



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

PIIRIHALDUSE JA VIISAPOLIITIKA RAHASTU

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

LÜHIKOKKUVÕTE	4
EXECUTIVE SUMMARY	7
MÕISTED JA LÜHENDID.....	11
SISSEJUHATUS	12
1 RAHASTU RAKENDAMISE STRUKTUUR JA HETKESEIS	15
2 ASJAKOHASUS.....	24
2.1 SISSEJUHATUS	24
2.2 MIS ULATUSES VASTAB RAKENDUSKAVA MUUTUVATELE VAJADUSTELE?	24
2.3 MIS ULATUSES ON RAKENDUSKAVA VÕIMALIK KOHANDADA SEoses UUTE TEKKIVATE VAJADUSTEGA?.....	26
3 TULEMUSLIKKUS	29
3.1 SISSEJUHATUS	29
3.2 KAS FONDI RAKENDAMINE ON AJAGRAAFIKUS, ET PÜSTITATUD EESMÄRGID SAAVUTADA?	29
3.3 KUIVÕRD ASJAKOHANE ON SEIRE- JA HINDAMISRAAMISTIK RAKENDUSKAVA EESMÄRKIDE SAAVUTAMISE EDUSAMMUDEST ARUANDMISEKS?	30
3.3.1 <i>Andmevahetuskeskkond ja andmeedastusprotsess</i>	<i>31</i>
3.3.2 <i>Väljund- ja tulemusnäitajad.....</i>	<i>32</i>
3.3.3 <i>Mõjunäitajad</i>	<i>35</i>
3.4 KUIDAS ON TAGATUD ASJAOMASTE SIDUSRÜHMADE KAASAMINE PROGRAMMITÖÖ PERIOODI KÕIGIS ERINEVATES ETAPPIDES, SH PLANEERIMISE, RAKENDAMISE, JÄRELEVALVE JA HINDAMISE KÄIGUS?	36
3.5 KUIDAS RAKENDUSKAVA ELLUVIIMISEL ARVESTATAKSE JA EDENDATAKSE HORISONTAALSEID PÕHIMÕTTEID?	37
3.6 KUIVÕRD TULEMUSLIK ON RAKENDUSKAVA OMA VÕIMALUSTEST JA SAAVUTUSTEST TEAVITAMISEL JA LEVITAMISEL?	39
4 TÕHUSUS	41
4.1 SISSEJUHATUS	41
4.2 MIL MÄÄRAL TOETAB RAKENDUSKAVA KULUTÕHUSAID MEETMEID?	41
4.3 KUIVÕRD TÕHUSAD ON JUHTIMIS- JA KONTROLLISÜSTEEMID?	42
4.3.1 <i>Juhtimis- ja kontrollisüsteemid, halduskoormus ning ülereguleerimine</i>	<i>42</i>
4.3.2 <i>Lihtsustatud kuluvõimalused ja tehniline abi.....</i>	<i>46</i>
4.4 KAS JA MIL MÄÄRAL ON EDASINE LIHTSUSTAMINE SAAVUTATAV NIING KUIDAS?	46
5 SIDUSUS JA EL-I LISANDVÄÄRTUS.....	49
5.1 SISSEJUHATUS	49
5.2 MIL MÄÄRAL ON RAKENDUSKAVA KOOSKÕLAS OMA POLIITIKAVALDKONNA RAAMES TOETATAVATE ALGATUSTEGA, EELKÕIGE TEMAATILISE RAHASTU RAAMES TOETATAVATE ALGATUSTEGA?	49
5.3 KUIVÕRD SIDUS ON RAKENDUSKAVA TEISTE EL-I FONDIDEGA (SEALHULGAS TEISTE SISEASJADE FONDIDEGA) JA EELKÕIGE EL-I VÄLISTEGEVUSEGA (EXTERNAL ACTION)?.....	51
5.4 MIL MÄÄRAL LOOB RAKENDUSKAVA EUROOPA LIIDU LISANDVÄÄRTUST?.....	52
6 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	54

Lühikokkuvõte

Vahehindamine keskendub Euroopa Liidu (EL) perioodi 2021–2027 kolmest siseturvalisuspoliitika fondist (Sisefulgeolekufond (ISF), piirihalduse ja viisapoliitika rahastu (BMVI), Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF)) BMVI (edaspidi nimetatud ka fond) rakendamise hindamisele perioodil 1. jaanuar 2021 kuni 31. detsember 2023. Fondi tegevusi viiakse ellu 2022. aasta sügisel vastuvõetud ja 2023. a detsembris muudetud rakenduskava alusel. Rakenduskavas on kahe erieesmärgi all 29 tegevust ja neli erimeedet. Rakenduskava rahastuse maht on 50 771 422 eurot, EL-i toetus on 39 512 368 eurot ehk 77,8% (sh tehniline abi). Vahehindamiseks oli alustatud tegevustega, mis moodustasid 98% kogu tegevustele kavandatud rahastusest ja toetuse saajad olid esitanud alustatud tegevuste kogumahust 1,42% 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 määruks ja fondi määruks 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 käivitunud, väljamakseid on tehtud vaid mõne protsendi ulatuses ja enamuse väljund- ning tulemusnäitajate täitmisel pole veel tulemusi, mida raporteerida. Tegevustest on edasi lükkunud Entry-Exit IT-süsteemist sõltuvad koostalitlusvõimega seotud IT-arendused, kuna Entry-Exit EL-i keskselt arendatud süsteem ei valminud

õigeaegselt. Juba alustatud tegevused on üldjoontes kulgenud plaanipäraselt, .v.a. Luhamaa juhtimispunkti renoveerimine, mille täielikuks ümberehitamiseks eraldati riieelarvest raha, mistõttu BMVI-sse planeeritud renoveerimise vahendid suunatakse ümberehituse projekteerimisse.

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 kaugemale lükanud. Neist teguritest ja muudest jooksvatest arengutest (nt kiire hinnatõusu aeg, otsused maksutõusudeks, konsulaatide sulgemine) 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. Rakenduskava elluviimise progressi hindamisel täiendavaid näitajaid mõõdikutena ei kasutata. 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 (nt arendatud IT-süsteemide arv). Sobivaid tulemusnäitajaid paljudele tegevustele fondi määruses polnud. Näitajate raamistikus olevad mitmed tulemusnäitajad mõõdavad otseselt tegevuste väljundeid, olles samaväärsed väljundnäitajatega ja mitmed näitajad (nt piiril keeldutud sisenemiste arv, digitaalselt esitatud viisataotluste arv, ABC väravate kaudu sisenemiste 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 siseid 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 sihtrühmadeni (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 kaases 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 meetodiliselt liiga keerukaks. Kuludokumentidega sidumata kulusid arvestatakse vaid ühtses määras kaudsetele kuldetele. 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 strategiadokumentidega 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 BMVI (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 and amended in December 2023, covering 29 activities and four specific actions under two specific objectives. The funding of the BMVI national programme amounts to €50,771,422, of which EU support accounts for €39,512,368 or 77.8% (including technical assistance). By the time of the assessment, activities constituting 98% of the planned funding had commenced, with payment claims submitted by beneficiaries for 1.42% 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 a few percent of the total cost of activities, and there are no results to report yet for the majority of output and result indicators. The development of IT capabilities related to interoperability that depend on the Entry-Exit IT system has been postponed, as the Entry-Exit system developed centrally by the EU was not completed on time. Activities that have already started have generally progressed as planned, except for the renovation of the Luhamaa control point, for which funds from the state budget were allocated for complete reconstruction, leading to the redirection of the funds planned in the BMVI for renovation to the design of the reconstruction.

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, decisions on tax increases, closures of consulates) 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. No additional indicators as metrics are used in assessing the progress of implementing the programme. 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 (e.g., the number of developed IT systems). Many result indicators in the framework directly measure the activities' outputs, equating to output indicators, and several indicators (e.g., the number of persons refused entry by border authorities, the number of visa applications using digital means, the number of border crossings through automated border control systems and e-gates) 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+
Frontex	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet
INSA	Integratsiooni Sihtasutus
ISF	Sisejulgeolekufond
KOV	kohalik omavalitsus
MTÜ	mittetulundusühing
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
RTIP	riigitöötajate iseteenindusportaal
RTK	Riigi Tugiteenuste Keskus
SFOS	Struktuuritoetuse register
SiM	Siseministeerium
SIS	sündmuste infosüsteem
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
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 piirihalduse ja viisapoliitika rahastule (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:
 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?
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?
6. Sidusus ja EL-i lisandväärtus:

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.

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 2021/1148 piirihalduse ja viisapoliitika rahastu;
 2. piirihalduse ja viisapoliitika rahastu rakenduskava 2021–2027;
 3. piirihalduse ja viisapoliitika rahastu 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-eesmärkidena 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 koordinaator 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 Rahastu rakendamise struktuur ja hetkeseis

16. EL-i piirihalduse ja viisapoliitika rahastut (BMVI) rakendatakse Eestis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele EL 2021/1148⁵. Eesti BMVI-st toetatavad tegevused põhinevad 5. septembril 2022 vastuvõetud Eesti BMVI rakenduskaval 2021–2027⁶. Rakenduskava töötati välja lähtudes Eesti arengustrateegiast „Eesti 2035“⁷, millel omakorda põhineb riiklik siseturvalisuse arengukava⁸ (STAK).
17. BMVI rakenduskavasse lisati erimeetmed detsembris 2023. Rakenduskava alusel loodud rahastamiskavas on kümme meetet, mis jagunevad 29 tegevuseks. Meetmed viiakse ellu siseministri toetuse andmise tingimuste (TAT) käskkirjade alusel ja hindamise ajaks kinnitatud nelja erimeetmete projektiga. Viie meetme TAT-id olid vahehindamise alguseks vastuvõetud ja üks vastu võtmata. Selle vastu võtmine on kavandatud 2024. aasta algusesse.
18. EL-i toimise leping seab Liidu eesmärgiks kõrge turvalisuse taseme, mille saavutamiseks on vaja liikmesriikide ühismeetmeid sisepiiride ületamise, välispiiride kontrolli ja ühise viisapoliitika alal. BMVI EL 2021/1148 viib seda eesmärki ellu läbi tõhusa piirihalduse ja viisamenetluse tagamise. BMVI EL 2021/1148 sätestab rahastu poliitikaeesmärgina **tagada tugev ja tõhus Euroopa integreeritud piirihaldus välispiiridel, aidates seeläbi tagada liidus kõrgetasemelise sisejulgeoleku, samal ajal kaitstes inimeste vaba liikumist liidu piires**, ning järgides täielikult asjaomast liidu *acquis*'d ning liidu ja liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest, mille osalised nad on.
19. BMVI poliitikaeesmärgi täitmine toimub kahe määruises EL 2021/1148 mainitud erieesmärgi kaudu:
20. toetada Euroopa piiri- ja rannikuvalve poolt välispiiridel rakendatavat tõhusat Euroopa integreeritud piirihaldust, mille eest jagavad vastutust Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet ning piirihalduse eest vastutavad riiklikud asutused, et hõlbustada seaduslikku piiriületust, ennetada ja avastada ebaseaduslikku sisserännet ja piiriülest kuritegevust ning hallata tõhusalt rändevooge;
21. toetada ühist viisapoliitikat, et tagada ühtlustatud lähenemisviisi viisade väljastamisele ja hõlbustada õiguspärrast reisimist, aidates samal ajal ennetada rände- ja julgeolekuriske.
22. Eesti rakenduskava lähtub otseselt BMVI EL 2021/1148 määrusest ja eesmärkide saavutamiseks on kavandatud järgmised meetmed ja tegevused:

Erieesmärk 1 (SO1): toetada välispiiridel rakendatavat tõhusat Euroopa integreeritud piirihaldust, et hõlbustada seaduslikku piiriületust, ennetada ja avastada ebaseaduslikku sisserännet ja piiriülest kuritegevust ning hallata tõhusalt rändevooge

TAT 1.1. varustuse uuendamine välispiiridel

- Droonide soetamine (002 Piirivalve – õhuvarustus)
- Piirikontrolliseadmete uuendamine (001 Piirikontrollid)
- Piirivalve ja -kontrolli maismaasõidukid (003 Piirivalve – maismaavarustus)
- Seiretehnika soetamine ja kaasajastamine (003 Piirivalve – maismaavarustus ja 006 Piirivalve – muud meetmed)

⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/1148, 7. juuli 2021, [millega luuakse Integreeritud Piirihalduse Fondi osana piirihalduse ja viisapoliitika rahastu](#).

⁶ <https://www.siseministeerium.ee/media/3776/download>

⁷ [Strateegia “Eesti 2035”](#)

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

- Tegevustoetus: seiretehnika ülalpidamine ja hooldamine (026 Tegevustoetus – integreeritud piirihaldus)
- Tegevustoetus: seiretehnikute värbamine ja koolitamine (026 Tegevustoetus – integreeritud piirihaldus)
- Tegevustoetus: automatiseeritud piiriületuse tagamine (026 Tegevustoetus – integreeritud piirihaldus)

TAT 1.2. IKT-süsteemide loomine ja kasutamine välispiiridel

- ETIAS riiklik üksus (022 Suuremahulised IT-süsteemid – EL-i reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) – (EL-i määruse 2018/1240 artikli 85, lõige 2)
- IKT arendused: SIRENE töövoo süsteemi (iSpOC), Schengeni infosüsteemi (ESIS, ESIS_ADMIN) ja Interlyysi arendamine (024 Suuremahulised IT-süsteemid – Schengeni infosüsteem (SIS))
- InterOperability ehk koostalitlusvõime arendamine Eestis (025 Suuremahulised IT-süsteemid – koostalitlusvõime)
- Tegevustoetus: EKSPO rakenduse ülalhoidmine ja jätkuarendused (027 Tegevustoetus – suuremahulised IT-süsteemid piirihalduseks)
- Tegevustoetus: EL-i infosüsteemide andmekeskuse rent (027 Tegevustoetus – suuremahulised IT-süsteemid piirihalduseks)
- Tegevustoetus: ELi infosüsteemide koordineerimine (027 Tegevustoetus – suuremahulised IT-süsteemid piirihalduseks)

TAT 1.3. Koolitamine ja koostöö välispiiridel

- Koolitused: Tolliametnike piirikontrollilased koolitused (001 Piirikontrollid)
- Koolitused: veesõidukite juhtimisoskuste koolitused, I ja II astme piirikontrolli koolitused, arendusalased koolitused, riigipiiri valvamise taktika täiendkoolitused; õigusosalased koolitused, keelekoolitused, koolitus PPA töötajate ettevalmistuseks tööks kõrgema riskiga piirkonnas (mini HEAT) (001 Piirikontrollid)
- EBCG-i panustamisega seotud uute ametnike koolitused. (014 Euroopa piiri- ja rannikuvalve arendamine)
- Kontaktametniku lähetamine Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti juurde (016 Asutuste vaheline koostöö – liidu tasand)

Erimeede 1: Autonoomse ja mobiilse kaugseire võimekuse tõstmine (003 Piirivalve – maismaavarustus)

Erimeede 2: Koostalitlusvõime määruse rakendamise toetamine (025 Suuremahulised IT-süsteemid – koostalitlusvõime)

Erimeede 3: iSpOC + analüüs (024 Suuremahulised IT-süsteemid – Schengeni infosüsteem (SIS))

Erimeede 4: Maismaapiiri patrullivõimekuse tõstmine (003 Piirivalve – maismaavarustus)

Erieesmärk 2 (SO2): toetada ühist viisapoliitikat, et tagada ühtlustatud lähenemisviis viisade väljastamisele ja hõlbustada õiguspärast reisimist, aidates samal ajal ennetada rände- ja julgeolekuriske:

TAT 2.1 Seadmete uuendamise ja kasutamise kaudu ühise viisapoliitika toetamine (TAT puudub hindamise alguse seisuga)

- SEADMED: Näokujutise ja sõrmejälje hõive seadmed (002 Konsulaatide töö tõhustamine ning nende kliendisõbralikkuse ja turvalisuse suurendamine)

TAT 2.2 IKT-süsteemide ja rakenduste loomise ning kasutamise kaudu ühise viisapoliitika toetamine

- IKT ARENDUSED: Euroopa Liidu ühtne e-viisa ja e-taotluskeskkonna rakendamine (001 Viisataotluste menetlemise parandamine)
- IKT ARENDUSED: Riigisisese viisaregistri arenduste II etapp (007 Muud IKT-süsteemid viisataotluste töötlemiseks)
- IKT ARENDUSED: VIS määruse muudatuste rakendamine (006 Suuremahulised IT-süsteemid – viisainfosüsteem (VIS))

TAT 2.3 Koolituste ja koostöö kaudu ühise viisapoliitika toetamine (hindamise alguse seisuga TAT puudub)

- KOOLITUSED: viisamenetlejate koolitamine ja stažeerimisprogramm, Schengeni hindamiseks riiklike ekspertide ettevalmistamine (001 Viisataotluste menetlemise parandamine)
- KOOSTÖÖ: ühisauditid ja viisamenetluspraktika (004 Konsulaarkoostöö)

23. Erieesmärk 1 meetmete elluviija on kõikidel tegevustel Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), millele lisandub IKT süsteemide arendamise tegevuste juures SiM infotehnoloogia ja arenduskeskus (SMIT) ja koolitamine ning koostöö tegevustes Maksu- ja Tolliamet. Erieesmärk 2 meetmete elluviijad on PPA ja Välisministeerium ning partneriks SMIT.

24. Meetmete elluviimise rahaliseks mahuks on kavandatud 48 534 873 eurot, millest suurim osa (60%) kasutatakse erieesmärgile 1 – piirihalduse varustuse soetamisele ja uuendamisele ja IKT süsteemide loomisele ning kasutamisele (20%) (vt Tabel 1). Lisaks meetmete elluviimise rahastusele on tehniliseks abiks kavandatud 2 236 549 eurot, mis moodustab 6% EL-i toetusest. Meetme rahaline maht planeeriti terviklikult ära rakenduskava loomisel ja vabasid ressursse rakenduskava vahendites ei ole.

Tabel 1. BMVI rahastuskava maht (eurodes)

Erieesmärk	TAT ehk meede (SFOSis meetme tegevus)/ erimeetme projekt	EL-i toetus	Riigi kaasfiinantseering	Kokku
SO1		35 775 819	10 759 054	46 534 873
	Erimeede 1: Autonoomse ja mobiilse kaugseire võimekuse tõstmine	2 021 549	224 617	2 246 166
	Erimeede 2: Koostalitlusvõime määruse rakendamise toetamine	982 129	109 125	1 091 255
	Erimeede 3: iSPoC + analüüs	480 306	53 367	533 673
	Erimeede 4: Maismaapiiri patrullivõimekuse tõstmine	1 764 000	196 000	1 960 000
	TAT 1.1. Asjakohase varustuse uuendamise ja kasutamise kaudu Euroopa piiri- ja rannikuvalve toetamine välispiiridel tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamisel	22 005 673	7 335 224	29 340 897
	TAT 1.2. IKT-süsteemide loomise ja kasutamise kaudu Euroopa piiri- ja rannikuvalve toetamine välispiiridel tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamisel	7 397 162	2 465 721	9 862 883
	TAT 1.3. Koolitamise ja koostöö kaudu Euroopa piiri- ja rannikuvalve toetamine välispiiridel tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamisel	1 125 000	375 000	1 500 000
SO2		1 500 000	500 000	2 000 000
	TAT 2.1 Seadmete uuendamise ja kasutamise kaudu ühise viisapoliitika toetamine	352 500	117 500	470 000
	TAT 2.2 IKT-süsteemide ja rakenduste loomise ning kasutamise kaudu ühise viisapoliitika toetamine	637 500	212 500	850 000
	TAT 2.3 Koolituste ja koostöö kaudu ühise viisapoliitika toetamine	510 000	170 000	680 000
	Tehniline abi	2 236 549		2 236 549
	Kokku	39 512 368	11 259 054	50 771 422

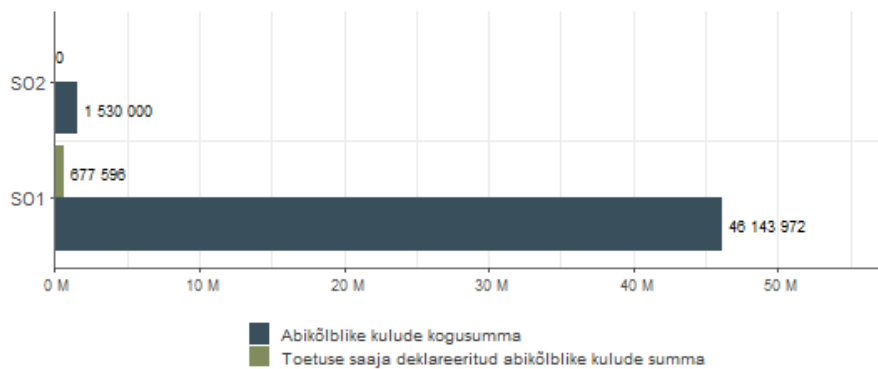
Allikas: BMVI rahastamiskava (26.06.2023)

25. Rakenduskava raha kasutamise aruandlus esitatakse EL 2021/1148 järgi, kombineerides järgmisi liigitusi:

1. Erieesmärk
2. Sekkumisvaldkond (SO1 29 koodi ja SO2 12 koodi)
3. Meetme laad (13 koodi)
4. Rakendamisvaldkond (6 koodi)
5. Konkreetsed teemad (6 koodi).

26. 2023. aasta lõpu seisuga on kinnitatud toetuse andmise tingimused projektidele ja alustatud tegevustega, mille kavandatud kulud on 47 673 972 eurot, mis moodustab 98% rahastuskavas kavandatud tegevuste kogumahust. 31.12.2023 seisuga on deklareerinud abikõlblikke kulusid toetuse saajate poolt väljamaksetena 677 596 eurot ehk 1,42% alustatud tegevuste planeeritud abikõlblike kulude summast. Kõik väljamaksetaotlused on esimese erieesmärgi tegevustel, teise erieesmärgi väljamaksetaotluseid pole veel esitatud.

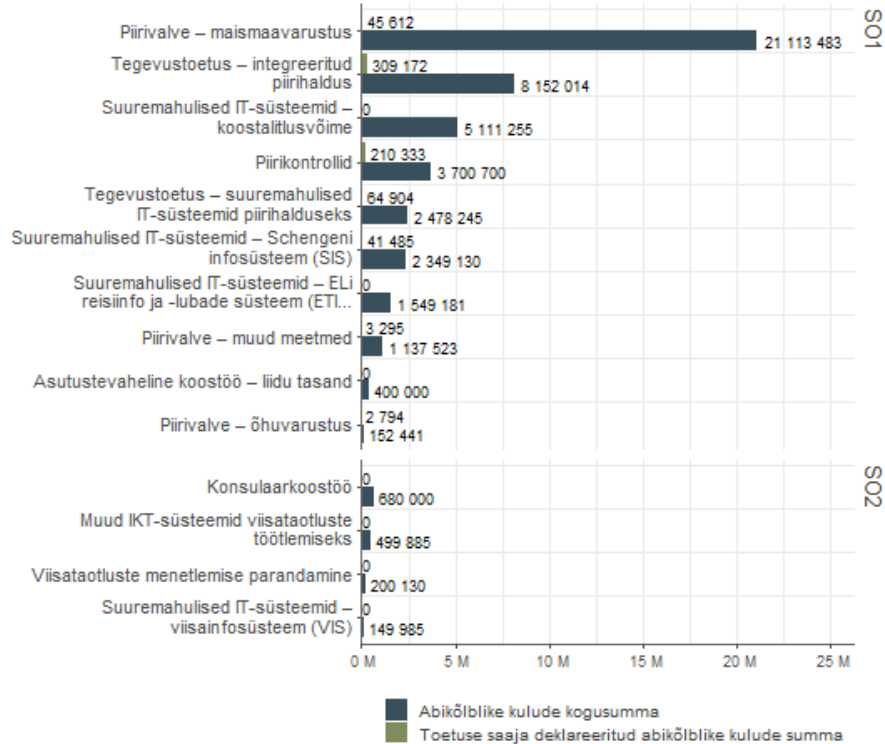
Joonis 1. Fondi 31.12.2023 rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike väljamaksete kulude summa erieesmärkide kaupa (eurodes)



Allikas: BMVI programme 2021–2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65BVPR001

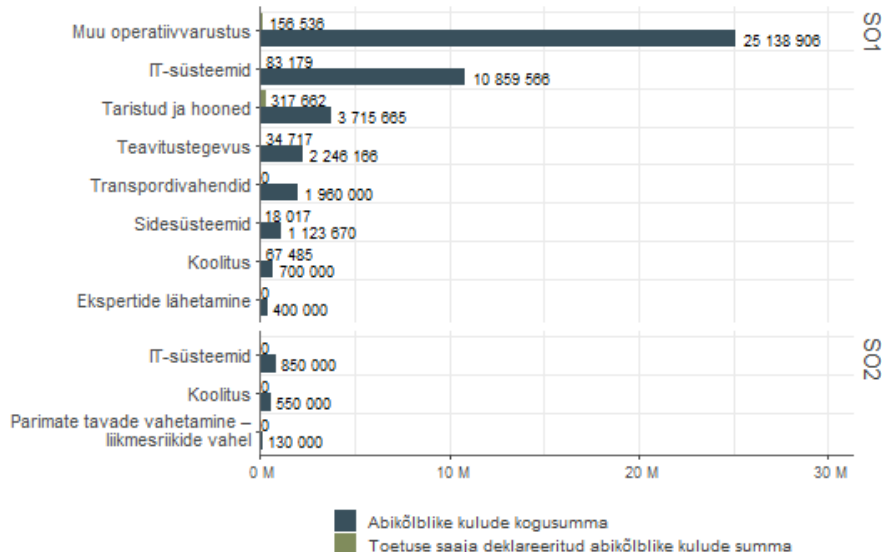
27. Veidi suurem on deklareeritud väljamaksete osakaal piirikontrollide ja integreeritud piirihalduse tegevustotevuste sekkumisvaldkondades (vastavalt 5,68% ja 3,79%), aga kõik tegevused on siiski veel väga algusjärgus ja senine kulude maht on suhteliselt väike.

Joonis 2. Fondi 31.12.2023 rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike väljamaksete kulude summa sekkumisvaldkondade kaupa (eurodes)



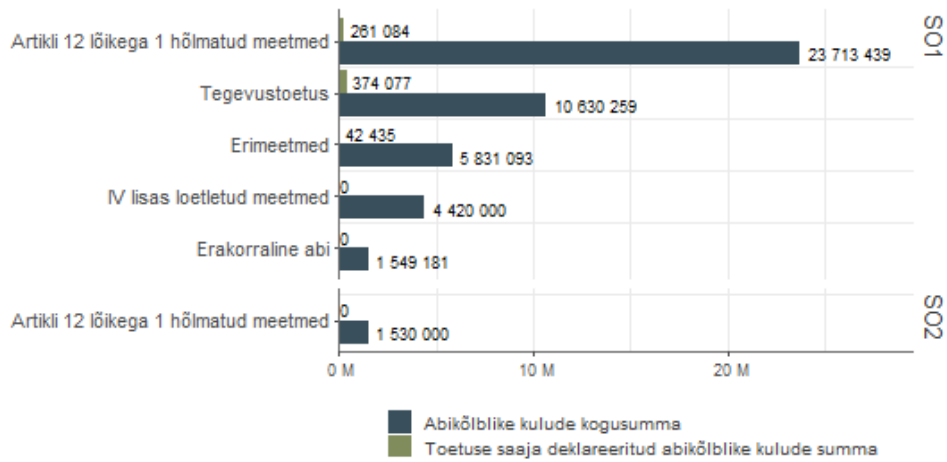
Allikas: BMVI programme 2021–2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65BVPR001

Joonis 3. 31.12.2023 seisuga fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike väljamaksete summa meetme valdkondade kaupa (eurodes)



Allikas: BMVI programme 2021–2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65BVPR001

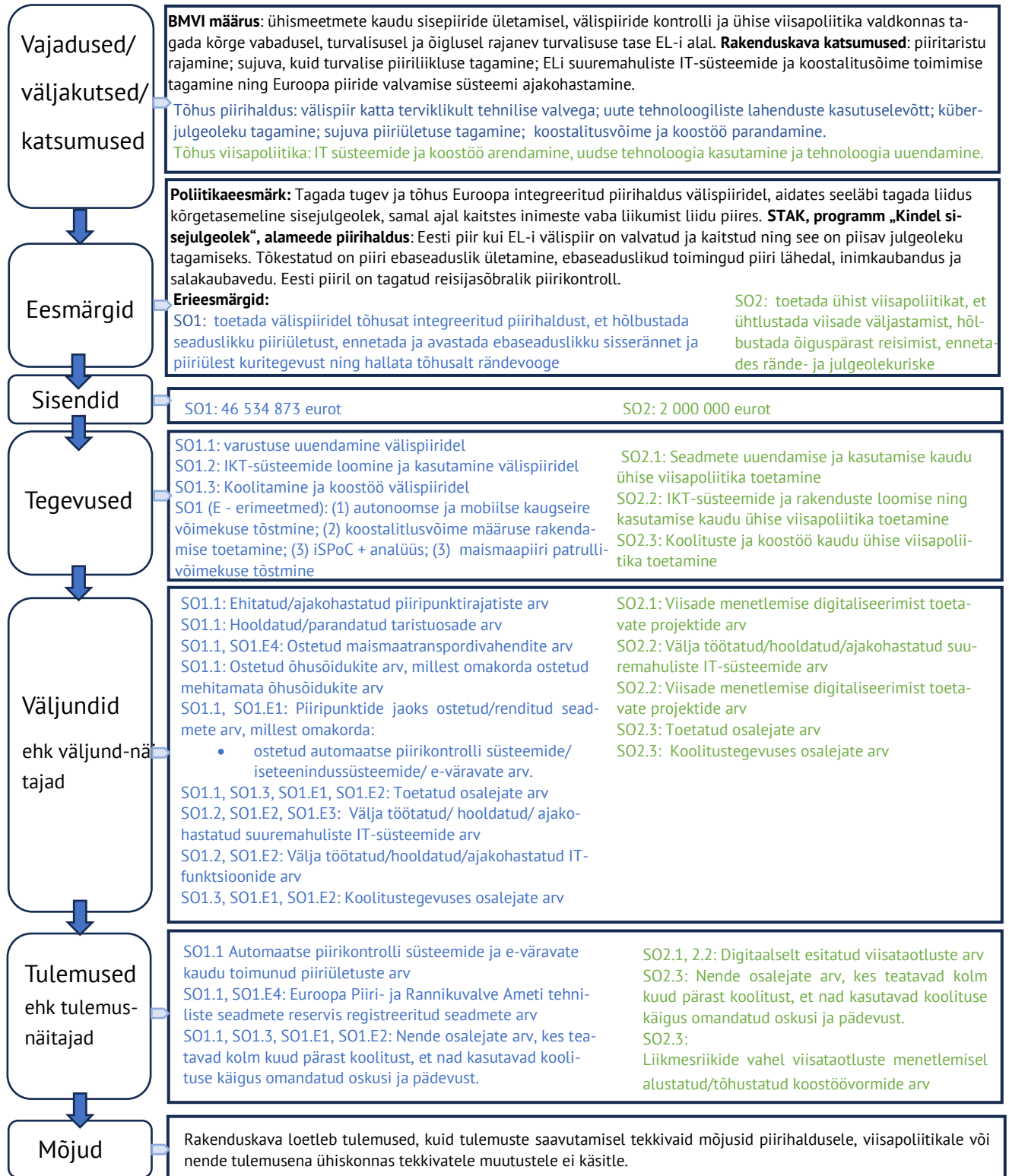
Joonis 4. 31.12.2023 seisuga fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike kulude summa rakendusvaldkondade kaupa (eurodes)



Allikas: BMVI programme 2021–2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65BVPR001

28. Rakenduskava elluviimise hindamiseks kasutatakse väljund- ja tulemusnäitajate raamistikku vastavalt BMVI määruse lisale VIII ja tegevuste tulemusena oodatakse sekkumisloogika joonisel nimetatud näitajatesse panustamist (vt Joonis 5).

Joonis 5. BMVI sekkumisloogika rakenduskava põhjal



29. 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 15 tegevusele, sh on üks meede ja üks erimeetme projekt, millele ei ole 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.

30. Rakenduskava piirdub tulemusnäitajatega ning tulemuste saavutamisest tekkivaid mõjusid ei käsitle.
31. 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, mistõttu ei ole võimalik veel hinnata 2024. aasta lõpuks seatud sihttaseme saavutamist. Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed on seatud rakenduskava erieesmärkide kaupa.

Tabel 2. Väljundnäitajate sihttasemed ja saavutustase 31.12.2023

Erieesmärk	Väljundnäitaja	Sihttase		Tulemus	
		2029	2024	2023	% 2029. a sihttasemest
SO1	O.1.1 Piiripunktide jaoks ostetud seadmete arv	4 020	1 216	18	0,4%
	O.1.1.1 ostetud automaatse piirikontrolli süsteemide/iseteenindussüsteemide/e-värvate arv	16	16	18	113%
	O.1.2 Hooldatud/parandatud taristuosade arv	1	1	0	0%
	O.1.4 Ehitatud/ajakohastatud piiripunkti-rajatiste arv	1	1	0	0%
	O.1.5 Ostetud õhusõidukite arv	26	0	0	0%
	O.1.5.1 ostetud mehitamata õhusõidukite arv	26	0	0	0%
	O.1.7 Ostetud maismaatranspordivahendite arv	33	0	0	0%
	O.1.8 Toetatud osalejate arv	496	347	302	61%
	O.1.8.1 koolitustegevuses osalejate arv	494	347	301	61%
	O.1.10 Välja töötatud/hooldatud/ajakohastatud IT-funktsioonide arv	7	4	0	0%
	O.1.11 Välja töötatud/hooldatud/ajakohastatud suuremahuliste IT-süsteemide arv	4	4	3	75%
	O.1.11.1 välja töötatud suuremahuliste IT-süsteemide arv	1	1	2	200%
	O.1.13 Piiripunktides rahvusvahelist kaitset taotlenud isikute arv	256	96	77	30%
SO2	O.2.1 Viisade menetlemise digitaliseerimist toetavate projektide arv	3	2	0	0%
	O.2.2 Toetatud osalejate arv	90	80	0	0%
	O.2.2.1 koolitustegevuses osalejate arv	70	60	0	0%
	O.2.4 Välja töötatud/hooldatud/ajakohastatud IT-funktsioonide arv	2	1	0	0%
	O.2.5 Välja töötatud/hooldatud/ajakohastatud suuremahuliste IT-süsteemide arv	1	0	0	0%
	O.2.5.1 välja töötatud suuremahuliste IT-süsteemide arv	1	0	0	0%

Tabel 3. Tulemusnäitajate sihttasemed ja saavutustase 31.12.2023

Erieesmärk	Tulemusnäitaja	2029 sihttase	2023 tulemus
SO1	R.1.14 Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti tehniliste seadmete reservis registreeritud seadmete arv	43	0
	R.1.15 Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti käsutusse antud seadmete arv	43	0
	R.1.17 Automaatse piirikontrolli süsteemide ja e-värvate kaudu toimunud piiriületuste arv	2 200 000	699 004
	R.1.18 Piirihalduse valdkonnas läbi viidud Schengeni hindamiste ja haavatavuse hindamiste tulemusel esitatud soovitude arv, mida on arvesse võetud	100	0
	R.1.19 Nende osalejate arv, kes teatavad kolm kuud pärast koolitust, et nad kasutavad koolituse käigus omandatud oskusi ja pädevust	382	0
	R.1.20 Piirivalveasutuste poolt sisenemiskeelu saanud isikute arv	12 800	6 687
SO2	R.2.8 Väljaspool Schengeni ala asuvate uute/ajakohastatud konsulaatide arv	20	0
	R.2.8.1 nende konsulaatide arv, mida on ajakohastatud, et muuta need viisataotlejate jaoks kliendisõbralikumaks	20	0
	R.2.9 Ühise viisapoliitika valdkonnas läbi viidud Schengeni hindamiste raames esitatud soovitude arv, mida on arvesse võetud	100	0
	R.2.10 Digitaalselt esitatud viisataotluste arv	976 292	12 223
	R.2.11 Liikmesriikide vahel viisataotluste menetlemisel alustatud/tõhusatatud koostöövormide arv	7	0
	R.2.12 Nende osalejate arv, kes teatavad kolm kuud pärast koolitust, et nad kasutavad koolituse käigus omandatud oskusi ja pädevust	70	0

2 Asjakohasus

2.1 Sissejuhatus

32. 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 4. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mis ulatuses vastab rakenduskava muutuvatele vajadustele?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi 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.

33. 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.

34. Ühissätete määrus⁹ (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.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 24. juuni 2021 (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.

35. 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 kuus ütleb, et Eesti välispiiride ja viisapoliitika praeguste ja tulevaste katsumuste väljaselgitamise ja lahenduste pakkumisse kaasati kõik asjaomased sidusrühmad.
36. Sidusrühmade kaasamine toimus mitmel moel. Rakenduskava kavandati kooskõlas erinevate riiklike strateegiatega ja arengukavadega, millest peamistena „Eesti 2035“ ja sellel põhinev Siseturvalisuse arengukava 2021–2030 (STAK) 2021–2030. Nimetatud arengukavade koostamisse kaasati sidusrühmad¹⁰. Rakenduskava läbis enne kinnitamist avaliku eelnõude konsulteerimise ringi, mille käigus said anda sisendi kõik asjast huvitatud osapooled. Fondi koordinaator näeb peamiste rakenduskava koostamisse kaasatud sidusrühmadena ministeeriume ja haldusala asutusi, kelle sisendi abil kaardistati ja prioriseeriti rakenduskava tegevused. 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 6) (vt ka ptk 3.4 ja 3.5).
37. 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 sellega 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. Kõik *fiche*'s ette kirjutatud tegevused ei oleks olnud Eesti enda vajaduste kaardistuse järgi prioriteetsuselt sellised, mida rakenduskavasse oleks lülitatud ehk tegevuste valik eelistab osaliselt EL-i prioriteete Eestis kaardistatud vajadustele.
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. Pärast Euroopa Komisjonis riikidevahelise jaotusvõtme kokku leppimist ja rakendamist selgus, et Eestile eraldatakse oluliselt väiksem summa, kui algselt Eesti rakenduskava kavandamisel arvestati. Kuna jaotusvõti on väga keeruline ning kasutab selliseid sisendeid, mille kohta info puudus, siis polnud võimalik hinnata rahastuse suurust enne lõpliku info laekumist Euroopa Komisjonilt. Kärpimisel käsitleti *fiche*'s märgitud vajadusi kohustuslikena ja neid ei kärbitud, teiste

¹⁰ Rakenduskava punkt 6 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..

tegevuste mahte vähendati sel määral, et need mahuksid Eesti eraldisse. Kärpimine toimus koos toetuse saajatega, kes vaatasid üle ja vähendasid kavandatud tegevuste mahtu vastavalt rahastuse suurusele.

40. 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.
41. 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. 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.

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

Tabel 5. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mis ulatuses on rakenduskava võimalik kohandada seoses uute tekkivate vajadustega?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi 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

42. Valdkonna 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 võib aja jooksul tulla sisend valdkondlikelt ministriumidelt 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. Tegevuste korriigeerimise vajadusel teeb koordinaator SiM-i juhtkonnale ettepaneku vahendite eraldamise ümbervaatomiseks.
43. Väljaspool rakenduskava seiratakse vajaduste lisandumist SiM-i haldusalas rahastusallikaneutraalselt lisavajaduste kaartidega. Uute vajaduste ilmnemisel 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.

44. 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 muutmisest täiesti mööda ei saa.
45. 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 muutmine ei ole tehniline ega redaktsiooniline ja nõuaks Euroopa Komisjoni heakskiitu rakenduskava muutmiseks. Samuti on vaja rakenduskava muuta, kui lisanduvad erimeetmete rahastusega täiendavad tegevused. Bürokratiliku 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.
46. 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. Teistest ministeeriumidest huvitab BMVI TAT-ide osa tegevuste muutmine vaid Välisministeeriumi, seega pole kooskõlastusring väga lai, kuid kohustuslik kooskõlastusaeg Eelnõude infosüsteemis on sellele vaatamata 10 tööpäeva. 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. Samas on projektide juhte, kes leiavad, et võrreldes eelmise perioodiga, kus projektide rakendamiseks sõlmiti toetuslepingud, on TAT-ide muutmine keerulisem ja bürokratlikum.
47. Kuna tegu ei olnud ÜSM-i art 24 kohaselt märkimisväärse muudatusega (erieesmärgi 1 tegevuskulude suurust tõsteti ISF-i määruse lisas IV toodud tegevuste arvelt), kiitis muudatuse heaks seirekomisjon ning sellest teavitati Euroopa Komisjoni.
48. BMVI rakenduskava muudeti vahehindamise ajaks ühel korral: 2023. aastal parandati teksti ja lisati nelja erimeetme projekti tegevused. Lisaks juba tehtud muutustele tuleks täiendavalt muuta rakenduskava juhul, kui tegevuste muutumine tingib erinevuse kavandatud väljund- ja tulemusnäitajate sihtmäärades. Näiteks, kui BMVI-st finantseeritavatele tegevusele leitakse alternatiivne rahastusallikas, muutuvad ka näitajate sihtmäärad. Tegevuse rahastamist fondile alternatiivsest rahastusallikast võib eelistada mitmel põhjusel: (1) fondi rahastus ei kata kogu investeringut ja rahastusallikate kombineerimise asemel on lihtsam kasutada ühte allikat; (2) alternatiivne rahastus võimaldab kiiremini või ühe korraga projekti ellu viia, samas kui BMVI-s kavandati pikemat perioodi; (3) alternatiivse rahastusega soetatud vahendeid ei pea andma Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) kasutusse; (4) riigieelarve kasutamist peetakse lihtsamaks, kuna ei pea esitama aruandeid ja tõendama tehtud kulusid.

49. 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. Praeguseks on ilmnenud, et mõned eeltingimused, millega arvestati tegevuste planeerimisel ei realiseerunud (kolmandatest osapooltest sõltuvad IT süsteemid ei valminud), mistõttu ei ole võimalik nende tegevuste algelt rakenduskavasse kavandatud tegevuskava ja eelarvega jätkata. See tähendab, et tegevuste, mille elluviimine sõltub mõnest varasemast tegevusest, planeerimine pika perioodi peale ette sisaldab olulisi riske ja toob kaasa muudatuste vajadusi planeeritud tegevustes. Selline sõltuvus varasematest tegevustest puudutab eelkõige IT süsteemide arendusi ja ei puuduta regulaarseid ja jooksvaid haldustegevusi.
50. Konkreetsel juhul ei valminud 2021. aastaks planeeritud Entry-Exit IT-süsteem, mis on sisendiks mitmele selle perioodi projektile. Entry-Exit IT-süsteemi arendamise finantseerimine planeeriti eelmise perioodi rahastusest, kuid EL-i kesksüsteemi arenduse venimise tõttu ei saanud seda Eestis eelmisel perioodil lõpetada. Uuel perioodil rakenduskavasse Entry-Exit süsteemi arenduseks rahastust ei planeeritud, kuid kavandati vastavalt Euroopa Komisjoni plaanidele mitmeid EL-i suuremahuliste IT-süsteemide jätkuarendusi ja koostalitlusvõime komponentide rahastamist, mida pole võimalik realiseerida enne Entry-Exit kesksüsteemi valmimist. Vahehindamise ajal kasutati Entry-Exit IT-süsteemi arenduse lõpetamise finantseerimiseks ajutist lahendust, kus rakenduskava hilisemateks aastateks planeeritud koostalitlusvõime arenduste eelarvet kasutati Entry-Exit ja ETIAS-e süsteemi 2024. a arendusteks. See lahendus võimaldab kohustustega edasi liikuda, kuid koostalitlusvõime loomiseks vajalik rahastus tuleb samuti leida. Kokkuvõttes on kujunenud perioodi rakenduskavasse planeeritud tegevuste rahastusvajadus suuremaks, kui algelt kavandati. Vajalik on leida sel perioodil arendatud Entry-Exit süsteemile täiendav rahastus ning muuta vastavalt rakenduskava, nt erimeetme lisamise kaudu. Seda muudatust pole võimalik teha enne, kui rahastus leitakse ning rahastust pole võimalik leida praeguse rakenduskava tegevuste vahel raha liigutades.
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 muutmiseks 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 6. 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	Ei
Esialgseid edusammude 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	Nii ja naa
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 septembris, 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.
55. Algselt planeeritud ajakavas on toimunud mõningad muudatused: on tegevusi, millega pole saanud alustada, kuigi oleks pidanud; on tegevusi mille alguse edasi lükkumine või varasemaks toomine on seotud asjaolude

selgumisega pärast rakenduskava planeerimist. Tegevused, mis sõltusid eelmisel perioodil valmima pidanud Euroopa kesksest Entry-Exit IT-süsteemist, on edasi lükkunud või muutunud (vt ptk 2.3). Vahehindamise ajal ei olnud veel selge, kuidas rahastatakse nii Entry-Exit kui rakenduskavasse planeeritud IT-süsteemide arendusi. Teised ajakava muudatused on osa paindlikust planeerimisest, mis võimaldab TAT-id vastu võtta ja tegevustega alustada vastavalt vajaduse ilmnemisele hiljem või tuua tegevuse algus varasemaks¹¹.

56. Alustatud tegevused on käivitatud 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 98%, kuid 2023. aasta lõpu seisuga oli maksetaotluseid vaid 1,42% vt ka ptk 1). 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 (19 väljundnäitajast seitsmel ei ole tulemusi näidata vt ka ptk 1).
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. Seadmete soetamise kavandamisel uuriti turgu ja hindu, et planeerida korrektselt maksumust. Eelmise perioodi kogemusi arvestati ajakava ja näitajate sihtmäärade planeerimisel. Planeerimise ja tegevuste alguse vahele jäi suhteliselt pikk kõrge inflatsiooniga periood, millega ei osatud väga täpselt arvestada. Kõrge hinnatõus võib viia selleni, et kavandatud tegevuste mahu asemel tuleb piirduda vähemaga, kui raha ei jätku või tõsta finantse ringi, kui mõnel tegevusel tekib ülejääk. Siiski polnud 2023. a lõpu seisuga hinnatõusu tõttu sellises mahus tegevuste muudatusi ilmnenu, et rahastamist peaks ringi mängima või tulemusnäitajaid kohandama. Varasemal perioodil said mitmele tegevusele komistuskiviks riigihanked, mis võisid erinevatel põhjustel ebaõnnestuda ja seetõttu osutus keerukaks ajakavast kinni pidamine. Praegusel perioodil arvestatakse riigihangete korraldamisel puhverajaga ning vahehindamise ajaks polnud riigihangete tõttu tasasilõoke olnud.

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

Tabel 7. 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

¹¹ Tegevuse „Konsulaatide töö tõhustamine ning nende kliendisõbralikkuse ja turvalisuse suurendamine“ alustamine lükkub 2024. aastale. Tegevuse „Asutustevaheline koostöö - liidu tasand“ käigus kontaktametniku lähetamine Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) juurde toodi algselt kavandatust varasemaks.

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus- kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
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 alaaruandlus).			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, aruandlus 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 koordinaator leiab, et andmevahetuskeskkond on usaldusväärne ja toimiv ning lihtsustab kontrollide läbiviimist. Samas on andmevahetussüsteemi kasutades andmete koondamine maksetaotlustesse ja aruannetesse fondi koordinaatorile suurema halduskoormusega kui eelmisel perioodil, mil raporteerimine toimus kirja teel ja andmed koondati Excelis. 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. Projektijuhid näevad andmevahetussüsteemi miinusena, et iga aruanne sisestatakse algusest peale ja järgnevate aruannete aluseks ei saa võtta varasemat aruannet. Kuna tegevusaruanded kumuleeruvad aja jooksul, siis töö mitu projektijuhti välja, et selline arendus aitaks neil mugavamalt andmevahetussüsteemi kasutada.
60. Kasutusele võetud elektroonilised andmevahetussüsteemid aitavad kaasa parema ülevaate saamisele ja struktureeritud andmevahetuse korraldusele. 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 eraldiseivaks 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 iseteenindusportaalil (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. Halduskoormuse vähendamiseks on koolitusprojektid kavandatud pikaajalisena, mis võimaldab iga inimest sisestada SIS-i vaid üks kord seitsme aasta jooksul.
62. SiM on teinud toetuse saajatele andmevahetuskeskonna kasutamise koolitusi ja infotunde, edastanud kõigile toetuse saajatele abimaterjali (sh eraldi juhise maksetaotluse koostamiseks) ning juhendanud vajadusel toetuse saajaid keskkonna kasutamisel. Mõnele toetuse saajale tekitab ebamugavust e-toetuse keskkonda isikuandmeid sisaldavate dokumentide nagu töötasutõendite üles laadimine, kuna neil pole kindlust, kellel on sellele infole ligipääs ja kuidas see on kooskõlas töötaja isikuandmete kaitse reeglitega. 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.
65. Hea mõõdikute või näitajate¹² süsteem on teoreetiliselt selline, mis mõõdab ja näitab sekkumisloogika tasanditele vastavat tulemuste arengut. Tavapäraselt jagatakse tagajärgede tasandid ja nendega seotud indikaatorid järgmiselt¹³:

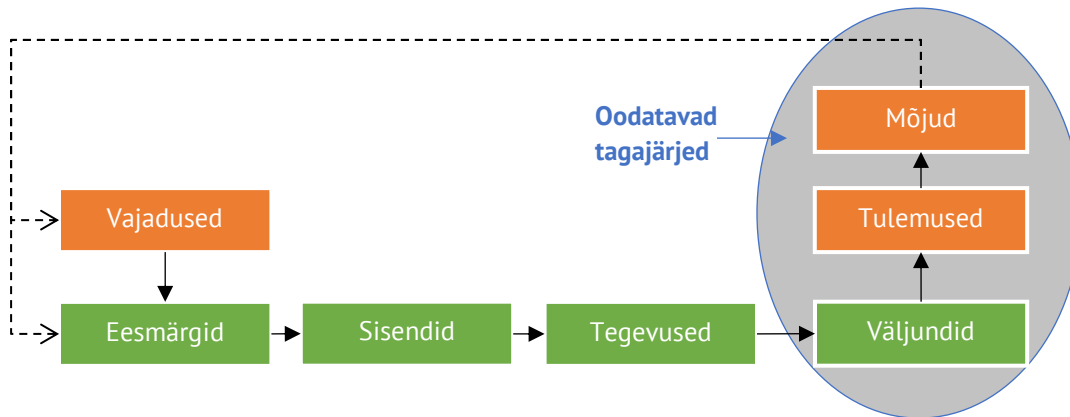
¹² Iga üksik näitaja peaks omakorda vastama määratletud kriteeriumitele nagu nt SMART (*specific, measurable, accurate, relevant, timely*).

¹³ 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.

- 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.

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.

67. Kooskõlas üldise sekkumisloogika kirjeldusega defineerib ÜSM väljundnäitajate 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 pikaajaliste 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, kusjuures täiendavaid Eesti-spetsiifilisi näitajaid rakenduskavale ei lisatud ning määruseväliseid näitajaid rakenduskava väljundite või tulemuste mõõtmiseks Eestis ei kasutata. Väljund- ja tulemusnäitajaid kirjeldab detailselt rakenduskava tulemusraamistik (*performance framework*, ÜSM art 16 ja 17). Kõiki fondi määruses 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. Määrusega ette antud tulemusnäitajate raamistik ei sobinud kõikidele Eesti rakenduskavas kavandatud tegevustele, mistõttu

mitmel tegevusel tulemusnäitaja puudub. Pooltele tegevustele 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 konkreetseid, otseselt tegevuse väljunditega seotud, nt ostetud ühikud, tükid, koolitatute arvud vmt, siis üks neist erineb teistest, kuna ei ole rakenduskava tegevustega mõjutatav ega tegevuste elluvijate kontrolli all. Nimelt näitaja „piiripunktides rahvusvahelist kaitset taotlenud isikute arv“ kujuneb sõltumatult rakenduskava tegevustest.
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). Kuigi korraldusasutus kirjeldab e-toetuse keskkonnas ja abimaterjalides, et näitaja tuleks raporteerida tegevuste algamisel, siis töid mõned projektijuhid välja, et selle hindamine, millal arendus või funktsionaalsus on arendatud ja millal seda raporteerida, ei ole üheselt mõistetav.
73. 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.
74. Fondi määruses ettekirjutatud tulemusnäitajad jagunevad kolmeks: osad on samaväärsed tegevuste väljundnäitajatega ehk otseselt tegevuse tulemusena tekkiv väljund (registreeritud seadmete arv, koostööprojektide arv, soovitude arv, mis tegevustega lahendati), osad on projekti tulemusena mõjutatavad (koolitusel omandatud teadmiste ja oskuste kasutamine igapäevatoos), osad aga tegevuste elluvijate kontrolli alt väljas, sõltuvad muudest ühiskondlikest ja rahvusvahelistest arengutest ja ei ole rakenduskava tegevustega mõjutatavad (digitaalselt esitatud viisataotluste arv, piiripunktis sisenemiskeelu saanud inimeste arv).
75. Tõdetakse, et sobivaid näitajaid, mis aitaksid kirjeldada terviklikku ja adekvaatset rakenduskava tulemuslikkust, on keeruline leida. Olemasolevatest tulemusnäitajatest peab fondi koordinaator probleemseks eelkõige neid, mis ei ole fondi tegevustega seotud või on fondi tegevustest vähe mõjutatud. Kuigi rakenduskava tegevused on muuhulgas suunatud digitaalse viisataotluste esitamise süsteemi arendamisele, siis ei sõltu praktikas süsteemi arendusest see, milliseks kujuneb näitaja „digitaalselt esitatud viisataotluste arv“ väärtus. Samuti on rakenduskava tegevustest sõltumatud näitajad „Automaatse piirikontrolli süsteemide ja e-värvate kaudu toimunud piiriületuste arv“ ja „Piirivalveasutuste poolt sisenemiskeelu saanud isikute arv“. Mitmel intervjuueeritutel on väga keeruline pakkuda ka sisuliselt sobivaid alternatiivseid tulemusnäitajaid, mis tegevuste tulemusi hästi kirjeldaks. Eriti keeruline on sellistele tegevustele tulemusnäitajate leidmine, mille tulemusena hoitakse ära ebaseaduslikku tegevust.
76. Kokkuvõttes ei kajasta praegune väljund- ja tulemusnäitajate valik hästi sekumisloogika järgi rakenduskava tegevuste tulemusi. Kuigi osad väljundnäitajad on sobivad mõõdikud tegevuste väljunditele, on ka selliseid, mille väärtus on vähene: näitajad on liiga üldiseid või pole seostavad otseselt tegevuse väljundiga. Paljud

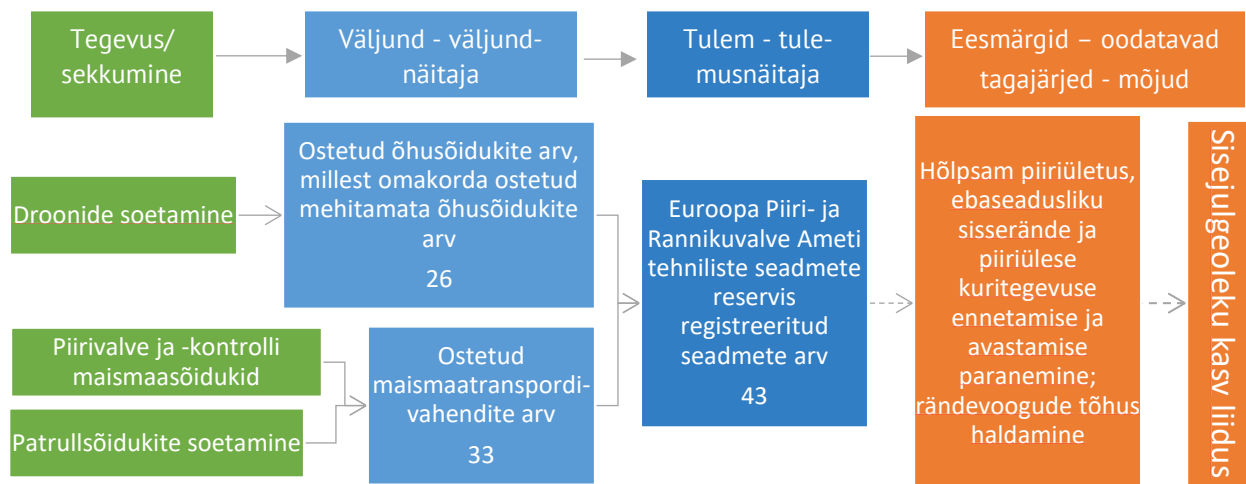
tegevused ei ole üldse seotud tulemusnäitajatega, jättes augud tulemuslikkuse mõõtmisel. Täiendavaid näitajaid lisaks sekkumisloogikast lähtuvate ühiste näitajate lünkade täitmiseks pole kasutusele võetud ja intervjueeritutel on keeruline ka sobivaid mõõdikuid üleüldse määratleda. Fondi määrusega kehtestatud tulemus- ja väljundnäitajate raamistik on projektide riigisiseseks arengu jälgimiseks liiga üldine ning toetuse saajatel on endal projektide juhtimiseks asutusesisesed tegevuskavad ja lahendused.

77. 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 võrdväärse projektiga (projekti tegemine = väljundnäitaja väärtus). Fondi koordinaator hindab näitajate aruandluse sagedust Euroopa Komisjonile liiga suureks. Arvestades halduskoormust, mida toob kaasa näitajate aruandluse koostamine kaks korda aastas, ja asjaolu, et Eesti-siseseks rakenduskava juhtimiseks näitajate aruandlust ei kasutata, on tegemist ülearuandlusega.

3.3.3 Mõjunäitajad

78. 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 näitajateta. 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.

Joonis 7. Erieesmärgi SO1 maismaa- ja õhusõidukite soetamise sekkumisvaldkonna sekkumisloogika visand



Allikas: autorite koostatud rakenduskava ja rahastamiskava põhjal

79. Näiteks on võimalik visandada rakenduskava põhjal järgmisel joonisel kujutatud sekkumisloogika. Sekkumisloogika kirjeldab fondi 1. erieesmärgi alla kuuluvaid järgmisi tegevusi: droonide soetamine (TAT 1.1), piirivalve ja -kontrolli maismaasõidukid (TAT 1.1) ning maismaapiiri patrullivõimekuse tõstmine (4. erimeede). Loogilist

ahelat jälgides on näha, et tulemusnäitaja ei mõõda sihtrühmale tekkivat mõju, vaid on otseselt alamhulk väljundnäitajast. See, kuidas tulemustest mõjude või eesmärkide täitmiseni jõutakse, millist osa eesmärgist nende tegevuste tulemusena täidetakse, pole rakenduskavas ega fondi määruses täpsustatud ega selle mõõtmiseks näitajaid määratud.

80. STAK-i mõõdikud on aga liiga üldised ja fondi panus neisse tegevuste näol liialt väike, et nendega tegevuste mõju mõõta (STAK-i mõju mõõdik piirihalduse valdkonnas on „Elanike osakaal, kes hindavad heaks Eesti valimisolekut tulla toime erinevate kriisidega“ ja lisaks veel sisuliselt tulemusnäitaja „Maismaapiiri kaetus tehnilise seirega“¹⁴) ning arengukava „Eesti 2035“ mõõdikud on veelgi üldisemad ja keeruline seostada konkreetseid tegevusi selgete mõõdikutega. Intervjueeritavad 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. On ka intervjueeritavaid, kes näevad siiski, et rakenduskava tegevusi saaks STAK-i programmide ja programmi tegevustega konkreetsemalt siduda ja see looks raami mõju mõõtmisele. Mõned toetuse saajad peavad tegevuste mõju mõõtmist oluliseks ka töömotiivatsiooni 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 8. 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

81. 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, Vabaühenduste Liit, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei, Eesti Keskkonnaühenduste Koda ja Eesti Kaubandus-

¹⁴ STAK 2020–2030, alaeesmärk „Kindel sisejulgeolek“, mõõdikud lk 28 ja STAK Programmi kavand „Siseturvalisus 2024–2027“, meede 3. Kindel sisejulgeolek, alameede 3.5. Piirihaldus, lk 91.

Tööstuskoda¹⁵. Lisaks kuuluvad seirekomisjoni vaatlejatena 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 intervjueritavatel 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.

82. 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 täpselt määratletud. 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 9. 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

83. Horisontaalsete põhimõtete järgimist rakenduskava elluviimisel käsitleb rakenduskava punkt 4 „Eeltingimused“, kus kirjeldatakse horisontaalseid eeltingimusi ja nende täitmist, viiteid asjakohastele dokumentidele, sh õigusaktidele, ning selgitatakse õigusaktide omavahelisi seoseid ja nende rakendamise korraldust.

¹⁵ Siseministerium, käskkiri 17.10.2022 nr 1-3/75 Euroopa Liidu siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade seirekomisjoni moodustamine.

84. 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.
85. 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: ligipääsetavuse rakkerühma töö toetamine, analüüside ja uuringute tellimine, ligipääsetavuse direktiivi (EL) 2019/882 ülevõtmise koordineerimine. Võrdõiguslikkuse kompetentsikeskus annab nõu ja jälgib ligipääsetavuse ja võrdsete võimaluste nõuete täitmist. Õiguskantsler ja Puuetega inimeste nõukoda edendavad, kaitsevad ja jälgivad puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamist läbi seirekomisjoni tegevuse.
86. Lisaks eelnevalt loetletud põhimõtetele kirjeldatakse rakenduskava neljanda punkti all riigihangete turu järelevalve mehhanisme, mille eesmärk on tagada riigihankelepingute ja vastavate hangete kooskõla EL-i hankeõigusega.
87. Vastavalt fondi rakenduskava keskkonnamõju strateegilise hindamise eelhinnangule ei kaasne rakenduskava elluviimisega olulisi ebasoodsaid keskkonnamõjusid ja seega ei olnud täismahus keskkonnamõjude strateegilist hindamist vajalik teha.
88. 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.
89. 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 põhimõtted värbamisel ja teenuste pakkumisel, keskkonnahoiupõhimõtted 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. Intervjueeritavad peavad horisontaalsete teemadega arvestamist oluliseks ning neid nõudeid järgitakse.

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

Tabel 10. 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

90. Rakenduskaval on ühised teavituspõhised ühtekuuluvuspoliitika fondidega (vt ÜSM art 46-50) ning siseriiklikult järgitakse perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse¹⁶ (ÜSS) alusel kehtestatud teavituse määrust¹⁷. Vastavalt ÜSM-ile (art 22 lg 3 punkt j) on rakenduskava punktis 7 määratud programmi teabevahetuse ja nähtavuse eesmärk, teabevahetuskanalid, sh sotsiaalmeedia ja veebilehtede 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.
91. Kommunikatsioonitegevustes on oluline koht sellel, et toetuse saajad järgiksid teavitustegevuse reegleid korrektset. 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. Kohati peavad projektijuhid olema leidlikud ning lahendama olukordi, milles ei saa vahetult nõuetes kirjeldatud lahendusi kasutada (nt väga väikese suurusega seadmete puhul, mille märgistamine pole võimalik).

¹⁶ [Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus](#). Vastuvõetud 23.02.2022, RT I, 11.03.2022, 1, jõustumine 21.03.2022. viimane red. 01.01.2024, RT I, 30.06.2023, 56.

¹⁷ [Perioodi 2021–2027 ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide vahendite andmisest avalikkuse teavitamine](#). Vabariigi Valitsuse määrus, vastuvõetud 12.05.2022 nr 54.

92. Üksikuid apse on teavitustegevuste reeglite järgimisel ilmnenud kommunikatsiooni korraldamisel, kus kommunikatsioonikanal on pikk ja selles kasutatakse toetuse saajate kontrolli alt väljas olevaid meediume (nt telekanalid, kes filmivad sündmust ja toimetavad klipid ise). Märgetes võimalikke kõrvalekaldeid teavituse reeglitest, korrigeeritakse need ning püütakse edaspidi vältida. Samas on ka edaspidi keeruline tagada teavitustegevuste vastavust reeglitele, kui teavitus hõlmab fondi rakendajatest sõltumatut kanalit.
93. Mõni projektijuht tunneb, et teavitustegevuste nõuetega liialdatakse, näiteks osale asutusesisestele dokumentidele logode ja finantseerimise info lisamise nõue. Samas ei näinud teised selles liigset halduskoormust ega keerukust nõude täitmisel.
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 teavituspõhiseid tutvustava seminari, kus osalesid kaheksa asutuse esindajad.
95. Teavitust tehakse ka projektide tasandil. Projektide infot levitatakse toetuse saajate veebilehtedel ja siseveebides, lisaks on osal asutustel projektide info ka teenindussaali või vastuvõtu ruumi elektroonilisel infotablool. Projektide raames värvatavate isikute töökuulutustele lisatakse siseturvalisuspoliitika fondide logo. Projektide raames korraldatud üritustel ja koolitustel on üleval plakatid viidetega rahastajale ning registreerimislehtedel, ajakavadel ja ettekannete slaididel on viited rahastajale. Valdavalt on teavitustegevused asutusesisesed või suunatud teistele sisejulgoleku teemadega tegelevate asutuste töötajatele.
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 11. 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 nende 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. Toetuse saajate sisemised tööprotsessid toetavad samuti efektiivsust, nt välditakse tegevuste dubleerimist, koordineerides töid teiste osakondadega. Toetuse saajatel tagavad kulutõhususe riigihangete reeglid ja asutuse enda hankekord ning vastavad põhimõtted, sh konkurentsi soodustamine, majanduslik tõhusus, väiksematel hangetel raamlepingud, kolme pakkumise võtmine jne.
102. Kokkuvõttes, kuna tegevuste kulutõhusust ning dubleerimise vältimist toetavad tegevuste planeerimise protsess, 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 12. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuivõrd tõhusad on juhtimis- ja kontrollisüsteemid?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Juhtimis- ja kontrollisüsteem on tõhus rakenduskava elluviimiseks.			X	Nii ja naa
Halduskoormus on proportsionaalne kõikide sidusgruppide (korraldusasutus, 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 kohapealse lihtsustamise.	X		X	Ei ole kasutusel
Vajadusel kasutatakse juhtimis- ja kontrollisüsteemide tugevdamiseks tehnilist abi.	X		X	Jah

4.3.1 Juhtimis- ja kontrollisüsteemid, halduskoormus ning ülereguleerimine

- ^{103.} Korraldusasutus kirjeldab rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemi ministri käskkirjaga vastuvõetud töökorra dokumendis¹⁸.
- ^{104.} 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. a I kvartalis ebaotstarbekas. Euroopa Kontrollikoda¹⁹ 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 mõni protsent. Kogunenud on väga vähe praktikat juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisest ja olulisi puudujääke juhtimis- ja kontrollisüsteemis pole ilmnenu. Toetuse saajad ja poliitika osakond on seniste kogemuste põhjal väga rahul SiM-i poolse rakenduskava juhtimise ja koostööga.

¹⁸ Siseministerium, käskkiri 19.06.2023 nr 1-3/91, Siseministeriumi töökord piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integreerimisfondi ning Sisejulgeolekufondi programmiperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks.

¹⁹ [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 Integreerimisfondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad \(2019/C 17/01\)](#)

105. Siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise viimine ühtsesse õigusraamistikku EL-i struktuurivahenditega tõi kaasa mitu täiendavat nõuet teavitustegevustele ja mahuka aruandluse. Siseturvalisuspoliitika fondide laiema 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 teavituse nõuetest võrreldes eelmise perioodiga. Võrreldes struktuurifondidega on siseturvalisuspoliitika fondid väikesed ning teisega samasuguse juhtimis- ja kontrollisüsteemi rakendamine eaproportsionaalselt koormav. Näiteks kavandatakse Euroopa Sotsiaalfondist Eesti toetusteks 2021–2027 perioodil 350 miljonit eurot²⁰, 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 kohandatud. 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 koostõlglastamiseks 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, vt ka pkt 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 auditeerimisega, kus audiitorid (eriti Eesti audiitorid) on olnud liiga jäigad ning võtnud kinni piskasjast, mis tegevuse tegelikku tulemust ei ole mõjutanud.

²⁰ [Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava perioodiks 2021–2027](#), EESTI

109. Projektijuhtide hinnangul on kasusaajate halduskoormus mõistlik, näiteks koolitustel osalejad on harjunud sellega, et tuleb täita registreerimisleht ning anda koolitustele tagasisidet.
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 seonduvalt 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. Riiklikul tasandil liiga keeruka või detailse või suurt halduskoormust põhjustava regulatsiooni või regulatsioonide tõlgendamise näidetena märgiti järgmisi:
- Üks toetuse saaja tõi välja, et TAT-ide süsteemiga fikseeritakse liiga täpselt, detailselt ja liiga pika perioodi peale projektiplaanid. Nt alustati projekti TAT-is kavandatud ajal, kuigi oleks mõistlikum olnud projektiga alustada hiljem, sest projekti eelduseks olevad tegevused venisid. Tööle võeti projektijuht, kes valmistab pikalt ette tegevusi, millega oleks paindlikumas süsteemis võinud alustada hiljem. Võimalik lahendus oleks detailsem projektide planeerimine lühemaks ajaks ning pikemaajaliste plaanide jätmine üldisemaks. Samas, mitu teiste projektide juhti ja fondi koordinaator tõi välja, et TAT-ide süsteem on praktikas piisavalt paindlik, võimaldab muudatusi vastavalt vajadusele ja juhtimistasandile (projektis, TAT-is või rakenduskavas).
 - Eesti TAT-idesse on lisatud säte, mis lähtub varasemast EL-i nõudest, kuid pole käesoleval perioodil nõutud, mille järgi peab ostetud seadmeid kasutama sihtotstarbeliselt teatud aastad. Selle sätte mõte on ostetud seadmete operatiivne kasutusse võtmine ja riulisse seisma jäämise vältimine. Samas tõi üks projektijuht välja, et kriisireserv võibki tähendada, et mõni ost on varudesse ostetud ja selle kasutamise vajadus tekib kriisi olukorras. Kriisi olukord ei pruugi realiseeruda, mistõttu võib olla mõnel juhul vajalik seadmete ostmine varudesse, nii et seda otseselt ei kasutata.
113. 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 muudatused²¹, 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

²¹ 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.

muudatustele on rakenduskava muutmine keerukas ning nt erimeetmete, mille rahastus on heaks kiidetud varasemas Euroopa Komisjoni hindamise protsessis, lisamine rakenduskavasse liiga pikaajaline.

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

- EL-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 koordinaatori(te)le mõistetav, kuna Euroopa Komisjon esitab täiendavaid samasisulisi päringuid, mis on juba aruannetega esitatud
- 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. BMVI tegevustes ei ole kolmandate riikidega tehtavate projektide Euroopa Komisjoniga konsulteerimise nõue seni probleeme tekitanud. Fondi koordinaatori arvates tuleks täpsustada, millist kolmandate riikidega tehtavat koostööd on vajalik Euroopa Komisjoniga kooskõlastada ja välistada väiksemahulisemate seminaride, tutvumisvisiitide ja konverentsidel osalemise kooskõlastamise nõue.

115. Regulatsioonide paindlikkuse suurenemisest on käesoleval perioodil võrreldes varasemaga üks näide. EL-i tasandil lubatakse ostetud seamete riskkasutust, mis lihtsustab oluliselt Eestisugusel väikeriigil toetuste kasutamist. Riskkasutuse võimaldamine lubab ostetud seadmeid teatud ulatuses kasutada ka teisel otstarbel kui soetamise otsene eesmärk. Eesti väiksuse tõttu ei ole seadmete ainult ühel otstarbel soetamine optimaalne, kuna kasutajaid on vähe ja seadmete kasutusotstarve võimaldab ka muid eesmärke täita. Eestile oleks optimaalne riskkasutuse praegusest veelgi suurem võimaldamine. Riskkasutust tuleb raporteerida tegevusaruandes ning näidata protsentuaalselt kasutamist erinevate eesmärkide vahel. Selline raporteerimiskohustus ja arvestuse pidamine on suure halduskoormusega (nt sõrmejälje võtmise jagamine erinevate eesmärkide vahel) ja riskkasutuse võimaluse laiendamisega võiks sellest loobuda.

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

117. 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.
118. 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. Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutuselevõttu takistas ka kartus, et ei osata kavandada selliseid ühikuhindu, mis oleksid taganud kindluse kulude ja toetuse arvestamiseks nii pika perioodi peale nagu rakenduskava planeeriti (vt ka pkt 4.2).
119. 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. Projektide kaudsete kulude määr jääb alla lubatud määra 7%, kuna kogu fondi maht osutus oluliselt väiksemaks algset arvestatust ja toetuse kasutamisel eelistati otsekulude katmist, mistõttu jäi kaudseteks kuludeks väike summa. Nt on tegevuse „Asjakohase varustuse uuendamise ja kasutamise kaudu Euroopa piiri- ja rannikuvalve toetamine välispiiridel tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamisel“ all olevate projektide kaudsete kulude määr 0%–3%.
120. Tehnilise abi kasutamist käsitleb rakenduskava punkt 2.3 „Tehniline abi“, kus kirjeldatakse ühissätete määruuses olevaid tehnilise abi kasutamise tingimusi ning täpsustakse tehnilise abi kasutamist rakenduskava elluviimisel. Tehnilist abi kasutavad korraldusasutuse ja auditeerimisasutuse ametnikud personalikuludeks, koolituseks, seminaridel ja kohtumistel osalemiseks jne. Tehnilist abi kasutatakse ka uue struktuuritoetuse registri IT-lahenduse juurutamiseks, et vähendada taotlejate, toetuse saajate ja haldusasutuste töökoormust. Tehnilisest abist rahastatakse rakenduskava teavitustegevusi ja hindamist. Ühissätete määruuse artikli 36 kohaselt on tehniline abi 6% eraldatud toetusest. Fondi koordinaatori hinnangul on tehnilise abi summa piisav.

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

Tabel 13. 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 elluviimisse kaasatud osalejate vahel puudub koordineerimine, mille tulemuseks on nt. sidususe puudumine, suurenenud halduskoormus jne.			X	Nii ja naa

121. 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.
122. Intervjueeritavad üldjuhul ei näinud ebaproportsionaalse halduskoormuse lihtsustamiseks konkreetseid võimalusi. Fondide koordinaatoritele tuleneb ebaproportsionaalne halduskoormus siseurvalisuspoliitika 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 tõenduspõhiselt kaasa rääkida ning halduskoormust tõstvaid aspekte vähendada.
123. 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 baasrahastut, mida saab sihtotstarbeliselt ja riigi vajadustele vastavalt planeerida või hoida kriisireserviks.
124. Aastate jooksul on riigi- ja asutusesesiseid 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.
 2. Maksete prognoosi esitamise viimine samasse infosüsteemi maksetaotlustega.
125. Kokkuvõttes nähakse mitut arendust, regulatsioonide nõuete paindlikkuse suurendamise ja protsesside muutmise võimalust, mis lihtsustaks rakenduskava elluviimist ja suurendaks tõhusust.
126. Ühissätete määrus 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.
127. Üldiselt hindavad kõik intervjueeritavad rakenduskava osapoolte infovahetust ja koostööd heaks (vt ka ptk 5.2), koordineerimatusest tulenevaid probleeme esineb vähe. Samas valdkonnas tegutsevate asutuste ja inimeste vahel on läbi aja välja kujunenud võrgustikud, info vahetamine ja ka regulaarsed kohtumised. Mõnel juhul, kui

võrgustikud muutuvad informaalseteks, 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

128. Sidusust mõistetakse hindamisel järgmiselt: kuivõrd fondi rakendamine on terviklik fondisiseste tegevuste ja fondiüleste tegevuste kooskõlas, erinevaid asutusi ja poliitikakujundamise ning rakendamise protsesse arvestades.
129. EL-i lisandväärtust mõistetakse järgmiselt: milline on fondi kasutamisest lisandunud väärtus ja milline oleks olukord EL-i fondidest toetust saamata.
130. 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 14. 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

131. 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.
132. 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.

133. 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.
134. 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 konkreetse Euroopa Komisjoni taotlusvoorus.
135. Erakorraline abi on mõeldud kiireloomuliste ja erivajaduste rahuldamiseks igakülgsest põhjendatud hädaolukordades²². 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.
136. 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. Korraldusasutus ei saa terviklikult juhtida rakenduskava koos otsese ja kaudse juhtimisviisi alusel jagatud rahastusega Eestis, kuna korraldusasutus ei kontrolli otsese juhtimisviisiga jagatud rahastust.
137. Vahehindamise käigus me ei tuvastanud rakenduskava ja temaatilise rahastu algatuste vahel kattumisi. 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.
138. Samas ei võimalda erimeetmete *ad hoc* iseloom planeerida terviklikult rakenduskava ja erimeetmete tegevusi. BMVI rakenduskavas on neli erimeetme tegevust. Lisaks neile osales Eesti kahel erimeetme taotluse konkursil, kuid taotlused ei saanud rahastust. Erimeetmete kasutamine rakenduskava tegevuste elluviimiseks on riigisisese valdkonna planeerimise seisukohast ettearvamatult rahastus, millega ei saa arvestada. Erimeetmete rahastusega ei saa fondi tegevuste juhtimisel arvestada: teada ei ole aeg, mil erimeetmed välja kuulutatakse, erimeetmele kavandatud rahastuse maht ning see, kas erimeetme konkursil võidetakse rahastust. Erimeetme taotluste kirjutamine on ajamahukas ja kuna pole teada, millal või millisel teemal taotluseid tuleks kirjutada, siis

²² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus EL [2021/1148 artikkel 25](#) p1.

on keeruline planeerida tööjõudu ja ressursse taotluse täitmiseks. Kokkuvõttes on tegemist riigi seisukohast *ad hoc* rahastusega, mis aitab küll täiendavaid vajadusi katta ja mõnel juhul vabastada vahendeid teistele tegevustele, aga sellega ei saa arvestada enne rahastusotsuse heakskiitmist. Riigi seisukohast oleks parem lahendus selline, kus oleks pigem suurem kindla rahastusega baasosa, mille kasutamist saab ettearvatavalt planeerida ning Euroopa Komisjoni kriisireserv või erakorraline abi oleks konkreetsete kriiside ja erakorraliste olukordade lahendamiseks. Praegusel kujul erimeetmete rahastus on osutunud sisuliselt täiendavaks fondi tegevuste rahastuseks, mis võimaldavad planeeritud tegevusi laiendada või lisada neile täiendavaid vajadusi, mida oleks fondi tegevustesse pandud juhul, kui baasrahastus oleks olnud kohe algusest peale suurem.

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

Tabel 15. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Kuivõrd sidus on rakenduskava teiste EL-i fondidega (sealhulgas teiste siseasjade 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 koostoime teiste 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
Rakenduskava toetab valdkonnaüleseid arengu- ja või tegevuskavasid, täiendades teistest EL-i fondidest pakutavat toetust	X		X	Jah

139. Rakenduskava kooskõla, vastastikune täiendus 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 tulemusaruannetes²³.
- Seirekomisjoni, kus on esindatud erinevad ministriumid, üheks ülesandeks on tagada kooskõla erinevate fondide tegevuste vahel.

²³ Iga-aastase tulemusaruande punkt 2.

- Samas valdkonnas tegutsevate asutuste omavaheline koostöö ja infovahetus aitab tagada rakenduskavade kooskõla teiste fondidega (vt ka ptk 5.2).

140. Rakenduskava tegevuste kattuvusi teiste EL-i fondidega (sealhulgas teiste siseturvalisuspoliitika fondidega) pole, valdkond on suhteliselt spetsiifiline ja teistest EL-i fondidest rahastust sellele üldjuhul pole. Läbi SiM-i koordineerimise täiendavad siseturvalisuspoliitika fondid teineteist, võimaldades näiteks infosüsteemi arenduse rahastust kombineerida ISF-i ja BMVI vahenditest, sest infosüsteemi kasutatakse mõlema fondi eesmärkide täitmiseks.
141. Rakenduskavas selgitatakse, milliste riiklike strateegiadokumentidega ja arengukavadega kooskõlas see välja töötati. Riiklikest arengukavadest võeti aluseks eelkõige STAK, kuid ka „Eesti 2035“. 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 pakutav toetus ja analüüsi, kuidas rakenduskava täiendab teisi EL-i fonde. 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 16. Otsustuskriteeriumid uurimisküsimusele „Mil määral loob rakenduskava Euroopa Liidu lisandväärtust?“

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi 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 riiklike ressursse teenuste pakkumisel EL-i fondide toetusega.			X	Jah

142. 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 eesmärgid oluliselt vähemal määral või väiksemas mahus, oluliselt aeglasemalt ja vähem efektiivselt.
143. Fondi rahastus aitab kaasa kõrgema julgeoleku tagamisele kui oleks ilma rahastusega. Osa rakenduskava tegevustest on EL-is ja Schengenis tegutsemise jätkamisel riikidele kohustuslikud (näiteks infosüsteemide arendused) ja kui nendele tegevustele ei saaks fondist toetust, siis tuleks toetuse saajate hinnangul leida raha riigieelarvest. Olukorras, kus riigieelarve vahendeid poleks leitud piisaval määral, et infosüsteemi arendused

vastaksid EL-i nõuetele, oleks tagajärjed traagilised, kuna ei võimaldaks jätkata EL-i liikmesriigi või Schengeni osana, kannataksid nii turvalisus kui vaba liikumise võimalused. Kui riigieelarvest rahastatakse praeguseid fondi tegevusi, aga poleks võimalik kasutada fondi raha, siis oleksid arengud kindlasti aeglasemad, kuna võrreldavas mahus rahastust poleks võimalik leida. Tõenäoliselt kuluks olemasolevate süsteemide ülevõtmisele ja haldamisele proportsionaalselt rohkem vahendeid ja arendusi tehtaks oluliselt vähem.

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

6 Järeldused ja soovitus

145. Analüüsi leidudel põhinevalt kujunesid järeldused, millest tuletasime soovitusid ja nn head tavad, mis väärivad välja toomist. Soovitused 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 soovitused omakorda järjestatud laiematest ja põhimõttelisematest kuni kitsamate ning tehnilisemate soovituseni.

Tabel 17. Siseturvalisuspoliitika fondide ülesed soovitused 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	77, 105, 106, 123
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 määruses loetletud väljund- ja tulemusnäitajad võimaldavad koostada vaid väga piiratud sekkumisloogika ja ei võimalda tegevusi mõistlikult siduda fondi määruses kirjeldatud eesmärkidega. Fondi määruses ja rakenduskavas sõnastatud üldise eesmärgi ja erieesmärkide täitmist ei mõõdeta ning selleks pole regulatsioonides 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	78, 79, 79
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 (digitaalselt esitatud viisataoluste arv, piiripunktis sisenemiskeelu saanud inimeste 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, 74, 75, 76, 77
4	Soovitus	Selgitada fondi koordinaatoritele, kuidas kasutab Euroopa Komisjon neile edastatavaid andmeid.
	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.
	Järeldus	Kogutavate ja esitatavate andmete kasutegur ja vajalikkus pole fondi koordinaatoritele arusaadav.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Sel perioodil. Selgitada, kuidas kasutatakse edastatavaid andmeid.
	Viide lõikudele	106, 114, 106
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 sekkumislõigikate 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	73

Tabel 18. Siseturvalisuspoliitika fondide ülesed soovitud rakenduskava koostamise, muutmise ja rahastuse mahu kohta

6	Soovitus	Vähendada Euroopa Komisjoni temaatilise rahastu liikmesriikide konkurentsi-põhiste 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 taotlusvooru tulemustest. Erimeetmete taotlusvoorudega saadud täiendava rahastuse menetlemine rakenduskava muudatusena on ajakulukas ja halduskoormav.
	Järeldus	Erimeetmete taotlusvoorudega jagatava rahastusega ei saa arvestada rakenduskava algset 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	45, 138, 113, 123
7	Soovitus	Tagada lisarahastus rakenduskavale, kui sellest kavandatakse finantseerida täiendavaid tegevusi või uusi pärast rakenduskava vastuvõtmist loodud algatusi või Euroopa kesksete arenduste tõttu rakenduskavasse eelmisest perioodist nihkunud tegevusi.
	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. Eelmisel perioodil ilmnunud kesksete tegevuste nihkumise tõttu kandusid sellesse perioodi IT-arendused, millele ei ole rakenduskavas rahastust. Praegune rahastamise lahendus, millega võeti raha järgmiste aastate koostalitlusvõime tegevustelt, ei võimalda ellu viia rakenduskava kõiki tegevusi, sest puudub rahastus.
	Järeldus	Olemasoleva rahastusega rakenduskavast pole võimalik finantseerida uusi, täiendavaid, algselt planeerimata algatusi.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Sel perioodil. Kavandada uued algatused ja eelmisest perioodist kesksete süsteemide arenduse valmimise venimise tõttu käesolevale perioodile nihkunud tegevused koos täiendava rahastusega nt temaatilise rahastu arvelt.
	Viide lõikudele	39, 40, 50, 55
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 lisandumisel 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	45, 113
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 mittetäitmise 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	114

Tabel 19. 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, 124
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	124
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 tutvumisvisiitide 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	114

Tabel 20. Fondispetsiifiline soovitus

14	Soovitus	Laiendada ostetud seadmete riskasutuse võimalust
	Leid	Kuigi käesoleval perioodil loodi seadmete riskasutuse võimalus teistel eesmärkidel kui fondi kitsas eesmärk, siis on see üsna piiratud mahuga ja kasutuse proportsioonide aruandlus on suure halduskoormusega.
	Järeldus	Eestisugusele väikeriigile oleks optimaalne riskasutuse suurem võimaldamine ning spetsiifilisest kasutuse proportsioonide aruandlusest loobumine.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon

Tegevuskava	Järgmisel programmeerimisperioodil lubada suuremat riskkasutuse mahtu ja loobuda eesmärkide lõikes seadmete kasutamise proportsioonide aruandlusest.
Viide lõikudele	115, 116

^{146.} Heade praktikatena võime hindamise põhjal välja tuua järgmised:

1. Intervjueeritavad on rahul korraldusasutuse tööga ja abiga, mida fondi koordinaatorid tegevuste elluviimisel 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 allikaneutraalne, riiklikud arengukavad on rakenduskava koostamise sisendiks. Tegevused vastavad vajadustele. Analoogse vajaduste põhise tegevuste planeerimise süsteemiga võiks jätkata ka edaspidi.
3. Rakenduskava elluviimisel võimaldatakse teatud ulatuses paindlikkust rahastuse liigutamisel tegevuste ja fondide vahel. Tegevuste vahel rahastuse ümber tõstmine on vajalik, kui mõni tegevus minigite asjaolude tõttu välja langeb (nt Luhamaa piiripunkt ehitatakse riigieelarvest). Paindlikkus rahastuse liigutamiseks tegevuste vahel on vajalik ning praeguses regulatsioonis hea praktikana sätestatud ning sellise võimalusega tuleks järgmistel perioodidel jätkata.