



EESTI RAKENDUSUURINGUTE  
KESKUS CENTAR

# Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite mõju regionaalarengule

Uringuaruanne



Euroopa Liidu  
struktuuritoetus



Eesti tuleviku heaks

2015

*Uuringu tellis Rahandusministeerium. Uuring on valminud Euroopa Liidu struktuurivahendite toel.*

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

**Rakendusauuringute Keskus CentAR** on sõltumatu eraalgatuslik uuringu- ja konsultatsiooniettevõtte, mis keskendub rakenduslike analüüsi- ja uuringuprojektide teostamisele nii era- kui avalikus sektoris.



**Poliitikauuringute Keskus Praxis**

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn



**Rakendusauuringute Keskus CentAR**

Nunne 5-3

10133 Tallinn

Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite mõju regionaalarengule. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Rakendusauuringute Keskus CentAR. 2015

**Autorid:**

**Katrin Pihor** on Praxis juhatusel liige ja majanduspoliitika programmi juht. Roll projektis: projektijuht, kvalitatiivse analüüsi töörühma juht.

**Mari Rell** on Praxis majanduspoliitika programmi analüütik. Roll projektis: kvalitatiivse analüüsi töörühma analüütik.

**Jane Matt** on Praxis valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütik. Roll projektis: kvalitatiivse analüüsi töörühma analüütik.

**Kadri Kuusk** on sõltumatu analüütik. OÜ Magnetkahur juhataja. Roll projektis: sekkumisloogika analüütik.

**Ave Viks** on TLÜ riigi ja poliitikateaduste doktorant. Roll projektis: kvalitatiivse analüüsi töörühma analüütik, kvaliteedikontroll.

**Valentina Batueva** on Praxis majanduspoliitika programmi nooremanalüütik. Roll projektis: analüütik ja tehniline tugi.

**Janno Järve** on Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR partner ja vanemanalüütik. Roll projektis: CentARi meeskonna juht.

**Epp Kallaste** on Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR juhataja. Roll projektis: kvantitatiivse analüüsi töörühma analüütik.

**Siiri-Lii Sandre** on Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR analüütik. Roll projektis: kvantitatiivse analüüsi töörühma analüütik.

**Mart Kaska (MA)** on Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR analüütik. Roll projektis: kvantitatiivse analüüsi töörühma analüütik.

**Sten Anspal (MPhil)** on Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR partner ja vanemanalüütik. Roll projektis: kvantitatiivse analüüsi töörühma hindamiseksperdi-analüütik.

**Indrek Seppo.** Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant ja Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR analüütik. Roll projektis: kvantitatiivse analüüsi töörühma hindamiseksperdi-analüütik.

**Käesoleva töö valmimisele on andnud olulise panuse ka:**

Tanel Vallimäe, Andres Võrk, Magnus Piirits ja Eneli Mikko.

Uuringu lõpparuande keeleteoimetus: OÜ Päevakera.

**Täname kõiki intervjuerituid ja seminaridel osalenuid kaasamõtlemise ja heade nõuannete eest.**

# Sisukord

Töös kasutatud lühendid .....	6
Lühikokkuvõte.....	7
Sissejuhatus .....	10
<b>1. Hindamise metoodika.....</b>	<b>12</b>
1.1. Hindamise metoodiline raamistik ja hindamisküsimused .....	12
1.2. Andmekogumismeetodid ja andmeanalüüsi metoodika.....	14
1.2.1. Sekkumisloogika kaardistamine .....	16
1.2.2. Struktuurivahendite jagunemise ja indikaatorite analüüsi metoodika .....	16
1.2.3. Maakondlike juhtumiuuringute koostamine ja analüüs .....	18
1.2.4. Ökonomeetrilise hindamismudeli koostamine .....	18
1.2.5. Trianguleerimine ja soovitude kujundamine.....	19
<b>2. Struktuurivahendite mõju avaldumise loogika .....</b>	<b>20</b>
2.1. Sekkumisloogika mõiste.....	20
2.2. Väiksemad aegruumilised vahemaad .....	21
2.3. Kvaliteetsem elukeskkond ja võimekamad institutsioonid .....	23
2.4. Tööturg ja inimeste paremad arenguvõimalused.....	25
2.5. Konkurentsivõimelisemad ettevõtted ja suurem ettevõtlusaktiivsus .....	25
2.6. Regionaalse mõju planeerimine RSKSi ja rakenduskavade koostamisel .....	26
2.7. Sekkumisloogika toimimise kvantitatiivne mõõtmine.....	28
<b>3. Ülevaade struktuurivahendite regionaalsest jagunemisest perioodil 2007–2013 .....</b>	<b>33</b>
3.1. Struktuurivahendite jagunemine maakondade vahel .....	33
3.2. Fondid ja rakenduskavad .....	36
3.3. Struktuurivahendite jagunemine regionaalarengu mõjuvaldkondade järgi.....	36
3.4. PRIA vahendusel makstud ELi toetuste jagunemine geograafiliselt ja valdkondlikult ..	41
<b>4. Struktuurivahendite asjakohasus regionaalsete arenguvajaduste rahuldamisel .....</b>	<b>44</b>
4.1. Maakonna arengu strateegiline planeerimine ja selle seos struktuurivahenditega .....	44
4.2. Maakondade arengule enim kaasa aidanud tegevused .....	47
4.3. Struktuurivahendite kasutamise seire maakondades .....	47
4.4. Struktuurivahendite kooskõla maakondade arenguvajaduste ja -eeldustega kvantitatiivse analüüsi põhjal .....	49
4.4.1. Arengueeldused .....	49
4.4.2. Arenguvajadused.....	51
<b>5. Mõjusused .....</b>	<b>54</b>
5.1. Regionaalsete arenguerinevuste muutumine .....	54
5.1.1. Üldindikaatorite erinevuse muutused maakonniti .....	54
5.1.2. Regionaalarengu sekkumisvaldkondi iseloomustavate indikaatorite maakondlike erinevuste muutus.....	55
5.2. SVde kasutamise tulemuslikkus.....	57
5.2.1. SVde mõju arenguerinevuste muutusele: ökonomeetriline modelleerimine..	57
5.2.2. SVde tulemuslikkus regionaalarengu sekkumisvaldkondade kaupa.....	59
5.3. Edutegurid SVde mõju saavutamisel .....	76

5.4. Takistused SVde mõju saavutamisel .....	78
<b>6. Jätksuutlikkus ja haldusvõimekus.....</b>	<b>83</b>
6.1. Koostöö korraldus ja toimimine maakondades struktuurivahendite kasutamisel.....	83
6.2. Omafinantseerimisvõimekuse roll struktuurivahendite kasutamisel.....	85
<b>7. Järeldused ja soovitused .....</b>	<b>89</b>
7.1. Strateegilisi otsuseid nõudvad järeldused ja soovitused.....	89
7.2. Struktuurivahendite rakendamist puudutavad järeldused ja soovitused .....	94
7.3. Valdkondlikke teemasid puudutavad järeldused ja soovitused .....	97
7.4. Regionaalse mõju hindamise metoodikat puudutavad soovitused.....	99
<b>Kokkuvõtte hindamisküsimuste kaupa .....</b>	<b>102</b>
<b>Kasutatud kirjandus.....</b>	<b>111</b>
<b>Lisa 1. Sekkumisloogika .....</b>	<b>113</b>
<b>Lisa 2. Meetmete seos SV sekkumisvaldkondade ja regionaalarengu indikaatoritega .....</b>	<b>114</b>
<b>Lisa 3. Intervjueeritute nimekiri .....</b>	<b>122</b>
<b>Lisa 4. Maakondlikud aruteluseminarid .....</b>	<b>125</b>
<b>Lisa 5. Korrelatsioonide koondtabel .....</b>	<b>126</b>

## Töös kasutatud lühendid

EAS	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
EHIS	Eesti hariduse infosüsteem
EL	Euroopa Liit
EMOVL	Eesti maaomavalitsuste liit
ERAS	Eesti regionaalarengu strateegia
EUR	euro
ESA	Statistikaamet EU-SILC Eesti sotsiaaluuring
ETU	Eesti tööjõu-uuring
HTM	haridus- ja teadusministeerium
IKT	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
KA	korraldav asutus
KOIT-kava	kohaliku omavalitsuste investeringutoetuste kava
KOV	kohalik omavalitsus
MAK	maakondlik arenduskeskus
MKM	majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
OVL	omavalitsusliit
PRIA	Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
RA	rakendusasutus
RSKS	riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia
RÜ	rakendusüksus
SFOS	struktuuritoetuste operatiivsüsteem
SKP	sisemajanduse koguprodukt
SV	struktuurivahend
TA	teadus- ja arendustegevus
pp	protsendipunkt

## Lühikokkuvõte

1. Uuringu eesmärk on anda sõltumatu hinnang perioodi 2007–2013 struktuurivahendite rakendamise mõju kohta riigi regionaalarengu eesmärkide saavutamisele. Uuringu lähteülesandest tulenevalt pöörati seejuures eraldi tähelepanu SVdest toetatavate meetmete seosele piirkonna strateegilise arenguga ning piirkondlike arenguerinevuste muutumisele ja arengueelduste arendamisele; SVdest toetatavate meetmete koosmõjule piirkonna tasandil; SVde rollile inimeste ligipääsu tagamises töökohtadele, põhivajadustele ja vabaajateenustele; piirkondliku koostöö ulatusele ja rollile SVde kasutamisel ning taotlejate omafinantseerimisvõimekusele meetmete kasutamisel.
2. Regionaalarengu all mõistetakse uuringus regionaalarengu strateegia 2005–2015 ja riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia (RSKS) 2007–2013 eesmärkidest tulenevalt **piirkondade sotsiaal-majandusliku arenguseisundi ühtlasemat arengut, mis tugineb kõigis piirkondades inimeste põhivajaduste ja majandusliku konkurentsivõime püsivale tagatusele, piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste paremale ärakasutamisele ning piirkondade tugevamale sidustatusele ja koostööle.**
3. Uuringu eesmärgi täitmiseks kasutati kombineeritud uurimisviise. Kvantitatiivse lähenemisviisi käigus uuriti korrelatsioonanalüüsiga SVde maakondliku jaotumise seoseid regionaalarengut iseloomustavate indikaatorite muutusega. Lisaks koostati ökonomeetiline vektorautoregressioonimudel (VAR-mudel) ja testiti seda paneelandmete põhjal, et tuvastada struktuurivahendite puhasmõju regionaalse SKP muutumisele. Saadud tulemusi kombineeriti kvalitatiivse lähenemisviisiga. Kvalitatiivse uurimisviisi käigus analüüsiti SVde poliitikadokumente ja regionaalarengu teoreetilist kirjandust, tehti poolstruktureeritud süvaintervjuud SVde planeerimisprotsessis osalenud ametnike, regionaalvaldkonna teadlaste ja EMOVLi ja Eesti Linnade Liidu esindajatega (vt lisa 3), koostati maakondlikud juhtumiuuringud, kasutades maakondi hõlmavat statistikat, maakondades tehtud intervjuude ja seal peetud aruteluseminaride tulemusi. Uuringu järelduste ja soovitude valideerimiseks korraldati kolm regionaalset ja üks keskvalitsuse ametnikele mõeldud valideerimiseminar.
4. Uuringu tulemusena ilmnes, et enamiku uuringus käsitletud sekkumisvaldkondade puhul on toimunud märgatav areng, mida kinnitab perioodi lõpu indikaatori keskmise taseme paranemine perioodi algusega võrreldes. Suurima arenguhüppe on teinud kiire interneti kättesaadavus ning joogivee kvaliteet. Võrreldes 2007. aasta tasemega on veidi halvenenud olukord kutseõppeasutuste lõpetajate edukuses, seda hoolimata suurest tõusust võrreldes majanduskriisi ajaga. Samuti anti maakondades keskmiselt negatiivsem hinnang teenuste kättesaadavusele, kuna teenuste füüsiline võrk ongi hõrenenud, asendudes e-teenustega.
5. Regionaalsed erinevused maakonna seisukohalt on valdkondadest enim vähenenud joogivee kvaliteedi näitajate, kiire interneti kättesaadavuse ja turisminäitaja puhul. Erinevused on märkimisväärselt suurenenud kaitsealuste liikide leiukohtade arvu ning täiskasvanuõppes osalemise aktiivsuse puhul. Ülejäänud indikaatorite kohta ei saa olulist regionaalsete erinevuste muutumist esitada.
6. Maakondades peetud aruteluseminaridel osalejate hinnangul avaldasid SVD eri valdkondade arengule olulist mõju ning paljudes valdkondades ei oleks omavahenditest suudetud selliseid muutusi saavutada. Kõige positiivsemalt hinnati investeeringuid vee- ja jäätmemajanduses, järgnesid tööturuga seotud toetusvaldkonnad ning üldharidus- ja noorsootöövaldkond.
7. Siiski on hulk aspekte, millega arvestamine aitaks suurendada SVde regionaalset mõju. Struktuurivahendite mõju regionaalarengule on valdavalt jäänud formaalseks eesmärgiks, mille

täitmist järgitakse RSKSi raamistikust tulenevalt toetuse saajate kvalitatiivsete hinnangute põhjal. Koondpilt valdkondlike tegevuste mõju kohta regionaalsele arengule on pealiskaudne. Prioriteetsetes suundades ega meetmetes seatud indikaatorite arengut maakondade kaupa ei jälgita isegi nende meetmete või prioriteetsete suundade puhul, kus RSKS esitab positiivse mõju regionaalsele arengule.

8. Seetõttu soovitame pöörata rohkem tähelepanu regionaalses arengus toimivate muutuste seirele (sh mõõtmisele) eri SVde valdkondades, samuti tugevdada regionaalarengu eest vastutava ametkonna rolli regionaalarengu mõju määratlemisel ja seiramisel.

9. Kvantitatiivses analüüsis ilmnevad vaid üksikud seosed maakondadele antud toetuste mahu ning valdkondlike indikaatorite väärtuste muutuse vahel. Selle põhjus on ühelt poolt asjaolu, et valdkonna arengut iseloomustava indikaatori väärtust mõjutavad muud tegurid on suurema mõjuga kui struktuurivahendid. Teisalt on see tingitud valitud indikaatorite ja tegevuste nõrgast seosest. See tuleneb omakorda sellest, et valdkondade regionaalse arengu mõõdikud on hindajad seadnud tagantjärele, mitte planeerimise ja rakendamise käigus.

10. Hindajad soovivad kõigile valdkondadele, mille puhul oodatakse olulist mõju regionaalsele arengule, seada planeerimise käigus mõõdikud, mille kaudu mõju avaldumist regiooni tasandil mõõdetakse. Ideaaljuhul võiks valdkondlik tulemusindikaator olla mõõdetav maakonniti. Kui see ei ole võimalik, tuleks leida lähendmuutuja, mille abil saaks valdkonna regionaalset arengut seirata.

11. Piirkondlikest arenguvajadustest, mis on jäänud katmata, kerkis maakondades kõige teravamalt üles inimeste liikumisvõimaluste tagamine, mis on otseselt seotud ligipääsu tagamisega töökohtadele ja teenustele. SVd ei võimaldanud taotleda raha kohalike teede korrastamiseks (v.a juurdepääsuteed ettevõtlusaladele ja külastuskeskustele) ja ühistransporditeenuse osutamise rahastamiseks<sup>1</sup>, kuid majandustegevuse koondumine suurematesse keskustesse suurendab inimeste liikumisvajadust.

12. Soovitame pöörata riigieelarvelistest vahenditest rohkem tähelepanu kohalike teede olukorra parandamisele ning anda maakonna tasandile suurem õigus inimeste liikumisvõimaluste parandamiseks vajalike SVde investeeringute valimisel (nt kergliiklusteede rajamine vs. kõvakattega teede arendamine), lähtudes maakonna arengustrateegiast.

13. Maakonna arengu strateegiline planeerimine on olnud nõrk ja see on takistanud SVde mõjusat kasutamist. Maakondade tasakaalustatud arengu kavandamist takistavad kohalike omavalitsuste vastandlikud huvid ja omavaheline konkurents. Maakonna arengustrateegiate eesmärk, ülesanded ning vastuvõtmine ja täitmise korraldamine on määratlemata. Selle tõttu on enamik maakonna arengustrateegiaid laialivalguvad ja konkreetse fookuseta, pakkudes võimaluse sobituda kõikide vajadustega, mida eri osalised soovivad SVde toel maakonnas rahuldada.

14. Soovitame õiguslikult sisustada maakonna arengustrateegia eesmärk, ülesanded ja koostamise alused sarnaselt maakonnaplaneeringuga. Siduda kõikides valdkondades, kus nähakse ette regionaalse mõju ilmnemist, SVde eraldamine maakonna arengustrateegias tehtud valikutega.

15. Kuigi maakondade esindajad peavad koostööd maakonna arengus mõjusate lahenduste saavutamisel tähtsaimaks teguriks, tuleb koostöö toimimiseks luua sobivad eeldused. Koostöö toimib

1.

<sup>1</sup> Kohalike avalike teenuste arendamise meetmest oli võimalik taotleda toetust ühistranspordi kättesaadavuse parandamiseks reisiterminalidele, bussijaamadele, ootekodadele ning peatuskohtadele. Linnaliste piirkondade arendamise meetmest sai taotleda toetust säästva linnatranspordisüsteemi arendamiseks, sh kergliiklusteedele, liikluskorraldusele ja ühistranspordikorraldusele.



siis, kui koostööprojektide ettevalmistamiseks ja elluviimiseks on piisavalt aega, meetmetingimused soosivad sisulist koostööd ja annavad koostööprojektidele eelise üksikprojektide ees.

16. Soovitame meetme tingimuste kavandamisel anda suurema kaalu koostöös tehtavatele projektidele, kasutada enam minimaalse teenuspiirkonna kontseptsiooni või sätestada minimaalne sisuliste partnerite arv ning anda koostööprojektidele pikem ettevalmistusaeg.

17. SVde omafinantseeringu tagamine on seni valmistanud probleeme üksikutele omavalitsustele ja vabaühendustele kõikides maakondades. Edaspidi võib see olukord aga muutuda, kuna rajatud investeringuobjektide ülalpidamiskulu ja omafinantseeringu katteks võetud laenude teenindamise kulu vähendab lähitulevikus märgatavalt omavalitsuste investeerimisvõimekust.

18. Omafinantseeringu määra suurendamisel tuleb kaaluda selle võimalikku mõju, arvestades omavalitsuste eelarvelist olukorda, ning soodustada koostööprojektide kaudu enam nn jagatud omafinantseeringukohustuse täitmist.

19. Meetmete kavandamisel ja elluviimisel pöörati keskvalitsuse tasandil liiga vähe tähelepanu meetmete koosmõjule. Selle tõttu tekkisid probleemid raha kasutamisel maakonna arenguvajaduste katmiseks. Kohalikul tasandil tuli seetõttu terviklahenduste väljatöötamisel kombineerida eri meetmeid ning sageli ei haakunud need omavahel.

20. Soovitame analüüsida ja seirata meetmete koosmõju jooksvalt, kasutades näiteks koosmõju risttabelit, milles oleksid nimetatud meetmete omavahelised seosed (samasuunaline mõju, vastandsuunaline mõju, seos puudub) ja võimaliku seose lühike kirjeldus.

## Sissejuhatus

21. Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia (RSKS) 2007–2013 defineerib regionaalset arengut kui sotsiaal-majandusliku seisundi tasakaalustumist territoriaalses lõikes. RSKSi järgi peavad regionaalset arengut toetavad tegevused aitama saavutada inimeste elukvaliteedi ja põhivajaduste parema ja ruumiliselt ühtlasema tagatuse ning majanduse ja tööturu arengu ja konkurentsivõime ruumiliselt ühtlasema taseme.

22. RSKS rõhutab, et ELi liikmesriikide vaheliste sotsiaal-majanduslike erinevuste vähendamise kõrval on oluline pöörata tähelepanu ka ELi liikmesriikide regioonide siseste arenguerinevuste vähendamisele, et tasakaalustada territoriaalset arengut ning seeläbi suurendada nii regionaalset kui ka riiklikku arengupotentsiaali. See uuring käsitleb ennekõike SVde mõju Eesti regionaalarengule ega hinda seda, kuivõrd on SVD aidanud Eestil läheneda ELi keskmisele tasemele.

23. Arengutaseme ja -tempo piirkondlikud erinevused võivad olla tingitud nt asukohast, kohalike ressursside iseloomust, majandustegevuse kohalikest välismõjudest, transpordi- ja muu taristu (nt IKT-taristu) kuludest ning kohalikest institutsioonidest (Duranton 2008). Tegevused, mis mõjutavad eelmainitud valdkondi, avaldavad mõju ka regionaalsele arengule.

24. Seega võib mõista SVde eesmärki kui püüdlust mahajäänumaid piirkondi eelisarendada, et ühtlustada regioonide arengut. Ühtlane regionaalne areng ei pruugi aga tagada riigi arengupotentsiaali parimat ärakasutamist. Võib olla valdkondi, milles ühtlane regionaalne areng toob kaasa riigi kui terviku aeglasema arengu võrreldes üksikute regioonide eelisarendamisega. Seega ei ole üheselt selge, milliste valdkondade puhul millist regionaalset arengut tuleks taotleda.

25. Käesoleva uuringu eesmärk on anda sõltumatu hinnang perioodi 2007–2013 struktuurivahendite rakendamise mõju kohta riigi regionaalarengu eesmärkide saavutamisele. Uuringus on eraldi tähelepanu pööratud SVdest toetatavate meetmete seosele piirkonna strateegilise arenguga ning piirkondlike arenguerinevuste muutumisele ja arengueelduste arendamisele, meetmete koosmõjule piirkonna tasandil, meetmete rollile inimeste ligipääsu tagamisel töökohtadele, põhivajadusi rahuldavatele ja vabaaja-teenustele, piirkondliku koostöö ulatusele ja rollile SVde kasutamisel ning taotlejate omafinantseerimisvõimekusele meetmete kasutamisel. Hindamise käigus ei ole arvestatud käimasoleval programmiperioodil 2014–2020 regionaalarengu planeerimisel ja mõjutamisel teostatud tegevustega, mistõttu ei saa käesoleva uuringu tulemusi üksüheselt 2014–2020 perioodile üle kanda.

26. Uuringu eesmärgi täitmiseks kasutati kombineeritud uurimisviise. Kvantitatiivse lähenemisviisi käigus uuriti SVde maakondliku jaotumise seoseid struktuurivahendite sekkumisvaldkondade arengut iseloomustavate indikaatorite muutusega. Struktuurivahendite sekkumisvaldkonnad tuletati omakorda regionaalarengu sekkumisvaldkondadest. Lisaks koostati ökonomeetiline VAR-mudel ja testiti seda paneelandmete põhjal, et tuvastada struktuurivahendite puhasmõju regionaalse SKP muutumisel. Tulemusi kombineeriti kvalitatiivse lähenemisviisi abil saadud tulemustega. Kvalitatiivse uurimisviisi puhul kasutati SVde poliitikadokumentide ja regionaalarengu teoreetilise kirjanduse analüüsi. Tehti poolstruktureeritud süvaintervjuid SVde planeerimisprotsessis osalenud ametnike, regionaalvaldkonna teadlaste ning EMOVLi ja Eesti Linnade Liidu esindajatega (vt lisa 3), koostati maakondlikud juhtumiuuringud, kasutades maakondi hõlmavat statistikat, maakondades tehtud intervjuude ja seal peetud aruteluseminaride tulemusi. Uuringu järelduste ja soovitude valideerimiseks korraldati kolm regionaalset ja kaks keskvalitsuse ametnikele mõeldud valideerimisseminari.

27. Uuring koosneb kuuest osast. Esimeses osas antakse ülevaade uuringu metoodikast. Teine osa käsitleb sekkumisloogikat, mille alusel tuvastatakse struktuurivahendite ja regionaalse arengu vahelisi seoseid. Kolmandas osas antakse ülevaade struktuurivahendite maakondlikust jagunemisest. Neljandas peatükis hinnatakse struktuurivahendite rolli maakonna arenguvajaduste rahuldamisel ja arengueelduste väljaarendamisel. Eraldi pööratakse tähelepanu maakonna arengustrateegiale ning struktuurivahendite seire toimimisele maakondades. Viiendas peatükis hinnatakse struktuurivahendite mõjusust. Kuuendas peatükis vaadeldakse lähemalt koostöö ning omafinantseeringuga seonduvaid küsimusi.

# 1. Hindamise metoodika

## 1.1. Hindamise metoodiline raamistik ja hindamisküsimused

28. Käesoleva uuringu puhul on tegemist järelhindamisega (ingl *ex-post evaluation*), mille keskmes on struktuurivahendite meetmete mõju horisontaalsele eesmärgile – regionaalarengule perioodil 2007–2013. Euroopa Komisjoni hindamisjuhendi kohaselt on mõju järelhindamise (ingl *impact evaluation*) eesmärk teha kindlaks, kas meetmed on avaldanud soovitud mõju ning kui suur on see mõju olnud (EC 2014).

29. Et hinnata SVde mõju regionaalarengule, on vaja võrrelda piirkondade olukorda, pidades silmas regioonidevaheliste erinevuste suuruse muutumist. Kui piirkondadevahelised erinevused on muutunud, siis on toimunud regionaalne ühtlustumine või erinevuste suurenemine. Kui regioonidevahelised erinevused ei ole muutunud, siis on nende arenguerinevused ühesugused nii enne kui pärast SVde rakendamist, seega toimus kõikides regioonides ühtmoodi kas edasimineku või taandareng.

30. Tulenevalt Eesti haldusjaotusest ning statistika kättesaadavusest mõistetakse selles uuringus regioonina maakonda.

31. Mõju järelhindamine esitab ranged nõudmised programmeerimise teooria selgusele ja andmetele, mistõttu põhjusliku seose leidmine programmi tegevuste ja soovitud eesmärkide vahel on keeruline, kui mitte võimatu. Seetõttu on mõju olemasolu ja suuruse hindamise kõrval oluline ka õppida, kuidas saaks edaspidi koguda andmeid ja koostada programmeerimise teooria selliselt, et tagada kvaliteetne mõju hindamine.

32. Hindamise metoodiline lähtekoht on sekkumisloogika (ingl *intervention logic*) tuvastamine ja selle toimimise hindamine. Sekkumisloogikana on käsitatud põhjuslike seoste jada ehk mõjuahelat, mis kirjeldab, kuidas kavandatavad meetmed viivad soovitud eesmärkide saavutamiseni ning millistel eeltingimustel soovitud muutused realiseeruvad. Mõjuahelas tuvastatakse lisaks kavandatud tegevustele ka eeltingimused ja lisategevused, mis peavad aset leidma, et mõju ilmneks.

33. Järelhindamise teostamiseks on oluline tuvastada mõjuahel. See aitab mõista, kuidas ja milliste tegevuste kaudu oli kavas mõju saavutada, ning seejärel hinnata, kas kavandatu ka realiseerus. Kavandatud sekkumisloogika kõrvutamise tegeliku sekkumisloogikaga võimaldabki objektiivselt välja tuua võimalikud ebakõlad ja vajakajäämised struktuurivahendite planeerimisel ja rakendamisel ning selle alusel saab anda soovitusi uute regionaalarengut toetavate tegevuste kavandamiseks.

34. Hindamise käigus vastati uuringu hankekutses esitatud hindamisküsimustele, mis selguse huvides jagati hindamiskriteeriumite kaupa.

### Asjakohasus

35. Asjakohasuse kriteeriumi keskmes on kavandatud tegevuste ja eesmärkide sobivus ühiskonna ees seisvate probleemide lahendamiseks. Järelhindamise käigus saab asjakohasust hinnates teha kindlaks, millised tegevused olid vajaduste rahuldamisel kõige sobilikumad ja millest oli probleemide lahendamisel kõige enam kasu. Asjakohasusega on seotud järgmised hindamisküsimused.

- Mil määral on meetmete rakendamine toetunud kohalikule või piirkondlikule strateegilise arengu kavandamisele?

- Kuivõrd on struktuurivahendite rakendamine ning projektide tulemused parandanud piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste ärakasutamist (eeskätt ettevõtluses, piirkondade turundustegevuses ja tööhõiveprobleemide lahendamises) ja edendanud eripärastele arenguvajadustele lahenduste leidmist?
- Millised on olnud piirkondade arenguvajadustele lahenduste leidmisele ja arengueelduste ärakasutamisele enim kaasa aidanud tegevused, millega on suudetud edendada eri piirkondade sotsiaal-majanduslikku arengut? Kas neis tegevustes on piirkonnale või arenguvajadusele omaseid erijooni?

## Mõjus

36. Mõjususe kriteerium näitab eesmärkide saavutamise taset. Selle kriteeriumi abil hinnatakse, kas soovitud eesmärgid on saavutatud, millised on olnud eesmärkide saavutamise takistused ja edutegurid ning kuidas on programmi eeldused ja nende muutumine tulemusi mõjutanud. Mõjususe kriteeriumi alla liigituvad järgmised hindamisküsimused.

- Kas ja mil määral on struktuurivahendite kasutamise tulemused mõjutanud piirkondlikke arenguerinevusi (sotsiaal-majanduslikus ja elukeskkonna mõistes) tasakaalustavat arengut? Missugustes piirkondades ja valdkondades on see mõju olnud suurim, missugustes vähim?
- Kuivõrd on struktuurivahendite rakendamine ning projektide tulemused parandanud piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste ärakasutamist (eeskätt ettevõtluses, piirkondade turundustegevuses ja tööhõiveprobleemide lahendamises) ja edendanud eripärastele arenguvajadustele lahenduste leidmist?
- Missuguste eesmärkide saavutamisel ja arenguvajadustele lahenduste leidmisel on struktuurivahenditest toetatavad meetmed projektiga kõige tulemuslikumalt haakunud ja andnud koosmõju teiste tegevustega (sh teistest allikatest rahastatud projektidega)?
- Mil moel ja missuguste tulemustega on meetmete rakendamine mõjutanud inimeste ligipääsu töökohtadele ning põhivajaduste ja vabaajategevustega seotud teenustele eri piirkondades?
- Kas ja kuivõrd on investeeringute territoriaalne koondumine (eri meetmetest ja fondidest) suurendanud regionaalset tasakaalustamatust? Millistes valdkondades seda on juhtunud?
- Kui soovitud mõju ei ilmnenud, siis mis oli selle põhjus?

## Kasulikkus (ingl *utility*) ja jätkusuutlikkus

37. Kasulikkuse kriteeriumi keskmis on programmi tulemuste roll laiemas ühiskondlikus ja majanduslikus kontekstis. Kasulikkuse hindamise käigus vaadatakse programmi tulemusi programmi teooriast laiemalt. Seetõttu on selle kriteeriumi hindamine kasulik juhtudel, kui programmi eesmärgid ei ole väga selgelt defineeritud või kui programmi elluviimisel ilmneb palju kaasnevaid mõjusid (EC 2013). Arvestades, et regionaalarengu puhul on tegemist horisontaalse teemaga, on ootuspärane, et mõjuahel on hägune ning kaasnevaid mõjusid palju. Seega on selle kriteeriumi hindamine vägagi tähtis. Jätkusuutlikkuse kriteeriumi puhul vaadatakse aga, kas programmi abil saavutatud muutus on ajas püsiv. Näiteks kas loodud töökohad säilivad ka pärast programmi tegevuste lõppu. Jätkusuutlikkuse ja kasulikkuse kriteeriumiga on seotud järgmised hindamisküsimused.

- Mil määral ja kuidas on meetmete ja projektide elluviimine aidanud tugevdada arendus- ja planeerimisvõimekust kohalikul või regionaalsel tasandil? Milliste võtetega see on saavutatud?

- Kas, kui palju ning missugustel viisidel on asjasse puutuvad organisatsioonid (sh kohalikud omavalitsused, maavalitsused, maakondlikud arenduskeskused, muud piirkondlikud mittetulundusühendused ja sihtasutused) teinud koostööd, et leida piirkondade arengule parimad ja mõjusaimad lahendused (nt ühendusvõimalused, koostöö kohalikul tasandil kvaliteetsete teenuste osutamisel, arendustegevus, ettevõtluskoostöö, tööpuuduse ja sotsiaalprobleemide leevendamine)? Kui sageli on iga osaline võidelnud pigem üksikute arendusobjektide eest?
- Kuivõrd on kohalike omavalitsuste ja mittetulundusorganisatsioonide omafinantseerimisvõimekus mõjutanud realselt seda, kui tulemuslikud on meetmed regionaalse arengu tasakaalustatuse seisukohalt, ja kuivõrd see on mõjutanud piirkondlike arendusprojektide elluviimist meetmete raames? Kas, milliste meetmete puhul ning mil määral on see võimekus (või selle piiratus) takistanud tulemuste saavutamist?

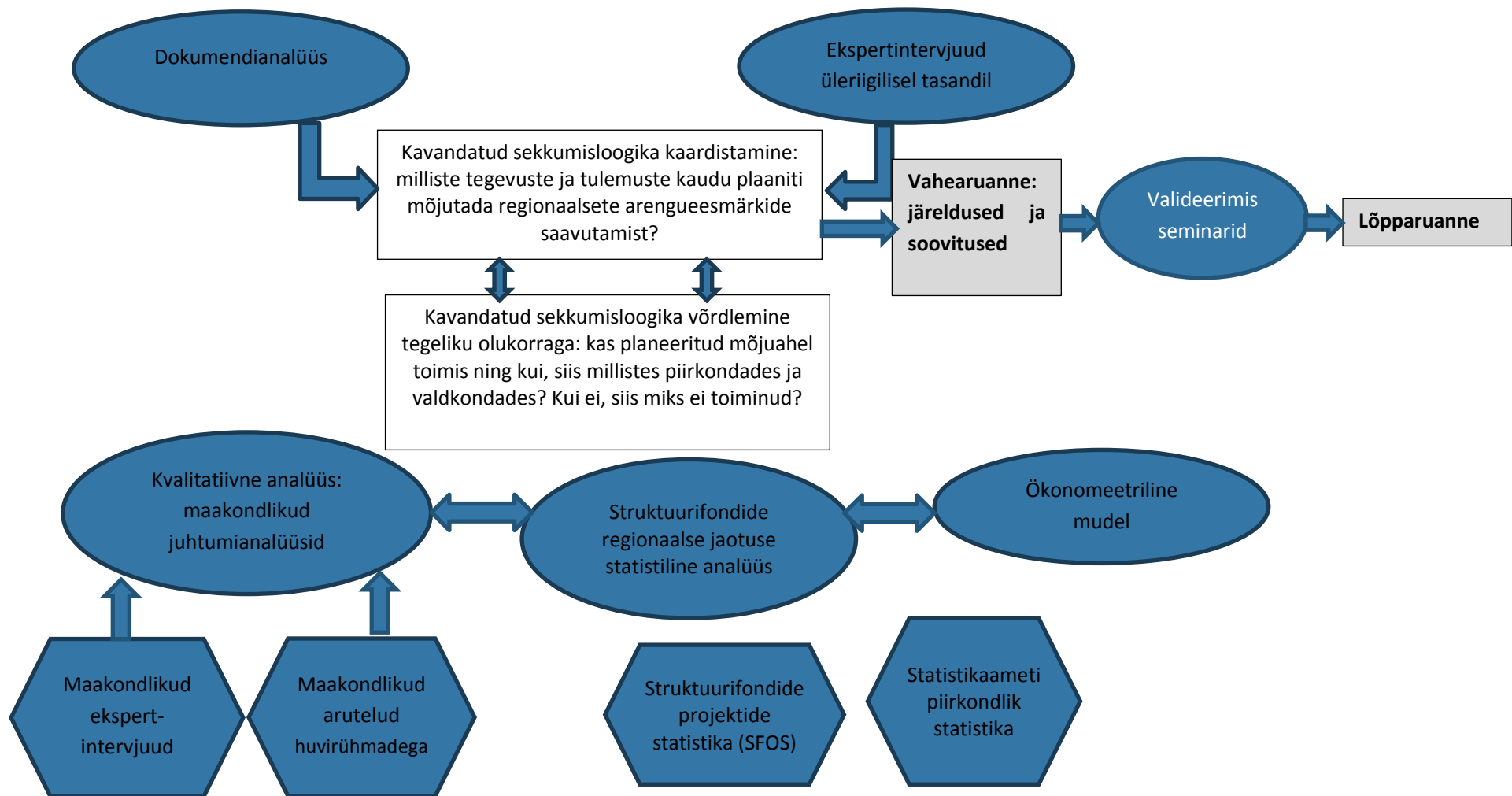
## 1.2. Andmekogumismeetodid ja andmeanalüüsi metoodika

38. Uuringu eesmärgi täitmiseks ja eeltoodud uurimisküsimustele vastamiseks püstitati järgmised uurimisülesanded.

- 1) Tuvastada kavandatud mõjuahel struktuurivahendite kasutamise ja regionaalarengu eesmärkide saavutamise vahel.
- 2) Leida mõjuahela iga komponendi mõõtmiseks sobiv(ad) indikaator(id) ja koguda kokku indikaatori(te) arengut iseloomustav statistika.
- 3) Koondada SVdest eraldatud toetused mõjuahela komponentide kaupa.
- 4) Analüüsida, kuivõrd SVdest eraldatud toetused on seotud muutustega mõjuahela komponente iseloomustavate indikaatorite tasemes; tuvastada seosed, mille puhul võib eeldada olulise mõju ilmumist.
- 5) Selgitada välja, kuidas mõjuahel toimis ning kuivõrd ilmnemiseid regionaalsel ja kohalikul tasandil mõjuahelas eeldatud protsessid. Seejuures pööratakse eraldi tähelepanu järgmistele aspektidele:
  - a. selgitada välja, kuivõrd vastab struktuurivahendite kavandatud sekkumisloogika kohalikele või piirkondlikele vajadustele ning kuivõrd on seda vajaduse korral kohandatud;
  - b. selgitada välja, kuidas toimus SVde planeerimine (sh projektide valik) regionaalsel tasandil ning kuivõrd arvestati seejuures kohalike arenguvajadusi ja -eeldusi; millised olid peamised koostöövormid ja kuivõrd koordineeriti maakondade tasandil eri SVdega rahastatud tegevusi; milliste piirangutega tuli seejuures arvestada (nt omafinantseerimisvõimekus, planeerimissuutlikkus).
- 6) Luua ökonomeetriline mõjuhindamise mudel ning hinnata selle abil, millist puhasmõju on struktuurivahendid avaldanud regionaalsele SKP kasvule. Kasutada mudeli tulemusi, et hinnata, millist puhasmõju on SVd avaldanud regionaalsete arenguerinevuste vähenemisele ja suurenemisele.

39. Uurimisülesannete lahendamiseks kombineeriti kvalitatiivset ja kvantitatiivset uurimisviisi. Kvalitatiivse uurimisviisi abil otsiti vastuseid küsimustele, kuidas, miks ja milline mõju tekkis, kvantitatiivse mõju hindamisega aga selgitati välja, kas mõju tekkis ja kui suur see oli.

40. Projekti metoodiline skeem on toodud joonisel 1. Järgmistes alapeatükkides on kirjeldatud uuringu etappe lähemalt.



JONIS 1. UURINGU METOODILINE SKEEM

### 1.2.1. Sekkumisloogika kaardistamine

41. Uuringu esimeses etapis kaardistati sekkumisloogika ehk tuvastati mõjuahelad, mille kaudu SVdest eraldatud toetused on mõjutanud või võivad mõjutada regionaalsete eesmärkide saavutamist. Nii Euroopa Komisjoni juhend EVALSED kui ka Rossi *et al.* (2003) rõhutavad, et ebamäärase või häguse sekkumisloogika korral ei anna programmi rakendamise või saavutatud mõju suuruse hindamine adekvaatseid tulemusi, kuna mõju ei ole võimalik seostada programmi tegevustega. Seetõttu on sekkumisloogika väljajoonistamine mõju hindamise oluline eelkomponent. Et ka varasemad hindamisaruanded (nii 2007–2013 programmi eelhindamine kui ka vahehindamine) toovad lõppjäreldest välja, et horisontaalsete teemade mõju ei mõõdetata süstemaatiliselt ja nende eesmärkide saavutamise viis on ebaselge, on regionaalse mõju hindamise vältimatu eeltingimus sekkumisloogika tuvastamine.

42. Sekkumisloogika kaardistamiseks kasutati dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuusid planeerimisprotsessi eest vastutanud ametnikega, kohalike omavalitsuste katusorganisatsioonide esindajatega ning regionaalvaldkonna teadlastega. Intervjueeritute nimekiri on esitatud uuringu lisa 3.

43. Dokumendianalüüsi peamised allikad olid:

- riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia (RSKS) 2007–2013;
- SVde rakenduskavad ja nende muudatused;
- SVde rakenduskavade seirearuanded (info saavutatud tulemuste kohta);
- Eesti regionaalarengu strateegia (ERAS) 2005–2015 ja Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 ning nende eelnõude seletuskirjad;
- Rahandusministeeriumi koostatud „Horisontaalsete teemade juhend“;
- 2007–2013 perioodi hindamisaruanded, ennekõike „Vahehindamine (*Midterm review*) rakenduskavade elluviimise osas (kõik rakenduskavad). Eesmärgid, indikaatorid, rakendussüsteem“ ja „Horisontaalsete teemade ja ESF spetsiifiliste teemade hindamine prioriteetses suunas „Pikk ja kvaliteetne tööelu““.

44. Sekkumisloogika kajastamise puhul oli kõige keerulisem tuvastada seoseid regionaalarengu strateegia ja SVdest toetatavate meetmete vahel ehk selgitada välja, millistesse mõjuahela komponentidesse milliste meetmete või alameetmetega panustatakse.

45. Et valideerida sekkumisloogika visand ja mõista SVde regionaalse mõju kavandamist, tehti kümme ekspertintervjuud aastatel 2007–2013 SVde planeerimisega seotud olnud tähtsamate ametnike, regionaalvaldkonna teadlaste ning Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu esindajatega. Täpsem intervjueeritute loetelu on toodud lisa 3.

46. Pärast mõjuahelate koostamist määrati igale mõjuahela komponendile konkreetne indikaator, mille kaudu mõjuahela toimimist hinnatakse (vt ka järgmine alapeatükk).

### 1.2.2. Struktuurivahendite jagunemise ja indikaatorite analüüsi meetodika

47. Selleks, et hinnata, kas SVd on seotud maakondlike arenguerinevuste muutumisega, vaadati perioodil 2007–2013 väljamakstud ELi toetuste (SVde ja PRIA kaudu makstavad maaelu arengukava toetused ehk nn PRIA toetused) seoseid regionaalarengut iseloomustavate indikaatoritega. Selleks kasutati korrelatsioonanalüüsi, indikaatorite maakondlike arengutrendide kirjeldamist ning indikaatorite tasemete maakondlike erinevuste muutuste analüüsi, tuginedes variatsioonikoefitsientide võrdlemisele perioodi alguses ja lõpus.



48. SVdest ja PRIAst välja makstud toetused seoti regionaalarengu sekkumisvaldkondade ja maakondadega (vt täpsemalt „Uuringu tehniline lisa“, ptk 1). Valdkondlik jaotus põhines uuringu käigus loodud sekkumisloogikal. Selle alusel grupeeriti sarnast valdkonda mõjutavad SVd ja maaelu arengukava meetmed (vt meetmete valdkondlikku jaotust sekkumisloogika valdkondadega käesoleva aruande lisast 2). Struktuurivahendite jaotamise aluseks olid üldjuhul meetmed, st struktuurivahendid seoti sekkumisvaldkondadega meetmete tasandil. Meetmete alla kuuluvaid projekte ja programme eraldi ei vaadatud. Maakondlik jaotus põhines SFOSis projektikirjelduste juures toodud toetuste kasutamise koha määratlusele. Projektid määratlusega „üleriigiline“ või „maakondadevaheline“ jaotati samuti maakondade vahel. Kõik rahaliselt mahult väiksemad üleriigilised projektid jaotati maakonna rahvastikuga proportsionaalselt ja suuremate projektide puhul kas mõne projekti väljundindikaatori või projekti rakendajatelt saadud maakondliku jaotuse info alusel. Üleriigiliste projektide jagamisel kasutati allkirjeldatud põhimõtteid.

- 1) Kui projekti toetuste summa jäi alla 100 000 euro, määrati maakond SFOSis nimetatud projekti ellu viiva asutuse aadressi järgi.
- 2) Üle 100 000-eurose mahuga projektide korral toimiti alljärgnevalt.
  - a. Kui projekti või teostaja **nimetuses on viide asukohale**, sh koolid, hooldekodud ja haiglad, määrati maakond selle järgi.
  - b. Paljud projektid on üleriigilise mõjuga, nt horisontaalse tehnilise abi meetmetest rahastatud projektid, kuid ka e-teenuste ja e-süsteemide loomise projektid ning riigi tugisüsteemide, sh Politsei- ja Piirivalveameti, Riigi Infosüsteemi Ameti ja Päästeameti projektid. Üleriigilise mõjuga projektide puhul jagati toetuste summad **kõigi maakondade vahel proportsionaalselt**, lähtudes elanike arvust aastal 2013.
  - c. Joonobjektide puhul, nt lairibakaabli paigaldamine ja teetööd, jagati summad **objekti pikkuse järgi**. Osaliselt oli võimalik leida infot internetist, kuid enamiku projektide puhul küsiti toetuse mahtusid teostajalt.
  - d. Töötukassa projektide summad jagati programmides osalejate maakondliku osakaalu alusel.
  - e. Suurte projektide puhul, mida ei saanud eeltoodud reeglite alusel jagada, küsiti projekti elluviijalt toetuse maakondade vahel jagunemise infot. **Projektide summad jaotati maakondade vahel toetuse saaja antud proportsioonide alusel**. Projektide puhul, mille kohta teostaja infot ei andnud, **jagati toetus proportsionaalselt** kas teadaolevate osalevate maakondade vahel võrdselt või kui asukohateave täielikult puudus, siis kõigi maakondade vahel proportsionaalselt, lähtudes elanike arvust aastal 2013.

49. Regionaalarengu mõõtmiseks kasutatud indikaatorid valiti selliselt, et need iseloomustaksid üldisemalt sekkumisloogika valdkondi, mis on regionaalarengu seisukohast olulised ja mida ELi valdkondlikud toetused võisid mõjutada. Oluline piirang indikaatorite valikul oli kvaliteetsete andmete olemasolu SVde jaotusperioodi alguse ja lõpu aja kohta (2005. ja 2013. a, erandjuhtudel 2012. a) ning maakondade kaupa.

50. Olgugi et andmeid analüüsi praegusi teadmisi ja andmete kättesaadavust silmas pidades parimal võimalikul moel, tuleb arvestada, et sellel on hulk piiranguid. Nendest kõige tähtsam on, et statistiliselt olulise seose olemasolu ei tähenda veel põhjuslikkust ja mõju, tunnused võivad koos varieeruda ka juhuslikult või olles mõjutatud mõnest kolmandast, meile vaadeldamatust tegurist. Seose põhjuslikkuse tuvastamiseks on seetõttu vaja tugineda lisateabele, millena käesolevas uuringus kasutatakse kvalitatiivset analüüsi.

51. Uuringu tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada, et uuringu käigus ei olnud meetmete ja projektide rohkuse tõttu võimalik analüüsitasandiga minna madalamale kui sekkumisloogika mõistes ühtse grupi moodustavad SVdest toetatavad meetmed. Meetmeid grupeerisid ühtsesse sekkumisvaldkonda loogiliselt sobivasse gruppi hindajad, tuginedes väljatöötatud sekkumisloogikale, ning meetmete mõju analüüsiti ühe või kahe valdkonda iseloomustava indikaatoriga. Indikaatorid on välja töötanud järelhindamise tegijad, sest enne SVde rakendamist ei olnud selliseid määratletud. Kõiki indikaatoreid ja sekkumisvaldkondi analüüsiti ühtsete põhimõtete järgi, otsides regionaalsete indikaatorite algtaseme, muutuse ja SVde paigutuse vahel statistiliselt olulisi korrelatsioone. Selline lähenemine seab raamid tulemuste tõlgendamisele. Kui meetme all oli märkimisväärselt palju projekte, mis liigitusid sekkumisloogika järgi eri valdkondadesse, siis ei võimalda kasutatud metodika seda arvesse võtta. Kuna indikaatorid töötati välja tagantjärele, siis ei pruugi seoste mitteilnemine SVde paigutuse ja regionaalse indikaatori vahel väljendada seda, et meetmete grupil polnud regionaalsele arengule mõju. See võib tähendada, et leitud indikaator ei kajasta piisavalt täpselt valdkonnas toimunud muutust.

### 1.2.3. Maakondlike juhtumiuuringute koostamine ja analüüs

52. Selleks, et aru saada, miks ja kuidas regionaalne mõju tekkis või ei tekkinud, koguti infot maakondade aruteluseminaride ja intervjuude käigus maakonna tasandi arendusprotsessides osalejatelt kõigest 15 maakonnast. Kogutud info oli maakondlike juhtumiuuringute koostamise aluseks. Maakondlike aruteluseminaride ajakava ja osalejate arv on esitatud lisis 4.

53. Juhtumianalüüside koostamise aluseks oli juhtumiplaan, mille eesmärk oli tagada, et maakondlikud juhtumianalüüsid on omavahel võrreldavad.

54. Juhtumianalüüsi sisendina kasutati järgmisi infoallikaid:

- 1) **Poolstruktureeritud ekspertintervjuud** maakonna SVde planeerimise ja rakendamise eest vastutavate ametnikega: maavalitsuse arendusnõuniku, kohalike omavalitsuste liidu tegevjuhi, MAKi esindaja ning töötukassa esindajaga. Intervjueeritute nimekiri on esitatud lisis 3.
- 2) **Statistiline kirjeldav analüüs** maakonnas rakendatud projektide mahu ja tulemuste ning mõjuindikaatorite kohta.
- 3) Maakondade aruteluseminarid maakonna arendusprotsessides osalevate isikute osavõtul (KOVide esindajad, maavalitsuse esindajad, MTÜde esindajad, MAKi ja töötukassa esindajad). Seminariks valmistati ette lühike ülevaade SVde kasutamisest maakonnas ning maakonna arengut iseloomustavate näitajate arengust. Sellele järgnesid arutelud, mille aluseks olid struktureeritud töölehed. Töölehed täideti üldjuhul 3–5-liikmeliste rühmade arutelu tulemusena. Mõnes maakonnas, kus osalejaid oli vähem, arutlesid kõik seminaril osalejad ühes rühmas. Rühmade tulemused võeti arutelu lõpus kokku nii, et kujunes ka maakondlik pilt arvamustest.

### 1.2.4. Ökonomeetrilise hindamismudeli koostamine

55. Struktuurivahendite ning SKP, palga ja hõivatute arvu kasvu vaheliste seoste hindamiseks koostati hulk VAR-mudeleid, kasutades analoogset lähenemist nagu Mitze (2012) tehtud analüüsi puhul Saksamaa liidumaade kohta, mis regioonide arvu ja ajaperioodi pikkuse poolest on Eestiga võrreldavad. Mudelit analüüsiti, võttes arvesse võimalike ruumiliste ülekandeeffektide mõju, kasutades andmestikku, kus üleriigiliste projektide toetused olid jagatud maakondade vahel, ning kasutades andmestiku normaliseerimiseks tunnuste viimist logaritmskaalale.

56. Kuigi Eesti puhul on kasutada olevate vaatluste arv enam-vähem samas suurusjärgus kui Mitze analüüsis, ei õnnestunud statistiliselt olulisi seoseid leida. Eesti puhul tekitab seoste

tuvastamisel probleeme andmete kvaliteet. Eesti maakondade statistilised näitajad on väga muutlikud. Kui võrrelda nende iga-aastase kõikumise amplituudi ELi investeeringute osakaaluga SKPsse, siis peaks struktuurivahendite mõju majanduse arengule olema väga suur, et see eristuks selgelt SKP juhuslikust kõikumisest.

57. VAR-mudeli alusel ei õnnestunud tuvastada statistiliselt olulisi seoseid SVde mõjust ei SKP-le, palgale ega hõivetele. Lisaks ökonomeetrilise mudeli hindamisele tehti arvutusi ka lihtsamal meetodil. Nende sisuks oli hinnata SVde mõju regionaalsete arenguerinevuste vähenemisele eeldusel, et SVde mõju regionaalsele SKP-le on sama suur kui on leidnud Varga ja in 't Veld (2010).

### 1.2.5. Trianguleerimine ja soovitude kujundamine

58. Eelnevates uuringuetappides kogutud info süstematiseeriti hindamisküsimuste kaupa uuringuaruandeks ja selle põhjal töötati välja järeldused ja esialgsed soovitud. Hindamisküsimustele vastamisel kasutati **triangulatsioonipõhimõtet** ehk ühele ja samale hindamisküsimusele vastati nii palju kui võimalik kas kombineerides kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid või kasutades eri infoallikaid. Nii uuriti võimaluse korral ka statistikat maakondade seminaridel kerkinud probleemidega seoses või paluti lisaselgitusi rakendusametustelt või -üksustelt.

59. Soovitude väljatöötamisel tugineti loogilise voo põhimõttele, mille kohaselt tulenevad soovitud järeldustest ja need omakorda tuginevad konkreetsetele leidudele hindamisprotsessis. Triangulatsioonipõhimõtte alusel peaks ühte leidu toetavaid fakte olema mitu.

60. Järelduste ja soovitude valideerimiseks korraldati üks valideerimiseminar keskvalitsuse esindajatele ning kolm regionaalset valideerimiseminarit, kuhu kutsuti osalema maakondade esindajad. Valideerimiseminaride eesmärk oli ühelt poolt testida järelduste paikapidavust ja teisalt otsida koostöös osalejatega lahendusi, kuidas võiks olukorda parandada.

## 2. Struktuurivahendite mõju avaldumise loogika

### 2.1. Sekkumisloogika mõiste

61. Selleks, et mõista, kuidas ja milliste tegevuste kaudu struktuurivahendite kasutamine regionaalset arengut on mõjutanud, tuli tuvastada, kuidas ja milliste tegevuste kaudu oli kavas mõju saavutada, ning seejärel hinnata, kas kavandatu ka saavutati. **Sekkumisloogikana on käsitatud põhjuslike seoste jada ehk mõjuahelat, mis kirjeldab, kuidas kavandatavad meetmed viivad soovitatavate eesmärkide saavutamiseni ning millistel eeltingimustel soovitud muutused realiseeruvad.**

62. Sekkumisloogika tuvastamiseks uuriti esmalt regionaalpoliitika teoreetilisi käsitusi ja analüüsi selle kontekstis Eesti struktuurivahendite kasutamise ja regionaalpoliitikaga seotud strateegiadokumente, rakendusakte ja varasemaid hindamisi. Analüüsi tulemusena visandati sekkumisloogikana struktuurivahendite sekkumisvaldkondade seosed regionaalarengu olulisemate mõjuteguritega, mis omakorda tuletati regionaalpoliitika teoreetilistest käsitustest. Selline lähenemine valiti, et hinnata kõiki võimalikke mõju ilmumise kanaleid süsteemselt ja terviklikult, sõltumata planeerimisprotsessis langetatud strateegilistest valikutest. Uuringus kasutatud regionaalarengu mõjuvaldkonnad on tihedalt seotud Eesti regionaalarengu strateegia alameesmärkidega.

63. Sekkumisloogika kujutamisel kasutatakse allnimetatud mõisteid (vt ka lisa 1).

64. **Regionaalarengu mõjuvaldkonnad:** valdkonnad, milles riikliku sekkumise või turujõudude mõjul toimuvad muutused toovad kaasa vähemal või rohkemal määral tasakaalustatud regionaalarengu. **Mõjuvaldkonnad on võrdsustatavad regionaalarengu strateegia alameesmärkide tasandiga.** Täpsemad seosed on välja toodud sekkumisloogika järgmistes peatükkides. Sekkumisloogika toob välja neli mõjuvaldkonda:

- väiksemad aegruumilised vahemaad;
- kvaliteetsem elukeskkond ja võimekamad institutsioonid;
- paindlik tööturg ja inimeste paremad arenguvõimalused;
- konkurentsivõimelisemad ja aktiivsemad ettevõtted.

65. **Regionaalarengu sekkumisvaldkonnad:** valdkonnad, mille kaudu on avaliku sektori sekkumiste tulemusena võimalik või soovitud esile kutsuda muutusi mõjuvaldkonnas. Näiteks aegruumilisi vahemaid on võimalik vähendada, arendades transpordi- ja IKT-taristut. Regionaalarengu mõju- ja sekkumisvaldkondadest on lähemalt juttu järgmistes alapeatükkides.

66. **SVde sekkumisvaldkonnad** on sarnastest struktuurivahendite meetmetest moodustatud rühmad, mis mõjutavad eeldatavalt ühes konkreetses regionaalarengu sekkumisvaldkonnas toimuvaid muutusi.

67. Tuginedes majandusgeograafia teooriatele ning võttes arvesse RSKSis sõnastatud eesmärgi ja SVdest toetatavate meetmete loetelu, töötati SVde regionaalse mõju hindamiseks välja allkirjeldatud sekkumisloogika (vt ka lisa 1).

68. Tuleb siiski meeles pidada, et pole olemas ühest selget regionaalarengu mõjutegurite loetelu ega ühist seisukohta, milline sekkumisloogika on õige, kuna iga riik ja piirkond on ainulaadne. Seetõttu

tuleks pakutavat sekkumisloogikat käsitada kui üldistatud raamistikku, kus välja toodud tegurite mõju suurus ning mõningal juhul ka nende olemasolu võib piirkonniti varieeruda.

69. Regionaalselt tasakaalustatud arengut mõjutavad tegevused võib jaotada kolme suurde rühma:

1. riigi (või regiooni) aegruumilisi vahemaid mõjutavad tegevused;
2. paiksed tegevused, mille puhul tehtud kulutused on püsivalt piirkonnaga seotud (nt taristu) ning mis mõjutavad piirkonna atraktiivsust elu- ja ettevõtluspaigana;
3. n-ö liikuvad tegevused, mille puhul on kulutused teatud piirkonnas küll tehtud, kuid nende mõju võib tulevikus rakenduda sootuks mujal (nt seoses inimeste või ettevõtete kolimisega).

70. Selles uuringus on n-ö liikuvaid tegevusi vaadeldud kahes rühmas – ettevõtlus ja tööturg. Selle eesmärk on nii lihtsustada mõju analüüsi kui ka võimaldada süvitsiminekut, kuna tegemist on kahe tähtsa valdkonnaga, mida on eraldi käsitletud RSKSis ning nii tööhõive kui ka majanduskasvu strateegias ja mille tegevused on erinäolised.

71. Kindlasti ei ole selline jaotus ainuvõimalik ja eri rühmade tegevused mõjutavad üksteist. Nii võib aegruumiliste vahemaade vähendamine näiteks suurendada maapiirkondade atraktiivsust elukohana, talentide olemasolu võib aga lisada piirkonnale atraktiivsust ettevõtluskeskkonnana, pakkudes nii huvitavaid sotsiaalseid suhteid kui ka rohkem võimalusi uute tööalaste ideede tekkimiseks. Protsess võib olla ka vastupidine – atraktiivne töökoht ja elukeskkond (nt kaunis loodus või heal tasemel avalikud teenused) meelitab juurde uut tööjõudu. Kuna kõiki neid valdkondadevahelisi seoseid ei ole kvantitatiivselt analüüsis võimalik arvesse võtta, siis lähtuti meetmete grupeerimisel nende olulisima mõju iseloomust, mis omakorda tuvastati selle põhjal, mis oli meetme eesmärk.

72. Järgmisena on esitatud sekkumisloogika täpsem selgitus regionaalarengu mõjuvaldkondade kaupa.

## 2.2. Väiksemad aegruumilised vahemaad

73. Aegruumilised vahemaad mõjutavad piirkonna elanike, ettevõtete ja institutsioonide võimalusi osaleda võrdväärse ühiskonnaelus, sealhulgas kaasa aidata riigi majanduse arengule ning osa saada riigis pakutavate avalike teenuste ja vaba aja tegevuse võimaluste arengust.

74. Vahemaade vähendamisele aitasid kaasa tegevused kahes regionaalarengu sekkumisvaldkonnas: transpordivõimalused ja IKT-taristu. RSKSis on neile tegevustele pühendatud prioriteet 3 „Paremad ühendusvõimalused“ (RSKS 2007-2013). Samuti rahastati toetavaid tegevusi prioriteedi 5 „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng“ alt. Eesti regionaalarengu strateegiaga 2005–2015 (ERAS) haakuvad väiksemad aegruumilised vahemaad ühelt poolt alaeesmärgi „Inimeste põhivajaduste parem tagatus igas Eesti paigas“ ja alaeesmärgi „Eri piirkondade püsiv konkurentsivõime“ kaudu. Esimese alaeesmärgi puhul aitavad investeeringud transpordi- ja IKT-taristusse parandada inimeste liikumisvõimalusi ning suurendada töö, hariduse, teenuste ja eneseteostusega seotud valikuvõimalusi (ennekõike e-teenuste kättesaadavuse kaudu). Teise alaeesmärgi järgi parandavad paremad ühendused ettevõtete ja turgude suurema sidustamise kaudu piirkondade konkurentsivõimet. Lisaks eeltoodud kahele alaeesmärgile panustab aegruumiliste vahemaade vähendamine ka kolmandasse ERASi alaeesmärgi: Eesti piirkondade tugevam sidumine ülepiiri regioonide ja muu Euroopaga.

75. Paremate ühenduste arendamine on teoreetiliselt põhjendatud sellega, et suuremad transpordikulud võivad kaasa tuua majandustegevuse koondumise keskustesse, muutes kaupade tarnimise neist väljapoole liiga kalliks. Nii kirjeldab Krugmani uue majandusgeograafia (ingl *new economic geography*) lähenemine keskuse-ääremaa mudeli kujunemist, kus tasakaalupunkt sünnib kahe vastandjõu koostoimes (Aoyama, Murphy, & Hanson 2011). Ühelt poolt soodustavad majandusaktiivsuse levikut ja ruumilist ühtlustumist keskuste suuremad tööjõu- ja rendikulud ning väiksemad keskuste ja ääremaa vahelise transpordi kulud ja muud kulud. Sellele töötavad aga vastu nõudlusega seotud tegurid (nt suurem turg keskuses) ja kulude seisukohalt tarnijate lähedus keskustes, mis viivad majandustegevuse koondumiseni.

76. Eesti turu väiksust ja kontsentreeritust arvestades peaksid väikesed transpordikulud maapiirkondade piisava atraktiivsuse korral soodustama majandusaktiivsuse regionaalset ühtlustumist. Paremad transpordivõimalused tagavad tootjatele ja teenusepakkujatele ligipääsu nii kodumaistele tarbijatele kui ka välisturgudele, sh piirkonna turismiturule. Vähetähtis ei ole ka transpordiühenduste roll avalike teenuste kättesaadavuse tagamisel, eriti Eesti hõredat asustust silmas pidades: teenuspunkte on mõistlik rajada siiski vaid suurematesse keskustesse ning hajaasutuses tuleb ligipääs teenustele tagada muul viisil (sh ühistranspordi ja interneti levikut soodustades).

77. Väiksemad aegruumilised vahemaad suurendavad ka **positiivse mastaabisäästu mõjuala** ja toetavad sellega majandustegevuse ruumilist ühtlustumist. Üldistatult koondub tootmine teatud piirkondadesse, sest seal on mitmekesise ja aktiivse lähedal paikneva majandustegevuse tõttu odavam toota (Aoyama, Murphy, & Hanson 2011). Positiivne mastaabisääst võib olla tingitud suurest kohalikust turust, mis toetab nišitooteid; kohalike tarnijate olemasoluga kaasnevast sisendite mastaabisäästust, mis teeb tootmise odavamaks isegi harudes, millel endal mastaabisääst puudub; sellest, et ettevõtted õpivad üksteise toodetest ja tootmisvõtetest, kuna teadmised levivad tänu inimeste tihedamale läbikäimisele. Näiteks võib selle mõju ilmnedada piirkonna ettevõtete suuremas kasumlikkuses ja innovatiivsuses ning elanike suuremas ettevõtlikkuses. Mastaabisäästu võib anda ka see, kui uute ärivõimaluste, partnerite ja töötajate otsimise kulud (ingl *search costs*) on väiksemad, kui otsimine on ruumiliselt piiratud jne (Sachs & McCord 2008). Seetõttu on nii regionaalpoliitika kujundamisel kui ka hindamisel tähtis arvestada ja mõista positiivse mastaabisäästu olulisust majanduspiirkondade kujunemisel (Prager & Thisse 2012).

78. Tänapäeva teadmispõhist majandust analüüsid ei tohiks siiski piirduda vaid transpordikulude olulisust rõhutava (ja seega pigem tööstusele keskenduva) uue majandusgeograafia mudeliga. Viimasel aastakümnel esile kerkinud **evolutsioonilise majandusgeograafia** kontseptsioon rõhutab lisaks näiteks kohalikku ühisõppimist (ingl *localized collective learning*) (Boschma & Lambooy 1999). Mida lähedasemad on kaks piirkonda teineteisega, seda rohkem on neil võimalusi üksteiselt õppida ja koostööd teha ning seda paremad on piirkonna arenguvõimalused.

79. Samuti tuleks silmas pidada, et riik ja selle piirkonnad moodustavad terviksüsteemi. Nii on linnastumine tänapäeval loomulik areng kogu maailmas, mille vastu ei peaks mitte võitlema, vaid tuleks näha linnade rolli tervikus. Linnad on majanduskasvu mootor. Mitu uuringut on näidanud, et linnades on tootlikkus ja majanduskasvu potentsiaal maapiirkondadega võrreldes suurem (Rosenthal & Strange 2004). Keskuse-tagamaa jaotus moodustab terviku, kus majandustegevus liigub haru või toote elutsükli kestel keskusest tagamaale, kus on väiksemad tootmiskulud, ja nii on igal piirkonnal täita oma roll (Lundquist, Olander & Svensson Henning 2008). Seetõttu on oluline tagada keskuse ja tagamaa hea sidustatus transpordiühenduste, koostöö ja võrgustike kaudu. Need on vajalikud eeldused eri tüüpi piirkondade tervikuna toimimiseks (nt tootmisfaktorite liikumise lihtsustamiseks ja teineteise täiendamiseks). Ka regionaalarengu strateegias 2005–2015 on rõhutatud, et Eesti

ettevõtted võrgustuvad nii riigisiseste kui ka välispartneritega üha tihedamini, mistõttu nad ka sõltuvad üksteisest üha enam (ERAS 2005–2015).

80. Transpordiühenduste parandamise mõju hindamisel on oluline eristada tasandeid – kas ühendused muutuvad paremaks maakondade sees, suuremate keskuste vahel, rahvusvaheliselt jne. Kõigil neil tasanditel on regionaalarengule erinev mõju. Nii toetab parem ühendus Tallinnaga sinna koondunud avalike teenuste (nt ametiasutused) ja vaba aja veetmise võimaluste kättesaadavust ning ühendused kindla tööjõuareaali sees (nt maakonna sees või maakonnakeskuste vahel) soodustavad tööturu toimimist. RSKSis kavandati tegevusi nii transporditaristu kvaliteedi parandamiseks ja selle läbilaskevõime suurendamiseks kui ka transpordisüsteemi enda tõrgeteta toimimiseks (RSKS 2007–2013). Investeeriti nii üleeuroopalisse võrgustikku kuuluvatesse transpordikoridoridesse kui ka tugi-, kõrval- ja kohalikesse teedesse, kuigi erinevas proportsioonis. Lisaks rahastati ühistranspordi ja kergliikluse arendamist, et parandada ligipääsu nii töökohtadele kui ka avalikele teenustele (*Ibid.*). Samas nentis regionaalarengu strateegia 2005–2015, et transporditeenuste edendamisel on üldiselt vaid tagasihoidlik mõju regionaalse arengu tasakaalustamisele (ERAS 2005–2015).

81. Ruumiliste vahemaade vähenemise ja transporditeenuste arendamise mõju kohaliku tasandi elule on siiski palju laiem kui vaid majanduslik ja see ei kajastu otseselt majandusstatistikas. Nagu juba eespool mainitud, aitab see kaasa piirkonna elanike ligipääsule avalikele teenustele, mis on oluline tegur, tagamaks riigi elanikele võrdne teenuste kättesaadavus. Vähem tähtis ei ole ka elanike paranenud ligipääs vabaajategevustele. Mõlemad omakorda mõjutavad inimeste elukohavalikut, elukvaliteeti jms ehk riigi regionaalset ja sotsiaalset arengut laiemalt.

82. Aegruumilisi vahemaid aitab vähendada ka kvaliteetne IKT-taristu. See toetab kaugtöö, e-ettevõtluse jms arengut. Kiire internetiühendus võib toimida nii liikumisvajaduse asendajana (nt kaugtöö puhul) kui ka kaasa tuua liikuvuse suurenemise (nt kui Lõuna-Eesti kaugtöötaja veedab mõne päeva töönädalast siiski Tallinna kontoris, selle asemel et Tallinnas elada). RSKSis plaaniti panustada „interneti leviku ja kasutuse suurendamisse, et paraneksid eelkõige maapiirkondades elavate inimeste, aga ka teiste vähemkaasatud sihtrühmade ligipääsuvõimalused internetile“ (RSKS 2007–2013). Esmajoones investeeriti lairibainterneti taristusse, kuid arendati ka avaliku sektori e-teenuseid. Sarnaselt transpordiühenduste arendamisega aitab IKT-taristu ja -teenuste edendamine suurendada ettevõtlusaktiivsust ja avalike teenuste kättesaadavust ning parandada ligipääsu töökohtadele ja eneseteostusvõimalustele.

### 2.3. Kvaliteetsem elukeskkond ja võimekamad institutsioonid

83. N-ö paiksed tegevused on ühelt poolt seotud piirkonna atraktiivsusega elu- ja ettevõtluspaigana (ehk kvaliteetsem elukeskkond) ning teiselt poolt piirkonna võimekusega neid eeliseid ära kasutada (võimekamad institutsioonid). Need tegevused aitavad suurendada piirkonna atraktiivsust nii (potentsiaalsete) elanike, ettevõtete kui ka turistide ja äripartnerite silmis. Kvaliteetne elukeskkond on üks tegureid, mis aitab piirkonda talente meelitada ja vähendab olemasolevate elanike lahkumise tõenäosust (Kirss *et al.* 2014). Elukeskkond jaguneb omakorda kaheks.

- **Looduskeskkond.** Puhtam ja mitmekesisem looduskeskkond on hinnatud kui üks hea elukvaliteedi tegureid. Esmajoones tähtsustatakse tervislikuks eluks vajalikke eeltingimusi – puhast looduskeskkonda ja hästi korraldatud olmemajandust (nt jäätme- ja veemajandus), soovides näiteks, et joogivesi oleks kvaliteetne. Paljud naudivad ka võimalust veeta aega puhtas ja mitmekesisel looduses. Sellele aitavad kaasa looduskaitsega seotud tegevused. Lisaks on paljud uuringud näidanud, et piirkonna juhendumine keskkonnasäästlikkuse põhimõttest võib olla oluline talente ligimeelitav tegur (Kirss *et al.* 2014). Perioodi 2007–2013



Eli struktuurivahenditest kasutati märkimisväärne osa keskkonnainvesteeringuteks (nt ehitati või uuendati veepuhastusjaamasid)<sup>2</sup>.

- **Tehiskeskond.** See hõlmab piirkonna taristu (nt kooli- ja haiglavõrk) kvaliteeti ja suuremates linnades ka linnaruumi või suurema piirkonna terviklikuna toimimist. Kodulähedase koolihariduse kättesaadavus ja kvaliteet on lastega peredele väga oluline elukohavaliku kriteerium. Samuti soovivad inimesed ligipääsu kvaliteetsetele tervishoiuteenustele. Kohalike avalike teenuste kättesaadavuse parandamine vastavasse taristusse investeerimise kaudu oli üks RSKSi prioriteedi 5 alameesmärkidest, mille kaudu toetati lasteaedade ja koolide renoveerimist, vaba aja teenustega seotud hoonete ja rajatiste ehitamist ning paljude teiste kohaliku arengu seisukohast oluliste taristuobjektide rajamist või korrastamist. Taristu investeeringuid rahastati veel prioriteedi 1 „Haritud ja tegus rahvas“ ning prioriteedi 3 „Säästev keskkonnakasutus“ raames (RSKS 2007-2013).

84. Tähtis on ka, kuidas linnaruum tervikuna toimib. Näiteks kas selle ülesehitus soodustab inimeste läbikäimist (nt jalakäijaid soosiv kesklinn koos mitmesuguste kohtumispaikadega), mis ideede leviku soodustajana on üks linna kui piirkonna arengumootori eduka toimimise eeldusi. Samuti on tähtis, kas suuremad linnad laienevad teatud määral koordineeritult ja planeeritult või pigem isevooluted kulgeva valglinnastumise näol. Viimasena nimetatu võib näiteks kaasa tuua transpordiprobleeme, rahulolematuse puuduvate või ebapiisavate sotsiaalteenuste (nt lasteaiakohtade vähesus) ja kultuurieluga. RSKSis on prioriteedi 5 üks alameesmärke „integreeritud tegevused linnaruumi arendamiseks ja linnaregioonide rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmiseks“ (RSKS 2007-2013). Need hõlmasid uudseid transpordilahendusi, avalikke rekreatsioonialasid, tootmisalade regenererimist jms.

85. Elukeskkonna kolmas tegur on piirkonna **institutsionaalne raamistik**. See hõlmab ühelt poolt osutatavate kohalike teenuste valikut ja kvaliteeti ehk seda, kuidas piirkonna tehiskeskonda on suudetud sisustada (Kirss *et al.* 2014). Elu- ja tegevuskoha valikul kaalutakse, kas kohalik omavalitsus suudab tagada sotsiaal- ja haridusteenused, kui lihtne ja tõhus on suhtlemine ametnikega jms. Teiselt poolt on regiooni potentsiaali ärakasutamisel institutsionaalse majandusgeograafia teooria kohaselt väga oluline piirkonna üldine õppimist toetav institutsionaalne raamistik, sealhulgas kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkus (Aoyama, Murphy, & Hanson 2011). Kuna iga piirkond on erinev, siis mängivad maakonna ja kohaliku omavalitsuse võimekus selle arengu kujundamisel ja suunamisel küllaltki suurt rolli, sest palju on vaja alt üles (ingl *bottom-up*) planeerimist (Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney 2006). Kui edukad on kohaliku võimu esindajad koostöös ettevõtete, elanike jt huvirühmadega piirkonna arengueeliste äratundmisel ning arengueeliseid kasutatavate tegevuste kavandamisel ja elluviimisel? Kas suudetakse toetada ettevõtjaid nende püüdlustes ning kui avatud ja võimelised ollakse tegema koostööd naaberpiirkondadega, et suurendada võimalusi üksteiselt õppida ja ühise tegevuse kaudu paremaid tulemusi saavutada?

86. RSKSi prioriteet 6 „Suurem haldusvõimekus“ hõlmas keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste haldusvõimekuse ja koostöö suurendamist (RSKS 2007-2013). Samuti hõlmas institutsionaalse raamistiku arendamist hulk RSKSi prioriteedi 5 tegevusi, mille eesmärk oli suurendada kohalikku arengupotentsiaali. Toetati kogukondlikku aktiivsust, tugevdati maakonnakeskuste potentsiaali piirkonna arenguvõimaluste ärakasutamisel, sealhulgas regionaalsete innovatsioonisüsteemide loomist ja tugevdamist (*Ibid.*).

1. \_\_\_\_\_

<sup>2</sup> SFOSi projektide loetelu.



## 2.4. Tööturg ja inimeste paremad arenguvõimalused

87. Teadmistepõhises majanduses tugineb areng suurel määral töötajate oskustele ja teadmistele. Seetõttu aitavad investeeringud tööjõu kvaliteeti parandada piirkonna konkurentsivõimet. Selle kõrval on piirkonnale oluline kasvatada ka aktiivse tööjõu osakaalu, et suurendada inimeste sissetulekuid ja vähendada sotsiaalkulutusi. Vähem tähtis ei ole ka tööturu üldine paindlikkus ja tõhus toimimine. See aitab saavutada suuremaid sissetulekuid, paremaid eneseteostus- ja arenguvõimalusi ning seeläbi ka ühtlasemat regionaalset sissetulekute jaotust. Näiteks kaugtöö võimaldamine muudab tööjõu füüsilise asukoha vähem oluliseks.

88. Tööturu tõhusa toimimise osa on kohaliku tööjõu sobivus piirkonna ettevõtluse vajaduste ja tööjõu erialase struktuuriga. Töökohtade ja töötajate vastastikune sobivus suurendab tootmise efektiivsust ja parandab töötajate eneseteostusvõimalusi. Samuti pakub piirkonna haridusasutuste antava hariduse (nt kutsekooli erialade) ja ettevõtete vajaduste kokkusobivus mõlemale osalisele kasulikke koostöövõimalusi ning vähendab tõenäosust, et noored piirkonnast lahkuvad. Kui piirkonnas on hulk teatud erialateadmistega töötajaid, soodustab see asjaomase majandusharu tekkimist või edukat arengut. Lisaks loob sarnase erialaettevalmistusega inimeste lähestikku paiknemine suuremad eeldused üksteiselt õppimiseks ja innovatsiooniks (Aoyama, Murphy, & Hanson 2011).

89. Tööturu ladusamat toimimist ja inimeste paremate arenguvõimaluste toetamist käsitles otseselt RSKSi prioriteet 1 „Haritud ja tegus rahvas“ (RSKS 2007-2013). Selle tegevused hõlmasid nii kutsehariduse arendamist kui ka elukestva õppe võimaluste avardamist, näiteks arendati õppekavasid, õpetajakoolitust, praktikaprogramme ning täiskasvanute täiendus- ja ümberõppesüsteemi. Lisaks viidi ellu hulk tööelu kvaliteedi parandamise meetmeid (nt töötervishoiu alal). Aktiivse tööjõu osakaalu suurendamiseks arendati nt hoolekande- ja lastehoiuteenuseid. Eraldi tegevustepakett oli mõeldud soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks ja mitte-eestlaste integratsiooni tõhustamiseks. Ka prioriteedi 2 „Teadus- ja arendustegevuse võimekuse ning ettevõtete uuendusmeelsuse ja tootlikkuse kasv“ raames toetati tööjõu oskuste arendamist.

## 2.5. Konkurentsivõimelisemad ettevõtted ja suurem ettevõtlusaktiivsus

90. Piirkonna majandusareng tugineb kohalike ettevõtete konkurentsivõimele ja üldisele majandusaktiivsusele. Mõlemad sõltuvad väga suurel määral riigi majanduskeskkonna üldisest ettevõtlussõbralikkusest ja konkurentsivõime edendamisele suunatud tegevusest (nt soodne maksupoliitika ja väike halduskoormus). Lisaks aitavad ettevõtlustoetused, nagu ettevõtja starditoetus, TA- ning innovatsioonitoetused jms, parandada konkreetse ettevõtte ning sageli ka kogu piirkonna konkurentsivõimet. Näiteks loovad teadmismahukama tegevusega ettevõtted töötaja kohta rohkem lisandväärtust, mis toetab sissetulekute kasvu piirkonnas. Ettevõtlustoetuste mõju üldisele regionaalse arengu tasakaalustatusele oleneb nii toetuste regionaalsest jaotusest kui ka konkreetse toetuse sisust. Võib eeldada, et mida rohkem toetusi on suunatud mahajäänud piirkondadele, seda paremini saavutatakse tasakaal. Üldjuhul kipuvad TA-toetused kontsentreeruma suurematesse linnadesse ja seega pigem võimendama ääremaa-tagamaa jaotust.

91. Regionaalarengu kontekstis on oluline, kuidas on toetatud majandusharud seotud piirkonna üldise majandusstruktuuriga. Teisisõnu, kas ettevõtted püüavad kasutada piirkondlikke eeliseid. Näiteks evolutsiooniline majandusgeograafia, mis uurib kohalikku ühisõppimist (ingl *localized collective learning*), regioonide langust ja uute majandusharude tärkamist mõnes konkreetses piirkonnas, rõhutab piirkonna arengu rajasõltuvust ja seda, kui vajalik on teiste kopeerimise asemel rakendada oma eelistele tuginevat arengustrateegiat ja poliitikameetmeid (Boschma & Lambooy

1999). See suund eelistab adapteeruva majanduskasvu lähenemist (Garretsen, Roberts & Tyler 2011). Näiteks Boschma näeb piirkonna majandusarengut kui regionaalset hargnemisprotsessi (ingl *regional branching*) (Frenken & Boschma 2012). Selle järgi on konkreetse majandusharu regioonis tärkamise ja selle hilisema edukuse tõenäosus seotud sellega, kas uus haru vajab sarnast võimekust (nt oskused ja institutsioonid) kui regiooni majandusstruktuuris on juba olemas (seotud mitmekesisus, ingl *related variety*) või mitte (mitteseotud mitmekesisus, ingl *unrelated variety*) (Neffke, Henning & Boschma 2011). Mitu uuringut on näidanud, et regioonid pigem hargnevad seotud mitmekesisuse tüüpi harudesse (*Ibid.*). Teisisõnu on lisaks mastaabisäästule oluline ka tegevussääst, kuid seda saavutatakse vaid piisavalt sarnaste harude puhul. Boschma regionaalse hargnemise teooria rõhutab vaikiva teadmise (ingl *tacit knowledge*) olulisust uute majandusharude tärkamisel regioonis ja selle leviku paratamatut geograafilist piiratust (Malmberg & Maskell 2006). Eelnevast tulenevalt on piirkondade majandusliku arengu soodustamisel oluline arvestada piirkondlike eeliste väljaarendamisega, soodustades eri toetusmeetmete koostõju arengueeliste kasutamisel. Seda võib teha näiteks arendades teadus- ja arendustegevust, tootmissektorit ning töötajate teadmisi ja oskusi terviklikult mõnes piirkonna valitud tegevusvaldkonnas, kus on olemas pikaajalised traditsioonid, ettevõtlusstruktuur ja valdkonnale eriomaste oskuste ja teadmistega tööjõud.

92. Ettevõtluse arendamisele keskendus RSKSi prioriteet 2 „Teadus- ja arendustegevuse võimekuse ning ettevõtete uuendusmeelsuse ja tootlikkuse kasv“. Tegevused hõlmasid nii ettevõtete TA-tegevuse ja innovatsiooni kui ka üldise TA-süsteemi võimekuse parandamist ja rahvusvahelistumist. Paljude toetuste eesmärk oli parandada ligipääsu kapitalile, suurendada ettevõtete rahvusvahelistumist ning toetada turismisektorit.

## 2.6. Regionaalse mõju planeerimine RSKSi ja rakenduskavade koostamisel

93. Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013 tõi regionaalse arengu välja ühe horisontaalse teemana (vt RSKS lk 117), defineerides regionaalset arengut kui sotsiaal-majandusliku seisundi tasakaalustumist territoriaalses lõikes. RSKSi kohaselt pidid regionaalset arengut toetavad tegevused aitama saavutada inimeste elukvaliteedi ja põhivajaduste parema ja ruumiliselt ühtlasema tagatuse ning majanduse ja tööturu arengu ja konkurentsivõime ruumiliselt ühtlasema taseme.

94. Regionaalse arengu horisontaalsele eesmärgile avaldavad RSKSi kohaselt toetavat mõju tegevused, mis aitavad kaasa teatud piirkondlike kitsaskohtade leevendamisele, arengueelduste ärakasutamisele või piirkondlike erinevuste vähenemisele järgmistes valdkondades:

- avalike teenuste ligipääsetavus;
- elukeskkonna kvaliteet;
- töö, hariduse, teenuste ja eneseteostusega seotud valikuvõimalused;
- töökohtade ja tööhõive tase;
- majandusareng;
- inimressursi areng;
- ühendus- ja kommunikatsioonivõimalused.

95. Rakenduskavades kirjeldati iga prioriteetse suuna juures ka oodatavat mõju horisontaalsetele teemadele, seda küll kvalitatiivselt, ilma alg- või sihttasemeid seadmata.

96. Meetmete tasandil nähti ette, et horisontaalsetele teemadele avalduvat mõju hinnatakse vaid nende meetmete puhul, kus see on oluline. Horisontaalsete teemadega arvestamine meetmetes pidi RSKSi kohaselt väljenduma meetme tingimustes meetme eesmärkide ja tegevuste planeerimises ning asjakohaste vastavus- ja hindamiskriteeriumite kehtestamises. Seire käigus olid kõik toetuse saajad kohustatud andma aru oma projekti panusest (või selle puudumisest) kõikide horisontaalsete teemade puhul. Hindajate hinnangul oli horisontaalsete teemadega arvestamise protsess siiski subjektiivne. Maakondade ja keskvalitsuse esindajate intervjuude põhjal nähti selles pigem aruandluskohustust, mitte sisulist mõjuanalüüsi komponenti.

97. Seega oli loodud raamistik regionaalarengu toetamiseks SVde kasutamisel. Ometigi leidsid nii intervjuueeritud ministriumite esindajad kui ka maakondlikes juhtumiuuringutes osalejad, et SVde kasutamisel ei arvestatud regionaalse arenguga sisuliselt (erandiks olid otseselt piirkonna konkurentsivõime suurendamiseks mõeldud meetmed ning tööturumeetmed enne majanduskriisi) ning regionaalarengu eesmärk oli pigem formaalne. RSKSi ja rakenduskavade koostamise protsess, sisu ja rahajaotus põhines ennekõike valdkondlikel huvidel ja lähtus Eesti kui terviku arengust.

98. Nii näiteks ei olnud läbivat ühtset lähenemist, mille kohaselt iga sekkumisvaldkonna puhul oleks määratud kindlaks regionaalsed erisused ja nende võimalik mõju regionaalselt tasakaalustatud arengule. Samuti ei jälgitud prioriteetsetes suundades kirjeldatud regionaalse mõju ilmnamist hiljem seire käigus ega seostatud seda regionaalarengu üldindikaatorite arenguga. Regionaalse mõju esiletoomisel tugineti toetusesaajate esitatud teabele projekti regionaalse mõju kohta, mille määratlemine lähtus horisontaalsete teemade juhendist. Juhendi kohaselt määratleti regionaalsele arengule toetavat mõju avaldavate tegevustena tegevused, mis aitavad leevendada teatud piirkondade (äärealad ja hõredalt asustatud piirkonnad) kitsaskohti, kasutada ära arengueeldusi või vähendada piirkondlikke erinevusi. Regionaalse arengu suhtes neutraalsena defineeriti tegevused, mis ei mõjuta regionaalset arengut otseselt ega kaudselt või ei aita parandada regionaalset arengut soodustavaid tegureid, teenuseid või taristut. Seega oli hinnang projekti regionaalsele mõjule kvalitatiivne ja subjektiivne ning regionaalse mõju ilmnamist ei kontrollitud regioonide puhul ühtsete mõõdikute või statistiliste näitajate võrdlemise teel. Näiteks ei jälgitud, kas nendes piirkondades, kus meetme raames jagati rohkem toetust regionaalset arengut toetavatele projektidele, ilmnes ka suurem muutus regionaalarengu näitajates (nt töökohtade arvu muutus).

99. Mitu planeerimisprotsessis osalenud intervjuueeritud rõhutas, et valdkondlik planeerimine ilma regionaalse mõõtmega arvestamiseta võiski olla õige valik, arvestades Eesti arengukeskkonda 2005.–2007. a, kui planeerimisprotsess aset leidis. Nende arvates võiski oluline olla Eesti kui terviku arenguhüpe, sõltumata regionaalsest tasakaalustamisest. Samas, kui see oli n-ö sisemine motivatsioon, siis oli see vastuolus RSKSis rõhutatud vajadusega tagada regionaalselt tasakaalustatud areng.

100. Kuigi regionaalne mõõde jäi RSKSi valdkondade kavandamisel tagaplaanile, siis toimus see siiski kohaliku tasandi esindajate teadmisel. Kohaliku tasandi huvisid ja regionaalset mõõdet esindasid lisaks Siseministriumile RSKSi koostamisel osalenud kohaliku tasandi esindajad – Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit. Lisaks võisid kõik huvirühmad, sh kohalikud omavalitsused, esitada ettepanekuid nii kava koostamise etapis kui ka hiljem, projektide valikul. Paljude maakondlikel seminaridel osalejate hinnangul arvestati nende ettepanekutega väga vähe. Selline hinnang võib tugineda ka asjaolule, et ettepanekute arvestamise või arvestamata jätmise kohta ei antud kohalikele tasandile piisavalt tagasisidet. Osa maakondades intervjuueeritud nentis, et aktiivsemat osalust võis takistada kohaliku tasandi vähene võimekus (nt pikaajalise planeerimise kogemuse puudumine). Mõne meetme tasandil, näiteks vee- ja jäätmemajanduse ning kohalike avalike teenuste arendamise puhul, teostati ka otsest projektide prioritseerimise ja vahendite jaotuse maakondliku tasandi

planeerimist. Näiteks koostati kohalike avalike teenuste arendamise meetme raames maavalitsuste eestvedamisel ja kohalike omavalitsuste osalusel KOIT-kavad, mis sätestasid projektide eelisjärjestuse maakonniti. Selle mõju maakonna arengule vähendas aga asjaolu, et näiteks maakonna haridusvõrku planeerides ei lähtunud mitte terviku huvidest, vaid tihti üksikute omavalitsuste huvist teha korda see või teine koolimaja. Ka maakondlikud juhtumiuuringud kinnitavad, et omavalitsuste huvide konflikt haridusvaldkonna investeeringute planeerimisel takistas maakonna kui terviku optimaalse avalike teenuste struktuuri arendamist. Positiivse näitena regionaalse planeerimise kohta tõi üks keskvalitsuse tasandi intervjuueeritustest esile veemajanduse. Selles valdkonnas lähtuti planeerimisel mitte omavalitsustest, vaid alamvesikondadest. See aga soodustas omavalitsuste koostööd, nagu kinnitavad ka juhtumiuuringud, ning edukas kogemus veemajanduses suurendas omakorda omavalitsuste oskust ja tahet koostööd tulevikus laiendada.

101. Struktuurivahendite valdkondliku ja tsentraalse planeerimise negatiivse mõjuna regionaalarengule märgiti juhtumiuuringutes, et rahastusprioriteetide seadmine oli keskvalitsuse suunas kaldu. Nimelt ei kattunud keskvalitsuse eelistatud rahastamisvaldkonnad mitte alati kohaliku tasandi omadega, aga kohalikud omavalitsused pidid siiski neid projekte ellu viima. Näiteks olid väga mahukad looduskeskkonna hoidu tehtud investeeringud, mis tulenesid enamasti vajadusest täita ELi direktiive, kuid mitu omavalitsust oleks eelistanud investeerida mõnda muusse valdkonda. Kui rahastusprioriteetide jaotus lähtub liialt kõrgema tasandi (nt keskvalitsus või EL) huvidest, siis võib see moonutada madalama tasandi arenguvajaduste hierarhiat ja suunata KOVe kulutama ennekõike nende arenguvajaduste rahuldamisele, mida peavad oluliseks keskvalitsus ja EL. Arvestades Eesti kohalike omavalitsuste piiratud rahalisi võimalusi, ei jätkunud paljudel pärast ELi projektide omafinantseeringu katmist enam raha teiste kohaliku arengu seisukohast prioriteetsete huvide eest seismiseks – näiteks kohalike avalike teenuste arendamiseks või kohalike teede korrastamiseks. Samuti tõi mahukate keskkonna- ja haridusinvesteeringute omafinantseeringu kohustus kaasa omavalitsuse laenukoormuse märkimisväärse suurenemise. Seega mõjutas ELi pakutav finantsvõimendus KOVe valima ELile prioriteetseid tegevussuundi, mis ei pruukinud kattuda kohalike arenguvajaduste prioriteetsusega.

102. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et struktuurivahendite üldist regionaalset mõju planeerimisel ei hinnatud, keskenduti eelkõige valdkondlikele prioriteetidele Eesti kui terviku seisukohast. **Seetõttu ei olnud sekkumisloogikas võimalik kaardistada ja hiljem hinnata mitte struktuurivahendite planeerimisel eesmärgiks seatud regionaalset mõju, vaid pigem valdkondlike sekkumiste või meetmete võimalikku mõju Eesti riigi regionaalse arengu tasakaalustatusele.**

## 2.7. Sekkumisloogika toimimise kvantitatiivne mõõtmine

103. RSKSis puudusid regionaalarengu kui horisontaalse teema indikaatorid. Selleks, et hinnata sekkumisloogika toimimist ehk tuvastada, kas eksisteerib seos SVde sekkumisvaldkonna ja regionaalarengus toimuva muutuse vahel, tuli seega esmalt seada mõõdikud, mille abil regionaalarengus toimuvat valdkondlikku muutust mõõta. Uuringus kasutatavad regionaalarengus toimuvat muutust mõõtvad indikaatorid ehk mõõdikud jagunevad laias laastus üldindikaatoriteks, mis on määratletud Eesti regionaalarengu strateegias 2005–2015, ja valdkondlikeks indikaatoriteks, mis lähtuvad sekkumisloogika valdkondadest.

104. Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015 üldeesmärgi täitmise mõõtmiseks on neli indikaatorit, millele on strateegias seatud sihttasemed. Üldeesmärgi indikaatorid on:

- rahvastiku kogunemine pealinna piirkonda;
- Põhja-Eesti sisemajanduse kogutoodangu osakaal kogu Eesti omast;

- leibkonnaliikme madalaima keskmise sissetulekuga maakonna sissetuleku suhe leibkonnaliikme kõrgeima sissetulekuga maakonna keskmisesse;
- madalaima tööhõive määraga maakonna aasta keskmine hõivemäär.

105. Nende nelja näitaja puhul hinnati, kas on statistiliselt olulisi seoseid kõikide SVde paigutusega maakonda ja maakondade indikaatorite vahel.

106. Regionaalarengu sekkumisvaldkondade arengut mõõtvate indikaatorite valik on tihedalt seotud valdkondlike SVdest toetatavate meetmete gruppide ehk SVde sekkumisvaldkondade moodustamisega. Sekkumisvaldkonda kuuluvate SVdest toetatavate meetmete seosele regionaalse arenguga antakse hinnang ühe indikaatoriga (erandina on kasutatud mitut indikaatorit, et tagada meetmete grupiga toetatud valdkonna piisav käsitlus). Seega peavad gruppi kuuluvad meetmed moodustama sisuliselt homogeense rühma, mille mõju saab valitud indikaatoriga hinnata.

107. Valdkondlike indikaatorite määramisel juhinduti nii sekkumisloogikas toodud sekkumisvaldkondadest kui ka Eesti regionaalarengu strateegias 2005–2015 toodud alameesmärkidega seotud märksõnadest. Indikaatoritest koostati nimekiri, millest valiti välja eelistatavalt üks indikaator ühe SVde sekkumisvaldkonna kohta. Indikaatorite valiku kriteeriumid olid järgmised.

1. Indikaatori sisukus – eelistati indikaatoreid, mis mõõdavad paremini regionaalarengu strateegias toodud eesmärke.
2. Kvaliteetsete ja piisavate andmete olemasolu.
  - a. SVde toetuse mahu ja indikaatori vahelise seose tuvastamiseks oli vaja, et indikaatorit oleks võimalik leida vähemalt kahes ajapunktis: SVde jagamise perioodi alguses ja lõpus. Seega on vaja 2007. ja 2013. a või nende lähiaastate andmeid.
  - b. Mõlemal ajahetkel on võimalik arvutada indikaator, eelistatult sama meetodika alusel (nt küsitlusuuringus sama küsimus, registriandmetes sama meetodikaga kogutud andmed).
  - c. Andmed on kättesaadavad maakonna kohta.
  - d. Eelistatud indikaator on arvutatud uuringu andmete põhjal, mille valimi maht on piisav, et indikaatorina kasutatavate hinnangute usalduspiirid oleksid mõistliku suurusega.

108. Andmeallikatest kaaluti ametlikke registrite ja järelevalve andmeid, Statistikaameti regulaarsete valikuuringute põhjal veebis avaldatavaid andmetabeleid, nimetatud uuringute algandmete kasutamist, muid rahvusvaheliste organisatsioonide ja Eesti asutuste tehtavaid küsitlusuuringuid, mille raportite või algandmete põhjal oleks võimalik indikaatoreid arvutada.

109. Erinevalt regionaalarengu üldeesmärkidest puudusid regionaalarengu strateegias sekkumisvaldkonna indikaatorid. Sellest, et indikaatorid tuli leida tagantjärele, tulenes mitu probleemi: 1) küsitlusuuringud (innovatsiooniuring, keskkonnahariduse uuring jpt) ei ole tihti kavandatud regionaalsete erinevuste tuvastamiseks, mistõttu väiksemate maakondade kohta ei saa usaldusväärset hinnangut; 2) ekspordimahtu ja SKPd ei saa praeguses seisus regionaalselt piisava täpsusega hinnata (vt „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“) ja täpsem mõõtmine oleks ebaproportsionaalselt kulukas; 3) indikaator ei mõõda täpselt toetusi saanud valdkonda, paljud valitud indikaatorid on valdkonnaga seotud vaid kaudselt, kuna täpsemat pole tagantjärele võimalik leida.

110. Kasutatud indikaatorid on esitatud alljärgnevas tabelis. Indikaatorite aluseks olevate meetmete gruppide seosed sekkumisloogikaga on toodud käesoleva aruande lisa 2.

TABEL 1. INDIKAATORID

Indikaator	SVde sekkumisvaldkond	Andmeallikas	Indikaatori kirjeldus
<b>Ühistranspordi kättesaadavus</b>	Transpordiühenduste parandamine	Statistikaamet EU-SILC	Leibkondade osakaal, kellele on ühistransport kergelt kättesaadav või kes ühistransporti ei kasuta
<b>Liiklusõnnetuste arv maanteel</b>		Statistikaamet, tabel ESA TS094*	Liiklusõnnetuste koguarv
<b>Joogivee kvaliteet ühisveevärgides</b>	Veemajandus	Terviseamet, joogivee järelevalve tulemused	Inimeste osakaal maakonnas, keda teenindavad nõuetele mittevastavad veevärgid
<b>Taaskasutatud olmeprügi osakaal</b>	Jäätmemajandus	Keskonna- teabe keskus – riiklik jäätme- aruandluse infosüsteem	Taaskasutusse suunatavate liigiti kogutud olmejäätmete osakaal kogu maakonnas tekkivatest jäätmetest
<b>Prügilate sulgemine ja korrastamine</b>	Jäätmemajandus	Riigi jäätmekava 2008–2013	Nõuetele mittevastavate tavaprügilate ja põlevkivitööstusega seotud jäätmete ladestamise kohtade sulgemine ja korrastamine maakonnas
<b>Renoveeritud elamutes elavate leibkondade osakaal</b>	Säästlikum energiakasutus	KredExi andmed ja ESA leibkonna- eelarve uuring	KredExi toetusel renoveeritud kortermajades elavate leibkondade osatähtsus kõikidest kortermajades elavatest leibkondadest maakonnas
<b>Leibkondade eluruumide seisund</b>		ESA EU-SILC	Leibkondade osakaal, kellel esineb vähemalt üks küsitluses nimetatud eluruumi seisundiga seotud probleem
<b>I kaitse-kategooriaga liikide leiukohtade arv</b>	Looduskeskkonna seisund (looduse mitmekesisus)	Keskonna- teabe keskus – kaitstavate loodusobjekti- de statistiline ülevaade	Kaitsealuste liikide leiukohtade arv maakonnas
<b>Keskonna-teemalistes ettevõtmistes osalenud elanike osakaal</b>	Looduskeskkonna seisund (keskkonna-haridus)	Keskonna- ministeeriumi tellitud küsitlus	Inimeste osakaal, kes on vähemalt 1 kord viimase 12 kuu jooksul osalenud keskkonnahariduslikes ettevõtmistes

Indikaator	SVde sekkumis- valdkond	Andmeallikas	Indikaatori kirjeldus
<b>Hõive ja sissetuleku kombineeritud kasv</b>	Tööjõu teadmiste ja oskuste arendamine, tööhõive suurendamine, töötingimuste parandamine	ESA (EU-SILC) ja andmetabel TT240	Palga- ja ettevõtlustulu töötaja kohta maakonnas
<b>Põhikooli ja gümnaasiumi lõpetajad, kes ei jätka õpinguid samal aastal</b>	Haridusega seotud valikuvõimaluste suurendamine ja ühtlustamine (üldharidus)	EHIS****	Põhikooli ja gümnaasiumi lõpetajate osakaal, kes ei jätka õpinguid samal aastal. Maakonna määratlus kooli asukoha järgi. Kategooria "ei jätka õpinguid" sisaldab ka neid õpilasi, kes jätkavad õpinguid välismaal
<b>Kutseõppeasutuste lõpetajate rakendus 6 kuud pärast lõpetamist</b>	Haridusega seotud valikuvõimaluste suurendamine ja ühtlustamine (kutseharidus)	Haridus- ministeerium – koolide korraldatav kutseõppe- asutuste lõpetanute iga- aastane küsitlus	Kutsekooli lõpetanutest töö või õpingutega hõivatute, sõjaväes või lapsehoolduspuhkusel viibivate osakaal 6 kuud pärast kooli lõpetamist maakonniti. Maakondlik jaotus kutseõppeasutuste asukoha järgi
<b>Koolitustel osalenud inimeste osakaal</b>	Haridusega seotud valikuvõimaluste suurendamine ja ühtlustamine (elukestev õpe)	ESA (ETU)***	25–64aastaste osalemine koolitustel küsitusel eelneva 4 nädala jooksul maakonniti
<b>Rahulolu teenuste kättesaadavusega</b>	Kohalikud avalikud teenused	ESA (EU-SILC)	Osakaal maakonna leibkondadest, kelle hinnangul on raskusi toidupoe (või turu), pangateenuse, postiteenuse, perearstiabi või alg- ja põhihariduse kättesaadavusega
<b>Eriarstiabi kätte- saadavus</b>	Eriarstiabi	ESA (EU-SILC, isikuküsitlus)	Osakaal inimestest, kellele vähemalt ühel küsitusel nimetatud põhjustest ei olnud eriarstiabi kättesaadav
<b>Kiire internetiühendu- sega leibkondade osakaal</b>	Kiire internetiühendus	ESA avaldatud tabel IT201*, põhineb uuringul „Infotehnoloogia leibkonnas“	Lairiba-internetiühendusega ja vähemalt 3G mobiilse interneti ühendusega leibkondade osakaal maakonniti
<b>Statistilisse profiili kuuluvate ettevõtete arv</b>	Ettevõtluse investeeringutoetused, garantii- ja laenuprogrammid	ESA ER027 RV0221	Statistilisse profiili kuuluvate ettevõtete arvu suhe elanike arvu maakonnas. Valimisse kuuluvad majanduslikult aktiivsed ettevõtted, mille hulka on loetud ka põllumajandusega tegelevad ettevõtted ja füüsilisest isikust ettevõtjad

Indikaator	SVde sekkumis- valdkond	Andmeallikas	Indikaatori kirjeldus
			(FIEd)
<b>Innovaatiliste ettevõtete osakaal</b>	Uuendusmeelne ettevõtetus	ESA ettevõtete innovatsiooni uuring	Tehnilise innovatsiooniga tegelenud ettevõtete osakaal kõikidest üle 50 töötajaga ettevõtetest maakonnas
<b>Ekspordi maht</b>	Ettevõtete konkurentsivõime kasv ekspordi kasvu kaudu	ESA avaldatavad tabelid VK04 TT241	Kaupade eksport hõivatu kohta
<b>Majutatute ööbimiste arv</b>	Turismiobjektide arendamine, turismisektori toetamine	ESA avaldatavad tabelid TU110 RV0221	Majutatute ööbimiste arv maakonna elanike arvu suhtes

\*ESA – Statistikaamet. Kui järgneb tähtede ja numbrite kombinatsioon, siis see viitab ESA veebis avaldatava tabeli numbrile.

\*\* EU-SILC – Eesti sotsiaaluuring.

\*\*\* ETU – Eesti tööjõu-uuring.

\*\*\*\* EHIS – Eesti hariduse infosüsteem.



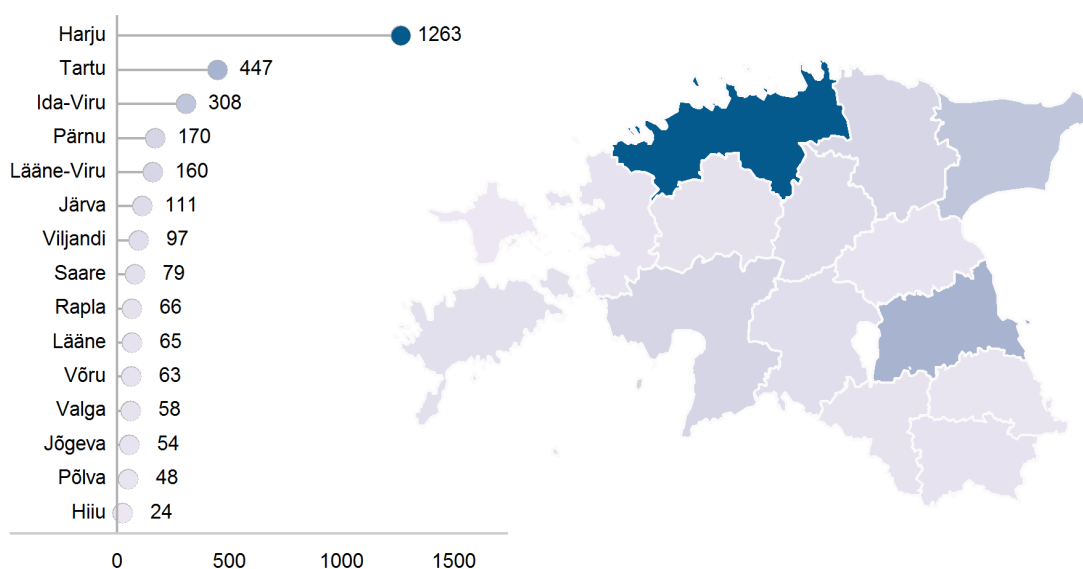
## 3. Ülevaade struktuurivahendite regionaalsest jagunemisest perioodil 2007–2013

### 3.1. Struktuurivahendite jagunemine maakondade vahel

111. SVde toetuste analüüsis kasutati SFOSi andmeid välja makstud ELi toetuste kohta. See tähendab, et alljärgnevalt ei võeta arvesse eri allikatest pärit oma- või kaasfinantseerimist ning mingil põhjusel välja maksmata jäänud toetusi. SVde maakondlik jaotus põhines SFOSis projektikirjelduste juures toodud toetuste kasutamise koha määratlusel. Maakondliku jaotamise põhimõtteid on täpsemalt kirjeldatud ptk 1.2.2.

112. Perioodil 2007–2013 maksti SVdest toetusi kogumaksumuses 3,01 miljardit eurot. Maakondades saadi toetusi keskmiselt 2282 eurot inimese kohta (vt Tabel 2). Sellest 1535 eurot (67,3%) laekus projektidest, millel oli kindel maakonna määratlus, ülejäänud 747 eurot (32,7%) tuli projektidest, mis olid SFOSis liigitatud kui üleriigiline/maakondadevaheline.

113. Enim said toetust suurima elanike arvuga Harju, Tartu ja Ida-Viru maakond, vähim Hiiu, Põlva ja Jõgeva maakond (vt Joonis 3).

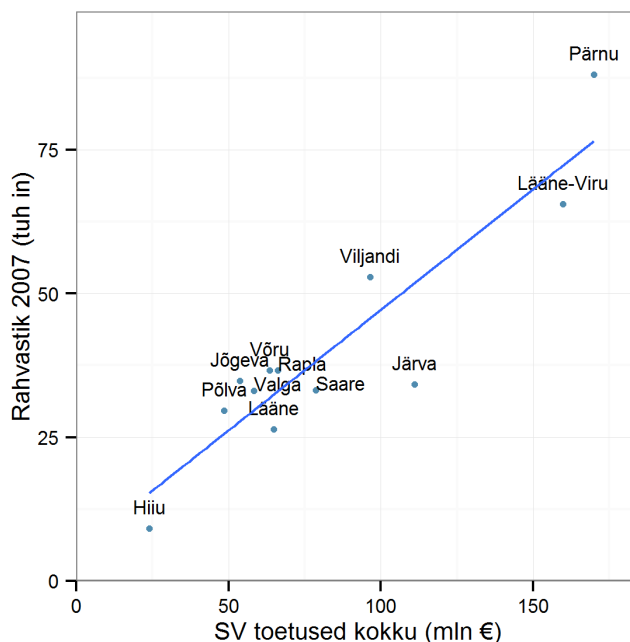


**JOONIS 2.** STRUKTUURIVAHENDITE MAHT MAAKONDADE KAUPA MLN EURODES

\* Eesti kaardi jooniste loomiseks on kasutatud Maa-ameti SHP-faile seisuga 1. märts 2015

Allikad: Statistikaamet ja SFOS.

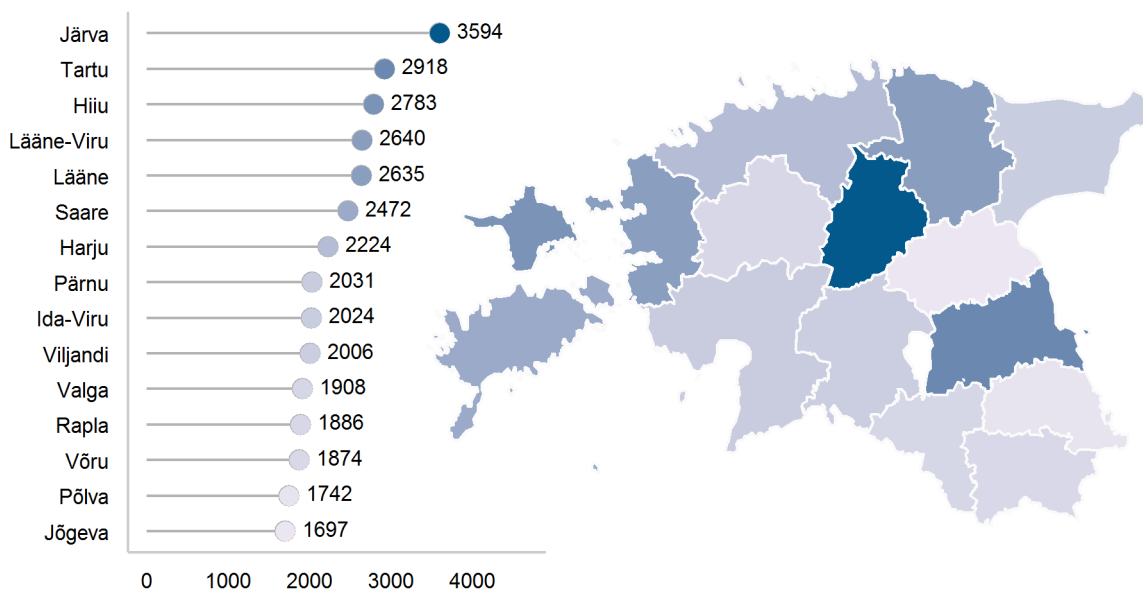
114. Nii SFOSis esialgu maakonnaga seotud summade puhul kui ka pärast üleriigiliste projektide summade jaotamist maakondade vahel said suurema rahvaarvuga maakonnad enam toetust kui väiksema rahvaarvuga maakonnad.



**JOONIS 3.** SEOS STRUKTUURIVAHENDITE MAHU JA MAAKONDADE ELANIKE ARVU VAHEL (V.A HARJU, TARTU JA IDA-VIRU MAAKOND)

Allikad: Statistikaamet ja SFOS.

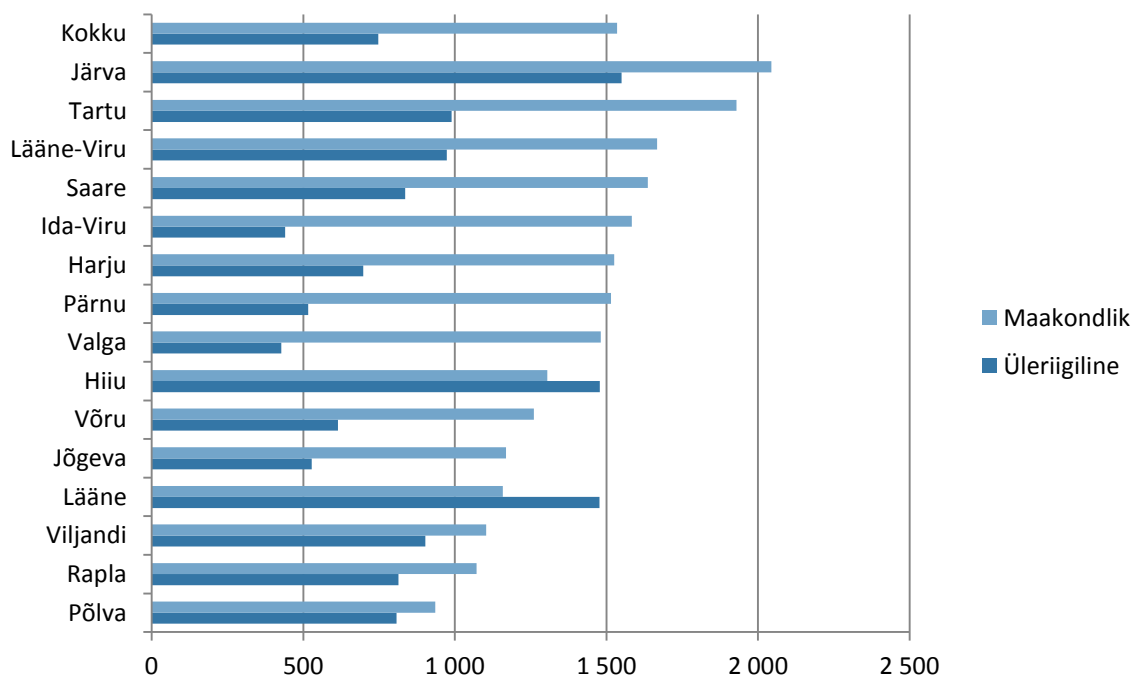
115. Kui vaadata **struktuurivahenditest makstud toetuse suurust maakonnas elaniku kohta**, jaotusid toetused maakondade vahel palju ühtlasemalt. Enim vahendeid suunati Järva-, Tartu- ja Hiiumaale, mis elanike arvu poolest on vastavalt kümnes, kolmas ja kõige väiksem maakond (vt Tabel 2 ja Joonis 4). Toetuste maht elaniku kohta ei ole seotud maakonna elanike arvuga ehk sihipäraselt ei antud SVdest suuremat toetust väiksema rahvaarvuga maakondadele.



**JOONIS 4.** STRUKTUURIVAHENDITEST MAKSTUD TOETUS MAAKONDADE KAUPA EURODES ELANIKU KOHTA

Allikad: Statistikaamet ja SFOS.

116. Otse maakondadega seotud projekte oli rohkem kui üleriigilisi, mille toetused jagati maakondade vahel. Erandlikud olid Hiiu ja Lääne maakond, kuhu üleriigiliste projektide alt jaotati enam makseid kui oli otse maakonnaga seotud (vt Joonis 5).



**JOONIS 5.** STRUKTUURIVAHENDITEST MAAKONDLIKELE PROJEKTIDELE JA ÜLERIIGILISTELE PROJEKTIDELE MAKSTUD TOETUS, MIS ON JAGATUD MAAKONDADE VAHEL, EURODES ELANIKU KOHTA

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

**TABEL 2.** STRUKTUURIVAHENDITEST MAKSTUD TOETUSTE JAGUNEMINE MAAKONNITI (SH TEHNILINE ABI)

Maakond	Rahvaarv 2013	Maakondlikud projektid			Kõik projektid (sh üleriigilised)		
		Kokku		Elaniku kohta	Kokku		Elaniku kohta
		Mln €	%	€	Mln €	%	€
Harju	567967	<b>866,45</b>	42.8	1 526	<b>1 262,9</b>	41.9	2 224
Hiiu	8638	<b>11,27</b>	0.6	1 305	<b>24,04</b>	0.8	2 783
Ida-Viru	151909	240,59	11.9	1 584	307,53	10.2	2 024
Jõgeva	31587	36,92	1.8	1 169	53,62	1.8	<b>1 697</b>
Järva	30913	63,19	3.1	<b>2 044</b>	111,11	3.7	<b>3 594</b>
Lääne	24622	28,52	1.4	1 158	64,89	2.2	2 635
Lääne-Viru	60518	100,88	5.0	1 667	159,79	5.3	2 640
Põlva	27816	26,01	1.3	<b>935</b>	48,47	1.6	1 742
Pärnu	83677	126,75	6.3	1 515	169,92	5.6	2 031
Rapla	35069	37,60	1.9	1 072	66,13	2.2	1 886
Saare	31815	52,04	2.6	1 636	78,64	2.6	2 472
Tartu	153100	295,37	14.6	1 929	446,81	14.8	2 918
Valga	30590	45,32	2.2	1 481	58,37	1.9	1 908
Viljandi	48127	53,08	2.6	1 103	96,52	3.2	2 006
Võru	33826	42,63	2.1	1 260	63,40	2.1	1 874

<b>Kokku</b>	<b>1320174</b>	<b>2 026,62</b>	<b>100</b>	<b>1 535</b>	<b>3 012,12</b>	<b>100</b>	<b>2 282</b>
--------------	----------------	-----------------	------------	--------------	-----------------	------------	--------------

Allikad: Statistikaamet, veebiandmebaas, tabel RV022 „Rahvaarv 1. jaanuari seisuga 2013“, SFOS ja autorite arvutused.

### 3.2. Fondid ja rakenduskavad

117. Eestile eraldatud struktuurivahendid jaotati RSKSi põhjal nelja rakenduskava alusel (vt Tabel 3): elukeskkonna (Keskkonnaministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ja Sotsiaalministeerium), inimressursi (Haridus- ja Teadusministeerium), majanduskeskkonna (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ja horisontaalse tehnilise abi rakenduskava. Kõigis rakenduskavades oli horisontaalse eesmärgina nimetatud ka riigi regionaalse arengu ühtlustamise soodustamine. Suurim hulk toetusi jagati elukeskkonna arendamise ja inimressursi arendamise rakenduskavade alusel (RSKS 2007-2013, lk 108).

**TABEL 3.** STRUKTUURIVAHENDITE JAGUNEMINE MAAKONDADE VAHEL RAKENDUSKAVADE KAUPA

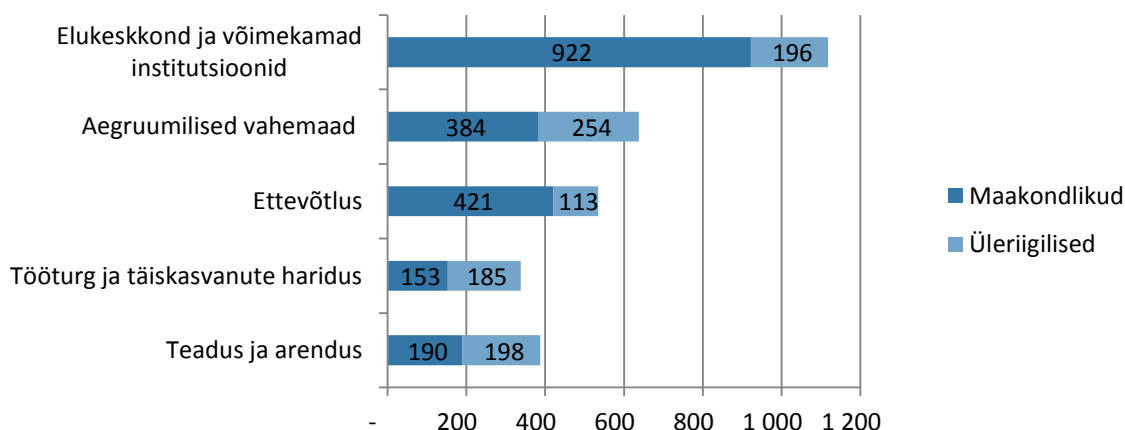
Maakond	Kokku	Elukeskkond	Inimressurs	Majandus- keskkond	Horisontaalne tehniline abi
	Mln €	%	%	%	%
<b>Harju</b>	1262,9	31,4	13,5	53,3	1,8
<b>Hiiu</b>	24,0	38,9	10,3	49,4	1,4
<b>Ida-Viru</b>	307,5	70,3	12,5	15,2	1,9
<b>Jõgeva</b>	53,6	69,9	11,5	16,3	2,3
<b>Järva</b>	111,1	55,1	6,4	37,5	1,1
<b>Lääne</b>	64,9	46,2	9,3	43,0	1,5
<b>Lääne-Viru</b>	159,8	62,2	7,9	28,4	1,5
<b>Põlva</b>	48,5	66,6	11,9	19,2	2,2
<b>Pärnu</b>	169,9	53,7	10,1	34,3	1,9
<b>Rapla</b>	66,1	67,3	11,1	19,6	2,1
<b>Saare</b>	78,6	41,4	10,0	46,9	1,6
<b>Tartu</b>	446,8	25,1	9,7	63,8	1,4
<b>Valga</b>	58,4	77,8	12,6	7,6	2,1
<b>Viljandi</b>	96,5	66,0	9,9	22,1	2,0
<b>Võru</b>	63,4	70,5	13,1	14,4	2,1
<b>Kokku Eestis</b>	<b>3 012,12</b>	<b>48,7</b>	<b>42,9</b>	<b>11,6</b>	<b>1,8</b>

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

### 3.3. Struktuurivahendite jagunemine regionaalarengu mõjuvaldkondade järgi

118. Lisaks geograafilisele jaotusele jaotati analüüsi tegemiseks SVdest makstud toetused valdkondlikult sekkumisloogika alusel. Igale SVdest toetatavale meetmele määrati SVde sekkumisvaldkond, mis omakorda oli seotud regionaalarengu mõjuvaldkonnaga (vt ptk 2). Sekkumisvaldkondadest enim panustati perioodil 2007–2013 elukeskkonna parandamise – enam kui kolmandik (37%) kogu perioodi SVde toetustest –, järgmised olid aegruumiliste vahemaade

vähendamise (21%), ettevõtluse (18%), teaduse ja arenduse (13%) ning tööjõu arendamise (11%) valdkond (vt Joonis 6).



**JOONIS 6.** STRUKTUURIVAHENDITEST MAKSTUD TOETUSTE MAHT SEKKUMISLOOGIKA VALDKONDADE JÄRGI (EL-TOETUSTE VÄLJAMAKSED, MLN €)

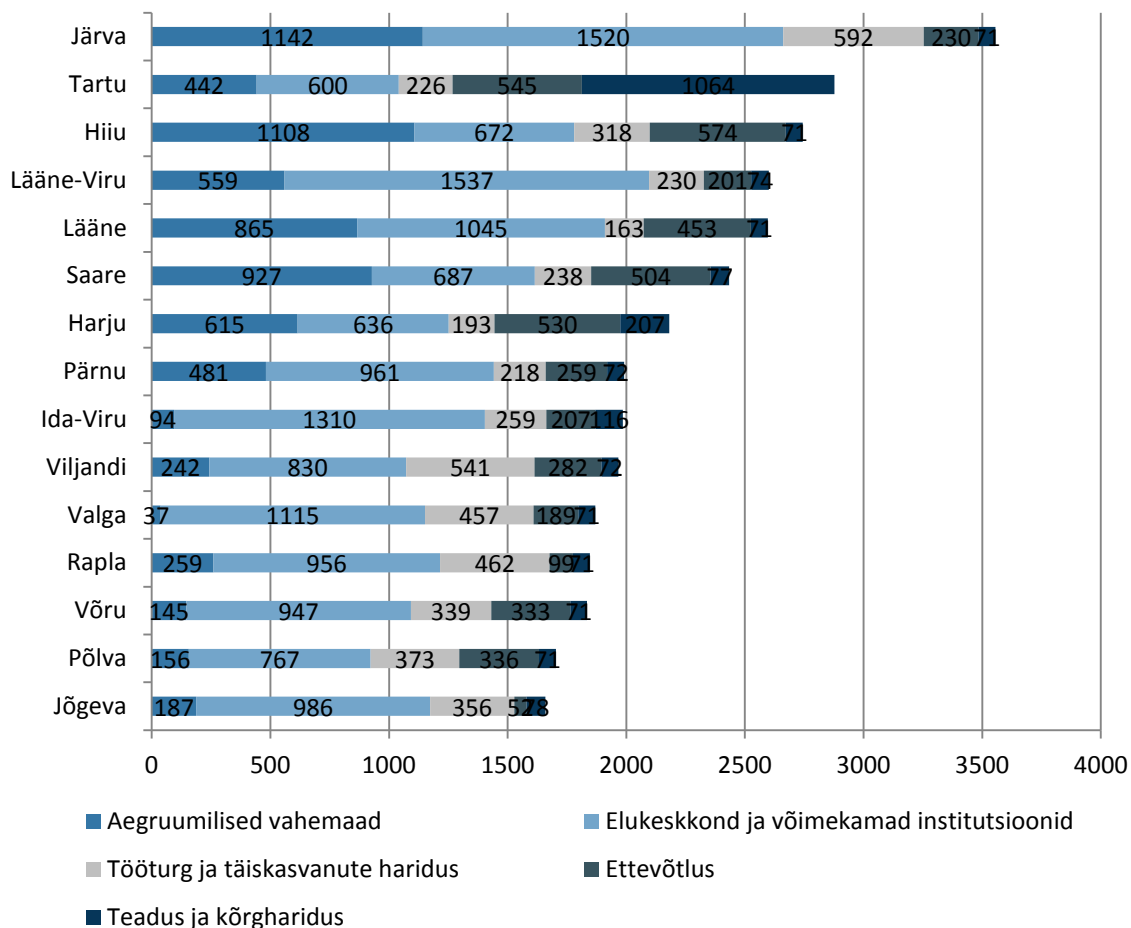
Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

**TABEL 4.** STRUKTUURIVAHENDITE JAGUNEMINE MAAKONNITI SEKKUMISLOOGIKA VALDKONDADE VAHEL (V.A TEHNILINE ABI)

Maakond	Miljonit eurot	Eurot inimese kohta	Väiksemad aegruumilised vahemaad	Kvaliteetsem elukeskkond ja võimekamad institutsioonid	Paindlik tööturg ja inimeste paremad arenguvõimalused	Konkurentsivõimelisemad ja aktiivsemad ettevõtted	Teadus ja kõrgharidus
Valdkonna osakaal kogu toetusest maakonnas %							
Harju	1239,1	2181,62	28,2	29,2	8,8	24,3	9,48
Hiiu	23,7	2743,67	40,4	24,5	11,6	20,9	2,59
Ida-Viru	301,6	1985,16	4,7	66,0	13,0	10,4	5,85
Jõgeva	52,4	1658,24	11,3	59,4	21,4	3,1	4,72
Järva	109,9	3555,09	32,1	42,7	16,6	6,5	2,00
Lääne	63,9	2596,14	33,3	40,2	6,3	17,4	2,74
Lääne-Viru	157,4	2601,04	21,5	59,1	8,8	7,7	2,86
Põlva	47,4	1703,10	9,2	45,0	21,9	19,7	4,18
Pärnu	166,6	1991,35	24,2	48,3	11,0	13,0	3,60
Rapla	64,8	1846,49	14,0	51,8	25,0	5,3	3,85
Saare	77,4	2432,61	38,1	28,2	9,8	20,7	3,17
Tartu	440,5	2877,47	15,4	20,8	7,9	18,9	36,99
Valga	57,2	1868,78	2,0	59,6	24,5	10,1	3,80
Viljandi	94,6	1966,30	12,3	42,2	27,5	14,3	3,64
Võru	62,1	1834,95	7,9	51,6	18,5	18,2	3,88

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

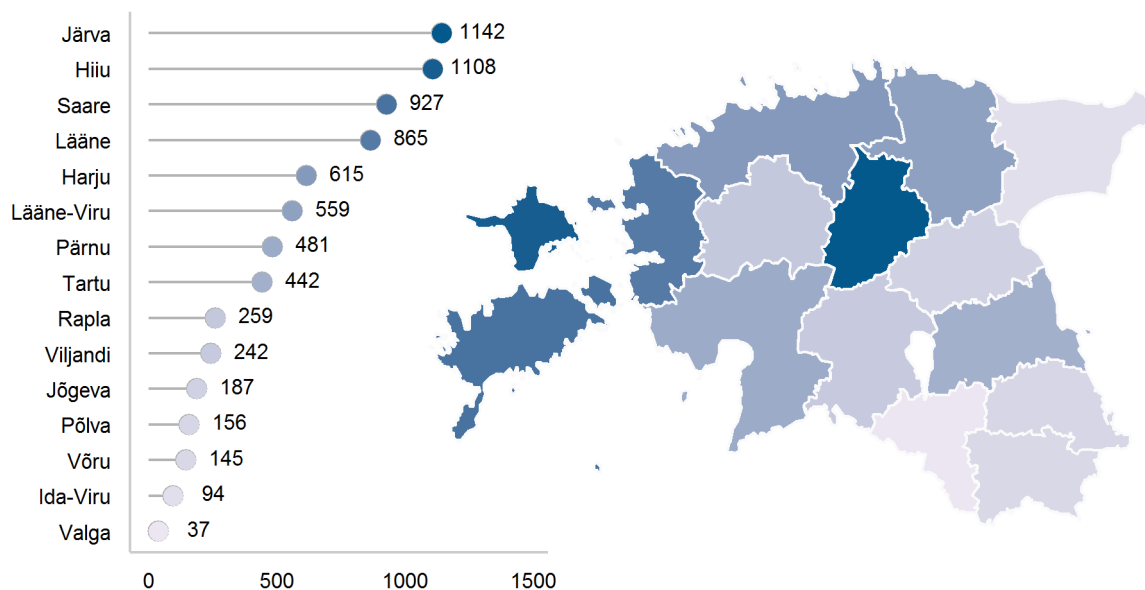
119. Maakonniti varieerus toetuste valdkondade osakaal märkimisväärselt. Kui keskmiselt on suurim toetuste maht elukeskkonna valdkonnas, siis Hiiu- ja Saaremaal on suurem osatähtsus aegruumiliste vahemaade mõjuvaldkonna toetustel (vt Joonis 7). Tartumaal on suurim toetuste maht läinud teaduse ja kõrghariduse mõjuvaldkonda.



**JOONIS 7.** STRUKTUURIVAHENDITEST MAKSTUD TOETUSTE JAGUNEMINE SEKKUMISVALDKONDADE JÄRGI EURODES ELANIKU KOHTA 2013. A

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

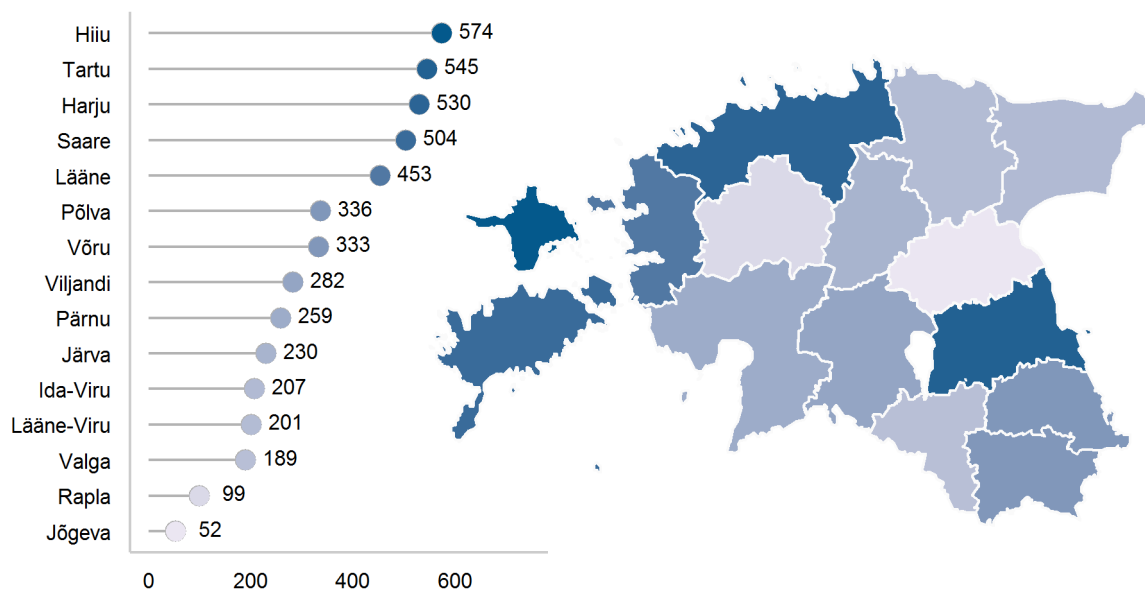
120. Valdcondlike *per capita*-toetuste puhul esines enim regionaalset varieeruvust aegruumiliste vahemaade vähendamise valdkonnas, kus erinevused on peaaegu 31-kordsed – 1142 eurost elaniku kohta Järvamaal kuni 37 euroni Valgamaal (vt Joonis 8). Keskmise toetus Eesti elaniku kohta oli 483 eurot.



**JOONIS 8.** STRUKTUURIVAHENDITEST AGRUUMILISTE VAHEMAADE VÄHENDAMISEKS MAKSTUD TOETUSED ELANIKU KOHTA (EL-I TOETUSED EURODES ELANIKU KOHTA)

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

121. Samuti on väga varieeruv ettevõtluse toetamine (vt Joonis 9). Enim said inimese kohta ettevõtlustoetust Hiiu, Tartu ja Harju maakond, kus toetus ulatus üle 500 euro elaniku kohta, vähim said toetust Jõgeva ja Rapla maakond, kus toetus jäi alla 100 euro inimese kohta. Keskmine toetus oli 405 eurot inimese kohta.

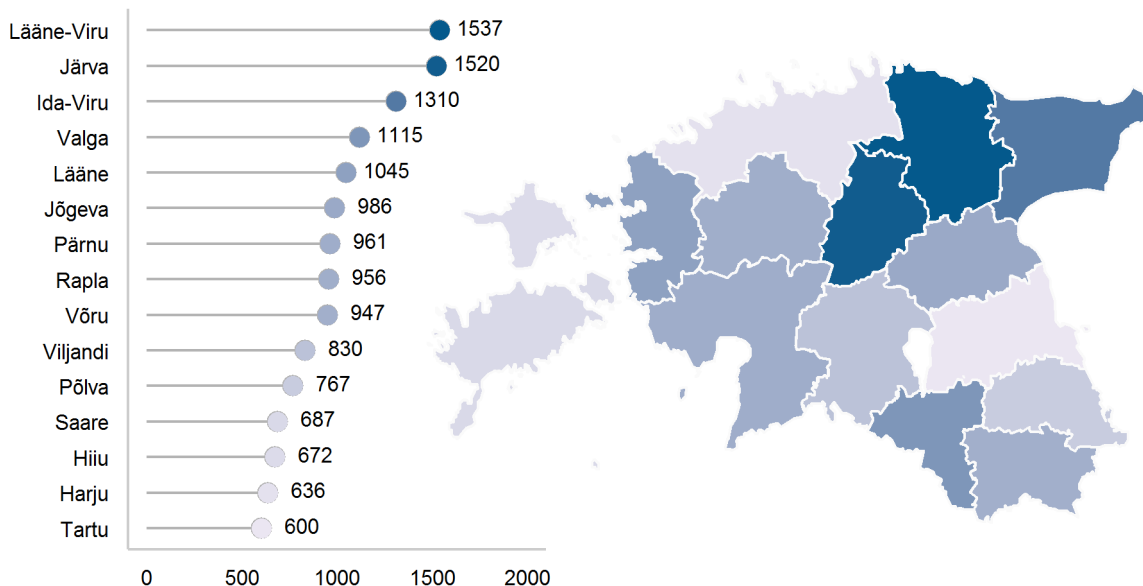


**JOONIS 9.** STRUKTUURIVAHENDITEST ETTEVÕTLUSEKS MAKSTUD TOETUSED ELANIKU KOHTA (EL-I TOETUSED EURODES ELANIKU KOHTA)

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

122. Elukeskkonna ja inimkapitali *per capita*-toetused on regionaalselt ühtlasemalt jaotunud (Joonis 10 ja Joonis 11). Enim on perioodil 2007–2013 elukeskkonna parandamist toetatud Järva-, Ida-

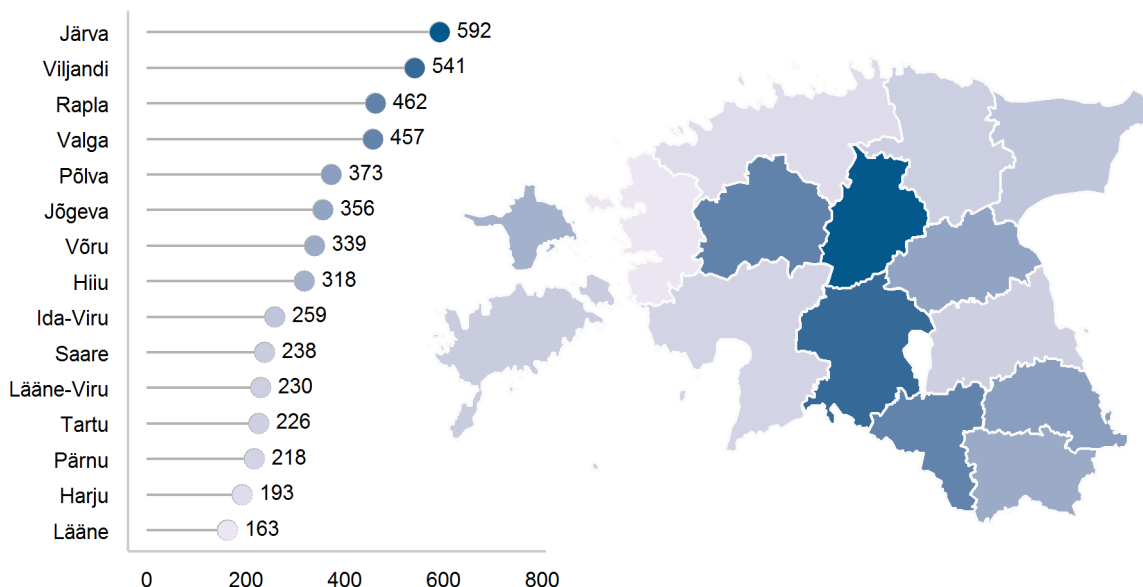
ja Lääne-Virumaal ning Valga- ja Läänemaal, kus toetus on ulatunud üle 1000 euro inimese kohta. Kõige vähem on sellesse valdkonda SVde toetusi läinud Tartumaal, kus inimese kohta on toetus ainsana 600 eurot. Elukeskkonna toetused olid Eestis keskmiselt 847 eurot inimese kohta.



**JOONIS 10.** STRUKTUURIVAHENDITEST ELUKESKKONNA PARENDAMISEKS MAKSTUD TOETUSED ELANIKU KOHTA (EL-I TOETUSED EURODES ELANIKU KOHTA)

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

123. Inimeste parematesse arenguvõimalustesse on enim panustatud Viljandi- ja Järvamaal, üle 500 euro inimese kohta, vaid Lääne- ja Harjumaal jääb näitaja alla 200 euro inimese kohta (vt Joonis 11). Eesti keskmine oli 256 eurot elaniku kohta.

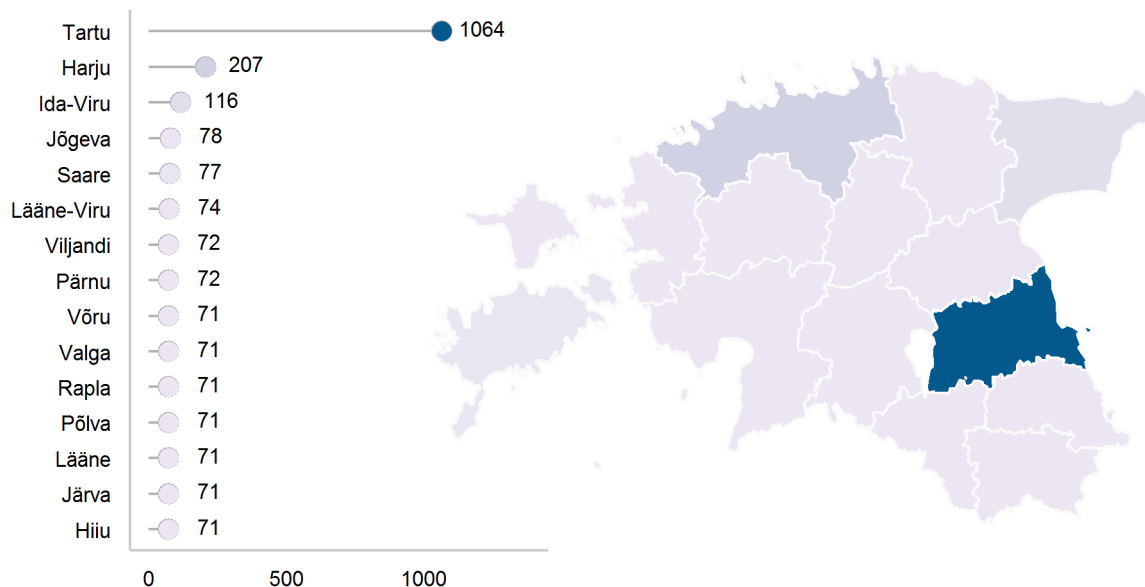


**JOONIS 11.** STRUKTUURIVAHENDITEST TÖÖTURU JA TÄISKASVANUTE HARIDUSE ARENDAMISEKS MAKSTUD TOETUSED ELANIKU KOHTA (EL-I TOETUSED EURODES ELANIKU KOHTA)

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.



124. Teadus- ja arendustegevuse ning kõrgharidusega seotud toetused on valdavalt läinud Tartumaale (vt Joonis 12), ulatudes seal veidi üle 1000 euro inimese kohta. Harjumaal on toetus inimese kohta veidi üle 200 euro ja Ida-Virumaal veidi üle 100 euro, kuid ülejäänud maakondades jääb summa inimese kohta alla 100 euro ja seegi tuleb valdavalt või täielikult üleriigilise mõjuga projektide proportsionaalsest osast (vt Joonis 12).

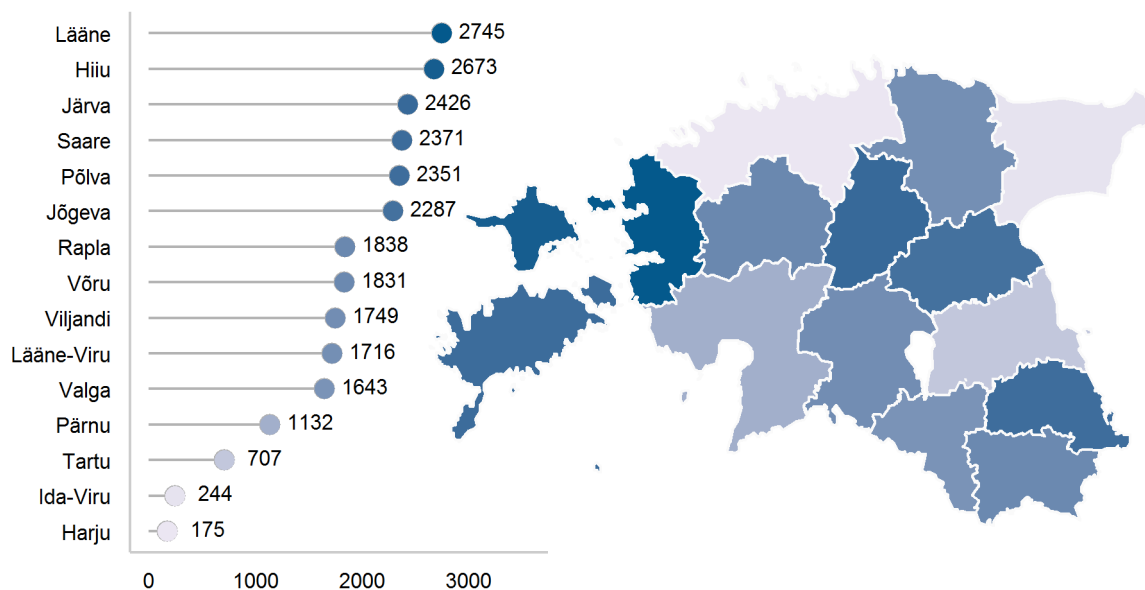


**JOONIS 12.** STRUKTUURIVAHENDITEST TEADUSE JA KÕRGHARIDUSE ARENDAMISEKS MAKSTUD TOETUSED ELANIKU KOHTA (EL-I TOETUSED EURODES ELANIKU KOHTA)

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

### 3.4. PRIA vahendusel makstud ELi toetuste jagunemine geograafiliselt ja valdkondlikult

125. Lisaks SVde toetustele maksis Euroopa Liit perioodil 2007–2013 Eestile põllumajanduse ja maaelu arengu toetuste, Euroopa Kalandusfondi ja turukorralduslike toetuste näol PRIA kaudu 1,083 miljardit eurot (edaspidi *PRIA toetused*). Maakondadest said inimese kohta enim PRIA toetusi Lääne, Hiiu ja Järva maakond vahemikus 2400–2700 eurot (vt Joonis 13). Kõige väiksemad toetusesummad inimese kohta olid Harju, Ida-Viru ja Tartu maakonnas, kus need jäid alla 1000 euro.


**JOONIS 13.** PRIA KAUDU PERIOODIL 2007–2013 MAKSTUD EL-I TOETUSED EURODES ELANIKU KOHTA

Allikad: PRIA veebilehe andmed (<http://www.pria.ee/et/oluline-info/vaade/statistika/makstud/>, avaldatud 2011–2013), PRIAst saadud statistika 2007–2010 toetuste ja ELi-poolse osakaalu kohta ning autorite arvutused.

126. Sekkumisloogika valdkondadest toetati PRIA kaudu suurimas mahus ettevõtlust (vt „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“, ptk 2.4). Ettevõtlusele läks maakondades keskmiselt 67,2% kogu PRIA kaudu suunatud ELi toetuste mahust. Toetuste mahu poolest oli järgmine elukeskkonna valdkond, kuhu maakondade keskmisena suunati 31,7% PRIA kaudu jaotatud vahenditest. Vähem toetust on PRIA kaudu saanud aegruumilised vahemaad (0,67%) ning tööturu ja inimarengu valdkond (0,37% kogu maakonda PRIA kaudu suunatud ELi toetustest).

**TABEL 5.** PRIA TOETUSTE JAGUNEMINE MAAKONNITI JA SEKKUMISLOOGIKA VALDKONDADE VAHEL

Maakond	PRIA vahendatud toetus mln €	PRIA vahendatud toetus €/in	Väiksemad aegruumilised vahemaad	Kvaliteetsem elukeskkond ja võimekamad institutsioonid	Paindlik tööturg ja inimeste paremad arenguvõimalused	Konkurentsi-võimelisemad ja aktiivsemad ettevõtted
Valdkonna osakaal kogu toetusest maakonnas %						
Harju	99,5	175	0,37	30,9	0,64	68,1
Hiiu	23,1	2 673	1,47	51,4	0,32	46,9
Ida-Viru	37,1	244	1,41	32,2	0,46	65,9
Jõgeva	72,2	2 287	0,00	28,8	0,25	71,0
Järva	75,0	2 426	0,00	28,5	0,36	71,1
Lääne	67,6	2 745	1,97	36,5	0,28	61,3
Lääne-Viru	103,9	1 716	0,58	30,2	0,22	69,0
Põlva	65,4	2 351	0,00	29,5	0,39	70,1
Pärnu	94,7	1 132	1,14	27,7	0,23	70,9
Rapla	64,5	1 838	1,57	30,9	0,24	67,2
Saare	75,4	2 371	0,47	33,8	0,40	65,4
Tartu	108,2	707	0,00	28,3	0,60	71,1

<b>Valga</b>	50,3	1 643	0,00	29,0	0,28	70,8
<b>Viljandi</b>	84,2	1 749	0,50	31,1	0,56	67,9
<b>Võru</b>	61,9	1 831	0,54	27,2	0,26	72,0

Allikad: Statistikaamet, veebiandmebaasi tabel RV022 „Rahvastik 1. jaanuar“, autorite arvutused, PRIA veebilehe andmed (<http://www.pria.ee/et/oluline-info/vaade/statistika/makstud/>, avaldatud 2011–2013) ja PRIAst saadud statistika 2007–2010 toetuste ja ELi-poolse rahastuse osakaalu kohta.

## 4. Struktuurivahendite asjakohasus regionaalsete arenguvajaduste rahuldamisel

### 4.1. Maakonna arengu strateegiline planeerimine ja selle seos struktuurivahenditega

127. SVde asjakohasuse hindamise eeldus maakondades on maakondade arenguvajadusi ja -eeldusi ning strateegilisi valikuid kajastavate maakonna strateegiliste arengudokumentide olemasolu ja kvaliteet. Maakonna arengut suunavad ja tehtud valikuid kajastavad peamiselt kaks dokumenti:

- maakonna arengustrateegia ja sellega haakuvad valdkondlikud strateegiad (nt ettevõtlustrateegia);
- maakonna planeering ja seda täiendavad teemaplaneeringud.

128. Maakonna arengustrateegia või -kava koostamist ei nõua Eestis ükski kehtiv õigusakt, samuti ei ole täpsustatud, kes peaks maakonna arengustrateegia koostama või kuidas see suhestub riigi strateegiliste dokumentide või kohaliku omavalitsuse arengukavadega. Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 punkt 1 näeb küll ette, et maavanem hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, kuid ei sisusta seda kohustust konkreetsete tegevustega. Sellest tulenevalt on ka maakonna arengustrateegia koostamise protsess, sellesse kaasatud osalised ja roll maakondade arendamisel maakonniti erinev, sõltudes maavanema initsiatiivist ja parimast arusaamast, kuidas peaks maakonna tervikliku arendamise eest hoolitsema.

129. Seda, et maakonna arengustrateegia elluviimiseks ja selle eest seismiseks ei ole ühelgi maakondlikul institutsioonil hoobasid, tunnistasid paljude maakondade, näiteks Harjumaa, Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Viljandimaa, Pärnumaa, Raplamaa ja Tartumaa esindajad.

130. Maakonnaplaneeringuga on seis mõnevõrra parem. Planeerimisseaduse 5. peatükk sätestab maakonnaplaneeringu koostamise eesmärgi ja konkreetset ülesanded, näiteks tasakaalustatud ja kestliku asustuse, sealhulgas keskuste võrgustiku toimimist ja rahvastiku paiknemist suunavate oluliste tingimuste määramine ja keskuste planeerimise põhimõtete määratlemine, jäätmeäitluskohtade asukoha määramine ja transpordivõrgustiku arendamine. Samuti näeb seadus ette, et maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja on maavanem, ning sätestab ka selle, kes tuleb maakonnaplaneeringu koostamisse kaasata. Nii näeb seadus ette koostöö ministriumite, planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuste ja valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi maakonnaplaneering käsitleb, ning planeeringualaga piirnevate maakondade maavanematega. Samuti sätestatakse seaduses maakonnaplaneeringu seosed nii KOVi kui ka riigi üldplaneeringuga.

131. Üaltpoolt valguses on ootuspärane uuringu käigus selgunud asjaolu, et maakondade arengustrateegiate roll maakonna strateegilise planeerimise suunajana ja arenguvajaduste fookustajana oli tagasihoidlik, välja arvatud mõne maakonna puhul, nagu Läänemaa, Järvamaa või Pärnumaa.

132. Hindajate hinnangul on maakondade arengustrateegiad üldiselt formaalsed, võimalikult laiapõhjalised (seda tõdetakse peaaegu kõigis maakondades) ja sisaldavad igaks juhuks kavandatavaid tegevusi, et jätta võimalikult palju võimalusi SVde raha taotlemiseks. Nii mõneski maakonnas leiti, et seda on põhjendanud ka ebapiisav info SVdest toetatavate tegevuste ja rakendamise ajakava kohta arengustrateegia koostamise ajal. Maakondades peetud seminaridelt ja tehtud intervjuudest

laekunud info põhjal võib järeldada, et maakondades ei olda valmis n-ö taotletavast rahast loobuma, kuna arenguvajadusi on palju ja puudub kindlus, millistele tegevustele toetust saadakse. Seega püütakse lahendada kõiki probleeme korraga ning jäävad tegemata strateegilised valikud, mis aitaksid vahendeid kontsentreerida valitud valdkondadesse, tuues nii kaasa suurema arenguhüppe. Selle mõjul kujunes maakondades SVde kasutamine pigem pakkumispõhiselt, projekte planeeriti sinna, kust parajasti oli võimalik raha saada. Valitses suhtumine, et kui raha pakutakse, tuleb üritada see kätte saada. Selle tõttu kannatavad muu hulgas ka projektide jätkusuutlikkus ja koosmõju.

133. Strateegilise planeerimise poolest edukates maakondades (nt Läänemaa, Järvamaa ja Pärnumaa) on õnnestunud arengustrateegiat siiski planeerimisinstrumentina rakendada. Läänemaal toimib maavalitsuste ja maakondlike arendusorganisatsioonide ühistöös maakonna arenduskoda, kes vastutab strateegia koostamise ja täitmise eest. Järvamaal on koostatud maakonna arengulepe<sup>3</sup>, mis on kohustuslik sellega ühinenud lepingupooltele, sealhulgas kohalikele omavalitsustele. Isegi nendes maakondades tõdeti intervjuudes, et kohati ei ole õnnestunud arengustrateegias kokkulepitust kinni pidada ning esialgseid kokkuleppeid on laiendatud, et KOVidele vastu tulla, või on KOVid raha taotlemisel kokkuleppes mööda läinud. Kuigi Saare maakonna arengustrateegia oli laiaulatuslik ja üldsõnaline, valitses Saaremaa esindajate sõnul maakonnas asjaosaliste vahel ühtne arusaam prioriteetidest ja vajalikest tegevustest ning projektide valikul arvestati nende mitteformaalsete kokkulepetega.

134. Maakondade arengudokumentidena kasutatakse pigem maakonna üldplaneeringuid ja nendega seonduvaid teemaplaneeringuid (nt kergliiklusteede teemaplaneering Harjumaal). Hindajate arvates ei ole see siiski piisav, sest üldplaneering on ennekõike ruumilise planeerimise instrument, mida peaks toetama samaväärne strateegilise planeerimise ja juhtimise instrument.

135. Maakonna strateegilise planeerimise protsess oleks nii juhtumisuuringutes kui ka valideerimisseminaridel osalejate tagasisidet arvestades palju lihtsam, kui maakonna arengustrateegial oleks selge roll maakonna arengu suunamisel analoogselt maakonna üldplaneeringuga. Strateegia järgimine võiks olla kohustuslik nii kohalikele omavalitsustele kui ka keskvalitsuse institutsioonidele maakonna või maakondade arengut puudutavate otsuste tegemisel. Näiteks ettevõtluse arendamine on üks arengueesmärkidest peaaegu kõikides maakondades, ometigi ei arvesta riigi ettevõtluse kasvustrateegia ka praegu sellega, millised on maakondade eelisarendatavad valdkonnad ja milliseid tegevusi maakondades ettevõtluse arendamiseks kavandatakse (vt näiteks Viljandi- või Põlvamaa juhtumeid). Nii Põlva- kui ka Viljandimaal märgiti, et maapiirkonnas on sageli töökohtade loomisest aktuaalsem nende säilitamine, mistõttu üleriigilised kvalifitseerimistingimused ekspordi või lisandväärtuse kasvu või lisandunud töökohtade arvu kohta käivad seal üle jõu ega ole kooskõlas maakonna arenguvajadustega. Põlvamaal juhiti lisaks tähelepanu sellele, et SVde planeerimisel võiks enam arvestada maakondade eripäradega, mis aitaksid rahuldada nende arenguvajadusi. Näiteks Põlvamaa ettevõtluse raskuskese on pigem elustiiliettevõtlusel, vähem panustatakse ekspordile ja suure lisandväärtusega suurtootmisesse.

136. Maakondade esindajate hinnangul takistavad maakonna strateegilise arengu kavandamist sisuliselt kõige enam omavalitsuste vastandlikud huvid ja konkurents SVde pärast. Üks maakond tõstis esile, et isegi kui vallajuhid suudavad omavahel jõuda maakonna terviklikust arengust lähtuvale kokkuleppele, ei pruugi omavalitsuste volikogud neid kokkuleppeid kinnitada, sest nemad seisavad ennekõike kohalike elanike huvide eest. Kohalike huvide kaitsmise vajaduse tõttu ei pea omavalitsused maakonna arengustrateegiat endale ka siduvaks.

1. \_\_\_\_\_

<sup>3</sup> Järvamaa arenguleppe. [<http://www.jarva.ee/arengulepe/>]

137. Strateegilise planeerimise nõrkusest hoolimata leidsid kõigi maakondade esindajad, et valdavalt **on saadud arenguvajadusi** SVde abil siiski täita. Raha on suunatud peamiselt nendesse valdkondadesse, kus investeringuvajadused on olnud kõige suuremad. Siiski tunnistati, et on tehtud kulutusi, mis ei ole maakonna kui terviku arengut arvestades mõistlikud. Näiteks Viljandimaa, Jõgevamaa ja Lääne-Virumaa puhul mainiti investeringuid väheneva õpilaste arvuga koolidesse ning mitme teise maakonna puhul külakeskuste liiga suurejoonelist arendamist (külakeskusi rahastati küll maaelu arengukava raames). Saaremaa puhul märgiti aga, et kuigi arenguvajadused kaeti, olid struktuurivahendite abil ellu viidud projektid sageli suuremad ja kallimad, kui need oleksid olnud omavahenditest rahastamise korral.

138. Kuigi SVde kasutamist arenguvajaduste rahuldamisel hinnatakse üldiselt positiivselt, siis kohati (Põlvamaal, Viljandimaal, Jõgevamaal ja Lääne-Virumaal) nimetati ka katmata arenguvajadusi. Seejuures peeti ennekõike silmas investeringuid inimeste liikumisvõimaluste parandamisse. Esile tõsteti nii vajadust arendada ühistranspordi korraldamist kui ka korrastada kohalikku teedevõrku. Need on kohalikul tasandil väga aktuaalsed probleemid, mille lahendamiseks ei ole omavalitsustel aga piisavalt raha. Nimetati SVde kasutamise negatiivne kõrvalmõju: kui riik panustab suure osa maanteede korrastamise eelarvest transpordisõlmede arendamisele, siis kohaliku tähtsusega teede korrastamiseks raha napib. Seda kinnitab riigimaanteede hoiuks ja kohalike teede korrashoiuks eraldatud vahendite võrdlus, mis erineb teekilomeetri kohta üle kümne korra. Lääne-Virumaa esindajate sõnul võib see koguni kaasa tuua olukordi, kus suurte maanteelahenduste rajamine tekitab pudelikaelad kohalikele teedele ja see probleem tuleb lahendada omavalitsustel.

139. Mitmes maakonnas (nt Põlvamaal, Läänemaal ja Võrumaal) tunnistati, et tööstusalade arendamine ei ole loodetud efekti andnud. Tõdeti, et seejuures on väga oluline ka müügitöö, eestvedamine, sobivate ettevõtete leidmine ja koostöö omavalitsuste vahel. Võrumaal rõhutati, et investeringu tasuvus sõltub suuresti sellest, kas on sobivaid inimesi, kes arenduskontseptsiooni ellu viivad ja seda edasi arendavad, andes vormile ka tegeliku sisu.

140. Maakondade seminaridel pakuti eeltoodule lisaks välja mitmeid ideid, kuidas võiks SV toel rajatut tõhusamalt maakonna arenguks kasutada.

141. Viljandimaal tehti näiteks ettepanek, et avalikud hooned võiksid olla mitmefunktsioonilised ja sellist kasutamist võiks taotluste hindamisel rohkem arvesse võtta. Nt noortekeskus võiks hommikupoolikul pakkuda ruume pensionäride käsitööringile, sest noored on sel ajal koolis, või külamaja võiks tegevustest vabal ajal osutada hosteli teenust. Seega võiks meetme tingimused olla paindlikumad ja toetada eri valdkondade koostööteket ja sellega ka ressursside optimaalset kasutust.

142. Põlvamaal arutelus osalejate hinnangul aitaks arenguvajadustega arvestamisele kaasa see, kui meetmete avamine ja toetuse eraldamise tingimused (sh riigipoolne kaasrahastus) oleksid pikema aja peale ette teada ja taotlusvoorud oleksid kauem avatud, et oleks võimalik projekte piisava põhjalikkusega ette valmistada. Seda arvamust toetati hiljem ka kõigil regionaalsetel valideerimisseminaridel, kus tõdeti, et riik tegi küll meetmete eelnõud varakult omavalitsustele kättesaadavaks, kuid kuna olulisi meetme tingimusi muudeti viimase minutini, siis sai taotluse ettevalmistamisega ikkagi alustada vaid siis, kui meetme määrus on vastu võetud ja avaldatud. Selle tõttu kannatas nii aeganõudvamate koostööprojektide ettevalmistamine kui ka pikemaajaliste plaanide koostamine omavalitsuste tasandil. Hindajate hinnangul võib meetmete avamise ja menetlemise aeg tõesti piirata koostööprojektide esitamist, kuid meetmete määruste viibimine ei tohiks avaldada suurt mõju kohalikele arengukavale või maakonna arengustrateegiale, mis peaks kajastama langetatud valikuid enne SVde taotlemist (ehk vajaduspõhiseid taotlemisi), mitte muutma arengusuundi SVde rahastamistingimustest tulenevalt.

143. Võrumaal nimetati, et investeringute kõrval pöörati liiga vähe tähelepanu investeringute kasutajate või arendajate koolitamisele, et hiljem osataks objekte majandada ja turundada. Arenguvajadust tuleks näha laiemalt ja tervikuna – nii taristu enda kui ka selle kasutajate arendamise kaudu, et tekiks kvaliteetne teenuse osutamise keskkond ja ka teenus ise oleks kvaliteetne.

144. Seega võib kokkuvõttes tõdeda, et strateegilise planeerimise nõrkusest olenemata on omavalitsused suutnud põletavamaid arenguvajadusi SVde toel rahuldada. Tulemus on aga sageli maakonna tasandil tasakaalustamata ja killustatud, vahendite koosmõju ei ole enamasti suudetud saavutada. Maakonna arengustrateegia tähtsustamine ja jõustamine võiks tulevikus anda märkimisväärselt parema tulemuse maakonna kui terviku seisukohalt ja vähendada seeläbi ressursside ebaefektiivset kasutust.

145. Lisaks tuleks SVde planeerimisel arvestada maakondlike eripäradega valdkonniti nii ettevõtlustoetuste, haridusvaldkonna toetuste kui ka transpordivaldkonna toetuste puhul, sest maakondade arenguvajadused ja valitud arenguteed on väga erinevad.

## 4.2. Maakondade arengule enim kaasa aidanud tegevused

146. Hea näide valdkonna kohta, kus struktuurivahendite kasutamisel sai arvestada piirkondlike arenguvajadustega, oli vee- ja kanalisatsioonivaldkond. Selle puhul olid vajadused paikkonniti erinevad, näiteks **Harjumaal** oli vaja parandada Tallinna lähivaldade kanalisatsiooni olukorda, **Ida-Viru** maakonnas oli üldiselt probleemiks ebakvaliteetne joogivesi ning **Võru** linnas vajas väljavahetamist ühisveevärk ja reoveesüsteem. Seega said maakondade omavalitsused kaasata SVd vastavalt oma investeringuvajadustele.

147. Maakondades tehtud intervjuudes uuriti ka, milliseid SVdest makstavaid toetusi peeti tulemuslikumaks. Enamik intervjuerituid kinnitas, et mõju oli suurem ennekõike investeringute puhul. Suuri taristuobjekte ei oleks suudetud oma vahenditega korrastada või rajada, mistõttu on sellest tulenev arenguhüpe olnud märgatav. Pehme tegevuste, nagu koolituste või nõustamise mõju oli tagasihoidlikum. Samas tunnistati, et investeringute suurema mõjususe saavutamisel jäi siiski puudu just pehme tegevuste arendamisest.

148. Ettevõtlustoetuste puhul juhiti tähelepanu sellele, et üksikute ettevõtjate toetamine avaldab maakonna arengule suhteliselt väikest mõju. Sageli võib mõne uue tehnoloogia kasutuselevõtu toetamine tuua laiemas pildis kaasa hoopiski tööpuuduse kasvu, kuigi ettevõtte tööjõu tõhusus kasvab. Üksikute ettevõtete kõrval peeti oluliseks ettevõtlustaristu arendamist – teedevõrk, energeetika ja internetiühendus. Lääne-Eesti valideerimiseminariil kerkis ka vajadus arvestada SVde suunamisel senisest enam turutõrgetega. Näiteks aktiivse ettevõtlusega piirkondades pakuvad ettevõtlustaristut erasektori kinnisvaraarendajad, ääremaal turu huvi puudub ja seal peaks ettevõtluskeskkonda arendama kohalik omavalitsus. Sellist KOVi tegevust ettevõtluskeskkonna arendamisel võikski SVd toetada. Hindajate arvates on see igati asjalik ettepanek, kuna aitab ühelt poolt suurendada ettevõtluskeskkonna atraktiivsust mahajäänumates piirkondades ja tasakaalustab asukohast tulenevat mahajäämust. Teisalt aitab see vähendada SVde väljatõrjeefekti suure majandusaktiivsusega piirkondades, kus turg oleks ise võimeline vajaliku taristu tagama.

## 4.3. Struktuurivahendite kasutamise seire maakondades

149. Maakondlike juhtumianalüüside põhjal võib öelda, et maakonna esindajate teadlikkus maakonnas SVde toel ellu viidud projektide tervikpildist on väga vähene ja on vaid üksikuid maakondi, kes seiravad maakonda jõudnud ELi toetusi regulaarselt ja süstemaatiliselt. Maakondade esindajad

rõhutasid, et vaja on koondpilti kõigist ELi toetustest, mitte ühe rakenduskava või rahastaja kaupa, sest toetused peaksid kohaliku arengu kontekstis moodustama terviku.

150. SVde mõju saavutamise takistuste arutelus koorus välja, et SVde kasutamise maakondlik koondpilt on puudulik ka keskvalitsuse tasandil, kus otsused sünnivad valdkonniti killustatult ja kus ei arvestata meetmete koosmõjuga regioonides. Seda kinnitas ka hindajate kogemus maakondliku jaotuse koondamisel SVde kasutamise kohta. Projekti andmete sisestamisel SFOSi tuleb lisada küll maakonna tunnus, kuid see ei peegelda siiski vahendite tegelikku jaotust maakondade vahel. Ebakõlale osutab üleriigiliste ja maakondadevaheliste projektide ebaoproportsionaalselt suur maht (üle 33,5% vahenditest kannab üleriigilise või maakondadevahelise projekti silti), sest enamik nendest toetustest jõuab ühel või teisel moel siiski maakondadesse.

151. Üksikuid valdkondi seiratakse ka maakondade tasandil – näiteks töötukassa regionaalsed osakonnad seiravad tööturu olukorda ja tööturumeetmete tulemuslikkust, samuti koostavad MAKid ülevaadet EASile maakonnas toetusi saanud ettevõtetest (see ei sisalda küll suurettevõtteid, kes enamasti on EASi peakontori kliendid).

152. Maakondade esindajatega tehtud intervjuude põhjal võib järeldada, et maakondliku koondpildi puudumisel on mitu põhjust.

153. Ühelt poolt puudub maakonnas otsustajatel huvi sellekohase info kohta. Seire tegemine eeldab, et saadud infot kasutatakse süstemaatiliselt otsustusprotsessides. Nii Läänemaa kui ka Järvamaa näide kinnitab, et hästi toimiva maakondliku strateegilise arendusprotsessi korral tehakse ka regulaarset seiret SVde kasutamise kohta. Kui aga maakonna arengustrateegia ei toimi strateegilise planeerimise instrumendina ehk seda ei seirata ega täiendada regulaarselt (nii on see paljudes maakondades), siis puudub ka vajadus otsida infot selle kohta, kuivõrd on maakonnas suudetud kasutada SVde võimalusi maakonna arengustrateegia elluviimiseks. Seda ilmestab ka olukord, kus mitmes maakonnas väideti, et konkreetsele institutsioonile ei ole seire tegemise kohustust pandud, mistõttu seda ka ei tehta ehk ei nähta selles osa oma arendustegevuste ülesannetest.

154. Hea näide seire toimimise kohta on jällegi Läänemaa, kus Läänemaa Omavalitsuste Liit on ELi struktuurivahendite kasutamise seire teinud lepingu alusel ülesandeks kohalikule arenduskeskusele. Seejuures vastutab arenduskeskus nii vahendite kasutamise seire eest kui ka annab omavalitsustele nõu võimalike uute rahastamisallikate leidmise kohta, piirdumata seejuures SVdega.

155. Teise olulise aspektina tuleb nimetada vähene teadlikkus info saamise võimalustest ning ka ELi toetuste kasutamist käsitleva info killustatus ja lünklikkus. Nii on SVde kasutamise statistika ja maaelu arengukava rakendamise statistika pärit eri andmebaasidest, kuigi Leaderi tegevuste puhul on palju kattuvusi SVdest toetatavate valdkondadega. EASi jagatavate ettevõtlustoetuste maakondliku jaotuse kohta ei ole avalikku teavet. SFOSis leidub küll infot projektide maakondliku jagunemise kohta, kuid see on ebaühtlane. Üle 33,5% vahenditest kannab üleriigilise mõju silti, kuigi ka üleriigiliste projektide puhul (nt transpordivaldkonna investeeringud Maanteeameti kaudu) võib olla tegemist ühes konkreetses maakonnas rakendatava projektiga. Seega jagunevad paljude üleriigiliste ja maakondadevaheliste projektide puhul kasusaajad ikkagi maakonniti ja üleriigilise projekti mõju avaldubki eri maakondades. Seetõttu oleks oluline määratleda ka maakondadevaheliste ja üleriigiliste projektide puhul projekti raha jagunemine maakondade vahel. Osaliselt piirab seda SFOSi andmebaasi tehniline ülesehitus, mis nõuab projekti osadeks jagamist juhul, kui soovitakse andmeid toetuse jagunemise kohta mitme maakonna vahel. Teisalt saaks selle jaotuse teha SFOSi-väliselt analoogselt käesolevas hindamises tehtuga ja esitada ülevaade kord aastas seirearuannetes.

156. Lisaks valmistavad probleeme tehnilised ebakõlad – näiteks ettevõtlustoetused kajastuvad ettevõtete juriidilise aadressi järgi, kuid paljude ettevõtete peakontorid on Tallinnas, tootmisüksused



või filiaalid aga tegutsevad maakondades. Seetõttu on Harjumaa ettevõtlusnäitajad ülepaisutatud ja maakonnas jäävad olulised investeeringud kajastamata.

157. Ülaltoodu põhjal võib järeldada, et kasutamaks SVsid kohalike arenguvajaduste rahuldamiseks ja arengueelduste väljaarendamiseks tulemuslikumalt, tuleks soosida SVde kasutamise seiret maakonna tasandil. Selleks tuleks ühelt poolt teavitada maakonna institutsioone (ennekõike maavalitsust ja omavalitsusliitu) asjakohase info kättesaadavusest ja teisalt parandada SVde kasutamise andmete maakondliku vaate kvaliteeti. Samuti tuleks hea seista, et ELi vahendite kasutamise koondinfo oleks soovitatavalt ühest andmebaasist või seirearuannete koondülevaatena lihtsasti leitav ja kombineeritav.

#### 4.4. Struktuurivahendite kooskõla maakondade arenguvajaduste ja -eeldustega kvantitatiivse analüüsi põhjal<sup>4</sup>

##### 4.4.1. Arengueeldused

158. Kvantitatiivses analüüsis määratletakse piirkondliku arengueelduse arendamisena neid seoseid, kus indikaatori algseisu poolest tugevamatele piirkondadele antakse enam toetust. Selline toetuse jagamise skeem ei pruugi olla sihiteadlik arengueelduste ärakasutamine, vaid võib kujuneda (valdkondlikult) paremate eeldustega piirkondade suurema taotlemisaktiivsuse või taotlemisvõimekuse tõttu. Arengueelduse eeltoodud määratlus ei vasta otseselt ERASi määratlusele. ERAS 2005–2015 ei defineerinud arengueeldusi, vaid seadis ainult eesmärgi neid paremini ära kasutada. ERASi 2014–2020 määratluse kohaselt on piirkonnaspetsiifiline arengueeldus „kindel majanduslik tegevusvaldkond, looduslik, kultuurilis-ajalooline või inimkapitali teadmus-oskuslik pärand, milles mõnel konkreetsel piirkonnal on enamiku muude piirkondadega võrreldes suhteline konkurentsieelis või suurem arenguvõime“. Paraku ei ole ka ERASi 2014–2020 arengueelduse määratlus mõõdetav, mistõttu seda ei saanud võtta aluseks eri valdkondade määratlemisel arengueelduste kontekstis. Seetõttu kasutatakse eeltoodud kvantitatiivse analüüsi määratlust kõikide valdkondade puhul.

159. Samasuunaline seos üldindikaatori algtaseme ja ELi toetuste mahu vahel ilmnas järgmiste indikaatorite puhul (vt ka lisa 5 „Korrelatsioonide koondtabel“):

- 1) SKP,
- 2) sissetulek leibkonnaliikme kohta ning
- 3) hõive.

160. Need tulemused viitavad sellele, et paremate arengueeldustega piirkonnad (suurem hõive, suurem keskmine sissetulek või suurem SKP inimese kohta) said rohkem SVdest makstavaid toetusi kui need, kus oli olukord halvem. Edukamates piirkondades oli ka taotlemisaktiivsus suurem, esines positiivne korrelatsioon maakondade *per capita*-SKP ja SVdest toetuse taotlemise aktiivsuse vahel (vt „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“). Selline tulemus on kooskõlas ka peatükis 2.6 esitatud regionaalse mõju planeerimise protsessi kirjeldusega, mis kinnitab, et regionaalse mõju tasakaalustamine ei olnud otsene eesmärk, vaid pigem sooviti aidata kaasa Eesti koondnäitajate

1.

<sup>4</sup> Kõigi indikaatorite ja väljamakstud toetuste vahelisi seoseid on põhjalikumalt käsitletud uuringu tehnilises lisas. Indikaatorite aruanne. Siin on eelkõige esitatud neid seoseid, mida saab statistiliselt pidada nullist märkimisväärselt erinevaks. Nende indikaatorite puhul, mille kohta seoseid esitatud ei ole, ei õnnestunud statistiliselt olulist seost tuvastada.

arengule. Kuna SVde kasutamisel regionaalsetele erinevustele tähelepanu ei pööratud, siis juhtus nii, et juba alguses paremas olukorras olnud maakonnad said ka enam toetusi.

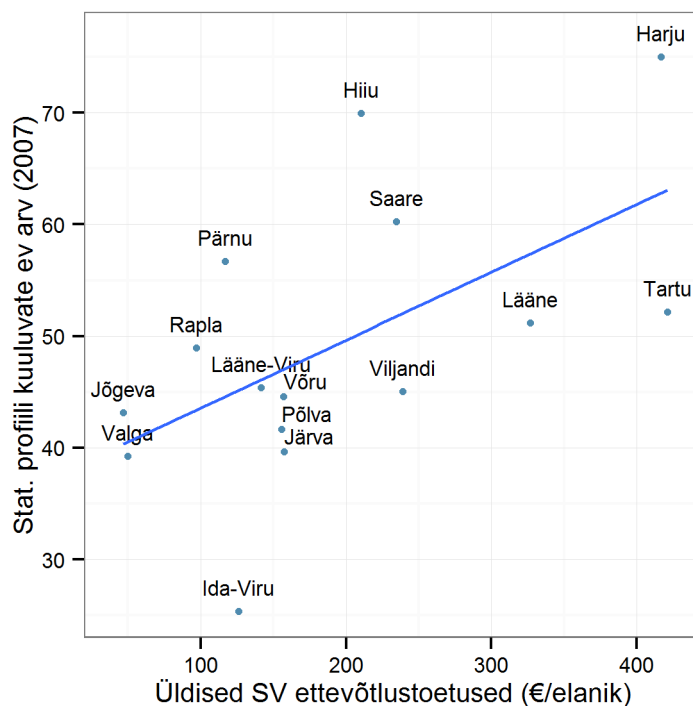
161. Selline seos ilmneb, kui keskenduda vaid SVdest makstud toetustele. Kui lisada ka PRIA toetuste summa, siis ei ole seosed toetuste jagunemise ja üldindikaatorite muutuse vahel enam statistiliselt olulised. Seega on PRIA toetused jagunenud SVdest erinevalt ning see tasalülitab SVde indikaatorite algtasemega leitud seose. Kõiki ELi toetusi koos vaadates ei ole seega märgata esialgu paremas seisus olnud maakondade eelist toetuste jagunemisel.

162. Olulised seosed toetuste mahu ja indikaatori algtaseme vahel saab esitada järgmiste valdkondlike indikaatorite puhul: **eluruumide seisukord, ettevõtlus ja turism**.

163. Üks tehiskeskkonna indikaatoreid oli eluruumide seisukord (eluruumide osakaal, kus katus ei lase läbi, seinad ja põrandad ei ole rõsked ning aknaraamid pole pehkinud). Selle indikaatori algtase ja valdkondlik SVdest saadud toetus olid küllaltki tugevalt positiivselt korreleerunud (lisa 5 ja „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“). Teisisõnu saadi rohkem toetust sellistes maakondades, kus eluruumide seisukord oli juba alguses parem. Piirkondades, kus eluruumid olid paremas korras, rahastati projekte suuremas mahus arvatavasti seetõttu, et seal oli taotlemisaktiivsus suurem (vt „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“, ptk 2.5). See viitab asjaolule, et toetust ei jagatud regionaalsetest arenguvajadustest lähtudes, vaid see sõltus pigem piirkonna elanike teadlikkusest ja aktiivsusest.

164. Ka ettevõtluse puhul said toetust enam piirkonnad, kus see valdkond juba oli tugevam. Perioodi alguse ettevõtete arvu ja kõigi ettevõtlusteemaliste toetuste mahu vahel ilmnis keskmise tugevusega positiivne korrelatsioon (lisa 5 ja „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“, ptk 7). Seega said enam toetust need maakonnad, mille ettevõtlusaktiivsus oli suurem. See on ootuspärane tulemus, sest paljud SVdest makstavad toetused olid suunatud olemasolevatele ettevõtetele, toetades nende innovatsiooni või ekspordi. Seega saidki enam toetusi piirkonnad, kus ettevõtteid oli rohkem.

165. Selline regionaalne toetuste jagunemine eelisarendab piirkondi, kus juba algne olukord on parem. RSKSi inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetne suund 4 kirjeldab regionaalset arengut toetavaid tegevusi kui stardiabi suunamist piirkondadele väljaspool Tallinna ning ettevõtteväliste konsultatsiooniteenuste osutamist ning uute ettevõtjate koolitust ja nõustamist kõikides Eesti piirkondades. Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava prioriteetne suund 1 (ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime) märgib regionaalsete mõjudega tegevustena piirkondlike kompetentsikeskuste arendamist ja klasterite toetamist. Samas märgitakse, et need meetmed on suunatud kõikidele Eesti piirkondadele. Seega ettevõtlusmeetmete regionaalseid mõjusid ei ole kavandatud sellisena, et need toetaksid süstemaatiliselt nõrgemas olukorras piirkondi (v.a stardiabi inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna 1 all).



**JOONIS 14.** STATISTILISSE PROFIILI KUULUVATE ETTEVÕTETE ARV 2007. A JA STRUKTUURIVAHENDITE KÕIKIDE ETTEVÕTLUSMEETMETE VÄLJAMAKSED 2007.–2013. A EURODES ELANIKU KOHTA

Allikad: Statistikaameti tabelid ERO27 ja RV022, SFOS ja autorite arvutused.

166. Turismiindikaatori – majutatute ööbimiste arv inimese kohta – algväärtus oli tugevalt positiivselt korreleerunud nii valdkondlike kui ka üldiste ettevõtlustoetuste mahtudega. See on tõenäoliselt näide valdkondliku arengu suunamise kohta arengueelduste olemasolust lähtudes. Enam toetust said need piirkonnad, kus indikaatori väärtus oli suurem, seega juhitud toetuste andmisel piirkondlikest arengueeldustest. RSKSis toodud regionaalse mõõtmega tegevuste kirjeldusest ei ole võimalik otseselt sellist kavatsust välja lugeda. Seal on nimetatud, et toetatakse turismiinfo ja külastuskeskuste loomist piirkonnakeskustes ning et turismprogrammide raames eelistatakse projekte, millega laiendatakse seni Tallinnasse kontsentreerunud turismiteenuseid. Seega võib ka turismitoetuste puhul olla toetuste jagunemine ettevõtluses toimunud protsessiga analoogne: majutatute ööbimiste arv on suurem seal, kus on rohkem majutusasutusi ja -kohti. Seega on seal ka rohkem taotlejaid ja suurem võimalus toetust saada.

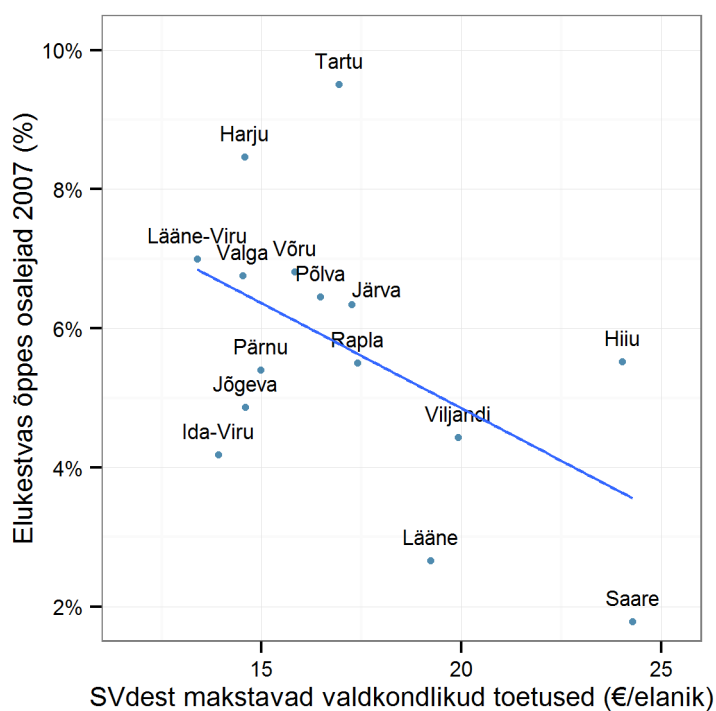
#### 4.4.2. Arenguvajadused

167. Arenguvajadusena on käesoleva analüüsi kontekstis määratletud olukord, kus eesmärk on (valdkonna) arengu regionaalne ühtlustamine. Sellisel juhul peaks toetusi enam suunama piirkondadesse, kus (valdkondliku) indikaatori algväärtus on väiksem. Alljärgnevalt on esitatud kokkuvõtte indikaatoritest, mille puhul ilmnes statistiliselt oluline korrelatsioon SVdest saadud suurema toetuse ja indikaatori algtaseme halvema olukorraga.

168. Lisaks kolmele eelkäsitletud üldindikaatorile on olemas ka neljas – rahvaarv. Selle puhul ilmneb tugev negatiivne korrelatsioon maakonna 2007. aasta rahvaarvu (algtase) ning inimese kohta ELi vahenditest (nii SVde kui ka PRIA toetused) välja makstud toetussummade vahel. Teisisõnu – mida väiksem oli maakonna rahvaarv, seda suurem oli ELi toetuste summa inimese kohta. Rahvaarvu ja

ainult SVde toetuste summa vahel ei õnnestunud seost tuvastada (vt ka lisa 5 „Korrelatsioonide koondtabel“). ELI vahenditest inimese kohta makstud toetuste seos maakonna rahvaarvuga tuleneb eeskätt sellest, et PRIA vahendusel on toetatud suuremas mahus väiksema rahvaarvuga maakondi. Valdskonnad, kus toetati enam 2007. a halvemas seisus olevaid maakondi, olid liiklusohutuse suurendamine (iseloostatuna liiklusõnnetuste sageduse kaudu) ja elukestev õpe.

169. Aegruumiliste vahemaade vähendamise seotud SVdest makstud toetuste mahu ja 2007. aasta liiklusõnnetuste sageduse vahel ilmnes statistiliselt oluline positiivne korrelatsioon (lisa 5 ja „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“). Seos indikaatori algväärtuse ja SVdest makstud toetuse vahel viitab sellele, et tegemist on arenguvajaduse rahuldamiseks mõeldud toetuse jagamise skeemiga. Teisisõnu toetati enim piirkondi, kus liiklusõnnetuste arv oli suurem. Seega võib arvata, et toetati projekte piirkondades, kus maanteedaristu ei vastanud vajadustele. See sekkumisloogika valdkond on toetuste mahult teisel kohal ning mitmes maakonnas on maanteed parandamise ja liiklussõlmede rajamise projektid ühed suuremad SVdest makstavate toetuste toel ellu viidud projektid. Sellest hoolimata ei ilmnenu seost liiklusõnnetuste arvu vähenemise ja valdkondlike SVde toetuste mahu vahel.



**JOONIS 15.** ELUKESTVAS ÕPPES OSALEVATE 25–64-AASTASTE ELANIKE OSAKAAL 2007. A % JA STRUKTUURIVAHENDITEST TEHTUD VÄLJAMAKSED ELANIKU KOHTA EURODES

Allikad: ETU, SFOS ja autorite arvutused.

170. Elukestva õppe (vt ka „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“, ptk 6.2) puhul esines nõrk negatiivne korrelatsioon SVde maakondlike eraldiste suuruse ja algse täiskasvanute õpingutes osalemise osakaalu vahel. See tähendab, et mida väiksem oli perioodi alguses täiskasvanuõppes osalemise aktiivsus, seda suurem toetus maakonnale anti. Võimalik, et tegemist oli arenguvajaduse rahuldamiseks mõeldud toetuse andmise skeemiga, toetades piirkondi või asutusi, kus oli varem korraldatud vähem koolitust. Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna 1 (elukestev õpe) raames nimetati regionaalse mõjuga tegevuste all inimeste ligipääsu suurendamist juurde- ja

ümberõppele just vähem arenenud piirkondades. Teisalt võis varem rohkelt koolitusi korraldanud piirkondades olla väiksem vajadus lisakoolituste järele, mistõttu taotleti toetusi uute koolituste korraldamiseks vähem. Kuna RSKS ei sea regionaalsele arengule indikaatoreid, siis ei ole võimalik öelda, kuidas vähem arenenud piirkonnad määratleti.

## 5. Mõjus

### 5.1. Regionaalsete arenguerinevuste muutumine

#### 5.1.1. Üldindikaatorite erinevuse muutused maakonniti

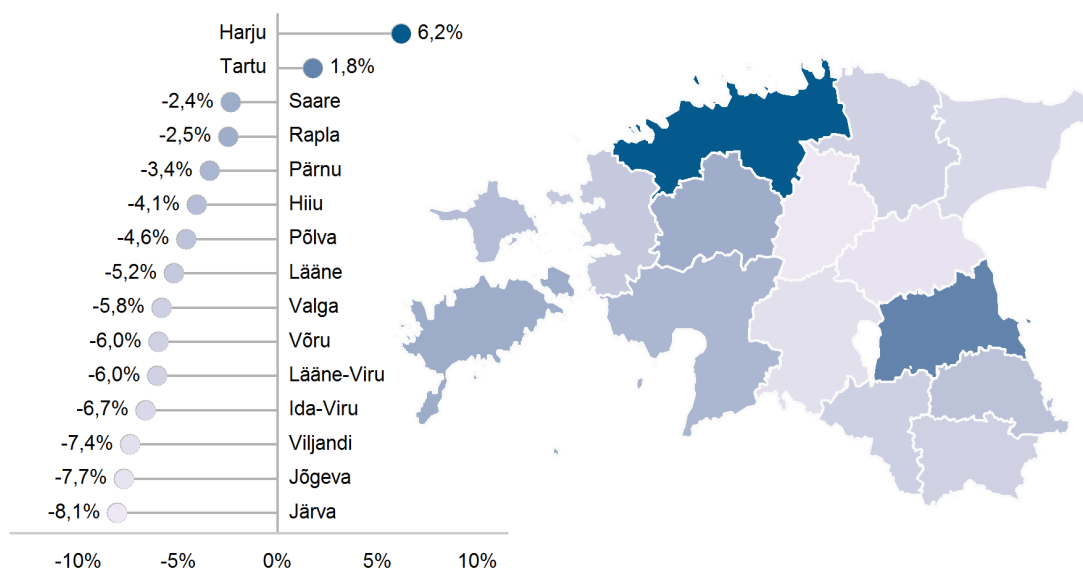
171. Regionaalarengu strateegia 2005–2015 üldindikaatoritest on regionaalarengu seisukohast kõige problemaatilisem rahvaarv (vt Tabel 6). See on vaadeldaval ajavahemikul kahanenud enamikus maakondades (v.a Harju- ja Tartumaal; Joonis 16, „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“, ptk 3) ja maakondadevahelised erinevused on selle puhul kasvanud. Rahvastiku koondumine Tallinna (Harjumaale) on jätkunud.

**TABEL 6. EESTI REGIONAALARENGU STRATEEGIA ÜLDEESMÄRGI MÕÕTMISE INDIKAATORID**

Indikaator	Regionaalarengu strateegia		SVde kasutamise aeg	
	Sihttase	Algtase	Algus	Lõpp
Harjumaa rahvastiku osakaal Eesti rahvastikus	Alla 41%	38,5% (2003)	40,5% (2007)	43% (2013)
Põhja-Eesti sisemajanduse kogutoodangu osakaal Eesti sisemajanduse kogutoodangus	Alla 70%	61% (2001)	59,6% (2007)	61,3% (2013)
Madalaima hõivemääruga maakonna aasta keskmine hõivemäär	Üle 45%	43% (2003. a väikseim maakondlik näitaja)	47,2% (2007 Põlvamaa)	51,4% (2014 Võrumaa)
Leibkonnaliikme madalaima keskmise sissetulekuga maakonna sissetuleku suhe leibkonnaliikme kõrgeima sissetulekuga maakonna keskmise	Üle 61%	59% (2003)	60,6% (2008 Ida-Virumaa väikseim ja Harjumaa suurim)	65,1% (2013 Ida-Virumaa väikseim ja Harjumaa suurim)

Allikas: Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015, Statistikaameti veebiandmebaas, autorite arvutused

172. Seega on rahvaarvu üldine vähenemine ja rahvastiku jätkuv koondumine Harjumaale suurendanud maakondlikke erinevusi rahvastiku jagunemisel.



**JOONIS 16.** MAAKONDADE RAHVASTIKU OSAKAAL KOGU EESTI RAHVASTIKUS, MUUTUS 2007–2013 %

Allikas: Statistikaamet, veebiandmebaasi tabel RV022 „Rahvastik 1. jaanuaril“, autorite arvutused

173. Ülejäänud üldindikaatorite, st SKP, hõive ja sissetulekunäitajate (vt ka „Uuringu tehniline lisa“, ptk 3) puhul on regionaalsed erinevused pigem kahanenud, kuigi muutus on väike. SKP ja sissetulek elaniku kohta olid perioodi lõpus suuremad kui alguses. Maakondade keskmine hõivemäär oli 2013. aastal veidi madalam kui 2007. aastal, kuid peaaegu pooltes maakondades saavutati või isegi ületati majanduslanguse-eelne tase.

### 5.1.2. Regionaalarengu sekkumisvaldkondi iseloomustavate indikaatorite maakondlike erinevuste muutus

174. Enamikus vaatlusalustes sekkumisvaldkondades on perioodi lõpu indikaatori keskmine tase perioodi alguse näitajaga võrreldes paranenud. Suurima arenguhüppe on teinud kiire interneti kättesaadavus ja joogivee kvaliteet. Võrreldes 2007. aasta tasemega on mõnevõrra vähenenud kutseõppeasutuste lõpetajate edukus, seda hoolimata suurest tõusust võrreldes majanduskriisi ajaga. Samuti on keskmiselt negatiivsem hinnang teenuste kättesaadavusele, kuna teenuste füüsiline võrk on e-teenuste kasutuselevõtu tõttu hõrenenud. Ühest küljest võib teadlikkus e-teenuste võimalustest osas piirkondades olla liiga väike selleks, et piisavalt asendada füüsiliste teenuste kättesaadavuse vähenemist, ent teisest küljest ei olegi võimalik kõiki füüsilisi teenuseid e-teenustega asendada.

175. **Regionaalsed erinevused** on valdkonniti enim vähenenud joogivee kvaliteedi, kiire interneti kättesaadavuse ja turisminäitaja puhul. Erinevused on seevastu märkimisväärselt suurenenud kaitsealuste liikide leiukohtade arvu ja täiskasvanuõppes osalemise aktiivsuse puhul. Ülejäänud indikaatorite regionaalsed erinevused ei ole tugevalt muutunud.

**TABEL 7. MAAKONDLIKE INDIKAATORITE JA ERINEVUSTE MUUTUS SVDE PERIOODIL\***

	Maakondlike indikaatorite keskmine		Standardhälve		Variatsiooni-koefitsient	
	Perioodi algus	Perioodi lõpp	Periood i algus	Periood i lõpp	Periood i algus	Periood i lõpp
<b>Aegruumilised vahemaad</b>						
Kiire internetiühendus	0,37	0,78	0,13	0,05	35,84	6,97
Liiklusõnnetused	2,04	1,10	0,38	0,27	18,70	24,45
Ühistranspordi kättesaadavusega ei ole probleeme	0,77	0,75	0,09	0,09	11,10	12,00
<b>Ettevõtlus</b>						
Eksport hõivatud kohta	7867,51	11610,85	3371,99	5153,9	42,86	44,39
Innovaatilised ettevõtted	0,44	0,32	0,08	0,08	18,70	25,53
Majutatute ööbimiste arv	3,50	3,80	2,90	2,80	83,90	72,10
Statistilisse profiili kuuluvate ettevõtete arv	49,20	76,60	12,50	16,30	25,40	21,30
<b>Looduskeskkond</b>						
I kategooria leiukohad 100 km <sup>2</sup> kohta	3,30	6,40	1,90	4,90	56,74	76,53
Sorteeritud olmeprügi	0,08	0,10	0,05	0,06	68,63	60,35
Nõuetele mittevastavat joogivett saavate elanike osakaal	0,22	0,06	0,21	0,14	94,42	234,55
<b>Tehiskeskond</b>						
Eluruumide kvaliteet on hea	0,71	0,77	0,10	0,07	14,12	8,80
Eriarstiabi kättesaadavusega ei ole probleeme	0,95	0,94	0,04	0,03	0,04	0,03
Kutsehariduse lõpetajate aktiivsus	0,97	0,93	0,02	0,03	2,15	2,92
Teenuste kättesaadavusega on probleeme	0,42	0,50	0,07	0,11	15,68	21,42
Õppimise mittejätkamine põhikooli või gümnaasiumi järel	0,12	0,12	0,02	0,03	15,39	21,17
<b>Tööturg</b>						
Elukestvas õppes osalejate osakaal	0,06	0,09	0,02	0,04	35,17	48,21
Palga- ja ettevõtlustulu elaniku kohta	269,26	405,83	53,64	74,93	19,92	18,46
<b>Üldnäitajad</b>						
Hõive	59,00	57,78	6,53	5,45	11,07	9,43
Rahvaarv	89528	88012	133760	139801	149,4	158,8
Sissetulek	366,24	449,03	51,76	51,86	14,13	11,55
SKP inimese kohta	8371	9687	2828	3133	34,00	32,00

\* Rohelisega on tähistatud keskmised muutused, mille puhul indikaator on perioodi jooksul paranenud, ning oranžiga muutused, mille puhul oli perioodi lõpus näitaja halvem kui alguses. Variatsiooni-koefitsiendi puhul on rohelisega tähistatud näitajad, mille perioodi alguse koefitsient oli väiksem kui



perioodi lõpu oma, näidates maakondlike arenguerinevuste vähenemist, ning oranži värviga vastupidine suundumus.

## 5.2. SVde kasutamise tulemuslikkus

### 5.2.1. SVde mõju arenguerinevuste muutusele: ökonomeetiline modelleerimine

#### Kirjanduse kokkuvõte

176. Struktuuritoetuste ja teiste majanduspoliitiliste valikute või sündmuste makroökonomilist mõju on keeruline hinnata, sest riigi või piirkonna lühiajalist majandusarengut mõjutavad paljud, tihti raskesti mõõdetavad tegurid. Üksiknähtuse mõju eristamine teiste võimalike nähtuste mõjust nõuaks sellises mürrarohkes keskkonnas suurt hulka vaatlusi, kuid riikide ja piirkondade arv on piiratud. Pealegi erinevad struktuuritoetusi saavad piirkonnad neid toetusi mittesaavatest piirkondadest, mistõttu ei võimalda nende piirkondade arengu võrdlemine eristada struktuuritoetuste mõju muudest kaasnevatest mõjudest (nt sellest, et madalama arengutasemega piirkonnad arenevad seoses järelejõudmiskasvuga tihti kiiremini kui kõrgema arengutasemega piirkonnad).

177. Struktuuritoetuste mõju analüüsimiseks on kasutatud eri tüüpi statistilisi lähenemisi. **Makroökonomiliste simulatsioonimudelitega** püütakse luua võimalikult loogiline matemaatiline mudelmajandus (nn dünaamilised üldise tasakaalu mudelid ehk DSGE-mudelid), hinnata selle parameetreid ja seejärel välja arvutada, milline mõju oleks lisarahal. Need mudelid on näidanud SVde nõrka positiivset mõju. Selliste mudelite puudus on asjaolu, et tulemus sõltub subjektiivsetest eeldustest.

178. **Harilike kasvuvõrrandite või neoklassikalise makromudeli hindamisel** eeldatakse, et selliste tegurite nagu inimkapital (mõõdetuna tihti kõrgharitud osakaaluna ühiskonnas), esialgne arengutase, investeeringud, institutsioonide tase jms mõju on riigiti sarnane. Küsitakse, kas kõiki neid tegureid arvesse võttes saab näidata, et struktuuritoetustel on majanduskasvule oluline mõju. Nende uuringute tulemused on vastuolulised – saadud on nii positiivseid kui ka negatiivseid tulemusi, palju sõltub mudeli spetsifikatsioonist ja ajavahemikust, mida hinnatakse. Kaalukas probleem on regioonide suur sõltuvus üksteisest ja avaliku sektori investeeringute erinev mõju ümbritsevatele regioonidele: osa investeeringuid tõmbab ressursse regioonidest ära ja osal on naaberpiirkondadele positiivne ülekandefekt.

179. **Regressiooni katkemise meetodi** parim lahendus põhjusliku mõju näitamiseks on eksperimentidalaadsete olukordade ärakasutamine. ELi struktuurifondid pakuvad ühte sellist: 75% reeglit. Osa fonde on nimelt avatud üksnes piirkondadele, mille SKP tase ei ületa referentsperioodil 75% ELi keskmisest. See, kas piirkond jäi konkreetsel ajavahemikul napilt üle või napilt alla selle piiri, on pigem juhuse kui mõne vaadeldamatu teguri küsimus. Järelikult peaks nende kahe rühma võrdlus andma aluse hinnata struktuurifondide mõju. Seda meetodit kasutavad uurimused kinnitavad struktuurifondide positiivse mõju olemasolu. Siiski ei saa lugeda seda küsimust üheselt lahendatuks, sest andmehulk on väike, paratamatult subjektiivsete modelleerimisvalikute kogus suur ja peaaegu kõikide käsitluste kohta leidub teravat kriitikat.

180. Kokkuvõtvalt võib öelda, et Euroopa regioonide andmete alusel tehtud uuringute tulemused on küllaltki varieeruvad ning leitud on nii positiivset, negatiivset kui ka statistiliselt ebaolulist mõju. Uuringute tulemuste ühisjoon on aga see, et tuvastatud mõju on alati olnud tagasihoidliku tugevusega

– eriti siis, kui käsitada seda mõju käesoleva hindamisülesande kontekstis, kus eesmärk on hinnata regionaalsete arenguerinevuste vähenemist küllalt lühikese perioodi (2007–2013) jooksul.

### Eesti andmed

181. Eestis puudub võimalus kasutada loomulikku eksperimenti (kus osa maakondi oleks saanud struktuuritoetusi ja osa mitte), andmete hulk on väike (15 maakonda ja 10 aastat struktuuritoetusi; muid andmeid, nagu maakonna SKP on võimalik kasutada 14 aasta ulatuses), samuti on maakonnad majanduslikult väikesed (senised regionaalse mõju uuringud lähtuvad NUTS2 tasemest, kus on tüüpiliselt 1–3 miljonit elanikku). See seab analüüsivõimalustele tuntavad piirangud.

182. SKP tööealise elaniku kohta on parem näitaja kui SKP töötaja kohta, sest viimase dünaamika on kiire majanduslanguse, -kriisi või -tõusu puhul kohati vastupidine kui SKP puhul või SKP puhul tööealise elaniku kohta. Kui Tallinna ja Tartu näitajates on märgata suhteliselt stabiilset arengut ning kriisiaja selget väljajoonistumist, siis ülejäänud maakondade pilt on märksa ebamäärasem.

183. Erasektori kapitaliloomet näitajana võib kasutada põhivara muutust või jooksvaid investeeringuid (Statistikaameti kogutud andmed). Paraku on mõlemad saadaval ainult üle 20 töötajaga ettevõtete kohta, kuid sellise suurusega ettevõtete osakaal varieerub maakonniti 20 ja 60% vahel. Samuti on probleem see, et kinnisvaramulli ja majanduskriisi tõttu on näitajad volatiilsed ning mitte väga usaldusväärsed.

184. KOVide investeeringud on leitud, kasutades aastate 2004–2013 jaoks KOVide kõikset andmestikku. Ka neil on SKP-le juba puhtmehaaniline mõju, kuid me püüame praegu tuvastada seda, kas investeeringud mõjutavad majandust rohkem kui üksnes mehaanilise raamatupidamisliku mõju mõttes, st kas nad toovad kaasa näiteks erainvesteeringute kasvu. Tuleb silmas pidada, et arvestatav osa avaliku sektori mahukatest ja majanduse modelleerimiseks olulistest investeeringutest (nt suuremate teede ehitus ja renoveerimine) tehakse riigieelarve, mitte KOVide eelarvete kaudu. Seda infot maakonniti laiali jagatuna meile teadaolevalt ei leidu.

185. ELi toetuste kohta (sh toetused ja finantsinstrumendid eraettevõtetele) annab infot struktuurifondide infosüsteem (SFOS). Suur osa toetusi on seotud maakonnatasemega, kuid arvestatav osa on määratletud kui üleriigiline/maakondadevaheline. Teisalt tähendab see seda, et nende jagamine maakondade peale toob endaga jälle paratamatult kaasa info täpsusega seotud küsitavusi.

186. Kokkuvõttes on andmed volatiilsed ja puudulikud: pole teavet väiksemate firmade investeeringute ning selliste riiklike investeeringute maakondlike mahtude kohta, mis ei liigu KOVi kaudu. Ka SVde maksetest pole 1/3 kohta selget maakonna määratlust.

### VAR-mudel Eesti kohta

187. Struktuurivahendite ning SKP, palga ja hõivatute arvu kasvu vaheliste seoste hindamiseks koostati käesolevas töös hulk paneelvektorautoregressioon-mudeleid. Selleks kasutasime sarnast lähenemist nagu Mitze (2012) oma analüüsis Saksa liidumaade kohta, mis regioonide arvu ja ajavahemiku kestuse poolest on Eestiga võrreldavad.

188. Kuigi Eesti kohta on kasutada olevate vaatluste arv enam-vähem samas suurusjärgus kui Mitze analüüsis, tekitab Eesti puhul suuri probleeme andmekvaliteet. Mudelit analüüsiti ka võimalike ruumiliste ülekandefektide mõju arvesse võttes, kasutades andmestikku, kus üleriigiliste projektide toetused olid jagatud maakondade vahel, ning viies andmestiku normaliseerimiseks tunnused logaritmskaalale. Kuna aga Eesti puhul on maakondlikud näitajad väga muutlikud ning kui võrrelda nende iga-aastase kõikumise amplituudi ELi investeeringute osakaaluga SKPse, siis peaks

struktuurivahendite mõju majanduse arengule olema siiski väga suur, et see nii mürarohketest andmetest välja paistaks.

189. Hindamistulemused viitavad sellele, et kasutada olevatest andmetest ei õnnestu statistiliselt olulist mõju tuvastada ei regionaalse SKP, palkade ega hõivatute kasvu puhul.

### Lisaarvutused

190. Peale ökonomeetrilise mudeli hindamise tehti arvutusi ka lihtsamal meetodil. Nende sisu oli hinnata SVde mõju regionaalsete arenguerinevuste vähenemisele eeldusel, et SVde mõju regionaalsele SKP-le on sama suur kui mõnes varasemas uuringus.

191. Kui näiteks puhthüpoteesiliselt eeldada, et Eestis oleks struktuurivahendite tegelik mõju regionaalsele majanduskasvule samasugune nagu Mohli ja Hageni (2010) uuringus tuvastatud (st eeldades SVde 1% kasvu seost regionaalse SKP inimese kohta 0,05% kiirema kasvuga), siis vaadeldud ajavahemikul oleks selle eelduse kehtimise korral SVdest tingitud muutus Harjumaa SKP osakaalus ülejäänud regioonide SKPst muutunud ainult ühe komakoha ulatuses. See ei ole tingitud mitte niivõrd asjaolust, et SVde mõju SKP-le on tühine, vaid sellest, et nendest tulenevad erinevused regioonide majanduskasvu kiiruses on olnud ebapiisavad selleks, et märkimisväärselt vähendada arenguerinevusi vaatlusalusel ajavahemikul.

192. Samuti hinnati, kui suur oluks SVde mõju regionaalsete SKP erinevuste vähenemisele juhul, kui SVde mõju oleks sama suur, kui on leitud Euroopa Komisjoni kasutatava QUEST-mudeli hinnangutes (Varga & in 't Veld 2010). Eeldades lihtsustavalt, et regionaalsel tasandil avalduks mõju samal moel nagu riigi kui terviku tasandil, leiti, et SVde puudumise korral oluks arenguerinevused veidi suuremad kui tegelikus olukorras. Erinevused tegeliku ja alternatiivstsenaariumi vahel on aga tühised.

193. Arvutuste tulemusi kokku võttes võib öelda, et SVde mõju regionaalsetele arenguerinevustele ei ole tõenäoliselt olnud märkimisväärne isegi juhul, kui eeldada SVde positiivset mõju regionaalsele SKP-le. See on tingitud nii SVde regionaalsest jaotusest kui ka asjaolust, et vaatlusalune ajavahemik on kaalukate struktuursete muutuste avaldumiseks liiga lühike.

## 5.2.2. SVde tulemuslikkus regionaalarengu sekkumisvaldkondade kaupa

194. SVde tulemuslikkust ja mõju arenguerinevuste muutumisele regionaalarengu eri valdkondades hinnati kahe allika põhjal: 1) regionaalarengu mõõtmiseks valitud indikaatorite ja SVde jaotuse seoste statistiline analüüs ning 2) maakondlikes aruteluseminarides SVde kasutamisele antud hinnangud.

195. Esimesel juhul lähtuti eeldusest, et SVdest makstavate toetuste eesmärk on edendada arenguhüpet toetatavas valdkonnas. Teoreetiliselt võiks selline mõju peegelduda korrelatiivses seoses sel ajavahemikul regiooni suunatud toetuste mahu ja valdkondliku indikaatori muutuse vahel.<sup>5</sup>

196. Kui mitme indikaatori algtasemega oli SVde paigutus statistiliselt oluliselt seotud (vt ptk-d 4.4.1 ja 4.4.2), siis indikaatori muutustega ilmnes seos vähemate indikaatorite korral (I

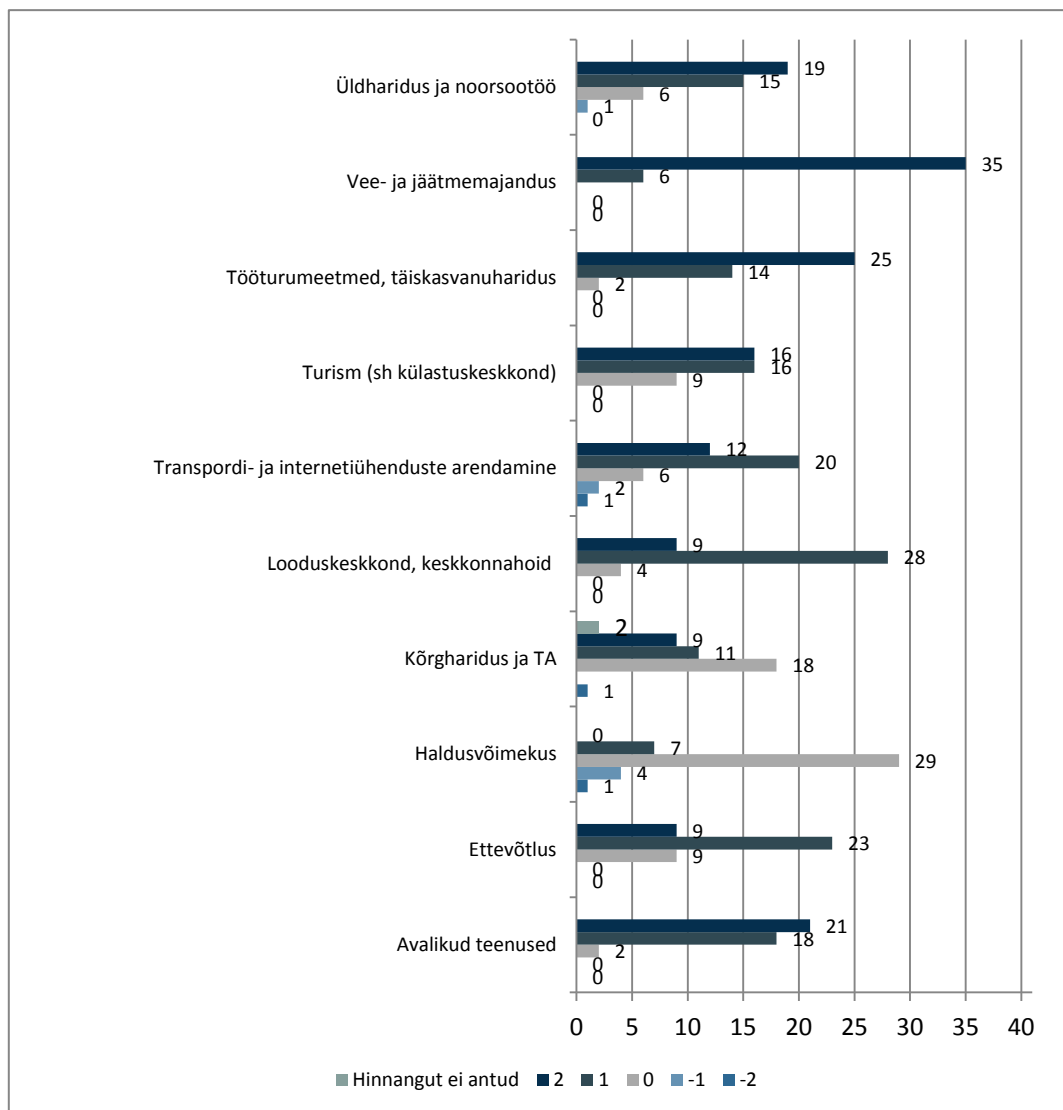
1.

<sup>5</sup> Kõigi indikaatorite ja väljamakstud toetuste vahelisi seoseid on põhjalikumalt lahatud lõpparuande lisas. Järgnevalt esitame eelkõige need seosed, mille saab lugeda statistiliselt oluliselt nullist erinevaks. Üksikjuhtudel on illustratiivse infona esitatud ka joonised, mille põhjal ei olnud võimalik statistiliselt olulist seost tuvastada.

kaitsekategooria liikide arv, kutsehariduse lõpetajate edukus ja ettevõtete arv). Nende indikaatorite väärtuste kasv võib olla seotud SVde suuremate paigutustega maakondadesse, kuid see võib peegeldada ka ainult nende näitajate nn koos liikumist. Hoolimata sellest, et SVde toetuste üldeesmärk on toetada projekte, mis võimaldavad teha toetatavates valdkondades suuri arenguhüppeid, ei ilmne kvantitatiivses analüüsis enamasti selgeid seoseid maakondlike toetuste mahu ja valdkondlike indikaatorite väärtuste vahel. Selle põhjus on ilmselt asjaolu, et valdkonna arengut mõjutavad muud efektid (üldine majandusliku heaolu kasv vms) on suurema mõjuga kui SVde toetus.

197. Et kvantitatiivseid seoseid ei suudetud analüüsi käigus tuvastada, tuleb SVde tulemuslikkuse hindamisel kasutada kvalitatiivseid hinnanguid. Mõistmaks paremini SVde võimalikku mõju, paluti maakondade aruteluseminaridel osalejatel anda hinnang SVde rakendamise tulemuslikkusele. Arutelu eesmärk oli hinnata SVde rolli piirkondliku arengu toetamisel ja arengueelduste väljaarendamisel. Arutelu tulemustele tuginedes loetleti toetusvaldkonnad, mis osalejate hinnangul aitasid enim kaasa kohalikule arengule, ning lisati põhjendus, miks just need valdkonnad esile tõsteti. Järgneval joonisel on esitatud maakondade arutelurühmades antud hinnangute sagedused.

198. Nagu jooniselt nähtub, pälvisid negatiivseid hinnanguid ainult üksikud valdkonnad. Kõige kõrgemalt hinnati investeeringuid vee- ja jäätmemajandusse, järgnesid tööturuga seotud toetusvaldkonnad ning üldharidus ja noorsootöö. Järgnevalt käsitletakse SVde tulemuslikkusele antud hinnanguid sekkumisloogikat järgivalt valdkondade kaupa.



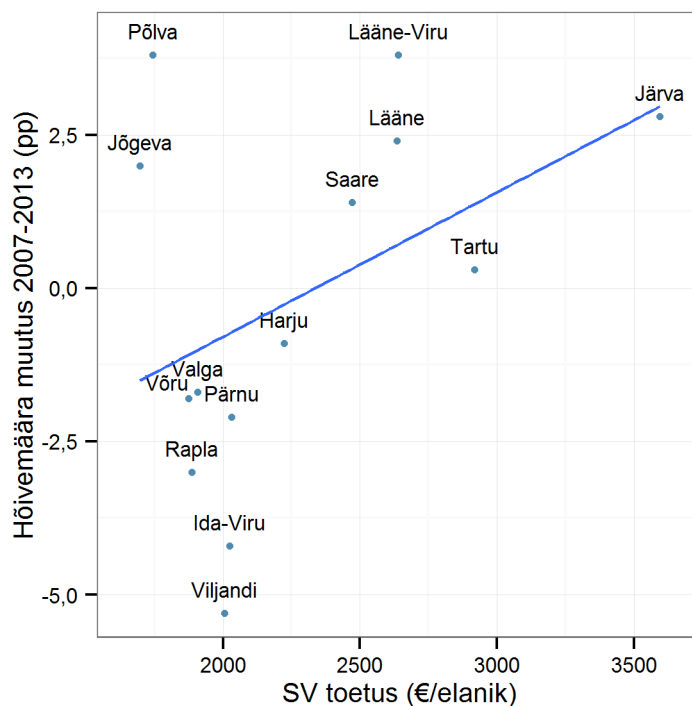
JOONIS 17. MAAKONDADE ARUTELURÜHMADES ANTUD HINNANGUD VALDKONDADE MÕJULE<sup>6</sup>

### Regionaalarengu üldindikaatorite muutuse seos SVdest makstud toetuste mahuga

199. Üldindikaatorite **muutuse** ja ELi toetuste (nii SVd kui ka PRIA toetused) mahu vahel õnnestus statistiliselt oluline seos tuvastada ainult hõive puhul. Selle muutus on nõrgas positiivses seoses SVde ja PRIA vahendatud toetuse suurusega (vt ka „Uuringu tehniline lisa“, ptk 2.4 ja lisa 5 „Korrelatsioonide koondtabel“).

1. \_\_\_\_\_

<sup>6</sup> Hinnangute andmisel kasutati järgmist skaalat: 2 punkti – SVd aitasid väga suurel määral kaasa piirkonna arengule, ilma ei oleks piirkonna/maakonna arengus muutust toimunud; 1 punkt – SVd toetasid piirkonna/maakonna arengut, kuid muutused oleks toimunud ka nendeta, ehkki aeglasemas tempos; 0 punkti – neutraalne hinnang, nendel SVdel ei olnud piirkonna/maakonna arengule erilist mõju või ei osanud osaleja valdkonnale hinnangut anda; –1 punkti – SVd pigem takistasid piirkonna/maakonna arengut; –2 punkti – SVd pärssisid piirkonna/maakonna arengut märkimisväärselt. Negatiivse hinnangu puhul kasutasid osalejad ka tõlgendust, mille puhul SVde puudumine vastavas valdkonnas toodi esile ka kui takistav tegur: juhul, kui maakond sai teistega võrreldes suhteliselt vähem raha sellesse valdkonda, tõlgendasid paljud osalejad seda maakonna arengut pärssiva mõjuna.



**JOONIS 18.** 15–74AASTASTE HÕIVEMÄÄRA MUUTUS AASTAIL 2007–2013 PROSENDIPUNKTIDES (PP) JA SV-DE MAHT ELANIKU KOHTA MAAKONNAS

200. Seega võis ELi toetustel olla hõivele mõningane soodne mõju, kuid ei ole välistatud, et muudel teguritel (nt üldine makromajanduslik kliima) võib hõivenäitajate kujundamisel olla vähemalt sama suur või isegi suurem roll. Eeltoodust lähtuvalt on mõistlik järeldada, et üldindikaatorite muutuse ja ELi toetuste mahu vahel seoseid tuvastada ei õnnestunud, hoolimata asjaolust, et tööturumeetmete anti maakondades valdavalt väga kõrgeid hinnanguid.

### Väiksemad aegruumilised vahemaad. Transport

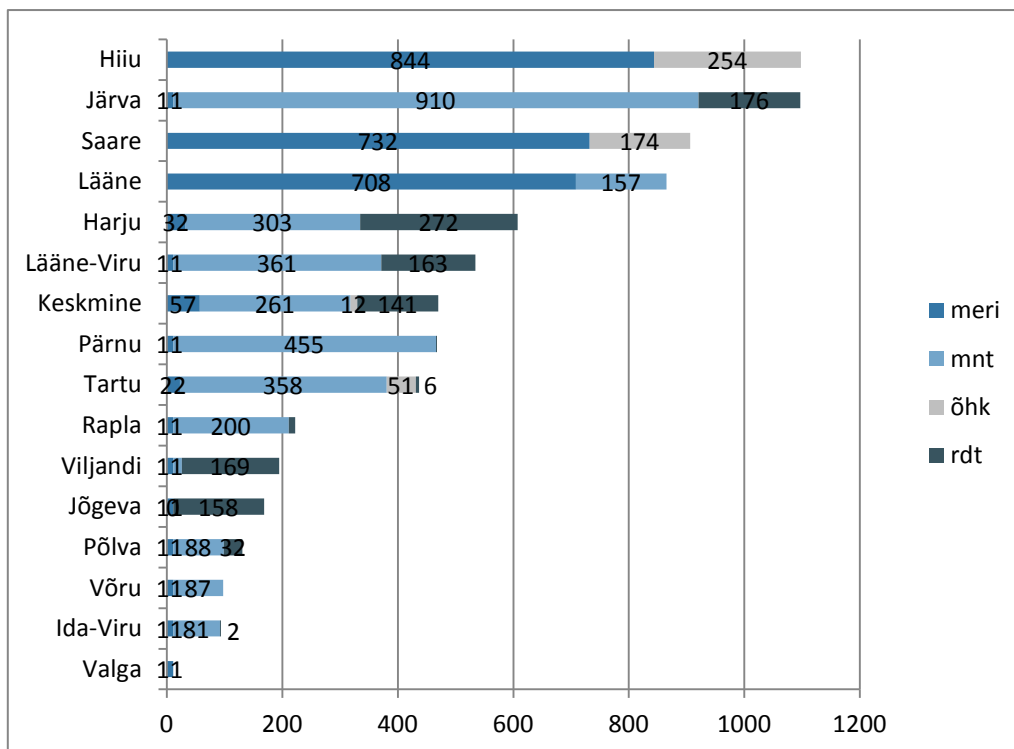
201. Transpordiühenduste ja teedevõrgu arendamisse tehti eelmisel perioodil SVde toel investeringuid nii riigiülelset kui ka maakondades. Seega tuleb mõju tuvastamisel arvestada, et üleriigilistel projektidel võis olla mõju mitmele piirkonnale ja kohati võis see olla piirkonniti vastassuunaline. Näitena nimetati investeringuid Järvamaal Mäo transpordisõlme väljaarendamisse, mis on kiirendanud Tallinna-Tartu ühendust: Tartumaa esindajad pidasid neid investeringuid tõhusateks, ent Järvamaa esindajad Paide arengut (ennekõike kaubandust) pärssivateks, sest kiire ühendus suunab inimesed Paidest eemale.

202. Kui mõõta transpordisektori arendamist elanike hinnangutega ühistranspordi kättesaadavusele, ilmnes (vt „Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite aruanne“, ptk 4.1.), et nende leibkondade osakaal, kelle jaoks valmistab kättesaadavus probleeme, on kasvanud Hiiu- ja Jõgevamaal ning keskmisest parem on olukord Harjumaal. Seega on ühistranspordi kättesaadavus maakonniti väga erinev. Muutused hinnangutes ühistranspordi kättesaadavusele ja SVde toetuste mahud maakonniti ei ole statistiliselt oluliselt seotud.

203. Transpordivaldkonna probleemina ilmnes juhtumiuuringute põhjal, et investeringuid maakonnasiseste teedevõrkude arendamisse ei ole suudetud teostada vajalikus mahus. Rõhutati, et üldiselt ei ole väiksemate maanteed olukord paranenud, sest SVdest rahastati ainult üksikuid suurobjekte, millel sageli ei ole piirkonna arengule märgatavat mõju. Nii on ühenduse paranemisest

(nt Tallinna-Tartu vahel) võitnud esmajoones keskused. Põhjus, miks äärmised maakonnad (Põlva-, Jõgeva ja Valgamaa) pole saanud SVsid maakonnasiseste transpordihenduste korrastamiseks kasutada (vt Joonis 19), on nende liiga väike asustustihedus ja kasusaajate arv. Ühenduste kehv kvaliteet on põhjustanud aga selle, et teenuste kättesaadavus halveneb veelgi, tuues kaasa ka seniste elanike lahkumise ja soodustades ääremaa edasist tühjenemist.

204. Osas merepiiriga maakondades (Saare-, Lääne- ja Hiiumaa) tõsteti positiivsena esile investeeringuid sadamate arendamisse (vt Joonis 19). Nende tulemusena on kasvanud sadamate kasutamise intensiivsus, mis omakorda suurendab teiste teenusepakkujate (kaubandus, toitlustus jms) tarbijate arvu ja toetab maakonna turismiettevõtlust.



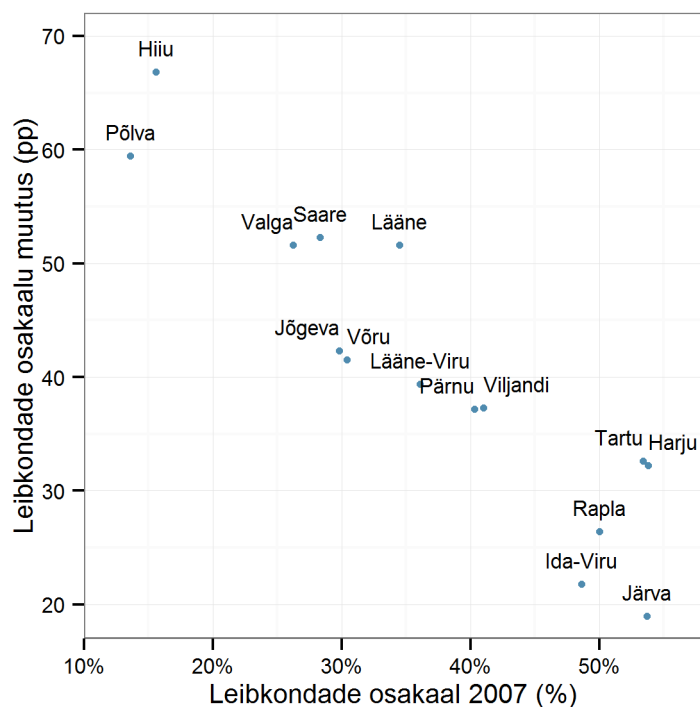
**JOONIS 19.** TRANSPORDITOETUSTE MAHT (EUROT ELANIKE ARVU KOHTA) MAAKONNITI TRANSPORDILIIKIDE KAUPA: MERE-, MAANTEE-, ÕHU- JA RAUDTEETRANSPORT (VASTAVALT: MERI, MNT, ÕHK, RDT)

205. Paljudes maakondades, mida läbib raudteeühendus (Jõgeva-, Ida-Viru-, Harju-, Valga-, Viljandi- ja Raplamaa) ja kus rongiliiklus toimib, nimetati valdavalt positiivsena tänu SVdele tehtud investeeringuid raudteeliikluse arendamisse. Selle tulemusena on paranenud reisirongiteenuse kvaliteet ja sagenenud reise arv.

206. Seega on transpordivaldkonnas olnud väga eripargelised projektid transpordiliikide arendamiseks, mis on toonud kaasa nii transporditoetuste ebahütlase jagunemise kui ka erinevad hinnangud SVde mõjule. Seejuures ei ole peetud selle sektori toetuste kavandamisel silmas mitte regionaalset majandusarengut tervikuna, vaid transporditaristu vajadusi konkreetses asukohas. On ilmne, et üksikud transpordiinvesteeringud on osale elanikele kasulikud, mõjutades samas teisi elanikke negatiivselt. Et transpordi kohta ei ole regionaalse mõõtme jaoks eesmäärke seatud, ei ole võimalik tervikuna hinnata mõju regionaalarengule ja erinevustele.

### Väiksemad aegruumilised vahemaad. Internetiühendus

207. Kiire internetiühendusega leibkondade osakaal on kasvanud kõigis maakondades: Eestis tervikuna oli see näitaja 2007. aastal keskmiselt 47% ja 2014. aastal 81%. Kogu kasv on olnud seega ligi kahekordne ja suurem kasv on selgelt seotud madala algtasemega. Kasv on olnud kiirem maakondades, kus algtase oli madalam, seetõttu on maakondlikud erinevused vaatlusalusel ajavahemikul tunduvalt vähenenud.

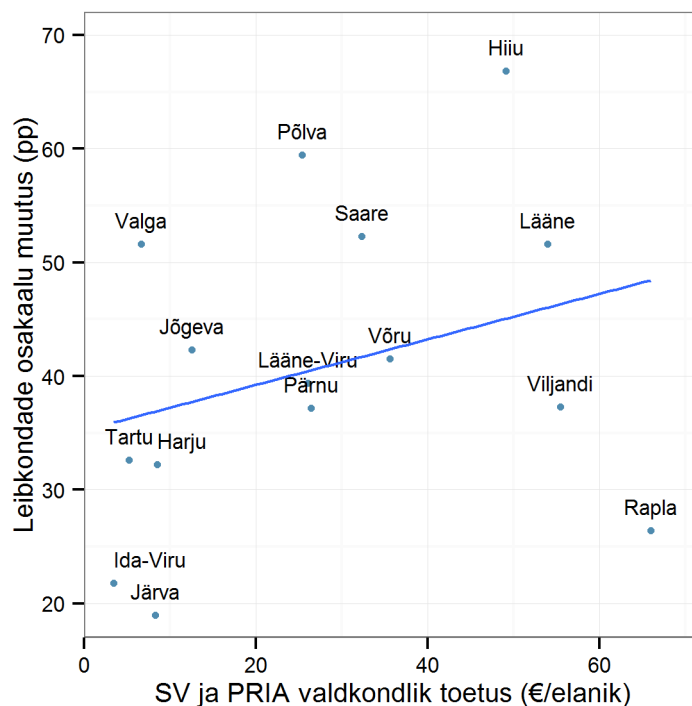


**JOONIS 20.** KIIRE INTERNETIÜHENDUSEGA (3G VÕI ROHKEM) LEIBKONDADE OSAKAAL 2007. AASTAL % JA LEIBKONDADE OSAKAALU MUUTUS AASTAIL 2007–2014 PROTSENDIPUNKTIDES (PP)

Allikas: Statistikaamet, autorite arvutused

208. Samas ei leitud statistiliselt olulist seost kiiret internetiühendust kasutavate leibkondade osakaalu muutuse ja ELi toetuste väljamaksete vahel inimese kohta maakonnas.





**JOONIS 21.** KIIRE INTERNETIÜHENDUSEGA (3G VÕI ROHKEM) LEIBKONDADE OSAKAALU MUUTUS AASTAIL 2007–2014 (PP) NING SV-DE JA PRIA VALDKONDLIK TOETUS (EUROT ELANIKE ARVU KOHTA)

Allikas: Statistikaamet, SFOS, autorite arvutused, PRIA veebilehe andmed ([www.pria.ee/et/oluline-info/vaade/statistika/makstud](http://www.pria.ee/et/oluline-info/vaade/statistika/makstud), avaldatud 2011–2013) ning PRIA statistika 2007–2010 toetuste ja ELI rahastuse osakaalu kohta

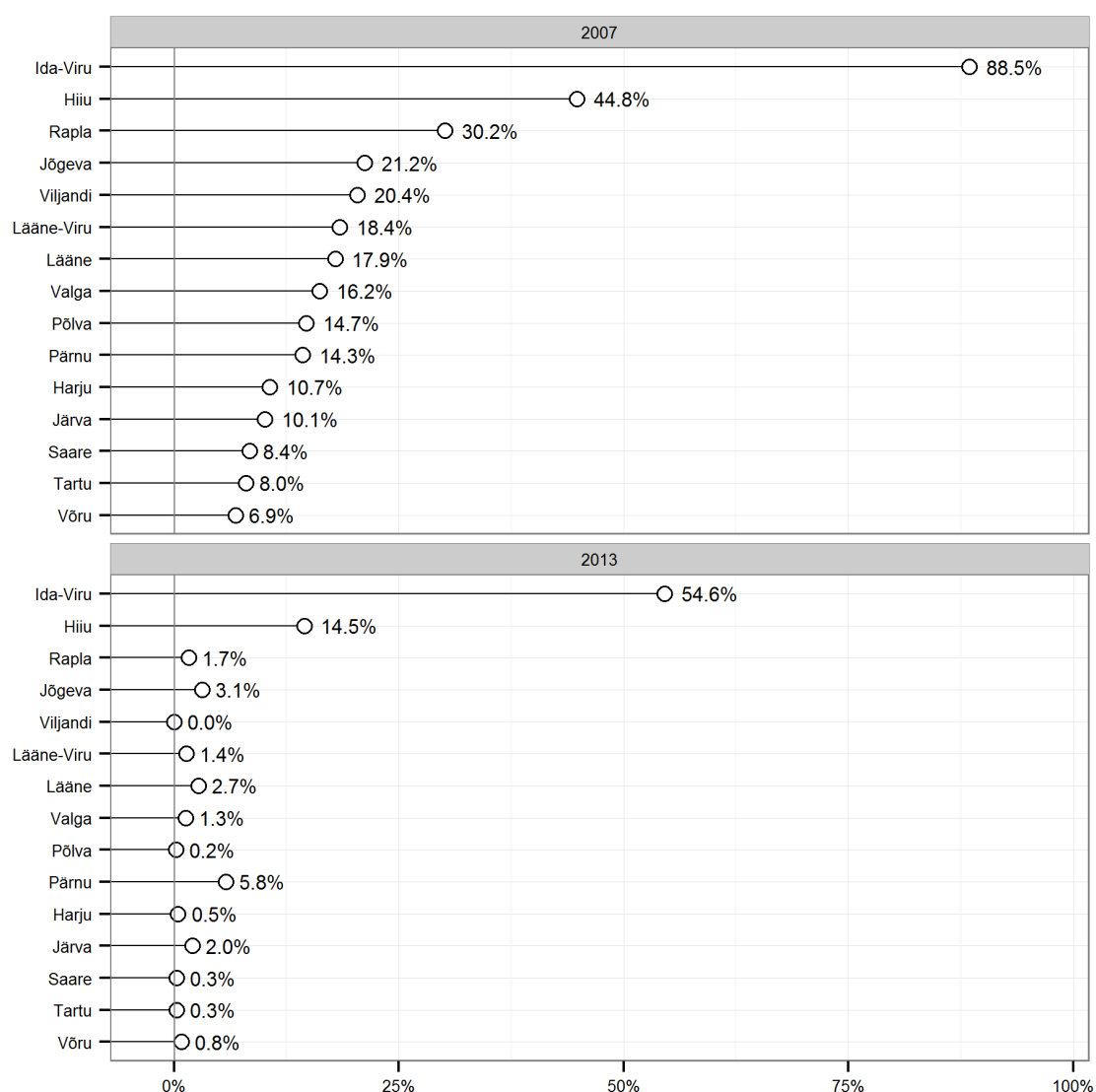
209. Veel mainiti aruteludel, et SVdest toetatud IKT-investeeringud lairiba-baasvõrgu väljaarendamiseks on küll mitmes maakonnas tehtud, kuid terviklahendusena need sageli ei tööta. Põhiprobleem on asjaolu, et lairibaühendus ei jõua lõpptarbijani (sh omavalitsuste ja koolideni). Omavalitsustel ja teistel tarbijatel puuduvad rahalised võimalused, et teostada nn viimase miili investeeringuid, ning muud võimalikud toetusmeetmed (nt MAKide Leaderi toetused) ei kata vajalikke kulusid. Ettevõtjatele võib lairibaühenduse puudumine olla asukohta valides kaalukas kriteerium. Et baasvõrgu arendamisest hoolimata ei jõua teenus tarbijani, võib öelda, et SVde toetusmeetme mõju ei ole tervikuna ilmnenud. See kitsaskoht puudutab eelkõige suurte andmemahtude tarbijaid (koolid, vallamajad, ettevõtted jne), kellele ei piisa mobiilse andmeside võimalustest. Meie analüüsitud indikaator, mis iseloomustab valdkonna arengut (kiire internetiühendusega (lairiba- või vähemalt 3G mobiilne internet) leibkondade osakaal), seda väidet siiski ei kinnita, vaid näitab kiiret arengut ja regionaalset ühtlustumist kiire internetiühenduse puhul: maakondade keskmine on kasvanud 37%-lt 78%-le. Samuti on kiiresti levinud nii püsühendus kui ka mobiilne internet. 2013. aastal oli juhtmega või juhtmevaba lairibaühendus (wifi, Wimax vmt) 68,8%-l Eesti leibkondadest ja mobiilne ühendus 27%-l (samad näitajad maa-asulate kohta on 58,1 ja 27,4%). Kasv on olnud 2007. aastast alates märkimisväärne nii juhtmega ja juhtmevaba püsühenduse leviku kui ka mobiilse interneti leviku puhul, kuid hoogsam just esimese puhul (Statistikaameti veebis avaldatud tabel IT211). 2014. aastal tehtud koolide baasvõrgu analüüsi tulemus näitas seevastu, et valguskaabliga ühendatud koolide hulk regioonides on 12–60% (väikseim Jõgevamaal ja suurim Harjumaal). Eestis on 340 üldhariduskooli, seega puudub u 60%-l neist tänapäevane valguskaabliga loodud kiire lairibaühenduse võimalus. Neist

omakorda ligikaudu poolte koolide jaoks on vaja ühenduse loomiseks teha projekteerimis- ja ehitustöid (AS Elion 2014).

### Looduskeskkond. Vee-, kanalisatsiooni- ja jäätmemajandus

210. Investeeringuid vee-, kanalisatsiooni- ja jäätmemajanduse projektidesse peeti peaaegu kõigis maakondades mõjusaimaks. Kuigi sellesse valdkonda on suunatud toetusi juba eelmisel perioodil, oli kõigis maakondades hinnatava perioodi algul piirkondi, kus investeeringuvajadused olid väga teravad. Joogivee kvaliteedi näitaja paranes vaatlusalusel perioodil kõikides maakondades märkimisväärselt: nõuetele vastavat vett tarvitavate inimeste osakaal kasvas maakondade keskmisena 78%-lt 94%-le.

211. Olukorra suurim paranemine tuvastati **Ida-Viru-, Hiiu- ja Raplamaal**, kus joogivee kvaliteet paranes ligikaudu 1/3 elanike jaoks. Neis kolmes maakonnas oli ühtlasi algne olukord halb, st seal oli rohkem kui mujal inimesi, kes tarbisid nõuetele mittevastavate ühisveevärgide vett.



**JOONIS 22.** NÕUETELE MITTEVASTAVA JOOGIVEEGA VARUSTATUD ELANIKE OSAKAAL MAAKONDADE ELANIKEST (2007 JA 2013).

Allikas: Terviseamet, autorite arvutused

212. Aruteludel nimetati, et SVde toel tehtud investeeringud on toonud kaasa piirkondade elukeskkonna märgatava paranemise, sest saavutatud on parem joogivee kvaliteet, veetrasside olukord ja korrastatud on jäätmemajandust. Kuigi valdkonna kui terviku olukord on tunduvalt paranenud igas maakonnas, ei ole võimalik tuvastada statistiliselt olulist seost, mille kohaselt oleksid suuremad toetused toonud kaasa suurema paranemise ühisveevärgist kvaliteetset vett saavate inimeste osakaalu puhul. Kui suur on SVde otsene mõju joogivee kvaliteedi paranemisele, ei saa kvantitatiivse analüüsi põhjal seega öelda. Võimalik, et maakonniti põhjustab erinevusi ühisveevärgiga seotud elanike erinev osakaal<sup>7</sup>, investeeringu laad (heitveetrasside rajamine vs. investeeringud pumplatesse), SV-välised investeeringud või muud tegurid. Samas on selge, et kui tänu SVdele tehti vee kvaliteeti parandavaid investeeringuid, mis ilma sellise toetuseta oleks jäänud tegemata, siis on need investeeringud parandanud kvaliteetse joogivee kättesaadavust.

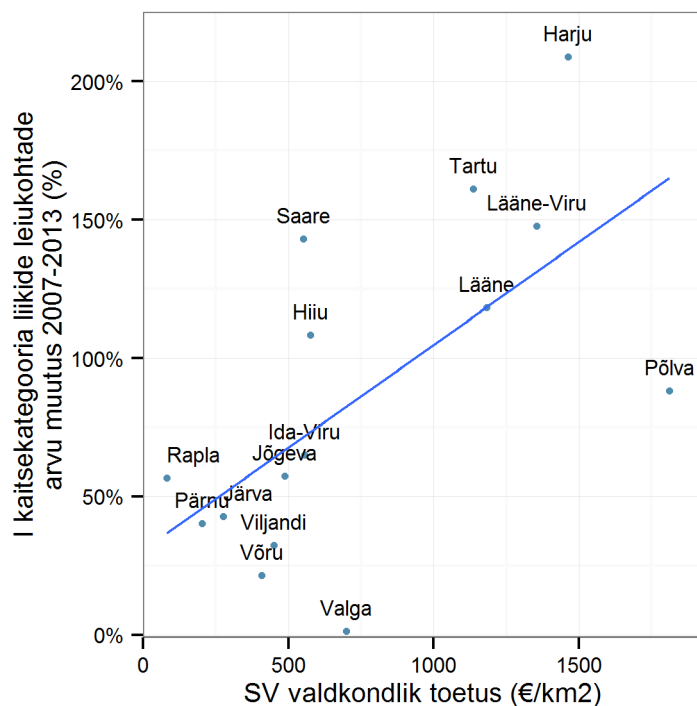
213. Maakondade seminaride alusel suurendab mõju tähtsust asjaolu, et tegu on olnud väga suurte projektidega nii rahaliselt kui ka maa-ala mõttes. Positiivse aspektina märgiti, et kõnealuse valdkonna investeeringud on olnud peamiselt pikaajalised, mille soodne mõju (nt positiivne tervisemõju, mõju looduskeskkonnale) ilmneb pikema aja vältel. Tõdeti üksmeelselt, et sellises mahus investeeringuid, mis mõjutavad nii teenuste kvaliteeti kui ka parandavad elukeskkonda, poleks KOVid omal jõul suutnud ellu viia: kui investeeringukohustus oleks jäänud ainult KOVile ja erasektorile, oleks see tõstnud tuntavalt vee- ja kanalisatsiooniteenuse hinda, mida teenuse tarbijad poleks suutnud vastu võtta.

#### Looduskeskkond. Looduse mitmekesisus

214. Looduse mitmekesise muutumist hinnati I kaitsekategooria looduskaitsealuste liikide leiukohtade arvu alusel. See näitaja kasvas maakondades, kuhu oli panustatud temaatilisi SVsid rohkem, st nimetatud näitajate vahel ilmnis tugev positiivne korrelatsioon (vt ka „Uuringu tehniline lisa“, ptk 5.1.1.; lisa 5 „Korrelatsioonide koondtabel“).

1. \_\_\_\_\_

<sup>7</sup> Terviseameti andmetel ligikaudu 86% elanikest.



**JOONIS 23.** I KAITSEKATEGORIA LEIUKOHTADE ARVU MUUTUS MAAKONNAS AASTAIL 2007–2013 % JA SV-DE VALDKONDLIK TOETUS (EUROT KM<sup>2</sup>)

Allikas: looduskaitseregistri elektrooniline andmebaas, SFOS, autorite arvutused

215. Liikide leiukohtade arv võib suureneda kahel põhjusel: 1) kaitsealuste liikide elutingimused on paranenud ja seetõttu on nad levinud uutesse elupaikadesse või 2) on tuvastatud seni avastamata leiukohti. Arvestades, et looduskeskkonnas toimuvad muutused pikema aja jooksul, on tõenäolisem, et tänu SVdest makstud toetustele on liikide seire tõhustunud, st leiti üles olemasolevad, seni avastamata leiukohad.

216. Kui maakonnas leidis keskkonnanõuetele mittevastavaid prügilaid, korrastati need. Täideti eesmärk korrastada kõik sellised prügilad. Et igas maakonnas keskkonnanõuetele mittevastavaid prügilaid ei olnud, võib väita, et maakonniti muutus olukord SVde abil võrdsemaks. Ka seminarides nimetati, et looduskeskkonna parandamiseks sai suures mahus investeringuid näiteks Ida-Virumaa, kus need suunati poolkoksimägede parendustesse ning töid kaasa loodus- ja elukeskkonna kvaliteedi märgatava paremise.

217. SVde toetuste puhul pole maakonniti mõistlik otsida sisulisi seoseid korrastatud prügilate arvu või pindalaga, sest toetused sõltuvad objekti keerukusest. Sama kehtib jääkreostuse objektide kohta, kuigi neist pole kõik likvideeritud, samuti võidakse analüüsi tulemusena tulevikus avastada uusi jääkreostuse alasid. Prügilate ja ladestusalade sulgemise ning jääkreostusobjektide likvideerimise jaoks said suurima toetuse Harju- ja Ida-Virumaa, seevastu näiteks Lääne- ja Raplamaale toetusi ei läinud.

218. On selge, et reostuskollete korrastamise või likvideerimise suunatud raha avaldab loodus- ja inimeste elukeskkonnale soodsat mõju, kuid käeolevas uuringus selle mõõtmiseks sobivat indikaatorit ei leitud. Ühe indikaatorina võiks kaaluda pinnavee kvaliteedi näitajat, mille kohta on üle aastate võrreldavad andmed olemas alates aastast 2010. Nende näitajate alusel indikaatori väljatöötamisel tuleb arvestada asjaolu, et vooluveekogud läbivad mitut maakonda ja ka seisuveekogud võivad asuda

mitme maakonna piires. Seepärast on haldusterritoriaalse jaotuse järgi sisukat indikaatorit koostada ja selle tulemusi tõlgendada keerukas.

219. Keskkonnateadlikkuse kasvu ja SVde maakondliku paigutuse vahel ei olnud võimalik statistiliselt olulist seost tuvastada, eelkõige seetõttu, et keskkonnateadlikkust mõõtev indikaator põhines väga väikese valimiga uuringul.

220. Aruteluseminaridel nimetati, et SVsid on kasutatud looduskeskkonna parandamiseks vähe ja mõju on saavutatud pigem koos teiste rahastusallikatega (nt PRIA kaudu makstavad toetused). Üldiselt hindasid maakonnad mõju siiski positiivseks. Rõhutati, et KOVID tõenäoliselt ei teeks looduskeskkonna parandamisse investeeringuid omavahenditest, arvestades nappe eelarveid ja eriti seda, et need investeeringud avaldavad mõju pigem looduskeskkonnale, mitte piirkonna sotsiaal-majanduslikule arengule. Teisalt suurendab osa maakondade aruteludel osalejate hinnangul puhtam looduskeskkond piirkonna atraktiivsust elukohana, meelitades ligi uusi elanikke või hoides seniseid.

221. Hea näide valdkonna arengu kohta on Pärnumaa keskkonnahariduskeskuse loomine. Mitmes maakonnas seostati looduskeskkonna investeeringutega ka energiasäästumeetmete rakendamist ja mitme rahastusallika koosmõju valdkonna investeeringutes (näiteks CO<sub>2</sub>-kvootide müügist saadud raha).

222. Seminarides märgiti probleemina, et investeeringud looduskeskkonna säilimise ja parandamise ning keskkonnateadlikkuse kasvu on rikka looduskeskkonnaga piirkondades märgatavalt pärssinud võimalikku majandustegevust ja ettevõtluse arengut, sest kehtestatud piirangud ei võimalda paljusid tegevusi ellu viia (turismiettevõtlus rannaniitudel jms).

### **Tehiskeskond ja institutsioonid. Avalike teenuste arendamine maakonnas (sh lasteaiad, tööstusalad, kultuuri- ja spordirajatised, tervishoid)**

223. Teenustest testiti SVde paigutuse seoseid eriarstiabi ja teenuste kättesaadavusega (pood, post, pank, üldharidus ja perearstiabi). Statistiliselt olulisi seoseid ei tuvastatud valdkondlike SVde paigutuse, leibkondade hinnanguga indikaatorite algtasemel ega ka hinnangute muutusega. Vaadeldud teenuste põhjal koostatud indikaatori järgi muutusid teenused sel ajavahemikul Eestis vähem kättesaadavaks, seda eelkõige hinnangute tõttu posti- ja pangateenuste kättesaadavusele. Samas tuleb tõdeda, et SVde toetatud avaliku taristu investeeringud on suunatud mõnevõrra teistesse valdkondadesse (nt rahvamajad, staadionid ja raamatukogud), kui oli võimalik meie kasutatava indikaatoriga mõõta.

224. Avaliku taristu puhul leidsid peaaegu kõigi maakondade esindajad, et SVde toel on korda saanud suures mahus avalike teenuste taristut (lasteaiad, hooldekodud, tervishoiuasutused, kultuurimajad, raamatukogud jm). Peaaegu kõigi maakondade esindajad hindasid kohalike avalike teenuste arendamise meetmest rahastatud KOIT-kava rakendamist positiivsena. SVd aitasid ennekõike luua soodsamaid tingimusi avalike teenuste osutamiseks, mitte niivõrd teenuse sisu kvaliteedi parandamiseks. Leiti, et mõju võimendub juhul, kui loodud funktsioone suudetakse ära kasutada ning objektid võimalikult kvaliteetsete ja mitmekesiste teenustega täita. Tähtsaks peeti koosmõju PRIA meetmetega ja tõdeti, et selles valdkonnas ilmneb paljude projektide mõju pikema aja vältel. See selgitab osaliselt, miks teenuste kättesaadavuse kvantitatiivses analüüsis seoseid SVde paigutusega ei ilmnenud.

225. Positiivse mõjuna tõid maakondade esindajad esile investeeringud **alushariduse** taristusse, seda nimetati igas maakonnas, kus eelmisel perioodil oli alushariduse taristusse investeeritud. Rajatud või renoveeritud lasteaiad on leevendanud lasteaiakohtade nappuse probleemi, parandanud alushariduse pakkumise keskkonna kvaliteeti ja selle abil ka ligipääsu kvaliteetsele avalikule teenusele.

226. Probleemiks peeti, et mõnikord ei ole investeeringuobjektide (nt renoveeritava haridus-asutuse) valik olnud optimaalne, arvestades laste arvu kahanemist piirkonnas või elanike väljarännet.

227. Aruteluseminaridel osalejate hinnangud SVde mõjule **üldhariduse ja noorsootöö** edendamisel olid valdkonniti küllalt erinevad. Positiivse hinnangu said investeeringud noorsootöökeskuste väljaehitamisse (Hiiu- ja Raplamaa): tõdeti, et tänu neile on tunduvalt paranenud piirkondade noorsootöövõimalused ja avardunud noortele vabaajategevuste pakkumise võimalused. Maakondade esindajate hinnangul ei oleks noortekeskusi ja noorsootööprojekte sellises mahus omavahenditest toetatud, kui SVd ei oleks abiks olnud. Teisalt leiti näiteks Läänemaal, et raha nappis noorsootöotegevuste sisuliseks arendamiseks just noortele mõeldud teenuste puhul.

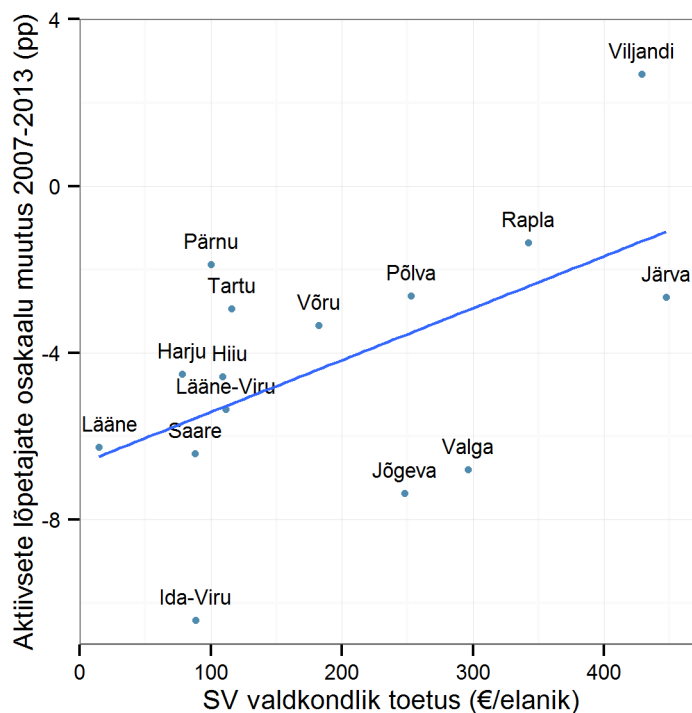
228. Maakondade aruteluseminaridel osalejate arvamusel lahkesid **koolivõrgu** arendamise tehtud investeeringute mõju küsimuses. Mitme maakonna esindajad tõdesid, et SVde toel sai korda teha ainult üksikud koolimajad ja palju koole on korrastamata, mis tekitab hariduse kvaliteedis ebavõrdsust. Samas leiti, et kuna maakonna tasandil pole suudetud leppida kokku optimaalses koolivõrgus, takistab see investeerimisotsuste langetamist. Riigi tasandi strateegilise vaate puudumist teemal, millised koolid on üldise õpilaste arvu vähenemise olukorras jätkusuutlikud ja kuidas peaks seda arvesse võtma koolide investeeringute toetamisel, tõstis esile ka Riigikontrolli 2012. a valminud audit. Maakondades nenditi, et koolivõrgu puhul tuleks kaugemate maapiirkondade arengu tagamisel arvestada nende eripära, näiteks kooli optimaalne suurus ja asukoht Harjumaal ja Põlvemaal ei ole võrreldavad. Tulemuslikumaks peeti kooliprojekte, kus soojustati hooneid ning tehti korda ventilatsioon ja katus ning mis on kaasa toonud püsikulude kokkuhoiu.

229. Ühegi tehiskeskonna mõõtmiseks kasutatud indikaatori (eriarstiabi kättesaadavus, eluruumide olukord, põhikooli või gümnaasiumi järel õpinguid mittejätkavate lõpetajate osakaal, kohalike teenuste kättesaadavus) puhul ei õnnestunud tuvastada seost taseme muutusega aastail 2007–2013 ega ELi valdkondlike toetuste mahuga.

230. Kui vee- ja jäätmemajanduse puhul nenditi, et need valdkonnad on üldjoontes heas korras, siis avalike teenuste taristu, eriti lasteaedade, koolide ja hooldekodude puhul arvati, et lisainvesteeringute vajadus on endiselt väga suur. Et KOVide rahalised võimalused sellelaadseid investeeringuid teha on piiratud, tunnetatakse jätkuvat vajadust SVde toetuste järele avalike teenuste taristu arendamiseks, eriti sotsiaalsfääris.

### **Paindlik tööturg ja arenguvõimalused. Kutseharidus**

231. Mitmes maakonnas (Ida- ja Lääne-Virumaa, Viljandi- ja Valgamaa) nimetati positiivsena investeeringuid **kutseharidussüsteemi** taristu arendamise. Ka indikaatorite analüüsis („Uuringu tehniline lisa“, ptk 6.1) on esile toodud, et kutsehariduse omandanute aktiivsuse kasv oli vaadeldaval ajavahemikul mõõdukas positiivses korrelatsioonis SVde maakondlike toetustega: mida suurem oli valdkonna toetuse maht, seda edukamad olid selles maakonnas kutsehariduse omandanud.



**JOONIS 24.** NENDE KUTSEKOOLILÕPETAJATE, KES 6 KUUD PÄRAST LÕPETAMIST TÖÖTAVAD, ÕPIVAD, ON LAPSEHOOLDUSPUHKUSEL VÕI SÕJAVÄES, OSAKAALU MUUTUS AASTAIL 2007–2013 (PROTSENDIPUNKTIDES – PP) JA SV-DE MAHT ELANIKU KOHTA MAAKONNAS

Allikas: HTM, SFOS

232. Seega paranes SVde toetuste tulemusel kutseharidussüsteemi lõpetajate konkurentsivõime eelkõige seal, kus toetused olid suuremad. Maakondlike seminaride põhjal võib väita, et kasvanud on võimalused sihistatumalt koolitada sobivat tööjõudu ja pakkuda ümberõpet lähtuvalt piirkonna tööandjate vajadustest. Kombineerituna tööturu meetmetega tekib täiendav koosmõju.

### Paindlik tööturg ja arenguvõimalused. Täiskasvanute teadmiste ja oskuste arendamine ning tööturul osalemise toetamine

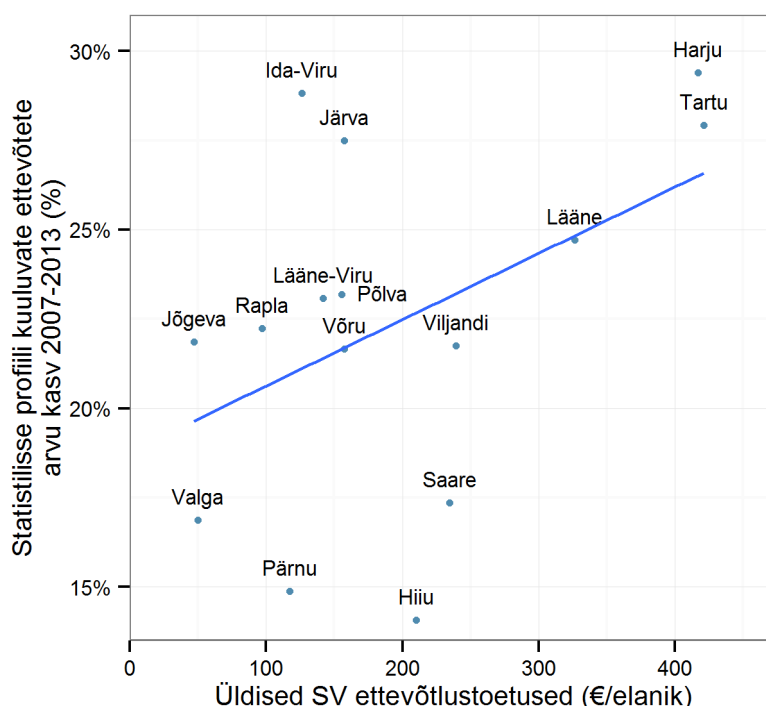
233. SVdega toetatud tööturumeetmed ja täiskasvanukoolitus said aruteluseminaride osalejatelt üldiselt kõrge hinnangu peaaegu igas maakonnas. Siiski tuntakse, et piirkonniti on selle valdkonna tegevuste mõju erineva tähtsuse ja suurusega: suurema ettevõtlusaktiivsuse ja väiksema töötusega piirkonnas olid hinnangud tööturuteenuste pakkumise mõjususele tagasihoidlikumad. Erinevad olid ka arvamused valdkonna meetmete kohta. Positiivsete näidetena tööturumeetmete kohta toodi esile töötute tööturule tagasiastamist (nt tööpraktika) ja ümberõppe pakkumist, ent suhteliselt kriitilised oldi tööharjutuse ja tööklubiteenuse suhtes, mille mõju inimeste hõivesseliikumisele ja seal püsimisele on väike. Teisalt leiti, et tööturumeetmed on aidanud tööturuolukorra stabiilsena hoida.

234. Kasulikuks peeti sünergiat, mis on tekkinud tööturumeetmete ja kutseharidussüsteemi tehtud investeeringute koosmõjust. Ühelt poolt on loodud ajakohased ja nõuetele vastavad praktikabaasid ning renoveeritud kutseõppeasutuste õppehooneid, kus oli võimalik pakkuda tööturumeetmetena täiskasvanutele ümberõpet. Kuigi kutsehariduse edendamise toetused on peamiselt läinud füüsilise keskkonna arendamiseks, nähti ka tööturuteenuste puhul kvaliteedi kasvu. Lisaks leiti, et töötukassa on tööturu olukorrast lähtudes pidevalt oma teenuseid sisuliselt arendanud.

235. Probleemseks peeti asjaolu, et on väga tähtis tagada töötukassa klientidele teenuste kättesaadavus – kaugemates piirkondades ja äärealadel võib see jääda ühistranspordi puudumise tõttu kesiseks. Positiivsete näidetena nimetati töötukassa meetmeid kaugemates piirkondades kohapeal, näiteks töötute tööturule tagasiasitamisest ja ümberõpet.

### Konkurentsivõimelisemad ettevõtted ja suurem ettevõtlusaktiivsus. Ettevõtete loomise ja arengu toetamine

236. Ettevõtlustoetusi läks rohkem piirkondadesse, kus juba oli suurem ettevõtlusaktiivsus, ja ka ettevõtete arv kasvas eelkõige seal, kus saadi rohkem toetusi. Ettevõtete arvu kasv oli positiivses korrelatsioonis valdkondlike toetuste (vt „Uuringu tehniline lisa“, ptk 7) mahuga (lisa 5 „Korrelatsioonide koondtabel“).



**JOONIS 25.** STATISTILISSE PROFILI KUULUVATE ETTEVÕTETE ARVU MUUTUS AASTAIL 2007–2013 % JA SV-DE KÕIKIDE ETTEVÕTLUSMEETMETE VÄLJAMAKSED AASTAIL 2007–2013 (EUROT ELANIKU KOHTA)

Allikas: Statistikaameti tabelid ER027 ja RV022, SFOS, autorite arvutused

237. Maakondlikest seminaridest selgus, et **suure ettevõtlusaktiivsusega piirkondades kaasati rohkem starditoetusi** ning tekkis MAKide Leader-meetmete ja töötukassa ettevõtlustoetuse meetmete koosmõju. Piirkondades, kus oli juba välja kujunenud tugev ettevõtluskeskkond (Tartu ja Tartumaa, Tallinn ja Harjumaa ja Lääne-Virumaa), peeti SVdest makstud toetuste mõju valdkonnas edukaimaks, sest nii alustavad kui ka juba tegutsevad ettevõtted suutsid kaasata erinevaid SVde toetusi (ekspordi- ja investeringutoetused, TAKide programmid, innovatsiooni-, stardi- ja kasvutoetused jm). Seda kinnitab EASI poolt hindajatele esitatud statistika analüüs, mille kohaselt on 60% ettevõtlustoetusi välja makstud Harjumaal, 20% Tartumaal, 5% Ida-Virumaal ja 3% Lääne-Virumaal registreeritud ettevõtetele. Ülejäänud maakondadesse registreeritud ettevõtete osatähtsus toetuste kogumahas on alla 12%.



238. Aruteludes rõhutati, et **ettevõtte arendamise** suunatud toetusmeetmetest (ekspordi- ja innovatsioonitoetus) oli raskem arenguvajadustele vastavat toetust saada kui starditoetust. Maakondades, kus ettevõtlusstruktuuris on ülekaalus pigem **väikeettevõtted**, toodi esile, et SVde toetusmeetmete kvalifitseerimistingimused ekspordi või lisandväärtuse kasvu puhul käisid huvitatuile üle jõu ning seetõttu jäid paljud head ideed, mis looksid piirkonda töökohti, SVde toetuseta. Stardi- ja alustava ettevõtja toetused on küll ettevõtluse alustamisel olulised, kuid leiti, et need on liiga väikesed, et panna alus millelegi suuremale.

239. Probleemina viidati maakondades sellele, et ettevõtlusvaldkonna SVdest makstavate toetuste puhul olid eelistatud alustavad või suurettevõtted. Väikeseid ettevõtteid (10–50 töötajaga) oli EASi ettevõtlustoetuste saajate hulgas suhteliselt vähem, mida kinnitab ka EASi toetuste statistika (vt Tabel 8), samas on nende majanduslik roll maakonna arengus väga tähtis. Nähti vajadust toetada rohkem ka juba tegutsevaid ettevõtteid, et aidata neil kasvada ja laieneda. Toetuste rahalist kogumahtu arvestades tuleb siiski esile tõsta, et 68% toetusi on antud mikro- ja väikestele ettevõtetele; keskmise suurusega ettevõtete osatähtsus on 21% ja suurettevõtete oma 11%.

**TABEL 8.** EAS-I KAUDU ETTEVÕTLUSTOETUST SAANUD ETTEVÕTETE OSAKAAL KÕIGI STATISTILISSE PROFIILI KUULUVATE ETTEVÕTETE SEAS ETTEVÕTTE SUURUSE JÄRGI 2007-2013.A.

	Mikro- ettevõtte	Väike- ettevõtte	Keskmine ettevõtte	Suur- ettevõtte
<b>Töötajate arv</b>	< 10	10–50	50–250	>250
<b>EASi toetust saanud ettevõtete arv</b>	3999	956	553	168
<b>Ettevõtete arv kokku</b>	67406	7187	1379	187
<b>Toetust saanud ettevõtete osakaal sama suurusklassi ettevõtetest</b>	0,059	0,13	0,40	0,898

Allikas: EAS, ESA: ERO25

240. Kriitiliselt hinnati EASi meetmete sobivust piirkonna ettevõtluse arenguvajaduste rahuldamiseks. Leiti, et ääremaa maakondades (Põlva-, Võru- ja Valgamaa) on suur osa elustiili- ja pereettevõtlusel, kus eesmärk ei olegi kiire kasv ega ekspordivõimekuse suurendamine. Mitme maakonna (nt Lääne-, Põlva- ja Jõgevamaa) esindajad märkisid, et sageli on väikeettevõtted stabiilsemad tööandjad kui üksikud suurtootmised, kus otsus näiteks teise riiki kolida võib kaasa tuua negatiivseid tagajärgi piirkonna arengule. Lisaks tuleb hindajate meelest arvestada, et SVD moonutavad turumehhanisme, andes toetust saanud ettevõtetele turul eelise samaväärsete, kuid toetust mittesaanud ettevõtte ees.

241. Ettevõtlusvaldkonnas positiivsena nimetati maakondlikel seminaridel SVde investeringutoetusi tööstusalade arendamise (Ida- ja Lääne-Virumaa). See on võimendanud SVde mõju, sest tööstusalad loovad võimaluse kaasata uusi erainvesteeringuid. Tööstusalade arendus pidurdus mõnevõrra majanduskriisi ajal, kuid nüüdseks on see taas hoo sisse saanud ja tööstusparkide mõju piirkonna majandusarengule võib avalduda tugevamalt lähiaastatel. Mõnes maakonnas (nt Läänemaa) on tööstusalade arendamise lahendused jäänud siiski poolikuks ning oodatud ettevõtluse kasvu ei ole saavutatud, sest eraettevõtete huvi tööstusalaga liituda on olnud vähene. Selle põhjus on omakorda võimeka eestvedaja (arendaja) puudus. Tööstusalade arendamise kogemus Virumaal on hea näide sellest, kuidas SVde toel on võimalik piirkonna ettevõtluskeskkonna atraktiivsust suurendada, pakkudes rohkem töökohti ja hoides elanikke lahkumast.

242. Üldiselt rõhutati maakondlikel aruteludel ja intervjuudes, et ettevõtete jaoks ei olnud ettevõtlustoetuste taotlemise tingimused soodsad: väga vähesed neist kvalifitseeritud, piisavalt ei arvestatud regionaalset aspekti ja palju oli bürokraatiat. Paljud ettevõtted loobusid seetõttu toetust

taotlemast. Korralduslikult peeti tõhusamaks maaelu arengukava Leader-meetmeid, kus toetatavate projektide üle otsustatakse kohalikul tasandil, mis võimaldab paremini arvesse võtta kohalikke arenguvajadusi.

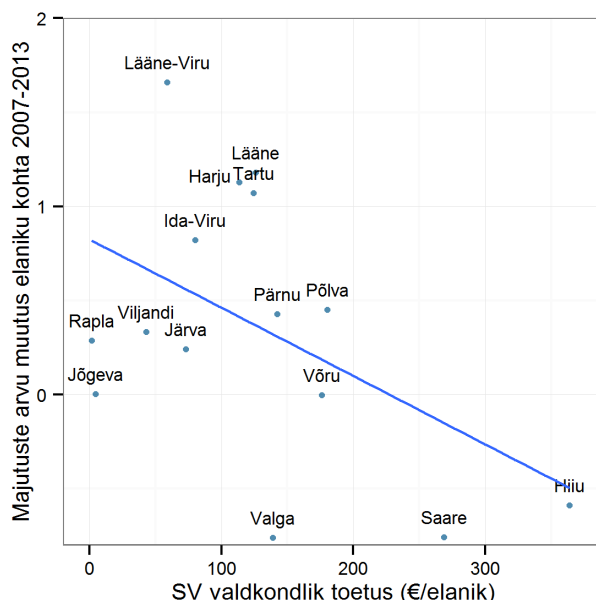
243. Maakondades, kus ettevõtlusvaldkonna toetuste mõjule anti madalam hinnang (nt Võru-, Pärnu- ja Viljandimaa), võib selle üks põhjus olla vähene teadlikkus ettevõtjatele antud toetustest ja nende otsesest mõjust. Paljud ettevõtlustoetused suunatakse nimelt otse ettevõtjatele ja nende koostöö käib klasterisiseselt või erialaliitude kaudu, ilma maakonna arendusorganisatsioonide osaluseta.

244. Kohalike omavalitsuste tasandil tuli esile, et KOVide esindajad ei olnud teadlikud, milliseid ettevõtlusega seotud projekte vaatlusalusel ajal erasektoris ellu viidi. Mitmes maakonnas puudus ülevaade sinna tulnud ettevõtlustoetustest, mis viitab ühtlasi erasektori ja KOVide vähesele koostööhuvile. Teiseks on mitmes maakonnas tagasihoidlikumate mõjuhinnangute põhjusena nimetatud asjaolu, et ettevõtluskeskkonna arendamise toetuste abil viidi eelmisel perioodil ellu alles esimesed etapid (nt tööstuspargid, kompetentsikeskused), mis pole veel täiel määral tööle läinud, seetõttu oleks tulemusi hinnata liiga ennatlik.

245. Maakondlike arutelude ja intervjuude käigus mainiti, et ettevõtlustoetuste jagamine lähtub riigi sätestatud kriteeriumitest ja maakonna arengustrateegias esile tõstetud arenguvajadustel ei ole raha jagamisele mõju. Olukorda võiks parandada see, kui rahastamise otsustusprotsessidesse kaasataks rohkem kohalikku tasandit ja antaks rohkem otsustuspädevust kohalikele MAKidele koostöös OVLidega.

### Konkurentsivõimelisemad ettevõtted ja suurem ettevõtlusaktiivsus. Turism

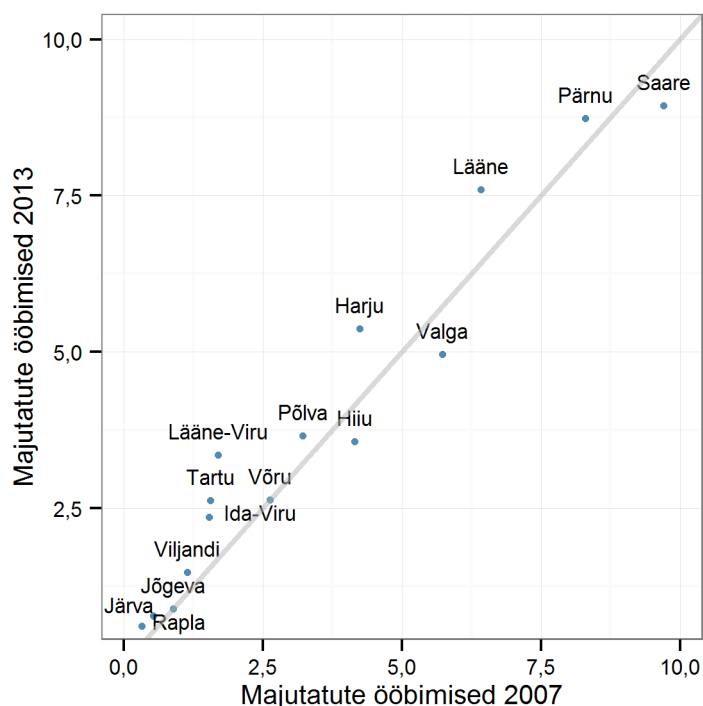
246. Turismivaldkonnas toetati rohkem piirkondi, kus juba oli rohkem turiste, millest võib arvata, et raha suunati arengueelduste tugevdamisse. Majutatud turistide ööbimiste arvu muutuse ja SVde paigutuse vahel ei olnud aga võimalik tuvastada statistiliselt olulist seost.



**JOONIS 26.** TURISMI ARENDAMISEGA SEOTUD SV-DE MAKSED AASTAIL 2007–2013 EURODES JA MAJUTATUTE ÖÖBIMISTE ARVU MUUTUS AASTAIL 2007–2013 (MAJUTATUT ELANIKU KOHTA)

Allikas: Statistikaameti tabelid TU141 ja RV022, SFOS, autorite arvutused

247. Peaaegu kõigis maakondades anti SVde toetuste mõjule turismivaldkonna arendamisel kõrge hinnang, ent turismiindikaatori muutus oli maakondades keskmiselt väga väike, kasvades 3,5-lt 3,8-le ööbimisele maakonna elaniku kohta (vt Joonis 27).



**JOONIS 27.** MAJUTATUTE ÖÖBIMISTE ARV MAAKONNITI, 2007 JA 2013 (ELANIKU KOHTA)

248. Ainult Rapla-, Viljandi- ja Harjumaa esindajad hindasid mõju tagasihoidlikumaks. Kõik piirkonnad, kes nägid positiivset mõju, nimetasid põhjendusena, et investeeringud on tehtud olulistesse külastusobjektidesse, mis on kasvatanud küllastajate arvu ja aidanud elavdada kohalike turismiteenuste pakkumist. Mitmes maakonnas kavandati turismivaldkonna arengut juba perioodi alguses maakonna kui terviku vaates suhteliselt teadlikult.

249. Maakondades, kus turismiinvesteeringute tulemuslikkus hinnati väga heaks, nähti kasu ka ühisel turundustegevuses. Näiteks Ida-Virumaa turismiklastri koostööorganisatsiooni vastutada oli maakonna turismiobjektide ühisturundus ja mainekujundus ning seda tuge tundsid nii need ettevõtted, kes kuulusid klasterisse, kui ka need, kes sinna ei kuulunud. Positiivne mõju oli seega laiem.

250. Aruteludel rõhutati soodsat koosmõju erasektori investeeringutega. Turismivaldkonna mitme investeeringu puhul tehti koostööd erainvestoritega ja mõju võimendub ka selle kaudu, et eraettevõtted on turismi teinud investeeringuid omavahenditest. Samas tajuti mõju piirkonniti erinevalt ja üksmeelset kindlust asjaosaliste seas ei olnud küsimuses, kas kõiki turismivaldkonnas toetuste eest tehtud investeeringuid saab pidada otstarbekaks. Lisaks rõhutati, et turismiettevõtjatele on antud toetusi MAKide Leader-meetmete kaudu, mis omakorda avaldab võimendavat mõju SVde ja erasektori investeeringutele.

251. Seal, kus hinnati SVde mõju turismivaldkonnale tagasihoidlikuks, nimetati põhjendusena, et maakonnas on vähe olulisi või suuri turismiettevõtteid ning valdkond on tervikuna välja arendamata. Seepärast ei ole valdkond saanud ka mahukamaid investeeringuid või pole maakonnas nn turismimagneteid, mis vajaksid väljaarendamist.

### Kõrgharidus ning teadus- ja arendustegevus

252. Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna 2 puhul on regionaalse arengu kohta öeldud, et eelisarendatakse Tallinna ja Tartu piirkonda eesmärgiga suurendada Eesti kui terviku konkurentsivõimet maailmas. Sellise arendamise tulemusena arvestatakse, et Tartu piirkonna tugevdamine tõmbab kaasa kogu Lõuna-Eesti arengut ja Tallinna mõjupiirkond on ennekõike Põhja-Eesti. Lisaks arendatakse kõrg- ja kutseharidust andvaid õppeasutusi. Seega ei ole selles valdkonnas oodata suuri regionaalseid erinevusi peale Tallinna ja Tartu eelisarendamise.

253. Neil põhjustel on ootuspärane, et kõrghariduse arendamisse tehtud investeeringute mõju ilmneb SVde eelmisel programmiperioodil maakondades peamiselt kolledžite arendamise kaudu ja puudutab ennekõike neid maakondi, kus selliseid õppeasutusi rajati või arendati. Kõik need maakonnad loevad SVde mõju valdkonna arengule positiivseks. Esile tõsteti regionaalsete kolledžite laiemat rolli maakonna arengu eestvedajana: need on heade ideede kasvulavaks, kasvatavad kaasamise kaudu elanike aktiivsust ja ühtlasi avarduvad piirkonna noorte õppimisvõimalused. Eriti tähtsaks peeti kompetentsikeskuste loomist.

254. Eraldi saab kõrghariduse ja TA-valdkonnas nimetada Tartumaad, kus SVde roll kõrghariduse ning muu teadus- ja arendustegevuse valdkonna investeeringutes oli väga suur. Ka aruteluseminarides osalenud pidasid neid tulemuslikuks. Eriti tõsteti esile Tartu Ülikooli Kliinikumi teenuste arendamist teadus- ja arendustegevuste rahastamise toel ning selle kaudu kogu Lõuna-Eestis kvaliteetse, rahvusvaheliselt kõrgetasemelise eriarstiabi kättesaadavuse parandamist.

255. Maakonnad, kus kõrgharidust andvad õppeasutused puudusid, hindasid mõju neutraalseks, sest puudus vajadus teha investeeringuid kõrgharidusse ning teadus- ja arendustegevusse. Mõni maakond küll soovis arendada välja kompetentsikeskuse, kuid nende taotlus ei leidnud toetamist.

### 5.3. Edutegurid SVde mõju saavutamisel

256. Aruteluseminarides ja maakondlikes intervjuudes paluti nimetada edutegureid, mis on aidanud SVde kasutamisel mõju saavutada. Loetletud teguritele andsid kõik aruteluseminaril osalejad punkte: igaühel oli võimalik anda kuni 3 poolthäält (toetuspunkti), mida võis jagada nii tegurite vahel kui ka anda kõik samale tegurile. Seminarides osalenute nimetatud edutegurid klassifitseeriti analüüsi käigus, sarnased tegurid toodi ühise nimetaja (kategooria) alla. Alljärgnev tabel kajastabki kõnealuseid tegureid ja neile osalejate antud toetuspunkte.

TABEL 9. MAAKONDLIKEL ARUTELUSEMINARIDEL OSALEJATE ANTUD PUNKTID EDUTEGURITELE

Edutegurite kategooria	Osalejate antud punktid	Kategoorias nimetatud tegureid	Maakondade arv	Punktiarv nimetatud teguri kohta
Vajaduspõhisus	128	25	13	5,1
Sobivate oskuste, teadmiste ja hoiakutega inimesed	125	32	13	3,9
Tõhus koostöö	114	24	14	4,8
Loomulikud eeldused	108	25	11	4,3
Hea eeltöö (kavandamine, dokumentatsioon)	91	30	13	3,0
Kaasamine ja kodanikuaktiivsus	23	9	7	2,6
KOVi finantsvõimekus	22	7	6	3,1
Info kättesaadavus ja tugisüsteemid	14	9	6	1,6
Meetmete koostöö	11	4	3	2,8
Muu	10	8	6	1,3

257. Nagu ülaltoodud tabelist nähtub, kerkivad maakondade esindajate hinnangutes esile neli suur tegurirühma. Osalejad leidsid, et kõige rohkem on SVde tulemuslikule kasutamisele kaasa aidanud see, kui on ellu viidud **reaalsetest kohalikest vajadustest lähtuvaid tegevusi**, st kui raha taotlemisel on lähtutud olemasolevast vajadusest (mitte vastupidi, leitud n-õ pakutud rahale sobiv vajadus). Seda seisukohta nimetati 13 maakonnas 15-st ning see teenis osalejatelt kõige rohkem punkte nii absoluutarvestuses (128 punkti) kui ka osalejate nimetatud teguri kohta keskmiselt (5,1 punkti). Ühes maakonnas sõnastati ilmekalt, et „parim tulemus saavutatakse, kui on suur kohalik vajadus, mis ühtib riigi prioriteetidega ning millele on eraldatud meetmes ka piisavalt vahendeid“.

258. Mõnevõrra vähem punkte sai osalejatelt keskmiselt, kuid siiski peaaegu kõigis maakondades (14 maakonnas 15-st) edutegurina **tõhusa koostöö toimimine** (keskmiselt 4,8 punkti teguri kohta). Tõhusa koostöö puhul mainiti nii koostööoskusi, näiteks head kohaliku kokkuleppekultuuri ja kompromissi saavutamise oskust, kui ka toimivate koostööstruktuuride olemasolu. Rõhutati toimiva koostöö tähtsust eri tasanditel: nii omavalitsuste endi vahel, omavalitsuste ja maavalitsuse vahel kui ka koostööd laiemalt sidusrühmadega (ettevõtjad, haridusasutused, kodanikuühendused ja kohalik kogukond). Koostöö eelisenähti just suuremate projektide puhul mastaabiefekti ja riskide maandamise võimalusi. Samuti peeti tähtsaks, et koostööd väärtustataks ka taotluste hindamise kriteeriumites.

259. Kolmanda suure tegurina kerkis esile **loomulike arengueelduste** väljaarendamine, mida nimetati 11 maakonnas (keskmine punktisumma 4,3). Arengueeldustena toodi esile nii loodustingimusi (nt geograafiline asukoht, turismiks sobivad loodustingimused) ja ajaloolis-kultuurilisi eeldusi kui ka institutsionaalse struktuuri olemasolu (nt regionaalne kolledž või kutseõppeasutus) ning selle võimekust (nt tugevad tõmbekeskused maakonnas või üks tugev regioonikeskus). Mainiti ka mitmekesist ettevõtluskeskkonda ja aktiivset ettevõtjaskonda kui eeldust SVde edukaks kasutamiseks.

260. Neljanda tegurina nimetati **sobivate oskuste, teadmiste ja hoiakutega inimeste olemasolu**. Selle kategooriaga seotud tegureid mainiti 13 maakonnas ja kokku anti neile teguritele 125 punkti. Kategooriasse sobivaid tegureid oli mõnevõrra rohkem kui eelmistes kategooriates, mistõttu on keskmine hinnang teguri kohta 3,9 punkti. Kategooriasse kuuluvate teguritena oli jutuks sobivate inimeste olemasolu, inimeste sobivad hoiakud (ettevõtlikkus, uuendusmeelsus ja aktiivsus) ja teadmised (nii valdkondlike kui ka projektijuhtimisteadmiste ja -kogemustega ekspertide ja spetsialistide olemasolu). Oluliseks peeti ka inimeste koostööd, heade meeskondade ja võrgustike olemasolu ning selle väärtustamist ja hoidmist. Mitmel juhul mainiti, et SVde kasutamise kogemuse rakendamine ja jagamine aitab piirkonnas SVde edaspidisel kasutamisel saavutada paremaid tulemusi.

261. Järgmine edutegurite kategooria on seotud **kohaliku tasandi haldusvõimekusega**. Selle kategooria tegureid mainiti 13 maakonnas 30 korral, kokku pälvisid tegurid keskmiselt 3 punkti teguri kohta. Teguritena nimetati pikaajaliste strateegiliste plaanide olemasolu, arengueelduste väljaselgitamist, probleemide määratlemist ning analüüsi koostöös partnerite ja sidusrühmadega, selgete eesmärkide ja tulemuste seadmist, taotluste põhjalikku ettevalmistust ja eeltööd, jätkusuutlikke ja terviklahendusi. Eraldi teemana tõstati maakonna/KOVide valikute tutvustamine ja põhjendamine valitsuses, sellega seonduv lobitöö ning toetuse saamine ministriumites ja RÜdes.

262. Ülejäänud kategooriates nimetati edutegureid vähem kui pooltes maakondades. **Omavalitsuse finantseerimisvõimekuse** olemasolu mainiti edutegurina 6 maakonnas ja keskmiselt sai see tegurirühm osalejatelt 3,1 punkti. Ligikaudu samal tasemel edutegurite rühm on seotud **kaasamise ja kodanikuaktiivsusega**, mida nimetati 7 maakonnas ja kuhu kuuluvad tegurid said osalejatelt keskmiselt 2,6 punkti. Tegurite hulgas nimetati kogukonna kaasamist nii meetmete kui ka projektide sisulisse arendamisse, aga ka kohaliku kogukonna positiivset hoiakut ja panustamist arendustegevustesse.

263. Meetmete ja toetustega seonduva info kättesaadavust ja varast teavitamist, head nõustamist ja paindlikkust RÜ poolt tõsteti edutegurina esile 6 maakonnas, kuid need tegurid pälvisid osalejatelt suhteliselt vähe punkte (keskmiselt 1,6 punkti teguri kohta).

264. Meetmete koosmõju ja kombineerimist mainiti edutegurina 3 maakonnas. Seal said need tegurid ka suhteliselt palju punkte, nii et keskmiseks hinnanguks teguri kohta kujunes 2,8 punkti.

265. Muid tegureid toodi esile 6 maakonnas 8 korral. Nende hulgas mainiti SVde süsteemi üldist head toimimist, vähest bürokraatiat (nt elektrooniliste vormide ja e-taotlemise levikut), häid tulemusi ja eduelamust, teadlikkuse kasvu ELi vahendite teemal, sisemist konkurentsi kui edasiviivat jõudu ning ettevõtlustoetuste rolli ettevõtete kapitalivajaduse katjana.

266. Seega ilmnes edutegurite analüüsist, et SVde mõjusust aitas suurendada ennekõike see, kui oli võimalik ellu viia piirkonna arenguvajadustest ja -eeldustest tulenevaid tegevusi ning selleks olid olemas piisava pädevuse ja vajalike teadmistega aktiivsed eestvedajad. Selline järeldus rõhutab subsidiaarsusprintsipi järgimise vajadust SVde kavandamisel ja rakendamisel ning toetab ideed anda suurem otsustusõigus maakonna tasandile eesmärgiga kasvatada SVde regionaalset mõju.

#### **5.4. Takistused SVde mõju saavutamisel**

267. Nii nagu edutegurid rühmitati ka takistuste puhul aruteluseminaridel osalejate nimetatud tegurid ning koondati sarnased tegurid kategooriatesse. Analüüsi tulemused on esitatud alljärgnevas tabelis.

TABEL 10. OSALEJATE NIMETATUD TAKISTUSTE RÜHMAD JA NEILE ANTUD PUNKTID

Tegurirühmad	Osalejate antud punktid	Nimetatud tegurite arv	Maa-kondi	Keskmine punktide arv nimetatud teguri kohta
Nõrk strateegiline planeerimine	79	20	13	4,0
Probleemid hindamiskriteeriumitega	75	17	10	4,4
Liigne bürokraatia	74	17	12	4,4
Meetmete killustatus, koosmõju puudumine	67	16	11	4,2
Vähene koostöö või selle puudumine	62	15	11	4,1
Regionaalse vaate puudumine	59	14	9	4,2
Loomulikud takistused	44	16	7	2,8
Omafinantseeringu probleemid	38	19	15	2,0
Meetmete ajastus	33	11	8	3,0
Vajadustele vastavat rahastust ei pakuta	32	15	11	2,1
Meetmete vähene paindlikkus	20	6	4	3,3
Nõrk lobitöö	13	2	2	6,5
Muutused riigi poliitikas	12	3	3	4,0
RÜ vastutuse puudumine	12	3	3	4,0
Taotluste kehv kvaliteet, teadmiste ja oskuste puudus	9	8	6	1,1
Muu	7	8	4	0,9
Vähene kodanikuaktiivsus	6	3	2	2,0
Infot vähe või ei jõua see õigete inimesteni	4	5	4	0,8
Jätkusuutlikkusega mitteamvestamine	3	6	4	0,5

268. Eduteguritega võrreldes nimetasid osalejad rohkem takistusi ja nende rühmitamisel tekkis rohkem kategooriaid. Siiski eristuvad selgelt neli suurt rühma: neist kaks on seotud strateegilise planeerimise ja otsustusprotsessiga ning kaks SVde rakendamise süsteemiga.

269. Napilt kõige rohkem häält kogusid strateegilise planeerimise nõrkust rõhutavad tegurid: 13 maakonnas said need osalejatelt 79 punkti, st keskmiselt 4 punkti osalejate nimetatud teguri kohta. Selles rühmas toodi esile riigi strateegilise vaate puudumine, eriti rõhutati maakondliku strateegilise planeerimise nõrkust. Maakonna tasandi puhul nimetati nii seda, et häid arendusideid napib, kui ka seda, et arendusplaanid on lühiajalised ja poliitiliselt mõjutatud, sest need on kantud kohalike volikogude liikmete ootusest saada tagasi valitud. Seega on maakonna arendusprotsessis osalevad KOVide esindajad mõjutatud kohalike elanike ootustest ja soovidest ning seetõttu on omavalitsusjuhtidel väga raske loobuda näiteks kooli või lasteaia korrastamisest mõne teise KOVi kasuks. Toodi esile ka seda, et isegi juhul, kui arengustrateegia on koostatud, võib see olla ebarealistlik või ei järgita seda igapäevases otsustusprotsessis. Samuti märgiti, et maakondliku tervikpildi kavandamist segavad KOVide vastandlikud huvid ja KOVide vaheline konkurents SVde raha kasutamisel.

270. Teine strateegilist planeerimist puudutav tegurite rühm koondab tegureid, mis on seotud meetmete killustatuse ja koosmõju puudumisega. See rühm kogus 11 maakonna osalejatelt 67 punkti, keskmiselt 4,2 punkti osalejate nimetatud teguri kohta. Selle rühma tegurid võib samuti jagada laias laastus kaheks. Esimesed tegurid seonduvad meetmete endi killustatusega, mis tulenes osalejate hinnangul peamiselt koostöö vähesusest ministeeriumite ja RÜde vahel („igaüks jagab oma potti“) ja seetõttu ei tekkinud koondpilti ega saavutatud vajalikku mõju. Üks osaleja tõi näite, kus meetmest lubati osta looduslike koosluste korrastamiseks niidukeid, kuid ei lubatud osta traktorit, mille külge neid niidukeid haakida. Teise näitena oli võimalik meetmest arendada välja ujulakompleks, kuid selleks, et ehitada selle juurde majutus- ja toitlustuskoht, oli vaja taotleda rahastust teisest meetmest ning turundustegevusele saadi toetus juba kolmandast. Teise osa sellest tegurirühmast moodustabki meetmete vähene kombineerimine ja koosmõju saavutamine maakonnas, mis on omakorda tihedalt seotud strateegilise planeerimise nõrkusega maakonna tasandil (vt eespool). Nii on väga vähe seoseid näiteks kompetentsikeskuste ja piirkonna ettevõtlustoetuste vahel. Rohkem võimalusi on ka tööturumeetmete ja ettevõtlustoetuste koosmõju suurendamiseks. Hea näide on MAKide ja töötukassa koostöö alustavate ettevõtete toetuste koordineerimisel ja täiendamisel, mida lihtsustas mõlema poole informeeritus vastastikusest tegevusest. Teisalt võiks olla rohkem koostööd nn EASi suurklientide toetuste (taotlusi menetletakse tsentraliseeritult) ja töötukassa koolitusmeetmete vahel.

271. Tegurid, mis on seotud taotluste hindamise ja rahastusotsustega, kogusid osalejatelt 75 punkti. Selles nähti takistust SVde regionaalse mõju saavutamisele 10 maakonnas ja keskmiselt anti teguritele selles rühmas 4,4 punkti. Suurima takistusena nimetati seda, et hindamiskriteeriumid ei arvestanud piirkondlikku eripära. Näiteks sihtrühma suurus seadis hindamiskriteeriumina hõreda asustuse ning väikese elanike ja ettevõtete arvuga maakonnad iseenesest ebasoodsamasse seisu; mitmel juhul mainiti ekspordi kui hindamiskriteeriumi ületähtsustamist, eriti alustavate ettevõtete puhul. Hindamisprotsessiga seoses märgiti, et rahastusotsused olid subjektiivsed kas seetõttu, et need olid poliitiliselt mõjutatud, või ei olnud otsustusprotsess piisavalt läbipaistev ja usutavalt selgitatud. Hindajad tunnetasid, et neid on koheldud ebaõiglaselt, mis viitab üksteise mittemõistmisele. Samuti rõhutati mõnel juhul, et kriteeriumite täitmine oli manipuleeritav, sõltudes taotleja n-ö veiderdamisuskusest ja veenva teksti loomise võimest.

272. Ühe olulise tegurirühma takistuste hulgas moodustavad liigse bürokraatiaga seotud tegurid. Neid mainiti 12 maakonnas ja need kogusid osalejatelt 74 punkti keskmise punktisummaga 4,4 punkti osalejate nimetatud teguri kohta. Mainiti peamiselt nõuete erinevat tõlgendamist meetmete puhul, suurt paberimajanduse osakaalu (nt eelprojektid, tasuvusanalüüsid), mis muutis taotluse ettevalmistamise väga kulukaks. Esile toodi ka taotlusprotsessi ja nõuete erinevaid lähenemisi eri RÜde meetmetes ning vormi ületähtsustamist sisuga võrreldes. Eraldi teemana kerkisid üles riigihanked, mille puhul leiti, et riigilt ei saadud piisavalt tuginõustamist: koolitusi küll pakutakse, kuid neist ei ole spetsiifiliste küsimuste lahendamisel abi. Samuti tõdeti, et sageli andsid riigihanked kallima tulemuse kui otseläbirääkimised.

273. Suureks takistuseks mõju saavutamisel peeti koostöö vähesust või puudumist. Sellele tegurirühmale andis poolthääle 62 osalejat 11 maakonnast ja keskmine punktisumma on 4,1 punkti. Siinsete teguritega seonduv koostöö puudumine taotlejate konkureerivate huvide tõttu ja vähene koostöö sidusrühmadega (nt ettevõtjatega).

274. Regionaalse vaate puudumist riigi poliitikas heideti ette 9 maakonnas ja see tegurirühm kogus 59 punkti keskmiselt 4,5 punktiga nimetatud teguri kohta. Regionaalpoliitika puudumise teema puhul mainisid osalejad liiga tsentraliseeritud poliitikat, mis tugineb valdkondlikule pädevusele. Osalejate hinnangul ei arvestanud valitsus piisavalt poliitika mõjuga regionaalsel tasandil, sest eesmärgiks olid



ennekõike valdkonnapõhised näitajad riigi kui terviku kohta ning regionaalsetele erinevustele ja mõjule ei pööratud tähelepanu. Mainiti veel, et riigil ei ole head plaani regionaalarengu tasakaalustamiseks, ennekõike nimetati inimeste lahkumise, töökohtade ja ettevõtjate vähesuse probleeme.

275. Omafinantseeringu probleeme rõhutasid kõik maakonnad, kuid neid tegureid ei pidanud osalejad väga oluliseks – tegurid pälvisid keskmiselt ainult 2 punkti. Arutelude põhjal võib väita, et omafinantseeringu leidmine ongi peamiselt üksikute KOVide probleem. Enamasti on need väiksema tulubaasiga või, vastupidi, väga suured KOVid, kus arendusprojekte on palju ja omafinantseeringu maht suur. Ühe kaaluka teemana just ääremaakondades kerkis esile ebavõrdsus pankade krediitingimustes: madalamad kinnisvarahinnad ja väiksem likviidsus suurendab tagatisega seotud riske (ühel poolt on keerulisem tagatist leida ja teiselt poolt on omafinantseeringut laenuga rahastada kallim). See puudutab siiski üksnes mittetulundusühinguid ja ettevõtjaid, KOVide puhul seda probleemi ei ole.

276. Järgmise rühma moodustasid tegurid, mille võib nimetada loomulikeks takistusteks (sarnaselt edutegurite puhul nimetatud loomulike eeldustega). Need tegurid kogusid 7 maakonna osalejatelt 34 punkti, keskmiselt 2,4 punkti. Takistuste seas nimetati nii geograafilist paiknemist, maakonna väiksust (kasusaajate väike arv), rahvastiku struktuuri ja haridustaset, sealhulgas venekeelse rahvastiku suurt osakaalu (vähene keeleoskus takistab SVdest taotlemist). Mainiti näiteks ka rohealade suurt osakaalu, mis takistab majandustegevuse arendamist, ja kiire ühenduse puudumist Tallinnaga.

277. Vajadustele vastava rahastuse vähesust või puudust mainiti 11 maakonnas (kokku 32 punkti). Seejuures toodi esile nii asjaolu, et meetmete tingimused ei vastanud piirkonna vajadustele ega arvestanud piirkonna eripära, kui ka seda, et vajadustele vastavates meetmetes oli vähe raha ja suur konkurents (st arendustegevuste nõudlus ja vahendite pakkumine ei olnud tasakaalus).

278. Üks spetsiifiline küsimus, mida osalejad nimetasid, oli meetmete ajastus, seda mainiti takistusena 8 maakonnas kokku 33 punktiga. Seejuures olid probleemid seotud taotluste ettevalmistamise lühikese ajaga: osalejate hinnangul oli meetmete koostamise ja hiljem taotluste menetlemise periood ebaproportsionaalselt pikk võrreldes taotluste ettevalmistamise protsessiga. Taotluste tähtajad sageli kattusid, mistõttu tuli lühikese aja jooksul koostada mitu mahukat taotlust. Kontrollimisel ilmnes, et meetmete avamise tähtajad on tõepoolest sageli määratud ainult aastase täpsusega ja nende võimalikke kattuvusi arvestatakse vaid RÜde endi sees. Samuti märkisid aruteluseminaridel osalejad, et kavandamisel (sh eelarve ja omafinantseeringu puhul) oleks vajalik suurem täpsus meetmete ajakavas ja sellest kinnipidamine. Tähtis on järgida ka meetmete sisulist koostamist ja üksteise täiendamist, et ei esineks olukorda, kus esmalt rajatakse näiteks asfalt ja alles seejärel tänavavalgustus, kaevates selleks üles vast rajatud asfaltkatte.

279. Järgmiste tegurite rühmade puhul mainiti neid vähem kui 7 maakonnas, kuigi nii mõnigi pälvis osalejatelt kõrgeid punkte. Nii näiteks nimetati Pärnumaal ühe takistusena nõrka lobitööd ja vähest esindatust valitsuses, mis kogus osalejatelt koguni 12 poolthäält.

280. Projektijuhtimise ja arenduse kompetentside puudust, mis põhjustab taotluste kehva kvaliteedi, mainiti 6 maakonnas, kuigi see tegur ei pälvinud teistega võrreldes palju punkte (9 poolthäält). 4 maakonnas nimetati info nappust või info mittejätkumist õigete inimesteni, kuid üldine punktiarv jäi ka selle puhul väikseks (4 poolthäält), mis näitab, et tegur ei ole teistega võrreldes nii tähtis. Osalejad rõhutasid ka probleeme riigi poliitika järjepidevusega – peamiselt jäätmemajanduse, aga ka haridusvaldkonna investeeringute kavandamisel (nt Põltsamaa ametikool). Mõnel juhul mainiti, et projektide rahastamisel ei arvestata jätkusuutlikkusega (kahanev rahvaarv või pikemaajalisem mõju piirkonna arengule). Mõnes maakonnas oli mureks RÜde vastutuse puudumine, sest RÜ teatud

otsuseid muudeti hiljem ja seetõttu pidi taotleja raha tagasi maksma. Mainiti veel muid üksiktegureid, nagu majanduskriisi mõju või Tallinna tasuta ühistransport, samuti seda, et rahastatakse tegevusi, mis viidaks ellu niikuinii (ettevõtlustoetuste kaudu), kuid ükski neist ei saanud osalejatelt üle 3 poolthääle.

## 6. Jätkusuutlikkus ja haldusvõimekus

### 6.1. Koostöö korraldus ja toimimine maakondades struktuurivahendite kasutamisel

281. Uuringu jooksul peetud aruteluseminaridel käsitleti koostööd pigem laiemalt, hõlmates kõiki struktuurivahendite planeerimise ja kasutamise osalisi, sh äriettevõtteid, vabaühendusi ja üksikisikuid. Eraldi (intervjuude käigus) uuriti töötukassa maakonnaesinduste, maavalitsuse (arendus)spetsialistide, omavalitsusliidu (OVL) ja maakondlike arenduskeskuste (MAK) arusaama maakonnasisesest koostööst ka kitsamalt.

282. Struktuurivahendite planeerimise ja kasutamisega seonduv koostöö maakonna tasandil sai juhtumiuuringutes osalejatelt **vastandliku üldhinnangu**. Ühest küljest mainiti toimivat koostööd nii aruteluseminaridel kui ka intervjuudes ühe olulisema tegurina, mis on aidanud suurendada struktuurivahendite mõju ja tagada terviklikuma regionaalse arengu. Sellest hoolimata nimetati paljudel juhtudel vähest koostöövõimekust takistusena, mis on pärssinud paremate tulemuste saavutamist, ning väga heaks hinnati koostööd siiski vaid üksikutes maakondades.

283. **Valdavalt positiivne hinnang anti maakonna tasandil tegutsevate organisatsioonide**, nt töötukassa, OVLi, MAKi ja maavalitsuse, aga ka Leaderi tegevusgruppide **omavahelisele koostööle**. Nende puhul võib eristada maakonna strateegilise arengu nimel tehtavat koostööd (hõlmab sageli ka kohalikke haridusasutusi, Leaderi tegevusgruppe jt organisatsioone) ning kitsamalt oma valdkondlike eesmärkide saavutamiseks tehtavat koostööd (nt töötukassa tegevus seoses töötuse vähendamisega). Mõnel juhul toodi kitsaskohana esile, et koostöö on ka nende asutuste puhul liiga oma institutsiooni keskne (n-ö silotorn) ning laiem vaade maakonna arengule puudub, seda eriti MAKide puhul. Näiteks toimivad MAKid mõnes maakonnas (nt Läänemaal ja Ida-Virumaal) maakonna arenguvõimaluste otsija ja algatajana, teistes maakondades piirduvad nad aga EASi lepingupartneri rolli täitmisega. See omakorda sõltub sellest, millise rolli on MAKidele ette näinud nende asutajad. Probleemina nähti asjaolu, et **maakonna tasandil tegutsevatel organisatsioonidel puuduvad tõhusad hoovad**, et mõjutada struktuurivahenditega seotud otsustusprotsessi ja suunata vahendite kasutamisel rohkem arvestama maakonna kui terviku arenguga. Üks olulisemaid põhjuseid on siin see, et **maakonna tasandi organisatsioonidega kooskõlastatakse vaid üksikute meetmete rahastamine** (piirkondliku konkurentsivõime meede ja avalike teenuste arendamise meede, nn KOIT-kava). See tähendab, et valdava osa meetmete puhul ei ole maakonna tasandil struktuurivahendite planeerimisel ja jaotamisel märkimisväärset rolli olnud. Mitmel juhul märgiti, et kohalik (maakondlik) otsustusõigus võiks vahendite jaotamisel suurem olla.

284. Kuna struktuurivahenditest toetatavaid meetmeid haldasid eri institutsioonid (RAD ja RÜd) ning nad ei teinud omavahel meetmete planeerimisel või tingimuste kujundamisel sisulist koostööd, siis oli üldpilt juba **meetmete kujundamisel üsna killustunud**. Killustatus kandus edasi ka kohalikule ja maakonna tasandile. See tähendab, et enamasti puudus maakonna tasandil üldpilt, kuhu struktuurivahenditest saadud raha on maakonnas läinud või mille jaoks on seda taotletud (see info on teatud määral küll võimalik kokku panna, aga töö on aeganõudev ja tulemus sageli ebatäpne). Kuna rakendusüksused ei teinud tõhusat koostööd, siis avanesid olulised meetmed tihtipeale ajaliselt lähestikku või anti taotluste esitamiseks liiga lühikesed tähtajad. Sellisel juhul ei jõutud suuremaid koostööprojekte maakondades lihtsalt ette valmistada (vt ka ptk 5.4).

285. Kuna meetmete tingimused ei soodustanud juhtumiuuringutes osalenute hinnangul koosmõju tekkimist, siis oli raskendatud koostöö ka eri rahastamisallikatest toetust saanute (nt KOV ja

ettevõtjad või KOV ja töötukassa) vahel, sest projektides kavandatu ei haakunud piisavalt. **Kokkuvõttes takistas meetmete killustatus ja nende n-ö silotornipõhine toimimine lisaks maakonna tasandil toimuvale koostööle projektide positiivset koosmõju ja sünergia tekkimist.**

286. Maakonna strateegilise arengu eesmärgil toimuva koostöö kontekstis nimetati soodustava aspektina **selge kokkuleppe olemasolu**, mis aitab koostöötavadel tugevamalt institutsionaliseeruda (nt Ida-Virumaa tegevuskava, Järvamaa arengulepe, Pärnumaa koostöölepe ja Läänemaa arenduskoda). Kuigi koostöö täpne ülesehitus erines maakonniti, toimusid kõikides maakondades, kus koostööd hinnati tugevaks, maakonna arenguga seotud organisatsioonide vahel regulaarsed kokusaamised, samuti olid mitmel juhul kokku lepitud vastutusvaldkonnad ja ülesanded ning seirati eesmärkide täitmist. Maakondades, kus koostööd regulaarselt ja süsteemselt arendati, olid sellesse sageli haaratud ka kohalikud ettevõtjad, vabaühendused jm organisatsioonid laiemalt (nt Kodukandi liikumine) ning kohtumiste või arutluste tulemus jõudis enamasti ka maakondade strateegilistesse dokumentidesse (arengukavad jms).

287. Mitmel juhul toodi maakondades esile, et koostöö edukus sõltub paljuski üksikisikute valmisolekust, aktiivsusest ja omavahelistest suhetest. Koostöötavade tugevam institutsionaliseeritus aitab aga maandada riske, mis kaasnevad tööalaste ja mitteametlike suhete segunemisega, näiteks aitab see tagada järjepidevuse olukorras, kus koostööd vedanud isik vahetab ametikohta.

288. Ka kitsamate valdkondlike eesmärkide saavutamisel hinnati maakondlike institutsioonide koostööd valdavalt positiivseks. Tõsteti esile töötukassa ja maakondliku arenduskeskuse koostööd töötuse vähendamisel ja ettevõtluse edendamisel ning nende võimekust vahendada elanikele, ettevõtetele ja vabaühendustele infot pakutavate koolituste, teenuste ja toetusvõimaluste kohta ning suunata kliente vajaduse korral mõne teise institutsiooni juurde. Mõnevõrra **probleemseks hinnati maakondlike institutsioonide koostööd omavalitsustega**. Mitmes maakonnas märgiti, et teatud juhtudel toimib see väga hästi, teatud juhtudel jäävad tulemused aga omavalitsuse passiivsuse taha (nt töötukassa koostöö mõne omavalitsusega pikaajaliste töötute juhtumite lahendamisel).

289. Koostöö nõrgima tasandina märgitigi maakondades **kohalike omavalitsuste vahel toimuvat koostööd** ning üldist **strateegilise planeerimise nõrkust**. Selle peamise põhjusena nimetati, et omavalitsustel napib vahendeid süsteemse koostööprotsessi väljaarendamiseks. Samuti nimetati maakondades koostöö nõrkuse põhjusena asjaolu, et omavalitsused **konkureerivad** üksteisega piiratud **rahaliste ressursside (st struktuurivahendite) pärast**. Sageli osutuvad kaotajaks just keskustest kaugemal olevad ning väiksema rahvaarvuga omavalitsused. Selle tagajärjel ei hinnata kohaliku tasandi investeerimisotsuste tegemisel sageli projektide kaugemat perspektiivi, pikemaajalist arengut ja mõju ning välditakse ebapopulaarseid otsuseid. Tugev konkurents struktuurivahendite raha pärast on tinginud kohalike arengukavade väga suure üldistusastme, võimaldades leida haakuvusi võimalikult paljude avanevate meetmete ja rahastamistingimustega. Nii kohalikul kui ka maakonna tasandil puuduvad seetõttu selged prioriteedid, mis tugineksid ratsionaalsetele arengueeldustele või -vajadustele. Leidus ka maakondi, kus sooviti senist lähenemist muuta ning määratleda selgemalt prioriteetsed valdkonnad, mida arendama hakata. Seda problemaatikat seostati peaaegu kõigis maakondades Eesti praegusest halduskorraldusest tuleneva territoriaalse ja funktsionaalse killustatusega.

290. Üheks keerukamaks valdkonnaks, mis puudutab omavalitsuste koostööd, võib juhtumianalüüside põhjal pidada **koolivõrguga seonduvat**. Mitmel juhul märgiti, et kooli (ja muude poliitiliselt tähtsate objektide puhul, nagu rahvamajad, staadionid ja kergliiklusteed) ei ole omavalitsused sageli nõus kompromisse tegema, isegi kui selle vajadusele viitavad objektiivsed trendid. Isegi kui omavalitsusjuhtidel õnnestub laiemas ringis kokkuleppe saavutada, võib juhtuda, et valla- või linnavolikogu otsustab ümber ega kiida kokkulepitud kompromisslahendusi heaks.

291. Hoolimata valdkonna keerukusest leidis kõigis maakondades näiteid, kus omavalitsused on koostöös edukad olnud, ning nenditi, et olulised ja suured projektid ei ole omavalitsuste koostöö nõrkuse tõttu ellu viimata jäänud. Üks otsesemaid väljundeid on ühisprojektid, kus ühiselt võetakse kanda nt omafinantseeringuga seotud kohustused. Kõige sagedamini oli omavalitsuse piire ületavate projektide puhul tegemist vee-, kanalisatsiooni- ja jäätmekäitlusvaldkonna suurprojektidega.

292. Ühisprojektid ei ole ainus viis, kuidas koostöös enda huve edendada. Mõnes maakonnas toodi koostööst rääkides esile näiteks ühisasutuste olemasolu (nt Järvamaa Ühistranspordi Keskus ja Pärnumaa Keskkonnahariduskeskus). Samuti märgiti mitmel pool, et koostöö väljundiks võis olla lihtsalt infovahetus, üksteise plaanidega kursis olek, strateegilistes küsimustes läbirääkimine ja koostöökogemuste vahetamine, mis omal moel aitasid samuti kaasa SVde mõjusamale kasutamisele.

293. Omavalitsuste koostööd soodustava tegurina võib nimetada **ühisnimetaja olemasolu** omavalitsustes, mille põhjal kujunevad koostöövõrgustikud. Näiteks mitmes maakonnas mõjutas koostööd asula tüüp – hästi toimis see maakonnas paiknevate linnaliste asulate või maapiirkondi ühendavate väikeasulate vahel. Samuti on teatud piirkondades ajaloo- ja kultuuritraditsioonid, mis ärgitavad koostööle (nt Peipsiveere Tartumaal, Setumaa Võrumaal).

294. Kokkuvõttes võib näha, et koostöö tähtsust on hakatud maakonna ja kohalikul tasandil üha enam teadvustama ning mitmel juhul on loodud püsivaid koostöövõrgustikke. Olulisema soovitusena jäi kõlama, et **koostöö tegemiseks maakonna tasandil peab olema jäetud aega**, et ka maakonna sees oleks võimalik asjad läbi arutada, selgitada ja kaasata. See puudutab rakendusüksuste jt riigiasutuste poolt olulisemate tähtaegade seadmist, meetmete planeerimist jms, et korraga ei avataks olulisi meetmeid ja et esitatud plaanidesse ei tekiks ootamatuid muudatusi.

## 6.2. Omafinantseerimisvõimekuse roll struktuurivahendite kasutamisel

295. Omafinantseeringu maht kõikide SVdest rahastatud projektide puhul moodustas kokku 583 miljonit eurot, sellest enamik (59,5%) tuli erasektorist.

TABEL 11. FINANTSEERIMISALLIKATE OSAKAAL STRUKTUURIVAHENDITE SEKKUMISVALDKONDADE KAUPA

	SVd	Riiklik struktuuri toetus	Riiklik finant- seering	KOV	Erasektor	Kokku mln €
<b>Aegruumilised vahemaad</b>	88,10%	0,00%	6,10%	4,20%	1,60%	724
<b>Elukeskkond ja võimekamad institutsioonid</b>	88,40%	0,20%	1,30%	5,40%	4,70%	1 265
<b>Tööturg ja täiskasvanute haridus</b>	91,70%	1,90%	2,50%	0,10%	3,80%	368
<b>Ettevõtlus</b>	65,70%	0,90%	0,70%	0,70%	32,00%	813
<b>Teadus ja arendus</b>	89,20%	9,70%	0,70%	0,00%	0,40%	371
<b>Kokku mln €</b>	2 959	52	78	105	347	3 542

Allikad: SFOS ja autorite arvutused.

296. Omafinantseeringu suuruse kohta arvasid peaaegu kõigi maakondade aruteluseminaridel osalejad, et selle osakaal (10–15% kohalikele omavalitsustele) oli omavalitsustele jõukohane. Üheski

maakonnas ei öeldud, et olulised tegevused oleksid jäänud ellu viimata ainuüksi omafinantseeringu puudumise tõttu (v.a mõni üksik väikevald, kes mõnel juhul on üldse SVde taotlemisest loobunud).

297. Leiti, et omafinantseeringu nõue on oluline kaalutlusalus – kui idee on hea ja projekt piirkonna arenguks hädavajalik, siis leitakse ka omafinantseeringu summa (seda väideti näiteks nii Hiiumaal, Põlvamaal, Läänemaal, Viljandimaal kui ka Tartumaal). Selleks kasutatakse nii omavahendeid kui ka laenuraha. Jõgeva- ja Läänemaal märgiti siiski, et kuigi SVde omafinantseeringu katteks raha enamasti leitakse, piirab see märgatavalt teiste omavalitsusele vajalike investeeringute tegemist, nt kohalike teede korrastamine. Kaudselt toetab seda ka mitmes teises maakonnas (nt Saaremaa ja Raplamaa) tekkinud mure omafinantseeringu tagamise võimekuse pärast tulevikus – võimekus väheneb ühelt poolt omavalitsuste kasvanud laenukoormuse tõttu, teiselt poolt aga valminud investeeringuobjektide ülalpidamiskulude pärast.

298. Võrumaal peetud arutelul tõdeti (ja see märgiti hiljem ära ka Lõuna-Eesti valideerimiseminaril), et omafinantseeringu vähesuse tõttu võivad jääda ellu viimata pigem nn pehmed projektid – koolitused ja arendustegevus –, kuna nähtava tulemusega investeerimisprojekte on omavalitsuste volikogudes lihtsam põhjendada ja kaitsta. Märgiti ka, et maakonnaülestele projektidele, kus kasu tekib omavalitsuste tegevuse sünergiast, mitte iga KOVi tasandil eraldi, on omafinantseeringut keerulisem leida. Näiteks kompetentsikeskuse rajamiseks omavalitsuste ühises omafinantseeringus kokkuleppele jõuda on olnud vaevaline. Samuti on väikese omafinantseerimisvõimekusega raskem leida raha suurte ja mõjusate projektide jaoks, mis sisaldavaid enamaid tegevusi kui konkreetse objekti ehitamine.

299. Omavalitsuste finantseerimisvõimekust võib iseloomustada Tartumaa arutelul sõnastatud jaotuse alusel. Ühed omavalitsused on edukamad ja saavad peaaegu kõike planeeritud teostada, nende omavalitsuste elanike arv kasvab, tulumaksulaekumine ja eelarvemaht kasvab ning olemasolev laenumaht ei pärsi laenamist ega projektide omafinantseeringu panustamist. Teise rühma moodustavad keskmised omavalitsused, kes tulevad toime, kuid kelle finantsvõimekus võib muutuda kriitiliseks pärast üksikute suuremate projektide elluviimist. Kõige lõpus on omavalitsused, kes on üldjuhul väga väikesed, kes põhimõtteliselt laenu ei võta, kellel omafinantseerimisvõimekust ei ole ning kes üldjuhul ei viigi projekte ellu ega tee investeeringuid. Need väiksemad omavalitsused ei pruugi omafinantseerimisvalmidusega ületada isegi projektide miinimummaksumuse nõuet ning nad on üldjuhul SVde kasutamisest loobunud.

300. Omafinantseeringuga seotud raskused seonduvadki peamiselt väiksemate omavalitsuste väiksema investeerimissuutlikkusega suurte investeeringuobjektide puhul (nt koolide renoveerimine). See toodi esile Järva-, Põlva- ja Läänemaal ning Lääne-Virumaal. Probleeme esineb eriti juhul, kui taotlusvoorud avanevad ajaliselt lähestikku ja korraga on vaja suur summa reserveerida. Erandina tõsteti Harjumaal ja Pärnumaal esile, et ka suuremates, kiiresti kasvavates omavalitsustes, kus on suured investeerimisvajadused, on laenukoormus märgatavalt kasvanud. Nendes omavalitsustes on laenu teenindamise võimekus eeldatavalt siiski hea tänu kasvavale rahvastikule.

301. Olgugi et suuremate investeeringuprojektide omafinantseering võis üle jõu käia väiksematele omavalitsustele, kus investeringueelarve on väike, kasutati mitmes maakonnas koosfinantseerimist (nt Hiiumaal jäätmejaama rajamisel, Läänemaal väikesadamate võrgustiku arendamisel, Lääne-Virumaal jalgrattateede arendamisel, paljudes maakondades veemajanduse projektide rahastamisel). Järvamaa ja Tartumaa aruteludes rõhutatigi just koostöö tähtsust omafinantseeringunõude tagamisel – koos on finantsriskid väiksemad ning on võimalik soodsamatel tingimustel laenu saada.

302. Läänemaal märgiti, et lisaks objektiivsetele kriteeriumitele (nn vaba raha hulk eelarves või laenupiiri täitmine) sõltub omafinantseeringu leidmine omavalitsuste volikogude hoiakust. On

omavalitsusi, kes on väga konservatiivsed, laenu ei võta ja püüavad kõik omavahenditest teha – sellisel juhul jääb mõni asi pigem tegemata. On ka omavalitsusi, kelle laenuvõimekus on ammendatud ja kes peavad seetõttu mõneks ajaks mahukamast arendustegevusest tagasi tõmbuma või tegema võimalike objektide vahel valikuid. Laenukoormuse nõuete piiri kui üht võimalikku takistust mainiti nii Läänemaal, Lääne-Virumaal, Harjumaal, Pärnumaal kui ka Põlvamaal. Näiteks Pärnu linna laenupiirangu tõttu investeerisid maakonna omavalitsuste liidu koordineerimisel maakonna omavalitsused ühiselt Pärnu Keskkonnahariduskeskusesse, mis asub Pärnu linnas ja on Pärnu Linnavalitsuse hallatav asutus.

303. Raplamaal märgiti, et omafinantseeringunõuded võivad vahel sundida omavalitsusi otsima võimalikult odavaid lahendusi, mis toovad hiljem kaasa suuremad halduskulud.

304. Ida-Virumaa arutelul öeldi välja mõte, et selliste projektide puhul, mida maakonna arengukavas ei ole, võiks kaaluda omafinantseeringu suuremat osakaalu. See suunaks taotlejaid võtma enam vastutust projektide jätkusuutlikkuse eest, arendama piirkonnas tervikprojekte ning mõtlema kaugemas perspektiivis. Ka Tartumaal leiti, et edaspidi võiks kaaluda omafinantseerimismäära diferentseerimist – suurema tulubaasiga omavalitsustele võiksid nõuded olla karmimad, sest nende võimalus kapitaliturult raha hankida on parem, ning väiksematele omavalitsustele võiksid kehtida leebemad nõuded. See tasakaalustaks protsessi, kus raha voolab sinna, kus seda juba enne oli piisavalt. Nii väikeses riigis nagu Eesti on seda siiski pigem keeruline õiglaselt ja läbipaistvalt rakendada – pigem võiks sellele probleemile lahenduse tuua maakonna tasandi tugevdamine planeerimisprotsessis ja omavalitsuste koostöö suuremate projektide elluviimisel. Võrumaal pakuti lahenduseks ka partnerlusskeeme kas eraettevõtjate või kolmanda sektoriga või eraannetuste kogumist kogukonnale oluliste objektide kaasrahastamiseks. Näiteks Rõuge vald on teinud head koostööd Tervise Arengu Instituudiga, kellega viiakse ellu mitmesuguseid tegevusi ja koolitusi.

305. Hiiu- ja Saaremaal tõstati vabaühenduste keeruline olukord seoses omafinantseeringunõudega. Nimelt on neil väga piiratud ulatuses omavahendeid ja investeeritavat vaba raha. Näiteks on vabaühendused võtnud omafinantseeringu tasumiseks laenu, mille tagatiseks on juhtide või töötajate eluase. See omakorda seab vabaühenduse toimimise väga tihedalt ühe isikuga ja takistab ühenduse normaalset arengut.

306. Jõgevamaal toodi probleemina esile ka laenu raha kättesaadavus nii eraisikutele kui ka ettevõtetele põhjusel, et maapiirkonnas napib laenu tagatiseid. Kinnisvara tagatiseks ei sobi, sest maal on kinnisvara vahelikviidne ja odav. Tagatiste ebapiisavus mõjutab maakonna seminaril osalejate hinnangul nii ettevõtlastoetusi kui ka inimeste investeerimisotsuseid. Uuringumeeskond esitas kommertspankadele päringu selle kohta, kas pakutavate laenutoodete hind ja tingimused erinevad regiooni. Pangad eitasid erinevuste olemasolu ja väitsid, et tiheda konkurentsi tõttu pangandusturul on intressimarginaalid väga väikesed. MTÜdele ja erasektorile pakutavad intressimäärad sõltuvad konkreetse projekti ja taotleja riskitasemest ja ka seal ei ole maakonniti süstemaatilisi erinevusi, mis kinnitaks, nagu oleks geograafiline asukoht üks intressimäära mõjuteguritest.

307. Ettevõtete omafinantseeringu määra suhtes oldi maakondades vastakatel arvamustel. Hiiumaal leiti näiteks, et suur omafinantseeringu määr võib väikeettevõtjatele ja korteriühistutele üle jõu käia, mistõttu võivad potentsiaalsed taotlejad taotlemisest loobuda. Viljandimaa arutelul esitati mõte, et ettevõtlusprojektid peaksid olema piisavalt tulusad, et kaasata laenuvahendeid – vastasel korral on nende projektide jätkusuutlikkus küsitav.

308. Seega võib kokkuvõttes järeldada, et omafinantseeringu tagamine on olnud takistuseks vaid üksikute projektide või omavalitsuste puhul. Teisalt ei ole nende vahendite leidmine ühelegi taotlejale

lihtne, kuid kui projekt on piirkonna arengu seisukohalt tähtis, siis need vahendid leitakse kas laenuraha abil või koosrahastusena. Seda olukorda ei saa aga üks ühele üle kanda uuele struktuurivahendite kasutamise perioodile, sest omavalitsuste rahaline olukord on märgatavalt muutunud võrreldes eelmise SVde kasutamise perioodiga: eelarveline koormus on kasvanud nii uute rahastatud objektide ülalpidamiskulude kui ka objektide rajamiseks vajaliku omafinantseeringu katteks võetud laenude teenindamise kulu tõttu. Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna andmetel on näha, et perioodil 2009–2013 on keskmine laenu tagasimakse summa tõusnud perioodiga 2004–2006 võrreldes ligikaudu veerandi võrra. Kohalike omavalitsuste majandamiskulud aga on kasvanud tarbijahinnaindeksi tõusust kiiremini just alates 2011. aastast.

309. Suurema tähelepanu alla tuleks edaspidi võtta laenurahale ligipääsu regionaalsed erinevused. Et seda teha, tuleks finantsinspeksioonil või Eesti Pangal asuda koguma sellekohast statistikat, et selgitada välja probleemi ulatus ja sügavus.



## 7. Järeldused ja soovitused

310. Uuringu põhjal väljatöötatavad järeldused ja soovitused võib jagada nelja rühma.

1. **Strateegilisi otsuseid nõudvad järeldused ja soovitused.** Siia kuuluvad soovitused, mille aluseks on tähelepanekud programmi toimimise loogika kohta ning mis nõuavad muudatusi struktuurivahendite kasutamisest laiemas poliitika kujundamise raamistikus.
2. **Struktuurivahendite rakendamist puudutavad järeldused ja soovitused.** Need soovitused tulenevad struktuurivahendite rakendamise kogemustele tuginevatest järeldustest ning on otseselt seotud struktuurivahendite rakendamise süsteemi parendamisega.
3. **Valdkondlikke teemasid puudutavad järeldused ja soovitused.** Siin esitatakse konkreetsete poliitikavaldkondadega seoses tõstatunud probleemid, mis vajavad valdkonnaspetsiifilisi lahendusi.
4. **Regionaalse mõju hindamise metoodikat puudutavad soovitused.** Nende soovituste kaudu parandatakse mõju hindamise kvaliteeti tulevikus, st nimetatakse, milliseid uusi andmeid võiks koguda, milliste andmete kvaliteeti on vaja parandada, millist tüüpi hindamisi oleks üldse võimalik edaspidi teha.

311. Soovituste väljatöötamisel tugineti loogilise voo põhimõttele, mille kohaselt tulenevad soovitused järeldustest ja need omakorda tuginevad konkreetsetele leidudele hindamisprotsessis. Triangulatsiooni printsiibi alusel peaks ühte leidu toetavaid fakte olema mitu.

### 7.1. Strateegilisi otsuseid nõudvad järeldused ja soovitused

#### Järeldus 1

312. Regionaalareng on olnud struktuurivahendite valdkondlike eesmärkide kõrval teisejärguline ja pigem formaalne eesmärk. Eesmärgi täitmisele ja maakondade arenguerinevustele ei ole valdavalt tähelepanu pööratud (v.a sellised erandid nagu kohalike avalike teenuste arendamine või piirkonna konkurentsivõime tugevdamine ning tööturumeetmed enne majanduskriisi) ei vahendite planeerimisel, rakendamisel ega hiljem seires. Seda kinnitavad nii keskvalitsuse esindajatega tehtud intervjuude tulemused kui ka juhtumianalüüsid. RSKSis on regionaalse arengu eesmärki kirjeldatud sellisel moel, et see võimaldab nii regioonide arengueelduste väljaarendamist (ehk arengueeldustega regioonide eelisarendamist) kui ka arenguvajaduste tasakaalustamist (ehk arengus maha jäänud regioonide järeleaitamist). Seetõttu ei ole võimalik hinnata, milline oleks pidanud olema regionaalne areng ja kuidas see oleks pidanud eri valdkondades toimuma. Praegu ei ole SVde kasutamise regionaalsed eesmärgid selgelt esitatud ega sidustatud regionaalarengu strateegiaga. SVde regionaalset mõõdet tuleb selgemalt planeerida ja isegi kui poliitika näeb ette, et regionaalsete erinevuste vähendamist ei taotleta, siis peaks see olema teadlik ja põhjendatud valik, mitte kujunema juhuslikult. Selle tulemusel suureneks regionaalarengu strateegia kui horisontaalse strateegia ning valdkondade poliitika sidusus.

313. Viide aruande sisuosale: ptk 2.6. ja lõik 269, 270.

#### Soovitus 1

314. Regionaalarengu kui horisontaalse eesmärgi täitmine tuleb muuta SVde kasutamisel sisulisemaks. Selleks tuleb:

a) määratleda regionaalarengu üldisi eesmärke silmas pidades regionaalarengu valdkondlikud eesmärgid Eestis tervikuna. See protsess võiks olla järgmine: valdkonna poliitika eest vastutav ministeerium seab valdkonna regionaalsed eesmärgid, arvestades valdkonna regionaalsete eripäradega, kaasates KOVe ja arvestades maakondade arengustrateegiates sätestatud arenguvajadustega. Regionaalse arengu eest vastutav ministeerium koondab eri valdkondade regionaalsed eesmärgid ning kontrollib nende kooskõla nii üksteisega kui ka regionaalarengu strateegia eesmärkidega. Kui eesmärgid pole kooskõlas, siis peavad asjaomased ministeeriumid enda seatud eesmärgid üle vaatama ja neid kohendama, kuni valdkondade ministeeriumid ja regionaalarengut koordineeriv ministeerium on jõudnud regionaalse arengu eesmärkides kokkuleppele;

b) SVde toetuste jagamise eesmärgid ja toetuste jagamise protsess peavad toetama regionaalarengu üldiste ja valdkondlike eesmärkide täitmist. Üks võimalus oleks iga meetme või meetmete rühma puhul käsitleda planeerimisprotsessis, kas ja millist mõju, sh negatiivset mõju, avaldab see regionaalarengu strateegia (alam)eesmärkidele. Hiljem tuleks regulaarsete seirearuannete koostamise käigus hinnata, kas eeldatud muutused ka toimuvad.

315. Kellele suunatud: Vabariigi Valitsus, Rahandusministeerium ja rakendusasutused.

### Soovituse 1 selgitus

316. On valdkondi, mille puhul on regionaalarengu tasakaalustamine aeglasema arenguga piirkondade järeleaitamise kaudu asjakohane (nt ligipääs teenustele). On ka valdkondi, mille puhul ei ole ilmne, et regionaalselt ühtlane areng peaks olema eesmärk. Võib esineda olukordi, kus Eesti kui terviku kiire areng ja regioonide ebaühtlane kasvutempo toob kaasa regionaalsete erinevuste kasvu. Kui sellises olukorras seada eesmärgiks aeglasema kasvutempoga regioonide kasvu kiirendamine, jagades neile eelisarendamiseks toetusi, siis võib see pidurdada Eesti kui terviku kasvutempot. Planeerimisprotsessis tuleks teha valik, kas piirkondade erinev areng valdkondliku poliitika kontekstis on taotluslik ehk kas soovitakse tugevdada arengueeldusi (nt turismimeetmed suunata selgelt piirkondadesse, mis on ajalooliselt tugevad turismi piirkonnad) või vähendada arenguerinevusi (nt kui otsustatakse, et turism võiks olla ühtlaselt arenenud kogu Eestis, tuleks suunata vahendeid sinna, kus turism on vähem arenenud, ja aidata need piirkonnad edukamatele järele). Sellised prioriteedid peavad tulenema riiklikust strateegiast, millega SVdest makstavad toetused peavad olema kooskõlas. Kuna eri meetmed võivad regionaalarengule avaldada vastakat mõju (nt transpordivõimaluste parandamine võib nii tuua tööjõudu piirkonda juurde kui ka viia tööjõu piirkonnast välja), siis selleks, et meetmete koostoime oleks tagatud, peab kontrollima regionaalse mõõtmel vastavust meetmetes regionaalarengu eesmärkidega. Selline kontrollifunktsioon võiks olla regionaalarengu strateegia elluviimise eest vastutaval ministeeriumil, kellel peab olema ka sel juhul õigus ja võimalus vajaduse korral suunata meetmete kavandamist selliselt, et vastavus regionaalarengu eesmärkidele oleks tagatud. Siiski ei saa regionaalarengu eest vastutav ministeerium võtta vastutust valdkonna poliitika arendamise ja eestvedamise eest. Seega peab valdkondlik regionaalne arenguvision sündima valdkondade ja regionaalarengut koordineeriva ministeeriumi tihedas sisulises koostöös.

### Järeldus 2

317. RSKS ega regionaalarengu strateegia ei määratle indikaatoreid<sup>8</sup>, millega regionaalset arengut mõõta. Eesmärgi täitmise üle otsustamiseks on oluline leppida kokku eesmärgistatud näitajad, mille

1. \_\_\_\_\_

<sup>8</sup> ERAS 2005–2015 loetleb küll seirenäitajaid, mida jälgida, kuid ei sea neile sihttasemeid, seega ei saa neid näitajaid pidada indikaatoriteks.

alusel otsustatakse eesmärgi täidetuse üle. Selliste näitajate puudumine muudab eesmärgi suunas liikumise hindamise subjektiivseks ja vaieldavaks.

318. SVde paigutuse ja valdkondlike näitajate muutumise vahel ei leitud enamasti seoseid. Lisaks muudele nimetatud põhjustele (vt järeldused 1–2) võib see tuleneda ebasobivatest indikaatoritest. Kuna RSKSis 2007–2013 sätestati regionaalareng horisontaalse eesmärgina ega määratud sellele konkreetseid mõõdikuid ning ka Eesti regionaalarengu strateegias 2005–2015 ei määratud peale üldindikaatorite mõõdikuid, mille järgi strateegias planeeritud tegevuste edukust hinnata, siis on arengu mõõtmiseks kasutatavad indikaatorid valitud tagantjärele. Seetõttu seab võrreldavate andmete olemasolu perioodi alguse ja lõpu kohta seoste tuvastamisele olulise piirangu. Indikaatorite määramine võimaldab teadmispõhiselt hinnata valdkondade arengut. Kui võrreldavaid indikaatoreid ei ole, siis ei saa ka arengut hinnata.

319. Viide aruande sisuosale: ptk 2.7. , ptk 5.1. ja 5.2.

## Soovitus 2

320. Sekkumisvaldkonna soovitava regionaalse mõju seireks ja hindamiseks tuleks valdkonna tulemus- ja väljundindikaatorite kõrvale seada võimaluse korral igale meetmele või ühist eesmärki toetavate meetmete rühmale maakondade erinevusi mõõtvad tulemusindikaatorid (soovitus on seotud soovitusel 1, millest peaksid kasvama välja selged eesmärgid). Ideaaljuhul peaks olema kõiki valdkonna väljund- ja tulemusindikaatoreid võimalik mõõta maakonniti. Kui sellist infot ei ole ja selle kogumine oleks ebaproportsionaalselt kulukas, tuleb maakonna tulemuse seiramiseks kasutada lähendmuutujaid.

321. Seiresüsteemis jääksid ülekaalu küll valdkondade indikaatorid, kuid maakondliku jaotuse jälgimine iseenesest suunaks rohkem tähelepanu maakondade erinevuste arengule. Kui edaspidigi soovitakse mõõta SVde mõju regionaalarengule, siis on vaja, et indikaatorid oleksid olemas.

322. Määratletavad indikaatorid peaksid vastama järgmistele tingimustele:

- 1) mõõdaksid piisava üldistusastmega regionaalarengu sekkumisvaldkonda;
- 2) oleksid maakonna väärtuste leidmiseks nii sisuliselt kui ka statistiliselt piisavalt täpsed;
- 3) oleksid ajaliselt stabiilselt arvatavad nii mõõtmisperioodi alg- kui ka lõpuperioodil.

323. Kuna algperioodi väärtusi ei ole võimalik perioodi lõpus enam välja selgitada, siis tuleks indikaatorid määrata juba enne toetuste perioodi algust.

324. Eeltoodud soovitus annab juhtnöörid, mida indikaatorite valikul silmas pidada. Soovitus sõltub strateegilise visiooni loomisest, mis annab indikaatorite sisulise valiku alused. Indikaatorite valikul soovitavad hindajad lähtuda ühelt poolt valdkondade arengustrateegiates kasutatud indikaatoritest ja teisalt käesolevas uuringus kasutatud maakonna valdkondlikku arengut mõõtvatest indikaatoritest.

325. Kellele suunatud: KA ja rakendusasutused.

## Järeldus 3

326. Piirkondlike eripärade ja arenguvajadustega arvestamine meetmetingimuste ja hindamiskriteeriumite kujundamisel on tagasihoidlik. Valdava osa meetmete puhul on hindamiskriteeriumid ja muud meetmetingimused (nt abikõlblike taotlejate ring) koostatud Eesti koondnäitajatest tulenevalt, rahastamisotsused tehakse samuti keskselt, lähtudes Eesti koondnäitajatest (nt ettevõtlustoetuste valdkond).

327. Maakonna tasandi institutsioonid ning omavalitsused hindasid üldjuhul kõrgelt neid meetmeid, kus neil endil oli toetusraha jaotamisel sekkumisõigus. Põhjuseks toodi subsidiaarsusprintsip ehk kohalikul või maakonna tasandil teatatakse kõige paremini, mida seal vaja on. Seetõttu tasub kaaluda, kas ja milliste meetmete puhul on õigustatud jätta otsustusõigus kesktasandi rakendusüksusele ja millisel juhul võiks selle anda maakonna tasandile. Positiivse näitena nimetati paljudes maakondades Leaderi strateegiat ja selle rakendamist. Arenguerinevuste tasakaalustamise üle otsustamine kohalikkude teadmiste ja eelistuste kasutamata viib olukorrani, kus tegelikke vajadusi ei arvestata, mistõttu saavutatavad tulemused ei pruugi olla optimaalsed ja meetmete koostõju on pärsitud. Soovituse elluviimine eeldab strateegilise planeerimise alase teadlikkuse kasvu ja maakonna strateegilise arengu korraldamise määramist (vt järgmised järeldused).

328. Viide aruande sisuosale: ptk 4.2. ja ptk 5.2.2.

### Soovitus 3

329. Selleks, et suurendada regionaalsete eripärade ja arenguvajadustega arvestamist, tuleks muuta otsustusprotsessi ja viia rohkem otsustusõigust maakonna tasandile (kas maavalitsused või omavalitsusliidud). Iga meetme puhul (vähemalt nende puhul, kus eeldatakse olulist regionaalset mõju) tuleks eraldi hinnata, millistel juhtudel on põhjendatud otsustusõiguse andmine maakonna tasandile (nt alustava ettevõtja toetused, kasvutoetused). Isegi kui otsustusõigus jääb kesktasandile, siis tuleks suurendada maakonna tasandi kaasamist taotluste otsustusprotsessi.

330. Hindamiskriteeriumite seadmisel võiks arvestada valdkondlike indikaatorite maakondlike sihttasemetega (vt ka soovitus 2)<sup>9</sup>. Soovituse rakendamine aitaks paremini selekteerida projektitaotlusi, mille mõju maakonna arengule oleks suurem. Projektide valik ei sõltuks niivõrd projektikirjutamise (sh põhjendamise) oskusest, kuivõrd projekti olulisusest kohaliku või maakonna arengu tagamise kontekstis.

331. Kellele suunatud: Rahandusministeerium ja rakendusasutused.

### Järeldus 4

332. Kohalikul tasandil tunnetatakse, et SVde tulemuslik rakendamine takerdub Eesti praegusest halduskorraldusest tuleneva territoriaalse ja funktsionaalse killustatuse taha; ühelgi maakonna tasandi institutsioonil pole piisavalt formaalset pädevust, et seista toetusrahade kasutamisel jõulisemalt maakonna kui terviku eest. Maakonna tasandil põhjustab see ebaühtlast arengut (nt saavad rohkem toetusi suuremad omavalitsused, kus elab rohkem inimesi) ning mõningaid ebamõistlikke investeeringuid, kuna omavalitsused võitlevad sageli kitsalt oma huvide eest.

333. Maakondade arengustrateegiad, mis peaksid olema aluseks piirkonna arengueelduste ja erinevuste määramisel, on laialivalguvad, selgete fookusteta (v.a üksikud erandid, nagu Järva-, Lääne- või Pärnumaa). Sellisel juhul on tegemist pigem formaalse, mitte sisulisi strateegilisi valikuid esitava dokumendiga, ning selle abil ei ole võimalik juhtida SVde kasutamist maakonnas. Maakonna tasandil puudub üldjuhul institutsioon, kes arengukava täitmise eest vastutaks ja selle jõustaks. Ei KOVi ega keskvalitsus pole kohustatud arengustrateegiat järgima. Selle tulemusena on SVde kasutamine maakonna tasandil valdavalt pakkumispõhine. See tähendab, et maakonna ja KOVi

1.

<sup>9</sup> RMI kinnitusele hindasid 2014–2020 perioodi planeerimisprotsessis ministeeriumid meetmete rakendamise delegerimist allapoole ning võimaluse korral seda ka rakendati (nt prioriteetse suuna 9 toetatavates valdkondades langetab rahastamisotsuseid linnapiirkondade kohalikest omavalitsustest koosnev komisjon).

tasandi strateegiadokumente mugandatakse meetmete tingimustele, strateegilisi valikuid ei tehta, maakonna taotlejad konkureerivad omavahel ja arendusobjektide paiknemine ei ole maakonna vaatenurgast tasakaalustatud.

334. Maakonna arengustrateegia on seni olnud formaalne dokument, millel puudub selge juriidiline alus. Kuna poliitika eesmäärke viiakse paljudel juhtudel ellu kohalikul tasandil, väljendub ka poliitikaalgatuste koondmõju kõige selgemalt just sel tasandil ja mõju kavandamisel tuleb sellega arvestada. SVde jaotamise sidumine maakonna arengustrateegiaga aitaks tuntavalt suurendada ka meetmete koosmõju. Seejuures on oluline, et maakonna arengustrateegia oleks seotud konkreetse rahastusega – kui raha jagamine jääb avatud taotlusvoorude põhiseks, siis ei muutu arengustrateegia juhtimisinstrumendiks, vaid see koostatakse endiselt võimalikult laiapõhjaline, et raha saaks taotleda võimalikult laia meetmete valikust.

335. Viide aruande sisuosale: ptk 4.1.

#### Soovitus 4a

336. Maakonna terviklikum areng ja arengu strateegiline juhtimine võimaldab vältida süsteemset kihistumist maakondade endi ja maakonna omavalitsuste vahel. Selleks tuleb luua mehhanismid, mis omavalitsuste üksikhuve maakonna tasandil tasakaalustaks ja toetaks samal ajal maakonna sidusust riigi kui terviku toimimisega. Üks selline vahend võiks olla maakonna arengustrateegia.

337. Maakonna arengustrateegia eesmärk, ülesanded, koostamise protsess ja kaasamisühendused riigi strateegilise arengu süsteemis tuleb selgelt määratleda, soovitatav on teha seda õigusaktis. SVde kasutamine tuleks selgemalt siduda maakonna arengustrateegia prioriteetidega. Maakonna strateegia koostamisel tuleb arvestada riigi strateegiadokumentidega ja vastupidi – keskvalitsuse otsuste kavandamisel tuleb võtta aluseks maakondade arengudokumendid: maakonna arengustrateegia ja planeering. Kui see ei ole võimalik, tuleb sellest maakonda teavitada ja leida koostöös selle esindajatega maakonnale sobiv kompromiss. Maakonna arengustrateegia täitmise eest seismine tuleks teha kohustuslikuks kas maavalitsustele või kohalike omavalitsuste liitudele.

#### Soovitus 4b

338. Kohalikul tasandil tuleks arendusprojektide valimisel rohkem arvestada kohalike arenguvajaduste ja -eeldustega. Selleks, et suurendada SVde kasutamise koostööla kohalike arenguvajadustega, peaksid kohalikud arengukavad kajastama kohalikes omavalitsustes tehtud strateegilisi valikuid enne SVde taotlemist (ehk vajaduspõhiseid taotlemisi), mitte muutma arengusuundi SVde rahastamistingimustest tulenevalt. Kui tõendusmaterjal oleks võimalik näidata kohalike arenguvajadusi, paraneks ka omavalitsuste võimekus SVde planeerimisel kaasa rääkida. Selle saavutamiseks on vaja:

- a) suurendada strateegilise planeerimise alast teadlikkust ja võimekust kohalikul ja maakonna tasandil;
- b) suurendada KOVi iseseisvust raha kasutuse üle otsustamisel (sh asendada võimaluse korral sihtotstarbelised eraldised üldotstarbeliste eraldistega, suurendada KOVi võimekust omatulude hankimisel ja pakkuda täiendavaid omatulu allikaid ning suurendada riigi ja ELi rahastuse tingimuste stabiilsust, et oleks võimalik pikaajalisi plaane teha;
- c) suurendada kogukonnapõhise planeerimise ja vastutuse rolli ELi vahendite kasutamisel, leppides riigi ja kohaliku tasandi vahel kokku soovitatavates tulemustes etteantud rahalise mahu piires.

339. Kellele suunatud: kohalikud omavalitsused.

## 7.2. Struktuurivahendite rakendamist puudutavad järeldused ja soovitused

### Järeldus 6

340. Tulemuslikud lahendused SVde kasutamisel sünnivad enamasti eri osaliste koostöös. Koostööd rõhutati maakondades tähtsa edutegurina, selle puudumist mõju saavutamise olulise takistusena. Koostöö väärtustamisel tõsteti esile kõiki tasandeid: nii koostööd riigiga (sh maavalitsusega), omavalitsuste koostööd kui ka koostööd sidusrühmade ja kogukonnaga. Koostöö vähesuse põhjusena toodi esile, et koostöö nõuab rohkem ressursse ja on individuaalprojektidega võrreldes aeganõudvam, seega ka kulukam. Seetõttu peab koostöö tegemiseks olema loodud piisavalt võimalusi ja motiveeriv keskkond. Juhtumitest selgub, et koostöös leitud lahendused aitavad määratleda ja edendada ühishuve, luua pikaajalisi ja olulisi lahendusi.

341. Koostööd peetakse maakonna tasandil küll vajalikuks, kuid see ei ole kujunenud normiks. Pigem tehakse koostööd siis, kui tunnetatakse, et see on hädavajalik ja muud moodi enam ei saa. Seetõttu tuleks luua see tunnetatud vajadus meetmetingimustes seal, kus see on asjakohane. Omavalitsused jm kohalikul tasandil toimivad institutsioonid ei jõua koostööd ette valmistada, kuna taotlusvoorud avanevad liiga lähestikku või antakse taotluste ettevalmistamiseks liiga lühike tähtaeg. Seega tuleks meetmetingimuste kujundamisel arvestada enam koostööks vajalike eeldustega.

342. Viide aruande sisuosale: lõigud 258 ja 273, ptk 6.1.

### Soovitus 6

343. Pöörata koostööle rohkem tähelepanu nende meetmete tingimustes, kus taotlejate koostöö suurendaks meetme positiivset mõju, näiteks anda taotluste hindamisel sisulisele koostööle suurem kaal. Luua selliste meetmete puhul meetmetingimustega vajadus teha koostööd (nt sätestada minimaalne kasusaajate arv) analoogselt veemajandusprojektidega. Kontrollida siiski, et koostöökriteeriume ei oleks võimalik täita formaalselt, vaid et see nõuaks osaliste sisulist panustamist (nt vastutuse jagamine projekti osade eest).

344. Arvestada taotlusvoorude planeerimisel ja rakendamisel, et tõhusalt toimiva koostööprojekti ettevalmistamine nõuab aega, et asju selgitada, läbi rääkida ja kokkuleppele jõuda. Meetmetingimuste kaudu võiks soodustada ja eelistada koostöö- või ühisprojekte.

345. Kellele suunatud: rakendusasutused.

### Järeldus 7

346. ELi vahendite kasutamisest maakonniti puudub koondpilt nii maakondades kui ka mitmes rakendusüksuses. Vahendite kasutamist maakondades üldjuhul ei seirata, sest:

- 1) infot on keeruline hankida, see on andmekogujate vahel killustatud (nt ettevõtlustoetused EASis, maaelu arengu toetused PRIA andmebaasis, tööturumeetmed töötukassa andmebaasis) ja sageli tähistatud üleriigilise toetusena; 2) maakonnas ei tunnetata vajadust selle info järele, mis tuleneb ka strateegilise planeerimise nõrkusest maakonna tasandil.

347. Viide aruande sisuosale: ptk 4.3.

## Soovitus 7

348. Koondada ELi vahendite kasutamine ühtsesse andmebaasi (sh maaelu arengukava meetmed). Tagada, et vahendid kajastuksid investeeringu või kasusaaja tegeliku asukoha järgi (mitte taotleja juriidiline aadress, vaid investeeringu tegemise tegelik asukoht). Vähendada üleriigilise tähisega projektide hulka andmebaasis, sidudes rohkem projekte nende tegeliku elluviimise maakonnaga. Avaliku sektori taotlejate (riigi- ja kohaliku omavalitsuse organisatsioonid) puhul teha avalikuks ka taotletud, kuid rahuldamata jäetud taotluste info.

349. Maakondades peetud seminaridel hinnati kõrgelt ülevaadet SVde kasutamise jagunemisest maakondade vahel. Selgus, et teadlikkus selle info kättesaadavusest on suhteliselt väike. Info kättesaadavuse lihtsustamine suurendaks märgatavalt ka info kasutatavust ja sellest tulenevalt strateegiliste otsuste kvaliteeti.

350. Kellele suunatud: Rahandusministeerium, Maaeluministeerium ja rakendusüksused.

## Järeldus 8

351. Kui SVde toetused läksid enam neisse maakondadesse, kus oli suhteliselt hea majanduslik olukord, siis PRIA toetused tasalülitasid selle erinevuse – pärast PRIA toetuste arvesse võtmist ELi toetuste ja indikaatorite algtaseme seost ei esinenud. Kuigi SVde maht on palju suurem ja PRIA toetused moodustavad neist vaid kolmandiku, erineb PRIA toetuste jaotus maakondade vahel suuresti SVde maakondlikust jaotusest. Regionaalarengu sekkumisloogika järgi toetatakse mõlema kanali kaudu mitut sama valdkonna arendusprojekti. SVde ja PRIA meetmeid hinnatakse eraldi ning sellest tulenevalt tehakse ka regionaalarengu suunamisel eraldi otsuseid ega teki tervikpilti ELi vahendite mõjust regionaalsete erinevuste kujunemisele.

352. Seega on regionaalarengu analüüsimisel oluline võtta edaspidi ühtaegu arvesse nii SVde kui ka PRIA toetusi.

353. Viide aruandele: ptk-d 3.2 ja 3.4.

## Soovitus 8

354. Analüüsisid ELi toetuste mõju regionaalarengule, tuleb juba ülesande püstitamisel võtta arvesse, et toetused tulevad eri allikatest ja sellel võib olla soovitud tulemusele suur mõju.

355. Nii SVde kui ka PRIA kaudu on toetatud samu uuringus analüüsitud regionaalarengu valdkondi. Regionaalarengu seisukohalt ei ole oluline, kummast allikast on ELi toetused tulnud. SVde ja PRIA koos käsitlemine annab terviklikuma pildi toetuste seostest regionaalarenguga.

356. Kellele suunatud: Rahandusministeerium ja Maaeluministeerium.

## Järeldus 9

357. SVde suurem maht oli mitmel juhul seotud maakonna parema algse olukorraga. See võis olla selliselt planeeritud (nt turismi edendamisel piirkondliku arengueelduse tugevdamise kaudu) või juhuslik, kuna regionaalne areng ei olnud eraldi eesmärk ning toetuste jaotus sõltus kohalikust aktiivsusest (eluaseme rekonstrueerimise toetused) või taotlejate olemasolust (ettevõtlusmeetmed, mis on mõeldud olemasolevatele ettevõtetele). Seega aktiivsemate ja informeeritumate taotlejatega piirkonnad said rohkem toetusi ning sellega toetatakse potentsiaalselt arenguerinevuste suurenemist.

358. Viide aruandele: ptk 4.4. ja järeldus 1.



## Soovitus 9

359. Kui eesmärk on vähendada piirkondlikke erinevusi, siis tuleb sellesse ka reaalselt ressursse panustada ehk toetada rohkem neid piirkondi, mis on arengus teistest maha jäänud. Soovitus on tihedalt seotud soovitustega 1 ja 2. Selleks, et saaks arengueeldusi välja arendada ning arenguvajadusi rahuldada, tuleb kindlaks määrata sekkumisloogika, millistes valdkondades ja millisel moel muutusi oodatakse. Seejärel tuleb sekkumisloogikast lähtudes arvestada toetuste jagamise kriteeriumite seadmisel sellega, kuidas sihtrühm ehk potentsiaalsed taotlejad regiooniti jagunevad.

360. Võimalike toetusesaajate jaotus ning ligipääs toetustele on väga olulised tegurid, millega tuleb meetmete kavandamisel ka arvestada.

361. Kellele suunatud: Rahandusministeerium ja seirekomisjon.

## Järeldus 10

362. Meetmete kavandamisel ja elluviimisel pöörati keskvalitsuse tasandil liiga vähe tähelepanu meetmete koosmõjule ja üksteise täiendamisele. Selle tõttu tekkisid probleemid raha kasutamisel maakonna arenguvajaduste katmiseks. Kohalikul tasandil tuli terviklahenduste väljatöötamisel meetmeid kombineerida ning sageli ei haakunud need omavahel. Meetmete planeerimine ja toimimine oli silotornilaadne. Nii keskvalitsuse tasandi intervjuude kui ka maakondlikel seminaridel osalejate hinnangul ei olnud ministeeriumite ja rakendusüksuste tegevus kuigi heas kooskõlas ning see pärssis projektide positiivse koosmõju teket kohalikul tasandil. Meetmete tingimused ja rakendamise praktika olid aruteluseminaridel osalejate hinnangul põhjendamatult erinevad.

363. Viide aruandele: lõigud 270 ja 284.

## Soovitus 10

364. Meetmete killustatus oli üks suuremaid takistusi, mida osalejad nimetasid. Seetõttu tuleks enam vaadata, kuidas eri meetmed tervikpilti sobituvad ning millised on nende omavahelised seosed<sup>10</sup>. See aitaks paremini vältida ka võimalikke kattuvusi ning välja selgitada n-ö hallid alad, kus mõju saavutamisel on kindlasti vaja samuti tegevusi planeerida (kas SVdest või riigi või KOVI vahenditest). Viimasel juhul saab selle seada meetme eeltingimuseks.

365. Meetme kavandamisel esitada selle seosed teiste meetmetega: milliste meetmete tulemusi see meede eeldab ning millistele meetmetele mõju avaldab. Selleks võib kasutada nt risttabelit, kus nii veerus kui ka reas on meetmed ning tabelis kirjeldatakse nende meetmete omavahelist seost.

366. Koordineerida paremini rakendusasutuste tegevust meetmete tingimuste kujundamisel (nt võimaluse korral ühtlustada neid sarnastes valdkondades veelgi) ja taotlusvoorude tähtaegade seadmisel. Jälgida meetmete ajastust koondina vähemalt kvartali kaupa ja arvestada seejuures võimalike sihtrühmade kattuvusega eri meetmete puhul (n-ö taotleja vaade).

367. Taotleja vaatenurgast on hea võimalus meetmete koosmõju väljaselgitamiseks ning nende erinevuste ja vastuolude analüüsiks meetmete taotlusprotsessi piloteerida. Nii võib katsetada mõnd valitud meetet kas piiratud sihtrühma või mõne maakonna näitel ja seejärel koguda taotlusvoorudes osalejatelt tagasisidet meetme sisulise sobivuse kohta. Meetmete piloteerimine annab võimaluse

1.

<sup>10</sup> Käimasoleva programmiperioodi 2014–2020 planeerimisel seati eesmärgid arenguvajadustest tulenevalt ning alles seejärel vaadati, kuidas rahastust kombineerida nii, et saavutada mõjusaim tulemus. Samuti jälgitakse mitme RA sees meetmete koosmõju (nt Sotsiaalministeeriumi koordineeritavad meetmed). Sellist lähenemist võiks juurutada läbivalt ka RAde vahel.



saada sihtrühmalt asjakohast tagasisidet ja väldib olukorda, kus meede ei too kaasa oodatud tulemust selle rakendamise skeemist tuleneva takistuse tõttu. Et paljude meetmete puhul kasusaajad ja sihtrühmad kattuvad, aitaks sihtrühma vaade saavutada meetmete koosmõju.

368. Kellele suunatud: Rahandusministeerium ja rakendusasutused.

### Järeldus 11

369. SVde omafinantseeringu määr eelmisel perioodil ei takistanud üldiselt SVde kasutamist kuigivõrd, kuid kõikide maakondade aruteludel oli osalejaid, kes pidasid seda oluliseks (ennekõike väga väikesed omavalitsused).

370. Viide aruandele: ptk 6.2., lõik 275.

### Soovitus 11

371. Omafinantseeringu määra tõstmisel kaaluda selle võimalikku mõju, arvestades omavalitsuste praegust eelarvelist olukorda ja potentsiaalset maksevõimet. Soodustada koostööprojektide kaudu enam jagatud omafinantseeringukohustuse täitmist ning võimaluse korral lubada maakonnas muuta omafinantseeringumäärasid eeldusel, et maakonnas tervikuna tagatakse ühtne omafinantseeringu määr. See võimaldaks maakonna tasandil langetada paindlikke otsuseid ja alandada omafinantseeringu määra maakonna seisukohast oluliste projektide puhul (soovitus 2 ja soovitus 4).

372. Kellele suunatud: Rahandusministeerium

### Järeldus 12

373. Meetmete planeerimisel ei ole investeringutoetuste puhul piisavalt arvestatud taotlusprotsessi võimaliku halduskoormusega. Taotlemisprotsess on taotleja seisukohast sageli ebaefektiivne, kuna tuleb ette valmistada kogu taotluse dokumentatsioon. Maakondades peetud aruteludes toetati kaheastmelise taotlusprotsessi juurutamist või investeringukavade kasutamist.

374. Viide aruandele: lõigud 271 ja 272, 278.

### Soovitus 12

375. Hinnata, milliste investeringutoetusi pakkuvate meetmete puhul oleks avatud taotlusvoorudes võimalik kasutada kaheastmelist taotlusprotsessi ning võimaluse korral rakendada seda. Kaheastmelise taotlusprotsessi korral saaks esimeses järgus anda eelhinnangu projekti kontseptsiooni sobivusele ning sellega säästetaks märkimisväärselt täismahus dokumentatsiooni (nt ehitusprojektid) ettevalmistamiseks kuluvat aega ja raha. Taotluste kvaliteet paraneks ja kuigi RÜ koormus võib mõnevõrra suurened, oleks taotlejate arvu arvestades koondhinnang halduskoormusele siiski positiivne.

376. Kellele suunatud: Rahandusministeerium ja rakendusasutused.

## 7.3. Valdcondlikke teemasid puudutavad järeldused ja soovitused

### Järeldus 13

377. SVdest toetatud IKT-investeeringud lairiba-baasvõrgu väljaarendamisse on tehtud paljudes maakondades ja nende mõjul on eriti mobiilside kvaliteet märgatavalt paranenud (kasutajate arv on kasvanud). Kiire püsiühendus ei ole aga lõpptarbijani jõudnud, sest lõppkasutaja liitumist lairibaühendusega ei ole SVdest toetatavad meetmed võimaldanud. Omavalitsustel ja tarbijatel

puuduvad rahalised võimalused, et lahendada viimase miili küsimus, ning teised toetusmeetmed (nt MAKi Leaderi toetused) ei kata vajalikku investeeringuvajadust.

378. Viide aruandele: lõigud 207 - 209.

### Soovitus 13

379. Leida võimalusi maapiirkonna omavalitsuste toetamiseks viimase miili küsimuse lahendamiseks, ennekõike avalikke teenuseid osutavate asutuste ühendamiseks lairibavõrku turutõrkepiirkondades. Püsiühenduse olemasolu on oluline ennekõike avalike või avalikes huvides osutatavate e-teenuste tarbimiseks (registritoimingud, e-kool, e-tervishoid jms), seda eriti olukorras, kus maapiirkondades kohapeal osutatavate teenuste hulk järjest kahaneb.

380. Kellele suunatud: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

### Järeldus 14

381. Üks olulisemaid maakondade arenguvajadusi, mis on katmata paljudes maakondades, on inimeste liikumisvõimaluste parandamine. SVdest ei olnud võimalik taotleda vahendeid maakonnasisese teedevõrgu ega ühistranspordi arendamiseks (v.a rongiliiklus, kuid ka siin oli tegemist üleriigiliste projektidega). Nii teenuste kättesaadavuse (nt töötukassa koolitustel osalemine) kui ka ettevõtluse arendamiseks ja töökohtadele ligipääsu tagamiseks oleks vaja senisest paremat maanteeühendust ääremaa ja maakonnakeskuste ning suuremate asulate vahel. Vaja on vahendeid uute, hõreasustusele sobivate ühistransporditeenuste väljaarendamiseks ja katsetamiseks.

382. Kui regionaalpoliitiline valik on toetada tugevate kohalike keskuste arengut, sh ettevõtluse ja töökohtade koondumist, on äärmiselt oluline tagada nende keskuste hea ühendus ülejäänud, perifeersemate piirkondadega. Kohalike teede korrashoid ja ühistranspordi kättesaadavus vähendavad vajadust kolida maapiirkondadest keskustesse.

383. Viide aruande sisuosale: lõigud 201-206.

### Soovitus 14

384. Tagada riigieelarve vahenditest piisav rahastus kohalike teede korrashoiuks ja võimaluse korral mustkattele viimiseks. Transpordiinvesteeringute puhul arvestada enam piirkondlike vajadustega (nt kas kergliiklusteed või kohalikud teed, linnakeskuse korrastamine või linna läbivad teed). Suunata vahendeid uuendusliku ühistranspordikorralduse väljatöötamise hõreda asustusega piirkondades.

385. Kellele suunatud: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

### Järeldus 15

386. Maakonna tasandil ei ole suudetud kokku leppida optimaalses koolivõrgus ja see on takistanud investeerimisotsuste langetamist. Juhiti tähelepanu asjaolule, et kaugemate maapiirkondade koolivõrgu arendamisel tuleks arvestada rohkem piirkonna eripäraga, näiteks koolide optimaalne suurus ja asukoht Harjumaal ja Põlvamaal ei ole võrreldavad.

387. Viide aruande sisuosale: lõigud 228 ja 290.

### Soovitus 15

388. Investeerimisotsustele peab eelnema koolivõrgu korrastamine. Raha jagamise aluseks peaks olema strateegiline plaan, mis tugineb pikemaajalistele rahvastiku- ja majandusprognoosidele.

Vastasel korral on raha kasutamine n-ö konkurentsil põhinev võidujooks, mis tingib ressursside ebaefektiivse jaotuse: kohati on kas investeeringud liiga suurejoonelised või napib raha põhjendatud ja jätkusuutlike investeeringute tegemiseks. Siinkohal võiks suurendada kas maavalitsuste või omavalitsusliidu rolli põhikoolide ja lasteaedade võrgustiku korrastamisel, andes ette kriteeriumid, millest lähtuvalt seda teha tuleks (nt koolitee pikkus või õpilaste arv)<sup>11</sup>.

389. Kellele suunatud: Haridus- ja Teadusministeerium.

### Järeldus 17

390. Probleemkohana viidati maakonna aruteluseminaridel sellele, et ettevõtlusvaldkonna SVde toetused suunati kas alustavatele või juba suurtele ettevõtetele, eelistades sageli just aktiivsemates ettevõtluspiirkondades tegutsevaid ettevõtteid. Toetuste jagunemise statistika seda siiski otseselt ei kinnita. Leiti, et liiga suur rõhk oli ekspordisuutlikkuse ja lisandväärtuse kasvu nõudel. Rõhutati, et üle kolme aasta tegutsevate, 10–50 töötajaga ettevõtete majanduslik roll on maakondade arengus sageli väga tähtis. Seetõttu nähakse vajadust enam toetada ka juba tegutsevaid ettevõtteid, et aidata neil kasvada ja laieneda. Ka statistika analüüs näitas, et suurema ettevõtlusaktiivsusega piirkondadesse läks rohkem toetusi. Ilmes ka trend, et mida suuremad olid ettevõtted, seda suurem osakaal neist toetust sai, kuigi toetuste rahalist mahtu arvestades said kõige enam toetust siiski mikro- ja väikeettevõtted.

391. Viide aruande sisuosale: lõigud 236-245.

### Soovitus 17

392. Arvestada otsuste tegemisel sellega, et ettevõtlustoetused avaldavad regionaalarengule igal juhul mõju, kas soosivat või pärssivat. Ettevõtlustoetused mõjutavad nii nende ettevõtete tegevust, kes toetust saavad, kui ka nende oma, kes konkureerivad toetust saanud ettevõttega samas tootmisharus. Praegu ei ole ettevõtlusmeetmete kavandamisel arvestatud regionaalse mõõtmega, vaid Eesti kui terviku tasandiga. Maapiirkondades on oluline ennekõike (heade) töökohtade loomine ja säilitamine, mistõttu ei anna ainuüksi alustava ettevõtja toetus tihtipeale soovivat mõju. Maakonna esindajate hinnangul oleks tõhusam kasvatada keskmised ettevõtted suuremaks, kuid selleks napib toetusmeetmeid.

## 7.4. Regionaalse mõju hindamise metoodikat puudutavad soovitusel

### Järeldus 18

393. Ökonomeetriliste mudelitega ei osutunud võimalikuks eristada muudest teguritest SVde mõju regionaalsele SKP-le, hõivele ja palkadele, kuna:

- 1) andmed ei mõõda vaadeldavaid nähtusi kuigi täpselt;
- 2) vaadeldavad regioonid on väga väikesed ega moodusta terviklikke makromajanduslikke üksusi, ettevõtted tegutsevad mitmes regioonis, üksikute ettevõtete tulemused võivad mõõdetavates näitajates põhjustada suuri kõikumisi;

1.

<sup>11</sup> Programmiperioodil 2014–2020 on linnaliste piirkondade toetusmeetmetes antud otsustusõigus toetuste jagamisel kohalike omavalitsuste esindajatest koosnevale komisjonile, mis võib aidata kaasa ressursside optimaalsele jaotusele piirkonnas.

3) vaatluste arv on väike.

394. Seega ei suuda puhtempiirilised makroökonomeetrilised meetodid kättesaadavate andmestike põhjal usaldusväärselt eristada struktuurivahendite mõju muude võimalike tegurite mõjust. Kui seda siiski teha, on tulemused ebausaldusväärsed.

395. Viide aruandele: ptk 5.2.1.

### Soovitus 18

396. Loobuda maakondade arenguerinevuste hindamisel SVde mõju ja teiste võimalike mõjude eristamisest puhtempiiriliste makroökonomeetriliste vahenditega. Võib kaaluda mõju modelleerimist pikema perioodi peale, kui on kasutada rohkem andmeid. Tõenäolisemalt osutub edukaks projektide regionaalsete mõjude hindamine või modelleerimine konkreetsete projektide või meetmete alusel, arvestades juba meetme planeerimis- ja kujundamisfaasis hindamisvajaduse, sh andmevajadusega). Maakonnatasandi statistika on liiga mürane, et makroökonomeetriliste vahenditega saaks empiiriliselt veenvalt eristada struktuurivahendite mõju muudest teguritest. Ettevõtete majandustegevus ületab tihti maakonna piire, mistõttu samu näitajaid, mida riikide puhul hinnatakse (SKP, investeeringud jne), on maakonna lõikes mõistlike kuludega tõenäoliselt ebarealistlik piisavalt täpselt koguda ja hinnata. Isegi kui hinnangud oleksid praegusest palju täpsemad, oleks struktuurivahendite mõju täpne identifitseerimine makroökonomeetriselt vähetõenäoline, nagu näitavad sarnased katsetused Euroopa Liidu NUTS2 regioonide tasemel. Sel tasemel on mõjude identifitseerimiseks kasutatud regressiooni katkemise meetodit, jälgides, kuidas erinevad üksteisest regioonid, mis on jäänud napilt üle või alla ühtekuuluvusfondi abikõlblikkuse määra.

397. Kellele suunatud: Rahandusministeerium

### Järeldus 19

398. Küsitlusandmetel põhinevate uuringute sagedane viga on valimi piiratud maht, mis võimaldab teha küll järeldusi kogu Eesti kohta, kuid maakonniti mitte. Eelistatum indikaatorite andmeallikas on üldkogumipõhine register.

### Soovitus 19

399. Eelistada registripõhiseid andmeallikaid. Olukordades, kus see ei ole võimalik, suurendada valikuuringute valimeid (keskkonnateadlikkus, rahulolu-uuringud) nii, et nende abil oleks võimalik tuvastada ka võimalikke regionaalsed erinevusi. Registriandmed on kõikised ning võimaldavad täpsemaid hinnanguid saada. Selleks, et tuvastada küsitlusandmetest statistiliselt olulisi maakondadevahelisi erinevusi, on vaja suuremaid valimeid.

### Järeldus 20

400. Looduskeskkonna muutuse analüüsiks ei ole I kaitsekategooria liikide leiukohtade arv sobiv näitaja. I kaitsekategooria liikide leiukohtade arv peegeldab pigem seire tõhusust, mitte keskkonnaseisundi paranemist.

401. Viide: Uuringu tehniline lisa. Indikaatorite analüüs.

### Soovitus 20

402. Arendada looduskeskkonna edaspidiseks seireks indikaator (nt pinnavee koondindikaator), mis arvestab looduskeskkonna olukorda mitmetahulisemalt.

### Järeldus 21

403. Osa valdkondi (näiteks maakonna eksport) ei ole Eesti-suurusel riigis ilma halduskulude märkimisväärse lisandumiseta võimalik regionaalselt mõõta.

### Soovitus 21

404. Kaaluda väga keeruliselt mõõdetavate näitajate maakonna tasandil eesmärgistamisest ja mõõtmisest loobumist.

405. Kellele suunatud: Rahandusministeerium ja rakendusasutused.

### Järeldus 22

406. Uues regionaalarengu strateegias (2014–2020) on maakondade arengueeldused esitatud kujul, mille kohta andmeid ei koguta, mistõttu nende realiseerumist ei ole võimalik tulevikus ka hinnata. Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on maakondade arengueelduste kasutamist uues regionaalarengu strateegias plaanis võimaluste piires seirata. Täpsem seirenäitaja on strateegias „maakondlikes arengukavades nimetatud piirkonnaspetsiifilistele ressurssidele ja eeldustele tugineva arendustegevuse aktiveerimine“ koos konkreetsete sihttasemetega. Lähtutakse maakonna arengukavades täpsustatud piirkondlikest arengueeldustest ning seireandmeid kogutakse maavalitsuste, maakondlike arenduskeskuste ja maakondade OVLide käsitlemise teel.

### Soovitus 22

407. Defineerida maakondlikud arengueeldused selliselt, et neid on võimalik mõõta levinud klassifikaatoritega (nt EMTAK) ja üle aastate ühte moodi. Praegusest määratlusest lähtudes ei ole võimalik hiljem hinnata, kas eesmärgid on arengueelduste ja -vajaduste puhul täidetud, sest seda ei saa mõõta.

### Järeldus 23

408. Kui toetuse mõju hinnata vaid toetust saanud objektide põhjal, siis on leitav mõju alati tugev ja positiivne. Sellisel hindamisel on väärtus vaid toetuse kasutamise efektiivsuse tuvastamisel ja ka sel puhul vaid siis, kui toetust saanud objektid on omavahel võrreldavad (nt eluaseme rekonstrueerimise toetust saanud korterelamute arv maakonnas).

### Soovitus 23

409. Mõju hindamiseks peavad olema kättesaadavad andmed, mis annavad infot nii nende objektide kohta, mis said toetust, kui ka nende kohta, mis ei saanud (kuid on muu poolest sarnased). Kus vähegi võimalik, tuleks korrektselt mõjuhindangu saamiseks toetuste jagamisel kasutada eksperimentaalset raamistikku.

410. Kvantitatiivne mõjuhindamine saab tugineda vaid väga heale alusandmestikule kas objektide võrdluses või ajalises võrdluses. Seejuures on oluline koguda infot mitte üksnes tulemusindikaatorite enda, vaid ka oluliste kontekstnäitajate kohta, mis võivad tulemusindikaatorile suurt mõju avaldada.

## Kokkuvõtte hindamisküsimuste kaupa

411. Alljärgnevalt on esitatud uuringutulemuste kokkuvõtte hindamisküsimuste kaupa.

### **Mil määral on meetmete rakendamine toetunud kohalikule või piirkondlikule strateegilise arengu kavandamisele?**

412. Maakonna strateegilist arengut suunasid perioodil 2007–2013 peamiselt maakonnaplaneering ja maakonna arengustrateegia. Uuringu tulemusena võib väita, et maakondade arengustrateegiad on üldiselt formaalsed, võimalikult laiapõhjalised ja sisaldavad igaks juhuks kavandatavaid tegevusi, et jätta võimalikult palju võimalusi SVdest raha taotlemiseks. Nii mõneski maakonnas leiti, et seda on põhjustanud ka ebapiisav info SVdest toetatavate tegevuste ja rakendamise ajakava kohta arengustrateegia koostamise ajal. Maakondades peetud seminaridelt ja tehtud intervjuudest laekunud info põhjal võib järeldada, et maakondades ei olda valmis taotletavast rahast loobuma, kuna arenguvajadusi on palju ja puudub kindlus, millistele tegevustele toetust saadakse. Seega püütakse lahendada kõiki probleeme korraga ning jäävad tegemata strateegilised valikud, mis aitaksid vahendeid kontsentreerida valitud valdkondadesse, tuues nii kaasa suurema arenguhüppe. Selle mõjul kujunes maakondades SVde kasutamine pigem pakkumispõhiselt, projekte planeeriti sinna, kust parajasti oli võimalik raha saada. Valitses suhtumine, et kui raha pakutakse, tuleb üritada see kätte saada. Selle tõttu kannatavad muu hulgas ka projektide jätkusuutlikkus ja koosmõju. Seega oleksid SVd formaalselt justkui kooskõlas maakondade strateegiliste arengudokumentidega, kuid reaalselt tähendab see pigem strateegiliste dokumentide laialivalguvust, mis võimaldab kõik meetmed maakondade strateegiliste dokumentidega siduda.

413. Uuringu käigus esile toodu põhjal võib väita, et meetmete hindamiskriteeriumid lähtusid üldjuhul Eesti koondtaseme parandamise eesmärgist ega arvestanud maakondades toimuvate suhteliste muutustega. Seetõttu jäid väiksema rahvaarvu või ettevõtete arvuga maakonnad taotlemisprotsessis sageli halvemasse olukorda, kuna projektist kasu saajate hulk on seal suhteliselt väiksem. Nii piirasid hindamiskriteeriumid maakondade arenguvajaduste rahuldamist ega arvestanud piisavalt maakondade eripäradega.

414. Arenguvajaduste terviklikku lahendamist piiras ka meetmete killustatus, mis sundis kohaliku tasandi taotlejaid kombineerima eri meetmeid, pakkumata kindlust, et arendusprojekti saab terviklikult ellu viia (nt investeringuprojekti rahastamine ei tähendanud automaatselt, et rahastust saaks ka ühisturunduse plaan). Seetõttu võiksid meetmed olla pigem laiema ulatusega, et mahutada tervikliku arendusprojekti tarbeks vajalikke tegevusi.

### **Mil määral ja kuidas on meetmete ja projektide elluviimine aidanud tugevdada arendus- ja planeerimisvõimekust kohalikul või regionaalsel tasandil? Milliste võtetega see on saavutatud?**

415. Maakondlike juhtumiuuringute põhjal võib väita, et paljudes maakondades on SVde kasutamise perioodil suurenenud arendus- ja planeerimisvõimekus, sh tehniline projektikirjutamisoskus. Maakondades peetud aruteluseminaridel leiti, et see tuleneb ennekõike kogemuste pagasi suurenemisest, mitte niivõrd sihipärastest tegevustest (nt koolitused). Hindajate hinnangul paistab silma vähene kogemuste vahetamine maakondade vahel – kasutusel on palju häid tegutsemisviise, kuid sageli piirdub nende levik ühe-kahe maakonnaga.

416. Rõhutati, et palju on lisandunud projektispetsiifilisi oskusi, mille mõju üldisele haldussuutlikkusele on küsitav. Näiteks toodi projektitaotluste vormilise, sõnastusliku külje liigne

tähtsustamine – taotlemisel saadab edu projekte, kus projekti põhjendus, oodatav mõju jms on kirja pandud taotluse hindajatele meelepäraselt, sageli teevad seda professionaalsed projektikirjutajad. Projekti tegelikku mõju kogukonna arengule aga alahinnatakse nii taotluste kui ka tulemuse puhul. Seda olukorda aitaks leevendada maakonna otsustusõiguse laiendamine või vähemalt maakonna ekspert hinnangu arvestamine hindamisprotsessis.

417. Nii mõneski maakonnas tõdeti, et strateegilise vaate arendamist piirab poliitiline huvi, soov uuesti volikokku valitud saada, mistõttu ratsionaalsed otsused jäävad tegemata. Eriti toodi seda esile koolide korrastamise ja vabaajateenuste taristu rajamise kontekstis. Koole ei julgeta sulgeda, sest kardetakse inimeste vastuseisu, sotsiaalse taristu objektidega, nagu staadionid, ujulad ja külamajad, võidetakse aga inimeste poolehoidu. SVde taotlemise protsess soosis omavalitsuste konkurentsi ja huvide konflikte, mistõttu laiem strateegiline vaade jäi puudulikuks.

418. Planeerimisvõimekusele võis paradoksaalsel moel positiivselt mõjuda ka meetmete killustatus, mis sundis omavalitsusi vaatama üle oma arendusplaanid ning ressursse kombineerima.

419. Lisati, et projektipõhine finantseerimine on suurendanud märkimisväärselt kombineerimisoskust – taotleja peab olema teadlik eri rahastamisallikatest ning kohalike arendusprojektide elluviimine nõuabki meetmete kombineerimist. Siiski tõdeti, et selline olukord on suurendanud halduskulusid ning kasvanud on planeerimisele ja kombineerimisele kuluv tööaeg. Samuti arvati, et see võib mõjutada olukorda, kus edukamad taotlejad saavad järjest rohkem raha tänu positiivsetele õppetundidele ja kogemuste pagasile.

420. Hea näitena haldussuutlikkuse arengut soodustava lähenemise kohta toodi vee- ja kanalisatsiooniarenduse projektid, kus projektist kasu saajate suure alammäära tõttu olid omavalitsused sunnitud koostööd tegema, et üldse raha taotleda. Projektide rakendamise käigus saadi aga positiivse kogemuse võrra rikkamaks – tõsteti esile seda, et üheskoos on lihtsam nii riske maandada kui ka omafinantseerimiseks laenu taotleda. Samuti mainiti mõnel juhul, et koostöökogemus ühes valdkonnas annab hea tõuke teha koostööd ka teistes valdkondades.

### **Kas ja mil määral on struktuurivahendite kasutamise tulemused mõjutanud piirkondlikke arenguerinevusi (sotsiaal-majanduslikus ja elukeskkonna mõistes) tasakaalustavat arengut? Missugustes piirkondades ja valdkondades on see mõju olnud suurim, missugustes vähim?**

421. Majanduslikus mõistes (erinevused regioonide sisemajanduse koguproduktis inimese kohta) püüti struktuurivahendite mõju arenguerinevustele hinnata esmalt ökonomeetrilist mudelit kasutades. Eesti regionaalsete andmete analüüs näitas aga, et andmete kvaliteet ei ole mudeli sisukaks rakendamiseks piisav. Eesti puhul on maakondlikud näitajad väga volatiilsed. Kui võrrelda nende iga-aastase kõikumise amplituudi ELi investeeringute osakaaluga SKPsse, siis peab struktuurivahendite mõju majanduse arengule olema väga suur, et see nii mürastest andmetest välja paistaks. Rakendades mudelit kasutada olnud andmete suhtes, ei õnnestunud tuvastada struktuurivahendite statistiliselt olulist mõju regionaalsele SKP kasvule.

422. Aruteluseminaride põhjal võib väita, et hoolimata eripalgelistest kogemustest SVde kasutamisel hindavad maakonna aruteluseminaridel osalejad seda valdavalt mõjusaks. Enamik SVde toel tehtust oleks jäänud toetuse puudumise korral tegemata ning arenguhüpe saavutamata või oleks need tulemused saavutatud omavahenditest väga pika aja jooksul.

423. Kõige suurema mõjuga valdkondadena tõsteti esile vee- ja jäätmemajandust, tööturuteenuseid ja kohalike avalike teenuste arendamist, eriti üldhariduskoolide ja lasteaedade korrastamist. Erinevalt vee- ja jäätmemajanduse valdkonnast leiti koolide ja lasteaedade puhul siiski,

et suur osa investeringuvajadusest on veel katmata, et tagada kõigile lastele ja noortele võrdne teenuse kättesaadavus.

424. Paljud maakondlikes juhtumiuuringutes osalenud leidsid, et SVd ei arvesta piisavalt regionaalsete eripäradega, mistõttu omavalitsuste arenguerinevused suurenevad. Näiteks väiksemates maakondades, kus ettevõtlusaktiivsus on väiksem, ei suudeta täita paljude investeringuprojektide puhul tingimuseks seatud elanike (kasutajate) või ettevõtete arvu või ekspordimahu näitajaid. Omavalitsus, mis kriteeriume täita ei suuda, ei saa toetust ja selle tagajärjel aeglustuvad piirkonna kasvumootorid veelgi. Pakuti välja, et indikaatorid võiksid pigem lähtuda muutuse suurusest ning arvestada regionaalseid eripärasid. Näiteks Harjumaa ettevõtluse arendamise toetuse tingimused peaksid olema karmimad kui Kagu-Eesti omad, sest Harjumaa äritingimused on soodsamad ja seal peaks seetõttu oodatav arenguhüpe olema suurem.

### **Kuivõrd on struktuurivahendite rakendamine ning projektide tulemused parandanud piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste ärakasutamist (eeskätt ettevõtluses, piirkondade turundustegevuses ja tööhõiveprobleemide lahendamises) ja edendanud eripärastele arenguvajadustele lahenduste leidmist?**

425. Aruteludes tunnistati, et üks SVde mõju saavutamise eeldusi on kohalike eripäradega arvestamine ja nende ärakasutamine. See kinnitab, et spetsiifilisi arengueeldusi on võimalik siduda SVde kasutamisega. Teisalt leiti siiski, et piirkondlike arenguvajadusi ei ole SVd universaalsete hindamiskriteeriumite tõttu suutnud piisavalt rahuldada. Regionaalselt ühtlasemat arengut saab toetada kahel moel: aidates arendada piirkonnale omaseid arengueeldusi (suurendades seega selles valdkonnas piirkondade erisusi) või tasakaalustades piirkondade arenguerinevusi (toetades mahajäänud piirkondi). Paraku ei ilmnenud 2007.–2013. aastal selgeid strateegilisi valikuid, millistes valdkondades mida tehakse ning kuidas arengut omavahel tasakaalustatakse. Näiteks kui ettevõtlustoetused koonduvad Harjumaale ning aitavad kaasa sealse tööhõive ja SKP kasvule, siis kuidas tasakaalustatakse teiste maakondadega võrreldes tekkivat erinevust hõives ja SKPs. Kvantitatiivne analüüs ei võimaldanud piirkonnaspetsiifilisi arengueeldusi ja -vajadusi kuigi hästi hinnata. Et seda edaspidi teha, tuleks iga maakonna puhul kindlaks määrata konkreetsete mõõdikud, millega sobiks selle piirkonna arengut kirjeldada. Regionaalarengu strateegia 2014–2020 nimetab mõningad piirkonnaspetsiifilised arengueeldused, kuid neid on mõõdetavate näitajatega väga keeruline siduda.

426. Sisukamat infot piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste kasutamisest ja eripärastele arenguvajadustele lahenduste leidmisest saab seega kvalitatiivsete uurimismeetoditega kogutud teabe põhjal. Konkreetsemaid tegevusi on selles valguses käsitletud järgmises punktis, mis vastab osaliselt ka käesolevale küsimusele.

### **Millised on olnud piirkondade arenguvajadustele lahenduste leidmisele ja arengueelduste ärakasutamisele enim kaasa aidanud tegevused, millega on suudetud edendada eri piirkondade sotsiaal-majanduslikku arengut? Kas neis tegevustes on piirkonnale või arenguvajadusele omaseid erijooni?**

427. Aruteluseminaridel kerkis edukaima valdkonnana esile **vee- ja kanalisatsiooniteenuste** arendamine, mille hüpe on olnud märkimisväärne ning mida omavalitsused ei oleks kunagi sellises mahus suutnud ise teha.

428. Esile tõsteti ka **kutseharidusse tehtud investeeringuid**. Kutseharidus on samuti hüppeliselt arenenud nii õpikeskkonna, õppebaaside kui ka sisu kvaliteedi vallas. Samuti tõsteti esile kutseõppeasutuste tihedat koostööd töötukassaga tööturu vajaduste rahuldamisel.



429. Erilisel kohal on **rakenduskõrgharidusse** tehtud investeeringud, sealhulgas kompetentsikeskuste arendamine kohalike haridusasutuste kaasabil. Rakenduskõrgkoolidel ja kolledžitel on piirkonna arengus üldjuhul väga oluline roll just arendustegevuste algatamisel ja käigushoidmisel ning uute ideede genereerimisel.

430. **Üldhariduse** valdkonnas leiti, et tehtud investeeringud on valdavalt asjakohased, kuigi koolivõrgu arendamise seisukohast mitte alati optimaalsed. Mõnes maakonnas mainiti, et hariduse sisu ja kvaliteet ei ole samas mahu järel jõudnud, mistõttu mõju ilmumine on tagasihoidlikum.

431. **Avalike teenuste arendamisele** anti ka enamasti kõrge hinnang. Mitmes maakonnas mainiti, et enamik arendusi on tehtud pigem Leaderi meetmete toel. Tunnistati ka seda, et omavalitsused ei ole suutnud avalike teenuste arendamises piisavalt hästi omavahel kokku leppida, mistõttu lahendus ei ole olnud maakonna seisukohalt optimaalne.

432. **Looduskeskkonna, keskkonnahariduse ja keskkonnanahoiu** edendamise valdkonnas tunnustati küll tehtut, kuid leiti, et nendel investeeringutel ei ole olnud märkimisväärset sotsiaal-majanduslikku mõju. Ühes maakonnas tõsteti isegi esile, et kuigi looduskeskkond on kaitstum ja puhtam, on selle saavutamiseks seatud piirangud avaldanud majandustegevusele pärssivat mõju, mistõttu on inimesed piirkonnast pigem lahkunud. Looduskeskkonna puhul mainiti ka, et kui need kulud oleks tulnud omavalitsustel omavahenditest teha, oleks need omavalitsuste rahalist seisut arvestades lükkunud väga kaugesse tulevikku.

433. **Tööturumeetmete** puhul olid tulemused maakonniti vastandlikud. Oli maakondi, näiteks Jõgevamaa ja Tartumaa, kus tööturumeetmete panust hinnati väga kõrgelt. Leiti, et need on suuresti aidanud kasvatada hõivet ning rahuldada ettevõtjate tööjõuvajadusi piirkonnas. Oli ka maakondi (näiteks Läänemaa, Põlvamaa ja Viljandimaa), mille esindajate hinnangul liiguvad meetmetes osalejad ühelt koolitusele teisele ning meetmed on avaldanud neile püsiva töökoha leidmisel minimaalset mõju. Positiivse aspektina tõsteti esile, et meetmed (nt tööharjutus) aitavad omavalitsustel leida lahenduse hooajatöödele (nt heakorratööd). Mainiti ka, et väiksemates piirkondades on vaja paindlikumat lähenemist, sest seal mõjutavad inimeste hinnangud ja eelarvamused nii tööandja populaarsust kui ka töötaja suhtes kujunevaid hinnanguid. Sellisel juhul tuleb tegeleda pigem hoiakute muutmise kui oskuste arendamisega.

434. Töökohtade loomise kõrval nimetati ka nende säilitamise eesmärki. Maapiirkondades on see esmatähtis, et säilitada vähemalt olemasolevgi ettevõtetus. Töökohtade säilitamiseks aga enamasti toetust taotleda ei saanud.

435. Vastandlikud hinnangud anti ka transpordi ja internetiühenduse valdkonnale. Rõhutati, et neid kaht valdkonda võiks käsitleda eraldi. **Internetiühenduse** puhul juhiti tähelepanu sellele, et lahendamata on viimase miili küsimus – kuigi 4G-leviala on laienenud, oleks näiteks avaliku sektori infosüsteemide toimimiseks või e-õppe vajaduste katteks vaja kiiret püsiühendust. Selle loomiseks omavalitsustel aga raha ei ole ja need üksikud objektid ei paku huvi ka arendajatele. **Transpordi** valdkonnas leidsid maakonnad, kus riigimaanteid oli korrastatud, et tehtud investeeringud olid asjakohased ja piirkonna arengut toetavad. Selle kõrval märgiti, et mõni objekt on selgelt liiga suurejooneline (nt Jõhvi viadukt, Kaarepere viadukt, Mäo rist) ja vahel piirab ka piirkonna arengut, sest juhib liikluse sealt kiiresti läbi. Need maakonnad, kus transpordinvesteeringuid tehti minimaalselt, tunnetasid, et maakonna areng on seetõttu olnud pärsitud. Maapiirkonnas on transpordiühendus äärmiselt tähtis – see aitab tagada avalike teenuste kättesaadavuse. Kui head ühendust ei ole, kolivad inimesed keskustesse. Kõrge hinnang anti rongiliikluse arendamisele (v.a Võru).

436. **Turismisektori** arendamise meetmetele anti hinnanguid sõltuvalt maakonna turismisektori arengust. Maakonnad, kus ööbimiste arv kasvas aeglasemalt, olid pigem veidi kriitilisemad, kuid mitte niivõrd meetmete, vaid maakonna turismiettevõtjate suhtes. Sageli toodi vähese mõju põhjusena esile vähene koostöö nii turismiettevõtjate endi kui ka külastusobjektide haldajate ja turismiettevõtjate vahel. Toodi ka positiivseid näiteid, nagu Setumaa, kus tänu piirkonna identiteedile ja aktiivsele koostööle on suudetud välja arendada palju turismiatraktsioone ning meelitada piirkonda ka turiste. Külastusobjektide korrastamist ja väljaarendamist tõsteti valdavalt esile kui suure mõjuga valdkondi, kuigi tõdeti, et selle mõju ilmnemine võtab aastaid.

437. **Ettevõtlustoetuste** puhul leiti, et SVdest makstavad toetused on kiirendanud protsesse, mis oleksid niikuinii aset leidnud. Samuti tõsteti esile, et liiga vähe pöörati tähelepanu kasvufaasis ettevõtjatega. Palju oli alustavale ettevõtjale suunatud toetusi ning toetust said ka juba edukad eksportijad või tootjad, kuid alustava ettevõtja staatusest kaugemale jõudnud, uut kiirendust vajavad ettevõtjad jäid toetuste sihtrühmast välja. Paljudes maakondades tunnetati, et ettevõtlustoetused ei lähtunud maakonna vajadustest – maakonnas tegutsevatest ettevõtjatest vastavad toetuste tingimustele vaid üksikud. Maapiirkondades on ettevõtluse arendamise eesmärk pigem vähendada sotsiaaltoetuste saajate hulka, mitte niivõrd suurendada lisandväärtust ja ekspordi.

438. **Haldusvõimekuse** meetmetele anti valdavalt neutraalne hinnang. Ühelt poolt seetõttu, et ei teatud nende meetmetega seotud tegevusi, ja teisalt peeti meetmete mõju pigem väikeseks, muutused oleksid ka toetust saamata aset leidnud. Mainiti, et selles valdkonnas on raha laiali puistatud ilma märkimisväärset mõju või tulemust saavutamata.

439. Kvantitatiivses analüüsis ilmnisid sisukad seosed arenguvajaduste ja -eelduste kontekstis vaid mõningate indikaatorite puhul. **Maanteetranspordi** puhul said enim toetusi maakonnad, kus liiklusõnnetuste arv inimese kohta oli 2007. aastal suur. See on hea näide **arenguvajadustele** lahenduse leidmisest – enam toetati maakondi, kus oli toimunud rohkem õnnetusi.

440. **Arengueelduste** ärakasutamist illustreerivad ettevõtlusega seotud näitajad. Selge seos ilmnes **turisminduse** puhul – elaniku kohta said enam toetust need maakonnad, kus turisminduse valdkond oli aktiivsem juba 2007. aastal. Analooogne seos ilmnes üldise **ettevõtlusaktiivsusega**. Üldiseid SVdest makstavaid ettevõtlustoetusi (ettevõtluskeskkonna, innovatsiooni ja ekspordiga seotud toetused) maksti elaniku kohta enam suure ettevõtlusaktiivsusega maakondades. Ettevõtlusega seotud toetuste puhul on selge, et need mõjuvad positiivselt piirkonna sotsiaal-majanduslikule arengule, kuid nagu aruteluseminaridel selgus, sai mõni valdkond (nt kasvufaasis ettevõtted) liiga vähe toetusi.

441. Arengueelduste ärakasutamise seos ilmnes ka **looduskeskkonna** indikaatori puhul. Looduskeskkonna toetusi suunati maakondadesse, kus 2007. aastal oli I kategooria liikide leiukohtade arv suurem. Seega toetati eeskätt looduslikult mitmekesisemaid piirkondi. Nagu eespool arutlusseminaridega seoses on selgitatud, ei pruugi selle näitaja puhul arengueelduste ärakasutamine ühest sotsiaal-majanduslikku mõju avaldada.

### **Missuguste eesmärkide saavutamisel ja arenguvajadustele lahenduste leidmisel on struktuurivahenditest toetatavad meetmed projektiga kõige tulemuslikumalt haakunud ja andnud koosmõju teiste tegevustega (sh teistest allikatest rahastatud projektidega)?**

442. Spetsiifilisi valdkondi, kus koosmõju teadlikult planeeriti ja saavutati, arvamuste põhjal välja ei kujunenud, pigem oli tegemist üksikute projektide näitega.

443. Oli nii maakondi, kes tunnistasid, et meetmete koosmõjule ei pööratudki tähelepanu, kui ka maakondi, kes SVdest toetatavaid meetmeid ja riigi rahastust (nt hasartmängumaks) kombineerides viisid kavandatud arenduse terviklikult ellu.

444. Valdavalt leiti siiski, et meetmetes oli liiga vähe paindlikkust. Nii näiteks ei saanud investeringutoetustest finantseerida objekti hilisemat sisulist arendamist ja turundamist. Selleks on eraldi meetmed ja taotlejal ei ole kindlust, kas ta saab nendeks tegevusteks raha juurde. Kui ei saa, jääb mõju sageli võimalikust väiksemaks. Seetõttu leiti, et ka meetmete kavandamisel võiks taotlejatele sellist infot varem anda ning ka otsustusprotsessides seda arvesse võtta.

445. Koosmõju nähti PRIA ja SVdest makstavate toetuste puhul ettevõtlustoetuste ja avalike teenuste arendamise kontekstis. Õnnestumise korral saab neid toetusi kombineerides saavutada terviklahenduse, kuid tõsteti esile ka seda, et meetmete puhul esineb palju dubleerimist (eriti Leaderi programmi toetustega).

446. Maakondade seminaridel osalejad suhtusid siiski kriitiliselt ka koosmõju planeerimisse riigi tasandil. Väga sageli nimetati, et ministriumid ei hinnanud planeerimisel meetmete koosmõju. Selle tõttu tekkis nii kattuvusi (nt ühes maakonnas rajati paralleelselt kaks lairibavõrku) kui ka katmata alasid, mis on mõju saavutamise seisukohast ülimalt tähtsad, kuid millele ei ole võimalik rahastust leida. Näiteks vee- ja kanalisatsioonitorustiku rajamist finantseeriti, kuid tänavate edasist korrastamist mitte, mistõttu on paljude maakonnalinnade tänavate seisukord väga halb (nt Viljandis ja Jõgeval).

### **Mil moel ja missuguste tulemustega on meetmete rakendamine mõjutanud inimeste ligipääsu töökohtadele ning põhivajaduste ja vabaajategevustega seotud teenustele eri piirkondades?**

447. Valdkondlike SVde paigutuse ning teenuste (ühistransport, eriarstiabi, muud igapäevateenused) kättesaadavuse hinnangute, veevarustuse, kiire internetiühenduse või eluruumide kvaliteedi vahelist seost ei ole võimalik määrata. Ei saa öelda, et SVde paigutuse erinevused oleksid maakonniti toonud kaasa erinevad tulemused. Kuigi osa nimetatud indikaatorite puhul (liiklusõnnetused, kiire internetiühendus, eluruumide kvaliteet) on olemas seos – esialgu halvemas seisus olnud maakondadesse tehti suhteliselt suuremad SVde paigutused –, ei tuvastatud seost indikaatori muutuse ja SVde paigutuse vahel.

448. Otseselt töökohtade arvu on keeruline mõõta, selle asemel mõõdeti hõivenäitajaid. Maakondade hõive algtaseme näitajate seos kõikide SVde paigutusega oli positiivne, st maakondadesse, kus hõive oli suurem, läksid ka suuremad SVdest makstavad toetused, kuid seost hõive muutustega välja ei joonistunud. Tööjõu arendamise meetmete puhul ei olnud võimalik tuvastada statistiliselt olulist seost ei hõive algtaseme, hõive muutuse ega teenitava tuluga. Samuti ei olnud võimalik ökonomeetrilise mudeliga tuvastada SVde seost hõive erinevusega maakonniti.

449. Probleemkohaks on jäänud transpordiühendused, eriti ühistranspordikorraldus, mida SVdest ei rahastatud. Valdkond on kohalikele avalikele teenustele ligipääsu tagamisel ülimalt tähtis. Vaja on nii liinivõrgu optimeerimist ja analüüsi kui ka uuenduslike avaliku teenuse korraldamise mudelite väljaarendamist.

450. Transpordiga seondub ka kohalike teede olukorra parandamine (nt mustkattele viimine), mis samuti ei ole SVde seisukohalt abikõlblik, kuid mõjutab suuresti inimeste ja töökohtade paiknemist maapiirkondades.

451. Lairibavõrgu arendamisega seoses rõhutati peaaegu kõigis maakondades, et mõju ilmnenist takistab viimase miili küsimuse lahendamine. Kuigi interneti kättesaadavust on parandanud 4G-võrkude arendamine, mis samuti on olnud võimalik tänu lairibavõrgu arengule, siis ettevõtluses või avalike teenuste pakkumises on jäänud viimane miil sageli lahendamata lõppinvesteeringu kõrge hinna tõttu (nt koolide või vallamaja ühendamine lairibaühendusega).

**Kas, kui palju ja missugustel viisidel on asjasse puutuvad organisatsioonid (sh kohalikud omavalitsused, maavalitsused, maakondlikud arenduskeskused, muud piirkondlikud mittetulundusühendused ja sihtasutused) teinud koostööd piirkondade arengule parimate ja mõjusaimate lahenduste leidmiseks (nt ühendusvõimalused, koostöö kohalikul tasandil kvaliteetsete teenuste osutamisel, arendustegevus, ettevõtluskoostöö, tööpuuduse ja sotsiaalprobleemide leevendamine)? Kui sageli on iga osaline seisnud pigem üksikute arendusobjektide eest?**

452. Koostööd peetakse struktuurivahendite mõju saavutamisel oluliseks eelduseks. Osalejad olid aga koostööle hinnangute andmisel pigem kriitilised – paljudes maakondades leiti, et omavahelist koostööd ei ole piisavalt, ei suudeta ühishuviseid määratleda ja neist hiljem kinni pidada.

453. Koostöö tegemist takistavad mitmesugused tegurid, millest olulisim on poliitilised dilemmad. Iga omavalitsusjuht peab seisma kohaliku valija huvide eest ja soovib saada tagasi valitud. Seega ei saa langetada ebapopulaarseid otsuseid, nagu koolide sulgemine või mõnest objektist loobumine (nt kergliiklusteed või staadionid), isegi kui need oleksid ratsionaalsed ja põhjendatud. Isegi kui laiemas ringis, maakonna omavalitsusjuhtide seas, õnnestub kokkulepe saavutada, võib juhtuda, et valla- või linnavolikogu otsustab ümber ega kiida juba kokkulepitud kompromisslahendusi heaks.

454. Lisaks napib vahendeid süsteemse ja järjepideva koostööprotsessi väljaarendamiseks ja käigushoidmiseks (on ka häid näiteid maakondadest, kus see ei ole takistuseks saanud). Kuigi koostöövõrgustiku väljaarendamiseks oli võimalik taotleda toetust ka SVdest, siis seda kasutasid vaid üksikud maakonnad.

455. Sageli olid meetmete taotluste esitamise tähtajad liiga lühikesed, et koostööprojekte ette valmistada (haakub sellega, et meetmete avanemise ajad ja põhitingimused võiksid võimalikult pikalt ette teada olla). Koostööprojektide ettevalmistamiseks kulub üldjuhul vähemalt pool aastat.

456. Hea koostöö toimub üldjuhul maakondliku arenduskeskuse ja töötukassa maakonnaesinduse vahel. Vastastikku vahetatakse infot võimalikest taotlejatest ja koolitustest. Arenduskeskus nõustab alustavaid ettevõtjaid äriplaani asjus ning suunab ettevõtjaid tööjõuküsimustega töötukassa poole.

457. On maakondi, kus koostöövõrgustik ja ühine arendustegevus on kujunenud normiks, näiteks on välja töötatud koostöömudel, tegutsevad temaatilised arenduskojad (nt turism ja sotsiaalteenused), kelle ettepanekud arutatakse läbi üldises arenduskojas ja heakskiidu korral jõuavad need maakonna arengustrateegiasse. Iga aasta seiratakse arengustrateegia täitmist, sh struktuurivahendite kasutamist maakonna arenguks.

458. Väiksemates piirkondades ei ole koostöö mitte niivõrd institutsionaalne, kuivõrd kandev roll on koostöövõrgustikes inimestel – kas konkreetsed inimesed saavad üksteisega hea kontakti. Ühe inimese lahkumine võib lüüa koostöösse suure mõra.

**Kas ja kuivõrd on investeringute territoriaalne koondumine (eri meetmetest ja fondidest) suurendanud regionaalset tasakaalustamatust? Millistes valdkondades seda on juhtunud?**

459. SVdest makstavaid toetusi vaadeldi analüüsis kõiki koos. Investeringuid ja toetusi jooksvateks kuludeks ei vaadeldud eraldi.

460. On valdkondi, mille puhul on regionaalsed erinevused vähenenud, ja on valdkondi, mille puhul on need suurenenud. Üldistest indikaatoritest näitavad nii SKP, hõive kui ka leibkonnaliikme sissetulekute näitajad erinevuste vähenemist. Vaid rahvastiku muutused on suurendanud maakondadevahelisi erinevusi. Kogu SVde paigutusega ei ole aga näitajate muutuse ehk piirkondlike erinevuste muutumise seost võimalik tuvastada.

461. Asjaomastest valdkondlikest SVdest makstavate toetuste maakonniti jagunemisel on statistiliselt oluline seos kutsekoolide lõpetajate töö- ja õpinguaktiivsuse ning ettevõtete arvu vahel. Kõikide indikaatorite puhul on suuremad toetused seotud indikaatori suurema positiivse muutusega. Samas ei ole sellega kaasnenud maakondade erinevuste vähenemist kutsehariduse omandanute aktiivsuses. Suhtelise ettevõtete arvu puhul on vähenenud ka maakondadevahelised erinevused.

**Kuivõrd on kohalike omavalitsuste ja mittetulundusorganisatsioonide omafinantseerimisvõimekus mõjutanud realselt seda, kui tulemuslikud on meetmed regionaalse arengu tasakaalustatuse seisukohast, ja kuivõrd on see mõjutanud piirkondlike arendusprojektide elluviimist meetmete raames? Kas, milliste meetmete puhul ning mil määral on see võimekus (või selle piiratus) takistanud tulemuste saavutamist?**

462. Omafinantseerimisvõimekuse küsimuses on omavalitsused ja maakondade esindajad vastandlikul arvamusel. Leiti siiski, et omafinantseerimise nõuete tõttu midagi olulist tegemata ei ole jäänud ning mõju ei ole omafinantseeringunõuete tõttu avaldumata jäänud.

463. Probleemid seonduvad pigem väiksemate omavalitsuste ja vabaühenduste omafinantseerimisvõimekusega, sest nende eelarve paindlikkus on väga väike. Sellistes omavalitsustes tuleb hoolega valida, milliseid arendusprojekte ellu viia, näiteks kui korrastatakse veevõrk, siis paari aasta jooksul tõenäoliselt lasteaeda remontida enam ei saa.

464. Aruteludes pakuti, et omafinantseerimise määra võiks diferentseerida, arvestades KOVI maksevõimet – vastasel korral saavad rikkamad omavalitsused järjest rikkamaks ehk raha toob raha.

465. Osas maakondades on omafinantseerimise küsimusi lahendatud ka OVLi kaudu ja nt veeprojektides on omaosalused jaotatud omavalitsusüksuste võimekuse alusel.

466. Seminaridel rõhutati ka hiilivate ülalpidamiskulude probleemi, millele eelmisel perioodil ei pööratud piisavalt tähelepanu ja mille tõttu paljudes KOVIDes on kasvanud halduskulud. Tõdeti, et nüüd, uuel perioodil on omavalitsusjuhid hakanud paremini mõistma ja hindama objektide ülalpidamiskulusid ning pigem panustavad tegevustesse, mis võiksid tulevikus tuua rohkem tulu (ettevõtluskeskkonna arendamine).

**Kui soovitud mõju regionaalselt tasakaalustatud arengu näol ei ilmnenud, siis mis oli selle põhjus?**

467. Mõju ilmnemise piirangutena esitati maakondades mitmesuguseid tegureid. Enim rõhutasid maakondlikel seminaridel osalejad strateegilise planeerimise nõrkust maakonna tasandil, mis toob kaasa n-õ pakkumispõhise planeerimise SVde kasutamisel – meetmete sisu määras, millele sai raha küsida. Arvestades omavalitsuste eelarvelisi võimalusi, olid SVd üks olulisi rahastamisallikaid ja sellest rahast ei soovitud loobuda isegi siis, kui asjaomase valdkonna vajadus ei olnud piirkonnas kõige põletavam.

468. Selle kõrval peeti oluliseks takistuseks ka regionaalse vaate puudumist riigi valdkondlikus poliitikas. Osalejate hinnangul napib riigil arusaama, kuidas peaks regionaalarengut valdkondliku poliitika kaudu mõjutama. Regionaalareng horisontaalse poliitikana jääb umbmääraseks ja soovitud eesmärkide saavutamise teed häguseks. Seetõttu jääb ka meetmete koostöö planeerimata ning meetmete kavandamine ja rakendamine valdkondade vahel killustatuks.

469. Olulise takistusena nimetati ka rakendussüsteemist tulenevaid piiranguid. Mainiti, et hindamiskriteeriumid ei arvesta piirkondlike erinevustega ja taotlemisprotsess vajaks täiendamist – leiti, et siiani on kogu taotluse paketi ettevalmistamiseks tehtud palju tühja tööd. Tunnetati vajadust

kaheastmelise hindamissüsteemi järele, kus eelotsus antaks ideele ning alles siis järgneks kogu projektidokumentatsiooni ettevalmistus.

470. Tunnistati ka seda, et RÜst ei saada alati piisavalt abi ja tuge projekti tehniliste küsimuste lahendamiseks. Sageli viitab RÜ seadusesätetele, mille tõlgendamine on vastuoluline. Konkreetseid juhtumeid uurides võib järeldada, et see on pigem kommunikatsiooniprobleem kui rakendussüsteemi enda vajakajäämine. Siiski võiks kaaluda heade tavade kogumist ja levitamist RÜde vahel ja sees, et tekiks ühine arusaam SVdes kasutatavatest mõistetest (nt terminid) ja toimingutest. Eriti puudutab see hangete korraldamist projektides. Olemas võiks olla heade tavade andmekogu või juhendid, kuidas projektide tüüprobleeme lahendada.

471. Tähtsamate eduteguritena tõsteti ühelt poolt esile head ettevalmistustööd ja planeerimist, mis aitab vajadused välja selgitada ja neid taotlusprotsessis põhjendada ning toob kaasa taotluste rahuldamise. Teiseks tähtsaks eduteguriks mõju ilmnmisel peeti vajalike oskuste ja aktiivse hoiakuga inimesi. Hea näide on siin tööstusparkide kogemus, kus tugeva liidri olemasolu tagab projekti edukuse ühes piirkonnas, teises piirkonnas võib aga samalaadse projekti puhul tulemus jääda saavutamata just sobiva inimese puudumise tõttu.

### **Milline on olnud SVde mõju regionaalsele sisemajanduse koguprodukti kasvule? Kuivõrd see erineb teistest kasvu allikatest?**

472. Struktuurivahendite ja regionaalse SKP kasvu seoste hindamiseks kasutati ökonomeetrilist VAR-mudelit. Kasutada olevate andmete esmane analüüs ja mudeli rakendamine nende baasil näitasid aga, et regionaalse tasandi statistiliste andmete kvaliteet ei ole Eestis hea ning see takistab mudeli adekvaatset rakendamist. Sellest tulenevalt ei olnud mudeli põhjal võimalik tuvastada struktuurivahendite statistiliselt olulist seost SKP kasvuga. Kuna Eesti SKP ning erasektori investeeringute andmed on regionaalsel tasandil väga muutlikud ja mürased, oleks struktuurivahendite mõju statistiliselt olulisena tuvastatav ainult siis, kui see oleks väga tugev.

### **Kas SVde toel saavutatud muutus on ajas püsiv? Kuivõrd on SVde abil loodud väljundite ülalpidamiskulud mõjutanud KOVi eelarvepositsioone ja edasist arendusprojektide elluviimise võimekust?**

473. Valdavalt leidsid maakondade eksperdid ja aruteluseminaridel osalejad, et saavutatud muutused on ajas püsivad. Sotsiaaltaristu puhul tõdeti, et paljudel juhtudel ei ole arvestatud objektide hilisema ülalpidamiskuluga. See sunnib omavalitsusi üle vaatama rajatud objektide funktsionaalsust ja leidma neile uusi sihtotstarbeid, et nende kasutusintensiivsust suurendada, kuid jätkusuutmatuid projekte nimetati maakondades vaid üksikuid.

474. Väiksemad omavalitsused tunnetavad, et hiilivate ülalpidamiskulude osakaal eelarves on suurenenud, ja nad on vähendanud ka vahendeid, mille abil edasise arendusprotsesse kavandada. Suuremate omavalitsuste puhul see mure nii terav ei ole, kuna ülalpidamiskulud on arendustegevuste eelarvega võrreldes suhteliselt väiksemad.

475. Toodi näiteid, kus ka riik ei ole oma tegevuses olnud järjepidev, seda eriti kutsehariduse arendamise kontekstis. Markantseim on Põltsamaa Ametikooli näide – ulatuslike renoveerimistööde järel otsustati kool ümber struktureerida, mistõttu vast renoveeritud hoone jäi suures osas kasutuseta.

## Kasutatud kirjandus

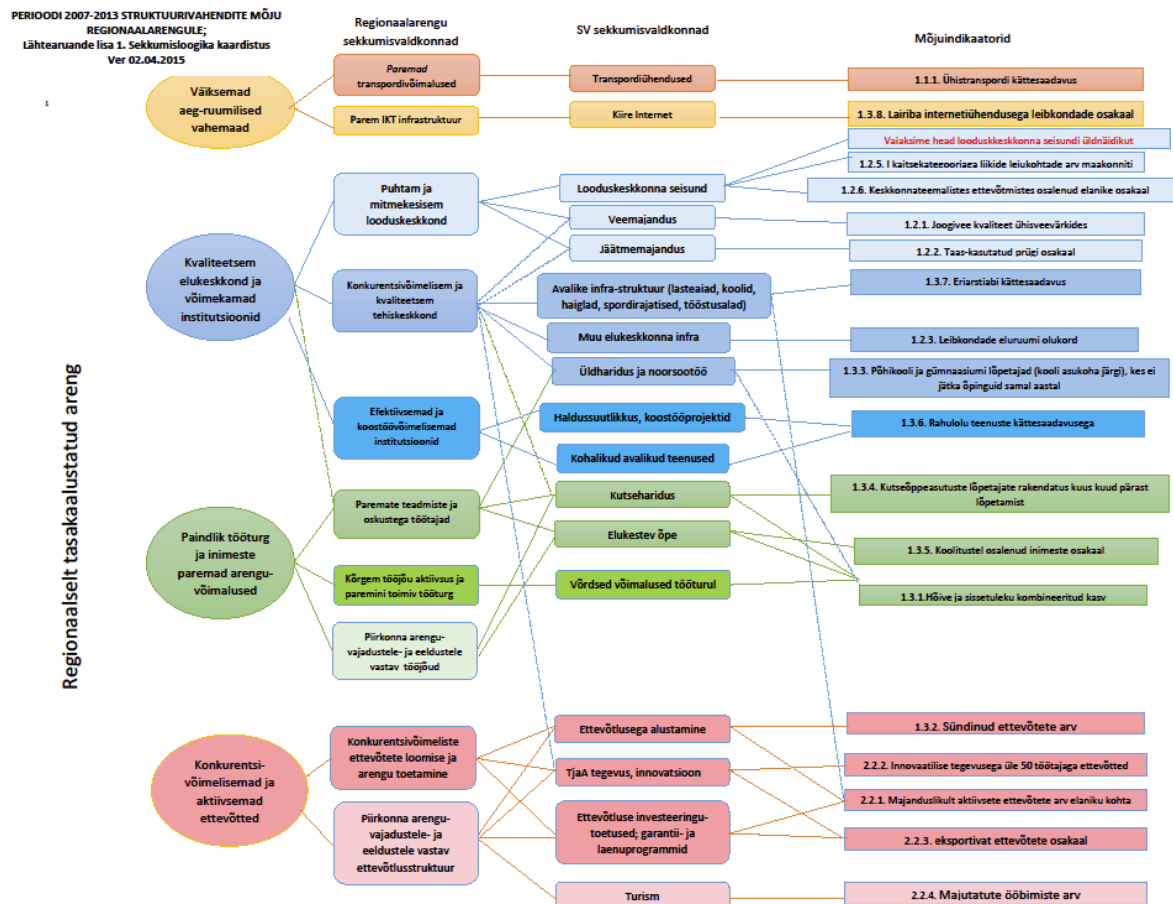
1. **Aoyama, Y., Murphy, J.T., Hanson, S. (2011).** Key concepts in economic geography. SAGE Publications, 288 p.
2. **AS Elion (2014).** Eesti üldhariduskoolide interneti võrgutaristu analüüs. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
3. **Boschma, R.A., Lambooy, J.G. (1999).** Evolutionary economics and economic geography. *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 9, No. 4, pp. 411-29.
4. **Duranton, G. (2008).** Spatial economics. In S.N. Durlauf & L.E. Blume (Eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics* (2nd ed.). New York: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/9780230226203.1583.  
[[http://www.dictionaryofeconomics.com.ludwig.lub.lu.se/article?id=pde2008\\_S000195](http://www.dictionaryofeconomics.com.ludwig.lub.lu.se/article?id=pde2008_S000195)].  
04.01.2015
5. Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014-2020. Maaeluministeerium, Mai 2014.  
[[https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/mak\\_2014-2020.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/mak_2014-2020.pdf)]
6. Eesti regionaalarengu strateegia (ERAS) 2005–2015. Siseministeerium, Tallinn 2005.
7. Eesti regionaalarengu strateegia (ERAS) 2014–2020. Siseministeerium, Tallinn 2014.  
[[https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti\\_regionaalarengu\\_strateegia\\_2014-2020.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf)]
8. Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 20. jaanuar 2012.  
[<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/Audit/205/language/et-EE/Default.aspx>]
9. **European Commission (2013).** EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. European Commission, September 2013, 119 p.  
[[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)]
10. **European Commission (2014).** The Programming Period 2014–2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and European Cohesion Fund. Concepts and Recommendations. European Commission, March 2014, 44 p.  
[[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)]
11. **Frenken, K., Boschma, R.A. (2012).** Economic development as a branching process. In G. Buenstorf (ed.) *Evolution, Organization and Economic Behavior*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 185-196.
12. **Garretsen, H., Roberts, M., Tyler, P. (2011).** Geography and Development. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 4, pp.157-162.
13. Horisontaalsete teemade juhend. Rahandusministeerium
14. Järvamaa arenguleppe. [<http://www.jarva.ee/arengulepe/>]
15. **Kirss, L., Kuusk, K., Rozeik, H., Haaristo, H.-S. (2014).** National Policies for International Talent Attraction and Retention in Estonia. Tallinn: Praxis Center for Policy Studies, 119 p.



16. **Lundquist, K.-J., Olander, L.-O., Svensson Henning, M. (2008)**. Decomposing the Technology Shift. Evidence from the Swedish Manufacturing Sector. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 99, No. 2, pp. 145-159.
17. **Malmberg, A., Maskell, P. (2006)**. Localized Learning Revisited. *Growth and Change*, Vol. 37, No. 1, pp. 1–18.
18. **Mitze, T. (2012)**. Dynamic Simultaneous Equations with Panel Data: Small Sample Properties and Application to Regional Econometric Modelling. In T. Mitze *Empirical Modelling in Regional Science*. Springer, pp. 219-271.
19. **Mohl, P., Hagen, T. (2010)**. Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 40, Issue 5, pp. 353-365.
20. **Neffke, F., Henning, M., Boschma, R. (2011)**. How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. *Economic Geography*, Vol. 87, No. 3, pp. 237–265.
21. Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J. (2006). *Local and Regional Development*. Routledge.
22. Planeerimisseadus. Vastu võetud Riigikogus 28. jaanuaril 2015. aastal, Riigi Teataja I osa, 26.02.2015, 3.
23. **Prager, J. C., Thisse, J.F. (2012)**. *Economic Geography and the Unequal Development of Regions*. Routledge Studies in Global Competition. Routledge.
24. Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia (RSKS) 2007–2013, [[http://www.struktuurifondid.ee/public/suunised/Estonian\\_NSRF\\_21June07\\_EST.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/suunised/Estonian_NSRF_21June07_EST.pdf)]
25. **Rosenthal, S., Strange, W. (2004)**. Evidence on the nature and sources of agglomeration economies. In J. Henderson & J.-F. Thisse (Eds.) *Handbook of Urban and Regional Economics*, Vol. 4. Amsterdam: North-Holland.
26. **Rossi, P. H., Lipsey, M. W., Freeman, H. E. (2003)**. *Evaluation: A Systematic Approach* (7th ed.). SAGE Publications.
27. **Sachs, J. D., McCord, G. C. (2008)**. Regional development, geography of. In S.N. Durlauf & L.E. Blume (Eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics* (2nd ed.). New York: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/9780230226203.1413 [[http://www.dictionaryofeconomics.com.ludwig.lub.lu.se/article?id=pde2008\\_R000077](http://www.dictionaryofeconomics.com.ludwig.lub.lu.se/article?id=pde2008_R000077)]. 04.01.2015.
28. Struktuurtoetuse kasutamise hindamised ja uuringud. Perioodi 2007-2013 hindamise aruanded. [<http://www.struktuurifondid.ee/hindamiste-tooplaan-ja-aruaanded/>]
29. Vabariigi Valitsuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 13. detsembril 1995. aastal, Riigi Teataja I osa, 1995, 94, 1628.
30. **Varga, J., in 't Veld, J. (2010)**. The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based. *European Economy, Economic Papers*, No. 422, September 2010, 66 p. [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2010/pdf/ecp422\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp422_en.pdf)]



# Lisa 1. Sekkumisloogika



<sup>1</sup> Indikaatorite numeratsioon viitab Regionaalarengu strateegiast tulenevatele sekkumisvaldkondadele. Numeratsioon vaadatakse üle ja viakse sekkumisloogikaga kooskõlla vahearuandeks.

## Lisa 2. Meetmete seos SV sekkumisvaldkondade ja regionaalarengu indikaatoritega

Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator	
Väiksemad aeg-ruumilised vahemaad	Transpordiühenduste paranemine	3.3.1 Transpordi infrastruktuuri arendamine (ÜF)	Transpordiühendused ja ühistransport	
		3.4.1 Transpordi infrastruktuuri arendamine (ERDF)		
		2.1.12 Säästva transpordi arendamine		
	Kiire internetiühendus	2.4.6 Internetiühenduste arendamine	Kiire internet	
Puhtam ja mitmekesisem looduskeskkond	Veemajandus	2.1.1 Veemajanduse infrastruktuuri arendamine	Veemajandus	
		Jäätmemajandus		
		2.1.6 Jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamine	Jäätmete sorteerimine	
		2.1.2 Nõuetele mittevastavate tavajäätmeprügilate sulgemine	Prügilate korrastamine ja sulgemine	
		2.1.3 Põlevkivitööstuse nõuetele mittevastavate prügilate sulgemine ja korrastamine		
		2.1.5 Jääkreostuse likvideerimine endistel sõjaväe- ja tööstusaladel		
		2.1.7 Ladestusalaga jäätmekäitluskeskuste ladestusala laiendamine		
		2.1.8 Põlevkivienergeetika jäätmeheidlate sulgemine ja tuhaärastussüsteemi uuendamine		
		2.1.13 Jääkreostusobjektide inventariseerimine		
	Looduskeskkonna seisund		2.2.1 Keskkonnajärevalve arendamine	Keskkonnaseire ja järelevalve - indikaatorita
			2.2.2 Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine	
			2.2.4 Keskkonnaseire arendamine	
2.2.8 Keskkonnaseire ja andmehõive arendamine (Programm)				
		2.2.3 Looduse mitmekesisuse	Looduse mitmekesisus	

Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator
		säilitamine (Avatud taotlemine)	
		2.2.5 Kaitsealade kaitsekorralduskavade ja liikide tegevuskavade looduse säilitamiseks	
		2.2.6 Looduse säilitamine (Investeeringute kava)	
		2.1.11 Tõkestusrajatiste inventariseerimine	
		vooluveekogudel rändetingimuste parandamiseks	
		2.1.10 Vooluveekogude seisundi parandamine (avatud taotlemine)	
		2.1.4 Vooluveekogude seisundi parandamine (investeeringute kava)	
		1.1.9 Keskonnahariduse arendamine	Keskonnaharidus
		2.2.7 Keskonnahariduse infrastruktuuri arendamine	
Konkurentsivõimelisem ja kvaliteetsem tehiskeskond	Avalike teenuste infrastruktuur	2.4.1 Kohalike avalike teenuste arendamine	Kohalikud avalikud teenused
		2.4.2 Linnaliste piirkondade arendamine	
		3.5.1 Infoühiskonna teadlikkuse tõstmise programm	
		3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	
		3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeeringute kavade kaudu	
		2.4.3e Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine (ettevõtluskeskkond)	Indikaatorita
	Tervishoid	2.6.1 Kesk- ja piirkondlike haiglate infrastruktuuri optimeerimine	Tervishoid
		2.6.2 Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimine	
		2.6.3 Õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri	

Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator
		arendamine	
	Säästlikum energiakasutus	2.3.1 Elanike teavitamine elamute energiasäästlikkusest 2.3.2 Energiaauditi ja ehitise ekspertiisi tegemise ning ehitusprojekti koostamise toetamine 2.3.3 Korterelamute renoveerimislaen	Säästlikum energiakasutus
		2.3.4 Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks	Indikaatorita
	Üldharidus noorsootöö	ja 2.4.7 Gümnaasiumivõrgustiku korrastamine 2.5.3 Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine 1.1.7 Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine 1.1.2 Noorsootöö kvaliteedi arendamine 2.5.1 Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamine	Üldharidus
Efektiivsemad ja koostöövõimelisemad institutsioonid	ja Haldussuutlikkus ja koostöö	1.5.1 Avaliku sektori asutuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimise tõstmine 1.5.2 Parema õigusloome arendamine 1.5.3 Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine 1.5.5 Maakondlike tugistruktuuride toetamine	Indikaatorita Indikaatorita Indikaatorita Indikaatorita
Paremate teadmiste ja oskustega töötajad	Tööjõu teadmiste ja oskuste arendamine (elukestev õpe)	1.1.6 Täiskasvanuhariduse arendamine 1.1.3 Teavitamis- ja nõustamissüsteemi arendamine 1.3.1 Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 1.4.5 Teadmiste ja oskuste	Täiskasvanuharidus Tööjõu arendamine, tööhõive tõstmine, töötingimuste parandamine

Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator
		arendamise toetus	
		1.4.6 Teadmiste ja oskuste arenguprogramm	
		1.1.4 Keeleõppe arendamine	
Kõrgem tööjõu aktiivsus ja paremini toimiv tööturg	Töökeskond ja võrdsed võimalused tööturul	1.3.2 Tööelu kvaliteedi parandamine	
		1.3.5 Soolise võrdõiguslikkuse edendamine	
		1.3.3 Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed	
		1.3.4 Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine	
	Kutseharidus	2.5.2 Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine	Kutseharidus
		1.1.5 Kutseõppe sisuline kaasajastamine ning kvaliteedi kindlustamine	
		1.1.1 Kutse kvalifikatsioonisüsteemi arendamine	
		1.1.8 Õppijakeskse ja uuendusmeelse kutsehariduse arendamine ning elukestva õppe võimaluste laiendamine	
	Rakenduskõrgharidus	3.2.4 Rakenduskõrgharidusõppe ja õpetajakoolituse õppeinfrastruktuuri kaasajastamine	
Konkurentsivõimeliste Ettevõtete loomise ja arengu toetamine	Uuendusmeelne ettevõtlus	1.4.7 Arendustöötajate kaasamise toetus	Innovaatilised ettevõtted
		3.1.12 Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetus	
		1.4.8 Ettevõtlus- ning innovatsioonialaste teadmiste ja oskuste ning teadlikkuse arendamise programm	
		1.4.3 Ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programm	
		3.1.17 Innovatsiooniosakute toetusmeede	
		3.1.7 Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamine	

Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator
		2.4.5 Kompetentsikeskuste arendamine	
		3.1.9 Tehnoloogia arenduskeskuste toetamine	
		1.2.5 Kohandumine teadmistepõhise majandusega	
		3.1.8 Teadmiste- ja tehnoloogiasirde baasfinantseerimise toetamine	
		3.1.20 Katse- ja pooltööstuslike laborite infrastruktuuri investeeringute toetamine	
		3.1.29 Kasvuettevõtja arenguplaani toetusmeede	
	Ettevõtluse investeeringu- toetused; garantii- ja laenuprogrammid	3.1.24 Riiklike turundusürituste programm	Eksport
		3.1.25 Ekspordi arendamise toetus	
		3.1.22 Riiklik ekspordi krediidikindlustuse programm	
		3.1.4 Eksporditurunduse toetus	
		3.1.11 Välismessitoetus	
		3.1.19 Ettevõtjate laenukapitali kättesaadavuse parandamise täiendav tugiprogramm	
		3.1.27 Allutatud laenu programm	
		3.1.28 Tööstus- ja teenindustevõtja investeeringu toetamine	
		3.1.3. Ettevõtluslaenude riiklike tagatiste ja kapitalilaenu programm	Statistilisse profiili kuuluvate ettevõtete arv
		3.1.15 Klasterite arendamise toetus	
		3.1.21 Loomemajanduse tugistruktuuride toetus	
	Ettevõtlusega alustamine	3.1.16 Ettevõtlusinkubatsiooni programm	
		3.1.26 Kõrge potentsiaaliga innovaatiliste ettevõtete arendamise programm Start-up Eesti""	
		1.4.1 Stardi- ja mikrolaenu käendusprogramm	

Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator
		1.4.2 Alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetus	
Piirkonna vajadustele- eeldustele ettevõtlusstruktuur	arengu- ja vastav turismisektori toetamine	Turismiobjektide arendamine, turismisektori toetamine	Turism
		2.4.3t konkurentsivõime (külustuskeskkond)	Piirkondade tugevdamine
		3.1.13 arendamise toetamine	Turismitoodete
		3.1.14 arendamise toetamine	Turismitoodete väikeprojektide
		3.1.18 jaotuskanalite toetamine	Turismiinfo
		3.1.2 arendamise programm	Turismiinfosüsteemide
		3.1.5 Ettevõtja turismiturunduse toetamine	
		1.4.4 koolitusprogramm	Turismi teadlikkus- ja
		3.1.1 suurendamise programm	Eesti kui reisisihi tuntuse
		3.1.6 turundustegevuste tingimused ja kord	Avaliku ja kolmanda sektori turismi
		2.4.4 väljaarendamine	Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide
		3.1.10 toetus	Ühistegevuste toetus
		3.1.30 väljaarendamine	Väikesadamate võrgustiku
		3.1.23 ja konverentside toetamine	Rahvusvaheliste ürituste
Teadus ja kõrgharidus		1.2.4 innovatsiooni arendamine	Kõrgkoolide koostöö ja seotud meetmed - Indikaatorita
		3.2.1 arendamine	Teaduse tippkeskuste
		1.2.2 edendamine	Doktoriõppe ja rahvusvahelistumise
		3.2.10 toetamine	Tervishoiutehnoloogia teadus- ja arendustegevuse

Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator
		3.2.11 Materjalitehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	
		3.2.5 Energiatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	
		3.2.7 Biotehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	
		3.2.8 Keskkonnakaitse ja - tehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamine	
		3.2.12 Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate teadus- ja arendustegevuse toetamine	
		3.2.9 Kõrgkoolide ning teadus- ja arendusasutuste õppe- ja töökeskkond	
		3.2.2 Teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri kaasajastamine	
		3.2.3 Teadusaparatuuri ja - seadmete kaasajastamine	
		1.2.3 Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia võtmevaldkondade ja haridusteaduse eelisarendamine	
		1.2.1 Teaduspoliitika ja kõrghariduse kvaliteedi arendamine	
		1.2.6 Teadusasutuste rahastamissüsteemi arendamine	
		3.2.6 Rahvusvaheline	



Regionaalarengu sekkumisvaldkond	SV sekkumisvaldkond	Meetmed	Indikaator
		koostöö	
Tehniline abi		2.7.1, 1.6.1, 3.6.1, 4.1.1 Tehniline abi	Indikaatorita

## Lisa 3. Intervjueeritute nimekiri

Tüüp	Asutus	Nimi	Amet
Mõjuahel	Riigikantselei (Rahandusministeerium)	Siim Sikkut	
Mõjuahel	Linnade Liit	Jüri Võigemast	
Mõjuahel	Eesti Maaomavalitsuste Liit	Märt Moll	
Mõjuahel	Haridus- ja Teadusministeerium	Grupiintervjuu	
Mõjuahel	Tallinna Ülikool	Aado Keskpaik	
Mõjuahel	Siseministeerium	Priidu Ristkok	
Mõjuahel	Innove (end HTM)	Birgit Lao- Peetersoo	
Mõjuahel	Sotsiaalministeerium	Merlin Tatrik	
Mõjuahel	EAS (end MKM)	Tea Danilov	
Mõjuahel	Tartu Ülikool	Garri Raagmaa	
Harju	Maakondlik arenduskeskus	Demis Voss	Juhataja
Harju	Maavalitsus	Jaan Mark	Arengu ja planeeringu osak. juhataja
Harju	Omavalitsuste Liit	Kaupo Rätsepp	Esimees
Harju	Töötukassa	Ruth Laos	juhtivkonsultant (teenused)
Hiiu	Maakondlik arenduskeskus	Reet Kokovkin	Hiiu Maavalitsuse Arengu- ja planeeringuosakonna väliskoostöö spetsialist
Hiiu	Maavalitsus	Aivi Telvik	Hiiu Maavalitsuse Arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Hiiu	Töötukassa	Jana Tammeve ski	Osakonna juhataja
Hiiu	Omavalitsuste Liit	Jaanus Valk	juhatuse liige
Ida-Viru	Maakondlik arenduskeskus	Lauri Jalonen	vanemkonsultant
Ida-Viru	Maavalitsus	Hardi Murula	arendu- ja planeeringuosakonna juhataja
Ida-Viru	Töötukassa	Anneki Teelahk	Osakonna juhataja
Ida-Viru	Omavalitsuste Liit	Veikko Luhalaid	Juhatuse esimees
Jõgeva	Maavalitsus	Mart Tooming	arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Jõgeva	Töötukassa	Liina Vösaste	Töötukassa Jõgeva osakonna juhataja
Jõgeva	Maakondlik arenduskeskus	Kersti Kurvits	MTÜ konsultant
Jõgeva	Omavalitsuste Liit	Riina Kull	Tegevdirectori kt
Järva	Maakondlik arenduskeskus	Katrin Puusepp	Järvamaa Arenduskeskuse juhataja
Järva	Töötukassa	Eha Tasang	Osakonna juhataja
Järva	Maavalitsus	Triin Pobbol	Järva Maavalitsuse Arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Järva	Omavalitsuste Liit	Pipi-Liis Siemann	Juhatuse esimees
Lääne	Omavalitsuste Liit	Hele Leek	tegevjuht
Lääne	Maakondlik arenduskeskus	Andres Huul	juhataja

Tüüp	Asutus	Nimi	Amet
Lääne	Maavalitsus	Merle Mäesalu	arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Lääne	Töötukassa	Evelin Kullison	osakonna juhataja
Lääne-Viru	Arengu ja planeeringuosakond	Mari Jõgi	Osakonnajuhataja (arengu ja planeeringuosak.)
Lääne-Viru	Töötukassa	Kai Puhasmets	Osakonna juhataja
Lääne-Viru	Omavalitsuste Liit	Sven Hõbemägi	Tegevdirektor
Lääne-Viru	Maakondlik arenduskeskus	Tea Treufeldt	Juhataja/ettevõtluskonsultant
Põlva	Maakondlik arenduskeskus	Tiiu Marran	Põlvamaa Arenduskeskuse konsultant
Põlva	Maavalitsus	Rutt Riitsaar	arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Põlva	Töötukassa	Katri Mandel	Töötukassa Põlva osakonna juhataja
Pärnu	Maakondlik arenduskeskus	Imbi Lepik-Martinso	juhataja
Pärnu	Maavalitsus	Urmas Kase	Arengutalituse juhataja
Pärnu	Omavalitsuste Liit	Eeri Tammik	Juhatuse esimees
Pärnu	Töötukassa	Pille Pärna	osakonna juhataja
Rapla	Omavalitsuste Liit	Silvi Ojamuru	Tegevdirektor
Rapla	Töötukassa	Hetti Kask	Osakonna juhataja
Rapla	Maakondlik arenduskeskus	Janek Kadarik	Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskuse juhataja
Rapla	Maavalitsus	Ülo Peets	Rapla Maavalitsuse Arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Saare	Maakondlik arenduskeskus	Piret Pihel	Saaremaa Arenduskeskuse juhataja
Saare	Maavalitsus	Kaido Kaasik	Saare maavanem
Saare	Omavalitsuste Liit	Veiko Viil	tegevjuht
Saare	Töötukassa	Ave Reimaa-Lepik	Osakonna juhataja
Tartu	Maavalitsus	Reno Laidre Margus Hendrikson	Maavanem arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Tartu	Töötukassa	Jane Väli	Tartumaa Töötukassa osakonnajuhataja
Tartu	Maakondlik arenduskeskus	Grupiintrevjuu	
Valga	Maavalitsus	Ivar Unt	arengu ja planeeringu osak juhataja
Valga	Töökassa	Merike Metsavas	Osakonnajuhataja (arengu ja planeeringuosak.)
Viljandi	Omavalitsuste Liit	Lembit Kruuse	tegevdirektor
Viljandi	Maavalitsus	Kaupo Kase	arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Viljandi	Töötukassa	Merit Laan	Töötukassa Viljandi osakonna juhataja
Viljandi	Maakondlik arenduskeskus	Kaarel Lehtsalu	juhataja

Tüüp	Asutus	Nimi	Amet
Võru	Omaavalitsuste Liit	Mailis Koger Juri Gotmans	esimees Haanja vallavanem, aseesimees
Võru	Maavalitsus	Britt Vaher	arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
Võru	Maakondlik arenduskeskus	Ivika Nõgel	osakonna juhataja
Võru	Töötukassa	Jaan Veeroos	osakonna juhataja

## Lisa 4. Maakondlikud aruteluseminarid

Maakond	Aeg	Toimumiskoht	Osalenute arv
Ida-Viru maakond	15. aprill 2015 kell 12.30–16.00	Ida-Viru Maavalitsuse suur saal	17
Tartu maakond	17. aprill 2015 kell 10.00–13.45	Tartu Maavalitsuse suur saal	20
Pärnu maakond	21. aprill 2015 kell 10.00–14.00	Pärnu Maavalitsuse suur saal	25
Harju maakond	22. aprill 2015 kell 10.00–13.45	Harju Omavalitsusmaja	22
Jõgeva maakond	22. aprill 2015 kell 10.00–13.45	Jõgeva Maavalitsuse saal	23
Põlva maakond	24. aprill 2015 kell 11.00–14.45	Põlva Maavalitsuse saal	10
Lääne-Viru maakond	28. aprill 2015 kell 10.00–13.45	Lääne-Viru Maavalitsuse suur saal	18
Viljandi maakond	28. aprill 2015 kell 10.00–13.45	Karksi Nuia kultuurikeskuse sinine saal	26
Rapla maakond	29. aprill 2015 kell 10.00 - 13.45	Rapla Riigimaja	22
Valga maakond	30. aprill 2015 kell 10.00–13.45	Valga Maavalitsuse suur saal	17
Võru maakond	6. mai 2015 kell 10.00–13.45	Võrumaa Toidukeskuse seminariruum	14
Saare maakond	08. mai 2015 kell 10.00–15.00	Arensburgi Hotell	24
Järva maakond	11. mai 2015 kell 13.00–16.30	Järva maavalitsus	21
Hiiu maakond	12. mai 2015 kell 13.00–16.00	Hiiu Maavalitsuse saal	15
Lääne maakond	27. mai 2015 kell 13.00 - 16.00	Hanila vald, Pivarootsi küla, Kodiarose kompleks	27

## Lisa 5. Korrelatsioonide koondtabel

Indikaatorite grupp sekkumisloogika järgi	indikaator	SFOSi jaotus*	Seos indikaatori algväärtusega  Korrelatsioonikoef	Olulisus	Seos indikaatori muutusega  Korrelatsioonikoef	Olulisus	
Üldindikaatorid	Rahvastik	SV kõik meetmed	0,0357	0,8994	0,1750	0,5327	
		SV+PRIA kõik meetmed	-0,73	0,0027	-0,31	0,26	
	SKP	SV kõik meetmed	0,7679	0,0008	-0,2214	0,4277	
		SV+PRIA kõik meetmed	-0,057	0,84	-0,13	0,63	
	Hõive	SV kõik meetmed	0,5750	0,0249	0,1393	0,6205	
		SV+PRIA kõik meetmed	-0,039	0,89	0,41	0,13	
	Sissetulek leibkonnaliikme kohta	SV kõik meetmed	0,4500	0,0924	0,1643	0,5585	
		SV+PRIA kõik meetmed	0,1	0,72	0,38	0,16	
	Aeg-ruumilised vahemaad	Ühistransport	SV valdkondlikud	0,1643	0,5585	-0,2536	0,3618
			Liiklusõnnetused maanteel	SV valdkondlikud	0,4937	0,0614	-0,1748
Kiire internet		SV valdkondlikud	-0,187	0,54	0,1	0,74	
		SV + PRIA valdkondlikud	-0,225	0,419	0,314	0,25	
Looduskeskkond	Kaitsealused liigid	SV valdkondlikud	0,0429	0,8795	0,6500	0,0087	
		SV + PRIA valdkondlikud	0,3	0,28	0,43	0,11	
	Keskkonnaharidus	SV valdkondlikud	0,0841	0,7658	0,1929	0,4910	
	Joogivesi	SV valdkondlikud	0,1321	0,6387	0,0536	0,8496	

Indikaatorite grupp sekkumisloogika järgi	indikaator	SFOsi jaotus*	Seos indikaatori algväärtusega  Korrelatsioonikoef	Olulisus	Seos indikaatori muutusega  Korrelatsioonikoef	Olulisus
		SV + PRIA valdkondlikud	0,13	0,63	0,064	0,82
	Suletud prügilad ja jääkreostusalad	SV valdkondlikud	-	-	-	-
	Taaskasutatud prügi osakaal	SV valdkondlikud	0,3321	0,2265	-0,2321	0,4051
Tehiskeskkond	Eriarstiabi	SV valdkondlikud	-0,2821	0,3083	-0,1429	0,6115
	Eluruumid	SV valdkondlikud	0,6107	0,0156	-0,3464	0,2059
	Üldharidus	SV valdkondlikud	-0,1607	0,5672	-0,1750	0,5327
		SV + PRIA valdkondlikud	-0,22	0,43	-0,18	0,53
	Teenused	SV valdkondlikud	0,2714	0,3278	0,2250	0,4201
		SV + PRIA valdkondlikud	0,25	0,37	0,24	0,397
Tööturg	Kutseharidus	SV valdkondlikud	-0,1394	0,6202	0,4714	0,0761
	Elukestev õpe	SV valdkondlikud	-0,4357	0,1045	0,1357	0,6296
		SV + PRIA valdkondlikud	-0,416	0,12	-0,042	0,88
	Teenitud tulu elaniku kohta	SV valdkondlikud	-0,4000	0,1396	0,1214	0,6664
	Teenitud tulu hõivatu kohta	SV valdkondlikud	-0,1536	0,5848	0,2357	0,3977
	Hõive	SV valdkondlikud				
Ettevõtlus	Ettevõtete arv	SV valdkondlikud	0,1786	0,5243	0,4857	0,0664
		SV + PRIA valdkondlikud	-0,13	0,66	-0,198	0,48

Indikaatorite grupp sekkumisloogika järgi	indikaator	SFOSi jaotus*	Seos indikaatori algväärtusega	Olulisus	Seos indikaatori muutusega	Olulisus
			Korrelatsioonikoef		Korrelatsioonikoef	
		SV kogu ettevõtlus	0,5429	0,0365	0,3607	0,1866
	Innovatsioon	SV valdkondlikud	0,3786	0,1641	-0,4536	0,0895
		SV + PRIA valdkondlikud	0,41	0,13	-0,47	0,08
		SV kogu ettevõtlus	0,1643	0,5585	-0,2500	0,3688
	Eksport	SV valdkondlikud	0,0357	0,8994	-0,0607	0,8298
		SV + PRIA valdkondlikud	0,06	0,88	-0,2	0,48
		SV kogu ettevõtlus	0,0821	0,7710	-0,0500	0,8595
	Turism	SV valdkondlikud	0,7714	0,0008	-0,3214	0,2427
		SV kogu ettevõtlus	0,7179	0,0026	0,0143	0,9597

\* Jaotusesse kuuluvate meetmete vt tekstist peatükk SV ja nende jagunemine geograafiliselt ja valdkondlikult.





Euroopa Liidu  
struktuuritoetus



Eesti tuleviku heaks

2015