



Euroopa Liidu
struktuuritoetus



Eesti tuleviku heaks



Struktuurivahendite rakenduskava hindamine

Uuringuaruanne

juuli 2009

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolev aruanne võtab kokku aprillist kuni juulini 2009. aastal läbi viidud struktuurivahendite rakenduskavade hindamise, mille eesmärgiks oli välja selgitada, kuivõrd hästi on rakenduskavades kavandatud struktuurivahendite kasutamine kooskõlas muutunud majandusolukorraga, ning vajaduse korral teha sellest lähtuvalt ettepanekud rakenduskavade muutmiseks. Hindamise tulemusena jõuti järeldusele, et 2007. aastal koostatud rakenduskavad on põhiosas jätkuvalt asjakohased, kuid muutunud majandusolukorrast ja meetmete rakendamisest saadud kogemustest tulenevalt oleks põhjendatud rakenduskavadesse teatud muudatuste tegemine.

Hindamise põhjal välja toodud olulisemad tähelepanekud puudutasid eelkõige vajadust tõhustada ja kiirendada mitmete meetmete rakendamist. Samuti tehti ettepanekuid suurendada ettevõtluse ja teiste majanduskriisi taustal tähtsate valdkondade, näiteks tööturu ja sotsiaalse turvalisuse valdkonna meetmete rahastamist. Tähelepanu juhiti ka sellele, et rakenduskavad on kohati liiga infrastruktuuriinvesteeringute kesksed – ligikaudu 70% kõikidest vahenditest on suunatud infrastruktuuriprojektidesse. Lisaks toodi hindamises välja mitu valdkonda, mille rahastamise mahud tasuks muutunud majandustingimustes läbi vaadata, kuna ühelt poolt ei ole enam tegu kõige prioriteetsemate valdkondadega ning teiselt poolt ei ole kulutused konkreetsetele projektidele ja meetmetele kohati piisavalt hästi põhjendatud või läbi mõeldud. Selliste valdkondadena toodi näiteks välja turism ja keskkond, lisaks osa ettevõtluse ning hariduse ja teaduse valdkonna meetmetest.

Hindamise tulemusena koostati konkreetsed ettepanekud nii meetmete eelarvete kui ka sisu muutmiseks. Väljapakutud muudatusettepanekud on mõeldud struktuurivahendite administratsioonile kaalumiseks ja otsustamiseks. Kas ja millises ulatuses neid rakendatakse, sõltub struktuurivahendite administratsiooni sisemisest diskussioonist ning Vabariigi Valitsuse ja vajaduse korral ka EK poolt vastu võetud otsustest.

LÜHIKOKKUVÕTE.....	2
Lühendid.....	6
1 Üldkokkuvõte.....	7
1.1 Majanduskriisist tulenevad prioriteetsed tegevusvaldkonnad.....	7
1.1.1 Ekspordi suurendamine.....	8
1.1.2 Tootlikkuse kasvu ja konkurentsivõimelise majandusstruktuuri toetamine.....	9
1.1.3 Välisinvesteeringute kaasamine.....	12
1.1.4 Majanduskriisiga kaasnevate probleemide leevendamine.....	12
1.2 Struktuurivahendite valdkondadeülene hindamine.....	14
1.3 Meetmete rahastamist puudutavad ettepanekud.....	21
1.3.1 Meetmete vahendite suurendamise ettepanekud.....	21
1.3.1.1 Ekspordi suurendamist toetavad meetmed.....	21
1.3.1.2 Tootlikkust ja konkurentsivõimelist majandusstruktuuri toetavad meetmed.....	21
1.3.1.3 Majanduskriisist tulenevate probleemide leevendamist toetavad meetmed.....	22
1.3.2 Meetmete eelarve vähendamise ettepanekud.....	25
1.3.2.1 Majanduse ja ettevõtluse valdkond.....	25
1.3.2.2 Hariduse ja teaduse valdkond.....	26
1.3.2.3 Tööturuvaldkond.....	26
1.3.2.4 Haldusvõimekus.....	26
1.3.2.5 Valdkondadevaheliste vähendamisetepanekute alternatiivid.....	26
1.3.3 Koondkokkuvõtte muudatusettepanekutest.....	30
1.4 Üldtähelepanekud struktuurivahendite rakendamise kohta.....	34
2 Sissejuhatus.....	38
2.1 Struktuurivahendite hindamise projekti eesmärgid.....	38
2.2 Hindamise meetodika, kavandatud ja läbiviidud tegevused.....	38
2.3 Oluline teada enne aruandega tutvumist.....	40
3 Hinnang Rakenduskavades planeeritud meetmetele.....	41
3.1 Majandus- ja ettevõtluspoliitika.....	41
3.1.1 Olukord ja tegevusprioriteedid.....	41
3.1.1.1 Peamised probleemid.....	42
3.1.1.2 Tegevusprioriteedid.....	43
3.1.2 Hinnang valdkonna meetmetele.....	44
3.1.2.1 Kapitalile juurdepääsu toetavad meetmed.....	45
3.1.2.2 Eksporditegevust toetavad meetmed.....	49
3.1.2.3 Innovatsiooni toetavad meetmed.....	52
3.1.2.4 Infoühiskonna arengut toetatavad meetmed.....	58
3.1.2.5 Turismisektori arengut toetavad meetmed.....	60
3.1.2.6 Inimressursi arendamist toetavad meetmed.....	64
3.1.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele.....	67
3.1.4 Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed.....	71
3.1.5 Järeldused ja ettepanekud.....	73
3.1.5.1 Üldised tähelepanekud.....	73
3.1.5.2 Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks.....	73
3.2 Keskkonnahoid.....	82
3.2.1 Olukord ja tegevusprioriteedid.....	82
3.2.1.1 Peamised probleemid.....	83
3.2.1.2 Tegevusprioriteedid.....	93

3.2.2	Hinnang valdkonna meetmetele	94
3.2.2.1	Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine	95
3.2.2.2	Keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine	102
3.2.2.3	Säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine	104
3.2.3	Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele.....	106
3.2.4	Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed	108
3.2.5	Järeldused ja ettepanekud	112
3.2.5.1	Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks	113
3.3	Energiamajandus ja transport	115
3.3.1	Olukord ja tegevusprioriteedid	115
3.3.1.1	Peamised probleemid	116
3.3.1.2	Tegevusprioriteedid	117
3.3.2	Hinnang valdkonna meetmetele	119
3.3.2.1	Taastuvate energiaallikate kasutamist toetavad meetmed	119
3.3.2.2	Põlevkivitööstuse ja -energeetika jäätmekäitlust toetavad meetmed	121
3.3.2.3	Energiasäästu toetavad meetmed elamumajanduses	123
3.3.2.4	Transpordi infrastruktuuri arendamist toetavad meetmed	126
3.3.3	Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele.....	131
3.3.4	Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed	132
3.3.5	Järeldused ja ettepanekud	133
3.3.5.1	Üldised tähelepanekud	133
3.3.5.2	Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks	133
3.4	Haridus ja teadus.....	135
3.4.1	Olukord ja tegevusprioriteedid	135
3.4.1.1	Peamised probleemid	136
3.4.1.2	Tegevusprioriteedid	139
3.4.2	Hinnang valdkonna meetmetele	140
3.4.2.1	Üldhariduse meetmed	141
3.4.2.2	Kutse- ja täiskasvanuhariduse meetmed	145
3.4.2.3	Kõrghariduse meetmed	150
3.4.2.4	Teaduse meetmed	155
3.4.2.5	Noorsootöö ning teavitamis- ja nõustamissüsteem	158
3.4.2.6	Keeleõpe	162
3.4.3	Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele.....	163
3.4.4	Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed	168
3.4.5	Järeldused ja ettepanekud	173
3.4.5.1	Üldised tähelepanekud	173
3.4.5.2	Rakenduskavade muutmise ettepanekud	174
3.5	Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkond.....	178
3.5.1	Olukord ja tegevusprioriteedid	178
3.5.1.1	Peamised probleemid	178
3.5.1.2	Tegevusprioriteedid	183
3.5.2	Hinnang valdkonna meetmete kohta.....	187
3.5.2.1	Tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri meetmed	188
3.5.2.2	Kvalifitseeritud tööjõu pakkumisele suunatud meetmed	190
3.5.2.3	Tööelu kvaliteedi parandamisele suunatud meetmed	193

3.5.3	Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele.....	195
3.5.4	Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed.....	195
3.5.5	Järeldused ja ettepanekud.....	196
3.5.5.1	Rakenduskavade muutmise ettepanekud	196
3.6	Tööturupoliitika.....	200
3.6.1	Olukord ja tegevusprioriteedid.....	200
3.6.1.1	Peamised probleemid	200
3.6.1.2	Tegevusprioriteedid	202
3.6.2	Hinnang valdkonna meetmete kohta.....	203
3.6.2.1	Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise meetmed	203
3.6.2.2	Tööelu kvaliteedi parandamise meetmed	205
3.6.2.3	Soolise võrdõiguslikkuse edendamise meetmed	206
3.6.2.4	Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed	208
3.6.3	Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele.....	210
3.6.4	Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed.....	213
3.6.5	Järeldused ja ettepanekud.....	214
3.6.5.1	Rakenduskavade muutmise ettepanekud	214
3.7	Haldusvõimekus.....	217
3.7.1	Olukord ja tegevusprioriteedid.....	217
3.7.1.1	Peamised probleemid	217
3.7.1.2	Tegevusprioriteedid	220
3.7.2	Valdkonna meetmete hinnang.....	222
3.7.2.1	Poliitikakujundamise võimekus ja riigivalitsemise moderniseerimine	223
3.7.2.2	Avaliku ja mittetulundussektori töötajate kompetentsuse parandamine	230
3.7.3	Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele.....	233
3.7.4	Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed.....	234
3.7.5	Järeldused ja ettepanekud.....	237
3.7.5.1	Rakenduskavade muutmise ettepanekud	237
4	Summary of the evaluation of the operational programmes of structural funds.....	240
	Lisa 1. Ülevaade intervjuudest ja teistest andmeallikatest.....	246
	Lisa 2. Tabelid.....	250
	Lisa 3. Tegevusprioriteetide maatriks.....	253

LÜHENDID

EARK	Elukeskkonna arendamise rakenduskava
EAS	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
EK	Euroopa Komisjon
EL	Euroopa Liit
ERF	Euroopa Regionaalarengu Fond
ESF	Euroopa Sotsiaalfond
ETP	Eesti energiatehnoloogia programm
HELCOM	Helsingi Komisjon ehk Läänemere (mere)keskkonnakaitse komisjon
HEV	Hariduslike erivajadustega (õpilane)
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
IARK	Inimressursi arendamise rakenduskava
IKT	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
IT	Infotehnoloogia
KKM	Keskkonnaministeerium
MARK	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Natura 2000	Euroopa kaitstavate alade võrgustik
PRIA	Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet
SV	Struktuurivahendid
SRÜ	Sõltumatute Riikide Ühendus
TAK	Tehnoloogia Arenduskeskus
T&A	Teadus- ja arendustegevus
TOF	Tarkade otsuste fond
ÜF	Ühtekuuluvusfond

1 ÜLDKOKKUVÖTE

Võrreldes aastatega 2006–2007, mil ELi struktuurivahendite kasutamise strateegia ja valdkondlike rakenduskavade koostamisel kavandati struktuurivahenditest planeeritavate tegevuste sisu ja nende eelarved (sh toetusmaht), on praeguseks hetkeks olukord majanduses oluliselt muutunud.

Muutunud majandusolukorrast tingitult oli oluline vaadata kriitiliselt üle seniste rakenduskavade sisu ja vahendite jaotus. Seetõttu tellis Rahandusministeerium käesoleva hindamise, mis peab Euroopa Liidu nõukogu määruse nr 1083/2006 artikli 48 kohaselt eelnema rakenduskavade muutmisele.

Struktuurivahendite rakenduskavade hindamise üldised eesmärgid on:

- ▶ anda tagasisidet ja teha ettepanekuid selle kohta, kas rakenduskavades on kavandatud kõige asjakohasemate probleemide käsitlemine;
- ▶ välja selgitada, kas esineb põhjendatud vajadus tegevusi/meetmeid muuta ja/või sellest tulenevalt struktuurivahendeid ümber suunata.

Hindamise viis läbi hanke võitnud konsortsium koosseisus Ernst & Young Baltic (projektijuhtimine ja üldkokkuvõte), Praxis (ettevõtlus, haridus ja sotsiaalvaldkond), Säästva Eesti Instituut (keskkond, energeetika, transport) ja Balti Uuringute Instituut (haridus ja ettevõtlus).

Hanke lähteülesande kohaselt oli hindamine üles ehitatud valdkonnapõhiselt (seitse valdkonda), st iga valdkonna eksperdid hindasid vastava valdkonna meetmeid. Nimetatud valdkondadeks olid:

- ▶ haridus ja teadus,
- ▶ ettevõtlus ja innovatsioon,
- ▶ keskkond,
- ▶ energeetika ja transport,
- ▶ sotsiaalvaldkond,
- ▶ tööturuvaldkond,
- ▶ haldusvõimekus.

Iga valdkonna kohta on aruandes eraldi osa. Struktuurivahendite rakenduskava hindamine viidi läbi kolmes etapis: projekti planeerimine, probleemide väljaselgitamine ja esialgsete ettepanekute väljatöötamine, lahenduste väljatöötamine. Peamiste infoallikatena kasutati Rahandusministeeriumilt ja struktuurivahendite rakendusametustelt saadud andmeid struktuurivahendite planeerimise ja kasutamise kohta. Lisaks sellele tehti kõikides valdkondades intervjuusid ning saadeti infopäringuid rakendusametuste, rakendusüksuste ja sotsiaalpartnerite esindajatele. Kokku pöörduti intervjuu või infopäringuga rohkem kui 120 inimese poole. Lisaks korraldati aruande esialgse mustandi põhjal koos rakendusametuste ja rakendusüksuste esindajatega seminar ning vaadati läbi nende esitatud kommentaarid aruande kohta. Hindamise metoodikat ja läbiviidud tegevusi on täpsemalt kirjeldatud aruande sissejuhatuses.

Aruande selles osas võetakse kokku valdkondi käsitlevates jaotistes toodud olulisemad tähelepanekud ja ettepanekud ning tuuakse välja ka valdkondadeülene hinnang sellele, kuidas hästi rakenduskavade meetmed toetavad majandusolukorrast tulenevaid tegevusprioriteete.

1.1 Majanduskriisist tulenevad prioriteetsed tegevusvaldkonnad

Rahandusministeeriumi seatud lähteülesandest tulenevalt oli käesoleva töö eesmärgiks hinnata struktuurivahendite rakenduskavades sätestatud meetmete asjakohasust praegustes majandustingimustes ja kuidas toetavad kavandatud meetmed majandusolukorra parandamist.

Riikliku struktuurivahendite strateegia 2007–2013 üldeesmärgiks on seatud kiire jätkusuutlik areng. Üldeesmärgile lisaks on ära toodud kolm alameesmärki:

- majanduse konkurentsivõime kasv,

- sotsiaalse sidususe kasv,
- keskkonna kasutamise säästvuse kasv.¹

Samas strateegias tuuakse välja, et pikaajaline areng sõltub eeskätt majanduskasvu kiirusest, mistõttu nähakse kõige olulisema eesmärgina vajadust suurendada majanduse rahvusvahelist konkurentsivõimet. Eeltoodud eesmärgid on asjakohased ka tänases situatsioonis, kuna hindajate arvates on Eesti majanduse põhiprobleemid 2009. aastal põhiosas samad, mis rakenduskavade koostamise ajal: madal tootlikkus, teadmispõhiste ja suure lisandväärtusega tegevusharude väike osakaal majanduses, madal ekspordivõime ning väike teadus- ja arendustegevuste maht. Kui välja arvata tarbimise järsust langusest tulenenud hüppeliselt suurenenud töötuse määr ning oluliselt vähenenud väliskapitali sissevool, ei ole praegune majanduskriis Eesti majanduses midagi põhimõtteliselt uut toonud. Muudatused rahvusvahelises majandusolukorras ja tarbimisbuumi lõpp on nüüd lihtsalt senisest teravamalt esile toonud vajaduse parandada ekspordiva sektori konkurentsivõimet. Eesti majanduse konkurentsivõimet on vähendanud viimaste aastate suur orienteeritus siseturule, ekspordis domineerivad tööjõumahukad sektorid ja väikese lisandväärtusega vahetooded ning teadmismahukate teenuste väike osatähtsus. Lisaks on seda nõrgendanud Eesti viimaste aastate tootlikkuse kasvust oluliselt kiirem tööjõukulude kasv. Massiivne kapitali juurdevool ja sellest köetud sisetarbimise põhine kasv viis Eesti tööjõukulude ja tootlikkuse suhte märgatavalt tasakaalust välja. Töötlevas tööstuses, kust tuleb ¾ eesti ekspordist, kasvasid perioodil 2004–2008 töötasud tootlikkusest 30% kiiremini. Majanduses tervikuna ületas palkade kasv samal perioodil tootlikkuse kasvu koguni 65% võrra. Eesti ettevõtete tootlikkuse tase jäi 2008. aastal oluliselt allapoole ELi liikmesriikide keskmisest tasemest.²

Eesti suur jooksevkonto defitsiit muutis samas Eesti kui väikese avatud majandusega riigi väliste šokkide poolt kergesti haavatavaks. 2008. a septembris puhkes Lehman Brothersi pankroti järel ülemaailmne finants- ja majanduskriis, mis jättis seetõttu Eesti majandusele tugeva jälje, mis kajastus otseinvesteeringute ja laenuhaha sissevoolu olulises vähenemises.

Lääne-Euroopas kogetud krediidi pakkumise ja turunõudluse järsu kokkukuivamise tagajärjel on aga Eesti kaupade eksport hoopis vähenenud: Eesti Statistikaameti andmete kohaselt langes eksport 2009. aasta aprillis võrreldes 2008. aasta sama perioodiga 38%.³

Eesti kaubavahetuse suure vähenemise on põhjustanud nii sise- kui ka välisnõudluse langus. Eurostati andmetel kahanes Eesti peamiste partnerriikide (Soome, Leedu, Rootsi) kaubavahetus tänava I kvartalis rohkem kui veerandi. Kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides vähenes oluliselt nii eksport- kui ka importkäive.

ELi struktuurivahendite kasutuselevõtuks vajalike rakenduskavade ettevalmistamisel peeti silmas konkurentsivõimelise majanduse arendamise vajadust, mistõttu on rakenduskavas planeeritud tegevused põhiosas asjakohased ka nüüdses olukorras. Seepärast ei keskendutud käesolevas hindamises kogu rakenduskavades planeeritu ümberhindamisele, vaid prooviti tõsta esile mõned konkreetset tegevusprioriteetid ja meetmed, mis aitaksid majanduslangusega kaasnevate spetsiifilistemate probleemidega toime tulla. Samuti prooviti leida lahendusi, mis aitaksid kavandatud meetmeid senisest tõhusamalt ja kiiremini rakendada. Kõike seda silmas pidades töötas hindamises osalenud ekspertide rühm välja tegevusprioriteetid, millest lähtuvalt anti hinnang rakenduskavades sätestatud meetmetele ja tehti vastavad ettepanekud. Kõiki valdkondi hõlmavate tegevusprioriteetidena ehk horisontaalsete tegevusprioriteetidena toodi välja järgmised: ekspordi suurendamine, tootlikkuse kasvu ja konkurentsivõimelise majandusstruktuuri toetamine, välisinvesteeringute kaasamine ja majanduskriisiga kaasnevate probleemide leevendamine.

1.1.1 Ekspordi suurendamine

Eesti majanduskasvu peamine allikas siseturu piiratuse tõttu on müügiedu maailmaturul. Eesti ekspordimahud olid aga 2009. aasta esimeses kvartalis eelmise aasta vastavatest näitajatest 30–

¹ Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013.

² OECD.Stat, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ULC_ANN.

³ Eesti Statistikaamet, <http://www.stat.ee>.

40% väiksemad.⁴ Tänapäevane olukord tingib seega vajaduse ekspordi oluliseks suurendamiseks ja jätkuvateks investeeringuteks suurema lisandväärtusega ekspordivatesse ja/või ekspordipotentsiaaliga ettevõtetesse. Rahvusvahelisel turul tegutsemise võimekuse kujundamisel on tähtis osa ka valitsussektori suutlikkusel luua selline institutsiooniline raamistik ja avalik infrastruktuur, mis võimaldab ressursse kõige paremini kasutada ja toetab Eesti ettevõtete liikumist rahvusvahelistes väärtusahelates suurema lisandväärtusega tegevustele.

Mitmete Eestile oluliste eksporditurgude valuuta (nt SEK, RUB jt) nõrgenemine euro ja sellega seoses ka krooni suhtes ning Eesti ettevõtete tootlikkuse kasvust kiirem tööjõukulude kasv on toonud Eesti ekspordivatele ettevõtetele kaasa tugeva surve vähendada kulusid ja tõsta tootlikkust. Kuigi tööjõukulude vähendamine on lühiajaliselt majanduskriisi oludes vältimatu, on ettevõtete jätkusuutlikkuse ja majanduse pikemaajalise konkurentsivõime huvides oluline seada põhiline rõhk tootlikkuse ja ekspordivõime parandamisele. Lühiajalises plaanis on eksporditulu olulises mahus suurendamine võimalik peamiselt olemasolevate ettevõtete tootlikkuse ja ekspordimahtude kasvatamise kaudu.⁵ Tootmise ümberorienteerimine suurema lisandväärtusega tootmisele on pikaajaline protsess ning lühiajalises plaanis on tootmismahude säilitamine võimalik üksnes senisest süstemaatilisema tootearenduse ning rahvusvahelise turundus- ja müügitgevuse kaudu. Neid lühiajalisi vajadusi kinnitab ka statistika siiani eksporditurunduse toetust saanute kohta, kellest kolmandik (30 86st) tegutsevad puidutöötlemise, mööblitootmise ja kokkupandavate puittehitiste tootmise vallas, st aladel, kus on viimasel ajal oluliselt turge kaotatud. Pikaajalises perspektiivis tuleb ekspordivõime suurendamiseks teha rohkem tööd uute turgudega, kus senini pole aktiivselt tegutsenud (nt SRÜ riigid, Aasia, Kesk-Euroopa, Vahemere maad jne)⁶, ning teha investeeringuid suurema lisandväärtusega eksporditoodete tootmiseks.

Vahetult ekspordi toetavateks meetmeteks on eksporditurunduse toetus, välismessitoetus, ühisturunduse toetus, ekspordi riikliku garanteerimise programm ning turismi arendamisele suunatud meetmed. Kaudselt ekspordi toetamisele suunatud meetmete hulka kuuluvad innovatsiooni- ja T&A meetmed. Need meetmed on tähtsad keskpikas ja pikas perspektiivis, kuna T&A projektide, TAKide, klasterite arendamise ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse toetamise kaudu suurendatakse ettevõtete tootlikkust ja nende arendusvõimekust, soodustatakse ettevõtete koostööd ning seeläbi parendatakse ettevõtete ekspordivõimet ja ligipääsu uutele turgudele.

1.1.2 Tootlikkuse kasvu ja konkurentsivõimelise majandusstruktuuri toetamine

Uue majanduskasvu saavutamiseks peab Eesti majanduse struktuur muutuma. Seni domineerivad Eesti ekspordis töömahukad sektorid ning ekspordis koosneb peamiselt väikese lisandväärtusega vahetoodetest, lõpptarbijale suunatud tooteid on suhteliselt vähe. Ka teadmismahukate teenuste osa ekspordis on väike. Sisuliselt tähendab see, et kiired struktuurimuudatused majanduses on hädavajalikud ning ellu jäävad need ettevõtted, kes suudavad tootlikkust suurendada ja maailmaturgudel edukalt konkureerida.

Struktuurivahendite kasutamise strateegias seatud indikaatori kohasel moodustas Eesti ettevõtete tootlikkus töötaja kohta EL 25 keskmisest 2005. aastal 58,6% ning eesmärgiks on aastaks 2013 saavutada 80%. Eurostati andmete kohaselt oli see näitaja Eestil 2007. aastal 64% ja 2008. aastaks prognoosib Eurostat 61%.⁷ Seega ei ole vahepealsetel aastatel selles osas märkimisväärt progressi toimunud, mis omakorda suurendab kõnealuse valdkonna tähtsust struktuurivahendite rakendamisel ning annab märku, et sellesse valdkonda on vaja senisest oluliselt tõhusamalt panustada.

Eesti ettevõtete loomise määr on viimastel aastatel olnud kõrge. Kõige enam loodi uusi ettevõtteid ehituses, kaubanduses, finantsvahenduses ja kinnisvaravahenduses⁸, s.o valdavalt siseturule

⁴ Eesti Statistikaamet, <http://www.stat.ee>.

⁵ Arengufond. „Valge paber* Riigikogule“. Aprill 2009.

⁶ U. Varblane. Eesti majanduse arengutest maailmamajanduse taustal. Ettekande slaidid, 2009.

⁷ Eurostati kodulehekülg, 23.06.2009.

⁸ OECD Economic Survey: ESTONIA, OECD 2009, lk 132.

orienteeritud sektorites. Tänapäevases majandusolukorras on just need sektorid pöördunud langusesse ning neis on oodata ulatuslikku pankrotilainet. Samas on uute ettevõtete loomise määr olnud madal info- ja kommunikatsioonitehnoloogia intensiivsete töötleva tööstuse ettevõtete ja telekommunikatsiooniettevõtete puhul ning teistes võrgustikel põhinevates majandussektorites (*network industries*). Seega pole viimastel aastatel toimunud struktuurseid muutusi majandusharudes ekspordi kasvatamise suunas kõrgtehnoloogilistes ja teadusmahukates sektorites, mis teeb rahvusvahelistele turgudele minemise veelgi raskemaks. Eestis on isegi nüüdisaegsetes teadusmahukates teenustes ja tööstusharudes tootlikkus ikka veel mitu korda madalam kui kõrgelt arenenud riikides. Eesti ettevõtted tegutsevad sageli ka teadusmahukates valdkondades väärtusahela suhteliselt madala tootlikkusega etappidel ja nende ekspordile orienteeritus on madal. Tegevusalade lõikes on siiski kõige suurem tootlikkuse mahajäämus töötlevas ja hankivas tööstuses ning energeetikas, kus Eesti tase moodustab vaid 7–18% ELi kõrgema tulutasemega liikmesmaade tasemest.⁹ Tootlikkuse ja konkurentsi edendamiseks tuleb rakendada uusi ja tootlikumaid tehnoloogiaid.

Majanduskriis loob ühelt poolt positiivse surve ja motivatsiooni ettevõtjatele otsida uusi raha teenimise võimalusi oma tegevusvaldkonna või väärtusahela positsiooni muutmise ja tootlikkuse kasvatamise teel, kuid teiselt poolt raskendab ülemaailmne finantskriis muudatusteks vajaliku kapitali hankimist ning välisurgude nõudluse vähenemine ka ettevõtete võimet oma ärimudelit uuendada ja uutest valdkondades kanda kinnitada. Seetõttu on riigi roll majandusstruktuurimuudatuste toetajana oluline. Riik saab struktuurimuudatustele kaasa aidata mitmel viisil. Alljärgnevalt on mõned neist välja toodud.

Teadus- ja arendustegevuse toetamine

Struktuurivahenditest on plaanis rahastada tervet hulka innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevust toetavaid meetmeid, mida võib tinglikult jagada kaheks: meetmed vahetuks ettevõtete uurimis- ja arendustegevuse toetamiseks ning meetmed avaliku sektori T&A võimekuse ja seeläbi kvalifitseeritud inimressursi pakkumise tugevdamiseks. Esimese alla kuuluvad mitmesugused ettevõtetele mõeldud toetused: T&A projektide toetamine, ettevõtlusinkubatsiooni toetamine, tehnoloogia arenduskeskuste toetamine, teadmiste- ja tehnoloogiasuure, kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse toetamine jms. Üldise T&A võimekuse arendamiseks on struktuurivahendite raames planeeritud üksjagu teadusprogramme ja teadusasutusi ning teadustegevust toetavaid tegevusi, nt Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia võtmevaldkondade programmide rahastamine, teaduse tippkeskuste arendamine, teadus- ja arendusasutuste töökeskkonna infrastruktuuri ja sisseseade ajakohastamine, doktoritöe toetamine jne.

Kui vaadata üksikute meetmete rakendamist, siis on näha olulisi erisusi: mõne meetme sisu on endiselt paika panemata, samas kui teiste meetmete vahenditest on juba puudu tulemas. Näiteks riikliku strateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” prioriteetsete suundade arendamisega seotud meetmete puhul, mis peaks looma head eeldused teadmispõhise majandusstruktuuri tekkeks, on täpne sisu siiani paika panemata, samas kui infrastruktuuri arendamist puudutavad otsused on hoonete kohta juba langetatud ja teadusaparatuuri kohta peatselt langetamisel. Tervikuna on ettevõtete T&A ja innovatsiooniga seotud projektide rahastamise vajadus oluliselt suurem, kui praegu rakenduskavades selleks vahendeid on planeeritud.

Majanduse languse tingimustes peame oluliseks, et selle turgutamise seotud toetuskeemid rakendataks kiiresti ning põhiosa rahast kulutataks just käesoleval kriisiperioodil, kuna ühelt poolt on ettevõtted rohkem huvitatud muutmisest ja teiselt poolt on praegu võrreldes programmiperioodi viimaste aastatega tõenäoliselt palju raskem investeringuteks vahendeid leida.

⁹ U. Varblane. Eesti majanduse arengutest maailmamajanduse taustal. Ettekande slaidid, 2009.

Struktuurimuudatustele vastava tööjõuressursi tekke toetamine

Eesti haridus- ja teadussüsteemi selgelt olulisim nõrkus on olnud suutmatus tööturu nõudluse muutumisega piisaval määral arvestada ning pakkuda majanduse struktuurimuutusi silmas pidades tulevastele kasvuvaldkondadele vajalikku tööjõudu. Haridus- ja teadussüsteemile tehtavate sedalaadi etteheidete põhjused on aga omakorda väga suures osas haridus-, teadus-, majandusarengu- ja tööturupoliitika omavahelise koordineerimise nõrkuses. Oludes, kus Eestis puudub adekvaatsele analüüsile tuginev pikemaajaline laialdaselt aktsepteeritud tulevikukujutus Eesti majanduse arengusuundadest, on ka haridussüsteemil sisuliselt võimatu Eesti tulevastele vajadustele vastavat tööjõudu pakkuda. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostab küll pikaajalisi tööjõu vajaduse prognoose¹⁰, mida riik haridusasutustelt õppekohtade tellimisel ning haridusasutused õppe pakkumisel arvestada püüavad, kuid sellest üksi ei piisa. Taolised statistiliste näitajate ekstrapoleerimisel põhinevad prognoosid pakuvad kahtlemata tööjõuvajaduste hindamiseks väga väärtuslikku lähtekohta, kuid süstemaatiline haridussüsteemi ajakohastamine eeldab majandus- ja hariduspoliitika kujundamise süsteemi ümbermõtestamist.

Eesti on sattunud majanduskriisi, kus vajadus majanduse sisemiseks struktuurseks kohandamiseks langeb kokku globaalse finants- ja majanduskriisiga. See on Eestis paratamatult kaasa toonud tavalistele tsüklilistele kriisidele omasest suurema tööpuuduse ning täiendus- ja ümberõppe vajaduse. See tähendab, et Eestil tuleb haridus- ja tööturupoliitikat oskuslikult koordineerides kiiresti luua tingimused inimeste täiendus- ja ümberõppesse sisenemiseks, muutmaks nende teadmised ja oskused majanduse uutele vajadustele vastavaks. Täiskasvanute osalus elukestvas õppes on küll aasta-aastalt paranenud, kuid jääb siiski endiselt maha edukate riikide näitajatest. Kui 2006. aastal osales küsitlusele eelnenud viimase nelja nädala jooksul 25–64-aastastest täiskasvanutest koolituses 6,5%, siis 2008. aastal oli vastav näitaja tõusnud 9,8%le.¹¹ Põhjamaades on vastav näitaja enam kui 20%.¹² Struktuurivahendite kasutamise strateegias on eesmärk saavutada 2013. aastaks 11,5% suurune elukestva õppe osalusmäär.

Uute ettevõtete toetamine

Nii stardi- ja mikroalaenud kui ka stardi- ja kasvutoetused on otseselt ettevõtlikkuse kasvule suunatud. Muutunud majandusoludes on muutunud ka alustavate ettevõtjate profiil, mida kinnitab vastavatel koolitustel-nõustamisel osalejate kontingent, kellest paljud on pigem spetsialisti kui ettevõtja tüüpi töötud¹³. Töötuse tingimustes on enam levinud n-õ vajadusest tingitud ettevõtlus, paremate majandusolude ajal on uued alustajad rohkem ajendatud võimalusest¹⁴, st ettevõtlustegevus pakub võrreldes palgatööga paremaid võimalusi eneseteostuseks ja teenimiseks. Kriisi ajal loodud ettevõtted ei pruugi olla suure kasvupotentsiaaliga ega tegutse suurt lisandväärtust loovatel aladel. Pigem on tegemist ajutiselt endale töö pakkumisega, mida iseloomustab ka ootuste ja äriplaanide nõrk tase.¹⁵ Seega mitte kõik loodavatest ettevõtetest ei pruugi aidata kaasa uuendusmeelsete ja teadmispõhiste ettevõtete nappuse probleemi leevendamisele, vaid pigem on meetmel oma algsest eesmärgist erinevalt eelkõige lühiajaline mõju tööhõivele. Tööturuameti ja EASi stardikapitali meetmete dubleerimine põhjustab taotlejates segadust, kuna nad peavad uurima, kuhu neil oleks mõttekam taotlust esitada. Kuigi kliente jätkub praegu mõlemale abipakkujale, tuleks otsene dubleerimine lõpetada, mida EAS ka kavas olevate muudatustega meetme määruksesse plaanib. Kui kogu süsteemi ei jõua lühikeses perspektiivis ümber teha ja toetusi kokku liita, siis peaks sihtrühmadel selget vahet tegema: nt töötü elustiili ettevõtja, kes muretseb eelkõige endale töö andmise pärast, ning ambitsioonikam ja pikaajalisemate plaanidega ettevõtja, kes näeb ettevõtluses pigem võimalust kui vajadust. Struktuurivahendite kasutamise strateegias on antud valdkonna indikaatoriks seatud ettevõtete ellujäämismäär, mis 2005. aastal oli 63% ning aastaks 2013 on eesmärgiks seatud 70%.

Tänast rahaturu olukorda arvesse võttes on alustavatel uuenduslikel ettevõtetel, mille tekkimine ja arenemine on soodsa majandusstruktuuri tekkimise seisukohalt oluline, märgatavalt raskem

¹⁰ http://www.mkm.ee/failid/T_j_u_vajaduse_prognoos_aastani_2015.pdf.

¹¹ Eesti Statistikaamet, pub.stat.ee.

¹² <http://www.stat.ee/29975>.

¹³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹⁴ Niels Bosma, Zoltan J. Acs, Erkkö Autio, Alicia Coduras, Jonathan Levie. Global Entrepreneurship Monitor. 2008 Executive Report.

¹⁵ Hindamise käigus teostatud intervjuud

rahastust leida. Arengufondi võimalused selliseid ettevõtteid aidata on vähenenud, samas huvi ja tugevate taotluste arv on kasvanud.¹⁶ Ühe lahendusena tuleks kaaluda selliste ettevõtete rahastamist struktuurivahendite arvelt.

1.1.3 Välisinvesteeringute kaasamine

Üheks suurimaks probleemiks Eesti majanduse jaoks on kujunenud varasema massiivse välisraha sissevoolu järsk äralangemine. Viimaste aastate kiiret sisenõudluse kasvu rahastati suures osas odava laenurahaga. Tänapäevases majandusolukorras on raha väärtus muutunud. Senised investeerimisvaldkonnad nagu kinnisvara, kaubandus, finantsteenused pole rahastajatele enam atraktiivsed. Eestisse tehtud välismaised otseinvesteeringud on ulatunud varasematel aastatel kuni 30 miljardi kroonini¹⁷, 2008. aastal oli vastav näitaja 20 miljardit krooni. Aasta teisel poolel puhkenud globaalne finantskriis viis välismaiste otseinvesteeringute voogude sisuliselt täieliku kokku kuivamiseni- 2009 aasta esimes kvartalis oli otseinvesteeringute sissevool ainult 2,6 miljardit, võrreldes eelmise aasta samal perioodi 9 miljardiga¹⁸. Eesti majanduskasvu viimastel aastatel tootnud erasektori välisvõla kasv on samuti väga selgelt lõppenud. Välislaenude maht kasvas 2008. aastal võrreldes eelneva aastaga üksnes 2%¹⁹ ning on nüüd pöördumas hoopis laenukapitali väljavooluks. Võrdluseks: 2007. aastal oli Eesti välisvõla kasv veel 21%. Samas poleks Eesti majanduse konkurentsivõime probleemid praegu nii suured, kui eelmistel perioodidel tehtud investeeringud oleks läinud siseturule orienteeritud sektorite asemel eksportivasse sektorisse. Tänapäevane olukord tingib vajaduse jätkuvateks investeeringuteks suurema lisandväärtusega eksportivatesse ja/või ekspordipotentsiaaliga ettevõtetesse. See kiirendab majanduse struktuuri muutumist siseturupõhisest ekspordipõhiseks. Lisaks investeeringuteks vajaliku kapitali sissevoolule kaasneks välisinvesteeringutega ka tehnoloogia ja oskusteabe siire ning uute töökohtade teke.

1.1.4 Majanduskriisiga kaasnevate probleemide leevendamine

Tööpuuduse leevendamine sisenõudluse toetamisega

Üks peamisi majanduskriisiga kaasnevaid probleeme on tööpuuduse väga kiire kasv. Kõige tõhusam tööpuuduse leevendamise vahend on olemasolevate töökohtade säilitamine ja uute töökohtade loomine. Üks võimalus, kuidas töökohti luua ja/või neid säilitada, on nõudluse turgutamine riigipoolsete kulutuste abil. Arvestades seda, et Eesti valitsus on eesmärgiks võtnud eurole üleminekuks vajalike tingimuste täitmise, on Eesti võimalused kriisi leevendamiseks riigi eelarvest kulutusi teha väga väikesed ning eurole üleminekuks tehtavad riigieelarve kärped pigem vähendavad nõudlust ja tekitavad täiendavat tööpuudust.²⁰ Kuna ELi struktuuritoetusi ei vähendata, on oluline neid vahendeid kasutada muu hulgas sisenõudluse toetamiseks, panustades sellega töökohtade säilimisse ja vähendades riigieelarvesse laekuvate maksusummade kahanemise tempot. Rakenduskavades planeeritud kohaselt annavad kõige suurema panuse nõudluse elavdamisse infrastruktuuriinvesteeringud, mille jaoks kavandatavate struktuurivahendite kogumaht ületab 37 miljardi krooni piiri. Arvestades seda, et ehitusbuumieelsetel aastatel (2004 ja 2005) oli ehitussektori kogukäive vastavalt 33 ja 41 miljardit krooni aastas, on struktuurivahendite abil tehtavate investeeringute maht väga oluline (ulatudes vähemalt 4–5 miljardi kroonini aastas). Paraku on ehitusprojektide elluviimine paljudes valdkondades edenenud väga aeglaselt, mistõttu on vähe tõenäoline, et suur osa sellest rahast suudetakse 2009. ja 2010. aasta jooksul majandusse suunata.

Tööpuuduse leevendamine tööturuteenustega

Majanduskriis on kaasa toonud olulised muudatused tööturul. Kui 2007. aastal oli registreeritud töötus 4,7%, siis 2009. a I kvartalis küündis see juba 8,4%ni. Struktuurivahendite kasutamise strateegias on selle valdkonna indikaatoriks seatud tööga hõivatuse määr 15–64-aastaste hulgas.

¹⁶ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹⁷ Eesti Pank. [<http://www.eestipank.info/frontpage/et/>].

¹⁸ Ibid

¹⁹ Bank for International Settlements, 2009.

²⁰ Nt riigile teenuseid osutavate ettevõtete käibe vähenemisega kaasnevate koondamiste ja ametnike koondamise kaudu.

2005. aastal oli antud näitaja 64%, sihttase on 72% aastaks 2014. Võrreldes majanduskasvu aastatega on tänaseks muutunud nii töötuna registreeruvate inimeste arv kui ka koosseis. Kui madala töötuse tingimustes oli põhiprobleemiks heade töötajate leidmine ning riiklike strateegiate peaesmärgiks (sh majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava, inimressursi arengukava jt) oli tööjõupakkumise suurendamine eelkõige erinevate tööturu riskirühmade – pikaajaliste töötute, noorte, eesti keelt mittekönelevate inimeste, puuetega inimeste – arvelt, siis nüüd on olukord teistsugune. Kuigi ka varasematel aastatel ei tegeldud ainult riskirühmadega, on sellel aastal töötuna registreerunute hulgas oluliselt rohkem varem töötanud inimesi, kellest paljud on kaotanud töö koondamise tõttu. Kõige enam on parimas tööeas töötuid, üle 55-aastasi on ligi kolmandik ja noori (16–24 a) ligi viiendik. Vähenenud on pikaajaliste töötute ning suurenenud meeste osakaal. Tõusnud on töötute keskmine haridustase ja kvalifikatsioon. Näiteks 2009. a märtsis töötuna registreerunute hulgas oli lihttöölisi alla viiendiku, oskustöölisi ja teenindajaid 2/3 ning juhte ja kvalifitseeritud töötajaid samuti pea viiendik. Sellest lähtudes peaks kohanema ka tööpoliitika.

Tööturuteenuste pakkumisel on kandev roll riiklikel tööturuasutustel. Majanduslangus on välja toonud riikliku töövahendussüsteemi nõrkused ja võimetuse tulla toime järsult suurenenud töötute arvuga. Probleemideks on pikk ooteaeg töötuks registreerumisel ja karjäärinõustamisteenuse saamine osas piirkondlikes Töötukassa büroodes, võimaluse puudumine registreeruda töötuks infotehnoloogia vahendeid kasutades ning nõrk töövahendusteenus. Riikliku tööhõivesüsteemi nõrkusele on viidanud ka mitmed varasemad uuringud, tuues välja järgmised kitsaskohad: ebapiisav konsultantide arv ja madal palgatase võrreldes teiste samalaadsete avaliku sektori institutsioonidega, mis ei võimalda pakkuda kvaliteetset teenust, ning tööhõiveametite (alates 1. maist reorganiseeritud Töötukassa büroodeks) kehv maine nii töötajate kui ka tööandjate seas, mistõttu pöörduvad ametisse vaid kolmandik töötutest ja alla poole tööandjatest.

Käesoleva kriisi valguses ei tohi unustada, et võrreldes Euroopa keskmisega kulutab Eesti nii tööturuteenustele kui ka hüvitistele üle kümne korra vähem ning on üheks madalama kulutuste tasemega riigiks Euroopas üldse. Tööturuteenustes osaleb suhteliselt vähe töötuid ning nendestki enamik karjäärinõustamises või tööturukoolituses. Ülejäänud teenuste roll on marginaalne. Samuti pärsivad edukat tööpoliitikat mitmed bürokraatlikud tõkked teenuste pakkumisel – nt keerukad riigihanked koolituse pakkumisel, mistõttu töötuks registreerumisest koolitusel osalemiseni võib kuluda pool aastat, puuetega inimestele mõeldud teenuste puhul on raskusi sobiva tugiisiku leidmisel, juhendamisperiood on liiga lühike ja teenusepakkujaid vähe.

Arvestades asjaolu, et seni kavandatud tööturumeetmed on tänaseks teatud ulatuses oma aktuaalsuse kaotanud, tuleks kogu selle valdkonna tegevus uuesti läbi mõelda ja olukorrale vastavad meetmed tarvitusele võtta.

Vaesusriski vähendamine riskirühmades ja riskipiirkondades

Eelmistel aastatel on vaesus ja toimetulek ning töötus olnud peamiselt teatud kitsaste riskirühmade probleem – pikaajalised töötud, noored töötud, puuetega inimesed, paljulapselised perekonnad, üksikvanemaga perekonnad jne. Nüüd tabab tööpuudus aga ka inimesi, kellel puuduvad nimetatud riskirühmade piirangud tööturul osalemiseks, kellel on töökogemused, kvalifikatsioon ja muud eeldused tööd teha, kuid kelle töökoht kaob. Sinna hulka kuuluvad ennekõike töölised ehituses ja tööstuses. Statistika näitab, et aastaga kaotas ehitussektoris töö 18 000 inimest ning 2009. a I kvartalis maksti 64% töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitistest töötleva tööstuse ettevõtetes. Lisaks on esmakordselt töökaotuse ohus ka kõrgharidusega, kõrgelt kvalifitseeritud ning seni kindla töökohaga inimesed, kelle staatus tööturul on siiani olnud üsna stabiilne.

Seega on oluliselt laienenud vaesusriski sattuda võivate inimeste ring, millega seoses võib eeldada, et teisenevad ka vaesuse tagajärjed perekondadele. Toimetulekuriski satuvad nüüd ka seni suhteliselt heal elujärgel olnud inimesed, kellele on kogunenud erinevaid laenukohustusi ning kes võivad töö kaotades sattuda olulistesse makseraskustesse ja halvemal juhul eluasemest ilma jääda. Samal ajal ei kao kuhugi probleemid nn traditsiooniliste riskirühmadega, isegi kui nende suhtarv puudust kannatavate elanike hulgas väheneb.

Majanduskriisi tingimustes tuleb eriti tähelepanelikult suhtuda lastega peredesse, eriti paljulapselistesse ning ühe või mitme ühegi leivateenijaga peredesse. Kõige probleemsema ja

suurima vaesusriskiga, õnneks ühtlasi ka küllaltki väikesearvulise leibkondade rühma moodustavad lastega pered, kus ei ole ühtegi palgasaajat. Eraldi probleemina tuleks läheneda töötavate vaeste probleemile – palgalangus võib kaasa tuua selle, et isegi töökoha olemasolu ei aita inimest vaesusest välja.

Samuti kasvab oht, et suurenevad nii tervise kui ka laiemalt kogu elukvaliteedi puhul juba kujunenud ja isegi majanduskasvu tingimustes püsivad erinevused piirkondade ja rahvuste lõikes. See on tekitanud näiteks Kirde-Eestis erinevate sotsiaalsete riskide kuhjumise (2008. aastal oli Kirde-Eestis tööpuudus 10%, kui Eesti keskmine oli 5,5%, hea ja väga hea tervisega inimesi oli vaid 40,5% jne). 2008. a maksti 30,9% toimetulekutoetuste summast Lõuna-Eestis, 28% Kirde-Eestis, 10% Põhja-Eestis. Olukorras, kus riigi majanduslikud võimalused kahanevad, võib see viia sotsiaalsete pingete plahvatusliku kasvuni. Samal ajal on paljudel riskirühmadel ja ka venekeelsel elanikkonnal välja kujunenud kõrgendatud ootused riiklike turvasüsteemide suhtes ja tugevam sõltuvus nendest, mis loob võimalikke sotsiaalseid lisapingeid ja halvendab seeläbi majandussurutsisest edukat väljatulekut.

Olemasolevad rakenduskavad eelnimetatud probleemidele suunatud meetmeid ei sisalda, mistõttu on riigieelarve vähendamise tingimustes oluline kaaluda, kas ja millises ulatuses oleks võimalik struktuurivahendite abil vaesusega seotud riske maandada. Piirkondadevahelise erinevuse vähendamine on üks Euroopa Liidu sisese sidususe arendamise põhieesmärgi. Eesti suurt piirkondadevahelist erinevust tõi riskina esile ka hiljutine OECD majandusraport. Seega tuleks kõikide struktuurivahendite sihistamisel arvestada nende võimaliku mõjuga piirkondadevahelise erinevuse vähendamisele. See tähendab riskipiirkondade või suurema riskirühmade kontsentratsiooniga piirkondade ja nende vajaduste eelistamist rahastamisotsuste või teenuste kavandamisel.

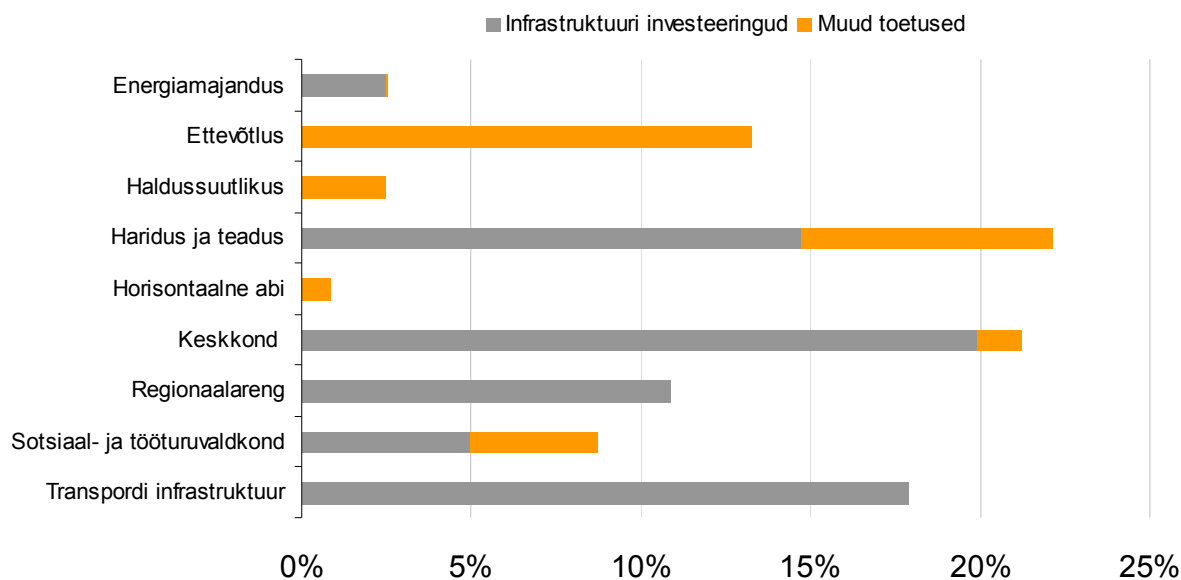
Struktuurivahendite kasutamise strateegias on selle valdkonna indikaatoriks vaesusriski määr, mis näitab vaesuses olevate inimeste osakaalu kogu rahvastikus. Strateegia kohaselt oli vastav näitaja 2004. aastal 19,3%, eesmärgiks on seatud 15% tase 2014. aastaks.

1.2 Struktuurivahendite valdkondadeüleline hindamine

Valdkondadeülese hindamise eesmärgiks oli analüüsida, kuidas on rakenduskavad tervikuna kooskõlas eespool välja toodud tegevusprioriteetidega ning samuti luua kontekst meetmeid puudutavatele muudatusettepanekutele. Eesmärgiks ei olnud konkreetsete muudatusettepanekuteni jõudmine, vaid rõhuasetuste ja valdkondadevahelise võrdluse väljatoomine, mis aitaks töö tellijatel vajaduse korral täiendavaid muudatusettepanekuid esitada või hinnata rakendusasetuste muudatusettepanekuid laiemas kontekstis.

Alljärgnev joonis annab üldise ülevaate struktuurivahendite kasutamisest.

Joonis 1 Struktuurivahendite jagunemine valdkondade lõikes

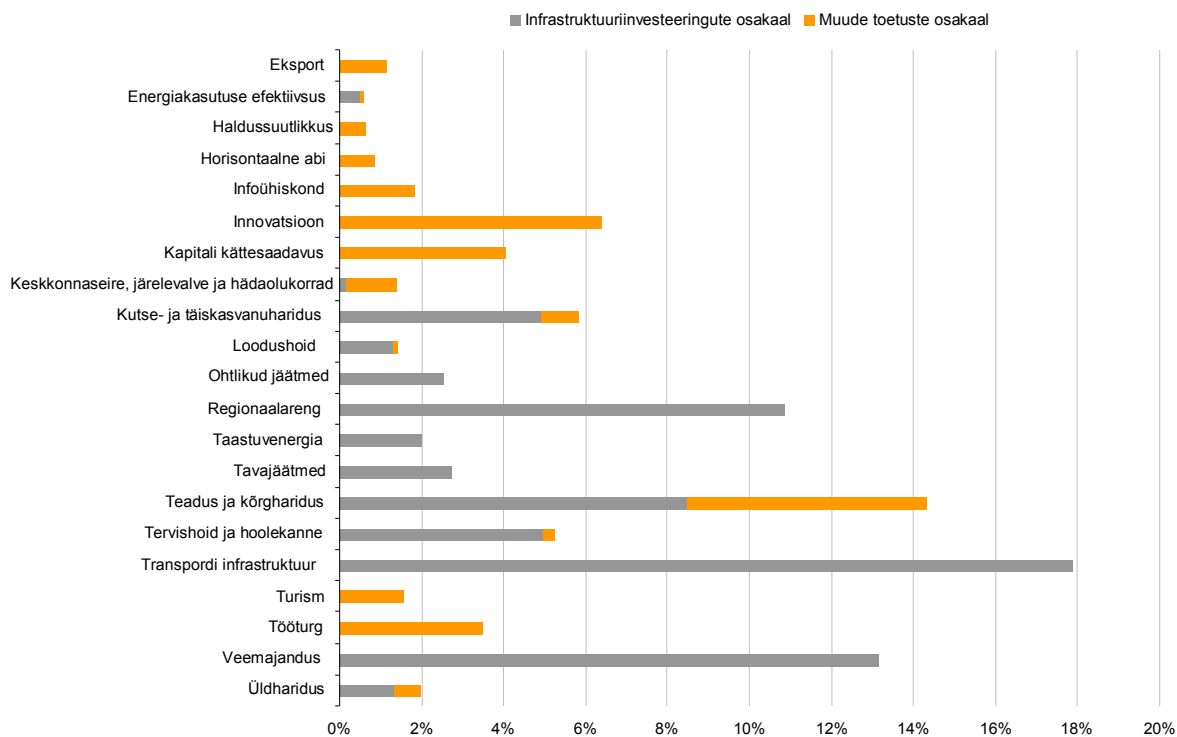


Allikas: Rahandusministeeriumist saadud meetmete ülevaade, liigitus hindajate poolt

Valdkonnaüleseks hindamiseks kasutati kolme erinevat käsitusviisi. Kõigepealt rühmitati rakenduskavade meetmed nende kasutusotstarbe alusel kahekümnesse eri alamvaldkonda ning võrreldi nende alamvaldkondade osakaalusid kogurahastamises. Seejärel võrreldi samade valdkondade mõju indikaatorite tasemeid teiste ELi riikide samade näitajate tasemetega ning lõpuks hinnati kõikide meetmete vastavust käesolevas töös välja toodud horisontaalsetele tegevusprioriteetidele.

Alljärgnev joonis annab ülevaate struktuurivahendite jagunemisest erinevate alamvaldkondade vahel, samuti on välja toodud see, kui suure osa antud alamvaldkonna vahenditest moodustavad infrastruktuuriinvesteeringud.

Joonis 2. Struktuurivahendite jagunemine erinevate alamvaldkondade vahel



Allikas: Rahandusministeeriumist saadud meetmete ülevaade, liigitus hindajate poolt

Konkurentsilt suurima rahastamise osakaaluga on transpordi infrastruktuuri meetmed, mille rahastamiseks on suunatud ligikaudu 18% kõikidest ELi struktuurivahenditest. Suuruselt järgmised on teaduse ja kõrghariduse, veemajanduse ning regionaalarengu meetmed. Käesolevalt jooniselt saab selgeks, et struktuurivahendite kasutamine on väga ehitustegevuse keskne.

Saamaks paremat ülevaadet alamvaldkondade võrdluseks, kõrvutati samade alamvaldkondade olulisemate indikaatorite väärtused ELi teiste liikmesriikide omadega.

Indikaatorite valikul lähtuti eelkõige konkreetsetes valdkonnas kavandatud meetmete sisust, nt kui energiavaldkonnas on kavas investeeringud koostootmisjaamadesse, siis kasutati ka vastavat indikaatorit. Lisaks kasutati indikaatori valiku alusena struktuurivahendite strateegias toodud indikaatoreid, kuid kuna sealsed indikaatorid ei kata ära kõiki struktuurivahendite valdkondi ning osa struktuurivahendite kasutamise strateegias toodud indikaatorite kohta ei olnud andmed projekti ajaraames kättesaadavad, siis võeti kasutusele täiendavad indikaatorid ELi struktuursete indikaatorite loetelust ja säästva arengu indikaatorite hulgast.²¹ Samuti kasutati vajaduse korral muid võrdlusandmeid, nt Maailmapanga ja IMD koostatavate riikide konkurentsivõime uuringute andmeid.

Kokkuvõttes ei kirjelda alljärgnevas tabelis toodud indikaatorid vastavate valdkondade olukorda ammendavalt, küll aga pakuvad meetmete hindamiseks lisainformatsiooni ning annavad ülevaate Euroopa Komisjoni ja struktuurivahendite strateegia koostajate ning riikide konkurentsivõimet hindavate organisatsioonide poolt vastavate valdkondade puhul oluliseks peetud aspektidest.

EL 27 keskmiste näitajate puhul on realselt valmisolevate riikide arv erinevate valdkondade puhul erinev, kuna osa riikide andmeid ei olnud teatud valdkondades olemas. Alljärgnevas tabelis on esitatud ülevaade valdkondade lõikes kogutud indikaatoritest ja antud hinnang iga valdkonna mahajäämusele teistest ELi riikidest võrreldes teiste valdkondadega. Hinnangute andmisel on lähtutud positsioonist riikide pingereas konkreetsetes valdkonnas ning võrdlusest keskmise näitajaga. Hinne kolm, ehk „suur mahajäämus”, pandi juhul, kui Eesti ei olnud riikide pingereas esimese 20

²¹ Struktuursed indikaatorid on Euroopa Komisjoni poolt Lissaboni strateegia ellurakendamise progressi jälgimiseks kasutatavad indikaatorid, mille kohta Eurostat liikmesriikidest andmeid kogub. Säästva arengu indikaatoreid kasutatakse, hindamaks säästva arengu strateegiate rakendamise protsessi.

hulgas. Hinnang „keskmine mahajäämus” (hinne kaks) pandi siis, kui Eesti koht pingereas jäi vahemikku 10–20. „Väike mahajäämus” ehk hinne üks määrati juhul, kui Eesti koht pingereas oli esimese kümne hulgas.

Tabel 1. Valdcondlikud indikaatorid võrdlemaks Eestit EL 27 liikmesriigi pingereas

Valdkond	Indikaator	Ühik	Eesti näitaja	EL 27 keskmine	Eesti koht EL 27 pingereas	Aasta	Hinnang mahajäämusele	Allikas
Tööturg	Tööpuuduse määr	%	13,9	8,6	23	2009 mai	3	Eurostat
Tervishoid ja hoolekanne	Tervena elatud aastad (meeste ja naiste keskmine)	aasta	51,6	65,3	25	2006	3	Eurostat
Tervishoid ja hoolekanne	Vaesusriski määr	%	19	16	20	2007	3	Eurostat
Taastuvenergia	Taastuvatest allikatest toodetava energia osakaal	%	1,5	15,6	26	2007	3	Eurostat
Energiakasutuse efektiivsus	Energiatarbimise intensiivsus (Gross inland consumption of energy divided by GDP)	EUR	581	169	25	2007	3	Eurostat
Üldharidus	Nende 18–24-aastaste elanike osakaal, kelle haridus piirdub kõige madalama taseme üldharidusega	%	14,3	15,2	16	2007	2	Eurostat
Veemajandus	Yale'i ülikooli poolt välja toodud veemajanduse keskkonnaindeks (2008 Environmental Performance Index Water E)	indeks	79	79	16	2008	2	Yale University ²²
Turism	Sise- ja väliturismi ööbimiste arv jagatud rahvaarvuga, mida suurem arv, seda suurem on turistide osakaal võrreldes elanikkonnaga	suhtarv	3,4	2,3	17	2006	2	Eurostat
Transpordi-infrastruktuur	Autotranspordi osakaal kogu sisemaisest reisijate transpordist	%	77	83	19	2007	2	Eurostat
Teadus ja kõrgharidus	Täistööajaga teadlaste ja inseneride arv 1000 töötaja kohta	%	5,6	6,2	13	2007	2	Eurostat
Taastuvenergia	Koostootmisjaamades toodetava energia osakaal	%	10,7	10,8	16	2006	2	Eurostat
Loodushoid	Natura 2000 alade piisavus	%	84	84	16	2007	2	Eurostat
Innovatsioon	Teadus- ja arenduskulude osakaal SKPst (Gross domestic expenditure on R&D)	%	1,14	1,83	17	2008	2	Eurostat
Infoühiskond	Interneti kasutamine kodudes	%	58	62	14	2008	2	Eurostat
Haldussuutlikkus	Maailmapanga hea valitsemise indeks (skaala: 0–100%)	indeks	83,3	81,7	13	2007	2	Eurostat
Ekspord	Kõrgtehnoloogilise ekspordi osakaal kaupade ekspordist	%	12,5	14,2	12	2006	2	IMD World Competitiveness Yearbook 2008
Tavajäätmed	Munitsipaaljäätmete taaskasutamise määr	%	46	39	7	2007	1	Eurostat
Kutse- ja täiskasvanuharidus	Elukestvas õppes osalemise määr	%	9,8	9,6	9	2008	1	Eurostat
Infoühiskond	Avalike teenuste osakaal, mis on täielikult interneti teel kättesaadavad	%	70	59	7	2007	1	Eurostat

Hinnanguliselt suurima mahajäämusega on sellises võrdluses tööturu, tervishoiu ja hoolekande ning energeetika valdkond. Väiksema mahajäämusega on kutse- ja täiskasvanuhariduse, tavajäätmete ning infoühiskonna valdkond. Valdkonnad, mille puhul sobivaid indikaatoreid või andmeid piisava arvu ELi riikide kohta ei õnnestunud leida, puudutavad ohtlike jäätmete, regionaalse arengu, keskkonnaseire ja kapitali kättesaadavuse valdkonda.

Hindamise käigus andsid hindamismeeskonna liikmed hinnanguid meetmete mõjule horisontaalsetele tegevusprioriteetidele. Selle tulemusena koostati hindamismatriks, kus iga meede sai iga tegevusprioriteedi juurde hinne ühest viieni. Meetmeid hinnati viie kriteeriumi lõikes: mõju ekspordi suurendamisele, mõju välisinvesteeringute kaasamisele, mõju tootlikkuse kasvule ja teadmispõhise majandusstruktuuri tekkele, mõju tööpuuduse vähendamisele ning mõju

²² <http://epi.yale.edu/Home>.

vaesusrisi vähendamisele. Hinne 1 tähendas, et meetmel on antud tegevusprioriteedile negatiivne mõju, 2 tähendas, et mõju puudub või on ebaoluline, 3 tähendas väikest positiivset mõju, 4 keskmist positiivset mõju ja 5 suurt positiivset mõju. Hindeid pandi eelkõige võrdluses teiste meetmetega, arvestades meemete suunitlust, sihtrühma ja rahastamise mahtu. Hinnangud anti ekspertide arutelu tulemusena konsensuse alusel. Hindamisel arvestati meetme tegevuste sisu ja sihtrühma ning rahastamise mahtu. Hinde viis said meetmed, mis olid otseselt suunatud konkreetse tegevusprioriteediga tegelemisele, hinde neli need meetmed, mis ei olnud otseselt suunatud tegevusprioriteediga tegelemisele, kuid millel oli sellegipoolest tegevusprioriteedile suur positiivne mõju. Hinde kolm said meetmed, millel oli tegevusprioriteedile väike kaudne mõju. Alljärgnevalt on toodud hindamismatriksit illustreeriv tabel.

Tabel 2. Illustreeriv näide hindamismatriksist

Meede	Tegevusprioriteet 1	Tegevusprioriteet 2	Hinnangute summa
Meede 1	5	4	8
Meede 2	3	3	6
...			
Hinnangute summa	8	7	14

Hindamise tulemusena tehti kokkuvõtted kahes dimensioonis: esiteks arvutati kõigi meetmete summaarne punktisumma iga tegevusprioriteedi lõikes ning teiseks arvutati iga meetme punktisumma kõigi tegevusprioriteetide peale kokku.

Tegevusprioriteetidest said kõige suurema punktisumma tootlikkuse suurendamine ja teadmispõhise majandusstruktuuri toetamise prioriteet ning tööpuuduse leevendamise prioriteet. Kolmandal kohal oli vaesusrisi vähendamise prioriteet. Kõige väiksema kogusumma sai välisinvesteeringute kaasamise prioriteet ja vaesusrisi vähendamise prioriteet. Tootlikkuse kasvu ja teadmispõhise majandusstruktuuri toetamise tegevusprioriteedi suur punktisumma on seotud suuremahuliste kulutustega teadus- ja arendustegevuse arendamisele – seda nii ettevõtete innovatsiooni kui ka teadusasutuste arendamise kaudu. Kuna tööpuuduse vähendamise vallas said sõltuvalt meetmete mahust kõrgemaid hindeid (3 ja 4) infrastruktuuriprojektid, kinnitavad saadud tulemused veel kord seda, et rakenduskavad on ehitustegevuse kesksed. See väljendab, et SV mõju tööpuudusele on ajutist laadi – rakendades käibessetulevat raha töö andmiseks projektide vältel. Välisinvestorite tegevusprioriteedi madal hinne tuleneb eelkõige sellest, et antud valdkonda pole suunatud ühtegi eraldi meetet. Kuigi kaudsemalt aitavad sellele kaasa paljud ettevõtluse meetmed, jääb nende mõju võrreldes teistele tegevusprioriteetidele suunatud meetmetega siiski tagasihoidlikuks. Hindamise tulemusena kõige rohkem punkte (15 punkti ja rohkem) saanud meetmete loetelu on toodud järgnevas tabelis.

Tabel 3. Horisontaalsel hindamisel kõige rohkem mõjupunkte saanud meetmed

Nr	Prioriteetne suund	Meede
1	Pikk ja kvaliteetne tööelu	Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine programmid
2	Pikk ja kvaliteetne tööelu	Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine avatud taotlusvoorud
3	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	T&A projektide toetamine
4	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Tehnoloogia arenduskeskuste toetamine (TAKid)
5	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Klastrite arendamise toetuse tingimused ja kord
6	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord
7	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ettevõtjate laenukapitali kättesaadavuse parandamise täiendav tugiprogramm
8	Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetuse tingimused ja kord
9	Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Stardi- ja mikrolaenu käendusprogramm
10	Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Kompetentsikeskuste arendamine
11	Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate teadus- ja arendustegevuse toetamine

Lähtuvalt hindamise kontekstist ja lähtekoha spetsiifikast (majanduskriis) domineerivad kõrgema mõjuhinnanguga meetmete hulgas eelkõige majandusarengule suunatud meetmed. Ka madalamate mõjuhinnangutega valdkondade hulka kuulusid samast aspektist tulenevalt valdkonnad, mille mõju majandusolukorra parandamisele on kaudsem. Nii said väiksemaid mõjuhinnangute summasid haldussuutlikkuse meetmed, keskkonnavaldkonna meetmed, aga ka mitmed ettevõtlusmeetmed, eelkõige turismi ja ettevõtlusteadlikkuse arendamisele suunatud meetmed.

Eeltoodud analüüsikomponente – alamvaldkondade rahastamise ja indikaatorite võrdlust – ning meetmete horisontaalse hindamise tulemusi kokku võttes võib välja tuua alljärgnevad tähelepanekud.

Infrastruktuuriinvesteeringute osakaal struktuurivahenditest on väga suur, moodustades ligikaudu 70% vahendite kogumahust. Kokku ületab infrastruktuuri ehitustegevuste rahastamise maht 37 miljardi krooni piiri. Suurima osa sellest võtavad transpordi infrastruktuuri investeeringud (kokku 9,8 miljardit), veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri investeeringud (samuti 9,8 miljardit) ning regionaalarengu meetmete raames tehtavad infrastruktuuriinvesteeringud (6,08 miljardit). Lisaks neile investeeringutele on eeltoodud raha jaotust peegeldavalt jooniselt näha, et ka teaduse ja kõrghariduse valdkonda ning tervishoiuvaldkonda suunatud raha plaanitakse kulutada põhisias ehitustegevuseks. Veemajanduse ja jäätmekäitluse investeeringud on peamiselt seotud ELi direktiivide täitmise vajadusega, mistõttu on need hädavajalikud EK trahvide vältimiseks, ülejäänud investeeringute puhul on rohkem vabadust otsustamiseks, kuidas ja kuhu seda raha suunata. Niivõrd suuremahuline ehitusobjektide toetamine aitab ühelt poolt luua head tegevustingimused paljudele inimestele ja organisatsioonidele ning toetada nõudlust raskustesse sattunud ehitussektoris, aga teiselt poolt on tegu investeeringutega, mille mõju eraldiseisvana on majanduse põhieesmärkidele – teadmispõhise majandusstruktuuri tekkimisele ja tootlikkuse tõusule – enamasti tagasihoidlik. Üheks võimaluseks infrastruktuuriprojektide jaoks kasutava raha mõjususe suurendamiseks on kasutada võimaluse ja vajaduse korral 10% meetmete eelarvest mitteehitustegevusele. Selline variant on ERFi puhul täiesti olemas.

Selles kontekstis tasub eraldi välja tuua transpordivaldkonna investeeringute mahtu, mille osakaal on struktuurivahenditest väga suur. Võrreldes mitme teise valdkonnaga on meie mahajäämus transpordi infrastruktuuri valdkonnas väiksem. Näiteks kui vaadata lisaks tabelis väljatoodud indikaatorile ka teiste uuringute tulemusi, siis Maailmapanga konkurentsivõime uuringu pingereas on Eesti oma näitajatega 20.–53. kohal. See viitab küll olulisele mahajäämusele, kuid näiteks majanduse konkurentsivõimet iseloomustavate näitajate poolest on kohad pingereas enamasti kuuekümnest tagapool²³. IMD samalaadse uuringu tulemuste kohaselt on Eesti oma baasinfrastruktuuri konkurentsivõime seisukohalt küllaltki kõrgel, 23. kohal.

Turismivaldkonna rahastamise suur osakaal. Otseselt või kaudselt turismi arendamise panustavate meetmete arv on üks suurimaid – lisaks ettevõtluse toetusmeetmete hulgas olevatele turismi meetmetele toetatakse turismiobjektide ehitamist veel mitmes infrastruktuuriinvesteeringute kavas. Nii rahastatakse turismivaldkonda prioriteetse suuna „Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime” seitsmest erinevast meetmest ning prioriteetse suuna „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng” kahest erinevast meetmest. Lisaks on turismi arendamisega otsesemalt võid kaudsemalt seostatavad ka looduskaitse infrastruktuuri arendamise käigus rajatavad objektid. Rahalises mõttes ületavad hinnangulised kulutused sellele valdkonnale 3 miljardit krooni – see on samas suurusjärgus kui ettevõtetele innovatsioonivaldkonda tehtavad kulutused kokku. Kuigi turism aitab Eestisse välisraha sisse tuua ja on oluline töödandja maapiirkondades, ei ole sektori nii suuremahuline rahastamine konkurentsivõimelise majanduse arendamise ja tootlikkuse tõstmise seisukohast asjakohane.

Tööturuvaldkonna rahastamise osakaal on eraldiseisvana suhteliselt väike, arvestades seda, et töötuse määr on võrreldes 2007. aastaga kahekordistunud. Kuigi tuleb arvesse võtta, et tööpuuduse leevendamisele aitavad olulisel määral kaasa toetused ka teistesse valdkondadesse – kõige otsesemalt ettevõtlusele suunatud toetused –, peavad hindajad väga tõenäoliseks, et märkimisväärselt suurema arvu töötute teenindamisega ei tulda toime seni kavandatud eelarve piires. Lisaks suure arvu töötute teenindamise vajadustele eksisteerib ka sisuline vajadus senisest

²³ World Development Indicators 2008.

komplektsemate ja ressursimahukate teenuste järele, millest on täpsemalt juttu tööturuvaldkonna peatükis.

Muude valdkondade seas hakkab silma keskkonnavaldkonna rahastamise suur maht, eriti see osa, mis puudutab loodushoidu. Kui välja jätta investeeringud põlevkivi tootmisega seotud jäätmekäitlusesse ja veemajandusse, mis on vajalikud ELi direktiivide nõuete täitmiseks, plaanitakse kulutada keskkonnavaldkonnale rohkem kui 1,4 miljardit krooni. Samas on Eesti keskkonnavaldkonnas üldisemalt, võrreldes paljude teiste riikidega, võrdlemisi heas seisus, nt rahvusvahelise keskkonnapoliitika tulemuslikkuse hindamise indeksi pingereas on Eesti ELi riikide seas küllaltki kõrgel, 12. kohal.²⁴ Loodushoiule kulutakse üle 800 miljoni krooni, mis on väga suur summa, arvestades valdkonna küllaltki head seisukorda võrreldes teiste ELi riikide ja teiste valdkondadega. Väga suur osa selle valdkonna rahalistest vahenditest on suunatud keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamisele (350 miljonit krooni). Samas ei ole tänaseni kinnitatud keskkonnahariduse arengukava (selle mustandi kvaliteet sai väliselt audiitorilt negatiivse hinnangu) ning piisavalt on läbi mõtlemata see, kuidas keskkonnahariduse eesmärke muude meetmete abil väiksemate kuludega saavutada, nt kas oleks võimalik arendada keskkonnahariduse valdkonda piirkondade tasakaalustatud arengu prioriteetse suuna raames, kuna seal tehakse mitmeid investeeringuid koolitus- ja huvihariduse objektidesse. Lisaks oleks teoreetiliselt võimalik siduda keskkonnahariduse arendamine ka teiste haridusvaldkonna investeeringutega. Käesoleval hetkel ei ole hindajatele esitatud piisavalt konkreetset plaani, kuidas antud raha kavatsetakse kasutada, mistõttu juhul, kui Keskkonnaministeerium selles kohta lähiajal selget nägemust ei esita, võib antud raha jääda õigeks ajaks kasutamata. Lisaks keskkonnaharidusele moodustab teise suurema osa kõnealuse valdkonna kulutustest looduskaitse infrastruktuuri arendamine, millele plaanitakse kulutada täiendavad 300 miljonit krooni, mis läheb ligipääsuteede, puhkekohtade, vaatlustornide jms ehitamiseks. Samas on riigimetsadesse sarnaseid investeeringuid teinud RMK ning lisaks läheb sarnaste ehitiste rajamisele osa turismi toetamise meetmete vahendeid.

Kokkuvõttes võib öelda, et struktuurivahendite rakenduskavad on põhiosas muutunud majandusolukorrast tulenevate tegevusprioriteetidega kooskõlas. Vaatamata sellele on väiksemad korrektuurid asjakohased ning veel kord tuleks läbi kaaluda infrastruktuuriinvesteeringute, turismi-, regionaalarengu- ja keskkonnavaldkonna rahakasutamise mahud ja fookus.

²⁴ 2008 Environmental Performance Index Yale University.

1.3 Meetmete rahastamist puudutavad ettepanekud

Käesolev peatükk on jagatud kolmeks. Esimeses osas antakse ülevaade meetmetest, mille puhul hindajad soovitsid kaaluda eelarve suurendamist. Teise alapeatüki all antakse ülevaade valdkonnasisesest vähendamisetepanekutest, mille abil saaks sama valdkonna meetmete eelarve suurendamisi katta, ning tuuakse välja muudatusvõimalused, mille abil saaks katta nende valdkondade rahalisi vajadusi, mille puhul suurendamisetepanekute summa ületab sama valdkonna vähendamisetepanekuid. Viimases peatükis tehakse koondkokkuvõtte kõikidest muudatusetepanekutest.

1.3.1 Meetmete vahendite suurendamise ettepanekud

1.3.1.1 Ekspordi suurendamist toetavad meetmed

- ▶ **Suurendada eksporditurunduse toetamise programmi eelarvet 300 miljoni krooni võrra.** Meede aitab nii a) ettevõtjaid, kellel on probleeme kaotatud turgude uutega asendamisega, st ekspordi säilitamisega, kui ka b) alustavatel eksportööridel või uue toote-teenuse välja arendanud eksportööridel ekspordimahte suurendada. Esimese grupi vajadused on kiireloomulised ja võiksid õnnestumise korral efekti luua eelkõige lühemaajalises perspektiivis. Pikemas perspektiivis on oluline aga toetada just oma äritegevuse ümber mõtestanud ja uusi tooteid/teenuseid välja arendanud eksportööre. Seega, kui üldiselt lähtub MKM plaanist kasutada suurem osa raha ära just kriisiaastatel, jättes finantseerimisperioodi viimasteks aastateks vähem raha, siis käesoleva meetme puhul tuleks tagada toetus oma äritegevuse ümber mõtestanud või seda alustavatele eksportööridele ka kriisijärgseteks aastateks.

1.3.1.2 Tootlikkust ja konkurentsivõimelist majandusstruktuuri toetavad meetmed

- ▶ **T&A programmi eelarve suurendamine 400 miljoni krooni võrra (ELi vahendid), et oleks garanteeritud programmi jätkumine aastani 2013.** T&A projektide toetamise vastu on huvi olnud väga suur, kuid vahendeid jätkub üksnes 2010. aastani. Samas on tegemist väga olulise toetusega. Eesti ettevõtete investeeringud T&Asse on viimastel aastatel küll oluliselt suurenenud, kuid vaatamata sellele on meie üldine innovatsioonivõimekuse tase endiselt EL 27 riikide keskmisest tasemest madalam.²⁵ Vajadus Eesti majanduse struktuurimuudatusteks ja ettevõtete tootlikkuse tõstmiseks oli suur juba enne majanduskriisi, kuid kriis on seda omakorda veelgi võimendanud. Tulenevalt märkimisväärselt muutunud tuleviku turgude võimalustest ja tingimustest TA&I investeeringute tegemiseks peavad ettevõtted ellujäämiseks võrreldes tänasega tunduvalt parandama kaupade, teenuste, süsteemide ja protsesside kvaliteeti ja tootlikkust. Selleks vajavad nad ligipääsu uuele teadmisele ja T&A suutlikkusele, kuna sellest sõltub tuleviku majanduskasv ja uute töökohtade loomine. Riigipoolset TA&I tegevuste toetamise suurendamist ja tugevdamist peetakse üheks olulisemaks kriisivastaseks instrumendiks, mis aitab kriisist välja tulla ning tekitada jätkusuutlikku ja „targemat“ majanduskasvu.²⁶ Pikaajalise konkurentsivõime suurendamiseks on oluline stimuleerida investeeringuid ärisektori innovatsiooni ning teadmisteloome ja levitamise praegusesse ja tulevasse potentsiaali.
- ▶ **Kaaluda riskikapitali tüüpi initsiatiivi²⁷ käivitamist noorete innovaatlike ettevõtete toetamiseks.** Arengufondi võimalused selliseid ettevõtteid aidata on 2009. aastal vastu võetud lisaelarvete mõjul oluliselt vähenenud, samas huvi ja tugevate taotluste arv on kasvanud.²⁸ Teisest küljest aitaks sellise fondi tüüpi struktuuride kasutamine maandada ERFi n+ riski, kuna kulu loetakse tehtuks riigi poolt fondi vahendite eraldamiseks sooritatava finantseerimistehinguga. Praegust rahaturu olukorda arvesse võttes (ja tegelikult esineb

²⁵ European innovation scoreboard 2008: Comparative analysis of innovation performance. PRO INNO Europe paper No. 10, January 2009.

²⁶ OECD. Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009.

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/eligibility/eligibility_2009_en.pdf, lk 18.

²⁸ Hindamise käigus teostatud intervjuud

teatud turutõrge selles vallas ka parema majanduskonjunkturi ajal) on noortel innovaatilistel ettevõtetel oma tegevuse alustamiseks rahalisi vahendeid raske leida. Samas sõltub majanduse tulevik suures osas eelkõige uutest, perspektiivsetel aladel tegutsevatest ettevõtetest, kes võiks muu hulgas just kriisi ajal tekkivaid võimalusi ära kasutada. Teisalt võiks pakkuda riskikapitali ka juba tegutsevatele ja suure kasvupotentsiaaliga ettevõtetele (muu hulgas nt seniste tehnoloogiainvesteeringute programmi klientide tüüpi ettevõtetele). Ühest küljest leevendaks meede selliste ettevõtete finantseerimisprobleeme ja teisalt peaks rahaline abi olema tihedalt seotud ettevõtte juhtimise tugevdamise ja ärimudeli ajakohastamisega²⁹, mis ongi riskikapitalile iseloomulik. Eriti tänastes majandustingimustes on selge, et paljud ettevõtjad peavad oma ettevõtte strateegiat põhjalikult muutma, ning vältimaks ebaotstarbekaid otsuseid peaksid tehtavad investeeringud olema kooskõlas uuendatud strateegiaga. Sageli aga napib selliseks äritegevuse ümbermõtestamiseks ja ka uute ideede tõhusaks elluviimiseks oma teadmistest. Meede aitaks kaasa majanduse ümberstruktureerimisele, mis on praegu Eesti majanduse arengut silmas pidades üheks peamiseks sihiks.³⁰

Meetme käivitamisele peaks eelnema eeluuring³¹, mis näitaks, millises mahu vajadus sellise meetme järele eksisteerib (nt mil määral rahuldavad selliste ettevõtete vajadusi eraturg ja juba olemasolevad meetmed, mil määral tuleb peale uusi projekte teiste programmide kaudu, nt SPINNO, teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise programm, klastrite programm jne, mil moel meede kogu meetmete paketti sobitub, missuguseid piiranguid seavad struktuurivahendite rakendamise reeglid jne), mil moel ja mis organisatsiooni kaudu (Arengufond, KredEx, keegi kolmas) võiks meetme ellu kutsuda ning missugustest teiste riikide kogemustest tuleks õppida (nt Rootsi Industrifonden).

Soovitame leida meetme rahastamiseks 500 miljonit krooni ja edaspidi võiks sinna fondi suunata ka KredExi raha (nt laenumeetmete tagasilaekumised või osa KredExi omakapitali laenu meetme eelarvest, mis on teatud mõttes sarnaste eesmärkidega). Kindlasti tuleks algatusse kaasata erasektori riskikapitalifondid.

- ▶ **Suurendada korterelamute energiakadude vähendamiseks antavaid renoveerimislaenusid** ehk struktuurivahendite toetust 250 miljoni krooni võrra. Selle tulemusena suureneks ehitustööde maht ja tööhõive; ehitustöödele kaasataks elanikkonna raha; stimuleeritaks ehitusmaterjalide tootmist, mis suurendab sisetarbimist; vähendatakse nii energiaressursside tarbimist kui ka elektrienergia vajadust kütteperioodil, sest väheneb soojustatud elamute elektrikulu hoonete lisakütmiseks.

1.3.1.3 Majanduskriisist tulenevate probleemide leevendamist toetavad meetmed

- ▶ **Suurendada töökohtade säilitamisele ja loomisele suunatud meetmete mahtu.** Üheks võimaluseks on suunata rohkem vahendeid ettevõtlusega alustamise toetamisele ja täiendada praegust ettevõtluskoolitust pluss rahaline toetus abipaketti hilisema järelnõustamisega.³² See ettepanek esitati ka majandusvaldkonna juures. Kui üldiselt on leitud, et ligikaudu 5% töötutest on stardiabi kasutamisel edukad, siis 2008. aastal oli stardiabiga ettevõtlust alustanud töötute osakaal kõigi töötute seas Eestis vaid 0,3%. Vähem olulised ei ole ka teised erasektori hõive säilitamisele suunatud meetmed, mis Eestis sisuliselt puuduvad, kuid mida teised Euroopa

²⁹ Vajadus vastava konsultatsiooni järele toodi välja nt tehnoloogiainvesteeringute programmi eeluuringus, vt ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi lõppraportit. Technopolis Group, Innovation Studies 11/2008. Ka nt Rootsis on nõustamise sidumine finantseeringuga üks läbivaid põhimõtteid, millest kriisimeetmete puhul lähtutakse, vt Anna Hallberi ettekannet Rootsi ettevõtluse arendamise organisatsioonist ALMI, Turin Round Table on the Impact of the Global Crisis on SME&Entrepreneurship Financing and Policy Responses, Itaalia, 26.-27. märts 2009. http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_34197_42519797_1_1_1_1.00.html.

³⁰ Valge Paber Riigikogule. Arengufond, 2009, lk 4.

³¹ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele ligipääsu teemaga tegelenud, kuid kuna analüüsi tulemusi ei avalikustata, ei saanud hindajad neid kasutada (v.a slaidid, mis ei kajastanud turuanalüüsi).

³² Siinjuures tuleb arvesse võtta, et ESFi programmi raames ettevõtlustoetuse maksmise mahtu piirab tingimus, et ERFi tüüpi kulutusi võib nendest teha vaid kuni 10% ulatuses.

riigid aktiivselt rakendavad. Näiteks koondamisohus töötajate tööaja ajutine vähendamine, kombineerides seda koolituse, palgasubsiidiumi või töötushüvitise saamisega. Suuremat tähelepanu tulekski pöörata meetmete kombineerimisele ja koostööle ettevõtluse ja hariduse meetmetega.

- ▶ **Suurendada kriisi vahetute mõjude leevendamiseks vahendeid õppijate sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamiseks.** Majanduslanguse, tööpuuduse ja vähenevate sissetulekute olukorras halveneb perede majanduslik toimetulek ja on sotsiaalprobleemide süvenemise oht. Seega on võrreldes struktuurivahendite kavandamise ajaga vajalik enam rõhku panna õppijate sotsiaalsele turvalisusele ja toimetuleku toetamisele. Riik ja haridussüsteem saavad selles mitmel moel tuge pakkuda. Esiteks õppenõustamisteenuste üleriigilise kättesaadavuse tagamise kaudu, pannes igas maakonnas tööle vajalikul arvul erinevaid spetsialiste, kes nõustavad erivajadustega, sh sotsiaalsete probleemidega õpilasi, nende peresid ja õpetajaid. Vajadus hästi toimuva õppenõustamise järele oli olemas ka varem, kuid majanduskriisi tingimustes vajab see valdkond kavandatust enam ressursse. Seega on vajalik suunata meetmesse lisavahendeid (20 miljonit krooni). Sotsiaalse turvalisuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohu vähendamise eesmärgil on vajalik ka noorte huvitegevuse täiendav toetamine. Arvestades nii lapsevanemate kui ka kohalike omavalitsuste rahaliste vahendite vähenemisega, on hädavajalik eraldada noorte huvitegevusele ja noorsootöö teenuste osutamisele lisavahendeid. Noorsootöö kvaliteedi arendamise programmi tegevuste ja eelarve ülevaatamise teel on võimalik leida vahendeid noorsootöö teenuste osutamiseks, kuid lisaks vajaks see juurde 15 miljonit krooni.
- ▶ **Lisada pikapäevakooli tegevusi toetavad vahendid.** Õpilaste sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku eesmärgil leida võimalus pikapäevakooli tegevuste toetamiseks kas eraldi programmina või lõimides tegevuse mõne olemasoleva programmiga, eraldades selleks rahalisi vahendeid 30 miljoni krooni ulatuses. Kui lühiajaliselt on pikapäevakooli tegevustel majanduskriisi tagajärgi leevendav mõju (sotsiaalne turvalisus ja toimetuleku toetamine), siis pikas perspektiivis on see ka oluline väljalangevuse vähendamise ja hariduse kvaliteedi tagamise seisukohast.
- ▶ **Tasemeõppe võimaldamine tööjõu kvaliteedi parandamiseks.** Kõrghariduse tasemel õpingud katkestanud (või ka õpingute alustamist edasi lükanud andekate noorte) tasemeõppe raames kõrgharidusse toomine on majanduskriisi tingimustes väga oluline tegevussuund. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul on ühele kõrghariduse tasemel katkestanud kõrghariduse andmisega seotud kulu kuni 125 000 krooni. Riiklik koolitustellimus on rakenduskõrghariduses, bakalaureuse- ja 3 + 2 magistriõppes viimastel aastatel olnud kokku ligikaudu 5000 inimest aastas. Massiivne riikliku koolitustellimuse suurendamine ei ole seega ilmselt mõistlik ega võimalik. Küll aga soovitame eraldada umbes 100 miljonit krooni loodus- ja täppisteaduste erialadel õpingute jätkamiseks. 40% loodus- ja täppisteaduste erialade üliõpilastest katkestab õpingud esimesel aastal. Vastava meetme reeglite defineerimisel soovitame seetõttu sellise lisafinantseerimise siduda kõrghariduse pakkumise tulemuslikkuse kasvuga loodus- ja täppisteadustes, vältides samas kulutusi õppuritele, kes õpinguid siiski lõpetada ei suuda.
- ▶ **Lisada kas eraldi meede või mõne olemasoleva meetme alla programm avalike teenuste arendamiseks.** Analüüsist selgus, et riigivalitsemise süsteemse moderniseerimise eesmärkide saavutamiseks on vaja oluliselt suurendada arendustegevuste mahtu ja ulatust. Eesmärk on horisontaalselt tõsta valitsusasutuste tõhusust, luua eeldused ja toetada uute asutustevaheliste koostöömudelite arendamist ning parandada omavalitsuse suutlikkust ning koostööd KOVi ja keskvalitsuse vahel. Selleks mõelda paremini läbi juba kavandatud arendusprotsessid, välja töötada täiendavad ja need rakendada. Valdavalt ei ole vaja oluliselt muuta kavandatud rakendusskeemi üldist suunda, küll aga sisustada need mõjusamate arendusprogrammidega ning vajadusel ka programmide vahel raha ümber tõsta. Sellise suuna lisamine võimaldaks süsteemselt käivitada avalike teenuste kvaliteediprogrammid ja aidata oluliselt järele mahajäänud teenuseid
- ▶ **Eraldada Tarkade otsuste fond alt täiendavaid vahendeid ministeeriumidele uuringute ja analüüside tellimiseks.** Poliitikate kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmiseks on

vajalik süsteemne alus- ja arendustöö poliitikate planeerimisel ja mõjude analüüsi edendamisel, kindel kvaliteediohje ja analüüsisuutlikkuse kasvatamine. Nimetatud algatusi peaks toetama ministeeriumides poliitika kujundamise protsesside arendamine, valdkondlike võrgustikega koostöövõime tugevdamine, andmehõive parandamine ning valdkonna parem sisuline tundmine. Kõik see loobki eelduse tõhusate ja mõjusate poliitikameetmete rakendamiseks ja valdkonna tegevuste prioriseerimiseks.

1.3.2 Meetmete eelarve vähendamise ettepanekud

1.3.2.1 Majanduse ja ettevõtluse valdkond

- ▶ **Vähendada ühisturunduse toetamise programmi eelarvet 18 812 826 miljoni krooni võrra ja suunata need vahendid eksporditurunduse toetamise programmi.** Siiani pole selle toetuse vastu suurt huvi üles näidatud ja programm pole päris eesmärgipäraselt tööle hakanud. Programm peaks soodustama ettevõtetevahelist koostööd uutele turgudele tungimisel, kuid meetme toimimine praegusel kujul ei taga, et huvi ja algatus koostöökaks tuleb ettevõtete enda poolt, mitte projekti algatajalt (tavaliselt kolmanda sektori ettevõtteid ühendav organisatsioon). Samuti ei ole tagatud toetatavate ühiste turundusürituste kooskõla ettevõtte enda ekspordistrateegiaga või viimase olemasolu üleüldse.

Kuna tegemist on uue meetmega, siis ei tohiks küll nii lühiajalise kogemuse põhjal hinnanguid anda, kuid käesoleva meetme puhul on probleemiks vähene eeltöö ja ettevõtete puudulik valmisolek koostöö tegemiseks,³³ mida ei ole võimalik kiiresti muuta. Seega ei hakka programm ilmselt lähiperspektiivis tõhusalt tööle ning kriisiolusid arvestades oleks mõttekas taotletav raha nt eksporditurunduse programmi eelarve suurendamiseks kasutada. Samal ajal tasub tegeleda klasterprogrammi raames koostöö ja võrgustumise arendamisega, mida nt Ühendkuningriigis nähakse kriisist väljumise strateegia üliolulise osana.³⁴

- ▶ **Vähendada ettevõtlusinkubatsiooni programmi eelarvet 20 miljoni krooni võrra.** Ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programmi rakenduskeem muudeti hankepõhiseks, kuna grandina teatud planeeritud eesmärkide jaoks raha andes jäi rahastamise side eesmärkide saavutamisele nõrgemaks, kui seda oodatakse hanke vormis tegevuste toetamisel. Sellist meetme muudatust võib pidada otstarbekaks, sest praeguses olukorras on eriti suurenenud vajadus ettevõtete nõustamisteenuse järele, et nõustada neid kriisi olukorras hakkama saamisega ning ettevõtte juhtimiskvaliteedi parandamisega. Hetkel on küll ennatlik anda hinnanguid, kas meede hakkab uuel viisil paremini tööle või mitte, kuid käesoleval juhul sõltub programmi mõjususe edendamisele suuresti inkubaatori võimekusest ja valmisolekust tugevate taotluste tegemiseks. Samuti on võimalik programmi raames toetatavaid tegevusi (nt inkubaatorite juhtkonna ja nõustajate pädevuse suurendamine) finantseerida ka muude programmide kaudu (nt teadmiste ja oskuste programm). Kriisioludes, arvestades rahaliste vahendite nappust, peame mõttekaks suunata osa programmi vahenditest pikaajalisele kasvule keskenduvatele tegevustele. Vähendatav summa tuleks suunata sama fondi raames (ERF) rahastatava T&A projektide toetamise eelarvesse, kuna programmis pole piisavalt vahendeid.
- ▶ **Vähendada turismivaldkonna meetmete eelarvet.** Turism avaldab küll olulist mõju regionaalsele arengule ja tööhõivele, kuna aitab elavdada äärealasid ning vähendada linnastumist ja piirkondadevahelist ebaühtlust, kuid on selge, et majanduskriisist tingitud turismiaktiivsuse vähenemise tõttu toob turismi panustamine vähem tagasi kui headel kasvuaegadel. Hindajate arvates pole majanduskriisi tingimustes, kus riigil napib vahendeid igapäevaste kulutuste tegemiseks, sellises mahus turismi toetamine põhjendatud. Seetõttu soovitame osa turismi toetamiseks ette nähtud vahendeid meetmete raames ümber suunata, vähendada toetatavate tegevuste dubleerimist ja kasutada vabanenud vahendeid T&A projektide või noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamiseks, mis aitab kaasa majanduskriisist ülesaamisele uue majandusstruktuuri tekkimise soodustamise, tootlikkuse kasvu ja ekspordi kasvatamise teel. Toetame järgmiste muudatuste tegemist:

meetme **turismi turundustoetus avalikule ja kolmandale sektorile** tegevused kattuvad osaliselt Eesti kui reisisihti tuntuse suurendamise programmi tegevustega; kuna meetme mõjuulatus on võrreldes Eesti kui reisisihti tuntuse suurendamise programmi tegevustega

³³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

³⁴ Charles Leadbeater, James Meadway, *Attacking the Recession. How Innovation Can Fight the Downturn*. Discussion Paper: December 2008, NESTA, www.nesta.org.uk.

väiksem, soovitame suunata osa vahendeid (10 000 000 krooni) kas a) turismimeetmete seas prioriteetsemate meetmete eelarvete suurendamiseks (nt Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine ja ettevõtjate turismiturunduse toetuse meede), või b) teiste valdkondade prioriteetsetele meetmetele, kus vahendeid napib (nt T&A projektide toetamine ja noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamine).

1.3.2.2 Hariduse ja teaduse valdkond

- ▶ **Vähendada kutse- ja täiskasvanuhariduse, üldhariduse ning keeleõppe suuna tegevuste eelarvet** vastavalt struktuurivahendite administratsiooni poolt esitatud kärpevõimalustele õpilaste sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamise tegevuse lisafinantseerimiseks. Õpilaste sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamiseks (pikapäevarühm, õpinõustamine, noorsootöö) on vajalik otsida lisavahendeid kutse- ja täiskasvanuhariduse, üldhariduse ning keeleõppe suundadest, millest HTMi andmetel on võimalik leida vabu vahendeid nimetatud valdkondade eesmärkide saavutamist ohtu seadmata³⁵.

1.3.2.3 Tööturuvaldkond

- ▶ **Kaaluda tööelukvaliteedi või soolise võrdõiguslikkuse edendamisele suunatud meetmete mahu vähendamist** lühiajalises perspektiivis. Vabanevad vahendid suunata aktiivsete tööturumeetmete pakkumisele.

1.3.2.4 Haldusvõimekus

- ▶ **Kaaluda keskkonnajuhtimissüsteemi arendamise programmi osalist vähendamist**, et võimaldada olemasolevatesse rakendusskeemidesse avalike teenuste arendusprogrammi lisamist. Sisuliselt aitaks teenuste arendamine saavutada ka keskkonnajuhtimislikke eesmärke nt väheneva energia- ja paberikulu kaudu. Arvestades olukorra analüüsi ning sõnastatud prioriteete, toetame keskkonnajuhtimise programmi väljatöötamist, kuid osa praegu veel kavandamata rahast on otstarbekas suunata avalike teenuste ja riigivalitsemise moderniseerimise süsteemseks arenduseks.

1.3.2.5 Valdkondadevaheliste vähendamissetepanekute alternatiivid

Prioriteetsete valdkondade rahastamiseks on mitmeid võimalusi, mille hulgast ministriumidel ja valitsusel tuleks valida sobivaimad.

- ▶ **Vähendada infrastruktuuri tehtavateks investeeringuteks plaanitud vahendeid vastavalt ehitushinna langusele.** Ehitushinna indeks näitas 2009. aasta esimeses kvartalis 2008. aastaga võrreldes langust 4,7%.³⁶ Arvestades Eesti majanduskasvu prognoose ja asjaolu, et ehitussektor kasutab peamiselt kohalikke sisendeid, on ehitushindade jätkuv langus umbes 2006. aasta tasemele vähenenud nõudluse tingimustes küllalt tõenäoline. See seab riigi mõneti keerulisse situatsiooni. Ühelt poolt toetaks ehitustegevuse kiirendamine majanduskriisi tingimustes sisenõudlust ja hõivet. Teisalt on aga selge, et ehitustegevuse mõningane edasilükkamine alandab oluliselt ehituskulusid. Hindajate arvates oleks üheks võimaluseks prioriteetsete valdkondade täiendavaks rahastamiseks infrastruktuurimeetmete eelarvete vähendamine läbivalt 5% võrra, mille eelduseks on see, et kavandatud ehitised peaks saama tehtud ka sellisel moel vähendatud eelarvega. Erandina soovitaksime käsitleda meetmeid, mille puhul on tegu pikaajaliselt tugevasti alarahastatud valdkondadega, või meetmeid, mis on vahetult seotud ELi direktiivide täitmisega. Meetmete loetelu, mille puhul soovitaksime erandi teha, on toodud alljärgnevas tabelis. Lisaks eelmainitud põhjustele on seal toodud ka meetmed, mille kohta hindajad on teinud juba suuremahulisema muudatusettepaneku. Tabelis toodud meetmete puhul soovitaksime kaaluda ehitushindadest tulenevad säästud realiseerimist samade meetmete raames.

³⁵ Struktuurivahendite administratsiooni töödokumendid, 28.04.2009.

³⁶ Statistikaameti kodulehekülj, 8.06.2009.

Tabel 4. Infrastruktuurimeetmed väljaspool 5% kärbet

Nimetus	Põhjendus
Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna ajakohastamine	Pikaajaline alafinantseerimine, vajadused oluliselt suuremad
Veemajanduse infrastruktuuri arendamine	ELi direktiivide nõuete täitmise vajadus, raha ei pruugi katta kõiki vajadusi
Kesk- ja piirkondlike haiglate infrastruktuuri optimeerimine	Vajadus oluliselt, ligikaudu kaks korda suurem
Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimine	Vajadus oluliselt, ligikaudu kaks korda suurem
Teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri ajakohastamine (investeeringute kava)	Pikaajaline alafinantseering. Valdonna vajadused on oluliselt suuremad ³⁷
Teadusaparatuuri ja seadmete ajakohastamine	Pikaajaline alafinantseering. Valdonna vajadused on oluliselt suuremad ³⁸
Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine	Direktiivide nõuded
Tavajäätmeprügilate rajamine	Vähendati juba Lõuna-Eestisse uue prügila rajamise arvelt
Jäätmetekke vähendamine, jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamine	Oht mitte täita direktiivide nõudeid
Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks	Tehnoloogiate seadmete osakaal suur, taastuenergia allikate eesmärkide täitmiseks on vajadus oluliselt suurem
Kohalike avalike teenuste arendamine	Osa vahendeid tuleks kasutada teenuste sisuliseks arendamiseks
Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine	Vähendamisetepanek suuremas summas juba tehtud

Hindajate esialgse ligikaudse hinnangu kohaselt peaks infrastruktuuriinvesteeringute eelarvete vähendamine tooma kaasa säästu suurusjärgus 950 miljonit krooni. Selle summa arvutamise alusena võeti kõikide infrastruktuurimeetmete eelarved (v.a eeltoodud tabelis esitatud meetmed) ning arvestati neist maha 5%. Antud arvutuste tegemisel võeti aluseks alljärgnevad eeldused.

- Antud protsendilise näitaja valimisel arvestati sellega, et ehitushindade oodatav langus käesoleval ja sellele järgneval 2010. ja 2011. aastal on võrreldes 2007. aastaga, kui eelarveid kavandati, oluliselt suurem kui 5%. Samas on selge, et osa projektide puhul võib hinnavõit märgatavalt 5% ületada ning osa projekte võib minna erinevatel põhjustel kallimaks. Seega kasutati suhteliselt konservatiivset näitajat 5%, mis eeldatavasti tasandab eelkirjeldatud võimalikud kõikumised ja annab keskmisena kokkuvõttes ligilähedaselt õige tulemuse.
 - Kuna ehitushinna indeks peegeldab minevikus toimunud muudatusi ehitusturul, siis arvestati 5% meetmete eelarvest maha sõltumata sellest, kas ehituslepingud on juba sõlmitud või mitte.
 - Saavutatav sääst jaguneb kahe fondi, ÜFi ja ERFi vahel. Selleks et ÜFi projektide raames tekkinud säästu ära kasutada, tuleb tõenäoliselt osa projekte, mida esialgu oli plaanitud rahastada ERFi vahenditest, rahastada ÜFi arvelt. Juhul kui veemajanduse ja jäätmekäitluse prioriteetse suuna vahendeid eeltoodud soovitusel kohaselt 5% võrra mitte vähendada, ulatub hinnanguline sääst ÜFist 410 miljoni kroonini.
- **Jätta ära tavajäätmeprügila rajamine Kagu-Eestisse.** Praeguse seisuga pole kindel Saaremaale uue prügila rajamine. Samuti pole otstarbekas investeerida suuri summasid uue prügila/ladestusala rajamiseks Kagu-Eestisse. Seda eriti olukorras, kus Eestis olemasolevate prügilate näol (nendesse on tehtud juba suuri investeeringuid) on olemas piisav võimekus ka Kagu-Eestis tekkivate jäätmete majanduslikult optimaalseks ladestamiseks. Uue prügila rajamine Kagu-Eestisse võib anda hoopis vastupidise efekti, pärssides olemasolevate

³⁷ Akadeemilist kõrgharidust, teadust ja innovatsiooni toetava infrastruktuuri kaasajastamise strateegilised alused, Haridus- ja Teadusministeerium & Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2004, <http://www.etis.ee/Portaal/includes/dokumendid/strateegilised%20alused.mkm.doc>.

³⁸ Ibid.

prügilate tõhusat toimimist (ladestatavate jäätmete kogus pole piisav prügilate tõhusaks toimimiseks) ja taaskasutuse arengut piirkonnas. Sellest lähtuvalt soovime prügilate rajamiseks mõeldud 150 miljonit krooni, mis on ÜFi eelarves, kasutada esialgu ERFi eelarvest planeeritud transpordi infrastruktuuriprojektide rahastamiseks, vabastades sellisel moel 150 miljoni suuruse summa ERFis, mida saab omakorda kasutada prioriteetsete ettevõtlusmeetmete lisarahastamiseks.

- ▶ **Vähendada põlevkivienergeetika jäätmeoidlate (tuhaväljade) sulgemise ja tuhaarastussüsteemi uuendamise toetust.** Praegusel hetkel on plaanitud kõnealust investeringut rahastada 50% ehk 500 miljoni krooni ulatuses struktuurivahenditest. Hindajate arvates võiks kaaluda Eesti Energia head finantsseisundit arvestades toetuse määra vähendamist 25%le, vabastades seeläbi 250 miljoni suuruse summa, mida saab suunata prioriteetsete valdkondade lisarahastamiseks, nt energiasäästu meetmete lisavahenditeks.
- ▶ **Vähendada turismivaldkonna meetmete eelarvet.** Turism avaldab küll olulist mõju regionaalsele arengule ja tööhõivele, kuna aitab elavdada äärealasid ning vähendada linnastumist ja piirkondadevahelist ebaühtlust, kuid on selge, et majanduskriisist tingitud turismiaktiivsuse vähenemisel toob turismi panustamine vähem tagasi kui headel kasvuaegadel. Hindajate arvates pole majanduskriisi tingimustes, kus riigil napib vahendeid igapäevaste kulutuste tegemiseks, suures mahus turismi toetamine põhjendatud. Seetõttu soovime kaaluda üleriigilise kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise meetme raames kavandatavate investeringute vähendamist. Meetme raames on plaanitud ehitada seitse kultuuri- ja turismiobjekti üle 900 miljoni krooni eest, millest 500 miljonit on mõeldud Eesti Rahva Muuseumi väljaarendamisele. Näiteks Meremuuseumi, Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja Saaremaa Muuseumi arvelt saaks rahastada ligikaudu 246 miljoni krooni ulatuses T&A projektide toetamist, mis toob kaasa uute toodete ja teenuste arendamise, suurema lisandväärtusega ekspordi kasvu ning kiirema majanduskriisist ülesaamise. Samas, kuna suuremate turismiobjektide mõju turismi arendamisele on suurem kui väikeobjektidel, siis soovime vajaduse korral kaaluda Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja Saaremaa Muuseumi rahastamist piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetmest, mille raames muu hulgas toetatakse muuseumite väljaarendamist kuni 50 miljoni krooni ulatuses projekti kohta.
- ▶ **Vähendada ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programmi eelarvet,** alustades osaliselt tegevusi (kõige vähem olulisi, pidades silmas muutunud majandusolusid) ära jättes ja osaliselt kavandatud tegevusi odavamalt teha püüdes. Selle programmi puhul on tegemist eelkõige hoiakute ja väärtushinnangute mõjutamise ja ümberkujundamisega.³⁹ Majandust tabanud kriis on hoiakute muutmist nt innovatsiooni olulisuse suhtes oluliselt kiirendanud. Ka ettevõtjate esindajad kinnitavad, et sõnum on suures osas kohale jõudnud ning praeguses situatsioonis oleks enam abi praktilisematest tegevustest.⁴⁰ Soovime vähendada selle programmi eelarvet 56 miljoni krooni võrra. Kokkuhoitud summa suunata sama fondi raames (SF) rahastatava stardi- ja kasvutoetuste programmi eelarvesse, kuna selle meetme eelarve osutub suure tõenäosusega ebapiisavaks (vt eelnevat analüüsi).

³⁹ Ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programm. [www.struktuurifondid.ee].

⁴⁰ Hindamise käigus teostatud intervjuud

1.3.3 Koondkokkuvõte muudatusettepanekutest

Alljärgnevalt on kokkuvõtlikult esitatud hindajate struktuurivahendite meetmete suurendamise ja vähendamise ettepanekud. Ettepanekute esitamisel püüti jälgida seda, et struktuurivahendite suurendamise ja vähendamise ettepanekud oleksid fondide lõikes tasakaalus ning et ei tekiks juurde selliseid kaasrahastamise kohustusi, mida ei ole võimalik riigieelarve vahendite nappuse tõttu tagada. Hindajad on teadlikult teinud vähendamisetpanekuid suurema summa eest kui suurendamise ettepanekuid – sellisel moel jääb töö tellijatele suurem valikuvõimalus otsustamiseks, millises ulatuses väljapakutud vähendamisetpanekuid rakendada või milliste meetmete eelarvet täiendavalt suurendada. Valikute tegemisel soovitame lähtuda käesolevas töös välja toodud horisontaalsetest tegevusprioriteetidest ja nende suhtes kõige suuremat mõju avaldavatest tegevustest ja meetmetest.

Tabel 5. Kokkuvõtte inimressursside valdkonna muudatusettepanekutest

Prioriteetne suund	Meede	Meetme eelarve (SV)	Keskmine toetuse osakaal %	SV osa	Kaasfinantseerimine		
					Kokku	Avalik sektor	Erasektor
				Suurendamine			
Elukestev õpe	Õppenõustamissüsteemi arendamise programm	29 779 750	85,00	17 000 000	3 000 000	3 000 000	0
Elukestev õpe	Noorsootöö kvaliteedi arendamise programm	69 580 000	85,00	12 750 000	2 250 000	2 250 000	0
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö	85 000 000	85,00	35 000 000	6 176 471	6 176 471	0
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Teaduse populariseerimise programm	44 100 000	89,47	4 700 000	552 941	552 941	0
Suurem haldusvõimekus	TOFi jooksev taotlemine mõjude analüüsideks	0	90,00	15 000 000	1 666 667	1 666 667	0
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tervislike valikute ja eluviiside soodustamise programmid	105 000 000	85,00	17 391 304	3 069 054	3 069 054	0
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamise programmid	1 088 313 967	80,71	31 200 000	7 454 867	7 454 867	0
Suurem haldusvõimekus	UUS MEEDE: avalike teenuste arendamine	0	100,00	10 000 000	0	0	0
Elukestev õpe	UUS MEEDE: pikapäevakooli tegevuste toetamine		85,00	25 500 000	4 500 000	4 500 000	0
Elukestev õpe	UUS MEEDE: tasemeõppe võimaldamine õpingud katkestanutele		50,00	100 000 000	100 000 000		100 000 000
Kokku				268 541 304	128 669 999	28 669 999	100 000 000
				Vähendamine			
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse toetamine	154 670 000	100,00	55 850 000	0	0	0
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Turismi teadlikkus- ja koolitusprogramm	41 650 000	100,00	15 000 000	0	0	0
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Teadmiste ja oskuste arenguprogramm (sh mentorlus)	350 000 000	100,00	50 000 000	0	0	0
Elukestev õpe	Alamsuund „Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine”	490 490 000	85,00	33 915 000	5 985 000	5 985 000	0

Elukestev õpe	Alamsuund „Kooli poolelajutamise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine”	117 600 000	85,00	11 730 000	2 070 000	2 070 000	0
Elukestev õpe	Alamsuund „Keeleõppe arendamine”	96 187 000	85,00	9 605 000	1 695 000	1 695 000	0
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Kõrgkooli innovatsioon	28 050 000	85,00	28 050 000	4 950 000	4 950 000	0
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Teaduspoliitika uuringute programm	92 295 995	95,00	17 500 000	921 053	921 053	0
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Avatud taotlusvoor teaduse populariseerimiseks	14 700 000	89,47	14 700 000	1 729 412	1 729 412	0
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tööelu kvaliteedi parandamise avatud taotlusvoorud	17 000 000	85,00	8 500 000	1 500 000	1 500 000	0
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tööelu kvaliteedi parandamise programmid	82 713 500	85,00	22 700 000	4 005 882	4 005 882	0
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tervislike valikute ja eluviiside soodustamise avatud taotlusvoorud	45 000 000	85,00	17 391 304	3 069 054	3 069 054	0
Suurem haldusvõimekus	Keskkonnajuhtimise põhimõtete parem rakendamine avalikus sektoris	19 600 000	85,00	10 000 000	1 764 706	1 764 706	0
Suurem haldusvõimekus	Parema õigusloome arendamine	41 160 000	95,00	5 000 000	263 158	263 158	0
Suurem haldusvõimekus	Tarkade otsuste fond (alameede 1 ja/või 2).	64 528 345	90,00	10 000 000	1 111 111	1 111 111	0
Kokku				309 941 304	29 064 376	29 064 376	0

Tabel 6. Kokkuvõtte elukeskkonna rakenduskava muudatusettepanekutest

Fond	Rakenduskava	Prioriteetne suund	Meede	Meetme eelarve (SV)	Toetuse keskmine osakaal %	Kõrvaldada			
						SV osa	Kaasfinantseerimine		
							Kokku	Avalik	Erasektor
						Suurendada			
ERDF	Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Energia- majanduse arendamine	Korterelamute renoveerimislaen	266 000 000	34,69	250 000 000	470 574 248	470 574 248	0
			Kokku			250 000 000	470 574 248	470 574 248	0
						Vähendada			
ERDF	Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Piirkondade terviklik ja tasa-kaalustatud areng	Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine	972 574 300	87,45	246 000 000	35 307 026	35 307 026	0
			Kokku			246 000 000	35 307 026	35 307 026	0

Tabel 7. Kokkuvõte majanduskeskkonna rakenduskava muudatusettepanekutest

Fond	Rakenduskava	Prioriteetne suund	Meede	Meetme eelarve (SV)	Toetuse keskmine osakaal %	SV osa	Kaasfinantseerimine		
							Kokku	Avalik	Erasektor
						Suurendada			
ERDF	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Eksportiturunduse toetamine	333 891 200	50,00	300 000 000	300 000 000	0	300 000 000
ERDF	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	T&A projektide toetamine	884 920 000	50,00	400 000 000	400 000 000	0	400 000 000
ERDF	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	UUS MEEDE: Noorte innovaatiliste ettevõtete toetamine		85,00	500 000 000	88 235 294	88 235 294	0
Kokku						1 200 000 000	788 235 294	88 235 294	700 000 000
						Vähendada			
	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Transpordi infrastruktuuriprojektid	Transpordi infrastruktuuriprojektid	9 800 000 000	84,47	400 000 000	73 528 272	73 528 272	
ERDF	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ettevõtlusinkubatsiooni toetamine (innovatsiooni toetavad teenused) (programm)	42 000 000	100,00	20 000 000	0	0	0
ERDF	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismi turundustoetus avalikule ja kolmandale sektorile	53 215 000	70,00	10 000 000	4 285 714	4 285 714	0
ERDF	Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ühisturunduse toetamine	20 000 000	50,00	18 812 826	18 812 826	0	18 812 826
Kokku	Kokku					448 812 826	96 626 813	77 813 987	18 812 826

Ettevõtluse toetamise meetmete eelarve suurendamisega kaasneva rahavajaduse katmiseks on hindajad teinud ettepaneku vähendada alltoodud tabelis näidatud meetmete rahastamist Ühtekuuluvusfondist ning rahastada vabanenud vahendite arvelt esialgu ERFi vahenditest rahastada plaanitud transpordiprojekte. Sellisel moel vabaneb ERFi vahenditest raha, mida saab suunata ettevõtluse toetusmeetmete lisarahastamiseks.

Tabel 8. Ühtekuuluvusfondi muudatusettepanekute kokkuvõte

Prioriteetne suund	Meede	Meetme eelarve (SV)	Toetuse keskmine osakaal %	SV osa	Kaasfinantseerimine			
					Kokku	Avalik	Erasektor	
					Suurendada			
Transpordi infrastruktuuriprojektid	Rahastada osa ERFi raames planeeritud transpordi infrastruktuuriprojekte ÜF vahenditest	9 800 000 000	84,47	400 000 000	73 528 272	73 528 272	0	
Veemajanduse ja jäätmeäitluse infrastruktuuri arendamine	Põlevkivienergeetika jäätmeaheldite (tuhaväljade) sulgemine ja tuhaäärastussüsteemi uuendamine	500 000 000	25,00	0	0	0	250 000 000	
Kokku					400 000 000	73 528 272	73 528 272	250 000 000
					Vähendada			
Veemajanduse ja jäätmeäitluse infrastruktuuri arendamine	Jäätmeäitluse arendamine - ladestusalaga jäätmeäitluskeskuste rajamine	200 000 000	85,00	150 000 000	26 470 589	26 470 589	0	
Veemajanduse ja jäätmeäitluse infrastruktuuri arendamine	Põlevkivienergeetika jäätmeaheldite (tuhaväljade) sulgemine ja tuhaäärastussüsteemi uuendamine	500 000 000	50,00	250 000 000				
Kokku					400 000 000	26 470 589	26 470 589	0

Tabel 9. Kokkuvõte ERDFi muudatusettepanekutest

SV vahendid	Suurenemine	Väheneimine	Kokku
Elukeskkond ERDF	250 000 000	246 000 000	4 000 000
Majanduskeskkond ERDF	1 200 000 000	448 812 826	751 187 174
Ehitushindade vähenemine ERDF ja ÜF		957 084 385	-957 084 385
Kokku	1 450 000 000	1 651 897 211	-201 897 211
Kaasfinantseering era			
Elukeskkond ERDF	0	0	0
Majanduskeskkond ERDF	700 000 000	18 812 826	681 187 174
Kokku	700 000 000	18 812 826	681 187 174
Kaasfinantseering avalik			
Elukeskkond ERDF	470 574 248	35 307 026	435 267 222
Majanduskeskkond ERDF	88 235 294	77 813 987	10 421 307
Kokku	558 809 542	113 121 012	445 688 530

Tabel 10. Kokkuvõte ÜFi muudatusettepanekutest

Kululiik	Suurenemine	Väheneimine	Kokku
Struktuuritoetus	400 000 000	400 000 000	0
Kaasfinantseerimine, erasektor	250 000 000	0	250 000 000
Kaasfinantseerimine, avalik sektor	73 528 272	26 470 589	47 057 684
Kaasfinantseerimine kokku	323 528 272	26 470 589	297 057 684

Tabel 11. Kokkuvõte ESFi muudatusettepanekutest

Kululiik	Suurenemine	Väheneimine	Kokku
Struktuuritoetus	268 541 304	309 941 304	-41 400 000
Kaasfinantseerimine, erasektor	100 000 000	0	100 000 000
Kaasfinantseerimine, avalik sektor	28 669 999	29 064 376	-394 376
Kaasfinantseerimine kokku	128 669 999	29 064 376	99 605 624

Eeltoodud muudatusettepanekute tulemusena kasvab märkimisväärselt kaasfinantseerimise maht, seda nii avaliku kui ka erasektori puhul. Alljärgnev tabel annab kaasfinantseerimisega seotud muudatustest koondülevaate.

Tabel 12. Kokkuvõte kaasfinantseerimise mahtude muudatustest

Kaasfinantseerimine	Suurenemine	Väheneimine	Kokku
Kaasfinantseerimine, avalik sektor kokku	661 007 814	168 655 977	492 351 837
Kaasfinantseerimine, erasektor kokku	1 050 000 000	18 812 826	1 031 187 174
			1 523 539 011

Avaliku sektori kaasfinantseerimise mahtude suurenemine tuleb peamiselt korterelamute renoveerimislaua meetme struktuurivahendite ja sellega kaasnevast kaasfinantseerimise kasvust ning samuti uue meetmega (noorte innovaatiliste ettevõtete toetamine) kaasnevast kaasfinantseerimisest. Mõlemal juhul on tegu raha suunamisega KredExi juhitavasse fondi, mistõttu soovitaksime kaaluda kaasfinantseeringu jaoks KredExi-poolset laenuvõtmist. Sellisel moel on võimalik tagada kogu lisanduv kaasfinantseering.

1.4 Üldtähelepanekud struktuurivahendite rakendamise kohta

Vajadus vähendada killustatust struktuurivahendite kasutamisel ja parandada koostööd rakendusasutuste vahel

Struktuurivahendite kasutamine ja planeerimine on suuresti neid rakendavate asutuste keskne, mistõttu esineb sageli juhtumeid, kus erinevad rakendusasutused dubleerivad korruga sarnaseid tegevusi mitmes meetmes või ei tee üksteist täiendavate meetmete puhul piisavalt koostööd. Nii toetatakse näiteks alustavaid ettevõtjaid nii MKMi vastutusvaldkonna kuuluvate meetmete kui ka Sotsiaalministeeriumi vastutusalaselt kuuluvate meetmete kaudu. Sarnane on olukord näiteks MKMi klastrite arendamise meetme ja Siseministeeriumi kompetentsikeskuste meetmega. Samuti esineb kattuvusi sama ministeeriumi erinevate osakondade ettevalmistatud ja hallatavate meetmete puhul: nt DoRa välisprofessorite tegevussuund ja välisteadlaste tegevussuund Mobilitas programmis, e-õppe komponent Primuse programmis ning eraldi e-õppe edendamise programmid kutse- ja kõrghariduses, kusjuures tegelikku õppekavade arendamist finantseeritakse veel omakorda eraldi vahenditest. MKMi rakendatav klastrite arendamise meede vajaks tugevamat koordinatsiooni haridusmeetmetega ja kompetentsikeskuste meetmega, samuti on näiteks töötervishoiualased tegevused kavandatud kolme erineva asutuse (Sotsiaalministeerium, Tööinspeksioon ja Tervise Arengu Instituut) ja erineva programmi raames.

Fookus arendustööl ja rakendajate koolitamiselt teenuste osutamisele

Hindajate arvates tuleks kriisiperioodil mitme meetme puhul rõhuasetust selliselt muuta, et vähendataks rakendajate koolitamisele ja arendustööle suunatud tegevuste mahtu ning keskendutaks selle asemel kavandatud tegevuste ja teenuste rakendamisele, muutes need sihtrühmale kiiresti kättesaadavaks. Positiivse näitena sellistest programmist võib tuua sotsiaalvaldkonnas tervislike valikute ja eluviisi soodustamise programmi ja tööelu kvaliteedi parandamise programmi, haridussüsteemis rakendatavad õppenõustamissüsteemi arendamise programmi, karjääriteenuste arendamise programmi ning noorsootöö kvaliteedi arendamise programmi.

Kaasfinantseerimisega seotud riskid (KOV, erasektor, riik)

Majanduskriisi tõttu on oluliselt kasvanud risk, et ettevõtted, KOVid või MTÜd ei suuda osa meetmete rakendamiseks vajalikku kaasfinantseerimist tagada. Näiteks kaitsealade looduskaitseliku infrastruktuuri arendamisel (toetuskeem vabaühendustele) (77,7 miljonit krooni) on riskiks vabaühenduste kaasfinantseerimise nõue (kuni 10% projekti eelarvest), mis projekti suurus arvestades võib olla vabaühendustele üle jõu käivaks. Kujunenud majandussurutise tingimustes võib selline risk suureneka õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise meetme puhul, kuna haigekassapoolne rahastamine on vähenenud ja taotlejatel muutub raskeks omafinantseeringu leidmine, mis võib omakorda vähendada kvaliteetsete taotluste arvu. Samuti võib potentsiaalselt probleeme esineda kõigi investeringuteks antavate vahendite kasutamisel, mille puhul eeldatakse kaasfinantseerimist kohalikest omavalitsustelt. Probleemid kaasfinantseerimise tagamisel toovad paratamatult kaasa vajaduse üle vaadata kogu struktuurivahendite eelarve, et tagada selles Eesti-poolne kaasfinantseerimise summaarne määr 15%. Alljärgnevas tabelis on välja toodud meetmed, mille kaasrahastamise riski on hinnatud keskmiseks või suureks.

Tabel 13. Kaasfinantseerimise seisukohalt keskmise ja suure riskiga meetmed

Rakenduskava	Nimetus	Kui suur on risk, et kaasfinantseerimist ei suudeta tagada? Kasutada kolme kriteeriumit: suur (töenäosus suurem kui 50%, keskmine (töenäosus 30–50%), väike (töenäosus alla 30%)
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamine	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimine	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	Keskonnajuhtimise põhimõtete parem rakendamine avalikus sektoris	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni rakendusprogramm	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	Organisatsioonide strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmise skeem	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	Valdkondlike uuringute rahastamise skeem	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	Organisatsiooni arendamine	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	Sisekaitseakadeemia ATAK arendamine	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	MTÜde maakondliku tugistruktuuride (MAKid) toetamine	suur
Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Strateegilise ja regionaalse tähtsusega investeeringud	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Kohalike avalike teenuste arendamine	suur
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Linnaliste piirkondade arendamine	suur
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine	suur
Inimressursi arendamise rakenduskava	Tervislike valikute ja eluviiside soodustamise avatud taotlusvoorud	keskmine
Inimressursi arendamise rakenduskava	Tööelu kvaliteedi parandamise avatud taotlusvoorud	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Taaskasutatavate energiaallikate meetmeteks jaotamata vahendid	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Programm „Korterelamute renoveerimislaen“	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Meede: kaitsealade looduskaitsealase infrastruktuuri arendamine, toetuskeem vabühendustele	keskmine
Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri kaasajastamine (investeeringute kava)	keskmine
Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Rakenduskõrgharidusõppe ja õpetajakoolituse õppeinfrastruktuuri kaasajastamine	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Tavajäätmeprügilate rajamine	keskmine
Elukeskkonna arendamise rakenduskava	Jäätmetekke vähendamine, jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamine	keskmine
Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava	Turismi tootearendus toetus	keskmine

Rahastatud tegevuste jätkusuutlikkusega seotud riskide arvestamine

Mõne tegevuse ja investeeingu puhul, mida rahastatakse ühekordselt struktuurivahendite kasutamise perioodi jooksul, on risk, et peale toetusperioodi lõppu ei suudeta loodud objekte või teenuseid ülal hoida. Selline risk puudutab näiteks vabaühenduste poolt rajatavate looduskaitse infrastruktuuri objektide hooldamist.

Struktuurivahendite rakendamise kiirendamise vajadus

Struktuurivahendite kasutuselevõtt on mitmes valdkonnas olnud aeglane ning on mitu meetet, mille sisu ei ole käesolevaks ajaks ära otsustatud. Rahade ärakasutamise juures on oluline jälgida $n + 2$ reegli täitmist. Antud reegel tähendab, et konkreetset aastal eelarvesse kavandatud meetmete kohta tuleb esitada väljamakse taotlus hiljemalt kahe aasta jooksul peale seda, kui ta eelarvesse planeeritud oli. Eesti jaoks kehtib aastatel 2007–2010 üleminekuperiood, mistõttu on nendel aastatel natukene leebem $n + 3$ reegel – maksetaotlused tuleb esitada kolmanda aasta lõpuks. Alates 2011. aastast kehtib ka Eesti kohta juba $n + 2$ reegel.

Seega tuleb näiteks raha, mis oli planeeritud 2007. aasta eelarvesse, kasutada hiljemalt 2010. aasta jooksul. Euroopa Komisjon jälgib selle reegli täitmist struktuurifondide ja rakenduskavade lõikes – st reegel ei pea olema täidetud igal meetmel eraldi, vaid summaarselt rakenduskava ja fondi kohta. Seetõttu on Eestil teatud paindlikus rahade planeerimisel ja ärakasutamisel ning kõiki meetmeid ei pea rakendama ühel ajal ja ühesuguse kiirusega. Eestis jälgitakse raha kasutamist eelkõige prioriteetsete suundade lõikes.

Seoses sellega, et aastatel 2007–2009 on Eesti saanud EK-lt struktuurivahendite ette- ja vahemakseid, mis võetakse $n + 2 / n + 3$ reegli täitmise puhul arvesse, ei teki tõenäoliselt 2010. aastaks $n + 2 / n + 3$ reegli täimisega probleeme. Suuremad riskid hakkavad avalduma peale seda ja kõige keerulisem on tõenäoliselt aasta 2013, kui välja tuleb maksta nii $n + 3$ reegli kohaselt 2010. aasta eelarvesse planeeritud vahendid kui ka $n + 2$ reegli kohaselt 2011. aasta eelarvesse planeeritud vahendid.

Praeguse seisuga on $n + 2 / n + 3$ reegli täimisega seotud eelkõige kaks prioriteetset suunda: vee- ja jäätmemajandus, piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng ning T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste ajakohastamise kaudu. Kahel esimesel juhul on risk seotud mahukate infrastruktuuriprojektidega, mille rakendamise ja ettevalmistamisega ei olda hindajate arvates piisavalt kaugele jõutud. Lisaks sellele tekib osa meetmete puhul ka kaasfinantseerimise risk, mis tähendab, et potentsiaalsed taotlejad ei suuda kaasfinantseerimiseks vajalikke vahendeid leida ning projekte ei saa seetõttu algatada. Tõenäoliselt on võimalik tagada $n + 2 / n + 3$ reegli täitmine ka nende prioriteetide puhul, kui edasine rakendamine läheb sujuvalt. Samas on tähtsajad niivõrd ligidal, et kui peaks tekkima probleeme nt ehitushangete vaidlustamisega või kaasfinantseeringu leidmisega, siis muutub $n + 2 / n + 3$ reegli täitmine nendes prioriteetsetes suundades väga raskeks. Alljärgnevas tabelis on toodud riskiga prioriteetsed suunad ja nende alla kuuluvad probleemsemad meetmed. Lisaks on esitatud hinnanguline rahaliste vahendite summa, mis võiks olla $n + 2 / n + 3$ reegluga seotud (v.a teaduse arendamise prioriteetse suuna puhul, kus kõnealuse hinnangu tegemiseks ei olnud piisavalt informatsiooni). Väljatoodud summa on indikatiivne ja selle arvutamisel on lähtutud senistest väljamaksetest, prioriteetse suuna rahaliste vahendite osakaalust antud fondis ja rakenduskavas ning konkreetse projekti seisust. Väljatoodud summa puhul esitati prioriteetse suuna eelarve, millest on lahutatud 31. mai seisuga heaks kiidetud projektide eelarve summa. Tegu on siis summaga, mille puhul vaadeldaval hetkel puudusid heakskiidetud projektid. Nagu eespool öeldud, ei tähenda see, et täpselt niisugune summa on $n + 2 / n + 3$ riski all, pigem aitab see lihtsalt paremini mõista, milliste suurusjärgudega antud prioriteetse suuna puhul tegu on.

Lisaks eeltoodud meetmetele, mis on konkreetselt seostavad n + 2 / n + 3 reegli täitmisega, on hindajad välja toonud terve hulga meetmeid, mille rakendamise tempot oleks soovitatav tõsta. Konkreetsed meetmed on esitatud aruande valdkondlikes osades.

Tabel 14. N + 2 / n + 3 riskiga prioriteetsed suunad

Prioriteetne suund	Riskiga seotud rahaline maht	Riski suurus (n + 2 / n + 3 mittetäitmine) väga suur, suur, keskmine	Riskantsed meetmed	Põhjendused, selgitused
Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	4 843 806 330	Suur	Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine	Meetme määrus jõustus 2008. aasta juunis. 2009. aasta märtsis kinnitatud investeeringute kava seitsme projekti toetamiseks, kui mingil põhjusel mõne projekti taotlust ei rahuldata, siis võib tekkida oht, et osa raha jääb kasutamata. Risk on kõige suurem Eesti Rahva Muuseumi projekti korral, mille eelarve mahuks on 500 miljonit krooni ning millega kaasneb riigipoolne kaasfinantseerimine 700 miljoni krooni ulatuses.
			Kohalike avalike teenuste arendamine	Meetme rahaline maht ja sellest tulenevad väljamaksekohustused on väga suured: risk võib avalduda alates 2011. aastast, mil väljamaksemahud kasvavad. Samuti ei pruugi 2011. aastal veel rakendada KOIT2 kava paljud projektid. Teatud riski, kuigi hetkel mitte suurt, võib tekitada ka KOVide projektide kaasfinantseerimise nõuete täitmine.
			Linnaliste piirkondade arendamine	Meetme rahaline maht ja sellest tulenevad väljamaksekohustused on suured: risk võib avalduda pigem alates 2011. aastast, mil väljamaksemahud kasvavad. Teatud riski, kuigi hetkel mitte suurt, võib tekitada ka KOVide projektide kaasfinantseerimise nõuete täitmine.
			Kompetentsikeskuste arendamine	Meede hetkel veel väljatöötamisel ja taotlemine avamata. Meede vajab selgemat fookust, vastasel juhul võivad tekkida probleemid rakendussuutlikkusega.
Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine	4 886 008 563	Suur	Veemajanduse infrastruktuuri arendamine	Riski suurus tuleneb osaliselt meetme väga suurest rahalisest mahust. Positiivne on, et 76% eelarvest on tehtud rahastusotsus. Riski mõjutab ka ehitushangete läbiviimine, kus on suur oht, et hangete tulemusi vaidlustatakse konkureerivate ehitusettevõtjate poolt.
			Põlevkivienergeetika jäätmeoidlate (tuhaväljade) sulgemine ja tuhaärastussüsteemi uuendamine	Põlevkivienergeetika tuhaärastussüsteemi rekonstrueerimiseks planeeritud struktuurivahendite kasutamise peamine riskiallikas on EK kooskõlastuse saamine tehniliselt, keskkonnakaitse ja majanduslikult otstarbekale (Pöyry) projektile.
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste ajakohastamise kaudu	3 931 927 063	Suur	Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine	Programmide ettevalmistamine viibib. Soovitame HTMil & MKMil defineerida hiljemalt 2009. a III kvartalis lähteülesanded ning korraldada hanke meetme eeluuringu läbiviimiseks.
			Rahvusvahelise koostöö toetamine	
			Teadusaparatuuri ja seadmete ajakohastamine	Meede ettevalmistamisel ja esimesed konkursid toimuvad 2009.–2010. aastal. N + 2 / n + 3 nõude täitmine 2010. aastaks sõltub konkursside ja järgnevate hangete läbiviimise ajast.

2 SISSEJUHATUS

2.1 Struktuurivahendite hindamise projekti eesmärgid

Struktuuritoetus on eraldatud Eestile Euroopa Liidu poolt selleks, et toetada majanduse arengut ning vähendada seeläbi arenguerinevusi Euroopa regioonide vahel ja suurendada Euroopa Liidu kui terviku konkurentsivõimet maailmaturul.

Perioodil 2007–2013 antakse struktuuritoetust kolmest fondist: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ja Ühtekuuluvusfond (ÜF) ning Eestil on võimalik kasutada vahendeid kokku 53,3 miljardi krooni ulatuses.

Aastateks 2007–2013 valmistati ette riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia, mis on struktuurivahendite rakendamise aluseks olev strateegiline raamdokument. Strateegia elluviimiseks koostati koostöös sotsiaalmajanduslike partnerite ning Euroopa Komisjoniga kolm rakenduskava:

- ▶ inimressursi arendamise rakenduskava;
- ▶ elukeskkonna arendamise rakenduskava;
- ▶ majanduskeskkonna arendamise rakenduskava.

Võrreldes aastatega 2006–2007, mil ELi struktuurivahendite kasutamise strateegia ja valdkondlike rakenduskavade koostamisel kavandati struktuurivahenditest planeeritavate tegevuste sisu ja nende eelarved (sh toetusmaht), on olukord majanduses praeguseks hetkeks oluliselt muutunud. Sellest tulenevalt on mõistlik kaaluda, kas ja kuidas on otstarbekas kohandada Eesti Vabariigi prioriteete ELi toetuste suunamisel esmatähtsatele eesmärkidele ning meetmeid, mille rahastamine struktuurivahenditest on kavandatud aastateks 2007–2013.

Tulenevalt vajadusest vaadata muutunud majandusolukorras kriitiliselt üle seniste rakenduskavade sisu ja vahendite jaotus, korraldab Rahandusministeerium hindamise, mis peab Euroopa Liidu nõukogu määruse nr 1083/2006 artikli 48 kohaselt eelnema rakenduskavade muutmisele.

Struktuurivahendite rakenduskavade hindamise üldised eesmärgid olid:

- ▶ anda tagasisidet ja teha ettepanekuid selle kohta, kas rakenduskavades on kavandatud kõige asjakohasemate probleemide käsitlemine;
- ▶ välja selgitada, kas esineb põhjendatud vajadus tegevusi/meetmeid muuta ja/või sellest tulenevalt struktuurivahendeid ümber suunata.

2.2 Hindamise metoodika, kavandatud ja läbiviidud tegevused

Hindamise viis läbi hanke võitnud konsortsium koosseisus Ernst & Young Baltic (projektijuhtimine ja üldkokkuvõte), Poliitikauuringute Keskus Praxis (ettevõtlus, haridus, sotsiaalvaldkond), Säästva Eesti Instituut (keskkond, energeetika, transport) ja Balti Uuringute Instituut (haridus ja ettevõtlus).

Hanke lähteülesande kohaselt oli hindamine üles ehitatud valdkonnapõhiselt (seitse valdkonda), st iga valdkonna eksperdid hindasid vastava valdkonna meetmeid. Nimetatud valdkondadeks olid:

- ▶ haridus ja teadus,
- ▶ ettevõtlus ja innovatsioon,
- ▶ keskkond,
- ▶ energeetika ja transport,
- ▶ sotsiaalvaldkond,

- ▶ tööturuvaldkond,
- ▶ haldusvõimekus.

Iga valdkonna kohta on aruandes eraldi osa. Struktuurivahendite rakenduskava hindamine viidi läbi kolmes etapis: projekti planeerimine, probleemide väljaselgitamine ja esialgsete ettepanekute väljatöötamine, lahenduste väljatöötamine. Peamiste infoallikadena kasutati Rahandusministeeriumilt ja struktuurivahendite rakendusametustelt saadud andmeid struktuurivahendite planeerimise ja kasutamise kohta. Lisaks sellele tehti kõikides valdkondades intervjuusid ning saadeti infopäringuid rakendusametuste, rakendusüksuste ja sotsiaalpartnerite esindajatele. Kokku pöörduti intervjuu või infopäringuga rohkem kui 120 inimese poole. Lisaks korraldati aruande esialgse mustandi põhjal koos rakendusametuste ja rakendusüksuste esindajatega seminar ning vaadati läbi nende esitatud kommentaarid aruande kohta.

Projekti käigus läbiviidavaid tegevusi iseloomustab kokkuvõtlikult järgmine joonis.

Joonis 3. Projekti tegevused



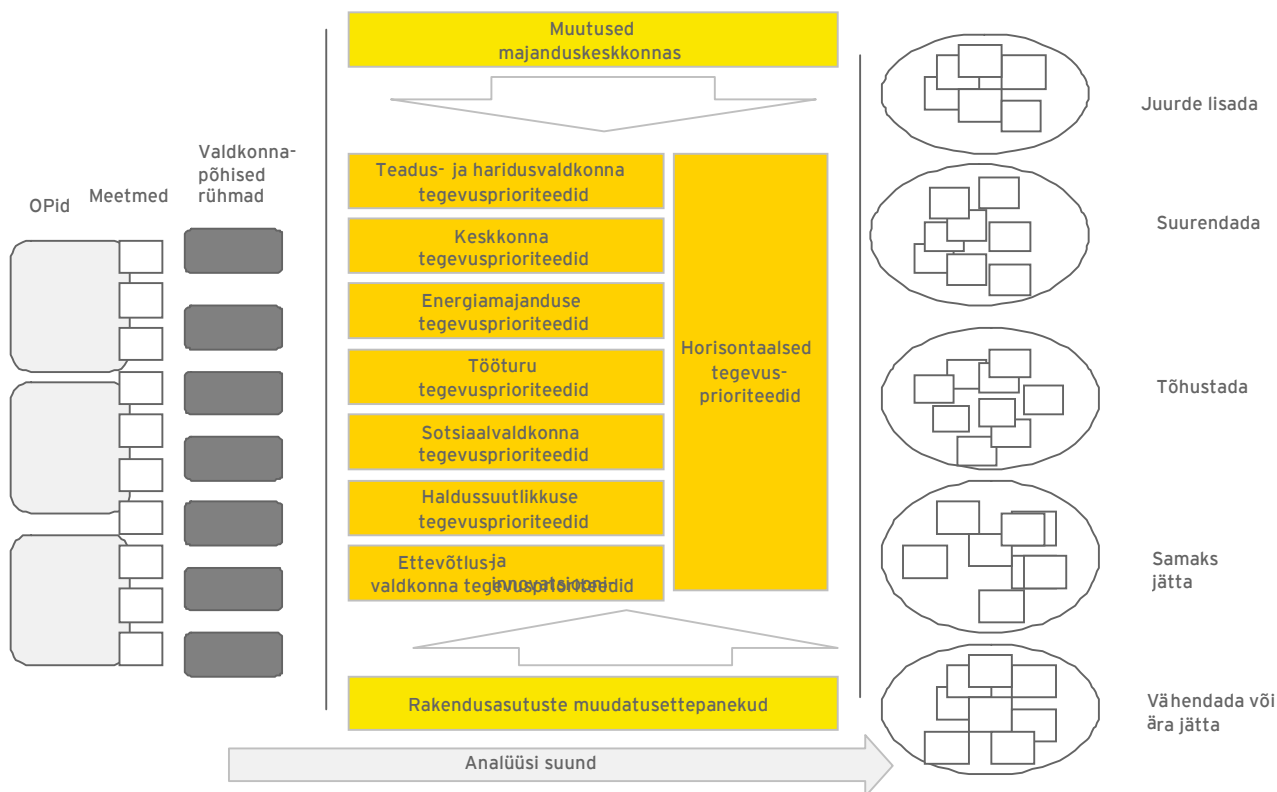
Struktuurivahendite rakenduskavade hindamise peamised infoallikad olid:

- (a) Rahandusministeeriumi esitatud andmed struktuurivahendite meetmete ja eelarvete kohta rakendusametuste lõikes;
- (b) Rahandusministeeriumi esitatud andmed broneerimata struktuurivahendite kohta 01.04.2009. a seisuga ning selle juurde kogutav lisateave rakendusametustelt;
- (c) Rahandusministeeriumi poolt 17.04.2009 edastatud rakendusametuste muudatusettepanekud struktuurivahendite kasutamiseks;
- (d) Rahandusministeeriumi poolt 29.04.2009–08.05.2009 edastatud andmed $n + 2$ ja $n + 3$ reeglist tulenevate väljamaksekohustuste kohta;
- (e) intervjuud rakendusametustega (vt intervjuude kava lisa 2);
- (f) inimressursi arendamise, elukeskkonna arendamise ja majanduskeskkonna arendamise rakenduskavad;
- (g) riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013;

- (h) erinevad teisejärgulised allikad (prognoosid, uuringud, statistika, töökoosolekute materjalid jms).

2.

Joonis 4. Struktuurivahendite rakenduskava üldise analüüsi mudel



2.3 Oluline teada enne aruandega tutvumist

- ▶ Käesoleva hindamise aluseks olevad struktuurivahendeid puudutavad andmed on saadud Rahandusministeeriumist, struktuurivahendite rakendusüksustelt ja rakendusasetustelt. Hindajad ei ole andmeid iseseisvalt auditeerinud ega verifitseerinud, mistõttu ei saa hindajad tagada ka nende õigsust.
- ▶ Käesolevas töös antud soovitusi tuleks käsitleda kui võimalikke tegevussuundi, mitte kui rakendamismis lahendusi. Seetõttu tuleks Rahandusministeeriumil koos rakendusasetustega kõiki töös toodud soovitusi enne rakendamist hinnata ja vajaduse korral enne otsuste vastuvõtmist lisainformatsiooni koguda. Läbikaalutud otsused selle kohta, kas ja millises ulatuses töös toodud soovitusi rakendada, tuleb teha vastavalt soovitusi sisule kas Euroopa Komisjoni, Vabariigi Valitsuse, rakendusasetuse või rakendusüksuse tasandil.
- ▶ Käesolev aruanne on mõeldud kasutamiseks Rahandusministeeriumile tema tööülesannete täitmiseks. Hindajad ei võta endale mingeid kohustusi ega vastutust tagajärgede eest, mis võivad tuleneda käesoleva aruande või selle osade esitamisest kolmandatele isikutele.

3 HINNANG RAKENDUSKAVADES PLANEERITUD MEETMETELE

Alljärgnevalt antakse ülevaade hetkeolukorrast, tegevusprioriteetidest ja rakenduskavades planeeritud meetmetest järgmiste valdkondade lõikes:

- ▶ majandus- ja ettevõtluspoliitika;
- ▶ keskkond;
- ▶ energiamajandus ja transport;
- ▶ inimressurss;
- ▶ sotsiaalpoliitika;
- ▶ tööturupoliitika;
- ▶ haldusvõimekus.

Iga valdkonna juurde on lisaks välja toodud esialgne hinnang rakendusasutuste muudatusettepanekutele, raha kasutamise seisukohalt riskantsed meetmed, järeldused ja soovitused muudatuste elluviimiseks.

3.1 Majandus- ja ettevõtluspoliitika

Majanduse ja ettevõtluse valdkonna meetmed on peamiselt koondatud majanduskeskkonna arengukavasse. Samas on seda valdkonda otseselt mõjutavaid meetmeid kõikides arengukavades. Käesoleva hindamise puhul käsitletakse majandus- ja ettevõtluspoliitika meetmete all peamiselt ettevõtluse, innovatsiooni, infoühiskonna ja turismisektori arengut puudutavaid meetmeid, kuid ka mõnda regionaalarengut mõjutavat meetet nagu kompetentsikeskuste arendamine, üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine ning piirkondade konkurentsivõime tugevdamine.

3.1.1 Olukord ja tegevusprioriteedid

Eesti väga kiiret majanduskasvu on viimastel aastatel toetanud kiire kodumajapidamiste ja valitsuse nõudluse kasv, mida rahastati peamiselt laenukoormuse suurenemise najal ning mille oluline allikas oli riigieelarve tulude kasv. Kasvu aluseks on olnud ka ekspordi suurenemine, mis on toetunud põhiliselt kulueelisele ja võimaldanud aktiivselt investeerida materiaalsesse põhivarasse. Lisaks on katnud maksebilansi jooksevkonto puudujääki välisinvestorite aktiivne tegevus Eestisse investeerimisel. Väheoluline pole olnud ka Euroopa Liiduga ühinemise positiivne mõju – juurdepääsu paranemine Venemaa turule, tõukefondid ja Eesti atraktiivsuse kasv investorite silmis.

Ehkki mitmes rahvusvahelises võrdluses on Eesti majandusliku konkurentsivõime alusel paigutatud paljudest arenenud majandusega riikidest ettepoole⁴¹, jääb Eesti elanikkonna tulutase, ekspordi struktuur ja teadmismahukus endiselt maha kõrgelt arenenud riikide sellekohastest näitajatest. Ühelt poolt on Eesti majanduse konkurentsivõimet vähendanud viimaste aastate suur orienteeritus siseturule, ekspordis domineerivad töömahukad sektorid ja väikese lisandväärtusega vahetooted ning teadmismahukate teenuste vähene osatähtsus. Lisaks sellele ka nõrk teadus- ja arendusbaas, mille tugevdamiseks on oluline teadusasutuste ja ettevõtete vahelise koostöö suurendamine. Teiselt poolt on majanduse rahvusvahelist konkurentsivõimet tugevalt õhestanud viimaste aastate tööjõukulude oluliselt kiirem kasv tootlikkuse kasvust. Eesti ettevõtete tootlikkuse tase jäi 2008. aastal oluliselt allapoole ELi liikmesriikide keskmisest tasemest.⁴²

⁴¹ Näiteks IMD World Competitiveness Scoreboard 2009 alusel on Eesti 35. kohal, aasta varem oli aga 12. kohal. [<http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>].

⁴² Eurostat, 2009.

Rakenduskavade ettevalmistamisel arvestati konkurentsivõimelise ettevõtlussektori arendamise ja jätkusuutliku majanduskasvu saavutamise vajadust. Rakenduskavas planeeritud tegevused on orienteeritud ettevõtete arengu ja tootlikkuse kasvu toetamisele (sh investeeringud füüsilisse infrastruktuuri) ning ettevõtete ja teadusasutuste koostöö soodustamisele. Samuti teadus- ja arendustegevuse (T&A) võimekuse (sh investeeringud teadusuuringutele ja tehnoloogiaarendustele innovatsiooni suutlikkuse suurendamiseks), turismi, loomemajanduse, transpordi ja infoühiskonna arendamisele. Ühe kriitikat vääriva asjaoluna võib siiski välja tuua ebaproportsionaalselt suure osa tegevuste planeerimise turismi arendamisele võrreldes teiste majandussektoritega. Üldiselt pole majanduskeskkonna rakenduskava ettevalmistamisel seatud eesmärgid ja tegevused oma aktuaalsust praeguses majandusolukorras kaotanud, vaid pigem on see veelgi suurenenud.

3.1.1.1 Peamised probleemid

Juurdepääs restruktureerimiseks vajalikule kapitalile oluliselt halvenenud

Üheks suurimaks probleemiks Eesti majanduse jaoks on kujunenud varasema massiivse välisraha sissevoolu järsk äralangemine. Viimaste aastate kiiret sisenõudluse kasvu rahastati suuresti odava laenurahaga. Praeguses majandusolukorras on raha väärtus muutunud. Senised investimisvaldkonnad nagu kinnisvara, kaubandus, finantsteenused pole rahastajatele enam atraktiivsed. Siiani Eestisse tulnud 20–30 miljardi⁴³ asemel tuleb nüüd aastas vaid 10 miljardit. Näiteks välislaenude maht kasvas 2008. aastal võrreldes eelneva aastaga üksnes 2%.⁴⁴ Võrdluseks: 2007. aastal oli see 21%. Samas poleks Eesti majanduse konkurentsivõime probleemid nüüd nii suured, kui eelmistel perioodidel tehtud investeeringud oleks läinud siseturule orienteeritud sektorite asemel ekspordivasse sektorisse. Väikeriigi jätkusuutliku majanduskasvu aluseks saab olla eelkõige eksport. Praegune olukord tingib vajaduse investeeringuteks suuremat lisandväärtust tootvatesse ekspordivatesse ja/või ekspordipotentsiaaliga ettevõtetesse. Oluline on kiirendada majanduse struktuuri muutumist siseturupõhisest ekspordipõhiseks. Siinjuures on peamiseks probleemiks kujunenud finantskriisi tõttu karmistunud pankade laenutingimused, mis raskendavad juurdepääsu majanduse ümberstruktureerimiseks vajalikule kapitalile.

Suur siseturule orienteeritus ja väikese lisandväärtusega eksport

2007. aasta lõpust alates hakkas ekspordi kasvutempo aeglustuma⁴⁵ ning 2008. aasta viimastel kuudel toimus globaalse finants- ja majanduskriisi tõttu ekspordimahtude väga järsk langus. Eesti 2009. aasta esimeste kuude ekspordimahud on olnud möödunud aastaga võrreldes 20–25% väiksemad.⁴⁶ Ühelt poolt mõjutas seda eraisikute ja ettevõtlussektori laenukoormuse kiire kasv ja sellest tulenenud tarbimisbuum, mis muutis siseturu välisturust atraktiivsemaks. Paljud ettevõtted hakkasid lisaks põhitegevusele tegelema kinnisvaraäri, kus kasumimarginaalid olid kõrged. See tõi ka töötlevas tööstuses kaasa nihke siseturu vajadusi rahuldavate harude ja teenuste kasuks. Teiselt poolt lõi laenurahast tekkinud nõudlus aluse palkade tõstmise survele, mis tingis tööjõukulude kiire kasvu. See nõrgestas oluliselt Eesti ettevõtete konkurentsivõimet. Lisaks sellele domineerivad Eesti ekspordis töömahukad sektorid ning eksport koosneb peamiselt väikese lisandväärtusega vahetoodetest. Lõpptarbijale suunatud tooteid on suhteliselt vähe. Ka teadusmahukate teenuste osa ekspordis on väike. Sisuliselt tähendab see, et kiired struktuurimuudatused majanduses on hädavajalikud ning ellu jäävad need ettevõtted, kes suudavad tootlikkust suurendada ja maailmaturgudel edukalt konkureerida.

Vähe uuendusmeelset ja teadmispõhist ettevõtlust

Eesti ettevõtete loomise määr on viimastel aastatel olnud kõrge. Kõige enam loodi uusi ettevõtteid ehituses, kaubanduses, finantsvahenduses ja kinnisvaravahenduses⁴⁷, s.o valdavalt siseturule orienteeritud sektorites. Tänapäevases majandusolukorras on just need sektorid pöördunud langusesse ning neis on oodata ulatuslikku pankrotilainet. Samas on uute ettevõtete loomise määr olnud madal info- ja kommunikatsioonitehnoloogia intensiivsete töötleva tööstuse ettevõtete ja telekommunikatsiooniettevõtete puhul ning teistes võrgustikel põhinevates majandussektorites (*network*

⁴³ Eesti Pank. [<http://www.eestipank.info/frontpage/et/>].

⁴⁴ Bank for International Settlements, 2009.

⁴⁵ U. Varblane. Eesti majanduse olukord ja arenguväljavaated. Riigikogu Toimetised, nr 18, 2008.

⁴⁶ Statistikaamet. [<http://www.stat.ee/33905>].

⁴⁷ OECD Economic Survey: ESTONIA, OECD 2009, lk 132.

industries). Seega pole viimastel aastatel toimunud struktuurseid muutusi majandusharudes ekspordi kasvatamise suunas kõrgtehnoloogilistes ja teadusmahukates sektorites, mis teeb rahvusvahelistele turgudele minemise veelgi raskemaks.

Madal tootlikkus

Kui majanduskeskkonna arendamise rakenduskava välja töötades loodeti, et perioodi lõpuks saavutatakse enam kui kolmveerand ELi keskmisest tootlikkusest (nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi strateegias aastateks 2009–2011 loodeti aastaks 2012 saavutada tootlikkus 78,4% Euroopa keskmisest⁴⁸), siis nüüdseks on selge, et see eesmärk on kättesaamatu.⁴⁹

Eestis on isegi nüüdisaegsetes teadusmahukates teenustes ja tööstusharudes tootlikkus ikka veel mitu korda madalam kui kõrgelt arenenud riikides. Näiteks äriteenuste valdkonnas on tootlikkus 21% liirimaa ja Taani ning 30% Soome tasemest⁵⁰, mis lükkab ümber arvamuse, nagu oleks Eesti äriteenuste valdkonnas juba ELi arenenumatele riikidele järele jõudnud. Eesti ettevõtted tegutsevad sageli ka teadusmahukates valdkondades väärtusahela suhteliselt madala tootlikkusega etappidel ja nende ekspordile orienteeritus on kasin. Tegevusalade lõikes on siiski kõige suurem tootlikkuse mahajäämus töötlevas ja hankivas tööstuses ning energeetikas, kus Eesti tase moodustab vaid 7–18% ELi kõrgema tulutasemega liikmesmaade tasemest.⁵¹ Lisaks töötleva tööstuse tootlikkuse suurendamisele on Eestil kui väikeriigil kindlasti vaja hoopis suuremat tähelepanu pöörata välisurgudele suunatud teadusmahukate ja kõrge tootlikkusega teenuste arendamisele (tarkvara loomine, tervishoiuteenused, loomemajandus, erinevad finantsteenused jne).

3.1.1.2 Tegevusprioriteedid

Eesti majanduskasvu peamine allikas siseturu piiratuse tõttu on müügiedu maailmaturul.⁵² Kuid rahvusvahelisel turul tegutsemise võimekuse kujundamisel on tähtis osa ka valitsussektori suutlikkusel luua selline institutsiooniline raamistik ja avalik infrastruktuur, mis võimaldab ressursse kõige paremini kasutada ja toetab Eesti ettevõtete koha tõusu rahvusvahelises väärtusahelas. Selleks tuleb kiiresti rakendada mõjus ettevõtete ümberstruktureerimist toetavate meetmete pakett, mis on suunatud ettevõtete rahvusvahelistumisele, nüüdistehnoloogiatesse investeerimisele, protsessijuhtimise parandamisele ja tööjõu ümberõppele. Rohkem tähelepanu tuleb pöörata uute välisinvestorite kaasamisele ning siduda olemasolevaid kodumaiste ettevõtete ümberstruktureerimisega. Eelnevalt tulenevalt võib majanduse ja ettevõtluse valdkonnas lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis välja tuua alljärgnevad tegevusprioriteedid.

Tabel 15. Kokkuvõtte majandus- ja ettevõtluspoliitika valdkonna tegevusprioriteetidest

	Lühike 1-2	Keskpikk 3-5	Pikaajaline 6-10
Majandus, ettevõtlus ja innovatsioon	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks) ▶ Ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja ligipääs) ▶ Kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks ▶ Ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ettevõtete vajalikule laienemiskapitalile juurdepääsu parandamine ▶ Ekspordivõime suurendamine (sh toetus tehnoloogia kasutuselevõtuks koos äristrateegia ümbermõtestamisega) ▶ Kasvav rõhk suurema teadmiste- ja tehnoloogiamahukusega tegevustele (sh T&A ja tootearendus) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eksporditulu maksimeerimine ja peatselt saabuvaks järgmiseks kriisiks reservide kogumine ▶ Rõhk suurema teadmiste- ja tehnoloogiamahukusega tegevustele (sh T&A ja tootearendus)

Allikas: hindajate eksperdiarvamus

Alljärgnevalt kirjeldatakse täpsemalt Tabel 15 toodud prioriteete.

⁴⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: strateegia aastateks 2009–2011, 2008, lk 77.

⁴⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁵⁰ U.Varblane. Eesti majanduse olukord ja arenguväljavaated. Riigikogu Toimetised, nr 18, 2008.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks)

Majanduskriisist väljumise aluseks on tootlikkuse kasv ja majanduse struktuuri muutmine, milleks on vajalikud mahukad investeeringud nüüdisaegsesse tehnoloogiasse ning teadmiste ja oskuste baasi laiendamisse. Seetõttu on oluline toetada ja/või võimaluse korral taastada ettevõtete juurdepääs kapitalile nii ruttu kui võimalik. Rohkem rõhku tuleb panna ka olemasolevate välisinvestorite kaasamisele, motiveerides neid tegema lisainvesteeringuid. Lähiaastateks on uute välisinvesteeringute ligimeelitamine muutunud raskeks investorite usalduse olulise vähenemise tõttu. Seda enam on vaja hakata välja töötama mõjusaid strateegiaid ja motivatsioonipakette uute välisinvestorite ligimeelitamiseks.

Ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja ligipääs)

Euro ja sellega seoses ka krooni kallinemine võrreldes mitmete Eestile oluliste eksporditurgude valuutaga ning Eesti ettevõtete tootlikkuse kasvust kiirem tööjõukulude kasv on toonud Eesti ekspordivatele ettevõtetele kaasa tugeva surve vähendada kulusid ja tõsta tootlikkust. Kuigi tööjõukulude vähendamine on olnud ja on ilmselt ka edaspidi vältimatu, on ettevõtete jätkusuutlikkuse ja pikemaajalise konkurentsivõime huvides oluline seada põhiline rõhk siiski tootlikkuse ja ekspordivõime tõstmisele. Lühiajalises plaanis on eksporditulu olulises mahus suurendamine võimalik peamiselt olemasolevate ettevõtete tootlikkuse ja ekspordimahtude kasvatamise kaudu.⁵³ Pikaajalises perspektiivis tuleb ekspordivõime kasvatamiseks teha rohkem tööd uute turgudega, kus senini pole aktiivselt tegutsetud (nt SRÜ riigid, Aasia, Kesk-Euroopa, Vahemere maad jne)⁵⁴, ning teha investeeringuid suurema lisandväärtusega eksporditoodete tootmiseks.

Kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks

Hetke majandusolukorda arvesse võttes on tootlikkuse ja ekspordivõime kasvatamiseks äärmiselt oluline tugevdada ettevõtete ning ka ettevõtete ja haridus- ja teadusasutuste vahelist koostööd. Sarnaste valdkondadega ettevõtetele on terve hulk ühiseid piiranguid, näiteks vajavad nad sarnaste teadmiste ja oskustega töötajaid, kes oskaksid kasutada sarnaseid tehnoloogiaid. Teadmised, kuidas neid tehnoloogiaid kasutada ja tulevikus ka edasi arendada, asuvad tavaliselt väljaspool konkreetset tööstusharu või majandussektorit. Koostöö ja teadmiste vahetus paneb aluse uute toodete, teenuste ja ideede tekkimisele.

Ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine

2008. aastal Tartu Ülikooli poolt läbi viidud uuring ettevõtete seas näitas, et kolmandik ettevõteteid on võimelised muutuma oma tegevusala raames, kümnendik suudab muuta oma kohta väärtusahelas ning ligikaudu 40% ei oska seda või ei näe selleks vajadust.⁵⁵ Vähene innovaativsus ja uuendusmeelsus on saanud üheks oluliseks arengut takistavaks teguriks. Innovaativsust takistab ka ettevõtlikkuse ja juhtimisoskuste puudumine. Praeguses olukorras on olulised maailmaturu alased ja tehnoloogiateadmised ning oskus juhtida organisatsioone ja protsesse muutuvmas majanduskeskkonnas.

Kiiresti muutunud majandussituatsioon mõjutab omakorda ka inimeste ettevõtlikkust. Olukorras, kus inimeste tarbimisharjumused muutuvad ja kulusid tõmmatakse kokku, pole uuel ettevõttel kerge oma tootele-teenusele turgu leida. Samuti on raske rahastamisvõimaluste leidmine. Teisalt paneb töötuks jäämine ettevõtluse kui teenimise võimaluse peale siiski tõsiselt mõtlema. Seega on lühiajalises perspektiivis ettevõtlusalase teadlikkuse suurendamine oluline ka tööpuuduse vähendamise eesmärgil.

3.1.2 Hinnang valdkonna meetmetele

Alljärgnevalt antakse eelmises alapunktis välja toodud tegevusprioriteetide põhjal hinnang struktuurifondide rakenduskavades majandus- ja ettevõtluspoliitika valdkonnas kavandatud meetmetele.

⁵³ Arengufond. „Valge paber* Riigikogule“, aprill 2009.

⁵⁴ U. Varblane. Eesti majanduse arengutest maailmamajanduse taustal. Ettekande slaidid, 2009.

⁵⁵ U. Varblane. Eesti majanduse olukord ja arenguväljavaated. Riigikogu Toimetised, nr 18, 2008.

Rakenduskavades majandus- ja ettevõtluspoliitika valdkonnale suunatud meetmed saab tinglikult jagada järgmistesse rühmadesse:

- kapitalile juurdepääsu toetavad meetmed;
- eksporditegevust toetavad meetmed;
- innovatsiooni toetavad meetmed;
- infoühiskonna arengut toetavad meetmed;
- turismisektori arengut toetavad meetmed;
- inimressursi arendamist toetavad meetmed.

Alljärgnevalt hinnatakse iga meetmerühma vastavust väljatöötatud tegevusprioriteetidele.

3.1.2.1 Kapitalile juurdepääsu toetavad meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Otseselt kapitalile juurdepääsu suurendamisega seotud meetmete maht on hinnanguliselt suurusjärgus 2,2 miljardit krooni. Sellest on 29. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 75% ELi vahenditest. Täiesti broneerimata on uus, suuremahuline ettevõtjate laenukapitali kättesaadavuse parandamise täiendav tugiprogramm, mis pole veel aktiivselt käivitunud. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 16. Kapitalile juurdepääsu suurendamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ettevõtluslaenu riiklike tagatiste ja kapitalilaenu programm	179 020 000	0	179 020 000	0	0,00
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ettevõtjate laenukapitali kättesaadavuse parandamise täiendav tugiprogramm	1 200 000 000	0	1 200 000 000	1 200 000 000	100,00
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Avatud taotlemine: alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetus	117 600 000	39 200 000	156 800 000	104 244 917	88,64
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Stardi- ja mikrolaenu käendusprogramm	94 080 000	0	94 080 000	0	0,00
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamine	580 000 000	1 353 333 333	1 933 333 333	316 607 956	54,59
KOKKU		2 170 700 000	1 392 533 333	3 563 233 333	1 620 852 873	74,67

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) töötas hiljuti välja eksportivatele ettevõtetele suunatud uue tugipaketi, milleks leiti vahendid teiste meetmete eelarveid vähendades. Põhimõtteliselt vähendati tagastamatute toetuste eelarveid (nii ettevõtlus-, innovatsiooni- kui ka turismivaldkonnas) ja loodi uued laenumeed. Samas soovib MKM mitme meetme eelarvet suurendada ja veel lisameetmeid välja töötada. Kapitalile juurdepääsu toetavate meetmete puhul on toimunud ja taotletakse järgmisi muudatusi:

1. ettevõtluslaenu riiklike tagatiste ja kapitalilaenu programm vähenes 200 miljoni krooni võrra (ELi vahendid). Algne eelarve oli 379,02 miljonit krooni (ELi vahendid);
2. tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise programmi eelarvet vähendati 100 miljoni krooni võrra. Algne eelarve oli 680 miljonit krooni (ELi vahendid). Lisaks taotletakse meetme

mahu suurendamist 400 miljoni krooni võrra, kuna meetme eelarve on peaaegu ära kasutatud (tabelis broneerimata vahendid jagatakse hetkel käimasoleva taotlusvooriga ära);

3. uue meetmena planeeritakse noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamise programmi mahus 500 miljonit krooni (ELi vahendid).

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Sotsiaalministeerium toetab samuti alustavaid ettevõtjaid stardirahaga tingimusel, et nad on enne ettevõtlusega alustamist töötud.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele **lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis**, saab välja tuua järgmise aspektid.

► **Tegevusprioriteet: ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks)**

Arvestades pangast laenusaamise raskusi, sh kasvanud intressimäärasid, on kõikidel meetmetel suur mõju kapitalile juurdepääsu parandamisele. Meedias on pangad küll väitnud, et head projektid leiavad rahastuse ka praegustes tingimustes, kuid tegelikkus seda ei kinnita.⁵⁶

Pangast laenusaamise seisukohast on eriti raske **alustavate ettevõtjate** seis (kõrge riskitase, vastavalt siis ka kõrge intress, tagatise puudumine jne), kes saavad aga taotleda stardikapitali nii Töötukassast (töötud) kui ka EASist. KredExi vahendusel stardilaenu taotlemise vastu on huvi olnud siiski tagasihoidlik.⁵⁷ Üheks põhjuseks võib olla nõutud isiklik käendus 30% mahus laenusummast. Nõutud isikliku käenduse summa pole küll suur, kuid kui selleks tuleb tagatiseks panna oma kodu, mis laenu teenindamise suutmatuse korral võib viia kodu müümiseni, siis selleks ei ole paljud valmis.

Innovaatilistele ja kõrgtehnoloogilistele alustavatele ettevõtjatele jääb starditoetusest aga väheks ning samuti ei rahulda nende vajadusi laenutooted (liiga n-õ kannatamatu raha). Samas on just majanduskriisid ajalooliselt olnud ettevõtluse uuenemise ajaks. Dominantsed ettevõtted nõrgenevad ja vähem efektiivsed ettevõtted kaovad ning nii suurenevad uute, dünaamiliste ja innovaatiliste ettevõtete konkurentsivõimalused. Selline loov hävitusprotsess intensiivistub just majanduslanguse ajal. Kui uute ideede elluviijatel puudub aga juurdepääs kapitalile, ei saa oodata ka selle hävitusprotsessi loovat mõju. Kõrgtehnoloogiliste ettevõtmiste käivitamisele ei mõju hästi ka tõsiasi, et kriisioludes tavaliselt erasektori kulutused teadus- ja arendustegevusele vähenevad.⁵⁸ Hetkel pole küll 2008. a andmed Eesti kohta veel kättesaadavad, kuid pole põhjust arvata, et siingi olukord teisiti oleks. Ilmselt on suundumus samasugune – rahastamisvõimalused vähenevad, teadus- ja arendustegevuse projektid on enam ajendatud lühiajalistest eesmärkidest ja väiksema riskiga, mahukad ja kõrge riskitasemega ning alles pikaajalises perspektiivis kasu tootavad projektid jäetakse esmajärjekorras kõrvale. Eriti tugeva löögi alla satuvad väikesed innovaatilised ettevõtted, kelle peamiseks varaks on mittemateriaalsed varad, mistõttu on raske leida kapitali või isegi ettevõtet müüa. Riskikapitalistid pööravad aga enam tähelepanu oma portfellis olevate ettevõtete ellujäämise tagamisele kui uutesse alustavatesse ettevõtetesse investeerimisele.⁵⁹ Samas oleks teadusmahukatel ettevõtetel kriisi ajal just šanss oma konkurentsieelist kasvatada, kui osatakse uues olukorras näha uusi võimalusi ja suudetakse investeerida teadus- ja arendustegevusse. Paljud tänapäeva edukamaist firmadest, nt Microsoft ja Nokia on sündinud või ümber kujunenud just majanduslanguse ajal toimunud loova hävitusprotsessi kaudu.

Eksportivate ettevõtete (keda on kõigist ettevõtjatest ligikaudu 30%⁶⁰) laenuprobleemide leevendamisele on suunatud uus tugipakett. Lühemas perspektiivis on hästi fookustatud ja eelkõige

⁵⁶ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁵⁷ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁵⁸ OECD. Policy Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009.

⁵⁹ OECD. Policy Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009.

⁶⁰ Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengusuundumused, Saar Poll 2008, lk 17.

tugevama ekspordivõimekusega ettevõtete toetamine ilmselt suure mõjuga. Kriisi leevenedes ja pangast laenusaamise võimaluste paranemisel tegevuste lisanduvus väheneks, mistõttu meetmeid ongi kavandatud rakendada 2010. aasta lõpuni.

Tehnoloogiainvesteeringute programm on samuti mõeldud tugevatele ettevõtetele ja see parandab ettevõtete tootlikkust, ekspordipotentsiaali ja toodete lisandväärtust. Nii tehnoloogiainvesteeringute programm kui ka tugipakti üks kolmest uuest laenumeetmest (pikaajaline laenuressurs) on mõeldud suuremahuliste (laenu summa kuni 30 miljonit krooni) investeeringute tegemiseks. Soodsam ja kõrgema ülemmääraga (kuni 50 miljonit krooni) tehnoloogiainvesteeringute programm on aga kitsamalt just tööstusettevõtetele suunatud. Samas saavad tööstusettevõtted samuti investeeringuteks KredExist laenu taotleda, kuid ilmselgelt ebasoodsamatel tingimustel: laen tuleb intressiga tagasi maksta ja juhul, kui on lisakäendust tarvis, tuleb maksta ka käendustasu. KredExi meetmete puhul loodetakse veel, et need loovad ettevõtjatele võimalused teiste meetmete taotlemisel vajaliku omafinantseeringu hankimiseks.

► **Tegevusprioriteet: ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja juurdepääs)**

Alustavate ettevõtete toetused ning tagatis- ja laenuprogrammid ei ole eelkõige ekspordile suunatud, küll on seda aga suurema eelarvega tehnoloogiainvesteeringute ja uue tugipaketi programmid. Täiendav ettevõtjate laenukapitali kättesaadavuse parandamise tugiprogramm (mahus 1,2 miljardit krooni) koosneb kolmest alameetmest, mille kaudu peaksid laenutooted MKMi hinnangul jõudma 430 ettevõtteni ja aitama genereerida 12,7 miljardit ekspordikäivet (iga struktuurivahendite kroon aitab tekitada 10 krooni ekspordikäivet).⁶¹ Samuti suurendaks noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamise programm abisaavate ettevõtete ekspordivõimekust.

► **Tegevusprioriteet: kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks**

Eesti-siseste tarneahelate ja ettevõtete koostöö tugevdamist käesolevad meetmed eesmärgiks ei sea. Küll aga aitab nt uus riskikapitali meede uutel perspektiivikatel aladel tegutsevate ettevõtete tekke või ümberkujunemise kaudu kaasa paljude uute koostöövõrgustike ja tarneahelate tekkele kogu majanduses.

► **Tegevusprioriteet: ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine**

Soome 1990ndate alguse kriisi näide kinnitas, et majanduse kokkutõmbumise ajal on ettevõtlusse sisenemise barjäärid suuremad – suurima finantseerimisvahendite nappuse ajal (kriis 1990ndate alguses) langes oluliselt ka ise endale tööd andvate inimeste arv.⁶² Nii otseselt ettevõtlikkuse kasvule suunatud stardi- ja mikrolaenu kui ka stardi- ja kasvutoetused ning kavandatav noorte innovaatilistele ettevõtetele finantseerimisele juurdepääsu hõlbustav programm on seega praeguses olukorras ülimalt tähtsad. Ettevõtlusega alustamise toetamise vajadust on kinnitanud samuti nii Eesti kui ka teiste riikide eksperdid.⁶³

Muutunud majandusoludes on muutunud aga ka alustavate ettevõtjate kontingent, mida kinnitab fakt, et stardi- ja kasvutoetuste potentsiaalsetele kasutajatele mõeldud koolitustel-nõustamisel osalejate hulgas on üha enam pigem spetsialisti kui ettevõtja tüüpi töötuid.⁶⁴ Töötuse tingimustes on enam levinud n-ö vajadusest tingitud ettevõtlus, paremate majandusolude ajal on uued alustajad rohkem ajendatud võimalusest,⁶⁵ st ettevõtlustegevus pakub võrreldes palgatööga paremaid võimalusi eneseteostuseks ja teenimiseks. Seega kriisi ajal, kui esineb rohkem vajadustest tingitud ettevõtlust, ei pruugi loodud ettevõtted olla suure kasvupotentsiaaliga. Kindlasti on ka teistsuguseid alustajaid, kes olid varemgi ettevõtlusega alustamise plaane teinud ja kellele töötus annab vaid

⁶¹ Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. [www.mkm.ee].

⁶² Hyytinen, A., Pajarinen, M. (editors). Financial Systems and Firm Performance: Theoretical and Empirical Perspectives, ETLA, 2003. [www.etla.fi].

⁶³ OECD. Policy Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009; Arengufond. "Valge Paber Riigikogule", aprill 2009.

⁶⁴ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁶⁵ Niels Bosma, Zoltan J. Acs, Erkko Autio, Alicia Coduras, Jonathan Levie. Global Entrepreneurship Monitor. 2008 Executive Report.

vajaliku tõuke oma plaanide elluviimiseks. Siiski on suurenenud ajutiselt endale töö pakkumise eesmärgil käivitatud ettevõtlus, mida iseloomustab ka ootuste ja äriplaanide nõrk tase.⁶⁶ Seega mitte kõik loodavatest ettevõtetest ei pruugi aidata kaasa uuendusmeelsete ja teadmispõhiste ettevõtete nappuse probleemi leevendamisele, vaid pigem on stardi- ja kasvutoetuste meetmel erinevalt oma algsest eesmärgist eelkõige lühiajaline mõju tööhõivele.

Kui EASis kavandatakse meetme muudatused aga jõustuvad (toetuse maht suureneb, sihtrühm on selgemalt piiritletud kasvupotentsiaaliga ettevõtluse suunas) ja tegevuse lõpetavate ettevõtjate näol ärist väljujate arv üha suureneb, võib planeeritud eelarvest nõudluse rahuldamiseks puudu jääda.⁶⁷

EASi stardi- ja kasvutoetuse puhul on EVEA hinnangul probleemiks ülemäärane bürokraatia.⁶⁸

Soovitused

Tehnoloogiainvesteeringute toetamise programmi vastu on huvi suur ja vahendeid napib. Samas saab lühemas perspektiivis vajalike investeeringute tegemiseks kasutada ka hiljuti avanenud uut KredExi laenumeedet. Lühema perspektiivi kõrval (nt tugipakett laenuprobleemide ja stardiabi töötuse probleemide leevendajana), mil tuleb mõelda eelkõige olukorra stabiliseerimisele (nt starditoetused leevendavad töötuse probleemi, KredExi tugipakett) ja majanduskasvu taastamisele, tuleb hoolitseda selle eest, et kriis ei hävitaks pikaajalise kasvu mootoreid ja kasv oleks jätkusuutlik. Senise tehnoloogiainvesteeringute programmi suurim nõrkus on selle väga suur ressursivajadus – käesolevaks struktuurifondide perioodiks ettenähtud vahendid on väga kiiresti ära kasutatud, kuid vajadus sedalaadi investeeringute toetamiseks on majanduskriisi tingimustes säilinud ja süvenenud. Samas on aga selge, et meetmele varem ettenähtud eelarve mitmekordistamine ei ole mõeldav. Lisaks jääb riigipoolsete otsuste subsidiumide puhul alati risk, et riigi tegevus moonutab turukonkurentsi. Turutingimustel ja erasektoriga sarnastel alustel investeeringuid tegev investeerimisfond on sellise riski vastu paremini kaitstud. Kuna fondi tehtavatelt investeeringutelt eeldatakse majanduslikku tasuvust, siis tähendab see ka, et fond muutub teatud faasist alates isemajandavaks ning vajadus riigipoolseteks lisaeraldisteks kaob.

Samal eesmärgil võiks senise kaaluda **riskikapitali tüüpi initsiatiivi käivitamist noorte innovaatiliste ettevõtete toetamiseks**. Ühest küljest aitaks see tagada finantseerimisele juurdepääsu noortele innovaatilistele ettevõtetele (vastava ettepaneku tegi ka MKM). Arengufondi võimalused selliseid ettevõtteid aidata on vähenenud, samas huvi ja tugevate taotluste arv on kasvanud.⁶⁹ Praegust rahaturu olukorda arvesse võttes (ja tegelikult esineb teatud turutõrge selles vallas ka parema majanduskonjunktuuri ajal) on neil oma tegevuse alustamiseks rahalisi vahendeid raske leida. Samas sõltub majanduse tulevik suures osas uutest, perspektiivsetel aladel tegutsevatest ettevõtetest, kes võiks muu hulgas just kriisi ajal tekkivaid võimalusi ära kasutada.

Teisalt võiks pakkuda riskikapitali ka juba tegutsevatele ja suure kasvupotentsiaaliga ettevõtetele (muu hulgas nt seniste tehnoloogiainvesteeringute programmi klientide tüüpi ettevõtetele). Ühest küljest leevendaks meede selliste ettevõtete finantseerimisprobleeme ja teisalt peaks rahaline abi olema tihedalt seotud ettevõtte juhtimise tugevdamise ja ärimudeli ajakohastamisega,⁷⁰ mis ongi riskikapitalile iseloomulik. Eriti praegustes majandustingimustes on selge, et paljud ettevõtjad peavad oma ettevõtte strateegiat põhjalikult muutma, ning vältimaks ebaotstarbekaid otsuseid, peaksid tehtavad investeeringud olema kooskõlas uuendatud strateegiaga. Sageli aga napib selliseks äritegevuse ümbermõtestamiseks ja uute ideede tõhusaks elluviimiseks oma teadmistest. Meede aitaks kaasa majanduse ümberstruktureerimisele, mis on praegu Eesti majanduse arengut silmas pidades üheks peamiseks sihiks.⁷¹

⁶⁶ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁶⁷ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁶⁸ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁶⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁷⁰ Vajadus vastava konsultatsiooni järele toodi välja nt tehnoloogiainvesteeringute programmi eeluuringus, vt ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi lõppraportit. Technopolis Group, Innovation Studies 11/2008. Ka nt Rootsisis on nõustamise sidumine finantseeringuga üks läbivaid põhimõtteid, millest kriisimeetmete puhul lähtutakse, vt Anna Hallberi ettekannet Rootsi ettevõtluse arendamise organisatsioonist ALMI, Turin Round Table on the Impact of the Global Crisis on SME&Entrepreneurship Financing and Policy Responses, Itaalia, 26.–27. märts 2009.

[http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_34197_42519797_1_1_1_1,00.html].

⁷¹ Arengufond. „Valge Paber Riigikogule“, aprill 2009, lk 4.

Meetme käivitamisele peaks eelnema eeluuring⁷², mis näitaks, mis mahus vajadus sellise meetme järele eksisteerib (nt mil määral rahuldavad selliste ettevõtete vajadusi eraturg ja juba olemasolevad meetmed, mil määral tuleb peale uusi projekte teiste programmide kaudu, nt SPINNO, teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise programm, klastrite programm jne, mil moel meede kogu meetmete paketti sobitub, missuguseid piiranguid seavad struktuurivahendite rakendamise reeglid jne), mil moel ning mis organisatsiooni kaudu (Arengufond, KredEx, keegi kolmas) võiks meetme ellu kutsuda, missugustest teiste riikide kogemustest tuleks õppida (nt Rootsi Industrifonden).

Soovitame leida meetme rahastamiseks 500 miljonit krooni ja edaspidi võiks sinna fondi suunata ka KredExi raha (nt laenumeetmete tagasilaezumised või osa KredExi omakapitali laenu meetme eelarvest, mis on teatud mõttes sarnaste eesmärkidega). Kindlasti tuleks initsiatiivi kaasata erasektori riskikapitalifondid.

- ▶ Töötukassa ja EASi stardikapitali meetmete dubleerimine põhjustab töötutes taotlejates segadust, kuna tuleb endale selgeks teha, kuhu neil oleks mõttekam taotlus esitada (kummal fondil on soodsamad tingimused, kummal on lihtsam taotlemisprotsess jne). Kuigi kliente jätkub praegu mõlemale abipakkujale, tuleks otsene dubleerimine lõpetada, mida EAS ka meetme määrusesse kavandatavate muudatustega teeb⁷³. Kuna kogu süsteemi ei jõua lühikeses perspektiivis ümber teha, siis peaks vähemalt sihtrühmadel selget vahet tegema, nt pigem elustiili ettevõtja, kes soovib eelkõige endale ja võib-olla ka oma perele tööd anda, ning ambitsioonikamate kasuplaanidega ettevõtja.
- ▶ Praeguses majandussituatsioonis on ettevõtlusega alustamise soodustamine ülimalt oluline, seda nii turutõrke leevendamise, majanduse elavdamise kui ka võimaluste ärakasutamise seisukohast (vt eelnevat analüüsi). Stardi- ja kasvutoetuse eelarve võib aga tulenevalt kavandatavatest meetme muudatustest ja nõudluse suurenemisest osutuda ebapiisavaks. Samas on nõudlus stardilaenu käenduste järele olnud tagasihoidlik. Kui nõudlus käenduste järele ei kasva, tuleks kaaluda alustavale ettevõtjale suunatud toetuste ja laenukäenduste programmide eelarvete proportsioonide ümberajamist. Täpsemate summade määramine eeldab põhjalikumat analüüsi.
- ▶ Lihtsustada tuleks stardi- ja kasvutoetuste taotlemist. Ettevõtlusega alustamist puudutava regulatsiooni lihtsustamise vajadust rõhutavad nii Eesti kui ka rahvusvahelised eksperdid.⁷⁴ Paljud riigid seda kriisipaketi osana teevadki.⁷⁵ Stardi- ja kasvutoetuste taotlemise lihtsustamine võiks olla Eesti samm samas suunas.

3.1.2.2 Eksporditegevust toetavad meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Otseselt ekspordiga seotud meetmeteks (v.a finantsmeetmed) on eksporditurunduse toetus, välismessitoetus, ühisturunduse toetus ning uue meetmena ekspordi riikliku garanteerimise programm. Ekspordimeetmete maht on aastateks 2007–2013 planeeritud hinnanguliselt suurusjärgus 613 miljonit krooni. Sellest on 29. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 80% ELi vahenditest. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

⁷² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu teemaga tegelenud, kuid kuna analüüsi tulemusi ei avalikustata, ei saanud hindajad neid kasutada (v.a slaidid, mis ei kajastanud turuanalüüsi).

⁷³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁷⁴ OECD. Policy Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009; Arengufond. "Valge Paber Riigikogule", aprill 2009.

⁷⁵ OECD. Policy Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009.

Tabel 17. Ekspordi toetamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata % (ELi vahenditest)
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ekspordi riikliku garanteerimise programm	200 000 000	0	200 000 000	200 000 000	100,00
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Eksporditurunduse toetamine	333 891 200	333 891 200	667 782 400	214 233 315	64,16
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ühisturunduse toetamine	20 000 000	20 000 000	40 000 000	18 812 826	94,06
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Välismessitoetus	60 040 000	60 040 000	120 080 000	56 970 522	94,89
KOKKU		613 931 200	413 931 200	1 027 862 400	490 016 663	79,82

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

MKM töötas hiljuti välja uue tugipaketi (1,2 miljardit krooni) ning vahendid leiti selleks teiste meetmete eelarveid vähendades. Samas soovib MKM ka mitme meetme eelarvet suurendada. Eksporditegevust toetavate meetmete puhul on toimunud ja taotletakse järgmisi muudatusi:

1. uue meetmena on kavandatud ekspordigarantiide programm mahus 200 miljonit krooni, mis on sisuliselt ekspordikindlustus kolmandatesse riikidesse eksportijatele. See on osa uuest tugipaketist, millele rahalised vahendid on juba leitud.

Eksporditurunduse toetamise eelarve oli varem 405 miljonit (ELi vahendid), praegu 333 891 200 krooni. Soovitakse meetme eelarve taastada ja lisada 300 miljonit krooni;

2. ühisturunduse toetamise eelarve oli varem 30 miljonit (ELi vahendid), praegu 20 miljonit krooni. Soovitakse täiendavalt 10 miljonit krooni, et meetme eelarve taastada;
3. välismessitoetuse eelarve oli varem 100,04 miljonit (ELi eelarve), praegu 60 040 000 krooni. Soovitakse meetme eelarve taastada, seega lisada 40 miljonit krooni.

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Lisaks struktuurivahendite kasutamisele rahastatakse riigieelarvest EASi välisesindusi, mis pakuvad ettevõtjatele tuge, informatsiooni ja konsultatsiooni kohaliku turu ja võimalike koostööpartnerite kohta.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmised aspektid.

- **Tegevusprioriteet: ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks)**

Nimetatud eksporditegevust toetavad tegevused ei ole otseselt finantsinstrumendid. Siiski on eksporditurunduse toetus (maksimummääraga 2,5 miljonit krooni projekti kohta) märkimisväärne finantsabi ettevõttele, kes on sissetootatud turgude ja tellimuste kaotamise tingimustes likviidsusprobleemides ja peab samal ajal oma toodetele uusi turge leidma. Pangast laenu saamise võimalused on aga väga napid. Teatud osal potentsiaalsetel taotlejatel tekib probleeme omafinantseeringu leidmisega,⁷⁶ kuid uued kapitalile juurdepääsu soodustavad meetmed (vt eelmist alapeatükki) leevendavad ilmselt seda probleemi.

- **Tegevusprioriteet: ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja juurdepääs)**

⁷⁶ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Arvestades nii sisenõudluse kui ka eksporditellimuste järsu vähenemise⁷⁷ ja selle mõjuga Eesti ettevõtetele, on uute turgude ja koostööpartnerite leidmist soodustavad meetmed praegustes majandusoludes ülimalt olulised. MKM näeb ekspordi toetamise programmide mõju juba lühiajalises plaanis: „Ettevõtjad on tunnistanud, et tootmise ümberorienteerimine suurema lisandväärtusega tootmisele on pikaajaline protsess ning lühiajalises plaanis on tootmismahutade säilitamine võimalik üksnes senisest laiema plaanilisema turundus- ja müügitegevuse kaudu.”⁷⁸ Neid lühiajalisi vajadusi kinnitab ka statistika siiani eksporditurunduse toetust saanute kohta, kellest kolmandik (30 86st) tegutsevad puidutöötlemise, mööblitootmise ja kokkupandavate puitehitiste tootmise vallas,⁷⁹ st aladel, kus on viimasel ajal oluliselt turge kaotatud. Programmi mõju võiks aga oodata pigem keskpikas perspektiivis, kuna uute turgude leidmine ja seal kannakinnitamine on pikaajaline protsess ja uue ekspordiplaani elluviimine ei pruugi lühikeses perspektiivis veel tulemusi anda.

Uus ekspordigarantiide programm peaks aitama oma toodanguga just kolmandate riikide perspektiivsetele ja kasvavatele turgudele tungijaid. Ka teised riigid suunavad hetkel enam vahendeid ekspordi krediteerimise ja garanteerimise meetmetesse.⁸⁰ Kui Eesti ettevõtted Aasia turul kindlalt kanda suudavad kinnitada, on ilmselt nõudlus sellelaadse toote järele olemas. KredExi tehtud eeluring kinnitab küll huvi eelkõige Vene turu vastu, Aasia turge aga ei mainita.⁸¹ Arvatakse, et abisaavaid ettevõtteid on 550 ringis,⁸² mis on Eesti eksportivate ettevõtete arvu arvestades optimistlik prognoos.

► **Tegevusprioriteet: kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks**

Ühisturunduse toetust saab kasutada ühisteks turundusreisideks, seminarideks jms üritusteks, kust tõsise koostööni nt ühiselt rahvusvahelisse tarneahelasse sisenemiseks on veel väga pikk tee.

► **Tegevusprioriteet: ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine**

Programmid aitavad uute turgude tundmaõppimise kaudu kaasa ka juhtimiskvaliteedi parandamisele.

Soovitused

- Suurendada eksporditurunduse toetamise programmi eelarvet 300 000 000 krooni võrra. Meede aitab a) nii ettevõtjaid, kellel on probleeme kaotatud turgude uutega asendamisega, st ekspordi säilitamisega, kui ka b) alustavatel eksportööridel või uue toote-teenuse välja arendanud eksportööridel ekspordimahte suurendada. Esimese rühma vajadused on kiireloomulised ja võiksid õnnestumise korral efekti luua lühemaajalises perspektiivis. Pikemas perspektiivis on oluline aga toetada just oma äritegevuse ümber mõtestanud ja uusi tooteid/teenuseid välja arendanud eksportööre. Seega, kui üldiselt lähtub MKM plaanist kasutada suurem osa raha just kriisiaastatel ära, jättes finantseerimisperioodi viimasteks aastateks vähem raha, siis käesoleva meetme puhul tuleks tagada toetus oma äritegevuse ümber mõtestanud või seda alustavatele eksportööridele ka kriisijärgseteks aastateks.
- Ühendada ühisturunduse toetamise programm (18 812 826 krooni) eksporditurunduse toetamise programmiga. Siiani pole selle toetuse vastu suurt huvi üles näidatud ja programm pole päris eesmärgipäraselt tööle hakanud. Programm peaks soodustama ettevõtetevahelist koostööd uutele turgudele tungimisel, kuid meetme toimimine praegusel kujul ei taga, et huvi ja algatus koostööks tuleb ettevõtete enda poolt, mitte projekti algatajalt (tavaliselt kolmanda

⁷⁷ Tööstusbaromeeter. Uuendatud 04.2009. Eesti Konjunktuuriinstituut. [www.ki.ee].

⁷⁸ Struktuurivahendite administratsiooni töödokumendid, 2009.

⁷⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁸⁰ OECD. Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009; Anna Hallberi ettekanne Rootsi ettevõtluse arendamise organisatsioonist ALMI, Turin Round Table on the Impact of the Global Crisis on SME&Entrepreneurship Financing and Policy Responses, Itaalia, 26.–27. märts 2009.

[http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_34197_42519797_1_1_1_1_00.html].

⁸¹ Kesk- ja pikaajaliste ekspordigarantiide potentsiaal Eestis. KredEx, 2008.

⁸² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uudis, [<http://www.mkm.ee/index.php?id=345462>].

sektori ettevõtteid ühendav organisatsioon). Samuti ei ole tagatud toetatavate ühiste turundusürituste kooskõla ettevõtte enda ekspordistrateegiaga või viimase olemasolu üleüldse.

Kuna tegemist on uue meetmega, siis ei tohiks küll nii lühiajalise kogemuse põhjal hinnanguid anda, kuid käesoleva meetme puhul on probleemiks vähene eeltöö ja ettevõtete puudulik valmisolek koostöö tegemiseks,⁸³ mida ei ole võimalik kiiresti muuta. Seega ei hakka programm ilmselt lähiperspektiivis tõhusalt tööle ning kriisiolusid arvestades oleks mõttekas taotletav rahant eksporditurunduse programmi eelarve suurendamiseks kasutada. Samal ajal võiks jätkata teadlikkuse suurendamisega koostöö ja võrgustumise kasulikkusest, mida nt Ühendkuningriigis nähakse kriisist väljumise strateegia üliolulise osana.⁸⁴

3.1.2.3 Innovatsiooni toetavad meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Innovatsiooni toetavad meetmed võib jaotada kolmeks suuremaks rühmaks: a) tehnoloogia uuendamise, arendusvõimekuse ja tootlikkusega seotud meetmed; b) uute innovaatiliste äriideedega seotud meetmed; ning c) teadmiste- ja tehnoloogiasiidretega seotud meetmed. Innovatsioonimeetmete juures käsitletakse ka loomemajanduse arendamise programmi ja kompetentsikeskuste arendamise meetet. Loomemajanduse arendamise programmi eesmärk on ettevõtlusaktiivsuse suurendamine loomemajanduses ja loomeetvõtete rahvusvahelise konkurentsivõime parandamine soodsa tegutsemiskeskonna loomise ja koostöö arendamise kaudu. Kompetentsikeskuste arendamise meede on eelkõige suunatud regionaalse innovatsiooni toetamisele, eemärgiga kujundada väljaspool Harju ja Tartu maakonda välja piirkondlikud kompetentsikeskused, mis omavad potentsiaali kujuneda perspektiivselt vähemalt ühel valdkondlikult piiritletud suunal rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliseks ja seeläbi parandavad piirkonna konkurentsivõimet.

Otseselt innovatsioonitegevusega seotud meetmete maht on hinnanguliselt 2,8 miljardit krooni. Sellest on 29. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 88% vahenditest. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahtudest.

Tabel 18. Innovatsiooni toetamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 29.04.2009)	Kasutamata %
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Innovatsiooniosakute toetamise programm	15 000 000	0	15 000 000	15 000 000	100,0%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	T&A projektide toetamine	1 086 920 000	1 086 920 000	2 173 840 000	882 801 165	81,2%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programm (innovatsiooni toetavad teenused)	42 000 000	0	42 000 000	42 000 000	100,0%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Tehnoloogia arenduskeskuste toetamine (TAKid)	1 004 920 000	467 000 000	1 471 920 000	920 790 119	91,6%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	SPINNO+ (teadmiste- ja tehnoloogiasiidre)	120 000 000	0	120 000 000	91 552 871	76,3%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Katse- ja pooltööstuslike laborite arendamine	61 700 000	94 009 090	155 709 090	61 700 000	100,0%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Klastrite arendamise toetamine	70 000 000	25 890 411	95 890 411	62 572 038	89,4%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Loomemajanduse arendamine	98 000 000	65 333 333	163 333 333	98 000 000	100,0%

⁸³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁸⁴ Charles Leadbeater, James Meadway, Attacking the Recession. How Innovation Can Fight the Downturn. Discussion Paper: December 2008, NESTA. [www.nesta.org.uk].

Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse toetamine	210 000 000	210 000 000	420 000 000	207 839 886	99,0%
Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Kompetentsikeskuste arendamine	300 000 000	52 941 176	352 941 176	300 000 000	100,0%
KOKKU		2 806 540 000	1 800 094 010	4 606 634 010	2 480 008 074	88,4%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Seoses MKMi poolt välja töötatud uue tugipaketiga (1,2 miljardit krooni) kärbiti ka mitme innovatsioonimeetme eelarvet. MKM taotleb tehtud kärpete katmist muudest vahenditest sooviga taastada meetmete esialgsed mahud. Täpsemalt:

1. T&A projektide toetamise eelarvet vähendati 476 + 38 (keskkonnatehnoloogiad) = 514 miljoni krooni võrra. Esialgne eelarve oli 1 360 920 000 + 240 000 000 = 1 600 920 000 krooni (ELi vahendid). Selle programmi eelarvet soovitakse taastada, kuna olemasolevate vahenditega on võimalik jätkata üksnes 2010. aastani. Lisaks taotletakse meetme mahu suurendamist 400 miljoni krooni võrra;
2. klastrite arendamise toetuse meetme eelarvet vähendati 30 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse taastada;
3. teadmiste- ja tehnoloogiasirde SPINNO+ programmi eelarvet vähendati 20 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada;
4. ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programmi eelarvet vähendati 50 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada, kuna programmi kestmine olemasolevate vahenditega on tagatud 2011. aastani;
5. katse- ja pooltööstuslike laborite arendamise meetme eelarvet vähendati 110 (uue tugipaketi jaoks) + 53,2 (vahendid suunati ümber TAKi programmi) = 163,2 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse samuti taastada.

Samas suurendati Tehnoloogia Arenduskeskuste (TAK) toetamise programmi eelarvet 53,2 miljoni krooni võrra,⁸⁵ mis toimus vahendite ümbersuunamisel katse- ja pooltööstuslike laborite arendamise meetmest. TAKi programmi esialgne eelarve oli 951,72 miljonit krooni. Programmi eelarve suurendamise vajadus tekkis seoses 2009. aasta aprillis läbi viidud teise vooru taotluste rahuldamisega, kus 14 taotlusest rahuldati 8. Teise taotlusvooruga said investeerimisotsused tehtud kogu uuele perioodile planeeritud vahendite ulatuses. MKM taotleb täiendavalt 180 miljonit krooni kolme uue TAKi finantseerimiseks perioodil 2012–2015.

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Lisaks struktuurivahendite kasutamisele on planeeritud innovatsiooni toetada ka mitmest teisest allikast. Näiteks põllumajandusettevõttes saavad Maaelu Arengukava raames rakendusuringuteks ja tootearenduseks toetust kuni 5 006 912 krooni projekti kohta ning tehnoloogia ja sortide ja tõugude sobivuse hindamiseks tehtavateks võrdlusuuringuteks kuni 3 004 147 krooni projekti kohta. Samuti saab taotleda riiklikest teadus- ja arendusprogrammidest toetust energiatehnoloogia arendamiseks (vt Eesti energiatehnoloogia programmi⁸⁶), mille puhul toetatakse riigieelarvest biomassi ja bioenergia kasutamise edendamiseks vajalikke T&A tegevusi kuni 6 miljoni krooni ulatuses.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmised aspektid.

⁸⁵ Struktuurivahendite administratsiooni töödokumendid, 29.04.2009.

⁸⁶ Vt Eesti energiatehnoloogia programmi. [<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8493>].

► **Tegevusprioriteet: ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks)**

Üldiselt innovatsioonitegevusega seotud meetmed ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamist ei mõjuta, välja arvatud T&A projektide toetamise ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse meede. T&A projektide toetamise programmi kaudu toetatakse eel- ja rakendusuringute ja tootearendusprojektide finantseerimist, st ettevõtete pehmete tegevuste finantseerimist. Kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse meetme kaudu toetatakse ettevõtete investeeringuid kõrge kvalifikatsiooniga arendustöötajatesse. Mõlemad meetmed ei sea siiski eemärgiks parandada ettevõtete finantsolukorda, vaid tõhustada uute, suurema lisandväärtusega toodete ja teenuste arendamist.

Eesti ettevõtete investeeringud T&Ase on viimastel aastatel küll oluliselt suurenenud, kuid vaatamata sellele on meie üldine innovatsioonivõimekuse tase endiselt madalam EL 27 riikide keskmisest tasemest.⁸⁷ Innovatsiooni majandusliku mõju poolest (kesk- ja kõrgtehnoloogilise tööstuse ja teadmistemahuka teeninduse ekspordi osakaal koguekspordis, tööhõive kesk- ja kõrgtehnoloogilises tööstuses ja teadmistemahukas teenindussektoris jne) oleme kaugel maas EL 27 keskmisest näitajast, sh mitmest Kesk- ja Ida-Euroopa riigist, nagu Tšehhi, Slovakkia, Ungari, Sloveenia ja ka Rumeenia. Vajadus Eesti majanduse struktuurimuudatusteks ja ettevõtete tootlikkuse tõstmiseks oli suur juba enne majanduskriisi, kuid kriis on seda omakorda veelgi võimendanud. On teada, et kriisi ajal kalduvad ettevõtted prioriseerima ressursside jaotamisel lühiajalisi eesmärgi. Samas, tulenevalt märkimisväärselt muutunud tuleviku turgude võimalustest ja tingimustest TA&I investeeringute tegemiseks, peavad ettevõtted ellujäämiseks võrreldes tänasega oluliselt parandama kaupade, teenuste, süsteemide ja protsesside kvaliteeti ja tootlikkust. Selleks vajavad nad ligipääsu uuele teadmisele ja T&A suutlikkusele, kuna sellest sõltub tuleviku majanduskasv ja uute töökohtade loomine. Mida efektiivsemalt suudetakse teadmised üle kanda innovatsiooni, st uutesse toodetesse, teenustesse, protsesside ja organisatsiooni lahendustesse, seda rohkem lisandväärtust luuakse ühiskonnale. Ka Rootsi peab enda tuleviku konkurentsivõime suurendamise seisukohalt ülioluliseks, et riik stimuleeriks TA&I investeeringuid.⁸⁸ Vajadust selliste investeeringute tegemiseks tõendab ka T&A projektide raames toetatavate eeluuringute mahu oluline suurenemine, viidates ettevõtete poolse nõudluse kasvule.⁸⁹ Positiivse näitena innovatsiooni mõjust majanduskriisile võib välja tuua meie naaberriigi Soome, kus neid tabanud 1990ndate sügava kriisi ajal suurendati Soome tehnoloogiaagentuuri TEKES rahastamist oluliselt, mis aitas kaasa riigi kriisist väljumisele varasemast tugevamana.⁹⁰ Seepärast on pikaajalisema konkurentsivõime kasvatamiseks jätkuvalt oluline stimuleerida investeeringuid äri sektori innovatsiooni ning teadmistolome ja levitamise praegusesse ja tulevasse potentsiaali.

Kaudselt avaldavad innovatsioonimeetmed mõju ka uute välisinvestorite ligimeelitamisele, kuna toetused on võrdsetel kättesaadavad nii kohalike kui ka väliskapitaliga ettevõtete jaoks. Hetkel pole siiski võimalik hinnata, kui suures osas välisinvestorid neid toetusmeetmeid kasutavad ja kui atraktiivseks nad neid peavad. Üsna levinud on aga see, et välisosalusega ettevõtete arendusüksused paiknevad nende ematööstuste juures, mistõttu ei pruugi innovatsioonitoetuste mõju uute välisinvestorite ligimeelitamiseks olla nii suur kui näiteks investoritele suunatud spetsiifiliste motivatsioonipakettide pakkumine (nt tööjõu leidmine, (ümber)koolitamine, maa andmine, infrastruktuuri ettevalmistamine, maksutulude (ajutine) vähendamine⁹¹ jne).

► **Tegevusprioriteet: ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja juurdepääs)**

Lühiajaliselt innovatsioonimeetmed ekspordivõime suurendamist ja uutele turgudele juurdepääsu ei mõjuta. Samas on meetmetel oluline tähtsus keskpikas ja pikas perspektiivis, kuna T&A projektide, TAKide, kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse, klastrite arendamise ja innovatsiooniosakute toetamise kaudu tõstetakse ettevõtete tootlikkust, suurendatakse nende arendusvõimekust,

⁸⁷ European innovation scoreboard 2008: Comparative analysis of innovation performance. PRO INNO Europe paper No. 10, January 2009.

⁸⁸ VINNOVA. Research, Development, and Innovation: Strategy Proposal for Sustainable Growth, April 2009.

⁸⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁹⁰ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁹¹ Vt Arengufondi „Valge paber“ Riigikogule“, aprill 2009.

soodustatakse ettevõtete koostööd ning seeläbi parendatakse ettevõtete ekspordivõimet ja juurdepääsu uutele turgudele.

Ettevõtete innovatsiooni toetavatel meetmetel on oluline roll majanduses vajalike struktuuri-muudatuste soodustamisel ja ettevõtete ekspordivõime suurendamisel. Majanduse struktuuri-muudatuste tekitamiseks ei piisa üksnes tehnoloogia uuendamisest, vaid tarvilik on investeerida ka teadusuuringutesse ja oskusteabesse, mis aitavad luua rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisemaid äristrateegiaid. Senise Eesti innovatsioonisüsteemi üheks nõrkuseks on olnud see, et enamik ettevõteteid teeb innovatsiooni turul kaubeldava tehnoloogia, mitte teabe abil, nende tootlikkus on jäänud madalaks ja laenupotentsiaal kommertspankade jaoks väikeseks.⁹² Süsteemi parendamise seisukohalt on olulisel kohal T&A projektide, kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse ja klastrite arendamise toetamine. Vajadust organisatsioonisisesteks muudatusteks peegeldab ka viimasel ajal suurenenud nõudlus tootearenduse järele ning oluliselt paranenud projektide kvaliteet.⁹³ Samas on ettevõtetele hakanud tekkima probleeme omafinantseeringu tagamisega, mida peaksid aga leevendama uue tugipaketi raames ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamiseks loodud meetmed.

Uute suure lisandväärtusega ekspordikaupade väljaarendamiseks ja rahvusvahelise konkurentsivõime säilitamiseks on varasemast veelgi olulisem ettevõtete ning ka ettevõtete ja teadusasutuste vahelise koostöö ja võrgustike arendamine. Seda toetavad väljatöötatud innovatsioonimeetmetest kõige enam TAKide, klastrite arendamise ja innovatsiooniosakute programm. TAKide programmi esimese vooru vahehindamine näitas, et ettevõtete hinnangul oli keskuste mõju nende finantstulemustele, sh ekspordi suurenemisele, üsna oluline.⁹⁴ Klastrite programmi raames on senini korraldatud erinevaid koolitusi ja valmistatud ettevõtetele ette koostööprojektideks koos tugevate liidrite leidmisega.⁹⁵ Meetme praktilise rakendamise faasis tuleks siiski pöörata rohkem tähelepanu selliste koostööprojektide toetamisele, mis tugevdavad koostööd (suur)eksportööridega ning kaasavad tarneahelate ja võrgustike tekkimisse ka välispartnereid, et saavutada suuremat mõjusust eksporditurgudele minemiseks.⁹⁶

► **Tegevusprioriteet: kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks**

Kohalike ettevõtete koostöö suurendamisele avaldab otsest mõju klastrite arendamise toetamine. Hetkeseisuga on veel vara anda hinnangut, kas selle tulemusena tekib ka suurem rahvusvaheline koostöö, sh ekspordipakkumine, kuid klastrite arendamise meede on kindlasti oluline rahvusvaheliste tarneahelate ja -võrgustike väljaarendamise soodustamiseks. Majanduskriis toob ühelt poolt kaasa ebaefektiivsete tarneahelate kadumise, teiselt poolt loob aga võimaluse uute ja tugevamate tarneahelate tekkimiseks. Siinkohal on oluline ettevõtetele need võimalused üles leida ja ära kasutada, mida on kergem teha koos kui üksi, kuna konkurents välisostudel on muutunud väga tugevaks. Eesti ettevõtete koostöö on senini olnud nõrk ja soov osaleda koos allhangetes on olnud väike,⁹⁷ mistõttu on klasteri koostööprojektide algatus väga vajalik.

Ettevõtete koostööd soodustavad ka TAKi, innovatsiooniosakute ja Spinno+ programm. Nende programmide raames toetatavad tegevused soodustavad esmajoones siiski ettevõtete ja teadusasutuste/ülikoolide vahelise koostöö teket, mis iseenesest avaldab mõju ka ettevõtete omavaheliste sidemete arenemisele. Samas avaldub nende programmide mõju ettevõtete koostööle pikemaajalises perspektiivis ning see puudutab väiksemat hulka ettevõteteid võrreldes klastrite põhimõttel tekkiva koostööga. Lisaks tuleb märkida, et Spinno+ programmi raames toetatakse siiani siiski peamiselt teadmiste- ja tehnoloogiasuure baasfinantseerimise raames elluviidavaid põhitegevusi eesmärgiga tugevdada ülikoolide infrastruktuuri. Spetsiifilisi eriprojekte hetkel ei toetata. Programmi suurema mõjususe saavutamiseks ülikoolide ja ettevõtete võrgustike arendamisele tuleks hakata toetama ka eriprojekte ja tegevusi, mis tooks ülikoolide ja ettevõteteid üksteisele lähemale ning millel oleks selge fookus uute tehnoloogiate rakenduste turustamiseks.

⁹² Alasdair Reid. Eesti innovatsioonipoliitika – kas kriis toob lunastuste? HEI, nr 12 (21), juuni 2009, lk 12.

⁹³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁹⁴ Arnold, K., Männik, R., Rannala, A., Raid, B., Bayer, S. Ljungström. Mid-term evaluation of the Competence Centre Programme, 2008, lk 49. [http://www.mkm.ee/failid/IS12_competence_center_programme_2008.pdf]

⁹⁵ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁹⁶ Hindamise käigus teostatud intervjuud

⁹⁷ Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Individuaalne edukus on ettevõtte enda kätes, 2009. [<http://www.koda.ee/?id=46110>].

Praegu suunatakse liiga suur hulk vahendeid üksnes baasfinantseerimise raames tehtavate tegevuste toetamiseks, mis arvestades programmi teist perioodi (programm käivitus juba aastail 2004–2006) on mõnevõrra põhjendamatu. Samuti tuleks programmi raames arendada välja rohkem teenuseid, kus lisaks nõustamisele pakutaks näiteks ka koolitusi jne.

Loomisel oleva kompetentsikeskuste meetme üheks alaeesmärgiks on samuti sektoritevahelise koostöö tugevdamine,⁹⁸ ehkki selle koostöö tulemusena tekkiv rahvusvahelise konkurentsivõime suurenemine avaldub väga pikaajalises perspektiivis. Meetme üldesmärgiks on kujundada väljaspool Harju ja Tartu maakonda välja piirkondlikud kompetentsikeskused, mis omavad potentsiaali kujuneda perspektiivselt vähemalt ühel valdkondlikult piiritletud suunal rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliseks. Siinkohal on oluline märkida, et tegemist on regioonipõhise ja ka teisi valdkondi hõlmava meetmega (nt haridus), mis mobiliseerib piirkonna sisemisi ressursse. Kompetentsikeskuste arendamise idee on küll igati tervitatav, kuid meetme eesmärkide laiapõhjalisus ja toetatavate tegevuste paljusus on muret tekitav. Meetme raames toetatavad tegevused ulatuvad ideekavandi loomisest kompetentsikeskuste loomisega seotud ehitustööde (sh juurdepääsuteede, parklate jms) toetamiseni. Mitme tegevuse puhul (nt õppereiside korraldamine, kõrge kvalifikatsiooniga töötajate koolitused, õppe- ja teaduskirjanduse soetamine jne) on võimalik totust taotleda ka muudest skeemidest. Iseenesest on mugav erinevaid tegevusi rahastada ühe meetme raames, kuid see muudab meetme fookuse äärmiselt ebaselgeks ja killustatuks. Meetme planeeritavas mahus elluviimine on väga pikaajaline protsess, kuna tegevuste toetamise eelduseks on piirkonna osapoolte ideekavandi esitamine ning selle heakskiitmine EASi poolt.⁹⁹ Meetme sellisel kujul elluviimine eeldab piirkonna osapoolte head valmisolekut ja nende kõrgel tasemel pädevust ning võib suurendada riski, et vahendeid jätkub üksnes idee väljaarendamiseks, kuid mitte keskuste rajamiseks. Nagu ka Soome kogemus näitab¹⁰⁰, on kompetentsikeskuste loomine äärmiselt pikaajaline protsess, milleks kulub 10–20 aastat, mistõttu on oluline meetme pikaajaline rahaliste vahendite planeerimine, et alustatud tegevused ei jääks lõpuni viimata. Vähem oluline pole ka vajadus arvestada piirkondlike kompetentsikeskuste rajamisel piirkonna infrastruktuuri arendamisega, ilma milleta on raske meelitada piirkonda tipptasemel kompetentsust väljastpoolt Eestit.

Kompetentsikeskuse arendamise meetme eemärgid ja ülesehitus tuleks üle vaadata, üritades vähendada teiste meetmetega seotud dubleerivate tegevuste ringi. Vahendite parema ärakasutamise seisukohalt tuleks mõelda meetme sidumisele klastrite arendamise meetmega, kuna oma olemuselt on meede väga sarnane klasteri arendamise programmiga. Valdkondlike kompetentsikeskuste arendamisel võiks muu hulgas lähtuda ka klasteri arendamise meetme tulemusena väljaarenevatest klastritest, kus keskused oleksid klastrite pädevuste edasiarendajad. Ressursside tõhusama paigutamise huvides on oluline keskenduda majanduslikult (eksport, lisandväärtus, tööhõive) suurematele ja seetõttu olulisematele valdkondadele. Meetme riske aitaks maandada selge orienteerumine piiratud arvule juhtprojektidele.

► **Tegevusprioriteet: ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine**

Ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programmi eesmärgiks on inkubatsiooniteenuse pakkumise teel vähendada kasvupotentsiaaliga ettevõtjate ebaõnnestumise riske alustamiseks vajaliku infrastruktuuri pakkumise kaudu, kiirendada nende kasvu ja arendada innovaatilisust. Algne programmi rakenduskeem, kus grandina raha andes toetati teatud planeeritud eesmärgi, polnud nii efektiivne kui sooviti.¹⁰¹ Seetõttu muudeti rakenduskeem hankepõhiseks, mille tulemusena ostetakse inkubaatoritelt hanke korras inkubatsiooni põhiteenuseid alustavate, kasvupotentsiaaliga ettevõtete nõustamiseks ja kohapealseks juhendamiseks, et soodustada nende püsijäämist ja kasvu. Sellist meetme muudatust võib pidada otstarbekaks, kuna praeguses olukorras on eriti suurenenud vajadus ettevõtete nõustamisteenuse järele, et nõustada neid kriisilukorras hakkamasaamisel ning ettevõtte juhtimiskvaliteedi parandamisel. Samas võib ka hankepõhiseks muudetud ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programmi mõju ettevõtlikkuse edendamisele oodatust

⁹⁸ Lisaks sellele on meetme alaeesmärkideks koondada väljaspool Harju ja Tartu maakonda kindlate valdkondadega seotud kriitiline hulk tipptasemel kompetentsust ja ressursse ning neid arendada; luua eeldusi piirkonna ettevõtete võimekuse edendamiseks suurt lisandväärtust loovate uuenduste käivitamisel; luua soodsad tingimused teadusmahukaks ettevõtluseks väljaspool Harju ja Tartu maakonda.

⁹⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹⁰⁰ Vt näiteks http://www.oske.net/en/what_is_oske/.

¹⁰¹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

väiksemaks jääda, kuna see sõltub suuresti inkubaatori võimekusest ja valmisolekust teha tugevaid taotlusi. Lisaks keskendutakse programmi raames inkubaatorite juhtkonna ja nõustajate kompetentsi edendamisele, mida saaks aga teha samuti teadmiste ja oskuste programmi koolitustegevuste kaudu. Teadmiste ja oskuste programmist saavad ka ettevõtted taotleda toetust koolitusteks ja mentorluseks.

Loomemajanduse arendamise programmi eesmärgiks on samuti ettevõtlusaktiivsuse suurendamine loomeinkubaatorite tekitamise teel. Hetkeseisuga pole programm veel siiski käivitunud, mistõttu pole võimalik anda hinnangut meetme tõhususe kohta. Iseenesest on tegemist äärmiselt olulise valdkonna arendamisega, kuid kuna loomemajandusettevõtete/asutuste suutlikkus ettevõtlusega tegeleda on nõrk (peljatakse bürokraatiat, raamatupidamist jne)¹⁰², siis võib tekkida tõsiseid raskusi meetme ellurakendamisega. Loomemajanduse sektori konkurentsivõimes pole viimastel aastatel olulisi muutusi toimunud, pigem on ettevõtted muutunud veelgi väiksemaks ja turg killustatumaks, mis muudab keerulisemaks ka sihtrühmani jõudmise. Ka sektoris tegutsevate sõnul võib loomeinkubaatorite tekitamine aidata uusi alustavaid ettevõtteid, kuid ei paranda suure osa juba turul tegutsevate ettevõtete konkurentsivõimet.¹⁰³ Programmi rakendamine peaks kindlasti toimuma koos teadlikkuse suurendamise ja koolituse pakkimisega.

Juhtimiskvaliteeti mõjutavad innovatsioonimeetmetest kõrge kvalifikatsiooniga töötajate toetamise ja loomisel olev kompetentsikeskuste meede. Lisaks aitavad muud meetmed kaudselt kaasa innovatsiooniprotsessis vajaliku kompetentsuse tekkele ja arengule.

Soovitused

- ▶ T&A projektide toetamise vastu on huvi olnud väga suur, kuid vahendeid jätkub üksnes 2010. aastani. Samas on tegemist väga olulise toetusega. Eesti ettevõtete investeeringud T&Ase on viimastel aastatel küll oluliselt suurenenud, kuid vaatamata sellele on meie üldine innovatsioonivõimekuse tase endiselt EL 27 riikide keskmisest tasemest madalam.¹⁰⁴ Vajadus Eesti majanduse struktuurimuudatusteks ja ettevõtete tootlikkuse tõstmiseks oli suur juba enne majanduskriisi, kuid kriis on seda omakorda veelgi võimendanud. Tulenevalt märkimisväärselt muutunud tuleviku turgude võimalustest ja tingimustest TA&I investeeringute tegemiseks, peavad ettevõtted ellujäämiseks võrreldes tänasega oluliselt parandama kaupade, teenuste, süsteemide ja protsesside kvaliteeti ja tootlikkust. Selleks vajavad nad ligipääsu uuele teadmisele ja T&A suutlikkusele, kuna sellest sõltub tuleviku majanduskasv ja uute töökohtade loomine. Riigipoolset TA&I tegevuste toetamise suurendamist ja tugevdamist peetakse üheks olulisemaks kriisivastaseks instrumendiks, mis aitab kriisist välja tulla ja tekitada jätkusuutlikku ning „targemat“ majanduskasvu.¹⁰⁵ Pikaajalise konkurentsivõime kasvatamiseks on oluline stimuleerida investeeringuid äri sektori innovatsiooni ning teadmisteloome ja levitamise praegusesse ja tulevasse potentsiaali. Seepärast toetame T&A programmi eelarve suurendamist 400 miljoni krooni võrra (ELi vahendid), et oleks garanteeritud programmi jätkumine aastani 2013.
- ▶ Spinno+ programmi raames toetatakse peamiselt teadmiste- ja tehnoloogiasirde baasfinantseerimise raames elluviidavaid põhitegevusi eesmärgiga tugevdada ülikoolide infrastruktuuri. Spetsiifilisi eriprojekte hetkel ei toetata. Hindajate arvates suunatakse praegu liiga suur hulk vahendeid üksnes baasfinantseerimise raames tehtavate tegevuste toetamiseks, mis arvestades programmi teist perioodi (programm käivitus juba aastail 2004–2006) on mõnevõrra põhjendamatu. Soovitame programmi suurema mõjususe saavutamiseks ülikoolide ja ettevõtete võrgustike arendamisele hakata toetama ka eriprojekte ja tegevusi, mis tooks ülikoolide ja ettevõtete üksteisele lähemale ning millel oleks selge fookus uute tehnoloogiate rakenduste turustamiseks. Samuti tuleks programmi raames arendada välja rohkem teenuseid, kus lisaks nõustamisele pakutaks näiteks ka koolitusi jne.

¹⁰² Eesti Konjunktuuriinstituut. Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus, mai 2009, lk 33–34.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ European innovation scoreboard 2008: Comparative analysis of innovation performance. PRO INNO Europe paper No. 10, January 2009.

¹⁰⁵ OECD. Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009.

- ▶ Kompetentsikeskuste arendamise idee on igati tervitatav, kuid meetme eesmärkide laiapõhjalisus ja toetatavate tegevuste paljusus on muret tekitav. Mitme meetme raames toetatava tegevuse toetust (nt õppereiside korraldamine, kõrge kvalifikatsiooniga töötajate koolitused, õppe- ja teaduskirjanduse soetamine jne) on võimalik taotleda ka muudest skeemidest. Praegusel kujul meetme elluviimine eeldab piirkonna osapoolte head valmisolekut ja nende kõrgel tasemel kompetentsi ning võib suurendada riski, et vahendeid jätkub üksnes idee väljaarendamiseks, kuid mitte keskuste rajamiseks.

Soovitame kompetentsikeskuse arendamise meetme eemärgid ja ülesehituse üle vaadata, üritades vähendada teiste meetmetega seotud dubleerivate tegevuste ringi. Vahendite parema ärakasutamise seisukohalt tuleks mõelda meetme sidumisele klastrite arendamise meetmega, kuna oma olemuselt on meede väga sarnane klatri arendamise programmiga. Ressursside tõhusama paigutamise huvides on oluline keskenduda meetme raames majanduslikult (eksport, lisandväärtus, tööhõive) suurematele ja seetõttu olulisematele valdkondadele. Meetme riske aitaks maandada selge orienteerumine piiratud arvule juhtprojektidele.

- ▶ Ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programmi rakenduskeem muudeti hankepõhiseks, kuna grandina teatud planeeritud eesmärkide jaoks raha andes jäi rahastamise side eesmärkide saavutamisele nõrgemaks, kui seda oodatakse hanke vormis tegevuste toetamisel. Sellist meetme muudatust võib pidada otstarbekaks, kuna praeguses olukorras on eriti suurenenud vajadus ettevõtete nõustamisteenuse järele, et nõustada neid kriisiolukorras hakkamasaamisel ning ettevõtte juhtimiskvaliteedi parandamisel. Hetkel on küll ennatlik anda hinnanguid, kas meede hakkab uuel viisil paremini tööle või mitte, kuid käesoleval juhul sõltub programmi mõjususe edendamisele suuresti inkubaatori võimekusest ja valmisolekust teha tugevaid taotlusi. Samuti on võimalik programmi raames toetatavaid tegevusi (nt inkubaatorite juhtkonna ja nõustajate kompetentsi tõstmine) finantseerida ka muude programmide kaudu (nt teadmiste ja oskuste programm). Kriisioludes, arvestades rahaliste vahendite nappust, peame mõttekaks suunata osa programmi vahenditest pikaajalisele kasvule keskenduvatele tegevustele. Soovitame vähendada ettevõtlusinkubatsiooni programmi eelarvet 20 miljoni krooni võrra. Vähendatav summa suunata sama fondi raames (ERF) rahastatava T&A projektide toetamise eelarvesse, kuna programmis pole piisavalt vahendeid.

3.1.2.4 Infoühiskonna arengut toetatavad meetmed

Infoühiskonna edendamise prioriteetse suuna eelarve on kokku 980 miljonit krooni. Prioriteetse suuna tegevus jaguneb kolme sarnaste eesmärkide, kuid erineva modaalsusega rakenduskeemi. Põhiliseks investeringute valiku meetodiks on avatud taotlusvoorud, mida korraldab Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus. Sel viisil on plaanitud kasutada 2/3 eelarvest. Väiksem osa vahenditest (1/3 eelarvest) on plaanitud kasutada olulist mõju omavate infosüsteemide ja riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide arendamiseks. Selleks koostatakse investeringute kavad. Lisaks korraldatakse programmi alusel väikeses mahus ka infoühiskonna teadlikkuse suurendamise üritusi.

Tabel 19. Infoühiskonna arendamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutatama %
Infoühiskonna edendamine	Infoühiskonna edendamise toetamine	300 000 000	0	300 000 000	212 689 000	70,9%
Infoühiskonna edendamine	Infoühiskonna edendamise toetamine	630 000 000	0	630 000 000	622 020 000	98,7%
Infoühiskonna edendamine	Infoühiskonna teadlikkuse suurendamine	50 000 000	0	50 000 000	0	0%
KOKKU		980 000 000	0	980 000 000	834 709 000	85,2%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Kõik riigiasutused nagu ka ettevõtted investeerivad iseseisvalt oma eelarvelistest vahenditest info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) süsteemide arendamisse ning haldamisse. Samas riigil muid struktuurivahenditega sarnaste eesmärkidega, s.o erinevatele asutustele ühiste süsteemide arendamiseks mõeldud keskseid meetmeid ei ole.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmised aspektid.

▶ **Tegevusprioriteet: ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks)**

Seos väga kaudne või puudub. Siintoodud infoühiskonna meetmed keskenduvad valdavalt riigisektori infotehnoloogiasüsteemide arendamisele.

▶ **Tegevusprioriteet: ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja juurdepääs)**

Seos Eesti ekspordivõime suurendamisega kaudne: tõhusalt toimiv avalik haldus toetab ettevõtete ja majanduse arengut.

▶ **Tegevusprioriteet: kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks**

Seos väga kaudne või puudub. Siintoodud infoühiskonna meetmed keskenduvad valdavalt riigisektori IT-süsteemide arendamisele.

▶ **Tegevusprioriteet: ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine**

Seos väga kaudne või puudub. Siintoodud infoühiskonna meetmed keskenduvad valdavalt riigisektori IT-süsteemide arendamisele.

Soovitused

- ▶ MKMi riigi infosüsteemide osakonna peamine fookus on Eesti infoühiskonna poliitika arendamisel olnud riigi IKT-süsteemide arendamine, sh suhtlus ettevõtjate ja üksikisikutega. Vahetult majandusarengusse panustavate tegevussuundade eest on samas vastutanud MKMi majandusarengu osakond. Investeeringute kavas ja avatud taotlusvoorus hindajad olulisi muutusi teha ei soovita. Küll aga soovitame tugevdada infoühiskonna tegevuste alast koordinatsiooni MKMi osakondade vahel, mis võimaldaks EASI tehnoloogia- ja tootearenduse ning ekspordi toetamise meetmeid Eesti infoühiskonna poliitika eesmärkide saavutamiseks senisest märgatavalt aktiivsemalt ära kasutada.
- ▶ Hindajate arvates on Eesti avalikkuse infoühiskonnaalane teadlikkus ja valmisolek uusi IKT-lahendusi kasutusele võtta üsna hea. Riigiportaali ja riigi infosüsteemide tutvustamine ei ole seetõttu teadlikkuse suurendamise meetme eesmärgina arvatavasti kõige prioriteetsem. Samas peame kasutajate harimist infosüsteemide turvalisuse tagamises, mis on meetme üks alleesmärkidest, väga oluliseks. Soovitame kasutada lähiaastatel osa infoühiskonna teenuste tutvustamiseks planeeritud vahenditest selleks, et sünteesida erinevates organisatsioonides e-riigi süsteemide arendamisel kogunenud kogemusi¹⁰⁶ ning teha muid Eesti infoühiskonna poliitika edasiarendamiseks vajalikke uuringuid ja analüüse.
- ▶ MKM ja telekommunikatsiooniettevõtjad algatasid 2009. a aprillis uue põlvkonna internetiühenduse arendamise projekti EstWin. Kogu projekti hinnanguline maksumus on kuni 6

¹⁰⁶ Näiteks millised on olnud avalikus sektoris IT-süsteemide kasutuselevõtul ja sellega seotud organisatsiooniliste muudatuste läbiviimisel olulisemad rahvusvahelist tutvustamist väärivad edulood? Millised on olulisemad seni vähe tähelepanu leidnud kitsaskohad? Milliseid täiendavaid samme oleks vaja nende ületamiseks astuda?

miljardit krooni, millest riigi kohustused alusvõrgu arendamisel soovitakse katta 1,5 miljardi krooni ulatuses struktuurifondidest. Uue põlvkonna IKT infrastruktuuri arendamine on väga tervitatav, kuid siintoodud meetmete eelarve ümbersuunamine taolise side infrastruktuuri arendamisse ei ole kindlasti põhjendatud. Võimalik riigipoolne infrastruktuuriinvesteering sedalaadi infrastruktuuri on tervitatav, kuid telekommunikatsioonisektori väga heade kasumlikkuse näitajaid arvestades tuleb see teha isetasuvuse põhimõttel. Vajaduse korral kaasata Euroopa Investeeringuspanga vahendeid vm laenukapitali.¹⁰⁷

3.1.2.5 Turismisektori arengut toetavad meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Turismi arendamisega seotud meetmed võib liigitada kolme rühma: a) turismi turundusega seotud meetmed, b) turismi tootearendusega seotud meetmed, ja c) turismiinfosüsteemidega seotud meetmed. Turismi arendamisega seotud meetmete maht ulatub hinnanguliselt 3,2 miljardi kroonini (sh 2,34 miljardit kuulub regionaalarengu meetmetele: üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine). Sellest on 29. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 80,9% vahenditest. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 20. Turismi arengu toetamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 29.04.2009)	Kasutamata %
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Eesti kui reisisihti tuntuse suurendamine (sh siseturismialase teadlikkuse suurendamine ja kodumaal puhkamise arendamine)	305 321 800	93 388 235	398 710 035	213 695 753	70,0%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismi turundustoetus erasektorile	52 572 000	52 572 000	105 144 000	39 260 963	74,7%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismi turundustoetus avalikule ja kolmandale sektorile	53 215 000	22 806 429	76 021 429	44 040 064	82,8%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismi tootearenduse toetus	200 000 000	466 666 667	666 666 667	200 000 000	100,0%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismitoodete arendamise väikeprojektide toetamine	63 200 000	63 200 000	126 400 000	63 200 000	100,0%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismiinfosüsteemide arendamine	55 840 000	0	55 840 000	25 686 093	57,1%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismiinfosüsteemide arendamine, jaotuskanalid	50 000 000	2 631 579	52 631 579	50 000 000	100,0%
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Rahvusvaheliste ürituste ja konverentside toetamine – avamata	23 360 000	23 360 000	46 720 000	23 360 000	100,0%
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Turismi teadlikkus- ja koolitusprogramm	41 650 000	0	41 650 000	27 568 332	66,2%
Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine	972 574 300	171 630 758	1 144 205 058	913 074 300	94%
Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine	1 367 425 700	241 310 418	1 608 736 118	902 041 514	66,0%
KOKKU		3 185 158 800	1 105 523 563	4 290 682 363	2 561 427 019	80,4%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

¹⁰⁷ [<http://www.riso.ee/et/infoyhiskond/uudised/estwin>]

Seoses MKMi poolt välja töötatud uue tugipaketiga (1,2 miljardit krooni) kärbiti ka mitme turismimeetme eelarvet. Edasine turismimeetmete eelarvete kärpimine tähendaks sisuliselt meetmete sulgemist.¹⁰⁸ MKM taotleb tehtud kärpete katmist muudest vahenditest sooviga taastada meetmete esialgsed mahud. Täpsemalt:

1. Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programmi eelarvet vähendati ligikaudu 34,878 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada;
2. ettevõtja turismiturunduse toetamise meetme eelarvet vähendati 31,428 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse taastada;
3. turismi turundustoetust avalikule ja kolmandale sektorile vähendati 51,785 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse taastada;
4. turismitoodete arendamise väikeprojektide toetamise programmi eelarvet vähendati 36,8 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada;
5. turismitoodete arendamise toetamise suurprojektide programmi eelarvet vähendati 100 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada.

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Turismi arendamist sellisel kujul muudest allikatest ei toetata. Siiski esineb piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetmes mõningaid kattuvusi Maaelu Arengukava 2007–2013 meetmetega,¹⁰⁹ mis on suunatud maapiirkonna elukeskkonna ja kultuuripärandi säilitamisele ja sotsiaalse infrastruktuuri arendamisele. Toetus on eelkõige mõeldud mittetulundussektorile, kuid toetust saavad ka ettevõtted, kes arendavad avalikuks kasutamiseks mõeldud objekte.¹¹⁰ Maksimaalne toetussumma ühe investinguobjekti kohta on 3 129 320 krooni. Turismitoodete väljaarendamiseks ja turundustegevuseks saab toetust ka regionaaltoetuste kaudu, mida finantseeritakse riigieelarvest (nt Kihnu programm).

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmised aspektid.

► **Tegevusprioriteet: ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks)**

Turismimeetmetest parandab turismiettevõtete kapitalile juurdepääsu turismi tootearenduse toetus, mille raames toetatakse turismiobjektide ja nendega seotud infrastruktuuri ehitamist ning materiaalse vara soetamist. Samas võib selle toetuse mõju jääda hetke majandusolukorras loodetust väikemaks, kuna suurprojektide toetuse kõrge omafinantseeringumäär tõttu (70%) ei suudeta projekte ellu viia.¹¹¹ Lisaks sellele tuleks turismi suurprojektide tootearenduse toetamisel vältida rahade väljaandmist kõikidele taotlustele kogu eelarve ulatuses, kui taotluste kvaliteet pole piisav, kuna suurprojektide tasuvus Eestis on oluliselt suurema riskiga.¹¹² Pigem kanda vabanenud vahendid üle väikeprojektide meetme eelarvesse, mis võib osutuda vajalikuks, kuna väikeprojektide ülemäär suurendati 10 miljoni kroonini.¹¹³

Teised turismimeetmed kapitalile juurdepääsu parandamisele mõju ei avalda. Küll on mõnel meetmel kaudne mõju välisinvestorite ligimeelitamisele, kes võivad hakata tundma huvi Eesti vastu

¹⁰⁸ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹⁰⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹¹⁰ Vt [<http://www.pria.ee/support/overview/8/>]

¹¹¹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹¹² Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹¹³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise ja turismiturunduse toetamise meetme raames tehtavate tegevuste kaudu.

► **Tegevusprioriteet: ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja juurdepääs)**

Turismiteenuste eksport tähendab välituristide poolt Eestisse jäetud raha. Turismiteenused moodustasid kogu Eesti kaupade ja teenuste ekspordist 2008. aastal 9,4% ning Eesti teenuste ekspordist 32%.¹¹⁴ Seega on turismisektoril suhteliselt oluline roll Eesti ekspordis, ehkki suurem eksporditulu saadakse siiski (tööstus)kaupade ekspordist. Kuna turismiteenuste tarbimise kasv on otseselt seotud sissetulekute kasvuga, siis majanduskriisi ajal reisimisaktiivsus väheneb, mis toob kaasa turismiteenuste nõudluse languse. 2009. aasta I kvartalis ööbis Eesti majutusettevõtetes 8% vähem välituriste võrreldes eelmise aasta sama perioodiga¹¹⁵ ning Maailma Turismiorganisatsiooni UNWTO prognoosi kohaselt väheneb turism 2009. aastal kõige enam Euroopas – kuni 3%.¹¹⁶ Seega jääb turismisektori toetamise efekt ekspordivõime suurendamisele kriisiajal tagasihoidlikumaks kui tööstussektori või suuremat lisandväärtust tootvate majandussektorite toetamine, kuna turism on väga tundlik sissetulekute muutustele ja sektoris loodav lisandväärtus suures sõltuvuses teiste majandussektorite arengust (nt transpordiühendused).

Lühiajaliselt avaldab kõige suuremat mõju ekspordivõime suurendamisele Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programm, kuna nende tegevuste mõju ei ulatu ainult turismisektorini, vaid jõuab ka teiste majandussektoriteni. Samuti mõjutab ekspordivõime suurendamist otseselt turismi turundustoetuse meede. Kriisi tingimustes muutub veelgi tähtsamaks turundustegevus, mida näitab ka suurenenud huvi turundustoetuste vastu.¹¹⁷ Oluline on keskenduda sellele, milles juba tuntud oleme.¹¹⁸ Keskpikas ja pikaajalises perspektiivis panustavad ekspordivõime suurendamisse nii turismi tootearenduse projektid kui ka üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine. Rahvusvaheliste turismiobjektide arendamise puhul tuleb arvestada siiski kolme kriteeriumiga: ligipääs, kliima ja külalislahkus. Kliima ja külalislahkuse poolest on Eestil kui turismi sihtmaal raske muu Euroopaga konkureerida. Majanduskriis on toonud kaasa reisimisaktiivsuse vähenemise, millele lisaks on Eesti turismi negatiivselt mõjutanud lendude arvu vähenemine ja mitme lennuliini sulgemine.¹¹⁹ Seega on oluliselt suurenenud risk, et suuremahuliste turismiobjektide ehitamise ja arendamisega seotud investeeringute tulusus võib muutuda negatiivseks.

Üleriigiliste kultuuri- ja turismiobjektide meetme raames on plaanitud ehitada seitse kultuuri- ja turismiobjekti üle 900 miljoni krooni eest, millest 500 miljonit on ette nähtud Eesti Rahva Muuseumi väljaarendamiseks. Praeguse seisuga on rahastamisotsus langetatud Tehvandi staadioni rekonstrueerimise kohta (59,5 miljonit krooni) ja otsustamist ootavad Saaremaa Muuseumi (51 miljonit) ning Teaduskeskuse AHHA hoone ehitamine (80 miljonit). Lisaks kuuluvad investeeringute kavasse Eesti Meremuuseumi (144,5 miljonit) ja Tallinna teletorni vaateplatvormi rekonstrueerimine (86,641 miljonit) ning Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja selle puhkeala väljaarendamine (50,932 miljonit). Kuigi kultuuriobjektide rajamine on Eesti rahva kultuuriväärtuse säilimise seisukohalt oluline nagu ka rahva elukeskkonna parendamiseks spordikomplekside ja teaduskeskuste rajamine, ei ole hindajate arvates põhjendatud majanduskriisi tingimustes, kui riigil napib raha igapäevaste kulutuste tegemiseks, ehitada sellises mahus turismiobjekte. Tuleks uuesti hinnata plaanitavate objektide tulusus ja vajadus.

Turismi- ja puhkemajandust arendavaid projekte toetatakse ka piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetme raames. Selle meetme raames toetatavate tegevuste mõju turismiteenuste ekspordile on tagasihoidlikum kui suurobjektide puhul. Meetmel on lisaks kohaliku külastuskeskkonna atraktiivsemaks muutmisele ka kohaliku ettevõtluskeskkonna atraktiivsemaks muutmise eesmärk ettevõtluskeskkonna infrastruktuuri arendavate projektide kaudu. Seega toetatakse ühe meetme raames tegelikult kahte eri asja.

¹¹⁴ Eesti Pank, 2009.

¹¹⁵ EAS. Eesti turism I kvartal 2009. [http://public.visitestonia.com/files/statistika/Eesti_turism2009.pdf].

¹¹⁶ EASi Turismiarenduskeskus. Maailma turism ja majanduse olukord ning prognoosid. PDF-vormingus slaidid, 28.05.2009. [<http://public.visitestonia.com/files/statistika/maailma-turismi-prognoosid2009.pdf>].

¹¹⁷ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹¹⁸ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹¹⁹ EAS. Eesti turism I kvartal 2009. [http://public.visitestonia.com/files/statistika/Eesti_turism2009.pdf].

► **Tegevusprioriteet: kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakku-
miseks**

Turismi tootearenduse toetused mõjutavad kohalike ettevõtete koostöö teket. Turism areneb klasteri põhimõttel, kus turismiobjektide arendamisel tekivad tugevad koostöövõrgustikud, mis näiteks linnades on väga hästi arenenud.¹²⁰

► **Tegevusprioriteet: ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine**

Turismimeetmetel mõju ettevõtlikkusele lühiajaliselt puudub, eriti kui arvestada seda, et nii sise- kui ka väliturism näitavad langustrendi.¹²¹ Turismiettevõtete juhtimiskvaliteedi parandamisele aitab otseselt kaasa turismi teadlikkus- ja koolitusprogramm. Kaudselt avaldavad juhtimiskvaliteedi kasvule mõju turismi tootearendusprojektid ja turundustoetused.

Soovitused

- Ehkki turismimajanduses luuakse ligi 8% Eesti sisemajanduse koguproduktist¹²², toetatakse turismimajandust arendavaid projekte suhteliselt suures mahus väga mitmest struktuurivahendite meetmest. Näiteks turismiga seotud suurobjekte on võimalik finantseerida nii turismi tootearenduse kui ka üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise meetme kaudu. Toetust taotlevad sihtrühmad on küll meetmete raames erinevad, kuid projektide lõppmõju – arendada turismimajandust ja suurendada selle konkurentsivõimet – on sama. Turismimajandust arendavate külastus- ja vabaajavõimaluste mitmekesistamisele, aktiivse puhkuse võimaluste mitmekesistamisele, kultuuriliste ja looduslikult väärtuslike alade eksponeerimisele, ajalooliste ehitiste restaureerimisele jne on võimalik taotleda toetust turismitoodete arendamise väikeprojektide toetamise (sihtrühm ettevõtted), piirkonna konkurentsivõime tugevdamise meetme (sihtrühm KOVID, sihtasutused, mittetulundusühingud jne) ja turismiinfosüsteemide arendamise (EASi klienditeenindusega seotud jaotuskanalite arendamine) programmi kaudu. Lisaks toetatakse külade arendamisega seotud tegevusi ka Maaelu Arengukava 2007–2013 meetmete raames.

Turism avaldab küll olulist mõju regionaalsele arengule ning tööhõivele, kuna aitab elavdada äärealasid ja vähendada linnastumist ning piirkondadevahelist ebaühtlust, kuid on selge, et majanduskriisist tingitud turismiaktiivsuse vähenemisel toob turismi panustamine vähem tagasi kui headel kasvuaegadel. Hindajate arvates pole majanduskriisi tingimustes, kus riigil napib vahendeid igapäevaste kulutuste tegemiseks, sellises mahus turismi toetamine põhjendatud. Seetõttu soovitame osa turismi toetamiseks ette nähtud vahendeid meetmete raames ümber suunata ja kasutada vabanenud vahendeid T&A projektide või noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamiseks, mis aitab kaasa majanduskriisist ülesaamisele uue majandusstruktuuri tekkimise soodustamise, tootlikkuse kasvu ja ekspordi kasvatamise teel. Toetame järgmiste muudatuste tegemist.

- a) Tuleks uuesti hinnata **üleriigilise kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise** meetme raames kavandatavate investeringute tulusust ja vajadust. Meetme raames on plaanitud ehitada seitse kultuuri- ja turismiobjekti üle 900 miljoni krooni eest, millest 500 miljonit on ette nähtud Eesti Rahva Muuseumi väljaarendamiseks. Näiteks Meremuuseumi, Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja Saaremaa Muuseumi arvelt saaks rahastada ligikaudu 246 miljoni krooni ulatuses T&A projektide toetamist, mis toob kaasa uute toodete ja teenuste arendamise, suurema lisandväärtusega ekspordi kasvu ning kiirema majanduskriisist ülesaamise. Samas, kuna suuremate turismiobjektide mõju turismi arendamisele on suurem kui väikeobjektidel, siis soovitame Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja Saaremaa Muuseumi rahastamist vajaduse korral kaaluda piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetmest, mille raames muu hulgas toetatakse muuseumite väljaarendamist kuni 50 miljoni krooni ulatuses projekti kohta.

¹²⁰ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹²¹ EAS. Eesti turism I kvartal 2009. [http://public.visitestonia.com/files/statistika/Eesti_turism2009.pdf].

¹²² Eesti turismpoliitika põhimõtted. MKMi kodulehekülg. [<http://www.mkm.ee/index.php?id=326243>].

- b) Meetme **turismi turundustoetus avalikule ja kolmandale sektorile** tegevused kattuvad osaliselt Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programmi tegevustega. Kuna meetme mõjuulatus on võrreldes Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programmi tegevustega väiksem, soovitame suunata osa vahendeid (10 000 000 krooni) kas a) turismimeetmete seas prioriteetsemate meetmete eelarvete suurendamiseks (nt Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine ja ettevõtjate turismiturunduse toetuse meede), või b) teiste valdkondade prioriteetsetele meetmetele, kus vahendeid napib (nt T&A projektide toetamine ja noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamine).
- c) Vähendada turismi teadlikkus- ja koolitusprogrammi eelarvet (15 000 000 krooni) alustamata tegevusi osaliselt ära jättes ja kavandatud tegevusi osaliselt odavamalt teha püüdes. Programmi tegevustega luuakse mitmekülgseid koolitusvõimalusi turismiettevõtjatele ja arendajatele nende pakutavate ja arendatavate turismitoodete rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamiseks. Kriisiga kaasnev turismiaktiivsuse vähenemine toob tõenäoliselt aga kaasa väiksema nõudluse koolituste, seminaride ja infopäevade korraldamise järele. Hindajate arvates on otstarbekas Eesti praeguseid majanduslikke võimalusi arvestades suunata osa turismi arendamiseks mõeldud vahenditest otseselt innovatsiooniinvesteeringuid toetavate meetmete rakendamisse.

3.1.2.6 Inimressursi arendamist toetavad meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Otseselt inimressursi arendamisega seotud meetmete maht on hinnanguliselt suurusjärgus 705 miljonit krooni. Sellest on 29. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 83% vahenditest. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 21. Inimressursi arendamise toetamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaas-rahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 29.04.2009)	Kasutamata % SVst
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Teadmiste ja oskuste arendamise toetus (avatud taotlemine)	200 000 000	200 000 000	400 000 000	176 666 966	88,33
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Teadmiste ja oskuste arenguprogramm (sh mentorlus)	350 000 000	0	350 000 000	310 334 066	88,67
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse toetamine (programm)	154 670 000	0	154 670 000	95 144 774	61,51
KOKKU		704 670 000	200 000 000	904 670 000	582 145 806	82,61

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Kuna teadmiste ja oskuste arendamise ning ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse toetamise programmide vahendeid kasutab EAS ise vastavaid tegevusi kavandades ja ellu viies, siis nende meetmete puhul rahade kasutamatajäämise risk suur ei ole.

Samuti ei teki probleemi ka teadmiste ja oskuste arendamise toetuse rahade ärakasutamiseks. Kuigi ettevõtteid hoiavad oma kulusid kokku, siis EASi koolitustoetuste kasutamine pole vähenenud. Kasutatakse vähem n-ö standardpakette ja enam enda ettevõtte vajadustest lähtuvalt väljatöötatud koolitusi.¹²³ Lisaks lastakse lähiajal toetuse alampiiri alla ja töötatakse välja koolitusosaku alameede, mis teeb koolituse kasutamise võimalikuks ka neile ettevõtetele, kes suurt projekti ette ei taha võtta või kellel puudub toetuse saamise tingimuseks olev kaasfinantseering (osakute puhul omafinantseering puudub).

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

¹²³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Eesti enda vahenditest rahastatakse täiendavalt maakondlike arenduskeskuste tegevust.

Koolitusosakutega sarnast, kuid töötaja, mitte ettevõtte huvidest lähtuvat ümberõppele ja enesetäiendamisele suunatud meedet kavandatakse ka Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt planeeritavate meetmete raames.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmise aspektid.

► **Tegevusprioriteet: ettevõtete kapitalile juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks)**

Teadmiste ja oskuste arendamise ning samuti teadlikkuse programmi kaudu paraneb ettevõtete juhtimisvõimekus ja selle kaudu ka ligipääs kapitalile. Kriisi ajal vajavad paljud ettevõtted just finantsplaneerimis- ja saneerimisalaseid teadmisi, millega tuleb arvestada teadmiste ja oskuste arenguprogrammi välja töötades.

► **Tegevusprioriteet: ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja juurdepääs)**

Kõikidel vaadeldavatel programmidel on positiivne mõju ettevõtete ekspordivõime suurendamisele:

- a) teadmiste ja oskuste arendamise toetust on võimalik vastavaks koolituseks-nõustamiseks kasutada. Tegelik meetme mõju ekspordivõimele sõltub seega taotletavate koolituste valikust;
- b) ekspordivõime suurendamine on üks paljudest teadmiste ja oskuste arenguprogrammi eesmärkidest.¹²⁴ Programmi raames korraldatakse mitmeid eksporditeemalisi koolitusi, mis on osutunud ka populaarseteks;¹²⁵
- c) ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programmi raames tegeletakse ka ekspordialase teadlikkuse suurendamisega.

► **Tegevusprioriteet: kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks**

Kui teadlikkuse meetme raames tegeletakse ka ettevõtetevahelise koostöö kasulikkusest teavitamise ja vastava koolitusega, aitab meede kaasa kohalike tarneahelate tekkimisele.

► **Tegevusprioriteet: ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi parandamine**

Ettevõtlusteadlikkuse alased tegevused peaksid mõjutama soodsalt üldiseid hoiakuid ettevõtluse suhtes, innovatsiooniteadlikkuse tegevused aga tagama huvi just uuendusmeelse ja teadmispõhise ettevõtluse vastu. Ettevõtete tekke toetamine on üks teadmiste ja oskuste programmi eesmärkidest¹²⁶ ja omab läbi alustavatele ettevõtetele pakutavate koolituste ja mentorluse programmi otseselt mõju ettevõtlikkusele.

Praeguses situatsioonis jäävad tööta ka paljud oskustöölised. Samas on innovaatilistel ettevõtetel, kes viimastel aastatel on tööjõu nappuse all kannatanud, võimalused leida endale häid töötajaid ja seeläbi võib protsess tuua kaasa uuenduslike ettevõtete kiire arengu. Uuel tööalustamine toob sageli kaasa täienduskoolituse vajaduse, mida teadmiste ja oskuste arendamise toetus peaks leevendama.

Kriis kiirendab struktuurseid muutusi: tekivad või elavnevad uued sektorid, teised hääbuvad, juurduvad uued tööjaotuse meetodid jne, mis kõik toob kaasa vajaduse uute oskuste järele. Seega

¹²⁴ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 18. septembri 2008. a käskkirja nr 471 „Teadmiste ja oskuste programmi“ muutmine, 10. veebruar 2009, nr 53.

¹²⁵ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹²⁶ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 18. septembri 2008. a käskkirja nr 471 „Teadmiste ja oskuste programmi“ muutmine, 10. veebruar 2009, nr 53.

tuleks just struktuurseid muutusi läbivate sektorite ettevõtteid julgustada ümberõpet võimaldavaid meetmeid kasutama, kuna ilmselt muutub kõige enam just nende vajadus oskuste või oskuste kombinatsioonide suhtes.

Juhtimiskvaliteedi paranemisele aitavad otseselt kaasa nii teadmiste ja oskuste toetused kui ka programm ning kaudsemalt ka teadlikkuse meede. Mõju juhtimiskvaliteedile oleks suurem, kui Eesti ettevõtted kasutaksid enam võimalust oskuste ja teadmiste arendamise toetuse abil ettevõttevälise konsultant palgata, kelle abiga oma ettevõtte strateegilised plaanid üle vaadata ja vastavalt muutunud majandusolukorrale neid kas kohendada või radikaalselt muuta. Eelmisel finantseerimisperioodil rakendatud nõustamistoetuse mõjude hindamise käigus ilmses, et Eesti ettevõtted ei ole ikka veel harjunud sedalaadi strateegilistes küsimustes ettevõttevälise konsultandi abi kasutama ning teisalt ei ole sellise teenuse pakkumise pool ka Eestis väga hästi välja arenenud (mõnes mõttes tingituna nõudluse piiratusest).¹²⁷ Samas olid üksikud tõsistele strateegilistele küsimustele suunatud projektid väga edukad. EASi töötajad kinnitavad, et olukord pole ei nõudluse ega pakkumise poole pealt palju muutunud ka praeguses situatsioonis.¹²⁸ Teenusepakkujate nappusest saaks üle välismaist konsultanti kasutades, kuid seda aktiivselt ei praktiseerita. Kõigele vaatamata on selge, et vajadus sedalaadi konsultatsiooni ja kaasamõtlemise järele on ilmselt suurem kui mõned aastad tagasi.¹²⁹

Soovitused

- ▶ Soodustada senisest enam ettevõtte strateegilise planeerimise ja restruktureerimise küsimustega tegelevate projektide käivitamist. See tähendab tegevusi konsultantide leidmiseks (nii Eestist kui ka välismaalt), koolitamiseks ja sisulise ekspertiisi kasutamise propageerimiseks ettevõtjate hulgas. Mitmeid ideid vastavateks tegevusteks on välja pakutud ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi raportis.¹³⁰
- ▶ Vähendada ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programmi eelarvet (55 850 000 krooni), osaliselt alustamata tegevusi (muutunud majandusolusid silmas pidades kõige vähem olulisi) ära jättes ja osaliselt planeeritud tegevusi odavamalt teha püüdes. Selle programmi puhul on tegemist eelkõige hoiakute ja väärtushinnangute mõjutamise ja ümberkujundamisega.¹³¹ Majandust tabanud kriis on hoiakute muutmist nt innovatsiooni tähtsuse suhtes tunduvalt kiirendanud. Ka ettevõtjate esindajad kinnitavad, et sõnum on suures osas kohale jõudnud ning praeguses situatsioonis oleks enam abi praktilisematest tegevustest.¹³²

¹²⁷ Anne Jürgenson. Nõustamistoetuse mõjude hindamine, PRAXISe Toimetised 38/2007, PRAXIS 2007. [www.praxis.ee].

¹²⁸ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹²⁹ Vt nt ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi lõppraportit. Technopolis Group, Innovation Studies 11/2008.

Lisaks hindamise käigus teostatud intervjuud

¹³⁰ Ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi lõppraport. Technopolis Group, Innovation Studies 11/2008.

¹³¹ Ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programm. [www.struktuurifondid.ee].

¹³² Hindamise käigus teostatud intervjuud

3.1.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele

Muudatusettepanekud on peamiselt seotud uue tugipaketi väljatöötamisega. Selleks vähendati teiste meetmete eelarveid, kuid kärbitud meetmete eelarved soovitakse taastada ning mõningate meetmete eelarvet soovitakse suurendada. Lisaks on väljatöötamisel veel uusi meetmeid.

Üldiselt võib esitatud ettepanekuid hinnata asjakohasteks ja need on kooskõlas antud hindamise käigus väljatoodud tegevusprioriteetidega (vt eelnevat analüüsi). Arvestades praegust majandusolukorda, millest väljatulemiseks on oluline suurendada ettevõtete tootlikkust ja ekspordivõimekust ning kasvatada teadmismahukate ja suurema lisandväärtusega toodete ja teenuste osakaalu, võib tehtud ettepanekud nende olulisuse ja mõjususe poolest järjestada alljärgnevalt:

1. T&A projektide toetamise meetme eelarve suurendamine;
2. noorte innovaatiliste ettevõtete juurdepääsu tagamine finantseerimisele;
3. tööstusettevõtete tehnoloogiainvesteeringute toetamise jätkamine (peame oluliseks rakenduskeemi muuta, vt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”);
4. eksporditurunduse toetamise meetme eelarve suurendamine;
5. tehnoloogia arenduskeskuste toetamise jätkamine.

Alljärgnevalt on esitatud täpne ülevaade ettepanekutest koos hindajate seisukohtadega.

Kapitalile ligipääsu toetavad meetmed

1. **Ettepanek: taastada tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise programmi eelarve (100 miljonit krooni) ja lisaks suurendada eelarvet 400 miljonit krooni võrra. Kokku taotletakse 500 miljoni krooni lisamist (ELi vahendid).**

Hindajate kommentaar. Kuna samal eesmärgil saab kasutada hiljuti avanenud uue tugipaketi üht laenuoodet, siis sel moel programmi eelarve suurendamist ei toeta.

Soovitus. Soovitame töötada välja uue riskikapitali meetme. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

2. **Ettepanek: uue meetmena planeeritakse noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele ligipääsu tagamise programmi mahus 500 miljonit krooni (ELi vahendid).**

Hindajate kommentaar. Vajadus sellise meetme järele on olemas, eriti majanduskriisi ajal ja majanduse ümberstruktureerimise vajadust silmas pidades.

Soovitus. Soovitame töötada välja uue riskikapitali meetme. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

Eksporditegevust toetavad meetmed

3. **Ettepanek: eksporditurunduse toetamise eelarve oli varem 405 miljonit (ELi vahendid), praegu 333 891 200 krooni. Soovitakse meetme eelarve taastada ja lisada veel 373 miljonit krooni.**

Hindajate kommentaar. Eksporditegevust soodustavad meetmed on hetkel olulised.

Soovitus. Toetame eelarve suurendamist 300 miljoni krooni võrra. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

- 4. Ettepanek: ühisturunduse toetamise eelarve oli varem 30 miljonit (ELi vahendid), praegu 20 miljonit krooni. Soovitakse täiendavalt 10 miljonit krooni, et meetme eelarve taastada.**

Hindajate kommentaar. Meede pole efektiivselt tööle hakanud ja selle tööle hakkamine eeldab aastatepikkust eeltööd ettevõtete vahelise koostöö kasulikkusest teavitamise ja vastava teadlikkuse suurendamise näol. Käesoleval kujul meede eesmärke ei täida.

Soovitus. Mitte rahuldada. Suunata olemasolevad vahendid eksporditurunduse programmi eelarvesse. Vt täpsemalt alapeatükki „Eksporditegevust toetavad meetmed”.

- 5. Ettepanek: välismessitoetuse eelarve oli varem 100,04 miljonit (ELi eelarve), praegu 60 040 000 krooni. Soovitakse meetme eelarve taastada, seega lisada 40 miljonit krooni.**

Hindajate kommentaar. Rahaliste vahendite nappust arvestades peame olulisemaks pikaajalise kasvu generaatoreid ehk TA&I kasvule suunatud tegevusi (T&A toetamine ettevõtetes, uute innovaatiliste ettevõtete tekke soodustamine jne), vt pikemalt eelnevat analüüsi.

Soovitus. Mitte rahuldada.

Innovatsiooni toetavad meetmed

- 6. Ettepanek: T&A projektide toetamise eelarvet vähendati 476 + 38 (keskkonnatehnoloogiad) = 514 miljoni krooni võrra. Esialgne eelarve oli 1 360 920 000 + 240 000 000 = 1 600 920 000 krooni (ELi vahendid). Soovitakse eelarve taastada ja lisada täiendavalt 400 miljonit krooni.**

Hindajate kommentaar. Vajadus meetme järele on suur. Ettevõtted vajavad ligipääsu uuele teadmisele ja T&A suutlikkusele, kuna sellest sõltub tuleviku majanduskasv ja uute töökohtade loomine. Pikaajalise konkurentsivõime kasvatamiseks on oluline stimuleerida investeringuid äri sektori innovatsiooni ning teadmisteloome ja levitamise praegusesse ja tulevasse potentsiaali.

Soovitus. Toetame eelarve suurendamist. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

- 7. Ettepanek: TAKi toetamise programmile taotletakse täiendavalt 180 miljonit krooni kolme uue TAKi finantseerimiseks perioodil 2012–2015.**

Hindajate kommentaar. Meetme raames tehti finantseerimisotsused kaheksa keskuse toetamiseks väga suures mahus. Kriisiolusid arvestades ei ole põhjendatud veel kolme keskuse finantseerimine, mis teisest taotlusvoorust välja jäid. Rahaliste vahendite nappuse korral peame olulisemaks nõudluspoolseid TA&I meetmeid, mis on otseselt suunatud ettevõtetele, et parandada nende ligipääsu uuele teadmisele ja T&A suutlikkusele.

Soovitus. Mitte rahuldada.

- 8. Ettepanek: klastrite arendamise toetuse meetme eelarvet vähendati 30 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse taastada.**

Hindajate kommentaar. Kuna programmi raames on siiani valdavalt korraldatud koolitusi ja ettevõtteid koostööprojektideks ette valmistatud, siis on veel vara anda hinnangut, kas meede ennast väljatöötatud kujul õigustab. Meetme rakendamise faasis on oluline pöörata tähelepanu selliste koostööprojektide toetamisele, mis tugevdavad koostööd (suur)eksportööridega ning kaasavad tarneahelate ja võrgustike tekkimisse ka välispartnereid, et saavutada suuremat mõjusust eksporditurgudele minekuks.

Soovitus. Mitte rahuldada.

9. Ettepanek: teadmiste- ja tehnoloogiasirde SPINNO+ programmi eelarvet vähendati 20 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada.

Hindajate kommentaar. Programmi raames toetatakse peamiselt baasfinantseerimist. Spetsiifilisi eriprojekte hetkel ei toetata. Hindajate arvates suunatakse praegu liiga suur hulk vahendeid üksnes baasfinantseerimise raames tehtavate tegevuste toetamiseks. Programmi suurema mõjususe saavutamiseks ülikoolide ja ettevõtete võrgustike arendamisele tuleks hakata toetama ka eriprojekte ja tegevusi, mis tooks ülikooli ja ettevõtteid üksteisele lähemale ning millel oleks selge fookus uute tehnoloogiate rakenduste turustamiseks.

Soovitus. Mitte rahuldada. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

10. Ettepanek: ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programmi eelarvet vähendati 50 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada, kuna programmi kestmine olemasolevate vahenditega on tagatud 2011. aastani.

Hindajate kommentaar. Programmi rakenduskeem muudeti hankepõhiseks, kuna grandina teatud kavandatud eesmärkide jaoks raha andes jäi rahastamise side eesmärkide saavutamisele nõrgaks. Hetkel on vara anda hinnangut, kas muudetud skeem toob kaasa programmi mõjususe suurenemise.

Soovitus. Mitte rahuldada. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

11. Ettepanek: katse- ja pooltööstuslike laborite arendamise meetme eelarvet vähendati 110 (uue tugipaketi jaoks) + 53,2 (suunati vahendid ümber TAKi programmi) = 163,2 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse taastada.

Hindajate kommentaar. Rahaliste vahendite nappuse korral peame olulisemaks nõudluspoolseid TA&I meetmeid, mis on otseselt suunatud ettevõtetele, et parandada nende ligipääsu uuele teadmisele ja T&A suutlikkusele. Lisaks sellele on tegemist ühevoorulise programmiga ja kogu perioodi eelarve kohta on otsused 2009. aasta jooksul juba tehtud.¹³³

Soovitus. Mitte rahuldada.

Turismisektori arengut toetavad meetmed

12. Ettepanek: Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programmi eelarvet vähendati ligikaudu 34,878 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada.

Hindajate kommentaar. Ettepanek on asjakohane, kuna huvi programmi tegevuste vastu on kriisiajal oluliselt suurenenud. Arvestades aga rahaliste võimaluste piiratust ja olukorda, kus riigil napib vahendeid igapäevaste kulutuste tegemiseks, pole hindajate arvates sellises mahus turismi toetamine põhjendatud.

Soovitus. Mitte rahuldada.

13. Ettepanek: ettevõtja turismiturunduse toetamise meetme eelarvet vähendati 31,428 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse taastada.

Hindajate kommentaar. Ettepanek on asjakohane, kuna huvi meetme tegevuste vastu on kriisiajal suurenenud. Arvestades aga rahaliste võimaluste piiratust ja olukorda, kus riigil napib vahendeid igapäevaste kulutuste tegemiseks, pole hindajate arvates sellises mahus turismi toetamine põhjendatud. Osaliselt panustavad turismiettevõtete turundustegevusse ka Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programmi tegevused.

¹³³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Soovitus. Mitte rahuldada.

14. Ettepanek: turismi turundustoetust avalikule ja kolmandale sektorile vähendati 51,785 miljoni krooni võrra. Selle meetme eelarvet soovitakse taastada.

Hindajate kommentaar. Meetme tegevused kattuvad osaliselt Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamise programmi tegevustega. Samuti jääb meetme mõjususe võrreldes eelnimetatud programmi mõjususega kriisiolusid arvestades väiksemaks, mistõttu ei pea hindajad meetme eelarve suurendamist põhjendatuks.

Soovitus. Mitte rahuldada. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

15. Ettepanek: turismitoodete arendamise väikeprojektide toetamise programmi eelarvet vähendati 36,8 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada.

Hindajate kommentaar. Turismimajandust arendavaid projekte finantseeritakse mitmest meetmest, mistõttu kriisiolusid arvestades ei pea hindajad põhjendatuks turismi toetavate meetmete eelarvete suurendamist. Väikeprojektide toetamise meetmesse on võimalik vahendeid üle kanda turismitoodete arendamise suurprojektide meetmest, kus kõrge omafinantseeringu määra tõttu ei suudeta kõiki projekte ellu viia.

Soovitus. Mitte rahuldada. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

16. Ettepanek: turismitoodete arendamise toetamise suurprojektide programmi eelarvet vähendati 100 miljoni krooni võrra. Selle programmi eelarvet soovitakse taastada.

Hindajate kommentaar. Turismimajandust arendavaid projekte finantseeritakse mitmest meetmest, mistõttu kriisiolusid arvestades ei pea hindajad põhjendatuks turismi toetavate meetmete eelarvete suurendamist. Suurprojektide kõrge omafinantseeringu määra tõttu on plaanitud ülejäävad vahendid kanda üle turismitoodete väikeprojektide meetmesse, kus suurendati projektide ülemmäära.

Soovitus. Mitte rahuldada. Vt täpsemalt alapeatükki „Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks”.

Lisaks on struktuurivahendite administratsioon mitme toetusmeetme tingimusi uutele oludele vastavalt parandanud, laiendatud on nii toetuse saajate kui ka abikõlblike tegevuste ringi, suurendatud maksimaalset toetuse suurust jne. Sellise meetmete oludele kohandamisega tegeletakse ka hetkel edasi. Kui majanduskriisi oludes on muudatused põhjendatud, siis kriisi möödudes on oluline muudatused taas üle vaadata, et programmide mõju ja lisanduvus ei kannataks. Projektide mahtude ülempiiri suurendamine (nt tehnoloogiainvesteeringu puhul kuni 50 miljonit krooni, eksporditurunduse puhul 2,5 miljonit, teadus- ja arendustegevuse projektide puhul 50 miljonit krooni) tähendab ühtlasi suuremat fookust suurematele ettevõtetele, samas on suuremate ettevõtete toetamine tavaliselt väiksema lisanduvusega.¹³⁴ Majanduskriisi tingimustes lisanduvus ilmselt ettevõtluskeskkonnast mõjutatuna paraneb (nappide rahaliste võimaluste juures jäetaks ilma riigi abita projektid ellu viimata), kuid sellegipoolest tuleks olukorra taas muutudes tehtud muudatused üle vaadata.

¹³⁴ Anne Jürgenson. KredExi investeerimislaenu- ja liisingukäenduste mõjude hindamine. PRAXISE Toimetised nr 39, 2007, lk 22–23.

3.1.4 Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

2009. aasta aprilli seisuga oli ettevõtluse ja innovatsiooni (loe MKMi) meetmetele võetud kohustusi 40% ulatuses kogueelarvest ja välja makstud 4–5% vahenditest¹³⁵. Eesmärgiks on seatud võtta rohkem kohustusi perioodi alguses ja jätta hilisemale perioodile vähem kohustusi. Seetõttu ei ole enamiku MKMi meetmete puhul suurt ohtu, et planeeritud raha jääb kasutamata.

Kui mõne meetme puhul võib siiski tekkida oht, et kogu raha ei suudeta ära kasutada, siis on võimalik ülejäävaid vahendeid kanda üle prioriteetse suuna sees teistele meetmetele, kus vahendeid napib või jääb puudu. Innovatsioonimeetmed on siiani olnud väga hea absorbeerimisvõimega ning mõne meetme puhul on vahendid juba ära kasutatud (nt TAKid) või jätkub neid üksnes 2010. aastani (nt T&A projektide toetamine). Turismimeetmete korral võib tekkida oht turismi tootearenduse toetuste suurprojektide vahendite ärakasutamise, kuna projektide omafinantseeringu määr on üsna kõrge – 70%. Samas on tegemist voorulise meetmega ning äsja lõppes taotlusvoor, kus taotluste maht ületas eelarve mahtu. Raha ülejäämise korral on plaanitud suunata see väikeprojektidesse, mille nõudlus on viimasel perioodil kasvanud ja mille toetuse ülempiiri tõsteti 10 miljoni kroonini.¹³⁶

KredExi rakendatavate meetmete puhul (ettevõtluslaenude riiklike tagatiste ja kapitalilaenu programm, ettevõtjate laenukapitali kättesaadavuse parandamise täiendav tugiprogramm, stardi- ja mikrolaenu käendusprogramm) loetakse kulu tehtuks riigi poolt KredExisse vahendite eraldamiseks tehtava finantseerimistinguga. Seega on nende meetmete puhul struktuurivahendite ärakasutamata jäämise risk väga väike.

Alljärgnevalt on meetmete lõikes välja toodud hinnang raha ärakasutamise seotud riskidele. Keskmise ja sellest suurema riskiga meetmed ei ole alati otseselt seostatavad n + 2 / n + 3 reegli riskiga, sest antud reegli täitmist jälgitakse rakenduskava ja fondi tasandil, mistõttu ei saa seda vaadelda üksiku meetme tasandil, vaid kogu konkreetse rakenduskava kontekstis. Kuna rakenduskavade ja fondide sees saab rahade kasutamist paindlikult muuta, on võimalik n + 2 / n + 3 reegli täitmine tagada isegi siis, kui kõikide meetmete rakendamine ei suju plaanipäraselt. Samas soovivad hindajad siiski nendele meetmetele tähelepanu juhtida ja võtta tarvitusele lisaabinõud raha ärakasutamata jäämisega seotud riskide maandamiseks. Konkreetselt n + 2 / n + 3 reegluga seotud riskid on välja toodud aruande üldosas.

Tabel 22. Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Meede	SV eelarve	Broneerimata vahendid	Risk, et raha jääb kasutamata: väga suur, suur, keskmine, väike	Põhjendused, selgitused
Ettevõtluslaenude riiklike tagatiste ja kapitalilaenu programm	179 020 000	0	Väike	
Ettevõtjate laenukapitali kättesaadavuse parandamise täiendav tugiprogramm	1 200 000 000	1 200 000 000	Väike	
Alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetus	117 600 000	104 244 917	Väike	
Stardi- ja mikrolaenu käendusprogramm	94 080 000	0	Väike	
Ekspordi riikliku garanteerimise programm	200 000 000	200 000 000	Väike	
Eksporditurunduse toetamine	333 891 200	214 233 315	Väike	
Ühisturunduse toetamine	20 000 000	18 812 826	Väike	

¹³⁵ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹³⁶ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Välismessitoetus	60 040 000	56 970 522	Väike	
Innovatsiooniosakute toetus	15 000 000	15 000 000	Väike	
T&A projektide toetamine	884 920 000	680 553 159	Väike	
Ettevõtlusinkubatsiooni toetamine (innovatsiooni toetavad teenused)	42 000 000	42 000 000	Väike	
Tehnoloogia arenduskeskuste toetamine (TAKid)	1 004 920 000	920 790 119	Väike	
SPINNO+ (teadmiste- ja tehnoloogiasire)	120 000 000	91 552 871	Väike	
Katse- ja pooltööstuslike laborite arendamine	61 700 000	61 700 000	Väike	
Klastrite arendamise toetamine	70 000 000	62572039	Väike	
Kõrge kvalifikatsiooniga töötajate mobiilsuse toetamine	210 000 000	207 839 886	Väike	
Kompetentsikeskuste arendamine	300 000 000	300 000 000	Keskmine	Meede hetkel veel väljatöötamisel ja taotlemine avamata. Meede vajab selgemat fookust, vastasel juhul võivad tekkida probleemid rakendussuutlikkusega.
Investeeringute kava: infoühiskonna edendamise toetamise tingimused ja investeeringute kava koostamise kord	300 000 000	212 689 000	Väike	
Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	630 000 000	622 020 000	Väike	
Infoühiskonna teadlikkuse suurendamine	50 000 000	0	Väike	
Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine (sh siseturismialase teadlikkuse suurendamine ja kodumaal puhkamise arendamine)	305 321 800	213 695 753	Väike	
Turismi turundustoetus erasektorile	52 572 000	39 260 963	Väike	
Turismi turundustoetus avalikule ja kolmandale sektorile	53 215 000	44 040 064	Väike	
Turismi tootearendustoetus	200 000 000	200 000 000	Keskmine	Meetme määrus jõustus 2008. a augustis. Praeguse seisuga on lõppenud esimene voor, kus taotluste maht ületas eelarve mahtu. Samas on projektide omafinantseeringu määraks 70%, mistõttu võib tekkida oht, et kõiki kohustusi ei suudeta täita. Raha ülejäämise korral on plaanitud suunata see väikeprojektide meetmesse.
Turismitoodete arendamise väikeprojektide toetamine	63 200 000	63 200 000	Väike	
Turismiinfosüsteemide arendamine	55 840 000	25 686 093	Väike	
Turismiinfosüsteemide arendamine, jaotuskanalid	50 000 000	50 000 000	Väike	
Rahvusvaheliste ürituste ja konverentside toetamine – avamata	23 360 00	23 360 000	Väike	
Turismi teadlikkus- ja koolitusprogramm	41 650 000	27 568 332	Väike	
Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine	972574300	972 574 300	Väga suur	Meetme määrus jõustus 2008. aasta juunis. 2009. aasta märtsis kinnitatud investeeringute kava seitsme projekti

				toetamiseks, kui mingil põhjusel mõne projekti taotlust ei rahuldata, siis võib tekkida oht, et osa raha jääb kasutamata. Risk on kõige suurem Eesti Rahva Muuseumi projekti korral, mille eelarve mahuks on 500 miljonit krooni ning millega kaasneb riigipoolne kaasfinantseerimine 700 miljoni krooni ulatuses.
Teadmiste ja oskuste arendamise toetus (avatud taotlemine)	200 000 000	176 666 966	Väike	
Teadmiste ja oskuste arenguprogramm (sh mentorlus)	350 000 000	310 334 066	Väike	
Ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse toetamine (programm)	154 670 000	95 144 774	Väike	

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

3.1.5 Järeldused ja ettepanekud

Alljärgnevalt on eelneva analüüsi põhjal kokkuvõtlikult välja toodud ettepanekud ja järeldused.

3.1.5.1 Üldised tähelepanekud

Väga üldisel tasemel võib öelda, et MKMi meetmed pole oma olulisust muutunud majandusoludele vaatamata kaotanud, pigem on mitmed meetmed paljude ettevõtete jaoks kriisist väljatulemisel määrava tähtsusega abiks. Näiteks olukorras, kus ettevõtjatel laenuvõimalused peaaegu puuduvad, mängib KredEx oma meetmetega mitu korda olulisemat rolli kui majandustõusu ajal.

Lisaks on MKM muutunud oludele uute meetmete arendamise ja vanade korrigeerimise näol kiiresti reageerinud. Juhul, kui MKMi mahukat lisaraha vajadust ei suudeta katta, tuleks rohkem mõelda olemasolevate meetmete kokkutõmbamise või mõne lõpetamise (avamata jätmisele) peale, vastavad kompromissettepanekud MKMil puuduvad.

3.1.5.2 Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks

Allpool on välja toodud peamised ettepanekud nelja tegevuste rühma lõikes.

Suurendada

- T&A projektide toetamise vastu on huvi olnud väga suur, kuid vahendeid jätkub üksnes 2010. aastani. Samas on tegemist väga tähtsa toetusega. Eesti ettevõtete investeeringud T&Asse on viimastel aastatel küll oluliselt suurenenud, kuid vaatamata sellele on meie üldine innovatsioonivõimekuse tase endiselt EL 27 riikide keskmisest tasemest madalam.¹³⁷ Vajadus Eesti majanduse struktuurimuudatusteks ja ettevõtete tootlikkuse tõstmiseks oli suur juba enne majanduskriisi, kuid kriis on seda omakorda veelgi võimendanud. Tulenevalt märkimisväärselt muutunud tuleviku turgude võimalustest ja tingimustest TA&I investeeringute tegemiseks, peavad ettevõtted ellujäämiseks võrreldes praegusega tunduvat parandama kaupade, teenuste, süsteemide ja protsesside kvaliteeti ja tootlikkust. Selleks vajavad nad ligipääsu uuele teadmisele ja T&A suutlikkusele, kuna sellest sõltub tuleviku majanduskasv ja uute töökohtade loomine. Riigipoolset TA&I tegevuste toetamise suurendamist ja tugevdamist peetakse üheks olulisemaks kriisivastaseks instrumendiks, mis aitab kriisist välja tulla ja tekitada jätkusuutlikku ning „targemat” majanduskasvu.¹³⁸ Pikaajalise konkurentsivõime kasvatamiseks on oluline stimuleerida investeeringuid äri sektori innovatsiooni ning teadmisteloome ja levitamise praegusesse ja tulevasse potentsiaali.

¹³⁷ European innovation scoreboard 2008: Comparative analysis of innovation performance. PRO INNO Europe paper No. 10, January 2009.

¹³⁸ OECD. Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009.

Seepärast toetame T&A programmi eelarve suurendamist 400 miljoni krooni võrra (ELi vahendid), et oleks garanteeritud programmi jätkumine aastani 2013.

Muudatusettepanek mõjutab kõige enam järgmiste indikaatorite sihttasemete saavutamist: ettevõtete innovatsiooninvesteeringud, uutest toodetest ja teenustest saadava müügitulu osatähtsus ettevõtete kogukäibes toetatud ettevõtete seas, uute väljatöötatud tehnoloogiate toodete ja teenuste arv toetatud ettevõtete seas, toetatud projektide raames tehtud erasektori T&A investeeringud, lisandväärtus töötaja kohta, ekspordikäibe kasv toetatud ettevõtete hulgas. Käesoleva analüüsi põhjal on raske anda hinnangut, kas muudatusettepanek toob kaasa indikaatorite eeldatava sihttaseme suurenemise, kuid kindlasti muudab selle saavutamise majanduskriisile vaatamata tõenäolisemaks.

- ▶ Suurendada eksporditurunduse toetamise programmi eelarvet 300 miljoni krooni võrra. Meede aitab a) nii ettevõtjaid, kellel on probleeme kaotatud turgude uutelega asendamisega, st ekspordi säilitamisega, kui ka b) alustavatel eksporditööridel või uue toote-teenuse välja arendanud eksporditööridel ekspordimahte suurendada. Esimese rühma vajadused on kiireloomulised ja võiksid õnnestumise korral efekti luua lühemaajalises perspektiivis. Pikemas perspektiivis on oluline aga toetada just oma äritegevuse ümber mõtestanud ja uusi tooteid/teenuseid välja arendanud eksporditööre. Seega kui üldiselt lähtub MKM plaanist kasutada suurem osa raha just kriisiaastatel ära, jättes finantseerimisperioodi viimasteks aastateks vähem raha, siis käesoleva meetme puhul tuleks tagada toetus oma äritegevuse ümber mõtestanud või seda alustavatele eksporditööridele ka kriisijärgseteks aastateks.

Muudatusettepanek mõjutab kõige enam järgmiste mõju- ja tulemusindikaatorite sihttasemete saavutamist: ekspordivate ettevõtete arv, uutest toodetest ja teenustest saadava müügitulu osatähtsus ettevõtete kogukäibes toetatud ettevõtete seas, ekspordikäibe kasv toetatud ettevõtete hulgas. Käesoleva analüüsi põhjal on raske anda hinnangut, kas muudatusettepanek toob kaasa indikaatorite eeldatava sihttaseme suurenemise, kuid kindlasti muudab selle saavutamise majanduskriisile vaatamata tõenäolisemaks.

Tõhustada

- ▶ Töötukassa ja EASi stardikapitali meetmete dubleerimine põhjustab töötutes taotlejates segadust, kuna tuleb endale selgeks teha, kuhu neil oleks mõttekam taotlus esitada (kummal fondil on soodsamad tingimused, kummal on lihtsam taotlemisprotsess jne). Kuigi kliente jätkub praegu mõlemale abipakkujale, tuleks otsene dubleerimine lõpetada, mida EAS ka meetme määrusesse kavandavate muudatustega teeb.¹³⁹ Kuna kogu süsteemi ei jõua lühikeses perspektiivis ümber teha, siis peaks vähemalt sihtrühmadel selget vahet tegema: nt pigem elustiili ettevõtja, kes soovib eelkõige endale ja võib-olla ka oma perele tööd anda, ning ambitsioonikamate kasuplaanidega ettevõtja.
- ▶ Tehnoloogiainvesteeringute toetamise programmi vastu on huvi suur ja vahendeid napib. Samas saab lühemas perspektiivis vajalike investeeringute tegemiseks kasutada ka hiljuti avanenud uut KredExi laenumeedet. Lühema perspektiivi kõrval (nt tugipakett laenuprobleemide ja stardiabi töötuse probleemide leevendajana), mil tuleb mõelda eelkõige olukorra stabiliseerimisele (nt starditoetused leevendavad töötuse probleemi, KredExi tugipakett) ja majanduskasvu taastamisele, tuleb hoolitseda selle eest, et kriis ei hävitaks pikaajalise kasvu mootoreid ja kasv oleks jätkusuutlik. Senise tehnologiainvesteeringute programmi suurim nõrkus on selle väga suur ressursivajadus – käesolevaks struktuurifondide perioodiks ettenähtud vahendid on väga kiiresti ära kasutatud, kuid vajadus sedalaadi investeeringute toetamiseks on majanduskriisi tingimustes säilinud ja süvenenud. Samas on aga selge, et meetmele varem ettenähtud eelarve mitmekordistamine ei ole mõeldav. Lisaks jääb riigipoolsete otseste subsidiumide puhul alati risk, et riigi tegevus moonutab turukonkurentsi. Turutingimustel ja erasektoriga sarnastel alustel investeeringuid tegev

¹³⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

investeeringufond on sellise riski vastu paremini kaitstud. Kuna fondi tehtavatelt investeeringutelt eeldatakse majanduslikku tasuvust, siis tähendab see ka, et fond muutub teatud faasist alates isemajandavaks ning vajadus riigipoolseteks lisaeraldisteks kaob.

- ▶ Lihtsustada tuleks stardi- ja kasvutoetuste taotlemist. Ettevõtlusega alustamist puudutava regulatsiooni lihtsustamise vajadust rõhutavad nii Eesti kui ka rahvusvahelised eksperdid.¹⁴⁰ Paljud riigid seda kriisipaketi osana teevadki.¹⁴¹ Stardi- ja kasvutoetuste taotlemise lihtsustamine võiks olla Eesti samm samas suunas.
 - ▶ Praeguses majandussituatsioonis on ettevõtlusega alustamise soodustamine ülimalt oluline, seda nii turutõrke leevendamise, majanduse elavdamise kui ka võimaluste ärakasutamise seisukohast (vt eelnevat analüüsi). Stardi- ja kasvutoetuse eelarve võib aga tulenevalt kavandatavatest meetme muudatustest ja nõudluse suurenemisest osutuda ebapiisavaks. Samas on nõudlus stardilaenu käenduste järele olnud tagasihoidlik. Kui nõudlus käenduste järele ei kasva, tuleks kaaluda alustavale ettevõtjale suunatud toetuste ja laenukäenduste programmide eelarvete proportsioonide ümberajamist. Täpsemate summade määramine eeldab põhjalikumalt analüüsi.
 - ▶ Spinno+ programmi raames toetatakse peamiselt teadmiste- ja tehnoloogiasirde baasfinantseerimise raames elluviidavaid põhitegevusi eesmärgiga tugevdada ülikoolide infrastruktuuri. Spetsiifilisi eriprojekte hetkel ei toetata. Hindajate arvates suunatakse praegu liiga suur hulk vahendeid üksnes baasfinantseerimise raames tehtavate tegevuste toetamiseks, mis arvestades programmi teist perioodi (programm käivitus juba aastatel 2004–2006) on mõnevõrra põhjendamatu. Soovitame programmi suurema mõjususe saavutamiseks ülikoolide ja ettevõtete võrgustike arendamisele hakata toetama ka eriprojekte ja tegevusi, mis tooks ülikooli ja ettevõtteid üksteisele lähemale ning millel oleks selge fookus uute tehnoloogiate rakenduste turustamiseks. Samuti tuleks programmi raames arendada välja rohkem teenuseid, kus lisaks nõustamisele pakutaks näiteks ka koolitusi jne.
 - ▶ Kompetentsikeskuste arendamise idee on igati tervitatav, kuid meetme eesmärkide laiapõhjalisus ja toetatavate tegevuste paljusus on muret tekitav. Mitme meetme raames toetatava tegevuse toetust (nt õppereiside korraldamine, kõrge kvalifikatsiooniga töötajate koolitused, õppe- ja teaduskirjanduse soetamine jne) on võimalik taotleda ka muudest skeemidest. Praegusel kujul meetme elluviimine eeldab piirkonna osapoolte head valmisolekut ja nende kõrgel tasemel kompetentsi ning võib suurendada riski, et vahendeid jätkub üksnes idee väljaarendamiseks, kuid mitte keskuste rajamiseks.
- Soovitame kompetentsikeskuse arendamise meetme eesmärgid ja ülesehituse üle vaadata ning üritada vähendada teiste meetmetega seotud dubleerivate tegevuste ringi. Vahendite parema ärakasutamise seisukohalt tuleks mõelda meetme sidumisele klastrite arendamise programmiga, kuna oma olemuselt on meede sellega väga sarnane. Ressursside tõhusama paigutamise huvides on oluline keskenduda meetme raames majanduslikult (eksport, lisandväärtus, tööhõive) suurematele ja seetõttu olulisematele valdkondadele. Meetme riske aitaks maandada selge orienteerumine piiratud arvule juhtprojektidele.
- ▶ MKMi riigi infosüsteemide osakonna peamine fookus on Eesti infoühiskonna poliitika arendamisel olnud riigi IKT süsteemide arendamine, sh suhtlus ettevõtjate ja üksikisikutega. Vahetult majandusarengusse panustavate tegevussuundade eest on samas vastutanud MKMi majandusarengu osakond. Investeeringute kavas ja avatud taotlusvoorus hindajad olulisi muutusi teha ei soovita. Küll aga soovitame tugevdada infoühiskonna tegevuste alast koordinatsiooni MKMi osakondade vahel, mis võimaldaks EASi tehnoloogia- ja tootearenduse ning ekspordi toetamise meetmeid Eesti infoühiskonna poliitika eesmärkide saavutamiseks senisest oluliselt aktiivsemalt ära kasutada.
 - ▶ Hindajate arvates on Eesti avalikkuse infoühiskonnaalane teadlikkus ja valmisolek uusi IKT lahendusi kasutusele võtta üsna hea. Riigiportaali ja riigi infosüsteemide tutvustamine ei ole

¹⁴⁰ Policy Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009, OECD; Valge Paber Riigikogule. Arengufond, 2009.

¹⁴¹ Policy Responses to Economic Crises: Investing in Innovation for Long-Term Growth. June 2009, OECD.

seetõttu teadlikkuse suurendamise meetme eesmärgina arvatavasti kõige prioriteetsem. Samas peame kasutajate harimist infosüsteemide turvalisuse tagamises, mis on meetme üks alleesmärkidest, väga oluliseks. Soovitame kasutada lähiaastatel osa infoühiskonna teenuste tutvustamiseks planeeritud vahenditest selleks, et sünteesida erinevates organisatsioonides e-riigi süsteemide arendamisel kogunenud kogemusi¹⁴² ning teha muid Eesti infoühiskonna poliitika edasiarendamiseks vajalikke uuringuid ja analüüse.

- ▶ MKM ja telekommunikatsiooniettevõtjad algatasid 2009. a aprillis uue põlvkonna internetiühenduse arendamise projekti EstWin. Kogu projekti hinnanguline maksumus on kuni 6 miljardit krooni, millest riigi kohustused alusvõrgu arendamisel soovitakse katta 1,5 miljardi krooni ulatuses struktuurifondidest. Uue põlvkonna IKT infrastruktuuri arendamine on väga tervitatav, kuid siintoodud meetmete eelarve ümbersuunamine taolise side infrastruktuuri arendamisse ei ole kindlasti põhjendatud. Võimalik riigipoolne infrastruktuuriinvesteering sedalaadi infrastruktuuri on tervitatav, kuid telekommunikatsiooni-sektori väga heade kasumlikkuse näitajaid arvestades tuleb see teha isetasuvuse põhimõttel. Vajaduse korral kaasata Euroopa Investeeringuspanga vahendeid vm laenukapitali.¹⁴³
- ▶ Soodustada senisest enam ettevõtte strateegilise planeerimise ja restruktureerimise küsimustega tegelevate projektide käivitamist. See tähendab tegevusi konsultantide leidmiseks (nii Eestist kui ka välismaalt), koolitamiseks ja sisulise ekspertiisi kasutamise propageerimiseks ettevõtjate hulgas. Mitmeid ideid vastavateks tegevusteks on välja pakutud ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi raportis.¹⁴⁴

Vähendada või kaotada

- ▶ Ühendada ühisturunduse toetamise programm (18 812 826 krooni) eksporditurunduse toetamise programmiga. Siiani pole selle toetuse vastu suurt huvi üles näidatud ja programm pole päris eesmärgipäraselt tööle hakanud. Programm peaks soodustama ettevõtetevahelist koostööd uutele turgudele tungimisel, kuid meetme toimimine praegusel kujul ei taga, et huvi ja algatus koostööks tuleb ettevõtete enda poolt, mitte projekti algatajalt (tavaliselt kolmanda sektori ettevõtteid ühendav organisatsioon). Samuti ei ole tagatud toetatavate ühiste turundusürituste kooskõla ettevõtte enda ekspordistrateegiaga või viimase olemasolu üleüldse.

Kuna tegemist on uue meetmega, siis ei tohiks küll nii lühiajalise kogemuse põhjal hinnanguid anda, kuid käesoleva meetme puhul on probleemiks vähene eeltöö ja ettevõtete puudulik valmisolek koostöö tegemiseks,¹⁴⁵ mida ei ole võimalik kiiresti muuta. Seega programm ei hakka ilmselt lähiperspektiivis efektiivselt tööle ning kriisiolusid arvestades oleks mõttekas taotletav raha nt eksporditurunduse programmi eelarve suurendamiseks kasutada. Samal ajal võiks jätkata teadlikkuse suurendamisega koostöö ja võrgustumise kasulikkusest, mida nt Ühendkuningriigis nähakse kriisist väljumise strateegia üliolulise osana.¹⁴⁶

Muudatusettepanek mõjutab kõige enam järgmiste mõju- ja tulemusindikaatorite sihttasemete saavutamist: ekspordivate ettevõtete arv, ekspordikäibe kasv, uutest toodetest ja teenustest saadava müügitulu osatähtsus ettevõtete kogukäibes toetatud ettevõtete seas. Käesoleva analüüsi põhjal on raske anda hinnangut, kas muudatusettepanek toob kaasa indikaatorite eeldatava sihttaseme suurenemise, kuid kindlasti muudab selle saavutamise majanduskriisile vaatamata tõenäolisemaks (kui ühisturunduse programmi raha kasutatakse eksporditurunduse programmi raames).

- ▶ Vähendada ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programmi eelarvet (55 580 000 krooni), osaliselt alustamata tegevusi (muutunud majandusolusid silmas pidades kõige vähem olulisi) ära jättes ja osaliselt kavandatud tegevusi odavamalt teha püüdes. Selle programmi puhul on

¹⁴² Näiteks millised on olnud avalikus sektoris IT-süsteemide kasutuselevõtul ja sellega seotud organisatsiooniliste muudatuste läbiviimisel olulisemad rahvusvahelist tutvustamist vääriavad edulood? Millised on olulisemad seni vähe tähelepanu leidnud kitsaskohad? Milliseid täiendavaid samme oleks vaja nende ületamiseks astuda?

¹⁴³ <http://www.riso.ee/et/infoyhiskond/uudised/estwin>.

¹⁴⁴ Ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi lõppraport. Technopolis Group, Innovation Studies 11/2008.

¹⁴⁵ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹⁴⁶ Charles Leadbeater, James Meadway, Attacking the Recession. How Innovation Can Fight the Downturn. Discussion Paper: December 2008, NESTA, www.nesta.org.uk.

tegemist eelkõige hoiakute ja väärtushinnangute mõjutamise ja ümberkujundamisega.¹⁴⁷ Majandust tabanud kriis on hoiakute muutmist nt innovatsiooni tähtsuse suhtes oluliselt kiirendanud. Ka ettevõtjate esindajad kinnitavad, et sõnum on suuresti kohale jõudnud ning praeguses situatsioonis oleks enam abi praktilisematest tegevustest.¹⁴⁸

Muudatusettepanek mõjutab indikaatorite sihttasemete saavutamist kaudselt hoiakute muutumise kaudu, mistõttu seda on raske hinnata.

- ▶ Ettevõtlusinkubatsiooni toetamise programmi rakenduskeem muudeti hankepõhiseks, kuna grandina teatud kavandatud eesmärkide jaoks raha andes jäi rahastamise side eesmärkide saavutamisele nõrgemaks, kui seda oodatakse hanke vormis tegevuste toetamisel. Sellist meetme muudatust võib pidada otstarbekaks, kuna praeguses olukorras on eriti suurenenud vajadus ettevõtete nõustamisteenuse järele, et nõustada neid kriisiolukorras hakkamasaamisel ning ettevõtte juhtimiskvaliteedi parandamisel. Hetkel on küll ennatlik anda hinnanguid, kas meede hakkab uuel viisil paremini tööle või mitte, kuid käesoleval juhul sõltub programmi mõjususe ettevõtlikkuse edendamisele suuresti inkubaatori võimekusest ja valmisolekust tugevaid taotlusi teha. Samuti on võimalik programmi raames toetatavaid tegevusi (nt inkubaatorite juhtkonna ja nõustajate kompetentsi tõstmine) finantseerida ka muude programmide kaudu (nt teadmiste ja oskuste programm). Kriisioludes, arvestades rahaliste vahendite nappust, peame mõttekaks suunata osa programmi vahenditest pikaajalisele kasvule keskenduvatele tegevustele. Soovitame vähendada ettevõtlusinkubatsiooni programmi eelarvet 20 miljoni krooni võrra. Vähendatav summa suunata sama fondi raames (ERF) rahastatava T&A projektide toetamise eelarvesse, kuna programmis pole piisavalt vahendeid.

Muudatusettepanek puudutab eelkõige indikaatoreid teadus- ja tehnoloogiaparkide ning inkubaatorite asukasfirmade käibe kasv ja asukasfirmade arv teadus- ja tehnoloogiaparkides (sh neis asuvates inkubaatorites). Ettepanek tõenäoliselt langetab nende indikaatorite eeldatavat saavutustaset, kuid samas suurendab T&A projektide toetamisega seotud indikaatorite eeldatava sihttaseme saavutamise tõenäosust (vt eespool olevaid suurendamissettepanekuid).

- ▶ Turism avaldab küll olulist mõju regionaalsele arengule ja tööhõivele, kuna aitab elavdada äärealasid ning vähendada linnastumist ja piirkondadevahelist ebahõltsust, kuid on selge, et majanduskriisist tingitud turismiaktiivsuse vähenemisel toob turismi panustamine vähem tagasi kui headel kasvuaegadel. Hindajate arvates pole majanduskriisi tingimustes, kus riigil napib vahendeid igapäevaste kulutuste tegemiseks, sellises mahus turismi toetamine põhjendatud. Seetõttu soovitame osa turismi toetamiseks ette nähtud vahendeid meetmete raames ümber suunata ja kasutada vabanenud vahendeid T&A projektide või noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele ligipääsu tagamiseks, mis aitab kaasa majanduskriisist ülesaamisele uue majandusstruktuuri tekkimise soodustamise, tootlikkuse kasvu ja ekspordi kasvatamise teel. Toetame järgmistest muudatustest tegemist.

- a) Tuleks uuesti hinnata **üleriigilise kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise** meetme raames kavandatavate investeringute tulusust ja vajadust. Meetme raames on plaanitud ehitada seitse kultuuri- ja turismiobjekti üle 900 miljoni krooni eest, millest 500 miljonit on ette nähtud Eesti Rahva Muuseumi väljaarendamiseks. Näiteks Meremuuseumi, Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja Saaremaa Muuseumi arvelt saaks rahastada ligikaudu 246 miljoni krooni ulatuses T&A projektide toetamist, mis toob kaasa uute toodete ja teenuste arendamise, suurema lisandväärtusega ekspordi kasvu ning kiirema majanduskriisist ülesaamise. Samas, kuna suuremate turismiobjektide mõju turismi arendamisele on suurem kui väikeobjektidel, siis soovitame Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja Saaremaa Muuseumi rahastamist vajaduse korral kaaluda piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetmest, mille raames muu hulgas toetatakse muuseumite väljaarendamist kuni 50 miljoni krooni ulatuses projekti kohta.
- b) Meetme **turismi turundustoetus avalikule ja kolmandale sektorile** tegevused kattuvad osaliselt Eesti kui reisisihti tuntuse suurendamise programmi tegevustega. Kuna meetme mõjuulatus on võrreldes Eesti kui reisisihti tuntuse suurendamise programmi tegevustega

¹⁴⁷ Ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programm, www.struktuurifondid.ee.

¹⁴⁸ Hindamise käigus teostatud intervjuud

väiksem, soovitame suunata osa vahendeid (10 000 000 krooni) kas a) turismimeetmete seas prioriteetsemate meetmete eelarvete suurendamiseks (nt Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine ja ettevõtjate turismiturunduse toetuse meede), või b) teiste valdkondade prioriteetsetele meetmetele, kus vahendeid napib (nt T&A projektide toetamine ja noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamine).

Mõlemad eespool tehtud turismisektori arengut puudutavad muudatusettepanekud vähendavad indikaatorite *turismisektori ekspordi kasv, ööbimiste arvu kasv majutuskohdades ja hooajalisuse vähenemine* eeldatava sihttaseme saavutamist, kuid mitte olulisel määral. Üleriigilise kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise meetme muudatusettepanekute sisseviimine vähendab ka turismiga seotud projektide arvu indikaatori sihttaseme saavutamist.

- c) Vähendada turismi teadlikkus- ja koolitusprogrammi eelarvet (15 000 000 krooni) alustamata tegevusi osaliselt ära jättes ja kavandatud tegevusi osaliselt odavamalt teha püüdes. Programmi tegevustega luuakse mitmekülgseid koolitusvõimalusi turismiettevõtjatele ja arendajatele nende pakutavate ja arendatavate turismitoodete rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamiseks. Kriisiga kaasnev turismiaktiivsuse vähenemine toob tõenäoliselt aga kaasa väiksema nõudluse koolituste, seminaride ja infopäevade korraldamise järele. Hindajate arvates on otstarbekas Eesti praeguseid majanduslikke võimalusi arvestades suunata osa turismi arendamiseks mõeldud vahenditest otseselt innovatsiooniinvesteeringuid toetavate meetmete rakendamisse.

Turismisektori arengut puudutavad muudatusettepanekud vähendavad indikaatorite *turismisektori ekspordi kasv, ööbimiste arvu kasv majutuskohdades ja hooajalisuse vähenemine* eeldatava sihttaseme saavutamist, kuid mitte olulisel määral. Üleriigilise kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise meetme muudatusettepanekute sisseviimine vähendab ka turismiga seotud projektide arvu indikaatori sihttaseme saavutamist.

Lisada

Kaaluda **riskikapitali tüüpi initsiatiivi käivitamist noorte innovaatiliste ettevõtete toetamiseks**. Ühest küljest aitaks see tagada finantseerimisele juurdepääsu noortele innovaatilistele ettevõtetele (vastava ettepaneku tegi ka MKM). Arengufondi võimalused selliseid ettevõtteid aidata on vähenenud, samas huvi ja tugevate taotluste arv on kasvanud.¹⁴⁹ Praegust rahaturu olukorda arvesse võttes (ja tegelikult esineb teatud turutõrge selles vallas ka parema majanduskonjunktuuri ajal) on neil oma tegevuse alustamiseks rahalisi vahendeid raske leida. Samas sõltub majanduse tulevik suure osas uutest, perspektiivsetel aladel tegutsevatest ettevõtetest, kes võiks muu hulgas just kriisi ajal tekkivaid võimalusi ära kasutada.

Teisalt võiks pakkuda riskikapitali ka juba tegutsevatele ja suure kasvupotentsiaaliga ettevõtetele (muu hulgas nt seniste tehnoloogiainvesteeringute programmi klientide tüüpi ettevõtetele). Ühest küljest leevendaks meede selliste ettevõtete finantseerimisprobleeme ja teisalt peaks rahaline abi olema tihedalt seotud ettevõtte juhtimise tugevdamise ja ärimudeli ajakohastamisega,¹⁵⁰ mis ongi riskikapitalile iseloomulik. Eriti praegustes majandustingimustes on selge, et paljud ettevõtjad peavad oma ettevõtte strateegiat põhjalikult muutma, ning vältimaks ebaotstarbekaid otsuseid, peaksid tehtavad investeeringud olema kooskõlas uuendatud strateegiaga. Sageli aga napib selliseks äritegevuse ümbermõtestamiseks ja uute ideede tõhusaks elluviimiseks oma teadmistest. Meede aitaks kaasa majanduse ümberstruktureerimisele, mis on praegu Eesti majanduse arengut silmas pidades üheks peamiseks sihiks.¹⁵¹

¹⁴⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

¹⁵⁰ Vajadus vastava konsultatsiooni järele toodi välja nt tehnoloogiainvesteeringute programmi eeluuringus, vt ettevõtete tehnoloogiainvesteeringu teostatavuse analüüsi lõppraportit. Technopolis Group, Innovation Studies 11/2008. Ka nt Rootsisis on nõustamise sidumine finantseeringuga üks läbivaid põhimõtteid, millest kriisimeetmete puhul lähtutakse, vt Anna Hallberi ettekannet Rootsi ettevõtluse arendamise organisatsioonist ALMI, Turin Round Table on the Impact of the Global Crisis on SME&Entrepreneurship Financing and Policy Responses, Itaalia, 26.–27. märts 2009.

[http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_34197_42519797_1_1_1_1,00.html].

¹⁵¹ Arengufond. „Valge Paber Riigikogule“, aprill 2009, lk 4.

Meetme käivitamisele peaks eelnema eeluuring¹⁵², mis näitaks, mis mahu vajadus sellise meetme järele eksisteerib (nt mil määral rahuldavad selliste ettevõtete vajadusi eraturg ja juba olemasolevad meetmed, mil määral tuleb peale uusi projekte teiste programmide kaudu, nt SPINNO, teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise programm, klastrite programm jne, mil moel meede kogu meetmete paketti sobitub, missuguseid piiranguid seavad struktuurivahendite rakendamise reeglid jne), mil moel ning mis organisatsiooni kaudu (Arengufond, KredEx, keegi kolmas) võiks meetme ellu kutsuda, missugustest teiste riikide kogemustest tuleks õppida (nt Rootsi Industrifonden).

Soovitame leida meetme rahastamiseks 500 miljonit krooni ja edaspidi võiks sinna fondi suunata ka KredExi raha (nt laenumeetmete tagasilaekumised või osa KredExi omakapitali laenu meetme eelarvest, mis on teatud mõttes sarnaste eesmärkidega). Kindlasti tuleks initsiatiivi kaasata erasektori riskikapitalifondid.

Tabel 23. Esialgssed ettepanekud rakenduskavade muutmiseks

Valdkond	Muudeta v/ lisatav meede	SV toetuse maht eelarve	Oma-finantseering	Broneerimata eelarve	Lisatav summa (meie ettepanek), SV	Vähendatav summa (meie ettepanek), SV	Selgitus
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Eksporditurunduse toetamine	333 891 200	333 891 200	214 233 315	300 000 000	0	Meede aitab a) nii ettevõtjaid, kellel on probleeme kaotatud turgude uutega asendamisega, st ekspordi säilitamisega, kui ka b) alustavatel eksportööridel või uue toote-teenuse välja arendanud eksportööridel ekspordimahte suurendada. Lisada siia ühisturunduse toetamise programmi vahendid, mida on hetkel broneerimata 18 812 826.
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	T&A projektide toetamine	884 920 000	884 920 000	680 553 159	400 000 000	0	Tegemist vajaliku toetusega. Eesti ettevõtete investeringud T&Ase on viimastel aastatel küll oluliselt suurenenud, kuid vaatamata sellele on meie üldine innovatsioonivõimekuse tase endiselt EL 27 riikide keskmisest tasemest madalam. Vajadus Eesti majanduse struktuuri-muudatusteks ja ettevõtete tootlikkuse tõstmiseks oli suur juba enne majanduskriisi, kuid kriis on seda omakorda veelgi võimendanud. Meede vajab lisavahendeid.
	UUS MEEDE: riskikapitali tüüpi initsiatiiv	0	0	0	500 000 000	0	Soovitame leida meetme rahastamiseks 500 miljonit krooni ja edaspidi võiks sinna fondi suunata ka KredExi raha (nt laenumeetmete tagasilaekumised või osa KredExi omakapitali laenu meetme eelarvest, mis on teatud mõttes sarnaste eesmärkidega). Kindlasti tuleks initsiatiivi kaasata erasektori riskikapitalifondid.
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ettevõtlusinkubatsiooniprogramm (innovatsiooni toetavad)	42 000 000	0	42 000 000		20 000 000	Kriisioludes, arvestades rahaliste vahendite nappust, peame mõttekaks suunata osa programmi vahenditest pikaajalisele kasvule keskenduvatele tegevustele. Soovitame vähendada ettevõtlusinkubatsiooni

¹⁵² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu teemaga tegelema, kuid kuna analüüsi tulemusi ei avalikustata, ei saanud hindajad neid kasutada (v.a slaidid, mis ei kajastanud turuanalüüsi).

	teenused)						programmi eelarvet 20 miljoni krooni võrra. Vähendatav summa suunata sama fondi raames (ERF) rahastatava T&A projektide toetamise eelarvesse, kuna programmis pole piisavalt vahendeid.
Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamine	972 574 300	139 588 235	1 112 162 535	0	246 000 000	Tuleks uuesti hinnata üleriigilise kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise meetme raames kavandatavate investeeringute tulusust ja vajadust. Näiteks Meremuuseumi, Kohtla kaevanduspargi-muuseumi ja Saaremaa Muuseumi arvelt saaks rahastada ligikaudu 246 miljoni krooni ulatuses T&A projektide toetamist, mis toob kaasa uute toodete ja teenuste arendamise, suurema lisandväärtusega ekspordi kasvu ning kiirema majanduskriisist ülesaamise.
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Turismi turundust oetus avalikule ja kolmandale sektorile	53 215 000	22 806 429	44 040 064	0	10 000 000	Meetme „Turismi turundust oetus avalikule ja kolmandale sektorile” tegevused kattuvad osaliselt Eesti kui reisisihti tuntuse suurendamise programmi tegevustega. Kuna meetme mõjuulatus on võrreldes Eesti kui reisisihti tuntuse suurendamise programmi tegevustega väiksem, soovitakse suunata osa vahendeid T&A projektide toetamisele või noorte innovaatiliste ettevõtete finantseerimisele juurdepääsu tagamiseks.
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Ettevõtlus- ja innovatsiooni-teadlikkuse toetamine	154 670 000	0	95 144 774	0	55 850 000	Selle programmi puhul on tegemist eelkõige hoiakute ja väärtushinnangute mõjutamise ja ümberkujundamisega. Majandust tabanud kriis on hoiakute muutmist nt innovatsiooni tähtsuse suhtes oluliselt kiirendanud. Ka ettevõtjate esindajad kinnitavad, et sõnum on suuresti kohale jõudnud ning praeguses situatsioonis oleks enam abi praktilisematest tegevustest.
Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Turismi teadlikkus- ja koolitusprogramm	41 650 000	0	27 568 332	0	15 000 000	Programmi tegevustega luuakse mitmekülgseid koolitusvõimalusi turismiettevõtjatele ja arendajatele nende pakutatavate ja arendatavate turismitoodete rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamiseks. Kriisiga kaasnev turismiaktiivsuse vähenemine toob tõenäoliselt aga kaasa väiksema nõudluse koolituste, seminaride ja infopäevade korraldamise järele. Hindajate arvates on otstarbekas Eesti praeguseid majanduslikke võimalusi arvestades suunata osa turismi arendamiseks mõeldud vahenditest otseselt innovatsiooniinvesteeringuid toetavate meetmete rakendamisse.
Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Ühisturunduse toetamine	20 000 000	20 000 000	18 812 826	0	18 812 826	Ühendada ühisturunduse toetamise programm eksporditurunduse toetamise

							programmiga. Siiani pole selle toetuse vastu suurt huvi üles näidatud ja programm pole päris eesmärgipäraselt tööle hakanud. Käesoleva meetme puhul on probleemiks vähene eeltöö ja ettevõtete puudulik valmisolek koostöö tegemiseks, mida ei ole võimalik kiiresti muuta.
KOKKU		2 502 920 500	401 205 864	2 234 515 005	1 200 000 000	365 662 826	

3.2 Keskkonnahoid

3.2.1 Olukord ja tegevusprioriteetid

Keskkonnavaldkonna peamisi probleeme on käsitletud Eesti keskkonnastrateegias aastani 2030¹⁵³ ja tegevusprioriteete omakorda Eesti keskkonnategevuskavas aastateks 2007–2013¹⁵⁴.

Eesti keskkonnastrateegias on püstitatud neli eesmärki. Need on:

- ▶ loodusvarade säästlik kasutamine ja jäätmetekke vähendamine;
- ▶ maastike ja looduse mitmekesisuse säilitamine;
- ▶ kliimamuutuste leevendamine ja õhu kvaliteet;
- ▶ keskkond, tervis ja elukvaliteet.

Keskkonnameetmed on koondatud kolme rakenduskavasse. Need on elukeskkonna arendamise rakenduskava (EARK), majanduskeskkonna arendamise rakenduskava (MARK) ja inimressursi arendamise rakenduskava (IARK). Peamiselt on keskkonda ja energiamajandust käsitlevad meetmed EARKis (kokku 20 meetet). MARKis olevad meetmed, millel võib olla oluline keskkonnamõju, on seotud transpordiga (kokku 11 meetet). Samuti on MARKis üks meede keskkonnatehnoloogiate arendamise ja rakendamise toetamiseks. IARKis on kolm meetet, millel on seoseid nii haridus- kui ka ettevõtlusvaldkonnaga, kuid need meetmed pole otseselt keskkonnameetmed. Lisaks rakenduskavadele on keskkonnameetmed jagunenud kolme struktuurifondi vahel: ühte meetet rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondist ja kolme meetet Ühtekuuluvusfondist, ülejäänud meetmeid rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF).

EARKis määratud meetmed jagunevad kaheksa prioriteetse suuna vahel, millest esimesed kaks on otseselt, kolmas (energiamajanduse arendamine) aga kaudselt keskkonnaseisundi parandamisega seotud meetmed. EARKis on prioriteetsed suunad järgmised:

- ▶ veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine;
- ▶ säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine;
- ▶ energiamajanduse arendamine;
- ▶ piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng;
- ▶ hariduse infrastruktuuri arendamine;
- ▶ tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri arendamine;
- ▶ horisontaalne tehniline abi;
- ▶ tehniline abi.

Keskkonnavaldkonna eripäraks on normatiivsete aktide paljusid ja tähtajalised kohustused. Paljude Euroopa Liidu keskkonnadirektiivide ülevõtmisele ja rakendamisele on seotud tähtajad, mis on enamasti ELiga liitumisläbirääkimiste käigus kokku lepitud ja liitumislepingus sätestatud. Tähtajaliste kohustuste täitmatajätmise korral võib Euroopa Komisjon alustada rikkumismenetlust, mis võib päädida trahvide määramisega. Näiteks tänavu 16. juuliks tuleb Eestis sulgeda kõik nõuetele mittevastavad prügilad ja korrastada need 2013. aasta 16. juuliks (see nõue puudutab muu hulgas ka põlevkivitootmisega seotud nn tuhamägesid, mille kahjutustamisele suunatud meetmeid käsitletakse energeetika- ja transpordipeatükis). Samuti on mitmeid tähtajalisi kohustusi ELi vee raamdirektiivi (2000/60/EÜ) täitmise kavas. Raamdirektiivi peamine eesmärk on tagada vee säästev kasutamine ning veekogude hea seisund aastaks 2015. Aastaks 2010 peavad olema nõuetekohaselt puhta joogiveega varustatud vähemalt 2000 elanikuga asulad. 2013. aasta lõpuks peab vastavuses olema joogivesi kõigis joogiveevarustussüsteemides, mis varustavad rohkem kui 50 elanikku. ELi liitumislepingust ja asulareovee direktiivist tulenevalt peab üle 10 000 ie reostuskoormusega reoveekogumisalade reovesi olema kokku kogutud ja nõuetele vastavalt puhastatud 2009. aasta lõpuks. 2000–10 000 ie reostuskoormusega reoveekogumisalade reovesi peab olema nõuetele vastavalt kokku kogutud ja puhastatud 2010. aasta lõpuks. Veemajanduse

¹⁵³ <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12793848>.

¹⁵⁴ http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=380093/Keskkonnategevuskava+2007-2013_20022007_rtf_1.pdf.

kompleksseks arendamiseks ja veekeskonna kaitseks ning veekogude hea seisundi¹⁵⁵ tagamiseks koostatakse (alam)vesikondade veemajanduskavad. Looduskaitsevaldkonnas tuleb liikmesriikidel ELi loodusdirektiivi (92/43/EÜ) kohaselt esitada aruanne Natura 2000 võrgustiku alade, sh ohustatud liikide ja elupaigatüüpide seisundi kohta iga kuue aasta tagant. Eelmine aruanne esitati 2007. a. järgmine seisundiaruanne tuleb esitada 2013. aastal.

Arvestades keskkonnavaldkonna probleeme, on hindajad seisukohal, et keskkonnavaldkonna meetmed peavad kaasa aitama järgmiste eesmärkide saavutamisele:

1. ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmine;
2. keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine;
3. elukeskkonna hea seisundi tagamine;
4. loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine;
5. keskkonnateadlikkuse suurenemine.

3.2.1.1 Peamised probleemid

Veevaldkonna probleemid

ELi veepoliitika raamdirektiivi 2000/60/EÜ nõuete täitmine aastaks 2015 on õigusaktide järgi kohustuslik. Olulisemgi on saavutada või siis hoida hea veekeskond praegustele ja tulevastele inimpõlvedele. Raamdirektiivi eesmärk on kehtestada ühtsed põhimõtted siseveekogude, siirdevee, rannikuvee ja põhjavee majandamiseks, et kaitsta ja parandada vee ökosüsteemide seisundit ning vältida selle edasist halvenemist, edendada säästvat veekasutust, kaitsta vesikeskkonda heidete, emissioonide ja muude kahjulike ja ohtlike ainete eest. Veepoliitika hõlmab nii jõe-, järve-, mere- kui ka joogivett käsitlevaid põhimõtteid.

Eestis puudub veevaldkonna strateegiline arengukava. Veeseaduse kohaselt määratletakse vee kaitse ja kasutamise abinõud kolme vesikonna ja üheksa alamvesikonna veemajanduskavades. Vesikondade veemajanduskavade eelnõud tehti avalikkusele kättesaadavaks 2008. aasta detsembris. Vesikondade veemajanduskavade avalik väljapanek toimub 2009. aasta suvel. Vesikonna veemajanduskavad kõigi kolme vesikonna kohta on plaanis kinnitada 2009. aasta detsembris. Sellega määratakse kindlaks Eesti veemajanduse lõplikud arengusuunad, oluliste eesmärkide saavutamise tähtajad, vajalik rahasumma ja finantseerimisallikad.

Oluliseks veemajandusprobleemiks on see, et tõenäoliselt ei suudeta avalikku huvi pakkuvates veekogudes saavutada veemajanduskavades püstitatud eesmärgi 2015. aastaks. Olulised veemajandusprobleemid tulenevad praegusest inimtegevusest (põllumajandus, maavarade kaevandamine, veevõtt ja reoveepuhastus jne), varasemast inimtegevusest (mahajäetud kaevandused, reostunud alad, vanad vesiehitised jne) ning tulevikku kavandatud tegevustest (veevõtt ja veeheide uutel arengualadel, plaanitavad kaevandused, veejõu kasutamine).

Eestis on praegu olulisteks veemajandusprobleemideks¹⁵⁶:

- ▶ punktkoormusallikatest reovee ja sademevee kogumine ja puhastamine, veeheide;
- ▶ reoainete vesikeskkonda sattumine ohustamata prügilatest ja jääkreostuskolletest;
- ▶ põllumajanduslik hajureostuskoormus;
- ▶ veetranspordist johtuvad õnnetusjuhtumid;
- ▶ veekogude füüsilised muutmised (maaparandus, paisud, veekogude põhjade mudastamine ja sisereostus, veekogudest pinnase kaevandamine, laevateede süvendamine, tammid, mulid);
- ▶ olme- ja tööstusveevõtt;
- ▶ maavarade kaevandamisega seotud veeheide, kuivendus, olemasolevate veekogude kadumine ja uute teke;
- ▶ tulevikuprobleemidena võõrliikide sissetung, kalakasvatus ja linnastumine.

¹⁵⁵ Keskkonnaministri 10. mai 2004. a määrus nr 47 „Põhjaveekogumite veeklassid, põhjaveekogumite veeklassidele vastavad kvaliteedinäitajate väärtused ning veeklasside määramise kord“.

¹⁵⁶ http://www.tartutarbija.ee/uploads/Keskkond/Vee_saastumise_olukord_Eestis.doc, Januskaite, R. Tartu Ülikool.

Kuivõrd asulate veevarustuse ja veekaitse tagamine, aga samuti jääkreostuse kõrvaldamine ja veekogude saneerimine on valdavalt avaliku sektori kanda ja Eesti mahajäämus ELi nõuetest on selles vallas veel suur, siis on veemajandus keskkonnanahoiu valdkonna avalike investeeringute kõige kulukam allvaldkond. Ühtlasi on veemajanduse probleemide lahendamine vajalik elanikkonna terviseriskide vähendamiseks ning ettevõtete arendamiseks vajalike eelduste loomiseks, panustades seega majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava eesmärkide saavutamisse. (EARK)

■ **Põllumajanduslik hajukoormus ja seeläbi koormus Läänemere ökosüsteemile ja veekvaliteedile on suurenenud.**

Läänemere valupunktide nimekiri koostati 1990. aastal. Praeguseks on Eesti valupunktideks jäänud Soome laht Narva, Kohtla-Järve ja Kehra (Jägala jõe vesikond) piirkonnas ning Eesti läänerrannik Haapsalu ja Matsalu lahe piirkonnas. Tegutsetakse ühtse Läänemere piirkonna tegevuskava¹⁵⁷ alusel. Läänemeri on oma eriliste geograafiliste, kliimatiliste ja okeanograafiliste tunnuste tõttu väga tundlik inimtegevusest põhjustatud keskkonnamõjude suhtes. Läänemere tegevuskava rakendusplaani peamised eesmärgid Eestis¹⁵⁸ on:

- ▶ merekeskkonna eutrofeerumise inimtegevusest põhjustatud lisamõjude piiramine ja vältimine;
- ▶ looduse kaitse ning bioloogilise mitmekesisuse säilitamine ja võõrliikide sissetungi piiramine;
- ▶ ohtlike ja kahjulike ainete merekeskkonda sattumise piiramine ja vältimine;
- ▶ mereline tegevus (laevaliikluse korraldamise parandamine, toimunud õnnetuste ohjamine, laevadelt pärineva reostuse piiramine ja vältimine).

Eestil tuleb Läänemere tegevuskava rakendades arvestada mõnevõrra rangemate asula reovee puhastusnõuetega, seda eelkõige üle 1000 inimekvivalendi (ie) reoveepuhasti puhul, et jälgida HELCOMi soovitusi. Rangemad reovee puhastuse nõuded võrreldes teiste ELi liikmesriikidega tulenevad Eesti jaoks meie veekogude reostustundlikkusest. Eesti suurjärvede – Peipsi järve ja Võrtsjärve – ning väikejärvede ühiseks probleemiks on endiselt eutrofeerumine. Kuigi 1990. aastate algul eutrofeerumine aeglustus ja järvedes vähenes lämmastikuisaldus, võib lähitulevikus oodata eutrofeerumise taastõusu.

Eestis puudub kehtiv merevaldkonna arengukava. MKMi algatusel on koostamisel merenduse arengukava¹⁵⁹, milles pööratakse tähelepanu neljale valdkonnale (transport, avalik sektor, haridus ja turism). Merenduse, merekaitse ja reostustõrje küsimuste lahendamise koordineerimiseks on Vabariigi Valitsus moodustanud ministeeriumidevahelise komisjoni. Nn merekomisjoni juhhib keskkonnaminister. ELi merendusstrateegia raamdirektiiv (2008/56/EÜ) jõustub 15. juulil 2010. aastal, see on tähtaeg, milleks liikmesriigid peavad olema direktiivi üle võtnud.

Eestis on puhta joogiveega (ühisveevärgi kaudu) varustamine tagatud 84% elanikkonna puhul

Eesti on ELi liitumislepinguga võtnud kohustuse tagada 2010. aasta lõpuks asulareovee kogumine ja nõuetekohane puhastamine kõigil reoveekogumisaladel reostuskoormusega üle 2000 ie (ie on reostuskoormuse ühik, 1 ie võib võrdsustada ühe inimesega, juhul kui puudub tööstus). 2013. aasta lõpuks peab nõuetele vastav joogivesi olema tagatud kõikides olemasolevates joogivesüsteemides, mis varustavad joogiveega rohkem kui 50 elanikku. Praegu (2009. aasta kevad) saab ühisveevärgi vett Eestis umbes 84% elanikkonnast, eesmärk on jõuda 90%ni.

Reovesi tuleb direktiivi kohaselt kokku koguda üle 2000 ie-ga reoveekogumisaladel. Eestis elab sellistes piirkondades kokku ligi 933 000 inimest ehk 70% rahvastikust. Praegu on kanalisatsiooniühendus keskmiselt 89%l elanikest, 2010. aasta lõpuks on eesmärk jõuda 95%ni. Reovee kogumiseks on ühiskanalisatsiooni asemel nimetatud 5%ga hõlmatud piirkondades tehniliselt ja majanduslikult otstarbekas korraldada reovee kokkukogumine kogumismahutite abil.

¹⁵⁷ http://www.helcom.fi/press_office/news_helcom/en_GB/BSAP_full/.

¹⁵⁸ Läänemere tegevuskava rakendusplaan 2008–2011 võeti Vabariigi Valitsuse poolt vastu 11.12.2008. a istungi protokollilise otsusega.

¹⁵⁹ <http://www.mkm.ee/merenduspoliitika>.

Põhjavee puhul jääb prognooside kohaselt aastaks 2015 kindlasti halvaks Ordoviitsiumi Ida-Virumaa põlevkivibasseini põhjaveekogumi seisund, mida tingib kõrgeenenud sulfaatide sisaldus, mineraalsuse, kareduse ja ohtlike ainete (eeskätt fenoolide) esinemine.¹⁶⁰

Aastaks 2015 on prognooside kohaselt heas seisukorras Siluri-Ordoviitsiumi Läänesaarte põhjaveekogum, Siluri-Ordoviitsiumi põhjaveekogumid Devoni all (Lääne- ja Ida-Eesti aladel), Siluri-Ordoviitsiumi põhjaveekogumid Lääne- ja Ida-Eesti aladel, Kesk-Alam-Devoni põhjaveekogum, Kesk-Devoni põhjaveekogum, Ülem-Devoni põhjaveekogum, Kvaternaari Vasavere, Meltsiveski, Võru, Laiuse ja Sadala põhjaveekogumid, Kvaternaari ühendatud põhjaveekogumid Männiku-Pelgulinna, Kuusalu, Piigaste-Kanepi, Otepää, Elva ja Saadjärve aladel.

Veeseadusest tulenevalt võib põhja- ja pinnavee kaitseks moodustada ja määrata põllumajandustootmisega piirkondades nitraaditundlikud alad. Eestis on Vabariigi Valitsuse 21.01.2003. a määruse nr 17 alusel määratletud kaks nitraaditundlikku alampiirkonda, Pandivere ja Adavere-Põltsamaa nitraaditundlikud piirkonnad. Nitraaditundlikule alale on veeseaduse alusel kehtestatud rangemad keskkonnanõuded põhja- ja pinnavee kaitseks.¹⁶¹

Jäätmevaldkonna probleemid

Tuginedes riigi jäätmekavale (2008–2013), võib jäätmevaldkonna probleemid jagada üldisemas plaanis kaheks:

- ▶ üldise jäätmehoolduse korraldamisega seotud probleemid;
- ▶ jäätmekäitluse praktilise ehk tehnilise võimekuse puudulikkus.

Üldisemad korralduslikud probleemid on seotud eelkõige omavalitsuste suutlikkuse (sh korraldatud jäätmeveo rakendamise) ja koostöö puudumise ning järelevalve ebapiisavusega.

Jäätmekäitluse tehniline arendamine on suunatud aga peamiselt jäätmete ohtlikkuse vähendamisse (sh prügilate sulgemiseks ja korrastamiseks) ning jäätmetekke vähendamise, kogumise, sortimise ja taaskasutamise arendamisse. Just jäätmekäitluse tehniline arendamine nii, et see vastaks ELi õigusaktide nõuetele ja eesmärkidele, eeldab lähiajal suuri jõupingutusi ja investeringuid vastava infrastruktuuri väljaehitamiseks.

Perioodil 2007–2013 on Eesti jäätmekäitluse arendamisel olulisemateks prioriteetideks:

- ▶ uute, keskkonnanõuetele vastavate prügilate väljaarendamine, sulgedes ja ohutustades selle kõrval vanad keskkonnaohtlikud prügilad;
- ▶ põlevkivitööstuse ladestamiskohtade/prügilate sulgemine ja ohutustamine;
- ▶ jäätmete taaskasutussüsteemi väljatöötamine, et kiirendada progressi jäätmete vältimise, vähendamise ja taaskasutamise suunas.

Nõuetele mittevastavate prügilate sulgemisjärgse katmise ja korrastamisega seotud tegevused venivad

Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktide nõuetele tulenevalt peavad kõik nõuetele mittevastavad prügilad olema suletud 16.09.2009. Kõik suletud prügilad peavad olema kaetud ja korrastatud hiljemalt 16.07.2013. 2008. a lõpu seisuga oli kasutuses veel 16 tavajäätmeprügilat, millest kuus vastasid kehtestatud nõuetele. Suletud, kuid korrastamata tavajäätmeprügilaid oli 17. Seega vajab lähiaastatel katmist ja korrastamist kokku 27 tavajäätmeprügilat. Nende prügilate tähtaegne sulgemine sõltub paljus prügila omanike (valdavalt omavalitsuste) võimekusest vastavaid projekte läbi viia ja omafinantseeringut tagada (vähemalt 10% projekti abikõlblikest kuludest).

Suuremad probleemid on seotud põlevkivitööstuses tekkivate ohtlike jäätmete prügilate/hoidlate (poolkoksiprügilad ja tuhaväljad) sulgemise ja korrastamisega. Nimetatud projektide elluviimine on veninud. Nõuetele mittevastavad Kohtla-Järve ja Kiviõli poolkoksiprügilad asuvad endiselt riigiomandis oleval maal, seega on prügilate sulgemine riigi kohustus.

¹⁶⁰ <http://www.envir.ee/1076073>.

¹⁶¹ <http://www.envir.ee/NTA>.

Põlevkivienergeetika jäätmeheidlate (tuhaväljade) rekonstrueerimine ja tuhaarastussüsteemi uuendamise tempo on aeglane

Liitumislepingu kohaselt ELiga kohustus Eesti viima nõuetele (Euroopa Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta) vastavusse ASi Narva Elektri jaamad tegevuse tuha ladestamisel. Tööde kavandamist alustati perioodi 2004–2006 Ühtekuuluvusfondi tehnilise abi meetme raames. Eesmärgiks oli tuha ladestamise nõuetele vastavaks viimiseks vajaliku tehnoloogilise lahenduse väljatöötamine. Tuhaarastussüsteemi lahenduse väljatöötamine ja praktiline rakendamine on aga veninud, kuna pakutud tehnoloogiad pole olnud sobivad. Tuhaväljade korrastamise ja tuhaarastussüsteemiga seotud küsimusi on lähemalt kirjeldatud energiamajanduse peatükis.

Jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutussüsteemi arendamise tempo vajab kiirendamist

Hoolimata teatud edust pakendijäätmete liigiti kogumise ja taaskasutamise korraldamisel, põhineb olmejäätmete käitlus Eestis siiski valdavalt jäätmete prügilasse ladestamisel. 2007. aastal ladestati olmejäätmeid prügilasse ligikaudu 73%¹⁶². Lisaks pakendiseadusega sätestatud pakendijäätmete taaskasutuse eesmärkide täitmisele (Euroopa Nõukogu direktiiv 2004/12/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta) on üheks olulisemaks lähiaja proovikiviks biolagunevate jäätmete sisalduse vähendamine ladestatavates olmejäätmetes. Vastavalt jäätmeseadusele (Euroopa Nõukogu direktiivi 1999/31/EÜ nõue) peab biolagunevate jäätmete osatähtsus vähenema. Koosõlas jäätmeseadusega (sätestab mõnevõrra rangemad piirangud) peab biolagunevate jäätmete osatähtsus prügilatesse ladestatavate olmejäätmete hulgas olema järgmine: alates 16. juulist 2010. a ei tohi see olla üle 45 massiprotsendi ja alates 16. juulist 2013. a mitte üle 30 massiprotsendi. Kaugemas perspektiivis – 2020. a ei tohi biolagunevaid jäätmeid olla ladestatavates olmejäätmetes üle 20%. Nende nõuete täitmiseks tuleb oluliselt suurendada olmejäätmete, sh biolagunevate jäätmete taaskasutamist.

Kõik see eeldab suuri investeeringuid jäätmete taaskasutussüsteemidesse, sh jäätmete liigiti kogumise võrgustiku väljaarendamise. Olmes tekkivate taaskasutatavate jäätmete kogumise võrgustik on praegu Eesti erinevates piirkondades ebaühtlane ja puudulik. Pole piisavalt jäätmekogumispunkte, sh jäätmejaamasid. Seega on jäätmete taaskasutamise edendamiseks väga oluline kiiremas korras välja ehitada piirkondlike jäätmejaamade võrgustik. Samuti on vaja teha suuri investeeringuid piirkondlike jäätmekäitluskeskuste väljaarendamise (kogutud jäätmete sortimine ja töötlemine). Olulisel kohal taaskasutussüsteemide efektiivsel rakendamisel on elanike teadlikkus. Investeeringutega käskäes peab toimuma jäätmetekitajate, sh elanike ja käitlejate teavitamine.

Keskkonnatehnoloogiate arendamise ja kasutamise valdkonna probleemid

Keskkonnatehnoloogiate arendamise ja rakendamise tase on madal ja tempo aeglane

Peamised probleemid keskkonnatehnoloogiate arendamisel ja kasutamisel nii teadus- ja arendusasutustes (T&A) kui ka ettevõtetes on finantsressursi ebapiisavus ja koolitatud personali puudus ning väike nõudlus keskkonnatehnoloogiate järele tehnoloogiaid kasutavate ettevõtete ja riigiasutuste poolt. Samuti on veel nõrk keskkonnatehnoloogiate eksport.

Riigisisene nõudlus on ettevõtete poolel veidi kasvanud (2001–2006)¹⁶³, kuid on eeltoodud põhjustel siiski väike. On puudunud suunatud ja koordineeritud dialoog keskkonnatehnoloogiaid kasutavate ja arendavate tööstusettevõtete vahel.

Euroopa Komisjon on vastu võtnud ELi keskkonnatehnoloogia tegevuskava ning kutsus 2005. a üles kõiki liikmesriike riiklikud keskkonnatehnoloogia tegevuskavad koostama. Eesti pole ametlikult riiklikku tehnoloogiate teekaarti (Environmental Technology Road Map) koostanud. Viiteid keskkonnatehnoloogiate vajalikkusele leiab strateegiast „Säästev Eesti 21” (SE 21), keskkonnastrateegiast aastani 2030 ning üldisele tehnoloogilisele uuendamisele rõhub Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2012 „Teadmistepõhine Eesti”.

¹⁶² Riiklik jäätmekava 2008–2013, täpsustatud andmed, Säästva Eesti Instituut, 2008.

¹⁶³ SEI-Tallinn (2007). Teel ökoloogilisema tootmispoliitika suunas. Öko-innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate nõudlus ja pakkumus Eestis. Lepinguline töö Keskkonnaministeeriumile nr 18-20/748.

Praeguste EASi ja KIKi rahastamisprogrammide taotlustingimuste puhul ei kasutata (süsteemiliselt või läbivalt) ökoinnovatsiooni (sh parimad võimalikud tehnoloogiad ehk BAT – *best available technologies*¹⁶⁴) hindamiskriteeriumina. Samuti ei ole avalikes hangetes levinud nn rohelised hanked, st hanked, milles nõutakse lisaks keskkonnasäästlike tingimuste täitmist või parimate keskkonnatehnoloogiate ja tehnikate kasutamist.

Keskkonnatehnoloogiad ja just ökoinnovatsioon on Eesti majanduse pikemaajalise konkurentsivõime aluste loomisel väga olulised, sest on suunatud tootlikkuse ja tõhususe suurendamisele, mis võimaldab ka suuremat lisandväärtust luua.

Rahvusvahelise kogemuse ja Euroopa Keskkonnatehnoloogia Arengukava põhjal on suure kasuteguriga sektorid hoonete ajakohastamine ja ehitustegevus, toidu- ja joogitööstus, transpordivahendid ja transpordikorraldus, jäätmete taaskasutus ja reoveekäitlus. Eestis on eelisarendatavaks valdkonnaks ka kogu energeetikaga seonduv. Samuti on oluline tehnoloogiasiore ja selle baasilt Eestis reaalse tootmise loomine (nt passiivmajade ja kaugseirega seonduv), lisaks teadmismahukate teenuste (*knowledge intensive services* – KIS) loomine ja pakkumine (IKT lahendused), et võimaldada avalikul ja erasektoril vähendada ressursikasutust ning suurendada tõhusust ja lisaväärtust, samuti jälgida ja ennetada keskkonna- ja majandusriske.

2007. a algutati esimene riiklik tehnoloogiaprogramm energeetika valdkonnas, Eesti energiatehnoloogia programm (ETP), mis on osa Eesti TA&I strateegia 2007–2013 „Teadmistepõhine Eesti” rakendusplaanist. ETP on nelja ministeeriumi koostööprogramm (HTM, KKM, MKM, PM). Koostamisel on ka biotehnoloogia ja infotehnoloogia programm ning kavandatakse keskkonnatehnoloogia programmi.

Looduskaitsevaldkonna probleemid

Üleeuroopaliselt ohustatud elupaigatüüpide ja liikide seisund on enamasti ebasoodne ja enamiku liikide ja elupaigatüüpide seisundi kohta teave puudub.

2007. aastal esitas Keskkonnaministerium Euroopa Komisjonile loodusdirektiivi täitmise aruande¹⁶⁵, milles anti hinnang liikide ja elupaigatüüpide seisundile. Eestis on loodusdirektiivi alusel moodustatud 531 loodusala ja linnudirektiivi alusel 66 linnuala kogupindalaga 1 259 180 ha. 2007. aastal esitatud aruande alusel oli 23 liigi (97st) seisund soodne (23,7%) ja 7 liigi seisund ebasoodne (7,2%). 41 liigi (42,3%) seisundit hinnati ebapiisavaks ja 26 liigi seisund oli teadmata (26,8%). Kuuekümne Eestis määratud üleeuroopalise tähtsusega elupaigatüübi seisundit hinnati 25 juhul (41,7%) soodsaks ja 9 juhul (25%) ebasoodsaks ning 19 juhul (31,7%) ebapiisavaks. 7 elupaigatüübi seisund oli teadmata (11,7%).

2007. a loodusdirektiivi täitmise aruandest nähtub, et ohustatud liikide ja elupaigatüüpide soodsa looduskaitse seisundi saavutamine on väga raske ülesanne, kuivõrd üksnes ligikaudu veerandi ohustatud liikide ja vähem kui poolte elupaigatüüpide seisund Eestis on soodne.

Vähestel kaitsealadel ja hoiualadel on olemas seadusjärgne kaitsekorralduskava

Eestis oli 1. jaanuaril 2008 üle 1600 looduskaitsealade alusel kaitstavat ala (kaitseala, hoiuala ja püsielupaika).¹⁶⁶ Kaitsealade kaitse tugineb Vabariigi Valitsuse kehtestatud kaitse-eeskirjale. Hoiualade ja püsielupaikade kaitse tingimused tulenevad looduskaitsealadest. Looduskaitsealades on sätestatud, et loodusväärtuste kaitse korraldamiseks kaitsealadel ja hoiualadel koostatakse kaitsekorralduskava. Eestis on 400 kaitseala, 343 hoiuala ja 900 püsielupaika. 1. oktoobri 2008. a seisuga oli keskkonnaminister kinnitanud 34 kaitstava ala ja lisaks eraldi veel 171 hoiuala pool-looduslike koosluste kaitsekorralduskava.¹⁶⁷ Seega on seadusjärgne kaitsekorralduskava olemas 743 alast vaid 34-l (4,6%). Seda protsenti suurendab mõnevõrra pool-looduslike koosluste kaitsekorralduskava, mis hõlmab 171 hoiuala. 1. oktoobri 2008. a seisuga oli

¹⁶⁴ Euroopa Komisjoni IPPC direktiiv 96/61/EC.

¹⁶⁵ Ülevaade Natura 2000 liikide ja elupaigatüüpide seisundist, koost. H. Fridolin, Keskkonnaministerium.

¹⁶⁶ <http://www.envir.ee/628>.

¹⁶⁷ http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1082858/kinnitatudkavad_01102008.pdf.

kaitsekorralduskavaga hõlmatud 3,3% (21 209,3 ha) hoiualade kogupindalast (641 011,3 ha) ja 20,5% (102 960,2 ha) kaitsealade kogupindalast (502 511,8 ha). Äramärkimist vajab asjaolu, et praeguseks on juba aegunud üks kaitsekorralduskava (Osmussaare maastikukaitseala kaitsekorralduskava aastateks 2004–2009) ja lähiaastatel (2010–2011) vajavad uuendamist viis kinnitatud kaitsekorralduskava. Viiest rahvuspargist on kinnitatud kaitsekorralduskava vaid kahel (Soomaa ja Karula), kehtiv kaitsekorralduskava puudub Lahemaa, Matsalu ja Vilsandi rahvuspargil.

Ohustatud liigid on looduskaitsealade alusel jagatud kolme kategooriasse. Esimeses kategoorias on 64 liiki, kelle hulgas on arvukamalt katteseemnetaimi (21 liiki) ja selgroogseid loomi (18 liiki)¹⁶⁸. Teises ja kolmandas kategoorias on vastavalt 262 liiki ja 244 liiki. Ohustatud liigi kaitseks koostatakse liigi kaitse tegevuskava. I kategooria liikide puhul on see kohustuslik, teiste kaitsekategooriate puhul sõltub tegevuskava koostamine vajadusest (nt soodsa seisundi tagamiseks). Keskkonnaministeeriumi andmetel on praeguseks koostatud tegevuskava 42 liigi kaitse korraldamiseks¹⁶⁹, sh kahe liigi (kormorani ja kopra) ohjamiskava, kuivõrd viimased pole I kategooria liigid, kuid teadusinventuuri tulemused on näidanud nende arvukuse suurenemisest tingitud olulist kahju keskkonnale.

2007. a loodusdirektiivi aruanne Euroopa Komisjonile näitas, et üleeuroopaliselt ohustatud elupaigatüüpide ja liikide seisund oli Eestis enamasti ebapiisav või ebasoodne ning enamiku liikide ja elupaigatüüpide seisundi kohta teave puudus. Seega on liikide ja elupaigatüüpide soodsa seisundi tagamiseks vajalik tegevuskavade ja kaitsekorralduskavade koostamise jätkumine ning kavades ettenähtud tegevuste käivitamine ja tulemuslik elluviimine. Vastasel korral võib liikide ja elupaigatüüpide seisund veelgi halveneda ja Eestil tekib raskusi olukorra selgitamisel järgmises aruandes aastal 2013.

Keskkonnahariduse probleemid

Elanikkonna keskkonnaharidus ja -teadlikkus vajab süsteemset suunamist

Keskkonnahariduse arengukava (edaspidi arengukava) koostamise algatasid Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) (haridus- ja teadusministri käskkiri nr 210, 27.02.2008) ja Keskkonnaministeerium (KKM), Vabariigi Valitsuse 10.02.2005. a määruse nr 28 „Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärus” § 23 lõike 2 punkti 23 ning § 24 lõike 1 alusel. Arengukava lähtealuseks on ka keskkonnaministri ja haridus- ja teadusministri 12.01.2000 allkirjastatud ja 15.03.2005 uuendatud ühise tegevuse kava ning rahvusvahelised keskkonnahariduslikud strateegilised dokumendid. Lisaks seondub kava koostamise vajadus ELi programmiperioodi 2007–2013 elukeskkonna ja inimressursi arendamise rakenduskavade raames keskkonnaharidusele eraldatud ressursside sihipärase kasutamisega. Arengukava koostamine lõppes novembris 2008, kuid erimeelsuste tõttu kahe ministeeriumi vahel ei ole arengukava tänini kinnitatud. Keskkonnahariduse arenguga tegelemiseks ei ole riiklikul tasandil eraldi arengukava varem koostatud, kuid keskkonnakaitse ja säästva arengu ning neid toetava hariduse põhimõtted sisalduvad mitmes strateegilises dokumendis ja tegevuskavas. Säästva arengu alasele tegevusele loovad üldise raamistiku säästva arengu seadus¹⁷⁰ ja Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21”¹⁷¹. Viimane määratleb Eesti eesmärgid aastani 2030: Eesti kultuuriruumi elujõulisus; inimeste heaolu kasv; sotsiaalselt sidus ühiskond ja ökoloogiline tasakaal. Lisaks sisalduvad keskkonnahariduse alased tegevused ja ülesanded riiklikul tasandil keskkonnastrateegias aastani 2030¹⁷², keskkonnategevuskavas 2007–2013¹⁷³ ning Keskkonnaministeeriumi arengukavas aastateks 2010–2013¹⁷⁴. Arengukava seondub ka hetkel koostamisel oleva riikliku looduskaitse arengukavaga aastani 2020 ja kultuuripärandi hoidmise ja väärtustamise arengukavaga aastani 2030 ning 22.02.2007 Riigikogu otsusega heakskiidetud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegiaga „Teadmistepõhine Eesti” aastaiaks 2007–2013.

¹⁶⁸ <http://www.envir.ee/1688>.

¹⁶⁹ <http://www.envir.ee/1688>.

¹⁷⁰ RT I 1995, 31, 384.

¹⁷¹ RT I 2005, 50, 396.

¹⁷² Riigikogu heakskiit 14.02.2007.

¹⁷³ Vabariigi Valitsuse 22.02.2007 korraldus nr 116.

¹⁷⁴ <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1093764/KKM+AK+2010-2013.pdf>.

Arengukavas täiendatakse ja arendatakse edasi 2006. aastal KKM-i ja HTMi koostöös valminud Eesti Vabariigi keskkonnahariduse kontseptsiooni, mis määratles keskkonnahariduse üldised põhimõtted. Eelnimetatud kontseptsiooni edasiarendamine arengukavaks tuleneb eelkõige valdkonna reguleerimise tarvidusest riiklikul tasandil, et määratleda keskkonnahariduse edendamiseks seotud riiklikud eesmärgid, prioriteetsed tegevussuunad, meetmed ja vastutus nende elluviimise eest.

Rahvusvahelisel tasandil on säästvat arengut toetav haridus saanud osaks Euroopa Liidu, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ja ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) haridus- ja keskkonnapoliitikast, milles keskkonnahoidliku eluviisi, tarbimise piiramise ja säästva käitumise propageerimine on üha hoogustuv suundumus.

Arengukavas käsitletakse keskkonnaharidusena kompleksset mõistet, mis ühendab nii loodushariduse (*Nature Education*), keskkonnahariduse (*Environmental Education*) kui ka säästva arengu hariduse (*Education for Sustainable Development*) ühtseks tervikuks.

Keskkonnateadlikkuse tekkeks on vajalik keskkonnahariduse edendamine kõigil haridustasemetel. Keskkonnateadlikkuse kõrge tase on oluliseks eelduseks nii loodusvarade säästvale kasutamisele, reostuskoormuse piiramisele kui ka keskkonnast tulenevate terviseriskide vähendamisele. Mitmed arvamusuuringud¹⁷⁵ on näidanud, et üldine teadlikkus keskkonnast on paranenud, kuid mitmes valdkonnas on teadlikkus väike. Tarbijaid on vaja suunata pöörama senisest rohkem tähelepanu toodete ja teenuste keskkonnahoidlikkusele, toiduohutusele jm. Kodumajapidamistes tuleb senisest enam arvestada prügisortimisega, vee- ja energiasäästuga. Ettevõtete puhul on olulised samad aspektid, kuid suuremas mastaabis. Keskkonnainvesteeringute Keskuse keskkonnaprogrammi keskkonnateadlikkuse alamprogrammi vahendid on siiani olnud ainsad riiklikud rahalised vahendid, mille abil nii riigiasutused, omavalitsusasutused kui ka vabaühendused on omal algatusel korraldanud keskkonnateadlikkuse suurendamise projekte erinevatele sihtrühmadele (alates lasteaiast kuni pensionärideni, riigi ja kohaliku omavalitsuse töötajatest kuni ettevõtete töötajateni). Projektipõhine tegevus on küll loonud tegevuste ja tegijate mitmekesisuse, kuid selline tegevus on enamasti ühekordne aktsioon, millel puudub järjepidevus, süsteemsus ja koordineeritus teiste sarnaste tegevustega. Samuti ei suunata tegevusi ega hinnata nende tulemuslikkust. Keskkonna- ja säästva arengu teemat on küll riiklikus õppekavas nimetatud läbivaks teemaks, kuid on jäänud kooli juhtkonna ja aineõpetajate otsustada, kas ja kuidas teema ainekavadesse ja tundidesse lõimida. Kuivõrd õppekavas pole ette nähtud eraldi õuesõppetunde ega -päevi ja koolidel napib finantse, siis teevad õppekava toetavaid tegevusi väljaspool klassiruumi vaid üksikud koolid ja klassikomplektid.

Lisaks koolide piiratud võimalusele viia läbi ja osaleda õppekava toetavates tegevustes ja õpetajakoolituses puudub praegu ka selleks vajalik üleriigiline infrastruktuur – õppetööks korraga vähemalt ühele klassikomplektile kohandatud ruumid, pädev personal ja asjakohased õppevahendid. Keskkonnaministeeriumi ja Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) ühistööna on väljasegitatud praegune keskkonnahariduse infrastruktuur. Linnades töötab kaks keskkonnahariduskeskust, üks Pärnus, teine Tartus. Mõlema keskuse asutajate ja finantseerijate hulgas on olulisel kohal kohalik omavalitsus. Samas näiteks elanike arvult suurimates linnades Tallinnas ja Narvas samaväärne keskus puudub. Seevastu on Tallinnal ainukese omavalitsusena Eestis olemas keskkonnahariduse arengukava 2008–2014¹⁷⁶. Tallinnas pakuvad keskkonnahariduslikke programme peamiselt linna allasutused Tallinna Loomaaed ja Tallinna Botaanikaaed, Keskkonnaministeeriumi hallatav Eesti Loodusmuuseum ja mõned vabaühendused. Tallinna keskkonnahariduse arengukavas nähakse ette sihtasutuse Tallinna Keskkonnahariduskeskus asutamine, mis koordineeriks linnale olulisi keskkonnahariduslikke tegevusi. Samuti on arengukavas plaan luua uus linna allasutus Merekeskus Meriski (Eru lahe ääres Kuusalu vallas), kus kõrvuti linna teiste asutustega (Tallinna Loomaaed, Tallinna Botaanikaaed, Tallinna Nõmme Noortemaja loodusmaja, huvikeskus Kullo ja lasteaed Lehola) arendatakse välja uudne teema – mere teema (Läänemere ökosüsteem, valgala, kaitse ja kasutamine) ning arendatakse edasi keskkonnahariduslikke tegevusi olemasolevates asutustes.

¹⁷⁵ <http://www.seit.ee/failid/311.pdf>;

http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1079955/Keskkonnateadlikkus_aruanne.pdf.

¹⁷⁶ <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=111664>.

Maapiirkondades haldab RMK üle paarikümne teabepunkti. Kümme aastat on tegutsenud RMK Sagadi looduskool. Aasta ringi ja püsipersonaliga tegutsevad ka RMK looduskoolid näiteks Oandus, Aegviidus ja Mustjalas. Keskkonnaameti haldusalas töötab 20 keskkonnahariduse spetsialisti¹⁷⁷. Keskkonnaametil on plaanis arendada kaitsealade endiste kontorihoonete baasil välja looduskeskused.

Keskkonnahariduskeskused on lisaks keskkonnateadlikkuse suurendamisele olulised keskused ka huvihariduse (eelkõige linnades), huvitegevuse ning täiskasvanute vabahariduse ja täienduskoolituse edendamiseks. Keskkonnahariduslikul huviharidusel ja huvitegevusel on oluline roll noortele tegevuse pakkumisel ja seeläbi kuritegevuse ja narkomaania ennetamisel.

Keskkonnahariduse¹⁷⁸ arengukava eelnõus (seisuga 21. november 2008)¹⁷⁹ on kirjeldatud keskkonnahariduse olukorra ülevaates peamiste probleemidena järgmisi: valdavalt projektipõhine tegevus, keskkonnaharidustegevus tugineb vaid asutuste ja organisatsioonide endi algatusele ja keskkonnaharidus pole üle riigi ühtlaselt kättesaadav.

Keskkonnahariduse riikliku arengukava eelnõus on püstitatud kolm eesmärki: 1) suurendada kõigi Eesti elanike keskkonnateadlikkust, 2) edendada süsteemset keskkonnaharidust kõikidel haridustasanditel ja 3) luua kogu Eestit hõlmav keskkonnahariduskeskuste võrgustik. Arengukavas märgitakse tõsist vajadust keskkonnahariduse süsteemi tugevdamiseks ja arendamiseks üle riigi, pakkudes kõigile elanikele võrdseid võimalusi. KKM märgib EARKi meetmete rahastuse ülevaates¹⁸⁰, et keskkonnahariduse infrastruktuur on olnud aastaid alarahastatud ja vajab hädasti investeeringuid. Samas ülevaates nendib KKM, et kuivõrd keskkonnaharidus jaguneb kahe ministeeriumi (HTM ja KKM) erinevate ametkondade ja asutuste vahel, siis on nimetatud valdkond jäänud aastaid tervikuna välja arendamata.

EARKi keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamise meetme sisuks on märgitud ühtsetel põhimõtetel toimiva üleriigilise keskkonnahariduskeskuste võrgustiku loomine. Meetme määruse eelnõu kohaselt (18. juuni 2009. a seisuga) saab toetust taotleda lai ring riigiasutusi, kohaliku omavalitsuse asutusi, kuid ka sihtasutusi ja MTÜsid. Eelnõu järgi võib toetus ulatuda 3 miljonist kuni 60 miljoni kroonini projekti kohta. Toetuse määramise puhul arvestatakse taotleja kogemust ja pädevust, aga ka tegevuse mitmekesisust. KKM arvates on oluline, et keskkonnahariduskeskused, kes riigilt toetust saavad, pakuksid võimalikult laiale sihtrühmale võimalikult mitmekesisest keskkonnahariduslikku tegevust¹⁸¹ ja tagaksid keskuste toimimise ka pärast toetuse lõppemist. Meetme määruse eelnõus on taotleja kaasfinantseerimise määraks märgitud 10%.

Keskkonnahariduse edendamist toetab teinegi meede. See on inimressursi arendamise rakenduskava keskkonnahariduse arendamise meede (programm). Meetme kaudu on kavas toetada keskkonnahariduskeskuste omavahelist koostööd. Samuti plaanitakse meetme toel korraldada keskkonnaalaseid koolitusi ja kursusi erinevatele sihtrühmadele (õpetajad, juhendajad, metoodikud, loodusharidajad), et suurendada nende pädevust ja tõhustada seeläbi riiklikku õppekava toetavate programmide läbiviimist. Oluline arenguhüpe keskkonnahariduses saab võimalikuks nii EARKi kui ka IARKi meetme koosrakendamisel.

Keskkonnahariduse edendamine kõigil haridustasanditel võimaldab oluliselt mõjutada inimtegevuse toimet keskkonnale, vältida tänaseid ja homseid keskkonnakahjulikke otsuseid, samuti vähendada keskkonnakoormust inimeste käitumisharjumuste muutumise kaudu. Keskkonnahariduse edendamine loob soodsa aluse kõigi keskkonna- ja energiavaldkonna tegevuste tõhusaks läbiviimiseks ja vastavasuunalise ettevõtluse edendamiseks, aga ka huvitegevuse arendamiseks noorte ja täiskasvanute seas.

¹⁷⁷ http://www.keskkonnaamet.ee/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=35.

¹⁷⁸ Keskkonnaharidus – teadmiste, oskuste, hoiakute ja väärtushinnangute süsteem, mis võimaldab teadvustada loodus-, sotsiaalse ja kultuurikeskkonna seoseid ning rakendada neid säästva arengu põhimõtete elluviimisel (keskkonnahariduse riikliku arengukava 2008–2013 eelnõu 21.11.2008).

¹⁷⁹ <http://www.seit.ee/failid/377.pdf>.

¹⁸⁰ Struktuurivahendite administratsiooni töödokumendid, 31.03.2009.

¹⁸¹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Keskkonnajärelevalve probleemid

Keskkonnaseire on tehniliselt mahajäänud

Keskkonnaseire seaduse kohaselt on keskkonnaseire peamised ülesanded järgmised:

- ▶ keskkonna saastatuse ja reostuse hetkeolukorra määramine ning analüüsimine;
- ▶ abinõude rakendamist või täiendavat uurimist nõudvate keskkonnamuutuste väljaselgitamine;
- ▶ saasteainete kauglevi jälgimine ja rahvusvaheliste lepingute alusel võrdlusuuringute läbiviimine;
- ▶ keskkonnaseisundit iseloomustavate näitajate süsteemi arendamine ja täiendamine;
- ▶ bioloogilise mitmekesisuse hetkeolukorra hindamine ja analüüsimine;
- ▶ taastuvate loodusvarade seisundi ja hulga määramine;
- ▶ keskkonda mõjutavate tegurite hindamine.

Keskkonnaseire valdkondlikke eesmärke käsitleb nii keskkonnastrateegia aastani 2030 kui ka Keskkonnaministeeriumi arengukava aastateks 2010–2013¹⁸²

Nõuded keskkonnaseire korraldamiseks ja andmete esitamiseks Euroopa Liidus ühtlustatud kujul tulenevad veepoliitika raamdirektiivist 2000/60/EÜ, ohtlike ainete direktiivist 2006/11/EÜ, linnudirektiivist 79/409/EÜ, loodusdirektiivist 92/43/EÜ ja mulladirektiivist 86/278/EÜ ning piirkondlikul tasemel ka HELCOMi soovitudest. Juurdepääsu keskkonnainfole eeldab Arhusi konventsioon, mille riigikogu ratifitseeris 2001. a. Keskkonnaseiret viiakse läbi kolmel tasandil: riigi, kohaliku omavalitsuse ja ettevõtte tasandil.

Keskkonnaseire eesmärkide saavutamiseks on vajalik keskkonnainfo hea kvaliteet ja kättesaadavus, mis tagavad keskkonda puudutavate otsuste kvaliteedi. Olulisel kohal on ajakohased tehnilised lahendused, mis võimaldavad andmete operatiivset sisestamist ja analüüsi ning arvestavad kasutajate vajadusi.

Keskkonnaseire nõuetekohaseks läbiviimiseks ja aruandluseks on vajalik lisaks seirealade võrgustikule ja seiremetoodikale ka seiresüsteemi hea tehniline tase. Meetme toel on plaanitud ajakohastada andmehõive infotehnoloogilisi lahendusi ja soetada tugisüsteeme ning arendada hüdromeetrilise, meteoroloogilise ja rannikumere seirevõrgu infrastruktuure ja tehnilisi lahendusi. Samuti on kavas toetada valgalapõhiste veemajanduskavade infosüsteemide ajakohastamist ja juhendmaterjali valmistamist kohalike omavalitsuste seirekavade koostamiseks ning tehnika kasutuselevõtuga seotud koolitusteks.

Olukorra analüüsil selgus, et mahajäämus keskkonnaseire korraldamises ja kvaliteedis on tingitud vananenud tehnilistest lahendustest ja infosüsteemidest. Eelnõu „Meetme „Keskkonnaseire arendamine” tingimused” on valmis (seisuga 23.01.2009), kuid selle menetlemist pole veel alustatud. Meede on oluline ELi direktiivide õigeaegse ja asjakohase rakendamise seisukohast. Meetme eelnõuga kavandatakse toetuse andmist kahele Keskkonnaministeeriumi haldusalas olevale asutusele – Info- ja Tehnokeskusele ning Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudile –, kuigi EARKis oli toetuse saajateks kavandatud lisaks riigiasutustele ka kohalikud omavalitsused, riigi äriühingud ja MTÜd. Valitsussektori keskkonnaseire parendamisega tuleks paralleelselt toetada ettevõtete keskkonnaseire tingimusi, nt lisakriteeriumina EASi vastavates rahastamisprogrammides (keskkonnaseire arendamise poolest on oluline roll nt keskkonnajuhtimissüsteemide rakendamisel ettevõtetes). Keskkonnatehnoloogia ja ökoinnovatsiooni uuringud töid samuti välja, et keskkonnaseires ja järgnevas analüüsis on veel palju arenguruumi. Näiteks keskkonnaseire ülevaated¹⁸³ kajastavad üksnes riikliku seire tulemusi, kuid ei käsitle ettevõtete ega kohaliku omavalitsuse tasandil tehtava seire tulemusi.

Keskkonnaõiguse rikkumiste avastamine ja menetlemine ei ole piisavalt operatiivne

Keskkonnajärelevalve pädevus on peamiselt Keskkonnaministeeriumi haldusalas tegutseval Keskkonnainspeksiioonil, kuid ka teistel asutustel ja organisatsioonidel, nagu Maa-ametil, kohalikel

¹⁸² <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1093764/KKM+AK+2010-2013.pdf>.

¹⁸³ <http://www.keskkonnainfo.ee/index.php?lan=EE&sid=65&tid=67&act=pub&actargs=37>.

omavalitsustel, politseil, Piirivalveametil, Maksu- ja Tolliametil jt. Keskkonnainspeksioon koordineerib ja teeb looduskeskkonna ja -varade kasutamise alast järelevalvet ning on keskkonnaalaste seadusrikkumiste puhul kohtuväliseks menetlejaks ning teeb esmaseid uurimistoiminguid kriminaalasjades. Keskkonnainspeksiooni statistika kohaselt moodustavad kalapüügieeskirja rikkumised valdava osa kõigist rikkumistest. Näiteks 2008. a registreeriti 3585 rikkumist¹⁸⁴, millest 1822 (50,8%) moodustasid kalapüügieeskirja rikkumised, sellele järgnesid jäätmekäitlusnõuete (485) ning ranna ja kalda kaitse nõuete rikkumised (316). Jäätmekäitlusnõuete rikkumiste hulgas on ka sadamates ja merel toimunud naftareostusjuhtumid.

Asjakohane meetme määrus kehtestati 30. juunil 2008 keskkonnaministri määrusega¹⁸⁵. 26. märtsil 2009. a kinnitas Vabariigi Valitsus¹⁸⁶ keskkonnajärelevalve investeeringute kava aastateks 2009–2013 ja projektide eelistusnimekirja. Kava järgi saavad Euroopa Regionaalarengu Fondist raha neli Keskkonnainspeksiooni projekti kogusummas 64 907 600 krooni. EARKi meetmetabelis oli selle meetme eelarveks 100 miljonit krooni, Keskkonnainspeksioonil on kavas II etapina investeeringute kava täiendamine 12 miljoni krooni ulatuses. Kavas on renoveerida Lääne regiooni Järvamaa büroo hoone Paides. Hoone on tugevasti amortiseerunud ja vajab hädasti kapitaalremonti. Kinnitatud kavas olevate projektidega toetatakse I etapis Keskkonnainspeksiooni Viljandi büroo Kivilõppe hoone ja Lõuna regiooni Mustvee kontori ümberehitust, soetatakse keskkonnajärelevalvevahendeid ja -tehnikat ning hangitakse infotehnoloogilisteks arendustöödeks ja rakendamiseks vajalikke vahendeid. Kahe operatiivkeskuse renoveerimisega on võimalik oluliselt tõhustada kohapealset kontrolli kalapüügi üle Võrtsjärvel ja Peipsi järvel. Keskkonnainspektorid saavad projektide toel oma käsutusse nn internetikohvrid, mis võimaldavad inspektoritel operatiivselt sisestada, kontrollida ja edastada andmeid väliolukorras. Keskkonnajärelevalvevahendite ja -tehnikat soetamine ning piirkondlikes keskustes operatiivjuhtimise tingimuste parandamine suurendab järelevalvetöö tõhusust ja inspektorite reageerimiskiirust, mis aitab kaasa suuremale kontrollile ning potentsiaalsete keskkonnarikkumiste ärahoidmisele ja juba toimunud rikkumiste kiiremale avastamisele.

Keskkonna hädaolukorra valdkonna probleemid

Eestil pole piisavat tehnilist võimekust keskkonna hädaolukordade ennetamiseks ja likvideerimiseks merel ja maal

Eesti asub aktiivse meretranspordi teel Läänemeres. HELCOMi laevade automaatse identifitseerimise süsteemi (AIS) andmetel läbib Läänemerd igal aastal umbes 52 000 laeva, millest 60–70% on kaubalaevad ja 17–25% naftatankerid. Korruga on registreeritud merel 1800–2000 laeva. Igal aastal registreeritakse umbes 140 meresõiduga seotud õnnetust ja üle 200 juhtumi, kus merre lastakse ebaseaduslikult naftat¹⁸⁷. HELCOMi merekaitse tööühma andmetel kasvab aastaks 2017 Läänemere kaudu veetava nafta kogus praegusega (160 000 t) võrreldes 40%. Tihenev laevaliiklus ja suurema mahutavusega tankerite kasutuselevõtt suurendab suurte naftakogustega (> 10 000 tonni) suurõnnetuse tõenäosust kogu Läänemeres praegusega võrreldes kolmandiku võrra, Soome lahes koguni sada protsenti¹⁸⁸.

Eesti merendus ei ole riiklikult korraldatud ning merendusvaldkond on killustunud erinevate ministeriumide vahel (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Keskkonnaministerium, Siseministerium, Põllumajandusministerium ja Sotsiaalministerium). Puudub riigiorgan, mis peaks merendust komplekselt korraldama. Samas on merendus valdkond, mida tuleks korraldada ministeriumide juhtimisel kõrgemal tasandil¹⁸⁹.

Hädaolukordadest tingitud reostus võib olla vee-, pinnase-, õhureostus jms. Reostus võib tekkida näiteks ohtlike ainete sattumisel keskkonda hooletuse või tahtliku tegevuse või tulekahju tagajärjel. Siseminister on kehtestanud määruse „Meetme „Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine” investeeringute kava koostamise ja toetuse andmise tingimused ja kord” 20. mail

¹⁸⁴ <http://www.kki.ee/doc.php?32311>.

¹⁸⁵ <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12989097>.

¹⁸⁶ <http://www.valitsus.ee/brf/?id=295483>.

¹⁸⁷ http://www.helcom.fi/press_office/news_helcom/en_GB/BALEX_DELTA_2007/.

¹⁸⁸ http://www.helcom.fi/groups/maritime/en_GB/main/.

¹⁸⁹ <http://www.elfond.ee/teemad/meri/merekaitse/cat-710>.

2008¹⁹⁰. Meetme üldine eesmärk on keskkonna hädaolukordade vältimine ja likvideerimine. Meetme spetsiifilised eesmärgid on:

- 1) merereostuse avastamise, lokaliseerimise ja likvideerimise võimekuse suurendamine;
- 2) keskkonnale hädaolukordadest tingitud reostuskoormuse vähendamiseks võimekuse suurendamine;
- 3) suurõnnetuste, tööstus- ja transpordiõnnetuste päästetööde võimekuse parandamine.

Meede on oluline merereostustõrje ja (suur)õnnetuste päästetööde tehnilise mahajäämuse likvideerimiseks. Meetme määruse alusel saavad toetust taotleda Piirivalveamet ja Päästeamet, kuigi EARKis on toetuse saajate ring laiem, hõlmates ka Keskkonnaministeeriumi haldusalas tegutsevat looduskaitsekeskust ja teisi organisatsioone, kes osutaksid päästetöödel abi.

Olukorra analüüsil selgus, et kõnealuses valdkonnas on probleemiks suur tehniline mahajäämus merereostuse ja suurõnnetuste avastamisel ja likvideerimisel. Asjakohane meetme määrus on kehtestatud 2008. aastal, toetuse saajad (Piirivalveamet ja Päästeamet) on korraldanud vastavad hanked. SIM on esitanud ettepaneku suurendada meetme eelarvet, kuivõrd esialgu oli kavandatud osta kaks merereostuse tõrjelaeva. Hanke tulemusel selgus, et eelarvest piisab vaid ühe laeva ostuks. Laeva orienteeriv maksumus on 500 miljonit krooni.

3.2.1.2 Tegevusprioriteedid

Peamistest keskkonnavaldkonna probleemidest lähtuvalt püstitasid hindajad keskkonnanahoiu valdkonnas viis tegevusprioriteeti:

- ▶ ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine;
- ▶ keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine;
- ▶ elukeskkonna hea seisundi tagamine;
- ▶ loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine;
- ▶ keskkonnateadlikkuse suurendamine.

Kõik tegevusprioriteedid on olulised kõigil kolmel ajaetapil (vt Tabel 24).

Tabel 24. Kokkuvõte keskkonnavaldkonna tegevusprioriteetidest

Valdkond	Lühike 1–2	Keskpikk 3–5	Pikaajaline 6–10
Keskkonnanahoid	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine ▶ Keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine ▶ Elukeskkonna hea seisundi tagamine ▶ Loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine ▶ Keskkonnateadlikkuse suurendamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine ▶ Keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine ▶ Elukeskkonna hea seisundi tagamine ▶ Loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine ▶ Keskkonnateadlikkuse suurendamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine ▶ Keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine ▶ Elukeskkonna hea seisundi tagamine ▶ Loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine ▶ Keskkonnateadlikkuse suurendamine

Allikas: hindajate eksperdiarvamus

Alljärgnevalt kirjeldatakse täpsemalt Tabel 24 toodud valdkonna tegevusprioriteete.

ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine

Nagu olukorra kirjelduses märgitud, on keskkonnavaldkonnas mitmeid tähtjalisi kohustusi, mille täitmine on vajalik elanikele tervisliku elukeskkonna tagamiseks, ent mille täitmata jätmine võib Eestile kaasa tuua rikkumismenetlusi ja rahalisi trahve.

¹⁹⁰ <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12965934>.

Keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine

Keskkonnariskide ennetamine on keskkonnakaitse eelduseks. Keskkonnakaitse seisukohast on samuti oluline keskkonnakahju varajane avastamine ning kui keskkonnakahju on tekkinud, siis on esmase tähtsusega omada võimekust likvideerida tekkinud kahju vähimate kuludega nii loodusele kui ka inimesele. Keskkonnakahju korvamine võib olla ülikallis või (juhul, kui tegu on pöördumatu kahjuga) võimatu.

Elukeskkonna hea seisundi tagamine

Elukeskkonna hea seisund on kõigi liikide, sh inimese elutegevuse seisukohast tähtis. Looduslike liikide ja nende elupaikade seisund, samuti ka looduslike veekogude, sh mere, metsade, soode jt ökosüsteemide soodne seisund¹⁹¹ on elukeskkonna üldise seisundi indikaatoriks.

Loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine

Loodusvarad on nt vesi, mets, turvas, maavarad, mille varud ei ole piiratud ning mille kvaliteet ei pruugi alati taastuda. Olulisel kohal keskkonnakaitstes on loodusvarade säästlik kasutamine. Samuti on (üldjuhul negatiivne) mõju keskkonnakvaliteedile inimtegevusest tuleneval saastel. Lisaks keskkonnakvaliteedile mõjutab see ressursitootlikkuse tõusu (ressursside kasutamise efektiivsuse tõus) ning saaste vältimise ja minimeerimise kaudu ka majandust. Selleks on oluline suunata loodusvarade kasutajaid (avalik sektor, tööstused jm ettevõtlus ning kodumajapidamised) arendama ja kasutama tehnoloogiad ning tehnikaid, mis säästavad loodusvarasid ning vähendavad reostust ja heitmeid ning tõstavad tootlikkust ja võimaldavad ka lisandväärtuse kasvu.

Keskkonnateadlikkuse suurendamine

Keskkonnakaitse tõhusus oleneb suuresti inimeste teadlikkusest ja praktilisest käitumisest, eriti valikute tegemisel. Suurem keskkonnateadlikkus võimaldab kõiki eelnimetatud keskkonnavaldkonna prioriteete ellu viia. Eriti oluline on mõjutada õpilaste hoiakuid ja valikuid, mis tulevikus mõjutavad nii elanike, ettevõtjate, avaliku sektori töötajate kui ka mittetulundussektoris tegutsejate valikuid ja käitumist. Seetõttu on vajalik muuta keskkonnaharidus üldhariduse osaks, pakkudes koolidele õppekava toetavaid programme nii looduses kui ka asjakohastes laborites.

3.2.2 Hinnang valdkonna meetmetele

Keskkonnameetmed on koondatud kolme rakenduskavasse. Need on elukeskkonna arendamise rakenduskava (EARK), majanduskeskkonna arendamise rakenduskava (MARK) ja inimressursi arendamise rakenduskava (IARK). Peamiselt on keskkonda ja energiamajandust puudutavad meetmed EARKis (kokku 20 meetet). MARKis olevad meetmed, millel võib olla oluline keskkonnamõju, on seotud transpordiga (kokku 11 meetet). MARKis on üks meede ka keskkonnatehnoloogiate arendamise vallast. IARKis on kolm meetet, millel on seoseid nii hariduskui ka ettevõtlusvaldkonnaga, kuid need meetmed pole otseselt keskkonnameetmed.

EARKis määratud meetmed jagunevad kaheksa prioriteetse suuna vahel, millest esimesed kaks on otseselt keskkonnaseisundi parandamisega seotud meetmed. Prioriteetsed suunad on järgmised:

- ▶ veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine;
- ▶ säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine.

Alljärgnevalt antakse hinnang struktuurivahendite rakenduskavade keskkonnavaldkonnas kavandatud meetmetele kooskõlas eelmises alapunktis välja toodud tegevusprioriteetidega.

¹⁹¹ „Soodne/hea seisund” on mõiste, mida kasutakse loodusdirektiivis (92/43/EÜ) (liikide ja elupaikade soodne seisund) ja veepoliitika raamidirektiivis (2000/60/EÜ) (veekogude hea seisund).

Mõlema prioriteetse suuna meetmed vastavad rakenduskavade eesmärkidele. Indikaatoreid on mõneti täpsustatud. Näiteks kui keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamise meetme indikaatoriks on EARKis märgitud 15 maakondliku keskkonnahariduskeskuse arendamine, siis nüüd on KKM ja HTM jõudnud seisukohale, et pigem oodata ära avatud taotlusvooru tulemused, misjärel selgub, kui mitu keskust eluõiguse saab. Inimressursi arendamise rakenduskavas ei ole keskkonnahariduse meetme suhtes konkreetseid indikaatoreid välja toodud.

3.2.2.1 Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamine

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Veemajanduse infrastruktuuri arendamine

ELi struktuurivahenditest toetatakse veemajanduse infrastruktuuri arendamise meetmeid 7 miljardi krooniga, mis on 86% kogu kavandatud investeeringust. Ülejäänud 14% (1,1 miljardit krooni) on kavandatud finantseerida Eesti oma rahadest. Kõige suurem osa ehk 91,4% rahastusest on kavandatud otse veemajanduse infrastruktuuri arendamiseks¹⁹². Ülejäänud 4,3% ja 4,3% teistele meetmetele. 2009. a maikuu seisuga on KKM info kohaselt sellest broneerimata vahendeid 31%, st 2,2 miljardit krooni.

Veemajanduse infrastruktuuri I taotlusvooru tähtaeg oli 05.08.2008. Seisuga 06.03.2009 said kõik taotluse rahuldamise otsused tehtud (35 otsust/projekti 4,9 miljardit krooni ulatuses struktuurivahendite (ÜFi) toetust), üks taotleja võttis taotluse tagasi.¹⁹³ Esitatud taotlustest kolm on suurprojekti taotlused, millest kaks on esitatud Euroopa Komisjonile, üks on hetkel RMis läbivaatamisel. KKM info pressiteate (16.06.2009) kohaselt kiitis Euroopa Komisjon heaks käimasoleva struktuurivahendite perioodi esimese suurprojekti „Narva veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemide rekonstrueerimine”, mille abil saavad narvalased lähitulevikus puhta joogivee.¹⁹⁴

ÜFi taotlusvoorus veemajanduse infrastruktuuri arendamise valdkonnas toetati I voorus tegevusi üle 2000 ie reostuskoormusega reoveekogumisalade (RKA) süsteemide arendamiseks (kus on lubatud nii rekonstrueerimine kui ka laiendamine).¹⁹⁵ Alla 2000 ie reostuskoormusega reoveekogumisalad ei olnud abikõlblikud. Eestis on määratud kokku 60 üle 2000 ie reostuskoormusega RKAd. Nendest 2007.–2013. aasta ÜFi I vooru rahastamisotsustega on kaetud 38 RKAd, kus süsteemid direktiivide nõuetele vastavalt välja ehitatakse. Lisaks sellele on 2004.–2006. aasta ÜFi projektidega kaetud veel 11 üle 2000 ie koormusega RKAd. Riigisisestest vahenditest (SA KIK) või ISPA vahenditest on korrastatud viie üle 2000 ie reostuskoormusega RKA reoveepuhastid ja kanalisatsioonisüsteemid. Seega kokku on juba tehtud või tehtavate töödega või rahastamisotsustega seotud 54 üle 2000 ie reostuskoormusega RKAd ning nende puhul on direktiivide nõuete täitmise eesmärk saavutatav. Seitsme üle 2000 ie reostuskoormusega RKA puhul, mis vajavad veel investeeringuid, on tegemist 2000 ie reostuskoormuse piirimal olevate reoveekogumisaladega: Aruküla – 2000 ie, Järvakandi – 3779 ie, Kilingi-Nõmme – 2100 ie, Kiviõli – 4000 ie, Loksas – 4000 ie, Narva-Jõesuu – 2900 ie (suvilapiirkond), Rummu – 2500 ie. Nendest kolm valmistavad teadaolevalt praegusel hetkel juba ette taotlust II taotlusvooruks.

¹⁹² Veemajanduse infrastruktuuri arendamise toetamine avatud taotlusvoorude kaudu toimub keskkonnaministri määruse alusel (13. märts 2008 nr 8, „Meetme „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine“ tingimused”).

¹⁹³ I taotlusvooru Ühtekuuluvusfondi poolt kaasrahastatavate veemajanduse infrastruktuuri arendamise projektidega: (a) on seotud 268 000 ühisveevärgi tarbijat (elanikku), nendest uusi liitujaid ligikaudu 42 000 tarbijat (elanikku). Seitsme projekti puhul likvideeritakse tarbijatele sotsiaalministri määruse nr 82 mõistes ohtlike komponentide sisaldav joogivesi; (b) on seotud 247 000 ühiskanalisatsiooni tarbijat (elanikku), nendest uusi liitujaid ligikaudu 41 000 tarbijat (elanikku); (c) rekonstrueeritakse 6 reoveepuhastit ja ehitatakse 9 uut reoveepuhastit koos nõuetele vastava reoveesette töötusega; (d) rekonstrueeritakse 5 reoveepuhastit reoveesette käitluse tehnoloogia.

¹⁹⁴ Narva veemajanduse projekti raames renoveeritakse Narva veepuhastusjaam, mis töötab aastast 1975, ning vahetatakse välja umbes 25 km torusid, et nõuetele vastav joogivesi sama puhtana ka tarbijateni jõuaks. Samuti renoveeritakse 27 km praegu väga halvas seisus kanalisatsioonitorustikku. Projekti toetus Ühtekuuluvusfondist on üle 447 miljoni krooni ning projekti eeldatav kogumaksumus 694 miljonit krooni. Toetuse saajaks on AS Narva Vesi ja projekti ehitustegevus on plaanitud aastatele 2010–2014.

¹⁹⁵ Keskkonnaministri määruse „Meetme „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine“ tingimused“ eelnõu seletuskiri. (03.06.2009).

Tehtud analüüside alusel on KKM-i seisukoht, et direktiivide eesmärkide saavutamise seisukohast on Eestil üle 2000 ie reostuskoormusega RKAdel puhul probleemid sisuliselt lahendatud ning direktiivide eesmärkide saavutamise mõttes selgelt eristuvaid prioriteete hetkel enam ei eksisteeri.

I taotlusvooru projektid on käivitunud, välja on kuulutatud esimesed hanked projektijuhtimiseenuse hankimiseks. EARK 2008. a seirearuande kohaselt on toetuse taotlejad plaaninud 2009. aasta ehitustegevuse ettevalmistamise aastaks: toimub järelevalve inseneri hangete läbiviimine ja projekteerimis-ehitushangete või projekteerimishangete ettevalmistamine ja läbiviimine. Ehitustegevuse põhiraskus on kavandatud aastatele 2010–2012, mahukamate projektide (sh suurprojektide) puhul kuni aastani 2015.

I taotlusvoorus otsustatud 4,9 miljardile ÜFi toetustele lisaks peavad vee-ettevõtted projekte kaasrahastama. KKM-i kohaselt kujunes I taotlusvooru põhjal projektide omafinantseeringu keskmiselt 25% (s.o ligi 1,7 miljardit krooni). Sama või veidi väiksemat omaosaluse määra prognoosib KKM ka II taotlusvooru puhul. Kokku suudetakse meetme raames rahastada tegevusi hinnanguliselt 8,53 miljardi krooni ulatuses (umbes 2,13 miljardit omaosalus (KOV või KOVi vee-ettevõtte) ja 6,4 miljardit ELi osalus).

Vee-ettevõtete ja kohalike omavalitsuste kaasrahastamise võimekus on majandussurutise tingimustes oluliselt nõrgenenud. Kaasrahastamise võimekuse tagamiseks laenas Rahandusministeerium Euroopa Investeerimispangalt (EIB) 8,6 miljardit krooni (15aastane laen). Laenuleping allkirjastati 25.05.2009.¹⁹⁶ Vee-ettevõtjad ja kohalikud omavalitsused saavad kaasrahastuseks laenu taotleda kas kommertspankadelt või Keskkonnainvesteeringute Keskuselt (KIKi), kes on veeprojektide puhul EIB laenu vahendajaks. Selleks, et KIK saaks laenu väljastada, on enne vaja sõlmida Rahandusministeeriumiga laenu edasikandmise leping. Nimetatud lepingut hetkel veel pole.

KIK-i tehtud rahastusotsuste kohaselt on taotlejad (nt vee-ettevõtted) kohustatud alustama projektide elluviimisega kuue kuu jooksul alates positiivsest otsusest, seega hiljemalt juunis-augustis 2009 (osa positiivseid otsuseid tehti juba detsembris 2008). Enamik toetuse saajaid on hankeprotseduuridega alustanud. Konkreetsete ehitustööde alustamine sõltub taotlejate kaasrahastamise olukorrast, seega on KIK-i ja Rahandusministeeriumi vahelise laenu edasikandmise lepingut kriitiline roll tööde alustamises.

I taotlusvooru tulemuste põhjal võib väita (KKM-i seisukoht), et elukeskkonna arendamise rakenduskavas väljapakutud indikaatorite kontrolltasemed on saavutatavad.

II taotlusvoorus toetatakse lisaks I vooru tegevustele kõigi rohkem kui 50 elanikku teenindavate joogiveevarustussüsteemide rekonstrueerimist; reoveekogumisalade, mille reostuskoormus on alla 2000 ie, ühiskanalisatsioonisüsteemi rekonstrueerimist; ja anaeroobse reoveesette töötluste tehnoloogia kasutuselevõttu reoveepuhastis, mille reostuskoormus on üle 100 000 ie.

Kogu Ühtekuuluvusfondi veemajanduse infrastruktuuri arendamiseks kavandatud rahaliste vahendite maht on 6,4 miljardit krooni. Järgmis(t)es taotlusvooru(de)s saab veeprojekte toetada veel 1,5 miljardi krooniga (KKM-i kavade kohaselt: alla 2000 ie reoveekogumisalade korrastamiseks eraldatakse miljard krooni ja üle 2000 ie reoveekogumisaladele 500 miljonit krooni). Teises taotlusvoorus on kavas alla 2000 ie reostuskoormusega reoveekogumisaladele eraldada 800 miljonit krooni ja üle 2000 ie reostuskoormusega reoveekogumisaladele 400 miljonit krooni. II taotlusvoor on kavas välja kuulutada 2009. a II poolaastal augustis. Paralleelselt keskkonnaministri määruse „Meetme „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine” tingimused” muutmisega on KKM koostöös kohalike omavalitsustega määranud alla 2000 ie reostuskoormusega reoveekogumisalad, mis lähiajal keskkonnaministri poolt kinnitatakse.

Nimetatud määruse eelnõu seletuskirja kohaselt on Eestis alla 2000 ie reostuskoormusega RKAsid määratud kokku 440. Nende reoveekogumisalade suurused ja probleemid veevarustuse infrastruktuuri puuduste poolest on sarnased. Enamik reoveekogumisaladest on 200–500 ie reostuskoormusega. Väiksemaid reoveekogumisalad on tegevuste prioriteetsuse mõistes – näiteks investeeringute kava koostamiseks – keerukas järjestada, sest esitatavate taotluste juurde

¹⁹⁶ Eesti allkirjastas laenulepingu Euroopa Investeerimispangaga; <http://fin.ee/?id=82419>.

tuleb koostada majandusanalüüs, mille põhjal selgub, kas projekt oma tegevustega on jätkusuutlik. Kui ta seda ei ole, siis ei ole projekt ÜFi poolt rahastamiseks abikõlblik. Seetõttu on investeringute kava põhine projektide finantseerimine KKM-i kohaselt komplitseeritud, sest koostatav kava muutuks oluliselt projektide majanduslikust kandepinnast lähtuvalt.

Väikeste RKA-de puhul otsustab projektide teostumise võimaluse mitme väikese RKA koondumine ühise vee-ettevõtluse katuse alla, mis on majandusliku efektiivsuse ja infrastruktuuri jätkusuutlikkuse esmaseks tingimuseks. Projektide jätkusuutlikkus projektide rahastamisel on Keskkonnaministeeriumi jaoks prioriteetne.

Ülaltoodust lähtuvalt on ELi Ühtekuuluvusfondi rahalise abi jaotamisel veemajanduse infrastruktuuri arendamise valdkonnas valitud avatud taotlemise printsiip. Määruse muutmise on tinginud peamiselt vajadus kiirendada ELi rahaliste vahendite kasutamist. Oluline muutus on seotud II taotlusvooru rahastamistaotluste esitamise ja menetlemise korraga, kus nõuetele vastavaid taotlusi rahastatakse vooru eelarve mahu piires. Taotluste esitamine ja hindamine toimub seejuures jooksvalt. Lisaks määruse olulisele muutmisele, mis seostub II taotlusvooriga, on määruses ja selle lisades tehtud mitmeid väiksemaid muudatusi ja täiendusi, mis aitavad saavutada esitatavate rahastamistaotluste, nende menetlemise ja hindamise paremat kvaliteeti.

Indikatiivne II taotlusvooru eelarve maht on kavandatud 1,2 miljardit krooni, millele lisandub taotlejate omafinantseering.

Hetkel on käimas meetme määruse korrigeerimine II taotlusvooruks (1,2 miljardi krooni ulatuses). Keskkonnaministeeriumi eesmärk on muuta taotluste menetlusprotsess jooksvaks. Jooksva taotlemise puhul rahuldatakse nõuetele vastavaks tunnistatud taotlused taotluse esitamise järjekorra alusel (sh antakse uus järjekorranumber, kui esitatakse parandatud taotlus) ja eelarve rahalise mahu piires.¹⁹⁷

Struktuuritoetuse seadus määratleb toetuse andmise kolm viisi: avatud taotlemise, investeringute kava ning programmi alusel. Seadus ei erista avatud taotlemise puhul tähtjalist ja jooksvat taotlemist. Jooksvat taotlemist soovitab Rahandusministeeriumi juhend, et kiirendada taotluste menetlemist, kuid seda eeldusel, et taotluste hindamiseks saab määratleda korrektsed miinimumvastavuskriteeriumid.¹⁹⁸

Menetletava II vooru meetme määruse kohaselt ei hinnata taotlusi hindepunktide andmiseks, mida kasutatakse erinevate taotluste pingeritta seadmiseks piiratud vahendite puhul. Meetme määrus ei saanud kooskõlastust 28.05.2009 EARK-i prioriteetsete suundade 1 ja 2 juhtkomisjoni koosolekul. Peamiseks eriarvamuseks on kujunenud taotluste esitamine tähtjaliselt või jooksvalt ning hindamiskriteeriumite alusel hindamise ja taotluste eelisjärjestamise ärajätmise kavatsus teises taotlusvoorus.¹⁹⁹

I taotlusvooru projektide maksumus jääb vahemikku 18,5–575 miljonit krooni, projekti keskmine maksumus on 100–135 miljonit krooni. II vooru taotluste maksumused (alla 2000 ie reostuskoormuse puhul) tulevad väiksemad ning kavandatud 1,2 miljardi krooni eelarve puhul saab ilmselt arvestada kuni 40 projektiga (umbes 30 miljonit krooni projekt). Võimalike taotluste arv ja maksumus võivad kujuneda suuremaks kui kavandatud 1,2 miljard krooni, kuid ei pruugi, sest KOVide kaasrahastuse võimekus on langenud. Vastavalt ÜFi taotluse tingimustele tuleb esitada põhjalik finants- ja majandusanalüüs veeinfrastruktuuri projektide puhul ning eeldatavalt ei kvalifitseeru mitmed projektid just nõrga jätkusuutlikkuse tõttu (kahanev elanikkond ning piiratud ostujõud ja sissetulekud ei võimalda kõiki vajalikke investeringukulusid vee hinna sisse arvestada). Kuna prioriteetsed üle 2000 ie piirkonnad on valdavalt kaetud I taotlusvooru rahastusotsustega ja ELi perioodi 2004–2006 töödega (0,3 miljardit krooni on reserveeritud ka võimaliku kolmanda vooru

¹⁹⁷ Eelnõu 19.05.2009 KKM-i määrus „Meetme „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine” tingimused”.

¹⁹⁸ Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite rakendussüsteemi lihtsustamine; <http://www.fin.ee/?id=82414> „Taotluste menetlemise protseduurid peaks olema võimalikult kiired ja lihtsad (nt projektide hindamiseks kuluv maksimaalne aeg ei tohiks ületada 3 kuud). Soovitame võimalusel kasutada rohkem nn jooksvat taotlemist eeldusel, et on võimalik määratleda korrektsed (miinimum-) vastavuskriteeriumid.”

¹⁹⁹ II taotlusvooru meetme määruse muutmise eelnõu § 16 lg 1 kohaselt „nõuetele vastavaid taotlusi, teise taotlusvooru esitatud taotlused välja arvatud, hinnatakse hindepunktide andmiseks käesoleva määruse §-s 17 sätestatud hindamiskriteeriumite järgi.”

jaoks) ning projektide jätkusuutlikkust (pikaajaline finantsanalüüs) hinnatakse, ei näe KKM, et II taotlusvooru oleks väga suur taotlejate tung ning projektitaotluste rahaline maht ammendaks kiiresti taotlusvooru kavandatud eelarve. Samuti ei nähta vajadust, et nõuetele vastavaid väikeprojekte oleks tarvis eraldi lisaks jätkusuutlikkuse nõudele täiendavalt prioriseerida. Kuna projektid on väikesemahulisemad ja taotluste hindamine vähem tömahukas, soovitakse jooksvat taotlusvooru.

Vooluveekogude seisundi tervendamise meetme määrus (KKMi määrus nr 9) jõustus 02.02.2009 (KKM, RTL, 10.02.2009, 16, 190). Meetme raames toetatav tegevus on kaladele läbipääsu avamine või selle parandamine kalapääsude rajamise, koprapaisude likvideerimise, sootide avamise jne teel koos muude ökotehnoloogiliste meetmete rakendamisega eesmärgiga parandada vooluveekogude ökoloogilist seisundit. Hetkel toimub investeringute kava ettevalmistamine läbi õigusabiteenuse, mille käigus on välja selgitatud objektide omanikesuhted ning sõlmitakse vajalikud koostöölepingud maaomanikega. Keskkonnaministeerium esitab lähiajal toetuse saajale (Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus) kirja, milles palub esitada projekti ettepanekud investeringute kavasse nimetamiseks. Keskkonnaministeerium plaanib investeringute kava Vabariigi Valitsusele esitada 2009. a juulis-augustis. Esiialgse informatsiooni põhjal on investeringute kava mahuks 200 miljonit krooni. Määruse kohaselt on toetuse saajaks Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus.

Jääkreostuse likvideerimise meetme määrus (KKMi määrus nr 12) jõustus 13.02.2009 (KKM, RTL, 20.02.2009, 19, 235). Toetuse andmise eesmärk on pinna- ja põhjavee ning pinnase reostusohu vähendamine jääkreostuse likvideerimise või ohutuks muutmise kaudu endistel sõjaväe- ja tööstusaladel. Esiialgse informatsiooni põhjal on investeringute kavas 10 objekti (riigile kuuluval maal) kogumahuks ligikaudu 200 miljonit krooni. KKM kohaselt toimub hetkel investeringute kava koostamine, kava ettevalmistamiseks on KKM tellinud tehnilise ekspertiisi TA (perioodi 2004–2006 ÜFi tehnilise abi) projekti käigus kaardistatud objektide teostatavuse hindamiseks ja prioriteetide seadmiseks. Toetuse saaja (määruse kohaselt Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus) on ettepanekud esitanud, hindamiskomisjon on moodustatud, toimub hindamine.

Tabel 25. Veemajanduse infrastruktuuri arendamise meetmed 2007–2013

Alamsuund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Eesti-sisene kaasrahastamine, avalik sektor	Eesti-sisene kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine, KOKKU	Broneerimata struktuuri-vahendid (seisuga 06.04.2009), SV osa	Kasutamata %, SV osa
Veemajanduse arendamine	Veemajanduse infrastruktuuri arendamine	6 400 000 000	2 130 000 000 (I voorus 1,7 mld)	0	8 530 000 000	1 520 579 680	23,8%
Veemajanduse arendamine	Veekogude seisundi tervendamine	300 000 000	0	0	300 000 000	300 000 000	100%
Veemajanduse arendamine	Jääkreostuse likvideerimine	300 000 000	0	0	300 000 000	300 000 000	100%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Jäätmemajanduse infrastruktuuri arendamine

Vastavalt riigi jäätmekava 2008–2013 rakendusplaanile on jäätmekava elluviimise kogumaksumuseks prognoositud hinnanguliselt 3,7 miljardit krooni. Valdav osa sellest (80%) on kavandatud jäätmemajanduse infrastruktuuri arendamiseks, sh nõuetele mittevastavate prügilate sulgemiseks ja korrastamiseks.

ELi struktuurivahenditest toetatakse jäätmemajanduse infrastruktuuri arendamise meetmeid kokku 2,8 miljardi krooniga, mis on 80% kogu kavandatud investeringust infrastruktuuri.

Põlevkivitööstusega seotud ohtlike jäätmete prügilate ja jäätmeheidlate sulgemiseks ja korrastamiseks on Euroopa Ühtekuuluvusfondist kavandatud eraldada 1,35 miljardit krooni. Sellest 850 miljonit krooni kavandatakse anda poolkoksimägede sulgemiseks ja korrastamiseks ning 500 miljonit krooni tuhaväljade sulgemiseks ja tuhaarastussüsteemi uuendamiseks. Vajalik omafinantseerimise summa (500 miljonit) on kavandatud erasektori investeringutena (eelkõige ASI Eesti Energia panusena tuhaväljade sulgemiseks ja korrastamiseks). Ebaselgus

tuhaärastussüsteemi uuendamise tehnoloogilises lahenduses on venitanud ka vastava meetme ettevalmistamist ja käivitamist. Sellest meetmest lähemalt juttu energiamajanduse peatükis.

01.08.2008 allkirjastas keskkonnaminister meetme „Põlevkivitööstuse nõuetele mittevastavate prügilate sulgemine ja korrastamine” tingimuste määruse (määrus nr 35) (jõustus 16.08.2008). Meetme määruse tingimused näevad ette investeeringute kava koostamise, mis kehtestatakse aastateks 2008–2013. Nimetatud kava kinnitati Vabariigi Valitsuse poolt 20.11.2008. Kohtla-Järve ja Kiviõli põlevkivitööstuse poolkoksiprügilate sulgemisprojekti juhtimiseks on leping sõlmitud projektijuhtimisüksusega (PIU), lisaks on tööle võetud projektijuht (projektijuhi personalikulu abikõlblikuks muutmise eesmärgil on alustatud määruse muutmise menetlust, määruse muutmise eelnõu on kooskõlastamiseks 2009. a mai lõpu seisuga e-õiguses). Nimetatud poolkoksimgede sulgemine ja korrastamine viiakse läbi vastavalt investeeringute kava kahele projektile (Kiviõli projekt alla 25 miljoni euro, Kohtla-Järve projekt üle 25 miljoni euro, mistõttu vajab selle projekti rahastamisotsus Euroopa Komisjon kinnitust). Keskkonnaministeerium on projektide taotlused esitanud SA KIKile (ehk rakendusüksusele) menetlemiseks.

Tavajäätmete käitlemise nõuetele vastavaks viimiseks (prügilate korrastamiseks ja taaskasutuse edendamiseks) on ELi struktuurivahenditest kavas eraldada 1,45 miljardit krooni. Ülejäänud investeeringud summas 0,2 miljardit on kavandatud kaasrahastamisena Eesti riigi avaliku sektori poolt.

Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemise meetme tingimuste määrus (keskkonnaministri määrus nr 9) allkirjastati 13.03.2008 (jõustus 29.05.2008 pärast riigi jäätmekava kinnitamist Vabariigi Valitsuse poolt). Meetme raames toetatakse nende nõuetele mittevastavate prügilate korrastamist, mida on käsitletud riigi jäätmekava 2008–2013 lisas 4, ja millel on Keskkonnaameti (varem keskkonnateenistuse) otsus prügila sulgemise kohta. Meetmest võivad toetust taotleda kohaliku omavalitsuse üksused ja prügila sulgemise kohustusega juriidilised isikud.

Läbi on viidud kaks taotlusvooru. Esimese taotlusvooru kuulutas SA KIK välja 2008. aasta juulis (taotluste esitamise lõpptähtaeg oli 04.09.2008). Esimesse taotlusvooru laekus viis taotlust kogumaksumusega ligikaudu 150 miljonit krooni. Esitatud taotluste hindamise tulemusena otsustati toetada kolme projekti kogusummas 128,74 miljonit krooni. Otsused on saadetud taotlejatele (02.12.2008), alustatud on projektide elluviimist.

Teine taotlusvoor kuulutati välja 4.03.2009. Taotluse esitamise lõpptähtaeg oli 05.05.2009. Laekus kuus taotlust summas ligikaudu 210 miljonit krooni (sellele lisandub taotlejate omaosalus). Taotluste rahastamisotsus on kavas teha 2009. a juuni lõpuks.

Kuna kohalike omavalitsuste huvi taotlusi esitada on väike, siis on taotluste esitamise ja menetlemise lihtsustamiseks kavas muuta meetme määrust nii, et edaspidi oleks jooksev avatud taotlusvoor.

Tavajäätmeprügilate rajamise meede on jagatud kahte meetmesse:

- ▶ ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste ladestusala laiendamine;
- ▶ ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste rajamine.

Meetme „Ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste ladestusala laiendamine” tingimuste määrus (keskkonnaministri määrus nr 17) allkirjastati 9.04.2009 (jõustus 19.04.2009). Nimetatud meetme projektide rahastamise toetusteks on järgnevatks perioodiks kavandatud Euroopa Ühtekuuluvusfondist 50 miljonit krooni. Meetme raames toetatav tegevus on suunatud jäätmekäitluskeskuste ladestusala laiendamiseks, mis teenindavad alates 16. juulist 2009 Kagu-Eestit. Samuti antakse toetust projektidele, mis vastavad riigi jäätmekavale 2008–2013 ja kohaliku omavalitsusüksuse jäätmekavale ning mis panustavad linna või valla jäätmehoolduse arendamiseks vajalikku tegevusse.

Ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste rajamise määruse eelnõu on ettevalmistamisel. Nimetatud määruse projektide toetuseks on kavandatud 150 miljonit krooni.

Jäätmetekke vähendamist ja jäätmete kogumist, sortimist ja taaskasutamist toetava meetme tingimuste määruse eelnõu on välja töötatud (2009. aasta mai lõpu seisuga läbinud e-õiguse, tehakse esitatud parandusi). Meetmetest toetuse andmise eesmärk on tagada nõuetele vastav jäätmete käitlemine ja suurendada jäätmete taaskasutamist. Toetust antakse tegevusteks, mis on kooskõlas riigi jäätmekavas 2008–2013 määratletud eesmärkide ja tegevustega jäätmete taaskasutamise arendamiseks.

Tabel 26. Jäätmemajanduse infrastruktuuri arendamise meetmed 2007–2013

Alamsuund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Eesti-sisene kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata struktuurivahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Jäätmekäitluse arendamine	Põlevkivitööstuse ohtlike jäätmete prügilate (poolkoksimäed) sulgemine ja korrastamine	850 000 000	0	850 000 000	850 000 000	100%
Jäätmekäitluse arendamine	Põlevkivienergeetika jäätmeoidlate (tuhaväljade) sulgemine ja tuhaärastussüsteemi uuendamine	500 000 000	500 000 000	1 000 000 000	500 000 000	100%
Jäätmekäitluse arendamine	Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine	630 000 000	70 000 000	700 000 000	500 000 000	79%
Jäätmekäitluse arendamine	Tavajäätmeprügilate rajamine NB! Tehtud kaks erinevat meetet: 1) ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste ladestusala laiendamine 2) ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste rajamine	1) 50 000 000 2) 150 000 000	35 294 118	235 294 118	200 000 000	100%
Jäätmekäitluse arendamine	Jäätmetekke vähendamine, jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamine	620 000 000	109 411 765	729 411 765	620 000 000	100%

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Täiendavalt rahastab veemajandusega seotud projekte Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) ning seda keskkonnaprogrammi alla kuuluva veemajanduse programmi raames. Keskkonnaprogrammi elluviimine toimub keskkonnatasude seaduse alusel riigieelarvesse laekunud rahast. 2008. aastal rahastati veemajanduse programmist 157 projekti kokku üle 350 miljoni krooni eest (ligi pool keskkonnaprogrammist). 2009. a KIKi veeprogrammi I taotlusvoorust rahastati projekte 80 miljoni krooni ulatuses.²⁰⁰ Tulevaste aastate või ka 2009. a teiste voorude eelarved pole teada.

Vastavalt riigi jäätmekavale on perioodil 2008–2013 jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamiseks kavandatud investeerida lisaks välisabile 190 miljonit krooni riiklikest vahenditest (SA KIK). Tänapäevaks on selge, et kavandatud mahus pole võimalik jäätmekäitluse infrastruktuuri investeeringuid toetada. Eeldada võib, et keskkonnamaksudest laekuvad summad vähenevad järsult. Samuti väheneb omavalitsuste võime panustada kaasrahastamisesse. Seega võib eeldada, et suur osa olemasolevatest KIKi summadest suunatakse puuduva kaasrahastamise katmiseks.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteetide saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmised aspektid.

- ▶ **Tegevusprioriteet: ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine**

²⁰⁰ <http://kik.ee/?op=body&id=54>.

ELi direktiivide (veepoliitika raamdirektiiv, asulareovee direktiiv, joogivee direktiiv, ohtlike ainete direktiiv, nitraadidirektiiv) täitmisega on seotud veemajanduse infrastruktuuri arendamise, veekogude seisundi tervendamise ja jääkreostuse likvideerimise meede.

Rahaliste vahendite mahud, mis on vajalikud direktiivide nõuete täitmiseks, ületavad KKM-i kohaselt kavandatud struktuuriotetuse mahu oluliselt. Veemajanduse infrastruktuuri arendamise meetme määruse I vooru tulemused näitavad, et nõudlus toetuse järele on väga suur. Veekogude hea seisundi saavutamiseks vajalike vahendite maht ületab kavandatud meetme mahu kordades.

Rahvusvahelise kohustuse (Läänemere kaitse konventsiooni nõuete) täitmisega on seotud Läänemere kaitse tegevuskava ja vastav Eesti rakendusplaan aastateks 2008–2011. Merereostustõrje võimekuse suurendamine (keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamise meede) on üks Läänemere kaitse tegevuskava prioriteetidest Eestis. Tähtsajaliselt on Eesti seotud merekaitsealade määramise ja neile kaitse tagamisega käesoleva aasta lõpuks.

Jääkreostusobjektide (kaardistatud umbes 300 objekti) likvideerimiseks vajaminevate vahendite maht ületab struktuuriotetuse meetme mahtu mitu korda. Meetme raames likvideeritakse umbes 10 jääkreostusobjekti (rakenduskava p-s 5.1.2.1 olev indikaator on 31 jääkreostuskolde lokaliseerimine aastaks 2015).

Kõik jäätmemajanduse infrastruktuuri arendamisse kavandatud rahalised vahendid panustavad otseselt ELi direktiivide (prügiladirektiiv, pakendidirektiiv, elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete direktiiv, patareide ja akude taaskasutamise direktiiv, kasutuselt kõrvaldatud sõidukite direktiiv) ning Eesti riigi ja Euroopa Komisjoni vahelistel ühinemisläbirääkimistel saavutatud tähtsajaliste kokkulepete täitmisele.

► **Tegevusprioriteet: keskkonnariskide vältimine ja leevendamine**

Veemajanduse ja jäätmekäitluse investeeringud panustavad otseselt keskkonnariskide vältimise ja leevendamisele. Kavandatud meetmed aitavad leevendada reoveekäitlusest (heitveekäitluse infrastruktuuri arendamine) ja jääkreostusest ning juba ladestatud jäätmetest tulenevaid tervise- ja keskkonnamõjusid (keskkonnaohtlike prügilate sulgemine ja korrastamine). Jäätmetekke vähendamise ja jäätmete taaskasutamise edendamise meetmed aitavad otseselt kaasa ressursside säästlikule kasutamisele (jäätmematerjali ringlussevõtt) ning prügilast tuleneva keskkonnamõju vähendamisele (ladestatakse vähem jäätmeid).

► **Tegevusprioriteet: elukeskkonna hea seisundi tagamine**

Veemajanduse ja jäätmekäitluse investeeringutega tagatakse ja edendatakse elukeskkonna hea seisundi saavutamist. Nõuetele mittevastavatest vanadest prügilatest (eriti vanadest poolkoksimägedest ja tuhaväljadest) tulenev mõju keskkonnale ja inimese tervisele on üks olulisemaid riiklikke ja regionaalseid keskkonnaprobleeme. Seetõttu on elukeskkonna seisundi parandamiseks vältimatu nende küsimuste lahendamine.

► **Tegevusprioriteet: loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine**

Veemajanduse infrastruktuuri arendamine, veekogude seisundi tervendamine ja jääkreostuse likvideerimine aitab kaasa loodusvarade (sh vesi, pinnas) säästlikule kasutamisele. Samuti aitab see tagada ja edendada elukeskkonna hea seisundi saavutamist. Jääkreostuse likvideerimise puhul on eeldatavasti võimalik innovaatilisi keskkonnatehnoloogiaid kasutada.

Jäätmete taaskasutamisele suunatud meetmed panustavad otseselt loodusvarade säästlikku kasutamisele. Suurem tähelepanu ja ka finantstoetus on vajalik, et edendada jäätmete taaskasutamisevõimaluste ja -tehnoloogiate väljaarendamist (sh innovatsiooni). Nt põlevkivi aheraine laialdasem kasutamine aitaks kaasa ka teiste looduslike maavarade (nt lubjakivi killustiku) säästlikumale kasutamisele, mis omakorda vähendab võimalikke keskkonnamõjusid.

► Tegevusprioriteet: keskkonnateadlikkuse suurendamine

Meetmetel on keskkonnateadlikkuse suurendamisel roll eelkõige vahetult erinevate investeerimisprojektide osapoolte hulgas, meediakajastuse kaudu ka avalikkuse seas. Jäätmete taaskasutamisele suunatud tegevustel on üldise keskkonnateadlikkuse suurendamisel määrav roll. Erinevad küsitlused ja aktsioonid (nt Teeme Ära) näitavad, et elanikkonna esmane keskkonnateadlikkus ja kõrgendatud tähelepanu on valdavalt seotud jäätmevaldkonnaga.

3.2.2.2 Keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine

ELi struktuurivahenditest kaasrahastatavad meetmed

ELi struktuurivahendite majanduskeskkonna arendamise RKst oli kavandatud keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine 240 miljoni krooni eest.²⁰¹ Seda toetusmahtu vähendati ERFi vahendite ümbersuunamisega ettevõtluse tugimeetmete paketi, muudetud toetusmaht on 202 miljonit krooni. See moodustab 84% kogu kavandatud investeeringust.

Meetme kohaselt on kavandatud, et erasektori kaasfinantseering ulatub 50%ni (ehk 202 miljoni kroonini). Selle meetme maht kokku on seega 404 miljonit krooni. 2009. a mai seisuga on sellest broneerimata 100%.

Nimetatud alamsuuna meede oli keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine.

Keskkonnatehnoloogiate arendamise meede anti Keskkonnaministeeriumilt üle Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile 2008. aasta sügisel. MKMi ja KKM-i koostöös on täiendatud olemasolevat majandus- ja kommunikatsiooniministri määrust „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamine”, tuues sisse keskkonnasäästlikkuse ja keskkonnatehnoloogiate mõiste, samuti 10% boonuse keskkonnasäästlike tehnoloogiate arendamise puhul.

Meetme määrus esitatakse peatselt kooskõlastamiseks ning kavatsuste kohaselt jõustatakse määrus 2009. a augustis.

Tehnoloogiate (sh keskkonnatehnoloogiate) arendamise meetmetega on kavas rahastada:

- rakendusuringuid;
- tootearendust;
- esmaseid õiguskaitselisi kulutusi.

Tehnoloogiaarenduste puhul, mis taotlevad ka keskkonnasäästu, on kavas anda taotlejale kuni 10% boonust koonddiindist. Juba praegu on võimalik T&A projektide meetme raames nn keskkonnatehnoloogiate arendamiseks toetust taotleda ning seni pole taotlused keskkonnasäästlikkuse printsiibi või vajaliku boonuse (10%) tõttu rahuldumata jäänud.

MKMi ja KKM-i ühistegevus lõplike kriteeriumite seadmisel veel jätkub.

1. Antud meetmest ei saa rahastada keskkonnatehnoloogiate kasutuselevõttu või otseselt tehnoloogiasiiiret. Saab rahastada arendustegevusi, mis plaanivad olemasolevaid tehnoloogiaid uudsetel ja uuendatud süsteemides kasutada.

²⁰¹ 1) Keskkonnatehnoloogiad – iga tehnoloogia, mille kasutamisega saab säästa loodusressursse ja/või vähendada saasteheidet ning jäätmeteket. Hea keskkonnatehnoloogia võimaldab majandada konkurentsivõimeliselt, kasutades keskkonnaressursse jätkusuutlikult, keskkonnaseisundit halvendamata või parandades.

2) Öko-innovatsioon – innovatsioon, mis toob keskkonnale kasu, see hõlmab tehnoloogilisi uuendusi, protsessiinnovatsiooni ja äriala uuendusi.

Tabel 27. Keskkonnatehnoloogiate arendamise meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Alamsuund	SV toetuse maht meetmes	Eesti-sisene kaasrahastamine		Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastus	Kasutusele võtmata struktuuri-vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
			Avalik sektor (riik, KOV, KOVi ettevõtted, vabäühendused)	Erasektor			
Ettevõtlike uuendus- ja kasvuvõime	Keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine	202 000 000	0	202 000 000	404 000 000	202 000 000	100%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Muudest vahenditest ei planeerita meedet rahastada.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteetide saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmised aspektid.

► **Tegevusprioriteet: ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtsajaliste kohustuste täitmise tagamine**

Keskkonnatehnoloogiate arendamise meede ei ole vahetult direktiiviga reguleeritud. Samas on Euroopa Komisjon vastu võtnud ELi keskkonnatehnoloogia tegevuskava ning kutsus 2005. aastal üles kõiki liikmesriike riiklikud keskkonnatehnoloogia tegevuskavad koostama. Eesti pole ametlikult riiklikku tehnoloogiate teekaarti koostanud ja esitanud. Keskkonnatehnoloogiate vajalikkusele viitab säästva Eesti strateegia (SE 21), keskkonnanstrateegia aastani 2030 ning üldisele tehnoloogilisele uuendamisele rõhub Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2012 „Teadmistepõhine Eesti”.

► **Tegevusprioriteet: keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine**

Uued ja innovaatilised keskkonnatehnoloogiad aitavad kaasa keskkonnariskide tõhusamale ennetamisele ja leevendamisele. Keskkonnatehnoloogiate arendamine lühiajalises perspektiivis keskkonnariske kohe ei vähenda, kuid keskpikas ajas kindlasti.

► **Tegevusprioriteet: elukeskkonna hea seisundi tagamine**

Keskkonnatehnoloogiate kasutusala on väga lai, ulatudes toiduainetööstusest elamumajanduse, transpordi, põllumajanduse ja materjalitööstuseni. Keskkonnatehnoloogiate laialdasem rakendamine aitab kaasa elukeskkonna seisundi paranemisele. Antud meede toetab keskkonnatehnoloogiate arendamist. Konkreetsete tehnoloogiate tootmist, ekspordi ja kasutamist ei rahastata (selleks on teised meetmed), seega vahetu mõju elukeskkonna seisundi tagamisele toimib keskpika aja jooksul.

► **Tegevusprioriteet: loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine**

Keskkonnatehnoloogiate meede vastab otseselt sellele tegevusprioriteedile arendustegevuse poolest. Vahetult keskkonnatehnoloogiate hankimist ja kasutuselevõttu vastav meede ei võimalda.

► **Tegevusprioriteet: keskkonnateadlikkuse suurendamine**

Keskkonnatehnoloogiate arendamine ja just kasutuselevõtt sõltuvad olulisel määral elanike ja ettevõtjate keskkonnateadlikkusest, samuti arendajate teadlikkusest nõudlusest välisurgudel. Riigil on oluline roll teadlikkuse suurendamisel, samuti teadmismahuka informatsiooni vahendamisel

ettevõtjatele, arendajatele ja tarbijatele. Riigi (valitsusasutuste) enda keskkonna- ja keskkonnatehnoloogiate alane teadlikkus vajab samuti suurendamist. Roheliste hangete rakendamise vajadus on suur, et kiirendada keskkonnatehnoloogiate arendamist ja kasutuselevõttu avaliku sektori nõudluse suurendamise teel. Keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine ning 10% boonus keskkonnasäästlike tehnoloogiate arendamisel on oluline sõnum keskkonnateadlikkuse suurendamisel.

3.2.2.3 Säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Prioriteetses suunas „Säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine” on viis alamsuunda ja seitse meetet. IARKis leidub üks lisameede – keskkonnahariduse arendamise programm –, mis seostub EARKi keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamise meetmega, st mõlemad meetmed on teineteisega seotud ja ainult koos rakendatavad.

EARKis oli prioriteetse suuna meetmete eelarvemaht struktuurifondidest 1,44 miljardit krooni, IARKis vastav meede mahuga 50 miljonit krooni. Sellest oli 2009. aasta 15. aprilli seisuga kasutusele võtmata EARKis ligikaudu 1,28 miljardit krooni ehk 88,9% vahenditest, IARKi oli meede tervikuna kasutusele võtmata.

Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 28. Prioriteetse suuna „Säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine” meetmed

Alamsuund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Eesti-sisene kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Kasutusele võtmata struktuuri-vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
			Avalik sektor (riik, KOV, KOVi ettevõtted, vabäühendused)			
<i>Elukeskkonna arendamise rakenduskava</i>						
Loodusliku mitmekesisuse säilitamine	Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, riiklikud investeeringud	197 000 000	0	197 000 000	197 000 000	100,0%
Loodusliku mitmekesisuse säilitamine	Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, toetuskeem vabäühendustele	70 000 000	7 777 778	77 777 778	70 000 000	100,0%
Loodusliku mitmekesisuse säilitamine	Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine (programm)	73 000 000	0	73 000 000	73 000 000	100,0%
Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine	Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine	350 000 000	35 000 000	385 000 000	350 000 000	100,0%
Keskkonnajärelevalve arendamine	Keskkonnajärelevalve arendamine	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	100,0%
Keskkonnajärelevalve arendamine	Keskkonnaseire võimekuse parandamine	50 000 000	0	50 000 000	50 000 000	100,0%
Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine	Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine	600 000 000	105 882 353	705 882 353	440 000 012	73,3%
<i>Inimressursi arendamise rakenduskava</i>						
Keskkonnahariduse edendamine	Keskkonnahariduse arendamine (programm)	50 000 000	5 000 000	55 000 000	50 000 000	100,0%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Riigipoolne kaasfinantseerimine on ette nähtud kahe meetme (keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine ja keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine) puhul. Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamise meetme puhul²⁰² on toetuse taotlejate ringis kõrvuti KOVide ja nende asutustega ka riigiasutused (Keskkonnaamet), hallatavad asutused (Eesti Loodusmuuseum) ja riigitulundusasutus (RMK), kelle puhul eeldatakse samuti vähemalt 10% kaasfinantseerimist. Kaasfinantseerimist eeldava meetme „Loodusliku mitmekesisuse säilitamine / toetusskeem vabaihendustele” rakendamiseks korraldatakse avatud taotlusvoor, milles eeldatakse taotlejapoolset panust samuti vähemalt 10% ulatuses. Ülejäänud kõnealuse prioriteetse suuna meetmete puhul on toetuse määr 100%.

Keskkonnategevuskava 2007–2013²⁰³ kohaselt on neljas prioriteetses valdkonnas ette nähtud kulutada seitsme aasta jooksul ühtekokku 76 miljardit krooni, millest näiteks 3,07 miljardit krooni kuluks tegevusteks maastike ja bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas, 746,5 miljonit merereostuse likvideerimise võimekuse arendamiseks ja 1,2 miljardit keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku parandamiseks. Keskkonnategevuskavas toodud maksumused arvestavad struktuurivahendite eelarveid.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteetide saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmised aspektid.

► **Tegevusprioriteet: ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine**

ELi direktiivide (loodus- ja linnudirektiivi) täitmisega on seotud meede „Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, riiklikud investeeringud” ja meede „Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine”. Loodusdirektiivikohase järgmise seisundiaruande esitamise tähtaeg on aasta 2013. Rahvusvahelise kohustuse (Läänemere kaitse konventsioon) täitmisega on seotud Läänemere kaitse tegevuskava ja vastav Eesti rakendusplaan aastateks 2008–2011. Merereostustõrje võimekuse suurendamine (meede „Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine”) on üks Läänemere kaitse tegevuskava prioriteetidest Eestis. Tähtjaliselt on Eesti seotud merekaitsealade määramise ja neile kaitse tagamisega käesoleva aasta lõpuks. ELi merendusstrateegia raamdirektiiv tuleb üle võtta 15. juuliks 2010. 15. juuliks 2012 on vaja igal liikmesriigil läbi viia esialgne mõjude hindamine ja määrata mõiste „hea keskkonnaseisund” sisu.

► **Tegevusprioriteet: keskkonnariskide tõhus ennetamine ja leevendamine**

Meetmed „Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine”, „Keskkonnajärelevalve arendamine”, „Keskkonnaseire võimekuse parandamine” ja „Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine” on otseselt seotud tegevusprioriteetidega ja vastavate eesmärkide saavutamiseks. Inimeste suurema teadlikkuse tõttu (meetmed „Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine” ja „Keskkonnahariduse arendamise programm”) on võimalik hoida ära keskkonnakahju, aga ka parendada keskkonda ja seeläbi inimeste tervist. Asjakohase väljaõppe saanud kodanikeühenduste liikmete kaasamisel suurõnnetuste (merereostuse, tulekahju) likvideerimisse on samuti oluline roll.

► **Tegevusprioriteet: elukeskkonna hea seisundi tagamine**

Kõigil meetmetel („Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, riiklikud investeeringud”, „Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, toetusskeem vabaihendustele”, „Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine”, „Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine”, „Keskkonnajärelevalve arendamine”, „Keskkonnaseire võimekuse parandamine” ja „Keskkonna

²⁰² Meetme määruse eelnõu 18.06.2009.

²⁰³ http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=380093/Keskkonnategevuskava+2007-2013_20022007_rtf_1.pdf.

hädaolukordadeks valmisoleku parandamine”) on oluline roll elukeskkonna hea seisundi säilitamisel. Inimeste suurem teadlikkus (meede „Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine” ja meede „Keskkonnahariduse arendamise programm”) on sellegi tegevusprioriteedi puhul oluline, hoidmaks ära elukeskkonnaseisundi halvenemist.

► **Tegevusprioriteet: loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine**

Meetmetel („Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine”, „Keskkonnajärelevalve arendamine”, „Keskkonnaseire võimekuse parandamine”, „Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine”) on oluline mõju tegevusprioriteedi saavutamiseks. Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamise ja keskkonnahariduse arendamise programmi meetme kaudu saab elanikele selgitada säästva kodutarbimise, sh energiasäästu põhimõtteid.

► **Tegevusprioriteet: keskkonnateadlikkuse suurendamine**

Otseselt on tegevusprioriteediga seotud EARKi meede „Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine” ja IARKi meede „Keskkonnahariduse arendamise programm”. Samuti aitavad elanike keskkonnateadlikkuse suurendamisele kaasa omal viisil pea kõik EARKis toodud meetmed („Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, riiklikud investeeringud”, „Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, toetuskeem vabauhendustele”, „Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine”, „Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine”, „Keskkonnajärelevalve arendamine”, „Keskkonnaseire võimekuse parandamine” ja „Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine”).

3.2.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatustepanekutele

Selles osas antakse hinnang nii meetme määrustes kavandatavate muudatuste kui ka rakenduskavas tehtavate muudatuste kohta.

Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuride arendamine

Ettepanek. Veemajanduse infrastruktuuri arendamise meetme määruse puhul on tehtud ettepanek muuta meetme määruse tingimusi II taotlusvooruks (1,2 miljardi krooni ulatuses). Struktuurivahendite administratsiooni eesmärk on kasutada taotluste menetlusprotsessis nn jooksvat taotlemist. Jooksva taotlemise puhul rahuldatakse nõuetele vastavaks tunnistatud taotlused jooksvalt ja eelarve rahalise mahu piires. Samuti on plaanis II voores mitte hinnata taotlusi hindepunktide andmiseks, mida kasutatakse erinevate taotluste pingeritta seadmisel piiratud vahendite puhul. Meetme määrus ei ole kahel korral juhtrühmalt (kirjalikul hääletusel) kooskõlastust saanud. Peamiseks eriarvamuseks on kujunenud taotluste esitamine tähtajaliselt või jooksvalt ning hindamiskriteeriumite alusel hindamise ja taotluste eelisjärjestamise ärajätmise kavatsus teises taotlusvoorus.

Võimalike taotluste arv ja maksumus võib kujuneda suuremaks kui kavandatud 1,2 miljardit krooni, kuid ei pruugi, sest KOVide kaasrahastuse võimekus on langenud. Vastavalt ÜFi taotluse tingimustele tuleb esitada põhjalik finants- ja majandusanalüüs veeinfrastruktuuri projektide puhul ning eeldatavalt ei kvalifitseeru mitmed projektid just nõrga jätkusuutlikkuse tõttu (kahanev elanikkond ning piiratud ostujõud ja sissetulekud ei võimalda kõiki vajalikke investeeringukulusid vee hinna sisse arvestada).

Majandussurutise tõttu on vähenenud ka ehitusprojektide maksumused ning I voores eelarve võib väheneda 10–20%, mis tähendab 0,5–1 miljardit lisakrooni. Lisaks sellele on reserveeritud 0,3 miljardit krooni III voores.

Kuna prioriteetsed üle 2000 ie reostuskoormusega piirkonnad on enamasti kaetud I taotlusvooru rahastusotsustega ja ELi perioodi 2004–2006 töödega ning hinnatakse projektide jätkusuutlikkust (pikaajaline finantsanalüüs), ei nähta, et II taotlusvooru oleks väga suur taotlejate tung ning projektitaotluste rahaline maht ammendaks kiiresti taotlusvooru planeeritud eelarve. Samuti ei nähta vajadust, et nõuetele vastavaid väikeprojekte oleks tarvis eraldi lisaks jätkusuutlikkuse nõudele täiendavalt prioriseerida. Kuna projektid on väikesemahulisemad ja taotluste hindamine vähem tömahukas, soovitakse jooksvat taotlusvooru.

Hindaja kommentaar. Hindaja mõistab reservatsioone jooksva taotlusvooru ning eelisjärjestamise ärajätmise kavatsuse puhul, kui prioriteetseid üle 2000 ie reostuskoormusega veemajandusprojekte kokku oleks rohkem, kui eelarve võimaldab. Kuna kõige prioriteetsemad projektid on varasema rahastamisperioodi ja I vooruga suures osas kaetud ning väikeprojektide puhul on määravaks jätkusuutlikkuse hindamine, siis hindaja ei näe ohtu, et eelisjärjekorras saab rahastatud mõni ebaoluline või ebakvaliteetselt ettevalmistatud projekt. Jooksev taotlemine võib olla vajalik lahendus. Samas tasuks kaaluda juba toimunud taotlusvooru ja protseduuride jätkamist, kuid samas korraldades lühemaajalisi ja tähtajaga määratud taotlusvoorusid.

Soovitus. Hindaja nõustub rakendusüksuse kolmanda vooru võimaldamise sooviga (0,3 miljardi krooni mahus). Kuna I voorust võib vabaneda veel 0,5–1 miljard krooni, siis vajaduse korral saab kolmanda vooru eelarvet suurendada või lisada voorusid. Alternatiivina võiks kaaluda ka vahendite ümbersuunamist kas veemeetmetele vooluveekogude ja jääkreostuse projektide tarbeks või ka ÜFi raames jäätmetekke vähendamise ja jäätmete taaskasutuse edendamiseks.

Ettepanek. Jäätmemajanduse infrastruktuuri arendamise meetmete puhul on rakendusasutus teinud ettepaneku põlevkivitööstuse poolkoksimägede sulgemise ja korrastamise projekti projektijuhi personalikulu abikõlblikuks muutmiseks (määruse eelnõu on kooskõlastamiseks 2009. a mai lõpu seisuga e-õiguses). Samuti on kavas nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemise meetmes edaspidi muuta taotlusvoor jooksvalt avatuks.

Hindaja kommentaar. Nimetatud muudatusettepanekud on hindajate arvates asjakohased.

Keskkonnatehnoloogiate arendamine

Ettepanek. Keskkonnatehnoloogiate arendamise meetmet (majanduskeskkonna rakenduskava innovatsiooni alamvaldkonna prioriteetne alamsuund „Uuendus- ja kasvuvõime – keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine”) eraldiseisvana ei ole. See meetme on liidetud MKMi T&A projektide (meetme „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamine”) eelarvega, moodustades seal eraldi keskkonnatehnoloogiate osaeelarve. Keskkonnatehnoloogiate meetme tõsteti innovatsioonialavaldkonna prioriteetse alamsuuna „Ettevõtete innovatsioonisutlikkuse kasvatamine” meetmesse. MKM, KKM ja EAS on olemasolevat meetme määrust täiendanud, et tagada muu hulgas keskkonnatehnoloogiate rahastamine. Sisse on toodud keskkonnasäästlikkuse ja keskkonnatehnoloogiate mõiste, samuti 10% boonuse keskkonnasäästlike tehnoloogiate arendamise puhul.

Meetme kohaselt rahastatakse rakendusuuringuid ning tootearendust ja esmaseid õiguskaitselisi kulutusi. Keskkonnasäästu taotlejate arenduste puhul on kavas anda taotlejale kuni 10% boonust (koondhindest).²⁰⁴

Hindaja kommentaar. Nimetatud muudatusettepanekud (liita olemasoleva määrusega ning tuua sisse keskkonnasääst ja boonus) on hindajate arvates mõistlikud.

Soovitus. Pöörame tähelepanu sellele, et lisaks tasuks määratleda eelistus (boonuspunktide eristamine) nn uue põlvkonna keskkonnatehnoloogiatele²⁰⁵, milleks on eelkõige uued tooted ja

²⁰⁴ Meetme eesmärgiks on Eesti ettevõtjate jätkusuutlik ning keskkonnasäästlik areng uute konkurentsivõimeliste toodete, teenuste, tehnoloogiate, tootearendusprotsesside arendamise või olemasolevate olulise täiustamise toetamise kaudu, mille tulemusena kasvab toetatud ettevõtjate käive (sealhulgas ekspordikäive); suureneb kõrge lisandväärtusega ja keskkonnasäästlike toodete ning teenuste osakaal toetatud ettevõtjate käibes; kasvab tööstusomandi õiguskaitsetaotluste arv; kasvavad toetatud ettevõtjate T&A tegevuse ning innovatsiooniinvesteeringud; areneb toetatud ettevõtjate ja teadusasutuste vaheline koostöö; kasvab ressursisääst; väheneb saasteheidete ning jäätmetekke.

teenused ning toote koostedisaini, juhtimis- ja tootmisprotsesside uuendamisele suunatud arendused, sest nende kaudu ennetatakse ja välditakse saaste teket ning vähendatakse ressursikasutust tootmises (ja tarbimises).

Kaaluda keskkonnasäästu aspekti ja uudsete keskkonnatehnoloogiate boonuse jagamist ka tehnoloogiate hankimise meetmetes (MARK, nt alamsuuna „Eesti ettevõtete kasv ja edukas rahvusvahelistumine” meetme „Tööstusettevõtja tehnoloogiate investeerimise toetamine” raames).

Säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine

Ettepanek. Struktuurivahendite administratsioon on esitanud taotluse suunata osa prioriteetse suuna toetusmahust täiendavalt hädaolukordade ennetamise meetme eelarvesse, võimaldamaks riigi kohustuste paremat täitmist. Struktuurivahendite administratsioon soovib osta teist merereostuse tõrjelaeva, mille maksumus, arvestades esimese laeva maksumust, võib ulatuda 500 miljoni kroonini.

Hindaja kommentaar. Keskkonnahoiu valdkonnas ei ole hetkel üle vabu vahendeid, et katta seda investeerimist.

Soovitus. Kuna keskkonnahoiu valdkonnas vabu vahendeid teise merereostuse tõrjelaeva ostmiseks hetkel pole, siis soovivad hindajad laeva ostu tulevikku lükata.

3.2.4 Struktuurivahendite ära kasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Veemajanduse ja jäätme käitluse infrastruktuuride arendamine

Veemajanduse infrastruktuuri arendamise meetme raames on otsustatud Ühtekuuluvusfondist rahastada 36 projekti 4,9 miljardi krooni ulatuses. Vee-ettevõtete ja kohalike omavalitsuste kaasrahastamise võimekus on majandussurutise tingimustes märgatavalt nõrgenenud. Kaasrahastamisel sõlmitakse oluliselt Rahandusministeeriumi võetud laenust Euroopa Investeerimispankalt (EIB) (kokku 8,6 miljardit krooni 15 aasta jooksul). Veeprojektide puhul on EIB laenu vahendajaks vee-ettevõtjatele Keskkonnainvesteeringute Keskus. Selleks, et KIK saaks laenu väljastada, on Rahandusministeeriumiga sõlmitud laenu edasikandmise leping, mis võimaldab vee-ettevõtete kaasrahastuse katmiseks laenu väljastada. Laenu võimalus leevendab oluliselt kaasrahastuse riski.

Konkreetsete projekteerimis- ja ehitustööde alustamine sõltub nii kaasrahastamise võimekusest kui ka ehituse projektijuhtimise ning vajalike hangete ettevalmistamise ja läbiviimise võimekusest.

Esimese voo veeinfrastruktuuri projektide puhul on kõigi projektide elluviimist alustatud (kohustus alustada kuue kuu jooksul rahastamisotsusest), st on palgatud projektijuhid (konsultandi meeskond – firma või üksik projektijuht). Valmistatakse ette projekteerimis- ja ehitushankeid. Pärast ehitus- ja/või projekteerimislepingute sõlmimist saab KIK kui rakendusüksus täpsema info, kuidas (kuude ja kvartalite lõikes) toetusraha väljamaksmise vajadus kujuneb. ÜFi puhul on võimalik teha ka ettemakseid. Ehitus- ja ka projekteerimislepingute tavaline väljakujunenud maksekorraldus sisaldab ettemakset (kuni 10%) töövõtjale (ehitajale). Ettemaksete kogusumma selgub aga pärast hangete õnnestumist.

Üheks võimalikuks riskiaspektiks on projekteerimis- ja ehitushangete oskuslik koostamine ja hangete läbiviimine ning konkreetsete lepinguteni jõudmine ilma, et toimuks liiga palju hangete vaidlustamisi (sh liiga madala hinnaga pakkumiste võimalus) ja sellest tulenevaid viivitusi. Projektijuhtide valikule ja hangete tehnilisele kvaliteedile tuleb oluliselt tähelepanu pöörata ja protsessi hinnata. Vajaduse korral tuleks vee-ettevõtete veemajandushangete koostamist juhendada, nt rakendusasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) või Rahandusministeeriumi riigihangete osakonna ja/või riigihangete koolitajate poolt. Samuti on

²⁰⁵ Nn vanema põlvkonna keskkonnatehnoloogiad on seadmed tootmisprotsessi lõpus, mis aitavad tootmisprotsessist väljuvat saastet ja heitmeid koguda ja puhastada.

oluline, et rakendusasutus aitaks kaasa võimalusele jagada häid (ka halbu) kogemusi veeprojektide ehitustööde hangete läbiviijate vahel ning ka teiste ehitusprojektide hangete teostajatega. Samuti on hangete puhul soovitatav kasutada hangete eelteatamist, informeerimaks aegsasti ehitusturgu.

Kui järgnevad veeinfrastruktuuri arendamise voorud avatakse 2009. aasta lõpus ja 2010. aasta alguses, siis üldpildis (kuni aastani 2013) hetkel suurt riski ei ole (v.a kaasrahastuse võimekus).

Jäätmemajanduse infrastruktuuri meetmetest on raha ärakasutamise seisukohast problemaatiline põlevkivienergeetika jäätmeoidlate (tuhaväljade) sulgemise ja tuhaärastussüsteemi uuendamise meede, kuna siiani pole kindlat tehnilist lahendust tuhaärastuseks kokku lepitud (vt lähemalt energiamajanduse peatükki).

N + 3 / n + 2 risk. Vee- ja jäätmemajanduse prioriteetse suuna raames on 31.05.2009. a seisuga tehtud rahastamisotsuseid 4,9 miljardi (4 914 016 496) krooni eest. Sellest 99% ehk 4,8 miljardit (4 879 420 330) krooni on vahetult veeinfrastruktuuri arendamiseks. Kokku on vee- ja jäätmemajanduse prioriteetse suuna struktuurivahendite eelarve 9,8 miljardit (9 800 025 320) krooni, millest veemajandusele on planeeritud 7 miljardit krooni. Veeinfrastruktuuri arendamiseks on sellest omakorda 6,4 miljardit. Ülejäänud 0,6 miljardist kroonist veemajanduse meetmest on pool suunatud vooluveekogude kvaliteedi parandamiseks ning teine pool jääkreostuse likvideerimiseks. Kummagi viimati mainitud meetme puhul rahastusotsuseid veel tehtud pole, kuid investeeringute kavad on valminud.

Rahastusotsusega on veeinfrastruktuuri arendamise meetmest broneeritud seega 76%. Kogu vee- ja jäätmemajanduse prioriteetse suuna eelarvest moodustab broneeritud osa 50%. Väljamakseid 31.05.2009. a seisuga tehtud veel pole.

Veeinfrastruktuuri puhul on otsustamata 1,5 miljardi krooni eest vahendeid (kavandatakse jooksvat taotlemist) ning 0,6 miljardi eest vooluveekogude ja jääkreostuse investeeringu projekte ootab kinnitamist 2009. a augustis-septembris.

Jäätmemajanduse puhul on tehtud otsus 35 miljoni krooni kohta ning otsustamata veel 2,77 miljardi krooni eest struktuurivahendeid.

Keskkonnatehnoloogiate arendamine

Keskkonnatehnoloogiate arendamise meetme puhul pole KKM ja MKM veel eelnõu kooskõlastuseks edastanud. Kavandatud esitada augustis 2009.

Keskkonnahariduse arendamine

Keskkonnahariduse arendamise meetmete puhul võib muutuda probleemiks asjaolu, et praegu puudub valdkonna kinnitatud alusdokument, riiklik keskkonnahariduse arengukava. KKM koostöös HTMiga on koostanud määruse eelnõu keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamise meetmele. Kuna tegemist on avatud taotlusvooriga, siis ei ole võimalik hinnata taotlejate arvu ja pakutud projektide elluviimiseks kuluvat raha enne, kui taotlusvoor on lõppenud.

Hindajate ettepanek on, et kindlasti oodata ära esimese avatud taotlusvooru tulemused ja alles seejärel otsustada meetmete eelarvete muutmise võimalused ja vajadused. Kuna ehitushinnad on langenud, siis vajaduse korral võib kaaluda keskkonnahariduse meetmete eelarvete vähendamist kuni 10% ulatuses (350 miljoni krooni investeeringute puhul kuni 315 miljoni kroonini ning 50 miljoni krooni inimressursi arendamise meetme puhul kuni 45 miljoni kroonini).

Looduskaitse arendamine

Meetme „Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine (toetuskeem vabaühendustele)” (77,7 miljonit krooni) puhul võib kujuneda riskiks vabaühenduste kaasfinantseerimise nõue (kuni 10% projekti eelarvest), mis projekti suurust (250 000 kuni 5

miljonit krooni projekti kohta²⁰⁶) arvestades võib olla vabaühendustele üle jõu käivaks nõudeks. KKM on koostanud meetme määruse, milles nähakse taotlejate ringis ette lisaks vabaühendustele ka kohalikke omavalitsusi (määruse eelnõu seisuga 4.06.2009). Samuti võib infrastruktuuriobjektide hilisem ülalpidamine kujuneda vabaühendustele rahaliselt üle jõu käivaks ja seega on meetme toel vabaühenduste korraldamisel ehitatud objektide jätkusuutlikkus seotud teatud riskiga.

Keskkonnajärelevalve arendamine

Keskkonnajärelevalve arendamise meetme eelarveks on 100 miljonit krooni. Meetme rakendamine on jagatud kahte etappi. Esimeses etapis on investeeringute kava eelarveks 65 miljonit krooni. Keskkonnainspeksioonil on esialgu plaaninud kulutada teises etapis 12 miljonit krooni. 23 miljoni ulatuses ei ole eelarve veel investeeringukavaga kaetud.

Alljärgnevalt on meetmete lõikes välja toodud hinnang raha ärakasutamisega seotud riskidele. Keskmise ja sellest suurema riskiga meetmed ei ole alati otseselt seotud n + 2 / n + 3 reegli riskiga, sest reegli täitmist jälgitakse rakenduskava ja fondi tasandil, mistõttu seda ei saa vaadelda üksiku meetme tasandil, vaid kogu konkreetse rakenduskava kontekstis. Kuna rakenduskavade ja fondide sees saab rahade kasutamist paindlikult muuta, on võimalik n + 2 / n + 3 reegli täitmine tagada isegi siis, kui kõikide meetmete rakendamine ei suju plaanipäraselt. Samas soovivad hindajad siiski nendele meetmetele tähelepanu juhtida ja võtta tarvitusele lisaabinõud raha ärakasutamisega seotud riskide maandamiseks. Konkreetselt n + 2 / n + 3 reegluga seotud riskid on välja toodud aruande üldosas.

Tabel 29. Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Meede	SV eelarve	Broneerimata vahendid	Risk, et raha jääb kasutamata: väga suur, suur, keskmine, väike	Põhjendused, selgitused
Veemajanduse infrastruktuuri arendamine	6 400 000 000	1 520 579 680	Suur	Riski suurus tuleneb osaliselt meetme väga suurest rahalisest mahust. Positiivne on, et 76% eelarvest on tehtud rahastusotsus. Riski mõjutab ka ehitushangete läbiviimine, kus on suur oht, et hangete tulemusi vaidlustatakse konkureerivate ehitustehvõtjate poolt. Võimalikud vaidlustamised põhjustavad tõsiseid nihkeid väljamaksetes. Täiendavalt mõjutab järgnevate taotluste realiseerimist (1,5 mld kr) KOVide ja vee-ettevõtete rahastamissuutlikkus.
Veekogude seisundi tervendamine	300 000 000	300 000 000	Väike	Investeeringute kava on esitatud hindamiseks. Kaasrahastusvajadust pole ning meedet rakendab ITK. Võimalik risk on ehitushangete kvaliteet ja tulemuste vaidlustamine.
Jääkreostuse likvideerimine	300 000 000	300 000 000	Väike	Investeeringute kava on esitatud hindamiseks. Kaasrahastusvajadust pole ning meedet rakendab ITK. Võimalik risk on ehitushangete kvaliteet ja tulemuste vaidlustamine.
Põlevkivitööstuse ohtlike jäätmete prügilate (poolkoksimäed) sulgemine ja	850 000 000	850 000 000	Väike	Projekti elluviimiseks vajalikud ettevalmistused on tehtud ning hetkel oodatakse

²⁰⁶ Määruse eelnõu 4.06.2009.

korrastamine				EK kinnitust (Kohtla-Järve projektile). Tagasilööke ei nähta, sest tegemist on KKM-i enda juhitud projektiga.
Põlevkivienergeetika jäätmehooldate (tuhaväljade) sulgemine ja tuhaärrastussüsteemi uuendamine	500 000 000	500 000 000	Suur	Põlevkivienergeetika tuhaärrastussüsteemi rekonstrueerimiseks kavandatud struktuurivahendite kasutamise peamine riskiallikas on EK koosõlastuse saamine tehniliselt, keskkonnakaitseliselt ja majanduslikult otstarbekale (Pöyry) projektile. Raha ärrakasutamise riski vähendamiseks võib suurendada Eesti Energia kaasrahastamise määra 75%ni ja vabanenud 250 miljonit krooni suunata näiteks korterelamute renoveerimislaenu toetuseks.
Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine	630 000 000	500 000 000	Väike	Suur sõltuvus KOVide initsiatiivist ja kaasrahastusvõimekusest
Tavajäätmeprügilate rajamine NB! Tehtud kaks erinevat meetet: 1) ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste ladestusala laiendamine 2) ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste rajamine	1) 50 000 000 2) 150 000 000	200 000 000	Väike	Suur sõltuvus KOVide ja prügilat haldavate ettevõtete kaasrahastusvõimekusest.
Jäätmetekke vähendamine, jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamine	620 000 000	620 000 000	Väike	Riskitaset tõstab KOVide ja jäätmeettevõtete kaasrahastamissuutlikkus.
Keskkonnatehnoloogiate arendamise toetamine	202 000 000	202 000 000	Väike	See meede on liidetud MARKi ettevõtete T&A toetamise meetmega. Keskkonnatehnoloogiate arendamise vajadus on mitu korda suurem. Võimalik väike risk ettevõtetele kaasrahastuse leidmisel.
Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, riiklikud investeeringud	197 000 000	197 000 000	Väike	
Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, toetuskeem vabauhendustele	70 000 000	70 000 000	Keskmine	Võimalik keskmine risk kaasrahastuse leidmisel vabauhenduste puhul.
Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine (programm)	73 000 000	73 000 000	Väike	
Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine	350 000 000	350 000 000	Väike	
Keskkonnajärelevalve arendamine	100 000 000	100 000 000	Väike	
Keskkonnaseire võimekuse parandamine	50 000 000	50 000 000	Väike	
Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine	600 000 000	440 000 012	Väike	
Keskkonnahariduse arendamine (programm)	50 000 000	50 000 000	Väike	

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

3.2.5 Järeldused ja ettepanekud

Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuride arendamine

Kuna valdav osa vee- ja jäätmemajanduse arendamise meetmetest on suunatud ELi direktiivide nõuete täitmisele, siis ulatuslikke soovitusi meetmete muutmiseks pole. Näiteks on põlevkivitööstusega seotud ohtlike jäätmete prügilate tähtaegne sulgemine ja korrastamine otseselt riigi kohustus. ELi struktuurivahenditest saadava raha mittekasutamine eeldab, et hiljem tuleb need summad leida juba riigi enda vahenditest, ka võib sellest tuleneda ELi trahvide rakendamine Eesti suhtes.

Veemajanduse investeeringute järgnevates voorudes võiks kasutada rakendusüksuse kavandatavat jooksvat taotlemist, sest enamik prioriteetsetest suurusalade projektidest on töös ning väiksemate projektide puhul ei tule ilmselt järgnevates taotlusvoorudes eelarve mahust rohkem taotlusi (kaasrahastuse piiratus ja pikaajalise finantsjätkusuutlikkuse piiratus). Järgnevate taotlusvoorude eelarve maht võib suureneka ka esimesest taotlusvoorust vabanevate ressursside arvelt, kuna hinnad ja ehitusmaksumus on langenud (10–20%, ehk 0,5–1 miljardit krooni).

Veeinfrastruktuuri arendamise projektide puhul (k.a vooluveekogude ja jääkreostuse meede) tuleks tõhustada hangete koostamist (heade-halbade praktikate ja kogemuste vahetamine, juhendid) ja läbiviimist (nii projekteerimis- ja ehitushanked kui ka üksnes ehitushanked).

Praeguse seisuga pole Saaremaale uue prügila rajamine kindel. Samuti pole otstarbekas investeerida suuri summasid uue prügila/ladestusala rajamiseks Kagu-Eestisse. Seda eriti praeguses olukorras, kus Eestis juba olemasolevate prügilate näol (nendesse on tehtud suuri investeeringuid) on olemas piisav võimekus ka Kagu-Eestis tekkivate jäätmete majanduslikult optimaalseks ladestamiseks. Uue prügila rajamine Kagu-Eestisse võib anda hoopis vastupidise efekti, pärssides olemasolevate prügilate efektiivset toimimist (ladestatavate jäätmete kogus pole piisav prügilate tõhusaks toimimiseks) ja taaskasutuse arengut piirkonnas. Seetõttu tuleks kaaluda võimalust suunata uute tavajäätme-prügilate/ladestusalade rajamise toetamise asemel ressursse pigem jäätmete taaskasutuse arendamiseks, alternatiivina võib vahendeid kasutada ka teiste prioriteetsemate valdkondade, nt ettevõtlusmeetmete rahastamiseks. Samuti tuleks kiirendada suletud, nõuetele mitte vastavate prügilate katmis- ja korrastamisprojektide ettevalmistamist ja läbiviimist.

Keskkonnatehnoloogiate arendamine

Tehnoloogiate arendamise meetme raames soovivad hindajad määratleda keskkonnasäästu võimaldavatele keskkonnatehnoloogiatele boonuse andmisel täiendavalt eelistus (boonuspunktide eristamine) nn uue põlvkonna keskkonnatehnoloogiatele²⁰⁷, milleks on eelkõige uued tooted ja teenused ning toote koostedisaini, juhtimis- ja tootmisprotsesside uuendamisele suunatud arendused, sest nende kaudu ennetatakse ja välditakse saaste teket ning vähendatakse ressursikasutust tootmises (ja tarbimises).

Antud meetmest ei saa rahastada keskkonnatehnoloogiate kasutuselevõttu või otseselt tehnoloogiasiiiret. Saab rahastada arendustegevusi, mis plaanivad olemasolevaid tehnoloogiaid uudset ja uudsetes süsteemides kasutada.

Tasuks kaaluda keskkonnasäästu aspekti ja uudsete keskkonnatehnoloogiate boonuse jagamist ka tehnoloogiate hankimise meetmetes (MARK).

Lisaks soovivad hindajad kasutada valitsusasutuste korraldatavates riigihangetes või ka erasektori tehnoloogiahangetes (nt struktuurfondide kasutamisel) senisest jõulisemalt ja süstemaatilisemalt riigihangete seaduse võimaldatavat keskkonnasäästlikkuse printsiipi (§ 3 p 6):

²⁰⁷ Nn vanema põlvkonna keskkonnatehnoloogiaid on seadmed tootmisprotsessi lõpus, mis aitavad tootmisprotsessist väljuvat saastet ja heitmeid koguda ja puhastada.

„võimaluse korral peab hankija eelistama keskkonnasäästlike lahendusi ... seda mõistliku hinna ning hinna ja kvaliteedi suhte juures”.

Viimased soovitud tulenevad otseselt sellest, et keskkonnatehnoloogiate arendamise meetmele eraldatud 202 miljonit krooni ei ole piisav. Samuti vajab lisatoetust keskkonnatehnoloogiate kasutuselevõtt ning selleks saab nõudlust suurendada ja kiirendada, kui keskkonnasäästlike tehnoloogiatele ja lahendustele pööratakse tähelepanu ja nõutakse nt avaliku sektori hangetes (sh rohelised hanked).

Keskkonnahariduse arendamine

On eriti oluline, et mõlema meetme (EARKi keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine ja IARKi keskkonnahariduse arendamine) rakendamine toimuks koos, kuivõrd üks meede sõltub teisest. Personali ettevalmistamine ja pädevuse suurendamine on eelduseks keskkonnahariduskeskuste tõhusaks toimimiseks.

Looduskaitse arendamine

Olukorra analüüs näitas, et praegu napib teavet kaitstavate liikide ja elupaikade seisundi kohta. Suur puudus on ka kaitstavate alade, eriti Natura-alade kaitsekorralduskavadest ja liigi tegevuskavadest ning investeeringutest looduskaitseks. Aastatel 2007–2008 selgitati välja investeeringuvajadused ja koostati kava Natura 2000 võrgustiku alade jaoks. Tehnilise abi projekti käigus tehti ära märkimisväärne töö: aruandes on olemas detailne teave iga Natura-ala investeeringute vajaduse, loetelu ja maksumuse kohta. Meetme määruse koostamisel saab nimetatud aruannet aluseks võtta.

Hindajad teevad ettepaneku jätta EARKi meetmete „Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, riiklikud investeeringud” ja „Kaitsealade looduskaitse infrastruktuuri arendamine, toetuskeem vabaühendustele” eelarved muutmata, oodata ära avatud taotlusvooru tulemused ja alles seejärel teha otsused, kas suunata avatud taotlusvoorst ülejäänud vabad vahendid riiklike investeeringute kava eelarvesse või mõne muu keskkonnavaldkonna meetme täiendavaks toetuseks.

Hindajad teevad ettepaneku jätta meetme „Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja ohustatud liikidele tegevuskavade koostamine ja elluviimine, riiklik programm” eelarve samaks (73 miljonit krooni). Meetme rakendamisel võib osutada piiravaks teguriks mitte eelarve suurus, vaid pädevate ekspertide leidmine, kes koostaksid kaitsekorralduskavasid ja liigi tegevuskavasid.

Keskkonnajärelevalve arendamine

Kuigi Keskkonnainspeksioon kavatseb investeeringute kava II etapis kulutada 35 miljonist kroonist 12 miljonit, siis teevad hindajad ettepaneku jätta eelarve (100 miljonit krooni) samaks, sest meetme rakendamise käigus võib ette tulla lisainvesteeringute vajadusi. Kui investeeringute kava II etapis ei kasutata kogu järelejäänud eelarvet ära, siis võib kaaluda vabade vahendite suunamist meetmesse „Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku suutlikkuse parandamine”, kuivõrd SiM on esitanud ettepaneku leida võimalus teise merereostuse tõrjelaeva soetamiseks. Samas ei taga vabade vahendite ümbersuunamine laeva ostu, sest tegelik vajadus on 500 miljonit krooni.

3.2.5.1 Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks

Tõhustada

- ▶ Veemajanduse (sh nii veeinfrastruktuuri kui ka vooluveekogude ja jääkreostuse) ning teiste keskkonnainfrastruktuuri arendamise ehitusprojektide hangete läbiviimist, et hoida ära võimalikud tulemuste vaidlustamised. Teavitada ehitussektorit hangetest eelteadete vahendusel.

Vähendada või kaotada

- ▶ Oodata keskkonnahariduse meetmete puhul ära esimese avatud taotlusvooru tulemused ja alles seejärel otsustada meetmete eelarvete muutmise võimalused ja vajadus. Kuna ehitushinnad on langenud, siis vajaduse korral kaaluda

keskkonnahariduse meetmete eelarvete vähendamist kuni 10% ulatuses (350 miljoni krooni investeeringute puhul kuni 315 miljoni kroonini ning 50 miljoni krooni inimressursi arendamise meetme puhul kuni 45 miljoni kroonini).

- ▶ Jätta ära tavajäätmeprügila rajamine Kagu-Eestisse. Praeguse seisuga pole kindel Saaremaale uue prügila rajamine. Samuti pole otstarbekas investeerida suuri summasid uue prügila/ladestusala rajamiseks Kagu-Eestisse. Seda eriti olukorras, kus Eestis olemasolevate prügilate näol (nendesse on tehtud juba suuri investeeringuid) on olemas piisav võimekus ka Kagu-Eestis tekkivate jäätmete majanduslikult optimaalseks ladestamiseks. Uue prügila rajamine Kagu-Eestisse võib anda hoopis vastupidise efekti, pärssides olemasolevate prügilate tõhusat toimimist (ladestatavate jäätmete kogus pole piisav prügilate tõhusaks toimimiseks) ja taaskasutuse arengut piirkonnas. Sellest lähtuvalt soovitame prügilate rajamiseks mõeldud 150 miljonit krooni, mis on ÜFi eelarves, kasutada esialgu ERFi eelarvest planeeritud transpordi infrastruktuuriprojektide rahastamiseks, vabastades sellisel moel 150 miljoni suuruse summa ERFis, mida saab omakorda kasutada prioriteetsete ettevõtlusmeetmete lisarahastamiseks.
- ▶ Jätta ära tavajäätmeprügila rajamine Kagu-Eestisse. Praeguse seisuga pole kindel Saaremaale uue prügila rajamine. Samuti pole otstarbekas investeerida suuri summasid uue prügila/ladestusala rajamiseks Kagu-Eestisse. Seda eriti olukorras, kus Eestis olemasolevate prügilate näol (nendesse on tehtud juba suuri investeeringuid) on olemas piisav võimekus ka Kagu-Eestis tekkivate jäätmete majanduslikult optimaalseks ladestamiseks. Uue prügila rajamine Kagu-Eestisse võib anda hoopis vastupidise efekti, pärssides olemasolevate prügilate tõhusat toimimist (ladestatavate jäätmete kogus pole piisav prügilate tõhusaks toimimiseks) ja taaskasutuse arengut piirkonnas. Sellest lähtuvalt soovitame prügilate rajamiseks mõeldud 150 miljonit krooni, mis on ÜFi eelarves, kasutada esialgu ERFi eelarvest planeeritud transpordi infrastruktuuriprojektide rahastamiseks, vabastades sellisel moel 150 miljoni suuruse summa ERFis, mida saab omakorda kasutada prioriteetsete ettevõtlusmeetmete lisarahastamiseks.

3.3 Energiamaajandus ja transport

Energiamaajandust (kütuste, elektri- ja soojatootmist, energiavoogude jaotamist ning tarbimist) käsitletakse koos transpordiga, sest nimetatud valdkondades tuleb energiaressursse senisest efektiivsemalt kasutada nii energiakadude vähendamise kui ka oluliste struktuurimuudatuste abil. Energiamaajandust käsitlevad elukeskkonna arendamise rakenduskava (EARK) 3. prioriteet „Energiamaajanduse arendamine” ja 1. prioriteedi alamsuund 1.2 „Jäätmekäitluse arendamine” (põlevkivitööstuse ja põlevkivienergeetika jäätmemajanduse korrastamine). Transpordivaldkonda käsitlevad majanduskeskkonna arendamise rakenduskava (MARK) prioriteetsed suunad 3 „Strateegilise tähtsusega transpordiinvesteeringud” ja 4 „Regionaalse tähtsusega transpordi infrastruktuuri arendamine”, mis on ühendatud prioriteediks „Transpordiinvesteeringud”.

3.3.1 Olukord ja tegevusprioriteedid

Eesti peamine energeetiline maavara on põlevkivi, mis annab meile strateegiliselt väga vajaliku elektrienergia varustuskindluse. Põlevkivielektri tootmise efektiivsuse suurendamiseks ja keskkonnakahjude vähendamiseks evitati 2005. a kaks uut keevkihttehnoloogial energiaplokki. Kavas on ehitada veel 1–2 uut energiaplokki võimsusega kuni 600 MW. Majandussurutise ajal võimaldab see kohalik energiaressurss vältida Eesti teiste majandusharude ja elanikkonna toetamiseks lähiaastatel elektrihinna tõstmist. Kaugemas perspektiivis on elektrihinna tõus suurte investeeringute tõttu paratamatu. Majandusministri hinnangul on ainuüksi elektroenergeetika arendamiseks vajalike investeeringute maht järgmise 15 aasta jooksul 50 miljardit krooni.²⁰⁸ Elektritarbimise kasvu põhjustas eelnevatel aastatel peamiselt uute tarbijate lisandumine. Eriti oluline on edaspidi stimuleerida säästlikku energiatarbimist. Elektri ülekande ja jaotusvõrkude rekonstrueerimise tagajärjel kahanevad võrgukaod. Korterelemute massilisel ehitamisel eelmisel sajandil ja ka viimase ehitusbuumi ajal ei arvestatud Eestis piisavalt hoonete parema soojustamise vajadust. Soojuskadude vähendamiseks tuleb alustada hoonete soojustamist tunduvalt rangemate standardite alusel.

Arendatakse energiaressursse tõhusamalt kasutavaid tehnoloogiaid, sealhulgas elektri ja soojuste koostootmist. Eestis töötas 2006. aastal 17 koostootmise printsiibil toimivat elektrijaama. Koostootmisrežiimis toodetakse 10% elektrienergiast. 2007. aastal rakendunud koostootmise toetuskeemid on suurendanud uute koostootmisjaamade rajamist, millest tulenevalt on koostootmise osakaal suurenenud Tallinnas ja Tartus töötavate puiduhaket ja turvast kasutavate elektrijaamadega. Samasugune koostootmisjaam ehitatakse ka Pärnusse. Narva linna varustavad soojusega Balti elektrijaamade põlevkivikütel töötavad koostootmisplokid.

Tuuleenergia kasutamine elektritootmises sõltub selle energialiigi ebaühtlase genereerimise kompenseerimise võimalustest gaasiturbiinide, energiasalvestite, hüdroenergia ning elektri ekspordi ja impordi abil. Need võimalused avarduvad pärast täiendavate elektriühenduste väljaehitamist teiste Euroopa riikidega ja Skandinaavia maadega. Alates 2006. aasta lõpust on Eesti elektrisüsteem ühendatud Soome elektrisüsteemiga 350 MW alalisvoolu merekaabli kaudu (Estlink 1). Teiste naaberriikidega on Eesti elektrisüsteem seotud veel viie 330 kV ülekandeliiniga. Eeltööd on käimas täiendava Eesti ja Soome vahelise elektriühenduse Estlink 2 ja Leedu-Poola elektriühenduse vallas.

Energiatarbimise vähendamist soodustab transpordi ja linnaplaneerimise (valglinnastumise) ümberkorraldamine, kvaliteetse ühistranspordi edasiarendamine, mis peaks asendama järjest suuremal määral sõiduautode kasutamist. Kütuse kallinemine ja praegune majanduskriis stimuleerib sellesuunalisi arenguid – vähenenud on autode arv ning liiklusummikud tänavatel ja maanteedel. Osa sõiduautode omanikke kasutab nüüd suuremal määral ühistransporti.

Eesti transpordipoliitika aluseks on EK „Valge Raamat. Transpordipoliitika 2010”, mille eesmärkideks on viia inimesed ja kaubad maanteetranspordist raudteele ja teistele transpordiliikidele, Trans-Euroopa teedevõrgu arendamine (TEN-T), maanteede liiklusohutuse

²⁰⁸ Riigikogu otsuse „Energiamaajanduse riikliku arengukava aastani 2020 kinnitamine” eelnõu (443 OE) esimene lugemine, XI Riigikogu V istungjärgu stenogramm, 6.05.2009.

parendamine.²⁰⁹ Reisirongiliikluses tuleb saavutada reisijate arvu oluline kasv Tallinna lähiümbruse, Tallinna-Tartu ja Tallinna-Narva liini liikluse intensiivistamisega. Järgmise kümne aasta jooksul peaks valmima ELi standarditele vastav raudteeühendus Euroopaga – Rail Baltica, mis võimaldab sõita Eestist kiirrongiga Lääne-Euroopasse.²¹⁰

Transpordi infrastruktuuri investeeringute kavas 2007–2013 on 22 projekti põhimaanteede, raudteede, väikesadamate ja väikeste lennujaamade ehitamiseks.

3.3.1.1 Peamised probleemid

Energiamajanduse efektiivsus on madal

Majanduskriisile eelnenud aastatel 2000–2007 kasvas Eestis energia lõpptarbimine 28%. Primaarenergiat kasutati 2007. aastal 230 318 TJ ehk 17,1% rohkem kui 2000. aastal. Energiatarbimise kasvu soodustab energiasüsteemi ebapiisav efektiivsus elektri- ja soojusenergia tootmisel, samuti suured energiakaod elektri- ja soojusvõrkudes ning hoonete kütmisel.²¹¹ Taastuvate energiaallikate laialdasemat kasutamist elektrienergia tootmiseks takistavad kasutatavate tehnoloogiate suuremad tootmiskulud. Biokütuste ressurssid energia tootmiseks on ebapiisavad ja biokütuste (näiteks energiavõsa) kasvatamine suhteliselt kallis. Tuuleenergia kasutamist raskendavad selle ebastabiilse energiaallika kompensatsiooni- ja salvestusprobleemid. Suuri lisakulutusi tuleb teha täiendavate elektrivõrkude ehitamiseks elektrituulikute tarbijateni. MKM koos huvitatud osapooltega peaks täpsustama, kes ja kui suurel määral neid lisakulutusi hüvitab. Energiamajanduse madala efektiivsuse (sealhulgas energiakaod) peavad kinni maksma ettevõtted ja elanikkond kõrgemate energiahindade kaudu, mille tulemusena väheneb ka Eesti majanduse konkurentsivõime.

Raudteefrastruktuur ja ühistransport on tehniliselt mahajäänud

ELi ja Eesti transpordipoliitika eesmärkideks on erinevate transpordiliikide optimaalse struktuuri kujundamine, sealhulgas: maanteetranspordi koormuse vähendamine ja üleviimine energiasäästlikumale raudtee- ja meretranspordile, ELi äärealade transpordisüsteemide arendamine ning ühendused ELi kesksete piirkondadega, maanteede liiklusohutuse ja transpordi kvaliteedi parandamine.²¹² Eesti raudteefrastruktuuri halva olukorra tõttu on rongide liikumiskiirused raudteel väikesed, mis on üheks peapõhjuseks, miks Eestil puudub reisirongiühendus teiste Balti riikidega.²¹³

Ühistranspordi arendamist takistab Eesti elanike väike arv ja asustustihedus, mistõttu tuleb mõnele ebarentaablile ühistranspordiliigile riigieelarvest dotatsioonone maksta. Näiteks MKMi transpordi arengu talituse andmetel olid 2008. a reisijateveo põhinäitajad:

- ▶ Elektriraudteel 116,1 miljonit sõitjakilomeetrit, dotatsioon 62,8 miljonit krooni;
- ▶ Edelaraudteel 129,2 miljonit sõitjakilomeetrit, dotatsioon 177,1 miljonit krooni;
- ▶ Väinamere praamiliinidel umbes 2 miljonit reisijat, dotatsioon 150 miljonit krooni.

Majanduskriisi tõttu on suletud paljud ebarentaablid bussiliinid, mis on tõsiseks tagasilöögiks elanikkonnale, kohalikule ettevõtlusele ja piirkonna arengule.

Energiamajanduse suured väliskulud

Eesti energiamajandus on põhiliselt orienteeritud fossiilkütuste kasutamisele, millega kaasneb suur emiteeritavate kasvuhoonegaaside kogus, õhu, põhjavee ja pinnaveekogude reostumine, maastike rikkumine jne. Põlevkivienergeetika keskkonnaprobleemidest on seni rahuldavalt lahendamata õhu saastumine põlevkivitööstuse piirkonnas, pinnavee ja põhjavee reostumine, põlevkivitööstuse ohtlike jäätmete ladustamine (nn poolkoksimgedede korrastamine), põlevkivielektri tootmisel tekkinud tuha ladustamine (tuhaväljad). Kuna lahendused reostumise

²⁰⁹ MARK, ptk 1.3.1 „Valdkonna analüüs”.

²¹⁰ Transpordi arengukava 2006–2013. MKM, ptk 2.1 „Transpordipoliitika visioon”.

²¹¹ Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020. MKM, 2008.

²¹² Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava, 2007, lk 36.

²¹³ Transpordi arengukava 2006–2013, MKM, 2006, lk 10.

vähendamiseks tulevikus võivad peituda elektritootmise tehnoloogiate ja energiamajanduse struktuuri muutmises, siis on asjakohasem käsitleda neid probleeme peamiselt energiamajanduse, mitte ainult veemajanduse jt keskkonnakaitse probleemidena.

Põlevkivienergeetika keskkonnakahjude põhjalik ülevaade ja analüüs on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli ning Eestimaa Looduse Fondi poolt 2005. a.²¹⁴ Energeetika ja autotranspordi tõttu tekkinud välisõhu saastumise mõju tervisele on kirjanduses käsitletud seoses väliskulude hindamisega.^{215 216} Viidatud allikad on vaid paar näidet Eestis ilmunud väliskulude töödest. Maailmas on väliskulude arvutamise meetodika ja selle rakenduste kohta ilmunud hulgaliselt kirjandust, mida käesolevas energeetika ja transpordi osas pole töö piiratud mahtu arvestades võimalik viidata ega analüüsida.

3.3.1.2 Tegevusprioriteedid

Energiamajandus ja transport on konservatiivsed, aeglaselt muutuvad majandusharud. Selle peapõhjuseks on infrastruktuuriobjektide ja tehnoloogiliste seadmete väga suur maksumus ning aastakümnetega mõõdetav kasutusiga. Seepärast on ka tegevusprioriteedid kõigi kolme perioodi kohta samad. Sõltuvalt majanduskriisi faasist võivad muutuda vaid hinna- ja maksupoliitilised meetmed, uute investeeringute alustamise tähtsajad või mõned muud majandusarengu hoovad.

Tabel 30. Kokkuvõtte energiamajanduse ja transpordi tegevusprioriteetidest

	Lühike 1–2	Keskpikk 3–5	Pikaajaline 6–10
Energiamajandus ja transport	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiamajanduse struktuuri optimeerimine ▶ Hoonete energiasäästlikkuse suurendamine ▶ Ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiamajanduse struktuuri optimeerimine ▶ Hoonete energiasäästlikkuse suurendamine ▶ Ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiamajanduse struktuuri optimeerimine ▶ Hoonete energiasäästlikkuse suurendamine ▶ Ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine

Allikas: hindajate eksperdiarvamus

Tabel 30 loetletud tegevusprioriteetide analüüsimisel on aluseks Eesti energiamajanduse ja transpordi arengukavad, mis omakorda toetuvad põhjalikele alusuuringutele, EK vastavate valdkondade arengupoliitikat suunavatele dokumentidele, keskkonnamõjude hinnangutele, väliskulude arvutamisele jne. Praegu kehtivad arengukavad on energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020, Eesti elektrimajanduse arengukava 2008–2018, transpordi arengukava 2006–2013 ja ühistranspordi arenguprogramm 2006–2010.

Alljärgnevalt kirjeldatakse lühidalt nende prioriteetide sisu ja eesmärgi.

Energiamajanduse struktuuri optimeerimine

Energiamajandus käsitleb energia muundamist, jaotamist ja kasutamist energeetikas, transpordis ja muudes valdkondades. Energiamajanduse arendamine peab koos teiste majandusharudega kaasa aitama kahe kõige üldisema eesmärgi saavutamisele: Eesti majanduse jätkusuutlikkus ja konkurentsivõime. See tähendab, et kõigis valdkondades tuleb tasakaalustatult ning ühtse meetodika alusel arvestada majanduslikke, sotsiaalseid ja ökoloogilisi kriteeriume.

Energiamajanduse efektiivsuse analüüsid tuleb muuta detailsemaks ja läbipaistvamaks, arvestada mitte ainult tootmiskulusid, vaid ka väliskulusid. Piirata tuleb monopolide võimu energiaturul, hinnata objektiivselt elektrituru avanemisega kaasnevaid riske. Energiamajanduses on loomulikud monopolid paratamatud elektri- ja soojusvõrkudes, mis vajavad tõhusat järelevalvet. Hoolikalt tuleb kaaluda elektrienergia tootmise riske tuumaenergia abil Eestis.

²¹⁴ O. Gavrilova, T. Randla, L. Vallner, M. Strandberg, R. Vilu. Life Cycle Analysis of the Estonian Oil Shale Industry. Tallinn, 2005.

²¹⁵ Eesti elektrimajanduse väliskulude arvutamise meetodika. SEI-Tallinn, 2006.

²¹⁶ M. Karro. Tallinna välisõhu saastumise võimalik mõju tervisele. Tartu, 2004.

Energiamajanduse struktuuri optimeerimise ettepanekud esitas SEI-Tallinna töörühm energiamajanduse riikliku arengukava 2020 keskkonnamõjude strateegilise hindamise aruandes²¹⁷.

Käesolevas töös tehakse ettepanekuid struktuurivahendite ümberjaotamiseks meetmete või nende valdkondlike rühmade vahel. Seda tuleb teha majandusharude ühiseid, üldiseid eesmärke silmas pidades ning hinnates konkreetse meetme rahastamise vähendamise või suurendamise mõju nendele üldistele eesmärkidele. Meetmete korrektne võrdlev hindamine on võimalik ainult siis, kui on olemas piisavalt usaldusväärne informatsioon meetme rahastamise mõjust alt üles kuni üldiste eesmärkideni. Peamiseks takistuseks käesolevas töös on osutunud nimetatud usaldusväärse informatsiooni lünklikkus või puudumine. Põhjalikke efektiivsuse arvutusi erinevate tehnoloogiate või arenguvariantide võrdlemiseks energiamajanduses ja transpordis pole seni piisavalt tehtud.

Hoonete energiasäästlikkuse suurendamine

Eesti energiamajanduse madal efektiivsus on tingitud ülemäära suurtest kadudest energia tootmisel, jaotamisel ja kasutamisel. Energiakadude vähendamisega tuleb tegeleda kõigis nimetatud valdkondades. Nende kadude vähendamist on mõistlik kiirendada seal, kus selleks vajalikud piirkulud on kõige väiksemad ja energiasäästu potentsiaal kõige suurem.

Tarbijate energiasäästule suunatud käitumise kujundamine, nende teadlikkuse suurendamine on kindlasti vajalik. Paraku on ainult veenmise ja selgitamisega saavutatav tegelik energiasääst suhteliselt tagasihoidlik seni, kui puuduvad piisavad majanduslikud stiimulid – elektri- ja soojusenergia ning kütuste jätkuv kallinemine. Need stiimulid on viimasel aastakümnel loonud kiirelt kasvava nõudluse hoonete (elamute, ettevõtete, sotsiaalse infrastruktuuri jne) ning tehnilise infrastruktuuri energiasäästlikkuse suurendamiseks. Enamik hooneteid on Eestis ehitatud odava energia ajal ja nende soojapidavus on mitu korda madalam kui näiteks Skandinaavia maades. Hoonete energiakadude vähendamiseks on mitmeid võimalusi, mille seast parimate leidmiseks on vajalik ka riigipoolne suunamine ja abi (sellest lähemalt energiasäästu meetmeid käsitlevas peatükis).

Ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine

Sõiduautode arvu kiire suurenemisega kaasnevad tervist kahjustav õhu saastumine, liiklusummikud ja liiklusõnnetused, samuti vajadus teha väga suuri investeeringuid maanteed ja tänavate rekonstrueerimiseks, kahetasandiliste liiklussõlmede ehitamiseks jne. Nende probleemide leevendamisele aitab kaasa kvaliteetse ühistranspordi eelisarendamine. Ühistranspordi energiakulu ühe reisija kohta ning reisijate veoks vajalik tänavate pindala on oluliselt väiksemad kui sõiduautol. Neid ühistranspordi eeliseid tuleb senisest suuremal määral arvestada ka transpordisüsteemide arendamisel ja transpordiinvesteeringute planeerimisel. Ühistranspordi kättesaadavus peab suurenema maapiirkondades, leides mõistliku kompromissi regionaalse arengu vajaduste ja ühistranspordi kulude vahel.

Eesti raudteefrastruktuuri arendamisega vastavalt ELi raudteetranspordi kvaliteedinõuetele avanevad taas Eestis juba enne 1940. aastat olemas olnud võimalused sõita rongiga teistesse Euroopa riikidesse. Lennutranspordiga võrreldes on raudteetransport tunduvalt energiasäästlikum, keskkonnasõbralikum ja odavam. Kiire ja mugav rongiühendus vähendab autotranspordi liikluskoormust maanteedel ja ka liiklusõnnetuste arvu. Reisijate arvu suurenemine muudab rongiliikluse rentaablimaks ning vähendab vajadust dotatsioonide järele.

²¹⁷ Energiamajanduse riikliku arengukava 2020 keskkonnamõjude strateegilise hindamise aruanne. SEI-Tallinn, 2009.

3.3.2 Hinnang valdkonna meetmetele

Elukeskkonna arendamise rakenduskava energiamajanduse meetmete ja majanduskeskkonna arendamise rakenduskava transpordi infrastruktuuri meetmete hindamiseks vastavalt väljatöötatud tegevusprioriteetidele jaotame need meetmed järgmistesse rühmadesse:

- ▶ taastuvate energiaallikate kasutamist toetavad meetmed;
- ▶ põlevkivitööstuse ja -energeetika jäätmekäitlust toetavad meetmed;
- ▶ energiasäästu toetavad meetmed;
- ▶ transpordi infrastruktuuri arendamist toetavad meetmed.

3.3.2.1 Taastuvate energiaallikate kasutamist toetavad meetmed

ELi struktuurivahenditest rahastatavad meetmed

Taastuvate energiaallikate laialdasemaks kasutamiseks on plaanitud kulutada kokku 2,1 miljardit krooni, millest 50% on erasektori kaasrahastamine. EARK peab vajalikuks toetada väiksemate kaugküttevõrkude renoveerimist (soojakadude vähendamist) ning uute katlamajade või koostootmisjamade rajamist, mis kasutavad taastuvaid energiaallikaid (välja arvatud hüdroelektrijaamad ja tuulepargid).

Tabel 31. Taastuvate energiaallikate kasutamist toetavad meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata struktuurivahendid (seisuga 01.05.2009)	Kasutamata %
Taastuvenergiaallikate laialdasem kasutamine ja välisõhu kaitse	Taastuvenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks	800 000 000	800 000 000	1 600 000 000	800 000 000	100,0%
Taastuvenergiaallikate laialdasem kasutamine ja välisõhu kaitse	Alamsuuna meetmeteks jaotamata vahendid	264 000 000	264 000 000	528 000 000	264 000 000	100,0%
KOKKU		1 064 000 000	1 064 000 000	2 128 000 000	1 064 000 000	100,0%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Arendustegevuse ja tehnoloogiasirde ergutamiseks tuleb rajada kulutasuvaid, hajutatud energiatootmist toetavaid demonstratsiooniseadmeid elektri ja sooja koostootmiseks, et anda lähitulevikus tõuge nende efektiivsete koostootmisjaamade kasutamiseks ilma investeeringutoetuseta.²¹⁸ Taastuvate energiaallikate kasutamine elektri ja soojuse hajutatud koostootmiseks annab võimaluse saavutada positiivne majanduslik, sotsiaalne ja ökoloogiline efekt korraga mitmes valdkonnas:

- ▶ vähendada fossiilkütuste tarbimist ning nende importi, kasvuhoonegaaside emissioone, energiakadusid elektri ja soojuse tootmisel, jaotamisel ning tarbimisel;
- ▶ suurendada energia varustuskindlust, tööhõivet ja Eesti majanduse konkurentsivõimet;
- ▶ maksimaalselt ära kasutada Eesti soojatarbimise potentsiaal väikestes, hajutatud keskküttevõrkudes.

Alamsuuna meetmeteks jaotamata vahendite kasutamiseks on mitmeid võimalusi, näiteks biodiisli või biogaasi tootmine ja kasutamine linnades autobusside kütusena munitsipaalettevõtetes,

²¹⁸ EARK, ptk 5.3.1.

elektrituulikute tasandusjaamade ehitamine jne. MKMi ja KKM-i koostöös otsitakse sel aastal parimad projektid nende jaotamata struktuurivahendite kasutamiseks.²¹⁹

Majanduslikult tasuvateks on osutunud soojuspumpade kasutamine ning pelletite tootmine, mis struktuurivahendite abi ei vaja. Eelmises lõigus loetletud tegevussuundade rakendamine vajab põhjalikumalt majandusanalüüsi. Kui taastuveneergetika arendamise tegevussuundade ebapiisava efektiivsuse, ressursside nappuse tõttu või mõnel muul põhjusel siiski ei õnnestu alamsuuna meetmete kasutamiseks taastuveneergetikas sobivaid projekte piisavalt leida, siis võivad KKM ja MKM langetada ühiselt otsuse kasutada need kavandatud struktuurivahendid tõhusalt näiteks korterelamute energiasäästu projektide renoveerimisläenu lisarahastamiseks. Järelikult ei ole probleeme tabelis 2 nimetatud struktuurivahendite kasutamisel Eesti energiamajanduses.²²⁰ Koostamisel on taastuvate energiaallikate kasutamise arengukava kõigis EL-i riikides ühtse meetodika alusel.²²¹

Meetme „Taastuveneergetiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks” tingimused kehtestati keskkonnaministri 24. märtsi 2009. a määrusega nr 14.²²² Toetuse andmise eesmärk on taastuvate energiaallikate osakaalu kasv energiabilansis ning energiatootmise saasteainete heitkoguste vähendamine. Seejuures on kehtestatud järgmised tingimused: koostootmisjaamade installeeritud elektrivõimsus kuni 2 MW ja kaugkütte katlamajade võimsus kuni 4 MW. Toetuse maksimaalne määr on 50% abikõlblikest kuludest, kuid suuretevõtja toetus Tallinnas ja Harjumaal võib olla kuni 40% (omafinantseering vastavalt 60%). Toetust võib taotleda kuni 50 miljonit krooni taastuvaid energiaallikaid kasutavate elektri ja soojuse koostootmisjaamade rajamiseks ja kuni 20 miljonit krooni katlamajade ümberehitamiseks taastuveneergetiale. Kaugküttevõrgu rekonstrueerimiseks (sh täiendavate ühenduste rajamiseks) võib samuti taotleda kuni 20 miljonit krooni.

Taotlejaks võib olla kohalik omavalitsus, mittetulundusühing, äriühing (välja arvatud põllumajandustootjad) või sihtasutus, kes peavad täies mahus tagama omafinantseeringu ja esitama sellekohase kinnituskirja. Omafinantseeringu tagamine on majandussurutise tingimustes peamine probleem, mis mõjutab esitatavate taotluste arvu. Esimesed päringud KKM-i 31.03.2009 RTL määruse tingimuste kohta on saabunud, MKM-i hinnangul esitatakse vähemalt kaks taotlust koostootmisjaamade rajamiseks. Teised kaks tegevussuunda on tehniliselt lihtsamad ning peaksid tooma põhilise osa taotlustest.²²³ Taotluste esitamise tähtaeg on 31. august 2009. Projekti abikõlblikkuse lõpp ei või olla hilisem kui 31. august 2015.

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Taastuvast energiaallikast ja tõhusa koostootmise režiimil tootmiseseadmetega toodetud ja võrku antud elektrienergia toetuste ja ostukohustuse rahastamise kulu on määratud elektrituruseaduse § 59 p 2 alusel. Võrguettevõtja kohustub ostma eespool nimetatud elektrienergiat hinnaga 81 s/kWh. Elektribijad kompenseerivad ostukohustusega tekkinud lisakulud elektrihinna tõusu kaudu taastuveneergetia tasuna, mis 2009. aastal on 6,07 s/kWh.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: energiamajanduse struktuuri optimeerimine**

Planeeritud meetmed soodustavad taastuvate energiaallikate laialdasemat kasutamist, nad muudavad energiamajanduse struktuuri optimaalsemaks: elektri- ja soojusenergia tootmine muutub jätkusuutlikumaks, varustuskindlamaks, elektritarbijatele hinnalt jõukohasemaks, elukeskkonda vähem kahjustavaks.

²¹⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

²²⁰ Hindamise käigus teostatud intervjuud

²²¹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

²²² Avaldatud KKM, RTL, 31.03.2009, 31, 400.

²²³ Hindamise käigus teostatud intervjuud

► **Tegevusprioriteet: hoonete energiasäästlikkuse suurendamine**

Hoonete energiasäästlikkus kasvab efektiivsema soojustamise ja küttesüsteemide rekonstrueerimise tulemusena, koostootmise ja biokütuste kasutamisega.

► **Tegevusprioriteet: ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine**

Mõju puudub.

Soovitused

1. Taastuvate energiaallikate laialdasem kasutamine elektri- ja soojusenergia tootmiseks on üks osa energiamajanduse struktuuri optimeerimise ülesandest, mida tuleb lahendada tasakaalustatult koos energiamajanduses kasutatavate teiste kütuste, tehnoloogiate ja valdkondadega (kaasa arvatud energiasäästu võimalused elektri- ja soojusenergia tootmisel, jaotamisel ja tarbimisel).
2. Energiamajanduse arengukavade koostamisel ning investeeringute kavandamisel on soovitatav kasutada senisest ulatuslikumalt tehnoloogiapõhiseid analüüse. Niisugused analüüsid on vajalikud selleks, et langetada igakülgset põhjendatud otsuseid monopoolsete energiaettevõtete ohjamiseks, energiasektori keskkonnamõjudest tingitud väliskulude arvestamiseks ja Eesti majanduse konkurentsivõime suurendamiseks. Detailsemalt on elektrimajanduse optimaalse struktuuri tehnoloogiapõhiseid ja kvantitatiivseid analüüsivõimalusi kirjeldatud SEI-Tallinna koostatud energiamajanduse arengukava KSH aruande 10. peatükis.²²⁴

3.3.2.2 Põlevkivitööstuse ja -energeetika jäätmekäitlust toetavad meetmed

Tabel 32. Energiamajanduse jäätmekäitluse arendamist toetavad meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaas-rahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaas-rahastamine	Broneerimata struktuuri-vahendid (seisuga 01.05.2009)	Kasutamata %
Jäätmekäitluse arendamine	Põlevkivitööstuse ohtlike jäätmete prügilate (poolkoksimäed) sulgemine ja korrastamine	850 000 000	0	850 000 000	850 000 000	100,0%
Jäätmekäitluse arendamine	Põlevkivienergeetika jäätmeoheldate (tuhaväljade) sulgemine ja tuhaarastussüsteemi uuendamine	500 000 000	500 000 000	1 000 000 000	500 000 000	100,0%
KOKKU		1 350 000 000	500 000 000	1 850 000 000	1 350 000 000	100,0%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Põlevkivitööstuse ja -energeetika jäätmekäitluse meetmetele on plaanitud struktuurivahendeid 1,35 miljardit krooni, kaasrahastamine 0,5 miljardit krooni ning meetmete kogumaht 1,85 miljardit krooni. Kummagi meetme vahendeid pole veel Keskkonnaministeeriumi andmetel kasutatud, rahastamisotsused on tegemata. Meetme „Põlevkivitööstuse ohtlike jäätmete prügilate (poolkoksimäed) sulgemine ja korrastamine” raames on VV kinnitanud investeeringute kava toetusmahuga 850 miljonit krooni.

Meedet „Põlevkivitööstuse ohtlike jäätmete prügilate (poolkoksimäed) sulgemine ja korrastamine” käsitletakse peatükis 3.2.2.1 „Veemajanduse ja jäätmekäitluse infrastruktuuri arendamisele suunatud meetmed”.

²²⁴ Energiamajanduse riikliku arengukava aastani 2020 keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne, Tallinn, 2008–2009. Nimetatud arengukava ja selle KSH aruanne läbisid Riigikogus esimese lugemise 6.05.2009.

Meetme „Põlevkivienergeetika jäätmeheidlate (tuhaväljade) sulgemine ja tuhaarastussüsteemi uuendamine” rahastamisotsus sõltub selle meetme koosseisu kuuluvatest projektidest, mille tehnilised lahendused, tööde mahud ja maksumused ei ole veel lõplikult selgunud.

Tallinna Tehnikaülikooli Soojustehnika Instituut uuris 2002. a Balti elektrijaama tuhaväljade materjali keemilist koostist, selle vees lahustuvat osa, puuraukudest saadud kärniproovide veeläbilaskvust ja muid parameetreid. Samuti anti hinnang tuhaarastuse tiheda pulbi tehnoloogiale tavalise hüdrotuhaarastusega võrreldes. Selgus, et tiheda pulbi tehnoloogia ei ole efektiivsem seni kasutatud tuhaarastuse tehnoloogiast.²²⁵

Vastavalt Euroopa Nõukogu 26.04.1999. a prügiladirektiivile 1999/31/EÜ ei ole lubatud ladestada prügilasse vedelaid ja sööbivaid jäätmeid. Viimastel aastatel tehtud uuringute alusel on praegune märgtuha tehnoloogia arendatud selliseks, et saavutada ratsionaalsete kulutustega keskkonnaohutus ning viia ta kooskõlla Eesti jäätmekäitlusala õigusaktidega.

Olemasolevad tuhamäed arendatakse kaheosaliseks prügilaks. Ülemine ehk settetiikide osa on prügila jäätmete töötlemisala, settetiikide põhi aga on prügila ladestusala. Tuhamäe ülaosas on palju veekindlate kallastega settetiike, mida kasutatakse kindla graafiku alusel vastavalt elektrijaama koormusele ja ilmastikutingimustele. Liigvee tagasi- ja ärajuhtimissüsteemid tagavad tuha hüdrotranspordiks vajaliku vee korduvkasutuse ning väldivad kindlalt leelise vee sattumist teistesse veekogudesse või põhjavette. Tuhaprügila alumine nõlv ümbritsetakse pinnasesse kaevatud kraavi ja veekindla profiileeritud terasest seinaga, mis vähendab oluliselt tuhamäe nõlvalt allavalguva sademevee imbustumist pinnasesse.

Tuhamägi kui vertikaalne rajatis on tänu kivistunud tuhale ohtlike jäätmete prügila nõuetele vastava veepidavusega. Tuhk transporditakse prügilasse ikkagi pulbina, kuid süsteemi põhielemendid – tuhamägi kui prügila, alumine seliti ja veetagastuskanalid – isoleeritakse keskkonnast.²²⁶

Eespool kirjeldatud tuhaarastuse ja ladestamise tehnoloogia ning selle keskkonnamõju põhjalik hinnang koos mahukate lisadega avalikustati 3.–16.06.2009. a.

Eesti ja Balti elektrijaamades rajatakse autonoomsed keskkonnaohutud kaheosalised tuhaprügilad. Suletakse ja korrastatakse vanad tuhamäed. Antud meetme koosseisu lülitatakse ka Ahtme Soojuselektrijaama tuhamäe sulgemine.

Tuhamägede nõlvad silutakse ja pressitakse tugevalt kinni. Selle tulemusena tekib suure horisontaalse platvormiga tükikoonus siledade, kivistunud ja vettpidavate pindadega, kuhu võib suletud tuhamägede tulevase funktsiooni arvestades kujundada süvendid ning muud mitmesuguse kaldega pinnad. Tänu märgtuhaarastusele (piisavale veehulgale vahekorraga 1 : 15) toimuvad tuhas kristalliseerumisprotsessid, mis muudavad tuhamäe monoliitseks ning stabiilse füüsikalise-keemilise struktuuriga keskkonnaohutuks kivistunud massiks. Põlevkivi kõrgetemperatuurilise põlemisprotsessi tõttu puuduvad selles massis toksilised orgaanilised ühendid. Raskmetallide sisaldus on väga väike ega kujuta ohtu inimese tervisele.

Meetme rakendamiseks tuleb:

- ▶ lõpetada Eesti (esindajad KKM ja AS Narva Elektrijaamad) ja EK läbirääkimised ning kokku leppida eespool kirjeldatud põlevkivituha keskkonnaohutu jäätmekäitluse tehnoloogia detailides;
- ▶ koostada töötavate kaheastmeliste tuhaprügilate ja vanade tuhamägede sulgemise tehnilised projektid ning nende eelarved;
- ▶ määrata projektide finantseerimise tingimused, rakendamise etapid ja tähtajad.

²²⁵ Balti Elektrijaama tuhaväljade uurimine. Tallinna Tehnikaülikooli Soojustehnika Instituut, 2002.

²²⁶ Narva Elektrijaamade tuhaarastuse ja tuhaväljade renoveerimise keskkonnamõju hindamine. ASi Pöyry Entec aruanne, juuni 2009.

Läbirääkimised tuhaprügilate ehitamiseks on jõudnud otsustavasse faasi, sest tuhaärastuse ja tuhaväljade renoveerimise arendusprojekti keskkonnamõju hindamine (KMH) autoriteetse rahvusvahelise firma Pöyry poolt annab piisavalt põhjendatud alusdokumendi nende läbirääkimiste edukaks lõpuleviimiseks.

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Selle valdkonna projekte finantseeritakse ka Eesti Energia kasumist.²²⁷ Kaasfinantseerimise mahud selguvad pärast konkreetsete tehniliste projektide ja nende eelarvete koostamist.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: energiamajanduse struktuuri optimeerimine**

Vähenevad põlevkivielektri tootmise väliskulud seoses tuhaväljade parema isoleerimisega keskkonnast, välditakse tuhaväljade naabruses olevate veekogude ja põhjavee saastumist.

Tagatakse energiamajanduse piisavalt sujuv üleminek efektiivsetele uutele elektrienergia ja soojuse tootmise tehnoloogiatele.

► **Tegevusprioriteet: hoonete energiasäästlikkuse suurendamine**

Mõju puudub.

► **Tegevusprioriteet: ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine**

Mõju puudub.

1. Põlevkivielektri tootmisega kaasnevate tuhaväljade rekonstrueerimise projektide hindamine ning otsustamise edasilükkamine on Eesti majandusele tekitanud juba suurt kahju. Tuhaärastuse süsteemide alternatiivide põhjalik analüüs konsultatsioonifirmas Pöyry näitas, et pakutud projektlahendus on tehniliselt, majanduslikult ja keskkonnamõjude aspektist vastuvõetav. Tuleb kõigi võimalike vahenditega kiirendada otsuse vastuvõtmist.

2. Arvestades antud meetme raha ärakasutamise riske, Eesti Energia kasumeid ja järgnevalt kirjeldatud elamumajanduse energiasäästu meetme suurt efektiivsust soovime suurendada Eesti Energia kaasfinantseerimist 75 protsendini ning suunata vabanevad 250 miljonit krooni energiasäästu meetme lisafinantseerimiseks.

3.3.2.3 Energiasäästu toetavad meetmed elamumajanduses

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Elamumajanduses on energiaauditite toetamiseks planeeritud ERFi vahendid 25 miljonit krooni, millest seni on kulutatud kümnendik. Energiasäästu projektides on energiaauditite ülesandeks välja selgitada energiakadude põhjused ja hinnata potentsiaalset energiasäästu efekti. Selle meetme rahastamine jaotatakse kuuele aastale. Meetme kasutamise suurenemist on oodata pärast korterelamute renoveerimislaua avanemist juunis 2009.

Korterelamute renoveerimislauale eraldatud vahenditele lisas KredEx Euroopa Arengupangalt võetud laenu 450 miljonit krooni ning omavahendid 50 miljonit krooni. Lisaks on korterelamutel 15% omafinantseeringu kohustus. Seega kujuneb meetme kogumaksumuseks 766 + 134 = 900 miljonit krooni. Laenu hakkavad korterelamutele andma kommerts pangad Swedbank (516 miljonit krooni) ja SEB (250 miljonit krooni) vastavalt hanketingimustele. Laenuvahendid antakse pankade kätte kaheksas osas – iga järgmine osa pärast eelmise osa kulutamist. Renoveerimislaua saavad korterelamud umbes 5 protsendiga.

²²⁷ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Korterelamute renoveerimislaenu programm kinnitati lõplikult majandus- ja kommunikatsiooniministri 7.05.2009. a käskkirjaga nr 137. Renoveerimislaenu tingimused ja muu info on avalikustatud KredExi kodulehel www.kredex.ee.

Eelmise aasta sügisest oodatud korterelamute renoveerimislaenu anti kõik vajalikud dokumendid vormistanud 55 taotlejale juunikuu esimese nädalaga ligikaudu 100 miljonit krooni.²²⁸

Tõenäoliselt kahaneb taotlejate arv järgmistel nädalatel ja kuudel majanduskriisi süvenemise ja tööpuuduse kasvu tõttu.

Tabeli viimast meetet elanike teavitamiseks energiasäästu võimalustest toetab ERF 9 miljoni krooniga ja sellest on ära kulutatud 1,5 miljonit krooni.

Tabel 33. Energiasäästu toetavad meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata struktuuri vahendid (seisuga 01.05.2009)	Kasutamata %
Energeetika arendamine elamumajanduses	Energiasäästu arendamiseks energiaauditi teostamise toetamine	25 000 000	0	25 000 000	21 865 059	87,5%
Energeetika arendamine elamumajanduses	Korterelamute renoveerimislaen	266 000 000	0	266 000 000	0	0,0%
Energeetika arendamine elamumajanduses	Elanike teavitamine elamute energiasäästlikkusest	9 000 000	0	9 000 000	7 500 000	83,3%
KOKKU		300 000 000	0	300 000 000	29 365 059	

Korterelamute potentsiaalne rekonstrueerimisvajadus soojuskadude vähendamiseks ja küttesüsteemide efektiivsemaks muutmisel on tunduvalt suurem seni kavandatud laenuressursist. Seepärast on soovitatav kaaluda niisuguse igakülgset tõhusa meetme lisarahastamist, sest see meede:

- ▶ suurendab ehitustööde mahtu ning tööhõivet;
- ▶ stimuleerib ehitusmaterjalide tootmist;
- ▶ säästab tulevikus hoonete küttekulusid;
- ▶ vähendab Eesti energiaressursside vajadust;
- ▶ vähendab elektrienergia tootmise vajadust talvisel kütteperioodil, kui elektrienergia tippkoormused on suurimad, sest väheneb elektrikulu hoonete lisakütmiseks;
- ▶ kaasab elanike rahalisi vahendeid energiasäästu suurendamiseks;
- ▶ laenuressurss taastub vastavalt laenu tagasimaksetele ja seda saab uuesti samal eesmärgil kasutada.

KredExi andmetel on korterelamute laenud viimastel aastatel jõudsalt kasvanud. Kui 2001. aastal oli uusi kliente 71, väljastatud laenude summa 27 miljonit krooni ja keskmine laenusumma 0,38 miljonit krooni, siis 2008. aastal olid need arvud vastavalt 720 uut klienti, 985 miljonit krooni ja 0,77 miljonit krooni. Korterelamulaenude uute klientide arv oli kõige suurem 2006. aastal – 1073, 2007. aastal 883. Niisiis andis lähenev majanduskriis juba kaks aastat varem endast selgelt märku.

KredExi andmetel oli korterelamulaenude kogumaht Eestis 2008. aasta lõpuks 3,276 miljardit krooni ja laenuvõtjaid kokku 4263. Küllap nii mõnedki neist on praegu makseraskustes. Selleks, et jätkuvalt motiveerida korterelamute renoveerimislaenude võtmist, on majandus- ja kommunikatsiooniministri 7.05.2009. a käskkirjaga nr 137 käivitatud renoveerimislaenude paketi mitmeid soodustusi ning laenude käendamist koos täpselt fikseeritud energiasäästu miinimumnõuetega (20–30%). Laenude tagasimaksmist pikendati kuni 20 aastani.

²²⁸ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Korterelamute laenuvõtjad on harilikult nõus laenukoormusega kuni ligikaudu 10 kr/m² kuus. Sellest reeglina ei piisa korterelamu energiasäästu saavutamiseks rohkem kui 30%. Korterehamutes ei ole seni rakendatud soojustagastiga ventilatsioonisüsteeme nende kõrge hinna tõttu.

Eestis kehtestatud energiasäästu nõuded uutele elamutele ja ühiskondlikele hoonetele on ikka veel mitu korda väiksemad kui näiteks Soomes ja Rootsis. Neid nõudeid (eelkõige uutele hoonetele) tuleks lähiajal kindlasti rangemaks muuta. Tõhusama energiasäästu saavutamiseks oleks vaja suuremat riigi toetust. Rahaline otsetoetus on praeguse majandussurutise tingimustes kahjaks võimatu. Soodsamaid laenuingimusi saaks kujundada ELi struktuurivahendite abil.²²⁹

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: energiamajanduse struktuuri optimeerimine**

Tõhusad ja suuremahulised energiasäästu meetmed vähendavad energiatarbimist, Eesti energiamajandus muutub efektiivsemaks olenevalt korterelamute renoveerimise mahust, projektide ja ehitustööde kvaliteedist. Seni on need mahud ja saavutatud energiasääst olnud üsna tagasihoidlikud.

► **Tegevusprioriteet: hoonete energiasäästlikkuse suurendamine**

Meetmete mõju on positiivne. Kavandatud energiasääst alla 2000 m² kortermajadel peab olema vähemalt 20% ja üle 2000 m² kortermajadel vähemalt 30%. Energiasäästu tegeliku potentsiaali realiseerimiseks tuleb meetmete mõju tunduvalt suurendada.

► **Tegevusprioriteet: ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine**

Mõju puudub.

Soovitused

1. Energiatõhusat ehitust tuleb Eestis uuendusmeelselt edasi arendada, muuta see komplekssemaks ja efektiivsemaks. Seda tööd juhendavad ja suunavad KredExi energiasäästu kompetentsikeskus, Tartu Ülikooli Tehnoloogiainstituudi energiatohusa ehituse tuumiklabor, Tallinna Tehnikaülikooli ehitusteadlased, MKM, Eesti Korteriühistute Liit, Eesti ehitusettevõtted ja mitmed rahvusvahelised projektid (SHARE, Intelligent Energy, REC Estonia, REBECEE jt). Soovitame kõigi nende koostööd sihikindlamalt koordineerida.
2. Lisaks korterelamutele soovitame tulevikus energiatohusat ehitust laiendada ka teistele hoonetele: asutustele, ettevõtetele, lasteaedadele, koolidele ja muudele sotsiaalobjektidele. Tegelikult on esimesed sammud mitmesuguste energiasäästlike hoonete ehitamiseks mitme rahvusvahelise projekti ja välisfirmade abiga Eestis juba käivitunud.²³⁰
3. Soovitame kiirendada energiatohusate hoonete (maksimumprogrammina passiivmajade) ehitamist Eestis koos selleks vajalike ehitusmaterjalide ja seadmete tootmise laiendamisega, et tekitada piisav konkurents selle valdkonna ettevõtete vahel, mis omakorda alandab energiatohusate hoonete ehituskulusid ning kasvatab nõudlust. Pärast piisavate ehitusvõimsuste ja kompetentsi loomist avanevad Eesti ehitusettevõtetele võimalused tegutsemiseks välisriikides, nii nagu praegusel Eestis energiasäästu turul tegutsevad näiteks välisfirmad Austriast ja Saksamaalt.
4. Soovitame toetada korterelamute renoveerimislaenu 250 miljoni krooni abil eelmise meetme (tuhaväljade rekonstrueerimise) struktuurivahendite vähendamise sama summa võrra.

²²⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

²³⁰ REBECEE seminar arhitektidele ja inseneridele, Tallinn, 26.05.2009. Kadri Kallas, Tallinna Linnavaaramet.

3.3.2.4 Transpordi infrastruktuuri arendamist toetavad meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Transpordiinvesteeringute meetmete eeldatav abikõlblik kogumaksumus on 11,346 miljardit krooni, millest ERFi osa on 3,183 miljardit ja ÜFi osa 8,163 miljardit.

Suurima osakaaluga on strateegilise tähtsusega transpordiinvesteeringud ja väikseima osakaaluga regionaalse lennuliikluse investeeringud.

Tabel 34. Transpordi arendamist toetavad meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	SV toetuse maht meetmes	Kaas-rahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata struktuuri-vahendid (seisuga 01.05.2009)	Kasutamata %
Strateegilise tähtsusega infrastruktuuri arendamine	6 311 586 097	94 968 097	6 406 554 194	94 968 097	1,5%
Ühistranspordi konkurentsivõime tõstmine	1 909 095 000	0	1 909 095 000	0	0,0
Reisijaid teenindava infrastruktuuri parandamine	398 151 000	200 000 000	598 151 000	200 000 000	50,2%
Riigile kuuluvate väikesadamate arendamine	467 858 000		467 858 000		0,0
Investeeringud regionaalse lennuliikluse tagamiseks	242 000 000	0	242 000 000	0	0,0
Regionaalse tähtsusega suurprojektid	471 310 000	0	471 310 000	0	0,0
KOKKU	9 800 000 097	294 968 097	10 094 968 194	294 968 097	

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest 2009. a algul

Transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava jõustus 6.03.2008. aastal ja seda on kaks korda muudetud, viimati 21.04.2009 (RTL 2009, 509). Selles kavas on 22 projekti ja lisanimekirjas kaks projekti.

MKM ühendas investeeringute kavas kaks prioriteetset suunda: 3. „Strateegilise tähtsusega transpordiinvesteeringud” ja 4. „Regionaalse tähtsusega transpordi infrastruktuuri arendamine” (koos alarühmadega) üheks meetmeks „Transpordiinvesteeringud”, mille koosseisu arvati 22 projekti. Nii moodustus ühtne andmekogu kõigi transpordiliikide infrastruktuuri investeeringute kohta.

MKMi otsus MARKi meetmete ja alameetmete ühendamise kohta hõlbustab transpordi infrastruktuuri projektide kavandamist ja arvestust ning muudab protsessid ülevaatlikumaks. Infrastruktuuri alameetmete eristamine oli tinglik ja vaieldav. Samas ei saa nõustuda kõigi transpordiinvesteeringute projektide süsteemitu paiknemisega MKMi tabelites. Struktuurivahendite kasutamise analüüsimiseks koostasid hindajad kaks täiendavat tabelit.

Tabel 35 ja sellele järgnev transpordiliikide alusel järjestatud sama sisuga tabel annavad ülevaate transpordiinvesteeringute projektide taotlustest, rahastamisotsustest ning projektide rakendamise seisust 13.05.2009. Projektid on esimeses tabelis reastatud nende menetlemise ja rakendamise hetkeseisu alusel. Esimese tabeli põhjal saab järeldada, et projektide menetlemine, rahastamine, hangete korraldamine ja tegelik rakendamine kulgeb üldjoontes plaanipäraselt, kuid arvestades suuremahuliste projektide realiseerimiseks järelejäänud aega on senine ettevalmistusperiood kulgenud liiga aeglaselt.

Kuna suurima maksumusega projekti – „Tallinna ringtee Vão-Saue” (1,865 miljardit krooni) – projekteerimine pole veel lõpetatud, otsustas MKM struktuurivahendite kiiremaks ärakasutamiseks muuta kolmandat korda transpordiinvesteeringute kava ja lisada sellesse projekti „Tallinna-Tartu maantee Aruvalla-Kose teelõigu ja Mäo ristmiku rekonstrueerimine”. Ettepanekud Tallinna-Tartu maantee abikõlblikuks muutmise ja transpordiinvesteeringute kava muutmise kohta esitatakse Vabariigi Valitsusele juunikuu jooksul.

Transpordiinvesteeringute projektid on oma ehitustööde mahult, keerukuselt ja mõjudelt valdkonna tegevusprioriteetidele ja horisontaalsetele tegevusprioriteetidele üsna erinevad. Seepärast on otstarbekas hinnata 22 projektist koosnevat ja üle 11 miljardi kroonise maksumusega transpordiinvesteeringute ühismeedet nelja transpordiliigi lõikes: maanteed, raudteed, sadamad ja lennuväljad. Võrreldes MARKi transpordisektori meetmete struktuuriga on transpordiliikideks jaotamine ning analüüs traditsioonilisem ja sisuliselt palju olulisem kui näiteks projektide jaotamine strateegilise ja regionaalse tähtsusega objektideks. Nende kahe meetmete põhiliigi eristamine (Eesti väiksust arvestades) on paljude projektide puhul üsna kunstlik.

Transpordiinvesteeringute võrdlemine transpordiliikide lõikes juhib tähelepanu asjaolule, et Eestis ei ole tehtud piisavalt uuringuid transpordiliikide optimaalse struktuuri määramiseks koos väliskulude arvutustega, eriti raudtee- ja maanteetranspordi tulevikuperspektiivide hindamiseks, arvestades mootorikütuste kallinemist, keskkonnamõjusid ja muid aspekte.

Maanteede investeeringud

Maanteede investeeringute projekte on üheksa, kogumaksumusega 7,262 miljardit krooni ja maksimaalse ELi toetusega 5,981 miljardit krooni. Esimesed kolm projekti on maksumusega üle 1 miljardi. Neist kalleim on Tallinna ringtee Vão-Saue teelõigu ehitus (1,865 miljardit krooni), mis peaks rakenduma 2011. aastal. Tallinna-Narva maantee lõik Vão-Maardu maksab 1,400 miljardit krooni ja Ülemiste liiklussõlme rekonstrueerimine 1 miljard krooni. Nimetatud kolme Tallinna ja selle vahetu ümbruse teede projektide kogumaksumus on 4,265 miljardit krooni ehk 59% kõigist Eesti teedeehituse struktuurivahendite 2007.–2013. aasta projektide maksumusest.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

▶ **Tegevusprioriteet: energiamajanduse struktuuri optimeerimine**

Suure läbilaskevõimega Tallinna ringtee kiirendab transiitliiklust ja vähendab liiklusummikuid Tallinna teedel. Seetõttu väheneb autode kütusekulu ja õhu saastatus.

▶ **Tegevusprioriteet: ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine**

Projektid parandavad kõigi neil maanteedel liikuvate sõidukite, sealhulgas ka ühistranspordi liiklustingimusi. Erandiks on kohalik bussiliiklus juhul, kui näiteks Tartu maantee piirkonnas pikenevad kohalikud bussiliinid ja reisijate sõiduaeg ebamugavalt paiknevate kahetasandiliste ristmikute kasutamise tõttu.

Tabel 35. Transpordi infrastruktuuri investeeringute rakendamine 2007–2013 (mai 2009)

	Projekti nimi	Taotlused / rahastusotsuse nr ja kuupäev	Projekti rakendamine	Projekti eeldatav rakendus-aeg	Projekti maksumus (mln kr)	Max toetuse määr (%)
1	Kärdla, Kuressaare, Ruhnu ja Tartu lennujaamade arendamise koondprojekt	Ministri kk nr 93, 25.03.09	Tööd toimuvad ajakava alusel	II pa 2008 – II pa 2010	242	100
2	Reisijate turvalisuse tagamine reisirongide tööpiirkonnas	Ministri kk nr 1, 06.01.09	Tööd toimuvad ajakava alusel	II pa 2008 – II pa 2010	102	85
3	Kuivastu, Virtsu, Heltermaa ja Rohuküla sadamate rekonstrueerimine	Ministri kk nr 281, 16.07.08	Tööd toimuvad ajakava alusel	II pa 2008 – II pa 2009	480	94
4	Reisiplatvormide üleviimine eurokõrgusele	Ministri kk nr 35, 29.01.09	Tööd toimuvad ajakava alusel	II pa 2008 – II pa 2011	129	94
5	Piirissaare ja Laaksaare sadamate rekonstrueerimine	Ministri kk nr 225, 25.06.08	Tööd toimuvad ajakava alusel	II pa 2008 – II pa 2009	33	85
6	Raudtee rekonstrueerimine Rail Baltica trassil (Tallinna-Tartu lõik)	Ministri kk nr 8, 12.01.09	Tööd toimuvad ajakava alusel	I pa 2009 – II pa 2011	651	85
7	E20 Tallinna-Narva maantee Vao-Maardu teelõigu ehitus	Taotlus on valmis	Hanked on välja kuulutatud	II pa 2009 – II pa 2012	1400	80
8	Uue veeremi soetamine	Taotlus esitati EK-le 17.02.09	Hankedokumentid valmis	I pa 2009 – II pa 2013	1300	85
9	Meresõiduohutuse tõhustamine Eesti veeteedel, möödistuslaeva soetamine	Ministri kk nr 130, 30.04.09	Hankedokumentid on saabunud MKMi	I pa 2009 – II pa 2011	230	100
10	Regionaalne maanteede rekonstrueerimise koondprojekt	Taotlus esitati MKMile 30.04.09	Hanked on välja kuulutatud	I pa 2009 – II pa 2012	471	100
11	E20 Tallinna-Narva maantee Valgejõe-Rõmeda teelõigu ehitus	Taotlus esitati MKMile 1.04.09	Hanked on välja kuulutatud	I pa 2009 – II pa 2012	710	85
12	Elektrifitseeritud raudteeliinide kontaktvõrgu rekonstrueerimine	Taotlus esitatakse mais 2009		II pa 2009 – II pa 2013	309	75
13	E67 Tallinna-Pärnu-Ikla maantee Pärnu ümbersõidu ehitamine	Taotlus on valmis, ootame JASPERSi kinnituskirja		II pa 2009 – II pa 2012	800	80
14	Hundipea sadama rekonstrueerimise I etapp	Taotlus esitatakse juunis 2009		I pa 2009 – II pa 2010	200	91
15	Muuga sadama ühendusteel viadukti ja raudteejaama laiendusega, manööverpargi ehitamine	Taotlus esitatakse juunis 2009		I pa 2009 – II pa 2010	300	67
16	Ülemiste liiklussõlme rekonstrueerimine Tallinnas	Taotlus esitatakse augustis 2009		I pa 2010 – II pa 2012	1000	75
17	Veerenni tn - Filtri tee ühendustee ehitamine Tallinnas	Taotlus esitatakse juunis 2009		I pa 2009 – II pa 2010	56	85
18	Raudtee ülesõidukohtade ümberehitus riigi tugimaanteel nr 39 Tartu-Jõgeva-Aravete ning riigi kõrvalmaanteedel nr 14200 Pikkjärve-Tõrve ja nr 14204 Kaarepere-Palamuse	Taotlus esitatakse jaanuaris 2010		I pa 2010 – II pa 2011	80	80
19	Põhimaanteed E263 Tallinn-Tartu-Luhamaa ja T3 Jõhvi-Tartu-Valga ühendav Tartu idapoolne ringtee	Taotlus esitatakse mais 2010		II pa 2010 – I pa 2015	688	85
20	Munalaiu-Manilaiu ja Kihnu sadamate rekonstrueerimine	Taotlus esitatakse jaanuaris 2010		I pa 2010 – II pa 2011	28	100
21	E264 Jõhvi-Tartu-Valga maantee Jõhvi liiklussõlme ehitus	Taotlus esitatakse juunis 2010		I pa 2010 – II pa 2012	272	100
22	Tallinna ringtee Vao-Saue teelõigu ehitus	Taotlus esitatakse detsembris 2010		I pa 2011 – II pa 2013	1865	80

Allikas: MKMi andmete alusel koostatud tabel

Tabel 36 Transpordi infrastruktuuri investeeringute grupid 2007- 2013

Projekti nimi	Rakendamise aeg	Maksumus kokku	Max toetus	Toetuse määr %
Tallinna ringtee Vão-Saue teelõigu ehitus	I pa 2011 – II pa 2013	1 865	1 492	80
E20 Tallinna-Narva maantee Vão-Maardu teelõigu ehitus	II pa 2009 – II pa 2012	1 400	1 120	80
Ülemiste liiklussõlme rekonstrueerimine Tallinnas	I pa 2010 – II pa 2012	1 000	750	75
E67 Tallinna-Pärnu-Ikla maantee Pärnu ümbersõidu ehitamine	II pa 2009 – II pa 2012	800	640	80
E20 Tallinna-Narva maantee Valgejõe-Rõmeda teelõigu ehitus	I pa 2009 – II pa 2012	710	604	85
Põhimaanteed E263 Tallinn-Tartu-Luhamaa ja T3 Jõhvi-Tartu-Valga ühendav Tartu idapoolne ringtee	II pa 2010 – I pa 2015	688	585	85
Regionaalne maanteede rekonstrueerimise koondprojekt	I pa 2009 – II pa 2012	471	471	100
E264 Jõhvi-Tartu-Valga maantee Jõhvi liiklussõlme ehitus	I pa 2010 – II pa 2012	272	272	100
Veerenni tn - Filtri tee ühendustee ehitamine Tallinnas	I pa 2009 – II pa 2010	56	48	85
Maanteed kokku		7 262	5 981	
Uue veeremi soetamine	I pa 2009 – II pa 2013	1 300	1 105	85
Raudtee rekonstrueerimine Rail Baltica trassil (Tallinna-Tartu lõik)	I pa 2009 – II pa 2011	651	554	85
Elektrifitseeritud raudteeliinide kontaktvõrgu rekonstrueerimine	II pa 2009 – II pa 2013	309	232	75
Reisiplatvormide üleviimine eurokõrgusele	II pa 2008 – II pa 2011	129	121	94
Reisijate turvalisuse tagamine reisirongide tööpiirkonnas	II pa 2008 – II pa 2010	102	87	85
Raudtee ülesõidukohtade umberehitus riigi tugimaanteel nr 39 Tartu-Jõgeva-Aravete ning riigi kõrvalmaanteedel nr 14200 Pikkjärve-Tõrve ja nr 14204 Kaarepere-Palamuse	I pa 2010 – II pa 2011	80	64	80
Raudteed kokku		2 571	2 162	
Kuivastu, Virtsu, Heltermaa ja Rohuküla sadamate rekonstrueerimine	II pa 2008 – II pa 2009	480	451	94
Muuga sadama ühendusteed: idaosa ja tööstusparki ühendava viadukti ning raudteejaama laienduse ja manööverpargi ehitamine	I pa 2009 – II pa 2010	300	201	67
Meresõiduohutuse tõhustamine Eesti veeteedel (möödistuslaeva soetamine veeteede hüdrograafiliseks mõõdistamiseks)	I pa 2009 – II pa 2011	230	230	100
Hundiäpe sadama rekonstrueerimise I etapp	I pa 2009 – II pa 2010	200	182	91
Piirissaare ja Laaksaare sadamate rekonstrueerimine	II pa 2008 – II pa 2009	33	28	85
Munalaiu-Manilaiu ja Kihnu sadamate rekonstrueerimine	I pa 2010 – II pa 2011	28	28	100
Sadamad kokku		1 271	1 120	
Kärdla, Kuressaare, Ruhnu ja Tartu lennujaamade arendamise koondprojekt	II pa 2008 – II pa 2010	242	242	100
Lennujaamad kokku		242	242	
Investeeringud kokku		11 346	9 505	

Allikas: MKMi andmete alusel koostatud tabel

Soovitused

Maanteede investeeringud moodustavad 64% kõigist transpordinvesteeringutest ja raudteede investeeringute osakaal on 22,7%. Kuna ELi ja ka Eesti transpordi arendamisel on eesmärgiks raudteetranspordi osakaalu suurendamine ning maanteede liikluskoormuse vähendamine, siis võiks kaaluda võimalusi maanteede ja raudteede investeeringute suhte korrigeerimiseks vastavalt eespool nimetatud eesmärkidele järgmisel struktuurivahendite planeerimise perioodil, st alates 2014. aastast.

Raudteede investeeringud

Raudteede projektide investeeringute kogumaksumus on 2,571 miljardit krooni, seejuures maksimaalne ELi toetus on 2,162 miljardit krooni. Raudteede projekte on kuus, millest suurim on Elektriraudtee uue veeremi soetamine projekti maksumusega kokku 1,300 miljardit krooni. Strateegiliselt tähtsaim projekt on Tallinna-Tartu-Valga raudtee rekonstrueerimine Rail Baltica trassil – 651 miljonit krooni. Kavas on ka Tallinna elektrifitseeritud raudteeliinide kontaktvõrgu uuendamine – 309 miljonit krooni.

Raudtee diiselrongide uue veeremi jaoks ELi struktuurivahendeid planeeritud ei ole, sest diiselrongide kui (elektrirongidega võrreldes) suurema negatiivse keskkonnamõjuga transpordiliigi soetamist EL ei toeta. Kuna olemasolev diiselrongide veerem on amortiseerunud, siis tuleb rongiliikluse säilitamiseks Eestis leida vahendid uute diiselrongide jaoks riigieelarvest. Varasem diiselrongide ostu võimalus avaneb 2013–2014.

Raudteede investeeringute eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: energiamajanduse struktuuri optimeerimine**

Kui raudteetransport hakkab osaliselt asendama autotransporti, siis Eesti kütusekulu transpordisektoris väheneb.

► **Tegevusprioriteet: hoonete energiasäästlikkuse suurendamine**

Mõju puudub.

► **Tegevusprioriteet: ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine**

Mõju on positiivne. Tallinna-Tartu raudtee kvaliteetne rekonstrueerimine ning nende linnade vahelise rongisõidu mugavamaks ja kiiremaks muutmine vähendab Tallinna-Tartu maantee liikluskoormust, liiklusõnnetuste arvu ja autokütuste tarbimist Eestis, suurendab reisijate liiklusohutust.

Soovitused

Transpordinvesteeringute jaotumist maantee- ja raudteetranspordi vahel tuleb komplekselt võrrelda nende perspektiivikuse, jätkusuutlikkuse, majandusliku efektiivsuse, ühistranspordi vajaduste ja väliskulude alusel, et leida investeeringute optimaalne struktuur ja projektide ehitusjärjekord. Niisugused võrdlusarvutused ja näitajad transpordi arengukavades ning investeeringute planeerimisel praegu puuduvad.

Sadamate investeeringud

Selles transpordinvesteeringute rühmas on kuus projekti kogumaksumusega 1,271 miljardit krooni. Kalleim on saarte ja mandri vahelise praamiühenduse nelja väikesadama koondprojekt (480 miljonit krooni), teisel kohal on Muuga sadama ühendusteede projekt (300 miljonit krooni) ja kolmandaks on veeteede mõõdistuslaeva soetamine.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

▶ **Tegevusprioriteet: energiamajanduse struktuuri optimeerimine**

Mõju puudub.

▶ **Tegevusprioriteet: hoonete energiasäästlikkuse suurendamine**

Mõju puudub.

▶ **Tegevusprioriteet: ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine**

Mõju positiivne, paraneb saarte ja mandri vahelise praamiühenduse kvaliteet ja paljude teiste väikesadamate tehniline olukord ning teeninduse kvaliteet.

Lennuväljade investeeringud

Tartu, Kuressaare, Kärdla ja Ruhnu lennujaamade koondprojekti maksumus on 242 miljonit krooni. Projekt rakendus koos rahastamisotsusega 25.03.2009. a. Projekt parandab lennutranspordi kättesaadavust ja kvaliteeti.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

▶ **Tegevusprioriteet: energiamajanduse struktuuri optimeerimine**

Mõju puudub.

▶ **Tegevusprioriteet: hoonete energiasäästlikkuse suurendamine**

Mõju puudub.

▶ **Tegevusprioriteet: ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine**

Mõju positiivne, paraneb teeninduse kvaliteet lennujaamades.

3.3.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele

Ettepanek: energiasäästu arendamine elamumajanduses, lisaeelarve 1 miljard krooni.

Ettepanek on asjakohane ja põhjendatud.

Soovitame otsida lisavõimalusi vanade korterelamute energiatõhususe suurendamiseks üle kehtestatud 20–30% piiri, kui see osutub majanduslikult efektiivseks. Saksamaa kogemused on näidanud, et passiivmajade seeriaviisiline ehitamine tuleb vaid 10–15% kallim võrreldes traditsioonilise korterelamu ehitamisega. Hannoveris on alates 1996. aastast ehitatud suure energiasäästuga kuni neljakordseid elamuid, 3000 korterit korraga.²³¹ Tuleks uurida, kas teatud osa madala energiatarbega uute elamute ehitamise kogemustest on kasutatav ka vanade korterelamute renoveerimisel.

Ettepanek muuta Tallinna-Tartu maantee abikõlblikuks.

²³¹ Hannover-Kronsberg: der Schritt vom Modell zum Standard. Hannover, REBECEE rahvusvaheline seminar „Taastuenergia kasutamine ja passiivmaja kui tervik“ arhitektidele ja inseneridele, Tallinn, 26.02.2009.

Struktuurivahendite administratsioon soovib menetleda seda muudatusettepanekut kiirendatud korras väljaspool tavapärasest rakenduskavade hindamise ja muutmise protsessi nii, et selle maantee ehitamist saaks jätkata 2009. a suvel.

Toetame seda ettepanekut, sest see vähendab transpordinvesteeringute jaoks planeeritud struktuurivahendite kasutamata jäämise riske ning suurendab tööhõivet ehitussektoris.

Laiendada toetuse saajate ringi avalikuks kasutamiseks määratud raudtee ettevõtja lisamisega.

Soovitame enne selle ettepaneku vastuvõtmist täpsustada erinevate omandivormide mõju raudteetranspordis ning analüüsida teiste riikide kogemusi selles valdkonnas. Transpordi arengukava 2006–2013 omandivormi strateegiliselt tähtsaid probleeme kahjuks ei käsitle.

Monopoolsed infrastruktuurid transpordis ja teistes majandusharudes peaksid jääma riigi või kohaliku omavalitsuse kontrolli alla, et tagada nende teenuste majanduslikult põhjendatud hinnad.

3.3.4 Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Eespool vaadeldud energiamajanduse meetmete ja projektide seas on mõõdukalt riskantne põlevkivienergeetika tuhaväljade rekonstrueerimine. Tõenäoliselt jõutakse EK ja KKM-i läbirääkimiste käigus ratsionaalse kompromisslahenduseni. Põlevkivielektri jätkuv tootmine on Eesti majanduse kriisist väljumiseks väga oluline, muid alternatiive praegu lihtsalt ei ole.

Taastuenergia laialdasema kasutamise ja energiasäästu investeeringute ärakasutamisel on KKM-i ja MKM-i poliitiliste kokkulepete alusel võimalus kavandatud summasid paindlikult ühest meetmest teise suunata. Arvestades mõlema meetme olulisust, suurt rakenduspotentsiaali ja positiivset mõju energiamajanduse struktuuri optimeerimisele ei ole need meetmed raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed.

Transpordi infrastruktuuri projektidest on peaaegu pooled juba menetluses ja raha ärakasutamise seisukohalt riskantseid projekte tõenäoliselt ei teki, kui kaasrahastamine on tagatud. Kui mõne projekti realiseerimisel on raskusi, siis ootavad rahastamist transpordi infrastruktuuri lisanimekirja projektid.

Alljärgnevalt on välja toodud hinnang raha kasutamata jäämisega seotud riskidele meetmete lõikes. Keskmise ja sellest suurema riskiga meetmed ei ole alati otseselt seotud $n + 2 / n + 3$ reegli riskiga, sest reegli täitmist jälgitakse rakenduskava ja fondi tasandil, mistõttu seda ei saa vaadelda üksiku meetme tasandil, vaid kogu konkreetse rakenduskava kontekstis. Kuna rakenduskavade ja fondide sees saab rahade kasutamist paindlikult muuta, on võimalik $n + 2 / n + 3$ reegli täitmine tagada isegi siis, kui kõikide meetmete rakendamine ei suju plaanipäraselt. Samas soovivad hindajad siiski nendele meetmetele tähelepanu juhtida ja võtta tarvitusele täiendavad abinõud raha kasutamata jäämisega seotud riskide maandamiseks. Konkreetselt $n + 2 / n + 3$ reegli seotud riskid on välja toodud aruande üldosas.

Tabel 37 Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Meede	SV eelarve	Broneerimata vahendid	Risk, et raha jääb kasutamata väga suur, suur, keskmine, väike.	Põhjendused, selgitused
Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks	800 000 000	800 000 000	Väike	
Taastuenergiaallikate alamsuuna meetmeteks jaotamata vahendid	264 000 000	264 000 000	Väike	
Energiasäästurendamiseks energia auditi teostamise toetamine	25 000 000	21 865 059	Väike	
Korterelamute renoveerimislaen	266 000 000	0	Väike	
Elanike teavitamine elamute energiasäästlikkusest	9 000 000	7 500 000	Väike	
Strateegilise tähtsusega infrastruktuuri arendamine	6 311 586 097	94 968 097	Keskmine	Hangete läbiviimisega seotud riskid
Ühistranspordi konkurentsivõime tõstmine	1 909 095 000	0	Keskmine	Hangete läbiviimisega seotud riskid
Reisijaid teenindava infrastruktuuri parandamine	398 151 000	200 000 000	Keskmine	Hangete läbiviimisega seotud riskid
Riigile kuuluvate väikesadamate arendamine	467 858 000		Keskmine	Hangete läbiviimisega seotud riskid
Investeeringud regionaalse lennuliikluse tagamiseks	242 000 000	0	Keskmine	Hangete läbiviimisega seotud riskid
Regionaalse tähtsusega suurprojektid	471 310 000	0	Keskmine	Hangete läbiviimisega seotud riskid

3.3.5 Järeldused ja ettepanekud

3.3.5.1 Üldised tähelepanekud

Energiamajanduse meetmed taastuenergia laialdasemaks kasutamiseks, korterelamute renoveerimine energiakadude vähendamiseks ja põlevkivitööstuse ning -energeetika jäätmekäitluse parandamiseks hõlmavad osa energiamajanduse arendamise ja selle struktuuri optimeerimise probleemidest. Nimetatud meetmete analüüsist ja hindamisest ei piisa energiamajanduse kui terviku käsitlemiseks. Seepärast soovime tutvuda energiamajanduse riikliku arengukava 2020 eelnõuga ja selle arengukava SEI-Tallinna töörühma koostatud KSH aruandega MKMi kodulehel, mis annavad energiamajandusest terviklikuma ettekujutuse, kui käesoleva projekti eesmärgid, äärmiselt pingeline ajakava ja piiratud maht seda lubavad.

Taastuvate energiaallikate laialdasema kasutamise meetmed nõuavad 50% ulatuses kaasfinantseerimist, mis võib komplitseerida vajaliku arvu projektide esitamist esimeses taotlusvoorus tähtajaga 31.08.2009. Energiamajanduse struktuurivahendite ärakasutamiseks on piisavalt ka muid tõhusaid variante, mille järele on suur nõudlus (näiteks korterelamute energiasäästuprojektid). Kuna MKMi ja KKM-i koostöö struktuurivahendite ärakasutamiseks on konstruktiivne, siis puuduvad põhjused energiamajanduse struktuurivahendite vähendamiseks.

Transpordi infrastruktuuri investeeringute projektidest on strateegilise tähtsusega 13 projekti kogumaksumusega 8,163 miljardit krooni (rahastab ÜF) ja regionaalse tähtsusega 9 projekti kogumaksumusega 3,183 miljardit krooni (rahastab ERF). Need projektid jagunevad nelja transpordiliigi vahel vastavalt tabelis 36 näidatud investeeringute kavale, mida juunikuul jooksul täiendatakse Tallinna-Tartu maantee rekonstrueerimise projektiga. Strateegilise tähtsusega transpordinvesteeringute kaasrahastamise tagab Vabariigi Valitsus.

3.3.5.2 Ettepanekud rakenduskavade muutmiseks

Eespool hinnatud energiamajanduse ja transpordi valdkonna meetmed on efektiivsed ja majanduse arendamiseks vajalikud. Energiamajanduses on võimalus paindlikult meetmete piires projekte varieerida või kaasata väliskapitali, kui peaksid tekkima kaasrahastamise probleemid. Samas on energiamajanduses lõpetamata veel läbirääkimised ELiga tuhaväljade rekonstrueerimise projekti tehnilistes aspektides. Põlevkivielektri tootmise tulevik sõltub EL 7 liikmesriigi (sh Eesti) kohtulahendist kasvuhoonegaaside kvootide jaotuskava kohta. Niisugune määramatus ei võimalda koostada praegu kindlaid ettepanekuid rakenduskavade muutmiseks.

Transpordivaldkonna suuremahuliste meetmete rakendamine leevendab tööpuudust ja suurendab sisetarbimist. Otstarbekas on selle valdkonna meetmeid mitte kärpida. Vabariigi Valitsus toetab nende meetmete kaasrahastamist riigieelarvest. Transpordivaldkonna omapäraks on asjaolu, et MKM ja Vabariigi Valitsus on loobunud EARKi transpordiprojektide alameetmeteks jaotamisest ja kasutab selle asemel ühtset transpordiinvesteeringute tabelit, mida on aasta jooksul mitu korda operatiivselt muudetud.

Käesoleva töö ülesandeks on koostada ettepanekuid rakenduskavade meetmete rahaliste mahtude muutmiseks valdkondade vahel ja ka nende sees. Detailsete muudatusettepanekute tegemine projektide tasandil on väga töömahukas ning seetõttu antud töö äärmiselt pingelise ajakava ja nappide ressursside tõttu võimatu. Piirdume ettepanekutega vaid ühe meetme, korterelamute renoveerimislaenu kohta.

Suurendada

Arvestades korterelamute energiakadude vähendamise suurt potentsiaali ja vajadust energiasäästuprojektide rahastamiseks renoveerimislaenude abil, suurendada selle meetme struktuurivahendite toetust 250 miljoni krooni võrra. Põhjendused:

- ▶ suureneb ehitustööde maht ja tööhõive;
- ▶ kaasatakse ehitustöödele elanikkonna raha;
- ▶ stimuleeritakse ehitusmaterjalide tootmist, suurendab sisetarbimist;
- ▶ väheneb energiaressursside tarbimine;
- ▶ väheneb elektrienergia vajadus kütteperioodil, sest väheneb soojustatud elamute elektrikulu hoonete lisakütmiseks.

Tõhustada

- Tõhustada investeeringuid korterelamute energiasäästu projektidesse. Praeguse 20–30% energiasäästu asemel võiks kasutada majanduslikult efektiivseid võimalusi suurema energiasäästu saavutamiseks. Vajalikud kompetentsikeskused nende võimaluste arendamiseks on olemas Tallinna Tehnikaülikoolis, Tartu Ülikooli Tehnoloogiainstituudi energiatõhusa ehituse tuumiklaboris ja KredExis. Samuti on Eestis tekkinud firmasid, kellel on kogemusi madala energiatarbega hoonete või isegi passiivmajade ehitamiseks.

Vähendada

- Arvestades põlevkivielektri tootmise tuhaarastuse ja ladustamise süsteemi rekonstrueerimise meetme raha kasutamata jäämise riske ja Eesti Energia võimalusi kaasrahastamiseks soovime vähendada selle meetme EARKi struktuurivahendeid 250 miljoni krooni võrra, millega kasvab Eesti Energia kaasfinantseerimine 75 protsendini. Vabanenud 250 miljonit krooni suunata korterelamute renoveerimislaenu toetuseks, sest selle meetme positiivne mõju tööhõive, sisenõudluse ja energiasäästu suurendamiseks on tunduvalt suurem kui tuhaväljade rekonstrueerimisel.

3.4 Haridus ja teadus

Inimressursi arendamise meetmed on peamiselt koondatud inimressursi ja majanduskeskkonna arendamise rakenduskava alla. Elukeskkonna arendamise rakenduskavast toetatakse veel lisaks kolme haridusvaldkonna meetet.

3.4.1 Olukord ja tegevusprioriteedid

Struktuurivahendite kasutamist 2007. aastal kavandades tõsteti hariduse valdkonnas esile järgmised peamised probleemid, millele ELi vahendite toel lahendusi otsitakse:

- ▶ õpingute katkestamine üldhariduses ja kutseõppes;
- ▶ haridussüsteemi väljund ei vasta ühiskonna ja majanduse vajadustele;
- ▶ õpetajate ja koolijuhitud täienduskoolitus ning motivatsioonisüsteem ei toeta piisavalt õpetajate professionaalset arengut;
- ▶ täiskasvanute vähene osalus õppes;
- ▶ kutsekvalifikatsioonisüsteem ei toeta elukestva õppe printsiipe;
- ▶ teavitamis- ja nõustamisteenuste piiratud kättesaadavus, noorsootöö teenuste vähene kättesaadavus;
- ▶ mitte-eestlaste madalam konkurentsivõime tööjõuturul;
- ▶ nõrgad tugisüsteemid hariduslike erivajaduste õppurite hariduses ja koolituses ning ebapiisavad õpivõimalused üldharidusjärgses õppes²³²;
- ▶ kutsehariduse, hariduslike erivajadustega õpilaste ning noorsootöö infrastruktuuride kehv seisukord²³³.

ELi Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamise eeldab uue, piisavalt arvuka teadlaste ja inseneride põlvkonna pealekasvu. See tähendab omakorda, et ka Eesti teadust ja kõrgharidust tuleb oluliselt tugevdada. Selleks on plaanitud:

- ▶ tugevdada kraadiõpet ning laiendada doktorantide ja teadlaste mobiilsust;
- ▶ investeerida õppekavade ajakohastamisse, sh e-õppe laiendamise kasutuselevõttu;
- ▶ tugevdada teadus- ja arendustegevuse konkurentsivõimet ja rahvusvahelistumist;
- ▶ ajakohastada kõrghariduse aparatuuri ja üldist infrastruktuuri;
- ▶ nii teadus- ja arendustegevuse kui ka kõrghariduse taseme õppes keskendutakse võtmetehnoloogiate (materjalitehnoloogiad, biotehnoloogiad, IKT) eelisarendamisele ja valdkondadele, mis omavad sotsiaalmajanduslike probleemide lahendamiseks ja eesmärkide saavutamiseks iga Eesti elaniku jaoks olulist tähtsust (näiteks energeetika, tervishoid ja hoolekanne, keskkonnatehnoloogiad).²³⁴

Nagu käesolevast loetelust nähtub, toodi hariduse ja teaduse valdkonnas esile suur hulk probleeme. Rakenduskavas esitatud hariduse ja teaduse valdkonna analüüs ei sisalda samas piisavalt selget nägemust sellest, milliste strateegiliste muutuste saavutamine on Eesti arengu seisukohalt kõige tähtsam. Rakenduskava loetleb küll valdkondade kaupa (üld-, kutse-, kõrg- ja täiskasvanuharidus, teadus) probleeme, kuid kõik kirjeldatud tegevussuunad on võrdväärselt olulised. Samas ei leia rakenduskavast viiteid sellele, kuidas kavatakse tulla toime õpilaste arvu vähenemisest tuleneva vajadusega muutusteks haridussüsteemis. Kuna Eestis puudub piisavalt konkreetne nägemus majanduses soovitatavatest struktuursetest muutustest, siis puudub ka plaan eelnimetatud struktuursete muutuste toetamiseks hariduses ja teaduses ettevõetavatest sammudest. Eesmärk arendada teadmispõhist majandust jääb seetõttu abstraktseks. Inimressursi rakenduskavas toodud eesmärgid jäävad liialt üldsõnaliselt ega haaku piisaval määral Eesti ees seisvate olulisemate ühiskondlike ja majanduslike proovikividega. Rakenduskava esindab seega headele aegadele omast püüdu arendada haridussüsteemi ekspansiivselt, kõikides suundades korraga.

²³² Inimressursi arendamise rakenduskava 2007.

²³³ Elukeskkonna arendamise rakenduskava 2007.

²³⁴ Inimressursi arendamise rakenduskava 2007, lk 88.

Selgem prioriteetide seadmine ning arusaadavam strateegilise juhtimise ahel üld- ja alameesmärkidest läbi struktuurivahendite kasutuselevõtu prioriteetsete suundade ja alamsuundade konkreetsete meetmeteni oleks kokkuvõttes programmide, investeeringukavade jne ettevalmistamist ja ellurakendamist oluliselt arusaadavamaks ja lihtsamaks muutnud.

Vaadeldes hariduse ja teaduse valdkonna 2007. aastal tõstatatud probleeme praeguses globaalse majanduskriisi ja Eesti halveneva majandusolukorra valguses, võib tõdeda, et tervikpildis on haridus- ja teadussüsteemi ees seisvad ülesanded jäänud muutunud majandusoludele vaatamata suuresti samaks. Nii eespool äsja viidatud kui ka varasemast teadaolevad probleemid on lihtsalt muutunud järsu majanduslanguse ning majanduses kiirenenud struktuursete muutuste tõttu varasemast veelgi teravamaks. Eestis viimastel aastatel kogetud kiire majanduskasv tõi riigieelarvesse järjest lisavahendeid, millele lisandusid omakorda veel ka struktuurifondide vahendid. See ei sundinud vahendite planeerimisel väga kriitiliselt prioriteete seadma. Majanduskasvu järsu pidurdumisega ei kaasne mitte ainult riigieelarve mahu järsk vähenemine ja vajadus läbivaks kulude kokkuhoiduks, vaid kasvab ka vajadus struktuurseteks muutusteks haridus- ja teadussüsteemis. Teatud konkreetsete ühiskonna ja majanduse seisukohalt oluliste probleemide lahendamisele ning tulevaste kasvualdkonda arendamisele tuleb anda varasemast selgem prioriteet, vähendades samas üldiste horisontaalsete meetmete mahtu.

Majanduskriis, suurenenud tööpuudus ja toimetulekuraskused (vt tööturu ja sotsiaalvaldkonna peatükke) on tõstnud varasemast enam tähelepanu keskmesse täiskasvanute täiendus- ja ümberõppe, haridustee katkestajate tagasitoomise ning õppijate sotsiaalse turvalisuse küsimused. Teiseks on järsult suurenenud tööpuudus tõstnud esile vajaduse luua töökaotanutele ning hariduse katkestanutele õppimisvõimalused (täiendus- ja ümberõpe) nii oma teadmiste uuele tasemele tõstmiseks kui ka uute teadmiste omandamiseks.

Teaduspoliitika prioriteete mõjutavad muutunud majandusolud vähem. Varem strateegias „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” määratletud prioriteetide ja tegevussuundade muutmiseks olulist vajadust ei ole. Küll aga on poliitika ellurakendamisel vajalik veelgi järjekindlam varem fikseeritud prioriteetidest kinnipidamine ning tõhusam teadus- ja kõrghariduspoliitika koordineerimine. Näiteks kui teadus- ja arendustegevuse poliitika eesmärkide saavutamine eeldab T&A personali kiiret kasvu selge eelisarenguga teatud võtmevaldkondades, siis peab kõrghariduspoliitika vastava juurdekasvu tagamiseks seadma prioriteediks samad võtmevaldkonnad. Vastasel juhul jäävad teaduspoliitika eesmärgid saavutamata.

Kokkuvõttes on majanduses alanud kiire struktuurse kohandamise toetamiseks vajalik, et haridussüsteem suudaks kõikidel tasemetel pakkuda tööandjatele ja ettevõtetele vajalike teadmiste ja oskustega töjõudu. See eeldab senisest selgemat ettekujutust Eesti tulevastest töjõuvajadustest ning vastavaid struktuurseid muutusi haridussüsteemis. Esimese sammuna on seega vajalik haridus- ja teaduspoliitika juhtimise märgatav tugevdamine. See puudutab nii selgemat prioriteetide sõnastamist kui ka haridus-, teadus-, majandus- ja tööturupoliitika omavahelise koordineerimise olulist tugevdamist.²³⁵

3.4.1.1 Peamised probleemid

Eesti peamised probleemid inimressursi arendamisel on järgmised.

Struktuursed probleemid haridus- ja teadussüsteemis

Eesti haridus- ja teadussüsteemi selgelt suurim nõrkus on suutmatus arvestada piisaval määral tööturu nõudluse muutumisega ning pakkuda majanduse struktuurimuutustega arvestades tulevastele kasvualdkondadele vajalikku töjõudu. Haridus- ja teadussüsteemile tehtavate sedalaadi etteheidete juured on aga omakorda väga suures osas haridus-, teadus-, majandusarengu- ja tööturupoliitika omavahelise koordineerimise nõrkuses.

²³⁵ Marek Tiits. *Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna juhtimise korralduse ning Teadus- ja Arendusnõukogu ülesannete analüüs*. Eesti Teaduste Akadeemia, Tallinn: 2007, http://www.akadeemia.ee/_repository/File/PUBLIKATSIOONID/Tiits_2007_2.pdf.

Oludes, kus Eestis puudub adekvaatsele analüüsile tuginev pikemaajaline laialdaselt aktsepteeritud tulevikukujutus Eesti majanduse tulevastest arengusuundadest, on ka haridussüsteemil sisuliselt võimatu Eesti tulevastele vajadustele vastavat tööjõudu pakkuda. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostab küll pikaajalisi tööjõu vajaduse prognoose²³⁶, mida riik haridusasutustelt õppekohtade tellimisel ning haridusasutused õppe pakkumisel arvestada püüvad, kuid sellest üksi ei piisa. Sellised statistiliste näitajate ekstrapoleerimisel põhinevad prognoosid pakuvad kahtlemata tööjõuvajaduste hindamiseks väga väärtuslikku lähtekohta, kuid süstemaatiline haridussüsteemi ajakohastamine eeldab poliitika kujundamise süsteemi ümbermõtestamist.

Eesti majanduse saab üsna lihtsasti liigendada 5–6 suuremaks valdkondlikuks väärtusahelaks (nt puidutöötlemine metsast trüki- ja mööblitööstuseni, elektriseadmete ja elektroonika tootmine, metalli- ja masinatööstus, transport ja logistika jne), kus luuakse põhiosa Eesti majanduse lisandväärtusest ja eksporditulust.²³⁷ Eesti majanduslike proovikivide mastaap eeldab üleminekut nn käsitsijuhtimisele, kus haridus- ja majandusministeerium koondavad poliitika kujundajad ja ettevõtjate esindajad piiratud hulka valdkondlikesse (klastripõhistesse) töörühmadesse, mis hakkaksid eelnimetatud olulisemate eksportivate majandusharude probleeme väga süstemaatiliselt lahendama.

Majanduslangusega kaasnev tööpuuduse kasv ning täiendus- ja ümberõppe vajadus

Eesti on sattunud majanduskriisi, kus vajadus majanduse sisemiseks struktuurseks kohandamiseks langeb kokku globaalse finants- ja majanduskriisiga. See toob Eestis paratamatult kaasa tavaliste tsüklilistele kriisidele omasest suurema tööpuuduse ning täiendus- ja ümberõppe vajaduse (vt lähemalt ka tööturuvaldkonna analüüsi). See tähendab, et Eestil tuleb haridus- ja tööturupoliitikat oskuslikult koordineerides kiiresti luua tingimused inimeste täiendus- ja ümberõppesse sisenemiseks, et muuta nende teadmised ja oskused majanduse uutele vajadustele vastavaks. Täiskasvanute osalus elukestvas õppes on küll aasta-aastalt paranenud, kuid jääb endiselt edukate riikide näitajatest maha. Kui 2006. aastal osales küsitlusele eelnenud nelja nädala jooksul 25-64-aastastest täiskasvanutest koolituses 6,5%, siis 2008. aastal oli see näitaja tõusnud 9,8%le.²³⁸ Põhjamaades on vastav näitaja enam kui 20%.²³⁹ Samas näitavad andmed jätkuvalt, et elukestev õpe on teistest sagedamini kõrgharidust omavate, nooremate ja eestikeelsete inimeste pärusmaa. Madalama haridustasemega inimeste seas, kelle puhul on elukestvas õppes osalemine suurema tähtsusega, on see siiski probleemiks ja vajab tähelepanu.²⁴⁰

Lisaks madala konkurentsivõimega inimeste ümber- ja täiendusõppesse kaasamisele on esile tõusnud vajadus luua kiiresti enesetäiendamisevõimalused suurema õpimotivatsiooniga inimestele, et neil oleks võimalus enda teadmisi-oskusi uuendada või täiendada ning taas tööhõivesse siseneda. See, et gümnaasiumi lõpetanud andekas erihariduseta inimene on jäänud töötuks, ei tähenda, et täiendusõpe kutsehariduses on tema elu parim võimalus. Kõrghariduse kättesaadavuse lihtsustamine raskustesse sattunud andekatele noortele (kõrghariduse tasemel täiendusõppe pakkumine) ning majanduslikest raskustest tuleneva kõrgkoolidest väljalangemise riski maandamine ei ole praegu kahjuks kaetud ei haridus- ega tööturupoliitika meetmetega. Oluline on ka katkestajate haridussüsteemi tagasitoomine, selleks on samuti vajalik taas haridussüsteemi sisenemiseks takistuste kõrvaldamine ning vajalike tingimuste loomine (nt varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamine (VÕTA), karjäärinõustamine, info jagamine tööturu vajaduste kohta, õppetootused).

Täiendus- ja ümberõppe valdkonnas on Eesti suurimad riskid järgmised:

- a) raskustesse sattunud inimestele pakutav täiendus- ja ümberõpe ei vasta potentsiaalsete tulevaste töökohtade vajadustele; selle tulemusena ei parane täienduskoolitust saanud inimeste konkurentsivõime tööturul kuigivõrd ning korduv tulemusetu täienduskoolitus osutub hoopis demotiveerivaks;

²³⁶ Tööjõu vajaduse prognoos aastani 2015, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Tallinn 2008, http://www.mkm.ee/failid/T_j_u_vajaduse_prognoos_aastani_2015.pdf.

²³⁷ Vt nt Marek Tiits (toim), Kaupmeeste riik, Eesti Teaduste Akadeemia, Tallinn: 2007, <http://www.ibs.ee/kr>.

²³⁸ Eesti Statistikaamet, pub.stat.ee.

²³⁹ Eesti Statistikaamet, <http://www.stat.ee/29975>.

²⁴⁰ Turu-uuringute AS, 2008. „Elukestev õpe 2008“. <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8444>.

- b) majandussurutis Eestis võib osutada senistest reeglina liialt optimistlikest prognoosidest sügavamaks ja pikemaks, mistõttu kodumaised ettevõtjad või uued Eestis tegutsemist alustavad välisinvestorid ei suuda tegelikult töötuse leevendamiseks vajalikul määral uusi töökohti luua.

Täienduskoolituse võimalikult vahetu sidumine uute töökohtade loomiseks ettevõtjate initsiatiividega – näiteks tugeva ja fookustatud välisinvesteeringute strateegiaga – on seetõttu hädavajalik. Vastasel juhul on risk demotiveeriva korduva tegelikult eesmärgituks osutuva täiendus- ja ümberõppe, heitumise ja emigratsiooni kaudu inimressurssi kaotada väga suur.

Õppijate toimetulek ja ühiskonna sotsiaalne sidusus

Väljalangevus Eesti üldhariduses oli majanduslikult headel aegadel lubamatult suur. Põhikooli päevaõppes katkestas näiteks 2007. aastal enam kui 750 õpilast. 2008. aastal oli katkestajaid enam kui 500; gümnaasiumi tasemel langes nendel aastatel välja ligi 300 õpilast aastas (sh õhtu- ja kaugõppe õpilased).²⁴¹ Kutsehariduse õpingud katkestas 2007. ja 2008. aastal enam kui 5000 õpilast.²⁴² Majandusraskuste ja suureneva tööpuuduse tingimustes on katkestajate küsimus varasemast veelgi teravamalt üles kerkinud. Ilma korraliku haridusest ja vähesest konkurentsivõimega inimeste puhul on suurim oht töötuks jääda. Majanduslangusest tingitud töötuse märkimisväärne suurenemine aga seab paljud toimetulekuohtu, tuues kaasa varasemast tõsisema sotsiaalprobleemide süvenemise. Tasulises õppes viivad seejuures sissetulekute ja töökohtade vähenemine õpingute katkestajate arvu kasvuni eriti lihtsasti. Vanemate tööpuudus ja toimetulekuraskused võivad mõjutada aga laste hariduse, sh mitteformaalse hariduse omandamise võimalusi. Nii võib perede majandusliku olukorra halvenedes langeda perede suutlikkus maksta õpilaste õppevahendite, koolitoidu või huvitegevuse eest. Perede ja õppijate majandusliku olukorra halvenemine ohustab omakorda haridustee jätkamist, võimendades veelgi sotsiaalprobleemi ning tähendades keskmises ja pikas perspektiivis olulist kaotust ka Eesti tööjõu potentsiaalis. Seega on õppeasutuste ja ka riigi roll õppijate sotsiaalse turvalisuse ning toimetuleku tagamisel oluliselt suurenenud.

Demograafilistest suundumustest tulenev haridusreformi vajadus kõrgetasemelise hariduse tagamiseks

Eesti gümnaasiumilõpetajate arvu järsk kahanemine toob alates madalamatest astmetest järjest kõikidel haridustasemetel kaasa vajaduse kohandada Eesti haridussüsteem vähenenud õpilaste arvule vastavaks. Kui nt 2006/2007. õppeaastal õppis üldhariduskoolide 10.–12. klasside päevaõppes enam kui 36 000 õpilast, siis 2013. aastaks on see arv prognooside kohaselt vähenenud 42% võrra ehk jääb veidi alla 21 000.²⁴³ Õpilaste arvu drastiline vähenemine nõuab koolivõrgu kohandamist, et tagada kvaliteetse põhi- ja keskkooli kättesaadavus üle Eesti. Erinevalt kutseharidusest, kus koolivõrgu reform on suures osas juba läbi viidud, on üldhariduse tasemel see alles algusjärgus. Koolivõrgureformiga samal ajal on vaja panustada hariduse kvaliteedi parandamisse ja tagada selle vastavus tänapäeva nõuetele. Kriitilisteks aspektideks on õppekavade uuendamine, õpetajate koolitus nii õpetamismeetodite ajakohastamisel, sh infotehnoloogia ja e-õppe laialdasel kasutuselevõtul õppetöös²⁴⁴, kui ka uute teemade (nt andekad lapsed, erinevad õppekava läbivad teemad) vallas, aga ka õppevahendite ajakohastamine (eriti loodus- ja täppisteaduste õpetamise valdkonnas).

Kõrghariduse võtmeküsimuseks on Eestis pakutava kõrghariduse rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmine ning senisest laialdasem välisõppejõudude ja -tudengite Eestisse õppima ja tööle meelitamine. Eesti kõrgharidusmaastikku on viimastel aegadel iseloomustanud liialt suur killustatus ja omavaheline konkurents, mis on takistanud keskendumist laiemalt konkurentsivõimelisema hariduse pakkumisele. Demograafiline surve, mis juba praegu sunnib Eesti koolivõrgu ajakohastama, sunnib lähiaastatel samuti kõrgharidusmaastikku korrastama. Kõrghariduses on seega esmatähtis eri kõrgharidusasutustes laiali oleva teadmise koondamine ühtseteks tugevateks

²⁴¹ Eesti Statistikaamet, pub.stat.ee.

²⁴² Haridus- ja Teadusministeerium, www.hm.ee.

²⁴³ Haridus- ja Teadusministeerium, www.hm.ee.

²⁴⁴ Euroopa Komisjoni võrdlevad andmed näitavad, et Eesti koolid on võrdluses teiste Euroopa Liidu riikidega küll Interneti-ühendustega jne väga hästi varustatud, kuid IT tegelikult kasutamisel õppetöös oleme kahjuks Euroopa viimaste seas. Vt Euroopa Komisjoni viimaste aastate raporteid i2010 poliitika elluviimise kohta http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/key_documents/index_en.htm.

kompetentsikeskusteks, mis on võimalised pakkuma tipptasemel teadmisi ja tegema koostööd nii kohalike ettevõtete kui ka välispartneritega.

Kutsehariduse peamiseks ülesandeks on majanduse vajadustele vastava kvalifitseeritud tööjõu ettevalmistamine. Kutsehariduse õppekavad peavad olema välja töötatud tihedas koostöös ettevõtlussektoriga ning vastama oma sisult majanduse vajadustele. Samuti on oluline kutsehariduse õpetajate kvaliteedi tagamine, sh tuleb tähelepanu pöörata ettevõtluskogemusega õpetajate leidmisele ning õpetajatele sisulise ettevõtluskogemuse pakkumisele.

3.4.1.2 Tegevusprioriteedid

Eeltoodust tulenevalt on Eesti inimressursi arendamisel oluline silmas pidada järgmisi tegevusprioriteete, mis aitaksid lahendada ja/või leevendada analüüsitud probleeme. Inimressursi valdkonnas võib lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis välja tuua järgmised tegevusprioriteedid:

Tabel 38. Kokkuvõtte inimressursi valdkonna tegevusprioriteetidest

	Lühike 1–2	Keskpikk 3–5	Pikaajaline 6–10
Haridus ja teadus	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hariduse ja teaduse sisuline kvaliteet ja selge orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele ▶ Haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused (täiendus- ja ümberõpe) ▶ Korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus (kompetentsuse koondamine, omavaheline ja väliskoostöö ning ühisprojektid) ▶ Õppeasutuste ja noorsootöö suurenenud roll õppijate sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kvaliteetne, kättesaadav ja jätkusuutlik haridussüsteem sh - ajakohastatud õppekavad - ajakohastatud õppemeetodid (e-õppe laialdasem kasutuselevõtt) - ajakohastatud koolivõrk ▶ Rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline kõrgharidus ja teadus (väliskoostöö ja välise oskusteabe sissetoomine) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kvaliteetne, kättesaadav ja jätkusuutlik haridus- ja teadussüsteem

Allikas: hindajate ekspertiisaruandest

Järgnevalt on tabelis toodud prioriteedid lahti seletatud.

Hariduse ja teaduse sisuline kvaliteet ja selge orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele

Majanduse ümberstruktureerimine ei ole ilmselgelt võimalik ilma vastava inimressursita. Samas, nagu eespool mainitud, on keeruline haridussüsteemi majanduse ja tööturu vajadustega kohandada, kui puudub selge arusaam vajadustest. Seetõttu eeldab hariduse ümberkujundamine konkreetset ja süstemaatilist nägemust Eesti tulevases tööjõuvajadusest.

Selleks, et haridussüsteem toetaks ühiskonna ja majanduse arengut, on vajalik selle pidev sisuline ajakohastamine. See eeldab nii õppe sisu kui ka tugistruktuuride uuendamist ja ajakohastamist. Kriitilise tähtsusega on nii õppekavade, õpetajate teadmiste-oskuste kui ka tugistruktuuride (sh nii laiemalt koolivõrk kui ka õppeinfrastruktuur) arendamine kvaliteetse õpetamise tagamiseks. Äärmiselt olulisel kohal on seejuures e-õppe senisest oluliselt aktiivsem arendamine ning selle muutmine huvitavast kõrvaltegevusest tegeliku õppetöö lahutamatuks osaks.

Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” nimetab rea võtmevaldkondi (info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad, bio- ja materjalitehnoloogiad, keskkonna- ja energiatehnoloogiad), mille arendamine seatakse prioriteediks. Tegu on mujal maailmas väga kiiresti arenevate tehnoloogiavaldkondadega, kus sündivad uued teadmised ja tehnoloogiad võimaldavad kogu majandust oluliselt ajakohastada. Eestil on seetõttu vaja majanduse konkurentsivõime suurendamiseks neis valdkondades maailma arenguga hoogsalt sammu pidada. Nimetatud prioriteetide järgimine on seetõttu nii inimressursi arendamisel (koordineeritult hariduspoliitikaga!) kui ka kõrghariduse ja teaduse infrastruktuuri ajakohastamisel äärmiselt oluline.

Haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused (täiendus- ja ümberõpe)

Suurenenud tööpuuduse tingimustes on oluline leida töötuks jäänud inimestele rakendus nende täiendus- või ümberõppe kaudu. Selleks tuleb kiiresti luua tingimused inimeste täiendus- ja ümberõppesse sisenemiseks, et muuta nende teadmised ja oskused majanduse uutele vajadustele

vastavaks. Oluline on ka katkestajate haridussüsteemi tagasitoomine. Selleks on samuti vajalik uuesti haridussüsteemi sisenemiseks takistused kõrvaldada ning sobivad tingimused luua (nt varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamine (VÕTA), karjäärinõustamine, info jagamine tööturu vajaduste kohta, õppetoetused). Oluline on, et täiendus- ja ümberõppe võimalused loodaks kiiresti, et suure õpimotivatsiooniga inimestel oleks võimalus enda teadmisi- oskusi uuendada või täiendada ning taas tööhõivesse siseneda. Õppimisvõimaluste loomine aga eeldab, et välja on kujundatud süsteemne arusaam majanduse vajadustest, sh sellest, millistes valdkondades ja milliste oskustega inimesi on vaja koolitada.

Korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus (kompetentsuse koondamine, omavaheline ja väliskoostöö ning ühisprojektid)

Eesti kõrgharidusmaastikku on viimastel aegadel iseloomustanud kõrgkoolidevaheline konkurents ja tegevuse kasvav fragmenteeritus. Kvaliteedi parandamine eeldab prioriteetide seadmist ja spetsialiseerumist teatud konkreetsete tugevuste arendamisele. Eesti suuremate kõrgkoolide käitumist on aga kahjuks viimastel aastatel iseloomustanud ekspansiivne areng ning püüd suurendada uute õppesuundade avamisega üliõpilaste arvu. Kokkuvõttes on see takistanud keskendumist põhilisele ehk teatud konkreetsetel teemadel rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise hariduse pakkumisele. Demograafiline surve ja majandusraskused sunnivad lähiaastatel kõrgharidusmaastikku oluliselt korrastama. Mitmed erakõrgkoolid on eeldatavalt sunnitud üliõpilaste arvu vähenemise ja majandusraskuste tõttu ühinema suuremate kõrgkoolidega või tegevuse lõpetama. Kõrghariduses on seega esmatähtis eri kõrgharidusasutustes laiali oleva teadmise koondamine ühtseteks tugevateks kompetentsikeskusteks, mis on võimelised koostööd tegema nii teiste kohalike kui ka välismaa partneritega.

Õppeasutuste ja noorsootöö suurenenud roll õppijate sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel

Suureneva tööpuuduse ja toimetulekuraskuste süvenemise tingimustes on oluline tagada, et perede majandusliku olukorra halvenemine ei ohustaks õpilaste haridustee jätkumist. Seda nii üldhariduse kui ka kutse- ja kõrghariduse tasemel. Riik ja õppeasutused peavad senisest enam leidma võimalusi õppijate aitamiseks ning toimetulekutoe pakkumiseks. Teatud juhtudel võib see tähendada õpilaste varustamist vajalike õppevahenditega, vajaduse korral tuleb pakkuda tuge ka üldisemas toimetulekus (koolitoit, õpilaskodu kasutamise võimalus, õppemaksuvabastused või õppelaenude kättesaadavuse suurendamine riskirühmadesse kuuluvatele üliõpilastele). Toimetuleku-probleemidega peredest lapsed ja nende vanemad vajavad hakkamasaamiseks nõustamist (psühholoog, sotsiaalpedagoog) ning võimalik, et lisateenuseid (nt pikapäevarühma võimaluste laiendamine). Seega on oluline nende teenuste kättesaadavuse laiendamine. Osal haridustasemetel ja vanuserühmades (nt kõrghariduses) võib vajalikuks osutuda õppelaenude või -stipendiumite süsteemi tõhustamine.

3.4.2 Hinnang valdkonna meetmetele

Alljärgnevalt antakse eelmises alapunktis välja toodud tegevusprioriteetide alusel hinnang struktuuri-fondide rakenduskavades kavandatud haridus- ja teaduspoliitika meetmetele.

Hariduse ja teaduse valdkonna meetmed saab jagada järgmistesse rühmadesse:

- ▶ üldharidus;
- ▶ kutse- ja täiskasvanuharidus;
- ▶ kõrgharidus;
- ▶ teadus;
- ▶ noorsootöö ning teavitamis- ja nõustamissüsteem;
- ▶ keskkonnaharidus²⁴⁵;
- ▶ keeleõpe.

Alljärgnevalt hinnatakse iga meetmete rühma vastavust väljatöötatud tegevusprioriteetidele.

²⁴⁵ Keskkonnahariduse osa on analüüsitud keskkonnahoiu peatükis.

3.4.2.1 Üldhariduse meetmed

Üldhariduse valdkonnas on kavandatud kaks meetet, mis on suunatud hariduslike erivajadustega (HEV) õpilaste õppekeskkonna ajakohastamisele ja kooli poolelijätmise vähendamisele, haridusele juurdepääsu suurendamisele ning õppe kvaliteedi parandamisele. Kokku on nimetatud kahe meetme struktuurivahendite maht 517,9 miljonit krooni, koos Eesti kaasrahastamisega ligi 540 miljonit krooni. HEV õpilaste õppekeskkonna ajakohastamise meetme rakendamine toimub investeringute kava kaudu. Praeguseks on investeringute kavaga kinnitatud 35 objektist töös kaks taotlust.²⁴⁶ Meetme 1.1.7 rakendamine toimub nelja programmi ja avatud taotlusvooru kaudu. Meetme 1.1.7 programmid on suunatud HEV õpilaste õppevara arendamisele, üldhariduse õpetajate kvalifikatsiooni tõstmisele, õppe kvaliteedi edendamisele sise- ja välishindamise süsteemide arendamise kaudu ning e-õppe arendamisele. Programmidest on rahaliselt mahukaim üldhariduse õpetajate kvalifikatsioonitõstmise programm kogumahuga 35 miljonit krooni. Andmete küsimise hetkel olid formaalset broneerimata avatud taotlusvooru vahendid. Samas on avatud taotlusvoor nüüdseks korraldatud ning taotlused on esitatud. Kõik üldhariduse valdkonna kavandatud programmid on ministri käskkirjaga kinnitatud ning samuti nende eelarved eelolevateks aastateks.

Tabel 39. Üldharidust toetavad meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Alamsuund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 04.05.2009)	Kasutamata %
Hariduse infrastruktuuri arendamine	Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine	Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine	400 330 000	0	400 330 000	398 045 980 ²⁴⁷	99,43 ²⁴⁸ %
Elukestev õpe	Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine	Programm „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine”	117 600 000	20 752 941	138 352 941	0	0,0%
Elukestev õpe	Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine	Programm „Õppiv Tiiger 2008–2013”	17 000 000	3 000 000	20 000 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine	Programm „Õppe kvaliteedi parendamine õppeasutuste sise- ja õpitulemuste välisindamissüsteemi ning seadusloome arendamise kaudu”	22 525 000	3 975 000	26 500 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine	Programm „Üldhariduse õpetajate kvalifikatsiooni tõstmine 2008–2014”	29 750 000	5 250 000	35 000 000	0	0,0%

²⁴⁶ HTMi tõukefondide osakond, 01.06.2009.

²⁴⁷ HTMi tõukefondide osakond, 01.06.2009.

²⁴⁸ HTMi tõukefondide osakond, 01.06.2009.

Elukestev õpe	Kooli poolelajutamise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine	Avatud taotlemine „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“	27 075 000	4 777 941	31 852 941	27 075 000*	100%
		KOKKU	614 280 000	37 755 882	513 682 941	425 120 980	

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

*Taotlusvoor on välja kuulutatud, tähtaeg 27.05.2009

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Üldhariduse arengukava 2008–2013 raames toetatakse riigieelarvest lisaks veel riskirühma ning erivajadustega õpilaste õppematerjalide soetamist; õpetajate palkasid, lähtetoetusi ja õpetajakoolituse stipendiume; koolide seisukorra parandamist ja õpilaskodusid. E-õppe arendamist toetatakse riigieelarvest täiendavalt arengukava „Õppiv Tiiger” raames.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: hariduse ja teaduse kvaliteet ja orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele**

Üldhariduse meetmed on oma olemuselt peamiselt hariduse kvaliteedi edendamisele suunatud. Suures osas on tegemist pikaajalistele muutustele suunatud tegevustega, millel lühiajaliselt väga konkreetset efekti ilmselt näha ei ole võimalik.

Üldhariduse õpetajate kvalifikatsiooni tõstmise programmil on võtmetähtsus Eesti üldhariduse kvaliteedi edendamisel. Pedagoogide kutsealase arengu jälgimine ning pidev oskusteadmiste ajakohastamine on vajalik, et tagada kõrgel tasemel õpetamine üldhariduskoolides. Muutused ühiskonnas ja majanduses nõuavad õpetajatelt pidevalt uute oskuste omandamist, viimasel ajal on eriti tähtsustunud valdkonnad nagu teadusandekate laste märkamine ja nendega tegelemine, ettevõtlikkus, aktiivõppe meetodid, võtmepädevuste arendamine. Õpetajahariduse edendamise programmi puhul on suurim rõhk asetatud koostöövõrgustike arendamisele. Tegemist on väga vajaliku tegevusega õpetamise kvaliteedi parandamisel, eriti arvestades, et IKT vahendite kaudu püütakse koostöövõrgustikke laiendada suurema hulga õpetajate (maapiirkonna väikekoolid) kaasamiseks.²⁴⁹ Ka maailmas parimaks hinnatud haridussüsteemide, nt Soome ja Jaapani kogemused on näidanud, et õpetajate omavaheline koostöö, kogemuste jagamine ning üksteiselt õppimine on õpetajate arengu toetamisel võtmetähtsusega.²⁵⁰ Õpetajate koostöövõrgustike kontseptsioon on hetkel väljatöötamisel.²⁵¹ Õpetajate koostöövõrgustike arendamisel, sh kontseptsiooni väljatöötamisel, on keskse tähtsusega koostöö sisulise toimimise ja liikmete aktiivsuse tagamine, et koostöövõrgustikud ka realselt toimima ja neile seatud ülesandeid täitma hakkaks. Muu hulgas on oluline võrgustike koordinaatorite-juhtide vastava töö kompenseerimine-tasustamine võrgustike töö kvaliteedi tagamiseks. Seni on Eesti aineseltside tegevuse rahaline toetamine olnud väga tagasihoidlik ning väga tihti õpetajate enda entusiasmile toetuv, mistõttu tuleks sellele aspektile senisest enam tähelepanu pöörata.

HEV õpilaste õppevara koostamise programmi eesmärgiks on kaasa aidata hariduslike erivajadustega, eriti põhikooli lihtsustatud ja toimetuleku riikliku õppekava järgi õppivatele õpilastele antava hariduse taseme paranemisele. Ilma õpetuse olemusele vastava ja tänapäevase õppematerjali, sh elektroonilise õppematerjali olemasoluta on keeruline õppekvaliteeti tagada. Seetõttu on HEV õpilastele õppematerjalide koostamine ning vastavate õppematerjalide koostajate koolitamine Eestis selgelt oluline ja vajalik. Õppevaras oleva

²⁴⁹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

²⁵⁰ McKinsey&Company uuring „Kuidas maailma tulemuslikumad haridussüsteemid on jõudnud tippu”, 2008.

<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=7878>.

²⁵¹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

tühimiku täitmist struktuurivahendite toel tuleb pidada vajalikus, eriti arvestades, et hariduslike erivajadustega õpilaste õppe kvaliteedi edendamine on seni suuresti tagaplaanil olnud. HEV õpilaste hariduse kvaliteedi arendamise juures ei ole vähem oluline õppekeskkonna ajakohastamine, mille kaudu võimaldatakse erivajadustega õpilastele juurdepääsu tänapäevastele õppetingimustele. HEV õpilaste õppekeskkonna arendamise programm keskendub olemasoleva infrastruktuuri renoveerimisele ja ajakohastamisele. Suures mahus uusi hooneid programmi raames ei kavandata, mõningatele koolidele on plaanitud õpilaskodu või selle juurdeehitis. HEV õpilastele suunatud meetmete näol on tegemist vajalike meetmetega, mille kaudu projektide eduka elluviimise korral panustatakse oluliselt HEV õpilaste hariduse kvaliteedi paranemisele.

E-õppe programmil, mis keskendub õpetajate ja koolijuhtide IKT kasutamise oskuste arendamisele ning uute koolituste väljaarendamisele, on keskne roll üldhariduse kvaliteedi edendamise juures. Tehnoloogia arenedes, üha uuenevate ja võimalusterohkemate õpivõimaluste tekkides on vajalik pidev õpetajate teadmiste-oskuste täiendamine e-õppe võimaluste rakendamiseks õppetöös. Õpetajate koolitusele tähelepanu pööramata on keeruline oodata olulisi muutusi kasutatavates õppemeetodites ja -vahendites. Seetõttu on e-õppe programmis kavandatud õpetajate koolitustel õppe ajakohastamise perspektiivist kriitiline tähtsus. Lisaks õpetajate koolitamisele praeguseks väljatöötatud kursuste raames on oluline pöörata tähelepanu ka uute täienduskoolituse õppekavade arendamisele ja õppematerjalide loomisele, sest tehnoloogiavaldkonna kiire areng nõuab pidevat oskuste-teadmiste täiendamist ja arendamist. Praegu on programmi põhiohk asetatud õpetajate, infojuhtide ja haridustehnoloogide koolitamisele olemasolevate õppekavade raames. Mitu korda vähem on ressursse kavandatud uute õppekavade edasiarendamisele. Arvestades IKT valdkonna kiiret muutumist ja võimaluste pidevat avarumist, võiks programmi raames kaaluda kavandatust suuremas mahus uute ja uuenduslike kursuste väljatöötamist.

Õppe kvaliteedi parandamisele suunatud programm, mille raames arendatakse edasi õppeasutuste sise- ja välishindamise süsteemi, toetab hariduse kvaliteedi paranemist Eesti üldhariduskoolides. Programmi põhiohk on ühest küljest õppeasutuste sisehindamise võimekuse tõstmisel. Sisehindamise valdkonna koolitajate ning õppeasutuste sisehindamise oskuste tugevdamine suurendab pikemas perspektiivis õppeasutuste suutlikkust hinnata oma õppe- ja kasvatustöö tulemuslikkust ning astuda samme kvaliteedi parandamiseks. Teisalt arendatakse programmis õppeasutuste välishindamise valdkonda, eelkõige elektrooniliste eksamite väljaarendamist. Programm hõlmab lisaks ka veebipõhiste rahuloluküsitluste arendamist, õppeasutuste tunnustamissüsteemi väljatöötamist ja üldharidussüsteemi õigusaktide analüüsi. Kui rahuloluküsitluste edendamisel ja õppeasutuste tunnustamisel on olemas nähtav seos hariduse kvaliteedi edendamisega, siis elektrooniliste eksamite arendamise puhul jääb see seos pigem kaudseks. Elektrooniliste eksamite arendamine on ressursside kokkuhoiu ja eksamikorralduse tõhususe aspektist kindlasti tervitatav, samas otsene seos hariduse kvaliteedi parandamisega ei ole niivõrd selge. Programmi raames kavandatud õigusaktide analüüs, mis kuulub ministeeriumide rutiinse töö hulka, ei peaks olema struktuurivahenditest toetatavate tegevuste hulgas. Äärmisel juhul sobiks see suurema haldusvõimekuse suuna parema õigusloome arendamise programmi.

Kokkuvõttes edendavad üldhariduse meetmed hariduse kvaliteeti pikas perspektiivis. Lühiajaliselt olulisi suuri muutusi kavandatud tegevused esile ei kutsu.

► **Tegevusprioriteet: haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused**

Üldhariduse meetmed otseselt haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimaluste edendamisse ei panusta. Kaudsemalt aitavad üldhariduse programmid kaasa sellele, et edaspidi väheneks üldharidussüsteemist väljalangemine, sest õpetajate kvalifikatsiooni tõstmise ning õppeasutuste sisehindamise kaudu suureneb õppeasutuste võimekus paremini erinevate õppijate vajaduste ja soovidega arvestada.

► **Tegevusprioriteet: korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus**

Kõrghariduse valdkonda üldhariduse meetmed otseselt ei panusta.

► **Tegevusprioriteet: õppeasutuste ja noorsootöö roll sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel**

Üldhariduse meetmed otseselt õppijate sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisele kaasa ei aita. HEV õpilaste infrastruktuuri toetamise programmi kaudu toetatakse osaliselt õpilaskodude ehitamise-renoveerimise kaudu õpilaste elutingimuste parandamist, mistõttu panus tegevusprioriteeti on kaudsema iseloomuga.

Samas oleks siinkohal vajadus suurendada õppeasutuste rolli õpilaste sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel, arvestades perede üldise toimetuleku halvenemist ja sotsiaalprobleemide süvenemist. Seega on praegu eriti oluline luua võimalusi peredele lisatõe pakkumiseks. Sotsiaalsete probleemide käes vaevlevate perede lapsed vajavad enda ümber keskkonda, mis pakuks neile turvatunnet, tähelepanu, toetust ja vajaduse korral õpiabi. Koolid saavad seda tuge pakkuda pikapäevarühma kaudu, võimaldades õpilastele õpiabi ja huvitegevust peale koolitundide lõppu. Kui varem toetas Haridus- ja Teadusministeerium pikapäevarühmade tegevust riigieelarve kaudu 10 miljoni krooniga²⁵² (2008. a), siis nüüdseks on selle tegevuse finantseerimine lõpetatud²⁵³. Seega eksisteerib oluline vajadus taastada pikapäevarühma toetus ning arvestades kohalike omavalitsuste eelarveliste vahendite nappust ja perede halvenevat toimetulekuolukorda, on ilmselt vajadus vahendite mahtu veel ka suurendada. Seega vajab pikapäevarühm toetust käesoleval aastal samuti vähemalt 10 miljonit krooni ning järgmisel paaril aastal samas mahus. Niisiis on vajaliku toetuse maht vähemalt 30 miljonit krooni. Pikapäevarühma tegevuste toetamine on ühest küljest oluline lühiajalises perspektiivis, sest majandusraskuste tingimustes saavad koolid pikapäevarühma tegevuste kaudu leevendada kodude vähenevat toetust ja sotsiaalsete probleemide negatiivset mõju õpilastele. Teisest küljest omavad pikapäevarühma tegevused lisaks lühiajalisele sotsiaalsele mõjule ka hariduse kvaliteeti toetavat mõju. Mitmed uuringud²⁵⁴ on näidanud, et õpilaste osalus pikapäevarühmas on seotud nt parema kooliskäimise, paremate tööharjumuste, vähenenud väljalangevuse ja paremate hinnetega. Seega toetab pikapäevarühma tegevuse finantseerimine otseselt alamsuuna 1.3 eesmärke (kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ja õppe kvaliteedi parandamine).

Soovitused

- Üldhariduse õpetajate kvalifikatsiooni tõstmise programmi raames tuleks tugevat rõhku panna õpetajate koostöövõrgustike funktsioneerimise kindlustamisele, sh täpselt läbi mõelda võrgustike juhtide-koordinaatorite roll ja motivatsioonitegurid (mh töötasu), tagamaks võrgustike sisuline ja järjepidev toimimine.
- E-õppe programmis tuleks kavandatust enam tähelepanu pöörata uute ja uuenduslike kursuste väljatöötamisele, et tagada õpetajate ja teiste hariduses osalejate teadmiste ja oskuste pidev ajakohastamine. E-õppe võimalused arenevad pidevalt, mistõttu on vajalik, et kursused võimaldaksid omandada teadmisi ja oskusi uute olemasolevate meetodite, vahendite ja võimaluste kohta.
- Üldhariduse kvaliteediarendamise programm ei peaks hõlmama ministeeriumi rutiinsete tegevuste hulka kuuluvaid tegevusi (seadusloome analüüsimine). See kuuluks pigem suuna „Suurem haldusvõimekus” parema õigusloome arendamise programmi. See tuleks programmi tegevuste hulgast välja arvata, suunates selleks ettenähtud vahendid (1,5 miljonit krooni) kas teiste programmis ettenähtud tegevuste finantseerimiseks, õigusloome arendamise programmi või teistesse lisarahastust vajavatesse programmidesse (nt õppenõustamine või huviharidus).

²⁵² Üldharidussüsteemi arengukava 2007–2013, 2008. a rakendusplaan.

²⁵³ Üldharidussüsteemi arengukava 2007–2013, 2009. a rakendusplaan.

²⁵⁴ Hall, G., Yohalem, N., Tolman, J., and Wilson, A., 2003. "How Afterschool Programs Can Most Effectively Promote Positive Youth Development as a Support to Academic Achievement: A Report Commissioned by the Boston After-School for All Partnership". National Institute on Out-of-School Time.

- ▶ Luua võimalused õpilaste sotsiaalse toimetuleku ja turvalisuse toetamiseks pikapäevarühmade tegevuse toetamise jätkamise kaudu. Leida võimalused tegevuse finantseerimiseks mahus vähemalt 30 miljonit krooni. Arvestades, et HTM näeb vastavas alamsuunas 1.3 vahendite kärpimise võimalust 10% ulatuses ning kutse- ja täiskasvanuhariduse alamsuunas 1.1 samuti samas ulatuses, võimaldaks see pikapäevarühma tegevuste rahastamiseks 30 miljonit krooni leida.
- ▶ HEV õpilaste koolide infrastruktuuri meetme nagu ka teiste infrastruktuuri meetmete puhul on oodata teatud vahendite vabanemist, kuna ehitushinnad on languses. HEV õpilaste valdkonna varasemast olulisest alarahastamisest tingitud üldise mahajäämuse tõttu on soovitatav suunata vahendid lisaprojektide rahastamiseks. Takistuseks võib siin saada ainult koolide vähene võimekus suurte projektide kirjutamisel.²⁵⁵ Lisaks võiks HEV õpilaste koolide ehitusprojektidesse sisse kavandada täiendava energiasäästu komponendi, mis vähendaks riigi jaoks ehitiste tulevase eksploatatsioonikulusid.

3.4.2.2 Kutse- ja täiskasvanuhariduse meetmed

Kutse- ja täiskasvanuhariduse valdkonnas on kokku kavandatud viis meedet kogumaksumusega ligi 3,2 miljardit krooni. Mai alguseks on viiest meetmest nelja puhul vahendite kasutamine ära planeeritud. Kavandamata on ainult üks meede – kutse- ja täiskasvanuhariduse avatud taotlusvoor, mille avamine on kavandatud 2009. aasta teise poole.²⁵⁶ Kutsehariduse meetmete rakendamiseks on kavandatud neli programmi (kutsete süsteemi arendamine, kutsehariduse populariseerimine, kutsehariduse sisuline arendamine ning e-õppe arendamine) ja üks investeeringute kava. Suurima mahuga tegevusteks on kutsehariduse õppekeskkonna infrastruktuuri ajakohastamine ja kutsehariduse sisuline ajakohastamine. Kutsehariduse õppekeskkonna arendamist finantseerib täiendavalt Eesti riik 1 miljardi krooniga, sh 400 miljonit abikõlbmatu käibemaks. Kutsehariduse infrastruktuuri meetme puhul on praeguseks investeeringute kavas kinnitatud 93 objektist rahuldamise otsus 41 projektil ja lõpetatud on viis projekti.²⁵⁷ Täiskasvanuhariduse arendamiseks on käivitatud kolm programmi, mis on suunatud täiskasvanute tööalasele koolitusele (nii riikliku koolitustellimuse kui ka vabahariduslike koolituskeskuste kaudu), valdkonna arendamisele ja täiskasvanuhariduse populariseerimisele. Täiskasvanuhariduses on suurima mahuga täiskasvanute tööalasele koolitusele suunatud programm. Kutse- ja täiskasvanuhariduse programmid on praeguseks kõik koos eelarvetega kinnitatud. Formaalset seega kasutamata vahendeid programmides ei ole.

²⁵⁵ Hindamise käigus kogutud info

²⁵⁶ Avamine kavandatud kutse- ja täiskasvanuhariduse valdkonna uute arengukavade ettevalmistamise järel eesmärgiga suunata vahendeid vastavalt kinnitatavatele arengueesmärkidele. Hindamise käigus teostatud intervjuud

²⁵⁷ HTMi tõukefondide osakond 01.06.2009.

Tabel 40. Kutse- ja täiskasvanuhariduse meetmed

Prioriteetne suund	Alamsuund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 04.05.2009)	Kasutamata %
Hariduse infrastruktuuri arendamine	Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine	Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine	2 612 680 000	0	2 612 680 000	1 210 245 781 ²⁵⁸	46,91 ²⁵⁹ %
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	Kutsekvalifikatsioonisüsteemi arendamine	490 490 000	86 557 059	577 047 059	0	0,0%
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	Kutsehariduse sisuline arendamine 2008–2013	139 984 869	24 703 212	164 688 081	0	0,0%
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	E-õppe arendamine kutsehariduses	30 039 000	5 301 000	35 340 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	Kutsehariduse populariseerimine	22 100 000	3 900 000	26 000 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused	116 365 000	20 535 000	136 900 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	Täiskasvanuhariduse populariseerimine	17 510 000	3 090 000	20 600 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	Täiskasvanute koolitus vabahariduslikes koolituskeskustes	51 000 000	9 000 000	60 000 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	Kutse- ja täiskasvanuhariduse avatud taotlusvoor	69 291 141	12 227 848	81 518 989	69 291 141	100,0%
		KOKKU	3 549 460 010	49 222 060	3 137 727 070	69 291 141	

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Mitmeid kutse- ja täiskasvanuhariduse valdkonna tegevusi toetatakse riigieelarvest.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: hariduse kvaliteet ja orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele**

Kutseharidust puudutavatest meetmetest on hariduse kvaliteeti edendavad nii kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamise, kutsehariduse sisulise arendamise, e-õppe edendamise kui ka kutsekvalifikatsiooni süsteemi arendamise programm. Viimase näol on tegemist programmiga, mille mõju ei piirdu ainult kutsehariduse kvaliteedi edendamisega. Kutsete süsteemi arendamise programm on suunatud tervikliku elukestva õppe kvalifikatsioonisüsteemi loomisele, tugevdades seejuures hariduse ja tööturu omavahelisi seoseid. Kutsehariduse arendamisele suunatud programmide näol on tegemist peamiselt pikaajaliste muutuste ellukutsumisele suunatud tegevustega. Kutsehariduse valdkonna arendamisel on aluseks tervikkäsitus, millest lähtuvalt arendatakse korraka ja koordineeritult nii õppekeskkonda, sisulist poolt (õppekava, õppematerjalid, õpetajakoolitus,

²⁵⁸ HTMi tõukefondide osakond, 01.06.2009.

²⁵⁹ HTMi tõukefondide osakond, 01.06.2009.

kvaliteediarendus), e-õpet kui ka kutsete süsteemi.²⁶⁰ Sisulise arendamisega käib kaasas ka kutsehariduse populariseerimise programm, millel siiski hariduse kvaliteedi edendamisega niivõrd otsest seost ei ole. Programmi põhiohk on kutsemeistrivõistluste süsteemi ellukutsumisel, mille kaudu soovitakse kutseõppe kõrgetasemelisust esile tõsta ning erinevaid erialasid sihtrühmade seas tutvustada. Kuigi kutsehariduse ühiskondliku maine ja silmapaistvuse tugevdamine on jätkuvalt oluline ja vajalik, ei oma see siiski niivõrd suurt tähtsust kui kutsehariduse sisulise kvaliteedi tagamise tegevused, eriti need, mis puudutavad seoste tugevdamist ettevõtlusega.

Kutsehariduse sisulise kvaliteedi edendamisele on otseselt suunatud kutsehariduse sisulise arendamise programm, mille raames on kavas valdkonna õppekava ja õppematerjalide arendustegevused, õpetajate koolitusele suunatud tegevused, kutseõppeasutuste riikliku tunnustamise süsteemi väljaarendamine ja rakendamine ning ka kvaliteeditagamise süsteemi arendamine. Nimetatud tegevused toetavad kõik kutsehariduse kvaliteedi paranemist. Oluline on, et programmi keskmes on õpetajakoolituse ning õppekavade ja õppematerjalide arendustegevused, sest tegemist on hariduse kvaliteedi seisukohast kriitiliste teguritega. Positiivne on, et õppekava arendusse on kavas kaasata sotsiaalsed partnerid eesmärgiga majandust ja haridust omavahel paremini seostada. Seniste õppekavade uuendamine ning uute õppekavade arendamine vastavalt muutunud oludele ja tulevikuvajadustele on keskse tähtsusega kutsehariduse sisulise arendamise juures. Samaaegne õppematerjalide arendus toetab uuenenud õppekavade sisulist ellurakendamist. Kutsehariduse õpetajakoolituse osa tegevused, mis on suunatud nii pedagoogilis-metodoloogiliste oskuste, erialaste teadmiste-oskuste kui ka lisaeriala teadmiste omandamisele, toetavad ilmselgelt kutsehariduse kvaliteedi arengut. Lisaks otseselt õpetajate koolitusele toetatakse programmi raames ka erialavõrgustike tööd, kutseõppeasutuste juhtide arengule suunatud koolitusi ning praktikajuhendajate koolitustegevust. Kutsehariduse sisulise arendamise programmi osaks on ka otseselt kutsehariduse kvaliteedi arendamisele suunatud tegevused, mis hõlmavad kutseõppeasutuste riikliku akrediteerimissüsteemi loomist ja rakendamist ning üldisemalt kvaliteeditagamise süsteemi arendamiseks vastava kompetentsikeskuse rajamist Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse juurde. Kutsehariduse sisulise arendamise programmi raames on kõikide kavandatud tegevuste näol tegemist hariduse kvaliteeti panustavate ning vajalike tegevustega.

Kutseõppe sisulise arendamise juures on olulisel kohal samaaegne õppekeskkonna ajakohastamine. Investeeringute kava järgi toetatakse kokku 93 õppekeskkonna ajakohastamise projekti. Kava kinnitamisel lähtuti põhimõttest, et olulises mahus uusi objekte ei toetata.²⁶¹ Õppekeskkonna ajakohastamise vahendid suunatakse peamiselt olemasolevate kutsekoolide õppehoonete, seadmete ja õpilaskodude arendamisse. Riikliku lisarahastamise kaasamine kutsehariduse infrastruktuuri moderniseerimisel toob esile valdkonna olulisuse ja arendamisvajadused.

Kutseõppe kvaliteedile panustab ka kutsehariduse e-õppe programm, mille kaudu arendatakse e-õppematerjale ja e-kursusi. E-õppe arendamise programmi väärtus seisneb ühest küljest kutseõppe mitmekesistamises e-õppematerjalide kasutuselevõtu teel, teisalt aga võimaldab e-õppe laialdasem rakendamine teha kutseõppe kättesaadavaks suuremale hulgale õppijatest, pakkudes senisest paindlikumaid õpivõimalusi (sh nt täiskasvanud õppijatele, kellel on huvi või soov omandada vastav tasemeharidus). Kutsehariduse e-õppe programmi kaudu arendatakse edasi ka kutsehariduse valdkonna õpetajate ja haridustehnoloogide haridustehnoloogilisi pädevusi, täiendades valdkondlikke koolitusprogramme ja koolitades kutsehariduse õpetajaid.

Lisaks kutsehariduse sisulise arendamise ning e-õppe programmile on kutsehariduse kvaliteedi seiskohalt oluline ka kutsete süsteemi arendamise programm. Hästi funktsioneeriv kutsete süsteem ühendab endas tööturu vajadused, kirjeldades erialal nõutud teadmisi, oskusi ja pädevusi, ning teisest küljest kutsehariduse kvaliteedile esitatavad nõuded. Kutsete süsteemi arendamine on selgelt vajalik. Euroopa tööjõu mobiilsuse aspektist on oluline, et Eesti kutsete süsteem oleks kooskõlas ka Euroopa vastava raamistikuga.

²⁶⁰ Hindamise käigus teostatud intervjuud

²⁶¹ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Täiskasvanuhariduse valdkonnas on kaks programmi, mille sisuks on otseselt täiskasvanutele koolitusvõimaluste pakkumine ja nende konkurentsivõime tõstmine. Täiskasvanute tööalase koolituse programm on suunatud oma põhiosas täiskasvanud elanikkonna koolitamisele kutseõppeasutustes ja rakenduskõrgkoolides, asetades pearõhu madalama ja keskmise haridustasemega inimeste konkurentsivõime tõstmisele, mitte tippspetsialistidele. Seejuures on programmi peamiseks fookuseks täienduskoolitus erialal, millel koolitusele tulnud täiskasvanu parasjagu töötab. Täienduskoolituse eesmärgiks on lisateadmiste ja -oskuste pakkumine töötavatele täiskasvanutele, et toetada nende edukust praegusel töökohal. Vähemal määral on programm suunatud ümberõppe pakkumisele. Täiskasvanute koolituse kaudu soovitakse tööjõudu kujundada enam vastavaks majanduse ja tööturu vajadustele. Riikliku koolitustellimuse kujundamisel lähtutakse nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Tööturumeti, Statistikaameti kui ka muude asutuste andmetest tööjõuvajaduse kohta. Kokku soovitakse programmi raames koolitada kõikides maakondades kokku 33 000 inimest (2009–2012). Kuigi koolitustellimuse kujundamisel püütakse arvesse võtta tööturu vajadusi, on siiski praeguses olukorras, kus puudub süsteemne nägemus majanduse arengusuundadest, keeruline täiskasvanuhariduse koolitustellimust kujundada.

Täiskasvanute tööalase koolituse programmis tegeletakse veel koolituse vastavusse viimisega tööturu ja elanikkonna vajadustega. Selle vajaduste ühtlustamise peamiseks sisuks on riikliku koolitustellimuse meetodika täiustamine, aga ka õppekavaarendus. Täiskasvanute koolituse valdkonna kvaliteedile panustavad lisaks veel programmi raames kavandatud koolitajate koolitamine, erakoolitusasutuste kvaliteedi kindlustamise tegevused ning valdkonna andmekogu arendamine.

Lisaks täiskasvanuhariduse tööalase koolituse programmile tegeleb ka täiskasvanute vabahariduskoolituste programm täiskasvanutele koolitusvõimaluste pakkumisega. Võtmepädevuste arendamise ja tööalase koolituse kaudu toetatakse täiskasvanud elanikkonna konkurentsivõimelisust. Lisaks täiskasvanute konkurentsivõime ja õpimotivatsiooni tõstmisele suunatud kursuste (keeleoskus, IKT pädevus, õpisoskus, sotsiaalne ja kodanikupädevus, algatusvõime, ettevõtlikkus, kultuuriteadlikkus jne) pakkumisele arendatakse programmi raames koolitajate võimekust ning toetatakse vabahariduse koolitusvaldkonna arendustegevusi (sh õpikeskkonna ja õppekavade arendus, kvaliteedihindamine).

Nii täiskasvanute vabaharidusliku koolitamise kui ka riikliku koolitustellimuse kaudu toimuva tööalase koolituse puhul tuleks silmas pidada eelkõige koolituste sisulist poolt: lühiajaliste ja väga üldharivate koolituste asemel tuleks eelistada pikemaajalisi ja oskusi järgimisele tasemel viivaid koolitusi, sest selliste koolituste oodatud konkurentsi mõjuefekt peaks olema suurem. Üldoskuste arendamine võiks olla seotud ühtlasi ka uute või täiendavate oskuste-teadmiste omandamisega. Kuigi erineva pikkusega koolitused on vajalikud, loomaks paindlikke õppimisvõimalusi erineva taustaga töötajatele, võiks programmide keskmes olla pikemad ja töötajate teadmiste-oskuste taset oluliselt tõstvad kursused, sest programmi loogikast tulenevalt on programm sihistatud madala konkurentsivõimega inimestele, mis iseenesest eeldab, et nad vajavad konkurentsivõimelisuse tõstmiseks kvalitatiivselt uuel tasemel teadmisi-oskusi.

Nagu kutsehariduse puhul, on ka täiskasvanuhariduse valdkonnas kavandatud populariseerimise programm. Programmi eesmärgiks on täiskasvanud elanikkonna teadlikkuse suurendamine õppimisvõimalustest. Samas sisaldab programm mitte ainult teavitustegevusi, vaid ka tegevusi (koolitusi), mis on suunatud täiskasvanuhariduse koolitajate professionaalsuse arendamisele. Osa koolitusi on oma olemuselt ka kvalifikatsioonikursused. Lisaks sisaldab populariseerimise programm valdkonna arendustegevusi, mis hõlmavad andragoogi kutsestandardi uuendamist ja täienduskursuste väljaarendamist. Seega sisaldab populariseerimise programm ligi kolmandiku (eelarve mahu järgi) ulatuses kvaliteediarendamise tegevusi, mistõttu programmi nimetus on mõnevõrra ekslik. Tulenevalt populariseerimistegevuste kaudsemast seosest hariduse kvaliteedi ning hariduse ja majanduse seoste tugevdamisega, on need tegevused, mille vähendamine või ka võimalik ärajätmine ei ohusta otseselt valdkonna kriitiliste eesmärkide saavutamist. Seetõttu on populariseerimisprogrammide näol tegemist tegevustega, mille vähendamise arvelt saaks

toetada teisi praeguseks kriitilise tähtsuse omandanud tegevusi (nt pikapäevarühma tegevus). Kutse- ja täiskasvanuhariduse populariseerimise programmid on hetkel kavandatud kogumahus 46,6 miljonit krooni, samas kui nt üldhariduse valdkonna õppe kvaliteedi parendamise programmi on ligi poole väiksem.

▶ **Tegevusprioriteet: haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused**

Valdkonna programmidest panustavad tegevusprioriteeti nii täiskasvanute tööalase koolituse kui ka vabaharidusliku koolituse programmid. Programmid ei loo küll otseselt võimalusi katkenud haridustee jätkamiseks, st ei paku tasemekoolitust, kuid pakuvad täiendavaid õppimisvõimalusi madalama konkurentsivõimega ja haridusega inimestele, sh on võimalus osaleda Töötukassas registreerimata töötutel ja haridustee pooleli jättnud inimestel.

▶ **Tegevusprioriteet: korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus**

Meetmed ei toeta nimetatud tegevusprioriteeti otseselt.

▶ **Tegevusprioriteet: õppeasutuste ja noorsootöö roll sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel**

Meetmed otseselt nimetatud tegevusprioriteeti ei toeta. Kaudsemat seost võib näha selles, et vabahariduskoolituste, eriti nende kaudu, mis on suunatud võtmepädevuste arendamisele, toetatakse inimeste toimetulekuoskuste paranemist ja edukamat hakkamasaamist rasketes tingimustes. Kutsehariduse õppekeskkonna ajakohastamise programmi kaudu toetatavate õpilaskodude kaudu toetatakse kutsehariduse õpilaste elutingimusi.

Soovitused

- ▶ Täiskasvanute koolituses asetada rõhk pikemaajalistele koolitustele, mille kaudu on võimalus omandada uus eriala või viia teadmised-oskused kvalitatiivselt järgmisele tasemele. Lühiajalised ja üldisemad koolitused ei panusta konkurentsivõimesse piisavalt. Kuna täiskasvanute tööalase koolituse programm on oma olemuselt suunatud madala konkurentsivõimega töötajate täiendusõppele, siis eeldab konkurentsivõime oluline tõstmine enamasti pikemaajalist ja sisulist koolitust, et töötaja omandaks selle tulemusel kvalitatiivselt uuel tasemel teadmised ja oskused.
- ▶ Nagu HEV õpilaste õppekeskkonna ajakohastamise programmi puhul võib ka kutsehariduse õppekeskkonna ajakohastamise programmi puhul ette näha teatud vahendite vabanemist tänu ehitushindade langusele. Samas, arvestades riikliku lisafinantseerimise ebamäärasust riigieelarve kärpete kontekstis, võib vajalikuks osutuda hinnalangusest vabaneva raha suunamine investeringute kava täitmiseks.²⁶² Lisaks võiks ehitusprojektidesse sisse kavandada täiendava energiasäästu komponendi, mis vähendaks riigi jaoks ehitiste tulevase eksploatatsioonikulusid.
- ▶ Tulenevalt kutse- ja täiskasvanuhariduse populariseerimisprogrammide kaudsest seosest õppekvaliteedi ning hariduse ja majanduse seoste tugevdamisega, võiks kaaluda nende programmide mahtude vähendamist, toetamaks lühiajaliselt õppijate sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku suurenenud vajadusi.

²⁶² Hindamise käigus teostatud intervjuud

3.4.2.3 Kõrghariduse meetmed

Eesti kõrgharidusstrateegia rõhutab vajadust tagada Eesti ühiskonna vajadustele vastav kõrgkooliõppe maht, mis arvestab nii õppurite eelistusi kui ka tööturu vajadusi. Strateegia esimene tegevussuund on seejuures kõrghariduse parem seostamine ühiskonna ja õppurite ootuste ning tööturu vajadustega. Kõrgharidusstrateegia näeb ette, et tööturu arengute paremaks arvestamiseks kõrghariduse mahtude ja struktuuri kujundamisel luuakse analüüsi- ja prognoosisüsteem, kus ametirühmade ja majandussektorite lõikes analüüsitakse arenguid tööturul.²⁶³

Sellal kui kõrgharidusstrateegia on sõnaselge valdkondlike prioriteetide nimetamisega kitsi, toob „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” välja kuus eelisarendatavat võtmevaldkonda: info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, biotehnoloogia, materjalitehnoloogia, keskkonnatehnoloogia ja energia- tehnoloogia.²⁶⁴ „Teadmistepõhise Eesti” eesmärkide saavutamine, sh Eesti erasektori teadus- ja arendustegevuse investeringute ning majanduse konkurentsivõime kasv, sõltub seejuures otseselt kõrghariduse (kraadiõppe) võimest prioriteetvaldkondades Eestile lisatööjõudu pakkuda. Kõrgharidus- ning teadus- ja arendustegevuse- ning innovatsioonipoliitikat ja nende ellurakendamist tuleb seega nii omavahel kui ka majandus- ja tööturupoliitikaga väga tihedalt koordineerida.²⁶⁵

Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamise ehk kõrghariduse meetmed jagunevad kaheks alamsuunaks: jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus ning kvaliteetne ja eesmärgistatud kolmanda taseme õpe. Nende kahe alamsuuna tegevused on omavahel väga tihedalt läbi põimunud. Mõlema alamsuuna raames tehakse nii kõrghariduse kui ka teaduse edendamiseks vajalikke tegevusi. Prioriteetse suuna jagunemine kaheks eraldi alamsuunaks on seetõttu kunstlik.

Kõrghariduse valdkonnas on kavandatud 12 meetet, mille SV toetuse maht on kokku 1,6 miljardit krooni. Valdav osa meetmeid, sh doktoriõppe rahvusvahelistumise edendamine, haridusteaduse ja õpetajahariduse toetamise programm, doktorikoolid jne on käivitatud üsna heas tempos. Teaduse populariseerimise meede on käivitamisel. Kõrgkooli innovatsiooni, teadusorganisatsioonide ümberkorraldamise ja teaduspoliitika uuringute käivitamine on aga viibinud. Reeglina on kiiremini käivitatud need programmid, mille otsene sihtrühm ja kasusaajate ring on suurem. Ministeeriumi selline lähenemine meetmete käivitamisele on küll mõistetav, kuid poliitika kvaliteedi parandamisele ning kõrgharidus- ja teadussüsteemi struktuursete muutuste toetamisele suunatud meetmete viibimine tõstatab samas olulisi küsitavusi.

Suurim erinevate tegevuste ja meetmete sünkroniseerimise probleem seisneb siin asjaolus, et Eesti tulevaste tehnoloogiliste ja tööjõuvajaduste analüüsi viibimisel ei ole ministeeriumil piisavalt selget lähtekohta, millega nt välisõppejõudude Eestisse toomisel, õppekavade või ka kõrghariduse arendamisel arvestada. Tulemusena finantseeritakse Eesti olemasolevaid ajalooliselt välja- kujunenud tegevusi, kuid Eestile pikemas perspektiivis kriitilised uued suunad teaduses ja kõrg- hariduses jäävad piisava ressursita. ERFi vahenditest võtmevaldkondade eelisarendamiseks ette nähtud programmid suudavad loodetavasti osaliselt seda puudujääki korvata. Samas tuleb siin aga arvestada, et ERFi ja ESFi vahendid (mis on selle peatüki teema) ei ole vastastikku teineteist väga lihtsasti asendavad.

Kokkuvõttes tuleneb siit vajadus analüüsi- ja prognoosisüsteemi arendamisega palju sihipärasemalt ja tempokamalt edasi liikuda.

²⁶³ Eesti Kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015.

²⁶⁴ Strateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013”.

²⁶⁵ Marek Tiits, *Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna juhtimise korralduse ning Teadus- ja Arendusnõukogu ülesannete analüüs*. Eesti Teaduste Akadeemia, Tallinn: 2007, http://www.akadeemia.ee/_repository/File/PUBLIKATSIOONID/Tiits_2007_2.pdf.

Tabel 41. Kõrgharidust toetavad meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Alamsuund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 04.05.2009)	Kasutamata %
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Doktoriõppe ja rahvusvahelistumise edendamine	384 584 750	120 245 250	504 830 000	0	0,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Teadlasmobiilsuse programm Mobilitas	269 994 000	47 646 000	317 640 000	0	0,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Haridusteaduse ja õpetajahariduse toetamise programm EduKo	68 000 000	12 000 000	80 000 000	0	0,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Doktorikoolid	187 000 000	33 000 000	220 000 000	187 000 000	100,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö	85 000 000	15 000 000	100 000 000	85 000 000	100,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Kõrgkooli innovatsioon	28 050 000	4 950 000	33 000 000	28 050 000	100,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Teaduse populariseerimise programm	44 100 000	5 188 235	49 288 235	44 100 000	100,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Avatud taotlusvoor teaduse populariseerimiseks	14 700 000	1 729 412	16 429 412	14 700 000	100,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Jätkusuutlik ja atraktiivne teadus- ja arendustegevus	Teadusorganisatsiooni ümberkorralduste avatud taotlusvoor	110 716 750	16 484 338	127 201 088	110 716 750	100,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Kvaliteetne eesmärgistatud kolmanda taseme õpe	Kolmanda taseme õppe kvaliteedi arendamise programm PRIMUS	216 782 593	11 409 610	228 192 203	0	0,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Kvaliteetne eesmärgistatud kolmanda taseme õpe	E-õppe programm BeSt	106 539 412	5 607 337	112 146 749	0	0,0%
Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Kvaliteetne eesmärgistatud kolmanda taseme õpe	Teaduspoliitika uuringute programm	92 295 995	4 857 685	97 153 680	92 295 995	100,0%
		KOKKU	1 607 763 500	278 117 867	1 885 881 367	561 862 745	

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: hariduse ja teaduse kvaliteet ja orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele**

Nii doktorikoolid, doktoriõppe rahvusvahelistumise edendamine, teadlasmobiilsuse programm Mobilitas, e-õppe edendamise programm BeSt kui ka kolmanda taseme õppe kvaliteedi arendamise programm Primus ning kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö edendamine panustavad kõik kõrghariduse ja teaduse kvaliteedi parandamisesse.

Meetmepaketile tervikuna tuleb samas ette heita liialt tagasihoidlikku prioriteetide seadmist kõrgharidus- ja teaduspoliitika vallas ning ebaselget seost strateegiatest sõnastatud prioriteetide ning tegelike meetmete planeerimise vahel. Nii näiteks on algselt võtmevaldkondade eelisarendamiseks planeeritud meede 1.2.3. „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia võtmevaldkondade ja haridusteaduse eelisarendamine” jagunenud meetme ettevalmistamise ja ellurakendamise käigus programmiks Mobilitas ning haridusteaduse ja õpetajahariduse toetamise programmiks EduKo.²⁶⁶ EduKo on näide süstemaatiliseist programmist, mis katab erinevaid haridusteaduse ja õpetajahariduse arendamiseks vajalikke tegevusi, kuid paradoksaalsel kombel ei nimeta ei Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 ega „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” haridusteadust ega õpetajaharidust mitte kordagi Eestile prioriteetsena. Programm Mobilitas, mis lähtub „Teadmistepõhise Eesti 2007–2013” võtmevaldkondadest, katab seevastu ainult välisteadlaste Eestisse toomise ning järel doktorite mobiilsusega seotud tegevusi ehk väga väikest hulka võtmevaldkondade inimressursi uuele tasemele viimiseks vajalikke tegevusi. Võtmevaldkondadega seotud prioriteete rakendatakse seejuures üksnes programmi Mobilitas välisteadlaste Eestisse toomiseks ette nähtud tegevussuunale ning Eestist välja minevatele järel doktoritele. kokkuvõttes on seega algselt meetme 1.2.3 raames võtmevaldkondade arendamiseks planeeritud 337 miljonist kroonist struktuurivahenditest meetmete tegelikul programmeerimisel jäänud „Teadmistepõhise Eesti 2007–2013” võtmevaldkondade eelisarendamiseks järele üksnes välisteadlaste Eestisse toomiseks mõeldud 100 miljonit krooni. Ülejäänud Mobilitase eelarve kasutamisel võtmevaldkonda eelisarendamiseks tingimusi seatud ei ole ning panus strateegia prioriteetide saavutamisse selgub üksnes finantseerimisotsuste langetamise järel *post factum*.²⁶⁷

Sarnane kriitika kehtib ka esialgu plaanitud meetme 1.2.1 „Teaduspoliitika ja kõrghariduse kvaliteedi arendamine” kohta, mille raames on loodud kolmanda taseme õppe kvaliteedi arendamise programm PRIMUS, E-õppe programm BeSt ning loomisel on teaduspoliitika uuringute programm. Primuse programmi tegevusvaldkondadeks on seejuures veel omakorda õppejõudude õpetamis- ja juhendamiskoste arendamine (61,9 miljonit krooni), kvaliteetse õpiväljundipõhise õppe arendamine (30,2 miljonit krooni), VÕTA (varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine) rakendamise kvaliteedi arendamine (27,9 miljonit krooni), strateegilise juhtimise suutlikkuse tõstmise toetamine kõrgkoolides (24,6 miljonit krooni), uuringute ja analüüside läbiviimine (25,9 miljonit krooni) ning õppija toimetuleku toetamine (30,2 miljonit krooni).²⁶⁸ Nimetatud meetmed ja tegevused on küll eraldi võetuna tervitatavad, kuid Primuse programmi eesmärkide paljus ja vahendite killustamine mitmeks väikesemahuliseks tegevuseks on samas muret tekitav. Primuse programmis kavandatud õppejõudude õpetamiskoste arendamine sobiks oma sisult õpetajahariduse programmi EduKo. Kõrgkoolide strateegilise juhtimise arendamine, e-õppe ja väljundipõhise õppe arendamine eeldab otsest praktilist väljundit strateegiliste muutuste algatamisele kõrghariduses ja teaduses. Ilma selleta jääb koolitusmeetmete mõju väga tagasihoidlikuks. Nõndasamuti ei tohiks Primuse programmi raames tehtavate uuringute ja analüüside teemade väljapakkumist jätta uurijatele, vaid ministeeriumi poolt kujundatavad uuringute teemad peavad viima kõrgharidusstrateegias ette nähtud hariduse pakkumise ja tööjõuvajaduste analüüsi- ja prognoosisüsteemi loomisele.²⁶⁹ Primuse programmi eesmärgid ja ülesehitus tuleb seega üle vaadata, loobudes teiste meetmetega orgaaniliselt seotud dubleerivatest tegevustest ning suunates valdava osa

²⁶⁶ <http://str.archimedes.ee/et/struktuurifondid/Ettevalmistatavad-meetmed/TA--inimressursi-arendamine/Programm-Eduko>.

²⁶⁷ <http://www.etf.ee/index.php?page=253&>.

²⁶⁸ Primuse programmi eelarve tegevuste ja aastate lõikes (seisuga 5.6.2009); programmi veebileht <http://primus.archimedes.ee/>.

²⁶⁹ Üks sedalaadi uuringu näiteid on OECD suuremahuline PIAAC uuring, milles ministeerium osaleda soovib.

programmi eelarvest kõrgharidus- ja teadusstrateegia peamiste strateegiliste eesmärkide saavutamisele.

Kokkuvõttes näeme seega olukorda, kus kõrgharidus- ja teadusstrateegia prioriteete järgitakse üksnes osaliselt ning esialgu võtmevaldkondade eelisarendamiseks kavandatud eelarve on lahjenenud mitmeks horisontaalseks tegevuseks. Mitmed horisontaalsed programmid (Dora, doktorikoolid jne) püüavad küll vastukaaluna igaüks oma tegevustes võtmevaldkondade eelisarendamisele eraldi tähelepanu pöörata, kuid selline killustatud juhtimismudel strateegiliste peaeesmärkide saavutamist kindlasti ei soosi ega lihtsusta.

Erinevate tegevuspõhiste meetmete hulka tuleks seetõttu vähendada. Nii näiteks ei ole otstarbekas tuua välismaised tippeksperid Eesti kõrgkoolidesse DoRa ja Mobiliteetse programmide raames eraldi täitma vastavalt õppejõu või teadlase rolli, kui tegelikult on mõistlik väliseksperidelt oodata ja oodataksegi nii panust õppetöösse kui ka teadusesse. Need kaks tegevust tuleks omavahel liita üheks, nt DoRa raames hallatavaks välismaiste tippspetsialistide meetmeks, mis katab esimestel aastatel Eesti kõrgkoolidesse tulevate välisspetsialistide õppe- ja ka teadustegevusega seotud kulud. Kuna ülikoolid on Eestis kõige olulisemad avaliku sektori teadusasutused, siis ei ole ilmselt ka mõistlik ette valmistada eraldi kõrgkooli innovatsiooni ja teadusorganisatsiooni ümberkorralduste meetet, vaid piisaks ühest meetmest. Üks teaduse populariseerimise meede kavandatava kahe asemel muudaks samuti meetmete ülesehitust arusaadavamaks ja lihtsustaks administreerimist.

► **Tegevusprioriteet: haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused**

Kõrghariduse kvaliteedi parandamine ja õppekavade uuendamine on nii õpingud katkestanutele kui ka potentsiaalsetele täiendusõppena magistri- või doktoriõppesse astujatele hea hariduse andmise seisukohalt väga oluline. Hindajad soovivad seejuures pöörata tähelepanu tasemeõppe kättesaadavuse parandamisele – seda eriti riskirühmades ja kõrghariduse prioriteetsetes valdkondades. Primuse programmi raames arendataval varasemate õpingute ja töökogemuste arvestamise süsteemil (VÕTA) on seejuures katkestanutele õpingute lõpetamiseks võimaluste andmisel äärmiselt oluline roll.

► **Tegevusprioriteet: korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus**

Meede doktoriõppe rahvusvahelistumise toetamiseks on Eesti kõrgharidusele ja teadusele taseme hoidmiseks ja tõstmiseks väga oluline. Kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö edendamine samuti väga tähtis, kuid õppekavade arendamist ei tohiks siiski täielikult ettevõtjate (liialt sageli väga lühiajalise perspektiiviga) soovidele allutada. Sellele märkusele vaatamata peavad hindajad süstemaatilist kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö arendamist väga oluliseks.

Kõrgkooli innovatsiooni ning teadusorganisatsiooni ümberkorralduste meetmete eesmärk on kõrgkoolides ja teadusasutustes teatud süsteemsete muutuste läbiviimise toetamine. Kuna ülikoolid ongi Eestis olulisemad teadusasutused, siis oleks otstarbekas need kaks meetet liita. Samasse meetmesse on soovitatav lõimida ka erinevad Primuse programmi planeeritud strateegilise juhtimise arendamisega seotud tegevussuunad. Selline vahendite koondamine vähendaks oluliselt riski, et mitme killustatud tegevuse tulemusena kokkuvõttes Eesti kõrghariduses ja teaduses vajalikke tegelikke süsteemseid muutusi ei sünnigi.

Kõrgkoolide ja teadusasutuste alt üles initsiatiivi tuleb nii kõrgharidus- kui ka teaduspoliitika kujundamisel oluliselt tugevamini ministeeriumipoolse analüüsipõhise strateegilise juhtimisega tasakaalustada. Haridus- ja teaduspoliitika uuringute programmis tuleb seetõttu seada fookus Eesti strateegilistest vajadustest lähtuvalt, vältides avatud konkursse vabal teemal.

► **Tegevusprioriteet: õppeasutuste ja noorsootöö roll sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel**

Primuse programm toetab ühe tegevussuunana õppija toimetulekut. Primus toetab täiskasvanud või algaja õppija toimetulekule suunatud kursuste läbimist, samuti kõrgkoolide õpi- ja karjäärinõustajate võrgustiku loomist ja selle tegevust. Käesoleva terava majanduskriisi

tingimustes on samas üsna kaheldav, kuivõrd nõustamistegevus tegelikult majanduslikel põhjustel kõrgharidusest väljalangemist maandada suudab. Nõustamistegevusele tuleb seetõttu eelistada vahetut finantsabi raskustesse sattunud või ka täiendavatele riigieelarveväliste kohtadele õppima asuvatele üliõpilastele, sh varem õpinguid pooleli jätnute täiendusõppe vormis kõrgharidusse tagasi toomist. See võib tähendada näiteks vautšereid õppemaksu osaliseks tasumiseks, aga ka õppelaenu süsteemi tõhustamist vmt.

Soovitused

- ▶ Struktuurifondide meetmete andmebaasis peegelduvad meetmete nimetused on 2009. a maikuu ehk käesoleva vahehindamise algusega võrreldes oluliselt muutunud. Kui varem olid infosüsteemis esindatud viis väga üldsõnalise nimetusega meedet²⁷⁰, siis on vahehindamise käigus need muutunud üheteistkümneks meetmeks, kusjuures enamik meetmeid on juba rakendunud või rakendumas. Varasem loosunglike nimetustega meetmetega opereerimine oli struktuurifondide kasutuselevõtu kavandamise seisukohalt üsna läbipaistmatu ja on sellisena väga taunitav. Meetmete niisugune ülesehitus muutis struktuurifondide vahendite keskse juhtimise ja kasutuselevõtu seire nii Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtkonna kui ka Rahandusministeeriumi poolt väga raskesti juhitavaks ja kontrollitavaks. Seetõttu pole ka üllatav, et mitmed ministeeriumi erinevate osakondade ettevalmistatud ja hallatavad meetmed sisaldavad sarnaseid või dubleerivaid tegevusi (nt DoRa välisprofessorite tegevussuund ja välisteadlaste tegevussuund Mobbilitase programmis; e-õppe komponent Primuse programmis ning eraldi e-õppe edendamise programmid üld-, kutse- ja kõrghariduses, kusjuures e-õppe laialdasema kasutuselevõtu eelduseks olevat õpetajaharidust (EduKo) ning tegelikku õppekavade arendamist toetatakse veel omakorda eraldi vahenditest).
- ▶ Kõrghariduse ning teadus- ja arendustegevuse inimressursi meetmed lähtuvad liialt suures osas erinevatel avalikel konkurssidel osalevate kõrgkoolide initsiatiivist. Ministeeriumipoolne keskne kõrgharidus- ja teaduspoliitika eesmärkide järgimine peaks olema oluliselt järjekindlam ja tugevam. Nii näiteks sõltub Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” eesmärkide saavutamine otseselt inimressursi eelisarendamisest strateegia võtmevaldkondades. Vastava tegevuse keskne koordineerimine on aga seni olnud suhteliselt nõrk ning strateegia prioriteete järgitakse erinevates meetmetes üsna erineval viisil ja määral. Sellise juhtimismudeli tõttu selgub meetmete paketi tegelik panus võtmevaldkondade arengusse sageli üksnes *post factum*. Selleks, et strateegias „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” eesmärgiks seatud Eesti teadus- ja arendustegevuse investeeringute kasv 2014. aastaks 3%ni SKPst ei jääks kättesaamatuks, tuleb võtmevaldkondade eelisarendamisele anda oluliselt tugevam prioriteet ning vastavad saavutusindikaatorid meetmetesse tunduvalt süstemaatilisemalt sisse tuua.
- ▶ Sisuliselt kõikide meetmete fookust on vaja täpsustada ning selle kaudu ka SV kasutamist tõhustada. Praegune kõrghariduse ja teaduse rahastamismudel on tervikuna liialt institutsioonipõhine ning mitmed kõrghariduse ja teaduse rahastamisskeemid nõuavad kõikide õppe- ja teadustegevuse erinevate kulukomponentide katmiseks süstemaatiliselt ristfinantseeringut erinevatest allikatest: nt Eesti Teadusfondi grantid, sihtfinantseering, doktorantide uurimistöö rahastamine, eraldi vahendid õppejõudude ja teadlaste mobiilsuseks jne. Rahastamisallikate liigne killustatus suurendab põhjendamatult nii taotlejate kui ka meetmete haldajate halduskoormust ning raskendab samas oluliselt teaduspoliitika strateegiliste peaesmärkide saavutamist. Mitme meetme puhul on täheldatav ka põhjendamatut kiirustamist kõikide aastateks 2007–2013 ette nähtud vahendite kiireks ärakasutamiseks. See loob olukorra, kus aastani 2013 paratamatult ilmnevateks lisavajadusteks enam vahendeid ei ole. Nii on näiteks küsitav, kui mõttekas on hallata paralleelset DoRa programmi välisprofessorite Eestisse toomise skeemi ja Mobbilitase programmi välisteadlaste skeemi. Mõlemad tegevussuunad plaanivad seejuures kasutada kogu programmi eelarve kohe programmi algul esimeste suuremate konkurssidega. Praegused välisõppejõudude meetmed ei suuda samas lahendada

²⁷⁰ Milliste konkreetsemate eesmärkide saavutamiseks peaksid näiteks olema mõeldud meetmed „Kohandumine teadmistepõhise majandusega” või „Kõrgkoolide koostöö ja innovatsiooni arendamine”?

olukorda, kus mitmel professorikohal on alakonkurss ning piisava rahastamise puudumisel ei leita sinna ka välisõppejõude. See tõstatab küsimuse, kust kavatakse leida vahendeid selliste edaspidi vabanevate professorikohtade täitmiseks, kuhu kohalikke piisava tasemega spetsialiste ei leidu.

- ▶ Kohati on problemaatiline ka meetmete kasutuselevõtu ajastus ning nende omavaheline sünkronimine. Nii kõrgharidus- kui ka teadusstrateegia rõhutavad vajadust analüüsi-põhise poliitika kujundamise tugevdamiseks. Praktikast näeme me samas olukorda, kus inimressursi ja infrastruktuuri arendamisel langetatakse küllalt kiire tempol otsused, samas kui põhjalikumaks Eesti tulevaste tehnoloogiliste ja tööjõuvajaduste analüüsiks ette nähtud tegevuste käivitamine endiselt viibib.

3.4.2.4 Teaduse meetmed

Teaduse valdkonnas on struktuurivahenditest kavandatud üksteist meedet, mille toetuse maht on kokku 4,9 miljardit krooni.²⁷¹ 2006.–2007. a läbi viidud *ex-ante* hindamine kritiseeris teadus- ja arendustegevuse meetmete planeerimist prioriteetide ebaselguse poolest. Eelhindamine tõi samuti esile, et juhul, kui oluline osa T&A infrastruktuurist vajab ajakohastamist ning SV kogu infrastruktuuri uuendamiseks ei piisa, siis tuleb selgelt välja tuua prioriteetid, mille alusel investeeringuid kavandatakse. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole suutnud strateegias „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” ning selle iga aasta uuendatavas rakenduskavas seatud prioriteete täiel määral järgida:

- ▶ senised katsed strateegia võtmevaldkondade eelisarendamiseks mõeldud programmide käivitamiseks näitavad aga, et programmide kontseptsioon vajab olulist täpsustamist ning programmide ettevalmistamise administratiivset poolt tuleb märgatavalt tugevdada;²⁷²
- ▶ erinevates teadus- ja arendustegevuse finantseerimise meetmetes, sh teaduse ja kõrghariduse infrastruktuuri uuendamisel, arvestatakse strateegia prioriteetsete valdkondadega ebaühtlasel ning kohati ka ilmselgelt ebapiisaval määral. Nii näiteks näeb strateegia „Teadmistepõhine Eesti” rakendusplaan aastateks 2008–2012 ette, et 70% teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri ajakohastamiseks mõeldud vahenditest suunatakse strateegia prioriteetsetele valdkondadele, kuid hoonete investeeringute kavaga tutvudes on puhtformaalselt väga keeruline aru saada, milline objekt millise prioriteedi arendamisega seotud on ja millisel määral.²⁷³

Kuna Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia prioriteetid ei ole selgelt otsustusprotsessidesse lõimitud, siis selgub prioriteetide järgimine või mitte-järgimine *post factum*, peale erinevate juhtimis- ja finantseerimisotsuste langetamist. See muudab kokkuvõttes kontrolli strateegiliste prioriteetide saavutamise või mitte-saavutamise üle juhuslikuks.

²⁷¹ Siin on toodud teaduse meetmete loend vastavat Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt 4. mail 2008 kinnitatud andmetele. Juhime samas tähelepanu, et käesoleva vaheraporti koostamise lõppfaasis ilmus Rahandusministeeriumi hallatavasse andmebaasi <http://www.struktuurifondid.ee/?id=13840> muudetud meetmete nimekiri, milles on meede 2.1 „Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine” jagunenud omakorda neljaks erinevaks kitsamapiiriliseks meetmeks.

²⁷² Kontseptsioonilist ja sisulist ebaselgust võtmevaldkondade programmide ettevalmistamisel ilmestab ka lihtne asjaolu, et kõnealuse kuue meetme täpselt võrdse suurusega eelarved on saanud lihtsa jagamistehtega ega peegelda seega (veel) mitte kuidagi ühe või teise konkreetse valdkonna olukorda ja arenguvajadusi.

²⁷³ Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul oli 77% teaduse ja kõrghariduse hoonete infrastruktuuri arendamiseks eraldatud vahenditest seotud võtmevaldkondade infrastruktuuri ajakohastamisega. Samas ei olnud kaalutlus võtmevaldkondade arendamiseks investeeringute kava koostamise protsessis kuigi nähtaval kohal. Nii näiteks taotles ja sai Tallinna Tehnikaülikool teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri ajakohastamise meetmes esimese prioriteedina vahendeid uue raamatukogu ehitamiseks. Moodne teadus ei sünni raamatukogudes, vaid sõltub ennekõike elektrooniliste publikatsioonide kättesaadavusest. Raamatukogu on seega selgelt kõrgharidus-, mitte teadusobjekt ega saa olla moodsa tehnikakõrgkooli teadusinfrastruktuuri kõige olulisem kitsaskoht, kuid jõudis siiski TTÜ esimese prioriteedina teaduse valdkonna hoonete investeeringute programmi.

Tabel 42. Teaduste toetamise meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Alamsuund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 04.05.2009)	Kasutamata %
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine	Info- ja kommunikatsiooni tehnoloogiate teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	22 325 784	143 364 117	121 038 333	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine	Biotehnoloogiate teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	22 325 784	143 364 117	121 038 333	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine	Energiatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	22 325 784	143 364 117	121 038 333	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine	Materjalitehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	22 325 784	143 364 117	121 038 333	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine	Keskonnatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	22 325 784	143 364 117	121 038 333	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Pikaajalisele majandusarengule suunatud T&A valdkondlike programmide toetamine	Tervishoiu teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	22 325 784	143 364 117	121 038 333	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Teaduse tippkeskuste arendamine ja osaluse toetamine ELi ja Läänemere teaduskoostöö programmides	Teaduse tippkeskuste arendamine	527 000 000	93 003 691	620 003 691	57 840 284	11,0%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Teaduse tippkeskuste arendamine ja osaluse toetamine ELi ja Läänemere teaduskoostöö programmides	Rahvusvahelise koostöö toetamine	248 500 000	43 849 249	292 349 249	248 500 000	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	T&A asutuste ja kõrghariduse, sh rakendus- ja kõrgkoolide üldise infrastruktuuri kaasajastamine	Teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri kaasajastamine (investeeringute kava)	1 802 210 000	318 037 058	2 120 247 058	0	0,0%

Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Teadusaparatuuri ja -seadmete kaasajastamine	Teadusaparatuuri ja -seadmete kaasajastamine	1 353 300 000	238 817 647	1 592 117 647	0	100%
Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Teadusaparatuuri ja -seadmete kaasajastamine	Rakendus- kõrgharidusõppe ja õpetajakoolituse õppeinfrastruktuuri kaasajastamine	196 700 000	34 711 764	231 411 764	0	100%
		KOKKU	4 853 940 000	862 374 114	5 716 314 111	1 032 570 282	

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: hariduse ja teaduse kvaliteet ja orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele**

Meetmed teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia võtmevaldkondade, samuti haridusteaduse eelisarendamiseks on Eestile strateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” kui riikliku struktuurifondide kasutamise strateegia 2007–2013 seisukohalt äärmiselt olulised. Teaduspoliitika eesmärkide saavutamise sõltub olulisel määral kõrghariduse (kraadiõppe) võimest prioriteetvaldkondades Eestile lisatööjõudu pakkuda, kuid praktikas ei ole teadus- ja kõrghariduspoliitika koordineerimine alati piisav. Võtmevaldkondade (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, biotehnoloogia, materjalitehnoloogia, keskkonnatehnoloogia ja energia- tehnoloogia) eelisarendamiseks mõeldud meetmete käivitamisega tuleb seetõttu oluliselt tempokamalt ja süstemaatilisemalt edasi liikuda. Ministeeriumide haldussuutlikkust tuleb selleks oluliselt tugevdada.

Teaduse tippkeskuste programm, mis toetab Eesti olulisemate teaduskeskuste tugevdamist, on edukalt käivitatud ja valdav osa selle meetme vahendeid on kasutusele võetud.²⁷⁴

Koostöö toetamine rahvusvahelise teadus- ja arendustegevuse vallas on samuti Eesti teaduse arengu seisukohalt väga oluline. Seda nii Läänemere regiooni teaduskoostöö programmides osalemise kui ka ühise suuremahulise teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri kavandamise ja arendamise poolest.

Eesti kõrghariduse ja teaduse infrastruktuur on kannatanud aastaid alarahastamise all ning seetõttu lubamatult suures osas amortiseerunud. Infrastruktuuri ajakohastamine on seetõttu teaduse jätkusuutlikkuse ning majanduse struktuursete muutuste toetamise seisukohalt äärmiselt oluline. Samas on selge, et struktuurifondide vahenditest kogu Eesti teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri ajakohastamiseks ei piisa. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 „Teadmistepõhine Eesti” rakendusplaan aastateks 2008–2012 näeb ette, et 70% teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri ajakohastamiseks mõeldud vahenditest suunatakse strateegia prioriteetsetele valdkondadele. Sellest eesmärgist tuleb struktuurifondide vahendite kasutuselevõtul jätkuvalt väga selgelt ka lähtuda.²⁷⁵

► **Tegevusprioriteet: haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused**

Seos teaduspoliitika meetmetega kaudne.

► **Tegevusprioriteet: korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus**

²⁷⁴ Programm on seejuures mõneti üllatuslikult eraldanud 86% oma vahenditest võtmevaldkondade eelisarendamiseks. See ei olnud aga mitte programmi algne eesmärk, vaid võtmevaldkondade suur osakaal kujunes lihtsalt taotluste kvaliteedi hindamisel sellisena välja.

²⁷⁵ <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=6830>.

Infrastruktuuri ajakohastamise meetmed ning nende rakendamisel tehtavad investeerimisotsused on Eesti kõrgharidus- ja teadusmaastiku korrastamisele ja koostöövõimele selgelt väga süsteemse ja pikaajalise mõjuga. N + 2 / n + 3 reegel seab küll struktuurifondide kasutuselevõtule selgeid ajalisi piiranguid, kuid hindajad soovivad sellele vaatamata võtta veel otsustamata infrastruktuuri investeeringute planeerimiseks piisavalt aega ning kasutada meetmete ettevalmistamiseks eeluuringute raames senisest oluliselt aktiivsemalt ka erinevaid (välis)eksperte. Hindajad näevad samas süsteemset riski selles, et hoonete kohta langetati otsused, arvestamata samas tulevase aparatuuri- ja inimressursi vajadusega. See on loonud mõningase riski, et hoonete tegeliku valmimise ja kasutuselevõtuga kaasneb vajadus varem ettenägemata täiendavateks investeeringuteks aparatuuri. Ehitushindade langusega seoses eeldatavalt vabanevad vahendid on seetõttu otstarbekas suunata „Teadmistepõhise Eesti 2007–2013” võtmevaldkondade eelisarendamisse või kõrghariduse ja teaduse aparatuurse infrastruktuuri ajakohastamisse.

► **Tegevusprioriteet: õppeasutuste ja noorsootöö roll sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel**

Seos teaduspoliitika meetmetega kaudne ja mõju suurus määratlematu.

Soovitused

- T&A strateegia prioriteetide järgimisega on olulisi probleeme. Prioriteetide tegelik saavutamine ei ole praeguses strateegia juhtimise korralduses piisavalt tugeval kohal.²⁷⁶ Üksnes *post factum* selle kontrollimisest, kui suur osa ühe või teise meetme raames eraldatavast finantseeringust läks võtmevaldkondadesse, ei piisa. Eesti erasektori T&A investeeringute kasv on tulenenud viimastel aastatel peamiselt erasektoris rakendatud teadlaste ja inseneride palkade kasvust. Eestil napib aga endiselt strateegia eesmärkide saavutamiseks vajalikku T&A personali. Selleks, et strateegias „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” eesmärgiks seatud Eesti teadus- ja arendustegevuse investeeringute kasv 2014. aastaks 3%ni SKPst ei jääks kättesaamatuks, tuleb võtmevaldkondade eelisarendamisele anda oluliselt tugevam prioriteet ning vastavad saavutusindikaatorid kõikidesse kõrghariduse meetmetesse palju selgemini sisse tuua.
- Võtmevaldkondade eelisarendamise lähtekohaks peaks olema selge ettekujutus ühes või teises võtmevaldkonnas soovitatavatest strateegilisest muutustest ja nende saavutamiseks vajalikest erinevatest tegevustest. Selliste terviknägemuste valmimine aga venib. Võtmevaldkondade eelisarendamiseks mõeldud programmide käivitamist tuleb seetõttu oluliselt kiirendada, täpsustades vajaduse korral ka programmide kontseptsiooni. T&A prioriteetide vallas on vaja oluliselt tugevdada teaduspoliitika ja kraadiõppe koordineerimist. Vastasel juhul jäävad T&A strateegia eesmärgid saavutamata.
- Samuti soovitame leida lisavõimalusi erinevate meetmete sünkroonimiseks. Nii näiteks ei ole praegu lõpuni selge, kuidas on tagatud võtmevaldkondades uute suutlikkuste väljaarendamine – täpsemalt kuidas koordineeritakse näiteks tuumaenergeetika vm uues valdkonnas DoRa raames välisprofessori Eestisse toomist, vastava T&A infrastruktuuri loomist ning välisspetsialisti teadustegevuse rahastamist, õppekavade arendamist jne.

3.4.2.5 Noorsootöö ning teavitamis- ja nõustamissüsteem

Noorsootööd ning teavitamis- ja nõustamissüsteemi puudutavaid meetmeid on kokku neli, meetmete kogumaht on 487 miljonit krooni. Nimetatud meetmete puhul on SV praeguseks juba kavandatud ja broneerimata vahendeid formaalselt ei ole. Suurima mahuga meede on avatud

²⁷⁶ Haridus- ja Teadusministeerium kinnitab, et strateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” võtmevaldkonnad on struktuurifondide vahenditest seni tehtud investeerimisotsustes (nt teaduse hoonete infrastruktuur ja teaduse tippkeskused), kuid hindajad jäävad endiselt strateegilise juhtimise korralduse suhtes kriitilisele seisukohale. Heakskiidetud strateegia võtmevaldkondade eelisarendamist ei saa seada sõltuvusse valdkonna valmisolekust ja seal olemasolevast kvaliteedist, vaid meetmed tuleb kavandada olemasoleva olukorra alusel. Hindajad leiavad, et võtmevaldkondade arendamisega seonduv peaks samuti olema erinevate meetmete planeerimise, elluviimise ja järelvalve poolt palju läbipaistvam.

noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide infrastruktuuri kaasajastamise meede, millele on kavandatud 70% vahenditest selles valdkonnas. Meetme rakendamine toimub investeeringute kava kaudu. Investeeringute kava on ka samuti praeguseks kinnitatud: kokku on kavas toetada 47 objekti, rahuldamise otsus on 21 projektil, lõpetatud on üks projekt²⁷⁷. Teised kolm meedet rakendatakse programmide vahendusel. Programmid koos kavandatud eelarvega struktuurivahendite perioodiks on ministri käskkirjaga kinnitatud. Programmid on suunatud noorsootöö kvaliteedi arendamisele, õppenõustamissüsteemi arendamisele ning karjääriteenuste süsteemi arendamisele. Noorsootöö kvaliteedi arendamise programm on hetkel suurima mahuga programm selles valdkonnas.

Tabel 43. Noorsootööd, teavitamis- ja nõustamissüsteemi toetavad meetmed

Prioriteetne suund	Alamsuund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 04.05.2009)	Kasutamata %
Hariduse infrastruktuuri arendamine	Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamine	Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamine	316 050 000	18 591 176	334 641 176	222 675 167 ²⁷⁸	70,46 ²⁷⁹ %
Elukestev õpe	Teavitus- ja nõustamissüsteemi arendamine	Õppenõustamissüsteemi arendamine	29 779 750	5 255 250	35 035 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Teavitus- ja nõustamissüsteemi arendamine	Karjääriteenuste süsteemi arendamine	29 779 750	5 255 250	35 035 000	0	0,0%
Elukestev õpe	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	69 580 000	12 278 824	81 858 824	0	0,0%
		KOKKU	445 189 500	41 380 500	486 570 000	0	

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Üldharidussüsteemi arengukava raames toetatakse 2009. aastal riigieelarvest erivajadustega õpilaste nõustamise spetsialistide teenuste kättesaadavuse tagamist. Noorsootöö strateegia raames toetatakse riigieelarvest väga mitmesuguseid noorsootöö valdkonna tegevusi. Lisaks saadakse toetust ka Euroopa Komisjonilt.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: hariduse kvaliteet ja orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele**

Käesoleva valdkonna programmid seostuvad kõik ühel või teisel moel hariduse kvaliteedi edendamiseks. Õppenõustamissüsteemi arendamise programm, mille eesmärgiks on erivajadustega õpilastele (sh õpiraskustesse sattunud või ka sotsiaalsete probleemidega perede lastele) nõustamisteenuste kättesaadavaks tegemine üle-eestiliste nõustamiskeskuste kaudu, toetab selgelt õpilaste koolist väljalangevuse ennetamist ja toimetulekut. Nõustamisteenuste näol on tegemist üliolulise täiendava tugiteenusega koolidele: enamasti ei suuda õpetajad tegeleda erivajadustega õpilaste spetsiifilise nõustamisega, samuti puuduvad paljudel koolidel vastavad spetsialistid, mistõttu on vajalik abi, toetamaks õpilaste toimetulekut ja hariduses edasijõudmist. Erivajadustega õpilaste vajaliku toe ja nõustamiseta jätmise korral on oht õpilase väljalangemiseks ning sotsiaalsete probleemide süvenemiseks. Õpetajatele on samuti nõustamisteenus vajalik, et nad oskaksid õppetöös õpilaste erinevaid vajadusi arvestada ja õppetöö korraldamisel arvesse võtta (nt individuaalse õppekava koostamine). Õppenõustamise programmiga on võimalik juba ka lühiajalises perspektiivis tulemusi saavutada, kui maakondlikul tasemel on õppenõustamiskeskuse toimimiseks olemas vastav

²⁷⁷ HTMi tõukefondide osakond 01.06.2009.

²⁷⁸ HTMi tõukefondide osakond, 01.06.2009.

²⁷⁹ HTMi tõukefondide osakond, 01.06.2009.

infrastruktuur ning erinevad spetsialistid suudetakse kiiresti keskusesse koondada, et teenuse osutamisega saaks algust teha. Programmi käivitamiseks on kavandatud mitmeid nõustamissüsteemi arendamise tegevusi, enne kui nõustamisteenuste osutamine sihtrühmale saaks alata. Arvestades praeguses majandussituatsioonis perede majandusliku olukorra järsu halvenemise, toimetuleku- ja sotsiaalprobleemide süvenemisega, on programmi kavandamise ajaga võrreldes nõustamisteenuste kiire kättesaadavuse tagamine ilmselgelt kriitiliseks muutunud, seega tuleks kiiresti astuda samme nõustamiskeskuste töö käivitamiseks ning spetsialistide palkamiseks, et nõustamisteenuse vajajad saaksid realselt teenust kasutada. Esmajärjekorras tuleks astuda vajalikud sammud nõustamisteenuse kättesaadavuse tagamiseks, nõustamissüsteemi laiemad kvaliteeditagamise tegevused (sh ka nt teiste riikide kogemuste väljaselgitamine, kvaliteeditagamise) on hetkel teisejärgulised. Seoses sotsiaalprobleemide süvenemisega on varasemaga võrreldes ilmselt suurenenud ka vajadus suuremas mahus nõustamisteenuste järele. Seetõttu oleks otstarbekas üle vaadata programmi kavandatud vahendid ning kaaluda osa programmi arendamisele kavandatud vahendite ümbersuunamist nõustamisteenuse osutamisse.

Karjääriteenuste arendamise programm toetab hariduse, majanduse ja tööturu vaheliste seoste tugevdamist karjääriõppe pakkumise, karjääriinfo ja nõustamise pakkumise teel õpilastele ja ka täiskasvanutele. Karjääriteenuste kaudu toetatakse noorte karjääriplaneerimist, lähtudes iga isiku vastavatest huvidest ja võimetest ning seostades seda tööturul valitseva olukorra ja vajadustega. Praegusest majanduslikust olukorrast tulenevalt on vajalik karjääriteenuste kättesaadavuse tagamine, et muuta noorte valikud karjäärikujundamisel teadlikumaks. Olulise tähtsusega on noorte teadlikkuse suurendamine tööturust ja majanduse olukorrast. Karjäärinõustamise programm on seotud ka hariduse kvaliteedi edendamisega – programmi raames laiendatakse karjääriõppe valikaine õpetamist ning tegeletakse riikliku õppekava karjäärikujundamise läbiva teema edasiarendamisega. Programmi raames on kavas mitmesuguseid tegevusi üldisemalt karjääriteenuste süsteemi arendamiseks ja kvaliteedi tagamiseks. Kuigi arendustegevused on programmi eduka ellurakendamise seisukohalt vajalikud, peaks programmi rõhk olema esmajärjekorras karjääriteenuste kättesaadavuse tagamisel. Programmi peamine rõhk peaks olema õppeasutuste kaudu toimivatel teenustel-programmidel, sest sel moel on võimalik tõhusalt hõlmata suuremat osa õpilasi.

Noorsootöö kvaliteedi arendamise programm seab eesmärgiks noorte tööturule sisenemise valmiduse ja toimetuleku edendamise noorsootöö teenuste kvaliteedi arendamise kaudu. Programm edendab pikas perspektiivis mitteformaalse hariduse kvaliteeti, koolitades noorsootöötajaid ja noortejuhte võimekamateks noorte suunajateks. Noorsootöötajate koolitused on siiani ilmselgelt vähe tähelepanu pälvinud.²⁸⁰ Koolitused, mis suurendavad noortejuhtide võimekust toetada noorte sotsiaalseid oskusi ja valmidust tööturule sisenemiseks, on kindlasti vajalikud. Samuti tuleks koolituste käigus pöörata tähelepanu noorsootöötajate nõustamis- ja suunamisoskustele, mis on sotsiaalprobleemide süvenedes eriti tähtsustunud. Lisaks noorsootöötajate ja nende koolitajate koolitamisele on programmis kavas tegeleda ka noorsootöötajate kutse väärtustamise ning noorsootöö kvaliteediarendamisega. Kuigi nimetatud tegevused on pikaajalise noorsootöö valdkonna süstemaatilise arendamise seisukohalt olulised ja vajalikud (nt kvaliteeditagamise, vältimaks ebakvaliteetsete teenuste osutamist), on noorsootöös hetkel ilmselgelt kriitilisemaid vajadusi. Arvestades kohalike omavalitsuste ja ka perede oluliselt halvenenud majandlikku olukorda, on selgelt tähtsustunud riigi roll noorsootöö teenuste pakkumisel, hoidmaks ära ulatuslikku noorte sotsiaalsesse tõrjutusse langemist ning sotsiaalprobleemide süvenemist. Seetõttu oleks praeguses olukorras otstarbekas tõhustada koolitustegevusi ning suunata programmi üldised kvaliteediarendamiseks kavandatud ressursid noorsootöö ja huvihariduse lisafinantseerimiseks, et kompenseerida kohalike omavalitsuste ja perede vähenevat rahalist panust. Ilmselgelt vajab huvihariduse toetamine ka täiendavaid vahendeid. 2009. ja 2010. aastal toetatakse riigieelarvest vähem võimalusi omavate perede laste huviharidust niigi minimaalselt (800 000 krooni aastas)²⁸¹.

²⁸⁰ Hindamise käigus kogutud info

²⁸¹ Noorsootöö strateegia rakendusplaan aastateks 2009–2010.

Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamise meede, mille eesmärkideks on eelkõige noorsootöö regionaalse kättesaadavuse ning noorte kaasatuse suurendamine, toetab samuti hariduse kvaliteedi edendamist. Noorsootöö teenuste osutamiseks tingimuste loomise kaudu paraneb pakutava noorsootöö kvaliteet. Nt muusikakooli infrastruktuuri või spordihoone renoveerimise teel parandatakse otseselt noorte huvitegevuse võimalusi ja kooliväliste tegevuste kvaliteeti.

► **Tegevusprioriteet: haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused**

Noorsootöö ning teavitamis-nõustamissüsteemi meetmed ei ole otseselt suunatud katkestajatele ja töötuks jäänutele õppimisvõimaluste pakkumisele. Kaudsemalt siiski panustatakse haridustee katkestajate õppimise juurde tagasitoomisele ja õppimisvõimaluste kättesaadavusele. Karjääriteenuste arendamise programmi kaudu soovitakse jätkuvalt tõhustada karjääriinfo ja -nõustamise kättesaadavust elanikkonnale, sh ka haridustee katkestajatele, töötutele või ka töökaotamise ohus olevatele inimestele. Noorsootöö arendamise programmi kaudu, mille keskes on noorsootöötajate koolitamine, toetatakse samuti kaudselt noorte konkurentsivõime suurendamist, kuna noorsootöö on oma olemuselt suunatud noorte tööturule suundumise oskuste ning sotsiaalse pädevuse arendamisele. Õppenõustamissüsteemi arendamise programm aga aitab kaudselt kaasa koolist väljalangevuse vähendamisele, sest õppenõustamise kaudu peaks väljalangevust olema võimalik ennetada.

► **Tegevusprioriteet: korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus**

Noorsootöö- ja teavitamis-nõustamissüsteemi meetmed kõrghariduse tegevusprioriteedi saavutamist ei mõjuta.

► **Tegevusprioriteet: õppeasutuste ja noorsootöö roll sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel**

Õppenõustamise programm on otseselt seotud õpilaste ja vajaduse korral ka nende perede toetamisega. Õppenõustamisprogrammi raames maakondlikult kättesaadavaks tehtavad nõustamisteenused, milles sisaldub ka sotsiaalsete probleemidega peredele erineva nõustamise (psühholoogiline, sotsiaalpedagoogiline) pakkumine, võimaldab senisest enam ja süstemaatilisemalt erivajadustega õpilastele ja nende peredele tähelepanu pöörata. Majanduslanguse, suurenevate toimetulekuraskuste ja sotsiaalprobleemide olukorras tähtsustub varasemaga võrreldes eriti raskustes perede psühholoogilise ja sotsiaalpedagoogilise nõustamise vajadus. Programmi peamine rõhk peaks olema erinevate nõustamisteenuste kättesaadavaks tegemine (erinevate spetsialistide olemasolu ja nõustamise võimaldamine abivajajatele), selle järel tuleks alles tegeleda programmi arendustegevustega. Lisaks koordinaatori ametikohale, mis on hetkel keskuste juurde loodud²⁸² tuleks keskused kindlustada teenuseid osutavate spetsialistidega. Kuna HTMi kohaselt maksab nelja spetsialisti palkamine iga keskuse juurde 14,8 miljonit krooni aastas²⁸³ ning kogu programmi mahuks on kavandatud 35 miljonit krooni (2008–2011), vajab programm lisavahendeid nõustamisteenuse kättesaadavuse tagamiseks. Nõustajate ametikohtade loomiseks on kindlasti võimalik leida lisavahendeid programmi arendustegevuste arvelt, kuid siiski vajaks programm juurde 20 miljonit krooni.

Noorsootöö kvaliteedi programm panustab kaudsemalt noorte toimetulekule noorsootöötajate teadmiste ja oskuste arendamise kaudu. Noorsootöötajate erinevad koolitused (noorsootöö meetodid, töö spetsiifiliste vajadustega noorte rühmadega jne) suurendavad noorsootöötajate võimekust töötada erinevate noortega ning toetada noori erinevate pädevuste ja oskuste omandamisel. Lisaks noorsootöötajate koolitusele on programm suunatud ka noorsootöö kvaliteedi arendamisele kvaliteedihindamise süsteemi loomise kaudu. Samas ei panusta noorsootöö tegevused otseselt noorsootöö teenuste pakkumise toetamisele, kuigi just majanduskriisi tingimustes on ülioluline noorsootöö teenuste kättesaadavuse tagamine toimetulekuraskustega perede noortele, hoidmaks ära noorte sotsiaalse tõrjutuse

²⁸² Struktuurivahendite administratsiooni töödokumendid, 28.04.2009.

²⁸³ Struktuurivahendite administratsiooni töödokumendid, 28.04.2009.

suurenemist. Seetõttu võiks kaaluda noorsootöö kvaliteeditegevusteks kavandatud ressursside suunamist erinevate noorsootöö asutuste tegevustoetuseks (kattes toimetulekuraskustega perede noorte osalustasud), vältimaks noorte sattumist sotsiaalsesse tõrjutusse. Riigi panus noorsootöö teenuste osutamisel peaks majandusraskuste tingimustes selgelt suurenema, panustades noorsootöö teenuste kättesaadavusse. Ilmselt vajab huvihariduse toetamine samuti lisavahendeid. 2009. ja 2010. aastal toetatakse riigieelarvest vähem võimalusi omavate perede laste huviharidust niigi minimaalselt (800 000 krooni aastas).²⁸⁴

Arvestades, et Haridus- ja Teadusministeeriumi kohaselt on kutse- ja täiskasvanuhariduse alamsuunas 1.1 ning keeleõppe alamsuunas 1.4 kärpevõimalusi vastavalt 8,5% ja 10% ulatuses, võimaldaks see nimetatud alamsuundade kärpete toel õppenõustamissüsteemi ja huviharidust täiendavalt vähemalt 35 miljoni krooniga rahastada.

Soovitused

- ▶ Tõhustada nõustamisprogrammi elluviimist, et nõustamissüsteemid võimalikult kiiresti laialt kättesaadavaks teha, tagamaks toimetulekuraskustes ning sotsiaalprobleemidega peredele psühholoogilise ja sotsiaalpedagoogilise nõustamise kaudu toetuse pakkumine. Õpilased ja pered vajavad toetust, et nad suudaksid rasketes oludes toime tulla. Õpilaste koolist väljalangevuse vältimine on edasiste sotsiaalprobleemide ennetamise seisukohalt äärmiselt tähtis. Toetada õppenõustamisteenusete laiendamist täiendavalt 17 miljoni krooniga.
- ▶ Tõhustada karjääriteenusete programmi elluviimist, tagades karjääriteenusete jõudmise kiiremini suurema hulga noorteni. Programmi rõhk peaks olema õppeasutuste kaudu teenuste osutamisel, sest see on kiireim ja tõhusaim tee noorteni.
- ▶ Vaadata üle noorsootöö kvaliteedi arendamise programmi vahendid ning leida nende arvelt võimalusi noorsootöö organisatsioonide tegevustoetuse suurendamiseks eesmärgiga tagada toimetulekuraskustega õpilaste ligipääs noorsootöö teenustele, vähendamaks nende sotsiaalsesse tõrjutusse sattumise ohtu. Suurendada noorsootöö teenuste täiendavaks osutamiseks vahendeid 15 miljoni krooni ulatuses.

3.4.2.6 Keeleõpe

Keeleõppe valdkonda on kavandatud üks meede mahus 96,2 miljonit krooni. Meetmest on praeguseks broneerimata vahendeid 43%. Keeleõppe meede on kavandatud kahe programmina, millest esimene rakendub aastatel 2007–2010 ja teine hiljem ning kujundatakse vajadust mööda ja esimese programmi tulemuste põhjal. Keeleõppe arendamise programm hõlmab eesti keele õpet erinevatele sihtrühmadele (kõrghariduse ja kutsehariduse õppurid, õpetajad, koolijuhid), samuti ka eesti keele õppe arendamisega seotud tegevusi (nt eestikeelne erialaõpe kutsehariduses, täiskasvanute koolitajate täienduskoolitused), aga ka aktiivse keeleõppe tegevusi (tööjõuvahetusprogrammid ja noorte koostöö). Suurim rõhk keeleõppeprogrammides on suunatud kutsehariduse eestikeelse aineõppe edendamisele.

²⁸⁴ Noorsootöö strateegia rakendusplaan aastateks 2009–2010.

Tabel 44. Keeleõppe toetamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Alam-suund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Kaas-rahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV + kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 04.05.2009)	Kasutamata %
Elukestev õpe	Keeleõppe arendamine	Keeleõppe arendamine	96 187 000	16 974 176	113 161 176	41 642 633	43,3%
		KOKKU	96 187 000	16 974 176	113 161 176	41 642 633	43,3%

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Keeleõpet toetatakse ka „Eesti lõimumiskava 2008–2013” raames, milles peamine rõhk on asetatud muu õppekeelegra koolide eestikeelsele aineõppele ülemineku toetamisele.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: hariduse kvaliteet ja orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele**

Keeleõppe programmi tegevused ongi peamiselt suunatud eesti keelest erineva emakeelega inimeste hariduse kvaliteedi parandamisele. Programmi kaudu laiendatakse nii kõrghariduse kui ka kutsehariduse õppurite eesti keele õppe võimalusi, koolitatakse eesti keele kui teise keele õpetajaid ning arendatakse eesti keele ja erialaõppe lõimitud õppe võimalusi. Eesti keelest erineva emakeelega õppurite eesti keele oskuse arendamise kaudu suurendatakse õppurite konkurentsivõimet tööturul. Seega kaudne panus tegevusprioriteeti on olemas.

► **Tegevusprioriteet: haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused**

Keeleõppe programm ei ole otseselt suunatud haridustee katkestanutele ega töötutele. Pikas perspektiivis võib näha eesti keelest erineva emakeelega töötute õppimisvõimaluste paranemist seeläbi, et kavandatavate lõimitud eesti keele ja erialaõpetuse kursuste kaudu saavad mitte-eestlased täiendus- ja ümberõppe kursustel lisaks erialaoskustele ka eesti keele oskust täiendada.

► **Tegevusprioriteet: korrastatud ja koostöövõimeline kõrgharidus**

Keeleõppe programm ei panusta otseselt kõrgharidusele seatud tegevusprioriteeti. Kaudsemalt võib eesti keele täiendava õppe edendamises siiski näha võimalust, mille kaudu suurendatakse Eesti kõrgkoolide atraktiivsust eesti keelest erineva emakeelega õpilaste seas ning vähendatakse ligipääsubarjääre. Eriti oluline on andekate vene õppekeelegra koolide õpilastele ligipääsu kindlustamine kõrgharidusele, sest Eesti kõrghariduses on suur puudus talentidest.

► **Tegevusprioriteet: õppeasutuste ja noorsootöö roll sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel**

Keeleõppe programm ei panusta õppurite sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisele.

3.4.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele

Struktuurivahendite administratsioon on pakkunud 2009. aprillis ESFi vahendite kasutamise puhul välja rea muudatusi ja täiendavaid tegevusprioriteete. Täiendavate tegevuste finantseerimiseks on kaalutud prioriteetse suuna 1 (elukestev õpe) ja 2 (T&A inimressursi arendamine) eelarvete läbivat kärpimist 10% ulatuses. Täpsem nägemus kärpekohtadest esitati hindajatele 29. mail 2009. Selle kohaselt on võimalik täiendavaid vahendeid leida järgmiselt:

- ▶ alamsuund 1.1: kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine – 8,5%; seejuures kärpida kõiki meetmeid 10% ulatuses; erandiks on täiskasvanuhariduse meede, mille kärbe piirduks arendustegevuse 3,9% kärpega;
- ▶ alamsuund 1.2: teavitus- ja nõustamissüsteemi arendamine – 5%; jättes seejuures karjääriteenuste süsteemi arendamise kärpest puutumata;
- ▶ alamsuund 1.3: kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine – 10%;
- ▶ alamsuund 1.4: keeleõppe arendamine – 10%;
- ▶ prioriteetne suund 2: teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine – läbiv kärpimine 10% ulatuses.

Alamsuundade 1.5 (noorsootöö kvaliteedi arendamine) ja 1.6 (keskkonnahariduse arendamine) puhul struktuurivahendite administratsioon samas kärpevõimalusi ei paku.

Kohandumine muutunud majandusoludega on kahtlemata väga tervitatav ja vajalik, kuid isegi enne uute tegevusprioriteetide analüüsini jõudmist märgime, et uute tegevuste finantseerimine kõikide olemasolevate tegevuste läbiva kärpimisega ei ole mõistlik ega aktsepteeritav. See, et mõnes prioriteetses suunas plaanitakse läbivat ühegi erandita kärpet ja teatud alamsuund jäetakse samas vahendite ümberpaigutamise vajaduse kaalumisel täiesti kõrvale, näib viitavat asjaolule, et struktuurifondide inimressursi meetmete planeerimine ja nende kasutamise järelevalve lähtub ennekõike ministereeriumi(te) haldusstruktuurist, mitte struktuurifondide kasutamise strateegia ja inimressursi rakenduskava strateegiliste eesmärkide saavutamise seotud kaalutlustest.

Läbiv kärbe nõrgendaks hästi toimivaid meetmeid põhjendamatult ning jätab samas läbi vaatamata meetmed, mis kas ei toimi piisavalt hästi või mille vajalikkus on vähenenud. Nii näiteks jätavad välja pakutud muudatusettepanekud täielikult käsitlemata selle, kuidas plaanib ministereerium kasutada ehitushindade langusega seoses eeldatavalt infrastruktuuri arendamise meetmetes vabanevaid vahendeid. Piiratud ressursside tingimustes on seetõttu eriti selgelt vajalik kavandatud meetmete ja nende asjakohasuse ülevaatamine, leides võimalusi dubleerivate ja sarnaste eesmärkidega meetmete liitmiseks ning kohandades meetmeid vastavalt muutunud vajadustele.

Praegu sedalaadi loogikat väljapakutud muudatusettepanekutest ammendavalt välja lugeda ei õnnestu. Otse vastupidi, muudatusettepaneku finantsosa näeb ette prioriteetse suuna 2 – teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine – läbiva kärpe 10% ehk 160 miljoni krooni ulatuses. Sellisel teel kogutud vahendid plaanitakse paigutada tagasi samasse prioriteetsesse suunda kuuluvasse meetmesse „Avatud taotlusvoor täiskasvanute koolituseks kõrgkoolides” (140 miljonit krooni) ja PIAAC täiskasvanuhariduse uuringusse (29 miljonit krooni). Milliseid konkreetseid kõrghariduse ning teadus- ja arendustegevuse inimressursi meetmeid ja millises mahus tegelikult kärpida kavatakse, jääb teadmata. PIAAC uuringuks soovivad hindajad kasutada struktuurivahendite kavandamisel juba Primuse programmis hariduspoliitika uuringuteks ette nähtud vahendeid.

Uute tegevuste rahastamine olemasolevate tegevuste läbiva kärpimisega ei ole seega mõistlik ega aktsepteeritav. Selline lähenemine näitab üksnes strateegilise planeerimise nõrkust.²⁸⁵ Soovitame algselt kompleksne hariduse ja teaduse finantseerimissüsteemi mõjude hindamine, mis tooks selgelt välja erinevate finantseerimisskeemide efektiivsuse ja tulemuslikkuse ning annaks seega põhjendatud aluse nii demograafilistest suundumustest kui ka majanduskriisist tulenevateks süsteemseteks muutusteks.

²⁸⁵ Vt strateegia olulisusest majanduskriisi tingimustes ka Harvard Business Schooli professori Michael E. Porteri hiljutist ettekannet INSEADis <http://knowledge.insead.edu/video/index.cfm?vid=106>.

Hinnang väljapakutud võimalikele tegevusprioriteetidele

Hindajad peavad lisameetmete käivitamise ettepanekutest kõige olulisemateks:

- i. tööjõu kvaliteedi parandamiseks tasemeõppe võimaldamist (ettepanek 7);
- ii. õppenõustamise teenuse kättesaadavuse parandamist (ettepanek 5);
- iii. OECD täiskasvanuhariduse pädevuste uuringut PIAAC (ettepanek 6).

Alljärgnevalt anname hinnangud struktuurivahendite administratsiooni ettepanekutele nende väljapakkumise järjestuses.

1. Madalama ja keskmise haridustaseme ning konkurentsivõimega täiskasvanutele suunatud kutseõppeasutustes toimuva koolituse mahtude suurendamine

Tegevussuund on põhimõtteliselt väga tervitatav, kuid ettepanekust jääb ebaselgeks, kuidas on tagatud kutseõppeasutuste pakutava täiendava koolituse vastavus Eesti pikemaajaliste tööjõuvajadustele. Eesti sisemajanduse nõudluse järsu languse tingimustes on mitme 2009. aastaks välja pakutud õppekavarühma (nt ehitus ja tsiviilrajatised, hulgi- ja jaekaubandus, majutus ja toitlustamine) tähtsus üsna väike, kuna kiiret hõive taastumist neis valdkondades ei ole ette näha. Terava majanduskriisi tingimustes tuleks täienduskoolituses seada prioriteediks ekspordivad majandusharud (tööstus, ekspordile orienteeritud teenused), mis on võimelised looma uusi töökohti.

Soovitus. Täpsustada oluliselt koolituse fookust ja keskenduda Eesti tulevasele tööjõuvajadusele vastava süstemaatilise tasemeõppe pakkumisele. Lühiajaline üldoskustealane täiendusõpe, mille eesmärk on töötute aktiivsena hoidmine, jätta tööturupoliitika meetmetesse.

2. Kõrgema haridustasemega täiskasvanutele suunatud koolitused kõrgkoolides

Kõrgkoolide üldoskuste (IKT kasutamine, keeled jne) õpetamine eraldi ei anna õppuritele tööturul olulist konkurentsieelist. Koolitus kümne ainepunkti mahus inimese kohta on selgelt ebapiisav. Kõrgharidusega inimestele lühiajalise täiendusõppe pakkumine ei ole seetõttu terava majanduskriisi tingimustes SV lisainvesteeringute mõttes kuigi prioriteetne tegevussuund. Kõrgema haridustasemega täiskasvanutele suunatud koolitus tuleks siduda avatud ülikooli või muuga nii, et täiendusõpe viiks sihipäraselt järgmise haridustaseme (akadeemiline kraadi) omandamisele. Tegevuse mõjususe suurendamiseks tuleb tegevus suunata selgelt sellistele õppurite rühmadele, kellele jääks kõrgharidusõpe muul juhul kättesaamatuks. See puudutab nii potentsiaalseid õppureid, kes muul juhul täiendusõppesse ei jõuaks, kui ka juba kõrgkoolides (sh eriti tasulistel kohtadel) õppivaid tudengeid, kelle puhul on suur risk majanduslike raskuste tõttu õpingute katkestamiseks.

Soovitus. Tegevust niisugusel kujul mitte käivitada. Keskenduda 7. tegevusprioriteedis kirjeldatud tasemeõppele. Ühtlasi soovitame kaaluda väikesemahulise Primuse õppija toimetuleku toetamise tegevussuuna läbivaatamist ja pakkuda riskirühmadele nõustamise asemel tegelikku finantstuge.

3. Karjääriteenuste süsteemi arendus

Tegevusprioriteedi kirjeldusest ei selgu, mida soovitav tegevus kriisiolukorras annaks. Nii väikese intensiivsusega ja fookustamata nõustamine ei vähenda kuidagi koolidest väljalangevuse riski ega anna ka õpilastele palju selgemat arengusuunda edasiseks. Võrreldav piiratud mahus karjäärinõustamine on võrgutestina interneti keskkonnas võimalik teoks teha 100 korda väiksemate kuludega.

Soovitus. Karjäärinõustamise prioriteetne sihtrühm ja eesmärgid oluliselt selgemini määratleda.

4. Välisõppejõudude kaasamine

DoRa programmi tegevus on välisõppejõudude Eestisse toomisel ja doktoriõppe rahvusvahelistumise toetamisel väga teretulnud. Seda eriti oludes, kus Eesti kõrgkoolides on hulk professori kohale määratud inimesi, kes ei vasta sellele ametikohale esitatavatele nõuetele. See, et programmile on laekunud taotlusi eelarvest kaks korda suuremale summale, on väga tore. Kvaliteedi tagamise huvides oleks tervitatav isegi pakkumisega võrreldes kolm korda suurem nõudlus.

Soovitus. DoRa välisõppejõudude kaasamise eelarvet tasub võimaluse korral suurendada. Liita välisteadlaste Eestisse toomiseks mõeldud Mobiliteetse programmi eelarve DoRa programmi ning rakendada mõlemale programmile ühtseid konkursitingimusi, mis katavad esimestel Eestis oleku aastatel komplekselt nii välismaalaste õppe- kui ka teadustegevusega seotud kulud.

5. Töökohtade loomise toetamine

Hariduse valdkonnas töökohtade loomine koolide juurde (abiõpetajad, nõustajad jne) ei ole majanduslikus mõttes otstarbekas, sest töökohtade loomisel on oluline mõju juhul, kui need luuakse eksportivas sektoris, mitte siseturule suunatud ega riiklikuks sektoris. Samas on lisaressursi leidmine õpilaste toimetuleku ja turvalisuse tagamiseks tugispetsialistide palkamise kaudu oluline ja vajalik, nagu on ka käesoleva hindamise noorsootöö valdkonna analüüsis esile toodud. Eelistada tuleks spetsialistide palkamist mitte üksikute koolide, vaid maakondlike nõustamiskeskuste juurde, sest sel juhul on võimalik spetsialiste mitmes koolis kasutada.

Soovitus. Noorte vabatahtlik teenistus on inimeste hõives ja aktiivsena hoidmiseks mõistlik, kuid ka siin on vajalik väga vahetu koordineerimine tööturupoliitikaga. Finantseerida noorsootöö- või tööturupoliitika olemasolevatest vahenditest.

6. OECD täiskasvanuhariduse pädevuste uuring PIAAC

Olemas on haridus- ja teaduspoliitika uuringute meede (programm Primus eelarvega 228 miljonit krooni). Niisuguseid uuringuid tuleks vajaduse korral rahastada sellest programmist. Soovitame paljude alategevustega Primuse programmi eesmärgid ja tegevused üle vaadata, keskendudes väiksemale hulgale olulisematele tegevustele. See, et uuringute teemad kujunevad avalikul konkursil ja uurijate initsiatiivil, ei taga, et Primuse programm rahastab just neid uuringuid, mida kvaliteetsema hariduspoliitika tegemiseks vajatakse. PIAAC uuring on seotud kõrghariduse kvaliteedi arendamisega ja seega on uuringu finantseerimine Primuse programmist igati loogiline.

Soovitus. Täpsustada Primuse programmi eesmärgid ja vähendada sellest programmist elluviidavate tegevuste hulka. Haridus- ja Teadusministeerium võiks ühtlasi võtta tööturu vajaduste analüüsi süsteemi väljatöötamisel ja käivitamisel oluliselt aktiivsema rolli, sh koordineerimine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi sarnaste eesmärkidega uuringutega.

7. Tasemeõppe võimaldamine tööjõu kvaliteedi parandamiseks

Kõrghariduse tasemel õpingud katkestanute (või ka õpingute alustamist edasi lükanud andekate noorte) tasemeõppe raames kõrgharidusse toomine on majanduskriisi tingimustes väga oluline tegevussuund. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul on ühe kõrghariduse tasemel katkestanule kõrghariduse andmisega seotud kulu kuni 125 000 krooni. Riiklik koolitustellimus on rakenduskõrghariduses, bakalaureuse- ja 3 + 2 magistriõppes viimastel aastatel olnud kokku umbes 5000 inimest aastas. Massiivne riikliku koolitustellimuse suurendamine ei ole seega ilmselt mõistlik ega võimalik. Küll aga soovime eraldada ligikaudu 100 miljonit krooni loodus- ja täppisteaduste erialadel õpingute jätkamiseks. Vastava meetme reeglite defineerimisel soovime sellise lisafinantseerimise siduda kõrghariduse pakkumise tulemuslikkuse kasvuga loodus- ja täppisteadustes, vältides samas kulutusi õppuritele, kes õpinguid siiski lõpetada ei suuda.

Soovitus. See on väljapakutud tegevussuundadest kõige olulisem. Lõimida siia ka punktis 2 toodud mõtted.

8. Kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö

Ülikoolide ja ettevõtete koostöö õppekavade arendamisel on kiiduväärne. Programmi populaarsus ei taga aga veel seda, et rahastatakse just neid haridussuundi, kus õppekavade uuendamine kõige kriitilisem. Programmi fookust tuleb seetõttu oluliselt täpsemaks seada. Keskenduda inimressursi rakenduskavas lk 88 loetletud haridus- ja teaduspoliitika prioriteetsetele valdkondadele – IKT, bio- ja materjalitehnoloogiad, energia- ja keskkonnatehnoloogiad!

Soovitus. Täpsustada programmi fookust. Avalikud konkursid ei taga automaatselt õppekavade vastavust Eesti pikemaajalistele vajadustele. Õppekavade arendamisel võiks Eesti tulevastest tööjõuvajadustest lähtuvalt oluliselt selgemini prioriteete seada.

9. Õpipoisiõppe edasiarendus

Nii piiratud mahuga programmi (6,8 miljonit krooni) haldamine avalike konkurssidega on selgelt ebaotstarbekas. Õpipoisiõppe ja laiemalt praktikasüsteemi tugevdamine on vajalik, kuid need eesmärged on võimalik tunduvalt paremini saavutada rutiinse kutsehariduse rahastamise suurendamisega.

Soovitus. Uut meedet mitte luua.

10. Toetavad meetmed

Erinevaid olemasolevaid meetmeid toetavad erinevad tegevused kogumahus 160 miljonit krooni ei ole veenev eesmärk. Siintoodu näol on tegu pigem uitmõtetega, seetõttu on ka võimatu ettepanekule selget hinnangut anda. Juhul kui teatud valdkonnad vajavad lisavahendeid, tuleb finantseerimist olemasoleva rahastamismudeli kaudu suurendada. Pikapäevahoiu näol on siiski tegemist toetamist vääriva tegevusega õpilaste sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku aspektist, eriti arvestades, et riigieelarvest 2009. aastal selle tegevuse finantseerimine üldhariduse arengukava raames lõpetati.

Soovitus. Uut meedet mitte luua.

11. Vabade töökohtade kiirkoolitus

Kiirkoolituse tegelik mõjus on piisaval tasemel uute teadmiste ja oskuste pakkumise mõttes on küsitav. Meede võib küll olla välisinvesteeringute meelitamise meetmete paketi vms kontekstis vajalik, kuid sel juhul tuleb kiirkoolituses alustajatele tagada selge võimalus kutse- või kõrgharidusõpingute jätkamiseks töö kõrvalt. Sedalaadi *ad hoc* koolitus peab kokkuvõttes viima tervikliku tasemekoolituse läbimiseni. Vastasel juhul on tegemist inimeste ja raha raiskamisega.

Soovitus. Toodud kirjeldusest ei selgu, mida kiirkoolituse vallas teha plaanitakse. Täpsustada tegevuse eesmärged ja seoseid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt juba loodud meetmetega.

3.4.4 Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Intervjuude põhjal saadud info kohaselt HTMil raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed ei ole. Ministeeriumi juhtkonna hinnangul võetakse struktuurifondide vahendid tähtaegselt kasutusele.²⁸⁶ Samas ei ole olnud ministeeriumi struktuurifondide talitusel hindamise ajal kõikide meetmete osas ammendavat ülevaadet broneeritud vahendite ning n+2/n+3 reegli täitmiseiga seotud riskide hindamiseks. Ammendav ülevaade investeeringute kavade ja programmide vahendite tegeliku kasutuselevõtu ning sellega seotud kohustuste kohta on seega olemas ainult programmide elluviimist korraldavatel struktuurifondide rakendusüksustel. Samas ei vastuta struktuurifondide rakendusüksused n+2/n+3 reegli täitmise eest.

Eeltoodu valguses näeme mõõdukat süsteemset riski struktuurivahendite tähtaegsele kasutuselevõtule. Soovitame struktuurifondide kasutuselevõtu infosüsteeme selliselt täiendada, et nii Haridus- ja Teadusministeeriumil kui ka Rahandusministeeriumil oleks jooksvalt ammendav ülevaade nii erinevates meetmetes juba broneeritud ja välja makstud kui ka vabadest vahenditest ning vastavat infot ei peaks spetsiaalsete ühekordsete päringutega iga meetme kohta eraldi kokku koguma.

Meetmete ettevalmistamist ja rakendamist lähemalt analüüsidest ilmneb, et inimressursi arendamise meetmete käivitamisel on meetmete suure arvu ja nende sisu ettevalmistamise eest vastutavate inimeste ülekoormatuse tõttu olnud olulisi viivitusi. Elukestva õppe suunal on kõik vajalikud programmid ja investeeringute kavad kinnitatud, samas teaduspoliitika suunal on mitmed programmid veel kinnitamata. Kuna tegu on nii riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia kui ka Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava seisukohalt prioriteetse valdkonnaga, siis soovitame Haridus- ja Teadusministeeriumil eraldada teaduspoliitika kujundamise tugevdamiseks täiendavat tööjõudu.

Inimressursi arendamise rakenduskava

Haridus- ja Teadusministeeriumi struktuurifondide talitus vaatleb programmide vahendeid programmide kinnitamise hetkest täielikult broneerituna. Regulaarne ülevaade programmide vahendite tegeliku kasutuselevõtu ning sellega seotud kohustuste kohta on seega olemas ainult programmide elluviimist korraldavatel struktuurifondide rakendusüksustel (sihtasutus Innove, Sihtasutus Archimedes) ja programmide elluvijatel.

Meetmete suure hulga tõttu keskendus hindamine vastavalt tavapärasele auditi praktikale suurematele meetmetele, kontrollides valikuliselt ka teiste meetmete olukorda. Nii haridus- kui ka noorsoo- ja keelepoliitika meetmetes on risk struktuurivahendite mittetähtaegseks kasutuselevõtuks väike. Kahe teiste meetmetega võrreldes suhteliselt suuremahulise teaduspoliitika meetme – teadusorganisatsiooni ümberkorralduste avatud taotlusvooru ning teaduspoliitika uuringute programmi – ettevalmistamine on aga oluliselt viibinud ning nendes meetmetes on n+2/n+3 nõuete täitmatajätmise risk suur. Kuna tegemist on strateegia Teadmispõhine Eesti 2007–2013 eesmärkide saavutamise seisukohalt oluliste meetmetega ning samas prioriteetses suunas on mitmed meetmed võtnud vahendeid kasutusele väga kiires tempos, siis hindajad rakenduskava prioriteetsete suundade tasemel n+2/n+3 riskist tulenevat vajadust eelarve muudatusteks ei näe. Küll aga rõhutame veel kord vajadust struktuurivahendite broneerimise ja kasutuselevõtu keskse infosüsteemi kiireks väljaarendamiseks ja kasutuselevõtuks.

Elukeskkonna arendamise rakenduskava

Hariduse infrastruktuuri meetmetest on kõige edukamalt läinud kõige mahukama meetme – kutseõppeasutuste õppekeskkonna meetme – rakendamine. Investeeringute kavast kinnitatud 93 objektist on rahuldamise otsus tehtud 41 projekti kohta ja lõpetatud on 5 projekti. ELi vahenditest oli broneerimata (võtmata kohustused) 1,2 miljardit krooni, mis moodustab alla poole (47%) ette nähtud vahendite kogumahust. Väljamakseid oli 29. mai 2009 seisuga tehtud mahus 56,2 miljonit krooni.

²⁸⁶ Hindamise käigus teostatud intervjuud

Arvestades, et 2008. a väljamakse prognoos oli 30 miljonit ning tänaseks on väljamaksete maht ligi kahekordne, võib nimetatud meetme rakendumise tempot nimetada edukaks ning struktuurivahendite ärakasutamise seotud riski madalaks. 2009. aastaks on väljamaksete mahuks kavandatud 150 miljonit krooni ning 2010. aastaks 400 miljonit krooni.

Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamise meede on samuti suhteliselt hästi rakendunud. Investeeringute kavaga on kinnitatud 47 objekti, rahuldamise otsus on tehtud 21 projekti kohta, lõpetatud on 1 projekt. Kuigi töös on ligi pooled kavandatud projektidest, ei ole rahalisi vahendeid proportsionaalselt samas mahus veel kavandatud. Broneerimata vahendeid (võtmata kohustused) on meetmes 222,7 miljoni krooni ulatuses ehk 70%. Eelnevast võib eeldada, et kiiremini on hakatud ellu viima väikesemahulisemaid projekte ning mahukamate ettevalmistamine on aeganõudvam, mis on ka loomulik. Väljamakseid oli nimetatud meetmes seisuga 29.05.2009 tehtud 4,8 miljoni krooni ulatuses, samas on 2009. a väljamaksete mahu prognoos 80 miljonit ja 2010. a 100 miljonit krooni.

Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamise meede on rakendunud oluliselt aeglasemalt. Tänapäevaks on investeeringute kavaga kinnitatud 35 objektist töös 2 taotlust. Broneerimata vahendeid (võtmata kohustused) on mahus 398 045 980 krooni ehk 99%. Väljamakseid seisuga 29.05.09 tehtud ei ole, 2009. a väljamaksete prognoos on 30 miljonit ja 2010. a 80 miljonit krooni. Seega on oluline selles meetmes teha jõupingutusi taotluste esitamise kiirendamiseks ning kuna HEVi õppeasutustel on teadaolevalt vähe suuremahuliste taotluste kirjutamise kogemusi, vajadusel pakkuda taotlejatele tuge taotlusprotsessis. Oluline on, et HTM jälgiks pidevalt ja regulaarselt taotluste ettevalmistamise protsessi.

Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava

Haridus- ja Teadusministeerium on keskendunud 2008.–2009. aastal majanduskeskkonna arendamise rakenduskava koosseisu kuuluvate teaduspoliitika meetmete väljatöötamisel ja käivitamisel teaduse ja kõrghariduse infrastruktuuri arendamise meetmetele, mis on ka selles grupis finantseerimise mahult suurimad. Teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri kaasajastamise investeeringute kava, millesse kuulub 11 teadus- ja 6 kõrgharidusobjekti, kinnitati 30. mail 2008. Hindamise ajaks (25. juuniks 2009) oli rakendusüksusele ametlikult esitatud 6 taotlust.²⁸⁷ Toetus teaduse valdkonnas esitatud kolmele taotlusele moodustab seejuures 39% teadusobjektidele investeeringute kavast planeeritud 1,35 miljardist kroonist. Kõrgharidusobjektidele esitatud kolm taotlust katavad aga 23% kokku 660 miljoni kroonist eelarvest. Kokku on investeeringute kava kohaselt esitatud taotluste maht 679 miljonit krooni, mis moodustab 38% meetme eelarvest.

Teadusaparatuuri ja seadmete kaasajastamise meede, mis on teaduspoliitika meetmete seas mahult teine, jaguneb kolmeks alammeetmeks, millest omakorda on hindamise ajaks kinnitatud ainult üks. Teiste alammeetmete rakendamiseni jõutakse tõenäoliselt alles 2010. aastal. Rakendus- ja kõrgharidusõppe ja õpetajakoolituse õppeinfrastruktuuri kaasajastamise meetme raames hakkab SA Archimedes taotlusi vastu võtma 2009. a septembris/oktoobris.

Tervikpildis näeme viivitusega käivituvat teadusaparatuuri ja seadmete kaasajastamise meetme suurest mahust ja mitme strateegia Teadmistepõhine Eesti võtmevaldkondade eelisarendamiseks mõeldud programmi ettevalmistamise venimisest tulenevalt vajadust leida programmide ettevalmistamiseks ja käivitamiseks kiiresti täiendavat inimressurssi. Ühe võimalusena soovime näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumil kasutada programmide ettevalmistamisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt erinevate ettevõtluse meetmete planeerimisel ja nende tulemuslikkuse hindamisel järjest edukamalt kasutatavat eeluuringute ja sõltumatu mõjude hindamise süsteemi. Taoliseks sõltumatute (välis)ekspertide kaasamiseks soovime kasutada vastavate meetmete eelarveid ja/või struktuurifondide tehnilise abi eelarvet.

Samuti soovime Haridus- ja Teadusministeeriumil ning Rahandusministeeriumil võtta eelnimetatud suuremahuliste infrastruktuuri meetmete ettevalmistamine ja rakendamine n+2/n+3 riskide maandamiseks regulaarse (vähemalt üks kord kvartalis toimuva) järelevalve alla.

²⁸⁷ Toetuse saajatele on teada, et rakendusüksusele on võimalik taotlus esitada kahe aasta jooksul pärast investeeringute kava kinnitamist (hiljemalt mais 2010, kahe kõrghariduse objekti puhul detsembris 2010).

Alljärgnevalt on välja toodud meetmete lõikes hinnang raha kasutamise seotud riskide kohta. Keskmise ja sellest suurema riskiga meetmed ei ole alati otseselt seostatavad n+2/3 reegli riskiga, sest selle reegli täitmist jälgitakse rakenduskava ja fondi tasandil, mistõttu ei saa seda vaadelda üksiku meetme tasandil, vaid kogu konkreetse rakenduskava kontekstis. Kuna rakenduskavade ja fondide siseselt saab rahade kasutamist paindlikult muuta, on võimalik n+2/3 reegli täitmine tagada isegi siis, kui kõikide meetmete rakendamine ei suju plaanipäraselt. Samas soovivad hindajad siiski nendele meetmetele tähelepanu juhtida ja võtta tarvidusele täiendavad abinõud raha ärakasutamisega seotud riskide maandamiseks. Konkreetselt n+2/3 reegluga seotud riskid on esitatud aruande üldosas.

Tabel 45. Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Meede	SV eelarve	Broneerimata vahendid	Risk, et raha jääb kasutamata: väga suur, suur, keskmine, madal	Põhjendused, selgitused
Inimressursi arendamise rakenduskava²⁸⁸				
Õppenõustamissüsteemi arendamine	29 779 750	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Karjääriteenuste süsteemi arendamine	29 779 750	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Noorsootöö kvaliteedi arendamine	69 580 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Keeleõppe arendamine	96 187 000	41 642 633	Väike	Programmi II etapp kavandatakse 2010. aastal, lähtudes I etapi tulemustest.
Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine	21 250 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Õppiv Tiiger 2008–2013	17 000 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Õppe kvaliteedi parendamine õppeasutuste sise- ja õpitulemuste välishindamisüsteemi ning seadusloome arendamise kaudu	22 525 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Üldhariduse õpetajate kvalifikatsiooni tõstmise 2008–2014	29 750 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Avatud taotlemine „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“	27 075 000	27 075 000	Väike	Tänaseks on taotlusvoor toimunud ning taotlused esitatud.
Kutsekvalifikatsioonisüsteemi arendamine	44 199 990	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Kutsehariduse sisuline arendamine 2008–2013	139 984 869	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
E-õppe arendamine kutsehariduses	30 039 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.

²⁸⁸ Haridus- ja Teadusministeeriumi struktuurifondide talitus käsitleb meetmete eelarveid, mille elluviimise aluseks olevad programmid on kinnitatud, 100% broneerituna.

Kutsehariduse populariseerimine	22 100 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Täiskasvanute tööalane koostöö ja arendustegevused	116 365 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Täiskasvanuhariduse populariseerimine	17 510 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Täiskasvanute koostöö vabariiklikel koostöukeskustes	51 000 000	0	Väike	HTMi hinnangul toimub rakendamine ja vahendite ärakasutamine vastavalt kavandatule.
Kutse- ja täiskasvanuhariduse avatud taotlusvoor	69 291 141	69 291 141	Väike	Taotlusvoor kavandatud 2009. a teise poolde.
Doktoriõppe ja rahvusvahelistumise edendamine	384 584 750	0	Väike	Meede käivitatud. DoRa välisprofessorite tegevussuunas n+2/n+3 riskide maandamiseks vajalik ülevaade vahendite kasutuselevõttust vähemalt üks kord kvartalis.
Teadlas mobiilsuse programm Mobilitas	269 994 000	0	Väike	Programm käivitatud.
Haridusteaduse ja õpetajahariduse toetamise programm EduKo	68 000 000	0	Väike	Programm käivitatud.
Doktorikoolid	187 000 000	187 000 000	Väike	Meede käivitatud, valdav osa eelarvest võetakse 2009. aasta sügisel kasutusele.
Kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö	85 000 000	85 000 000	Väike	Programm edukalt käivitatud, valdav osa eelarvest võetakse 2009. aasta sügisel kasutusele. Meede vajab lisaressurssi.
Kõrgkooli innovatsioon	28 050 000	28 050 000	Väike	Meetme rakendamiseks vajalik määrus kinnitatud.
Teaduse populariseerimise programm	44 100 000	44 100 000	Väike	Meede ettevalmistamisel. Eeldatav kinnitamine 2009. a sügisel.
Avatud taotlusvoor teaduse populariseerimiseks	14 700 000	14 700 000	Väike	Meede ettevalmistamisel. Eeldatav kinnitamine 2009. a sügisel.
Teadusorganisatsiooni ümberkorralduste avatud taotlusvoor	110 716 750	110 716 750	Suur	Programmi ettevalmistamine viibib. Soovitame HTMil defineerida hiljemalt 2009. a III kvartalis lähteülesande ning korraldada hanke meetme eeluuringuks.
Kolmanda taseme õppe kvaliteedi arendamise programm PRIMUS	216 782 593	0	Väike	Programm käivitatud.
E-õppe programm BeSt	106 539 412	0	Väike	Programm käivitatud.
Teaduspoliitika uuringute programm	92 295 995	92 295 995	Suur	Programmi ettevalmistamine viibib. Soovitame HTMil & MKMil defineerida hiljemalt 2009. a III kvartalis lähteülesande ning korraldada hanke meetme eeluuringuks.

Elukeskkonna arendamise rakenduskava				
Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine	400 330 000	398 045 980	Väike kuni keskmine	Meetme rakendamisega on algust tehtud ning investeerin-gute kava kinnitatud, kuid projektide rahuldamise otsuseid pole veel tehtud. Töös on 2 taotlust. Samas kuna esimesed väljamaksed on kavandatud 2009. aastaks, ei ole vahendite kasutamata jäämise oht esialgu suur. Siiski on oluline jälgida vähemalt üks kord kvartalis taotluste esitamise seisu ja tempot.
Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine	2 612 680 000	1 210 245 781	Väike	93st investeringute kavaga kinnitatud objektist on rahulda-mise otsus 41 projektil. 5 projekti on ka juba lõpetatud.
Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamine	316 050 000	222 675 167	Väike	Investeringute kavaga on kinnitatud 47 objekti, rahulda-mise otsus on 21 projektil, lõpetatud on 1 projekt.
Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava				
Info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogiate teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	121 038 333	Väike	HTM ja SA Archimedes valmistavad programm-dokumenti ette. Eeldatav prog-rammi kinnitamine 2009. a lõpus.
Biotehnoloogiate teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	121 038 333	Väike	MKMi & EASI eestvedamisel viiakse läbi programmi eeluuringut. Eeldatav prog-rammi kinnitamine 2009. a lõpus.
Energiatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	121 038 333	Väike	Eesti energiatehnoloogia programmi kinnitas Vabariigi Valitsus 18. dets 2008.
Materjalitehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	121 038 333	Suur	Programmi ettevalmistamine viibib. Soovitame HTMil & MKMil defineerida hiljemalt 2009. a III kvartalis lähteülesande ning korraldada hanke meetme eeluuringu tegemiseks.
Keskonnatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	121 038 333	121 038 333	Suur	Programmi ettevalmistamine viibib. Soovitame HTMil & MKMil defineerida hiljemalt 2009. a III kvartalis lähteülesande ning korraldada hanke meetme eeluuringu tegemiseks.
Tervishoiu teadus- ja arendus-tegevuse toetamine	121 038 333	121 038 333	Suur	Programmi ettevalmistamine viibib. Soovitame HTMil & MKMil defineerida hiljemalt 2009. a III kvartalis lähteülesande ning korraldada hanke meetme eeluuringu läbiviimiseks.
Teaduse tippkeskuste arendamine	527 000 000	57 840 284	Väike	Meede edukalt käivitatud, valdav osa eelarvest kasutusele võetud. Võimalusel lisaressursi vajadus.
Rahvusvahelise koostöö toetamine	248 500 000	248 500 000	Suur	Meetme ettevalmistamine viibib. Soovitame HTMil defineerida hiljemalt 2009. a III kvartalis lähteülesande ning korraldada hanke meetme eeluuringu tegemiseks.

Teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri kaasajastamine (investeeringute kava)	1 802 210 000	0 ²⁸⁹	Väike	Meede on käivitunud ja esimeste taotluste esitamise tempo põhjal hindame riske väikesteks. Samas rõhutame vajadust jälgida investeeringute kavasse kantud objektide vähemalt üks kord kvartalis.
Teadusaparatuuri ja seadmete kaasajastamine	1 353 300 000	0	Keskmine	Meede ettevalmistamisel ja esimesed konkursid toimuvad 2009.–2010. aastal. N+2/n+3 nõude täitmine 2010. aastaks sõltub konkursside ja järgnevate hange korraldamise ajast.
Rakenduskõrgharidusõppe ja õpetajakoolituse õppeinfrastruktuuri kaasajastamine	196 700 000	0	Väike	Meede on ette valmistatud. Taotluste vastuvõtmine algab septembris/oktoobris 2009.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

3.4.5 Järeldused ja ettepanekud

3.4.5.1 Üldised tähelepanekud

Eesti elatustaseme tõus eeldab ettevõtetelt senisest enam spetsialiseerumist. See muudab omakorda haridus- ja teadussüsteemi poolse kvalifitseeritud tööjõu pakkumise järjest olulisemaks.

Nii majanduse kasvav spetsialiseerumine kui ka demograafilised trendid sunnivad ka Eesti haridus- ja teadussüsteemi senisest enam spetsialiseeruma. Eeloleva õpilaste arvu kiire vähenemise tingimustes ei ole Eestil ilmselt võimalik ei kutse- ega kõrghariduses säilitada senises mahus kõiki seniseid õppesuundi. Hariduse kvaliteedi säilitamisel ja tõstmisel muutub järjest olulisemaks keskendumine nende elujõuliste eksportivate majandusharude vajadustele, kus luuakse suhteliselt enam lisandväärtust ning uusi töökohti.

Väikeriigi majanduse konkurentsieeliste arendamine toimub valdavas osas mujal maailmas kiiresti arenevate uute tehnoloogiate võimalikult tõhusa kasutuselevõtu kaudu. See tähendab, et Eesti peab ühelt poolt panustama sellesse, et olla maailmas suhteliselt kiiremini arenevates tehnoloogia- valdkondades (s.o info-, bio-, materjali- ja energiatehnoloogiates) võimalikult kompetentne. Teisalt on Eesti haridus- ja teadussüsteemis vajalik senisest märksa süstemaatilisem konkreetsete majandusharude (nt elektri- ja elektroonikaseadmete tootmine, metalli- ja masinatööstus, puidu-, trüki- ja mööblitööstus) tööjõuvajadusega arvestamine.

Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia Teadmispõhine Eesti 2007–2013 toobki eeltoodud tehnoloogiavaldkonnad prioriteetsete võtmevaldkondadena esile. Eesti kõrg- haridusstrateegia aastateks 2006–2015 on üldsõnalisem – seab küll sihiks „Eesti vajadusi arvestava õppesuundade/kavade pakkumise õppeasutuste poolt” kuid jätab täpsustamata, milliste valdkondadega tegu on.

Struktuurifondide kasutuselevõtuks koostatud inimressursi arendamise rakenduskava lähtub ekspansiivsest strateegiast. „Inimressursi arendamise rakenduskava näeb prioriteetsete suundadena ette elukestvat õpet; teadus- ja arendustegevust ning kõrghariduse inimressursi arendamist; pikka ja kvaliteetset tööelu; teadmisi ja oskusi uuendusmeelseks ettevõtluseks; suuremat haldusvõimekust.” Rakenduskava sihtindikaatorid näevad kõikide eeltoodud tegevussuundade osas ette üldiste statistiliste näitajate parenemist: erinevaid koolitusi läbinud inimeste arvu kasv, kaasajastatud õppekavad ja infrastruktuur, teadus- ja arendustegevuse investeeringute kasv jne.

Rakenduskava prioriteetid, eesmärgid ja sihtindikaatorid on selliselt sõnastatult selgelt liialt üld- sõnalisel ning ei peegelda Euroopa Liidu struktuurifondidest tehtava investeeringuga hariduses ja

²⁸⁹ Investeeringute kavale vastavaid taotlusi on SA Archimedese andmetel 25.06.2009 seisuga laekunud 679 miljoni krooni ulatuses.

teaduses tegelikult soovitatavat strateegilist muutust. Kahetsusväärset on eeltoodud ebamäärasus kandunud edasi ka konkreetsetele meetmetele ning nende raames käivitatud programmidele.

3.4.5.2 Rakenduskavade muutmise ettepanekud

Alljärgnevalt on väljatoodud peamised ettepanekud kolme tegevuste grupi lõikes.

Suurendada ja/või tõhustada

► Kiirendada ja tõhustada investeeringuid haridus- ja teaduspoliitika uuringutesse

Struktuursed probleemid hariduses ja tööturul vajavad poliitika kujundajatelt adekvaatset analüüsi-põhist reageeringut. Eesti haridus- ja teaduspoliitika prioriteedid on aga kahjuks sageli kas liialt üldsõnalised või ei leia tegelikus poliitika kujundamises piisavalt selget ja mõjusat järgimist. Probleemiks on ka haridus-, teadus-, majandusarengu-, ja tööturu poliitikate koordineerimise nõrkus. SV haridus- ja teaduspoliitika uuringutes ette nähtud summad on piisavad, kuid nende kasutamist tuleb tõhustada. Keskenduda neile uuringutele, mis aitaksid hariduse ja teaduse pakkumise poolt tööturu tulevaste vajadustega enam kooskõlla viia. See puudutab nii tulevaste tööjõuvajaduste analüüsi kui sellest lähtuvalt ka praeguse hariduse ja teaduse finantseerimissüsteemi mõjude hindamist ja rakendusmehhanismide tõhustamist. Näiteks tsentraliseerida HTMile vajalikud uuringud Primuse programmi.

Keskenduda meetmetes ühele põhilisele eesmärgile ja vältida algselt teatud konkreetsele eesmärgile mõeldud vahendite pudistamist paljudeks kõrvaltegevusteks. See puudutab nii Primust, Mobilitast kui tervet rida teisi programme.

► Suurendada ja/või tõhustada nii kutse- kui ka kõrghariduse investeeringuid

Majanduslanguse tingimustes vabaneb sisuliselt kõikidel haridustasemetel töolistest ja spetsialistidest kuni juhtideni tööjõudu. Ajutist töökoormuse vähenemist või tööotsingute perioodi tuleks kasutada selliseks enesetäiendamiseks, mis võimaldaks õpingute järel asuda tööle uues valdkonnas ja/või kõrgemal kompetentsitasemel. Ühekordsetest piiratud mahuga üldharivatest kursustest ei piisa. Täiendusõpe peab andma õppuritele võimaluse järgmisele haridustasemele jõudmiseks, s.o uue eriala või akadeemilise kraadi omandamiseks.

Tõhustada nõustamis- ja teavitussüsteemide meetmeid, tagades nõustamise ja karjääriinfo paremat kättesaadavust.

► Suurendada kriisi vahetute mõjude leevendamiseks vahendeid õppijate sotsiaalse turvalisuse ning toimetuleku tagamiseks

Majanduslanguse, tööpuuduse ning vähenevate sissetulekute olukorras on halvenemas pere majanduslik toimetulek ja suureneb sotsiaalprobleemide süvenemise oht. Seega on võrreldes struktuurivahendite planeerimise ajaga vajalik enam rõhku asetada õppijate sotsiaalse turvalisusele ning toimetuleku toetamisele. Riik ja haridussüsteem saavad selles osas tuge pakkuda mitmel moel. Esiteks õppenõustamisteenuste üleriigilise kättesaadavuse tagamise kaudu, pannes igas maakonnas tööle vajalikul arvul erinevaid spetsialiste, kes nõustavad erivajadustega, sh sotsiaalsete probleemidega õpilasi, nende peresid ja õpetajaid. Vajadus hästitoimiva õppenõustamise järele oli olemas ka varem, kuid majanduskriisi tingimustes vajab see valdkond kavandatust enam ressursi. Seega on vajalik suunata meetmesse täiendavaid vahendeid (20 miljonit krooni). Lisaks õppenõustamisele on oluline koolide rolli suurendamine õpilaste turvatunde ning toimetuleku toetamisel. Pikapäevarühmad on siinkohal oluliseks abinõuks, mille kaudu õpilased vajadusel õpiabi ning koolitundidevälist tegevust saavad, ja mis hoiavad neid eemal pere sotsiaalsetest probleemidest ning võimalikust sotsiaalsesse tõrjutusse langemisest. Pikapäevarühmadele ei olnud rakenduskavade planeerimise hetkel vahendeid kavandatud, mistõttu tuleks selleks nüüd vahendeid leida, eriti arvestades, et riigieelarvest nimetatud tegevust ei toetata. Seega vajaks pikapäevarühmad täiendava tegevusena rahastust 30 miljoni krooni ulatuses. Sotsiaalse turvalisuse ning sotsiaalse tõrjutuse ohu vähendamise eesmärgil on vajalik ka noorte huvitegevuse täiendav toetamine. Arvestades nii lapsevanemate

kui ka kohalike omavalitsuste rahaliste vahendite vähenemist, on hädavajalik eraldada noorte huvitegevusele ja noorsootöö teenuste osutamisele täiendavaid vahendeid. Noorsootöö kvaliteedi arendamise programmi tegevuste ja eelarve ülevaatamise kaudu on võimalik leida vahendeid noorsootöö teenuste osutamiseks, kuid lisaks vajaks see juurde 15 miljonit krooni.

Vähendada või kaotada

- ▶ **Vähendada sarnaste eesmärkidega meetmete ja nende raames ellu kutsutud tegevusvaldkondade arvu**

Korraldada funktsioonipõhine kompleksne haridus- ja teaduspoliitika meetmete mõjude hindamine ning tõhustada seejärel oluliselt poliitika elluviimist, sh struktuurifondide kasutuselevõttu. See puudutab nii kutse- ja kõrghariduse kui ka teaduse rahastamisskeemide hindamist vastavalt haridus- või teadusutuse perspektiivist lähtudes. Lihtsustada finantseerimissüsteemi ja muuta see täiskulupõhiseks. Viia miinimumi olukorrad, kus haridus- või teadussüsteemi normaalse toimimise eelduseks on ristfinantseerimine mitmetest erinevatest programmidest. Vähendada avaliku konkursi põhiste finantseerimisskeemide hulka ja asendada need rahastamisega programmi või investeeringute kava alusel. See suurendab oluliselt poliitika elluviimise juhitavust ning vähendab struktuurifondide kasutamisel n+3 reegluga seotud riske.

Noorsootöö meetmete all vähendada üldise kvaliteedisüsteemi arendamisele suunatud vahendeid, suunates need ümber sisulisele noorsootöö osutamise valdkonda, pöörates senisest enam tähelepanu eriti toimetulekuraskustega peredest pärit noorte ligipääsule noorsooteenustele ja mitteformaalsele haridusele. Oluline tõrjutuse vähendamise seisukohalt.

- ▶ **Vähendada kutse- ja täiskasvanuhariduse, üldhariduse ning keeleõppe suuna tegevusi vastavalt HTMi esitatud kärpevõimalustele õpilaste sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tegevuse täiendavaks finantseerimiseks**

Õpilaste sotsiaalse turvalisuse ning toimetuleku tagamiseks (pikapäevarühm, õpinõustamine, noorsootöö) on vajalik täiendavaid vahendeid leida kutse- ja täiskasvanuhariduse, üldhariduse ning keeleõppe suundadest, milles on HTMi andmetel võimalik vabu vahendeid leida, seadmata ohtu nimetatud valdkondade eesmärkide saavutamist²⁹⁰.

Lisada

- ▶ **Lisada pikapäevarühma tegevusi toetavad vahendid**

Õpilaste sotsiaalse turvalisuse ning toimetuleku eesmärgil leida võimalus pikapäevarühma tegevuste toetamiseks, kas eraldi programmina või sidudes tegevuse mõne olemasoleva programmiga, eraldades selleks rahalisi vahendeid 30 miljoni krooni ulatuses.

²⁹⁰ Struktuurivahendite administratsiooni töödokumendid, 28.04.2009.

Tabel 46. Ettepanekud meetmete eelarvete muutmise kohta

Valdkond	Muudetav /lisatav meede	Kogueelarve (SV + omafinantseering)	Omafinants eering	Broneerimata eelarve	Lisatav summa (meie ettepanek), SV vahendid	Vähendatav summa (meie ettepanek), SV vahendid	Selgitus
Elukestev õpe	Õppenõustamis-süsteemi arendamine	35 035 000	5 255 250	0	17 000 000	0	Täiendav rahastamine vajalik õppenõustamise teenuste kättesaadavuse tagamiseks ja teenuse osutamiseks kõigis maakondades.
Elukestev õpe	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	81 858 824	12 278 824	0	12 750 000	0	Kujundada programm osaliselt ümber; täiendav rahastamine vajalik täiendavaks huvihariduse toetamiseks.
Elukestev õpe	UUS MEEDE: pikapäevavõimaluste tegevuste toetamine	0	0	0	25 500 000		Lisa uus meede/tegevus.
Elukestev õpe	Kutse- ja täiskasvanuhariduse arendamine	577 047 058	86 557 059	69 291 141	0	33 915 000	Vähendada programme vastavalt HTMi kärpe ettepanekutele; kärped teha arendustegevuste, mitte koolitustegevuste arvelt.
Elukestev õpe	Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine	138 352 941	20 752 941	0	0	11 730 000	Vähendada programme vastavalt HTMi kärpe ettepanekutele; eelistada tuleks otseselt kvaliteedi arendamisele suunatud tegevust, s.t kärpeid teha tegevustest, mis ei ole otseselt kvaliteedi arendamisele suunatud.
Elukestev õpe	Keeleõppe arendamine	113 161 176	16 974 176	41 642 633	0	9 605 000	Vähendada programmi vastavalt HTMi kärpe ettepanekule.
Kõrgharidus	Kõrgkooli innovatsioon	33 000 000	4 950 000	0	0	28 050 000	Eraldi meetet „vabal teemal” projektide rahastamiseks mitte rakendada. Keskenduda olulisematele strateegilistele muudatustele Eesti kõrghariduses ja teaduses ning finantseerida neid kas PRIMUSe strateegilise juhtimise suutlikkuse tõstmise tegevussuunast või teadusorganisatsiooni ümberkorralduste meetmest.
Kõrgharidus	Avatud taotlusvoor teaduse populariseerimiseks	16 429 412	1 729 412	0	0	14 700 000	Eraldi meetet mitte teha; viia vajalikud tegevused teaduse populariseerimise programmi alla.
Kõrgharidus	Teaduse populariseerimine	49 288 235	5 188 235	0	4 700 000	0	Vähendada oluliselt meedia-kampaaniaks plaanitud ESFi finantseeringut (25,5 mln kr 10 mln kr võrra) ja keskendudes olulisematele sihtgruppidele (nt loodus- ja täppis-teaduste erialade populariseerimine jne) ja vähem kulukatele suhtluskanalitele, sh huviringid (varem selleks planeeritud avatud taotlusvoor).
Kõrgharidus	Kõrgkoolide ja ettevõtete koostöö	85 000 000	15 000 000	0	35 000 000	0	Väga vajalik meede kõrghariduse sisuliseks kaasajastamiseks.

Kõrgharidus	Kolmanda taseme õppe kvaliteedi arendamise programm PRIMUS	228 192 203	11 409 610	0	0	20 000 000	Muuta programmi eelarvet 2014–2015 aastaks plaanitud tegevuste (8 mln kr) programmi üldiste teavituskulude (6 mln kr) ja koostöö koordineerimise tegevuste (6 mln kr) arvelt.
		0	0	0	20 000 000	0	OECD täiskasvanu- haridusepädevuste uuring PIAAC: Haridus- ja Teadus- ministeeriumi täiendava tegevuse ettepanek (nr 6).
Kõrgharidus	Teaduspoliitika uuringute programm	97 153 680	4 857 685	0	0	17 500 000	Vähendada meetme eelarvet vastavalt programmi käivitamise viibimisele.
Kõrgharidus	UUS MEEDE: tasemeõppe võimaldamine õpingud katkestanutele	0	0	0	100 000 000	0	Haridus- ja Teadusministeeriumi täiendava tegevuse ettepanek (nr 7).
KOKKU		1 454 518 529	184 953 192		240 350 000	135 500 000	

3.5 Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkond

3.5.1 Olukord ja tegevusprioriteedid

Kiire majanduskasvuga aastatel (2004–2007) edenes märkimisväärselt ka rahva sotsiaalne heaolu. Seda peegeldasid nii kõrged subjektiivsed eluga rahulolu hinnangud²⁹¹ kui ka oluliselt paranenud materiaalne olukord, mida näitab perede sissetulekute tõus. Leibkondade sissetulekud suurenesid perioodil 2003–2007 keskmiselt 94% võrra²⁹². Oluliselt vähenes absoluutses vaesuses elavate inimeste osakaal ning mõnevõrra on vähenenud ka sissetulekute ebavõrdsus²⁹³. Kuid suhteline vaesus ei vähenenud ning teatud inimrühmad elasid jätkuvalt allpool absoluutse vaesuse piiri (7,6% leibkondadest 2006. aastal).²⁹⁴

2008. a inimarengu aruande kokkuvõttes tõdetakse, et viimaste aastate majandusliku tõusuga kaasnes Eesti ühiskonnas senisest enam kindlustatud keskklassi kujunemine. Samal ajal tõusid sellega seoses esiplaanile hoiakud, mis suuresti põhinesid kiire majanduskasvu jätkumise eeldusel: muretu tarbijalikkus, asjadekultus ja sotsiaalne passiivsus. Samuti süvenesid vanema ja noorema põlvkonna ning erinevate piirkondade elukvaliteedi erinevused ning püsiv erinevus eesti- ja venekeelse elanikkonna sotsiaalse heaolu vahel.²⁹⁵

Uue, jätkusuutlikuma kasvu kiireks käivitamiseks on tekkinud majandussurutises vajalik leida kompromiss ühelt poolt majandustegevuse stimuleerimise ning teiselt poolt inimressursi hoidmise vahel. Paratamatult tuleb järsult kärpida kulusid, kusjuures avaliku sektori eelarvekulude kärpimisel on siin keskne roll. Teisalt tuleb käivitada meetmed, mis on suunatud majanduse kiirele ümberkohandamisele, uue tööhõive loomisele ning (välis)investeeringute kaasamisele jms eesmärkidele. Ühiskonna sotsiaalne tasakaal ning inimeste ressursid ja saavutatud inimarengu tase mõjutavad neid mõlemaid – ka keerulistel aegadel on oluline hoida töötegemise võimet ja taht.

Eestil on võimalus majandussurutisest väljuda edukamana teiste riikidega võrreldes, juhul kui suudetakse rasketes tingimustes efektiivselt toimida ning säilitada samal ajal sotsiaalset stabiilsust.

3.5.1.1 Peamised probleemid

Tervise seisundi ja käitumise halvenemise risk (eeskätt laste ja eakate hulgas) suureneb

2008. a inimarengu aruande põhjal võib üsna kindlalt väita, et halva tervise tõttu kaotatud eluaastates on peidus Eesti majandusarengu üks olulisemaid arenguvarusid. Isegi ülikiire majanduskasvu tingimustes ja viimase poolsajandi kõige kiirema keskmise eluea kasvu järel jõudsimel Euroopa jõukamate riikide 20 aasta tagusele tasemele, kusjuures vaatamata viimase viie aasta suurele spurdile on taasiseseisvumisaja jooksul ülejäänud riigid Eestil eest ära liikunud. Peamisteks tervisealase mahajäämuse põhjusteks on jätkuvalt sotsiaalsed ja käitumuslikud põhjused. Just sellest on tingitud madal oodatava eluea pikkus, seda eriti meestel. Sarnased põhjused on ka nii meeste kui naiste Euroopa Liidu kõige madalamal tervena elatud eluaastate tasemel, mis takistab elamast oma elu täisväärtuslikult ja aktiivselt.

Nii 1993. kui 1997. aastal tipnenud majanduskriiside ajal Eestis halvenes märgatavalt Eesti elanike tervis²⁹⁶. 1989–1994 vähenes eeldatav eluiga erinevais eärühmades 5–9%, kusjuures kõige enam 25–49aastaste hulgas. 1998. a oli eeldatav eluiga vähenenud 1–4% ning suurmaks kaotajaks olid

²⁹¹ Eurobaromeeter 70: avalik arvamus Euroopa Liidus. Sügis 2008. Emor

²⁹² Tiit, E.-M. (2008). Perede sissetulekute ja tarbimise struktuur 2003–2007. Lepingu aruanne. Rahvastikuministri büroo. http://www.rahvastikuminister.ee/public/2008sissetulekud_Tiit_1_.doc

²⁹³ Sotsiaalministeerium (2008). Elatustase ja vaesus, kogumikus „Tervis, Töö ja Sotsiaalelu 2007”. Tallinn.

²⁹⁴ samas

²⁹⁵ Lauristin, M. (peatoimetaja), Eesti inimarengu aruanne 2008. SA Eesti Koostöö Kogu, Tallinn 2009.

²⁹⁶ Statistikaameti elektrooniline andmebaas pub.stat.ee

vanemaealised. Sajandivahetuseks olid Eestis kujunenud elanikerühmad (näiteks põhiharidusega mehed, venekeelne elanikkond), kelle tervis 1980. aastatega võrreldes oli hoopis halvenenud²⁹⁷. Viimaste aastate tervises seisundi paranemine on väga suurel määral seotud üldise jõukuse kasvuga. Heaks või väga heaks hindas oma tervist 2008. aastal 50,7% ja 2006. aastal 46,6% inimestest, 2000. aastal vaid 36,8% ja 1990. aastal 25,2%. See aga tähendab, et heaolu järsul halvenemisel suureneb kiiresti ka terviserisk. Oluline on seegi, et isegi majanduslikult edukal ajal suurenes Eestis nende inimeste osakaal, keda suured tervishoiukulutused vaesusesse tõukasid²⁹⁸.

Samas esineb Eestis väga tugev seos sotsiaalse staatuse (haridus, sissetulek, elukoht) ning tervise vahel: Näiteks 2005. a hindas 77% jõukamast viiendikust oma tervis heaks või väga heaks ning 5% pidas seda halvaks. Vaesema viiendiku puhul olid vastavad näitajad 41% hea ning 26% halva tervisega. Ulatuslik rahvusvaheline kogemus ning ka Eesti andmed kinnitavad, et esineb väga selge seos töötuse ning sissetulekute taseme ja tervises seisundi vahel.

Väga ohtlikku mõju avaldab majanduslangus tervisele eeskätt sotsiaalse stressi kaudu, mis veelgi suurendab Eestis niigi pretseedenditult kõrgeid südameveresoonehaiguste, alkoholismi ja narkomaania, HIVi ja AIDSi, depressiooni ja suitsiidi riske, samuti vägivalda ja agressiivsuse tendentse nii perekondades kui ka koolides ja tänaval. Hiljuti avaldatud uurimuses HIVi ja töötuse seoste kohta leiti, et töötavatest süstivatest narkomaanidest oli HIV-positiivseid 44%, töötutest aga 67%. See viitab riskile, et töötuse suurenedes võib Eestis taas hoogustuda narkomaania ja HIV-viiruse levik. Selgelt on dokumenteeritud 1990. aastate käest lastud tuberkuloosi ravikorralduse tagajärjel toimunud haigestumuse järsk kasv ning puuduliku ravi tõttu ravimitele allumatute haigustekitajate levik.

Samuti kasvab oht, et suurenevad nii tervise kui ka laiemalt kogu elukvaliteedi puhul juba kujunenud ning isegi majanduskasvu tingimustes püsinud erinevused piirkondade ja rahvuste lõikes. See on tekitanud näiteks Kirde-Eestis erinevate sotsiaalsete riskide kuhjumise (2008. aastal oli Kirde-Eestis tööpuudus 10%, kui Eestis keskmiselt oli 5,5%, hea ja väga hea tervisega inimesi oli vaid 40,5% jne²⁹⁹). Olukorras, kus riigi majanduslikud võimalused kahanevad, võib see viia sotsiaalsete pingete plahvatusliku tõusuni. Samal ajal on paljudel riskirühmadel ning ka venekeelsel elanikkonnal välja kujunenud kõrgendatud ootused ja tugevam sõltuvus riiklikest turvasüsteemidest, mis võib luua täiendavalt sotsiaalseid pingeid ja seeläbi halvendada majandussurutisest edukat väljatulekut.

Suurenenud ja suurenev vaesus

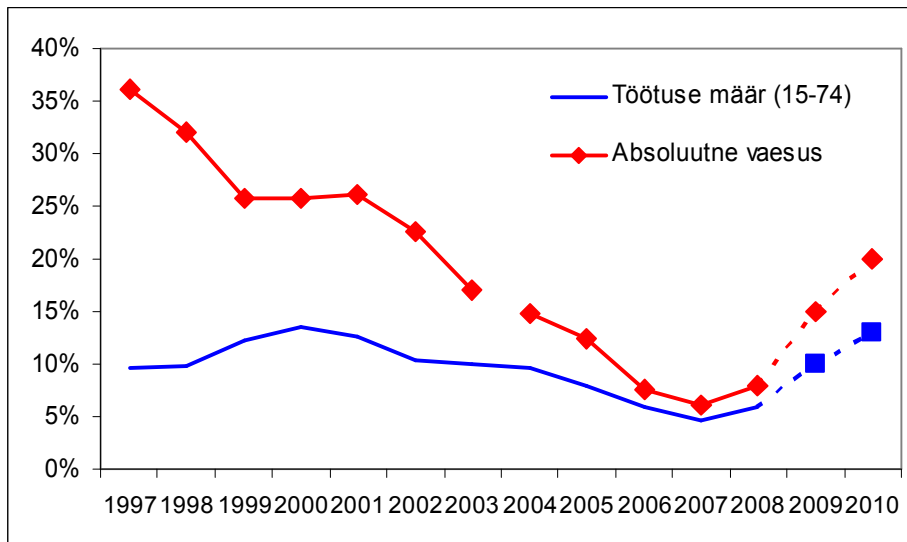
Seoses väga madalale tasemele langenud tööpuudusega ning aina suurenenud palkadega on Eestis viimase 10 aasta jooksul oluliselt langenud absoluutne vaesus ehk nende inimeste hulk, kellel puuduvad ressursid minimaalse elatusstandardi tagamiseks (vt joonis 5). Kuna absoluutses vaesuses elavate inimeste arv on olnud suhteliselt piiratud ning püsivalt vähenenud, ei ole vaesuse leevendamine ning vaesuses elavate inimeste probleemide lahendamine olnud riigi prioriteetide hulgas vaatamata sellele, et suhtelise vaesuse määr on püsinud üsna stabiilsena ning on tunduvalt kõrgem kui Euroopa Liidu keskmine. Eurostati andmetel elas 2007. aastal 19% inimestest vaesusriskis (EL27 keskmine oli 16%). Teatud rühmade hulgas oli vaesus veelgi suurem, üksikvanematest elas vaesusriskis näiteks 44%. Majanduslangus, aina suurenev tööpuudus, vähenevad sissetulekud ja sundpuhkused seavad aina suurema hulga inimesi vaesusriski ning vaesuses elavate inimeste hulk suureneb.

²⁹⁷ Kunst, A.; Leinsalu, M.; Kasmel, A.; Habicht, J. Social inequalities in health in Estonia. Main report. Tallinn: Estonian Ministry of Social Affairs, 2002.

²⁹⁸ Eesti inimarengu aruanne 2008.

²⁹⁹ Statistikaameti elektrooniline andmebaas pub.stat.ee

Joonis 5. Absoluutse vaesuse ja töötuse määra areng ning võimalik prognoos



Allikas: 1997–2008 Eesti statistikaamet. 2009–2010 Praxise hinnang

Märkus: 2004. aastal muutus absoluutse vaesuse arvestamise meetodika, mistõttu on joon katkev.

Töötamine on kõige kindlam vahend vaesuse vastu, 2006. aastal oli suhtelise vaesuse määr töötute hulgas 61,7%, töötavate inimeste hulgas 7,7%. Seejuures suhtelise vaesuse risk viimastel aastatel oluliselt muutunud ei ole, kuigi leibkondade reaalsissetulekud on ca 63% võrra suurenenud ja seega üldine toimetulek märgatavalt paranenud.

Eelmistel aastatel on vaesus ja toimetulek ning töötus olnud peamiselt teatud kitsaste riskirühmade probleem – pikaajalised töötud, noored töötud, puuetega inimesed, paljulapselised perekonnad, üksikvanemaga perekonnad jne. Nüüd tabab tööpuudus aga ka inimesi, kellel pole nimetatud riskirühmade piiranguid tööturul osalemiseks, kellel on töökogemused, kvalifikatsioon ja ning muud eeldused tööd teha, kuid kelle töökoht kaob. Sinna hulka kuuluvad ennekõike töölised ehitusel ja tööstuses – statistika näitab, et aastaga kaotas ehitussektoris töö 18 000 inimest³⁰⁰ ning 2009. a I kvartalis maksti 64% töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitistest töötleva tööstuse ettevõtetes³⁰¹. Lisaks on esmakordselt töökaotuse ohus ka kõrgharidusega, kõrge kvalifikatsiooniga ning seni kindla töökohaga inimesed, kelle staatus tööturul on seni olnud suhteliselt stabiilne.

Seega on oluliselt laienenud vaesusrisiki sattuvate inimeste ring, millega seoses võib eeldada, et teisenevad ka vaesuse tagajärjed perekondadele. Toimetulekurisk tekib nüüd ka seni suhteliselt paremal elujärjel olnud inimestel, kellel on kogunenud erinevaid laenukohustusi ning kes võivad töö kaotades sattuda olulistesse makseraskustesse ning halvemal juhul kaotada eluaseme. Samal ajal ei kao kuhugi probleemid seoses nn traditsiooniliste riskirühmadega, isegi kui nende suhtarv puudust kannatavate elanike hulgas väheneb.

Majanduskriisi tingimustes tuleb eriti tähelepanelikult suhtuda lastega peredesse, eriti paljulapselistesse ning ühe või mitte ühegi töötava pereliikmaga peredesse. Kõige probleemsema ja kõrgeima vaesusriskiga, õnneks ühtlasi ka suhteliselt väikesearvulise leibkondade rühma moodustavad lastega pered, kus ei ole ühtegi töökäijat. Eraldi probleemina tuleks läheneda töötavate madalapalgaliste probleemile – palgalangus võib kaasa tuua selle, et isegi töökohta omamine ei aita inimest vaesusest välja.

Kuhugi ei ole kadunud dokumendis „Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013” mainitud sotsiaalne ebavõrdsus, mis osaliselt on tingitud suurtest arenguerinevustest regioonide vahel. Juba esimesed märgid näitavad, et ilma välise sekkumiseta nimetatud erinevused ainult süvenevad. 2008. a maksti 30,9% toimetulekutoetuste summast Lõuna-Eestis, 28% Kirde-Eestis, 10% Põhja-Eestis (vt tabel 47).

³⁰⁰ Statistikaamet, <http://www.stat.ee/31177>

³⁰¹ Töötukassa andmed, <http://www.tootukassa.ee/index.php?id=11328> (vaadatud 21.05.2009).

Tabel 47. Toimetulekutoetust saanud perekondade taotlused, 2008

	Rahuldatud taotluste arv kokku	... töötajaga, pikaajalise töötuga pere taotlused	... töötuga pere taotlused	Rahuldatud taotlustes pere liikmete arv kokku	... pereliikmete arvust töötajad, töötud, pikaajalised töötud	... töötute pereliikmete arv
Kogu Eesti	59 587	38 968	16 828	102 461	42 992	18 320
Põhja-Eesti	8125	3731	2700	13 449	4091	2939
Kesk-Eesti	8414	6112	3394	17 505	6983	3825
Kirde-Eesti	14 003	10 270	2812	21 803	11 133	2994
Lääne-Eesti	10 406	6680	2627	17 193	7212	2801
Lõuna-Eesti	18 639	12 175	5295	32 511	13 573	5761
Harju maakond	8125	3731	2700	13 449	4091	2939

Allikas: Statistikaamet

Esmatähtsate terviseteenuste kättesaadavuse halvenemine eeskätt riskirühmades

Kuigi Eestis on seni olnud ligipääs perearstiabile väga hea, seda eriti rahvusvahelises võrdluses, on lahendamata kindlustamata inimeste elementaarsetele tervishoiuteenustele ligipääsmatuse probleem. 2008. aasta lõpul oli kindlustatute arv 1 281 718, mis moodustab 95,6% rahvastikust³⁰² ning seega oli kindlustamata inimesi ligi 60 000. Kiire töötuse kasv ning selle pikemaajaline püsimine võib kasvatada nende arvu kuni kahekordseks. Kuna lapsed ja pensionärid on võrdsustatud kindlustatutega, on ravikindlustuseta inimesed tööelised, kuid sageli nõrgemas sotsiaalmajanduslikus positsioonis olevad inimesed. Samal sihtrühmal on ka terviseriskid reeglina suuremad, mis tähendab, et tegelik vajadus esmaste terviseteenuste järele on keskmisest suurem.

Kuigi mõned Kovid finantseerivad perearste ka kindlustamata isikute teenindamisel lihtsamate tervisehäirete korral, ei ole seesugune elementaarne abi valdavas osas siiski kindlustamata inimestele kättesaadav. Lisaks kindlustuse puudumisele sagenevad majanduslanguse tingimustes olukorrad, kus haigestumise korral ei saada vajalikku arstiabi või määratud ravi ei järgita rahalistel (ravimite omaosalus) või muudel sotsiaalsetel põhjustel. Selle tulemusel võib pikas perspektiivis suureneha haiguste levik, krooniliste haiguste komplikatsioonide arv ning kasvada nakkushaiguste ravimiresistentsus. Samal ajal on teada, et haiguse algstaadiumis ravimine on tõhusam ja odavam.

Perearstiabi kõrval on Eestis sisuliselt välja arenemata mitmed olulised esmased vaimse tervise ja perearsti nõustamisteenused, töökoha ennetusprogrammid ning kaasaegsed interaktiivsed info- ja kommunikatsiooniteenused. Kõik need on eriti tõhusad majandussurutise olukorras elanike tervise halvenemise ärahoidmisel.

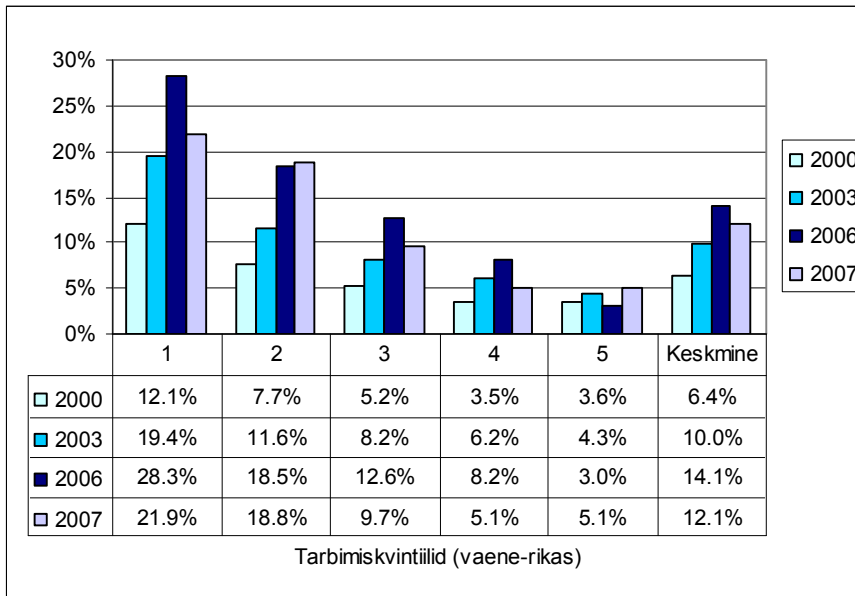
Eestis ja teistes sarnase elatustasemega riikides on leibkondade suurimaks katastroofiliste³⁰³ kulude põhjuseks krooniliste haiguste põdemisel ravimite ostmisega kaasnev omaosalus. Ebakorrapärane ravi ja puudulik taastusravi suurendab tüsistuste teket ning suurendab seeläbi ravikulusid veelgi. Eesti puhul on avaliku rahastamise vähenemisel eraldi oluliseks riskiallikas tuberkuloosi ja HIV-nakkuse leviku uus kiirenemine ja ravimiresistentsuse kujunemine juba niigi Euroopa ühelt kõrgeimalt tasemelt.

Kõrgete tervishoiukuludega inimeste osakaal on kasvanud 6,4%-lt 2000. aastal 14,1%-ni 2006. aastal. 2007. aastal see siiski taas langes 12,1%-ni. 1995. aastal oli see aga ainult 3,4%. Veelgi kõnekam on asjaolu, et tervishoiukulud on kasvanud kõige enam vaesema elanikkonna hulgas – vaeseima viiendiku hulgas oli 2006. a suurte tervishoiukuludega leibkondi juba 28,3%. Kõige suurema osa omaosalusest moodustavad ravimid, kõige suurema riskiga on pensionärid, eriti üksikpensionärid, ning puuetega inimesed.

³⁰² Statistikaameti elektrooniline andmebaas pub.stat.ee (21.05.2009).

³⁰³ Katastroofiliseks loetakse tervishoiukulusid, kui need põhjustavad inimese langemist vaesusesse.

Tabel 48. Kõrgete tervishoiukuludega leibkondade osakaal tarbimisrühmade lõikes



Allikas: Võrk (2008), *Income related inequality in health care financing and health care utilisation in Estonia 2000–2007. Technical report to World Health Organisation*

Isegi majanduslikult väga edukal perioodil, mil tervishoiu rahastamine kasvas 4 aasta jooksul kokku 2 korda, pikenesid tegelikult ravijärjekorrad. Kui veel 2005. a pidi eriarsti juurde pääsemist kauem kui kuu ootama 19% eriarsti poole pöördunudest, siis 2008. a oli nende osakaal kasvanud 31%-ni. Kuni 2 päeva jooksul sai eriarsti juurde 29% inimestest 2005. a ning ainult 18% 2008. a.

Kokkuvõttes suurendab ravimata juhtude hilisem erakorralise abi vajadus veelgi raviasutuste töökoormust ning riigieelarvest kindlustamata isikute erakorralise ravi kulusid. Sotsiaalministeeriumis on ette valmistatud kava, mille kohaselt kindlustamata isikutele kaetakse ka perearstiabi riigieelarvest, kuid kiirelt väheneva riigieelarvemahu tingimustes on selle elluviimine väga keeruline. Lisaks üldisele ligipääsu halvenemisele esmatähtsatele tervishoiuteenustele on täiendav risk eksisteeriva regionaalse ja sotsiaalmajandusliku ebavõrdsuse süvenemine.

Olemasolev tervise- ja sotsiaalkaitseüsteem ei ole pikaajaliselt jätkusuutlik

Tervishoiu- ja teiste sotsiaalkaitseüsteemide jätkusuutlikkust mõjutab oluliselt rahvastiku vananemine ja üldine tööhõive, samuti pidev tarbijahindade kasv tervishoius. Eestis siseneb tööturule juba praegu vähem inimesi kui sealt vanuse tõttu välja langeb (demograafiline tööturuindeks 2008. aastal on 0.85³⁰⁴) ning Eestis on juba 230 469 üle 65aastast inimest. Rahvastiku vananemine on tervishoius oluline mõjutegur – ühelt poolt väheneb tööjõu maksustamisel baseeruv ravikindlustusmaksete laekumine inimese kohta; teisest küljest toob rahvastiku vananemine kaasa ka nõudluse suurenemise tervishoiuteenuste järele. Samal ajal on kõik sotsiaalkaitse teenused (sh tervishoid) inimressursimahukad, mis põhjustab pidevalt teenuse kallinemist ning hoiab pidevalt üleval personalipuuduse e pakkumise vähesuse riski.

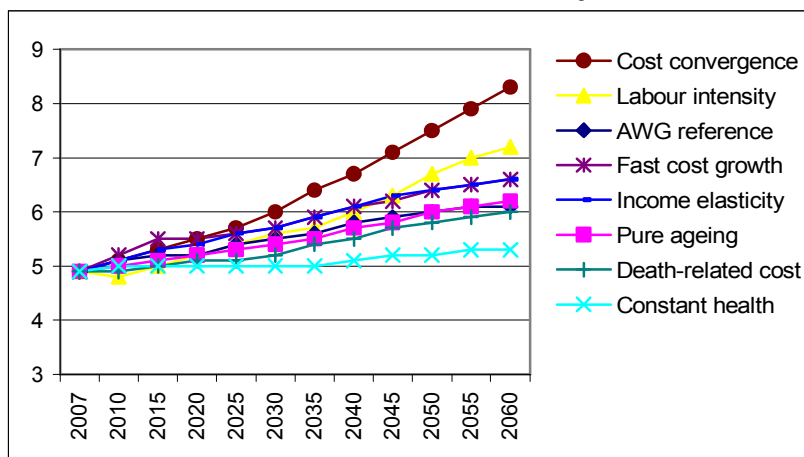
Kuivõrd Eesti sotsiaalkaitseüsteem on seni rajatud suhteliselt madalale maksukoormusele, pole selle jätkusuutlikkuse probleem niivõrd makromajanduslik kui fiskaalne. See tähendab, et lühikeses ja keskmises perspektiivis võib probleemiks muutuda küll olemasolev rahastamise viis (eeskätt liiga suur otsestele tööjõumaksudele rajatud finantseerimine), mitte aga ühiskonna üldine võimekus kulutusi rahastada.

Euroopa Komisjoni prognoosid (vt „2009 Ageing Report ...“) Eesti kohta perioodiks 2008–2060 näitavad, et selleks, et säilitada senine tervishoiuteenuste kättesaadavus, peaksid avaliku sektori kulud tervishoiule kasvama ligi 5%-lt SKPst 2007. aastal erinevate stsenaariumide järgi 5,2–8,3%-ni

³⁰⁴ Demograafiline tööturuindeks — eelseisval kümnendil tööturule sisenevate noorte (5–14-aastased) ja sealt vanuse tõttu väljalangevate inimeste (55–64-aastased) suhe. Kui indeks on ühest suurem, siseneb järgmisel kümnendil tööturule rohkem inimesi kui sealt vanuse tõttu potentsiaalselt välja langeb. Statistikaameti elektrooniline andmebaas pub.stat.ee (21.05.2009).

SKPst. Kiiremini kasvavad kulud stsenaariumide korral, kus sisendite hinnad tervishoius kasvavad enam kui majandus tervikuna. Kuid ka sisendikulude samaks jäädes toimub siiski tervishoiukulude kasv tingituna rahvastiku vananemisest.

Joonis 6. Eesti avaliku sektori tervishoiukulude võimalik areng erinevate stsenaariumide korral 2007–2060



Allikas: 2009 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060). Statistical Annex. Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG).

Märkus: Stsenaariumide nimede sisu ja konkreetsete eelduste kohta vt täpsemalt viidatud allikat.

Euroopa Komisjoni prognoosid (vt „2009 Ageing Report ...”) Eesti kohta perioodiks 2008–2060 näitavad, et inimeste arv, kes vajab formaalset ja mitteformaalset hoolekannet, kasvab vaatlusalusel perioodil ligi 60% ning isegi praeguse teenuste taseme kulud kahekordistuvad (0,1% SKPst tasemele 0,2% SKPst). Samas praeguse teenuste pakkumisel on oluliselt arengupotentsiaali, uute ELi liikmesriikide keskmised kulud keskmiselt ületavad käesoleval ajal Eesti kulud mitmekordselt (EL10 keskmine 0,4% SKPst, EL15 keskmine 1,3% SKPst).

Seega, arvestades kiiret vananemist, on pikemas perspektiivis vajalikud süsteemsed ümberkorraldused nii tulude kui kulude poolel, selleks et tagada süsteemi jätkusuutlikkust. Sotsiaalkaitse-süsteemide stabiilsuse seisukohast on oluline nende rahastamise kooskõla ühiskonna ootustega ümberjagamise teel pakutavate avalike hüviste osas. Tervishoius on suudetud hoida suhteliselt konservatiivset joont ning Eesti süsteemi hinnatakse väga kuluefektiivseks. Samal ajal on pensionisüsteem viimastel kiire kasvu aastatel suurendanud riigi kulutusi (pensionide erakorralised tõstmised 2004–2007), arvestamata seejuures reaalselt tulubaasi (pensionide kasv on 80% ulatuses seotud sotsiaalmaksuga), mistõttu isegi ilma majanduskriisita oleks saanud I samba defitsiit. Sotsiaaltoetuste puhul on suur osa neist seotud eelneva sissetulekuga, mistõttu keskpikas perspektiivis on süsteem fiskaalselt pigem tasakaalus, kuid nende puhul on probleemiks kohanematus majanduslanguse tingimustes fikseeritud valuuta vahetuskursi jäikuse tõttu.

Eelnevast tulenevalt on majandussurutise tingimustes ilmselt veelgi olulisem probleem, mida tõdeti ka struktuurivahendite rakenduskava ette valmistades: „Eesti sotsiaalkaitse süsteemi keskne probleem seisneb tööturu- ja hoolekandeteenuseid siduvate lülide puudumises,” ning „Olemasolevad tööturu- ja hoolekandeteenused, samuti sotsiaalabi osutamine ei ole alati inimesekeskne”. Samamoodi on teada tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandesüsteemide puudulik omavaheline koostöö. Majandussurutise tingimustes need puudused tõenäoliselt võimenduvad, kusjuures reageeringust sõltuvalt saab neid käsitleda nii ohuna jätkusuutlikkusele kui ka võimalusena oluliseks efektiivsuse kasvaks.

3.5.1.2 Tegevusprioriteedid

Eelnevast tulenevalt võib sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonnas välja tuua tegevusprioriteedid, mis mõnevõrra erinevad lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis.

Tabel 49 Kokkuvõte sotsiaalvaldkonna tegevusprioriteetidest

	Lühike 1–2	Keskpikk 3–5	Pikaajaline 6–10
Sotsiaalvaldkond	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tervise seisundi ja käitumise halvenemise ärahoidmine ▶ Vaesusriski vähendamine riskirühmades ja riskipiirkondades ▶ Esmatasandi ja teiste esmatähtsate tervise teenuste kättesaadavuse tagamine riskirühmadele 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tervise- ja sotsiaalkaitse süsteemi jätkusuutlikkuse tagamine (rahastamine + personal) ▶ Iseseisva toimetulekuvõime tagamine (riskirühmades) ja arendamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tervise- ja sotsiaalkaitse süsteemi jätkusuutlikkuse tagamine (rahastamine + personal) ▶ Rahvatervise kvaliteedi parandamine ▶ Iseseisva toimetuleku tagamine (riskirühmades) ja arendamine

Allikas: hindajate eksperdiarvamus

Lähteülesandest tulenevalt on prioriteetidid on sõnastatud Eesti majanduses ning ühiskonnas majandussurutises kujunenud reaalseid uusi probleeme arvesse võttes, mitte niivõrd ELI struktuurivahendite määrustest sõnastatud reeglitest tuletades. Teiseks on prioriteetide mõistmiseks oluline märkida, et sotsiaalkaitse toimimine (sh tervise teenused) ning inimeste käitumine on mõõduka inertsi nähtused, kusjuures inertsus negatiivses suunas on pikemaajalisem kui vastupidi. Seega eksisteerib strateegilisest seisukohast selge vahe eesmärgipüstituses 2009. a keskpäigaks kujunenud majandussurutise vahetutele sotsiaalsetele mõjudele reageerimisel ning sotsiaalkaitse süsteemide kesk- ja pikaajalise stabiilsuse tagamiseks.

Eraldi väga oluline risk Eesti ühiskonna jaoks seisneb võimalikes negatiivses demograafilistes mõjudes nii sündivuse kui ka väljarändega seoses. Tegemist ei ole kitsalt võttes struktuurivahendite kontekstis sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna küsimusega, kuid muuhulgas on äärmiselt oluline, et ühiskond ei kaotaks inimesi ja väärtuslikke eluaastaid haigustele ja suremusele lisaks veel ka järsu väljarände ja sündimuse vähenemise teel. Mõlemad on nähtused, mis muuhulgas sõltuvad subjektiivselt tajutud turvatundest pikemas perspektiivis. Viimane ei ole saavutatav ühe väga spetsiifilise meetmega, vaid see kujuneb paljude sündmuste koosmõjul. Kindlustunne oma sotsiaalse ja tervisliku hakkamasaamise osas on selle märkimisväärne osa.

Üldine kommentaar puudutab ka selget teadvustamist, et sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna probleemidering puudutab eri moel nii riigi kui ka kohalikkude tasandit. Konkreetne tegevusulatus ja vastutuse jaotus võib teemade lõikes erineda, kuid valdavalt on mõlemal tasandil võimalused ja vajadus sisuliselt probleemi lahendamisel osaleda.

Allpool on selgitatud eelnevas koondtabelis esitatud tegevusprioriteete, mille põhjal edasine hindamine on läbi viidud.

Tervise seisundi ja käitumise halvenemise ärahoidmine

Selliselt sõnastades on tegemist eeskätt kriisiaja eesmärgiga, kuigi see teenib otseselt ka pikaajalist Eesti elanike tervise ja elukvaliteedi kasvu eesmärki (vt ka „rahvatervise kvaliteedi parandamine” ning „iseseisva toimetuleku tagamine (riskirühmades)”).

Nii nagu kriis loob võimaluse majanduse struktuuri muudatusteks, on erinevad riigid tõestanud sellises olukorras võimaluste tekkimist ka vajalike terviserreformide läbiviimiseks viisil, mis nn normaalses olukorras ei oleks võimalik. Seda alates ulatusliku haiglavõrgu koondamisest kuni esmatasandi abi tõhustamise ning sõltuvusainete (Eesti puhul eeskätt tubakas ja alkohol) tarvitamise ohjeldamiseni kättesaadavust piiravate meetmetega.

Nn konkureerivate terviseriskide puhul on teada, et ühe tajutud riski vähenemisel on soodne mõju inimese motivatsioonile pingutada ka teise riski mõju vähendamiseks, kuna niiviisi suureneb tõenäosus, et viimasega tegelemisest on kasu. Seega muutub majandussurutise tingimustes inimeste jaoks veelgi olulisemaks riigi võime tagada üldine turvatunne ülalpool nn kriitilist taset. Samuti on oluline muuta kriisilukorras reeglina süvenevate tervise probleemide (halvenev vaimne tervis, nakkushaigused, alkoholi kuritarvitamine ja üldise riskikäitumise sagenemine) lahendamine prioriteediks teiste küsimuste kõrval.

1990. aastate negatiivne kogemus tuberkuloosiga näitas, kuivõrd kergesti võib tervishoius süstemaatilise tegevuse lõppemine kaotada kontrolli küll positiivse trendiga, kuid veel mitte lahendatud probleemi üle. Hetkel HIVi valdkonnas toimuv on ses mõttes sarnane, et viimaste aastate tegevus näitab selgelt positiivseid tulemusi, kuid saavutatu ei ole sugugi stabiilne. Seega on oluline jätkata kriitiliste teenuste osutamist ning otstarbekalt kombineerida riigieelarve ja struktuurivahendite võimalusi.

Arvestades, et individuaalne tervisekäitumine on tugevas sõltuvuses ümbritsevast keskkonnast, tuleb ka majanduslanguse tingimustes soodustada tervislikke valikuid ning vältida võimalust ebasoodsat sotsiaal-majanduslikku olukorda elanike tervise arvelt ära kasutada. Ebatavaliselt keerulistes olukordades suureneb inimestes sageli valmisolek muutusteks, kuid seda tuleb toetada positiivsete alternatiivide soodustamisega ning püsiva fooni loomisega ka väikeste soovitud suunas muutuste võimendamiseks. Samuti tuleb silmas pidades, et käitumise mõjutamine eeldab süstemaatilist tegevust pikema aja jooksul.

Vältida tuleks uute ja kallite lähenemisviiside väljaarendamist ja keskenduda olemasolevate terviseriski maandamise tegevustele, kuid võimalusel kasutada uudseid ja tõhusamaid lähenemisviise ning suunata tegevusi paremini riskirühmadele ja -piirkondadele.

Majandussurutise tingimustes tuleb muuhulgas enam arvestada näiteks maksude mõjuga omaosaluse kaudu vahetult tervisteenuste tarbimisele või siis toidukorvi tervislikkusele. Riskikäitumise sagenemisel võimendub sotsiaalpoliitika kõrval ka näiteks hariduse ja kultuuri mõju või siis selle puudumine. Niisamuti mõjutab transpordivõimaluste olemasolu ligipääsu teenustele.

Vaesuriski vähendamine riskirühmades ja riskipiirkondades

Käesolevas kontekstis on tegemist eeskätt kriisiperioodi prioriteediga, kuid arvestades Eesti suhteliselt suurt sissetulekute ebavõrdsust, püsib selle tähtsus ka pikemas perspektiivis.

Maailma Terviseorganisatsioon on praeguse majandussurutise puhul muuhulgas soovitanud tugevdada juurdepääsu sotsiaalse kaitse programmidele. Eestis mitmeid kordi suurenenud toimetulekutoetuste taotlemise maht 2009. a esimeses kvartalis võrreldes eelneva aastaga viitab selle soovitusel asjakohasusele ka Eestis. Muuhulgas on just majanduslanguse olukorras eriti tähtis majandus- ja eelarvepoliitika (millest suuresti sõltub ka sotsiaalpoliitika) kujundamisel meeles pidada, et ka raskete otsuste tegemisel ei kaotataks silmist nende sotsiaalset mõju (see on oluline horisontaalseid prioriteete silmas pidades).

Absoluutse vaesuse risk on rohkem kui millestki muust mõjutatud inimeste staatusest tööturul. Seega on peamiseks vaesuse vastu võitlemise vahenditeks erinevad tööturumeetmed, mis peaks inimesed tagasi tööturule aitama, ning samuti majanduse elavdamise meetmed, et uusi töökohti luua. Siiski on oodata, et suureneb nende inimeste hulk, kelleni tööturumeetmed ei jõua ja nende leibkondade arv, kelle sissetulekud teatud perioodil langevad alla toimetulekupiiri. Esimesed märgid sellest on näha juba toimetulekutoetuste taotlejate arvukuse tõusus.

Tähelepanu tuleb pöörata lisaks tavapärastele tööturu riskirühmadele (noored, puudega inimesed, mitte-eestlased, pikaajalised töötud) või lihttöölisele ka uutele lisanduvatele töötutele ja seeläbi vaesuriski sattunud inimestele. Enam ei ole tegemist nii konkreetsete tunnustega gruppidega, mistõttu riskirühmade määratlus on laienenud ja hägustunud. Sellega tuleks arvestada lahenduste väljatöötamisel, kusjuures asjakohane on eeldada, et paljudel nn uutel töötutest on suurem sotsiaalne kohanemisevõime ja kapital, kuid ometi vajadus asjakohase info ja oskuste järele.

Ära tuleks hoida kriisi negatiivsed mõjud laste elukvaliteedile, sealhulgas pöörates tähelepanu lastevanematele nende töötuksjäämise korral.

Esmatasandi ja teiste esmatähtsate tervisteenuste kättesaadavuse tagamine riskirühmadele

Kujunenud majandusolukorras on tegemist eeskätt lühiajalise prioriteediga, kuid sõltuvalt lähiaja otsustest võib see muutuda oluliseks ka pikema aja jooksul. Igal juhul on esmatähtsate tervisteenuste kättesaadavus ühiskonna jaoks kriitilise tähtsusega.

Esmatähtsate tervise teenuste hulka Eesti kontekstis võib lugeda perearstiabi, põhiravimeid krooniliste haiguste korral, nakkuslike jt suure ühiskondliku riskiga haiguste ennetamisele suunatud rahvatervise programme, erakorralist meditsiinilist abi.

WHO hinnangul on tervise teenuste kättesaadavuse tagamine üks tulemuslikumaid meetmeid vaesuse ja sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamiseks ning aitab muuhulgas stabiliseerida ühiskonda ja isegi majandust. Investeeringuid tervishoiu infrastruktuuri targalt planeerides on võimalik lühemas perspektiivis toetada majandusaktiivsust, kuid pikemas perspektiivis on oluline roll energiatarbe ning saaste vähendamisel, nakkushaiguste leviku tõkestamisel, haavatavatele inimrühmadele tõhusa toe pakkumisel ning majapidamiste ja ühiskonna mõningate kulude märkimisväärsele vähendamisel.

Eelmiste majanduslanguste kogemuse tulemusel on Eesti elanikud väga tundlikud majanduskeskkonna muutuste suhtes ning tervise seisund satub löögi alla reeglina kõige haavatumatel. Ühiskonna eduka ning jätkusuutliku arengu seisukohast on oluline tagada põhilise arstiabi kättesaadavus kõikidele elanikele, sõltumata nende sotsiaalsest seisundist (sh kindlustusstaatuselt).

Rahvatervise seisukohast on ekspertide hinnangul kriisi ajal tervishoiusüsteemi kriitiline osa esmatasand, mida tuleks finantsressursside jagamisega seotud valikute tegemisel eelistada investeeringutele kõrgtehnoloogiasse. Esmatähtsate tervise teenuste hulka Eesti kontekstis võib lugeda perearstiabi, põhiravimeid krooniliste haiguste korral, nakkuslike jt suure ühiskondliku riskiga haiguste ennetamisele suunatud rahvatervise programme, erakorralist meditsiinilist abi.

Esmatasandi teenused peaksid tagama professionaalse toe nii üksikisiku tervise pidevale jälgimisele sünnist surmani kui ka kiire sekkumise haigestumise puhul, kui see ei nõua viivitamatut haiglaravi. Kättesaadavuse olulisemad probleemid on seotud esmatasandi teenuste piiratud valikuga, mis ei vasta elanikkonna ja tervishoiusüsteemi vajadustele ning ootustele; samuti teenuste halva kättesaadavusega ravikindluseta isikutele ja mitteerakorralise transporditeenuse halva kättesaadavusega.

Esmatähtsate tervise teenuste hulka kuuluvad muuhulgas näiteks narkomaania ennetamise ja kahjude vähendamise meetmed, nakkushaiguste kontroll ja populatsioonipõhised ennetusteened. Põhiteened tuleb üldjuhul tagada riigieelarvelise rahastamisega, kuid erinevaid arendustegevusi teenuste tulemuslikkuse ja kättesaadavuse parandamiseks on asjakohane rahastada ka struktuurivahendeid kasutades.

Tervise- ja sotsiaalkaitse süsteemi jätkusuutlikkuse tagamine

Jätkusuutlikkus on olemuslikult pigem pika ja keskpika ajahorisondiga prioriteet. Samas on sotsiaal- ja tervisevaldkonnas isegi lühiajalises perspektiivis tehtud otsustel pikaajaline mõju.

Eriti väheneva rahastamise tingimustes on oluline suuremat tähelepanu pöörata sotsiaal-, tööturu- ja tervishoiuvaldkondade lõimimisele. Muuhulgas tähendab see ka erinevate tasandite omavahelise koostöö soodustamisel nn inimesekeskse lähenemise järgimist. Lihtsalt kärpides olemasolevat ebaefektiivset süsteemi või teenuseid on oht tegelikku kriisi veelgi võimendada.

Kujunenud olukorda tuleks muuhulgas kasutada struktuursete ümberkorralduste ettevalmistamiseks ja elluviimiseks. See ei tähenda ilmtingimata sotsiaalkaitse süsteemi muutmist sotsiaalabisüsteemiks. Muuhulgas on otstarbekas eelisarendada tegevusi, mis haakuvad eri poliitikavaldkondade meetmetega; samuti tegevusi, mis arendavad sisulist koostööd avaliku, era- ja mittetulundussektori vahel.

Nii investeeringute üle otsustamisel kui ka avalike teenuste arendamisel tuleb tasakaalustada süsteemi efektiivsustaatlus kättesaadavusega erinevate piirkondade vahel. Nii riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013 kui ka näiteks hiljutine OECD majandusraport Eesti kohta viitavad piirkondlikule tasakaalustamatusele kui suurele arenguriskile.

Suured investeeringud peaksid olema suunatud süsteemi vigade parandamisele, mitte nende kinnistamisele. Teenuste puhul tuleb teatud juhtudel kaaluda riskipiirkondade eelisarendamist või tegevuse täpsemat sihitamist.

Arvestades Eesti suhteliselt madalat ja ebastabiilset maksukoormust, otsitakse kujunenud majandusolukorras lahendusi selle tasakaalustamiseks. Viimane võib tähendada muutusi eeldustes, millest tuleb lähtuda ka struktuurivahenditest toetatavate tegevuste kavandamisel. Eelneva seoses on väga oluline jälgida, et teenuste kasutamisega seotud omaosalus ei suurendaks finantsrisiki elanikele ega mittejätkusuutlikku rahastamismudelit teenuseosutaja või avaliku sektori jaoks. Paljude kuni 2008. aastani planeeritud tegevuste lähte-eeldused ei näinud ette nii järsku ja pikaajalist majanduslangust.

Eesti elanike tervise ja eluea püsiv paranemine, ebavõrdsuse vähenemine ning iseseisva toimetulekuvõime arendamine (eeskätt riskirühmades)

Tegemist on peamiselt keskpika ja pika ajahorisondi tegevusprioriteediga.

Tegevuste planeerimisel struktuurivahendite abil tuleks suurt tähelepanu pöörata võimalikult suure hulga ja erinevate sihtrühmade kohanemisvõime ehk toimetulekuoskuste suurendamisele. Kuigi on oluline suurendada avaliku sektori töötajate võimekust rakendada kaasaegseid lähenemisi, tehnoloogiat ja põhimõtteid avalike teenuste pakkumisel, tuleb tähelepanu pöörata arendustegevuse kooskõlale reaalsete vajadustega ning elluviidavate rakendustegevustega.

Oluline on arendada tegevusi tihedas koostöös teiste avalike teenustega nii struktuurivahendite raames kui ka väljaspool seda. Muuhulgas tuleb tähelepanu pöörata hariduse, transpordi (mobiilsuse) ning IKT kasutusvõimalustele kõigi sotsiaalsete rühmade jaoks.

Sotsiaalne kaasamine tuleb viia kaugemale struktuurivahendite kasutamise strateegias nimetatud planeerimisest ning eelisarendada praktilisi tegevusi, mille elluviimisele on kaasatud sihtrühmad, aga ka laiemalt kolmas ning erasektor. Muuhulgas näiteks kvaliteetsema töökeskkonna loomisel tuleb kaasata motiveeritud tööandjad ning passiivsete karistus- ja teavitustegevuste kõrval arendada senisest enam aktiivseid programme ettevõtetes endis. Niisamuti on sisuliselt oluline lähtuda eeldusest, et inimesed, kes on sotsiaalselt nõrgemas positsioonis, vajavad tervislike otsuste tegemisel tuge, mis läheb kaugemale karistushirmust või teavitamisest.

Kuigi majandusteoreetiliselt võib leida argumente majandustegevust piiravate meetmete kahjulikkusest kasvule, on struktuurimuutuste argument asjakohane ka siinkohal. Seega ei tasuks karta kahjulike tervisekäitumiste ennetamisele suunatud piirangud, mis on seotud näiteks alkoholiga.

Vältida tuleb nn keskmisele vajadusele orienteeritud standardlahenduste väljatöötamist või tegevuste kavandamist ainult tõhususe taotlusest lähtudes. Pikaajaline rahvastiku tervislik ning sotsiaalne areng on võimalik ainult kõiki sotsiaalseid gruppe kaasates, mis Eesti oludes tähendab muuhulgas ebavõrdsuse vähendamist, arvestades selle suhteliselt kõrget taset. Struktuurivahendite kontekstis tähendab see eelkõige regionaalse, aga ka muus mõttes struktuurse ebavõrdsuse arvestamist ning selle kahjulike mõjude vähendamisele suunatud tegevuste vajalikkust.

3.5.2 Hinnang valdkonna meetmete kohta

Alljärgnevalt antakse hinnang struktuurifondide rakenduskavades sotsiaal- ja tervishoiu valdkonnas kavandatud meetmete vastavuse kohta eelmises alapunktis välja toodud tegevusprioriteetidele.

Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonnaga seotud struktuuritoetusi rahastatakse nii Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) kui ka Euroopa Sotsiaalfondist (ESF).

Euroopa Regionaalarengu Fondist on eraldi vahendid ette nähtud infrastruktuuri arendamiseks „tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri” prioriteetse suuna all kokku kuni 2,646 miljardit krooni, millele lisandub 805 137 251 krooni Eestipoolset kaasfinantseeringut. Prioriteetne suund on jagatud kolme eraldi meetmega haiglate, õendus-hooldusteenuste ning hoolekandetasutuste vahel. Seisuga 15. mai 2009 on kinnitatud neist haiglate ja hoolekandetasutuste investeeringute kavad. Kokku on broneerimata 76% vahenditest.

Euroopa Sotsiaalfondist rahastatakse sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna tegevusi prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” all kavandatud meetmetest. Kokku on prioriteetse suuna all kinnitatud viis meedet, mida rakendatakse kahe põhieesmärgi saavutamiseks:

- ▶ kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine,
- ▶ tööelu kvaliteedi parandamine.

Kolmas sama suuna eesmärk – tööpoliitika kujundamise ja elluviimise haldusvõimekuse suurendamine – on kajastatud käesoleva aruande tööpoliitika peatükis (vt ptk 4.6).

Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna meetmed ning rakendusskeemid on tihedalt seotud töövaldkonnaga, kuna struktuuritoetuste eesmärk on tõsta EL majanduspiirkonna konkurentsivõimet maailmaturul ning seega toetada tasakaalustatud majanduskasvu vähemarenenud piirkondades. Seega on kõik sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rakendusskeemid kaudselt seotud töötajaskonna kasvatamise ning nende tööväime suurendamisega, aga mitte sihitatud otseselt sotsiaalse heaolu edendamisele.

Tegevuste põhieesmärgist lähtudes saab sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonnaga seostada kaht meedet. Meetme „Tööelu kvaliteedi parandamine” maht on kokku 117 310 000 krooni, millest ESFi osa on 99 713 500 ja Eesti kaasrahastamine 17 596 500 krooni. Siinkohal on oluline silmas pidada, et hinnatakse eelkõige töötervishoiu osa meetmest ning osaliselt käsitletakse seda ka tööturu peatükis. Meetme „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine” maht on 176 470 588 krooni, millest ESFi osa on 150 000 000 ja Eesti kaasrahastamine 26 470 588 krooni.

Lisaks kuuluvad prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” alla veel 3 meedet („Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine”, „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed” ning „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine”), mis on käesolevas aruandes kajastatud ptk-s 4.6 töövaldkonna meetmetena.

Mõlema sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonnaga seostatud meetme puhul rakendatakse tegevusi programmidenä, mida põhiliselt viivad ellu riiklikud asutused SoMi haldusalas, ning avatud taotlusvoorudega, mis on suunatud KOVile ja sotsiaalpartneritele rakendustegevusteks täiendusena programmide tegevustele. Kasutatakse erinevaid rakendusskeeme: raamprogramme, millel on igaaastased täpsustatud programmid koos tegevuskava ja eelarvega; perioodilisi programme ning avatud taotlusvoorusid.

Seisuga 15. mai 2009 on rakendamisel 7 programmi (kavandatud veel vähemalt 7–8) ning kinnitatud kahe meetme avatud taotlusvoorude määrused (väljatöötamisel on veel kolme meetme avatud taotlusvoorude määrused).

Alljärgnevalt hinnatakse iga meetmete grupi vastavust väljatöötatud tegevusprioriteetidele.

3.5.2.1 Tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri meetmed

ELi struktuurivahenditest rahastatavad meetmed

Infrastruktuuri meetmeid rakendatakse ERFi toetusel. Sotsiaalministeerium on hinnanud tervishoiusektori haiglavõrgu (sh aktiivravi- ja hooldushaiglad) investeerimisvajaduseks 11 miljardit krooni, millest struktuurivahendite toetus moodustab ca16%.

Seisuga 15. mai 2009 on avatud kesk- ja piirkondlike haiglate infrastruktuuri optimeerimise ning riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimise meetmed ning vastavad investeeringute kavad on Vabariigi Valitsus ka kinnitanud. Haiglate esimesed rahastamisotsused on tehtud, hoolekandeesutuste esimesed asenduskodude projektitaotlused on laekunud ja läbivaatamisel. Õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise meetme määrus on ette valmistatud ning saadetud kooskõlastusringile.

Tabel 50. Tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri meetmed

Prioriteetne suund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Eesti sisene kaasrahastamine	Eeldatav maht kokku SV+kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Tervishoiu- ja hoolekande infrastruktuuri arendamine	Kesk- ja piirkondlike haiglate infrastruktuuri optimeerimine	1 724 800 000	515 200 000	1 240 000 000	1 214 800 000	70,4%
	Õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamine	431 200 000	203 466 663	634 666 663	431 200 000	100%
	Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimine	490 000 000	86 470 588	576 470 588	354 394 118	72,3%
KOKKU		2 646 000 000	805 137 251	3 451 137 251	2 300 394 118	86,9%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Lisaks struktuurivahendite kasutamisele on otseselt tervishoiu ja hoolekande infrastruktuuri arendamiseks vahendeid kasutatud ja planeeritud muudest allikatest suhteliselt vähe. Norra/EMP finantsvahenditest on toetatud väiksemaid renoveerimistöid kahes haiglas ning kolmes hoolekandeesutuses. Reeglina on kõigi tervishoiuteenuse osutajate kapitalikulu arvestuslikult osa hinnast, millega Eesti Haigekassa ostab neilt teenuseid. 2007. a lisati tervishoiuteenuste korraldamise seadusesse säte, mille kohaselt on riigieelarvest võimalik täiendavalt finantseerida tervishoiuasutuste kulumit; selle alusel maksti 2008. a täiendavalt Eesti Haigekassale 125 miljonit krooni. 2009. a eelarvesse vastavaid vahendeid ei ole planeeritud. Hoolekandeesutuste jooksvate kulude finantseerimine ja investeringute finantseerimine on seni toimunud vastavalt riigieelarve võimalustele.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis saab välja tuua järgmise aspektid.

► Tegevusprioriteet: terviseseisundi ja -käitumise halvenemise ärahoidmine

Investeeringud hoonete ehitamisse on üldjuhul pikaajalise sihiga tegevused, mistõttu lühiajaline mõju majandussurutisest tingitud terviseseisundi või heaolu halvenemisele on tagasihoidlik. Keskpikas perspektiivis mõjutab paranenud elu- ja töökeskkond kindlasti soodsalt lastekodude ning erihooldekodude elanike terviseseisundit ja -käitumist, nii nagu õendus- ja hooldusteenuste osutamiseks kasutatav infrastruktuur avaldab positiivset mõju kaasaegse teenuse osutamise kaudu sihtrühma elanike tervisele. Aktiivravi haiglate infrastruktuuri arendamise mõju sellele tegevusprioriteedile on väga tagasihoidlik.

► Tegevusprioriteet: riskirühmade ja riskipiirkondade vaesusrisi vähendamine

Lühiajalises perspektiivis on investeeringute mõju vaesusriskile väga tagasihoidlik. Pikas perspektiivis peaks investeeringute tulemusena aktiivravi, õendus- ja hooldusteenuste ning hoolekandeteenuste efektiivsem ning kvaliteetsem osutamine vähemalt kaudselt toetama senisest edukamalt riskirühmade toimetulekut. Investeeringute suunamine eelistatult riskipiirkondadesse suurendab samuti kaudselt just nende piirkondade riskirühmade stabiilsust ning vähendab seeläbi vaesusrisi.

► Tegevusprioriteet: esmatasandi ja elutähtsate terviseteeenuste kättesaadavuse tagamine riskirühmadele

Kavandatud investeeringute mõju esmatähtsate terviseteeenuste kättesaadavusele võib olla mitmetahuline. Aktiivravi tsentraliseerimine ja kõrgtehnoloogilise tervishoiuteenuse arendamine võib potentsiaalselt parandada teenuse kvaliteeti või siis suurendada efektiivsust, kuid esmatähtsate teenuste kättesaadavusele Eestis ta otsest mõju ei avalda. Teenuste koondamine loob täiendavad eeldused vabanenud ressursi (infrastruktuur ja personal) kasutades arendada ja laiendada hooldusravi osutamist. Samal ajal kaudselt eksisteerib teenuste rahastamise olulise vähenemise

tingimustes oht, et eriarstiabi taseme säilitamine vähendab esmatasandi, ravimite ning õendus- ja hooldusravi kättesaadavust elanike jaoks. Seda eeskätt rahalistel põhjustel ning peamiselt riskirühmades. Käesoleva hindamise käigus on siinkohal oluline märkida, et õendus- ja hooldusravi infrastruktuuri järeleaitamist on kavas alustada hiljem võrreldes aktiivravi haiglatega, mistõttu nende positiivne mõju saab avalduda hiljem ning on sõltuvuses teenuse rahastamisest. Hoolekandeesutuste reorganiseerimise mõju esmaste terviseteenuste kättesaadavusele on perspektiivis väga tagasihoidlik. Ometi, hoolekandeteenuse (sotsiaalteenuste) kättesaadavuse parandamine peaks eelduste kohaselt vähendama survet ja koormust raviteenuse osutamisele.

- ▶ **Tegevusprioriteet: tervise- ja sotsiaalkaitsesüsteemi jätkusuutlikkuse tagamine (sh rahastamine + personal)**

Otstarbekalt kavandatud ja rakendatud infrastruktuuri investeeringud võivad väga oluliselt mõjutada tervise- ja sotsiaalkaitsesüsteemi jätkusuutlikkust. Samal ajal ei ole võimalik ainult tehnilistele kriteeriumidele tuginedes teha nn ideaalset valikut, sest tervishoiu- ja hoolekandesüsteemis on enamasti valikuid seotud erinevate maailmavaatelistel või põhimõtetel eeldustega.

Investeeringute mõju sõltub olulisel määral muudest tervishoiu- ja sotsiaalpoliitilistest otsustest ja teguritest (tasakaalustatud kättesaadavus erinevate piirkondade vahel, investeeringu efektiivsus konkreetse asutuse tasandil, vastava teenuse rahastamise põhimõtted jne). Üldreeglina on kaasaegsemate tehniliste ja organisatsiooniliste lahenduste loomine investeerimisprojektide vahendusel suunatud efektiivsusele (aga samuti kvaliteedile), mis on jätkusuutlikkuse tagamiseks väga oluline.

Samas, eeskätt aktiivravi haiglate puhul on võimalik, et nn üleinvesteeringuga väikese hulga kõrge terviseriskiga patsientide käsitlemiseks kaasneb oht suurema hulga väiksemate terviseprobleemidega inimeste tähelepanuta jäämiseks. Seda on võimalik kompenseerida muude meetmetega, mille hulka kuulub näiteks esmatasandi ratsionaalne arendamine, aga ka vähenenud õendus- ja hooldusraviteenuste arendamine.

Lisaks töötasule on väga oluline personali motiveerimise tegur kaasaegsed töötingimused. Eriti oluline on see tervishoiu, mistõttu personali kui kõige kriitilisema ressursi (arstide ja õdede) hoidmine süsteemis ning Eestis tervikuna on seotud asjakohaste investeeringutega. Tervishoiuvaldkonnas on pikaajalise jätkusuutlikkuse seisukohast oluline tasakaalustada suurtes keskustes arendatavaid aktiivravihagilaid ja seal töötavat personali väiksemates kohtades ja esmatasandi ning õendus- ja hooldusteelise pakkujatele sobivate töötingimuste loomisega.

- ▶ **Tegevusprioriteet: Eesti elanike tervise ja eluea püsiv paranemine, ebavõrdsuse vähenemine ning iseseisva toimetulekuvõime arendamine (eeskätt riskirühmades)**

Kõik struktuurivahenditest kavandatud tervishoiu ja hoolekande investeeringumeetmed on otseselt suunatud elanike tervise parandamisele, ebavõrdsuse vähendamisele ja iseseisva toimetulekuvõime arendamisele ning seda eeskätt riskirühmades. Kavandatud investeeringud on kooskõlas asjakohaste riiklike arengukavadega (rahvastiku tervise arengukava, hoolekande kontseptsioon jm) ning Euroopa Liidu vastavate strateegiatega, mistõttu eeldatav mõju sellele tegevusprioriteedile keskpikas ja pikas perspektiivis on suur.

3.5.2.2 Kvalifitseeritud tööjõu pakkumisele suunatud meetmed

ELi struktuurivahenditest rahastatavad meetmed

Inimressursi arendamise meetmeid rahastatakse ESFist. Prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” all on sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonnaga seostatud kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise eesmärgile suunatud meetmed „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine”. Ülejäänud samale eesmärgile suunatud meetmed on käesolevas aruandes kajastatud tööturu peatükis. Meetmed „Tööelu kvaliteedi parandamine” käsitletakse järgmises alapeatükis.

Praeguseks on kinnitatud ja elluviimisel meetme „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine” programm aastateks 2008–2009, mille tegevused on kavandatud 2010. a esimese kvartali lõpuni. Sellele järgneva perioodi kohta on alustatud uute programmide koostamist. Tervislike valikute ja eluviiside soodustamise avatud taotlusvoor avatakse kavakohaselt 2010. a märtsis.

Kokkuvõttlikult on kvalifitseeritud tööjõu pakkumisele suunatud sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rakenduskeemid esitatud Tabel 51. Broneerimata vahendeid on kokku veel 134 944 007 krooni (89%).

Tabel 51. Kvalifitseeritud tööjõu pakkumisele suunatud sotsiaal- ja tervisevaldkonna rakenduskeemid

Prioriteetne suund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Eestisisene kaasrahastamine	Eeldatav maht kokku SV+kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 6.04.2009)SV	Kasutamata %
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine – avatud taotlusvoorud	45 000 000	7 941 176	52 941 176	45 000 000	100%
	Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine – programmid	105 000 000	18 529 412	123 529 412	89 944 007	85,7%
KOKKU		150 000 000	26 470 588	176 470 588	134 944 007	89%

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Lisaks struktuurivahendite kasutamisele finantseeritakse rahvatervisealaseid tegevusi peamiselt riigieelarvest, kus need sisalduvad valdavalt tegevuskulude real. Seoses eelarve kärbetega on tõenäoline, et sarnastele nn pehmetele meetmetele suunatud vahendeid on oluliselt vähendatud.

Välisvahenditest saavad kohalikud omavalitsused ning MTÜd taotleda raha ka Norra ja Euroopa majanduspiirkonna toetuskeemidest ning ka Central Baltic IV A programmi 2007–2013 finantsvahenditest, mille üldeesmärgiks on tööturu potentsiaali optimeerimine.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Üldise hinnanguna torkab silma asutustepõhine lähenemine, mistõttu näiteks töötervishoiualased tegevused on planeeritud kolme erineva asutuse (Sotsiaalministeerium, tööinspeksioon ja Tervise Arengu Instituut) eraldi meetmete ja erinevate programmide raames. Meetmeis „Tööelu kvaliteedi parandamine” ning „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine” on need asutused erinevates programmides kombineeritud elluviijatena ja osalejatena. Samade meetmete avatud taotlusvoorudes on aga taotlejate ring laiem. Pikemalt on seda aspekti käsitletud järgmises alapeatükis.

Hinnates planeeritud meetmete eeldavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis saab välja tuua järgmised aspektid.

► **Tegevusprioriteet: terviseseisundi ja käitumise halvenemise ärahoidmine**

Tervislike valikuid toetavate meetmete programm toetab sisuliselt Tervise Arengu Instituudi tegevusi, mis on otseselt suunatud tervisekäitumise ja -seisundi parandamisele. Põhimõtteliselt on tegemist elanike tervisele potentsiaalselt kõige suuremat mõju avaldava meetmete rühmaga. Suurim probleem kavandatud tegevuste puhul on nende mõju väljendumise pikk aeg ja hägune fookus, seda eeskätt avatud taotlusvoorust kavandatud tegevuste puhul. Meetmes planeeritud tegevustega on võimalik vaid osaliselt avaldada märkimisväärset mõju majandussurutisest tingitud täiendavale tervisekäitumise või -seisundi halvenemise riskile. Nii näiteks toetavad riskikäitumise ennetamisele suunatud nõustamis- ja rehabilitatsiooniteenuste arendamine ning riiklikult kogutud info andmeesitlussüsteemide arendamine sõnastatud tegevusprioriteeti. Seevastu tööandjatele ja kohalikele omavalitsustele suunatud tegevused on pigem seotud valdkonna üldise võimekuse arendamisega (metoodikate arendamine, koolitused, uuringud ja analüüsid), aga mitte koostööga sihtrühma ja partnerorganisatsioonidega ning valdkonna konkreetsete teenuste arendamisega (näiteks nõustamine, teabe levitamine). Silma torkab ka uute teenuste või riiklike süsteemide väljaarendamine, mis on tõenäoliselt kujundatud stabiilset majanduskasvu silmas pidades, kuid praegustes kahaneva rahastamise tingimustes sugeneb täiendav risk toetusrahaga väljaarendatud uute tegevuste katkemiseks. Samas on näiteks alkoholisõltuvuse varase avastamise ning asjakohase rehabilitatsioonisüsteemi väljaarendamine väga olulise mõjuga elanike terviseseisundile ja -käitumisele, kuid arvestades ülesande keerukust ilmneb selle mõju alles keskpikas perspektiivis. Programmi potentsiaal võimaldaks muuhulgas soodustada ka teiste puuduvate esmatasandi tervise-teenuste väljaarendamist.

► **Tegevusprioriteet: vaesusrisi vähendamine riskirühmades ja riskipiirkondades**

Kehv tervis on kindlasti oluliseks täiendavaks vaesuse riskiteguriks. Seetõttu on terviseriski maandamine, eriti suuremat töövõimet ning -võimalusi silmas pidades teoreetiliselt oluliseks võimaluseks vaesusrisi vähendamisel. Samal ajal on konkreetsete struktuurivahenditest kavandatud meetmed vaesusrisi vähendamisel pigem kaudsed ja pikemaajalised, sarnaselt mõjuga tervisele. Eeldatavasti on süsteemsete muutuste esilekutsumise soovist lähtudes kavandatud suurel hulgal keskseid arendustegevusi (metoodikate ja standardite arendamine, kompetentsi- ja nõustamiskeskuste loomine, uuringud), mille mõju konkreetsetel näiteks riskipiirkondadesse ei ole kuidagi tagatud. Siiski on tervislike valikute ja eluviisi programmides kavandatud koolitusi maakonna või KOVi tasemel. Seesuguse koolituse tulemuslikkuse ja mõju suuremates vaesusriskiga piirkondades määrab suuresti ära vastava teenuse või tegevuste rahastamise olemasolu saadud teadmiste rakendamiseks. Seejuures ei oma tähtsust, et rahastamine tuleks ilmingimata riiklikest vahenditest, kuid olemasolev rahastamisskeem peab olema kooskõlas jagatud teadmiste ja vahetatud kogemustega, et neid oleks võimalik rakendada.

► **Tegevusprioriteet: esmatasandi ja elutähtsate terviseteenuste kättesaadavuse tagamine riskirühmadele**

Tervislike valikute ja eluviiside soodustamise meede sisaldab tegevusi, mis on suunatud esmaste terviseteenuste arendamisele, muuhulgas ka kättesaadavust silmas pidades (suund efektiivsusele ning paikkondlik lähenemine). Eraldi meetmena on kohalikel omavalitsustel avatud taotlusvoorudest võimalik taotleda toetust terviseprofiilide alusel koostatud tegevuskavas määratletud prioriteetide toetamiseks konkursipõhiselt. Ühelt poolt on tegemist püsivate tegevustega, mille rahastamine riigieelarvest on eelarvekärbete tõttu sisuliselt lõpetatud. Seejuures on arvestatud, et juba loodud paikkondliku võrgustiku tegevusi jätkatakse struktuurivahendite toel, kuna tegemist on riiklike terviseprogrammide olulise tugistruktuuriga. Teisalt on kavandatud paikkondlikud hindamistegevused käesolevas kriisiolukorras vähemprioriteetsed konkreetsete rakendustegevustega võrreldes, sh söltuvushäirete või HIV-nakkuse ennetamiseks ning narkomaania kahjude vähendamiseks kavandatud tegevused. Muuhulgas võib eesmärgipärasust suurendada ka prioriteetide seadmine ja valikute tegemine, olgu siis teenuseliikide, sihtrühmade või piirkondade lõikes.

Kuigi kriisiolukorras olulised perearstiabi või siis esmatähtsate ravimite kättesaadavus jäävad väljapoole käesoleva struktuurivahendite meetme vahetat mõjuulatust, võib personaalsete tervisenõustamis- ja rehabilitatsiooniteenuste arendamisel hea sihitamise korral olla keskpikas perspektiivis oluline mõju esmatasandi terviseteenuste kättesaadavusele, sealhulgas riskirühmade jaoks. Lühiajalises perspektiivis mõju saavutamiseks tuleks meetmete fookus täpselt defineerida ning elluviimist kiirendada. Kooskõla teoreetilise jm ettevalmistuse ning hilisema teenuse reaalse rahastamise vahel kehtib ka terviseteenuste puhul.

► **Tegevusprioriteet: tervise- ja sotsiaalkaitsesüsteemi jätkusuutlikkuse tagamine (sh rahastamine + personal)**

Üldjoontes on tervislike valikute ja eluviisi meetmed kooskõlas asjakohaste riiklike arengukavadega (rahvastiku tervise arengukava jm) ning Euroopa Liidu vastavate strateegiatega, mistõttu on eeldatav mõju tegevusprioriteedile keskpikas ja pikas perspektiivis suur.

Väga asjakohane ja tegevusprioriteediga vastavuses on professionaalsete oskuste arendamine, kuna terviseedenduse alane kompetents on Eestis arenenud riikidega võrreldes suures mahajäämuses. Tegevuse professionaalsus suurendab ühelt poolt rahakasutuse tõhusust ning teisalt loob vajalikud eeltingimused täiendavate rahaliste ressursside kaasamiseks, söltumata nende päritolust.

Samal ajal tuleks ettevaatlikult suhtuda toetusrahadega uute teenuste või riiklike keskuste arendamisse olukorras, kus lähiaja ning ka keskpikk majandusperspektiiv ei toeta avaliku sektori finantskoormuse kasvu. Samuti on mitmed tegevused (nt tervist edendavate töökohtadele) riiklike asutuste kesksed ja väljapoole on suunatud passiivne ja vähetõhus teavitustöö, mistõttu selliselt arendatud tegevused vajavad pidevat riigieelarvelist toetust. Vähe on kavandatud innovaatilist koostööd tööandjatega ning partnerlust erinevate era- või mittetulundussektori organisatsioonidega, mis suurendaksid valdkondade jätkusuutlikkust, eriti kujunenud keerulises majandussituatsioonis ja Eesti valdavalt väikese riigisektori rolliga ühiskonnas.

- **Tegevusprioriteet: Eesti elanike tervise ja eluea püsiv paranemine, ebavõrdsuse vähenemine ning iseseisva toimetulekuvõime arendamine (eeskätt riskirühmades)**

Valdav osa tervislike valikuid ja eluviise soodustavaist meetmeid ning tegevust panustavad märkimisväärselt pikaajalistesse tegevusprioriteetidesse ning aitavad kaasa eluea pikendamisele just iseseisva toimetulekuvõime ja otsustusvõime paranemise kaudu. Tervisteenuste puhul eksisteerib oht, et sihitamata ei jõua need samaväärselt riskirühmadeni. Seda kinnitab teiste tervisteenuste senine areng Eestis. Rühmaspetsiifilisele lähenemisele töötab mõnevõrra vastu ka efektiivsusetootlus tervise sektori peamise eesmärgina. Kavandatud tegevuste puhul ei ole olemasoleva info põhjal võimalik hinnata, kas riskirühmadeni jõudmise tõenäosus on väiksem keskmisest, kuid spetsiifiliste sihitavate abinõude puudumine plaanides viitab sellise riski olemasolule.

3.5.2.3 Tööelu kvaliteedi parandamisele suunatud meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Käesolevas alapeatükis käsitletakse prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” meetmeid, mis on suunatud tööelu kvaliteedi arendamisele sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna seisukohast. Sama meetet on analüüsitud ka peatükis 4.6 (Tööturupoliitika).

Hetkel on rakendamisel programm „Tööelu kvaliteedi parandamine 2009–2014”, mida viiakse ellu lähtuvalt programmis sätestatud alameesmärkide saavutamiseks iga-aastaselt detailselt kavandatud tegevuste kaudu. Teise rakendamisel oleva programmina on kinnitatud „Tööga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhete kvaliteedi parandamine 2009”.

Avatud taotlusvooru ettevalmistamisega on alustatud, see on plaanis avada 2010. aastal.

Kokkuvõtlikult on tööjõu kvaliteedi parandamiseks suunatud rakendusskeemid esitatud Tabel 52. Broneerimata vahendeid on kokku veel 62 390 021 krooni (62,6%).

Tabel 52. Tööelu kvaliteedi parandamiseks suunatud meetmed

Prioriteetne suund	Nimetus	SV toetuse maht meetmes	Eestisene kaasrahastamine	Eeldatav maht kokku SV+kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tööelu kvaliteedi parandamine – avatud taotlusvoorud	17 000 000	3 000 000	20 000 000	17 000 000	100%
	Tööelu kvaliteedi parandamine – programmid	82 713 500	14 596 500	97 310 000	45 390 021	54,9%
KOKKU		99 713 500	17 596 500	117 310 000	62 390 021	62,6%

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Muudest vahenditest ei ole hindajale teadaolevalt sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonda planeeritud toetada.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Üldise hinnanguna torkab silma asutustepõhine lähenemine, mistõttu näiteks töötervishoiualased tegevused on planeeritud kolme erineva asutuse (Sotsiaalministeerium, tööinspeksioon ja Tervise Arengu Instituut) eraldi meetmete ja erinevate programmide raames. Meetmeid „Tööelu kvaliteedi parandamine” ning „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine” on vastavad asutused erinevates programmides kombineeritud elluviijatena ja osalejatena. Samade meetmete avatud taotlusvoorudes on aga taotlejate ring laiem. Samal ajal on Tervishoiuametis töötervishoiuosakond, mis samuti tegeleb riiklike ülesannete täitmisega töötervishoiu valdkonnas, kuid mainitud programmides see ei kajastu.

Samuti on kõigi nende puhul tegevuskavades suhteliselt tagasihoidlikult väljendunud ennetav koostöö partnerite – nii spetsialistide, tööandjate kui ka mittetulundusorganisatsioonidega. Kuigi programmides

märgitakse, et tegevused ei kattu, on sarnaseid tegevusi (uuringud, teavitustöö, koostööprojektid tööandjatega) kavandatud ja elluviimisel kõigis kolmes.

Kokkuvõttes on suur tõenäosus, et olemasoleva haldusorganisatsiooni ebaefektiivsuse kopeerimine struktuurivahendite kasutamisel vähendab rahakasutuse efektiivsust ning kavandatud meetmete mõju sõltumatult muudest asjaoludest.

Hinnates planeeritud meetmete eeldavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis saab välja tuua järgmised aspektid.

► **Tegevusprioriteet: terviseseisundi ja -käitumise halvenemise ärahoidmine**

Tervislikumal töökeskkonnal ja inimeste endi tervislikumal suhtumisel oma töösse on kindlasti positiivne mõju elanike tervisele. Peamisteks tegevusteks on valitud teavitustöö, riikliku järelevalve võime parandamine (peamiselt tööinspektsiooni töötajate koolitus jm arendustegevus ning infosüsteemide arendamine) ning uuringute läbiviimine, mis tõenäoliselt kiiret mõju ei avalda, kuigi need on tervikliku strateegia olulised osad.

► **Tegevusprioriteet: vaesusriski vähendamine riskirühmades ja riskipiirkondades**

Töökeskkonna terviklikumaks ja kvaliteetsemaks muutumine lähie-ega keskmises perspektiivis vaesusriski tõenäoliselt ei vähenda.

► **Tegevusprioriteet: esmatasandi ja elutähtsate terviseteenuste kättesaadavuse tagamine riskirühmadele**

Kavandatud tegevused kiiret ja vahetut mõju esmatasandi ega muude majanduskriisis esmaste terviseteenuste kättesaadavusele ei avalda, kuivõrd töötervishoiuteenused on ennetava ning riiklik järelevalve kontrolli- ja nõustamisfunktsiooniga. Töötervishoiu valdkonna uuringute kaudu on võimalik leida lahendusi selle teenuse kättesaadavuse ja tõhususe suurendamiseks, kuid praegu kavandatud tegevused ei viita tulemuste rakendamise võimalusele ega viisile, samuti ei avalduks see mõju asjakohaste meetmete rakendamisel tõenäoliselt lähema viie aasta jooksul.

► **Tegevusprioriteet: tervise- ja sotsiaalkaitse süsteemi jätkusuutlikkuse tagamine (sh rahastamine + personal)**

Positiivne on valdkonnas töötavate inimeste professionaalsuse arendamine, kuid motivatsiooniürituste korraldamine ei ole tõenäoliselt esmatähtis. Kohati on hägune tegevuste fookus: näiteks suur hulk kirjeldavaid uuringuid, mille praktiline rakendamine ei ole selge. Samuti on jätkusuutlikkuse seisukohast nõrgalt kavandatud koostöö valdkonna partneritega nii spetsialistide, tööandjate kui ka kolmanda sektori osas – väga suur osa tegevustest on suunatud sissepoole, s.t Sotsiaalministeeriumi ja selle allasutuste töötajatele ja protsessidele.

► **Tegevusprioriteet: Eesti elanike tervise ja eluea püsiv paranemine, ebavõrdsuse vähenemine ning iseseisva toimetulekuvõime arendamine (eeskätt riskirühmades)**

Kvaliteetsema töökeskkonna arendamise mõju elanike tervisele ei ole võimalik ülehinnata. Niisamuti on töökeskkonnast kaasaegse arusaamise levikul positiivne mõju traditsiooniliselt nn kahjulikes või ohtlikes eluvaldkondades töötavatele inimestele. Varem püüti seda kompenseerida rahaliselt või muul moel, kaasajal on suund riskide minimeerimisele kõikidel puhkudel. Taotletavate tulemuste saavutamine eeldab järjepidevat ja sihikindlat tegutsemist ning praeguste suhteliselt passiivsete tegevuste kõrval enam ennetavate tegevuste arendamist koostöös partneritega era- ja mittetulundussektorist. Momendil kavandatud tegevuste puhul ei ole üheselt arusaadav tegevuste toetumine töötavale ja poliitiliselt toetatud tegevusstrateegiale ega arendustegevuste vahetu seostamine praktiliste rakendustegevustega. Eeldusel, et täiendatud tegevused sisaldavad aktiivset partnerite kaasamist ja reaalsete tegevuste käivitamist, tuleb siiski arvestada, et mõju tekib pika aja jooksul.

3.5.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele

Hindamise käigus ei ole esitatud käesoleva valdkonna kohta konkreetseid muudatusettepanekuid SVde ümberjaotamiseks, mistõttu ei ole võimalik sellekohast hinnangut anda.

3.5.4 Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonnas ei ole rakendusasutuste ega kasusaajate hinnangul hetkeseisuga meetmeid, mis oleksid riskantsed raha ärakasutamise seisukohast. Kujunenud majandussurutise tingimustes võib selles osas risk suureneeda õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise meetme osas, kuna haigekassa vähenenud rahastamise tingimustes muutub taotlejatel raskeks omafinantseeringu leidmine, mis võib omakorda vähendada kvaliteetsete taotluste arvu. Siiski, arvestades tervishoiuüsteemi suurt investeringuvajadust, on ühelt poolt taotlusvooru läbikukkumine vähetõenäoline, samuti on võimalik muuta rahajaotust tervishoiu infrastruktuuri meetmete vahel, suurendades näiteks piirkondlike ja keskhaiglate infrastruktuuri optimeerimise meetet. Sotsiaalministeerium on riskist teadlik ning valmis vajadusel tarvitusele võtma abinõud rahakasutamise paremaks juhtimiseks.

Suurima rahalise mahu ja mõjuga ongi selles tähenduses haiglainvesteeringud. Arvestades SA TÜK ja SA PER projektide ettevalmistuse staadiumeid ja haiglate poolt prognoositud kulutusi aastate lõikes on meetme raames n+2/3 reegli täitmine realistlik. Muuhulgas on Sotsiaalministeerium alustanud meetme „Kes- ja piirkondlike haiglate infrastruktuuri optimeerimine” tingimuste muutmist, selleks et kiirendada raha kasutuselevõtmist, võimaldades suurprojekti osas teha toetuse otsus enne projekti heakskiitmist EK poolt. Euroopa Komisjon on põhimõtteliselt sellist lähenemiskiisi toetanud.

Seni veel avamata meetmed on peaaegjalikult seotud avatud taotlusvoorudega. Nende rahaline maht ei ole suur ning vastavate määruste ettevalmistamisega on alustatud ning need on kõik kavas kehtestada hiljemalt 2010. a esimeses kvartalis, mis on praegu hinnates realistlik.

Alljärgnevalt on välja toodud meetmete lõikes hinnang raha ärakasutamise seotud riskide kohta. Keskmise ja sellest suurema riskiga meetmed ei ole alati otseselt seotavad n+2/3 reegli riskiga, sest selle reegli täitmist jälgitakse rakenduskava ja fondi tasandil, mistõttu ei saa seda vaadelda üksiku meetme tasandil, vaid kogu konkreetse rakenduskava kontekstis. Kuna rakenduskavade ja fondide siseselt saab rahade kasutamist paindlikult muuta, on võimalik n+2/3 reegli täitmine tagada isegi siis, kui kõikide meetmete rakendamine ei suju plaanipäraselt. Samas soovivad hindajad siiski nendele meetmetele tähelepanu juhtida ja võtta tarvitusele täiendavad abinõud raha ärakasutamise seotud riskide maandamiseks. Konkreetselt n+2/3 reegli seotud riskid on välja toodud aruande üldosas.

Tabel 53 Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Meede	SV eelarve	Broneerimata vahendid	Risk, et raha jääb kasutamata: väga suur, suur, keskmine, madal.	Põhjendused, selgitused
Kesk- ja piirkondlike haiglate infrastruktuuri optimeerimine	1 724 800 000	1 214 800 000	Madal	
Õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamine	431 200 000	431 200 000	Keskmine	Kaasrahastamise ja hangetega seotud riskid.
Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimine	490 000 000	354 394 118	Madal	
Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine – avatud taotlusvoorud	45 000 000	45 000 000	Madal	
Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine – programmid	105 000 000	89 944 007	Madal	
Tööelu kvaliteedi parandamine – avatud taotlusvoorud	17 000 000	17 000 000	Madal	
Tööelu kvaliteedi parandamine – programmid	82 713 500	45 390 021	Madal	

3.5.5 Järeldused ja ettepanekud

Järgnevalt esitame eelneva analüüsi põhjal kokkuvõtlikult ettepanekud ja järeldused.

3.5.5.1 Rakenduskavade muutmise ettepanekud

Alljärgnevalt on esitatud peamised ettepanekud kolme tegevuste grupi lõikes.

Suurendada

1. Eeldusel, et täpsustatakse ning suurendatakse tervislike valikute ja eluviiside soodustamise meetmete mõjusust (vt järgmine punkt), tuleks kaaluda kriitiliste rahvatervise teenuste osutamise võimekuse säilitamiseks vastava meetme programmi vahendite suurendamist, näiteks avatud taotlusvoorude vahendite arvel. Kiire mõju saamiseks tegevusi fokuseerida, koolitusi ja teabetegevust kujundada vastavalt kujunenud uuele majandusolukorrale, vältida selliste teenuste või süsteemide arendamist, mis ei vasta oluliselt muutunud majandusperspektiivile.

Muuhulgas on otstarbekas üldise paikkondliku terviseteadlikkuse asemel suunata fookus kiirendatud korras konkreetsete ja laiaulatuslikule tööalasele elanikkonnale suunatud esmatasandi (s.t võimalikult inimese elukoha lähedal kättesaadavate) nõustamisteenuste väljaarendamisele. Näidetena võiks kaaluda erinevate olemasolevate kriisinõustamisteenuste laiendamist ja kanalite avardamist. Samuti on mõju suurendamiseks oluline koostöös era- ja mittetulundussektoriga arendada hästi sihitatud innovatiivseid teabematerjale ja kommunikatsioonikeskkondi, mis lisaks passiivsele info edastamisele toimiksid ka nõustamisteenuse ja nn omasuguste rühmiti (*peer group*) mõjutamise vahendina. Töökohtadel tuleks üldise teavituse ja kaasamise asemel toetada töökohapõhiseid programme ja teenuseid, mida osaliselt rahastavad ettevõtted ise.

Erasektori ja tööandjate kaasamine vähendab tegevuse sõltuvust avaliku sektori rahastamisest ning võimaldab arendusfaasis kaasata täiendavat kapitali, samuti kiirendada erinevate osapoolte suuremat vastutuse võtmist tervise eest. Niisuguste, vaimse tervise ja kogukondlikul põhimõttel toimivate teenuste arendamisega on võimalik vähendada majanduskriisist tingitud tervisemõju kõigis olulistest haigusrühmades ning kõigile eärühmadele ning ühtlasi tugevdada esmatasandi seni vähearenenud ennetavate teenuste pakkumist.

Programmi meetmed tuleb planeerida kooskõlas avatud taotlusvoorude tegevustega, s.t sihitada eeskätt samadele prioriteetsetele teenustele ja piirkondadele.

2. Vajadusel suurendada kesk- ja piirkondlike haiglate meetme finantseerimist tervishoiusüsteemi piirkondliku tasakaalustamise eesmärgil, juhul kui õenduse ja hooldusravi infrastruktuuri arendamise meetmesse ei laeku piisavalt palju häid projekte (seotud ettepanekuga nr 1).

Tõhustada (kasutuselevõtu kiirendamine, mõjususe parandamine/fookuse parandamine, protseduuride lihtsustamine)

3. Parandada tervislike valikute ja eluviiside soodustamise meetmete mõjusust.
 - ▶ Kiire mõju saamiseks seada prioriteete ja fokuseerida (näiteks alkoholile ja HIVile kui suurimatele ning ohtlikemaile terviseprobleemidele ning vaimsele tervisele kui majanduskriisi ajal kõige kriitilisemale ja kõiki teisi terviseprobleeme tugevasti mõjutavale valdkonnale).
 - ▶ Kriisiperioodil vältida teenustepaketi ebamäärasest laiendamist, pigem tõhustada olemasolevaid uuenduslike võimaluste ning teadmistega, keskpikas perspektiivis otsida koostöövõimalusi erasektoriga ja nn sotsiaalse ettevõtluse formaati, arvestades puhtalt maksutulule rajatud lähenemisviisi nõrkust keskpikas majandusperspektiivis, vältida teenuste või süsteemide arendamist, mis ei vasta oluliselt muutunud majandusperspektiivile, uuringutes vältida samuti killustatust ning kasutada pikaajalisi koostöövorme laiemapõhjaliste partnervõrgustikega.
 - ▶ Avatud vóorus täpsustada sihti ning tegevuste kiiret praktilist mõju. Universaalse lähenemise kõrval pöörata algusest peale tähelepanu spetsiifiliste riskirühmade vajadustele, seda eeskätt tervisteenuste puhul.

Sarnaselt tervislike valikute ja eluviiside programmile suunata fookus üldise paikkondliku tervisteadlikkuse asemel konkreetsete ja laiaulatuslikule tööealisele elanikkonnale suunatud esmatasandi (s.t võimalikult inimese elukoha lähedal kättesaadavate) nõustamisteenuste pakkumisele. Näidetena võiks kaaluda erinevate olemasolevate kriisinõustamise teenuste laiendamist ja kanalite avardamist. Samuti on mõju suurendamiseks oluline koostöös era- ja mittetulundussektoriga arendada hästi sihitatud innovatiivseid infomaterjale ja kommunikatsioonikeskkondi, mis lisaks passiivsele info edastamisele toimiksid ka nõustamisteenuse ja rühmiti (*peer group*) mõjutamise vahendina. Töökohtadel tuleks üldise teavituse ja kaasamise asemel toetada töökohapõhiseid programme ja teenuseid, mida osaliselt rahastavad ettevõtted ise.

Erasektori ja tööandjate kaasamine vähendab tegevuse sõltuvust avaliku sektori rahastamisest ning võimaldab arendusfaasis kaasata täiendavat kapitali, samuti kiirendada erinevate osapoolte suuremat vastutuse võtmist tervise eest.

Niisuguste, vaimse tervise ja kogukondlikul põhimõttel toimivate teenuste arendamisega on võimalik vähendada majanduskriisist tingitud tervisemõju kõigis olulistest haigusrühmades ning kõigis eärühmades ning ühtlasi tugevdada esmatasandi seni vähearenenud ennetavate teenuste pakkumist.
 - ▶ Väga oluline on jälgida piirkondlikku tasakaalustatust ja nn positiivset diskrimineerimist vähemarenenud piirkondade kasuks. Vahendite jagamisel kasutada võimalust regionaalseks tasakaalustamiseks, eelistades näiteks suuremaid riskipiirkondi. Eeskätt esmatasandil osutatavate individuaalteenuste juures tuleb tasakaalustada kättesaadavust tõhususe mõningase kao arvel.
4. Ühendada töötervishoiuga (eesmärk: töökeskkonna muutmine töötaja tervist hoidvaks) seotud tegevused ühtse planeerimise ja koordineerimise alla ning võimalusel koondada ka erinevate programmide vahendid.
5. Parandada kvaliteetse töökeskkonna arendamise meetmete mõjusust:
 - ▶ kaaluda vahendite ümbersuunamist otsesteks teenusteks või aktiivseteks tööturumeetmeteks, vähendades ebaotstarbekate eraldiseisvate keskete tegevuste (passiivne teavitamine, haldusvõimekuse tõstmine) rahastamist; (vt ka täiendavad kommentaarid allpool);
 - ▶ süsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks peaksid strateegiliste arendustegevuste (koolitus, uuringud) eesmärgid olema selgemad, vajadusel selgete prioriteetide kehtestamise kaudu, ning kavandatavad tegevused peaksid olema terviklikumad ja viima võimalusel rakenduseni (või selgelt viitama vastavale komplementaarsetele tegevusele mõne teise rahastamisskeemi või -mehhanismi raames);
 - ▶ kiire mõju saamiseks tuleks koolitusi ja teabetevõust kavandada vastavalt kujunenud uuele majandusolukorrale, vältida tuleks paralleelsete teenuste või süsteemide arendamist (nt eraldi Sotsiaalministeeriumi, tööinspektsiooni ning Tervise Arengu Instituudi kommunikatsiooni-

strateegia), samuti tuleks enne uute kasutada olemasolevaid ja toimivaid kommunikatsioonikanaleid;

- ▶ töökeskkonna kvaliteedi arendamise tervisele suunatud osa peaks senisest terviklikumalt sisaldama ka aktiivsemaid rakendustegevusi, mis on muuhulgas tihedamalt seotud töötervishoiuteenuste arendamisega koostöös töötervishoiuarstidega esmatasandi tervishoiusüsteemi arendamise kontekstis;
- ▶ infotehnoloogiliste ja andmekogumisele suunatud tegevuste puhul kaaluda rakenduste otstarbekust, võimalust arendada vajalikke funktsioone koostöös olemasolevate rakendustega riigi-, mittetulunduslikus või erasektoris (sh koostööpartnerid, teadus-arendusasutused) ning hinnata rakenduste hilisemaid hooldus- ja käigushoidmiskulusid; kaaluda tasub teavitustegevuse rahastamist osaliselt riigieelarvelisi või struktuurivahendeid kasutades ning kaasates enam erakapitali ning huvirühmasid (näiteks avatud taotlusvoorude kaudu).

Vähendada või kaotada (raha vähendada või mitte rahastada)

6. Vajadusel vähendada õendus- ja hooldusravi infrastruktuuri arendamise meetme mahtu, juhul kui ei laeku piisavalt palju häid projekte, ning suunata vahendid ümber kesk- ja piirkondlike haiglate meetmesse, selleks et tagada piirkondlikult tasakaalustatud tervishoiusüsteem (seotud ettepanekuga nr 2 eespool).
7. Suunata ümber tervislike valikute ja eluviiside soodustamise meetme avatud taotlusvooru vahendid sama meetme programmi tegevusteks ning parandada järelejäänud vahendite kasutamise fookust.
 - ▶ Kiire mõju saamiseks prioriseerida ja fokuseerida (näiteks alkoholile ja HIVile kui suurimale ning ohtlikemale terviseprobleemile) konkursside tegevused ning tagada kooskõla programmi vahendite kasutamisega.
 - ▶ Kriisiperioodil vältida teenuste ja tegevuste laiendamist, sh avatud taotlusvoorude kaudu; pigem tõhustada olemasolevaid uuenduslike võimaluste ning teadmistega, keskpikas perspektiivis otsida koostöövõimalusi erasektoriga ja nn sotsiaalse ettevõtluse formaati; universaalse lähenemise kõrval pöörata algusest peale tähelepanu spetsiifiliste riskirühmade vajadustele – sh jälgida piirkondlikku tasakaalustatust ja nn „positiivset diskrimineerimist“ vähemarenenud piirkondade kasuks; eeskätt esmatasandil osutatavate individuaalteenuste puhul tuleb tasakaalustada kättesaadavust efektiivsuse mõningase kao arvel.

Vahendite jagamisel kasutada võimalust regionaalseks tasakaalustamiseks, eelistades näiteks suuremaid riskipiirkondi.

Alljärgnevas tabelis on toodud eeltoodud ettepanekute rahaline mõju ja täiendava rahastamise allikad

Tabel 54. Rakenduskavade muutmise ettepanekud

Valdkond	Muudetav/lisatav meede	Kogueelarve	Oma-finantseering	Broneerimata eelarve	Lisatav summa (meie ettepanek)	Vähendatav summa (meie ettepanek)
Sotsiaal ja tervis	Kesk- ja piirkondlike haiglate infrastruktuuri optimeerimine	2 240 000 000	515 200 000	1 214 800 000	Vajadusel kasutada täiendavaid vahendeid õendus- ja hooldusravi meetmest	
Sotsiaal ja tervis	Õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamine	634 666 663	203 466 663	431 200 000		Vajadusel vähendada ja ümber suunata.
Sotsiaal ja tervis	Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimine	490 000 000	86 470 588	354 394 118		Vahendid ümber suunata, kui kaasfin. tagamine või poliitilised muutused (erastamine) muudavad rahade ärakasutamise riskantseks.
Sotsiaal ja tervis	Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine – avatud taotlusvoorud	52 941 176	7 941 176	45 000 000		-17 391 304
Sotsiaal ja tervis	Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine – programmid	123 529 412	18 529 412	89 944 007	+17 391 304	
Sotsiaal ja tervis	Tööelu kvaliteedi parandamine – avatud taotlusvoorud	17 000 000	3 000 000	17 000 000		Vähendada (kuni 50% vabade vahendite ulatuses) või fokuseerida.
Sotsiaal ja tervis	Tööelu kvaliteedi parandamine – programmid	97 310 000	14 596 500	45 390 021		Ümber suunata (kuni 50% vabade vahendite ulatuses) ja fokuseerida.

3.6 Tööturupoliitika

3.6.1 Olukord ja tegevusprioriteedid

Majanduskriis on kaasa toonud olulised muudatused tööturul. Kui 2007. aastal oli registreeritud töötus 4,7%, siis 2009. a I kvartalis küündis see juba 8,4%-ni.³⁰⁵ Võrreldes majanduskasvu aastatega on praeguseks muutunud nii töötuna registreeruvate inimeste arv kui ka sotsiaalne kuuluvus. Kui madala töötuse tingimustes oli põhiprobleemiks heade töötajate leidmine ning riiklike strateegiatega peaesmärgiks (sh majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava, inimressursi arengukava jt) oli tööjõupakkumise suurendamine eelkõige erinevate tööturu riskirühmade – pikaajalised töötud, noored, eesti keelt mittekönelevad inimesed, puuetega inimesed – arvelt, siis praegu on olukord teistsugune. Käesoleval aastal domineerivad uute töötuna registreerunute hulgas eelnevalt töötanud inimesed, kellest paljud on kaotanud töö koondamise tõttu.³⁰⁶ Kõige enam on parimas tööeas töötuid, üle 55aastasi on ligi kolmandik ja noori (16–24a) ligi viiendik. Selline vanusstruktuur ei ole siiski iseloomulik vaid praegusele majanduskriisile, vaid kehtib ka teistel perioodidel. Vähenenud on pikaajaliselt töötute ning suurenenud meeste osakaal (vt tabel 72). Tõusnud on keskmisest kõrgema haridustaseme ja kvalifikatsiooniga töötute arv. Näiteks 2009. a märtsis töötuna registreerunute hulgas oli lihttöölisi alla viiendiku, oskustöölisi ja teenindajaid 2/3 ning juhte ja kvalifitseeritud töötajaid samuti pea viiendik.³⁰⁷ Sellega peaks kohanema ka tööpoliitika.

Lisaks muutustele töötute riskirühmadesse kuulumises on muutunud ka tegevusalad, mille töötajad on töötuks jäänud. Näiteks koondamishüvitist saanute hulgas on suurenenud ehitussektori, äriteenuste, kaubanduse ja primaarsektori osakaal (vt Tabel 73 ja Tabel 74). Muutunud on ka koondamisi läbi viinud tööstusettevõtete profiil, kus varasemale tekstiili- ja puidutööstusele on lisandunud ettevõtteid paljudest teistest valdkondadest.³⁰⁸

3.6.1.1 Peamised probleemid

Riikliku töövahendussüsteemi nõrkus

Tööturuteenuste pakkumisel on kandev roll riiklikel tööturuasutustel. Majanduslangus on välja toonud riikliku töövahendussüsteemi nõrkused ja võimetuse toime tulla järsult suurenenud töötute arvuga. Probleemideks on pikk ooteaeg töötuna registreerumisel ja karjäärinõustamise teenuse saamisel osades piirkondlikes töötukassa büroodes (vt Tabel 76), võimaluse puudumine registreeruda töötuks infotehnoloogia vahendeid kasutades ning nõrk töövahendusteenus. Riikliku tööhõivesüsteemi nõrkusele on viidanud ka mitmed varasemad uuringud, tuues välja järgmised kitsaskohad: ebapiisav konsultantide arv ja võrreldes teiste samalaadsete avaliku sektori institutsioonidega madal palgatase, mis ei võimalda pakkuda kvaliteetselt teenust ning tööturuameti piirkondlike osakondade (alates 1. maist reorganiseeritud töötukassa büroodeks) madal maine nii tööotsijate kui ka tööandjate seas, mistõttu pöördus ametisse vaid kolmandik töötutest ja alla poole tööandjatest.³⁰⁹ Tuleb siiski märkida, et olukord on viimasel ajal paranenud ja töötukassa teenuste kasutajate osakaal on tõusnud.

Uue töölepinguseaduse reformi käigus liideti senine tööturuamet ja töötukassa alates 1. maist 2009. aastal üheks asutuseks. See tähendab, et lisaks vajadusele toime tulla hüppeliselt suurenenud töötute arvuga, on hetkel käimas ka institutsionaalne reform, mille edukas lõpuleviimine on väga oluline. Lisaks tuleb arvestada, et kaasaegse tööpoliitika ning pakutavate teenuste tulemuslikkuse eelduseks on individuaalne lähenemine, mis on ka 2006. aastal rakendunud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse keskmes. On selge, et teenuste osutamine

³⁰⁵ Töötukassa. www.tootukassa.ee

³⁰⁶ Näiteks aprillis 2009 oli koondatute osakaal uutest registreeritud töötutest 27%. Sotsiaalministeerium (2009). Tööturu ülevaade, aprill 2009.

³⁰⁷ Lühiste, K. „Uue töötukassa väljakutsed ja võimalused”. Eesti Töötukassa infoleht 4. mai 2009. a.

³⁰⁸ Selle peatüki analüüsis arvestatakse suuresti ka 2003. a inimarenguaruande tulemusi

³⁰⁹ Vt nt Leetmaa jt (2003) ning Eamets ja Leetmaa (2009).

indiviidi vajadustest lähtudes on väga ajamahukas ning esitab personalile varasemast märksa suuremad nõudmised. Tuleb siiski positiivsena ära märkida, et olukorra leevendamiseks on tööturuamet liitumisel töötukassaga otseselt sihtgrupiga tegelevate töötajate arv suurenenud ligi kolmandiku võrra ja alates maist on töötukassa alustanud koostööd erasektori elektrooniliste töövahendusportaalidega.

Aktiivse tööpoliitika alarahastatus ning väike osalejate arv

Praeguse kriisi valguses ei tohi unustada, et võrreldes Euroopa keskmisega kulutab Eesti nii tööturuteenustele kui ka hüvitistele üle kümne korra vähem ning on üheks madalama kulutuste tasemega riigiks Euroopas üldse, seda nii juhul kui arvestada töötuse määrade erinevusega liikmesriigiti kui ka kulusid töötada sooviva isiku kohta³¹⁰. Tööturuteenustes osaleb suhteliselt vähe töötuid (vt Tabel 75) ning nendestki enamus karjäärinõustamises või tööturukoolituses. Ülejäänud teenuste roll on marginaalne. Samuti pärsivad edukat tööpoliitikat mitmed bürokraatlikud tõkked teenuste pakkumisel – nt keerukad riigihanked koolituse pakkumisel, mistõttu töötuna registreerumisest koolitusel osalemiseni võib kuluda pool aastat, puuetega inimestele mõeldud teenuste puhul on raskusi sobiva tugisiku leidmisel, juhendamisperiood on liiga lühike ja teenuse pakujaid vähe. Kuna teenuseid pakutakse sageli vaid suuremates asulates, on sageli probleemiks ka sõidu- ja majutustoetus, eelkõige selle tagantjärele hüvitamine.

Üheks madalate kulude põhjuseks Eestis võrreldes teiste riikidega on erinevus sihtgruppides, kellele teenuseid pakutakse – vastavalt tööturuteenuste ja -toetuste seadusele pakutakse Eestis tööturuteenuseid vaid registreeritud töötutele (nt koondamisteate saanud isikud ning ka pensionieas töötajad ei saa koolitust, saavad ainult infot), samas kui mujal on need mõeldud ka näiteks koondamisteate saanud inimestele või koguni töötajatele. Erandiks on riikliku programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumine” raames pakutavad teenused, mille tingimused ja kord erinevad seaduses sätestatust. Lisaks põhjustab madalaid kulusid ka programmide lühike kestus (nt koolituse pikkus lühimaal maksimaalselt kolm aastat³¹¹, Eestis üks aasta, kuid tegelik kestus keskmiselt vaid kaks kuud; tööpraktika maksimaalne kestus puuetega inimestele Norras kolm aastat³¹², Eestis neli kuud). Siiski ei saa ka teiste riikide kogemusi üks-ühele üle võtta. Teenuste pakkumise parima kestuse leidmine eeldab siiski pakutavate teenuste järjepidevat monitooringut ning nende mõju regulaarset hindamist sihtgruppide lõikes.

Puudub tööpoliitika regulaarne monitooring ja mõju hindamine

Erinevalt paljudest Euroopa riikidest ja Ameerika Ühendriikidest on Eestis aktiivse tööpoliitika mõju hinnatud seni ebaregulaarselt ja tehtud on üksikuid uuringud. Kuna kulutused ja ka osalejate arv aktiivse tööpoliitika programmides on olnud väikesed, ei ole tööpoliitika avaldanud olulist mõju töötuse üldisele määrale. Seda enam, et kiire majanduskasvu perioodil mõjutas töötuse määra kiiret vähenemist eelkõige kasvanud tööjõuvajadus. Küll näitavad tehtud analüüsid, et tööpoliitika aktiivsed meetmed on aidanud kaasa nendest osa saanud töötute kiiremale tööle naasmisele. Nii näiteks said aastatel 2000–2002 tööturukoolituses osalenud ligi 7–15% suurema tõenäosusega tööle kui koolitust mittesaanud.³¹³ Ka Eesti Töötukassa 2005.–2007. aastal pakutud kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenusest osa saanud leidsid hiljem suurema tõenäosusega töö kui mitteosalenud.³¹⁴ Samas on mitmeid puudusi tööturuteenuste pakkumisel riskirühmadele välja toonud Riigikontroll³¹⁵; rõhutatud on ka vajadust hinnata regulaarselt aktiivse tööpoliitika mõju. Seega viitavad olemasolevad uuringud ja

³¹⁰ Vt nt Eurostat (2008). Labour market policy – expenditure and participants või Eusotat'i elektrooniline andmebaas.

³¹¹ Irish National Training & Employment Authority (2008). Overview Paper on the Individual Learner Plan for Community Employment Participants. An Innovation in identifying, recording and reporting on individual learner activities & preparation for progression. Official Paper. http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/IE08/Official_paper_IE08.pdf, vaadatud 09.01.2009.

³¹² Ministry of Labour and Social Inclusion (2008). Vocational Rehabilitation in Norway. Official Paper. http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/NO08/official_paper_NO08.pdf, vaadatud 09.01.2009.

³¹³ Leetmaa, R.; Vörk, A.; Eamets, R.; Sõstra, K. (2003). Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

³¹⁴ Vörk, A.; Leetmaa, R. (2007). Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkus. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

³¹⁵ Näiteks selgus analüüsi käigus, et mitte kõik omavalitsused ei suuda pakkuda toimetulekuraskustega töötute rehabilitatsioonivõimalusi, individuaalsed töötusimiskavad olid osaliselt koostamata, riskirühma kuuluvatest töötutest on töövahendusele ja karjäärinõustamisele lisaks saanud muid tööturuteenuseid 30% jne. Allikas: Riigikontroll (2008). Riigi tegevus tööturul tõrjutute tagasitoomiseks tööturule.

statistika pigem sellele, et aktiivse tööpoliitika roll paindliku tööturu kujundamisel on Eestis olnud tagasihoidlik ja nimetatud valdkond vajab suuremat tähelepanu, eriti praeguses olukorras, kus töötajate oskused peavad kohanduma kriisijärgse majanduse uute tööjõuvajadustega.

Majanduse struktuurimuudatused

On ilmne, et praegune kriis toob endaga kaasa olulisi muudatusi majanduse struktuuris. Kriisi ületamiseks ja ka edaspidi võib osutada vajalikuks uute majandussektorite esiletõus viimastel aastatel domineerinud ehituse ja kaubanduse ning vanemate traditsiooniliste tööstusharude (nt tekstiilitööstus) asemel. Ühelt poolt eeldab uutele majandusoludele kohanemine tööturult suuremat paindlikkust kui seda on tänastel Eesti tööturu institutsioonidel. Suurem paindlikkus võimaldaks ettevõtetel pankrotistumise vältimiseks lihtsamini oma tegevust ümber korraldada ja töötajatel kergemini ümber paikneda ekspordile suunatud majandusharudesse. Teisalt on tähtsate ja uutes harudes tegutsevate ettevõtete loomiseks vajalik kvalifitseeritud tööjõu olemasolu ja riigi valmisolek nende tegevuse jaoks soodsate tingimuste kindlustamisel.

3.6.1.2 Tegevusprioriteedid

Lähiajal on oluline laiendada Eesti tööturupoliitikat uut tüüpi töötutele lisaks senistele riskirühmadele ja pakkuda rohkem teenuseid ka koondamisohus inimestele. Tarvilik on vältida suure hulga inimeste langemist mitteaktiivse elanikkonna hulka, tegeleda aktiivselt töötuse ennetamisega ning toetada uute töökohtade loomist. Eelnevast tulenevalt võib tööturu valdkonnas lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis välja tuua alljärgnevad tegevusprioriteedid.

Tabel 55. Kokkuvõtte tööturu valdkonna tegevusprioriteetidest

	Lühike 1–2	Keskpikk 3–5	Pikaajaline 6–10
Tööturg	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Abi tööjõu oskuste kohandamisel majanduse struktuurimuudatustega ▶ Hiljutise töökogemusega ja konkurentsivõimeliste inimeste aktiivsem kaasamine tööturumeetmetesse ▶ Töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomise toetamine ▶ Tööturuinstitutsioonide arendamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Toimiva töövahendussüsteemi loomine ja arendamine ▶ Efektivesed tööturuteenused (sh nende teenuste tarbijaskonna suurendamine) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Efektivesed tööturuteenused (sh nende teenuste tarbijaskonna suurendamine)

Allikas: hindajate eksperdiarvamus.

Alljärgnevalt on tabelis toodud prioriteedid lahti seletatud.

Abi tööjõu oskuste kohandamisel majanduse struktuurimuudatustega

Kriisi tagajärjel peab muutuma Eesti majanduse struktuur – paljud ettevõtted lakkavad olemast ning luuakse uusi ettevõtteid, sageli uutes majandusharudes. See esitab uued nõudmised ka töötajaskonnale ning seniste oskustega ei pruugi inimesed enam leida sobivat tööd või olla konkurentsivõimelised. Tuleb meeles pidada, et lisaks töötute struktuuri muutustele kasvab oluliselt ka nende töötute arv, kes majanduse õitsenguperioodil leidsid töö ilma eelneva erialase ettevalmistuseta või kelle oskuste järele nõudlus tulevikus väheneb. Sestap on lähiaastatel oluline panna suurt rõhku nii töötute kui ka töötajate koolitamisele. Selleks tuleb kiiresti luua võimalused inimeste täiendus- ja ümberõppes osalemiseks, et muuta nende teadmised ja oskused majanduse uutele vajadustele vastavaks. Samas tuleb ka arvestada, et koolitus ei pruugi lühiajaliselt positiivset efekti anda, vaid selle mõju hõivele ja sissetulekutele võib ilmuda alles paari aasta pärast. Vähetähtis ei ole ka töövahendusteenuse toimimise parandamine.

Hiljutise töökogemusega ja konkurentsivõimeliste inimeste aktiivsem kaasamine tööturumeetmetesse

Seoses muudatustega töötute struktuuris – seniste riskirühmade (nt pikaajalised töötud) osakaalu vähenemise ning hiljutise töökogemusega ning konkurentsivõimeliste inimeste lisandumisega töötute ridadesse, on tarvilik laiendada aktiivsete tööturumeetmete sihtrühma ka neile. Senisest hoopis suuremat tähelepanu vajaksid majanduslanguse tõttu ka koondamisohus

töötajad. Kuna need sihtrühmad erinevad oma olemuselt oluliselt tavapärastest riskirühmadest, võib see nõuda nii rõhuasetuse muutumist seniste meetmete vahel kui ka uute meetmete väljatöötamist. Selliste oskustega inimeste lisandumine töötute hulka loob eeldused just erasektori hõive suurendamisele ja säilitamisele suunatud meetmete mahtude suurendamiseks (s.o ettevõtlustoetus, palgasubsiidiumid jne ning nende kombineerimine töötushüvitistega).

Töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomise toetamine

Lisaks suurema tähelepanu pööramisele töötutega tegelemisele tuleks kiiresti kasvava tööpuuduse tingimustes samaaegselt astuda samme töötuse ennetamiseks ning uute töökohtade loomise toetamiseks. Aktiivsed tööturumeetmed saavad inimestel aidata tööd leida ikkagi vaid siis, kui luuakse ka uusi töökohti. Majanduskasvu perioodil, kus osa töötusest on vabatahtlik, peetakse tõhusaimaks just nõustamist ja töövahendust koos töötuslingualase tegevuse kontrolliga. Seevastu majanduslanguse perioodil, mil suur osa töötusest on sunnitud, on tulemuslikumad pigem erasektori hõive säilitamisele ja töökohtade loomisele suunatud programmid, mida pakutakse enamasti koos koolituse ning nõustamisega. Töökohtade loomiseks tuleks toetada uute ettevõtete ja teiste töökohti loovate organisatsioonide rajamist. Töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamiseks tuleks senisest enam propageerida paindlike töövormide kasutuselevõttu (näiteks kaugtöö, osaajaga töö ja paindlik tööaeg). Kindlasti tuleks ka juba varakult pakkuda teenuseid koondatavatele, et ennetada nende väljalangemist tööturult.

Tööturuinstitutsioonide arendamine

Lisaks on tulevikus vajalik töötukassa kui institutsiooni tugevdamine – näiteks endise tööturuameti madalast mainest ülesaamine, et töötud-tööandjad kassasse pöörduksid, piisav konsultantide arv ja motiveeritus ning otseselt nende pakutavate teenuste (nt nõustamine, individuaalsed tööotsimiskavad, töövahendus, suhtlus tööandjatega) kvaliteedi tõstmine. Samuti tuleks pöörata rohkem tähelepanu tööturuteenuste regulaarsele seirele ja hindamisele, mis võimaldaks tõsta teenuste pakkumise kvaliteeti ning annaks teavet tööturuasutuste tegevuse tulemuslikkusest. Tugevdada tuleks ka teavitustööd ja infovahendust, kuna tavainimesel on keeruline orienteeruda killustunud infoallikate seas.

3.6.2 Hinnang valdkonna meetmete kohta

Alljärgnevalt antakse rakenduskavades tööturu valdkonnas kavandatud meetmete hinnang vastavalt eelnevalt välja toodud tegevusprioriteetidele.

Rakenduskavas tööturu valdkonnale suunatud meetmed saab tinglikult jagada järgmistesse gruppidesse:

- kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine;
- tööelu kvaliteedi parandamine;
- soolise võrdõiguslikkuse edendamise;
- töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed.

Alljärgnevalt hinnatakse iga meetmete grupi vastavust väljatöötatud tegevusprioriteetidele. Tööturuinstitutsioonide arendamist kui eelkõige meetmete rakendamist puudutavat prioriteeti allpool meetmete lõikes ei analüüsita.

3.6.2.1 Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamiseks kavandatud tegevuste eesmärgiks on tööpuuduse ja mitteaktiivsuse vähenemine, tööturuteenuste kättesaadavuse paranemine ja töötukassa töötajate professionaalsuse tõstmine. Tulenevalt viimaste aastate soodsast majanduskeskkonnast on meetmed väga suures osas keskendunud just riskirühmadesse kuuluvatele mitteaktiivsetele ja töötutele.

Otseselt kvalifitseeritud töjõupakkumise suurendamisele suunatud meetme maht on suurusjärgus 2 mld krooni. Sellest on 15. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 37% vahenditest. Tuleb ära märkida, et kuni viimase ajani on selles vallas põhirõhk olnud programmiperioodi 2004–2006 vahendite kasutamisel. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 56. Kvalifitseeritud töjõu pakkumise suurendamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV+ kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Kvalifitseeritud töjõupakkumise suurendamine – programmid	1 088 313 967	260 039 621	1 348 353 588	49 631 097	4,6%
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Kvalifitseeritud töjõupakkumise suurendamine – avatud taotlusvoorud	548 972 533	28 893 291	577 865 824	548 972 533 ³¹⁶	100%
KOKKU		1 637 286 500	288 932 912	1 926 219 412	598 603 630	36,6%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest, Sotsiaalministeerium

Nagu tabelist näha, jagunevad tegevused kaheks: ühelt poolt riiklik programm, teisalt avatud taotlusvoorud. Viimased käivitusid 2008. a lõpul ja neis on kavas keskenduda eelkõige riskirühmadele.

Kvalifitseeritud töjõu pakkumise suurendamise meetmete raames kavandatud tegevused võib omakorda liigitada neljaks:

- töövahendus ja nõustamine;
- täiendus- ja ümberõpe;
- töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomine;
- muud teenused riskirühmadele (nt puudega töötutele).

Kõige enam töötuid on osalenud nõustamisel ja täiendus- või ümberõppes (vt Tabel 75).

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Lisaks struktuurivahendite kasutamisele finantseeritakse tööturuteenuseid ka riigieelarvest (nt palgatoetus ja avalik töö) ja muudest allikatest (nt kohalike omavalitsuste eelarved).

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldavat mõju eeltoodud tegevusprioriteetide saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmise aspektid.

▶ **Tegevusprioriteet: abi töjõu oskuste kohandumisel majanduse struktuuri-muudatustega**

Hinnates kavandatud meetmete mõju kohandumisele majanduse struktuurimuudatustega, võib öelda, et üks olulisemad valdkondi selles osas on koolitused koostöös töökohtade säilitamisele ja loomisele suunatud tegevustega. Olulisel määral toetavad seda ka töötukassa töövahenduse ja nõustamisega seotud teenused. Lisaks pakutakse eraldi teenuseid koondamisohus inimestele.

▶ **Tegevusprioriteet: hiljutise töökogemusega ja konkurentsivõimeliste inimeste aktiivsem kaasamine tööturumeetmetesse**

Olemasolevad tööturuteenused on suunatud eelkõige riskirühmadele: pikaajalised töötud, noored, eesti keelt mitte kõnelevad inimesed, puuetega inimesed. Vastavalt tööturuteenuste ja

³¹⁶ Meetme esimese avatud taotlusvooru tulemusel kiideti aprillis heaks projekte ~150 mln kr ulatuses.

toetuste seadusele pakutakse Eestis tööturuteenuseid vaid registreeritud töötutele (nt koondamisteate saanud isikud ning ka pensionieas tööotsijad ei saa koolitust, saavad ainult infot), samas kui mujal on need mõeldud ka näiteks koondamisteate saanud inimestele või koguni töötajatele. Erandiks on riikliku programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumine” raames pakutavad teenused, mille pakkumise tingimused ja kord erinevad seaduses sätestatust. Selguse huvides oleks mõistlik pakkuda teenuseid ühtse standardi järgi nii seaduse kui ka programmi alusel. Samas võimaldavad piisavalt laiahaardeliselt sõnastatud rakenduskava ja tänased tööturuteenused kiiresti ümber orienteeruda ka konkurentsivõimeliste uute töötute kaasamisele. Siiski on tänaste meetmete kõrval tarvilik ka uute lähenemiste arendamine (nt väljapakutud koolitusvautšerid) ja suurem tähelepanu hõivet säilitavatele meetmetele.

► **Tegevusprioriteet: töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomise toetamine**

Praegustest meetmetest aitab uute töökohtade loomisele otseselt kaasa ettevõtluse alustamise toetus ja sellega kaasnev nõustamine ning koolitusvõimalus. Riskirühmade puhul toetatakse hõivet ka palgatoetuse meetme abil. Töötuse ennetamist toetavad aga nt koondatavatele pakutavad teenused. Samas on ettevõtlustoetust saavate inimeste arv väga väike ja toetus ise tagasihoidlik. Suuremahulised hõivet loovad programmid, mis on levinud paljudes ELi riikides, Eestis puuduvad. Meetmed on pigem üksiktegevused ja tarvilik oleks senisest suurem koostöö ettevõtluse ja innovatsiooni edendamise tegevustega. Tuleks pakkuda ka kombineeritud tegevusi, kus ühte inimest või projekti toetatakse mitme erineva meetme raames.

Töötamise võimalusi loob riik ka avalikus töös osalemise pakkumisega. Siiski peetakse osalemist avaliku sektori hõive toetamisele suunatud programmides (eelkõige näiteks hädaabitöodes) osalejatele pigem kahjulikuks. Üheks põhjuseks on siin negatiivne maine, mis tööandjatel sageli neis töödes osalenutega seostub. Samas on hädaabitööde korraldamine õigustatud lühiajaliselt teatud riskirühmade puhul ning selle otseseks eesmärgiks ei peakski olema hilisem töötamine, vaid pigem tööharjumuse säilitamine.

3.6.2.2 Tööelu kvaliteedi parandamise meetmed

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Tööelu kvaliteedi parandamise meetmed on suunatud teadlikkuse tõstmisele tööõigusest, tervislikust töökeskkonnast ja töösuhete paindliku kujundamise võimalustest. Rahastatakse eelkõige uuringuid, koolitusi, teavitustööd. Tegevused jagunevad kolme gruppi:

- töökeskkonna muutmine töötaja tervist hoidvaks;
- töösuhete selguse ja paindlikkuse suurendamine;
- töösuhete osapoolte tööeluga rahulolu suurendamine.

Otseselt tööelu kvaliteedi parandamiseks kavandatud meetmete maht on suurusjärgus 100 mln krooni. Sellest on 15. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 63% vahenditest. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 57. Tööelu kvaliteedi parandamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaasrahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV+ kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tööelu kvaliteedi parandamine – programmid	82 713 500	14 596 500	97 310 000	45 390 021	45%
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Tööelu kvaliteedi parandamine – avatud taotlusvoorud	17 000 000	3 000 000	20 000 000	17 000 000	100%
KOKKU		99 713 500	17 596 500	117 310 000	62 390 021	63%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest, Sotsiaalministeerium

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Muudest vahenditest planeeritud meetmete kohta teavet ei ole.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Meetmete tegevuste mõju tegevusprioriteetidele on tagasihoidlik. Samas tuleb arvestada, et keerulises majandusolukorras suureneb inimeste nõustamis- ja teabevajadus töösuhete teemal. Arvestades muutuvat majanduskeskkonda ja pingelist eelarvesituatsiooni on analüüside, uuringute ja laialdase arendustegevusega seotud kulutuste esmatähtsus küsitav.

▶ **Tegevusprioriteet: abi töäjõu oskuste kohandumisel majanduse struktuuri-muudatustega**

Mõju ei ole.

▶ **Tegevusprioriteet: hiljutise töökogemusega ja konkurentsivõimeliste inimeste aktiivsem kaasamine tööturumeetmetesse**

Mõju ei ole.

▶ **Tegevusprioriteet: töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomise toetamine**

Mõju ei ole. Tööhõive suurendamisele on meetmel vähene positiivne mõju vastavalt kulutatud vahendite mahule.

3.6.2.3 Soolise võrdõiguslikkuse edendamise meetmed

Eestis on sooline ebavõrdsus, eriti tööturul, üks suuremaid Euroopas. Kuigi Statistikaameti andmetel on naiste tööhõive Euroopa Liidu võrdluses suhteliselt kõrge (57,7% 2008. aastal), jääb see siiski alla meeste tööhõivele (67,8%)³¹⁷. Samuti, vaatamata naiste kõrgele haridustasemele, on nende olukord tööturul jätkuvalt halvem kui meestel.³¹⁸ Lastega ja lasteta naiste tööhõive erineb 38 protsendipunkti võrra ehk 2008. aastal oli alla 6-aastaste lastega naiste tööhõive määr ainult 55% (meestel 93,7%), kui ilma väikeste lasteta naiste tööhõive oli 82,2%, mis on võrdne meestega.³¹⁹

Meeste ja naiste palgalõhe on Euroopa Liidu üks suurimaid – Eurostati andmetel olid naiste palgad 2007. aastal 30,3% meeste omadest madalamad, kui samas ELi keskmine oli 17,4%. Ka on Eestis nagu ka Slovakkias, Lätis ja Soomes Euroopa sooliselt kõige segregeritum tööturg³²⁰.

³¹⁷ Statistikaameti andmebaas pub.stat.ee (26.06.2009).

³¹⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSIEM040

³¹⁹ Statistikaameti andmebaas pub.stat.ee (26.06.2009).

³²⁰ Bettio, F.; Verashchagina, F. (2009). Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in the EU. EU Expert Group on Gender and Employment (EGGE). European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal opportunities <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2482&langId=en>

2005. aastal tundis ainult 33% meestest ning 22% naistest, et meestel ja naistel on võrdsed võimalused tööturul. Valdav enamus mehi ja naisi tõdeb, et naistel on kahekordne töökoormus – erinevalt meestest töötavad nad nii kodus kui ka tööl, kuid vaid veerand mehi ning viiendik naisi leiab, et selline olukord on õige.³²¹

Lisaks töö- ja pereelu ühitamise raskustele ning laste olemasolule on üheks põhjuseks, miks niivõrd suur sooline ebavõrdsus tööturul püsib, ühiskonnas valitsevad soolised stereotüübid ning hoiakud. Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu andmetel arvatakse jätkuvalt, et mehed on paremad juhid kui naised, et mehed peavadki saama kõrgemat palka, naised peaksid vajadusel töökohad loovutama meestele ning et peamine oskus, mida tüdrukutele õpetada, on söögitegemine.³²²

Majanduslanguse olukorras hoiatatakse riike mitte vähendama meetmeid soolise võrdõiguslikkuse vallas, sest sellel võivad olla pikaajalised tagajärjed tööturu jaoks ning seni saavutatud edusammudele.³²³

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Meetme üldine eesmärk on soolise võrdõiguslikkuse edendamine ja soolise diskrimineerimise vähendamine. Selleks on kavandatud tegevusi järgmistes valdkondades: soolise võrdõiguslikkuse õigusnormide rakendamise tagamine, tööandjate ja töötajate teadlikkuse suurendamine, soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia rakendamine töö- ja haridusturul ning sooliste stereotüüpide vähendamine. Peamiselt on tegemist teavitustegevustega teema mõistmiseks ning käitumise muutmiseks. Tegevusi korraldatakse nii riikliku programmi kui ka avatud taotlusvoorude raames.

Otseselt soolise võrdõiguslikkuse edendamisele suunatud meetme maht on 14 mln krooni. Sellest on 15. aprilli seisuga broneerimata ligikaudu 51% vahenditest. Alljärgnev tabel annab lühikäite kavandatud meetmete mahust.

Tabel 58. Soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks kavandatud meetmed 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaas-rahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV+ kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Soolise võrdõiguslikkuse edendamine	7 000 000	1 235 294	8 235 294	200 000	3%
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Soolise võrdõiguslikkuse edendamine	7 000 000	1 235 294	8 235 294	7 000 000	100%
KOKKU		14 000 000	2 470 588	16 470 588	7 200 000	51%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Muudest vahenditest planeeritud meetmete kohta teavet ei ole.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Tegevustel ei ole olulist mõju valdkonna tegevusprioriteetidele. Kuna meetme raames planeeritud uuringute edasilükkamine stabiilsemale perioodile ei ole võimalik (hanked on juba pooleli ja/või lepingid sõlmitud), tuleks saadud infot kasutada seniste tegevuste efektiivsuse ja/või tulemuslikkuse hindamiseks ning sellest tulenevalt teha otsuseid meetmete edasise arendamise kohta.

³²¹ Soolise võrdõiguslikkuse monitooring (2006)
[http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/SVmonitooring_2005/\\$file/SVmonitooring_2005.pdf](http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/SVmonitooring_2005/$file/SVmonitooring_2005.pdf)

³²² Soolise võrdõiguslikkuse monitooring (2006)
[http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/SVmonitooring_2005/\\$file/SVmonitooring_2005.pdf](http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/SVmonitooring_2005/$file/SVmonitooring_2005.pdf)

³²³ Smith, M. (2009). Analysis Note: Gender Equality and Recession.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2839&langId=en>

Kuigi tegevused ei avalda olulist otsest mõju allpool välja toodud tegevusprioriteetidele, mõjutavad soolise võrdõiguslikkuse meetmetel siiski pikemaajaliselt ja positiivselt mõju töö- ja pereelu ühitamisele ning võrdsete võimaluste parandamisele tööturul, mis omakorda mõjutavad tööjõu pakkumist ning tööelu kvaliteeti.

► **Tegevusprioriteet: abi tööjõu oskuste kohandumisel majanduse struktuuri-muudatustega**

Mõju ei ole.

► **Tegevusprioriteet: hiljutise töökogemusega ja konkurentsivõimeliste inimeste aktiivsem kaasamine tööturumeetmetesse**

Mõju ei ole.

► **Tegevusprioriteet: töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomise toetamine**

Mõju ei ole. Tööhõive suurendamisele on meetmel vähene positiivne mõju tööhõives vastavalt kulutatud vahendite mahule.

3.6.2.4 Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed

Pikaajalise töötuse määr³²⁴ oli 2008. aastal 1,7%, mis moodustab 30% kõigist töötutest³²⁵. Majanduskasvu tingimustes oli see näitaja madal, kuid nt 2003. aastal oli pikaajalisi töötuid 4,6% ning 2004. aastal 5%, mis moodustas üle poole kõigist töötutest. Väga pikaajalise töötuse määr³²⁶ oli 2008. aastal 0,9%, kuid veel 2004. aastal oli see 3,3% (sh mitte-eestlaste hulgas 6,2%). On oodata, et majanduslanguse olukorras see jälle pöördub ning pikaajaliste töötute osakaal hakkab taas kasvama. Pikaajalise töötuse puhul on enim mõjutatud riskigrupid, nt on mitte-eestlaste pikaajalise töötuse määr eestlaste omast märgatavalt kõrgem (2,7% 2008. aastal, 9,2% 2004. aastal). Seega, kui majanduskasvu tingimustes on eestlaste ja mitte-eestlaste erinevus vähenenud, siis võib arvata, et praeguses majanduskriisis hakkab lõhe jälle suurenema ning eelkõige riskigrupid on need, keda pikaajaline töötus ohustab.

2008. aastal elas mittetöötavates leibkondades 6,3% Eesti 18–59aastasest elanikkonnast, kuid näitaja ulatus 10%-ni perioodil 2002–2004, sealjuures mitte-eestlaste seas 12–13%. Heitunuid ehk neid, kes on kaotanud lootuse tööd leida, oli 2003. aastal 15–69aastaste hulgas 18%. 2008. aastaks oli see vähenenud 5,5%-ni.

Tõenäoliselt seoses kiire majanduskasvu perioodi ning pideva tööjõupuudusega on mõnevõrra paranenud töövõimet piirava pikaajalise haigusega inimeste tööhõive määr. 2002. aastal oli see 26,2% ning 2008. aastal juba 33,3%. Parimas tööeas inimeste hulgas on stabiilselt 14–16% olnud perioodil 2003–2008 neid, kelle mitteaktiivsuse põhjuseks oli haigus või vigastus.

Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli 2006. a. 1. jaanuari seisuga 16–64aastaste isikute arv, kellele oli määratud puude raskusaste ja/või töövõime kaotuse protsent, kokku 73 217 (sh 37 687 meest ja 35 530 naist). Neist töötas (s.t tööandja maksis sotsiaalmaksu 2005. a detsembrikuu eest) 20 694 isikut, s.o 28%. Mehi töötas 9925 ja naisi 10 769. Seega on meil kokku ligikaudu 52 000 puudega tööealist inimest, kes ei tööta, s.t nad on kas mitteaktiivsed või töötud.³²⁷

Kuigi paljusi on heitunute ja pikaajaliste töötute statistilised näitajad paranenud, võib arvata, et olukord muutub seoses praeguse majanduskriisi mõjudega tööturule. Üha enam jääb töötuks ka konkurentsivõimalisemaid ning kõrgema haridustaseme ja kvalifikatsiooniga inimesi. Selles

³²⁴ Aasta või kauem tööta olnud töötute osakaal tööjõus.

³²⁵ Punktis 4.6.2.4 kasutatud statistilised andmed pärinevad Statistikaameti elektroonilisest andmebaasist (<http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfile2.asp>), kui ei ole viidatud teisiti.

³²⁶ Kaks aastat või kauem tööta olnud töötute osakaal tööjõus.

³²⁷ [http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/toimetised_20064/\\$file/toimetised_20064.pdf](http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/toimetised_20064/$file/toimetised_20064.pdf)

valguses muutub tööturul pikemalt eemal olnud inimeste toomine tööturule üha keerulisemaks ülesandeks.

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Hoolekandemeetmete eesmärk on seni mitteaktiivsete inimeste hõivesse toomine, aga ka töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamine. Seoses majandusolukorra keerukusega ja üha suureneva töötusega on nende meetmetega tegelemine jätkuvalt oluline, kuna selle sihtgrupi võimalused tööd leida on muutunud veelgi keerulisemaks. Meetme raames toetatakse riikliku nõustamissüsteemi rajamist, kohalike omavalitsuste hooldusteenuste kaasajastamist, riikliku rehabilitatsioonisüsteemi ümberkujundamist töötamist toetavaks jmt. Olulisemad tegevused on mitmesugused uuringud, koolitused, nõustamiskeskuste rajamine ja riskirühmade nõustamine. Toetatakse nii töötute ja mitteaktiivsete inimeste tööturule sisenemist kui ka töötamist. Tegevusi korraldatakse nii riikliku programmi kui ka avatud taotlusvoorude raames.

Otseselt töölesaamist toetavate hoolekandemeetmete maht on suurusjärgus 100 mln krooni. Sellest on 15. aprilli seisuga 15. broneerimata ligikaudu 83% vahenditest. Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 59. Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed, kavandatud 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	SV toetuse maht meetmes	Kaas-rahastamine	Meetme eeldatav maht kokku SV+ kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed	70 000 000	12 352 941	82 352 941	53 000 000	76%
Pikk ja kvaliteetne tööelu	Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed	30 000 000	5 294 118	35 294 118	30 000 000	100%
KOKKU		100 000 000	17 647 059	117 647 059	83 000 000	83%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Muudest vahenditest planeeritud meetmete kohta andmed ei ole.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hoolekandemeetmed keskenduvad eelkõige keerukamatele riskirühmadele ja neil ei ole seetõttu enamikele tegevusprioriteetidele olulist mõju. Samas tuleb märkida, et riskirühmadesse kuuluvad inimesed on keerulises majandussituatsioonis veelgi keerulisemas olukorras, mistõttu neid tuleks kindlasti toetada. Eelkõige võivad tegevused kaasa aidata hoolduskohustusega või puuetega inimeste kohanemisele uute majandustingimustega ning nende hõive säilitamisele. Samas on nad nt tööhõive eesmärkide saavutamise osas oluliselt kulukamad võrreldes „tavalistele” töötutele suunatud teenustega. Seoses majanduskriisiga suureneb nõudlus selle meetme raames korraldatava majanduslike ja sotsiaalsete toimetulekuprobleemidega inimeste nõustamise järele (nt võlanõustamine); ning kuigi meetme sihtrühma kuuluvate inimeste osakaal töötute seas väheneb, kasvab nende üldarv, kuna just nemad satuvad sageli esimesena löögi alla. Samas võib eeldada, et väheneb vajadus pakkuda tugiteenuseid töötavatele sihtrühma kuulujatele. Meetme mõju ei ole seni veel oluliselt avaldunud, kuna seni on keskendutud esmajoonel arendustegevusele, mitte teenuste pakkumisele.

- ▶ **Tegevusprioriteet: abi tööjõu oskuste kohandumisel majanduse struktuuri-muudatustega**

Meetmel on sellele prioriteedile kaudne mõju, kuna toetatakse riskirühmadesse kuuluvate inimeste osalemist aktiivsetes tööturumeetmetes.

- ▶ **Tegevusprioriteet: hiljutise töökogemusega ja konkurentsivõimeliste inimeste aktiivsem kaasamine tööturumeetmetesse**

Tegevustega aidatakse hoolduskohustusega või puuetega inimestel tööturuteenustes osaleda, vähendades nende hoolduskoormust või pakkudes tugiteenuseid. Nõustamisteenusega toetatakse ka hiljutise töökogemusega inimesi, kes praegu on sattunud nt majanduslikesse raskustesse.

► **Tegevusprioriteet: töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomise toetamine**

Eelkõige võivad tegevused aidata hoolduskohustusega või puuetega inimeste hõivet säilitada, vähendades nende hoolduskoormust või pakkudes tugiteenuseid (nt transporditeenus). Tööhõive suurendamisele on meetmel positiivne mõju tööhõives riskirühmadele teenuse pakkujate rahastamise kaudu.

Soovitused

- Lähtudes nõudluse muutumisest vaadata üle meetme tegevused ja nende eelarved. Edaspidi keskenduda eelkõige teenuste pakkumisele. Arendustegevusi teha sisemiste ressursside arvelt, kuna praeguseks peaks senise kogemuse kaudu olema omandatud piisavad teadmised töö tõhustamiseks. Tegevuste ümberkavandamisel lähtuda esiteks seniste tegevuste, mis on jätkuvalt asjakohased ning prioriteetsed, jätkumise tagamisest. Teiseks, võtta arvesse tulevikuriske võimaliku riigieelarvelise ja partneritepoolse rahastamise vähenemisega seoses.
- Tihendada koostööd töötukassaga ja teiste tööturuteenustega. Kokku leppida selge omavaheline tööjaotus, et vältida dubleerimist.

3.6.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatustepanekutele

Tööandjate, töötajate ja ministriumite esindajate vahel kokku lepitud tegevused tööhõive säilitamiseks ja töötuna arvele võetud inimeste abistamiseks on kooskõlas uue majandusolukorraga kaasnenud probleemidega. Üldjoontes võib esitatud ettepanekuid hinnata asjakohasteks ja need on kooskõlas ka hindamise käigus väljatoodud tegevusprioriteetidega.

Ettepanekud tööhõive säilitamiseks

1. Võimaldatakse tööturukoolitusteenuse jooksul tööd leidnud inimesel osaleda poolleiolevas koolituses lõpuni.

Ettepanek on asjakohane, kuna võimaldab tõsta inimese kvalifikatsiooni uuele tasemele ning tööleasumisele eelnenud riigi poolt hüvitatud koolituskulude tulemuslikkus tõuseb (koolitus läbitakse tervikuna). Oluline on pöörata tähelepanu asjaolule, et institutsionaalne korraldus seda võimaldaks (s.t koolituste pakkumine ka õhtusel ajal, kaugõppe vormis vms).

Soovitus: ettepanek ellu viia, kuid analüüsida ka koolituse kättesaadavust olukorras, kus inimene alustab täiskohaga töötamist.

2. Luuakse laiemad võimalused koondamisohus või töö kaotamise ohus olevatele inimestele koolitusteenuse saamiseks, kombineerimaks osaajaga töötamist kvalifikatsiooni tõstmise ja arendamisega.

Ettepanek on asjakohane, arvestades oluliselt suurenenud sundpuhkuste ja lühendatud tööaja rakendamist ettevõtetes. Lisaks rakendatakse paljudes riikides sundpuhkusel oldud aja eest või lühendatud tööajaga töötajatele teatud limiteeritud perioodi jooksul ka töötuskindlustust, kuid see nõuab head läbimõtlemist, et ei tekiks väärkasutamist. Kuna koolituse ja lühendatud tööaja/sundpuhkuse kombineerimine tugineb olemasolevate võimaluste ärakasutamisele, mitte uute meetmete rakendamisele (EASi toetus tööandjatele ettevõtte töötajate koolitamiseks, HTMi rahastamine töötavatele inimestele), tuleks ka täpsustada tööturu osapoolte informeerimise kanaleid. Kuivõrd eesmärk peaks olema mitte ainult teabe andmine, vaid ka aktiivne kaasamine

selle võimaluste kasutamisse, tuleks teavitustegevused põhjalikult läbi mõelda, tagamaks suurimat võimalikku tõhusust koolitusvõimaluste suurema kasutamise näol.

Soovitus: ettepanek ellu viia, tuginedes eelnevalt läbi mõeldud teavitusstrateegiale.

3. Koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning tööandjate esindajatega töötatakse välja tööandjatele/ettevõtjatele koolitus töökohtade säilitamise (koondamise alternatiivvõimaluste) võimaluste teemal.

Ettepanekuga nõus, eelkõige töökohtade säilitamise valguses. Oluline on teha lisaks koolitusele kättesaadavaks ka ettevõtjate nõustamine võimalike esilekerkivate probleemide korral.

Soovitus: ettepanek ellu viia, täpsustada ettevõtjate nõustamise kanaleid.

4. Töölepingu seadust täiendatakse regulatsiooniga, mille kohaselt on tööandjal võimalik kohaldada osalist tööaega kombineeritult täiendkoolitusega ühe aasta jooksul.

Ettepanek on oma olemuselt väga hea, kuid täpsustada tuleks ka seadusesätte rakendamise nüansse (planeeritud läbirääkimised sotsiaalpartneritega). Lisaks tasuks kaaluda õppestipendiumi suuruse ülevaatamist ning selle rahastamine võimalusi ESFi vahenditest.

Soovitus: viia läbi konsultatsioonid sotsiaalpartneritega, jõudes kõiki osapooli rahuldava tulemuseni; võimalusel kaaluda ka õppestipendiumide rakendamist; viia muudatused ellu võimalikult kiiresti (saavutamaks efekti majanduskriisi mõjude leevendamises tööturule).

5. Kutsutakse ettevõtteid üles arendama ja rakendama laiemalt töökoha jagamise (*job-sharing*) võimalusi. See tähendab, et kui valikuks on kahst töötajast ühe koondamine, oleks pikemas perspektiivis mõistlikum (kui majandus pöörduv taas tõusule ja mõlemat inimest jälle vaja) jagada töö kahe inimese vahel ära, küll palka vähendades, aga siiski töökohti säilitades.

Juhul kui tegevust rakendatakse sarnaselt osalise töötaja või sundpuhkuse rakendamisega (ettevõtte majanduslike raskuste korral), oleks mõistlik meedet kasutada kombineerituna koolitusvõimalusega (vt p 4). Eraldiseisvana see ettepanek ilmselt laialdast toetust ei leiaks, kuivõrd sellise kokkuleppe saavutamise oleks tõenäoliselt äärmiselt keeruline (miks peaks töötaja sellega nõustuma?). Põhimõtte rakendamine oleks võib-olla toimiv vaid väga spetsiifiliste oskustega tööjõu korral (tööandjal oleks ilmselt väga keeruline samasuguste oskustega inimest hiljem tööturul leida ning väga kindlalt spetsialiseerunud inimene ei pruugi tööturu keerulises olukorras kergesti uut tööd leida). Seega toimiks see nähtavasti vaid väga spetsiifilise iseloomuga ettevõtete ja töötajate korral. Siiski võiks võimalust pakkuda koondamise ühe alternatiivina (vt p 3).

Soovitus: ettepaneku võiks ühildada p 3ga ning pakkuda seda tööandjatele kui üht koondamise alternatiivi. See jätab tööandjatele ka valikuvõimalusi just konkreetse ettevõtte iseloomust tulenevate lahenduste leidmiseks.

6. Kiirendatakse nii eelarveliste kui ka nn EUROinvesteeringute viivitamatut kasutuselevõttu.

Investeeringute kiire kasutuselevõtt on kahtlemata oluline aspekt meetmete tulemuslikkuse saavutamisel.

Soovitus: ettepanek ellu viia.

Ettepanekud töötuna arvele võetud inimestele

7. Võimaldatakse töötuna arvele võtta ning teenustest ja vabadest töökohtadest teavitada elektrooniliselt.

Kuigi töötukassa on alustanud teabe esitamist vabade töökohtade kohta elektroonselt oma kodulehel, tuleb märkida, et tegemist ei ole kaasaegse töövahendusportaaliga. Lisaks tööandjate

teabele vabade töökohtade kohta oleks soovitatav töötajatele terviklikuma ülevaate tagamiseks arendada koostööd nt eratöövahendusportaalidega. Samuti oleks positiivne, kui töötukassal oleks omalt poolt pakkuda teavet ka tööandjatele (nt teave kollektiivse koondamise kaudu vabanevast tööjõust, arvelolevatest töötutest viimaste nõusolekul jne.) Arvestades mõnes maakonnas esinevaid pikki järjekordi tööturuteenuste saamisel, on elektroonilise töötuna arvelevõtmise võimaluse kiiresti tagamine väga oluline.

Soovitus: kaaluda vabade töökohtadest teavitamise meetmete mitmekesistamist (koostöö eratöövahendusportaalidega), pakkuda elektrooniliselt ka vastupidises suunas teavet (tööandjatele vabanevast tööjõust); minna edasi olemasolevate IT-lahenduste rakendamisega.

8. Pikendatakse tööturukoolituse teenuse maksimaalset kestusaega kahe aastani, mis praegu on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi üks aasta. Järgmise sammuna muudetakse tööturuteenuste ja -toetuste seadust selliselt, et see võimaldaks pakkuda ka pikemat kui üheaastast tööturukoolituse teenust, mis lubaks eelkõige noortel jätkata katkestatud õpinguid.

Noorte tasemeharidusse suunamine on õigustatud lähenemine ning seda võiks vajadusel toetada nt stipendiumiga. Samas tuleb märkida, et oluline ei ole mitte lihtsalt koolituse maksimaalse kestuse pikendamine, vaid ka keskmise kestuse pikendamine, mis seni on umbes kaks kuud.

Soovitus: kaaluda võimalusi tööturukoolituse keskmise kestuse pikendamiseks, kaaluda võimalikke stipendiumide pakkumise viise koostöös haridusministeeriumiga.

9. Alustatakse võimalikult kiiresti isikustatud koolituskaartide süsteemi rakendamisega. Töötule antav konkreetnes väeringus kaart võimaldab inimesel kiiremini soovitud koolitusele õppima suunduda. Koolituskaardiga saab lisaks koolitusel osalemisele tasuda ka kutseeksami eest.

Tervitatav ettepanek, arvestades praegu vahetevahel esinevaid probleeme koolitusele saamise ooteajaga. Sügavamaks analüüsiks oleks vaja teada täpset kavandatavat süsteemi. Tõenäoliselt sobib see lahendus siiski teatud kitsaste koolituste puhul (nt keevitaja litsentsiuuendus) ja ei ole sobilik laialdaseks kasutamiseks.

Soovitus: täpsustada kavandatavat koolituskaartide süsteemi ning selle rakendamise mehhanisme.

10. Koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga töötatakse välja võimalused riikliku koolitustellimuse kasutamiseks ka töötute koolitamisel. See aitaks pakkuda koolitusi kiiremini ja paindlikumalt.

Ettepanek on asjakohane, arvestades kiirelt kasvavat töötute arvu ning üha suurenevat koolitusvajadust töötute seas.

Soovitus: ettepanek ellu viia, rakendamise lahendused leida nii kiiresti kui võimalik, arvestades juba praegu kiiresti suurenevat töötute arvu.

11. Analüüsitakse, millistel erialadel oleks majandussituatsiooni paranedes vaja rohkem kvalifitseeritud tööjõudu, ja millele inimeste väljakoolitamisega oleks võimalik juba praegu alustada.

Ettepanek on tervitatav, kuid oluline on rõhutada ka asjaolu, et selline tegevus ei tohiks olla aktuaalne vaid majanduskriisi tingimustes, vaid regulaarne töövajaduse uuring peaks olema loomulik sisend tööpoliitika kujundamisel.

Soovitus: ettepanek ellu viia, tegeleda regulaarselt.

12. Eesti Tööandjate Keskliit annab Sotsiaalministeeriumile kvartaalselt sisendit ettevõtjate tööjõu koolitusvajadusest (konkreetsetest koolitussuundadest), et

tööturukoolituse teenuse kaudu paremini vajalikku kvalifitseeritud tööjõudu välja koolitada.

Ettepanekuga nõus. Eelmise punktiga sarnaselt võiks tegeleda regulaarselt ka edaspidi.

Soovitus: ettepanek ellu viia, rakendada tegevust regulaarselt ka edaspidi.

13. Kutsutakse kohalikke omavalitsusi kasutama avaliku töö tegemisel, eelkõige haljastustööde tegemisel.

Eelkõige peaks avalike tööde eesmärk olema ikkagi riskirühmadele tööharjumuse tekitamine. Teiste töötute puhul võiks eelistada näiteks osalise tööaja ja koolituse kombinatsiooni. Samas sõltub kõik konkreetsest olukorrast ja kui on ilmne, et ettevõttel pikas perspektiivis väljavaated puuduvad, siis võiks kohalik omavalitsus tõesti pigem ajutiselt avalikesse töödessa panustada.

Soovitus: ettepanek ellu viia, kuid kasutada seda siiski pigem riskirühmade ja pikaajaliste töötute tööharjumuse tekitamiseks. Võimalusel suunata töötud vajalikule koolitusele, pakkumaks võimalusi leida pikemaajalisem ning püsivamat sissetulekut pakkuv töö.

14. Muudetakse ettevõtlustoetusega sarnastel alustel antavat stardiabi töötule, kes soovib luua mittetulundusühingut kui alternatiivset töötamise vormi.

Ettepanek väga asjakohane uute töökohtade loomise valguses. Oluline on leida kompromiss rakendamise üksikasjades.

Soovitus: ettepanek ellu viia.

3.6.4 Struktuurivahendite ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Praeguse seisuga prognoosib Sotsiaalministeerium meetmetesse kavandatud rahaliste vahendite ärakasutamist, seda vaatamata asjaolule, et kahe meetme avatud taotlusvoorude käivitamine on planeeritud 2009. a lõpus ja 2010. aastal. Alljärgnevas tabelis on esitatud meetmete hetkeolukord vahendite kasutamisel.

Alljärgnevalt on esitatud meetmete lõikes hinnang raha ärakasutamise seotud riskide kohta. Keskmise ja sellest suurema riskiga meetmed ei ole alati otseselt seotavad n+2/3 reegli riskiga, sest selle reegli täitmist jälgitakse rakenduskava ja fondi tasandil, mistõttu ei saa seda vaadelda üksiku meetme tasandil, vaid kogu konkreetse rakenduskava kontekstis. Kuna rakenduskavade ja fondide sees saab rahade kasutamist paindlikult muuta, on võimalik n+2/3 reegli täitmine tagada isegi siis, kui kõikide meetmete rakendamine ei suju plaanipäraselt. Samas soovivad hindajad siiski nendele meetmetele tähelepanu juhtida ja võtta tarvitusele täiendavad abinõud raha ärakasutamise seotud riskide maandamiseks. Konkreetselt n+2/3 reegluga seotud riskid on esitatud aruande üldosas.

Tabel 60. Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Meede	ELi eelarve	Broneerimata vahendid (mln krooni)	Risk, et raha jääb kasutamata: väga suur, suur, keskmine, madal	Põhjendused, selgitused
Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed	70 000 000	53 000 000	madal	Rakendajad on raha juurde taotlenud.
Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed	30 000 000	30 000 000	madal	Rakendajad on raha juurde taotlenud.
Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine	1 088 313 967	710 000 000	madal	Seoses töötute arvu mitmekordistumisega on nõudlus meetme tegevuste järele oluliselt kasvanud. Riigi seisukohalt tervikuna peaks tööturuameti liitmisega töötukassaga kaasnema rakenduskulude kokkuhoid.

Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine	548 972 533	400 000 000	madal	Esimene taotlusvoor lõppes 2009. a kevadel. Nõudlus ületas eraldatud vahendite mahu mitmekordselt.
Tööelu kvaliteedi parandamine	82 713 500	45 390 021	madal	Sotsiaalpartnerite nõudlus tegevuste järele suurenenud. Uus programm 2009.–2014. a.
Tööelu kvaliteedi parandamine	17 000 000	17 000 000	madal	Plaan avada 2010. a.
Soolise võrdõiguslikkuse edendamine	7 000 000	200 000	madal	Rakendajad on raha juurde taotlenud, et saavutada OPs kavandatud eesmärged.
Soolise võrdõiguslikkuse edendamine	7 000 000	7 000 000	madal	Plaan avada dets 2009. Rakendajad on esitanud taotluse avatud taotlusvoorude vahendite suurendamiseks.

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

3.6.5 Järeldused ja ettepanekud

Alljärgnevalt on eelnenud analüüsi põhjal kokkuvõtlikult esitatud ettepanekud ja järeldused.

3.6.5.1 Rakenduskavade muutmise ettepanekud

On selge, et töötuse leevendamiseks lihtsaid ja ühesuunalisi lahendusi ei ole ning ei piisa vaid otseselt töö kaotanud inimestele suunatud tegevustest. Samavõrd oluline on nõudluse turgutamine, kas suuremahuliste riiklike investeeringute kaudu või eksporditoetuste või sisenõudluse kasvule suunatud meetmete abil, mis aitavad säilitada olemasolevaid ja luua uusi töökohti. Kuna inimressursi arendamise rakenduskava on sõnastatud laiahaardelisena, siis ei pruugi nende ettepanekutega kaasneda alati muudatused arengukavas endis, vaid pigem tegevuste kohandamine uuele majandusolukorrale ja rõhuasetuste teisenemisega kaasnev elarvevahendite ümberjaotus.

Kuigi töötute arvu kasvuga suureneb nõudlus aktiivsete tööturumeetme järele, ei pea SoM ja töötukassa praegu vajalikuks rahalisi vahendeid juurde taotleda. Põhjastena toodi välja vähene nõudlus osade teenuste järele (nt vanemaealistele suunatud meetmed), ettevõtjate madal huvi tööharjutusteenuse kasutamise vastu, koolitushindade soodus muutus, töötukassa tööturuteenuste pakkujaks saamisega kaasnev meetmete administreerimiskulude kokkuvõtteid.

Alljärgnevalt on esitatud peamised ettepanekud nelja tegevuste grupi lõikes.

Suurendada

- ▶ Suurendada töökohtade säilitamisele ja loomisele suunatud meetmete mahtu. Üheks võimaluseks on suunata rohkem vahendeid ettevõtlusega alustamise toetamiseks ja täiendada tänast ettevõtluskoolitust pluss rahaline toetus abipaketti hilisema järelnõustamisega.³²⁸ Näiteks on Eestis starditoetuse toel ettevõtlusega alustanud töötute arv olnud suhteliselt madal (441 inimest 2000. aastal ja 162 inimest 2008. aastal). Kui üldiselt on leitud, et ~5% töötutest on stardiabi kasutamisel edukad, siis 2008. aastal oli stardiabiga ettevõtlust alustanud töötute osakaal kõigist töötutest Eestis vaid 0,3%. Vähem olulised pole ka teised erasektori hõive säilitamise meetmed, mis Eestis praegu sisuliselt puuduvad, kuid mida teised Euroopa riigid aktiivselt rakendavad. Näiteks koondamisohus töötajate tööaja ajutine vähendamine kombineeritult koolituse, palgasubsiidiumi või töötushüvitise saamisega. Suuremat tähelepanu tulekski pöörata meetmete kombineerimisele ja koostööle ettevõtluse ning hariduse meetmetega. Igati positiivne on ettepanek võimaldada starditoetust ka mittetulundusühingutele. Rakendaja: töötukassa, SoM.

Tõhustada

³²⁸ Siinjuures tuleb arvesse võtta, et ESFi programmi raames ettevõtlustoetuse maksmise mahtu piirab tingimus, et ERFi tüüpi kulutusi võib nendest vahenditest teha vaid kuni 10% ulatuses.

- ▶ Tõhustada tuleks töövahendusteenuse pakkumist. Teiste riikide kogemuse põhjal on kõige tulemuslikumateks teenusteks töötute aitamisel osutunud kvaliteetse töövahendus- ja nõustamisteenuse pakkumine koos pideva riigipoolse töötösingualase tegevuse jälgimisega. Kindlasti on esmajoonel oluline tagada töö kaotanud inimestele lihtne võimalus end töötuna arvele võtta, saada teavet vabade töökohtadest ning pakutavatest toetustest-teenustest. Ligi kuupikkused järjekorrad konsultandi või nõustaja vastuvõtule ning veelgi pikem ooteaeg teenuste kasutamiseks ei ole kindlasti head näited teenuse tulemusliku pakkumise kohta ning sellisele olukorrale tuleks leida kiire lahendus. Alustuseks on tarvilik suurendada konsultantide arvu. Vähem oluline ei ole ka e-lahenduste kasutuselevõtt töötuna registreerumiseks ja mitmesuguste nõustamisteenuste pakkumisel. Hästitoimiva töövahendusportaali käivitamine nii töötajatele kui ka tööandjatele on samuti kaasaegse riikliku töövahendussüsteemi lahutamatuks osaks. Hetkel on töövahendus ja tööturuteenuste alane teave killustunud mitmete portaalide vahel (nt töövahendusala teave töötukassa kodulehel, tööabi SoMi lehel). Soovituse rakendamine on oluline rakenduskavas sätestatud eesmärkide ja sihtmäärade saavutamiseks. Rakendaja: töötukassa koostöös Sotsiaalministeeriumiga.
- ▶ Kindlasti ei saa ka olemasolevas majandussüsteemis mööda erinevatest riskirühmadest, kelle väljavaated tööd leida on muutunud veelgi kasinamateks, kuid kelle arv töötute hulgas on jäänud suhteliselt samale tasemele. Seega tuleks jätkata riskirühmadele teenuste pakkumise tõhustamist. Samas on praktikutel selles olemas küllaltki suur kogemustepagas, mis võimaldab arendada olemasolevaid teenuseid, olgu nendeks siis ülemäärase bürokraatia vähendamine nii puuetega inimestele teenuste pakkumisel kui ka koolituse korraldamisel; transporditoetus, mis on ebapiisav või teenused üldse, mille pakkumisel on probleemiks liigne kaugus, mis sisuliselt välistab nende kasutamise võimaluse. Näiteks oleks soovitatav leida lahendus sellisele probleemile, et koolitustega seotud majutus- ja transpordikulude tagantjärele rahastamine välistab inimese osalemise. Rakendaja: töötukassa, SoM.
- ▶ Tarvilik on tõhustada tööturukoolituse ja koolitusteenuse pakkumist ka laiemas mõttes (vt põhjused eespool). Esiteks on olnud probleeme koolitushangete venimisega ja koolituste viibimisega ka pakkujate puudumise tõttu. Teiseks, lisaks töötute arvu kasvule on mitmekesisestunud ka nende oskused, teadmised, valdkondlik taust jne. Koolitusteenuste tulemuslikkuse tagamiseks tuleks neid erisusi arvesse võtta ja läheneda töötutele/töötajatele individuaalselt. Seda saab teha ühelt poolt tööturuasutuste nõustamise kaudu, teisalt aga, kasutades töötukassa kasvanud töömahtude tingimustes ka inimeste endi initsiatiivi, jättes neile vabama otsustusõiguse. Väga teretulnud on hiljuti SoMi, tööandjate ja töötajate esindajate vahel kokku lepitud sammud koolitusteenuste tõhustamiseks eelkõige aktiivsema teavitustöö abil. Tööturukoolituses on tarvilik jätkuvalt hankeprotsesse lihtsustada ja kaaluda vajadusel hangetele lisaks alternatiivseid lahendusi. Kindlasti on praeguste koondatavate või töötute seas ka palju inimesi, kellele praegune majandusolukord annab motivatsiooni ümberõppeks või pooleli jäänud haridustee lõpetamiseks, milleks on omakorda oluline piisava stipendiumi olemasolu. Samuti soovime pikendada tööturukoolituse tegelikku kestust ja ka lubatud maksimaalset kestust. Lisaks võiks tihendada koostööd MKMi, EASi jt organisatsioonidega ettevõtetele vajaminevate töötajate ettevalmistamisel. Üldiselt näitavad uuringud, et majanduslanguse tingimustes on koolituses osalemise mõju väiksem, tulemust annavad hästi suunatud ning tööerakendumist toetavate meetmetega kombineeritud programmid. Suurenenud koolitusnõudluse juures tuleks suuremat tähelepanu pöörata ka sellega kaasnenud teenuse pakkumise säästlikkuse tõstmise uutele võimalustele (nt suurem töötute arv võimaldab rohkem standardiseeritud massikoolitusi) ja vajadustele. Rakendaja: töötukassa koostöös SoMi, MKMi, EASi ja HTMiga.

Vähendada või kaotada

- ▶ Tarvidusel võib kaaluda tööelukvaliteedi meetmete mahu vähendamist lühiajalises perspektiivis (31,2 mln). Vabanevad vahendid suunata aktiivsetesse tööturumeetmetesse.

Tabel 61. Esialgssed rakenduskavade muutmise ettepanekud

Muudetav/lisatav meede	Kogu-eelarve	Oma-finatseering	Broneerimata eelarve	Lisatav summa (ettepanek), ELi vahendid	Vähendatav summa (ettepanek) SV	Selgitus
Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine – programmid	1 088 313 967	260 039 621	49 631 097	31 200 000	0	
Tööelu kvaliteedi parandamine – avatud taotlusvoorud	17 000 000	3 000 000	17 000 000	0	8 500 000	
Tööelu kvaliteedi parandamine – programmid	82 713 500	14 596 500	45 390 021	0	22 700 000	

Kokkuvõttes tuleks pöörata enam tähelepanu uutele töötute rühmadele, pakkudes erinevate sihtrühmade jaoks just neile sobivaid võimalusi, suurendada töökohtade säilitamise ning loomise tegevusi ning oluliselt tõhustada tööturuteenuseid, eelkõige töövahendust ja koolitust. Eelistada tuleks ka kombineeritud meetmeid ja tihendada koostööd ettevõtluse ning hariduse meetmetega. Lisaks on muutunud majandusolukorras tarvilik üle vaadata rakenduskavas seatud eesmärgid, indikaatorid ja nende sihttasemed, kuna nende saavutamine võib osutuda ebatõenäoliseks.

3.7 Haldusvõimekus

Haldusvõimekuse suurendamise meetmed on peamiselt koondatud inimressursi arendamise rakenduskavasse. Selle eesmärgiga tihedalt seotud meetmeid on ka majanduskeskkonna rakenduskavas (eeskätt riigi IKT arenguga seotud tegevused) ning elukeskkonna rakenduskavas (eeskätt kohalike avalike teenuste arendamine). Riigi IKT arenguga seotud meetmeid on käsitletud majandusvaldkonna meetmete juures. Elukeskkonna rakenduskava piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetses suunas olevaid avalike teenuste arendamisele ja linnaliste piirkondade arendamisele suunatud kahte meetet on käsitletud käesolevas osas. Samas tunnustame, et piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu meetmete käsitlemine koos haldusvõimekuse meetmetega ei ole päris tavapärane. Sidusime need meetmed selliselt kahel põhjusel: esiteks ei olnud Rahandusministeerium seda hindamist tellides ette näinud regionaalarengu meetmete hindamist eraldi valdkonnana. Teiseks leidsime, et nende meetmete hindamine koos haldusvõimekusega võimaldab riigivalitsemise, sh avalike teenuste kvaliteedile suunatud tegevusi terviklikumalt vaadata. Sellise rühmitamise mõjul on metoodikast tulenevalt hindamise käigus vähem tähelepanu pööratud regionaalarengu spetsiifilistele aspektidele, kuid võimekuse kasv avalikes teenustes väljendab seda üldjoontes samuti. Regionaalarengu meetmete horisontaalsete mõjude kaalumisel (tulemused on kajastatud üldosas) on igati arvestatud meetmete mõju piirkonna konkurentsivõime edendamisele ja sotsiaalsetele vajadustele.

3.7.1 Olukord ja tegevusprioriteedid

Eesti riigivalitsemine on paljude Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega võrreldes kaugemale arenenud ning meil on mitmeid häid kogemusi, mis väärivad esiletõstmist. Neid saavutusi on iseloomustatud selliste märksõnadega nagu e-riik, riigiaparaadi suhteliselt suur läbipaistvus ja avatus. ELiga liitumise eel ja selle järel on paljudes poliitikavaldkondades toimunud ulatuslikke muudatusi: suur osa õigusakte on uuendatud, kehtestatud on uusi regulatsioone. Kõige mahukamad muutused õigussüsteemis toimusid aastatel 2003–2005. See tõi kaasa nii olemasolevate poliitikate ülevaatamist kui tõi ka juurde olulisi teemasid ning reguleeritud valdkondi.

Rakenduskavade ettevalmistamisel arvestati haldusvõimekuse süsteemse arendamise vajadust ning üldiselt on kavandatud eesmärgid ja tegevused ka praegu aktuaalsed.

3.7.1.1 Peamised probleemid

Riigivalitsemise süsteemne arendustöö on ebapiisav

Üldistatult võib öelda, et riigivalitsemine on Eestis pidevalt arenenud, kuid areng on olnud pigem juhuslikku laadi ning riigiasutuste ja valitsemisüsteemi toimimise komponentide lõikes on edu olnud ebaühtlane. Siinsete hinnangute andmisel on silmas peetud nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandit ja nende juhtimiskvaliteeti, toimimise tõhusust, sisulist kompetentsi valdkondades ning avalikke teenuseid. Siin ja seal on tekkinud mitmeid suurepäraseid muutusi, kuid madalama võimekuse ja kvaliteediga süsteemi osad ei ole oma arengus samaväärselt edenenu. Positiivsena väärivad märkimist viimastel aastatel käivitatud horisontaalsed riigivalitsemist ajakohastavad algatused: strateegilise planeerimise süsteemi juurutamine, kaasamise arendamine, strateegiadokumentide ja õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi väljatöötamine. Samuti on mitmed riigiasutused ise parandanud oma analüütilist kompetentsi ja poliitikate läbimõeldust, algatanud teenuste arendusi, arendanud kodanikega suhtlemist, tugevdanud partnerlussuhteid teiste asutuste ja asjatundjatega.

Arendus on toimunud valdavalt (kui mõned eelmainitud horisontaalsed arendusprotsessid välja arvata) üksikute asutuste, mõnel puhul ka valitsemisalade tasandil detsentraliseeritult. Kuigi selline lähenemine on andnud mitmeid positiivseid tulemusi, ei ole riigivalitsemise arengus tervikuna arvestatud selliste oluliste tingimustega nagu elanikkonna vananemine ja rahvaarvu vähenemine, Eesti asustustihedus ning vajadus tõsta valitsemise efektiivsust. Eestis ei ole riigivalitsemise keskset arendusülesannet ka Vabariigi Valitsuse seadusega ühelegi ministeeriumile pandud ning Vabariigi Valitsus ei ole otsustanud ka seda ülesannet ühelegi ministrile anda. Nii avaliku teenistuse reform kui

ka haldusreform on Eestis mitmeid kordi küll arutlusel olnud, kuid lõplikke otsuseid ei ole sündinud. Selline lähenemine on põhjustanud erisuunalist (ka vastuolulist) arengut, koordinatsiooniraskusi ning erinevate poliitikavaldkondade koostööprobleeme. Kokkuvõttes on riigivalitsemise kvaliteet ja riigiasutuste võimekus Eestis oluliselt varieeruv.

Lõhe kohalike omavalitsuste ja riigi keskvalitsuse vahel pärsib riigi arengut

Valitsemissüsteemi-sisene lõhe keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste (KOV) vahel on suurenenud. See takistab poliitikate tulemuslikku kavandamist ja rakendamist ning tekitab ebaefektiivsust. Lõhe väljendub esiteks selles, et kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse suhteid iseloomustab pigem vastasseis ja KOVide rahaline sõltuvus kui konstruktiivne koostöö seatud ülesannete täitmise tagamiseks (nt põhihariduse kvaliteet, paljude elementaarsete esmatasandi teenuste osutamine). Teiseks, keskvalitsuse tasandil riigivalitsemise arengus toimuvad positiivsed sündmused ei ole valdavalt seni KOVi tasandini süsteemselt jõudnud (nt elektrooniline dokumendihaldus, ühtsete e-teenuste arendamise projektid, ametnike arendusprogrammid ja koolitused, poliitika kujundamise kvaliteedi tõstmise algatused jms). Kolmandaks, kõigil tänastel omavalitsustel (eeskätt väikestel) ei tekigi võimekust osutada kõiki ettenähtud teenuseid ja rakendada kokkulepitud poliitikaid. Nii on paljudes KOVides juurdunud seadusega sätestatud ülesannete täitmise suutmatus, mis takistab kavandatud poliitikate rakendamist ja elanikele ette nähtud hüvede pakkumist. Selle põhjused on nii piiratud inimressurss väikeste omavalitsuste puhul, omavalitsuste vahelise koostöö puudumine kui ka keskvalitsuse poolne poliitikate kujundamine ja teatud kohustuste finantseerimine. Mitmel pool on näha tsentraliseerivaid tendentse riigivalitsuse poolt, mis on omakorda reaktsioon KOVi tasandi suutmatusetele poliitikaid rakendada. Samuti ei ole riigivalitsuse roll praegu omavalitsuste arengu suunamisel piisav selleks, et kutsuda esile vajalikke muudatusi.

Poliitikate kujundamise ja rakendamise võimekus on sageli madal

Poliitikate kujundamise suutlikkuses on olulist rolli mänginud 2005. aasta lõpus vastu võetud strateegilist planeerimist suunav Vabariigi Valitsuse määrus³²⁹. Selle tulemusel on enamikes poliitikavaldkondades välja töötatud terviklik valdkonna arengukava, seatud konkreetsed tegevuseesmärgid ja tulemuste mõõtmise indikaatorid ning selgemini on planeeritud valdkondade tegevuste rahastamine riigieelarvest ja teistest allikatest. Protsessi käigus on tekkinud mitmesse ministeeriumi analüüsi- ja arendusüksusi ning on kujundatud oskusi ja vilumusi ministeeriumides valdkonna poliitikate paremaks kavandamiseks ning sidustamiseks. Kahtlemata tuleb tehtut tunnustada ja hinnata väga oluliseks, seejuures süsteemseks aluseks poliitikate kujundamise võimekuse tõstmisel. Suurimaks probleemiks võib pidada aga seda, et arengukavade teadmispõhisus on kesine ja erinevad eesmärgid on sageli seostamata ning tegevused prioriseerimata³³⁰. See on osutunud iseäranis problemaatiliseks praeguste eelarvekärbete kontekstis, kus kiiresti on vaja teha valikuid oluliste ja vähemoluliste tegevuste vahel. Arengukavades on sageli kajastatud nn „maksimumplaan” hea majandusolukorra tingimustes. Täna on selge, et arengukavade elluviimine kavandatud kujul on enamikes valdkondades muutunud võimatuks. Seega ei saa lähiaastatel tugineda strateegilistele kavadele, vaid neid tuleb kohandada, muuta ja kindlasti tegevusi prioriseerida.

Teine strateegilise planeerimise taset ja poliitikate teadmispõhisuse kasvu mõjutav asjaolu on ametnike, eriti juhtide pühendumine nende probleemide lahendamisele. Juhtide kompetentsus ja initsiatiiv mõjutab otseselt arendustegevuste ja analüütiliste tööde rahastamise olulisust ja sedasi ka ametnike motivatsiooni ning võimalusi selliseid tegevusi ette võtta.

Seega oluline vajadus (iseäranis lühiajalises perspektiivis, aga kindlasti ka pikemaajaliselt) on valdkonna eesmärkide selgem prioriseerimine. Peamised põhjused, miks eesmärgid pole omavahel seostatud ja tegevusi prioriseeritud, tulenevad vähesest analüüsivõimekusest ning kohati ka juhtide lünklikust asjatundlikkusest. Seetõttu ei oska ametkonnad alati hinnata, millised mõjud ühel või teisel meetmel on eesmärgile ning kuidas teha valikuid nii, et kõige olulisemate mõjudega meetmeid säilitada. Valdonna poliitikate tõhusust ja mõjusust ei hinnata üldse või tehakse seda üksnes vähestel juhtudel³³¹. Ametnikel ei ole sageli oskusi ega teadmisi ka lihtsamaks analüüsiks. Kuigi tuleb

329 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12790098>

330 Analüüsiraport „Ülevaade strateegiate mõjuhindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest Eestis”. PRAXIS 2008. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/index.php?id=577>

331 *Ibid.*

positiivselt märkida mitmete ministeeriumide teadmistepõhisuse suurenemist ja paranenud oskust ka uuringuid tellida, on analüüsi sisseostmise oskused valdavalt kesised (üldised ja hägusad lähteülesanded). Nii ei osata ka olemasolevat analüüsiks kavandatud ressursi kasutada alati otstarbekalt ega ka ühiskondlike partnerite ja asjatundjate kaasamisega poliitikate ettevalmistamist ja rakendamist parandada. Samuti on riigiasutustel võimalik oluliselt paremini kasutada ära juba kogutavaid andmeid ning koguda neid mõistlikumal viisil, et hilisemaid primaarandmete kogumise ja töötlemise kulusid vähendada. Teisisõnu – riigi andmehõive probleemid põhjustavad suurt aja- ja rahakulu ja viivad selleni, et riik tellib asjatundjatelt sageli analüüsi elementaarseid osi (valdkonna ülevaated, kirjeldused vms), mitte sügavamaid mõjude hinnanguid.

Ametkondade koostöö ja poliitikate koordineerimine toimib lünklikult

Tänapäevane riigivalitsemine ning lahendatavate poliitikaprobleemide keerukus eeldab ametkondadevahelist tihedat ja sisukat koostööd. Mitmes edumeelses riigis on selline koostöö kujunenud selliseks, et ametkondade piirid ei ole eriti märgatavad ning sõltuvalt vajadusest suudetakse sujuvalt, tulemuslikult ja paindlikult luua riigiparaadis mitmesuguseid koostööüksusi. Eestis ollakse sellisest koostöökultuurist veel väga kaugel – meil ei ole ametnike rotatsiooni- ega asutustesse ühisametnike värbamise süsteemi; töökorralduslikult (kasvõi igapäevase asjaajamise, töö planeerimise süsteemi, personalijuhtimise ja töötajate tasustamise või finantsjuhtimise poolest) on riigiasutused väga erinevad ning sageli puuduvad ühised eesmärgid ja arusaamad. Eestis sõltub ametkondade ja ka ühe ametkonna sisene koostöö eeskätt isikuomadustest (eriti initsiatiivikusest ja suhtlemisoskusest), mitte tegevuseesmärkidest ja juhtimisotsustest. Nii jäävad ametkonna piires paljud valdkondlikud küsimused lahendamata, neid lahendatakse oma äranägemise järgi ning tulemus võib olla vastuoluline ja rakendamine raskendatud.

Mitmete riikide kogemused on näidanud, et need probleemid ei lahene iseenesest – asutustevahelise koordineerimisprobleemi lahendatakse süsteemi kui terviku tasandil alates avaliku teenistuse ühtsest arendamisest ja valdkondadeülese poliitika juurutamisest kuni struktuursete ümberkorralduste ning tööprotsesside tõsise ümbervaatamiseni.

Avalike teenuste kvaliteet ja efektiivsus on väga ebaühtlane

Avalike teenuste tase on Eestis kujunenud väga ebaühtlaseks. Meil on tiptasemel teenuseid: arvestatud on teenuse tarbijate individuaalseid vajadusi, arendatud mugavalt kasutatavaid e-teenuseid ja muudetud mitme asutuse töö infosüsteemide ja teenuse nutika disaini abil tõhusaks. Murekoht on tänapäeva ootustele mittevastavad ja võimalustest maha jäänud teenused ja nende kasvav vahe tiptasemel teenustega – ehk siis arenguskaala nn „põhjaosa”. Seal on nii riigi keskvalitsuse asutusi (kuigi järjest vähem) kui ka omavalitsusi. Omavalitsuste lõikes varieerub osutatavate teenuste loend (sh ka seaduses nimetatud teenuste oma) ja kvaliteet oluliselt. On edumeelseid omavalitsusi ja paljudes teenustes väga ajale jalgu jäänud omavalitsusi. Kuigi paljusid teenuseid oleks ratsionaalselt otstarbekas osutada ka mitme omavalitsuse koostöös, on ühiste teenuste osutamine jäänud erandjuhtumiks. Omavalitsuste koostööhuvi on valdavalt tagasihoidlik ning pigem püütakse mingil viisil ise teenuseid korraldada, kui ühiselt ja koostöös ka valdkonnas tegutsevate partneritega kvaliteetsed ja ka majanduslikult soodsad teenused luua.

Paljuski tekitab aja- ja inimressursimahukaid ning kõikuva kvaliteediga teenuseid sisemiste tööprotsesside ebaefektiivsus, sealhulgas ühe tervikteenuse killustumine mitmes ametkonnas. Nii tuleb sõltuvalt ametiasutusest ja omavalitsusest elanikel või ettevõtetal kulutada liialt aega ja energiat menetlusprotseduuride ja nõuete selgitamisele ning mitmetest ametkondadest kooskõlastuste saamisele.

Kui paljudes Euroopa riikides on valitsuses minister, kelle ülesannete hulka kuulub avalike teenuste arendamine, siis Eestis ei ole siiani avalike teenuste arendamise eest vastutust määratletud. Nii ka asutused, kes võiks teemaga tegeleda (Siseministeeriumi regionaalministri vastutusala või Rahandusministeerium), seda süsteemselt ei tee.

Ametnike (riigi keskvalitsus, KOVi ametnikud) kompetentsus ei vasta kohati tööülesannete nõuetele

Nii nagu riigivalitsemine üldiselt, on ka Eesti ametnikkond arenenud – ametnike kompetentsus on paranenud, ELi ja NATOga liitumine on andnud paljudes valdkondades kvalitatiivse tõuke poliitikate kujundamisele ning ka suhtlus ja kontakt mitmete partneritega on paranenud. Samas ei ole teatud osa ametnikkonnast nende sündmustega kaasa läinud ning avaliku teenistuse personali on vaja teadlikult ja sihutatult arendada. Kompetentsuse arendamise vajadus on mahukas ka tööjõu volavuse tõttu. 2008. aasta avaliku teenistuse aastaraamatu andmetel oli eelmisel aastal tööjõu volavus kõigis riigiasutustes kokku ligi 12%. Kuigi see on mõnevõrra vähenenud, on see endiselt kõrge. Samuti on riigiasutuste personaliarendustegevus ja selle tase väga erinevad. Sellest on tingitud ka erinev lähenemine ja ootused ametnikele valdkondades, kus need peaksid pigem olema sarnased – avaliku teenistuse väärtused, kodanikukeskus, tänapäevane arusaam riigivalitsemisest ning oma ülesannete kvaliteetne ja tõhus täitmine. Kompetentsuse sihipärane arendamine on vajalik nii tippjuhtide, keskastme juhtide kui ka spetsialistide tasandil. Tarvilik on seada selged avaliku teenistuse kvaliteedinõuded, koordineerida süsteemselt personaliarendust ja koolitustööd. Praegune süsteem on killustatud (Riigikantselei, Justiitsministeerium, Rahandusministeerium), vähe eesmärgistatud ning kokkuvõttes ei taga ühtlast avaliku teenistuse võimekuse kasvu. Arendustööd on viimastel aastatel tagasi hoidnud käimasolev avaliku teenistuse seaduse uuendamine, mille käigus vastutus valdkonna arendamise eest peaks tulevikus koonduma Rahandusministeeriumisse.

Sotsiaalpartnerite ja MTÜde võimekus poliitikate kujundamisel osaleda on valdavalt tagasihoidlik

Partnerite kaasamine poliitika kujundamisse on viimastel aastatel edenenud, varasemast rohkem on riigiasutused partnereid kaasanud oluliste seaduseelnõude ja strateegiadokumentide koostamises. Samas on paljude sotsiaalpartnerite oskused ja teadmised kaasamisprotsessis tulemuslikult kaasa rääkida veel nõrgad – arendamist vajavad nii vastava poliitikavaldkonna teadmised, analüütilised ja oma seisukohtade põhjendamise oskused kui ka sisukas suhtlus oma liikmeskonnaga, tagamaks esindatavate seisukohtade legitiimsust.

Paralleelselt on vajalik ka riigiasutuste teadmiste laiendamine kaasamise teemal – alates selle vajalikkusest kuni konkreetsete kaasamist edendavate kogemuste levitamiseni.

3.7.1.2 Tegevusprioriteedid

Selles alapeatükis on prioriteetide selgitustes tähelepanu pööratud vajalikele tegevussuundadele ja võimalustele, mis aitaks lahendada ja/või leevendada eelmises alapeatükis analüüsitud probleeme. Haldusvõimekuse valdkonnas võib lühikeses, keskpikas ja pikas ajalisel perspektiivis esitada järgnevad tegevusprioriteedid.

Tabel 62. Kokkuvõtte haldusvõimekuse tegevusprioriteetidest

	Lühike 1–2	Keskpiik 3–5	Pikaajaline 6–10
Haldusvõimekus	<ul style="list-style-type: none">▶ Riigivalitsemise süsteemne moderniseerimine▶ Poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmine▶ Avalike teenuste kvaliteedi oluline parandamine (eeskätt KOVi tasandil)▶ Ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmine ja nende tõhusam kaasamine	<ul style="list-style-type: none">▶ Riigivalitsemise süsteemne moderniseerimine▶ Poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmine▶ Avalike teenuste kvaliteedi arendamine vastavalt tänapäeva vajadustele ja võimalustele▶ Ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmine ja kaasamistavade edasiarendamine	<ul style="list-style-type: none">▶ Poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse edasiarendamine▶ Avalike teenuste kvaliteedi arendamine vastavalt tänapäeva vajadustele ja võimalustele

Allikas: hindajate eksperdiarvamus

Järgnevalt on tabelis toodud prioriteedid lahti seletatud. Iga prioriteedi järel on näidatud, millistele eelmises alapeatükis selgitatud probleemidele see prioriteet vastab.

Riigivalitsemise süsteemne moderniseerimine

Vajalik on süsteemselt arendada riigivalitsemist, algatades terviklikke arendusprotsesse, mis võimaldavad oluliselt suurendada efektiivsust, tõsta ühtlaselt töö kvaliteeti ning kujundada uuel

tasemel riigiparaadi-sisest ning valitsemistasandite vahelist koostöövõimekust. Süsteemseid arendusprotsesse peab toetama asjakohane koolitus ja ametnike kompetentsuse tõstmine. Esmatähtsad ei ole mitte ümberstruktureerimised, vaid sisulised järk-järgulised arendusprotsessid, mis viivad konkreetse tulemuseni. Seega ei saa piirduda nn pehmete ja üldiste meetmetega, vaid vajalik on jõuda standardite, koostöömudelite ning kvaliteedi tagamise süsteemideni nii keskvalitsuses kui ka kohalikul tasandil. Riigivalitsemise moderniseerimise märksõnad on ülesannete optimaalne jaotus haldustasandite vahel, tasandite minimaalse võimekuse määratlemine ja tagamine; paindlikkus ja õppimisvõime, koostöökultuuri arendamine, suutlikkuse ja eelduste loomine oma asutusest laiemate meeskondadega koos töötamiseks. Viimaste eeldusteks võib pidada teatud tugitegevuste ühtset korraldamist ning võimalusel tsentraliseerimist (ehk ühe keskuse kaudu teenuse pakkumist kõigile asutustele). Sellisteks tugitegevusteks võiks olla näiteks raamatupidamine, hoonete haldus, dokumendihaldus ja arhiivindus, personaliarvestus, IT tugi, teatud osas ühised riigihanked jms. Selline tööprotsesside kvaliteetne ühetaoline kujundamine võimaldab riigisektoris oluliselt kokku hoida, tagab ühtlaselt kõrge kvaliteedi ning loob eeldused uuteks koostööviisideks.

Kirjeldatud prioriteet vastab eeskätt järgnevatele eelpool analüüsitud probleemidele: (1) riigivalitsemise süsteemne arendustöö on ebapiisav; (2) lõhe kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel pärsib riigi arengut ning (4) ametkondade koostöö ja poliitikate koordineerimine toimib lünklikult.

Poliitikate kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmine

Poliitikate kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmiseks on vajalik süsteemne alus- ja arendustöö poliitikate planeerimisel ja mõjude analüüsi edendamisel, kindel kvaliteediohje ja analüüsisuutlikkuse kasvatamine. Nimetatud algatusi peaks toetama ministeeriumides poliitika kujundamise protsesside arendamine, valdkondlike võrgustikega koostöövõime tugevdamine, andmehõive parandamine ning valdkonna parem sisuline tundmine. Kõik see loobki eelduse tõhusate ja mõjusate poliitikameetmete rakendamiseks ja valdkonna tegevuste prioriseerimiseks. Analüüsisuutlikkuse ja paremate poliitikakujundamise protsesside juurutamiseks on vajalik toetada siinse prioriteedi tegevusi kindlasti sihitatud ja kvaliteetse koolituste, juhendmaterjalide ja nõustamisega. Eraldi tähelepanu peaks suunama neile sihtgruppidele, kelle võimekus on keskmisest madalam, tõstmaks avaliku teenistuse üldist kompetentsust poliitikate kujundamisel.

Kirjeldatud prioriteet vastab eeskätt järgnevatele eelpool analüüsitud probleemidele: (3) poliitikate kujundamise ja rakendamise võimekus on sageli madal; (6) ametnike kompetentsus ei vasta kohati tööülesannete nõuetele, (4) ametkondade koostöö ja poliitikate koordineerimine toimib lünklikult, (7) sotsiaalpartnerite ja MTÜde võimekus poliitikate kujundamisel osaleda on valdavalt tagasihoidlik.

Avalike teenuste kvaliteedi oluline parandamine

Avalikke teenuseid (mõeldud on riigiasutuste poolt elanikele ja ettevõtetele pakutavaid mistahes teenuseid alates ühistranspordist ja lasteaiakohtadest kuni lubade taotlemiseni) on väga palju ja nende arendamisel oleks esmatähtis keskenduda suurema tarbijaskonnaga ning suuremat ressursi nõudvate teenuste arendamisele ning tagada, et elanikud saaksid vähemalt minimaalsel kokkulepitud tasemel teenust asukohast olenemata. Arendustöö märksõnad: teenuste minimaalsete standardite koostamine ja rakendamise tagamine, teenuse osutamise protsesside optimeerimine, terviklahenduste väljaarendamine mitme asutuse teenuste osutamiseks, kodanikusõbralike *front-office* te arendamine ja töhusa *back-office* i kujundamine mitmesuguste haldusorganisatsioonide paremate koostööviiside ning IKT kaasabil. Nii nagu eelnevat kahte prioriteeti, peab ka avalike teenuste kvaliteedi parandamist toetama ametnike sellealase asjatundlikkuse tõstmine ja koolitustegevus. Ka siin peaks erilise tähelepanu all olema keskmisest madalama tasemega avalikke teenuseid osutavad ametnikud/ametkonnad, et toetada teenuste minimaalse taseme tõusu.

Kirjeldatud prioriteet vastab eeskätt järgnevatele eelpool analüüsitud probleemidele: (3) poliitikate kujundamise ja rakendamise võimekus on sageli madal; (6) ametnike kompetentsus ei vasta kohati tööülesannete nõuetele, (4) ametkondade koostöö ja poliitikate koordineerimine toimib lünklikult, (7) sotsiaalpartnerite ja MTÜde võimekus poliitikate kujundamisel osaleda on valdavalt tagasihoidlik.

Ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmine ja nende tõhusam osalemine

Oluline on tõsta ühenduste eestkoste- ja katusorganisatsioonide analüütilist võimekust ning tõhustada nende tööd oma liikmesorganisatsioonidega, et esindusroll oleks sisukas ja väljendaks liikmete seisukohti.

Sotsiaalpartnerite kaasamine ja poliitikate kujundamisel osalemine vajab samuti tugevdamist. MTÜde ja SAde võimekuse tõstmine võimaldab suurendada nende rolli poliitikate väljatöötamisel ning tõhustada nende panust poliitikate elluviimisse. Tõhusam osalemine suurendab poliitikate legitiimsust, võimaldab levitada infot otsuste sisu kohta, annab ametnikkonnale olulist tagasisidet ja ka teadmisi ning lisainfot poliitikate kohta ning sillutab teed otsuste paremale elluviimisele.

Kirjeldataud prioriteet vastab eeskätt järgnevatele eelpool analüüsitud probleemidele: (7) sotsiaalpartnerite ja MTÜde võimekus poliitikate kujundamisel osaleda on valdavalt tagasihoidlik; (3) poliitikate kujundamise ja rakendamise võimekus on sageli madal.

3.7.2 Valdkonna meetmete hinnang

Selles alapeatükis antakse hinnang haldusvõimekuse valdkonnas kavandatud meetmete kohta vastavalt eelnevalt välja toodud tegevusprioriteetidele. Analüüsitakse kõiki inimressursi arendamise rakenduskava haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmeid ning elukeskkonna rakenduskava piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetse suuna kahte meetet, mille põhieesmärk on parandada avalike teenuste kättesaadavust. Selliselt on võimalik teha järeldusi olemasolevate meetmete vastavuse kohta tegevusprioriteetidele.

Haldusvõimekuse suurendamisele suunatud meetmed on inimressursi arendamise rakenduskavas eraldi prioriteetse suunana (prioriteetne suund 5). Selle prioriteetse suuna rakendusasutused on Riigikantselei ja Siseministerium. Rakendusüksusteks on Riigikantselei ja EAS.

Prioriteetne suund „Suurem haldusvõimekus” jaguneb viieks meetmeks ja 18 rakenduskeemiks. Rakenduskeemidest kasutatakse programme (kavandatud 13) ning avatud taotlemisega rakenduskeemi (kavandatud 5). Seisuga 5. mai 2009 on rakendamisel 8 programmi ehk ligikaudu 2/3 ning avanenud on kõik viis avatud taotlemisega toetuskeemi.

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete rahastuse maht on 382 804 630 krooni, sellest ühenduse osalus 337 772 000 krooni. Prioriteetse suuna kaasrahastamise keskmine määr on 88% ning sellest tulenevalt on Eest kaasrahastamise maht 45 032 630 krooni. Prioriteetsest suunast on 5. mai 2009 seisuga broneerimata 50,5% vahenditest. Välja on makstud ca 8% vahenditest.

Elukeskkonna rakenduskava piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetse suuna meetmetest kaks on suunatud otseselt haldusvõimekuse kasvule, täpsemalt avalike teenuste arendamisele piirkondades. Selle suuna rakendusasutus on Siseministerium ning rakendusüksus EAS.

Prioriteetne suund „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng” jaguneb kokku kuueks meetmeks. Rakenduskeemidest kasutatakse nii investeringute kava kui ka avatud taotlemisega toetuskeemi. Haldusvõimekuse eesmärkidega haakuvad otseselt kaks meetet: kohalike avalike teenuste arendamise meetet ning linnaliste piirkondade arendamise meetet. Nimetatud kahe meetme rahastuse maht on kokku 3 694 117 647 krooni, sellest ühenduse osalus on 3 140 000 000 krooni. Nende meetmete kaasrahastamise minimaalne määr on 85% ning sellest tulenevalt on Eesti kaasrahastamise maht 554 117 647 krooni. Viimane tuleb neis meetmetes tagada taotlejatel. Oluline erinevus kahe rakenduskava meetmete vahel on see, et inimressursi rakenduskavast toetatakse nn „pehmeid” ehk arendusele, koolitusele ja analüüsile suunatud tegevusi ning elukeskkonna rakenduskava puhul avalike teenuste infrastruktuuri investeringuid, et võimaldada elanikkonnale kvaliteetsemaid teenuseid nende elukohas.

Ülalpool käsitletud haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmed saab põhieesmärgist ja sihtrühmade tasandist tulenevalt jagada kahte gruppi. Neid meetmete gruppe ei saa siiski vaadelda üksteisest

väga eraldiseisvana, sest koolitusele ja kompetentsuse tõstmisele suunatud meetmed ehk teine grupp peaks otseselt toetama esimest.

► **Riigivalitsemise moderniseerimisele ja poliitikakujundamise võimekuse parandamisele suunatud meetmed**

- Meede 1.5.1. Avaliku sektori asutuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimisuutlikkuse tõstmine
- Meede 1.5.2. Parema õigusloome arendamine
- Meede 2.4.1. Kohalike avalike teenuste arendamine
- Meede 2.4.2. Linnaliste piirkondade arendamine

Need meetmed on valdavalt suunatud avaliku sektori asutuste võimekuse suurendamisele ning avalike teenuste arendamisele.

► **Avaliku ja mittetulundussektori töötajate kompetentsuse tõstmisele suunatud meetmed**

- Meede 1.5.3. Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine
- Meede 1.5.4. Avaliku sektori koolitussüsteemi arendamine
- Meede 1.5.5. MTÜde maakondliku tugistruktuuri toetamine

Need meetmed on valdavalt suunatud avaliku sektori asutuste töötajate võimekuse suurendamisele.

Alljärgnevalt hinnatakse iga meetmete grupi vastavust väljatöötatud tegevusprioriteetidele.

3.7.2.1 Poliitikakujundamise võimekus ja riigivalitsemise moderniseerimine

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Siaa gruppi kuuluvad poliitikakujundamise kvaliteedi tõstmise, riigivalitsemise arendustegevuse, parema õigusloome ja avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamisega seotud tegevused. ESFi vahenditest ehk haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmetest on praeguseks käivitatud viis programmi ja kolm avatud taotlemisega skeemi. Avamata on veel neli programmi, millest kahe eelnõud on ette valmistatud ja kaks planeerimisfaasis.

ERFi vahenditest ehk piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetse suuna meetmetest on mõlemad siinkäsitletud meetmed avanenud. Mõlema meetme investeeringute kavad kinnitati 2008. aastal. Kohalike avalike teenuste arendamise meetme osas koostatakse investeeringute kava kahes osas: kinnitatud on kava perioodiks 2007–2010; käesoleva aasta algul koguti eeltaotlusi perioodiks 2009–2012, mille kohta investeeringute kava ei ole veel kinnitatud. Linnaliste piirkondade arendamise meetme kohta kogutakse ettepanekuid kava täiendamiseks jooksvalt. Hetkel on laekunud seitse täiendusettepanekut, mis on hindamisel.

Nimetatud kahe meetme kogumahust on 29.06.2009. a seisuga investeeringute kavaga kaetud 71%. Seda tuleb käsitleda kui projektideks kavandatud ehk tinglikult broneeritud mahtu. Mõlema meetme juures tuleb investeeringute kavas olevatel kasusaajatel eeltaotluses nimetatud tähtjaks esitada lõplik taotlus, mille menetlemise järel alles tehakse otsus rahastamise kohta. Seejärel on raha projekti jaoks lõplikult broneeritud. Linnaliste piirkondade meetme kinnitatud investeeringute kavas on objekte ca 568 miljoni krooni ulatuses, s.t 64% kogu perioodiks kavandatud toetusest on kaetud investeeringute kavaga. Kohalike avalike teenuste investeeringute kavaga on kaetud 74% meetme eelarvest. EASi andmetel (seisuga 25.06.2009) on rahastamisotsus kohalike avalike teenuste meetmest tehtud senini 59 projekti kohta mahus ca 592 mln krooni (ELi toetuse osa). Linnaliste piirkondade arendamise meetmest on juunikuu seisuga tehtud üks rahastamisotsus mahus ca 31 mln krooni (EASi andmetel).

Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 63. Haldusvõimekuse tõstmiseks kavandatud meetmete grupp 1: 2007–2013

Prioriteetne suund	Meede	Rakenduskeemi nimetus	SV toetuse maht meetmes	Eestisene kaasrahastus	Meetme eeldatav maht kokku SV+ kaasrahastamine	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasutamata %
					Kokku	SV	SV
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine	5 500 000	0	5 500 000	0	0,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Strateegilise planeerimise võrgustiku arendamine	4 000 000	0	4 000 000	0	0,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Avalikus sektoris juhtimiskvaliteedi tõstmise keskne programm	5 000 000	0	5 000 000	5 000 000	100,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Keskonnajuhtimise põhimõtete parem rakendamine avalikus sektoris	19 600 000	3 458 824	23 058 824	19 600 000	100,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni rakendusprogramm	2 300 000	255 556	2 555 556	2 300 000	100,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Omavalitsusliitude arendamine	3 600 000	400 000	4 000 000	3 600 000	100,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Eesti ettevõtlusorganisatsioonide võimekuse tõstmine	8 000 000	888 889	8 888 889	0	0,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Töövõtjate programm	8 000 000	888 889	8 888 889	0	0,0%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Tarkade otsuste fond: strateegilise juhtimissuutlikkuse arendamise alameede	29 528 345	3 280 927	32 809 272	23 344 181	79,1%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Tarkade otsuste fond: valdkondlike uuringute arendamise ja läbiviimise alameede	35 000 000	3 888 889	38 888 889	27 718 884	79,2%
Suurem haldusvõimekus	Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	Tarkade otsuste fond: valitsusvälise analüüsisuutlikkuse kasvatamise alameede	4 651 655	0	4 651 655	3 579 497	77,0%
Suurem haldusvõimekus	KOKKU		125 180 000	13 061 973	138 241 973	85 142 562	68,0%
Suurem haldusvõimekus	Parema õigusloome arendamine	Parema õigusloome arendamine	41 160 000	2 166 316	43 326 316	0,00	0,0%
Suurem haldusvõimekus	KOKKU		41 160 000	2 166 316	43 326 316	0,00	0,0%
Prioriteetse suuna meetmed kokku			166 340 000	15 228 289	181 568 289	85 142 562	51,2%
Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Kohalike avalike teenuste arendamine	Investeeringute kava	2 254 000 000	397 764 706	2 651 764 706	1 528 260 715**	67,8%

Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Linnaliste piirkondade arendamine	Investeeringute kava	886 000 000	156 352 941	1 042 352 941	317 298 184**	35,8%
Prioriteetse suuna 2 meetet kokku			3 140 000 000	554 117 647	3 694 117 647	1 849 050 562**	58,9%
KÖIK KOKKU			3 306 340 000	569 345 936	3 875 685 936	1 1 930 701 461	58,4%

* Kasutamata % on siinkohal arvestatud broneerimata summade alusel, mitte väljamaksete alusel.

** Kuna tegu on investeeringute kavaga, siis broneeringud on siinkohal näidatud tinglikult ehk hetkel investeeringute kavaga kaetud osa. Arvestada tuleb, et tegu ei ole reaalse rahastamisotsustega. Praeguseks teadaolev rahastusotsuste maht on kajastatud alapeatükis „Raha kasutamise seiskohalt riskantsed meetmed“.

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest, koostaja täiendused vastavalt intervjuude ja infovahetuse käigus kogutud lisainfole

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Muude vahenditena võib käsitleda riigieelarvet, omavalitsuste eelarveid ja teisi välisvahendeid. Riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarvetes sisalduvad sarnasteks tegevusteks planeeritud summad valdavalt tegevuskulude real ning on täpsemalt asutuse tasandil planeeritavad ja juhitavad. Seoses eelarve kärbetega on tõenäoline, et koolitustele ja kompetentsuse tõstmisele suunatud vahendeid on oluliselt vähendatud. Seega ei ole võimalik anda üldisel tasemel hinnanguid selle kohta, millises mahus neil ridadel vastavaid vahendeid veel on. Hinnanguliselt võib arvestada, et sarnaseid vahendeid on valdavalt väga vähe.

Välisvahenditest saavad kohalikud omavalitsused ning MTÜd taotleda raha ka Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna toetuskeemidest. Samas on need avatud taotlemisega skeemid ning saavad kaasa aidata teatud piirkondade arengule, kuid ei loo süsteemset alust horisontaalseteks arendustegevusteks. Avaliku sektori arendustegevuseks on võimalik taotleda raha ka Põhjamaade Ministrite Nõukogu avaliku halduse mobiilsusprogrammist, mille eesmärgid osaliselt kattuvad struktuurivahendite haldusvõimekuse toetamise eesmärkidega, kuid on keskendunud ametnike õppereisidele ja täiendkoolitustele.

Maaelu arengukavast toetatakse samuti piirkondade arengut. Haldusvõimekuse prioriteetseid vajadusi toetavad maaelu arengukava meetmed eeskätt LEADERi programmi tegevuste kaudu (omavalitsustevaheline koostöö) ning külaelu arendamise ja kohaliku initsiatiivi toetamise kaudu. Seega võib öelda, et maaelu arengukava meetmed täiendavad oma meetmetega piirkondade tervikliku arengu investeeringuid just küla ja vahetu kogukonna tasandil.

Piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu meetmete puhul on elukeskkonna rakenduskavas rõhutatud, et tegu on siseriiklike väiksemahulisi investeeringu- ja arenguprogramme täiendavate toetustega. Seega on eeldatud, et näiteks kohalike avalike teenuste osutamise parendamise panustavad jätkuvalt siseriiklikud vahendid³³² – seda nii kohalike omavalitsuste endi eelarvete kaudu kui ka riiklike investeeringutena. Arvestades praegust majanduskriisi ja omavalitsuste ja riigieelarve tulude olulist kahanemist on väga tõenäoline, et siseriiklikud täiendavad vahendid lähiaastatel oluliselt kahanevad.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

Hinnates planeeritud meetmete eeldatavat mõju eeltoodud tegevusprioriteedi saavutamisele lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis, saab välja tuua järgmise aspektid.

► **Tegevusprioriteet: riigivalitsemise süsteemne moderniseerimine**

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmetel on sellele prioriteedile teatud positiivne mõju. Praeguseks käivitunud tegevuste kohta võib öelda, et mõju avaldub peamiselt keskpikas perspektiivis ja eduka rakendamise korral ka pikas perspektiivis ning võimaliku mõju ulatust hindame väikeseks kuni keskmiseks. Põhjused, miks hindame mõju selliselt, on 1) selliste arendustööde käivitamise järel läheb juurutamiseks ja tegevuse muutmiseks paratamatult mitmeid aastaid; 2) praeguseks käivitatud arendustegevused on küll olulised ja väga vajalikud, kuid üksnes nende abil ei ole võimalik saavutada riigivalitsemises olulist kvalitatiivset taseme tõusu.

³³² Vastav loetelu on esitatud Siseministeeriumi kodulehel: www.siseministeerium.ee/14979

Väga olulised positiivsed arendusprotsessid on strateegiate ja õigusaktide mõjude hindamise süsteemi arendustöö, valitsuse pikaajalise planeerimissüsteemi arendamine ning strateegilise planeerimise võrgustiku arendamine. Praegu teadaolevad nendega seotud tegevused on asjakohased, sisukad ja vajalikud.

Kui aga vaadata eelnevat olukorra analüüsi ja vajadustena sõnastatud, tuleb tunnistada, et selle prioriteedi järgimiseks on vaja käivitada oluliselt rohkem ja mõlemaid valitsemistasandeid hõlmavaid arendustegevusi. Eeskätt on nendeks valitsemistasandite (s.t keskvalitsuse ja KOVi tasand) optimaalse tööjaotuse loomine ning ülesannete täitmise võimekuse oluline tõstmine, riigiasutuste vahelise uue koostöökultuuri väljaarendamine, tööprotsesside oluline optimeerimine ning tõhususe suurendamine.

Praegu on rakendavatel asutustel ideid tasandil mitmeid väga olulisteks arendustegevusteks (teenuskeskuste loomine; omavalitsuste tugevdamisele ja koostööle suunatud tegevused, keskkonnajuhtimise rakendamine avalikus sektoris), kuid need on nii ulatuselt kui ka ambitsioonilt ebapiisavad.

Elukeskkonna rakenduskava investeringutoetuste mõju sellele prioriteedile on pigem tagasihoidlik ning kaudne – nimetatud investeringud ei ole otseselt suunatud riigivalitsemise arendusele, keskendudes ehituslikule poolele. Näiteks on abikõlblikud üksnes ehituse planeerimise, ettevalmistamise ja teostamisega seotud kulud ning sisustuse soetamine.

Soovitused

- Kasutada veel avamata programme selleks, et anda tugevam tõuge riigivalitsemise süsteemseks kaasajastamiseks. Valdavalt ei ole vaja oluliselt muuta kavandatud rakendusskeemi üldist suunda, küll aga sisustada see mõjusamate arendusprogrammidega ning vajadusel ka programmide vahel raha ümber tõsta. Eeskätt puudutab see avaliku sektori juhtimiskvaliteedi programmi, keskkonnajuhtimise programmi ja praegu omavalitsusliitude arendamise nimelist programmi. Mõjusamad arendusprogrammid oleks sellised arendustegevused, mis tõhustaksid ja parandaksid riigiasutuste toimimist horisontaalselt, mitte asutuse tasandil. Näiteks finantsjuhtimise arendamine, teatud tugiteenuste standardiseerimine ja võimalusel ühine osutamine, omavahel seotud poliitika kujundavate ja rakendavate asutuste koostöömudelite väljaarendamine, keskvalitsuse piirkondlike üksuste süsteemne reorganiseerimine ja võimalusel teatud teenuste konsolideerimine jms.
- Anda algselt omavalitsusliitude arendamise programmile selline sisu, mis võimaldaks kohalike omavalitsuste toimimist ja koostööviise keskvalitsusega oluliselt parandada – nii poliitika sidusamal ettevalmistamisel kui ka tõhusamal rakendamisel.
- Käivitada tugiteenuste ühtlustamine ja vajadusel ka teatud tugitegevuste tsentraalse korralduse väljatöötamine. Samas on vajalik tõsta ka teatud funktsioonide, mida tsentraalset ei korraldata, kvaliteeti – sellised on eeskätt personaliarendus ning finantsjuhtimine.

► **Tegevusprioriteet: poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmine**

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmetel on otsene ja oluline positiivne mõju sellele prioriteedile ja seda nii lühiajalises kui ka keskpikas perspektiivis ning sõltuvalt rakendamise edukusest ka pikaajalises perspektiivis. Lühiajalises perspektiivis käivitatakse vähemalt kolm süsteemset arendusprotsessi (strateegiate mõjude hindamise ja õigusaktide mõjude hindamise süsteemi loomine, valitsuse planeerimissüsteemi arendamine), mis loovad tugeva aluse poliitika kujundamise süsteemi kvaliteedi tõstmiseks. Neil algatustel on suurem mõju poliitika väljatöötamise parandamisele ja mõnevõrra väiksem mõju rakendamise võimekuse tõstmisele.

Näiteks tarkade otsuste fondist (TOF) rahastatakse sisukaid valdkonnauuringuid, mis otseselt toetavad otsuste teadmispõhisust ning suurendavad valitsusasutuste ja ühiskondlike partnerite analüütilist võimekust. Programmi „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine” tegevused on otseselt suunatud poliitikate koordineerimise parandamisele (valitsuskomisjonide süsteemi uuendamine) ja strateegiate mõjude hindamise süsteemi väljaarendamisele ja juurutamisele. Samuti rahastatakse sellest programmist indikaatorite süsteemi, mille abil valitsuse tööd sisuliselt paremini hinnata.

Strateegilise juhtimise võrgustiku arendamise programm aitab horisontaalselt (s.t ministeeriumideülevalt) arendada ja ühtlustada strateegilist planeerimist ja sellealast võimekust ning programmil on positiivne mõju ka poliitikate läbimõeldusele.

Varasemates alapeatükkides probleemide analüüsi ja tegevusprioriteetide juures oli vajadustena käsitletud lisaks neile tegevustele ka vajadust korrastada ja edasi arendada riigi andmehõivet, võimaldamaks senisest paremini andmete sisukat kasutamist otsuste kujundamisel ja poliitikate tulemuste hindamisel. Sellele tegevusele ei ole praegu raha otseselt kavandatud, kuid olemasolevate rakenduskeemide abikõlblike tegevuste juurde oleks otstarbekas lisada andmekogumis- ja -töötlemissüsteemide vajaduste analüüsid ning vastavate süsteemide arendustegevused. See toetab otseselt mõjuanalüüside läbiviimist ja võimaldab analüüsile suunatud ressursse kulutada sisukamale tööle kui seda on esmane andmekogumine. Valdavalt on võimalik välja selgitada, milliseid mõjusid soovitakse valdkonniti analüüsida ning saab ka läbi mõelda, milliste meetodite ja andmete abil on seda asjakohane teha.

ERFi toetusmeetmete (avalike teenuste arendamine ja linnaliste piirkondade arendamine) mõju sellele prioriteedile on pigem kaudne, kuid sõltuvalt projekti käigus tehtud investeeringuobjektide kasutamisest võib olla kohati ka teatud positiivne mõju mõne valdkonna poliitikate rakendamisele (näiteks terviseedendus; lastehoid; põhiharidus jne). Leiame, et ka investeeringutoetused saaks rohkem kaasa aidata riigivalitsemise süsteemsele moderniseerimisele, kui investeeringutega käiks kaasas ka vastavate teenuste sisulised arendustegevused. Soovitame selleks võimaldada meetme määrustes struktuurivahendite üldmäärusega lubatud 10% piirmääras finantseerida ERFi vahenditest ka ESFi tüüpi tegevusi. See tähendab, et tuleks täiendada meetme määrustes abikõlblike kulude loendit. Vajalik on selline muudatus eelkõige uute objektide ja sisulise teenuste arendamisega seotud objektide korral.

Soovitused

- Lisada andmehõive ja andmekogumisstrateegiate arendamise eesmärk mõnele olemasolevale rakenduskeemile (nt TOF).
- Võimaldada KOVidel, kes avalike teenuste arendamiseks saavad investeeringutoetust ERFi vahenditest, kasutada lubatud piirmääras ERFi vahendeid ka teenuste sisuliseks arendamiseks. Selliselt oleks toetuste mõju ja arenguhüpe suurem ja investeeringutoetuse rakendamisest rohkem kasu. Selleks on vajalik meetme määruses abikõlblike kulude loetelu täpsustamine.
- Poliitikate kujundamise võimekuse kõrval pidada silmas ka rakendussuutlikkust – näiteks võiks toetada poliitika rakenduskeemide analüüsi, elluviimise mõjude hindamist koos rakendusmehhanismide toimivuse uuringutega, aga ka rakendussuutlikkusele horisontaalselt suunatud tegevusi (tõhususe näitajate süsteemi arendamine, protsessianalüüsi meetodika levitamine ja ulatuslikum rakendamine jms).
- Uuringute ja mõjuanalüüside rahastamise süsteem võiks olla paindlikum, võimaldades jooksvat taotlemist.
- Nii meetmete/programmide rakendajad kui ka kasusaajad on märkinud, et meetmete rakendamist võiks lihtsustada ning kaasnevat halduskoormust vähendada. Sagedamini on välja toodud liiga detailseid aruandlusnõudeid ja sellele kuluvat ülemäära suurt ajahulka võrreldes projektide sisulise tegevusega. Kuna aga käesolev analüüs ei keskendunud rakendussüsteemidele, ei ole rakendamise lihtsustamise viise üksikasjalikult uuritud.

► Tegevusprioriteet: avalike teenuste kvaliteedi oluline parandamine

Inimressursi arendamise rakenduskavast ainsana praeguseks rakendunud programmidest on avalike teenuste arendamine ära märgitud TOFi alameetme „Strateegilise juhtimissuutlikkuse arendamine” toetatavate tegevuste all³³³. Käesoleva analüüsi koostamise ajaks otseselt avalike teenuste arendamise kohta rahastamisotsuseid veel tehtud ei olnud. Praeguses olukorras võib mõju prioriteedile hinnata väga väikeseks, kuid tõenäoliselt võiks mõju olla kuni keskmine.

Arvestades olukorra analüüsis ja prioriteetides avalike teenuste kohta esitatut, leiame, et avalike teenuste arendamisele on vaja praegusest olulisemalt rohkem tähelepanu pöörata. Seda saab teha olemasolevate meetmete raames, töötades täiendavalt välja avalike teenuste arendamise programmi. Meie arvates oleks selles valdkonnas esmatähtis süsteemne arendustöö, mis annaks Eesti avalikele teenustele mõõdetava olulise efekti – kvaliteedi miinimumnõuete kehtestamine, juhendmaterjalid ja nõustamistegevus jms. Avatud taotlemisega toetuskeemide abil saavutatav efekt on valdavalt asutusepõhine ning ei edenda teenustes süsteemi riigivalitsemises tervikuna.

Elukeskkonna rakenduskava piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetse suuna kaks meetet on otseselt suunatud esmatasandi avalike teenuste parandamiseks. Esiteks, avalike teenuste arendamise meetmest rahastatakse kohalike omavalitsuste investeeringuid, mille abil parandatakse piirkondades avalike teenuste kvaliteeti, ja kättesaadavust ning optimeeritakse vajalikku infrastruktuuri. Näiteks aitavad lasteaedade, koolide, vaba aja veetmise ja spordirajatiste, sotsiaalteenuste ja ühistranspordi investeeringud otseselt parandada võrdset juurdepääsu eluliselt olulistele teenustele ja parandavad inimeste elukvaliteeti. Avalike teenuste arendamise meetmest saavad toetusi kõikide maakondade omavalitsused. Selle meetme mõju teenuste arendamisele võib pidada keskmiseks kuni suureks. Oluline on, et investeeringuga käiks kaasas ka inimkapitali arendamine, et ka teenuseid (spetsiifika sõltub teenusest) arendada ning elanike vajadusi arvestada.

Teiseks, linnalise piirkondade arendamise meetme rõhuasetus on samuti avalike teenuste keskne – rahastatakse linnatranspordi, lastehoiu, sotsiaalteenuste, linnaruumi investeeringuid. Samuti on võimalik toetust taotleda avalike alade planeeringute koostamiseks. Arvestades linnaliste piirkondade vastava infrastruktuuri olemasolevat mahtu ning renoveeritavate või rajatavate objektide mahtu, võib positiivset mõju hinnata sõltuvalt piirkonnast kuni keskmiseks. Praegu on investeeringute kavaga kaetud üle poole kogu perioodi vahenditest.

Mõlemad nimetatud meetmed on olulised mitmest aspektist: võimaldavad elanikele paremat elukeskkonda ja enesearendamise võimalusi; aitavad mahajäänud piirkondade avalike teenuste infrastruktuuri oluliselt arendada ning loovad häid võimalusi ka teenuste sisuliseks parandamiseks.

Piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetse suuna kahe siinkäsitletud meetme puhul tuleb märkida, et rakenduskavas toodud meetmete eesmärkide täitmise indikaatorid on väga väljundikesksed ega too selgelt esile elanikele osutatavate teenuste parandamise sisulist mõju. Näiteks avalike teenuste arendamise meetme puhul hinnatakse rajatud/paranenud infrastruktuuriobjektide arvu. Samas on kasutatav tulemusindikaator liiga üldine, et tehtud investeeringute efekti antud prioriteetse suuna vajaduste suhtes (näiteks äärealade probleem, teenuse kättesaadavuse tegelik paranemine jms) selgelt hinnata.

Küll aga ei täienda praegu kahe rakenduskava (ESF ja ERF) siinkäsitletud meetmed üksteist piisavalt. Soovitame võimaldada lubatud piirmäärades investeeringuprojektide käigus korraldada meetme vahenditest arendustegevusi teenuste sisuliseks arendamiseks. Näiteks: teenusstandardite koostamine, personali arendamine ja teenuse tarbijate vajaduste väljaselgitamine ning teenuste ümberkujundamine neid vajadusi paremini arvestavaks, teenuste optimaalsuse hindamine jms. Selliselt oleks infrastruktuuri tehtud investeeringutel suurem sisuline mõju.

³³³ VV 17.01.2009 määrus nr 19: § 6 lg 2 p 6.

Soovitus

- Välja töötada ja käivitada avalike teenuste arendusprogramm (eelistatuna vähemalt osaliselt programmipõhise, mitte täielikult avatud taotlemise skeemina), vaadates üle olemasolevate meetmete ja programmide põhjendatud rahavajadused ning leida sealt avalike teenuste programmide vahendeid. Programmid, mille ülevaatamine, selgem eesmärgistamine ja rahaliste mahtude realistlik kavandamine võiks avalike teenuste programmi käivitamiseks raha anda, on järgmised: avaliku sektori juhtimiskvaliteedi tõstmise programm, keskkonnajuhtimise programm avalikus sektoris, omavalitsusliitude arendamine, avaliku sektori juhtimiskvaliteedi tõstmise programm, keskkonnajuhtimise programm avalikus sektoris. Kui programmi alusel oleks otstarbekas käivitada horisontaalsed arendustegevused, siis avatud taotlemise skeemi korral oleks võimalik luua taotlemise võimalus näiteks omavalitsustele, kes saavad avalike teenuste arendamiseks elukeskkonna rakenduskavast infrastruktuuri toetusi. Soovitatavalt võiks teenuste arendamises osaleda mitu ühe piirkonna omavalitsust, eriti kui infrastruktuuri kasutavad mitme KOVi elanikud (näiteks spordirajatised, kultuurirajatised, koolid jms).
- Täiendada ERFi kahe meetme määrust, lisades abikõlblike kulude loetelusse teenuste sisulised arendustegevused 10% lubatud piirmääras vastavalt struktuurivahendite üldmäärusele.
- Täiendada või täpsustada piirkondliku arengu meetmete tulemusindikaatoreid selliselt, et need peegeldaksid paremini teenuste sisulist paranemist ja elanikkonnani jõudmist.

► **Tegevusprioriteet: ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmine ja nende tõhusam kaasamine**

Inimressursi rakenduskava haldusvõimekuse meetmetel on otsene ja oluline positiivne mõju sellele prioriteedile nii lühiajalises, keskpikas kui eelduslikult ka pikas perspektiivis. Erilist tähelepanu on praegu pööratud tööandjate ja töövõtjate esindus- ja haruorganisatsioonide suutlikkuse tõstmisele (kummalgi on eraldi programm), mida ka hindajad peavad väga oluliseks ja vajalikuks, et institutsionaalselt tugevdada sotsiaalpartnerite võimekust ja arendada suhtluskultuuri tööturu osapoolte ja valitsuse vahel. Samuti on olulise positiivse mõjuga TOFi valitsusvälise analüüsi suutlikkuse suurendamise alameede. Hetkel on ettevalmistamisel ka kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni rakenduskava, mille sisuline alus on uuringu ja poliitikasoovituste³³⁴ näol olemas. Seega võib öelda, et olemasolevad tegevused on vajalikud ja sisukalt kavandatud.

Kui aga vaadata kaasamisalast tegevust laiemalt, siis mitmete asutuste ja valdkondade lõikes on kaasamistavade (kaasamise hea tava) juurutamine kulgenud ebaühtlaselt. Süsteemi tervikliku arenduse huvides võiks olemasolevatest rakendusskeemidest toetada ka kaasamise olukorra monitooringuid ning vastavalt nende tulemustele ka arendustegevusi. Näiteks: seirata süsteemselt kaasamise hea tava rakendamist ministeeriumides ja valitsemisala asutustes ning kohalikes omavalitsustes; võimaldada kaasamise arendustegevustele toetuste andmist jms.

Elukeskkonna rakenduskava piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu kahe meetme puhul võivad toetuse saajad olla ka sihtasutused ja mittetulundusühingud. Samas meetme määrust lugedes võib järeldada, et valdavalt on tegu siiski KOVide moodustatud MTÜde ja/või SAdega. Kodanikualgatuslikel MTÜdel ja SAdel ei ole küll keelatud taotlusi esitada, aga näiteks kinnitatud avalike teenuste arendamise investeeringute kavas on MTÜde poolt esitatud taotlusi üksnes seitse, millest omakorda enamik ei ole kodanikualgatuslikud. Samas tuleb arvestada, et projekti taotlejate MTÜ või SA peab olema võimeline tasuma vähemalt 15% kaasfinantseeringut, mis on MTÜde ja SAde jaoks väga keeruline. Linnaliste piirkondade arendamise meetme kehtiva investeeringute kava puhul on taotlejad üksnes linnad ise. Siit saab järeldada, et vähemalt investeeringu tegemise etapis mõju ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmisele sellel meetmel pigem ei ole. Juhul, kui mõne projekti puhul oleks toetust antud MTÜ-le või SA-le, kelle põhikirjaliste ülesannete hulka kuulub mõne avaliku

³³⁴ Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs: lõppraport ja poliitikasoovitused. Praxis ja TLÜ KUAK 2008. Töö valmis Siseministeeriumi tellimisel. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/index.php?id=491>

teenuse osutamine, võiks sellel olla teatud positiivne mõju. Avalike teenuste arendamise meetmest on kodanikualgatuslik näide SA Haraka Kodu, mis hakkab osutama puuetega noortele neile sobilikke elukohta- ja hooldusteenuseid. Potentsiaalselt võiks antud meetmel olla suurem mõju ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmisele, kui sarnaselt SA Haraka Koduga tekiks veel võimekaid taotlejaid.

Soovitus

- Toetada ka kaasamise olukorra monitooringuid ja vastavalt nende tulemustele arendustegevusi.

3.7.2.2 Avaliku ja mittetulundussektori töötajate kompetentsuse parandamine

ELi struktuurifondide vahenditest rahastatavad meetmed

Siia gruppi kuuluvad ametnike ja mittetulundusühenduste töötajate koolitamisega seotud meetmed. Meetmes 5.3 on üks konkreetseid sihtgruppe avaliku teenistuse tippjuhid, teised meetmed on laiemale ja mitmekesisemale ametnike ja MTÜde töötajate sihtrühmadele suunatud. Nimetatud meetmete alt on praeguseks käivitatud kolm programmi ja kaks avatud taotlemisega toetuskeemi. Avamata on veel üks programm, mis on ettevalmistamisel.

Alljärgnev tabel annab lühiülevaate kavandatud meetmete mahust.

Tabel 64. Haldusvõimekuse tõstmiseks kavandatud meetmete grupp 2: 2007–2013.

Priori- teetne suund	Meede	Rakendus- skeemi nimetus	SV toetuse maht meetmes	Eesti- sisene kaas- rahastus	Meetme eeldatav maht kokku SV+kaas- rahastamine	Broneeri- mata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Kasuta- mata %
						SV osa	SV osa
Suurem haldus- võimekus	Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine	Keskne koolitus	34 300 000	6 052 941	40 352 941	24 221 465	70,6%
Suurem haldus- võimekus	Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine	Tippjuhtide arendamine	20 580 000	3 631 765	24 211 765	12 080 000	58,7%
Suurem haldus- võimekus	Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine	Organisatsiooni arendamine	45 020 000	7 944 706	52 964 706	29 059 300	64,5%
Suurem haldus- võimekus	Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine	Stažeerimis- programm	16 720 000	2 950 588	19 670 588	13 306 543	79,6%
Suurem haldus- võimekus	KOKKU		116 620 000	20 580 000	137 200 000	78 667 308	67,5%
Suurem haldus- võimekus	Avaliku sektori koolitussüsteemi arendamine	Sisekaitse- akadeemia ATAK arendamine	6 860 000	762 222	7 622 222	6 860 000	100%
Suurem haldus- võimekus	KOKKU		6 860 000	762 222	7 622 222	6 860 000	100%
Suurem haldus- võimekus	Maakondlike tugistruktuuride toetamine	MTÜde maakondlike tugistruktuuride (MAKid) toetamine	47 952 000	8 462 118	56 414 118	0	0,0%
Suurem haldus- võimekus	KOKKU		47 952 000	8 462 118	56 414 118	0	0,0%
KOKKU			171 432 000	29 804 340	201 236 340	85 527 308	49,9%

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest, koostaja täiendused vastavalt intervjuude käigus kogutud lisainfole

Muudest vahenditest planeeritud meetmed

Muude vahenditena võib käsitleda riigieelarvet, omavalitsuste eelarveid ja teisi välisvahendeid. Riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarvete puhul sisalduvad sarnasteks tegevusteks planeeritud summad valdavalt tegevuskulude real, mis on täpsemalt asutuse tasandil planeeritav ja juhitav. Seoses eelarve kärbetega on tõenäoline, et koolitustele ja kompetentsuse tõstmisele suunatud vahendeid on oluliselt vähendatud. Seega ei ole võimalik anda üldisel tasemel hinnanguid selle kohta, millises mahus neil ridadel vastavaid vahendeid veel on. Hinnanguliselt võib arvestada, et sarnaseid vahendeid on valdavalt väga vähe.

Välisvahenditest saavad kohalikud omavalitsused ning MTÜd taotleda raha ka Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna toetuskeemidest. Samas on need avatud taotlemisega skeemid ning saavad kaasa aidata teatud piirkondade arengule, kuid ei loo süsteemset alust horisontaalseteks arendustegevusteks. Samas on võimalus avaliku sektori arendustegevuseks taotleda raha ka Põhjamaade Ministrite Nõukogu avaliku halduse mobiilsusprogrammist, mille eesmärgid osaliselt kattuvad struktuurivahendite haldusvõimekuse toetamise eesmärkidega, kuid on keskendunud ametnike õppereisidele ja täiendkoolitustele.

Maaelu arengukavast toetatakse samuti piirkondade arengut. Haldusvõimekuse prioriteetseid vajadusi toetavad maaelu arengukava meetmed eeskätt LEADERi programmi tegevuste kaudu (omavalitsustevaheline koostöö) ning külaelu arendamise ja kohaliku initsiatiivi toetamise kaudu. Seega võib öelda, et maaelu arengukava meetmed täiendavad oma meetmetega piirkondade tervikliku arengu investeeringuid just küla ja vahetu kogukonna tasandil.

Planeeritud meetmete eeldatav mõju valdkonna tegevusprioriteetidele

► **Tegevusprioriteet: riigivalitsemise süsteemne moderniseerimine**

Koolitusmeetmetelt võib eeldada positiivset mõju sellele prioriteedile eeskätt lühiajalises, aga ka keskpikas perspektiivis. Pikemaajaline mõju sõltub ametnike tööjõu voolavusest ja süsteemse arendustöö edukusest. Meetmetes ja programmides kavandatud tegevused aitavad suurendada kompetentsust, mis on otseselt vajalik selle prioriteedi järgimiseks. Samas on mõjususe saavutamiseks oluline, et eelnevas meemete grupis kirjeldatud arendustegevused toimuksid sünkroonis ametnike ja ühiskondlike partnerite kompetentsuse tõstmisele suunatud tegevustega. Teisisõnu peaks silmas pidama, et koolitus toetaks konkreetseid süsteemseid arendusprotsesse – heaks näiteks võib siinkohal pidada tippjuhtide arenguprogrammi.

Positiivselt tuleb ära märkida asjaolu, et näiteks meetme 5.3 raames on KOVID ja omavalitsusliidud olnud kahes esimeses voorus aktiivsed taotlejad (organisatsiooni arendamise ja stažeerimisprogrammi rakenduskeem) – nad on esitanud ca pooled taotlustest. See näitab, et KOVI tasandil on suur huvi arendustegevuste vastu.

Meetmes 5.3 on nii programmides kui ka avatud taotlemisega rakenduskeemi meetme määruses sisalduv sisulistelt vajalik, kuid laia spektriga. Samas võimaldavad kehtestatud eemärgid ELi programmiperioodi kestel teatud paindlikkust ja toetavad sedasi võimalikke arendusprotsesse. Siiski pole praegu avaliku teenistuse strateegiliseks arendamiseks sõnastatud selget fookust ja prioriteete, mille abil olulist mõju saaks saavutada. Meetmes 5.4 on tulemusliku rakendamise eelduseks selged strateegilised sihid ja läbimõeldud koolitusprioriteedid avaliku sektori personaliarenduses.

Seega leiame, et meetmete mõju prioriteedile sõltub strateegilise suuna andmisest ja selgemast sihitatusest. Paraku sõltuvad need vajadused ka uuest ATSi, mille heakskiitmise korral muutuks ka avaliku teenistuse eest vastutav organisatsioon.

Soovitused

- Programmide rakendamisel pidada silmas vajadust toetada koolitustegevusega strateegilisi arendusprotsesse ja nende elluviimist. See eeldab avaliku teenistuse teadlikku arendamist. Leiame, et nimetatud arendustega peaks jätkama juba praegu, mitte ootama ATSi heakskiitmist. Küll aga on alles uue ATSi vastuvõtmise järel Riigikogus võimalik teatud muudatusi ellu viia – nt rakendusaktid, avaliku teenistuse eest vastutava institutsiooni muutmine.

- Julgustada ja motiveerida riigi keskvalitsuse ja KOVi tasandi vahel tekkinud vastuolude ja probleemide lahendamiseks või vähemalt leevendamiseks teatud arendusprojektide taotlemist – näiteks KOVide ja keskvalitsuse ühiste sisuliste koostöögruppide käivitamine, KOVide liitude suurem initsiatiiv ja võimekus, KOVide jaoks vajalike horisontaalsete arendusprojektide käivitamine jms.

► **Tegevusprioriteet: poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmine**

Koolitusmeetmetelt võib eeldada olulist positiivset mõju sellele prioriteedile nii lühiajalises kui ka keskpikas perspektiivis. Pikemaajaline mõju sõltub ametnike tööjõu voolavusest ja süsteemse arendustöö edukusest. Meetmetes ja programmides kavandatud tegevused aitavad tõsta kompetentsust, mis on otseselt vajalik selle prioriteedi saavutamiseks. Samas on mõjususe saavutamiseks oluline, et eelnevas meemete grupis kirjeldatud arendustegevused poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmiseks toimuksid paralleelselt ametnike ja ühiskondlike partnerite kompetentsuse tõstmisele suunatud tegevustega. Teisisõnu peaks silmas pidama, et koolitus toetaks konkreetseid süsteemseid arendusprotsesse – hea näide on see, et välja on töötatud õigusaktide mõjude analüüsi koostamise juhendid ja samas korraldatakse koolitusi mõjude analüüsi tegemiseks. Selliselt peaks koolitusele planeeritud vahendeid ka edaspidi rohkem suunama.

Meetmes 5.3 on programmides ja avatud taotlemisega rakenduskeemi meetme määruks sisalduv sisulistelt vajalik, kuid laia spektriga. Samas võimaldavad kehtestatud eemärgid ELi programmiperioodi kestel teatud paindlikkust ja toetavad sedasi võimalikke arendusprotsesse. Samas pole praegu avaliku teenistuse strateegiliseks arendamiseks sõnastatud selget fookust ja prioriteete, mille abil saaks olulist mõju saavutada. Seega leiame, et meetmete mõju prioriteedile sõltub strateegilisest suunitlusest ja selgemast sihitusest. Paraku sõltuvad need vajadused ka uuest ATSist, mille heakskiitmise korral muutuks ka avaliku teenistuse eest vastutav organisatsioon. Meede 5.5. toetab mittetulundussektori võimekust, selle poliitika kujundamises osaluse sisukust ja avaldab sedasi mõju ka kirjeldatavale prioriteedile.

Soovitused

- Programmide rakendamisel pidada silmas vajadust toetada strateegilisi arendusprotsesse ja nende tõhusat elluviimist koolitustegevusega.
- Anda avaliku teenistuse arendamisele selged strateegilised suunad ning fokuseerida ka olemasolevaid meetmeid. ATAKile suunatud meetme võiks rakendada viimaste väljatöötamise järel, et anda nende vahendite abil avaliku teenistuse personaliarendusele oluline tugi.

► **Tegevusprioriteet: avalike teenuste kvaliteedi oluline parandamine**

Avalike teenuste kvaliteetne osutamine on keskse koolituse programmi üheks alaeesmärgiks. Teistes rakenduskeemides ei ole avalike teenuste kvaliteedi tõstmist otseselt toetatud, aga avatud taotlemisega skeemides on võimalus esitada sellekohaseid taotlusi. Nagu ka eelmisel kahel prioriteedil, on ka siin oluline koolitustegevuse seostumine süsteemsete arendustegevustega. Eelmises meetmete grupi analüüsis tegime ettepaneku välja töötada ja käivitada eraldi avalike teenuste arendamisele suunatud programm. Kui seda tehakse, tuleks seda toetada ka koolitusmeetmetest. Avalike teenuste kvaliteedi osas saab arendada avalike teenuste delegeerimist näiteks kodanikeühendustele ning pakkuda sellekohaseid koolitusi.

Soovitused

- Rakendada avalike teenuste arendamise programm ning kavandada selle juurde ka konkreetsed koolitustegevused.

► **Tegevusprioriteet: ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmine ja nende tõhusam kaasamine**

Olulist ja otsest positiivset mõju avaldab meede 5.5 (MTÜde maakondlike arenduskeskuste toetamine). Programm on rakendunud ja toetab otseselt seda prioriteeti: pakutakse koolitusi, nõustamisteenust, kontaktloomise võimalusi. Väga oluline on, et meede on rakendunud üle

Eesti, mitte üksnes Tallinnas. Maakondlike MTÜde tugevdamine aitab neil osaleda aktiivsete liikmetena MTÜde esindusorganisatsioonide töös ja toetab sedasi ka eelmise meetmete grupi tegevusi.

3.7.3 Hinnang struktuurivahendite administratsiooni ja teiste institutsioonide muudatusettepanekutele

Selles valdkonnas on struktuurivahendite administratsioon teinud üldist laadi ettepanekuid, konkreetset rahalist mahtu määratlemata (ettepanekud saadud 17.04.2009, täiendavalt arutatud ettepanekute üle intervjuu käigus). Muudatusettepanekute arv on väike ning nad ei sisalda suundi või tegevusi, mis oleks vastuolus kehtiva rakenduskavaga. Muudatused on suunatud teatud rõhuasetuste täpsustamisele eeskätt olemasolevate meetmete sees ja on kantud eesmärgist paremini toetada süsteemseid arendusprotsesse ning valdkonnaüleseid mõjude analüüse. Arutlusel oli ca 15 mln krooni suuruse jooksvaks taotlemiseks mõeldud mõjude analüüside rahastamise skeemi käivitamine, kuhu saab samadest meetmetest raha anda. Hindajate arvates on jooksev taotlemine sellisteks analüüsideks väga asjakohane.

Järgnevalt on antud ülevaade kirjalikest ettepanekutest haldusvõimekuse meetmega seonduvalt.

Ettepanek: prioriteet võiks olla kvaliteedijuhtimine, IT lahendused halduses ja haldusvõimekus.

Hindaja kommentaar: ettepanek on suunatud riigivalitsemise kvaliteedi ja tõhususe parandamisele ja on põhjendatud. Oleme meetmete hinnangute juures teinud ka detailsemaid ettepanekuid arendustegevuste kohta.

Soovitus: toetame ettepanekut; oleme ka mitmel puhul haldusvõimekuse meetmete hinnangute juures teinud vastavaid üksikasjalikke ettepanekuid ning toonud näiteid vajalikest arendustegevustest.

Ettepanek: ESFil ja ERFil ei ole kooskõla. Suurte investeeringutega ei kaasne investeeringuid inimressurssi. Investeeringuid tuleb toetada maksusoodustustega, investeerimisega inimestesse. Kui teed investeeringu, siis meede toetab haridust – EASi üks uus lähenemine.

Hindaja kommentaar: põhimõtteliselt äärmiselt oluline märkus ja läbib kõiki struktuurivahendeid. Sama märkust tõi mitmel korral välja ka EK DG Regio Eesti struktuurivahendite rakenduskavade tööversioone kommenteerides. Haldusvõimekuse kontekstis esitasime ettepaneku siduda paremini ERFist rahastatavad kohalike avalike teenuste ja linnaliste piirkondade arendamise meetmetest tehtavad investeeringud inimressurssi rakenduskava haldusvõimekuse meetmetega.

Soovitus: rakendada haldusvõimekuse kontekstis vastavalt hindaja ettepanekutele. Seda on võimalik teha taotluste hindamise süsteemi pisut täiendades – sünergia investeeringuprojektidega.

Ettepanek: planeerida vahendeid ringi näiteks haldusreformi elluviimiseks.

Hindaja kommentaar: väga asjakohane märkus. Ka hindamise käigus pidasime süsteemseid valitsemisreformide väga olulisteks, saavutamaks Eesti arengus kvalitatiivset arengut. Haldusreform on oluline mitme valdkonna prioriteedi jaoks (täpsemalt kirjeldatud valdkonna probleemide hinnangu alapeatükis). Oluline on vähendada lõhet riigi keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel.

Soovitus: rakendada.

Ettepanek: programmide muutmisel tuleb eeskätt lähtuda sisust, muudatuste tegemine ei saa alata raha ümberpaigutamisest. Näiteks: kuidas mõjutaks muudatus konkurentsivõimet?

Hindaja kommentaar: kuigi tegu on üldist laadi kommentaariga, on see väga asjakohane mistahes muudatuste korral. Kui muudatus ei võimalda saavutada paremini sisulisi eesmärke või maandada tulemuslikult teatud olulisi riske, ei ole muudatus valdavalt ka põhjendatud.

Soovitus: rakendada haldusvõimekuse kontekstis vastavalt hindaja ettepanekutele. Seda on võimalik teha taotluste hindamise süsteemi pisut täiendades ning ERFi meetmete määruste abikõlblikke kulusid täpsustades.

Ettepanek: otsida võimalusi uuringute tegemiseks mitme ministeeriumi integreeritud mõju hindamise kohta parema õigusloome programmist (kinnitatud).

Hindaja kommentaar: ettepanek on igati asjakohane. Parema õigusloome programmi ühe olulise osa – õigusaktide mõjude hindamise – sisuline rakendamine eeldab kvaliteetsete mõjude analüüsi. Seetõttu leiame, et ettepanek aitab paremini saavutada meetme sisulisi eesmärke.

Soovitus: rakendada ettepanekut Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi koostöös.

Ettepanek: üks valdkond, kus täna ei ole näha selget progressi ning mille rahalised mahud on kavandatud pigem heldelt, on haldusvõimekuse prioriteetse suuna all avaliku sektori koolitussüsteemi arendamine (jätkusuutlikkuse küsimused ennekõike).

Hindaja kommentaar: teatud määral tuleb nõustuda skeptilise tooniga selle meetme juures. Samas on avaliku teenistuse süsteemne arendamine viimastel aastatel oodanud põhimõttelise poliitilise otsuse taga seoses ettevalmistatud uue avaliku teenistuse seaduse eelnõuga (praegu Riigikogu menetluses). Leiame, et kuna selles prioriteetses suunas ei ole olulist riski n+3 reegli täitmisel, ei ole tingimata vajalik muudatustega kiirustada. Otstarbekas oleks vaadata antud meede üle uue seaduse valguses – loodetavasti jõuab Riigikogu seaduse eelnõu osas otsuse sel aastal vastu võtta. Juhul kui käesoleva aasta lõpuks otsust ei sünni, tasuks asjakohastel ametkondadel (eelkõige Riigikantselei, Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium) kokku leppida vahepealsed tegevused avaliku teenistuse arendamisel olemasoleva õigusliku regulatsiooni kontekstis. Selle käigus tuleks lahendada ka põhimõtteline küsimus ametnike koolitussüsteemist.

Soovitus: muudatus ei ole hetkel veel vajalik; muutmise otsuse korral peab olema selge arusaam avaliku teenistuse koolitussüsteemi edasisest arengust.

Kokkuvõttes on meile teadaolevad ettepanekud sisukad ja vajalikud, ei eelda rakenduskava muutmist ning on üldiselt kooskõlas hindamise käigus välja toodud tegevusprioriteetidega.

2009. a juunis nimetatud meetmetega seonduvalt esitatud ettepanek:

Ettepanek puudutas linnaliste piirkondade osas rakenduskava tuumikindikaatori muutmist sõnastuse korrigeerimise kaudu järgnevalt: varasem „linnade jätkusuutlikkust ja atraktiivsust tõstvate projektide arv” sõnastati järgmiselt: „piirkondade linnade jätkusuutlikkust ja atraktiivsust tõstvate projektide arv”.

Hindajate kommentaar: sisuliselt ei ole tegu põhimõttelise muudatusega, vaid sõnastuse täpsustusega, arvestades meetme oodatavat mõju.

Soovitus: ettepanek võimaldab laiemalt piirkondliku arengu meetmete mõju hinnata ja on tervitatav. Üldiselt aga on elukeskkonna rakenduskava peatükis 8.2.7 käsitletud tuumikindikaatorid valdavalt väljundipõhised – nt X-teemaliste projektide arv. Võiks kaaluda tulemus- ja mõjupõhiste tuumikindikaatorite kasutamist. Näiteks on selline (praegune sõnastus): lisandunud taastuvenergia tootmismahut aastast (MWh).

3.7.4 Raha ära kasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna (inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetne suund 5 ehk sellest tulenevalt kasutatakse ka meetmete nummerdust 5.1.–5.5.) viiest meetmest kokku on täna broneeritud 50,5%, mis üldist pilti vaadates on hea tulemus. Praeguseks ei ole ainsa meetmena veel avatud meede 5.4 (*avaliku sektori koolitussüsteemi arendamine e ATAKi arendamine*). Samas ei ole nimetatud meede väga olulise mahuga, vaid moodustab üksnes 2% kogu prioriteetse suuna mahust. Kaks meetet on täielikult broneeritud – meede 5.2 (*parema õigusloome arendamine*) ja meede 5.5 (*maakondlike tugistruktuuride toetamine*). Kahes ülejäänud meetmes (meede 5.1 ja meede 5.3) on broneerimata 68% vahenditest. Meetmes 5.1 on avanenud praegu 11st rakendusskeemist 7; ettevalmistamisel (eelnõu olemas) 2 skeemi ning 2 skeemi on planeerimisfaasis. Meetmes 5.3l on kõik neli rakendusskeemi avanenud.

Arvestades meetmete sisu ja eesmärki pidasid meetmeid rakendavad asutused oluliseks, et meetme ressursid saaksid toetada süsteemseid arendustöid riigivalitsemises pikema perioodi jooksul – seda nii arendusprogrammide väljatöötamiseks, juurutamiseks kui ka analüüside tellimiseks. See on igati põhjendatud seisukoht ning toetab nii olemasolevaid rakenduskavas sõnastatud eesmärke kui ühtib ka käesoleva hindamise käigus sõnastatud prioriteetidega. Mitme programmi vahendeid planeeritakse kaheaastase tsükli kaupa, et oleks võimalik saavutatut hinnata ja sellest tulenevalt järgmiste aastate tegevusi täpsemalt planeerida. Ka praegu vähemal määral broneeritud meetmete puhul on rakendajatel valdavalt teada, kuidas raha sisukalt kasutada ning valmidus vajadusel kiirendada kasutamist ka täiendava jooksva taotlemisskeemi lisamisega.

Hinnates n+3 ja n+2 riske leiame, et olemasoleva info põhjal selles prioriteetses suunas märkimisväärseid riske ei ole. Sellele järeldusele jõudsime, kui arvutasime välja ESFist haldusvõimekuse prioriteetse suuna väljamaksete kohustused vastavalt suuna proportsioonile kogu ESFi vahenditest. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna maht moodustab ESFi vahenditest ca 5,5%. Arvutades väljamaksekohustusi proportsionaalselt, selgus, et n+3 risk on tänaseks juba maandatud. Nimelt oleks n+3 reegli täitmiseks vaja, et 2010. aasta lõpuks makstakse välja ca 9,5 miljonit krooni haldusvõimekuse meetme vahendeid. 2009. aasta mai lõpu seisuga oli haldusvõimekuse prioriteetsest suunast väljamakseid tehtud 31,6 miljoni krooni ulatuses. See summa moodustab ca 68% 2011. aasta proportsionaalsetest kumulatiivsetest väljamaksekohustustest.

Aastaks 2011 aga suurenevad väljamaksekohustused ESFist peaaegu viis korda (kumulatiivselt) ja aastaks 2012 pisut enam kui 10 korda (kumulatiivselt) võrreldes 2010. aastaga. See tähendab ESFi jaoks üldiselt, et kui riskid tekivad, siis pigem alates 2011. aastast.

Kokkuvõttes võib meetmete rakendamise seisu ja seniste väljamaksete mahu põhjal järeldada, et inimressursi arendamise rakenduskavas olevate haldusvõimekuse valdkonna meetmete väljamaksete tegemine ei ole märkimisväärse riskiga – hindame riske madalaks.

Kohalike avalike teenuste arendamise meetmes on KOVid väga aktiivselt esitanud eeltaotlusi. Seda väljendab fakt, et taotlusi esitati oluliselt suuremas mahus kui investeringute kavasse oli võimalik lülitada. Siinkohal tuleb aga arvesse võtta nende meetmete rakendamise iseärasust: eeltaotluse esitamine ja projekti lülitamine investeringute kavasse ei tähenda veel projekti tegevuste rahastamist. Rahastamisotsuseks peavad taotlejad esitama täieliku nõuetekohase taotluse EASile, kes alles vastavuse kontrolli järel langetab otsuse rahastamise kohta. Seejärel asutakse reeglina projekti rakendama ja väljamakseid tegema. Praeguseks on rahastamisotsuseid tehtud kohalike avalike teenuste arendamise meetmest ca 592 miljoni krooni ulatuses³³⁵, mis on 26,3% meetme kogumahust. Praegu on rahuldatud 59 taotlust, menetluses on veel 14 taotlust ning käesoleval aastal on kavas esitada veel 55 taotlust. See näitab, et palju ettevalmistustööd on projektidega juba tehtud ning ka käimas, kuigi optimismiks veel põhjust ei ole. Arvestama peab, et isegi kui taotlused esitatakse kavakohaselt, võtab nende menetlemine aega, misjärel kulub veel aega hangete korraldamisele, enne kui ehitus saab alata. Teatud juhtudel võiks kaaluda paralleelset tegevust – KOV kuulutab hanke välja samal ajal, kui EAS menetleb taotlust.

Kohalike avalike teenuste meetmest on väljamakseid Siseministeriumi andmetel tehtud praeguseks ca 173 mln krooni ulatuses, mis on ca 7,7% meetme mahust.

Linnaliste piirkondade arendamise meetmes on kehtiva investeringute kavaga kaetud ca 568 mln krooni ehk ca 64% ELi toetusest. Rahastamisotsuseid on praeguseks tehtud ainult üks mahus 31 miljonit krooni (s.o 1,8% meetme kogusummast) ja väljamakseid veel tehtud ei ole. EASi andmetel on 2009. aastal oodata veel kaheksat taotlust kogumahus ca 212 miljonit krooni, mis on ca 24% kogu meetme mahust. Samas on kogemused kohalike avalike teenuste meetmega näidanud, et võrreldes investeringute kavaga on objektid oluliselt odavnenud. See tähendab, et tegelik investeringute kavaga kaetud osa on tõenäoliselt väiksem ka linnaliste piirkondade arendamise meetmes.

Hindasime ka eelnimetatud kahe meetme n+3 ja n+2 riske, arvutades välja nende kahe meetme väljamaksete kohustused vastavalt meetmete proportsioonile kogu prioriteetse suuna vahenditest. Kohalike avalike teenuste arendamise ja linnaliste piirkondade arendamise meetmete maht moodustab prioriteetse suuna vahenditest ca 52%. Arvutades väljamaksekohustusi proportsionaalselt, selgus, et n+3 reegli täitmiseks on vajalik neist meetmetest 2010. aasta lõpuks välja maksta ca 393 miljonit krooni. Praeguse seisuga on väljamakseid tehtud ca 173 miljoni krooni ulatuses, mis on 2010. aasta lõpuks nõutavast väljamaksete mahust 44%. Arvestades, et praeguseks on rahastamisotsuseid kahest meetmest tehtud 623 miljoni krooni ulatuses ning sel aastal on kavas menetleda veel hulgaliselt taotlusi, siis olulist riski 2010. aasta väljamaksekohustuste täitmisega nendel meetmetel ei ole. Tuleb tunnustada Siseministeriumi varakult alustatud ettevalmistustööd meetmete rakendamisel – kohalike avalike teenuste meetme määruks allkirjastati juba 2007. aasta lõpus. Samas tuleb rakendusüksusel pidevalt jälgida projektide elluviimise tempot ning võtta vajadusel ennetavaid meetmeid. Viimane on oluline ka järgnevate aastate väljamaksekohustuste täitmise tagamiseks.

³³⁵ Hindamise käigus kogutud info

Alates 2011. aastast kasvavad väljamaksekohustused oluliselt. Proportsionaalselt arvutades oleks vaja, et 2011. aasta lõpuks oleks kumulatiivselt välja makstud ca 770 miljonit krooni ja 2012. aasta lõpuks 1,16 miljardit krooni nimetatud kahe meetme vahenditest. Selleks aga on juba praegu vaja projektitaotlusi ette valmistada, rahastamisotsuseid teha ning projekte käivitada. Kui 2010. aasta väljamaksekohustused täidetakse napilt, tekib tõenäoliselt probleeme ka 2011. aasta kohustuste täitmisega. 2010. aastal on neid probleeme aga juba hilja lahendada, sellega tuleb tegeleda aktiivselt juba praegu.

Küll aga peab arvestama, et nimetatud meetmete projektides ongi väljamakseteni jõudmine sellise rakenduskeemi korral küllalt pika viiteajaga. Objektid ei ole samas valdavalt ka väga mahukad ning keskmise objekti ehitustegevus ei võta reeglina mitut aastat aega. Praeguses faasis on oluline, et rakendusüksus jälgiks projektide taotluste ettevalmistamist ja rakendamist väga tähelepanelikult. Soovitada võiks lõpptaotluste esitamise tähtaegade selgelt määratlemist ning võimalusel lühendamist. Sedasi oleks võimalik investeringute nimekirjas olevaid projekte kiiremini teostada.

Lisaks on mõlema meetme puhul ka teatud risk, et KOVidel tekib praeguses majandusolukorras raskusi projektide kaasfinantseeringu tagamisega. KOVidel on võimalik võtta Rahandusministeeriumi nõusoleku korral laenu projektide kaasfinantseerimiseks. Kuigi hetkel ei ole see risk veel oluline, tuleb arvestada, et kohalikud omavalitsused taotlevad toetust ka teistest struktuurivahendite meetmetest (näiteks veemajandus, jäätmemajandus), kus samuti nõutakse kaasfinantseeringut. Siinkohal tuleks Rahandusministeeriumil ja Siseministeeriumil kaaluda võimalusi KOVide abistamiseks omafinantseeringu nõuete täitmisel ning vajadusel kaaluda laenuvõimaluste ülevaatamist ning siseriiklike programmide arvelt kaasfinantseeringute toetamist.

Kokkuvõttes leiame, et elukeskkonna rakenduskava piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetse suuna kahe meetme puhul on teatud riskid n+2 reegli täitmisel alates 2011. aastast. Arvestades meetmete suurt rahalist mahtu ja seega ka suurt mõju kogu ERFi väljamaksetele elukeskkonna rakenduskavas, hindame n+2 täitmise riski keskmiseks.

Alljärgnevalt on välja toodud meetmete lõikes hinnang raha ärakasutamise seotud riskide kohta. Keskmise ja sellest suurema riskiga meetmed ei ole alati otseselt seotavad n+2/3 reegli riskiga, sest selle reegli täitmist jälgitakse rakenduskava ja fondi tasandil, mistõttu ei saa seda vaadelda üksiku meetme tasandil, vaid kogu konkreetse rakenduskava kontekstis. Kuna rakenduskavade ja fondide siseselt saab rahade kasutamist paindlikult muuta, on võimalik n+2/3 reegli täitmine tagada isegi siis, kui kõikide meetmete rakendamine ei suju plaanipäraselt. Samas soovivad hindajad siiski nendele meetmetele tähelepanu juhtida ja võtta tarvitusele täiendavad abinõud raha ärakasutamise seotud riskide maandamiseks. Konkreetselt n+2/3 reegluga seotud riskid on välja toodud aruande üldosas.

Tabel 65. Raha ärakasutamise seisukohalt riskantsed meetmed

Meede	SV toetuse maht meetmes	Broneerimata vahendid (seisuga 06.04.2009)	Risk, et raha jääb kasutamata: väga suur, suur, keskmine, madal	Põhjendused, selgitused
		SV osa		
Avaliku sektori asutuste ja MTÜde strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine	125 180 000	85 142 562	Madal	Meetme tegevused on aktiivselt rakendunud. Asjaolu, et mõni rakenduskeem ei ole veel avanenud, ei ohusta meetme väljamaksekohustuste täitmist.
Parema õigusloome arendamine	41 160 000	0	Madal	Meetme vahendid sisuliselt kavandatud ja rakendamine käib vastavalt planeeritule. Igal aastal täpsustatakse järgneva aasta kava.
Kohalike avalike teenuste arendamine	2 254 000 000	1 528 260 715	Keskmine	Meetme rahaline maht ja sellest tulenevad väljamaksekohustused on väga suured: risk võib avalduda alates 2011. aastast, mil väljamaksemahud kasvavad. Samuti ei pruugi 2011. aastal veel rakenduda KOIT2 kava paljud projektid. Teatud riski, kuigi hetkel mitte suurt, võib tekitada ka KOVide projektide kaasfinantseerimise nõuete täitmine.

Linnaliste piirkondade arendamine	886 000 000	317 298 184	Keskmine	Meetme rahaline maht ja sellest tulenevad väljamaksekohustused on suured: risk võib avalduda pigem alates 2011. aastast, mil väljamaksemahud kasvavad. Teatud riski, kuigi hetkel mitte suurt, võib tekitada ka KOVi projektide kaasfinantseerimise nõuete täitmine.
Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine	116 620 000	78 667 308	Madal	Meetme tegevused on aktiivselt rakendunud – nii programmid kui ka avatud taotlusvoorud on käivitunud ja töö toimub plaanipäraselt.
Avaliku sektori koolitussüsteemi arendamine	6 860 000	6 860 000	Madal	Kuigi meede ei ole veel käivitunud, ei ole meetme maht ja sellega seonduv risk oluline. Meetme rakendamine ei ole keerukas ega pikka ettevalmistust nõudev. Kui tehakse otsus avaliku teenistuse süsteemi edasise arendamise prioriteetide kohta, on võimalik meedet kiiresti käivitada.
Maakondlike tugistruktuuride toetamine	47 952 000	0	Madal	Meetme kõik vahendid on programmi alusel kavandatud ja rakendamine käib plaanipäraselt maakondlike arenduskeskuste kaudu. Kuigi meetme vahendid on broneeritud, määratletakse iga aasta rahastamise maht halduslepinguga. 2009. a mai lõpu seisuga oli heaks kiidetud projektide maht 24% ja välja makstud 11%.

Allikas: Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade rakenduskavade meetmetest

3.7.5 Järeldused ja ettepanekud

Järgnevalt on eelneva analüüsi põhjal esitatud kokkuvõtlikult ettepanekud ja järeldused.

3.7.5.1 Rakenduskavade muutmise ettepanekud

Alljärgnevalt on välja toodud peamised ettepanekud kolme tegevuste grupi lõikes.

Suurendada

Analüüsist selgus, et riigivalitsemise süsteemse moderniseerimise eesmärkide saavutamiseks on vaja oluliselt suurendada arendustegevuste mahtu ja ulatust. Eesmärk on horisontaalselt tõsta valitsusasutuste tõhusust, luua eeldused ja toetada uute asutustevaheliste koostöömudelite arendamist ning parandada omavalitsuse suutlikkust ning koostööd KOVi ja keskvalitsuse vahel. Selleks mõelda paremini läbi juba kavandatud arendusprotsessid, välja töötada täiendavad ja need rakendada. Valdavalt ei ole vaja oluliselt muuta kavandatud rakendusskeemi üldist suunda, küll aga sisustada need mõjusamate arendusprogrammidega ning vajadusel ka programmide vahel raha ümber tõsta. Eeskätt puudutab see avaliku sektori juhtimiskvaliteedi programmi, keskkonnajuhtimise programmi ja praegu omavalitsusliitude arendamise nimelist programmi.

Algatuste maht vajab täpsemat prognoosimist ja sõltub otseselt sellest, millisteks tegevusteks on võimalik saavutada valitsuse tasandil kokkulepet. Küll aga on oluline vastavald muudatused kiiresti algatada, et majanduslanguse tingimustes ja eelarvekärbete perioodil hoida ära riigivalitsemise oluline nõrgenemine ja suutlikkuse pikaajaline langus. Muudatuste rakendamise eest peaks vastutama Riigikantselei; peamised koostööpartnerid RM ja JUM, aga põhimõttelised muudatused on vaja viia kõigi ministeeriumideni.

Tõhustada

Tuleb tõhustada valdkonna uuringute ja analüüside koostamist, võimaldades paindlikumaid taotlemisvõimalusi. Kiiduväärt on ka Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi idee eraldada nii meetmest 5.2 kui ka meetme 5.1 (TOF) alt ca 15 mln krooni analüüside tellimiseks ministeeriumidele.

Meetmete 5.1 ja 5.2 alt tuleks kaaluda riigi andmekogumisstrateegiate arendamist mõjude hindamise süsteemide rakendamise toetamiseks. Seda on võimalik teha olemasolevate meetmete sees rõhuasetusi muutes.

Olulist tõhustamist vajavad avalike teenistujate koolitusele suunatud meetmed. Eeskätt on tarvilik välja töötada avaliku teenistuse personaliarenduse strateegilised suunad ning siduda koolitustegevus otseselt süsteemsete arendusprotsessidega.

Piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud arengu prioriteetsest suunas tuleb projektide lõpptaotluste esitamise ning rahastamisotsuste tegemise tempot hoolikalt jälgida ja tõsta, et mitte riskida n+3 reegli rikkumisega, eriti alates aastast 2011. Vajadusel leida viise KOVide kaasfinantseeringute probleemide ennetamiseks ja lahendamiseks, enne kui n+3 risk on realiseerunud.

Arvestades ERFi vahenditest toetatavaid avalike teenuste arendamise alaseid investeringuprojekte, teeme ettepaneku muuta nimetatud ERFi meetme määrustes abikõlblike kulude loendit selliselt, et taotlejal oleks võimalik lubatud piirmääras teha ka investeringuobjektiga seotud arendustegevusi. Paljudes omavalitsustes investeeritakse näiteks lasteaedadesse, koolidesse, kultuuri- ja spordikeskustesse. Oluline on, et neid investeringuid kasutataks ka teenuste uuele tasemele viimiseks – infrastruktuuri kasutamise ja haldamise tõhustamiseks; elanike teenustele juurdepääsu parandamiseks jne (näiteks lasteaedade järjekordade haldus jms).

Lisada

Lisada kas eraldi meede või mõne olemasoleva meetme alla programm avalike teenuste arendamiseks. Sellise suuna lisamine võimaldaks süsteemselt käivitada avalike teenuste kvaliteediprogrammid ja aidata oluliselt järele mahajäänud teenuseid. Samuti võimaldab selline tegevus suurendada avaliku sektori efektiivsust. Programmi maht võiks esialgu olla ca 5 mln krooni ja avanemise aeg esimesel võimalusel. Samas võib programmi elluviimise järel olla otstarbekas konkreetsetesse arendusprojektidesse veel raha suunata.

Vähendada või kaotada

Selleks, et võimaldada olemasolevatesse rakendusskeemidesse avalike teenuste arendusprogrammi lisamist, võiks kaaluda keskkonnajuhtimissüsteemi arendamise programmi osalist vähendamist. Sisuliselt aitaks teenuste arendamine saavutada ka keskkonnajuhtimislikke eesmärke nt väheneva energia- ja paberikulu kaudu. Hetkel on keskkonnajuhtimise programmi eelnõuga planeeritud süsteemseid arendustegevusi mahus 5,88 mln krooni (ELi toetuse osa) ning selle teostamisel on kavandatud ülejäänud raha (13,7 mln) kasutada arendustegevuste juurutamiseks.

Arvestades olukorra analüüsi ning sõnastatud prioriteete, toetame keskkonnajuhtimise programmi väljatöötamist, kuid osa praegu veel kavandamata rahast on otstarbekas suunata avalike teenuste ja riigivalitsemise moderniseerimise süsteemseks arenduseks.

Tabel 66. Rakenduskvade muutmise ettepanekud

Valdkond	Muudetav/ lisatav meede	ESV osa	Omafinant- seering	Broneeri- mata eelarve	Lisatav summa (meie ettepanek), ELi vahendid	Vähendatav summa (meie ettepanek), ELi vahendid	Selgitus
Haldus- võimekus	Avalike teenuste arendamine	0	0	0	10 000 000	0	Lisada uus meede/alameede. Sealhulgas võimaldada KOVidel taotleda raha oma teenuste arendamiseks, sh juhtudel, kus on saadud toetust mõne teenuse infrastruktuuri parandamiseks ERFist. S.t luua sünergia ERFi ja ESFi vastavate meetmete vahel.
Haldus- võimekus	Keskonna- juhtimise programm	19 600 000	3 458 824	19 600 000	0	10 000 000	Tõsta avalike teenuste arendamise programmile (vt eelmine rida).
Haldus- võimekus	Parem õigusloome	41 160 000	2 166 316	0	0	5 000 000	Tõsta TOFi meetme valdkondlike uuringute ja analüüside korraldamine alameetme alla, luues sellega mõjude analüüside jooksva taotlemise võimaluse. Broneerimine siin meetmes ei tähenda lõplikke otsuseid – programm on koostatud küll kogu eelarve peale, kuid reaalselt toimub täitmine iga-aastaste kvade alusel.
Haldus- võimekus	Tarkade otsuste fond (alameede 1 ja/või 2).	64 528 345	7 169 816	51 063 065	0	10 000 000	Eraldada TOFi alameetmest 1 ja/või 2 (s.t organisatsiooni strateegilise juhtimissuutlikkuse arendamine ja/või valdkondlike uuringute ja analüüside läbiviimine) alt ca 10 mln mõjude analüüside jooksvaks taotlemiseks.
Haldus- võimekus	TOFi jooksev taotlemine mõjude analüüsideks	0	0	0	15 000 000	0	Eelmise kahe rea arvelt luua mõjude analüüsi jooksva taotlemise alameede/rakenduskeem. Vt 2 eelneva rea selgitused.
KOKKU					25 000 000	25 000 000	

Kokkuvõttes leiame, et haldusvõimekuse prioriteetne suund ning piirkondade tasakaalustatud ja tervikliku arengu prioriteetse suuna avalikele teenustele suunatud meetmed on olulised ja vajalikud Eesti ühiskonna ees seisvate probleemide lahendamisel. Meetmete sisu on valdavalt hästi kavandatud ja asjakohane ka täna. Arvestades suuna rahalist mahtu on võimalik sellega potentsiaalselt saavutada olulist haldusvõimekuse paranemist ja moderniseerida Eesti riigivalitsemist ning arendada oluliselt esmatasandi avalikke teenuseid. Selleks aga on vaja korraldada teatud arendustegevusi oluliselt intensiivsemalt ja ambitsioonikamalt ning parandada meetmete omavahelist sidusust: eeskätt tuleb tähelepanu pöörata avalike teenuste süsteemsele arendamisele ja riigivalitsemise moderniseerimisele.

4 SUMMARY OF THE EVALUATION OF THE OPERATIONAL PROGRAMMES OF STRUCTURAL FUNDS

The scope of the evaluation

Structural funds are allocated for Estonia by the EU in order to support the development of Estonian economy and thereby reduce inequality between different regions in Europe, thus improving the competitiveness of the EU economy. There are 3 funds being used between 2007 – 2013 - European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF) and Cohesion Fund (CF). Estonia is also entitled to receive up to 53.3 billion Kroons. Since 2006 – 2007, when the strategy and the operational programmes were designed, the economic situation has changed drastically. Therefore it is reasonable to contemplate the merit of the priorities and how they may be adjusted. The Ministry of Finance has organised an evaluation for this reason which will precede the changes to be made in the operational programmes.

The general scope of the evaluation is as follows:

- To provide feedback and make proposals on the appropriate treatment of the problems in the operational programmes;
- To evaluate the need for replanning the activities and measures and/or diverting the funds.

The data concerning structural funds which is the basis for this evaluation, has been provided by the Ministry of Finance, implementing agencies and intermediate bodies. The main sources of information were:

- Data provided by the Ministry of Finance concerning the measures and the budgets of structural funds;
- Proposals of changes in the usage of structural funds by intermediate bodies provided by the Ministry of Finance;
- Several secondary sources (projections, studies, statistics, materials of meetings etc.);
- Interviews with representatives of the administration and social partners;
- Workshop with representatives of the administration.

Horizontal priorities related to the economic crisis

The National Strategic Reference Framework's goal for 2007 – 2013 was rapid and sustainable development. In addition, 3 other goals were listed - increased competitiveness of the economy, increased social coherence and sustainable use of the environment. It also states that long-term development primarily depends on economic growth and therefore the need to increase the competitiveness of the economy on the international level is seen as the most important target. Aforecited goals are also relevant in current economic situation. Evaluators believe that the main problems of the Estonian economy in 2009 haven't changed since the formation of the strategy. These include low productivity, low level of knowledge-based and high value added industries in the economy, low ability to export and low level of R&D activities. Increase of unemployment due the sharp drop in consumption and the substantial fall in foreign capital investments have revealed the problems more clearly. In view of the latter, the evaluation was not focused on re-evaluating the operational programmes, but rather focusing on some specific priorities and measures which would help to deal with the problems arising from the current economic situation. Increasing export, supporting productivity and knowledge based economy structure, inclusion of foreign investment and easing the effect of the economic crisis (mainly unemployment and poverty risk) were identified by the experts as the overall policy priorities.

Horizontal evaluation of measures in the operational programmes

Three different approaches of the evaluation were used. Firstly, the measures were divided into 20 spheres according to their purposes and their shares in total funding were analyzed. Secondly, the results were compared with the impact indicators of other EU countries. Finally, the correspondences of the measures with horizontal priorities brought out in this study were investigated.

Figure 7 gives an overview on distribution of structural funds between the spheres. The share of investments to infrastructure is also given.

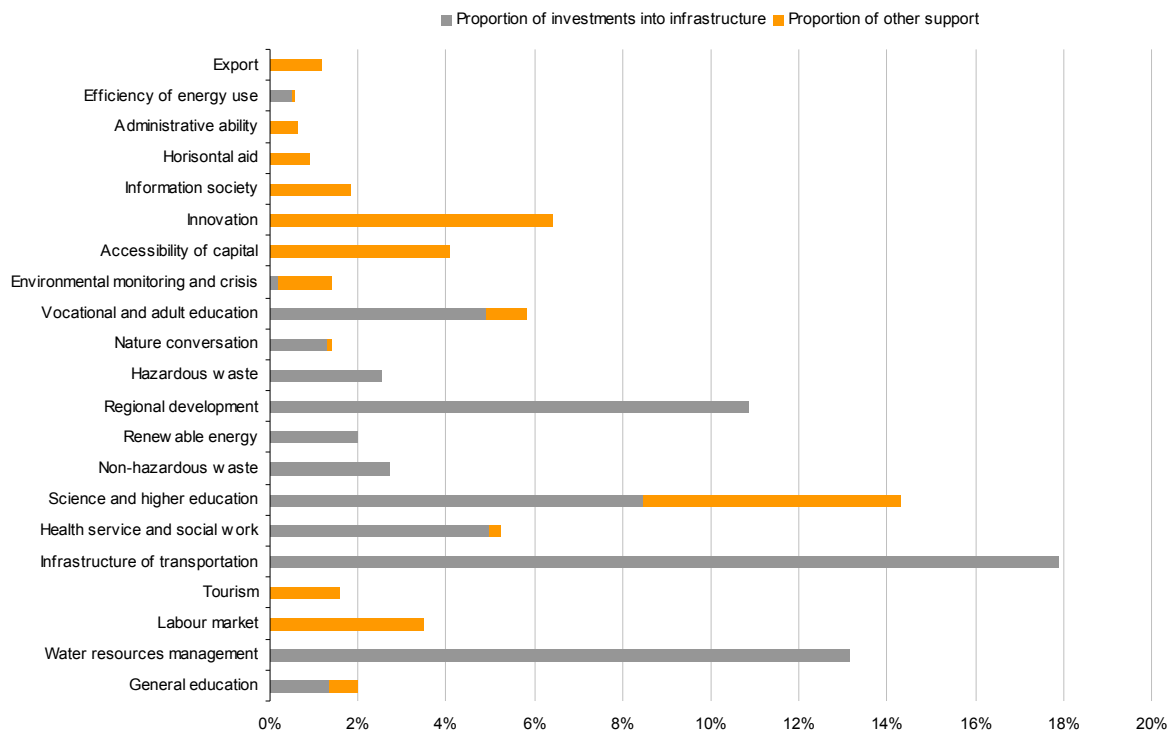


Figure 7. The distribution of measures of structural funds between different spheres.

The biggest share of funding goes to the measures supporting transportation infrastructure. The following measures are science and higher education, water resources management and regional development measures. As can be seen from the figure 1, the usage of structural funds is highly focused on construction activities.

Comparison with other EU countries indicated that the fields in which Estonia is the most behind are health care and welfare, labour market and energy efficiency. Analysis also brought out that the areas where the development gap between Estonia and most developed EU countries is relatively smaller are vocational and adult education, non-hazardous waste and information society.

Members of the evaluation team also evaluated the effect the measures have on horizontal priorities. From the horizontal priorities, the highest score was given to two priorities: 1) increasing productivity and the creation of knowledge-based economic structure; 2) reduction of unemployment. The lowest overall score were given to the priorities of attracting the foreign investment and reducing the poverty risk.

In terms of total scores of each measure- due to the context of the evaluation and the economic crisis higher scores were given to measures which are directed to economic development. The measures which influence the economic situation indirectly got lower scores. As the result of evaluation the following was concluded:

The share of the investments into infrastructure is very high, forming 70% of the funds. On the one hand large scale support to construction sector helps to sustain domestic demand. On the other hand these are the investments which have only moderate influence on the main economic goals: the creation of knowledge-based economic structure and the growth of productivity.

Share of measures supporting tourism directly or indirectly is high. The total funds used for tourism are approximately 3 billion Kroons which is similar to total funds used in the field of innovation by companies. Although tourism helps to bring money to Estonia and is an important employer in rural areas, such a large scale support is not rational from the standpoint of the development of competitive economics and improving the productivity.

Share of the funding devoted directly to the labour market services is low, especially considering that the unemployment has doubled from 2007. Although this field is also indirectly supported by the investments to some other spheres, the evaluators do not believe that this amount of unemployed could be serviced within the limits of the current budget.

The funding level of the environmental projects, especially the field of nature preserving, is high compared to many other spheres. This is especially notable considering that the environmental situation is relatively good in Estonia.

Other observations

The need for fastening of the implementation- the implementation of the structural funds has been slow in many spheres. There are three priorities which concern the evaluators the most: a) water and waste management; b) the balanced development of the regions; c) improving R&D competitiveness through programmes of science and the modernisation of institutions. For certain measures there are also a risk that the rules for self-financing could not be met.

The cooperation between intermediate bodies needs to be improved. There are cases where similar activities are duplicated or the level of cooperation is insufficient for the measures supplementing each other.

Due to economic crisis the risk that the required self-financing can not be provided has risen significantly.

The risk that after initial investment using structural funds the object or service cannot be sustained without further support has risen.

Summary of suggestions

Below are tables, which summarize suggestions on how to change financing of measures:

Table 67. Summarize of change suggestions of ESF

Fund	Priority	Measure	The budget of the measure (SF)	Average percentage of the support, %	SF share	Co-financing		
						Total	Public sector	Private sector
					Increase			
ESF	Life-long education	The development of the system of educational counselling	29 779 750	85,00	17 000 000	3 000 000	3 000 000	0
ESF	Life-long education	Enhancing the quality of youth work	69 580 000	85,00	12 750 000	2 250 000	2 250 000	0
ESF	The development of human resources of scientific and developmental activities	The cooperation between the institutions of higher education and the companies	85 000 000	85,00	35 000 000	6 176 471	6 176 471	0
ESF	The development of human resources of scientific and developmental activities	The popularisation of the sciences	44 100 000	89,47	4 700 000	552 941	552 941	0
ESF	Higher administrative ability	NEW MEASURE: Fond for Wise Decisions' operative application for impact analysis	0	90,00	15 000 000	1 666 667	1 666 667	0
ESF	Long and sound work life	Programmes promoting healthy choices and lifestyle	105 000 000	85,00	17 391 304	3 069 054	3 069 054	0
ESF	Long and sound work life	The programmes increasing the supply of skilled labour	1 088 313 967	80,71	31 200 000	7 454 867	7 454 867	0
ESF	Higher administrative ability	NEW MEASURE: The development of public services	0	100,00	10 000 000	0	0	0
ESF	Life-long education	NEW MEASURE: The support for the activities of long day groups		85,00	25 500 000	4 500 000	4 500 000	0
ESF	Life-long education	NEW MEASURE: Possibilities to study for the students who discontinued their studies		50,00	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000
		Total			268 541 304	128 669 999	28 669 999	100 000 000
					Decrease			
ESF	Knowledge and skills for innovative entrepreneurship	Support of innovation and entrepreneurship awareness	154 670 000	100,00	55 850 000	0	0	0
ESF	Knowledge and skills for innovative entrepreneurship	Programme of awareness and education in tourism	41 650 000	100,00	15 000 000	0	0	0
ESF	Knowledge and skills for innovative entrepreneurship	The development programme of knowledge and skills (incl. mentoring)	350 000 000	100,00	50 000 000	0	0	0
ESF	Life-long education	The development of vocational and adult education	490 490 000	85,00	33 915 000	5 985 000	5 985 000	0
ESF	Life-long education	Reducing dropping out from schools, improving access to education and enhancing the quality of teaching	117 600 000	85,00	11 730 000	2 070 000	2 070 000	0
ESF	Life-long education	The development of language studies	96 187 000	85,00	9 605 000	1 695 000	1 695 000	0
ESF	The development of human resources of scientific and developmental activities	Innovation of higher education institutions	28 050 000	85,00	28 050 000	4 950 000	4 950 000	0
ESF	The development of human resources of scientific and developmental activities	Programme of the studies in the field of politics of science	92 295 995	95,00	17 500 000	921 053	921 053	0
ESF	The development of human resources of scientific and developmental activities	Open round of applications to popularise the science	14 700 000	89,47	14 700 000	1 729 412	1 729 412	0
ESF	Long and sound work life	Open rounds of applications for improving the quality of work life	17 000 000	85,00	8 500 000	1 500 000	1 500 000	0
ESF	Long and sound work life	Programmes for improving the quality of work life	82 713 500	85,00	22 700 000	4 005 882	4 005 882	0
ESF	Long and sound work life	Open rounds of applications for promoting the healthy choices and lifestyle	45 000 000	85,00	17 391 304	3 069 054	3 069 054	0
ESF	Higher administrative ability	Improved implementation of the principles of environmental management in public sector	19 600 000	85,00	10 000 000	1 764 706	1 764 706	0
ESF	Higher administrative ability	Development of better creation of legislation	41 160 000	95,00	5 000 000	263 158	263 158	0
ESF	Higher administrative ability	The Fond for Wise Decisions (sub-measure 1 and/or 2)	64 528 345	90,00	10 000 000	1 111 111	1 111 111	0
		Total			309 941 304	29 064 376	29 064 376	0

Table 68. Summarize of change suggestions of Living environment OP

Fund	Priority	Measure	The budget of the measure (SF)	Average percentage of the support, %	SF share	Co-financing		
						Total	Public sector	Private sector
					Increase			
ERDF	Development of the energy management	Loan for renovating the block of flats	266 000 000	34,69	250 000 000	470 574 248	470 574 248	0
		Total			250 000 000	470 574 248	470 574 248	0
					Decrease			
ERDF	Whole and balanced development of the regions	Development of the cultural and tourism objects of national importance	972 574 300	87,45	246 000 000	35 307 026	35 307 026	0
		Total			246 000 000	35 307 026	35 307 026	0

Table 69. Summarize of change suggestions of Economic environment OP

Priority	Measure	The budget of the measure (SV)	Average percentage of the support, %	SV share	Co-financing			
					Total	Public sector	Private sector	
					Increase			
Companies ability to innovate and grow	The support for the export marketing	333 891 200	50,00	300 000 000	300 000 000	0	300 000 000	
Companies ability to innovate and grow	The support for R&D projects	884 920 000	50,00	400 000 000	400 000 000	0	400 000 000	
Companies ability to innovate and grow	NEW MEASURE: The support for new innovative companies		85,00	500 000 000	88 235 294	88 235 294	0	
Total				1 200 000 000	788 235 294	88 235 294	700 000 000	
					Decrease			
Infrastructure programmes of transportation	Infrastructure programmes of transportation	9 505 032 000	84,07	400 000 000	75 810 062	75 810 062	0	
Companies ability to innovate and grow	The support for entrepreneurial incubation (services supporting innovation) (programme)	42 000 000	100,00	20 000 000	0	0	0	
Companies ability to innovate and grow	The support for public and third sector's marketing of tourism	53 215 000	70,00	10 000 000	4 285 714	4 285 714	0	
Companies ability to innovate and grow	The support for symbiotic marketing	20 000 000	50,00	18 812 826	18 812 826	0	18 812 826	
Total				448 812 826	98 908 603	80 095 777	18 812 826	

Table 70. Summarize of change suggestions of CF

Measure	The budget of the measure (SV)	Average percentage of the support, %	SV share	Co-financing		
				Total	Public sector	Private sector
				Increase		
To partially finance the ERDF transport infrastructure projects using the funds of CF	9 800 000 000	84,47	400 000 000	73 528 272	73 528 272	0
Closure of oil shale energetic dumps and renewal of ash handling system	500 000 000	25,00	0	0	0	250 000 000
Total			400 000 000	73 528 272	73 528 272	250 000 000
				Decrease		
The development of waste management. Measure: Establishment of waste management facilities with basins	150 000 000	80,95	150 000 000	35 294 118	35 294 118	0

Closure of oil shale energetics dumps and renewal of ash handling system	500 000 000	50,00	250 000 000			
Total			400 000 000	35 294 118	35 294 118	0

Table 71 Summary of ERDF

SV resources	Increase	Decrease	Total
Living environment ERDF	250 000 000	246 000 000	4 000 000
Economic environment ERDF	1 200 000 000	448 812 826	751 187 174
Decrease in construction prices ERDF		957 084 385	-957 084 385
Total	1 450 000 000	1 651 897 211	-201 897 211
Co-financing, private sector			
Living environment ERDF	0	0	0
Economic environment ERDF	700 000 000	18 812 826	681 187 174
Total	700 000 000	18 812 826	681 187 174
Co-financing, public sector			
Living environment ERDF	470 574 248	35 307 026	435 267 222
Economic environment ERDF	88 235 294	77 813 987	10 421 307
Total	558 809 542	113 121 012	445 688 530

LISAD

Lisa 1. Ülevaade intervjuudest ja teistest andmeallikatest

	Majandus- ja ettevõtluspoliitika			
1	Urmas Varblane	TÜ majandusteaduskonna rahvusvahelise ettevõtluse professor	28.04.2009	Intervjuu
2	Lauri Tammiste	MKMi majandusarengu osakonna juhataja	29.04.2009	Intervjuu
3	Kadri Mats	MKMi majandusarengu osakonna ettevõtluse talituse peaspetsialist	29.04.2009	Intervjuu
4	Sille Rossi	MKMi majandusarengu osakonna tehnoloogia ja innovatsiooni talituse ekspert	29.04.2009	Intervjuu
5	Priit Kingo	KredExi turunduse ja tootearenduse juht	30.04.2009	Intervjuu
6	Helen Mikk	KredExi finantsosakonna ja IT finantsjuht	30.04.2009	Intervjuu
7	Martti Kalvik	MKMi siseturu osakonna kaubandustalituse peaspetsialist (turismipoliitika)	5.05.2009, 3.06.2009	Intervjuu, telefoniintervjuu
8	Rainer Kattel	TTÜ haldusjuhtimise ja euruuringute professor	6.05.2009	Intervjuu
9	Elmo Puidet	BDA Consulting partner/konsultant	11.05.2009	Telefoniintervjuu
10	Alasdair Reid	Technopolis Group Belgiumi direktor	18.05.2009	Intervjuu (Skype)
11	Kristel Oitmaa	Continuum Groupi tegevjuht/ekspert (turism)	20.05.2009	Telefoniintervjuu
12	Anu-Maaja Pallok	EASi arendusüksuse ekspert	25.05.2009	Intervjuu
13	Romet Väljataga	EASi alustavate ettevõtete divisjoni ettevõtluskonsultant	25.05.2009	Intervjuu
14	Ilmar Pralla	EASi innovatsiooni divisjoni direktor	25.05.2009	Telefoniintervjuu
15	Tarmo Mutso	EASi turismiarenduskeskuse direktor	25.05.2009	Intervjuu
16	Marje Braunbrück	EASi turismiarenduskeskuse direktori asetäitja	25.05.2009	Intervjuu
17	Andrus Nõmm	EASi turismiarenduskeskuse vanemkonsultant turismiturunduse alal	25.05.2009	Intervjuu
18	Maris Eenmaa	EASi turismiarenduskeskuse nõunik	25.05.2009	Intervjuu
19	Priit Nirgi	EASi arendusüksuse direktori kohusetäitja	25.05.2009	Intervjuu
20	Erki Varbola	EASi innovatsioonidivisjoni vanemkonsultant	25.05.2009	Intervjuu
21	Indrek Martin	EASi innovatsioonidivisjoni ekspert	25.05.2009	Intervjuu
22	Mihkel Pukk	EASi ekspordidivisjoni vanemkonsultant	25.05.2009	Intervjuu
23	Pille-Liis Kello	EASi ettevõtte võimekuse divisjoni direktor	25.05.2009	Intervjuu
24	Toomas Valge	EASi ettevõtte võimekuse divisjoni vanemkonsultant		Intervjuu
25	Andrus Oks	Eesti Arengufondi investeringute divisjoni ekspert	27.05.2009	Telefoniintervjuu
26	Siim Raie	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor	29.05.2009	Intervjuu
27	Mait Palts	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poliitikakujundamise ja õigusosakonna juhataja	28.05.2009	Intervjuu
28	Marina Kaas	EVEA president	4.06.2009	Telefoniintervjuu
29	Margus Püüa	MKMi riigiinfosüsteemide osakonna juhataja		Infovahetus

30	Aivo Lepp	MKMi riigiinfosüsteemide osakonna analüüsi ja planeerimise talituse juhtivspetsialist		infovahetus e-kirja teel
	Keskkond			
31	Marit Suurväli	KKMi keskkonnahariduse büroo juhataja	27.04.2009	Telefoniintervjuu, e-kirjavahetus
32	Marika Erikson	KKMi looduskaitseosakonna juhataja ülesannetes	27.04.2009	Telefoniintervjuu
33	Leo Saare	KKMi Info- ja tehnokeskuse direktor	27.04.2009	Telefoniintervjuu
34	Karin Pachel	KKMi Info- ja tehnokeskuse veeosakonna juhataja	27.04.2009	e-kirjavahetus
35	Rein Kärner	Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi peadirektori asetäitja	27.04.2009	Telefoniintervjuu
36	Jaan Saar	Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi peadirektor	27.04.2009	Telefoniintervjuu
37	Olav Avarsalu	Keskkonnainspeksiooni peadirektori asetäitja	24.04.2009, 29.04.2009	Telefoniintervjuu, Intervjuu
38	Katri Känkinen	Keskkonnainspeksiooni analüüsi ja planeerimise osakonna juhataja	24.04.2009, 29.04.2009	Telefoniintervjuu, intervjuu
39	Leelo Kukk	Keskkonnaameti peadirektori asetäitja	15.04.2009	e-kirjavahetus
40	Andrus Pirso	KKMi rakenduskava büroo juhataja	15.05.2009	Intervjuu
41	Peeter Eek	KKMi jäätmeosakonna juhataja	16.05.2009	Intervjuu
42	Kaili Kuusk	KKMi jäätmeosakonna nõunik	4.06.2009	Intervjuu
43	Merje Michelis	KKMi jäätmeosakonna peaspetsialist	4.06.2009	Intervjuu
44	Hannes Aarma	ÜFi üksuse juht	4.06.2009	Intervjuu
45	Ülle Kikas	HTMi üldhariduse nõunik	29.05.2009	Telefoniintervjuu, materjalide vahetus
	Energiamajandus ja transport			
46	Madis Laaniste	MKMi energeetika osakond, säästva energia talituse juhataja	7.05.2009, 4.06.2009	Intervjuu, telefoniintervjuu
47	Külli Kraner	MKMi välisvahendite osakond, struktuurifondide talituse juhataja	7.05.2009	Intervjuu
48	Toomas Haidak	MKMi transpordi arengu ja investeeringute osakond, transpordi arengu talituse juhataja	7.05.2009, 8.06.2009	Intervjuu, infovahetus
49	Julia Bergstein	MKMi transpordi arengu ja investeeringute osakond, transpordi investeeringute talituse juhataja	7.05.2009	Intervjuu
50	Pille Arjakas	MKMi ehitus- ja elamuosakond, Talituse peaspetsialist	7.05.2009	Intervjuu
51	Merike Kompus	MKMi asekanstler	14.05.2009	Intervjuu
52	Peeter Eek	KKMi jäätmeosakonna juhataja	19.05.2009, 05.06.2009	Telefoniintervjuud
53	Katre Eljas-Taal	KKMi välisfinantseerimise osakonna juhataja	19.05.2009, 08.06.2009	Telefoniintervjuud
54	Ott Koppel	TTÜ ehitusteaduskond, teedeinstituut, õppetooli juhataja, professor	20.05.2009	Intervjuu
55	Einari Kisel	MKMi asekanstler	21.05.2009	Intervjuu
56	Viktor Grigorjev	KKMi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakond, välisõhu ja kiirgusohutuse büroo juhataja	10.06.2009	Intervjuu
57	Indrek Laineveer	MKMi teede- ja raudteosakond, raudteetalituse juhataja	6.06.2009	Intervjuu

58	Mirja Adler	Kredexi eluasemedivisjoni juht	11.06.2009	Intervjuu
59	Heikki Parve	Kredexi energiasäästu kompetentsikeskuse juht	9.06.2009	Intervjuu
60	Kalle Virkus	Kredexi energiasäästu kompetentsikeskuse spetsialist	11.06.2009	Intervjuu
61	Jüri Sutt	TTÜ ehitusteaduskond, ehitusökonoomika ja -juhtimise õppetooli juhataja, professor	12.06.2009	Intervjuu
62	Priit Kingo	Kredex, Turunduse ja tootearenduse osakonna juht	16.06.2009	Telefoniintervjuu
63	Aivar Küttim	MKMi taastuenergia arengukava koostaja	17.06.2009	Intervjuu
64	Mihkel Vaarik	AS Pöyry Entec'i projektijuht	6.06.2009	Intervjuu
65	Jüri Teder	AS Pöyry Entec'i ekspert	6.06.2009	Intervjuu
Inimressurss				
66	Heli Aru	Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik	30.04.2009	Intervjuu
67	Rainer Kattel	Tallinna Tehnikaülikooli innovatsioonipoliitika professor	6.05.2009	Intervjuu
68	Mati Heidmets	Tallinna Ülikooli hariduspoliitika keskuse juhataja	6.05.2009	Intervjuu
69	Andres Pung	HTMi kutse- ja täiskasvanuhariduse osakonna juhataja	15.05.2009	Intervjuu
70	Tiina Kivirand	HTMi üldhariduse osakonna juhataja	19.05.2009	Intervjuu
71	Madis Lepajõe	HTMi noorte ja välissuhete asekanstler	27.05.2009	Intervjuu
72	Katri Raik	HTMi endine üld- ja kutsehariduse asekanstler	Ei ilmunud Intervjuule	
73	Andres Koppel	HTMi kõrghariduse ja teaduse asekanstler	Kokkuleppimisel	Intervjuu
74	Marju Lauristin		Kokkuleppimisel	Intervjuu
75	Rein Kaarli	HTM		Infovahetus
76	Birgit Lao-Peetersoo	HTM		Infovahetus
77	Ülle Tillmann	HTM		Infovahetus
78	Maara-Liisa Kärp	HTM		Infovahetus
79	Maire Reest	HTM		Infovahetus
80	Ülle Kikas	HTM		Infovahetus
81	Eve Sild	Sihtasutus Archimedes		Infovahetus
82	Katrin Kiisler	Sihtasutus Archimedes		Infovahetus
83	Aivo Lepp	MKM		Infovahetus
84	Siim Raie	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor		Infovahetus
85	Pille Rebane	SA Innove		Infovahetus
86	Katri Targama	SA Innove		Infovahetus
87	Aivo Lepp	MKMi riigi infosüsteemide osakonna analüüsi ja planeerimise talituse juhtivspetsialist	Kokkuleppimisel	Intervjuu

88	Kalle Küttis	HTM	12.06.2009	Infovahetus
Tööturg				
89	Kristi Suur	Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna ESFi nõunik	30.04.2009, 25.05.2009	Intervjuud
90	Merlin Tatrik	Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna ESFi koordinatsiooni juht	30.04.2009, 25.09.2009	Intervjuud
91	Kerli Lorvi	Tööturuameti ESFi osakonna juhataja kt	30.04.2009	Intervjuu
92	Kadri Lühiste	Töötukassa analüüsiosakonna juhataja	6.05.2009	
93	Pille Liimal	Töötukassa juhatuse liige	26.05.2009	Intervjuu
94	Raul Eamets	Tartu Ülikool		Intervjuu
95	Raido Raudnagel	Töötukassa teenuste osakond	26.05.2009	Intervjuu
96	Kadi Viik	SoM soolise võrdõiguslikkuse osakond	4.06.2009	Telefoniintervjuu
97	Siim Raie	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor	29.05.2009	Intervjuu
98	Mait Palts	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poliitikakujundamise- ja õigusosakonna juhataja	29.05.2009	Intervjuu
99	Sirlis Sõmer-Kull	Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna juhataja	28.05.2009	Intervjuu
Sotsiaal				
100	Maris Jesse	Tervise Arengu Instituudi direktor	23.05.2009	Intervjuu
101	Ivi Normet	SoMi tervishoiu asekanstler	18.05.2009, 01.06.2009	e-kirjavahetus
102	Merlin Tatrik	SoMi tööturu osakonna juhataja	25.05.2009	Intervjuu, e-kirjavahetus
103	Kristi Suur	SoMi ESFi nõunik	25.05.2009	Intervjuu, e-kirjavahetus
104	Triinu Täht	SoMi rahvatervise osakonna peaspetsialist	1.06.2009	e-kirjavahetus
105	Tiia Tavevere	SoMi tervishoiuosakonna peaspetsialist	18.05.2009, 01.06.2009	e-kirjavahetus
106	Heli Paluste	SoMi tervishoiupoliitika juht	1.06.2009	e-kirjavahetus
107	Ülla-Karin Nurm	SoMi rahvatervise osakonna juhataja	1.06.2009	e-kirjavahetus
108	Urmas Sule	Eesti Haiglate Liidu juhatuse liige	21.05.2009	Intervjuu
109	Hannes Danilov	Eesti Haigekassa juhatuse liige	3.05.2009	Intervjuu
110	Liis Sild	SoMi struktuuritoetuste juht	24.05.2009	Intervjuu, e-kirjavahetus
Haldussuutlikkus				
111	Annika Anton	Riigikantselei strateegiabüroo	7.05.2009	Intervjuu
112	Keit Kasemets	Riigikantselei strateegiabüroo	8.05.2009	Intervjuu
113	Klas Klaas	Riigikantselei strateegiabüroo	8.05.2009	Intervjuu

114	Karmen Vilms	Justiitsministeeriumi õigusloome ja õiguskeele talitus	7.05.2009	Infovahetus
115	Marion Bobkov	Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond	6.05.2009	Intervjuu
116	Ave Viks	Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond	7.05.2009	infovahetus
117	Karin Närep	Rahandusministeeriumi riigihalduse osakond	6.05.2009	Intervjuu
118	Eve Limbach-Pirn	Riigikantselei avaliku teenistuse osakond	7.05.2009	Intervjuu
119	Küllli Toomet-Björck	Riigikantselei avaliku teenistuse osakond	7.05.2009	Intervjuu
120	Katre Eljas-Taal	Keskkonnaministeeriumi välisfinantseerimise osakond	8.05.2009	Infovahetus
121	Liis Palumets	Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna regionaalpoliitika büroo peaspetsialist	26.06.2009	Infovahetus
122	Andres Heldring	Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna regionaalpoliitika büroo peaspetsialist	26.06.2009	Infovahetus

Lisa 2. Tabelid

Tabel 72. Riskirühma kuuluvate töötute arv riskirühmade lõikes

	1.01.2007		1.07.2007		1.01.2008		1.07.2008		1.01.2009		1.05.2009	
NOOR: vanus 16–24 aastat	1262	11%	1335	11%	1608	12%	1768	11%	4349	14%	10 221	17%
VANEMAEALINE: 55aastane ja vanem	1916	16%	2063	16%	2200	16%	2899	17%	4570	15%	7718	13%
Vanglast vabanenu	317	3%	520	4%	468	3%	430	3%	582	2%	859	1%
Pikaajaline töötu: hõivamata vähemalt 12 kuud	5676	48%	5830	47%	5792	41%	6175	37%	9170	30%	16 665	28%
Hooldaja: saab KOVilt hooldajatoetust	192	2%	234	2%	229	2%	252	2%	270	1%	553	1%
Eesti keele mitteoskaja	3481	29%	3366	27%	3481	25%	4197	25%	7021	23%	13 828	23%
Puudega	1277	11%	1212	10%	1408	10%	1571	9%	2251	7%	3026	5%
Noor pikaajaline töötu: 16–24 aastat vana ja vähemalt 6 kuud hõivamata	633	5%	855	7%	1 053	8%	995	6%	2400	8%	5387	9%
KOKKU Vähemalt ühte riskirühma kuulunud isikud	8793	74%	9087	73%	9793	70%	11 395	68%	19 471	65%	37 848	63%
Arvel olevaid isikuid kokku	11 887	100%	12 505	100%	13 972	100%	16 780	100%	30 182	100%	60 366	100%

Märkus: Riskirühma kuulumine on seni määratud väliste tunnuste põhjal, s.t et näiteks noorte riskirühma on liigitunud automaatselt kõik töötud, kes on nooremad kui 25, isegi kui noorel töötul on olemas hea haridus ja töökogemus ning tema vanus tegelikult ei takista tema tööleidmist.

Allikas: töötukassa

Tabel 73. Koondamishüvitise saajate arv

	2007		2008		2009	
Äriteenused, muu äritegevus	33	0,7%	274	6,7%	577	10,9%
Avalik haldus, sots teenused, vaba aeg	306	6,9%	414	10,1%	91	1,7%
Ehitus	0	0,0%	114	2,8%	322	6,1%
Hotellid ja restoranid	72	1,6%	50	1,2%	113	2,1%
Kaubandus	248	5,6%	153	3,7%	945	17,8%
Mööblitootmine	173	3,9%	271	6,6%	409	7,7%
Muu tootmine	425	9,6%	904	22,0%	1133	21,4%
Primaarsektor	34	0,8%	318	7,8%	424	8,0%
Puidutöötlemine	495	11,1%	393	9,6%	372	7,0%
Tekstiili- ja rõivatootmine	2090	47,0%	515	12,6%	564	10,6%
Toiduainete ja jookide tootmine	80	1,8%	191	4,7%	5	0,1%
Transport, side, reisibürood	493	11,1%	506	12,3%	341	6,4%
KOKKU	4449	100,0%	4103	100,0%	5296	100,0%

Allikas: töötukassa

Tabel 74. Koondamishüvitist saanud töötajate ettevõtete arv

	2007		2008		2009	
Äriteenused, muu äritegevus	4	4,5%	16	9,6%	20	9,6%
Avalik haldus, sots teenused, vaba aeg	11	12,4%	13	7,8%	6	2,9%
Ehitus	0	0,0%	10	6,0%	28	13,5%
Hotellid ja restoranid	6	6,7%	5	3,0%	5	2,4%
Kaubandus	15	16,9%	13	7,8%	22	10,6%
Mööblitootmine	6	6,7%	9	5,4%	17	8,2%
Muu tootmine	9	10,1%	28	16,8%	56	26,9%
Primaarsektor	4	4,5%	9	5,4%	6	2,9%
Puidutöötlemine	10	11,2%	30	18,0%	18	8,7%
Tekstiili- ja rõivatootmine	7	7,9%	13	7,8%	14	6,7%
Toiduainete ja jookide tootmine	5	5,6%	9	5,4%	1	0,5%
Transport, side, reisibürood	12	13,5%	12	7,2%	15	7,2%
KOKKU	89	100,0%	167	100,0%	208	100,0%

Allikas: töötukassa

Tabel 75. Tööturuteenustes osalejad

	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Tööturukoolitus	8 56	10 021	6968	9852	7073	5503
Hädaabitöö	3954	453	353	188	-	-
Tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks	441	375	296	320	289	141
Tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötü töölevõtmiseks	189	230	441	727	238	127
Karjäärinõustamine	2055	8130	7877	9494	8356	8272
Avalik töö	-	-	-	-	170	231
Tööharjutus	-	-	-	-	446	1208
Tööpraktika	-	-	-	-	676	792
Meetmed puuetega inimestele, sh	-	-	-	-	109	60
töökoha kohandamisega rakendunud	-	-	-	-	1	2
tehnilise abivahendiga rakendunud	-	-	-	-	5	3
tugiisikuga rakendunud	-	-	-	-	60	30
intervjuul abistamise teenust kasutanud	-	-	-	-	43	25
Aasta jooksul registreeritud uued töötud	81 482	64 537	51 361	42 618	26 329	28 312

Märkus: osalejate koguarv teadmata, kuna paljud inimesed osalevad mitmes teenuses.

Allikas: Sotsiaalministeerium 2008

Tabel 76. Ooteajad valitud tööturuteenustel.

Tööturuameti piirkondlik osakond	Keskmine ooteaeg töötuna arvele võtmiseks	Keskmine ooteaeg karjäärinõustaja vastuvõtule saamiseks
Harjumaa	Töötuna arvelevõtmise dokumendid võetakse vastu ja otsus tehakse pöördumise päeval. Hommikul on ooteaeg üle 2 h, pärastlõunal 1,5 h. Konsultandi vastuvõtule ooteaeg 3–4 nädalat.	1 kuu
Hiiumaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval.	1-2 päeva jooksul
Ida-Virumaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval.	Kiviõli, Sillamäe – 2–3 nädalat
	Jõhvi büroo – ooteaeg ca 1,5–2 h	Jõhvi, Narva – 2–3 päeva
	Kiviõli büroo – ooteaeg ca 1–1,5 h	
	Sillamäe büroo – ooteaeg ca 1h	
	Narva büroo	
Jõgevamaa	Töötuna saab arvele võtta üldjuhul kohe pöördumise päeval, harvemal juhul järgmisel päeval. Aega on võimalik kokku leppida ka telefonitsi.	Järjekord 1 kuu 30-minutilisele nõustamisele
Järvamaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval.	Keskmiselt 1 kuu
Läänemaa	Töötuna võetakse arvele üldjuhul pöördumise päeval. Eelregistreerumise korras on ooteaeg kuni 1 nädal.	Keskmiselt 1,5–2 nädalat
Lääne-Virumaa	Töötuna võetakse arvele üldjuhul pöördumise päeval. Ooteaeg on maksimaalselt 1,5 h.	Toimub grupinõustamine ja individuaalne nõustamine. Individuaalsele nõustamisele saab olenevalt soovija abivajadusest samal päeval või lepitakse kokku hilisem aeg.
Põlvamaa	Töötuna võetakse arvele üldjuhul pöördumise päeval (kui klient ei ole valmis ootama, on võimalik leppida kokku sobiv aeg).	1 kuu
Pärnumaa	Töötuna võetakse arvele üldjuhul pöördumise päeval (kui klient ei ole valmis ootama, on võimalik leppida kokku sobiv aeg).	2 nädalat
Raplamaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval, pärast mõnda aega ootamist. Eelnevalt ette helistades on võimalik kokku leppida sobilik vastuvõtuaeg.	Keskmine ooteaeg täpsustamisel.
Saaremaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval.	2 päeva jooksul
Tartumaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval. Aega on võimalik kokku leppida ka telefonitsi kliendile ning konsultandile sobivaks ajaks.	2 nädalat
Valgamaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval.	2 nädalat
Viljandimaa	Keskmine ooteaeg on umbes 1 nädal.	2–3 nädalat
Võrumaa	Töötuna võetakse arvele pöördumise päeval (kui klient ei ole valmis ootama, on võimalik leppida kokku sobiv aeg).	1–2 nädalat

* Ülevaade seisuga 18.02.2009

Lisa 3. Tegevusprioriteetide maatriks

Valdkondlikud tegevusprioriteetid

	Lühike (1–2 aastat)	Keskpikk (3–5 aastat)	Pikaajaline (6–10 aastat)
Majandus, ettevõtlus ja innovatsioon	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ettevõtete kapitali juurdepääsu parandamine (sh mõjusam töö uute välisinvestorite ligimeelitamiseks) ▶ Ekspordivõime suurendamine (sh uutele turgudele minek ja ligipääs) ▶ Kohalike ettevõtete koostöö rahvusvahelistele ettevõtetele allhanke pakkumiseks ▶ Ettevõtlikkuse ja juhtimiskvaliteedi tõstmine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ettevõtetele vajaliku laienemiskapitali juurdepääsu parandamine ▶ Ekspordivõime suurendamine (sh toetus tehnoloogia kasutuselevõtuks koos äristrateegia ümbermõtestamisega) ▶ Kasvav rõhk suurema teadmiste- ja tehnoloogia-mahukusega tegevustele (sh T&A ja tootearendus) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eksporditulu maksimeerimine ja peatselt saabuvaks järgmiseks kriisiks reservide kogumine ▶ Rõhk suurema teadmiste- ja tehnoloogia-mahukusega tegevustele (sh T&A ja tootearendus)
Keskfond	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine ▶ Keskkonnanriskide tõhus ennetamine ja leevendamine ▶ Elukeskkonna hea seisundi tagamine ▶ Loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine ▶ Keskkonnateadlikkuse suurendamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine ▶ Keskkonnanriskide tõhus ennetamine ja leevendamine ▶ Elukeskkonna hea seisundi tagamine ▶ Loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine ▶ Keskkonnateadlikkuse suurendamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ELi direktiivide ja teiste rahvusvaheliste tähtjaliste kohustuste täitmise tagamine ▶ Keskkonnanriskide tõhus ennetamine ja leevendamine ▶ Elukeskkonna hea seisundi tagamine ▶ Loodusvarade säästlik kasutamine ja innovaatiliste keskkonnatehnoloogiate rakendamine ja arendamine ▶ Keskkonnateadlikkuse suurendamine
Energiamajandus	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiamajanduse struktuuri optimeerimine ▶ Hoonete energiasäästlikkuse suurendamine ▶ Ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiamajanduse struktuuri optimeerimine ▶ Hoonete energiasäästlikkuse suurendamine ▶ Ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiamajanduse struktuuri optimeerimine ▶ Hoonete energiasäästlikkuse suurendamine ▶ Ühistranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine
Inimressurss	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hariduse ja teaduse sisuline kvaliteet ja selge orienteeritus majanduse ja tööturu vajadustele ▶ Haridustee katkestajate ja töötuks jäänute õppimisvõimalused (täiendus- ja ümberõpe) ▶ Korrasstatud ning koostöövõimeline kõrgharidus (kompetentside koondamine, omavaheline ja väliskoostöö ning ühisprojektid) ▶ Suurenenud õppeasutuste ja noorsootöö roll õppijate sotsiaalse turvalisuse ja toimetuleku tagamisel 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kvaliteetne, kättesaadav ja jätkusuutlik haridussüsteem sh <ul style="list-style-type: none"> - kaasajastatud õppekavad - kaasajastatud õppemeetodid (e-õppe laialdasem kasutuselevõtt) - kaasajastatud koolivõrk ▶ Rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline kõrgharidus ja teadus (väliskoostöö ja välise <i>knowhow</i> sissetoomine) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kvaliteetne, kättesaadav ja jätkusuutlik haridus- ja teadussüsteem
Sotsiaalvaldkond	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Terviseseisundi ja käitumise halvenemise ärahoidmine ▶ Vaesusrisi vähendamine riskirühmades ja riskipiirkondades ▶ Esmatasandi ja teiste esmatähtsate tervise teenuste kättesaadavuse tagamine riskirühmadele 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tervise- ja sotsiaalkaitse süsteemi jätkusuutlikkuse tagamine (rahastamine + personal) ▶ Iseseisva toimetulekuvõime tagamine (riskirühmades) ja arendamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tervise- ja sotsiaalkaitse süsteemi jätkusuutlikkuse tagamine (rahastamine + personal) ▶ Rahvatervise kvaliteedi parandamine ▶ Iseseisva toimetuleku tagamine (riskirühmades) ja arendamine
Tööturg	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Abi tööjõu oskuste kohandumisel majanduse struktuurimuudatustega ▶ Hiljutise töökogemusega ja konkurentsivõimeliste 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Toimiva töövahendussüsteemi loomine ja arendamine ▶ Efektiivsed tööturuteenused (sh nende teenuste 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Efektiivsed tööturuteenused (sh nende teenuste tarbijaskonna suurendamine)

	inimeste aktiivsem kaasamine tööturumeetmetesse ▶ Töötuse ennetamine ja uute töökohtade loomise toetamine ▶ Tööturuinstitutsioonide arendamine	(tarbijaskonna suurendamine)	
Haldussuutlikkus, valitsemisreformid	▶ Riigivalitsemise süsteemne moderniseerimine ▶ Poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmine ▶ Avalike teenuste kvaliteedi oluline parandamine (eeskätt KOVi tasandil) ▶ Ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmine ja nende tõhusam kaasamine	▶ Riigivalitsemise süsteemne moderniseerimine ▶ Poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse tõstmine ▶ Avalike teenuste kvaliteedi arendamine vastavalt tänapäeva vajadustele ja võimalustele ▶ Ühiskondlike partnerite võimekuse tõstmine ja kaasamistavade edasiarendamine	▶ Poliitika kujundamise ja rakendamise võimekuse edasiarendamine ▶ Avalike teenuste kvaliteedi arendamine vastavalt tänapäeva vajadustele ja võimalustele

