

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

SISEJULGEOLEKUFOND

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 Rakendusuringute Keskus CentAR
Uuringu tellija	Siseministeerium

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



Kaasrahastanud
Euroopa Liit



SISEMINISTEERIUM

Sisukord

SISUKORD	3
LÜHIKOKKUVÕTE	4
EXECUTIVE SUMMARY	7
MÕISTED JA LÜHENDID	11
SISSEJUHATUS	12
1 RAHASTU RAKENDAMISE STRUKTUUR JA HETKESEIS	15
2 ASJAKOHASUS	25
2.1 SISSEJUHATUS	25
2.2 MIS ULATUSES VASTAB RAKENDUSKAVA MUUTUVATELE VAJADUSTELE?	25
2.3 MIS ULATUSES ON RAKENDUSKAVA VÕIMALIK KOHANDADA SEoses UUTE TEKKIVATE VAJADUSTEGA?	27
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>	31
3.3.2 <i>Väljund- ja tulemusnäitajad</i>	32
3.3.3 <i>Mõjunäitajad</i>	35
3.4 KUIDAS ON TAGATUD ASJAOMASTE SIDUSRÜHMAD 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?	38
4 TÕHUSUS	41
4.1 SISSEJUHATUS	41
4.2 MIL MÄÄRAL TOETAB RAKENDUSKAVA KULUTÕHUSASID MEETMEID?	41
4.3 KUIVÕRD TÕHUSAD ON JUHTIMIS- JA KONTROLLISÜSTEEMID?	42
4.3.1 <i>Juhtimis- ja kontrollisüsteemid, halduskoormus ning ülereguleerimine</i>	42
4.3.2 <i>Lihtsustatud kuluvõimalused ja tehniline abi</i>	45
4.4 KAS JA MIL MÄÄRAL ON EDASINE LIHTSUSTAMINE SAAVUTATAV NING 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 VÄLISTE GEVUSEGA (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 (Sisejulgeolekufond (ISF), piirihalduse ja viisapoliitika rahastu (BMVI), Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF)) ISF-i (edaspidi nimetatud ka fond) rakendamise hindamisele perioodil 1. jaanuar 2021 kuni 31. detsember 2023. Fondi tegevusi viiakse ellu 2022. aasta sügisel vastu võetud rakenduskava alusel. Rakenduskavas on kolme erieesmärgi all 35 tegevust (sh kolm erimeetme projekti). Rakenduskava rahastuse maht on 37 367 684 eurot, millest EL-i toetus moodustab 76,5% ehk 28 574 447 eurot (sh tehniline abi). Vahehindamiseks olid toetuse saajad maksetaotluseid esitanud 4% tegevuste kogumahust.

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 Eestis, 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 esialgselt 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 on protsessi kaasatud, on rakenduskava riigisisene muutmine bürokraatlik 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, 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 mitme väljund- ning tulemusnäitajate täitmisel pole veel tulemusi, mida raporteerida. Juba alustatud tegevused on üldjoontes kulgenud plaanipäraselt.

Rakenduskava planeerimisel tehti põhjalik töö tegevuste mahtude ja tulemuste määramiseks. Mitu tegevust jätkus eelmisest perioodist ja planeerimisel arvestati varasema kogemusega. Väljund- ja tulemusnäitajate

planeerimine toimus enne Ukraina sõja algust ning ümber planeerimine oleks tegevustega alustamist veelgi kaugemale lükanud. Neist teguritest ja muudest jooksvatest arengutest (nt kiire hinnatõusu aeg) tuleneb eba-kindlus 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 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 (v.a üks tegevus), 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 (nt arendatud IT-süsteemide arv). Sobivaid tulemusnäitajaid paljudele tegevustele fondi määrukses polnud. Näitajate raamistikus olevad mitmed tulemusnäitajad mõõdavad otseselt tegevuste väljundeid, olles samaväärsed väljundnäitajatega. Andmete koondamise ja aruandlusega kaasneb oluline halduskoormus ja seda suurendab näitajate määratlus, mille järgi raporteeritakse unikaalseid ühikuid. Mõjunäitajaid, millega hinnatakse tegevuste laiemaid tulemeid fondi eesmärgi poole liikumisel, rakenduskaval pole ja mõju mõõtmiseks andmeid ei koguta. Toetuse saajad jälgivad, et tegevusele seatud näitajate sihtmäärad saaksid täidetud, projektide juhtimiseks ja arengute jälgimiseks kasutatakse valdavalt asutuste siseseid süsteeme.

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

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

Tõhusus

Tegevuste kulutõhusus tagatakse laiemalt kahe mehhanismi kaudu: planeerimisel valitud tegevused ja nende kavandatud rahastusmahud ning riigihangete kaudu teenuse või toodete pakkujate leidmine. Lisaks on toetuse saajatel asutusesisesed protsessid tegevuste dubleerimise vältimiseks ja kulutõhusaks elluviimiseks. Tegevusi on ellu viidud väga lühikest aega, mistõttu rakendamise käigus pole selgeid näiteid tõhususe suurendamist võimaldavate praktikate kohta.

Juhtimis- ja kontrollisüsteemide viimisega samasse õigusraamistikku struktuurivahendite rakendamisega kaasnes korraldusasutusele mahukas ja keerukas 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.

Riigisaladuse ja julgeoleku kaalutlustel piiratud ligipääsuga teabega tegevustele on praeguses süsteemis vaja erandeid ning juhtimis- ja kontrollisüsteemi ei saa rakendada muude tegevustega analoogselt.

Lihtsustatud kuluvõimalustena määratud ühikuhindadel, kindlasummalistel maksetel ja ühtsetel määradel põhinevaid toetuse võimalusi fondi rakendamisel Eestis ei kasutata, kuna nende kasutuselevõttu peeti metoodiliselt liiga keerukaks. Kuludokumentidega sidumata kulusid arvestatakse vaid ühtses määras kaudsetele 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 strateegiadokumentidega ning arengukavadega.

Rakenduskava loob lisandväärtust sellega, et ilma fondi toeta oleks seatud eesmärged võimalik saavutada oluliselt vähemal määral või väiksemas mahus, oluliselt aeglasemalt ja vähem efektiivselt. Rakenduskava tegevuste näol üritatakse pakkuda tegevusi, millel oleks võimalikult suur lisandväärtus ja süsteemselt ei asendata riiklike 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 ISF (hereinafter also called the fund) from January 1, 2021, to December 31, 2023. The funds' activities are carried out based on the national programme adopted in the autumn of 2022, covering 35 activities (including three specific actions). The funding of the ISF national programme amounts to €37,367,684, of which EU support accounts for 76.5% or €28,574,447 (including technical assistance). By the time of assessment, payment claims have been submitted by beneficiaries for 4% of the 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 many of output and result indicators. Activities that have already started have generally progressed as planned.

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

When aligning the DG HOME funds with the structural funds, the Structural Funds Management Information System was also adopted. Adapting and starting to use the system has required effort and adjustment from the parties involved, but overall, the introduction of the system has improved the efficiency of data exchange and reduced the administrative burden on beneficiaries. In the current system, the registration of participants in training activities, 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 (except one), 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. 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 and complex 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. For activities with limited access due to considerations of state secrets and security, the current system requires exceptions, and the Management and Control Systems cannot be applied in the same way as for other activities.

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

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

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

Coherence, EU-added value

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

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

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

Mõisted ja lühendid

AMIF	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
BMVI	piirihalduse ja viisapoliitika rahastu
EL	Euroopa Liit
ELVL	Eesti Linnade ja Valdade Liit
ESF+	Euroopa Sotsiaalfond+
INSA	Integratsiooni Sihtasutus
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 Sisejulgeolekufondile (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:
 11. Mil määral on rakenduskava kooskõlas oma poliitikavaldkonna raames toetatavate algatustega, eelkõige temaatilise rahastu raames toetatavate algatustega?
6. Sidusus ja EL-i lisandväärtus:
 12. Mil määral on rakenduskava kooskõlas oma poliitikavaldkonna raames toetatavate algatustega, eelkõige temaatilise rahastu raames toetatavate algatustega?

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.

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 2021/1149, millega luuakse Sisejulgeolekufond
 2. Sisejulgeolekufondi rakenduskava 2021–2027;
 3. Sisejulgeolekufondi 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. ISF-i rakendatakse Eestis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele EL 2021/1149⁵. Eesti ISF-st toetatavad tegevused põhinevad 5. septembril 2022 vastu võetud Eesti ISF-i rakenduskaval 2021–2027⁶. Rakenduskava töötati välja lähtudes Eesti arengustrateegiast „Eesti 2035“⁷, millel omakorda põhineb riiklik siseturvalisuse arengukava⁸ (STAK).
17. ISF-i rahastamiskavas on kokku 35 tegevust (sh kolm erimeetme projekti) ja mida viiakse ellu siseministri toetuse andmise tingimuste (TAT) käskkirjade alusel.
18. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/1149 loodud ISF-i poliitikaeesmärk on **aidata tagada kõrget julgeolekutaset EL-is, eelkõige ennetades terrorismi, radikaliseerumist, rasket ja organiseeritud kuritegevust ja küberkuritegevust ning võideldes nende vastu, abistades ja kaitstes kuritegevuse ohvreid ning valmistudes ette ISF-i määruse kohaldamisalasse kuuluvateks julgeolekuintsidentideks, -riskideks ja -kriisideks, tagades nendevastase kaitse ja neid tõhusalt juhtides.**
19. Eesti täidab järgmisi ISF-i määruses nimetatud kolme erieesmärki ja liikmesriikidele kohustuslikke ühiseid näitajaid:
 1. tõhustada ja hõlbustada teabevahetust pädevates asutustes ja asjaomastes liidu organites, ametites ja asutustes ning nende vahel ning asjakohasel juhul kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega;
 2. parandada ja tõhustada piiriülest koostööd, sealhulgas ühisoperatsioone pädevate asutuste vahel seoses terrorismi ning raske ja organiseeritud kuritegevusega, millel on piiriülene mõõde;
 3. toetada liikmesriikide suutlikkuse suurendamist kuritegevuse, terrorismi ja radikaliseerumise ennetamisel ja nende vastu võitlemisel ning julgeolekuintsidentide, riskide ja kriiside juhtimisel, muu hulgas eri liikmesriikide avaliku sektori asutuste, asjaomaste liidu organite, ametite või asutuste, kodanikuühiskonna ja erasektori partnerite tihedama koostöö kaudu.
20. Eesti rakenduskavas on kavandatud nende eesmärkide saavutamine järgmiste meetmete ja tegevuste kaudu:
21. **Erieesmärk 1 (SO1): tõhustada ja hõlbustada teabevahetust pädevates asutustes ja asjaomastes liidu organites, ametites ja asutustes ning nende vahel ning asjakohasel juhul kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.**
22. TAT 1.1. Broneeringuinfo andmekogu arendamine ja rakendamine
 - BRIIS andmekogu jätkusuutlikkuse tagamine, infovahetamise võimekuse parandamine ja jätkuarenduste teostamine PPA-s
 - BRIIS andmekogu jätkusuutlikkuse tagamine, infovahetamise võimekuse parandamine ja jätkuarenduste teostamine SMIT-is
 - Tegevustoetus - broneeringuinfo üksuse ametnike personalikulud (2022–2029)
 - Tegevustoetus - BRIIS andmekogu ülalpidamiskulud

⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/1149, 7. juuli 2021, [millega luuakse Sisejulgeolekufond](#).

⁶ [Sisejulgeolekufondi rakenduskava 2021–2027](#)

⁷ [Strateegia „Eesti 2035”](#)

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

23. TAT 1.2. Teabevahetuse tõhustamine ja hõlbustamine
- Infosüsteemi POLIS MISX4 seiremooduli arendamine
 - Infosüsteemi POLIS KAIRI arendused
 - RAB-i aruandlusportaal
 - Kriminaalpolitsei OSINT ja analüüsivõimekuse suurendamine
 - Tegevustoetus - OSINT süsteemi püsikulud
 - SIRENE töövoosüsteemi (ehk ISPOCi) arendamine
 - Tegevustoetus - küberüksuse tarkvaralitsentside ülalpidamiskulud
 - Tegevustoetus - digikriminalistika ülalpidamiskulud (riist- ja tarkvara uuendused, litsentsid)
 - Digikriminalistika võimekuse suurendamine
24. **Erieesmärk 2 (SO2): parandada ja tõhustada piiriülest koostööd, sealhulgas ühisoperatsioone pädevate asutuste vahel seoses terrorismi ning raske ja organiseeritud kuritegevusega, millel on piiriülene mõõde**
25. TAT 2.1. Piiriülese koostöö tõhustamine
- Rahvusvahelise politseikoostöö ja SIS/Sirene alaste teadmiste parendamist toetava e-kursuse loomine
 - Koostöö tõhustamine kolmandate riikidega inimkaubandusega seotud kuritegude lahendamise võimekuse tõstmiseks
 - Muutunud julgeolekuolukorrast tulenev esmareageerijate väljaõpe kuritahtlikele ja terroristlikele sündmustele reageerimiseks
 - Maksu- ja Tolliameti uurimisjuhtide kontaktvõrgustiku ning rahvusvahelise kriminaalkoostööskuse parendamine
26. TAT 2.2. CBRN valdkonna koolituste, ühisharjutuste ja õppuste läbiviimisega CBRN sündmuse lahendamisega seotud võimekuse tõstmine
- CBRN valdkonna koolituste, ühisharjutuste ja õppuste läbiviimisega CBRN sündmuse lahendamisega seotud võimekuse tõstmine
27. Erieesmärk 1: CCH - EUROOPA ühine uurimisrühm Costa del Sol'is
28. Erieesmärk 2: Aktsiisikuritegude vastu võitlemine Balti regioonis
29. **Erieesmärk 3 (SO3): toetada liikmesriikide suutlikkuse suurendamist kuritegevuse, terrorismi ja radikaliseerumise ennetamisel ja nende vastu võitlemisel ning julgeolekuinsidentide, riskide ja kriiside juhtimisel, muu hulgas eri liikmesriikide avaliku sektori asutuste, asjaomaste liidu organite, ametite või asutuste, kodanikuühiskonna ja erasektori partnerite tihedama koostöö kaudu.**
30. TAT 3.1. Küberüksuse võimekuse suurendamine
- Tegevustoetus - küberüksuse personalikulud
 - Küberüksuse võimekuse suurendamine
31. TAT 3.2. Seadmete ja varustuse soetamise kaudu Kaitsepolitsei ameti CBRN sündmusele reageerimise võimekuse suurendamine
- Seadmete ja varustuse soetamise kaudu Kaitsepolitsei ameti CBRN sündmusele reageerimise võimekuse suurendamine

32. TAT 3.3. Kuritegevuse ennetamine ja koolituste kaudu siseturvalisuse valdkonna suutlikkuse suurendamine
- Demineerimisalased koolitused
 - Kohtuteenistujate ja prokuröride koolitused
 - Sisekaitseakadeemia kompetentsikeskus
 - Laste seksuaalse väärkohtlemise ohvriks langemise ennetamine veebis
 - Raske peitkuritegevuse ennetamine
33. TAT 3.4. Kuritegevuse ennetamine ja koolituste kaudu siseturvalisuse valdkonna suutlikkuse suurendamine
- Võrguskänneri uuendamine
 - Professionaalse lähimaa seirevõimekuse loomine
 - Kiirgusohust varajase hoiatamise süsteemi ajakohastamine
 - Pommirobotite hankimine
 - Kohtuekspertiisi laboriseadmete soetamine
 - Pommiülirikondade hankimine
34. Erimeede 3: Koostöövõime arendamine inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja abistamiseks Eestis
35. ISF-st saavad toetust Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, Maksu- ja Tolliamet, Rahapesu Andmehüüroo, Kaitsepolitsei amet, Sisekaitseakadeemia, Päästeamet, Justiitsministeerium, Keskkonnaamet ja Eesti Kohtuekspertiisi Instituut.
36. ISF-i koguelarve koos rakenduskavasse lisatud erimeetme projektidega on 37 367 684 eurot, millest EL-i toetus moodustab 28 574 447 eurot ja riiklik kaasfinantseering 8 793 237 eurot. Erieesmärgid 1 ja 3 on enam-vähem võrdse rahalise mahuga, moodustades kokku umbes 90% kogu fondi rahalisest mahust, erieesmärk 2 on väiksema mahuga, moodustades 6% fondi mahust. Lisaks meetmete elluviimise rahastusele on tehniliseks abiks kavandatud 1 617 421 eurot (vt Tabel 1). Meetme rahaline maht planeeriti terviklikult ära rakenduskava loomisel ja vabasid ressursse rakenduskava vahendites ei ole.

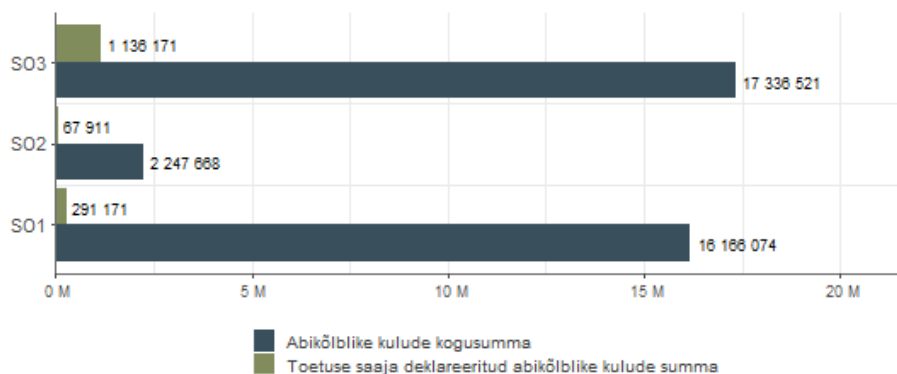
Tabel 1. ISF rahastuskava maht (eurodes)

Erieesmärk	TAT ehk meede (SFOS-is meetme tegevus)/erimeetme projekt	EL toetus	Riiklik kaasfi- nantseering	Kokku
SO1		12 124 555	4041519	16 166 074
	TAT 1.1. Broneeringuinfo andmekogu arendamine ja rakendamine	3 310 055	1 103 352	4 413 407
	TAT 1.2. Teavevahetuse tõhustamine ja hõlbustamine	8 814 500	2 938 167	11 752 667
SO2		1 757 401	490 267	2 247 668
	TAT 2.1. Piiriülese koostöö tõhustamine	877 500	292 500	1 170 000
	TAT 2.2. CBRN valdkonna koolituste, ühisharjutuste ja õppuste läbiviimisega CBRN sündmuse lahendamise seotud võimekuse tõstmine	450 000	150 000	600 000
	Erimeede 1: CCH - EUROOPA ühine uurimisrühm Costa del Sol'is	54 000	6 000	60 000
	Erimeede 2: Aktsiisikuritegude vastu võitlemine Balti regioonis	375 901	41 767	417,668
SO3		13 075 069	4 261 452	17 336 521
	TAT 3.1. Küberüksuse võimekuse suurendamine	2 242 500	747 500	2 990 000
	TAT 3.2. Seadmete ja varustuse soetamise kaudu Kaitsepolitsei ameti CBRN sündmusele reageerimise võimekuse suurendamine	825 000	275 000	1 100 000
	TAT 3.3. Kuritegevuse ennetamine ja koolituste kaudu siseturvalisuse valdkonna suutlikkuse suurendamine	2 445 000	815 000	3 260 000
	TAT 3.4. Seadmete soetamise kaudu siseturvalisuse valdkonna suutlikkuse suurendamine	7 126 500	2 375 500	9 502 000
	Erimeede 3: Koostöövõime arendamine inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja abistamiseks Eestis	436 069	48 452	484 521
Tehniline abi		1,617,421		1,617,421
Kokku		28 574 447	8 793 237	37 367 684

Allikas: ISF rahastamiskava seisuga 7.12.2023

37. Rakenduskava raha kasutamise aruandlust esitatakse EL 2021/1149 järgi määruse lisas toodud struktuuri järgi kombineerides järgmisi liigitusi:
1. Erieesmärk
 2. Sekkumisvaldkond (37 koodi),
 3. Meetme laad (11 koodi),
 4. Rakendamisvaldkond (5 koodi),
 5. Konkreetsete teemad (4 koodi).
38. 31.12.2023 seisuga on deklareerinud abikõlblikke kulusid toetuse saajate poolt väljamaksetena 1 495 253 eurot ehk 4% tegevuste planeeritud abikõlblike kulude summast. Väljamaksetaotluseid on tehtud kõikides erieesmärkides, kõige suuremas mahus kolmandas erieesmärgis (vt Joonis 1).

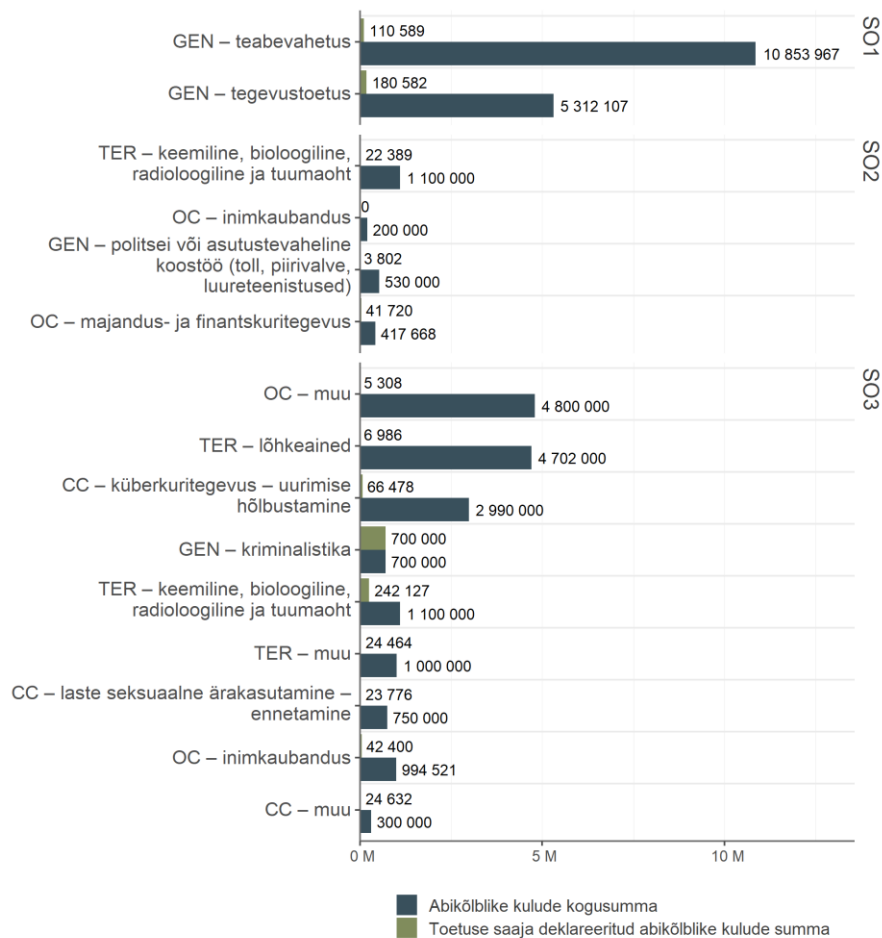
Joonis 1. 31.12.2023 seisuga fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike väljamaksete kulude summa erieesmärkide kaupa



Allikas: ISF programme 2021–2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65ISPR001

39. Kõige rohkem on abikõlblikke kulusid deklareeritud 31.12.2023 seisuga sekkumisvaldkonna mõistes kriminaallistika valdkonnas (vt Joonis 2).

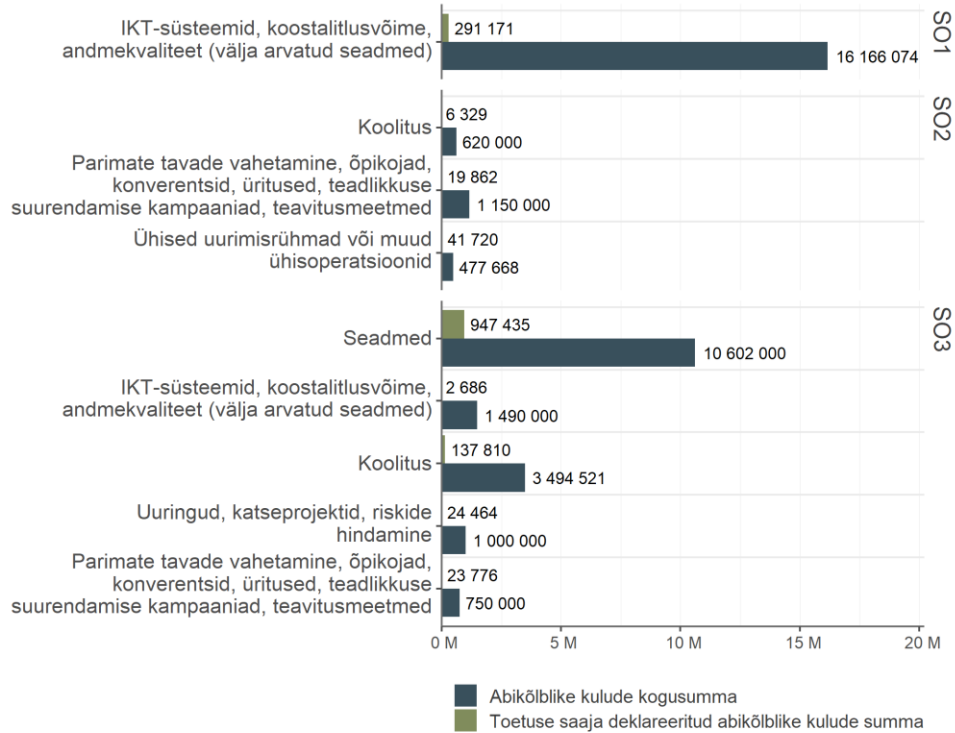
Joonis 2. 31.12.2023 seisuga fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike väljamaksete kulude summa sekkumisvaldkondade kaupa



Allikas: ISF programme 2021–2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65ISPR001

40. Meetme valdkonna mõistes on kõige rohkem on abikõlblikke kulused deklareeritud 31.12.2023 seisuga seadmete soetamisel (vt Joonis 3).

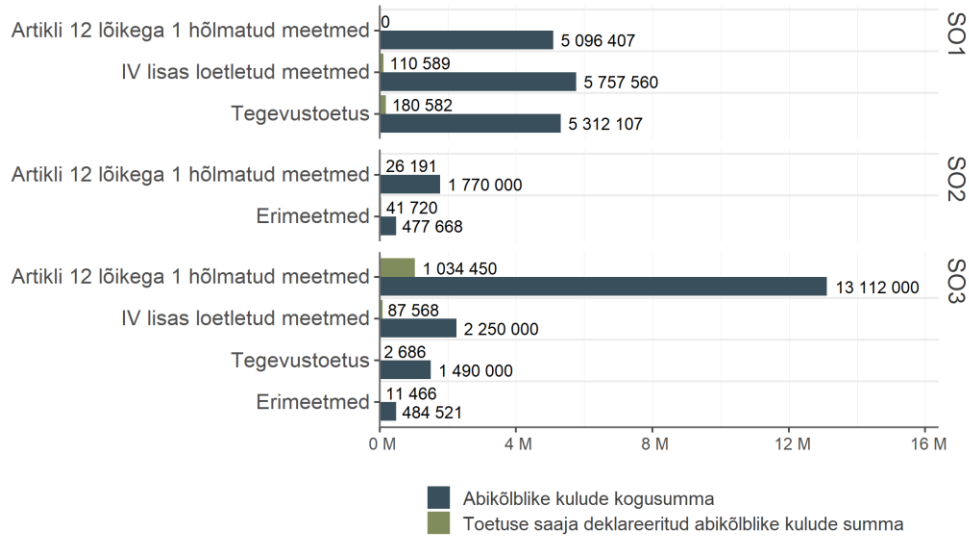
Joonis 3. 31.12.2023 seisuga fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike väljamaksete summa meetme valdkondade kaupa



Allikas: ISF programme 2021 – 2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65ISPR001

41. Rakendusvaldkonna mõistes on kõige rohkem on abikõlblikke kulused deklareeritud 31.12.2023 seisuga artikli 12 lõikega 1 hõlmatud meetmele (vt Joonis 4).

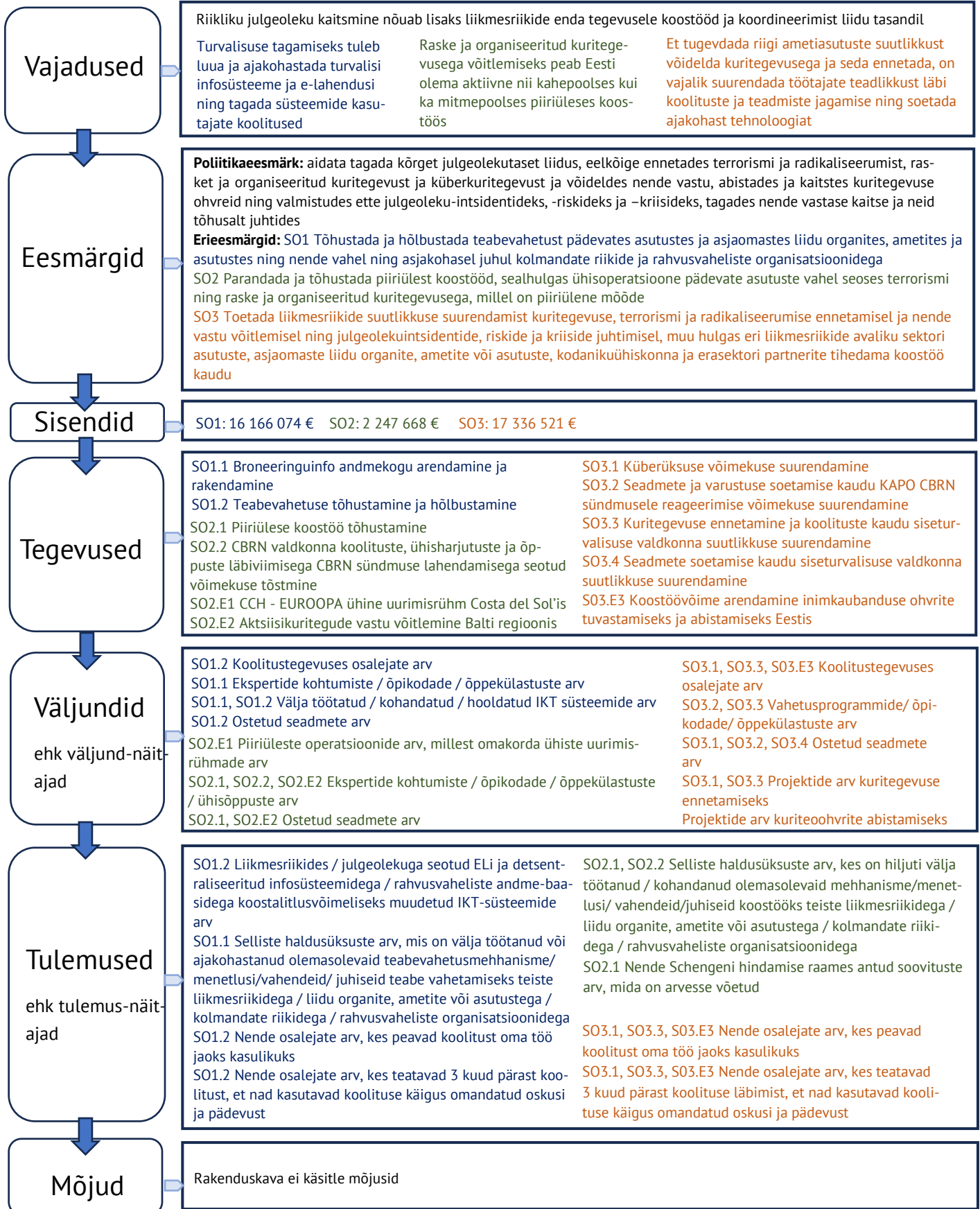
Joonis 4. 31.12.2023 seisuga fondi rakenduskava abikõlblike kulude eelarve ja deklareeritud abikõlblike kulude summa rakendusvaldkondade kaupa



Allikas: ISF programme 2021–2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65ISPR001

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

Joonis 5. ISF sekkumisloogika rakenduskava põhjal



42. Väljund- ja tulemusnäitajad on seotud tegevustega. Kõigile tegevustele, väljaarvatud üks tegevus, on määratud vähemalt üks väljundnäitaja (tegevusel, millel puudub väljundnäitaja, on olemas tulemusnäitaja), osad tegevused panustavad samadesse väljundnäitajasse.
43. Ühtegi tulemusnäitajat pole määratud 24 tegevusele, sh on kaks meetet ja kaks erimeetme projekti, millel ei ole ühtegi tulemusnäitajat. Rakenduskava piirdub tulemusnäitajatega ning tulemuste saavutamisest tekkivaid mõjusid ei käsitle.
44. Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemetele on seatud vahe-eesmärgid 2024. aastaks ja lõpp-eesmärgid 2029. aastaks. Eesmärgid on seatud aasta lõpu seisuga. Vahehindamine viiakse läbi 2023. aasta lõpus ja 2024. aasta esimeses kvartalis, mistõttu ei ole võimalik veel hinnata 2024. aasta lõpuks seatud sihttaseme saavutamist. Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed on seatud rakenduskava erieesmärkide kaupa.

Enamuse väljundnäitajate saavutustaseme kohta on 31.12.2023 seisuga andmeid raporteeritud, kolme väljundnäitaja saavutustaseme andmeid raporteeritud ei ole (vt Tabel 2). Tulemusnäitajate saavutustaset on raporteeritud vähem, kahe tulemusnäitaja sihttase on juba saavutatud (vt Tabel 3).

Tabel 2. Väljundnäitajate sihttasemed ja saavutustase 31.12.2023

	Väljundindikaator	2029	2024	2023 tulemus	% 2029 siht- tasemest
SO1	O.1.1 Koolitustegevuses osalejate arv	32	12	2	6,3%
	O.1.2 Ekspertide kohtumiste / õpikodade / õppekülastuste arv	7	2	2	28,6%
	O.1.3 Välja töötatud / kohandatud / hooldatud IKT-süsteemide arv	9	3	2	22,2%
	O.1.4 Ostetud seadmete arv	6	6	0	0%
SO2	O.2.1 Piiriüleste operatsioonide arv	1	0	0	0%
	O.2.1.1 ühiste uurimisrühmade arv	1	0	0	0%
	O.2.2 Ekspertide kohtumiste / õpikodade / õppekülastuste / ühisõppuste arv	92	37	21	
	O.2.3 Ostetud seadmete arv	830	200	25	3%
SO3	O.3.1 Koolitustegevuses osalejate arv	9 016	3 035	1 073	11,9%
	O.3.2 Vahetusprogrammide / õpikodade / õppekülastuste arv	63	28	6	9,5%
	O.3.3 Ostetud seadmete arv	160	91	17	10,6%
	O.3.6 Projektide arv kuritegevuse ennetamiseks	4	2	2	50%
	O.3.7 Projektide arv kuriteoohvrite abistamiseks	1	0	0	0%

Allikas: ISF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65ISPR001

Tabel 3. Tulemusnäitajate sihttasemed ja saavutustase 31.12.2023

	Tulemusnäitaja	2029	2023 tulemus	% 2029 siht-tase- mest
SO1	R.1.5 Liikmesriikides / julgeolekuga seotud ELi ja detsentraliseeritud infosüsteemidega / rahvusvaheliste andmebaasidega koostalitlusvõimeliseks muudetud IKT-süsteemide arv	1	0	0%
	R.1.6 Selliste haldusüksuste arv, mis on välja töötanud või ajakohastanud olemasolevaid teabevahetusmehhanisme/ menetlusi/vahendeid/juhiseid teabe vahetamiseks teiste liikmesriikidega / liidu organite, ametite või asutustega /	1	1	100%
	R.1.7 Nende osalejate arv, kes peavad koolitust oma töö jaoks kasulikuks	22	0	0%
	R.1.8 Nende osalejate arv, kes teatavad kolm kuud pärast koolitust, et nad kasutavad koolituse käigus omandatud oskusi ja pädevust	22	0	0%
SO2	R.2.8 Selliste haldusüksuste arv, kes on hiljuti välja töötanud / kohandanud olemasolevaid mehhanisme/menetlusi/vahendeid/juhiseid koostööks teiste liikmesriikidega / liidu organite, ametite või asutustega / kolmandate riikidega /	18	2	11,1%
	R.2.10 Nende Schengeni hindamise raames antud soovitude arv, mida on arvesse võetud	1	1	100%
SO3	R.3.12 Nende osalejate arv, kes peavad koolitust oma töö jaoks kasulikuks	4 593	0	0%
	R.3.13 Nende osalejate arv, kes teatavad kolm kuud pärast koolituse läbimist, et nad kasutavad koolituse käigus omandatud oskusi ja pädevust	2 666	0	0%

Allikas: ISF programme 2021-2027 for Estonia, ver. 202312.0, CCI: 2021EE65ISPR001

2 Asjakohasus

2.1 Sissejuhatus

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

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

46. 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.
47. 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.

48. 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 6 ütleb, et Eesti sisejulgeolekupoliitika praeguste ja tulevaste katsumuste väljaselgitamiseks ja lahenduste pakumisele kaasati kõik asjaomased sidusrühmad.
49. Sidusrühmade kaasamine toimus mitmel moel. Rakenduskava kavandati kooskõlas erinevate riiklike strateegiatega ja arengukavadega, millest peamisteks on „Eesti 2035“ ja sellel põhinev Siseturvalisuse arengukava 2021–2030 (STAK). 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).
50. Seega määratletakse rakenduskava sidusrühmad kooskõlas ÜSM-iga. Rakenduskava koostamisse andsid sidusrühmad sisendi eelkõige läbi arengukavade, millel rakenduskava põhineb.
51. 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. Fondi koordinaator ja toetuse saajad hindavad rakenduskavasse valitud tegevusi nii toetuse saajatele kui Eestile vajalikuks. Isegi kui kõik *fiche* soovitusel ei olnud Eesti riigi vajaduste mõttes prioriteetsed, siis rakenduskavasse valiti sellised tegevused, mis olid toetuse saajatele vajalikud.
52. Kuna Eesti vajadused fondi toetatavas valdkonnas ületasid rakenduskava rahastuse mahtu, siis kärbiti vajaduste loetelus olnud tegevusi. Planeerimisprotsess algas enne seda, kui oli teada täpne Eestile määratud rahastus ja algsel planeerimisel arvestati suurema rahastuse summaga. Kärpimisel käsitleti *fiche*'s märgitud vajadusi kohustuslikena ja neid ei kärbitud, teiste tegevuste mahte vähendati sel määral, et need mahuksid Eesti eraldisse. Kärpimine toimus koos toetuse saajatega, kes vaatasid üle ja vähendasid kavandatud tegevuste mahtu vastavalt rahastuse suurusele.

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.

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

55. 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.
56. 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.

57. Sõltuvalt muudatuse suurusest tuleb muuta kas rakenduskava, rahastamiskava, toetuse andmise tingimusi või projekti tegevusi. Muudatuste tegemise paindlikkus sõltub dokumendist ning muudatuse suurusest. Nii rakenduskava kui TAT-id koostati suhteliselt üldistena, et muudatusi saaks teha paindlikult juba olemasolevate dokumentide raames, kuid dokumentide muutmise täiesti mööda ei saa.
58. 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. Bürookraatlikku 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.
59. Lisaks sellele, et rakenduskava muutmine on pikaajaline ja bürookraatlik, leiab fondi koordinaator, et liigne on ISF-i määruse art 13 lg 7 nõue, et kuni 35% programmile ette nähtud eraldisest võib kasutada seadmete soetamiseks. Ühe erimeetme tegevusel ei ole võimalik soovitud muudatusi teha, kuna muudatuse tegemisel ületataks seadmete soetamise 35% piirmäär.
60. 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. 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 toiminud.
61. ISF-i rakenduskava on seni muudetud ainult seirekomisjoni otsusega. 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. Tehtud on ka väikeseid muudatusi TAT-ides, ühes TAT-is muudeti näiteks sihtrühmi.
62. 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 kavandatust.
63. 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 bürookraatiavabalt muudatusi teha. Kuigi muutused on küll võimalikud ja seirekomisjoni liikmed ning partnerid kaasatud protsessi, esineb piiranguid, mis aeglustavad muudatuste tegemist. Rakenduskava muutmist piirab eelkõige rahastamise maht, kuna kogu eraldis on juba projektidega kaetud ja muutmise kaasnev bürokratia. TAT-ide ja rahastamiskava muutmine on suhteliselt lihtne ja piisavalt paindlik. Hindamistulemused viitavad suurema paindlikkuse ja väiksema bürokratia vajadusele rakenduskava muutmisel, et tagada tõhusam vastus muutuvatele oludele.

3 Tulemuslikkus

3.1 Sissejuhatus

64. 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.
65. 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	Jah
Esialgset edusammud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamisel vastavad ootustele.	X	X	X	Jah
Väljakutsed, mis mõjutavad rakendamist ja rakenduskava eesmärkide saavutamist, on nõuetekohaselt kindlaks tehtud ja seotud tõhusate parandusmeetmetega.			X	Väljakutseid pole ilmnunud
Rakenduskavasse valiti sellised tegevused, mis varasemate praktikate või tõenduspõhiste lähenemiste järgi võimaldavad kavandatud tulemusel saavutada planeeritud ajakavas.			X	Jah

66. Arvestades, et Euroopa Komisjon kiitis rakenduskava heaks alles 2022. a oktoobris, kuid rakenduskava ettevalmistamisel arvestati perioodi algamisega 2021. aastal, on tegevustega alustamine läinud plaanipäraselt ja hetkel ollakse ajagraafikus, et püstitatud eesmärgid saavutada. Selleks, et saavutada eesmärgid õigeaegselt, alustati fondi ettevalmistustega nii palju kui võimalik juba enne rakenduskava heakskiitmist, nt TAT-ide koostamise töörühmad moodustati varem. Ka toetuse saajad alustasid tegevuste ettevalmistamisega võimalikult vara, näiteks alustati hangete ette valmistamisega juba enne rakenduskava kinnitamist.

67. Ainult üksikud tegevused ei ole alanud ajakava kohaselt¹¹ ning neil ei ole hetkel suurt mõju üldiste eesmärkide saavutamisele.
68. Alustatud tegevused on käivitunud plaanipäraselt. Paralleelselt perioodi algusega on lõpetatud eelmise perioodi projekte ja tegevusi. Perioodi 2021–2027 tegevusi alles valmistati 2023. aastal ette ja need on veel väga algusjärgus (2023. aasta lõpu seisuga oli maksetaotluseid vaid 4%, vt ka ptk 1). Mitmete tegevuste esimeseks sammuks on riigihangete korraldamine, paljud hanked on hindamise ajal käimas või ettevalmistamisel ning seetõttu pole osal tegevustest veel väljund- ja tulemusnäitajate täitmist võimalik raporteerida (kaheteistkümnest väljundnäitajast kolmel ei ole tulemusi raporteeritud ja kaheksast tulemusnäitajast viiel ei ole tulemusi raporteeritud, vt ka ptk 1).
69. Osal väljundnäitajatest võib vahetaseme saavutamine projektijuhtide sõnul olla keeruline (mõnel juhul on tegemist alatäitmisega ja mõnel juhul ületäitmisega). Selle üheks põhjuseks on see, et väljund- ja tulemusnäitajate sihtmäärad tuli kindlaks määrata juba rakenduskava planeerimisel, kui ei olnud kõik tegevuste elluviimisega seotud asjaolud teada (milliseks kujunevad täpsed hinnad jne) ja varasemalt paika pandud väljund- ja tulemusnäitajate sihtmäärad ei vasta praeguseks väljakujunenud olukorrale. Teiseks ebakõla põhjuseks on see, et osad projektijuhid ei saanud aru, et koolitatavate üle tuleb arvestust pidada unikaalsete isikute lõikes. Projektijuhtide hinnangul lõppkokkuvõttes väljund- ja tulemusnäitajad saavutatakse.
70. Väljakutseid, mis võiks olulisel määral mõjutada rakenduskava eesmärkide saavutamist, ei ole seni ilmnenu. 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.

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 korraldusametuse ja toetuse saajate vahel) andmete salvestamiseks ja säilitamiseks järelevalve ning hindamise eesmärgil.			X	Jah
Andmeedastuse protsessis osalevad osapooled mõistavad järelevalve nõudeid ning vajadusel korraldatakse neile koolitusi või infotunde			X	Jah
Väljund- ja tulemusnäitajad				
Ühised näitajad kajastavad rakenduskava peamisi tulemusi kooskõlas selle sekkumisloogikaga.	X	X	X	Ei
Rakenduskava spetsiifilisi näitajaid kasutatakse selle sekkumisloogikast lähtuvate ühiste näitajate oluliste lünkade täitmiseks.	X		X	Ei

¹¹ Nt PPA projekt „Koostöö tõhustamine kolmandate riikidega inimkaubandusega seotud kuritegude lahendamise võimekuse tõstmiseks“, kus Ukraina on üheks projekti partneriks ja projekti algus on viibinud Ukraina sõja tõttu.

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustus- kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Väljund- ja tulemusnäitajate aruandlus kajastab õigesti tegevuste rakendamise progressi (puudub üle- või alaaruanalus).			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

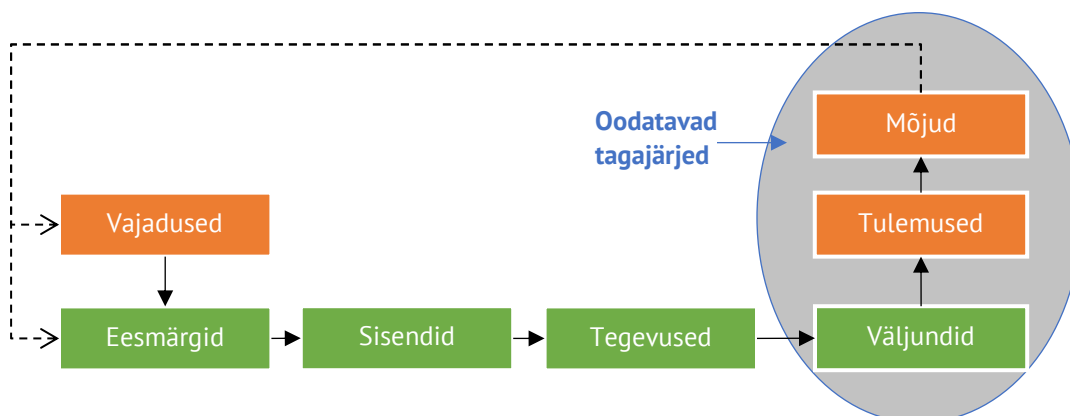
71. Hindamisperioodil liideti siseturvalisuspoliitika fondide administreerimine ühtsesse süsteemi Euroopa struktuurivahenditega ning võeti kasutusele struktuuritoetuste haldamiseks loodud andmevahetussüsteem. Korraldusasutus ja toetuse saajad vahetavad andmeid (taotlemine, aruanalus ja kulude hüvitamine) 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.
72. Fondi koordinaator hindab andmevahetuskeskkonda usaldusväärseks ja toimivaks ning efektiivsemaks, kui raporteerimist eelneval perioodil. Toetuse saajate arvates ei ole üldiselt andmevahetusega probleeme ja infosüsteemi kasutamine on arusaadav. Kuna tegemist on siseturvalisuspoliitika fondide haldamisel uue andmevahetussüsteemiga, siis nõuab selle kasutamine nii korraldusasutuselt kui toetuse saajatelt harjumist. Korraldusasutus koos Riigi Tugiteenuste Keskusega viisid siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise struktuuri ning terminoloogia vastavusse struktuurivahenditele loodud süsteemiga. 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.
73. 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 eraldiseisvaks dokumentide vahetamiseks kirja teel.
74. 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 uniikaalsete isikute lõikes, siis tuleb SIS-is koolitustel osalejate kohta täiendavat arvestust pidada. Riigitöötajate koolituste info liigub riigitöötajate iseteenindusportaalil (RTIP), kus toimub riigitöötajate personali arvestus 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.

75. SiM on teinud toetuse saajatele andmevahetuskeskkonna kasutamise koolitusi ja infotunde, edastanud kõigile toetuse saajatele abimaterjali (sh eraldi juhise maksetaotluse koostamiseks) ning juhendanud vajadusel toetuse saajaid keskkonna kasutamisel. Mõnele toetuse saajale tekitab ebamugavust e-toetuse keskkonda isikuandmeid sisaldavate dokumentide nagu töötasutõendite üles laadimine, kuna neil pole kindlust, kellel on sellisele 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.
76. Andmevahetuse vaatest eristuvad riigisaladusega seotud projektid. Erandina võib kehtestada erinõuded üldsuusele teabe esitamiseks fondidest saadava toetuse kohta, kui see on õigustatud julgeoleku ja avaliku korra tagamisega seotud põhjustel (ÜSM art 50 lg 1). Nende projektide andmevahetus toimub läbi dokumendihaldussüsteemi ning vajadusel SiM-i riigisaladuse loaga inimene tutvub dokumentidega kohapeal ning SFOS-i sisestatakse vaid projekti üldinfo. Ka riigisaladusega seotud inimeste koolituste osalejate registreerimisel on erinõuded. Nende andmeid ei tohi sisestada sündmuste infosüsteemi ja tuleb leida teistsugused lahendused.
77. 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

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

Joonis 6. Lihtsustatud sekkumisloogika skeem



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

79. 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:
- 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 ilmnenuid 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.
80. Sellest jaotusest lähtuvalt hindame kuivõrd väljund- ja tulemusnäitajate raamistik sobib sekkumisloogikaga.
81. Kooskõlas üldise sekkumisloogika kirjeldusega defineerib ÜSM väljundnäitajatena näitajad, „mille abil mõõdetakse sekkumise konkreetseid tulemusi“. Tulemusnäitajate määratlemisel 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.
82. Rakenduskava tulemus- ja väljundnäitajate loetelu esitatakse fondi määruuses. Korraldusamet 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 detailset rakenduskava tulemusraamistik (*performance framework*, ÜSM art 16 ja 17). Kõiki fondi määruuses nimetatud näitajaid Eesti rakenduskavas ei kasutata, kuna tegevused neisse ei panusta.
83. 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, väljaarvatud üks tegevus, on määratud vähemalt üks väljundnäitaja (tegevusel, millel puudub väljundnäitaja, on olemas tulemusnäitaja: nende Schengeni hindamise raames antud soovitude arv, mida on arvesse võetud). Määrusega ette antud tulemusnäitajate raamistik ei sobinud kõikidele Eesti rakenduskavas kavandatud tegevustele, mistõttu mitmel tegevusel tulemusnäitaja puudub. Ühtegi tulemusnäitajat pole määratud 24-le tegevusele.

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.

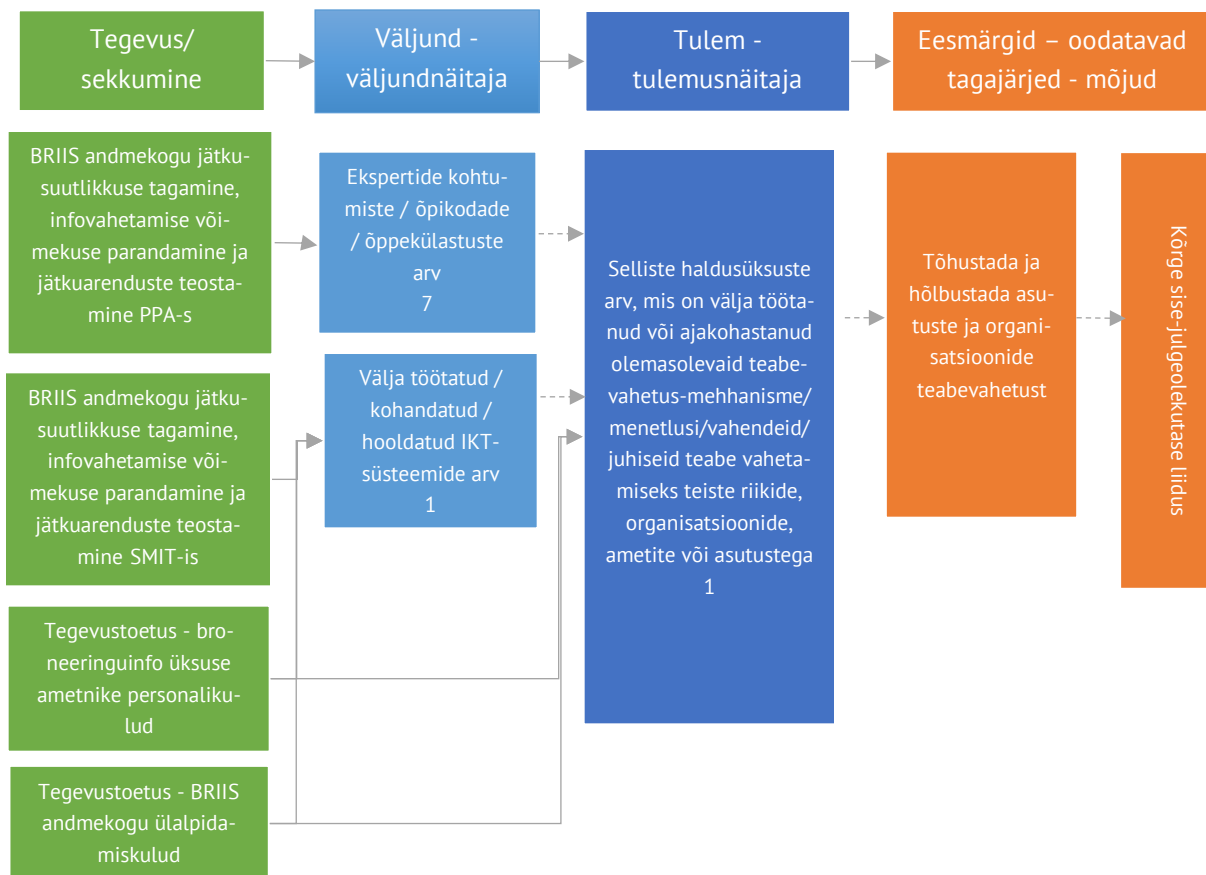
84. Lisaks sellele, et paljudel tegevustel puudub tulemusnäitaja, ei kajasta mitu väljund- ja tulemusnäitajat sekumisloogika järgi vastava tasandi tegevustega seotud tulemusi (väljundnäitajad tegevuste väljundeid ja tulemusnäitaja väljundite tulemusena ilmnenuid muutuseid).
85. Fondi koordinaatori arvates on väljund- ja tulemusnäitajad veidi ühekülgsed, näiteks koolitatavate või soetatud seadmete arv. Sellised näitajad ei peegelda tegevuse kaalukust.
86. 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 korraldusamet kirjeldab e-toetuse keskkonnas ja abimaterjalides, et näitaja tuleks raporteerida tegevuste algamisel, siis tõid mõned projektijuhid välja, et selle hindamine, millal arendus või funktsionaalsus on arendatud ja millal seda võib raporteerida, ei ole üheselt mõistetav.
87. 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.
88. Fondi määruses ettekirjutatud tulemusnäitajad jagunevad kolmeks: osad on samaväärsed tegevuste väljundnäitajatega ehk otseselt tegevuse tulemusena tekkiv väljund (näiteks haldusüksuste arv, kus on tegevusi kohandatud; kohandatud IKT-süsteemide arv; soovitude arv, millega arvestati), osad on projekti tulemusena mõjutatavad (näiteks koolituse kasulikuks), osad aga tegevuste elluviijate kontrolli alt väljas, sõltuvad muudest ühiskondlikest ja rahvusvahelistest arengutest ja ei ole rakenduskava tegevustega mõjutatavad (näiteks piiriüleste operatsioonidega seoses külmutatud vara hinnanguline väärtus, konfiskeeritud ebaseaduslike uimastite kogus tooteliikide kaupa). Viimati nimetatud näitajad jäeti rakenduskavast välja. Nende näitajate mitte valimist põhjendas fondi koordinaator sellega, et selliseid tegevusi, mis panustaks nendesse näitajatesse, rakenduskava raames ei rahastata.
89. Tõdetakse, et sobivaid näitajaid, mis aitaksid kirjeldada terviklikku ja adekvaatset rakenduskava tulemuslikkust, on keeruline leida. 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 sekumisloogikast lähtuvate ühiste näitajate lünkade täitmiseks pole kasutusele võetud ja intervjuueritutel 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.
90. 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 võrdväärsed projektiga (projekti tegemine = väljundnäitaja väärtus). Arvestades halduskoormust, mida toob kaasa näitajate aruandluse koostamine kaks

korda aastas, ja asjaolu, et Eesti-siseseks rakenduskava juhtimiseks näitajate aruandlust ei kasutata, on tege- mist ülearuandlusega.

3.3.3 Mõjunäitajad

91. Rakenduskava mõjuna käsitlevad intervjuueeritavad nende määruses nimetatud eesmärkide täitmist, mis on kooskõlas STAK-i ja Eesti arengukavadega. Rakenduskava, tegevuste ja projektide oodatavat mõju kirjeldatakse sõnaliselt ilma konkreetsete näitajateta. Süstemaatiliselt mõjude mõõtmist ega ka ühtset arusaama, kuidas mõju mõõta tuleks või kas üldse saab teha, ei ole. Samuti ei koguta andmeid, millega mõju mõõta.
92. Joonis 7 on rakenduskava andmetel koostatud sekkumisloogika visand. Sekkumisloogika kirjeldab erieesmärgi SO1 broneeringuinfo andmekogu arendamise ja rakendamise tegevusi (TAT 1.1): BRIIS andmekogu jätkusuutlikkuse tagamine, infovahetamise võimekuse parandamine ja jätkuarenduste teostamine PPA-s; BRIIS andmekogu jätkusuutlikkuse tagamine, infovahetamise võimekuse parandamine ja jätkuarenduste teostamine SMITis; tegevustoetus – broneeringuinfo üksuse ametnike personalikulud ja tegevustoetus – BRIIS andmekogu ülalpidamiskulud. Loogilist ahelat jälgides on näha, et tulemusnäitaja ei mõõda sihtrühmale tekkivat mõju ja on nõrgalt seotud ka väljundnäitajatega. 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.

Joonis 7. Erieesmärgi SO1 broneeringuinfo andmekogu arendamise ja rakendamise sekkumisvaldkonna sekkumisloogika visand



Allikas: autorite koostatud rakenduskava ja rahastamiskava põhjal

93. STAK-i mõõdikud on aga liiga üldised ja fondi panus neisse tegevuste näol liialt väike, et nendega tegevuste mõju mõõta (näiteks Eestit turvaliseks riigiks pidavate elanike osakaal, vigastussurmade arv, elanike rahulolu politsei tööga¹⁴) 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 töömotivatsiooni seisukohast, tähendusrikas töö ja võimalus ühiskonda positiivselt mõjutada suurendavad inimeste tahet oma tööd hästi teha. Projektidel ja tegevustel on laiem mõju ja see mõju peab olema sõnastatud ja teada inimestele, kes projektidega töötavad.

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

Tabel 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

94. 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-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 intervjueeritavatel 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

¹⁴ STAK 2020–2030 LISA 3, MÕÕDIKUD.

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

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.

95. Tegevustes ja rahastamiskavas suuri sisulisi muudatusi rakendamise käigus ei ole praegu ette näha, 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			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Loodud on sobiv organisatsiooniline ja menetluskord, et tagada rakenduskava elluviimisel EL-i 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-i 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

96. 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.
97. 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.

98. 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.
99. 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.
100. Vastavalt fondi rakenduskava keskkonnamõju strateegilise hindamise eelhindangule ei kaasne rakenduskava elluviimisega olulisi ebasoodsaid keskkonnamõjusid ja seega ei olnud täismahus keskkonnamõjude strateegilist hindamist vajalik teha.
101. Horisontaalsete põhimõtete järgimist kirjeldatakse TAT-ides. Erimeetmete tegevuste horisontaalsete põhimõtete koostõu 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.
102. Kuigi formaalselt on seirekomisjon loodud institutsioonina, mis peaks muuhulgas jälgima fondide rakendamisel horisontaalseid põhimõtteid, siis eelkõige arvestatakse horisontaalsete teemadega toetuse saajate asutuspõhiste praktikate järgimisel igapäevases töös, nt mittediskrimineerimise põhimõtteid värbamisel ja teenuste pakkumisel, keskkonnahoiupõhimõtteid igapäevaste tegevuste ja investeeringute planeerimisel. Horisontaalsete põhimõtete tagamisel mängib olulist rolli asutustes töötavate spetsialistide professionaalsus ja tahe teha oma tööd võimalikult hästi, sh mitte kahjustada erinevaid ühiskonnagruppe ja keskkonda. Horisontaalsetest teemadest tähtsustatakse enam tegevusi, mis on olulised ellu viivale asutusele ja millele asutuse enda poliitikates rohkem tähelepanu pööratakse. 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

Otsustuskriteeriumid	Allikad			Otsustuskriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Teavitustegevused jõuavad sihtrühmani ja viiakse läbi sobivate suhtluskanalite ja platvormide kombinatsioonina, sealhulgas sotsiaalmeedia kaudu.	X		X	Jah

103. Rakenduskaval on ühised teavitusnõuded ühtekuuluvuspoliitika fondidega (vt ÜSM art 46-50) ning siseriiklikult järgitakse perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse¹⁶ (ÜSS) alusel kehtestatud teavitusmäärust¹⁷. 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.
104. 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. Osad projektijuhid siiski tunnevad, et nad ei tea täpseid teavitustegevuse reegleid (näiteks millistel asutusesisestel dokumentidel peavad olema vastavad märgistused ja millistel neid vaja ei ole või milliseid teavituse reegleid tuleb järgida välisriikide koostöökohtumistel). Märgates võimalikke kõrvalekaldeid teavituse reeglitest, korrigeeritakse need ning püütakse edaspidi vältida. Mõni projektijuht tunnetab, et teavitustegevuste nõuetega liialdatakse, näiteks osale asutusesisestele dokumentidele logode ja finantseerimise info lisamise või seadmete märgistamise nõue, mida näeb ainult paar inimest. Samas ei näinud teised selles liigset halduskoormust ega keerukust nõude täitmisel.
105. 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

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

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

podcast (plaanis on salvestada igal aastal üks podcast). 08.11.2022 viis SiM läbi potentsiaalsetele toetuse saajatele teavitusnõudeid tutvustava seminari, kus osalesid kaheksa asutuse esindajad.

106. 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 sisejulgeoleku teemadega tegelevate asutuste töötajatele.
107. EL-i fondidest teavitamise eesmärk on tagada avatud ja asjakohase teabevahetuse kaudu avalikkuse teadlikkus EL-i toetusest. Erandina võib kehtestada erinõuded üldsusele teabe esitamiseks fondidest saadava toetuse kohta, kui see on õigustatud julgeoleku ja avaliku korraga seotud põhjustel (ÜSM art 50 lg 1). Osal sisejulgeolekut puudutavatel tegevustel (riigisaladusega seotud või konfidentsiaalsuslepingutega seotud tegevused) tegelevad projektijuhid avalikustamise seisukohast vastupidise tegevusega. Näiteks riigihangete korraldamisel seotakse hanked konfidentsiaalsuslepingutega (toetuse saaja ei soovi julgeoleku kaalutlustel, et hanke dokumentidega saaksid kõik tutvuda) või fondi tegevusi tutvustaval veebilehel kirjeldatakse tegevusi julgeoleku kaalutustel üldsõnaliselt ja põgusalt.
108. 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

109. Kuigi tõhususe kriteeriumi puhul tuleks hinnata kasutatud ressursside ja saavutatud tulemuste vastavust, siis pole selline määratlus vahehindamisel asjakohane, sest projektid pole veel tulemusteni jõudnud. Seetõttu siustame selle kriteeriumi pigem vahendite jagamise protsessi hindamisega: kuivõrd tagab fondi rakendamise protsess ressursside säästlikku kasutamist ning milliseid võimalusi on protsessi lihtsustamiseks ja säästlikumateks lahendusteks.
110. 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

111. Tegevuste kulutõhusus tagatakse laiemalt kahe mehhanismi kaudu: planeerimisel valitud tegevused ja nende kavandatud rahastusmahud ning riigihangete kaudu teenuse või toote pakkujate leidmine.
112. Rakenduskava tegevuste valik ja eelarve prognoosid põhinesid toetuse saajate eelmiste perioodide rakendamise ja turu-uuringute kogemusel. Toetuse saajad planeerisid tegevused ning koostasid finantsplaanid turu-uuringute ning eeldatava hinnakasvu põhjal. 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 vahehindamise ajal ei ole selle kohta veel infot.
113. Tegevuste kulutõhusust aitab tagada ka lisavajaduskaartide kasutamine vajaduste väljaselgitamisel SiM-i haldusalas. Rakenduskavasse lülitatud tegevused põhinevad lisavajaduse kaartidel, mida hindab SiM-i eelarvekomitee, kuhu on kaasatud sisuvaldkondade eksperdid. Eelarvekomitee analüüsib tegevustele prognoositud kulusid ning teeb ettepanekuid tegevuste kulude korrigeerimiseks juhul, kui kulud on ekspertide arvates põhjendamatult suured. Kui vajadus hinnatakse prioriteetseks ja kulutused piisavalt kirjeldatuks, siis eelarvekomitee kinnitab lisavajaduskaardid.
114. 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. Osal rakenduskava tegevustel on konkurentsi

soodustamine keeruline, näiteks kui riigisaladusega seotud seadet soovitakse hankida ühe kindla tootja käest või kui hange on seotud konfidentsiaalsuslepingutega.

115. 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

116. Korraldusasutus kirjeldab rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemi ministri käskkirjaga vastu võetud töökorra dokumendis¹⁸.
117. Tulenevalt Euroopa Komisjoni viivitusest võeti rakenduskava vastu alles 2022. aasta sügisel ja kuna enamus tegevusi on alles algusjärgus, tundub osapooltele vahehindamine 2023. aasta detsembris ja 2024. aasta esimeses kvartalis ebaotstarbekas. Euroopa 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

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

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 Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad](#) (2019/C 17/01)

perioodidel 2000–2006, 2007–2013 ja 2014–2020 kasutati esimesel neljal aastal ära ainult 20% rahalistest vahenditest²⁰). 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 on seniste kogemuste põhjal väga rahul SiM-i poolse rakenduskava juhtimise ja koostööga.

118. Siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise viimine ühtsesse õigusraamistikku EL-i struktuurivahenditega tõi kaasa mitu täiendavat nõuet teavitustegevustele ja mahuka aruandluse. Siseturvalisuspoliitika fondide laiemal juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudusena käesoleval programmeerimisperioodil nähakse suurenenud halduskoormust võrreldes eelmise perioodiga. Suurenenud halduskoormus tuleneb peamiselt aruandluse ja andmete edastamise kohustusest Euroopa Komisjonile ning lisandunud avalikustamise ning teavitusnõuetest võrreldes eelmise perioodiga. Võrreldes struktuurifondidega on siseturvalisuspoliitika fondid väikesed ning teistega samasuguse juhtimis- ja kontrollisüsteemi rakendamine ebalproportsionaalselt 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-i toetuste maht 39 miljonit, AMIF-ist 21 miljonit, ISF-ist 29 miljonit eurot, aga reeglid ja süsteemid rakendamisele on samasugused.
119. 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.
120. 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. Osale toetuse saajatele põhjustab suurt halduskoormust erinevatest fondi nõuetest aru saamine (näiteks tegevuse koostöökõla põhjendamise asjaomase liidu õigustikuga). Need toetuse saajad, kellel on kogemus eelmisest eelarveperioodist, hindavad käesoleva eelarveperioodi aruandlust ja andmevahetust paremaks (vt ka ptk 3.3). Ka fondi koordinaator loodab, 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. Üldkokkuvõttes tunnetavad kõige suuremat halduskoormust need toetuse saajad, kellel puudub varasem kogemus ühissätete määrusega reguleeritavatest fondidest või kellel on vaja nõustada vähem kogunud partnereid.
121. Projektijuhid ja toetuse saajad nimetasid lisaks järgimisi halduskoormust tekitavaid praktikaid:

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

- dokumentide dubleerimine SFOS-is ja asutuse enda infosüsteemides (riigiasutustes on dokumentide koostölastamiseks 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;
- salastatud ja julgeoleku kaalutlustel piiratud infoga tegevuste ühendamine teiste fondidega ühtse juhtimis- ja kontrollisüsteemidega, sh teistsugune andmevahetus ning riigihangete erandite põhjendamise;
- tagasinõuete hirmu tõttu pingutavad toetuse saajad reeglite täitmisel ja nõuete järgimisel üle ehk nad teevad igaks juhuks rohkem. Hirmu põhjuseks on varasemad kokkupuuted EL-i fondide projektide auditeerimistega, kus audiitorid (eriti Eesti audiitorid) on olnud liiga jäigad ning võtnud kinni piasiasjades, mis tegevuse tegelikku tulemust ei ole mõjutanud.

122. Projektijuhtide hinnangul on kasusaajate halduskoormus mõistlik, näiteks koolitustel osalejad on harjunud sellega, et tuleb täita registreerimisleht ning anda koolitustele tagasisidet.
123. 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.
124. 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.
125. 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 pkt 2.3). Eesti fondi töökorras tehti muudatused²¹, mille järgi ei ole vaja temaatilise rahastu kasutuselevõtul seirekomisjoni koostölastamise vaheetappi ja teisalt tehnilised muudatused, mida ei pea Euroopa Komisjon heaks kiitma, koostölastatakse seirekomisjonis. Vaatamata neile muudatustele on rakenduskava muutmine keerukas ning nt erimeetmete, mille rahastus on heaks kiidetud varasemas Euroopa Komisjoni hindamise protsessis, lisamine rakenduskavasse on liiga pikaajaline.
126. EL-i tasandil liiga keeruka või detailse või suurt halduskoormust põhjustava regulatsiooni või regulatsioonide tõlgendamise olukordadena märgiti järgmist:

²¹ Siseminister, käskkirjaga nr 1-3/113, Siseministri 19. juuni 2023. a käskkirja nr 1-3/91 "Siseministeri töökorra muudatused, mis käsitlevad riigihalduse ja välispoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integreerimisfondi ning Sisejulgeolekufondi programmiperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks" muutmine.

- 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.
- Euroopa Komisjonist anti erinevatel hetkedel erinevaid suuniseid rakenduskavade koostamise ja aruandluse kohta. Algse juhise kohaselt tuli projekti tegevused jaotada erinevate sekkumisliikide vahel, uue juhise kohaselt tuleb projektile määrata üks sekkumisliik. Erinevate suuniste tõttu tuli aruandlust muuta, seetõttu ei lähe aruandlus enam kokku rakenduskavas toodud sekkumisliikide esialgse jaotusega ja aruandluseks on seadmete soetamisele kehtestatud 35% piirmäära üle vaja täiendavat arvestust pidada.
- 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. Fondi koordinaatori arvates tuleks täpsustada, millist kolmandate riikidega tehtavat koostööd on vajalik Euroopa Komisjoniga kooskõlastada ja välistada väiksemahulisemate seminaride, tutvumisviiside ja konverentsidel osalemise kooskõlastamise nõue.

^{127.} Kokkuvõttes on praegu veel vara juhtimis- ja kontrollisüsteemi hindamiseks, kuna rakendamine on väga algusjärgus. Olulisi puudujäkke juhtimis- ja kontrollisüsteemis pole ilmnenud. Riigisaladuse ja julgeoleku kaalutlustel piiratud ligipääsuga teabega tegevustele on praeguses süsteemis vaja erandeid ning juhtimis- ja kontrollisüsteemi ei saa rakendada muude tegevustega analoogselt. Siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise viimine samasse süsteemi struktuurifondidega töö 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 projektijuhitide 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

^{128.} 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.

^{129.} 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 metoodilise aluse koostamist. Lihtsustatud kuluvõimaluste arvestamise metoodika loomiseks puudusid vajalikud ühikuhinnad või võrdlusnäitajad ja nende loomiseks puudusid piisavad andmed ning teadmised. Fondi koordinaatori ja osa projektijuhtide arvates on rakenduskava tegevused spetsiifilised ning neile on väga keeruline leida ühikuhindasid või võrdlusnäitajaid (näiteks kitsale sihtgruupile mõeldud erialased väljaõpped või spetsiifiliste IT-süsteemide arendused).

130. 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 lubatud 7% määra piirsesse. Kaudsete kulude osana antavat toetust kasutatakse rakenduskava tegevustes, näiteks projekti administreerimise personalikuludeks (nt raamatupidaja palk). Et kaudsed kulud on valdavalt personali-, projekti haldamisega seotud IT-seadmete ja halduskulud ja kuna osal toetuse saajatel on projektiga tegelevad inimesed juba palgal ning on olemas vajalikud ruumid ja IT-seadmed, siis osad toetuse saajad ei pea oma tegevustes kaudseid kulusid vajalikuks.
131. Tehnilise abi kasutamist käsitleb rakenduskava punkt 2.4 „Tehniline abi“, kus kirjeldatakse ühissätete määruises olevaid tehnilise abi kasutamise tingimusi ning täpsustatakse tehnilise abi kasutamist rakenduskava elluviimisel. Tehnilist abi kasutavad korraldusasutuse ja auditeerimisasutuse ametnikud. Tehnilist abi kasutatakse personalikuludeks, koolituseks, seminaridel ja kohtumistel osalemiseks jne. Tehnilist abi kasutatakse ka uue toetuse haldamise registri IT-lahenduse juurutamiseks, et vähendada taotlejate, toetuse saajate ja haldusasutuste töökoormust. Tehnilisest abist rahastatakse rakenduskava teavitustegevusi ja hindamist. Ühissätete määruise 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

132. Ühissätete määruise 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.

133. Intervjueeritavad üldjuhul ei näinud ebaproportsionaalse halduskoormuse lihtsustamiseks konkreetseid võimalusi. Fondide koordinaatoritele tuleneb ebaproportsionaalne halduskoormus siseturvalisuspoliitika fondide viimisest ühissätete määruse regulatsiooni alla. Kuna fondide määrused on kinnitatud, siis ei näe koordinaatorid muutustele ruumi. Juba määruste koostamise ajal oli Euroopa Komisjoniga raske läbi rääkida ja ei olnud võimalik muuta näiteks vahehindamise aega. Praegu täidab korraldusasutus kohustuslikke nõudeid ja järgib võimalikult täpselt EL-i reegleid. Loodetakse, et liikmesriigid oskavad järgmise perioodi ettevalmistamisel häälekamalt ja tõenduspõhiselt kaasa rääkida ning halduskoormust tõstvaid aspekte vähendada
134. 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. Aruannetele esitatud nõuete järjepidev rakendamine (ühetaolised nõuded tegevuste ja koodide sidumisele rakenduskava planeerimisel ja rakenduskava elluviimisel);
 6. Tuleks täpsustada, millist kolmandate riikidega tehtavat koostööd tuleb Euroopa Komisjoniga kooskõlastada, võiks loobuda tutvumisviitide ja konverentside küllastamist kooskõlastamise nõudest Euroopa Komisjoni tasandil;
 7. Osa riikidevahelistest taotlusvoorupõhistest erimeetmetest rahastab sarnaseid tegevusi, mida rakenduskavagi. Kuna erimeetmete rahastusega ei saa arvestada, siis oleks sellisel viisil raha jagamise asemel mõistlik suurendada riikide baasrahastust, mida saab sihtotstarbeliselt ja riigi vajadustele vastavalt planeerida või hoida kriisireserviks.
135. Aastate jooksul on riigi- ja asutusesiseseid 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.
136. Kokkuvõttes nähakse mitut arendust, regulatsioonide nõuete paindlikkuse suurendamise ja protsesside muutmise võimalust, mis lihtsustaks rakenduskava elluviimist ja suurendaks tõhusust.
137. 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.
138. Üldiselt hindavad kõik intervjueeritavad rakenduskava osapoolte infovahetust ja koostööd heaks (vt ka ptk 5.2), koordineerimatusest tulenevaid probleeme esineb vähe (Euroopa Komisjonist anti erinevatel hetkedel erinevaid suuniseid rakenduskavade koostamise ja aruandluse kohta; koolitatavate määratlemine polnud kohe algusest peale üheselt selge, vt ka ptk 4.3.1). 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

139. Sidusust mõistetakse hindamisel järgmiselt: kuivõrd fondi rakendamine on terviklik fondisiseste tegevuste ja fondiüleste tegevuste kooskõlas, erinevaid asutusi ja poliitikakujundamise ning rakendamise protsesse arvestades.
140. EL-i lisandväärtust mõistetakse järgmiselt: milline on fondi kasutamisest lisandunud väärtus ja milline oleks olukord EL-i fondidest toetust saamata.
141. 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

142. 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.
143. 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.

144. 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 töäjõud, 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.
145. 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.
146. 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.
147. 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.
148. Vahehindamise käigus me ei tuvastanud rakenduskava ja temaatilise rahastu algatuste vahel kattumisi. Kuigi fondi erinevate erieesmärkide tegevused võivad olla suunatud sarnastele sihtgruppidele, on tegevuste laad fondi koordinaatori ning toetuse saajate arvates erinev ning probleemseid kattuvusi ei esine. Intervjueeritavate arvates tegevused pigem täiendavad teineteist, näiteks arendatakse infosüsteemi, luuakse töökoht või pakutakse koolitusi.
149. 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. Samas ei võimalda erimeetmete *ad hoc* iseloom planeerida terviklikult rakenduskava ja erimeetmete tegevusi.

²² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2021/1149 artikkel 25 p1.

150. Seni on Euroopa Komisjon kõik rakenduskava erimeetme taotlused rahuldanud. Fondi koordinaatori sõnul on erimeetmete planeerimine siiski mõnevõrra problemaatiline, st Eesti huvid ei ole väga hästi erimeetmete taotlusvoorudes esindatud, paremini on esindatud suurte riikide huvid.

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

151. 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.
 - Samas valdkonnas tegutsevate asutuste omavaheline koostöö ja infovahetus aitab tagada rakenduskavade kooskõla teiste fondidega (vt ka ptk 5.2).
152. Fondi koordinaatori ja toetuse saajate arvates ei ole rakenduskava tegevustel probleemseid kattuvusi teiste EL-i fondidega (sealhulgas teiste siseturvalisuspoliitika fondidega). Tegevustele on valitud sobivaimad rahastusallikad, näiteks ühte algsest siseturvalisuspoliitika fondidesse planeeritud tegevust (IKT projekt) rahastatakse ühtekuuluvuspoliitika fondidest, ühte IT-arendust rahastatakse riigieelarvest. Toetuse saajate arvates

²³ Iga-aastase tulemusaruande punkt 2.

siseturvalisuspoliitika fondide tegevused pigem täiendavad teineteist, näiteks ühe infosüsteemi arenduse rahastust kombineeritakse ISF-ist ja BMVI-st, sest infosüsteemi kasutatakse mõlema fondi eesmärkide täitmiseks.

153. Rakenduskavas selgitatakse, milliste riiklike strateegiadokumentidega ja arengukavadega kooskõlas see välja töötati. Riiklikest arengukavadest võeti aluseks eelkõige STAK ja „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 analüüsiti, 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			Otsustus-kriteeriumi täitmine
	DOK	SEIRE	INT	
Rakenduskava keskendub valdkondadele, sekkumistele ja sihtrühmadele, kus EL-i tasandi tulemused võivad ulatuda kaugemale sellest, mida liikmesriigid suudavad iseseisvalt saavutada. Muuhulgas:			X	Jah
on olemas tõendid täiendavate sihtrühmade kaasamise või täiendavate sekkumiste kohta;			X	Jah
on olemas tõendid mastaabiefektide kohta, st suurem hulk pakutavaid teenuseid /lõppkasutajaid;			X	Jah
Puuduvad tõendid sõltuvuse kohta EL-i rahastusest, st süsteemselt ei asendata riiklike ressursse teenuste pakkumisel EL-i fondide toetusega.			X	Jah

154. Rakenduskava loob kindlasti lisandväärtust võrreldes sellega, mida Eesti suudaks iseseisvalt saavutada, seda eriti arendustegevustes praeguse majanduskliima ja riigieelarve keerulise seisu olukorras. Ilma fondi toeta saavutatakse seatud eesmärged oluliselt vähemal määral või väiksemas mahus, oluliselt aeglasemalt ja vähem efektiivselt.
155. Osad rakenduskava tegevused on EL-i riikidele kohustuslikud (näiteks infosüsteemide arendused) ja kui nendele tegevustele ei oleks fondist toetust saadud, siis oleks toetuse saajate hinnangul tulnud nendele tegevustele leida raha riigieelarvest. Riigi rahast oleks suudetud tagada infosüsteemide ülalpidamine, aga arendusi ei oleks sellises mahus toetuse saajate arvates tehtud. Samas üks infosüsteem, mida oli algselt plaanis rahastada rakenduskavast, sai rahastuse riigieelarvest ja see tegevus võeti rakenduskava projektist välja. Fondi tekitatud mastaabiefekti näitab see, et fondi koordinaatori ja toetuse saajate arvates oleks tõenäoliselt koolitustel osalejate arv olnud ilma fondi toeta väiksem. Samuti on kaasatud koolitustele täiendavaid sihtrühmi, keda muidu ei oleks tõenäoliselt koolitatud (näiteks teiste asutuste või erialade spetsialiste või kooliõpilasi). Osa toetuse saajate arvates tekitavad lisaväärtust eelkõige rahvusvahelise koostöö ja kompetentsi tõstmise projektid, mis

annavad spetsialistidele väärtuslikke kogemusi ja kontakte ja selliseid projekte ei oleks ilma fondi toeta kindlasti sündinud.

- ^{156.} Rakenduskavaga üritatakse pakkuda võimalikult suure lisandväärtusega tegevusi ja tänu rakenduskava rahastusele saab tegevusi teha 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 soovitused

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

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	90, 118, 119, 134
2	Soovitus	Luua terviklik väljundite, tulemuste ja mõjude hindamise raamistik, sh määrata mõjunäitajad enne rakenduskava koostamist.
	Leid	Õigusakti ega rakenduskava tasandil pole mõjunäitajaid määratletud. ÜSM ja fondi määrused ei anna raamistikku laiemate mõjude hindamiseks. Fondi määru- ses loetletud väljund- ja tulemusnäitajad võimaldavad koostada vaid väga pii- ratud sekkumisloogika ja ei võimalda tegevusi mõistlikult siduda fondi määru- ses kirjeldatud eesmärkidega. Fondi määru- ses ja rakenduskavas sõnastatud ül- dise eesmärgi ja erieesmärkide täitmist ei mõõdeta ning selleks pole regulat- sioonides näitajaid määratud. Oodatavat laiemat mõju ei osata määratleda ega mõõta.
	Järeldus	Mõju ei ole võimalik mõõta.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon, SiM
	Tegevuskava	Enne järgmise perioodi rakendamist täpsustada väljundite, tulemuste ja mõjude mõõtmise süsteem ja sellest lähtuvalt kavandada andmete kogumise süsteem.

	Viide lõikudele	91, 93
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 (piiriüleste operatsioonidega seoses külmutatud vara hinnanguline väärtus, konfiskeeritud ebaseaduslike uimastite kogus tooteliikide kaupa).
	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	83, 84, 86, 88, 89, 90
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 selge.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Sel perioodil. Selgitada, kuidas kasutatakse edastatavaid andmeid.
	Viide lõikudele	119, 126
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 sekkumislõogika 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	87

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	Konkurentsi-põhiselt riikidevaheliste taotlusvoorudega on jagatavad erimeetmete osad tegevused sarnased rakenduskava baasosa tegevustega. Konkursipõhiste erimeetmete rahastusega ei saa arvestada pikemaajalisel tegevuste planeerimisel, kuna rahastuse saamine sõltub taotlusvoorude tulemustest. Erimeetmete taotlusvoorudega saadud täiendava rahastuse menetlemine rakenduskava muudatusena on ajakulukas ja halduskoormav.
	Järeldus	Erimeetmete taotlusvoorudega jagatava rahastusega ei saa arvestada rakenduskava algel planeerimisel.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Järgmise perioodi kavandamisel. Vähendada Euroopa Komisjoni temaatilise rahastu liikmesriikide konkurentsi-põhiste taotlusvoorude osa erimeetmetena ning eraldada liikmesriikidele selle võrra suurem baasosa.
	Viide lõikudele	58, 125, 134, 149
7	Soovitus	Tagada lisarahastus rakenduskavale, kui sellest kavandatakse finantseerida täiendavaid tegevusi või uusi pärast rakenduskava vastuvõtmist loodud algatusi.
	Leid	Rakenduskava rahastus planeeriti tegevustele täielikult ära kohe alguses ja fondis pole täiendavaid vabu vahendeid. Fondist saab finantseerida täiendavaid tegevusi vaid juhul, kui rahastus mõne teise tegevuse arvelt ümber suunata. Euroopa Komisjon on kavandamas mitmeid algatusi, mille finantseerimisallikana näeb fondi, aga pole selgelt kavandanud riikliku fondi mahu kasvu.
	Järeldus	Olemasoleva rahastusega rakenduskavast pole võimalik finantseerida uusi, täiendavaid, algselt planeerimata algatusi.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Sel perioodil. Kavandada uued algatused koos täiendava rahastusega nt temaatilise rahastu arvelt.
	Viide lõikudele	52, 53
8	Soovitus	Lihtsustada rakenduskava muutmise protsessi, loobuda ülearustest kooskõlastustest ja kinnitustest muudatustele, mis on sisuliselt juba ühe korra heaks kiidetud, nagu taotlusvoorudega eraldatav erimeetmete rahastus. Erimeetmete lihsandumisel 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	58, 125
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 mine ja jäigalt fikseeritud vahehindamise aja tõttu toimub vahehindamine liiga vara, tegevused on alles algusjärgus.
	Järeldus	Rakenduskava elluviimise alguse hiline mine 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	52, 66, 117
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 (algse juhise kohaselt tuli projekti tegevused jaotada sekkumisliikide vahel, uue juhise kohaselt tuleb projektile määrata üks sekkumisliik). Erinevate suuniste tõttu tuli aruandlust muuta, seetõttu ei lähe aruandlus enam kokku rakenduskavas toodud sekkumisliikide esialgse jaotusega ja aruandluseks on vaja lisaarvestust pidada seadmete soetamise kohta. Näiteks, algselt saatis Euroopa Komisjon ainult tulemusaruande vormi, aga juhise tulemusaruande täitmiseks saatis tunduvalt hiljem. Tulemus- ja väljundnäitajate täpne määratlus polnud kohe algusest peale üheselt selge (näiteks koolitavate määratlemine) ja see tegi tegevuste planeerimise projektijuhtidele keeruliseks.
	Järeldus	Erinevate suuniste ja täpsete määratluste puudumise või nende mitte mõistmise tõttu kasvas halduskoormus ja rakenduskava ning aruandluse struktuur pole vastavuses.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon, SiM

Tegevuskava	Selle perioodi teine pool ja järgmise perioodi ettevalmistamine. Tagada Euroopa Komisjoni suuniste ühemõttelisus ja järjepidevus ja asjakohane kommunikatsioon.
Viide lõikudele	69, 126

Tabel 19. Siseturvalisuspoliitika fondide ülesed soovitud 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	74, 121, 135
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	135
13	Soovitus	Täpsustada kolmandate riikidega tehtavate projektide Euroopa Komisjoniga kooskõlastamise nõuet.
	Leid	Kolmandate riikidega tehtavate koostööprojektide kooskõlastamine Euroopa Komisjoniga võtab kaua aega ja ei ole põhjendatud kõikide tutvumisviiside ja konverentside korral. Fondi koordinaator on soovitanud toetuse saajatel kooskõlastatavad koostöötegevused koondada ühte koostöötaotlusesse. 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	126

Tabel 20. Fondispetsiifiline soovitus

14	Soovitus	Loobuda seadmete soetamisele kehtestatud 35% piirmäära nõudest.
	Leid	Erinevate Euroopa Komisjoni aruandluse suuniste tõttu ei lähe aruandlus enam kokku rakenduskavas toodud sekkumise liikide esialgse jaotusega ja aruandluses on vaja seadmete soetamisele kehtestatud 35% piirmäära üle täiendavat arvestust pidada. Ühes erimeetme tegevuses ei ole võimalik soovitud muudatusi teha, kuna muudatuse tegemisel ületataks seadmete soetamise 35% piirmäära.
	Järeldus	Seadmete soetamisele kehtestatud 35% piirmäära nõue tekitab halduskoormust ja teeb tegevuste muutmise keeruliseks.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Järgmise perioodi ettevalmistamisel loobuda seadmete soetamisele kehtestatud 35% piirmäära nõudest.
	Viide lõikudele	59, 126

158. 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 mingite 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.