väga paljusid huvigruppe (nt erinevaid ministeeriume, organisatsioone), siis on sisulises mõttes vaja peamiselt kooskõlastada ainult Sotsiaalministeeriumiga. ÜSM (art 24 lg 5) võimaldab sama erieesmärgi sees vahendeid liigutada sekkumiskoodide vahel kuni 15% ulatuses, nt luua uue tegevuse või vahendeid ümber tõsta. Üldiselt leitakse, et rahastamiskava ja TAT-ide muutmine on lihtne ja piisavalt paindlik ning seni hästi toimunud.
49. AMIF-i rakenduskava ei ole muudetud, rahastamiskava on muudetud mõned korrad ning käsil on ühe TAT-i muutmine, mille käigus lisatakse kaks projekti, mis on juba rahastamiskavas sees, aga kuna eelmise perioodi tegevused veel kestsid 2023. aasta lõpuni, siis on mõistlik need lisada TAT-i hiljem. Hindamise ajaks on vähemalt veel üks toetuse saaja avaldanud soovi muuta TAT-i. Kaks TAT-i on hindamise alguse seisuga veel koostamisel ja pole vastu võetud.
50. Üks rakenduskava ja TAT-ide muutmise vajadus võib tuleneda sellest, et tegevused planeeriti aastaid tagasi (alustati 2019. aastal) üsna detailselt koos vahendite jaotuse ja näitajatega. Planeerimisel lähtuti sel hetkel parimast teadmistest ja eeldustest, kuid praktika erineb planeerimisel kavandatud. See tähendab, et tegevuste, mille elluviimine sõltub välistest teguritest (nt rändevood, poliitilised otsused), planeerimine pika perioodi peale ette sisaldab olulisi riske ja toob kaasa muudatuste vajadusi planeeritud tegevustes (vt ka ptk 2.2).
51. Kokkuvõttes seiratakse Eesti vajadusi jooksvalt ja tarvidusel tehakse kohandused rakenduskavas, TAT-ides või tegevustes. Võimalus rahastust teatud mahus tegevuste vahel ümber tõsta annab paindlikkuse suhteliselt bürokraatiavabalt muudatusi teha. Kuigi muutused on küll võimalikud ja seirekomisjoni liikmed ning partnerid kaasatud protsessi, esineb piiranguid, mis aeglustavad muudatuste tegemist. Rakenduskava muutmist piirab eelkõige rahastamise maht, kuna kogu eraldis on juba projektidega kaetud ja muutmise kaasnev bürokraatia. TAT-ide ja rahastamiskava muutmine on suhteliselt lihtne ja piisavalt paindlik. Hindamistulemused viitavad suurema paindlikkuse ja väiksema bürokraatia vajadusele rakenduskava muutmisel, et tagada tõhusam vastus muutuvatele oludele.

3 Tulemuslikkus

3.1 Sissejuhatus

52. Tulemuslikkuse kriteerium määratleti järgmiselt: milline on fondi vahendite kasutamise progress ja võimalikus eesmärgiks seatud tulemuslikkuse näitajate saavutamisel programmeerimisperioodi lõpuks, milline on vahendite kasutamise ajaks (31.12.2023) fondile seatud tulemuslikkuse näitajate saavutamise tase, millised on kommunikatsiooni ja teavitustegevuse tulemuslikkuse näitajad.
53. Tulemuslikkuse kriteeriumi uurimisküsimused on järgmised:
1. Kas fondi rakendamine on ajagraafikus, et püstitatud eesmärgid saavutada?
 2. Kuivõrd asjakohane on seire- ja hindamisraamistik rakenduskava eesmärkide saavutamise edusammudest aruandmiseks?
 3. Kuidas on tagatud asjaomaste sidusrühmade kaasamine programmitöö perioodi kõigis erinevates etappides, sh planeerimise, rakendamise, järelevalve ja hindamise käigus?
 4. Kuidas rakenduskava elluviimisel arvestatakse ja edendatakse horisontaalseid põhimõtteid?
 5. Kuivõrd tulemuslik on rakenduskava oma võimalustest ja saavutustest teavitamisel ja levitamisel?

3.2 Kas fondi rakendamine on ajagraafikus, et püstitatud eesmärgid saavutada?

Tabel 8. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kas fondi rakendamine on ajagraafikus, et püstitatud eesmärgid saavutada?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Kõigi asjakohaste konkreetsete eesmärkide ja tegevuste elluviimine, mida rakenduskava toetab, on alanud, välja arvatud juhul, kui tegevus oli kavandatud hilisema algusega.			X	Jah
Esialgseid edusammud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamisel vastavad ootustele.	X	X	X	Jah
Väljakutsed, mis mõjutavad rakendamist ja rakenduskava eesmärkide saavutamist, on nõuetekohaselt kindlaks tehtud ja seotud tõhusate parandusmeetmetega.			X	Väljakutseid pole ilmnunud
Rakenduskavasse valiti sellised tegevused, mis varasemate praktikate või tõenduspõhiste lähenemiste järgi võimaldavad kavandatud tulemusel saavutada planeeritud ajakavas.			X	Jah

54. Arvestades, et Euroopa Komisjon kiitis rakenduskava heaks alles 2022. a oktoobris, kuid rakenduskava ettevalmistamisel arvestati perioodi algamisega 2021. aastal, on tegevustega alustamine läinud plaanipäraselt ja hetkel ollakse ajagraafikus, et püstitatud eesmärgid saavutada. Selleks, et saavutada eesmärgid õigeaegselt, alustati fondi ettevalmistustega nii palju kui võimalik juba enne rakenduskava heakskiitmist, nt TAT-ide koostamise töörühmad moodustati varem. Rahastamiskava, mis on ka TAT-ide koostamise aluseks, sai hakata lõplikult koostama ja ka kinnitada alles pärast rakenduskava heakskiitmist.

55. Ainult üksikud tegevused ei ole alanud ajakava kohaselt¹⁶ ning neil ei ole hetkel suurt mõju üldiste eesmärkide saavutamisele. Alustatud tegevused on käivitunud plaanipäraselt. Paralleelselt perioodi algusega on lõpetatud eelmise perioodi projekte ja tegevusi. Perioodi 2021–2027 tegevusi alles valmistati 2023. aastal ette ja need on veel väga algusjärgus (fondi tegevusteks kavandatud eelarvest on kinnitatud tegevustega kaetud 83%, kuid 2023. aasta lõpu seisuga oli maksetaotluseid vaid 0,6%). Mitmete tegevuste esimeseks sammuks on riigihangete korraldamine, paljud hanked on hindamise ajal käimas või ettevalmistamisel ning seetõttu pole suurel osal tegevustest veel väljund- ja tulemusnäitajate täitmist võimalik raporteerida (viieteistkümnest väljundnäitajast seitsmel ja kuuest tulemusnäitajast viiel ei ole tulemusi näidata, vt ka ptk 1).
56. Väljakutsed, mis võivad ette tulla, on fondi koordinaatorite ja toetuse saajate hinnangul seotud sellega, et rakenduskava väljund- ja tulemusnäitajad on arvatud varasemate aastate statistika põhjal, aga sihtrühm on märkimisväärselt suurenenud ja Eesti vajadused kasvanud, seega on nt varjupaiga- ja integratsiooni valdkonna näitajad ilmselt alahinnatud (vt ka ptk 2.2). Võib juhtuda, et enne perioodi lõppu saavad tegevused tehtud, rahastus otsa ja ka näitajad saavad varem täidetud, seetõttu ei ole paljud projektid planeeritud ka perioodi lõpuni (2029. a asemel 2027. aastani). Kui tegu on kohustusliku tegevusega (nt kohanemisprogramm), võib juhtuda, et tuleb küsida riigieelarvest lisavahendeid või loota, et selleks ajaks on järgmise perioodi rakendamine juba alanud. Ühel toetuse saajal (PPA-l) võib ette tulla takistusi seoses ühe tegevusega, mille üheks osaks on infosüsteemide arendus. Nimelt on nende arenduse raames tehtav moodul planeeritud liita suurema riigitasandi infosüsteemiga (Sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregister STAR), mida aga hakatakse tervikuna uuendama ja STAR-i uuendustest sõltuvalt võib tulla vajadus ka muudatusteks PPA tegevuses. Kahel tegevusel võib 2024. aastal muutuda ka toetuse saaja - PPA ülesanded meditsiiniteenuse pakkumisel muutuvad, mistõttu võib juurde tulla uus toetuse saaja. Intervjueeritavate hinnangul praeguses rakenduskava täitmise etapis ei saa öelda, et need võimalikud väljakutsed mõjutaksid rakenduskava elluviimist ja eesmärkide saavutamist. Toetuse saajad plaanivad seirata tegevuste olukorda jooksvalt vastavalt aruandlusele ja kui ilmnevad riskid, siis nendega tegeleda, et rakenduskava eesmärgid saaksid täidetud.
57. Rakenduskava tegevustest paljud on analoogsed eelmisele perioodile, seega on olemas rakendamise varasem kogemus ja varasema kogemuse põhjal on antud tegevustega võimalik kavandatud tulemused saavutada planeeritud ajakavaga.

¹⁶ Nt PPA nõustamisteenus varjupaigataotlejatele algus on veninud, sest teenuse alusuuring viidi läbi plaanitud hiljem.

3.3 Kuivõrd asjakohane on seire- ja hindamisraamistik rakenduskava eesmärkide saavutamise edusammudest aruandmiseks?

Tabel 9. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuivõrd asjakohane on seire- ja hindamisraamistik rakenduskava eesmärkide saavutamise edusammudest aruandmiseks?”

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus- kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Andmevahetuskeskkond ja andmeedastusprotsess				
Loodud on usaldusväärne elektrooniline andmevahetussüsteem (eelkõige korraldusasutuse ja toetuse saajate vahel) andmete salvestamiseks ja säilitamiseks järelevalve ning hindamise eesmärgil.			X	Jah
Andmeedastuse protsessis osalevad osapooled mõistavad järelevalve nõudeid ning vajadusel korraldatakse neile koolitusi või infotunde			X	Jah
Väljund- ja tulemusnäitajad				
Ühised näitajad kajastavad rakenduskava peamisi tulemusi kooskõlas selle sekkumisloogikaga.	X	X	X	Ei
Rakenduskava spetsiifilisi näitajaid kasutatakse selle sekkumisloogikast lähtuvate ühiste näitajate oluliste lünkade täitmiseks.	X		X	Ei
Väljund- ja tulemusnäitajate aruandlus kajastab õigesti tegevuste rakendamise progressi (puudub üle- või alaaruanne).			X	Nii ja naa
Mõjunäitajad				
Üldine registreeritud andmete kogum loob piisavalt tõendeid, mida saab kasutada fondide mõjude (st rakenduskavale selge põhjusliku seosega omistatavate mõjude) hindamisel, luues sellega eeldused järelhindamiseks.	X	X	X	Ei

3.3.1 Andmevahetuskeskkond ja andmeedastusprotsess

58. Hindamisperioodil liideti siseturvalisuspoliitika fondide administreerimine ühtsesse süsteemi Euroopa struktuurivahenditega ning võeti kasutusele struktuuritoetuste haldamiseks loodud andmevahetussüsteem. Korraldusasutus ja toetuse saajad vahetavad andmeid (taotlemine, aruanne ja kulude hüvitamine) struktuuritoetuste registri operatiivsüsteemi kaudu, millel on kaks poolt: rakendusasutuse vaade ehk SFOS ja taotleja vaade ehk e-toetuse keskkond. Koolituste ja ürituste projektid on omakorda seotud turvalise piiratud ligipääsuga sündmuste infosüsteemiga (SIS), kuhu toetuse saajad märgivad osalenud isikud.
59. Fondi koordinaatorid hindavad andmevahetuskeskkonda usaldusväärseks ja toimivaks ning efektiivsemaks, kui raporteerimist eelmisel perioodil. Toetuse saajate arvates ei ole üldiselt andmevahetusega probleeme ja infosüsteemi kasutamine on arusaadav. Kuna tegemist on siseturvalisuspoliitika fondide haldamisel uue andmevahetussüsteemiga, siis nõuab selle kasutamine nii korraldusasutuselt kui toetuse saajatelt harjumist. Korraldusasutus koos Riigi Tugiteenuste Keskusega viisid siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise struktuuri ning terminoloogia vastavusse struktuurivahenditele loodud süsteemiga.
60. Kasutusele võetud elektroonilised andmevahetussüsteemid aitavad kaasa parema ülevaate saamisele ja struktureeritud andmevahetuse korraldusele (eriti AMIF-is, kus tuleb väljund- ja tulemusnäitajad esitada väga detailset, soo- ja vanusepõhiselt). Juba praegu nähakse uue andmevahetussüsteemi kasu järgmistes punktides:
- projektiga seotud inimesed näevad projekti andmeid tervikuna ja ajakohasena;

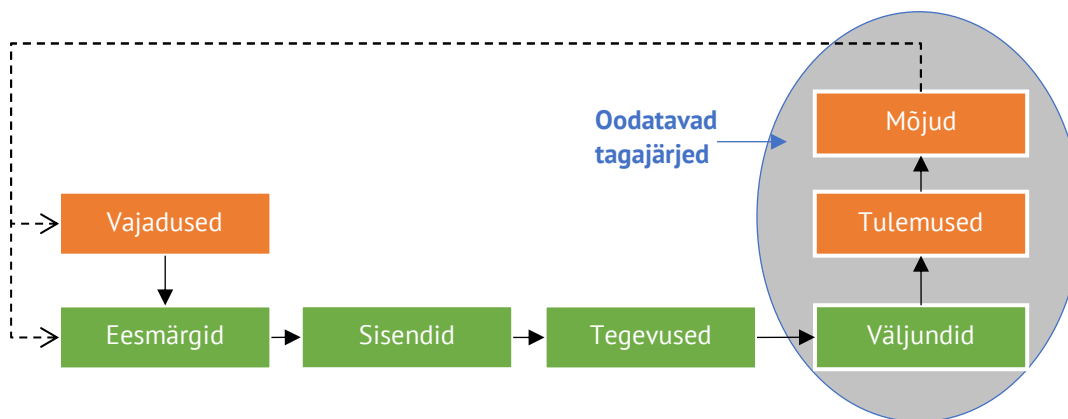
- aruannete ja maksetaotluse esitamine SFOS-i kaudu aitab hõlpsamalt vigu ja ebakõlasid leida;
- maksetaotluste menetlemine ja projektide järelevalve on selgem ja lihtsam kui varem, kuna dokumendid koondatakse ühte kohta ja puudub vajadus eraldiseisvaks dokumentide vahetamiseks kirja teel.

61. Praeguses andmevahetussüsteemis on ebamugav väljund- ja tulemusnäitajate arve pidamine koolitustel osalenud isikute üle, kuna selleks kasutatakse erinevaid keskkondi ning andmeid tuleb enne esitamist puhastada. Kuna mõned inimesed osalevad mitmel koolitusel, aga väljundnäitajat ei arvestata koolituskordade vaid uni-kaalsete isikute lõikes, siis tuleb SIS-is koolitustel osalejate kohta täiendavat arvestust pidada. Riigitöötajate koolituste info liigub riigitöötajate iseteenindusportaal (RTIP), kus toimub riigitöötajate personaliarvestus ja milles hallatakse töötajate koolitustel osalemisi. Seetõttu sisestatakse SIS-i ja RTIP-i analoogseid koolituste andmeid. Osa projektijuhtidest peavad ebamugavaks koolituste tagasiside arvestamist. Koolituste tagasisidet arvestavad projektijuhid eraldi failides ja sisestavad hiljem aruandlussüsteemi. AMIF-is on toetuse saajate vaates lisaprobleemiks, et süsteemi saab ainult Eesti isikukoodiga isikute andmeid lisada (vastav arendus on RTK-l teostamisel), seega SIS ei anna koondvaadet, sest osa toetatud isikute üle peetakse arvet eraldi Excelis.
62. SiM on teinud toetuse saajatele andmevahetuskeskkonna kasutamise koolitusi ja infotunde, edastanud kõigile toetuse saajatele abimaterjali (sh eraldi juhise maksetaotluse koostamiseks) ning juhendanud vajadusel toetuse saajaid keskkonna kasutamisel. Üks toetuse saaja ootab veel koolitust, sest juhenditega tutvumiseks pole igapäeva töö kõrvalt aega ja koolitus annaks praktilist lisaväärtust. Mõni toetuse saaja tundis muret sündmuste infosüsteemi sisestatavate haavatavate isikute andmete turvalisuse pärast. Probleemi lahendamiseks tõendas SiM keskkonna turvalisust. Enamik andmeedastuse protsessis osalejaid mõistab andmete töötlemise reegleid ja järelevalve nõudeid ning SiM on toetuse saajaid igatpidi toetanud.
63. Kokkuvõttes kohandati andmevahetust selliselt, et see toimub elektroonilise infosüsteemi kaudu. Andmevahetuse protsessis osalejaid on informeeritud ja koolitatud ning osapooled saavad infosüsteemi kasutamisega hakkama. Kuigi üldjoontes on andmevahetus infosüsteemi kasutuselevõtuga paranenud, saaks RTIP-i koolitusmooduli ja SIS-i liidese loomisega vähendada halduskoormust.

3.3.2 Väljund- ja tulemusnäitajad

64. Väljund-, tulemus- ja mõjunäitajaid tuleb hinnata kooskõlas sekkumisloogikaga. Sekkumisloogika kirjeldab tavaliselt tekstiliselt ja kokkuvõtva diagrammi kujul, kuidas sekkumine eesmärki täidab. Teisisõnu kirjeldab see eeldatavat loogilist sündmuste ahelat, mis peaks tegevusest viima kavandatud muutuseni ja eesmärgi täitmiseni. Sekkumine on eeldatavalt lahendus probleemile või vajadusele ja sekkumisloogika on abivahend selgitamiseks samm-sammulisi põhjuse ja tagajärje seoseid, mis näitavad, kuidas sekkumine eesmärki täidab. Üldisematult kirjeldab sekkumisloogika ülesehitust järgmine skeem, milles seotakse vajadused ja tegevused tegevuste väljundite, tulemuste ja nende mõjul tekkivate muutustega.

Joonis 6. Lihtsustatud sekkumisloogika skeem



Allikas: Autorite kohandatud European Commission (2023) 'Better Regulation' toolbox 2023. Chapter 6 – How to carry out an evaluation and fitnesscheck. TOOL #46. Designing the evaluation.

65. Hea mõõdikute või näitajate¹⁷ süsteem on teoreetiliselt selline, mis mõõdab ja näitab sekkumisloogika tasanditele vastavat tulemuste arengut. Tavapäraselt jagatakse tagajärgede tasandid ja nendega seotud indikaatorid järgmiselt¹⁸:
- Väljundnäitajad (ingl k. *output indicators*), mis keskenduvad tegevuste konkreetsetele väljunditele, nt koolitatud inimeste arv, ostetud ühikute arv.
 - Tulemusnäitajad (ingl k. *result indicators*), mis näitavad otsest väljundite kaudu ilmnenud tulemust, nt teadmiste suurenemine, käitumise muutus, turvatud piirkond vmt.
 - Mõjunäitajad (ingl k. *impact indicators*), mis näitavad pikaajalist mõju või panust laiemate eesmärkide saavutamisse nagu julgeolek või mõni selle komponentidest.
66. Sellest jaotusest lähtuvalt hindame kuivõrd väljund- ja tulemusnäitajate raamistik sobib sekkumisloogikaga.
67. Kooskõlas üldise sekkumisloogika kirjeldusega defineerib ÜSM väljundnäitajatena näitajad, „mille abil mõõdetakse sekkumise konkreetseid tulemusi“. Tulemusnäitajate määramisel on ÜSM üldisem ja selget eristust mõjude ja tulemuste vahel pole. ÜSM-is defineeritakse tulemusnäitaja kui näitaja, „mille abil mõõdetakse teostatud sekkumiste mõju ning mis kajastab eelkõige vahetule sihtrühmale, sihtpopulatsioonile või taristu kasutajatele avalduvat mõju“. Seega määratleb ÜSM-i definitsioon tulemusnäitaja mõjuga vahetule sihtrühmale, mis tähendab, et ÜSM-i definitsiooni järgi on tulemusnäitaja kitsam kui mõjunäitaja. Laiemate ja pikaajalisemate mõjude hindamise näitajaid (sekkumisloogika mõjunäitajaid) ÜSM ei määratle.
68. Rakenduskava tulemus- ja väljundnäitajate loetelu esitatakse fondi määruses. Korraldusastutus valis fondi määruse lisas loetletud näitajatest rakenduskavasse Eesti tegevustele sobivad. Väljund- ja tulemusnäitajaid kirjeldab detailselt rakenduskava tulemusraamistik (*performance framework*, ÜSM art 16 ja 17). Kõiki fondi määruses

¹⁷ Iga üksik näitaja peaks omakorda vastama määratletud kriteeriumitele nagu nt SMART (*specific, measurable, accurate, relevant, timely*).

¹⁸ Vt nt. European Commission (2023) 'Better Regulation' toolbox 2023. Chapter 5 – Monitoring the application of interventions. Tool #43 Monitoring arrangements and indicators. Directorate General External Relations, Directorate General Development, EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit (2006) Evaluation Methods for The European Union's External Assistance. Methodological bases for evaluation. Volume 1.

nimetatud näitajaid Eesti rakenduskavas ei kasutata, kuna tegevused neisse ei panusta. Samas raporteeritakse osa sellistest näitajatest, millega on tegevustel vaid kaudne seos.

69. Rakenduskava näitajate valikul lähtuti ühelt poolt sellest, et oluline osa tegevustest oleks näitajatega kaetud. Lähtuti Euroopa Komisjoni antud suunistest, et näitajatega peaks mõõtma vähemalt 70% rahastatud tegevustest. Teiselt poolt nõuab Eesti toetuste haldamise infosüsteem (SFOS), et kõikidel tegevustel oleks mõõdik, ilma selleta ei saa tegevust infosüsteemi sisestada. Kõigile tegevustele määrati väljundnäitaja. Fondi koordinaatorite hinnangul oli neil probleeme varjupaiga erieesmärgi ühele tegevusele näitaja leidmisega, sest määrukses puudub selle erieesmärgi näitajate seas IT-süsteemide näitaja (kuigi tagasisaatmise erieesmärgile on olemas IT-süsteemide näitaja). Mitu liikmesriiki, sh Eesti, viitasid Euroopa Komisjonile puuduva näitaja probleemi kohta, kuid sobivat näitajat ei lisatud määrusesse. Sobiva näitaja puudumisel valiti määruse näitajatest Eesti rakenduskavva IT-süsteemi arenduse tegevuse näitajana koolitustegevuses osalejate arv (nt kasutajatoe koolitus), mis ei mõõda selle tegevuse sisulist väljundit ega tulemuslikkust. Kuna määrukses ei olnud paarile tegevusele sobivat väljundnäitajat, valiti neile määrusevälised projektipõhised näitajad: migratsiooninõustamisele näitaja „nõustajate arv“ ja varjupaiga ja tagasisaatmisvaldkonna IT arenduste ülalpidamiskuludele „hooldatud IT süsteemide arv“. Määrusega ette antud tulemusnäitajate raamistik ei sobinud kõikidele Eesti rakenduskavas kavandatud tegevustele, mistõttu mitmel tegevusel tulemusnäitaja puudub. 18-le tegevusele 30-st märgitakse rahastamiskavas, et tulemusnäitaja ei kohaldu.
70. Lisaks sellele, et paljudel tegevustel puudub tulemusnäitaja, ei kajasta mitu väljund- ja tulemusnäitajat sekumisloogika järgi vastava tasandi tegevustega seotud tulemusi (väljundnäitajad tegevuste väljundeid ja tulemusnäitaja väljundite tulemusena ilmnenuid muutuseid).
71. Kuigi väljundnäitajad on üldjuhul konkreetsed, otseselt tegevuse väljunditega seotud, nt koolitatute arvud, siis mõned väljundnäitajad ei ole rakenduskava tegevustega mõjutatavad ega tegevuste elluviijate kontrolli all. Näiteks näitaja „taasintegreerimise abi saanud tagasispöördujate arv“ sõltub sellest, kui palju rahvusvahelise kaitse taotlejaid Eestisse saabub.
72. Väljundnäitajatest on teistest väiksema informatiivsusega IT-arenduste ja IT-funktsionaalsuse lisandumise näitajad. Kuna iga IT-arenduse või suurema funktsionaalsuse lisandumine vastab sisuliselt ühele projektile, siis ei mõõda selline näitaja projekti arengut ega edukust. Sisuliselt vastab selline mõõdik infole, kas projekti tegevused on alanud (IT-arendused) või lõppenud (IT-funktsionaalsus).
73. Koolitustes osalenute või toetatud inimestega seotud väljundnäitajad on küll informatiivsed, kuid intervjueritavate hinnangul ebavajalikult detailsed (kõik isikutega seotud näitajad tuleb vastavalt määrusele esitada vanuserühmade ja soo lõikes ning arvestust tuleb pidada projekti lõikes unikaalsete osalejate kohta) rakenduskava juhtimiseks ja suurt halduskoormust põhjustavad. Nii detailsete andmete sisestamisel tuleb projekti juhte eraldi juhendada. Lisaks ei ole fondi koordinaatorite sõnul praegu kasutuses olev väljundnäitaja sobiv mõõdik koolituste hindamisel, kuna inimene võetakse arvele koolituse alustamise järgi, sõltumata lõpetamisest.
74. Rakenduskava väljundnäitajate väärtused ei kujune tegevuste näitajate summana, vaid kombineeritakse selliselt, et iga ühikut arvestatakse ainult üks kord (nt kui ühte IT-süsteemi arendatakse kahe tegevuse raames, siis kujuneb väljundnäitajaks üks, mitte kaks; koolitustel arvestatakse üks inimene, kes osaleb sama tegevuse raames, mitmel erineval koolitusel ühena). Selline süsteem suurendab aruandluse halduskoormust ja vähendab rakenduskava aruandluse informatiivust tegevuste tulemuslikkuse kirjeldamisel.

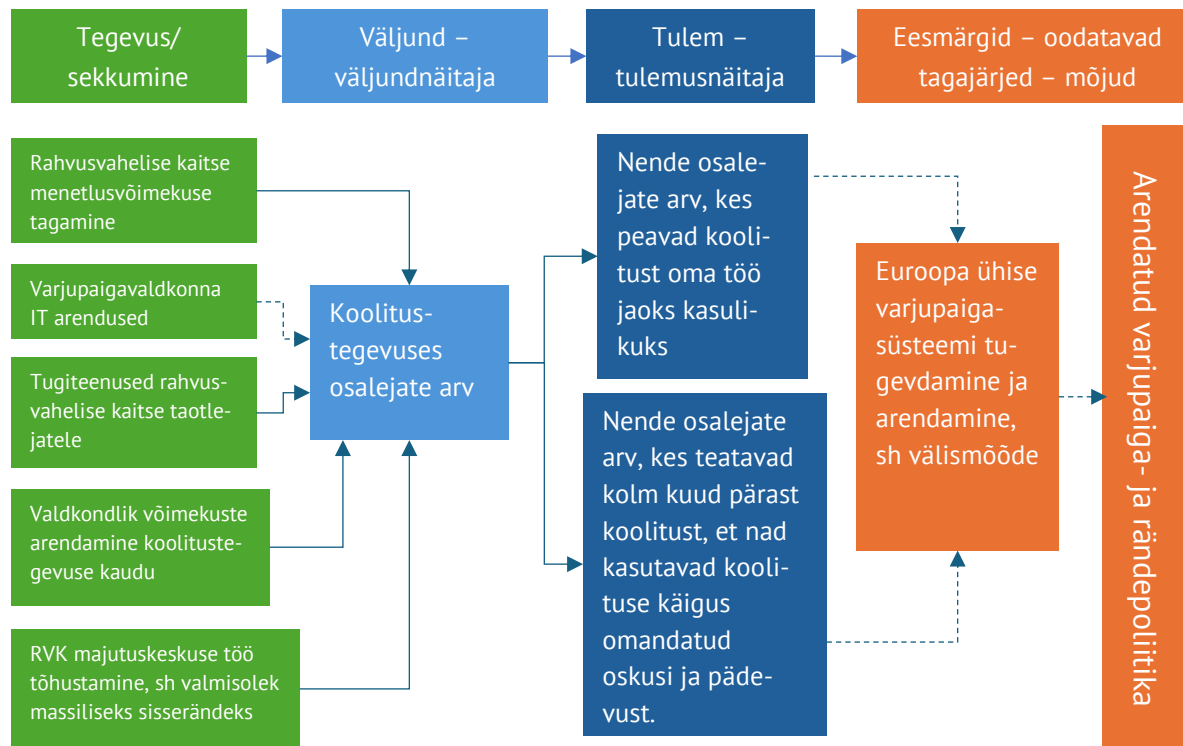
75. Fondi määruses ettekirjutatud tulemusnäitajad jagunevad kaheks: osad on projekti tulemusena mõjutatavad (näiteks koolitusel omandatud teadmiste ja oskuste kasutamine, koolituse kasulikuks pidamine, nende osalejate arv, kes teatasid, et tegevus aitas nende integreerumisele kaasa), osad aga tegevuste elluviijate kontrolli alt väljas, sõltuvad muudest ühiskondlikest ja rahvusvahelistest arengutest ja ei ole rakenduskava tegevustega mõjutatavad (nt vabatahtlikult tagasipöördunute arv, välja saadetud tagasipöördujate arv).
76. Toetuse saajate arvates on oluline, et tulemusnäitajad lisavad mingis mõttes kvaliteedinäitajad tegevustele, kuid ka nendes nähakse mitmeid probleeme. Tõdetakse, et sobivaid näitajaid, mis aitaksid kirjeldada terviklikku ja adekvaatset rakenduskava tulemuslikkust, on keeruline leida. Integreerumine on keeruline protsess ja seda on raske mõõta ning inimese tagasiside teenusele, koolitusele (nt tulemusnäitaja „nende osalejate arv, kes teatasid, et tegevus aitas nende integreerumisele kaasa“) ei pruugi näidata tegelikku olukorda ning parema ülevaate saamiseks võiks tulevikus koguda mitmekesisemaid andmeid. Üks projektijuht tõi näiteks põhjalikuma tagasiside küsimustiku, mis aitaks hinnata, kas koolituse läbinud oskab ka kogutud teadmisi praktikasse panna, kas õpitust on olnud kasu reaalses olukorras.
77. Koolitustes ja toetuses osalenuid puudutavate tulemusnäitajate andmed tuleb sihtrühmalt küsida teatud aja möödudes pärast tegevuse lõppu. See võib osutada probleemiliseks ja kaasa tuua nihkes tulemused, sest rahvusvahelise kaitse saajaid võib olla väga keeruline kätte saada (nad ei pruugi siis enam isegi Eestis olla) ja võib juhtuda, et vastused saadakse ainult väga väikeselt osalt osalenutest.
78. Kokkuvõttes ei kajasta praegune väljund- ja tulemusnäitajate valik hästi sekkumisloogika järgi rakenduskava tegevuste tulemusi. Kuigi osad väljundnäitajad on sobivad mõõdikud tegevuste väljunditele, on ka selliseid, mille väärtus on vähene: näitajad on liiga üldiseid või detailsed või pole seostavad otseselt tegevuse väljundiga. Paljud tegevused ei ole üldse seotud tulemusnäitajatega, jättes augud tulemuslikkuse mõõtmisel. Täiendavaid näitajaid lisaks sekkumisloogikast lähtuvate ühiste näitajate lünkade täitmiseks pole kasutusele võetud ja intervjueeritutel on keeruline ka sobivaid mõõdikuid üleüldse määratleda. Fondi määrusega kehtestatud tulemus- ja väljundnäitajate raamistik on projektide riigisisese arengu jälgimiseks liiga üldine ning toetuse saajatel on endal projektide juhtimiseks asutusesisesed tegevuskavad ja lahendused.
79. Kuigi osa tegevuste väljundnäitajatest kajastab rakenduskava progressi hästi, esineb samal ajal nii üle- kui alaruandlust progressi hindamiseks. Väljund- ja tulemusnäitajate aruandlus ei võimalda rakenduskava rakendamise progressi hinnata eelnimetatud puudujääkide tõttu näitajate valikus. Alaruandlus progressi hindamiseks toimub nende näitajate korral, mis on loodud liiga üldisena ja on võrdväärseid projektiga (projekti tegemine = väljundnäitaja väärtus). Ülearuandlus on nendes näitajates, mis on liigse detailsusastmega määratletud. Arvestades halduskoormust, mida toob kaasa näitajate aruandluse koostamine kaks korda aastas, ja asjaolu, et Eestis siseseks rakenduskava juhtimiseks näitajate aruandlust ei kasutata, on tegemist ülearuandlusega.

3.3.3 Mõjunäitajad

80. Rakenduskava mõjuna käsitlevad intervjueeritavad nende määruses nimetatud eesmärkide täitmist, mis on kooskõlas STAK-i ja Eesti arengukavadega. Rakenduskava, tegevuste ja projektide oodatavat mõju, kirjeldatakse sõnaliselt ilma konkreetsete näitajatega. Süstemaatilist mõjude mõõtmist ega ka ühtset arusaama, kuidas mõju mõõta tuleks või kas üldse saab teha, ei ole. Samuti ei koguta andmeid, millega mõju mõõta.
81. Näiteks on võimalik visandada rakenduskava põhjal järgmisel joonisel kujutatud sekkumisloogika. Sekkumisloogika kirjeldab fondi 1. erieesmärgi alla kuuluvaid järgmisi TAT 1.1 tegevusi: rahvusvahelise kaitse menetsusvõimekuse tagamine, varjupaigavaldkonna IT arendused, tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejatele,

valdkondlik võimekuste arendamine koolitustegevuste kaudu ja RVK majutuskeskuse töö tõhustamine. Loogilist ahelat jälgides on näha, et tulemusnäitaja piiratud määral mõõdab sihtrühmale tekkivat mõju (v.a IT arendused, kus väljund- ega tulemusnäitajad ei mõõda selle tegevuse sisulist väljundit ega tulemuslikkust, vt ka ptk 3.3.2), kuid see, kuidas tulemustest laiemate mõjude või eesmärkide täitmiseni jõutakse, millist osa eesmärgist nende tegevuste tulemusena täidetakse, pole rakenduskavas ega fondi määrukses täpsustatud ega selle mõõtmiseks näitajaid määratud.

Joonis 7. Erieesmärgi SO1 varjupaigasüsteemi, sh varjupaigamenetluse tugevdamise ja arendamise, sekkumisvaldkonna sekkumisloogika visand



Allikas: autorite koostatud rakenduskava ja rahastamiskava põhjal

82. STAK-i mõõdikud on aga liiga üldised ja fondi panus neisse tegevuste näol liialt väike, et nendega tegevuste mõju mõõta (STAK-i mõju mõõdikud kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika valdkonnas on „Elanike osakaal, kes peavad sisseännet riigi peamiseks mureks“, „Teistest rahvustest isikute hulgas tugeva ja keskmise riigiidentiteediga isikute osakaal“ ja „Turvalist elektroonset identiteeti kasutavate inimeste osakaal elektroonilist identiteeti omavatest isikutest“¹⁹) ning arengukava „Eesti 2035“ mõõdikud on veelgi üldisemad ja keeruline seostada konkreetseid tegevusi selgete mõõdikutega. Intervjuueritavad leiavad, et rakenduskava tegevuste valiku protsess põhineb tuvastatud vajadustel ja see garanteerib, et tegevused on vajalikud eesmärkide poole liikumiseks ning järelikult mõjutavad eesmärkide saavutamist positiivselt. Leitakse, et mõju sõnastamine konkreetse näitajana ja määratlemine arvuliselt on liiga keeruline ja ei ole sisuliselt vajalik. Mõned toetuse

¹⁹ STAK 2020—2030, alaeesmärk 4.4. „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika“, mõõdikud lk 34.

saajad peavad tegevuste mõju mõõtmist oluliseks ka töömotivatsiooni seisukohast, tähendusrikas töö ja võimalus ühiskonda positiivselt mõjutada suurendavad inimeste tahet oma tööd hästi teha. Projektidel ja tegevustel on laiem mõju ja see mõju peab olema sõnastatud ja teada inimestele, kes projektidega töötavad.

3.4 Kuidas on tagatud asjaomaste sidusrühmade kaasamine programmitöö perioodi kõigis erinevates etappides, sh planeerimise, rakendamise, järelevalve ja hindamise käigus?

Tabel 10. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuidas on tagatud asjaomaste sidusrühmade kaasamine programmitöö perioodi kõigis erinevates etappides, sh planeerimise, rakendamise, järelevalve ja hindamise käigus?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Kasutusele on võetud meetmed, mis võimaldavad partneritel osaleda kõigis rakenduskava elluviimise etappides.	X		X	Jah

83. Partnerite kaasamist rakenduskava planeerimise ja rakendamise käigus käsitleb hindamisraporti ptk 2.2. Partnerite ehk sidusrühmade kaasamine oli ulatuslikum rakenduskava planeerimise käigus võrreldes rakendamise ehk elluviimise etapiga. Elluviimisel kaasatakse partnerid seirekomisjonis ja toetuse andmise tingimuste muudatuste kooskõlastamise ringides. Seirekomisjoni kuuluvad ministriumide esindajad (milleks seirekomisjoni asutamise ajal olid: Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium (hindamise seisuga Kliimaministeerium), Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Riigikantselei, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium) ja sotsiaalpartnerite esindajatena Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Vabaihenduste Liit, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei, Eesti Keskkonnaühenduste Koda ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda²⁰. Lisaks kuuluvad seirekomisjoni vaatelejatena Euroopa Komisjoni esindajad. Hindamise ajaks oli seirekomisjoni tegutsemise kogemus vähene, läbiti kolm otsuse vastuvõtmise protseduuri. Kuna kolme fondi ülene seirekomisjon on võrreldes eelmise perioodiga uus asi, on intervjuueeritavatel erinevad arvamused ja ootused seirekomisjonile. Ühelt poolt oodatakse, et seirekomisjonist ei kujuneks ainult aruandeid ja rakenduskava muudatusi kinnitav formaalne organ, vaid, et see panustaks partnerite kaasamise kaudu tulemusliku sisulise aruteluga. Samuti peaks seirekomisjoni kaasatus hoidma ära erinevates valdkondades tegevuste dubleerimisi. Teisalt on arvamusi, mille järgi seirekomisjonilt suurt sisulist panust ei oodata. Kuigi seirekomisjoni roll pole veel täielikult välja kujunenud, nähakse, et see tagab läbipaistvuse ja foorumi erinevatele organisatsioonidele (ja nende läbi erinevatele ühiskonnagruppidele) kaasa rääkimiseks.
84. Tegevustes ja rahastamiskavas suuri sisulisi muudatusi rakendamise käigus ei ole praegu ette näha (v.a erimeetmete lisamine), sest need on paika pandud rakenduskava prioriteetide põhjal. Ka toetuse saajad on rahastamiskavas suures osas täpselt määratletud. Rakenduskava ettevalmistuse käigus kaasati sotsiaalpartnereid rohkem, kui kaasatakse rakendamise käigus, sest polnud täpselt teada, palju uuel perioodil saab rahastamiskavaga paika kindlaid toetuse saajaid ja palju tuleb avalikke taotlusvoore, kuhu kõik sotsiaalpartnerid saavad toetust taotlema tulla. Tulenevalt kultuuriministri 2023. aasta saadetud ettepanekust rahvusvahelise kaitse

²⁰ Siseministeerium, käskkiri 17.10.2022 nr 1-3/75 Euroopa Liidu siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade seirekomisjoni moodustamine.

saajate kohanemisprogrammi liitmiseks integratsioonivaldkonna TAT-iga (TAT-i elluviijateks KuM/INSA), vähenes plaanitud avalike taotlusvoorude arv. Seega on partnerite kaasatus rakendamise etapist olulisemgi ettevalmistuse käigus, kuid ka rakendamise ajal on partneritel võimalik osaleda.

3.5 Kuidas rakenduskava elluviimisel arvestatakse ja edendatakse horisontaalseid põhimõtteid?

Tabel 11. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuidas rakenduskava elluviimisel arvestatakse ja edendatakse horisontaalseid põhimõtteid?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Loodud on sobiv organisatsiooniline ja menetluskord, et tagada rakenduskava elluviimisel EL põhiõiguste harta järgimine.	X		X	Jah
Loodud on sobiv organisatsiooniline ja menetluskord, mis tagab asjakohaste meetmete rakendamise soolise võrdõiguslikkuse arvesse võtmiseks ja edendamiseks rakenduskava elluviimise kõigis etappides, sh planeerimise, rakendamise, järelevalve, aruandluse ja hindamise käigus.	X		X	Jah
Loodud on sobiv organisatsiooniline ja menetluskord, mis võimaldab rakendada asjakohaseid meetmeid igasugusel alusel diskrimineerimise vältimiseks rakenduskava elluviimise kõigis etappides.	X		X	Jah
Rakenduskava elluviimine on kooskõlas EL toimimise lepingu artiklis 11 sätestatud säästva arengu edendamise eesmärgiga, võttes arvesse ÜRO säästva arengu eesmäärke, Pariisi kokkulepet ja „ei kahjusta oluliselt“ põhimõtet.	X		X	Jah

85. Horisontaalsete põhimõtete järgimist rakenduskava elluviimisel käsitleb rakenduskava punkt 3 „Eeltingimused“, kus kirjeldatakse horisontaalseid eeltingimusi ja nende täitmist, viiteid asjakohastele dokumentidele, sh õigusaktidele, ning selgitatakse õigusaktide omavahelisi seoseid ja nende rakendamise korraldust.
86. Inimõiguste, sh EL-i põhiõiguste harta sätete järgimine tagatakse riigisisese õiguse ja rahvusvaheliste lepingute kaudu. EL-i põhiõiguste harta põhimõtted on integreeritud strateegia „Eesti 2035“ aluspõhimõtetesse ja sihtidesse, arengukavadesse, projektide valikukriteeriumidesse ja toetuse andmise tingimustesse. Põhiõiguste kaitsmisega seotud institutsioonid, sh soolise võrdõiguslikkuse volinik, on seirekomisjoni liikmed ning kaasatud strateegiate ja õigusaktide koostamisse. Seirekomisjon jälgib harta täitmist ning kõigil seirekomisjoni liikmetel on võimalus seirekomisjonis neid teemasid tõstatada ja arutada. Iga ministeerium vastutab inimõiguste kaitsmise ja edendamise eest oma haldusalas.
87. Puuetega inimeste õiguste kaitse jaguneb eri strateegiate vahel. Puuetega inimeste õiguste kaitse poliitika strateegilised sihid seab „Heaolu arengukava 2016–2023“. „Sotsiaalkindlustusprogramm 2020–2023“ käsitleb puuetega inimeste hüvitiste ja teenuste süsteemi ajakohastamist. „Hoolekandeprogramm 2020–2023“ käsitleb sotsiaalteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamist. Ligipääsetavuse teemat käsitleb strateegia „Eesti 2035“ ning tervikliku ligipääsetavuspoliitika väljatöötamiseks on loodud ligipääsetavuse rakkerühm. Sotsiaalministeerium koordineerib ligipääsetavuse teemat riiklikult ja edendab kõigis valdkondades:

ligipäasetavuse rakkerühma töö toetamine, analüüside ja uuringute tellimine, ligipäasetavuse direktiivi (EL) 2019/882 ülevõtmise koordineerimine. Võrdõiguslikkuse kompetentsikeskus annab nõu ja jälgib ligipäasetavuse ja võrdsete võimaluste nõuete täitmist. Õiguskantsler ja Puuetega inimeste nõukoda edendavad, kaitsevad ja jälgivad puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamist läbi seirekomisjoni tegevuse.

88. Lisaks eelnevalt loetletud põhimõtetele kirjeldatakse rakenduskava kolmanda punkti all riigihangete turu järelevalve mehhanisme, mille eesmärk on tagada riigihankelepingute ja vastavate hangete kooskõla EL-i hankeõigusega.
89. Vastavalt fondi rakenduskava keskkonnamõju strateegilise hindamise eelhinnangule ei kaasne rakenduskava elluviimisega olulisi ebasoodsaid keskkonnamõjusid ja seega ei olnud täismahus keskkonnamõjude strateegilist hindamist vajalik teha.
90. Horisontaalsete põhimõtete järgimist kirjeldatakse TAT-ides. Erimeetmete tegevuste horisontaalsete põhimõtete koostõla hindamiseks on SiM töötanud välja erimeetme taotlemise vormi, kus toetuse saaja peab kirjeldama, kuidas horisontaalseid tingimusi täidetakse. Vorm töötati välja koostöös vastava valdkonna ekspertidega teistest ministeeriumidest või organisatsioonidest.
91. Kuigi formaalselt on seirekomisjon loodud institutsioonina, mis peaks muuhulgas jälgima fondide rakendamisel horisontaalseid põhimõtteid, siis eelkõige arvestatakse horisontaalsete teemadega toetuse saajate asutuspõhiste praktikate järgimisel igapäevases töös, nt mittediskrimineerimise põhimõtteid värbamisel ja teenuste pakkumisel, keskkonnahoiupõhimõtteid igapäevaste tegevuste ja investeeringute planeerimisel. Horisontaalsete põhimõtete tagamisel mängib olulist rolli asutustes töötavate spetsialistide professionaalsus ja tahe teha oma tööd võimalikult hästi, sh mitte kahjustada erinevaid ühiskonnagruppe ja keskkonda. Horisontaalsetest teemadest tähtsustatakse enam tegevusi, mis on olulised ellu viivale asutusele ja millele asutuse enda poliitikates rohkem tähelepanu pööratakse, nt otseselt sisserändajatega seotud tegevustest on tähelepanu all spetsiaalselt diskrimineerimise vältimine. Intervjuueritavad peavad horisontaalsete teemadega arvestamist oluliseks ning neid nõudeid järgitakse.

3.6 Kuivõrd tulemuslik on rakenduskava oma võimalustest ja saavutustest teavitamisel ja levitamisel?

Tabel 12. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuivõrd tulemuslik on rakenduskava oma võimalustest ja saavutustest teavitamisel ja levitamisel?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Loodud on kommunikatsioonistrateegia, mille sihtrühmad ja järelevalve kord, sealhulgas kommunikatsioonitegevuse jaoks asjakohased ja mõõdetavad eesmärgid on õigesti määratletud.	X		X	Jah
Teavitustegevused jõuavad sihtrühmani ja viiakse läbi sobivate suhtluskanalite ja platvormide kombinatsioonina, sealhulgas sotsiaalmeedia kaudu.	X		X	Jah

92. Rakenduskaval on ühised teavitusnõuded ühtekuuluvuspoliitika fondidega (vt ÜSM art 46–50) ning siseriiklikult järgitakse perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide

rakendamise seaduse²¹ (ÜSS) alusel kehtestatud teavitusemäärust²². Vastavalt ÜSM-ile (art 22 lg 3 punkt j) on rakenduskava punktis 6 määratud programmi teabevahetuse ja nähtavuse eesmärk, teabevahetuskanalid, sh sotsiaalmeedia ja veebilehede kasutamine ning kommunikatsiooni seire- ja hindamisnäitajad. Rakenduskavas märgitakse, et kommunikatsioonitegevusteks kasutatakse tehnilist abi. Erinevalt eelmisest perioodist tuleb vastavalt ÜSM-i art 48-le määrata programmile teabevahetusametnik. SiM-i kommunikatsiooniosakonda palgati kommunikatsiooninõunik/teabevahetusametnik, kes juhib fondide üleseid teavitustegevusi, pakub tuge rakenduskava võimalustest ja saavutustest teavitamisel ning levitamisel, korraldab teavituskoolitusi ja teabepäevi ning on koostanud üldise kommunikatsioonistrateegia siseturvalisuspoliitika fondidele. Kommunikatsioonistrateegia oli hindamise ajal valmimisel, kuid on seirekomisjoni kinnituse ootel. Kommunikatsioonistrateegia kavand sisaldab nii kommunikatsiooni sihtrühmi (sh sisemisi, kes teavitustegevustes on info edastajad, kui välimisi, kellele teavitus on suunatud), kanalite kirjeldust, rakenduskavas määratud näitajatele täiendavaid mõõdikuid, mis moodustaksid tervikliku kommunikatsiooniplaani tulemuslikkuse kirjelduse kui ka kommunikatsiooni põhisõnumeid, mida teavituses kavandatakse kasutada. Kommunikatsioonistrateegia kinnitamine on kavas lähiajal.

93. Kommunikatsioonitegevustes on oluline koht sellel, et toetuse saajad järgiksid teavitustegevuse reegleid korrektselt. Selleks on korraldusasutus juhendanud toetuse saajaid, RTK koondanud projektide elluviijatele info ühele veebilehele ning toetab teavituseks vajalike korrektsete visuaalsete elementide kasutamisel. Toetuse saajad teavad üldjuhul teavituse nõudeid, peavad neid vajalikuks ning järgivad neid. Olulisi raskusi nõuetele vastava teavituse korraldamine ei valmista. Küll aga tõi üks toetuse saaja välja, et kuna teavitustegevus on üsna ressursimahukas, on neil plaanis värvata kommunikatsioonispetsialist AMIF-i (ja ka ESF-i) tegevuste peale. Märgates võimalikke kõrvalekaldeid teavituse reeglitest, korrigeeritakse need ning püütakse edaspidi vältida.
94. Korraldusasutus ehk SiM kasutas 2023. a tulemusaruande põhjal peamiste teavitus- ja nähtavusmeetmetena pressiteateid, Facebooki (SiM-i konto ja RTK hallatav Eurotoetuste konto, mis jagab SiM-i kontole tehtavaid originaalpostitusi) ja X-i. Ajavahemikus 01.08.2022–31.07.2023 tehti SiM-i Facebooki kontol 6 fonde puudutavat postitust (postitused levisid keskmiselt 6033 jälgijani) ja saadeti välja kolm pressiteadet. SiM-i X-kontole tehti üks postitus, mis levis 4349 inimeseni. 2023. aasta alguses salvestati esimene eurotoetuste teemaline podcast (plaanis on salvestada igal aastal üks podcast). 08.11.2022 viis SiM läbi potentsiaalsetele toetuse saajatele teavituse nõudeid tutvustava seminari, kus osalesid kaheksa asutuse esindajad.
95. Kuna sihtrühmad on erinevad, nt ametnikud ja rahvusvahelise kaitse saajad, siis jõuavad toetuse saajad nendeni erinevaid kanaleid kasutades (nt kohalike omavalitsuste (KOV) töötajateni asutuste kontaktbaaside ja teiste asutustega ühiselt korraldatud infoseminaride kaudu). Toetuse saajate teavitustegevus toimub nt asutuste veebilehtedel, asutuste sotsiaalmeedia kanalites, koostööpartnerite vahendusel, infomaterjalide kaudu, asutuste teenindussaalides olevatel elektroonilistel tahvlitel, meedias (nt raadios, Delfi RUS), aga ka infoseminaridel ja asutuste siseveebis. Igale tegevusele eraldi kodulehte ei tehta, sest see ei ole mõistlik säästva arengu vaates, kuna projekti lõppedes koduleht risustaks serveriruumi. Küll aga võimendavad toetuse saajad üksteise

²¹ [Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus](#). Vastu võetud 23.02.2022, RT I, 11.03.2022, 1, jõustumine 21.03.2022. viimane red. 01.01.2024, RT I, 30.06.2023, 56.

²² [Perioodi 2021–2027 ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide vahendite andmisest avalikkuse teavitamine](#). Vabariigi Valitsuse määrus, vastu võetud 12.05.2022 nr 54.

teavitustegevusi, et jõuda rohkemate inimesteni (erinevate tegevuste raames teavitatakse sihtrühma ka teistest tegevustest). Üks toetuse saaja toob välja, et SiM võiks omakorda veel rohkem nende tehtud teavitustegevust võimendada ja jagada infot ka enda kanalites. Heaks näiteks toodi SiM-i poolt korraldatud haldusalaülene infoseminari päev, kus kõik siseturvalisuspoliitika fondidest toetust saanud asutused viisid teised asutused kurssi oma tegevustega ja rääkisid, milliseid eesmärke nad fondi vahenditega taotlevad. Tehtud kommunikatsiooni- ja teavitustegevuste efektiivsust hindavad toetuse saajad nt läbi sotsiaalmeedia postituste vaatamiste arvu või jälgitakse, kuidas muutub päringute arv postitatud reklaami järgselt. Väljakutseks on, kuidas infot kõige inimsõbralikumalt esitleda, sest tänapäeval inimesed ei süvene pikkadesse tekstidesse ja tahavad info kätte saada kiiresti.

- ^{96.} Kokkuvõttes on rakenduskava teavitustegevuste tulemuslikkust vara hinnata, sest rakenduskava tegevused on alles algusjärgus. Senised teavitustegevused on sihtrühmani jõudnud ja teavitusel on kasutatud sobivaid suhtluskanaleid ja platvorme.

4 Tõhusus

4.1 Sissejuhatus

97. Kuigi tõhususe kriteeriumil tuleks hinnata kasutatud ressursside ja saavutatud tulemuste vastavust, siis pole selline määratlus vahhindamisel asjakohane, sest projektid pole veel tulemusteni jõudnud. Seetõttu sisustame selle kriteeriumi pigem vahendite jagamise protsessi hindamisega: kuivõrd tagab fondi rakendamise protsess ressursside säästlikku kasutamist ning milliseid võimalusi on protsessi lihtsustamiseks ja säästlikumateks lahendusteks.
98. Tõhususe kriteeriumi alla püstitati järgmised uurimisküsimused:
1. Mil määral toetab rakenduskava kulutõhusaid meetmeid?
 2. Kuivõrd tõhusad on juhtimis- ja kontrollisüsteemid?
 3. Kas ja mil määral on edasine lihtsustamine saavutatav ning kuidas?

4.2 Mil määral toetab rakenduskava kulutõhusaid meetmeid?

Tabel 13. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mil määral toetab rakenduskava kulutõhusaid meetmeid?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Rakenduskava toetab olemasolevate tõendite põhjal, sealhulgas asjakohasel kirjandusel põhinevat ja teadaolevalt kulutõhusaid sekkumisi ja tegevuste tüüpe			X	Jah

99. Tegevuste kulutõhusus tagatakse laiemalt kahe mehhanismi kaudu: planeerimisel valitud tegevused ja nendele kavandatud rahastusmahud ning riigihangete kaudu teenuse või toote pakkujate leidmine.
100. Rakenduskava tegevuste valik ja eelarve prognoosid põhinesid toetuse saajate eelmiste perioodide rakendamise ja turu-uuringute kogemusele. Toetuse saajad võtsid finantsplaanide koostamisel arvesse eeldatava hinnakasvu. Planeerimise protsessi alguse ja tegevuste elluviimise vahepeal tõusid kiirelt hinnad ja tõsteti makse, millega tõenäoliselt ei osatud planeerimisel väga täpselt arvestada ja mis võib mõjutada tegevuste mahtu, kuid vahhindamise ajal ei ole selle kohta veel infot.
101. Üldiselt arvatakse, et vahepealsetest kriisidest tulenevat hinnatõusu on planeerimisel alahinnatud ja võib juhtuda, et pigem jäävad tegevuste sisulised mahud väiksemaks – vahendid saavad enne perioodi lõppu otsa (vt ka ptk 2.2 ja 3.2). Samas nt Covidi kriisi tõttu on läinud osa keele- ja kohanemisprogrammi õppest veebi (jätukvalt kontaktõppe koolitused, aga veebi vahendusel), mis on fondi koordinaatorite hinnangul teinud teenuse pakkumise operatiivsemaks, paindlikumaks ja kulutõhusamaks ning samade vahendite eest on saadud koolitada rohkem inimesi. Kuigi on oluline pakkuda sihtrühmale ka kontakttegevusi, hindab tegevuse elluviija, et veelgi kulutõhusam oleks, kui kohanemisprogrammi saaks pakkuda osaliselt sellises formaadis e-õppena, mida inimesed saaksid läbida iseseisvalt ja paindlikult²³. Kuigi see nõuaks osalejalt digipädevust, mida kõigil

²³ Sellele ideele pakub toetust ka kohanemisprogrammi (perioodi 2014–2020) lõpphindamise tulemused (raport: <https://centar.ee/tehtud-tood/kohanemine>)

sihtrühma kuuluvatel ei pruugi olla, nõuab praegune registreerimisprotsess (võimalik ainult veebis ID-kaardiga) juba teatud digioskusi. Käesoleva perioodi TAT ei näe ette sellise terviklahenduse loomist, mis võimaldaks pakkuda kohanemisprogrammi rahvusvahelise kaitse saajate moodulit (või osa sellest) iseseisvalt läbivate õppevideote formaadis ning seega näeb teenuse pakkuja, et jätkatakse kontaktõppe koolitustega (osaliselt veebis), mis ei ole tema hinnangul pikas perspektiivis kõige kulutõhusam variant. Korraldusametuse seisukoht on, et tegevuste planeerimisel ja elluviimisel saavad toetuse saajad valida sobiva metoodika teenuse pakku- miseks ning kohanemise valdkonna eest tervikuna vastutab Eestis KuM, kes seega ka parimad võimalikud viisid sihtgrupi kohanemiseks ette peaks nägema.

102. Toetuse saajate sisemised tööprotsessid toetavad samuti efektiivsust, nt välditakse tegevuste dubleerimist, koordineerides töid teiste osakondadega. Toetuse saajatel tagavad kulutõhususe riigihangete reeglid ja asu- tuse enda hankekord ning vastavad põhimõtted, sh konkurentsi soodustamine, majanduslik tõhusus, väikse- matel hangetel raamlepingud, kolme pakkumise võtmine jne.
103. Kokkuvõttes, kuna tegevuste kulutõhusust ning dubleerimise vältimist toetavad tegevuste planeerimise prot- sess, hangete reeglite järgimine tegevuste käigus ja asutuste sisemised töökorrad, siis rakenduskava toetab kulutõhusaid sekkumisi ja tegevuste tüüpe.

4.3 Kuivõrd tõhusad on juhtimis- ja kontrollisüsteemid?

Tabel 14. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuivõrd tõhusad on juhtimis- ja kontrollisüsteemid?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus- kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Juhtimis- ja kontrollisüsteem on tõhus rakenduskava elluviimi- seks.			X	Nii ja naa
Halduskoormus on proportsionaalne kõikide sidusgruppide (korraldusametuse, toetusesaajad) jaoks, võrreldes eelmise (2014–2020) programmitöö perioodiga / sarnaste teenuste pakkumisel võrreldavatele sihtrühmadele ilma rakenduskava toetuseta.			X	Nii ja naa
Riiklikul tasandil puudub ülereguleerimine ehk regulatsioonide liiga kitsas tõlgendamine või nõuete ebamõistlik rakendamine.			X	Ei
EL-i tasandil puudub ülereguleerimine ehk regulatsioonide liiga kitsas tõlgendamine või nõuete ebamõistlik rakendamine.			X	Ei
Kasutusel olevad lihtsustatud kuluvõimalused loovad koha- pealse lihtsustamise.	X		X	Ei ole kasu- tusel
Vajadusel kasutatakse juhtimis- ja kontrollisüsteemide tugev- damiseks tehnilist abi.	X		X	Jah

4.3.1 Juhtimis- ja kontrollisüsteemid, halduskoormus ning ülereguleerimine

104. Korraldusasutus kirjeldab rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemi ministri käskkirjaga vastuvõetud töökorra dokumendis²⁴. Tulenevalt Euroopa Komisjoni viivitusest võeti rakenduskava vastu alles 2022. aasta sügisel ja kuna enamus tegevusi on alles algusjärgus, tundub osapooltele vahehindamine 2023. aasta detsembris ja 2024. aasta esimeses kvartalis ebaotstarbekas. Euroopa Kontrollikoda²⁵ tõi perioodi ettevalmistavas hinnangus välja, et „vahehindamise aeg võib olla programmitöö perioodi tulemuste hindamiseks liiga varajane, eelkõige juhul, kui programmide rakendamisel esineb viivitusi, nagu on juhtunud varasemate programmidega (programmitöö perioodidel 2000–2006, 2007–2013 ja 2014–2020 kasutati esimesel neljal aastal ära ainult 20% rahalistest vahenditest)“. Praeguse vahehindamise ajaks on sisulised tegevused toimunud vaid aasta jooksul ja fondi vahenditest kasutatud vaid alla protsendi. Kogunenud on väga vähe praktikat juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisest ja olulisi puudujääke juhtimis- ja kontrollisüsteemis pole ilmnunud. Toetuse saajad on seniste kogemuste põhjal väga rahul SiM-i poolse rakenduskava juhtimise ja koostööga.
105. Siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise viimine ühtsesse õigusraamistikku EL-i struktuurivahenditega tõi kaasa mitu täiendavat nõuet teavitustegevustele ja mahuka aruandluse. Siseturvalisuspoliitika fondide laiemal juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudusena käesoleval programmeerimisperioodil nähakse suurenenud halduskoormust võrreldes eelmise perioodiga. Suurenenud halduskoormus tuleneb peamiselt aruandluse ja andmete edastamise kohustusest Euroopa Komisjonile ning lisandunud avalikustamise ning teavitusnõuetest võrreldes eelmise perioodiga. Võrreldes struktuurifondidega on siseturvalisuspoliitika fondid väikesed ning teistega samasuguse juhtimis- ja kontrollisüsteemi rakendamine eaproportsionaalselt koormav. Näiteks kavandatakse Euroopa Sotsiaalfondist Eesti toetusteks 2021–2027 perioodil 350 miljonit eurot²⁶, samas kui siseturvalisuspoliitika fondide mahud on kümme korda väiksemad, BMVI-st on kavandatud EL toetuste maht 39 miljonit, AMIF-ist 21 miljonit, ISF-ist 29 miljonit eurot, aga reeglid ja süsteemid rakendamisele on samasugused.
106. Korraldusasutuse aruandluse ja andmete edastamise kohustus Euroopa Komisjonile kasvas võrreldes eelmise perioodiga mitmekordselt. Kui eelmisel perioodil esitati kaks aruannet aastas, siis praeguses süsteemis esitatakse üheksa aruannet või andmete edastamise raportit, millele lisanduvad maksetaotlused. Lisaks aruannete ja andmete edastamise kordade arvule on ka andmete edastamise struktuur keerukas seoses kulude ja tulemusning väljundnäitajate raporteerimisega erinevate sekkumisvaldkondade, meetme laadide, rakendamisvaldkondade ja konkreetsete teemade koodide lõikes. Sellise aruandluse ja andmete edastamise vajalikkus pole fondi koordinaatoritele mõistetav.
107. Toetuse saajad ei oska üldjuhul veel hinnata halduskoormuse mahtu (nt võrreldes eelmise perioodiga) ja kui hästi juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad, sest tegevused alles algasid ja uue süsteemiga pole veel

²⁴ Siseministeerium, käskkiri 19.06.2023 nr 1-3/91, Siseministeeriumi töökord piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi programmiperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks.

²⁵ [KONTROLLIKODA ARVAMUS nr 6/2018 \(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõikele 4 ja artikli 322 lõike 1 punktile a\) ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad](#) (2019/C 17/01)

²⁶ [Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava perioodiks 2021–2027](#), EESTI

kohanetud. Esineb vastakaid arvamusi: üldiselt hinnatakse halduskoormust suureks, aga üksikud toetuse saajad hindavad seda parajaks ning toovad välja, et halduskoormus sõltub sellest, kuidas toimivad asutuste sisesed tööprotsessid ja mehhanismid. Need projektijuhid ja toetuse saajate koordinaatorid, kellel on kogemus eelmisest eelarveperioodist, hindavad käesoleva eelarveperioodi aruandlust ja andmevahetust paremaks (vt ka ptk 3.3). Ka fondi koordinaatorid loodavad, et kui uue süsteemiga harjutakse, väheneb projektijuhtide halduskoormus, kasutusele võetud infosüsteemid osutuvad elluviimist toetavaks ning vigu tekib vähem kui eelmise perioodi Exceli, Wordi ja e-posti põhises aruandluses ja andmevahetuses. Aruandlusega seotud halduskoormust peavad osad toetuse saajad küll suureks, aga nad mõistavad selle vajalikkust ning leiavad, et korraldusasutuse kontroll ja tagasiside annab projektijuhtidele kindluse, et esitatud aruandlus on korrektne.

108. Projektijuhid ja toetuse saajad nimetasid lisaks järgimisi halduskoormust tekitavaid praktikaid:
- dokumentide dubleerimine SFOS-is ja asutuse enda infosüsteemides (riigiasutustes on dokumentide kooskõlastamiseks ja säilitamiseks eraldi infosüsteemid ning dokumentide liigutamine nende infosüsteemide ja SFOS-i vahel tekitab täiendava koormuse);
 - koolitatavate isikute üle arvestuse pidamine (koolitatavate registreerimine SIS-i ja RTIP-i, samuti unikaalsete isikute üle arvestuse pidamine, Eesti isikukoodita inimeste arvestamine, vt ka ptk 3.3) ja tagasiside kogumine, analüüsimine ning selle sisestamine;
 - tagasinõuete hirmu tõttu pingutavad toetuse saajad reeglite täitmisel ja nõuete järgimisel üle ehk nad teevad igaks juhuks rohkem. Hirmu põhjuseks on varasemad kokkupuuted EL-i fondide projektide auditeerimistega, kus audiitorid (eriti Eesti audiitorid) on olnud liiga jäigad ning võtnud kinni pisiasjadest, mis tegevuse tegelikku tulemust ei ole mõjutanud.
109. Projektijuhtide hinnangul on kasusaajate halduskoormus mõistlik, näiteks koolitustel osalejad on harjunud sellega, et tuleb täita registreerimisleht ning anda koolitustele tagasisidet. Samas arvab üks projektijuht, et rahvusvahelise kaitse saajatele on mõned kuud pärast koolitust täidetav tagasisideleht pigem tüütu kohustus ja kuna sellest ei sõltu neil midagi, siis ilmselt paljud seda ei täida. Majutuskeskustes viibijatele lisakoormust ei nähta.
110. Rakenduskava toetuseta ehk riigieelarve raha kasutades on sarnaste teenuste pakkumine oluliselt väiksema halduskoormusega. Riigieelarvest rahastatud tegevustel ei pea kirjutama projekte, koostama TAT-e ja aruandluse koormus on väiksem. Samas, arvestades viimaste aastate keerulist riigieelarve seisuga, on riigieelarvest paljude tegevuste rahastus piiratud ja ebastabiilne, mis raskendab tegevuste elluviimist. Rakenduskavaga eraldatud vahendite kasutamine on stabiilne pika perioodi peale jagatud rahastus, mis võimaldab suhteliselt suure kindlusega pikaajalisi plaane teha.
111. Üldjuhul tunnetatakse halduskoormust paratamatusena, vajalikuna fondide rakendamise reeglite järgimisel ja EL-i vahendite läbipaistva kasutamise tagamisel. Sellega seondult ei nähta EL-i ja riiklikul tasandil olulist ülereguleerimist, saadakse aru nõuetest, kulude tõendamise ja kontrollmehhanismide vajadusest. Fondi koordinaatori sõnul püüti riiklikul tasandil hoida regulatsioone minimaalsete ja paindlikena, aga need peavad olema vastavuses ühissätete määruse nõuetega ja seetõttu ei ole võimalik siseriiklikult leebemaid nõudeid kehtestada.
112. Ühelt poolt Eesti, aga teiselt poolt EL-i tasandi ülereguleerimine võib olla seotud rakenduskava muutmise protsessiga. Rakenduskava tuleb enne Euroopa Komisjoni poolset heakskiitmist kiita heaks ka seirekomisjonil ja Vabariigi Valitsusel. Sellisest paljude kinnitajatega protsessist tulenevalt on kogu rakenduskava muutmine

pikaajaline ja keerukas protsess (vt ka ptk 2.3). Eesti fondi töökorras tehti muudatused²⁷, mille järgi ei ole vaja temaatilise rahastu kasutuselevõtul seirekomisjoni kooskõlastamise vaheetappi ja teisalt tehnilised muudatused, mida ei pea Euroopa Komisjon heaks kiitma, kooskõlastatakse seirekomisjonis. Vaatamata neile muudatustele on rakenduskava muutmine keerukas ning nt erimeetmete, mille rahastus on heaks kiidetud varasemas Euroopa Komisjoni hindamise protsessis, lisamine rakenduskavasse on liiga pikaajaline.

113. EL-i tasandil liiga keeruka või detailse või suurt halduskoormust põhjustava regulatsiooni või regulatsioonide tõlgendamise olukordadena märgiti järgmist:

- EL-i poolne koordineerimatus ja juhendite puudumine käesoleva perioodi ettevalmistamisel (näiteks algselt saatis Euroopa Komisjon ainult tulemusaruande vormi, aga juhise tulemusaruande täitmiseks saatis tunduvalt hiljem) ning lisanduvad nõuded pärast seda, kui periood oli juba alanud (pärast 2021. aastat).
- EL-ile esitatav aruandlus ja aruannete detailsus on liiga töömahukas ja selle otstarbekus ei ole koordinaatoritele mõistetav, kuna Euroopa Komisjon esitab täiendavaid samasisulisi päringuid, mis on juba aruannetega esitatud.
 - Nii fondi koordinaatorid kui ka toetuse saajad näevad, et ülereguleerimine EL-i tasandil on nõue raporteerida väljund- ja tulemusnäitajaid liigse detailsusastmega (kõik teenuse saajad on vaja raporteerida soo ja vanuse lõikes). Nii detailses raporteerimises antud kontekstis ei nähta kasutegurit ja lisandväärtust, toetuse saajad ootaksid EL-i poolt paremat kommunikatsiooni ja põhjendusi, miks see on vajalik ja mida nende näitajatega edasi tehakse. Detailne näitajate raporteerimine on liigne halduskoormus nii SiM-le kui toetuse saajale, kes peavad projektijuhte koolitama, kuidas ja milliseid näitajaid koguda ja süsteemis sisestada, ning ka projektijuhtidele, kes peavad neid sisestama.
- ISF-i fondi kogemuste põhjal võib ebaproportsionaalset halduskoormust tekitada kolmandate riikidega tehtavate projektide Euroopa Komisjoniga kooskõlastamise nõue. See nõue on kõikides sisejulgeolekupoliitika fondide määrustes (ISF-i määrus art 13 lg 11, BMVI määrus art 13 lg 12, AMIF-i määrus art 16 lg 11). ISF-i tegevustes on iga koostöötegevuse eraldi kooskõlastamine Euroopa Komisjoniga olnud aeganõudev ja seetõttu on fondi koordinaator soovitanud toetuse saajatel kooskõlastatavad koostöötegevused koondada ühte koostöötaotlusesse, koostöötegevuste planeerimine pikema aja peale ette on aga toetuse saajatele keeruline ja halduskoormav. AMIF-i tegevustes ei ole kolmandate riikidega tehtavate projektide Euroopa Komisjoniga konsulteerimise nõue seni probleeme tekitanud. Fondi koordinaatorite arvates tuleks täpsustada, millist kolmandate riikidega tehtavat koostööd on vajalik Euroopa Komisjoniga kooskõlastada ja välistada väiksemahulisemate seminaride, tutvumisviiside ja konverentsidel osalemise kooskõlastamise nõue.

114. Kokkuvõttes on praegu veel vara juhtimis- ja kontrollisüsteemi hindamiseks, kuna rakendamine on väga algusjärgus. Olulisi puudujääke juhtimis- ja kontrollisüsteemis pole ilmnenud. Siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise viimine samasse süsteemi struktuurifondidega tõi kaasa suuremad aruandluse ja teavituse nõuded võrreldes varasema perioodiga. Oluliselt suuremahulisematele fondidele loodud süsteemi rakendatakse väikes-tele fondidele ning see toob kaasa suhteliselt suure halduskoormuse korraldusasutusele. Toetuse saajate ja

²⁷ Siseminister, käskkirj nr 1-3/113, Siseministri 19. juuni 2023. a käskkirja nr 1-3/91 "Siseministeeriumi töökord piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi programmiperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks" muutmine.

projektijuhtide kogemus juhtimis- ja kontrollisüsteemi hindamiseks on veel vähene. Üldiselt hinnatakse EL-i toetusega tegevuste halduskoormust suureks, kuid teiste fondidega seotud infosüsteemi kasutuselevõtt lihtsustab andmevahetust ja kontrollide tegemist. Analoogsete andmete sisestamist mitmesse infosüsteemi tunnetatakse siiski liigse halduskoormusena. EL-i tasandi ülereguleerimisena tajutakse aruandluse mahukust ja detailsust. Eesti ja EL-i tasandi ülereguleerimisena tunnetatakse rakenduskava vastuvõtmise ja muutmise protsessi, mis on liiga keeruline ja pikaajaline ning ei võimalda paindlikkust.

4.3.2 Lihtsustatud kuluvõimalused ja tehniline abi

115. ÜSM-i artiklis 94 nimetatud lihtsustatud kuluvõimalusi (ühikuhindadel, kindlasummalistel maksetel ja ühtsetel määradel põhinev toetus) fondi rakendamisel ei kasutata. Lihtsustatud toetuse arvestust, kasutatakse vaid kaudsete kulude arvestamiseks ühtses määras otsestest kuludest vastavalt ÜSM-i artiklile 54.
116. Lihtsustatud kuluvõimalusi ei võetud fondi rakendamisel kasutusse sellepärast, et lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamiseks vajaliku meetodika väljatöötamist hinnati liiga keeruliseks. Meetodika väljatöötamine eeldab (ÜSM art 94 lg 2 järgi) mahuka auditeeritud meetodilise aluse koostamist. Lihtsustatud kuluvõimaluste arvestamise meetodika loomiseks puudusid vajalikud ühikuhinnad või võrdlusnäitajad ja nende loomiseks puudusid piisavad andmed ning teadmised.
117. Kaudsete kulude arvestamiseks kasutatakse ühtse määra alusel arvestatavat summat (ÜSM art 54) protsendina otsestest kuludest. Toetuse saajate kasutatav kaudsete kulude määr kujunes toetuse saajate sisendi põhjal ning vastav protsent määratakse toetuse andmise tingimustes. Vastuvõetud TAT-ide tegevuste kaudsete kulude määr jääb vahemikku 2,5–7% (kolmel tegevusel puuduvad kaudsed kulud) ning enamus tegevustel kasutatakse maksimaalset lubatud määra ehk 7%.
118. Tehnilise abi kasutamist käsitleb rakenduskava punkt 2.5 „Tehniline abi“, kus kirjeldatakse ühissätete määruks olevaid tehnilise abi kasutamise tingimusi ning täpsustatakse tehnilise abi kasutamist rakenduskava elluviimisel. Tehnilist abi kasutavad korraldusasutuse ja auditeerimisasutuse ametnikud personalikuludeks, koolituseks, seminaridel ja kohtumistel osalemiseks jne. Tehnilist abi kasutatakse ka struktuuritoetuse registri IT-lahenduse juurutamiseks, et vähendada taotlejate, toetuse saajate ja haldusasutuste töökoormust. Tehnilisest abist rahastatakse rakenduskava teavitustegevusi ja hindamist. Ühissätete määruks artikli 36 kohaselt on tehniline abi 6% eraldatud toetusest.

4.4 Kas ja mil määral on edasine lihtsustamine saavutatav ning kuidas?

Tabel 15. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kas ja mil määral on edasine lihtsustamine saavutatav ning kuidas?“

Otsustuskriteeriumid	Allikas			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Olemas on tõendid õigusaktidest tulenevate nõuete, protseduurireeglite või praktikate kohta, mis tekitavad EL-i või liikmesriikide tasandil ebaproportsionaalset halduskoormust, ning on olemas konkreetsed alternatiivid.	X		X	Jah
Eksisteerivad võimalused lihtsustatud kuluhüvitisviisi (ingl k <i>simplified cost option</i>) ja tegelike kuludega sidumata rahastamise (ingl k <i>financing not linked to costs</i>) täiendavaks kasutamiseks.	X		X	Jah

Olemas on tõendeid selle kohta, et rakenduskava elluviimisele kaasa- tud osalejate vahel puudub koordineerimine, mille tulemuseks on nt. sidususe puudumine, suurenenud halduskoormus jne.			X	Nii ja naa
--	--	--	---	------------

119. Ühissätete määruse mitu punkti (näiteks 33, 41, 42 ja 48) kirjeldavad fondide kasutamise lihtsustamise põhimõtet, mille eesmärk on muuhulgas vähendada halduskoormust ja lihtsustada rahastuse taotlemist ja aruandlust. Ka rakenduskava punkti 1 „Programmi strateegia: peamised katsumused ja poliitilised lahendused“ kohaselt võetakse tegevustes arvesse haldussuutlikkust ja tõhusust ning võimalusel rakendatakse lihtsustamis-meetmeid, et vähendada halduskoormust ning suurendada mõjusust, tõhusust ja säästlikkust.
120. Intervjueeritavad üldjuhul ei näinud ebaproportsionaalse halduskoormuse lihtsustamiseks konkreetseid võimalusi. Fondide koordinaatoritele tuleneb ebaproportsionaalne halduskoormus siseturvalisuspoliitika fondide viimisest ühissätete määruse regulatsiooni alla. Kuna fondide määrused on kinnitatud, siis ei näe koordinaatorid muutustele ruumi. Juba määruste koostamise ajal oli Euroopa Komisjoniga raske läbi rääkida ja ei olnud võimalik muuta näiteks vahehindamise aega. Praegu täidab korraldusasutus kohustuslikke nõudeid ja järgib võimalikult täpselt EL-i reegleid. Loodetakse, et liikmesriigid oskavad järgmise perioodi ettevalmistamisel häälekamalt ja tõendus põhised kaasa rääkida ning halduskoormust tõstvaid aspekte vähendada.
121. Ebaproportsionaalse halduskoormuse (vt ka ptk 4.3) vähendamise võimalike ettepanekutena märgiti intervjuudes järgmisi tegevusi:
1. Rakenduskavade kiirem menetlemine Euroopa Komisjonis;
 2. Vahehindamise aja paindlikum määramine;
 3. Rakenduskava muudatuste kooskõlastusringide lihtsustamine (nt erimeetmete lisamisel);
 4. Euroopa Komisjonile esitatavate andmete ja aruannete esitamise kordade vähendamine;
 5. Osa riikidevahelistest taotlusvoorupõhistest erimeetmetest rahastab sarnaseid tegevusi, mida rakenduskavagi. Kuna erimeetmete rahastusega ei saa arvestada, siis oleks sellisel viisil raha jagamise asemel mõistlik suurendada riikide baasrahastust, mida saab sihtotstarbeliselt ja riigi vajadustele vastavalt planeerida või hoida kriisireserviks.
122. Aastate jooksul on riigi- ja asutusesisesid protsesse lihtsustatud ja halduskoormust püütud vähendada. E-toetuse süsteemis on lihtne dokumente esitada, dokumente esitatakse valimipõhiselt (ei pea iga kord kõiki dokumente esitama) ja halduskoormust üldiselt väga suurena ei nähta. Siiski nähakse mõnda riigisiseste protsesside täiendava lihtsustamise ja automatiseerimise võimalust:
1. SFOS-i, SIS-i ja RTIP-i parem ühendamine, sh tõi üks toetuse saaja välja edasise automatiseerimise võimaluse, nii et koolitusel osalejad täidaksid enda andmed ja vormid SFOS-iga ühendavas keskkonnas ja seeläbi väheneks füüsiliselt paberi täitmine.
 2. Maksete prognoosi esitamise viimine samasse infosüsteemi maksetaotlustega.
123. Kokkuvõttes nähakse mitut arendust, regulatsioonide nõuete paindlikkuse suurendamise ja protsesside muutmise võimalust, mis lihtsustaks rakenduskava elluviimist ja suurendaks tõhusust.
124. Ühissätete määras näeb ette võimaluse lihtsustatud kuluhüvitisviisi (*simplified cost option*) ja tegelike kuludega sidumata rahastamise (*financing not linked to costs*) kasutamiseks. Rakenduskavas kasutatakse dokumentidega tõendamata ühtse määraga finantseerimist ainult kaudsetele kuludele. Lihtsustatud kuluvõimaluste ja kuludega sidumata rahastamise täiendav kasutamine sisulistele tegevustele on fondi koordinaatori ja toetuse saajate arvates keeruline eelkõige vajalike ühikuhindade või võrdlusnäitajate puudumise tõttu (vt ka ptk 4.3).

Võimalusi lihtsustatud kuluhüvitisviisi ja tegelike kuludega sidumata rahastamise täiendavaks kasutamiseks praegu ei nähta.

125. Üldiselt hindavad kõik intervjueeritavad rakenduskava osapoolte infovahetust ja koostööd heaks (vt ka ptk 5.2), koordineerimatusel tulenevaid probleeme esineb vähe (sarnaste tegevuste pakkumine samale sihtrühmale erinevate toetuse saajate poolt ja sellest tulenev vajadus koordineerimiseks lisab toetuse saajatele halduskoormust, vt ka ptk 5.2). Samas valdkonnas tegutsevate asutuste ja inimeste vahel on läbi aja välja kujunenud võrgustikud, info vahetamine ja ka regulaarsed kohtumised. Mõnel juhul, kui võrgustikud muutuvad informaalseks, mis on väikeses riigis lihtne tekkima, võib koostöö sõltuda inimestest, nende aktiivsusest ja valdkonnas töötamise ajast. Ka inimeste vahetumine asutustes võib ohustada institutsionaalset mälu ja seeläbi koostööd ja koordineerimist.

5 Sidusus ja EL-i lisandväärtus

5.1 Sissejuhatus

126. Sidusust mõistetakse hindamisel järgmiselt: kuivõrd fondi rakendamine on terviklik fondisiseste tegevuste ja fondiüleste tegevuste kooskõlas, erinevaid asutusi ja poliitikakujundamise ning rakendamise protsesse arvestades.
127. EL-i lisandväärtust mõistetakse järgmiselt: milline on fondi kasutamisest lisandunud väärtus ja milline oleks olukord EL-i fondidest toetust saamata.
128. Uurimisküsimused, mis nende kriteeriumite hindamiseks püstitati, on järgmised:
1. Mil määral on rakenduskava kooskõlas oma poliitikavaldkonna raames toetatavate algatustega, eelkõige temaatilise rahastu raames toetatavate algatustega?
 2. Kuivõrd sidus on rakenduskava teiste EL-i fondidega (sealhulgas teiste siseasjade fondidega) ja eelkõige EL-i välistegevusega (*external action*)?
 3. Mil määral loob rakenduskava Euroopa Liidu lisandväärtust?

5.2 Mil määral on rakenduskava kooskõlas oma poliitikavaldkonna raames toetatavate algatustega, eelkõige temaatilise rahastu raames toetatavate algatustega?

Tabel 16. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mil määral on rakenduskava kooskõlas oma poliitikavaldkonna raames toetatavate algatustega, eelkõige temaatilise rahastu raames toetatavate algatustega?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Loodud on struktuurid, organisatsioonilised korraldused või koordineerimismehhanismid, mis tagavad kooskõlastamise, vastastikuse täiendavuse ja vajaduse korral koostoime sama rakenduskava erinevate juhtimisviiside vahel.	X		X	Jah
Väidetavad kattumised on objektiivselt õigustatud (nt sama sihtrühm, kuid erinevat tüüpi meede / erinev vajadus adresseeritud/ valitud rahastamisviisi erinev valmisolek).			X	Jah
Rakenduskava koos temaatilise rahastuga tagab tervikliku rakenduskava elluviimise.			X	Jah

129. Rakenduskava juhtimisviisidena mõistame eelarve jagatud, otsese ja kaudse täitmise korras fondi eesmärkide elluviimist Eestis. Jagatud täitmisest ehk komisjoni ja liikmesriigi koostöös toimuvast juhtimisest moodustab põhilise osa fondi elluviimine esialgselt kinnitatud rakenduskavaga, sellele lisandub temaatiline rahastu, mille elluviimine toimub kas jagatud, otsese või kaudse täitmise korras.
130. Fondi määruse järgi pakub liikmesriikide programmide ülene temaatiline rahastu paindlikkust fondi haldamisel, võimaldades suunata vahendeid suurema lisandväärtusega meetmetele ja reageerida pakilistele vajadustele, poliitika ja liidu prioriteetide muutumisele. Temaatilise rahastu osadeks on:

- Erimeetmed;
- Otseselt hallatavad meetmed EL-i tasandil ehk otsetoetused/avalikud taotlusvoorud;
- Erakorraline abi.;
- Ümberasustamine, humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine ja ümberpaigutamine²⁸;
- Euroopa rändevõrgustik.

- ^{131.} Euroopa Komisjon avab erimeetmete rahastamiseks taotlusvoorud. SiM informeerib potentsiaalseid taotlejaid (toetuse saajaid) avatud konkursist. Toetuse saajad kaaluvad konkursi teemat, selle kattuvust Eesti vajadustega ja taotluse kirjutamise ressursse. Kui konkursi teemale vastav vajadus on Eestis tuvastatud (SiM-i haldusalas on olemas lisavajaduskaart) ja toetuse saajal taotluse kirjutamiseks olemas tööjõud, siis kirjutatakse taotlus. Taotluse esitab SiM. Kui Euroopa Komisjon hindab taotlust positiivselt ja kiidab selle heaks, lisatakse see rakenduskavasse ja viiakse ellu rakenduskava tegevustega samasuguse juhtimis- ja kontrollisüsteemiga.
- ^{132.} Seega viiakse erimeetmete tegevused, kui taotlus rahuldatakse, ellu jagatud juhtimise korras. Otsesel juhtimisel haldab rahastust Euroopa Komisjon ja kaudsel juhtimisel delegeeritakse haldamine kolmandatele osapooltele nagu näiteks rahvusvahelised organisatsioonid. Otsese juhtimisviisi alla käivad temaatilise rahastu otsetoetused, mille eraldab Euroopa Komisjon otse toetuse saajale ja taotlused ei läbi SiM-i protsessi ega kajastu rakenduskavas. Vajadusel saab SiM ülevaate enda haldusala asutuste Euroopa Komisjonil taotletud otsetoetustest, aga SiM-ini ei pruugi jooksvalt jõuda teave muude asutuste, sh nt kolmanda sektori taotletud projektidest konkreetses Euroopa Komisjoni taotlusvoorus.
- ^{133.} Erakorraline abi on mõeldud kiireloomuliste ja erivajaduste rahuldamiseks igakülgsetel põhjendatud hädaolukordades²⁹. Erakorralise abi taotluse esitab korraldusasutus või toetuse saaja, sõltuvalt Euroopa Komisjoni otsusest. Kui liikmesriigi erakorralise abi taotlus rahuldatakse, lisatakse selle eelarve rakenduskavale või rakendatakse otsetoetusena, kuid lisaraha tohib kasutada ainult selleks ettenähtud otstarbel. AMIF on saanud ühe korra erakorralist abi, mis oli tulemuspõhine ja spetsiifiline skeem (2022. aastal 10,1 miljonit eurot toetamaks Ukraina sõja põgenike esmast kohanemist ja esmavajadusi) ja selle abiraha saamiseks sõlmis Euroopa Komisjon SiM-iga lepingu ja käskkirja alusel anti raha SKA-le, kes majutas inimesi laeval, Kultuuriministeriumile, kes toetas MTÜ-sid, ja Rahandusministeriumile, kes toetas kohalikke omavalitsusi.
- ^{134.} Euroopa rändevõrgustikku ei kajastata AMIF-i rakenduskavas, kuna tegemist on teistel õiguslikel alustel loodud organiga³⁰. AMIF-ist rahastatakse rändevõrgustikku³¹, kuid rändevõrgustiku rahastamine ja tegevus käib otse läbi Euroopa Komisjoni, kes koordineerib rändevõrgustiku tööd ja kelle järelevalve all rändevõrgustiku tegevus toimub. Komisjon koostab eraldi tööprogrammid ja annab nende alusel otsetoetust rändevõrgustiku riiklike kontaktpunktide tegevuste toetamiseks. Seega Euroopa rändevõrgustiku tegevused ei pruugi täielikult olla kooskõlas rakenduskavaga, sest nende tegevus ja rahastamine ei käi läbi SiM-i.

²⁸ Nende puhul saab lisaks liikmesriigi eraldisele liikmesriik iga vastu võetud inimese kohta lisasumma (vt lisaks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2021/1147 artikkel 19 ja artikkel 20). Vahehindamise ajal Eesti vabatahtlikult isikuid ümber ei paiguta, kuid poliitilise olukorra muutudes võib see muutuda.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2021/1147 artikkel 31 lg 1.

³⁰ Loodi Euroopa Nõukogu otsusega 2008/381/EÜ artikkel 6

³¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2021/1147 artikkel 26

135. Kokkuvõttes viiakse rakenduskava ellu jagatud juhtimisel, teiste fondi juhtimisviisidega koordineerivad juhtimist läbi üldisema planeerimise süsteemi toetuse saajad. Toetuse saajad tagavad tegevuste dubleerimise vältimise ning otsese ja kaudse juhtimisviisi tegevuste kooskõla muude tegevuste ja rakenduskavaga. Korraldusamet ei saa terviklikult juhtida rakenduskava koos otsese ja kaudse juhtimisviisi alusel jagatud rahastusega Eestis, kuna korraldusamet ei kontrolli otsese juhtimisviisiga jagatud rahastust.
136. Vahehindamise käigus me ei tuvastanud rakenduskava ja temaatilise rahastu algatuste vahel kattumisi. Küll aga tuvastasime, et toetuse saajad INSA ja SKA on planeerinud KOV-idele sarnased koolitused (KOV-ide võimendamine rändeteemadel). Sellel konkreetsel juhtumil toetuse saajad alustasid koostööd ning mõtlevad parimate lahenduste peale, kuidas vältida dubleerimist ja pakkuda sisuliselt erineva fookusega teenust efektiivselt ja targalt. Selline olukord tähendab toetuse saajatele lisatööd, et tagada tegevuste maksimaalne kasu riigile. Kuna kattuvuste avastamine ei ole garanteeritud ja koostöö ning dubleerimise vältimine vajab koordineerimist, siis ootavad toetuse saajad seda SiM-ilt. Kohanemisvaldkond on Eesti riigis küll Kultuuriministeeriumi vastutusalas, aga info rakenduskava kõikidest tegevustest koondub SiM-i, seega SiM saab koordineerida rakenduskava tegevusi ja luua ühtse infovälja ka pärast TAT-ide koostamist.
137. Rakenduskava ja temaatilise rahastu tervikliku elluviimise tagab SiM-i ning toetuse saajate tihe omavaheline infovahetus ja koostöö. Nii erimeetmete kui ka erakorralise abi rahastus käib läbi SiM-i ehk SiM-il on koordineeriv roll ja ta tagab tegevuste terviklikkuse. Otsetoetuste rahastamine ei käi läbi SiM-i, kuid toetuse saajatel, kes tegevusi ellu viivad, on organisatsioonisisemed juhtimissüsteemid, mis tagavad vajaduste ja rahastuse kooskõla nii asutuse sees kui riiklikult selles valdkonnas. Nt AMIF-i lõimumisvaldkonnas toimuvad ka regulaarsed kohtumised erinevate koostööpartnerite vahel ja toimub erinevate osapoolte tegevuste infovahetus. Kui ilmnevad tegevuste kattuvused, siis töötatakse koos välja lahendused, eesmärgiga vältida dubleerimist ja tagada vastastikune täiendus. Samas tuuakse välja, et kui inimesed peaksid vahetuma, siis teadlikkus erinevate osapoolte tegemistest väheneb ja see omakorda ohustab koostööd. Erimeetmete *ad hoc* iseloom ei võimalda planeerida terviklikult rakenduskava ja erimeetmete tegevusi. Vahehindamise ajaks pole AMIF-i rakenduskavas ühtegi erimeedet, kuid võib juhtuda, et rakendusperioodi jooksul lisandub rakenduskavva erimeetmeid.

5.3 Kuivõrd sidus on rakenduskava teiste EL-i fondidega (sealhulgas teiste si-seasjade fondidega) ja eelkõige EL-i välistegevusega (*external action*)?

Tabel 17. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuivõrd sidus on rakenduskava teiste EL-i fondidega (sealhulgas teiste seasjade fondidega) ja eelkõige EL-i välistegevusega (*external action*)?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Loodud on struktuurid, organisatsioonilised korraldused või koordineerimismehhanismid, mis tagavad kooskõlastamise, vastastikuse täiendavuse ja vajaduse korral koostööteiste EL-i fondide, eelkõige ühtekuuluvuspoliitika ja EL-i välistegevuse (<i>external action</i>) vahel.	X		X	Jah
Koordineerimismehhanisme ja -korraldusi kasutatakse regulaarselt ja tulemuslikult.			X	Jah
Väidetavad kattumised on objektiivselt õigustatud (nt sama sihtrühm, kuid erinevat tüüpi meede / erineva vajaduse toetamine/ valitud rahastamisviisi erinev valmisolek).			X	Jah

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus- kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Rakenduskava toetab valdkonnaüleseid arengu- ja või tegevuskavasid, täiendades teistest EL-i fondidest pakutavat toetust	X		X	Jah

138. Rakenduskava kooskõla, vastastikune täiendavus ja koostoime teiste EL-i fondidega tagatakse läbi erinevate koordineerimismehhanismide, mida kasutatakse regulaarselt ja tulemuslikult:

- Riiklike vajadusi ja nende rahastust planeeritakse strateegiliselt keskselt ja koordineeritult. Vajadused planeeritakse allikaneutraalselt, tegevustele valitakse sobivaimad rahastusallikad: siseturvalisuspoliitika valdkonna tegevusi rahastatakse riigieelarvest, teistest EL-i fondidest ja siseturvalisuspoliitika fondidest. Nt SiM-i haldusalas kasutusel olev lisavajaduskaartidega planeerimine väldib topelt-rahastust (vt ka ptk 2.2).
- SiM-i välisvahendite osakond kontrollib ja koordineerib: SiM analüüsib rakenduskava koostamisel koostoimet ja kooskõla teiste programmide ning vahenditega, annab aru ja analüüsib erinevate fondide vastastikust täiendavust ja koostoimet iga-aastastes tulemusaruannetes³².
- Seirekomisjoni, kus on esindatud erinevad ministeeriumid, üheks ülesandeks on tagada kooskõla erinevate fondide tegevuste vahel.
- Samas valdkonnas tegutsevate asutuste omavaheline koostöö ja infovahetus aitab tagada rakenduskavade kooskõla teiste fondidega (vt ka ptk 5.2).
- Fondi koordinaatorite sõnul on lõimumise erieesmärgi koondvaade kõikide lõimumispoliitika tegevuste rahastamise kohta Kultuuriministeeriumil. Lõimumisvaldkonnas rahastatakse tegevusi lisaks AMIF-ile ka ESF+ ja Šveitsi-Eesti koostööprogrammist ning Kultuuriministeerium koordineerib kõigist kolmest fondist rahastatavate tegevuste jagunemist.

139. Vahehindamise käigus tuvastasime, et samale sihtgrupile (KOV-id) sarnast teenust rahastatakse nii rakenduskavast (toetuse saajateks INSA ja SKA, vt ka ptk 5.2) kui ka muudest vahenditest (teenuse pakkujaks Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL)). Konkreetsetes juhtumites alustasid teenusepakkujad omavahel koostööd, eesmärgiga vältida kattumisi, tagada optimaalne sihtrühma ajakasutus, kasutada ressursse efektiivselt ning pakkuda lisandväärtust, mida nt ELVL tegevustega ei saa pakkuda või vastupidi, mida AMIF-i tegevustega ei saa pakkuda.

140. Rakenduskavas selgitatakse, milliste riiklike strateegiadokumentidega ja arengukavadega kooskõlas see välja töötati. Riiklikest arengukavadest võeti aluseks eelkõige STAK, kuid ka „Eesti 2035“ ja sidusa Eesti arengukava. Strateegiates seatud eesmärkide saavutamise rahastamine otsustatakse iga-aastaselt riigieelarve arutelul, mis tagab riiklike ja muude vahendite kooskõla ning võimaldab vältida topeltrahastamist. Samuti kuuluvad siseturvalisuspoliitika fondide seirekomisjoni, mis jälgib fondide rakendamist, STAK-i valdkondlike komiteede liikmed. Ka fondide TAT-id kirjeldavad põhjalikult, kuidas on meetmed seotud Eesti riigi eesmärkidega, täpsemalt, kuidas meetme tegevused aitavad kaasa erinevates riiklikes strateegia- ja arengudokumentides püstitatud eesmärkidele. Nagu eespool mainitud, siis rakenduskava koostamisel võeti arvesse teistest EL-i fondidest pakutavat toetust ja analüüsiti, kuidas rakenduskava täiendab teisi EL-i fonde. Nt nii AMIF-i kui ESF+ tegevused on suunatud kolmandate riikide kodanikele, aga kuna ESF+ keskendub kohalikele omavalitsustele mõeldud süsteemi arendamisele, sh kohalikele lõimumis- ja kohanemisstrateegiatele, ning AMIF keskendub rohkem kultuurilisele

³² Iga-aastase tulemusaruande punkt 2.

kohanemisele ja eelkõige kogukonnale³³, siis fondide tegevused täiendavad üksteist. Rakenduskava toetab valdkonnaüleseid arengu- ja või tegevuskavasid ja täiendab teistest EL-i fondidest pakutavat toetust.

5.4 Mil määral loob rakenduskava Euroopa Liidu lisandväärtust?

Tabel 18. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mil määral loob rakenduskava Euroopa Liidu lisandväärtust?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Rakenduskava keskendub valdkondadele, sekkumistele ja sihtrühmadele, kus EL-i tasandi tulemused võivad ulatuda kaugemale sellest, mida liikmesriigid suudavad iseseisvalt saavutada. Muuhulgas:			X	Jah
on olemas tõendid täiendavate sihtrühmade kaasamise või täiendavate sekkumiste kohta;			X	Jah
on olemas tõendid mastaabiefektide kohta, st suurem hulk pakutavaid teenuseid /lõppkasutajaid;			X	Jah
Puuduvad tõendid sõltuvuse kohta EL-i rahastusest, st süsteemselt ei asendata riiklikke ressursse teenuste pakkumisel EL-i fondide toetusega.			X	Jah

141. Rakenduskava loob kindlasti lisandväärtust võrreldes sellega, mida Eesti suudaks iseseisvalt saavutada, seda eriti arendustegevustes praeguse majanduskliima ja riigieelarve keerulise seisu olukorras. Ilma fondi toeta saavutatakse seatud eesmärged oluliselt vähemal määral või väiksemas mahus, oluliselt aeglasemalt ja vähem efektiivselt. Intervjueeritavad tõid välja, et eriti keeruline oleks midagi saavutada ilma EL-i rahastusest just lõimumisvaldkonnas, sest ühiskonnale ei ole see hetkel prioriteet. Intervjueeritavate hinnangul riigi enda vahenditest pakutaks ainult seadustest või direktiividest tulenevaid kohustuslikke teenuseid ja lisandväärtust pakkuvaid tegevusi ei suudetaks teha. Pakutavate teenuste kvaliteet oleks madalam ja teenuste maht väiksem.
142. Toetuse saajad üritavad EL-i rahastusega pakkuda nii palju lisandväärtust kui võimalik ja mitte dubleerida enda põhitegevust. Tänu rakenduskavale tehakse täiendavaid tegevusi. EL-i rahastus on eriti oluline kompetentsi tõstmisel (nt koolitused) ja arendustegevustel, mis pakuvad paremat ja lihtsustatud teenust inimestele: nt infoplatvormi arendamine, infosüsteemi (mis võimaldaks KOV-il näha, mis toiminguid inimesega majutusasutuses tehti) ja rakenduste (nt tõlketeenus) loomine. Selliseid mahukaid ja suuri tegevusi ainuüksi riigi rahastusest tõenäoliselt ei tehtaks. EL-i vahendid võimaldavad uusi tegevusi nõ piloteerida ja tulevikus saab hinnata, kas tegevus täidab eesmärgi, kuidas teha võimalikult kulutõhusalt ja vajadusel kohendada ja jätkata hiljem riigieelarvelistest vahenditest.
143. Täiendavate sihtrühmade kaasamist nähakse kahest küljest: kui sihtrühmaks on rahvusvahelise kaitse saajad, siis EL-i vahenditega täiendavaid sihtrühmi ei kaasata või lõppkasutajate hulka ei suurendata, sest sihtrühma suurus sõltub sellest palju rahvusvahelise kaitse saanuid Eestisse saabub, küll aga saab fondi abil rohkem KOV-e toetada ja võimestada ning kaasata kohalikke elanikke (sest lõimumine pole ainult uussisserändaja töö, vaid kahepoolne pingutus). Samuti ei suudetaks ilma EL-i vahenditeta pakkuda nt psühholoogi teenust inimestele nii suures mahus. Fondi koordinaatorite hinnangul nende teenuste, mis ei ole riigile kohustuslikud, pakkumine

³³ Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakenduskava punkt 1, lk 6.

ilma EL-i vahenditeta ei ole kindel, nt tugiisiku teenus majutusasutustes, KOV-ide toetamine ja võimestamine, kultuuri ja spordiprogramm. EL-i vahendite lisandväärtus avaldub ka paremas koostöös riigi ja kolmanda sektori vahel (MTÜ-dega, kes saavad AMIF-i toel kaasa lüüa).

144. Rakenduskavaga üritatakse pakkuda võimalikult suure lisandväärtusega tegevusi ja tänu rakenduskava rahastusele pakutakse teenuseid parema kvaliteediga, suuremas mahus, kiiremini ja efektiivsemalt, kui saaks ainult riiklike ressurssidega. Seega, süsteemselt ei asendata riiklikke ressursse teenuste pakkumisel EL-i fondide toetusega.

6 Järeldused ja soovitus

145. Analüüsi leidudel põhinevalt kujunesid järeldused, millest tuletasime soovitusid ja nn head tavad, mis vääriksid välja toomist. Soovitusid omakorda jagunevad neljaks: (1) rakenduskava aruandluse ja andmete edastamisega seotud soovitus; (2) rakenduskavaga üldisemalt seonduvad soovitusid nagu rakenduskava planeerimine ja rahastuse maht; (3) tehnilisemat laadi soovitusid detailide kohta; (4) fondi spetsiifiline soovitus. Iga grupi sees on soovitusid omakorda järjestatud laiematest ja põhimõttelisematest kuni kitsamate ning tehnilisemate soovituseni.

Tabel 19. Siseturvalisuspoliitika fondide ülesed soovitusid Euroopa Komisjonile esitatava aruandluse ja andmete edastamise kohustuste kohta

1	Soovitus	Vähendada Euroopa Komisjonile esitatava aruandluse ja andmete edastamise sagedust.
	Leid	Praegune aruandlus (ÜSM art 41) ja andmete edastamise kohustus (ÜSM art 42) on palju sagedasem (5 korda aastas raporteeritakse finantsandmeid ja 2 korda aastas väljund- ja tulemusnäitajad, lisaks esitatakse tulemusaruanne ja raamatupidamise aruanne) võrreldes eelmise perioodiga (2 aruannet aastas). Aruandluse ja andmete edastamise sagedus on loodud suuremahuliste struktuurifondide protsesse laiendades väikestele fondidele. Edastatavate andmete maht on suur, kuid ei mõõda sisuliselt hästi rakenduskava rakendamise riigisisest progressi. Euroopa Komisjoni ametnikud küsivad aruannetes olevat infot e-posti teel täiendavalt üle ja see tekitab fondi koordinaatoritele halduskoormust.
	Järeldus	Euroopa Komisjonile edastatavate andmete ja aruandluse koormus on ebaproportsionaalne ja arvestades fondi rahalist mahtu liigse halduskoormusega.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Järgmise perioodi ettevalmistamisel vähendada siseturvalisuspoliitika fondide Euroopa Komisjonile esitatava aruandluse ja andmete edastamise kohustuse sagedust.
	Viide lõikudele	79, 105, 106, 121
2	Soovitus	Luua terviklik väljundite, tulemuste ja mõjude hindamise raamistik, sh määrata mõjunäitajad enne rakenduskava koostamist.
	Leid	Õigusakti ega rakenduskava tasandil pole mõjunäitajaid määratletud. ÜSM ja fondi määrused ei anna raamistikku laiemate mõjude hindamiseks. Fondi määru- ses loetletud väljund- ja tulemusnäitajad võimaldavad koostada vaid väga pii- ratud sekkumisloogika ja ei võimalda tegevusi mõistlikult siduda fondi määru- ses kirjeldatud eesmärkidega. Fondi määru- ses ja rakenduskavas sõnastatud ül- dise eesmärgi ja erieesmärkide täitmist ei mõõdeta ning selleks pole regulat- sioonides näitajaid määratud. Oodatavat laiemat mõju ei osata määratleda ega mõõta.
	Järeldus	Mõju ei ole võimalik mõõta.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon, SiM
	Tegevuskava	Enne järgmise perioodi rakendamist täpsustada väljundite, tulemuste ja mõjude mõõtmise süsteem ja sellest lähtuvalt kavandada andmete kogumise süsteem.

	Viide lõikudele	80, 82
3	Soovitus	Näitajate asemel, mille informatiivsus on piiratud, võtta kasutusele sellised, mis kajastavad sisulisemalt tegevuste väljundeid ja tulemusi.
	Leid	Kõikidele tegevustele ei ole fondi määruuses sobivaid väljund- ja tulemusnäitajaid. Näitajad kirjeldavad piiratud osa väljunditest ja vähe tulemusi. Paljudel tegevustele ei ole määratud tulemusnäitajaid. Väljund- ja tulemusnäitajate seas on selliseid, millel puudub seos tegevusega või on seos väga kaudne (vabatahtlikult tagasipöördunute arv, välja saadetud tagasipöördujate arv).
	Järeldus	Näitajad kajastavad tegevuste väljundeid ja tulemusi lünklikult.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon, SiM
	Tegevuskava	Enne järgmise perioodi ettevalmistamist hinnata olemasolevate näitajate sobivust ja võtta kasutusele tegevusi sisulisemalt kirjeldavad näitajad.
	Viide lõikudele	69, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 79
4	Soovitus	Selgitada fondi koordinaatoritele, kuidas kasutab Euroopa Komisjon neile edastatavaid andmeid ning miks on vaja raporteerida näitajaid sellise detailsusega soo ja vanusrühmade lõikes.
	Leid	Fondi koordinaatorid ei tea, kuidas Euroopa Komisjon kasutab edastatavaid andmeid ja milline on andmete koondamise ja raporteerimisega kaasnev lisandväärtus. Arvestades andmete edastamise sagedust on tegemist suure halduskoormusega. Fondi koordinaatorid ja projektijuhid ei mõista väljund- ja tulemusnäitajate soo ja vanuse lõikes esitamise vajalikkust. Detailsete näitajate esitamiseks on vaja projektijuhte juhendada.
	Järeldus	Kogutavate ja esitatavate andmete kasutegur ja vajalikkus pole fondi koordinaatoritele ja tegevuste elluvijatele selge.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Sel perioodil. Selgitada, kuidas kasutatakse edastatavaid andmeid ja miks on nõutud detailsusaste vajalik.
	Viide lõikudele	73, 106, 113
5	Soovitus	Määrata rakenduskavade näitajad sellisena, et need moodustuvad tegevuste näitajate summa.
	Leid	Väljundnäitajate väärtused ei kujune tegevuste näitajate summana, vaid kombineeritakse selliselt, et erinevate tegevuste käigus arendatud sama IT-süsteemi arvestatakse ainult üks kord. See teeb keeruliseks rakenduskava näitajate järgi tegevuste väljundite ja tulemuste hindamise ning rakenduskava tegevuste kaupa kitsaskohtade tuvastamise.
	Järeldus	Hindamise läbiviimisel on keeruline jälgida rakenduskava näitajate ja sekkumisloogika järgi, milliste tegevuste tulemuslikkusega on probleeme.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon, SiM
	Tegevuskava	Järgmisel perioodil korrastada rakenduskava näitajate süsteem selliselt, et need moodustuksid tegevuste näitajate summa.
	Viide lõikudele	74

Tabel 20. Siseturvalisuspoliitika fondide ülesed soovitud rakenduskava koostamise, muutmise ja rahastuse mahu kohta

6	Soovitus	Vähendada Euroopa Komisjoni temaatilise rahastu liikmesriikide konkurentsipõhiste taotlusvoorude osa erimeetmetena ning eraldada liikmesriikidele selle võrra suurem baasosa.
	Leid	Konkurentsipõhiselt riikidevaheliste taotlusvoorudega on jagatavad erimeetmete osad tegevused sarnased rakenduskava baasosa tegevustega. Konkursipõhiste erimeetmete rahastusega ei saa arvestada pikemaajalisel tegevuste planeerimisel, kuna rahastuse saamine sõltub taotlusvoorude tulemustest. Erimeetmete taotlusvoorudega saadud täiendava rahastuse menetlemine rakenduskava muudatusena on ajakulukas ja halduskoormav.
	Järeldus	Erimeetmete taotlusvoorudega jagatava rahastusega ei saa arvestada rakenduskava algel planeerimisel.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Järgmise perioodi kavandamisel. Vähendada Euroopa Komisjoni temaatilise rahastu liikmesriikide konkurentsipõhiste taotlusvoorude osa erimeetmetena ning eraldada liikmesriikidele selle võrra suurem baasosa.
	Viide lõikudele	47, 112, 121, 137
7	Soovitus	Tagada lisarahastus rakenduskavale, kui sellest kavandatakse finantseerida täiendavaid tegevusi või uusi pärast rakenduskava vastuvõtmist loodud algatusi.
	Leid	Rakenduskava rahastus planeeriti tegevustele täielikult ära kohe alguses ja fondis pole täiendavaid vabu vahendeid. Fondist saab finantseerida täiendavaid tegevusi vaid juhul, kui rahastus mõne teise tegevuse arvelt ümber suunata. Euroopa Komisjon on kavandamas mitmeid algatusi, mille finantseerimisallikana näeb fondi, aga pole selgelt kavandanud riikliku fondi mahu kasvu
	Järeldus	Olemasoleva rahastusega rakenduskavast pole võimalik finantseerida uusi, täiendavaid, algselt planeerimata algatusi.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Sel perioodil. Kavandada uued algatused koos täiendava rahastusega nt temaatilise rahastu arvelt.
	Viide lõikudele	39, 42
8	Soovitus	Lihtsustada rakenduskava muutmise protsessi, loobuda üleaarustest kooskõlastustest ja kinnitustest muudatustele, mis on sisuliselt juba ühe korra heaks kiidetud, nagu taotlusvoorudega eraldatav erimeetmete rahastus. Erimeetmete liisandumisel võiks rakenduskava muuta Euroopa Komisjoni otsusega.
	Leid	Rakenduskava muutmine on pikaajaline ja läbib kooskõlastusringi seirekomisjonis, Vabariigi Valitsuses ja Euroopa Komisjonis. Rakenduskava muutmise protsessi veidi lihtsustati SiM-i töökorras, kuid rakenduskava muutmist pigem välditakse.
	Järeldus	Rakenduskava muutmine on endiselt pikaajaline ja keeruline.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon, SiM

	Tegevuskava	Järgmise perioodi kavandamisel. Kaaluda läbi ja lihtsustada rakenduskava muutmise protsessi erimeetmete lisamisel.
	Viide lõikudele	47, 112
9	Soovitus	Rakenduskava vastuvõtmisest sõltuvad tähtajad määrata edaspidi paindlikumalt.
	Leid	Rakenduskava elluviimise algus viibis, sest ÜSM ja fondi määrus võeti vastu alles pärast programmeerimisperioodi algust 2021. aastal ning rakenduskava väljatöötamine koos Euroopa Komisjoniga võttis kaua aega ja Euroopa Komisjon kiitis rakenduskava heaks alles 2022. aastal. Eesti sai tegevustega alustada kaks aastat kavandatust hiljem, kuna ei olnud teada toetuse suurus ning tegevustega seotud näitajad. Fondi rakendamise õiguslikes alustes on määratud vahehindamise aeg väga jäigalt. Kombinatsioonina rakenduskava tegevustega alustamise hiline mis ja jäigalt fikseeritud vahehindamise aja tõttu toimub vahehindamine liiga vara, tegevused on alles algusjärgus.
	Järeldus	Rakenduskava elluviimise alguse hiline mis toob kaasa mitmeid probleeme fondi vahendite kasutamisel nagu tegevuste nihkumise hilisemaks ja lühema perioodi peale, vahehindamise järgselt Euroopa Komisjoni otsustatava lisarahastuse saamiseks vajaliku eesmärgi mittetäitmisel ja vahehindamise toimumise siis, kui tegevused on alles alanud ja kogunenud liiga vähe praktikat, mida hinnata.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Järgmisel perioodil planeerida õigusliku regulatsiooni ja rakenduskava vastu võtmiseks kuluv aeg täpsemalt ning tähtajad jätta paindlikumaks.
	Viide lõikudele	39, 54, 104
10	Soovitus	Tagada ühesed, järjepidevad ning põhjendatud suunised rakenduskava koostamisel, aruandlusel ja andmete edastamisel.
	Leid	Euroopa Komisjonist anti erinevatel hetkedel erinevaid suuniseid rakenduskava koostamise ja aruandluse kohta. Näiteks, algselt saatis Euroopa Komisjon ainult tulemusaruande vormi, aga juhise tulemusaruande täitmiseks saatis tunduvalt hiljem.
	Järeldus	Erinevate suuniste ja täpsete määratluste puudumise või nende mitte mõistmise tõttu kasvas halduskoormus.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Selle perioodi teine pool ja järgmise perioodi ettevalmistamine. Tagada Euroopa Komisjoni suuniste ühemõttelisus ja järjepidevus ja asjakohane kommunikatsioon.
	Viide lõikudele	113

Tabel 21. Siseturvalisuspoliitika fondide ülesed soovitusel tehniliste detailide kohta

11	Soovitus	Lihtsustada andmevahetust RTIP-i ja SIS-i vahel. Luua mugavam koolituste tagasiside aruandluse koostamise ja raporteerimise võimalus.
----	-----------------	--

	Leid	RTIP-i ja SIS-i sisestatakse analoogseid koolituste andmeid. Koolituste tagasiside aruandlust teevad projektijuhid infosüsteemide väliselt eraldi arvestusega.
	Järeldus	Analoogsete koolituste andmete sisestamine infosüsteemidesse tekitab halduskoormust ning tagasiside aruandluse koostamine ja raporteerimine on ebamugav.
	Kellele suunatud	SiM
	Tegevuskava	Sel perioodil. SiM konsulteerib RTK-ga, kuidas süsteeme ühendada.
	Viide lõikudele	61, 108, 122
12	Soovitus	Kaaluda võimalust viia maksetaotluste prognooside esitamine e-keskkonda.
	Leid	Toetuse saajad esitavad maksetaotluste prognoose väljaspool ühtset andmevahetuskeskkonda. Mugavam oleks esitada maksetaotlused ja maksetaotluste prognoosid sama keskkonna kaudu.
	Järeldus	Toetuse saajatele oleks mugavam kasutada ühte keskkonda kogu andmevahetusele.
	Kellele suunatud	SiM
	Tegevuskava	Sel perioodil. SiM räägib RTK-ga võimalikest lahendustest.
	Viide lõikudele	122
13	Soovitus	Täpsustada kolmandate riikidega tehtavate projektide Euroopa Komisjoniga kooskõlastamise nõuet.
	Leid	Kolmandate riikidega tehtavate koostööprojektide kooskõlastamine Euroopa Komisjoniga võtab kaua aega ja ei ole põhjendatud kõikide tutvumisviiside ja konverentside korral. Koostöötegevuste planeerimine pikema aja peale ette võib olla toetuse saajatele keeruline.
	Järeldus	Kolmandate riikidega tehtavate koostööprojektide kooskõlastamise nõue Euroopa Komisjoniga on suure halduskoormusega.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Selle perioodi teine pool ja järgmise perioodi ettevalmistamine. Täpsustada kolmandate riikidega tehtavate projektide Euroopa Komisjoniga kooskõlastamise nõuet. Tuleks kindaks määrata, millist kolmandate riikidega tehtavat koostööd tuleb Euroopa Komisjoniga kooskõlastada.
	Viide lõikudele	113

Tabel 22. Fondispetsiifiline soovitus

14	Soovitus	Võtta lisatähelepanu alla rakenduskavas olevad erinevate elluviijatega sarnased tegevused samale sihtrühmale.
	Leid	Rakenduskava raames pakuvad erinevad elluviijad samale sihtrühmale sarnase fookusega koolitusi. SiM on kavandanud tegevused üksteist täiendavate, mitte kattuvatena. Tegevuste rakendamise käigus on elluviijad omavahel tegevuste fookust täpsustanud, et vältida koolitustel käsitlevate teemade kattuvust. See on lisanud elluviijatele halduskoormust ja oodatakse, et sellistel juhtudel looks korraldusasutus ühtse infovälja ka pärast TAT-ide vastuvõtmist.

Järeldus	Tegevuste rakendamisel võivad samale sihtrühmale sarnaste koolituste pakku-misel tekkida kattuvused, mis võivad viia tegevuste kordamiseni ja sihtrühma liigse koormamiseni. Osapoolte tegevuste koordineerimine välistab võimalikud kattumised ja võimaldab sihtrühmale tekkiva kasu maksimeerimist.
Kellele suunatud	SiM
Tegevuskava	Sel perioodil. Juhtida sama sihtrühmaga analoogsete tegevuste erinevate ellu-viijate või valdkonda kureeriva ja siseturvalisuspoliitika fondide seirekomisjonis esindatud ministeeriumi tähelepanu võimalikele kattuvustele ning suunata ellu-viijad omavahelisele koostööle ja tegevuste koordineerimisele.
Viide lõikudele	136, 139

146. Heade praktikatena võime hindamise põhjal välja tuua järgmised:

1. Intervjueeritavad on rahul korraldusasutuse tööga ja abiga, mida fondi koordinaatorid tegevuste el-luviimisel pakuvad. Korraldusasutus ja fondi koordinaatorid teevad oma tööd hästi ja sellega tuleks jätkata samasugusel moel nagu seni.
2. Tegevuste planeerimine vastavalt vajadustele toimib hästi, tegevuste planeerimine on allikaneut-raalne, riiklikud arengukavad on rakenduskava koostamise sisendiks. Tegevused vastavad vajadus-tele. Analoogse vajaduste põhise tegevuste planeerimise süsteemiga võiks jätkata ka edaspidi.
3. Rakenduskava elluviimisel võimaldatakse teatud ulatuses paindlikkust rahastuse liigutamisel tege-vuste ja fondide vahel. Tegevuste vahel rahastuse ümber tõstmine on vajalik, kui mõni tegevus min-gite asjaolude tõttu välja langeb (nt Luhamaa piiripunkt ehitatakse riigieelarvest). Paindlikkus rahas-tuse liigutamiseks tegevuste vahel on vajalik ning praeguses regulatsioonis hea praktikana sätesta-tud ning sellise võimalusega tuleks järgmistel perioodidel jätkata.