



TARTU ÜLIKOOOL
RAKE



HORISONTAALSETE TEEMADE HINDAMINE PRIORITEETSES SUUNAS „PIKK JA KVALITEETNE TÖÖELU“

Lõppraport
Aprill 2014



Eesti tuleviku heaks



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

Hindamise tellis Sotsiaalministeerium ning see on valminud Euroopa Sotsiaalfondi kaasrahastamisel.

Hindamise viis läbi Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Hindamise autorid: Aivi Themas (dokumendianalüüs)
Elvo Themas (intervjuude analüüs)
Marek Sammul (dokumendianalüüs, intervjuude analüüs)
Siim Espenberg (väliskogemuse ja intervjuude analüüs)
Sille Vahaste (väliskogemuse analüüs)
Uku Varblane (dokumendianalüüs, ankeetküsitluse ja intervjuude analüüs)

Hindamise autorid tänavad kõiki küsitlusele vastanud ja intervjueerituid, kes leidsid võimaluse oma kogemusi jagada. Samuti täname tellija esindajat Janar Kriiskat igakülgse abi eest kogu hindamise protsessi jooksul ning Maris Mälzerit, Merlin Tatrikut ja Katrin Soopalu Sotsiaalministeeriumist, kes toetasid uuringuraporti valmimist asjakohaste märkustega.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missiooniks on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse parimaid valdkonnaeksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustik hõlmab kõiki TÜ sotsiaalteadlasi ning meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Kontaktandmed: Lossi 36-124, 51003, Tartu
+372 737 5645
<http://www.ec.ut.ee/rakendusuringud>

SISUKORD

SISUKORD	3
1. LÜHENDID	5
2. LÜHIKOKKUVÕTE	6
3. EXECUTIVE SUMMARY	9
4. SISSEJUHATUS	11
5. PRIORITEETSE SUUNA „PIKK JA KVALITEETNE TÖÖELU“ ÜLEVAADE	13
6. HINDAMISE METOODIKA	15
6.1 DOKUMENDIANALÜÜS JA PROJEKTIDE HINDAMINE	17
6.2 INTERVJUUD SEOTUD OSAPOOLTEGA	18
6.3 KÜSITLUS AVATUD TAOTLUSVOORU PROJEKTJUHTIDE SEAS	19
6.4 RAHVUSVAHELISE KOGEMUSE ANALÜÜS	20
7. ÜLEVAADE HORISONTAALSETE TEEMADE JA LÄBIVATE PÕHIMÕTETE MÄÄRATLEMISEST	21
7.1 HORISONTAALSED TEEMAD JA LÄBIVAD PÕHIMÕTTED RAAMDOKUMENTIDES	21
7.2 HORISONTAALSETE PÕHIMÕTETE JA LÄBIVATE TEEMADE SISU JA TÕLGENDED	23
8. ASJAKO HASUS	31
8.1 HORISONTAALSETE TEEMADE JA LÄBIVATE PÕHIMÕTETE OLULISUS JA KOOSKÕLA PRIORITEETSE SUUNAGA	31
8.2 ÜLDINE TEADLIKKUS HORISONTAALSETEST TEEMADEST JA LÄBIVATEST PÕHIMÕTETEST	33
8.3 HORISONTAALSETE TEEMADE JA LÄBIVATE PÕHIMÕTETE MÕJU KIRJELDUSED PROGRAMMIDES JA PROJEKTIDES	35
8.3.1 Võrdsete võimaluste, sotsiaalse kaasatuse ja soolise võrdsuslikkuse edendamine	35
8.3.2 Regionaalarengu toetamine	38
8.3.3 Keskkonnahoiu edendamine	40
8.3.4 Infoühiskonna edendamine	43
8.3.5 Kodanikuühiskonna edendamine ja partnerlus	46
8.3.6 Rahvusvaheline koostöö	49
8.3.7 Uuenduslikkus	49
8.4 HORISONTAALSEID TEEMASID JA LÄBIVAD PÕHIMÕTTEID KÄSITLEVAD JUHENDMATERJALID	52
8.5 HORISONTAALSETE MÕJUDE TUVASTAMISE ALUS TAOTLUSTE HINDAMISEL	54
8.6 HORISONTAALSETE TEEMADE JA LÄBIVATE PÕHIMÕTETEGA ARVESTAMINE PROGRAMMIDE JA PROJEKTIDE ARUANDLUSES JA SEIRES	56
9. TULEMUSLIKKUS	63
10. TÕHUSUS	71
11. JÄTKUSUUTLIKKUS	74
12. VÄLISKOSEMUSE ANALÜÜS	77
12.1 HORISONTAALSETE TEEMADE RAKENDAMINE JA RAKENDAJATE NÕUSTAMINE	77
12.2 HORISONTAALSETE TEEMADE RAKENDAMISE EDULOOD	84
12.3 HORISONTAALSETE TEEMADE MÕJU HINDAMINE	88
12.4 HORISONTAALSETE TEEMADE KÄSITLEMINE PERIOODIL 2014–2020	89
13. JÄRELDUSED	93

14. SOOVITUSED	95
VIIDATUD ALLIKAD	99
LISA 1. HINDAMISE OBJEKTIKS OLEVATE TEGEVUSTE JA PROJEKTIDE LOEND	103
LISA 2. HINDAMISE LÄBIVIIMISEKS VAJALIKE DOKUMENTIDE LOEND	110
LISA 3. AVATUD TAOTLUSVOORUDE PROJEKTIJUHTIDE HINNANGUD JUHENDMATERJALIDELE	111
LISA 4. SOOVITUSED TAOTLUSTE JA ARUANNETE HORISONTAALSETE TEEMADE JA LÄBIVATE PÕHIMÕTETE OSADE TÄIENDAMISEKS	112

1. LÜHENDID

AT – avatud taotlusvoor

EL – Euroopa Liit

ERDF – Euroopa Regionaalarengu Fond

ESF – Euroopa Sotsiaalfond

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

IARK – Inimressursi arendamise rakenduskava

IKT – info- ja kommunikatsioonitehnoloogia

KOV – kohalik omavalitsus

MTÜ – mittetulundusühing

RM – Rahandusministeerium

RSKS – riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia

SFCS – struktuuritoetuste registri kesksüsteem

SoM – Sotsiaalministeerium

2. LÜHIKOKKUVÕTE

Horisontaalsed teemad ja läbivad põhimõtted on Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud olulised väärtused. Eesti riiklikus struktuurivahendite kasutamise strateegias 2007–2013 on viis horisontaalset teemat: keskkonnahoid, võrdsed võimalused, regionaalne areng, infoühiskonna edendamine, kodanikuühiskonna edendamine) Lisaks nõutakse programmide ja projektide elluviimisel läbivate põhimõtetega (sooline võrdõiguslikkus, sotsiaalne kaasatus, uuenduslikkus, rahvusvaheline koostöö ja partnerlus) arvestamist. Horisontaalselt määratlemine tähendab, et neid teemasid tuleb läbivalvalt käsitleda kõigis rakenduskavades ja ükski EL-i toetatud tegevus ei tohi olla nendega vastuolus.

Käesolev hindamine selgitas, kuidas on Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) toetatava inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ meetmed toetanud horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid. Hindamise objektiks olnud prioriteetse suuna üldeesmärk on kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine ja tööelu kvaliteedi parandamine. Peamised tegevused on suunatud nende eesmärkide täitmisele ja tööhõive säilitamisele. Prioriteetne suund jaguneb viieks meetmeks, mille rakendamiseks oli kasutada ESF-i vahendeid 132,4 miljonit eurot.

Hindamisel kasutati erinevaid andmeallikaid ja andmekogumise viise (intervjuud, küsitlus, dokumendianalüüs). Hinnati nii programmide kui avatud taotlusvooru projektide asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust ja jätkusuutlikkust horisontaalsete teemade arendamisel.

Üldhinnanguna on horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete kaasamine oluline, nende kasutamine annab ühtse suuna ning sidustab üldiseid väärtushoiakuid EL-i sees. Kõigi ESF-ist rahastatud projektide hindamine sellest seisukohast, kuidas nad mõjutavad võrdseid võimalusi, keskkonnahoidu, infoühiskonda, regionaalset arengut ja kodanikuühiskonda, on asjakohane. Kõige enam tekitas diskussiooni see, kas projektide mõju keskkonnahoiule on hinnatavas prioriteetses suunas asjakohane arvestada või mitte, kuid keskkonnahoiu eksperdid ja hindajad on seisukohal, et projektide elluviimisel säästlikkuse printsiipide arvestamine ja sihtrühmadele säästva eluviisi õpetamine ja keskkonnahariduse edendamine on võimalik ning asjakohane enamuses elluviidud projektides. Ka kõikide läbivate põhimõtete arendamine on asjakohane.

Iga konkreetse projekti puhul ei pea nõudma positiivset mõju kõigile horisontaalsetele teemadele ja läbivatele põhimõtetele, küll aga on eespool valitud teemadega võimalik arvestada kõigis hinnatud meetmetes. Valdkondlike ekspertide kindel seisukoht on, et nimetatud teemade arendamine horisontaalselt läbi kõigi meetmete ja projektide on asjakohane ja vajalik, sest tegu on valdkondadega, mida peab tulemuste saavutamiseks mõjutama läbivalvalt ja pidevalt. Prioriteetse suuna tegevused tervikuna, st meetmete eesmärgid ja meetmete raames elluviidud programmid ja avatud taotlusvooru projektid kattuvad horisontaalsete teemadega ja läbivate põhimõtetega ning ka kogu prioriteetse teema raames rahastatu toetab horisontaalsete teemade arendamist.

Horisontaalsete teemade kaasamise tulemuslikkuse hindamise muudab keerukaks konkreetsete kvantifitseeritavate horisontaalsete eesmärkide puudumine. Küll aga on iga projekti puhul võimalik hinnata, kas selle tegevuste mõju oli pigem horisontaalseid eesmärke toetav või mitte. Koondhinnanguna on horisontaalsete teemade arendamine olnud mõõdukalt tulemuslik. Nii programmides kui ka avatud taotlusvooru projektides on üldjoontes püütud eesmärgiks seatut saavutada ning horisontaalseid teemasid toetavaid tegevusi plaanitud kujul ellu viia. Tulemuslikkust takistab projektijuhtide vähene

teadlikkus horisontaalsete teemade kohta. Tulemuslikumad on olnud projektid, mille eesmärk kattub mõne horisontaalse teemaga.

Teemade käsitlemine horisontaalselt on tõhus. Kuna suuresti on horisontaalsete teemade arendamine seotud teadlikkuse suurendamisega vastavas valdkonnas, siis on nende teemade läbivalt kõigis projektides arvestamine selleks üks tõhusamaid viise. Enamus projektijuhte tunnistas, et horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete arvestamine ei suurendanud nende projektidele kulunud aega ega projekti kulusid. Osaliselt selgitab horisontaalsete teemadega tegelemise väikesi kulusid asjaolu, et neile ei pööratud piisavalt tähelepanu. Nii intervjuudest kui projektide aruannetest lähtub, et enamasti on horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid kajastatud pealiskaudselt ja deklaratiivselt ning paremini on need teemad projekti käigus läbi mõeldud eelkõige siis, kui projekti tegevused on otseselt suunatud konkreetse horisontaalse teema mõjutamisele (nt suunatud ebasoodsamas olukorras inimeste tööhõivesse toomisele või soolise võrdõiguslikkuse edendamisele).

Horisontaalsete mõjude jätkusuutlikkuse mõistmine ja tõlgendamine sõltub konkreetsest teemast. Jätkusuutlikkusena mõisteti sageli põhitegevuse jätkusuutlikkust ning horisontaalsete mõjude kestvust sellest ei eristatud. Intervjuudes kõlanud üldine arvamus oli, et tulemused, mis on projekti põhieesmärgiks, on jätkusuutlikumad kui need, mis on projekti kõrvalteesmärkideks. Seetõttu on ka horisontaalsed eesmärgid projekti tasemel vähem jätkusuutlikud. Jätkusuutlikumad on projektid, mis on suunatud konkreetsete horisontaalsete teemaga seonduvate oskuste (näiteks infotehnoloogia alaste) arendamiseks. Intervjuudes korduvalt mainitud probleemseks näiteks on erinevad veebilahendused (kodulehed, e-õppe keskkonnad jms), mis arendatakse välja, kuid projekti lõppedes neid enam ei uuendata.

Nii eksperdid, taotluste hindajad kui projektide/programmide elluviijad mõistavad horisontaalseid teemasid ja horisontaalset mõju omavaid tegevusi erinevalt. See toob kaasa ebaühtluse tegevuste horisontaalsete mõjude tõlgendamisel ja projektitaotluste hindamisel. Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete erinev käsitlus tuleneb ühelt poolt sellest, et kolmandik projektijuhte ei ole kasutanud vastavaid juhendeid, aga teiselt poolt hindavad eksperdid juhendeid ka liialt pealiskaudseteks. Osaliselt on kasutamata võimalus suunata avatud taotlusvoorude projektijuhte ja programmide koordinaatoreid ning programmeerivate tegevuste elluviijaid taotluste ja aruande vormide põhjalikumaks muutmise abil oma tegevuste mõjusid horisontaalsetele teemadele põhjalikumalt läbi mõtlema.

Eelneva analüüsi ja järelduste põhjal on järgnevalt toodud välja soovitusel, kuidas aidata senisest paremini kaasa horisontaalsete teemade arvestamisele programmiperioodil 2014–2020.

- Määratleda horisontaalsetele teemadele eesmärgid
- Koostada põhjalikumad ja informatiivsemad juhendmaterjalid horisontaalsete teemade käsitlemisest
- Kaasata eksperte juhendmaterjalide koostamisse
- Uuendada perioodiliselt juhendmaterjalide sisu
- Luua horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid tutvustav veebikeskkond
- Koguda ja laiemalt tutvustada edulugusid ja häid kogemusi
- Korraldada koolitusi projektide taotlejatele
- Muuta horisontaalsete teemade käsitlus projektitaotlustes põhjalikumaks
- Kaaluda horisontaalsete teemade konsultantide kaasamist
- Korraldada ühiskoolitusi projektitaotluste hindajatele ja konsultantidele

-
- Rakendada selgemaid nõudeid aruandlusele
 - Käsitleda horisontaalseid teemasid arengudokumentides edaspidi ühe nimekirjana
 - Jätkata kõikide horisontaalsete teemadega arvestamist kõikides meetmetes

3. EXECUTIVE SUMMARY

This evaluation explains how the ESF-supported measures of priority axis “Good-quality and long working life” of Operational Programme for Human Resource Development have supported horizontal themes. The evaluation used a variety of data sources and data collection methods (interviews, surveys, document analysis). Relevance, effectiveness, efficiency and sustainability were used as the assessment criteria.

Horizontal themes are core principles of importance that have relevance to all areas of EU funded projects. Horizontality means that these issues must be addressed throughout all operational programmes, and none of the EU-supported activities could be in conflict with them. The National Strategic Reference Framework 2007-2013 defines five horizontal themes (environmental protection, equal opportunities, regional development, promotion of the information society, development of civil society). In addition, general principles like gender equality, social inclusion, innovation, international cooperation and partnership should be taken into account.

The overall objective of the priority axis “Good-quality and long working life” was to increase the supply of skilled labour and improving the quality of working life. The main activities were aimed at fulfilling these objectives and maintaining employment. The priority axis has been divided into five measures.

The overall findings of the evaluation support the importance of horizontal themes – they provide a single direction and create stronger links between the general values of the European Union. Our evaluation supports that environment protection, equal opportunities, regional development, promotion of the information society and civil society are relevant in the axis. The most discussed issue was whether the environmental aspect should be considered in this particular priority axis or not. However, according to the environmental experts and evaluators' point of view, the compliance of sustainability principles, environmental education, etc. is feasible in most of the implemented projects.

However, every single project or intervention should not have to have a positive impact on all horizontal themes. Still it is possible to take them into account at the level of measures. According to the view of thematic experts all of these issues are appropriate and necessary throughout the priority axis, since they are fields that must be influenced consistently.

It is somewhat challenging to evaluate the performance of horizontal themes, due to the lack of specific quantifiable horizontal objectives. Nevertheless, at the project level it is feasible to assess whether the impact of its activities was supportive in terms of the horizontal objectives or not. According to the general opinion, the inclusion of horizontal themes has been moderately successful. Both national programmes, as well as projects of open calls have generally achieved the horizontal goals. The performance of horizontal themes is hindered by the lack awareness of project managers on horizontal issues. Hence, the projects with primary objective in correspondence with a specific horizontal theme tended to be more successful concerning the treatment and impact on particular horizontal theme.

The inclusion of horizontal direction is generally effective. As the horizontal issues are largely related to the development of awareness in concrete fields, it is sensible and effective to take these themes into account throughout the projects. Most project managers acknowledged that the need of considering the horizontal themes and principles did not increase the time spent and the cost of the project. The small costs indicate, however, that the horizontal themes do not receive enough attention. Both the interviews and project reports confirm that for the most part the horizontal principles are tackled superficially and

declaratively. These topics are better addressed in the projects where project activities are directly targeted or linked to some of the horizontal themes (e.g. helping disadvantaged people to be employed or promoting gender equality).

The understanding and interpretation of sustainability of horizontal themes depends on the particular topic. Sustainability of horizontal impact is often understood as the sustainability of the primary activity – sustainability of horizontal effects was not distinguished. The general opinion of the interviewees was that in the projects/programmes the results of the primary objectives were more sustainable than the sub-objectives (like concerning horizontal themes). Therefore, the horizontal impacts of the projects are considered to be less sustainable. The impact of projects that were aimed at improving specific skills (e.g. improving IT skills) were considered to be more sustainable. Various examples of web solutions (web pages, e-learning environments etc.) were repeatedly mentioned in the interviews as least sustainable – at the end of the project they were usually no longer updated.

Experts, application assessors and project and programme implementers understand horizontal themes and horizontal impact differently. This causes inconsistency in interpreting horizontal impacts and assessing project applications. The main reason for differences in treatment and understanding of horizontal themes derives from the fact that about one third of the project managers have not used guidance materials. Moreover, experts consider manuals and application and reporting forms regarding horizontal themes too superficial. There is unused potential in directing the project managers and programme implementers to consider horizontal themes by improving the current application and reporting forms.

Based on the analysis and conclusions we have made several suggestions how to improve the treatment of horizontal themes during the programming period of 2014–2020:

- Define targets for horizontal themes
- Draw up more thorough and informative manuals and guidance materials concerning horizontal themes
- Involve (thematic) experts in devising manuals and guidance materials
- Update manuals and guidance materials periodically
- Develop a web environment for introducing horizontal themes and their importance
- Gather and disseminate success stories and best practices
- Organise trainings for project applicants
- Improve the treatment of horizontal themes in application forms by requiring more structured and relevant information
- Consider involving special consultants about horizontal themes to advise project applicants and implementers
- Organise joint trainings for project application assessors and consultants
- Apply clear and more concrete reporting requirements
- Address horizontal themes in one list (horizontal themes and general principles together) in future strategical documents
- Continue considering all horizontal themes in all measures

4. SISSEJUHATUS

Horisontaalsed ehk läbivad teemad on **EL-i tasandil kokku lepitud olulised väärtused**, mida tegevuste elluviimisel tuleb arvesse võtta ning võimalusel toetada. Horisontaalselt määratlemine tähendab, et neid teemasid tuleb läbivalt käsitleda kõigis rakenduskavades ning nende saavutamine ja edendamine sõltub kõigi EL-i toetatud tegevuste koosmõjust. Kuigi olulisimad on tegevuste otsesed eesmärgid, ei tohi ükski EL-i toetatud tegevus horisontaalsete teemadega vastuollu minna.

Horisontaalsete teemade edukas rakendamine eeldab esmalt ühise arusaama olemasolu horisontaalsete teemade tähendusest ja tähtsusest. Seejärel on võimalik seada neile eesmärgid ja selgitada, kuidas on võimalik neid eesmäärke saavutada. Eesti riiklikus struktuurivahendite kasutamise strateegias 2007–2013 on välja toodud **viis horisontaalset teemat**:

- keskkonnahoid,
- võrdsed võimalused,
- regionaalne areng,
- infoühiskonna edendamine,
- kodanikuühiskonna edendamine.

Lisaks nõutakse Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) määruse kohaselt programmide ja projektide elluviimisel **läbivate põhimõtetega** (sooline võrdõiguslikkus, sotsiaalne kaasatus, uuenduslikkus, rahvusvaheline koostöö ja partnerlus) arvestamist.

Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete edukas rakendamine eeldab erinevate osapoolte kaasamist ja pühendumist ning **järjepidevat ja koordineeritud poliitikat**. Seetõttu on oluline, et need oleksid järjekindlalt toetatud kõigis EL-i rahastust kasutavates projektides.

Käesolev **hindamine keskendub** „Inimressursi arendamise rakenduskava“ prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ raames elluviidud tegevustele. **Prioriteetse suuna üldeesmärk** on kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine ja tööelu kvaliteedi parandamine. Olulisel kohal on ka tööhõive säilitamine. Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamiseks ja tööhõive säilitamiseks kavandatakse tegevusi kolmes peamises suunas:

- töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamine;
- töötute ja mitteaktiivsete hõivesse toomine;
- tööjõu sisse- ja väljarände potentsiaali parem ärakasutamine.

Prioriteetne suund jaguneb **viieks meetmeks**, mille rakendamiseks on kasutada ESF-i vahendeid 132,4 miljonit eurot (34% Eesti ESF-i vahenditest):

- kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine;
- tööelu kvaliteedi parandamine;
- töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed;
- tervislike valikute ja eluviiside soodustamine;
- soolise võrdõiguslikkuse edendamine.

Prioriteetse suuna tegevusi viidi ellu nii avatud taotlusvoorst toetust saanud projektide kui ka programmide raames. **Hindamine hõlmab perioodi 01.01.2007–30.06.2013** ning hinnatava **üldkogumi moodustavad seisuga 30.06.2013 lõppenud 167 avatud taotlusvooru projekti ning kõik prioriteetse suuna raames rakendatud riiklikud programmid**. Hindamise objektiks olevate programmide ja projektide loend on toodud lisa 1.

Rakenduskava elluviimine toimus keerulisel perioodil, mis hõlmas nii majandusükli kõrgfaasi kui ka sellele järgnenud kiiret ja sügavat langust. EL-i struktuurivahendite kasutamise strateegia ja valdkondlike rakenduskavade koostamisel kavandati struktuurivahenditest planeeritavate tegevuste sisu ja nende eelarved aastatel 2006–2007, seoses majanduslangusega perioodil 2008–2009 tekkis vajadus kriitiliselt üle hinnata seniste rakenduskavade sisu ning vahendite jaotus.

Käesoleva hindamise objektiks olevas inimressursi arendamise rakenduskava (IARK) prioriteetses suunas on käsitletud kõigi eelpool nimetatud **horisontaalsete teemade mõjusid**. Seejuures on rõhutatud kohaliku tasandi suutlikkuse arendamist, innovaatiliste õpetamis- ja õpimeetodite arendamist, segregatsiooni vähendamist ning partnerlust ja koostööd mittetulundusorganisatsioonide vahel. IARK-i kohaselt hinnatakse kooskõla horisontaalsete teemadega ESF-i vahenditest finantseeritavate projektide valiku ning rakendamise protsessis, kui selleks on vajadus. Meetmete puhul, mis on suunatud selgemalt horisontaalsetele teemadele (nt antud hindamise puhul soolise võrdõiguslikkuse edendamise meede), võetakse hindamisel arvesse projektide tõenäolist panust antud teema arendamisse ning valikukriteeriumide hulka võidakse lisada horisontaalse teemaga arvestamise ulatus¹.

Horisontaalsete teemade käsitlemise parendamise ja täiustamise üheks võimaluseks on hindamine. Ühelt poolt on võimalik viia läbi konkreetselt horisontaalsetele teemadele suunatud hindamisi ning teisalt kaasata horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete aspekt üksikute meetmete ja projektide hindamisse. Esimese variandi eeliseks on asjaolu, et see võimaldab hindamisprotsessi täpsemalt kohandada ning arvestada horisontaalsete teemade tähtsust konkreetses tegevustes. Samuti saab sel viisil paremini arvestada tegevuste kumulatiivset mõju, mis on horisontaalsete teemade puhul olulisim. Siiski on **horisontaalsete teemade hindamine spetsiifiline protsess**, sest tugineb tavapäraste hindamistega võrreldes vähem kvantitatiivselt mõõdetavatele indikaatoritele ja on seetõttu mõneti subjektiivsem.

Käesoleva **hindamise tulemusena antakse eksperthinnang**, kuidas ESF-ist toetatava inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ meetmed on horisontaalseid teemasid toetanud ning kuivõrd tulemuslikult on need horisontaalseid teemasid mõjutanud. **Hindamine annab hinnangu horisontaalsete teemade käsitlemise asjakohasusele, rakendamise tulemuslikkusele, tõhususele ja jätkusuutlikkusele ning soovitused 2014–2020 perioodi planeerimiseks, sh teeb ettepanekuid indikaatorite ja juhendite väljatöötamiseks**.

¹ Inimressursi arendamise rakenduskava (IARK)

5. PRIORITEETSE SUUNA „PIKK JA KVALITEETNE TÖÖELU“ ÜLEVAADE

Prioriteetse suuna üldeesmärk on kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine ja tööelu kvaliteedi parandamine. Peamised tegevused on suunatud nende eesmärkide täitmisele ja tööhõive säilitamisele.

Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamiseks ja tööhõive säilitamiseks kavandati tegevusi kolmes peamises suunas:

- töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamine;
- töötute ja mitteaktiivsete hõivesse toomine;
- tööjõu sisse- ja väljarände potentsiaali parem ärakasutamine.

Esimese suuna ehk töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamiseks arendati prioriteetse suuna raames edasi riigi tööturusteami aktiivsete tööturuteenuste pakkumist (täiend- ja ümberõppevõimalused, töövahendus, karjääriteenused) ning kavandati nende laiendamist töötavatele inimestele². Tervislikel põhjustel tööturul mitteaktiivsete inimeste osakaalu vähendamiseks tulevikus ja tervisehäirete ennetamiseks rakendati meetmeid inimeste terviseteadlikkuse tõstmiseks ja tervisekäitumise parendamiseks, sh oli fookuses elanikkonna liikumisaktiivsuse suurendamisele ja toitumisharjumuste parendamisele suunatud tegevused, samuti sõltuvusainete tarbimise ja riskiva seksuaalkäitumise vähendamine. Töötute ja mitteaktiivsete hõivesse toomiseks arendati edasi juhtumikorraldust ning pakuti senisest enam individuaalseid aktiivseid tööturuteenuseid ja teisi toetavaid tegevusi. Hõive suurendamise ja mitteaktiivsete tööturule integreerimise tegevustena saab käsitleda ka töötute ja heitunute rehabilitatsiooni (sh võõrutusravi toetamine)³.

Prioriteetse suuna teise eesmärgi (**tööelu kvaliteedi parandamine**) saavutamisel oli kolm alameesmärki:

- töökeskkonna muutmine töötaja tervist hoidvaks;
- töösuhte selguse ja paindlikkuse suurendamine;
- töösuhte osapoolte tööeluga rahulolu suurendamine.

Esimese alameesmärgi saavutamiseks viidi ellu tegevusi töötajate ja tööandjate teadlikkuse tõstmisele töökeskkonna kvaliteedi parandamise kohta. Töökeskkonna ja töösuhte järelevalve tõhustamiseks analüüsiti ja arendati järelevalvetegevusi, mis võtaksid arvesse töösuhete mitmekesisust (nt väikeettevõtete, teenindussektori, füüsilisest isikust ettevõtjate, kaug- ja kodutöö tegijate, kõrge riskiastmega ettevõtete kontekstis). Järelevalvetegevuste arendamise eesmärk oli tagajärgede leevendamise asemel tegelda rohkem ennetusega ning suurendada tööandjate ja töötajate teadlikkust töökeskkonna turvalisusest ning soodustada tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetuskultuuri tekkimist. Tööõiguse selgitamisel ja kättesaadavaks tegemisel olid prioriteetse suuna fookuses teadlikkuse tõstmine ja nõustamine. Sotsiaalministeeriumi ja allasutuste ning Töötukassa infosüsteemide arendusel seati eesmärgiks parandada operatiivtegevuste toetamist, kuid ka võimalust kasutada registriandmeid senisest enam poliitikaanalüüsides ja poliitikakujundamisel. Samuti nähti vajadust arendada tööpoliitika analüüsi

² Seoses töötute arvu hüppelise suurenemisega 2009. aastal, suunati planeeritust rohkem vahendeid teenuste osutamiseks töötutele, mistõttu töötavatele inimestele mõeldud teenuseid ei olnud võimalik kavandatud mahus osutada.

³ IARK

infosüsteemi, mis võimaldaks erinevate registrite andmeid seostades nii põhjalikumaid poliitikaanalüüse ja mõju hindamisi kui ka jooksvat seiret⁴.

Käsitlev prioriteetne suund jaguneb **viieks meetmeks**, mille rakendamiseks oli kasutada ESF-i vahendeid 132,4 miljonit eurot⁵ (34% Eesti ESF-i vahenditest):

- kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine;
- tööelu kvaliteedi parandamine;
- töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed;
- tervislike valikute ja eluviiside soodustamine;
- soolise võrdõiguslikkuse edendamine.

Prioriteetse suuna **sihtgrupp oli lai** – see hõlmas töötuid, mitteaktiivseid, tööturu riskirühmasid (sh peamiste sihtrühmadena puudega inimesed, pikaajalised töötud, noored, mitte-estlased, vanemaealised, vanglast vabanenud), töötavaid puuetega inimesi, hooldamiskohustusega isikuid, elluastuvaid asenduskodulapsi, sotsiaalselt ja majanduslikult mitte toimetulevaid lastega peresid jm sotsiaalselt tõrjutud isikuid, koondatavaid, Eestisse sisserännanud inimesi, välisriigis töötavat Eesti elanikkonda, tööandjaid, iseseisvaid töötajaid, sh füüsilisest isikust ettevõtjaid, töötajaid ning teenistujaid, kaug- ja kodutöö tegijaid, töökeskkonnaga tegelevaid spetsialiste, tööinspektoreid jne⁶.

Peamised **toetuse saajad** olid:

- Sotsiaalministeerium;
- Töötukassa (varasemalt Tööturuamet), Tööinspeksioon;
- Tervise Arengu Instituut, Terviseamet;
- maavalitsused, kohalikud omavalitsused ja nende liidud;
- sotsiaalpartnerite organisatsioonid, äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused jt.

⁴ IARK

⁵ Tegemist on ESFi osalusega rakenduskava eelarves, lisandub omafinantseeringu osa

⁶ IARK

6. HINDAMISE METOODIKA

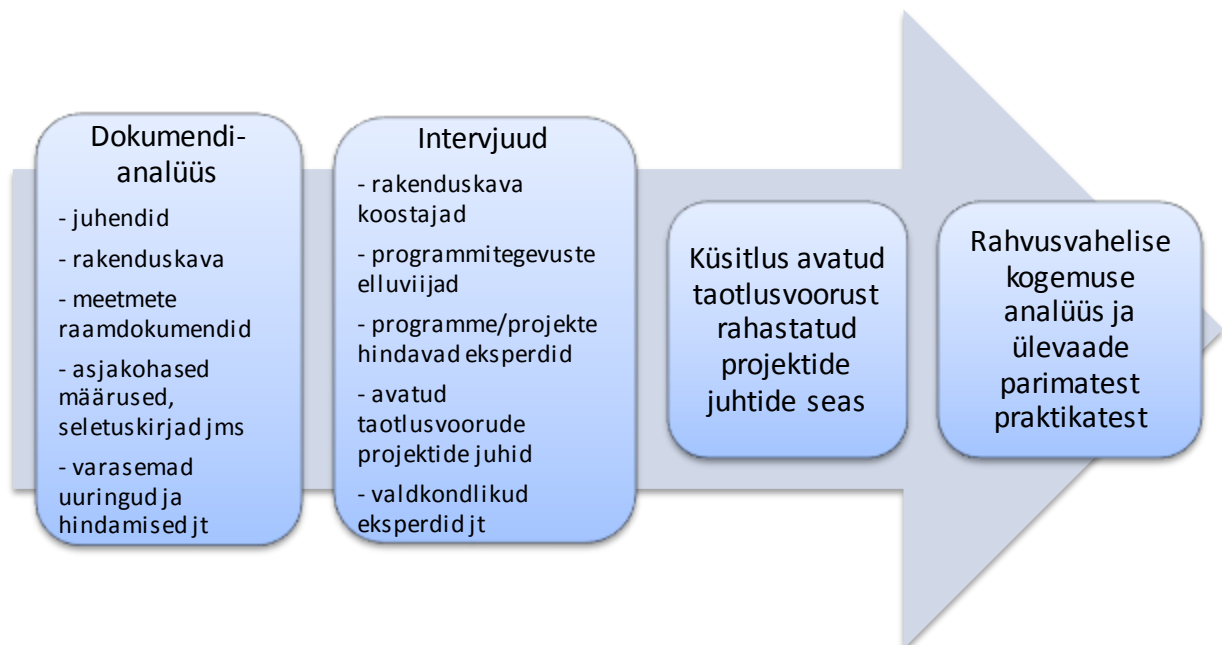
Hindamine hõlmab perioodi 01.01.2007–30.06.2013 ning hinnatava üldkogumi moodustavad seisuga 30.06.2013 lõppenud 167 avatud taotlusvooru projekti ning kõik prioriteetse suuna raames rakendatud riiklikud programmid. Hindamise objektiks olevate programmide ja projektide loend on toodud lisas 1.

Kasutatud on erinevaid andmeallikaid:

- ▶ dokumendid, sh horisontaalsete teemade käsitlemise juhendid (RM-i juhend, HTM-i juhend), baasdokumendid (inimressursi arendamise rakenduskava, meetmete raamdokumendid, programmid), määrused, projektitaotlused, rahvusvahelised uuringud jne;
- ▶ intervjuud erinevate osapooltega;
- ▶ küsitluse tulemused.

Hindamise metoodika on kujundatud selliselt, et ühelt poolt pakkuda laiapõhjalist ülevaadet horisontaalsete teemade käsitlemisest prioriteetses suunas ning teisalt kirjeldada ja analüüsida detailselt horisontaalsete teemade käsitlemist ja parimaid kogemusi programmides ja avatud taotlusvooru projektides. Uurimismeetodid on kombineeritud selliselt, et dokumendianalüüsi ja veebipõhist küsitlust toetavad kvalitatiivset sisendit pakkuvad süvaintervjuud. Analüüsimeetodika väljatöötamisel ja valideerimisel oli aktiivne roll ka uuringumeeskonna välispartneril, Strathclyde'i ülikooli Euroopa poliitika uuringukeskusel (*European Policies Research Centre*).

Hindamise üldine kontseptsioon ja kasutatavad uurimismeetodid on kujutatud joonisel 1.



Joonis 1. Hindamise protsess

Hindamiskriteeriumiteks on asjakohasus, tulemuslikkus, tõhusus ja jätkusuutlikkus. **Asjakohasuse** hindamisel on fookuses eelkõige küsimus, kas horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete

rakendamine on olnud sobiv eesmärkide paremaks saavutamiseks⁷. Selgitatakse, kuidas aitavad prioriteetse suuna raames elluviidud tegevused tervikuna kaasa seatud horisontaalsete eesmärkide täitmisele. Hindamise läbiviimisel eeldatakse, et rakenduskavas on antud prioriteetse suuna eesmärgid püstitatud asjakohaselt, st nende õigsusele käesolevas hindamises hinnangut ei anta. Hinnatakse projektide/programmide rakendajate teadlikkust horisontaalsetest teemadest ning läbivatest põhimõtetest, elluviidud tegevustes märgitud horisontaalsete mõjude ja läbivate põhimõtete sobivust rakenduskava ning prioriteetse suuna eesmärkidega, horisontaalsete mõjude ja läbivate põhimõtete omavahelist kooskõla ning kooskõla elluviidud tegevustega, projektitaotluste horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete osa hindamist ning projekte hindavate ekspertide kogemust, hindamisel tekkinud probleeme ja koolitusvajadust. Hindamise käigus selgitatakse välja kitsaskohad horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete alase teadlikkuse, rakendamise ning hindamise osas ning töötatakse välja soovitusid leitud kitsaskohtade kõrvaldamiseks.

Tulemuslikkuse hindamisel selgitatakse eesmärkide ja saavutatud tulemuste suhet ehk vaadeldakse elluviidud tegevusi nii eraldiseisvatena kui ka tervikkogumina ning antakse vastus küsimusele, kuidas on elluviidud tegevustega liigunud horisontaalsete teemade edendamise suunas. Eesmärgidena võetakse aluseks nii üldised rakenduskavas vaatlusaluse prioriteetse suuna kohta seatud horisontaalsed eesmärgid kui ka detailsemalt programmides ja projektides seatud eesmärgid. Hinnatakse, kuidas on elluviidavad tegevused nii tervikuna kui eraldi võetuna viinud soovitud tulemusteni, millised tegurid (nii majanduskeskkonnast, tegevuste elluviimisest kui rahalistest vahenditest jne tulenevad tegurid) on mõjutanud tegevuste kaudu horisontaalsete eesmärkide saavutamist ning millised horisontaalsed teemasid mõjutavad probleemid on tegevuste elluviimise käigus ilmnunud ja kuidas need on lahendatud või kuidas saaks neid lahendada.

Tõhususe hindamisel on eesmärgiks selgitada, kas eraldatud ressursse on kasutatud parimal moel ning kas läbivate põhimõtete käsitlemise ja rakendamise jaoks on olemas toimiv süsteem, selge tööjaotus, piisavad ressursid ning selge tegevuskava⁸. Hinnatakse horisontaalsete tulemuste saavutamise efektiivsust, tegevuste kulutõhusust ja seda, milliseid täiendavaid tegevusi oleks tarvis eesmärkide saavutamise toetamiseks ellu viia (seondub osaliselt tulemuslikkuse hindamisega, kuna selle uurimisküsimuse puhul analüüsitakse ka seda, kas oleks tarvis täiendavaid tegevusi, mis aitaksid kombinatsioonis elluviidud tegevustega senisest paremini eesmärgi saavutada).

Jätkusuutlikkuse hindamisel on fookuses küsimus, kas horisontaalsete teemade arendamisel saavutatud tulemused jäävad püsima pärast projekti/programmi lõppemist. Tavapäraselt hinnatakse jätkusuutlikkuse puhul, kuidas on paigas süsteemid, mehhanismid ja ressursid tulemuste edasiseks rakendamiseks – inimesed, raha, koostöökokkulepped, organisatsioonid, kes tegevuste elluviimist jätkavad, kas on määratud vastutajad, seadusemuudatused sisse viidud jne⁹. Horisontaalsete teemade puhul aga osa eeltoodust ei kehti, sest sageli ei ole neil otsest vastutajat, nende arendamiseks ei eraldata vahendeid jne. Samas lülitatakse horisontaalsete eesmärkide hulka sageli just valdkonnad, mis vajavad pidevat arendamist ja mis on ise olulisteks teiste tegevuste jätkusuutlikkuse teguriteks. Tegu on süsteemselt arendatavate/arendamist vajavate valdkondadega, kus saavutatav efekt peab olema pikaajaline ja kestev,

⁷ HTM-i juhend

⁸ IARK

⁹ IARK

kuna neid valdkondi ei ole sageli võimalik üksnes üksikute kitsalt orienteeritud meetmetega olulisel määral mõjutada.

6.1 Dokumendianalüüs ja projektide hindamine

Dokumendianalüüsi käigus koostati esmalt ülevaade **horisontaalsete teemade käsitlemisest erinevates** riiklikes juhendites ning hinnati nende **kooskõla** nii rahvusvaheliste suuniste^{10,11} kui riiklike raamdokumentidega¹².

Olulise osa dokumendianalüüsist moodustas **avatud taotlusvooru projektide** dokumentide analüüsimine. Hindamise objektiks olevate (st 30.06.2013 seisuga lõppenud) **avatud taotlusvooru projektide puhul analüüsiti** esmalt projektitaotlusi ning selgitati, kuidas on horisontaalseid teemasid taotlustes käsitletud. Seejärel vaadeldi projekti **hindamislehtedes toodud hinnanguid** projekti horisontaalsetele mõjudele. Kolmanda sammuna selgitati, kuidas on horisontaalseid teemasid hinnatud **projektide lõpparuannetes**, sh milline on kooskõla kavandatud ja tegelike mõjude vahel.

Analüüsi tulemusel kujundati **iga avatud taotlusvooru projekti kohta hinnang** kõigi horisontaalsete teemade (keskkonnahoid, võrdsed võimalused, regionaalne areng, infoühiskonna edendamine, kodanikuühiskonna areng) lõikes. Samuti kujundati hinnang selle kohta, milline on projektide mõju läbivatele teemadele.

Alljärgnevalt (vt tabel 1) on selguse ja läbipaistvuse huvides lühidalt kirjeldatud, kuidas on hindamise käigus projektidele erinevate horisontaalsete teemade puhul hindeid pandud. Seejuures on horisontaalsete teemade kirjelduste ja vastavate näidistegevuste korral paljuski lähtutud RM-i juhendist. Hinnete skaala on neljapalline (-1, 0, 1, 2).

Tabel 1. Projektide mõju hindamine horisontaalsetele teemadele

	Hinnang			
	-1 (negatiivne mõju)	0 (neutraalne)	1 (positiivne mõju)	2 (tugev positiivne mõju)
mõju võrdsete võimaluste edendamisele	projekt suurendab meeste ja naiste või riskirühmade vahelise võrdsust, süvendades stereotüüpe, püüdes erinevate rühmade osalemist tööturuteaduse sektoris, püüdes võrdsete võimaluste pakkumisele suunatud initsiatiive ja teenuseid või luues muid takistusi)	projekt ei tegele võrdsuse võimaluste edendamisega ega mõjuta naiste ja meeste või ebasoodsamas olukorras olevate rühmade olukorda	projekti kõrva leesmärgiks ja -tegevuseks on edendada meeste ja naiste või riskirühmade vahelise võrdsuse võimalusi, kõrvaldades eri laadi takistusi (ebapiisavad teenused, vähepaindlikud töövormid, tööandjate hoiakud) täielikule osalemisele tööturul	projekti peamiseks eesmärgiks on edendada meeste ja naiste või riskirühmade vahelise võrdsuse võimalusi, kõrvaldades eri laadi takistusi (ebapiisavad teenused, vähepaindlikud töövormid, tööandjate hoiakud) täielikule osalemisele tööturul

¹⁰ Horisontaalsete teemade puhul Euroopa Parlamendi ja Nõukogu üldmäärus (EÜ) nr 1083/2006

¹¹ Läbivate teemade puhul Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1081/2006

¹² IARK, RSKS

	Hinnang			
	-1 (negatiivne mõju)	0 (neutraalne)	1 (positiivne mõju)	2 (tugev positiivne mõju)
mõju infoühiskonna edendamisele	projekt vähendab ühiskonna ligipääsu digitaalsetele andmetele ja suurendab rutiinse töö mahtu	projekt/programm ei tegele infoühiskonna edendamisega ega mõjuta infoühiskonna arengut	projekti kõrva leesmärgiks ja -tegevuseks on parandada ühiskonna ligipääsu digitaalsetele andmetele ja vähendada rutiinse töö mahtu	projekti peamiseks eesmärgiks on parandada ühiskonna ligipääsu digitaalsetele andmetele ja vähendada rutiinse töö mahtu
mõju keskkonnanahoiule	projekt soodustab ressursside raiskamist, jäätmeket, saasteainete sattumist keskkonda või ohustab muul moel looduskeskkonda	projekt ei tegele keskkonnanahoiu edendamisega ega mõjuta keskkonda ei positiivselt ega negatiivselt või on mõju väheoluline	projekti kõrva leesmärgiks ja -tegevuseks on toetada keskkonnanahoiu, mõju on suhteliselt väike ja lühiajaline	projekti peamiseks eesmärgiks on toetada keskkonnanahoiu, mõju on pikaajaline
mõju regionaalsele arengule	projekt halvendab teatud piirkonna/piirkondade elukeskkonda ja vähendab nende majanduslikku aktiivsust, tööhõivet, konkurentsivõimet või kahjustab muul moel kohalikku arengut	projekt ei mõjuta regionaalset arengut ega aita kaasa regionaalset arengut soodustavate tegurite/teenuste/infrastruktuuri parandamisele	projekti kõrva leesmärgiks ja -tegevuseks on toetada regionaalarengut, mõju on suhteliselt väike ja lühiajaline	projekti peamiseks eesmärgiks on toetada regionaalarengut, mõju on pikaajaline
mõju kodanikuühiskonna arengule	projekt piirab koostööd, kohalikku omalgatust või takistab muul moel kodanikuühiskonna arengut	projekt ei mõjuta otseselt ega kaudselt kodanikuühiskonna arendamist ega aita kaasa ühiskonna soodustavate teenuste parandamisele	projekti kõrva leesmärgiks ja -tegevuseks on toetada kodanikuühiskonna arendamist, mõju on suhteliselt väike ja lühiajaline	projekti peamiseks eesmärgiks on toetada kodanikuühiskonna arendamist, mõju on pikaajaline

Koostatud koondanalüüs võimaldab esile tuua, milline on rahastatud projektide summaarne mõju erinevatele horisontaalsetele teemadele, samuti saab koondtabelit kasutada selleks, et selgitada, millised on n-ö tüüp-tegevused, mis on horisontaalsete teemade edendamise mõttes olnud kas kõige sagedamini rakendatud, kõige tulemuslikumad vmt.

Paralleelselt avatud taotlusvooru projektide hindamisega analüüsiti dokumendianalüüsi meetodiga prioriteetse suuna meetmete raames elluviidud **programme**. Arvestades programmides sisalduvate tegevuste suurt hulka, ei analüüsitud eraldi kõigi tegevuste dokumentatsiooni, vaid lähtuti eelkõige programmidokumendist, programmide aruannetest, programmide muudatustest, programmide tegevuskavadest ja IARK-i seirearuannetest. Programmide hinnangu kujundamisel oli olulisel kohal ka intervjuudega kogutav sisend.

6.2 Intervjuud seotud osapooltega

Hindamise raames viidi läbi **36 poolstruktureeritud silmast silma individuaal- või grüpiintervjuud**, millega koguti infot horisontaalsete teemade kaasamise asjakohasuse, tulemuslikkuse, tõhususe ja jätkusuutlikkuse kohta. **Intervjueeritavate valim** oli järgnev:

- ▶ inimressursi arendamise rakenduskava ja prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” koostajad – **2 intervjuud**;
- ▶ programmide koordinaatorid – **11 intervjuud**;
- ▶ programmide tegevuste elluviijad jt seotud osapooled – **4 intervjuud**;
- ▶ programme hindavad eksperdid, rakendusüksuste esindajad – **7 intervjuud**;
- ▶ avatud taotlusvoorst toetust saanud projektide juhid ja elluviijad – **7 intervjuud**;
- ▶ valdkondlikud eksperdid – **5 intervjuud**.

6.3 Küsitlus avatud taotlusvooru projektijuhtide seas

Lisaks intervjuudele viidi hindamise käigus läbi **küsitlus avatud taotlusvoorst rahastust saanud projektide juhtide seas**. Küsitlus viidi läbi **veebiküsitlusena** ja kutse osalemiseks saadeti kõikidele käesoleva uuringu objektiks oleva prioriteetse suuna avatud taotlusvooru projektide juhtidele (153). Kokku vastas küsitlusele **78 projektijuhti**¹³.

Veidi vähem kui poolte vastanute jaoks (46%) oli tegemist esimese ESF-ist rahastatava projekti juhtimisega. Kahe projekti juhtimise kogemusega oli 23% vastanutest ning kolme või enam ESF-ist rahastatavat projekti oli juhtinud 31% projektijuhtidest.

Kõige enam oli veebiküsitlusele vastanute seas neid, kelle projekt oli rahastatud meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine” vahenditest, kõige väiksem osakaal vastajatest olid seotud meetmega „Tööelu kvaliteedi parandamine” Vastanute selline jaotus peegeldab ka meetmete löikes avatud taotlusvoorudest rahastatud projektide koguarvu (vt tabel 2).

Tabel 2. Küsitluses osalenud projektijuhtide jaotus meetmete alusel

Meede	Osakaal vastajatest (%)	Vastanute arv	Avatud taotlusvoorudes rahastatud projektide arv kokku
Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine	47,4	37	90
Tööelu kvaliteedi parandamine	6,4	5	8
Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed	9,0	7	17
Tervise like valikute ja eluviiside soodustamine	29,5	23	38
Soolise võrdõiguslikkuse edendamine	7,7	6	14
KOKKU	100,0	78	167

Veebiküsitluse eesmärgiks oli koguda laiapõhjalist tagasisidet ja hinnanguid horisontaalsete teemade arvestamise rolli ja tähtsuse kohta. Küsimustikus olid valdavalt **kvantifitseeritavad suletud küsimused** (hinnangute skaalad jms), kuid ka mõningad avatud küsimused, millega trianguleeriti intervjuudel ja dokumendianalüüsil saadud sisendi ning projektijuhtide arvamus **kooskõla**. Muuhulgas selgitati, kuivõrd projektitaotluses ning lõpparuandes märgitud horisontaalsed mõjud projektijuhtide hinnangul tegelikult realiseerusid.

¹³ Mitmed vastajad olid juhtinud rohkem kui üht käesolevasse hindamisse kuuluvat projekti. Nendel paluti vastata üht konkreetset projekti silmas pidades.

6.4 Rahvusvahelise kogemuse analüüs

Täiendavalt on käesoleva hindamise raames koostöös Strathclyde'i ülikooli teadlastega kirjeldatud horisontaalsete teemade käsitlemise rahvusvahelist kogemust. Eeskätt uuriti ja toodi näiteid, mil viisil on teistes EL-i liikmesriikides korraldatud projektide taotlejate ja rakendajate juhendamine horisontaalsete teemade arvestamisel, mil moel hinnatakse horisontaalsete teemade mõju ning milliseid muutusi on oodata programmiperioodiks 2014–2020.

Riikidest on keskendunud eelkõige Suurbritannia (sh Šotimaa, Inglismaa ja Wales) kogemuste ja näidete selgitamisele ja kirjeldamisele, kuna Suurbritannia on olnud horisontaalsete teemade kaasamisel ja nende mõju hindamisel aktiivne ning erinevatel programmiperioodidel on kasutatud erinevaid lähenemisi. Rahvusvahelistes analüüsides on hea näitena toodud just Šotimaa kogemusi horisontaalsete teemade rakendamisel. Šotimaal kasutatav süsteem on programmiperiooditi olnud veidi erinev ja head näited pärinevad pigem perioodist 2000–2006. Samas esineb ka hinnanguid, et korralduslikus mõttes on horisontaalsete teemade käsitlemise protsess Šotimaal väga hästi välja kujundatud, kuid sisulises plaanis on horisontaalsed mõjud olnud pigem väikesed¹⁴.

Veidi põgusamalt on käsitletud Soome, Saksamaa, Prantsusmaa ja Rootsi kogemusi ja häid näiteid. Ka neis riikides on sarnaselt Suurbritanniale pikaajaline horisontaalsete teemade läbiva rakendamise traditsioon.

¹⁴ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008

7. ÜLEVAADE HORISONTAALSETE TEEMADE JA LÄBIVATE PÕHIMÕTETE MÄÄRATLEMISEST

7.1 Horisontaalsed teemad ja läbivad põhimõtted raamdokumentides

Horisontaalsed teemad on määratletud ja defineeritud Eesti riiklikus struktuurivahendite kasutamise strateegias 2007–2013 (RSKS). Struktuurivahendite strateegiat viiakse ellu Euroopa Komisjonis kinnitatud rakenduskavade abil. Rakenduskavade **iga prioriteetse suuna juures on kirjeldatud antud suuna oodatav mõju horisontaalsetele teemadele**. Vastavalt prioriteetse suuna oodatavatele mõjudele arvestatakse iga meetme rakendamisel selle mõju horisontaalsetele teemadele.

Strateegia eelhindamisel märgiti, et kuigi horisontaalsed väärtused on RSKS-is sõnastatud, ei selgu, mille alusel on just need väärtused välja valitud¹⁵. Samuti on RSKS-i eelhindamises juhitud tähelepanu, et edasiminekut horisontaalsetes väärtustes seoses struktuurivahendite kasutamisega on programmiperioodi lõpuks väga keeruline hinnata, kuna puuduvad horisontaalsete teemade indikaatorid. Samuti tehti eelhindamises ettepanek tuua eraldi välja horisontaalsete väärtuste saavutamiseks ettenähtud finantsressursid või proportsioon üldelarvest prioriteetsete suundade lõikes, et horisontaalsete väärtuste järgimine ei jääks pelgalt deklaratiivseks. Horisontaalsete mõjude, eelkõige võrdsete võimaluste ja keskkonnahoiu edendamise, mõõtmise keerukusele on viidanud ka teiste riikide hindajad ning teinud ettepaneku lisada **kvalitatiivseid indikaatoreid, millega muuhulgas hinnata muutusi hoiakutes ja organisatsioonilises käitumises** (nt viies läbi küsitlusi osalejate seas)¹⁶.

Inimressursi arendamise rakenduskava koosneb prioriteetsetest suundadest, mille omakorda moodustavad meetmed, mille raames rahastatakse programme ja avatud taotlusvoorude projekte. Põhimõtteliselt on Eestis võimalik igas prioriteetses suunas ja ka igas meetmes eraldi määratleda, millistele horisontaalsetele teemadele mõju eeldatakse või oodatakse¹⁷. Seega üldprintsipiina ei ole Eestis peetud otstarbekaks käsitleda kõigi meetmete puhul kõiki horisontaalseid teemasid, sest meetmete raames toetatavate tegevuste iseloom on väga erinev¹⁸. Samas on käesoleva hindamise objektiks olevas prioriteetses suunas peetud otstarbekaks **võtta arvesse kõik horisontaalsed teemad** ja läbivad põhimõtted. Otseselt võrdsete võimaluste suurendamisele on suunatud kogu soolise võrdõiguslikkuse edendamise meede.

Kuigi horisontaalseid mõjusid on struktuurivahendite strateegias prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” juures selgitatud, on **horisontaalsete teemade käsitlemine olnud võrdlemisi deklaratiivne**¹⁹.

¹⁵ „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013 ja valdkondlike rakenduskavade eelhindamise” lõpparuanne (2006), Tallina Tehnikaülikool.

¹⁶ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008: 26; Environmental Integration within UK Structural Fund Programmes – A Comparative Study 2004.

¹⁷ RSKS

¹⁸ RSKS

¹⁹ „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013 ja valdkondlike rakenduskavade eelhindamise” raames hindas horisontaalsete teemade kaasamist prioriteetses suunas „Pikk ja kvaliteetne tööelu” TTÜ Majandusuuringute Teaduskeskuse teadur Mare Viies, kes hindas tegevuste mõju horisontaalsetele teemadele osaliselt positiivsetena (keskmine hinnang kolmesel skaalal).

Paremini on konkreetsed horisontaalseid teemasid toetavad tegevused toodud välja regionaalarengut käsitlevate aspektide osas, ülejäänud horisontaalsete teemade puhul on esitatud kirjeldus pealiskaudne. Tuleb ka arvesse võtta, et **rakenduskava** on strateegilise tasandi dokument, mistõttu on mõningatel juhtudel **keeruline välja tuua täpseid horisontaalseid mõjusid, sest need sõltuvad konkreetsetest meetmetest**. Paraku on prioriteetse suuna horisontaalsete mõjude deklaratiivne esitus rakenduskava programmdokumendis kandunud edasi konkreetsete projektide ja tegevuste tasandile, kus näiteks paljud avatud taotlusvooru projektid nimetavad oma aruannetes horisontaalseid mõjusid, mis on IARK-ist maha kirjutatud (näiteks „töökeskkonna alase teadlikkuse tõstmine“ ja „kõigi kavandatavate tegevuste läbiviimisel arvestatakse keskkonnahoiu põhimõtetega“ keskkonnahoiu mõju selgitamisel).

Rakenduskava elluviimisel võetakse **horisontaalsed teemad arvesse eelkõige meetmete tasandil**, mis peaks võimaldama täpsemalt määratleda, milliseid läbivate põhimõtete rakendamise seotud tegevusi meetme raames toetatakse, seada hindamiskriteeriumid, mis soosivad läbivate põhimõtete rakendamist jms. Avalikult kättesaadavates meetmeid kirjeldavates dokumentides (sh meetme määrustes) aga horisontaalsetele teemadele eesmärgid ja nende hindamiseks indikaatoreid seatud ei ole. Edasi saab ka programmi ja projekti tasandil määratleda, milliseid läbivate põhimõtete rakendamist toetavaid tegevusi on plaanitud ellu viia²⁰.

Meetmete puhul, mis on suunatud selgelt horisontaalsetele teemadele (nt antud hindamise puhul soolise võrdõiguslikkuse edendamise meede), võetakse hindamisel arvesse projektide tõenäolist panust antud teema arendamisse ning valikukriteeriumide hulka võidakse lisada horisontaalse teemaga arvestamise ulatus²¹.

Horisontaalseid teemasid saab arvesse võtta meetme tingimustes spetsiifiliste eesmärkide ja tegevuste planeerimisel ning asjakohaste vastavus- ja hindamiskriteeriumide kehtestamisel, sh teemadele positiivse mõjuga projektidele hindamisel lisapunktide andmisel²². Seega on võimalik kooskõla horisontaalsete eesmärkidega hinnata projektide valikul ja projektide rakendamise käigus. Seda on prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ raames ka järgitud ning IARK-is on eraldi rõhutatud, et projektide valiku üheks üldiseks põhimõtteks on see, et **projekt peab toetama horisontaalsete teemade elluviimist**.

Struktuurivahendite kasutamise strateegia kohaselt viiakse meetmete rakendamise ajal läbi uuringuid ja hindamisi, mille käigus hinnatakse ka horisontaalsete teemade rakendamise tulemuslikkust ning mille alusel on võimalik meetmete rakenduskeeme vajaduse korral korrigeerida. Struktuurivahendite valikukriteeriumite hindamisel²³ on välja toodud, et praeguse projektivaliku süsteemi korral on hinnatavas prioriteetses suunas projekti mõjuulatusele, mille alla kuuluvad nii horisontaalsed teemad (iga teema annab 1 punkti, kokku 5 punkti) kui ka kaks läbivat põhimõtet – tegevuste uuenduslik iseloom (4 punkti) ja partnerluse edendamine (4 punkti²⁴), liigselt suur kaal (kokku 17 punkti 100-st) ning tehti ettepanek kaaluda horisontaalse mõju punktisumma vähendamist või ümberstruktureerimist. Meetme 1.3.3. teises taotlusvoorus oli projekti mõjuulatuse kaal tegelikult veelgi suurem (kokku 24 punkti 100-st). Selle tingis

²⁰ RSKS

²¹ IARK

²² IARK

²³ Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamine (2010), EY, Praxis ja IBS; hinnati kahte prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ meedet – „1.3.1. Kvalifitseeritud tööjõu pakkumine“ ja „1.3.3. Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed“

²⁴ Meetmete 1.3.1. ja 1.3.3. esimestes taotlusvoorudes 2 punkti.

võrdsete võimaluste edendamise (2 punkti), regionaalarengu (4 punkti) ning kodanikuühiskonna arengu (2 punkti) suurem kaal.

Hilisemates taotlusvoorudes on projekti mõjuulatuse ja ka selle alla kuuluvate horisontaalsete teemade eest antavate punktide osakaalusid muudetud. Meetme 1.3.1. II-V taotlusvoorus, meetme 1.3.3. III-IV taotlusvoorus ning meetme 1.3.4. II taotlusvoorus kasutati teistsugust hindamisvormi. Taotlusele antavaks maksimumhindeks oli senise 100 asemel 60 punkti ning projekti mõjuulatus moodustas sellest 11 punkti (meetme 1.3.4. taotlusvoorus), 12 punkti (meetme 1.3.3. taotlusvoorus) või 8 punkti (meetme 1.3.1. taotlusvoorus) ehk vastavalt 18,3%, 20% ja 13,3% kõigist punktidest. Iga horisontaalse teema eest oli kõigi nimetatud avatud taotlusvoorude puhul võimalik saada 0,5 punkti, erinevuse kogu mõjuulatuse eest antavates punktides tingis projekti sihtgrupi asjakohasuse ja suuruse erinev kaal (1.3.1. ja 1.3.3. puhul 3 punkti, 1.3.4. puhul 4 punkti) ning partnerluse erinev kaal (1.3.1. puhul 0 punkti, 1.3.3. puhul 4 punkti ning 1.3.4. puhul 2 punkti). Seega on horisontaalsete teemade kaal kogu projekti hinnangus veidi kahanenud – esimestes taotlusvoorudes enamasti iga teema kaal 1%, hiljem 0,8% (0,5 punkti 60-st).

7.2 Horisontaalsete põhimõtete ja läbivate teemade sisu ja tõlgendused

Horisontaalsete teemade arendamisel saavutatud mõju selgitamiseks ja nende rakendamise toetamiseks on Rahandusministeerium (RM) koostanud vastava juhendi²⁵, läbivate põhimõtete rakendamist selgitab Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) juhend²⁶. Erinevate projektide puhul on horisontaalsete mõjude esiletoomisel kasutatud peamiselt kolme allikat, mis on taotlustes ja aruannetes toodud põhjenduste järgi selgelt eristatavad:

- a) prioriteetse suuna kirjelduses esitatud horisontaalsete mõjude selgitus IARK-is;
- b) RM-i ja HTM-i juhendid;
- c) projektijuhi (või taotleja) oma teadmised ja arusaam.

On ilmne, et IARK-is ei pea andma väga põhjalikku horisontaalsete mõjude selgitust, põhjalik horisontaalsete mõjude kirjeldus peaks olema juhendis. Selleks, et projektijuhid saaks juhendit sisukalt kasutada, peab see olema lihtsasti leitav ja informatiivne. Kui juhend on pealiskaudne, siis kandub see pealiskaudsus edasi ka taotlustesse ja aruannetesse (st ka projekti tegevustesse). Kui juhend ei ole kergesti kättesaadav, siis on projektijuhid (või taotlejad) sunnitud mõjud ise tuletama, misjuhul võidakse loetleda mõjusid, mis ei ole reaalsed (sisukad) või ei vasta meetme eesmärkidele või juhendis toodud kirjeldustele.

Teine oluline allikas, millest projektijuhid lähtuvad horisontaalsete mõjude kirjeldamisel, on näited koolitustelt. Just projektide hindajad on rõhutanud, et nende kogemuse järgi on tüüpse tegevused projektides need, mida on koolitustel näidetena kasutatud. Seega on koolituste sisu kohandamisega võimalik AT projekte edukalt suunata horisontaalseid teemasid tulemuslikumalt toetama.

²⁵ Horisontaalsete teemade juhend

(http://www.eas.ee/images/doc/Avalikule_ja_mittetulundussektorile/avalike_teenuste_arendamine/linnaliste/horisontaalsete-teemade-juhend%20_2.pdf)

²⁶ Juhendmaterjal Euroopa Sotsiaalfondist perioodil 2007–2013 toetatavate tegevuste läbivate põhimõtete käsitlemiseks (<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=9681>)

Regionaalne areng

Regionaalset arengut käsitleva teemaga toetatakse sotsiaalmajandusliku seisundi tasakaalustumist erinevate regioonide lõikes. Struktuurivahendite strateegia kohaselt peavad regionaalset arengut toetavad tegevused aitama kaasa inimeste elukvaliteedi ja põhivajaduste parema ja ruumiliselt ühtlasema tagatuse ning samuti majanduse ja tööturu arengu ja konkurentsivõime ruumiliselt ühtlasema taseme saavutamisele²⁷. Regionaalset arengut toetavad tegevused on suunatud kas teatud piirkondlike kitsaskohtade leevendamisele, arengueelduste toetamisele või piirkondlike erinevuste vähendamisele²⁸:

- avalikele teenustele ligipääsetavuse osas;
- elukeskkonna kvaliteedi osas;
- töö, hariduse, erinevate teenuste ja eneseteostusega seotud valikuvõimaluste osas;
- töökohtade loomise ja tööhõivetaseme osas;
- majandusarengu osas;
- inimressursi arengu osas;
- ühendus- ja kommunikatsioonivõimaluste asjus.

IARK-i kohaselt võib regionaalarengu edendamiseks piirata toetuse määra jõukamates regioonides elluviidavates projektides, et suunata toetusi enam vaesematesse piirkondadesse. Regionaalarengu edendamisel püütakse säilitada ja toetada piirkondade eripära.

Käesoleva analüüsi seisukohast on regionaalarengu mõju määratlemiseks oluline eristada piirkonnad, mille eelisarendamist taotletakse. Kehtivas horisontaalsete teemade juhendis selline määratlus puudub. Hindamisse kaasatud ja intervjueeritud ekspertide hinnangul on Eestis regionaalarengu mõju määratlemisel õige käsitleda mõju eelkõige väljaspool suuremaid linnu (Tallinn, Tartu), kuid teatud olukordades võib piirkondliku eripäraga arvestamine õigustada projekti läbiviimist ka neis. Selleks tuleb aga vastav mõju selgelt ja põhjendatult esile tuua.

Selgem on mõju regionaalarengule siis, kui elavdatakse ääremaa piirkondi ja väikeseid valdu. Neis pidasid intervjueeritud eksperdid kõige tähtsamaks avalikele teenustele ligipääsetavuse ja elukeskkonna kvaliteedi suurendamist. Tööhõive seisukohast aga peeti töötute koolitamisest ja nõustamisest (samuti teiste ebasoodsamas olukorras elanikerühmade aktiveerimisest) olulisemaks tööandjate toetamist, st ettevõtetele suunatud toetusmeetmeid, aga ka töötavate inimeste ümber- ja täiendõpet suuremat lisandväärtust tootvate ametite jaoks.

Keskkonnahoid

Keskkonnahoiu kui horisontaalset rakendamist vajava põhimõtte all mõistetakse tegevusi, mis hoiavad inimese tervist mittekahjustavat puhast keskkonda ja vähendavad inimtekkelist negatiivset mõju sellele, suurendavad ressursside säästlikku kasutust ja toetavad keskkonnaharidust²⁹. Positiivse mõjuga tegevused aitavad vähendada/ennetada jäätmeteket, saasteainete sattumist keskkonda (vette, õhku, maapinda), vähendada inimese poolt põhjustatud katastroofide tõttu keskkonna reostuse riske, samuti kahandada osoonilagundavate ainete sattumist keskkonda ja CO₂ paiskamist atmosfääri. Keskkonnahoidu

²⁷ RSKS

²⁸ RM-i horisontaalsete teemade juhend

²⁹ RSKS

toetavad tegevused aitavad säilitada looduse mitmekesisust (liikide ja nende elupaikade, sh maastike) ning taastuvate ressursside taastumisvõimet (kalad, mets, ulukid jt). Olulisel kohal on ka ressursside (maavarad, turvas, mets, vesi, muld) säästliku kasutuse toetamine, ümbertöötlemise ja taaskasutuse laiendamine, keskkonnasõbralike tehnoloogiate kasutuselevõtt jms. Keskkonnahoidu toetav projekt ei tohi olla vastuolus ühegi eelnevalt nimetatud põhimõttega³⁰. Keskkonnahoidlikkuse kui horisontaalse teema määratlemine tuleneb EL Nõukogu määruse 1083/2006 artiklist 17, mis nõuab, et struktuurivahendite kasutamine peab edendama säästvat arengut.

Ekspertid tõid esile, et tööhõive ja tööelu kvaliteediga seonduvalt on hinnatavas prioriteetses suunas positiivse mõjuga tegevused, mis vähendavad energiatarvet töökohtadel (eelkõige elektri ja autokütuste kokkuvõtte) ja suurendavad ressursside kasutamise efektiivsust (tooraine, kulumaterjalide, töövahendite jmt kokkuvõtte ja kasutuse optimeerimine), sealhulgas on olulised ka koolitused, mis töötajatele selliseid oskusi annavad. Suurim lisandväärtus on neil töökohtadel, mis on loodud otseselt ressursside säästmisega tegelevais ettevõtetes (taaskasutus jmt). Erinevate ürituste ja kampaaniate korraldamisel on aga keskkonnahoiu arendamise seisukohast esmase tähtsusega inimeste keskkonnateadlikkuse tõstmine, säästvate eluviiside õpetamine (see on eriti oluline vähemkindlustatud elanikkonnale, kelle vaesusriski võib säästvam eluviis vähendada, kuna säästvam käitumine vähendab inimeste igapäevaseid kulusid, nt elektrikulu) ja ürituste (nii avalike ürituste kui koolituste) korraldajate eeskujut. Iga projekti elluviija saab kujundada projekti nii, et töö oleks säästlik ja keskkonnahoidlikult korraldatud. Samas on sellise tegevuse mõju hindamiseks vajalik nii koolitustel tutvustatu kui enda tegevusel saavutatud säästu korrektne ja põhjalik kajastamine lõpparuandes. Teisisõnu on vaja projekti lõpparuandes täpselt esile tuua, milliseid säästmise võimalusi kasutati ning kui tõhusad need olid, et hinnata, millist eeskujut õnnestus osalejatele ja üldisemalt sihtgrupile projekti käigus anda.

Infoühiskonna edendamine

Infoühiskonna edendamise defineerimisel on struktuurivahendite strateegias selgitatud, et infoühiskonnas hoitakse, teiseksandakse ja edastatakse teavet universaalsel digitaalsel kujul ning kõigile ühiskonna liikmetele on tagatud juurdepääs digitaalsel kujul teabele läbi andmeedastusvõrgu. Tegevusega on infoühiskonda edendatud, kui³¹:

- rohkem teavet hoitakse, teiseksandakse ja edastatakse digitaalkujul;
- rohkem inimesi saab digitaalsele teabele ligi;
- tänu IKT-le on vähenenud rutiinne töö;
- mingi protsess ühiskonnas on muutunud IKT abil kiiremaks, odavamaks ja/või kvaliteetsemaks.

Infoühiskonda edendavate tegevuste näidetena on RM-i juhendis toodud tarkvara väljatöötamine, erinevate teenuste pakkumine läbi IKT lahenduste, juurdepääsu laiendamine IKT võimalustele (nt internetipunktid), andmekaitse alased arendused, arvutikasutusoskuste suurendamine jmt.

Ekspertide kommentaaride kohaselt on praeguses juhendis keskendutud eelkõige info digitaalse leviku soodustamisele (sh ligipääs sellele) ja inimeste infotehnoloogilistele baasoskustele, mis võisid olla asjakohased aastatel 2006–2007, kuid ei ole seda enam sellisel määral praegu enamiku sihtrühmade jaoks (v.a eakamad ja puuetega inimesed). Nii on info internetis levitamine tänapäeval juba pigem norm kui

³⁰ RM-i horisontaalsete teemade juhend

³¹ RSKS

erand ja selle käsitlemine eraldi infoühiskonna edendamisenä ei ole enam põhjendatud. Samuti on aja jooksul koos tehnoloogia arenemisega inimeste IT-oskused hüppeliselt kasvanud³². Kui nt programmiperioodi esimeses pooles oli laialdasel baastaseme arvutioskuste õpetamisel positiivne efekt, mis aitas suurendada infoühiskonna arengut, siis praeguseks on selline mõju muutunud väiksemaks.

Seega teeb valdkonna kiire areng infoühiskonna arendamist positiivselt mõjutavate tegurite hindamise ja ka planeerimise keeruliseks. Siiski on olulise mõjuga olnud ja on ilmselt ka edaspidi koolitused, mis tegelevad töötajate kõrgemate infotehnoloogiliste oskustega ja lähtuvad spetsiaalselt valdkonna või majandussektori vajadustest. Kasvava tähtsusega ei ole enam mitte info kättesaadavus, vaid privaatsusküsimused ning kriitiline oskus hinnata meedias kajastatud ja tunda ära meediamanipulatsioone. Algtaseme koolituste sisuks peaks aga ilmselt praegu olema juba riiklike e-teenuste kasutamise õppimine. Jätakuvalt on olulise mõjuga ka erinevate infotehnoloogiliste lahenduste loomine ja rakendamine.

Edulugu: Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR)

Projekti sisu: projektis loodi riigi keskne andmekogu ja infosüsteem STAR, mis on asutatud juhtumikorralduse põhimõttel läbiviidava sotsiaaltöö korraldamiseks, sotsiaalteenuste ja -toetuste ning muu abi osutamiseks ning toimingute administreerimiseks ja dokumenteerimiseks. Andmeregistri kasutajateks on kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste sotsiaalametnikud ning sotsiaalteenuste osutajad, Sotsiaalministeeriumi töötajad ning eraisikud, kellele tekkis tänu STAR-ile võimalus näha enda kohta tehtud otsuste infot ja registrisse kogutavaid isikuandmeid.

Projekti positiivne mõju horisontaalsetele teemadele: STAR-il on positiivne mõju mitmele horisontaalsele teemale ja läbivale põhimõttele. Ühelt poolt toetab andmeregister infoühiskonna edendamist, sest see vähendas rutiinse andmesisestustöö mahtu ning parandas andmete ja info kättesaadavust nii sotsiaaltöötajate kui ka klientide jaoks. Samuti aitab ühtne register kaasa sotsiaaltöö teenuste taseme ühtlustumisele ja arendamisele kõigis omavalitsustes, sest paranes infovahetus sotsiaaltöötajate ja erinevate omavalitsuste vahel, suurenes paindlikkus ja toimingute kiirus, ühtlustus terminoloogia ja menetlemise protsess. Seega, kuna klientide jaoks paraneb sotsiaalteenuste kättesaadavus ja kvaliteet, seda eriti maapiirkondades, saab registrit pidada ka regionaalarengu toetavaks arenduseks.

STAR-i rakendumise tulemusel väheneb koormus keskkonnale. Kui varem toimus suur osa sotsiaaltöö menetlustest paberikandjal, siis andmeregistri rakendumisega väheneb oluliselt paberipõhise menetluse vajadus ning seega ka koormus keskkonnale. Samuti oli võimalik keskkonnahoidlikkuse temaatikat käsitleda STAR-i tutvustamiseks korraldatud koolitustel KOV-ide sotsiaaltöötajate seas (STAR-i rakendamise käigus viidi läbi ulatuslik koolitus, mis hõlmas enam kui 2000 sotsiaaltöötajat erinevatest omavalitsustest – sellega tagati üle-eestiline spetsialistide võrgustiku olemasolu ning ühtlasi edendati sotsiaaltöö taset tervikuna).

Eelnevast tulenevalt saab STAR-i arendamist ja rakendamist pidada Eesti

³² Samas on täiskasvanute oskuste uuringu PIAAC alusel Eesti keskealisel ja vanemal põlvkonnal endiselt raskusi tänapäeva IT-rikkas maailmas vajalike probleemilahendusoskuste omandamise ja hoidmisega (vt ka “Eesti täiskasvanute oskused on maailmas parimatega võrreldes üle keskmise”, <http://www.hm.ee/index.php?0513488>).

kontekstis uuenduslikuks tegevuseks, sest võrreldes eelnevalt kasutusel olnud riikliku sotsiaalregistriga, mis võimaldas administreerida vaid väga piiratud arvu toetusi ja teenuseid, hõlmab uue registri rakendamine uuenduslikke lähenemisi nii töömeetodites, teenustes kui ka tehnilistes lahendustes.

Võrdsed võimalused

Horisontaalse teema sihiks on meeste ja naiste ebavõrdsuse kaotamine ja soolise võrdõiguslikkuse edendamine ning ebasoodsamas olukorras olevatele rühmadele (muukeelsed, riskirühmadesse kuuluvad, erivajadustega inimesed jt) võrdsed võimalused loomine aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus³³. Võrdsed võimalusi toetavad meetmed ja projektid aitavad kaasa³⁴:

- naiste ja meeste majandusliku sõltumatuse tagamisele;
- naiste ja meeste võrdsemale osalemisele otsustamisel;
- töö- ja pereelu ühitamisele;
- sooliste stereotüüpide vähendamisele;
- töö- ning haridusturu soolise segregatsiooni vähendamisele;
- naiste ja meeste palgavahe vähendamisele;
- ebasoodsamas olukorras olevate isikute ja gruppide aktiivsele osalemisele ühiskonnas, sealhulgas juurdepääsule koolitustele ja tööturule.

Sarnaselt keskkonnahoiu teemaga on ka võrdsed võimalused toetamine määratletud EL Nõukogu määruse tasemel (määrus 1083/2006 artikkel 16), mis nõuab, et struktuurivahendite kasutamine peab toetama meeste ja naiste võrdõiguslikkust ning edendama sooküsimuste läbivat rakendamist.

Ekspertintervjuudes märgiti, et kuigi üldiselt peetakse ebavõrdsuse vähendamist lihtsasti tõlgendatavaks mõjaks, siis tegelikkuses sõltub iga tegevuse reaalne mõju ebavõrdsusele sellest, milles vastava valdkonna (või piirkonna) ebavõrdsus realselt seisneb. Kui näiteks soolise ebavõrdsuse puhul peetakse enamasti loomulikuks eesmärgiks naiste (sh eriti noorte emade) tööhõive suurendamist, siis naiste domineeritud valdkondades tooks selline lähenemine kaasa hoopis segregatsiooni süvenemise. Samuti on valdkondi (nt inimeste tervislik seisund), kus ebasoodsamas olukorras on hoopis mehed. Lisaks on soolise võrdõiguslikkuse puhul kerge eksida ja tegevustega hoopis soostereotüüpi süvendada³⁵.

Ka teiste ebasoodsamas olukorras inimeste (nt puudega inimesed või väheste oskustega töötud) aitamisel on vaja jälgida, et tegevused oleksid tulemuslikud ja suunatud sisuliste probleemide jätkusuutlikule lahendamisele. Näiteks peavad koolitustel antavad oskused mitte üksnes aitama leida tööd, vaid leida sellist tööd, mis ei tooks kaasa palgavaese³⁶ seisundit. Seega on väga oluline, et igale tegevusele (nii AT projektides kui programmides) eelneks reaalsete tööhõiveprobleemide analüüs ja selle tulemus esitataks koos põhjendusega, kuidas planeeritav tegevus mõjutab ebasoodsamas olukorras inimesi. Samuti oleks

³³ RSKS

³⁴ RM-i horisontaalsete teemade juhend

³⁵ Meetme „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine” hindamine (2013). Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

³⁶ Palgavaene on inimene, kes töötab täisajaga, kuid kelle töötasu on nii väike, et tema sissetulek ei ületa vaesuspiiri (leibkonna liikme kohta).

edaspidi paslik tegevuste valikul arvestada koolitavate potentsiaali ja piirkonna vajaduste ning arenguvõimalustega, et iga inimene saaks võimetekohase töö ning piirkonnas oleks võimalus vastavat tööd leida. Lisaks on oluliseks aspektiks, et inimesel säiliks või tekiks arenguvõimalusi (võimalus tõsta oma kvalifikatsiooni ja suunduda edasi perspektiivikamale tööle).

Üheks võimaluseks võrdsete võimaluste edendamisel on ka projektimeeskonna enda koostamine viisil, mis vähendab ebavõrdsust (nt sooline tasakaalustatus projektimeeskonnas koos sama töö eest võrdse palga maksmisega meestele ja naistele või puuetega inimeste kaasamine projektimeeskonda). Seda aspekti tuleks kajastada ka aruandluses.

Kodanikuühiskonna edendamine

Kodanikuühiskonna edendamine on struktuurivahendite kasutamise strateegias defineeritud kui „pidev protsess, mis eeldab aktiivseid kodanikuühendusi, inimeste järjepidevat informeerimist ning kaasamist erinevatel tasanditel, andes neile võimaluse panustada ühiskonna arendamisse läbi koostöö ja otsustusprotsessides osalemise“. RM-i juhendi kohaselt on tegevusel ühiskonnale positiivne mõju, kui see aitab luua kodanike huvide järgimiseks ning avalike asjade paremaks korraldamiseks koostööd võimaldavaid ühendusi, võrgustikke ja institutsioone (seltsid, ühendused, ümarlaudad, koostöökogud jmt), luua sektoritevaheliseks lävimiseks stabiilseid koostöövorme ja suhtlemiskanaleid ning suurendada kodanikutunnet, kodanikualgatust ja kodanikuvastutust.

Seega on horisontaalsete teemade juhendi järgi kodanikuühiskonna edendamisel positiivse mõjuga näiteks kohalike omavalitsuste ja kodanikuühenduste koostööd ergutavad ning vabatahtlikku tegevust ja vabatahtlike ühenduste loomist soodustavad tegevused. Samas ei ole sellel, et MTÜ taotleb rahastust, juhendi kohaselt automaatselt kodanikuühiskonda arendavat mõju.

Intervjueeritud kodanikuühiskonna ekspertide seisukohad läksid juhendist siiski mõnevõrra lahku ja nende hinnangul on projektide mõju kodanikuühiskonnale laiem kui juhendis käsitletu. Esiteks pidasid eksperdid väga oluliseks asjaolu, et toetust saava projekti viib ellu mõni vabaühendus. Seda eriti siis, kui see vabaühendus kaasab projekti tegevustesse kas ebasoodsamas olukorras inimesi, osutab mõnda ühiskonnale olulist teenust või saavutab projekti abil kestva kodanikuühiskonda arendava tulemuse. Sealhulgas peeti väärtuslikuks ka seda, kui projekt aitab kaasa vabaühenduse võimekuse tõusule.

Teiseks pidasid eksperdid väga oluliseks ebasoodsamas olukorras inimeste tööhõivesse aitamist ja nende koolitamist, nõustamist või muul moel toetamist. Seega, kui see tegevus on efektiivne, siis on sel automaatselt kodanikuühiskonda edendav mõju nagu kõigil teistel ebavõrdsust vähendavatel tegevustel (sh nt hoolduskoormust ja soolist ebavõrdsust vähendavatel projektidel).

Samas pidasid eksperdid ebamääraseks juhendis sõnastatud positiivset mõju juhtudel, kui projekti suurendab kodanikutunnet, -algatust ja -vastutust. Selline mõju on liialt deklaratiivne ning realselt pole seda võimalik hinnata.

Läbivad põhimõtted

Lisaks horisontaalsetele teemadele nõutakse ESF-i määruse kohaselt läbivate põhimõtetega arvestamist. Läbivad põhimõtted **sooline võrdõiguslikkus** ja **sotsiaalne kaasatus** on sisuliselt kaetud horisontaalse teemaga võrdsete võimaluste edendamine. Horisontaalseid teemasid täiendavad läbivad põhimõtted on

käesolevas rakenduskavas ja prioriteetses suunas **uuenduslikkus** ning **rahvusvaheline koostöö** ja **partnerlus**.

- Uuenduslikkus

Sotsiaalne uuenduslikkus on HTM-i juhendis määratletud kui uue teadmise uudne kasutamine sotsiaalsetel eesmärkidel, mis parandab inimeste ja laiemalt ühiskonna heaolu tööhõive, kaasamise või muude meetmete kaudu³⁷. Uuenduslikkus hõlmab ESF-i tähenduses uusi lähenemisi, töövahendeid, meetodeid ja teenuseid tööhõive ja oskuste edendamiseks. Samuti võib see sisaldada olemasolevate lähenemiste, töövahendite, meetodite ja teenuste kohandamist piirkondades, valdkondades ning sihtgruppidele, kus neid varem pole rakendatud³⁸.

Intervjueritud ekspertide hinnangul on uuenduslikkuse määratlemisel kõige keerulisem hinnata seda, millises piirkonnas või millisele sihtgrupile suunatud tegevusi saab uuenduslikuks lugeda, samuti seda, millised avalikud üritused on reaalselt uuenduslikud (kas uuest nimest üritusel piisab). Projektitegevuse uuenduslikuks lugemiseks peeti enamasti piisavaks, kui tegevus on maakonnas uus. Ürituste ja sihtrühmade hindamisel aga leiti, et ühest kriteeriumist ei olegi võimalik tuua. Samuti on väga keeruline hinnata, kas mõni üksik tegevus, rakendatud teenus vmt on reaalselt uuenduslik või mitte. Näiteks kui mõni uuring toimub Eestis esimest korda, siis võib teda uuenduslikuks lugeda, kuigi uuringus kui teabe hankimise vormis ei ole midagi uuenduslikku. Samas kordusuuring ilmselt enam ei ole uuenduslik, ehkki iga uuringu eesmärk on hankida uut teavet.

Hindajate arvates on uuenduslikkuse põhjused kohati ka kunstlikult otsitud selleks, et sobitada tegevust ESF-i abikõlblikkuse raamistikku. Mõned tegevused esitatakse uuenduslikuna, sest neid pole varem tehtud, ehkki reaalselt on tegu millegagi, mis võiks olla riigi ülesanne ja regulaarne tegevus (näiteks kui töötutele hakatakse mingis piirkonnas pakkuma karjäärinõustamist).

- Partnerlus

Partnerlus on määratletud kui „koostöö erinevate (siseriiklike) organisatsioonide vahel, mida rakendatakse ühiselt määratletud eesmärkidele ja probleemidele toimivate lahenduste leidmiseks”³⁹. Partnerlus eeldab (kirjalikku) kokkulepet, mis määratleb koostöö eesmärgid, osapoolte rollid ja kohustused.

Eksperdid pidasid partnerluse olemasolu ühtlasi väga oluliseks kodanikuühiskonna arengut toetavaks asjaoluks ning seetõttu rõhutati, et tegu peab olema ka reaalselt sisulise partnerlusega.

- Rahvusvaheline koostöö

Teiste riikide kogemusest õppimiseks ja heade kogemuste rakendamiseks on võimalik teha koostööd välispartneritega⁴⁰. Rahvusvaheline koostöö on oma olemuselt partnerluse üks vorme, ehkki juhendi järgi käsitletakse seda laiemalt ning siia liigitub ka lihtsalt oskusteabe ülevõtmine. Rahvusvahelise koostöö

³⁷ The OECD LEED Forum on Social Innovations

³⁸ Juhendmaterjal Euroopa Sotsiaalfondist perioodil 2007–2013 toetatavate tegevuste läbivate põhimõtete käsitlemiseks

³⁹ Juhendmaterjal Euroopa Sotsiaalfondist perioodil 2007–2013 toetatavate tegevuste läbivate põhimõtete käsitlemiseks

⁴⁰ HTM-i juhendmaterjal juhib seejuures tähelepanu, et mitte kõik projektid ei vaja ESF-i raames välispartnereid ja välispartnerite kaasamine ei ole kõikides meetmetes abikõlblik tegevus (sätestatud meetme määruuses).

peamiseks eesmärgiks on oskusteabe ja heade kogemuste levitamine koostööpartnerite ja liikmesriikide vahel ning koostöös uute tegevuste arendamine. Koostööd on võimalik teha projektide tasandil erinevatest liikmesriikidest partneritega, konkreetsele teemale keskenduvate võrgustike vahel, piirkondadepõhiste partnerluste või riiklike organisatsioonide vahel⁴¹. Läbivate teemade juhendi kohaselt peab rahvusvaheline koostöö andma projektile selge ja põhjendatud lisandväärtuse⁴².

Ekspertide hinnangul on rahvusvahelise koostöö olemasolu väga lihtne hinnata – see kas on olemas või puudub. Samuti rõhutasid eksperdid seda, et rahvusvahelise teabe võrdlemine on oluline kõigis eluvaldkondades ning ei ole ühtki sellist, kus see võiks olla täiesti ülearune. Samas ei pea seda ka ülehindama, sest ka Eestis on olemas piisavalt oskusteavet enamike valdkondade kohta. Küll aga rõhutasid eksperdid, et väga keeruline on hinnata rahvusvahelise koostöö positiivset mõju projekti tulemustele, mistõttu on tähtis, et projektide aruanded seda osa hästi selgitaks.

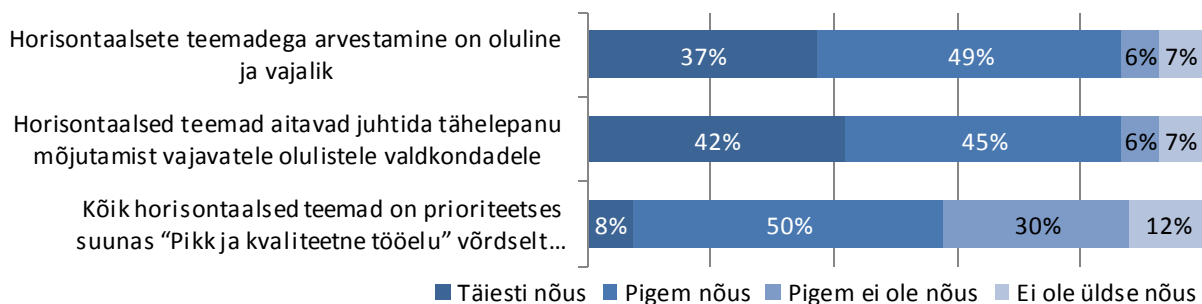
⁴¹ Aruanne: rahvusvahelise koostöö põhimõtetest uutes ESF programmides

⁴² Juhendmaterjal Euroopa Sotsiaalfondist perioodil 2007–2013 toetatavate tegevuste läbivate põhimõtete käsitlemiseks

8. ASJAKOHASUS

8.1 Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete olulisus ja kooskõla prioriteetse suunaga

Üldiselt pidasid kõik hindamise kaasatud sihtgrupid horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid ning nende arendamist IARK-is oluliseks. Leiti, et nende kasutamine annab ühtse suuna ning sidustab üldiseid väärtushoiakuid Euroopa Liidu sees. Sealjuures arvati, et horisontaalsetel teemadel on üsna oluline roll selles, et teatud olulistele valupunktile (nt võrdsete võimaluste puudumisele) laiemat tähelepanu juhtida ja tegevuste elluviijatele nende tegevuste eesmärgi meenutada ning tegevuste kõrvalmõjudele tähelepanu osutada. Avatud taotlusvoorude projektijuhtide küsitlusele vastanutest üle 86% pidas horisontaalsete teemadega arvestamist oluliseks ja vajalikuks ning ligikaudu sama palju oli neid, kelle hinnangul aitavad horisontaalsed teemad juhtida tähelepanu olulistele valdkondadele (vt joonis 2).



Joonis 2. Avatud taotlusvoorude projektijuhtide hinnangud horisontaalsete teemade olulisusele, n=67

Samas selgub projektijuhtide ja programmide koordinaatoritega läbiviidud intervjuudest, et horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid väärtustatakse mitte sisuliselt, vaid deklaratiivselt. Intervjuudes kasutatakse väga palju vastandumist, kus „meie” ülesandeks on eelkõige sisutegevused ja projekti otsesed eesmärgid, ning horisontaalsed teemad on „nende”, kelleks on eelkõige Euroopa Liit või Euroopa Komisjon või ka Eesti valitsus või mõni ministeerium, soovil ja nõudmisel projekti juurde lisatud.

„Idee poolest nad on ju riigi jaoks olulised teemad.” (projektijuht; rõhutamine aruande koostajatelt)

Samuti kordus projektijuhtidega tehtud intervjuudes motiiv, kus horisontaalse teema arendamist peeti tähtsaks meetme või isegi terve rakenduskava tasemel, kuid mitte konkreetsetes projektis. See tähendab, et sageli ei mõista projektijuhid ja programmide koordinaatorid siiski, mis roll ja millised võimalused on ühel või teisel projektil horisontaalseid teemasid arendada ning kuigi üldistatult tunnistatakse nende arendamise vajadust, ei saada aru enda rollist selles ja enda panust ei peeta vajalikuks.

Valdava arvamuse kohaselt **ei ole kõik horisontaalsed teemad võrdset olulised** selle konkreetse prioriteetse teema arendamisel ja/või nende projekti/programmi elluviimisel. Üldine arvamus oli, et erinevate vastutusala kaupa on olulised erinevad teemad.

Lähtuvalt prioriteetse teema sisust pidasid intervjuueeritud kõige olulisemaks võrdsete võimaluste ja regionaalarengu horisontaalseid teemasid ning soolise võrdõiguslikkuse ja sotsiaalse kaasatuse läbivaid

põhimõtteid. Kõige väiksemat puutumust nähti keskkonnahoiu teemaga – ka IARK-is on selgitus, et prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ meetmed keskkonnahoidu ei mõjuta. Infoühiskonna arendamise suhtes oldi sageli ebalevad. Ühelt poolt leiti, et läbiviidud tegevused (nagu arvutiõpe või info kättesaadavaks tegemine internetis) toetavad infoühiskonna arengut, kuid teisalt märgiti, et pigem ollakse infotehnoloogia ja -ühiskonna võimaluste tarbijad.

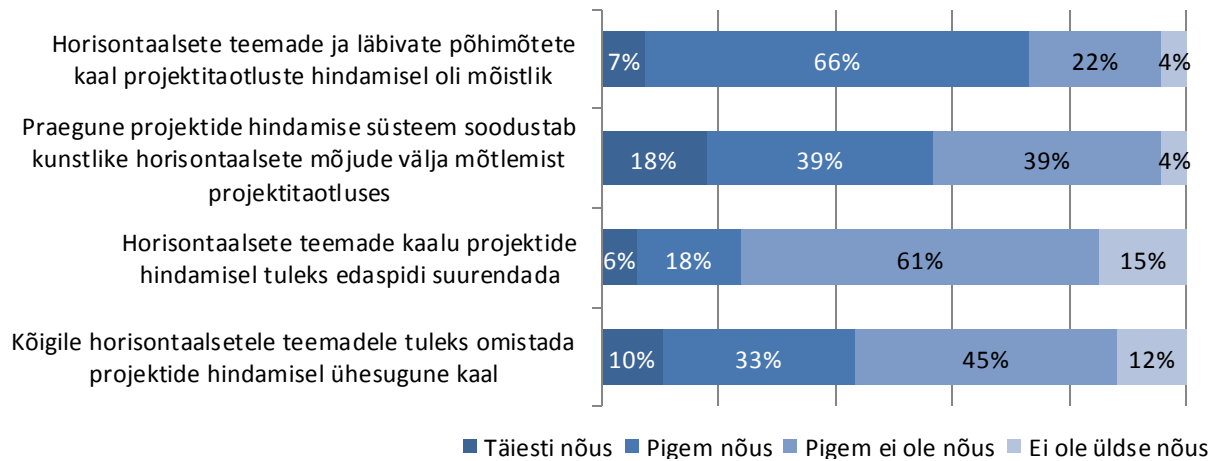
„Ütleme niimoodi, et kui regionaalne areng, võrdsed võimalused, sooline võrdõiguslikkus on meie jaoks täiesti sellised olemuslikud programmi osad, siis, üks ole, keskkonnahoid, infoühiskond on nagu täiesti... noh, me ei ole sellele kuidagi keskendunud. Ja kodanikuühiskonna areng on selline, nagu ... ütleme, midagi vahepealset.“ (programmi koordinaator)

Sellest arvamusest erinesid eelkõige ekspertide arvamused, kes märkisid, et kõiki horisontaalseid teemasid on võimalik ka hinnatava prioriteetse suuna raames arendada ning kui hakata meetme või isegi prioriteetse suuna tasemel mõjutatavaid horisontaalseid teemasid valima, siis kaotavad horisontaalsed teemad oma mõtte. Ekspertide hinnangul peaks kõiki horisontaalseid teemasid püüdma iga projekti juures arendada ning see, et reaalne mõju on näiteks keskkonnahoiule väike, tuleneb vähesest oskusest tegevusi keskkonnahoidu arendavalt ellu viia.

Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete juhendid märgivad, et iga projekt/programm ei pea kõiki põhimõtteid ja teemasid arvestama. Kuigi projektivorm näeb ette ka võimaluse märkida, et mõju mõnele aspektile puudub, siis avatud taotlusvooru projektide hindajate sõnul on taotlejatel hirm seda välja öelda. Tõenäoliselt selgituseks, miks taotlejad püüdsid iga hinna eest oma projekti siduda iga horisontaalse teemaga, olid nende eest antavad lisapunktid. Kuigi horisontaalsete teemadega arvestamine oli projektide hindamisel suhteliselt väikese kaaluga, on taotluste tase väga ühtlane ning iga punkt suure väärtusega. Ka avatud taotlusvooru projektijuhtide küsitluse tulemused viitavad, et praegune süsteem soodustas horisontaalsete mõjude „välja mõtlemist“ projektitaotlustes (vt joonis 3). Projektijuhtide selline hinnang viitab kohati ebapiisavale teadlikkusele, milliste tegevustega on võimalik horisontaalseid teemasid toetada.

Mõned programmide juhid omakorda märkisid, et neile oli kõigi horisontaalsete teemadega arvestamine „rangelt soovituslik“. Selline **surve ei ole õigustatud**, sest sellega devalueeritakse horisontaalseid teemasid ja hägustatakse nende mõtet. Kirjeldatud surve ja vähene teadlikkus on peamiseks põhjusteks, miks programmides ja programmide lõpparuannetes toodud selgitused horisontaalsete mõjude kohta ei ole alati asjakohased ning seos vastava teema edendamisega jääb kaudseks. Praeguste meetmete puhul rakendati kohati hindamist, kus mõne konkreetse meetme avatud taotlusvooru projektid said suurema kaaluga lisapunkte, kui nad arvestasid mõne konkreetse horisontaalse teema või läbiva põhimõttega (meede 1.3.4. ja partnerluse põhimõte, kuna meetme eesmärkide saavutamiseks peeti väga oluliseks KOV-ide koostööd omavahel ja/või kolmanda sektoriga).

Avatud taotlusvooru projektijuhtide küsitluse tulemused viitavad, et üldjoontes peetakse horisontaalsete teemade ja läbivatele põhimõtete osakaalu projektitaotluse hindamisel mõistlikuks ning selle suurendamist ei peeta vajalikuks, samas **võiks kaaluda erinevatele horisontaalsetele teemadele erineva kaalu omistamist**.



Joonis 3. Avatud taotlusvooru projektijuhtide hinnangud horisontaalsete teemade kaalule, n=67

Horisontaalsete teemade kaalu suurendamist projektitaotlustes ei pea vajalikuks ka rakenduskava koostajad, projektitaotluste hindajad ega intervjuueeritud eksperdid.

8.2 Üldine teadlikkus horisontaalsetest teemadest ja läbivatest põhimõtetest

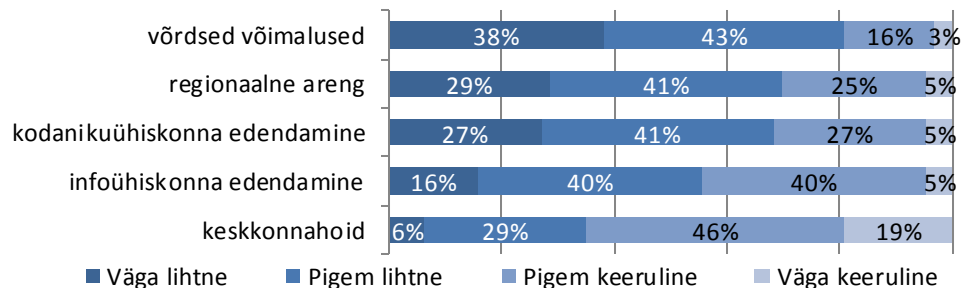
Teadlikkus horisontaalsetest teemadest ja läbivatest põhimõtetest on projektide ja programmide koostajate ja elluvijate hulgas valdavalt suhteliselt madal. Mõne erandiga teatakse paremini vaid enda valdkonnaga seonduva horisontaalse teema olemust ning osatakse selgitada oma projekti mõju sellisele seotud teemale. Ehkki intervjuudes väljendasid mõned projektijuhid arvamust, et nende teadlikkus horisontaalsetest teemadest on piisav või hea, siis intervjuu käigus selgunu ja ka projektidokumentatsiooni analüüs (vt allpool) tõid üsna selgelt esile, et projektijuhid hindavad oma teadlikkust horisontaalsete teemade kohta üle. Samas leidsid projektitaotluste hindajad, et teadlikkus horisontaalsete teemade olemusest on struktuuriperioodi jooksul märkimisväärselt tõusnud ning taotlejad on oma projektitaotlustes muutunud realistlikumaks. Paljuski saab seda selgitada kasvanud kogemusega – paljud taotlejad osalesid mitmes taotlusvoorus ning eitava vastuse korral õpiti tagasisidest ja hindamiskspertide põhjendustest. Ka käesolevas hindamises osalenud projektijuhtide veebiküsitluse vastused kinnitasid, et suurema kogemusega projektijuhtide teadlikkus horisontaalsetest teemadest oli kõrgem.

Intervjuudes hindajate ja rakendusüksuste esindajatega tõdeti, et horisontaalsete teemadega arvestamine ongi üsna keeruline ja nõuab kohati projektitaotlejalt või programmi koostajalt olulisel määral eelteadmisi. Projektijuhtide intervjuudes väljendati seisukohta, et kui projektiga soovitakse lahendada mõnda üsna väikest ja konkreetset probleemi, ei ole sellelt projektilt horisontaalse mõju eeldamine alati põhjendatud ootus. Samas märkisid valdkonna eksperdid, et sellise seisukoha põhjuseks on suure tõenäosusega vähene teadlikkus horisontaalsest teemast ning teema läbiva (kõigis/enamikus projektides) arendamise põhimõtte mittemõistmine. Intervjuudes märkisid rakendusüksuse koordinaatorid, et nemad on endi jaoks horisontaalsed teemad lahti mõtestatud, sest selles osas on vaja projektide elluvijatele anda tagasisidet. Samas tunnistasid, et see ei ole teadlik lahtimõtestamine, vaid

pigem sisetundel baseeruv, mis viitab vastavate juhend- ja õppematerjalide või koolituste nappusele. Viimast kinnitab see, et avatud taotlusvooru projektides toodud horisontaalsete teemade selgitused erinesid meetmete vahel isegi juhul, kui erinevust ei tinginud meetme eesmärgist tulenev tegevuste erinevus. Näiteks esineb põhjendust, et kõigil huvilistel oli võrdne võimalus koolitusel või üritusel osaleda, kõige enam meetme 1.3.4. juures (vt tabel 3). Uuenduslikkuse põhjusena on uue sihtrühma nimetamine rohkem levinud meetmete 1.3.1. ja 1.3.4. puhul (vt tabel 8) jne.

Projektijuhid tõid välja, et nad said sama tegevuse horisontaalsete mõjude kohta erinevatelt hindajatelt erinevaid hinnanguid ja tagasisidet, mis näitab, et ka hindajad ei tõlgendanud horisontaalseid mõjusid ühtmoodi. Ka siin oleks sarnase tõlgenduse tekitamiseks esmased abivahendid head juhendmaterjalid ja koolitused.

Kõige lihtsamaks hindasid küsitluses osalenud projektijuhid oma projektis võrdsete võimaluste arendamist, suhteliselt lihtsaks peeti ka regionaalset arengut ja kodanikuühiskonna arvestamist (vt joonis 4). Keskkonnahoiu edendamise teema valmistis seevastu enim raskusi.

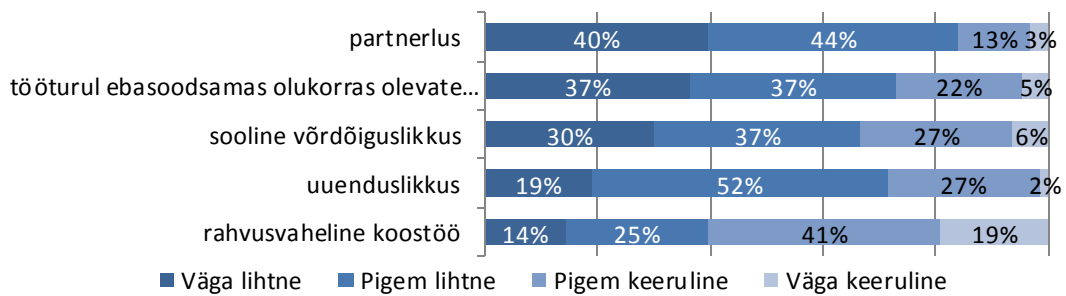


Joonis 4. Avatud taotlusvooru projektijuhtide hinnangud horisontaalsete teemadega arvestamise lihtsusele, n=63

Kaudsema hinnangu horisontaalsete teemade arendamise keerukusele projekti raames annab projektide hulk, kus vastavat mõju ei planeeritud või ei tuvastatud. Projektijuhtide enda hinnangul puudus mõju võrdsete võimaluste arendamisele 10%, regionaalarengule 11%, kodanikuühiskonna arendamisele 18%, infoühiskonna edendamisele 30% ja keskkonnahoiule lausa 53% projektidest. Seega on siin horisontaalsed teemad täpselt samas keerukuse järjekorras kui küsitluse vastustes.

Kui aga hinnata horisontaalse teema arendamise lihtsust selle järgi, kui palju projektide lõpparuannetes kirjeldatud mõjudest said samasuguse hinnangu aruande ülevaadand ekspordilt käesoleva hindamise käigus, siis osutub, et kõige arusaadavamad olid projektijuhtide jaoks võrdsete võimaluste ja infoühiskonna edendamine – nende mõjude kirjeldamisel lahkesid projektijuhtide ja ekspertide arvamused vastavalt 12% ja 13% selgituste juures. Keskkonnahoiu ja regionaalarengu mõju hindamisel lahkesid ekspertide ja projektijuhtide arvamused juba 24% projektide juures, kuid kodanikuühiskonna arendamise mõjude puhul lahkesid ekspertide ja projektijuhtide arvamused suisa 47% projektide juures. Selle kriteeriumi järgi reastuvad horisontaalsed teemad teisiti ning võib öelda, et kõige keerukam oli projektijuhtidel mõista kodanikuühiskonna arendamist ja mõõdukalt keerukad olid nende jaoks mõjud keskkonnahoiule ja regionaalarengule.

Läbivatest põhimõtetest hindasid projektijuhid kõige lihtsamini arvestatavaks partnerlust, selgelt kõige keerukamaks peeti rahvusvahelise koostöö arvestamist oma projektis.



Joonis 5. Avatud taotlusvooru projektijuhtide hinnangud läbivate põhimõtete arvestamise lihtsusele, n=63

See tulemus kajastub otseselt ka projektide hulgas, kus rahvusvahelist koostööd oli aruannetes nimetatud – neid oli kõigest 18%. Rahvusvahelist koostööd takistavad mõned korralduslikud asjaolud (taotluste ajastamise koordineerimatus erinevates riikides), kuid suuresti ka see, et osa projektijuhte ei tunnetata selle järgi väga suurt vajadust ning teisalt ei osata välisriikide ekspertidega kontakti leida ja nende oskusteavet oma projekti kaasata. Seevastu siseriiklik partnerlus oli esindatud praktiliselt kõigis projektides ning vaid üksikudel juhtudel oli partnerluseks peetud koostööd rahastajaga.

Eraldi põhjendust sotsiaalse kaasatuse ja soolise võrdõiguslikkuse kohta projektitaotlustes ja aruannetes ei küsitud, need valdkonnad on kaetud võrdsete võimaluste horisontaalse teema all. Eraldi küsiti selgitust uuenduslikkuse kohta ja valdavalt väideti, et nende projekt on uuenduslik (vaid kuue AT projekti puhul märgiti, et nende tegevus ei ole uuenduslik). Küll aga hindasid eksperdid, et 37% projektide puhul on nende uuenduslikkus pigem küsitav. Seega on eksperdid oma hinnangutes tegevuste uuenduslikkuse kohta märksa kriitilisemad kui AT projektide juhid.

Üldiselt leidis projektijuhtide hinnang läbivate põhimõtete lihtsuse kohta projektide dokumentatsiooni analüüsimisel kinnitust. Projektijuhtide jaoks on kõige keerulisemad läbivad põhimõtted uuenduslikkus ja rahvusvaheline koostöö.

8.3 Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete mõju kirjeldused programmides ja projektides

8.3.1. Võrdsete võimaluste, sotsiaalse kaasatuse ja soolise võrdõiguslikkuse edendamine

Valdkondlike ekspertide hinnangul ei ole vähemalt osaliselt avatud taotlusvooru projektide aruannetes esitatud selgitused kattuvad vastava horisontaalse teema või läbiva põhimõtte arendamise kirjeldusega juhendeis ning täielikult ei ole eksperdid rahul ka juhendites tooduga (vt ptk 7.2 ja 8.4). **Heas kooskõlas on projektikirjutajate arvamused ja ekspertide arvamused selles, millised tegevused on suunatud võrdsete võimaluste, sotsiaalse kaasatuse ja soolise võrdõiguslikkuse arendamisele.** Ka rakendusüksuse koordinaatorid tunnistasid, et need on teemad, mida neil on intuiivselt lihtsam mõista, sest suuresti kattuvad siin horisontaalsed teemad projektide esmaste eesmärkide ja sisutegevusega.

Ka meetmete raames rakendatud programmide aruanded viitavad, et soolise võrdõiguslikkuse edendamine on üheks suhteliselt paremini mõistetavaks horisontaalseks teemaks. Selle teema puhul on

programmide ja projektide aruannetes küsitavusi vaid üksikutel juhtudel. Üheks selliseks näiteks on meetme 1.3.4. programm, kus positiivset mõju soolise võrdõiguslikkuse edendamisele on selgitatud sellega, et „HIV-positiivsete inimeste ja sõltuvushäiretega inimeste nõustamisteenused on välja arendatud ja kättesaadavad nii naistele kui ka meestele”. Meetme 1.3.1 programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010–2012” lõpparuanne selgitab võrdsete võimaluste edendamist järgmiselt: „Programmi raames loodud karjääriinfotoad on avatud ja nende kaudu pakutakse tööotsinguabi kõikidele klientidele.” Mõlemal juhul eksitakse selle vastu, et kui teenus on ühtlaselt kättesaadav kõikidele, siis see tähendab, et ta ei soosi ebasoodsamas olukorras inimesi. Soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks oleks neid tegevusi sellise tulemusega (teenus on kõigile kättesaadav) saanud tõlgendada siis, kui oleks näidatud, kuidas kumbki teenus ei olnud varem kas naistele või meestele kättesaadav ning nüüd on.

Samuti on küsitav meetme 1.3.4. programmi lõpparuande selgitus võrdsete võimaluste edendamise kohta („Alkoholi liigtarvitamise varase avastamise ja nõustamise teenuse osutamine, suitsetamise loobumise nõustamisteenuse osutamine”). Hindaja arvates peaks siin lõpparuanne esile tooma, kuidas on sõltuvushäirega inimesed ebasoodsamas olukorras ja kuidas sihtrühma kuuluvad inimesed tänu nõustamisele oma ebasoodsast olukorrast välja tulevad. Ilma selliste lisaselgitusteta mõjuvad toodud põhjendused kaudsete ja otsituna.

Tüüpgevused, mis AT projektides toodi võrdsete võimaluste edendamise selgitustena (vt tabel 3), olid eelkõige seotud mõne ebasoodsamas olukorras sihtrühma koolitamisega (nt pikaajaliste töötute või erivajadusega inimeste koolitamisega). Sealjuures oli kõige sagedasem olukord, kus projektidokumentides oli loetletud võimalikult palju erinevaid sihtrühmi. Selline lähenemine ei ole väärt, kuid viitab projektitegevuse vähesele fookuseeritusele. Laia sihtrühmade spektrit katavad paratamatult avalikud teavituskampaaniad ja mõned suuremahulised koolitused, kuid enamasti on ka koolituste puhul väga mitmekesise sihtrühmade valiku puhul alust arvata efektiivsuse langust.

Konkreetselt sihtrühmadest nimetati kõige enam sooliselt ebasoodsamas olukorras inimesi ning neist omakorda olid esmakohal väikelaste (vanemapuhkusele tööle naasvad) emad. Nii soolise ebavõrdsuse nimetamine probleemina kui väikelaste emade nimetamine sihtrühmale tulenes äratuntavalt horisontaalsete teemade juhendist ja IARK-ist, mis viitab sellele, kuidas juhendis toodud selgitused võivad väga oluliselt kujundada kogu meetme tegevusi. Soolise võrdõiguslikkuse edendamisel keskenduti peamiselt vaid naistega seotud küsimustele. Seda mõnel juhul isegi liigselt – ainukesed kaks AT projekti, mille horisontaalset mõju soolisele võrdõiguslikkusele võis pidada lausa negatiivseks, olid adresseeritud naiste tööhõive suurendamisele, kuid sektoreis, mis on juba praegu naiste domineeritud. Sellises olukorras on hindajal kaks tõlgendusvõimalust. Ühelt poolt võib kõige tähtsamaks lugeda seda, et inimesed saavad tööd, kuid teiselt poolt süvendab naiste tööhõive soosimine naiste domineeritud sektoris (sama kehtib ka meeste kohta meeste domineeritud sektoreis) tööalast segregatsiooni ning tegevuse positiivset mõju tööhõivele ei saa sel juhul tõlgendada soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks. Andsime selle näite ka AT projektijuhtidele hinnata ja küsitlusele vastanuist 46% pidas sellist tööalast segregatsiooni süvendamist soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks. See näitab veelkord, et ka teemas, millest arusaamist hinnatakse heaks, on tegelikult teadmiste (mõistmise) puudujääke ja koolitusvajadus.

Üsna vähe oli projekte, kus käsitleti meeste aitamist neis olukordades, kus mehed on ebasoodsamas olukorras. Selliseid olukordi tunti ära vaid meeste tervise parandamisele suunatud projektides. See oli ka olukord, kus projektijuhid ei tundnud ära ilmselt mõju soolise võrdõiguslikkuse arendamisele – oli mitu projekti, kus see mõju oli jäänud märkimata ning ühel juhul oli esitatud järgmine põhjendus: „Käesoleva

projekti raames teostavad tegevused ei ole seotud võrdõiguslikkuse teemaga, sest sihtrühmaks on mehed.” Siit järeldub otseselt, et soolist võrdõiguslikkust seostatakse vaid naiste ebasoodsama olukorra vähendamise, mis on väär.

AT projektides toodud võrdsete võimaluste edendamise selgitustes oli kaks sagedasemat viga. Esiteks peeti seda, et sihtrühmaks on mõni ebasoodsamas olukorras rühm, piisavaks. Tegelikult on sihtrühmast olulisem siiski tegevuse sisu. Kui näiteks koolitatakse töötuid naisi, siis on seda lihtne lugeda soolist võrdõiguslikkust edendavaks, kuid kui neid koolitatakse mõnele vähetasustatud erialale, siis on mõju juba kahetine – töötus võib küll väheneda, kuid naised ei pruugi pääseda vaesuslõksust (jäävad madalalpalgalisteks). Seetõttu on mõju hindamise seisukohast väga oluline, **et aruanded oleksid põhjalikumad**.

Teiseks tüüpveaks on see, et võrdsete võimaluste edendamiseks peeti seda, kui kõigile soovijaile loodi võrdne võimalus mingis tegevuses osaleda või teavitati kõiki inimesi ühtmoodi vmt. Ebasoodsamas olukorras sihtrühma aitab see, kui sihtrühma liikmetele luuakse eelisolukord. Nii ei aita näiteks ühtki ebasoodsamas olukorras sihtrühma vaid see, et info on internetis avalikult kõigile nähtav. Ebasoodsamas olukorras sihtrühmi aitab sihtrühma teadlik kaasamine, neile suunatud kutsed, nende võimalusi ja vajadusi arvestav tegevuse korraldus ning tegevuse sisu jne.

Tabel 3. Avatud taotlusvooru projektides esitatud selgitused võrdsete võimaluste edendamise kohta ja nende sagedus (projektide arv; ühes projektis võis olla toodud ka mitu erinevat selgitust)

Võrdsete võimaluste arendamise selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Tegelemine kõigi/paljude ebasoodsamas olukorras sihtrühmadega	41	1		5		47
Tegelemine soo tõttu ebasoodsamas olukorras inimestega	7	3	8	8	14	40
Tegelemine (pikaajaliste) töötutega	24		5	5		34
Tegelemine ea tõttu ebasoodsamas olukorras inimestega	20		1		1	22
Tegelemine puudega inimestega	14		3			17
Kõigil oli võrdne võimalus osaleda (rühmad moodustati võrdselt)	2	2		8		12
Tegeleti rahvuse tõttu ebasoodsamas olukorras inimestega	10				2	12
Tegelemine sõltuvushäirega inimestega	5			5		10
Tegelemine vaesemate inimestega (sh võlgnikud)			5	5		10
Tegelemine hoolduskoormusega inimestega	4		6			10
Tegeleti tööalaselt (ameti tõttu) ebasoodsamas olukorras inimestega	1			1	8	10
Tegelemine psüühilise erivajadusega inimestega	3		2	1		6
Tegelemine ääremaa inimestega				5		5
Koolitus töökohal diskrimineerimise ära tundmiseks		3		2		5
Tegeleti endiste või praeguste vangidega	4					4
Viidi läbi üldine teavituse ja avatõrksusest		2				2
Korraldati transport, mistõttu kõik said osaleda				2		2
Info edastati Internetis, tänu millele on ta kõigile kättesaadav		1				1
Tegeleti endiste prostituutidega	1					1

Peaaegu täiesti jäid võrdsete võimaluste arendamisel tähelepanuta võimalused kaasata sihtrühma projekti tegevustesse (nt kui projekti eesmärk on vanemaealiste tööturule kaasamine, siis võiksid vanemaealised osaleda ka projekti meeskonnas; samamoodi võib kaasata töötuid või puuetega inimesi koolituste korraldamisse jne). Ka ei toodud üheski aruandes esile (aruande vorm seda ka ei nõudnud), milline oli projekti meeskonna enda sooline vmt tasakaal. Küllalt hästi oli aruannetes kajastatud tegevustest osavõtnute soolist jaotumist.

8.3.2. Regionaalarengu toetamine

Regionaalarengu toetamiseks pidas enamus avatud taotlusvooru projektide elluviijaid piisavaks seda, kui projekti tegevus viidi läbi väljaspool suuremaid keskusi, eriti kui projekti tulemusena saadi vastavas piirkonnas inimesi tööle aidata, parandada sealset terviseedendust või soolise võrdõigussuhte olukorda. See ei ole iseenesest vääri, kuid ei ole siiski ka regionaalset arengut oluliselt edendav, kuna enamasti ei ole regionaalset arengut piiravad tegurid nii lihtsasti adresseeritavad ning sedalaadi tegevused ei arvesta enamasti ka regionaalset potentsiaali. Väga oluline sisuline probleem on see, et töötute koolitamine piirkondades, kus valitseb tööpuudus, ei pruugi olla efektiivne, kui regioonis elavatel töötutel puudub motivatsioon tööle minna. Teisalt töid nii regionaalarengu valdkonna ekspert kui mõned projektijuhid välja tõiga, et sageli saavad koolituse järgselt tööd need, kes oleks töö leidnud ka ilma koolituseta. Mitmes AT projekti aruandes märgiti, et koolitatute arv jäi projektis täitmata seepärast, et inimesed olid juba enne koolitust või koolituse ajal tööd saanud.

Tegevused, mis regionaalset arengut olulisel määral toetaks, on keerukamad kui lihtsalt töötute aktiveerimine või mõne avaliku ürituse korraldamine. Tegevuste valikul, sh ka töötute koolitamisel, tuleb arvesse võtta piirkonna arengupotentsiaali ja kohalike ettevõtete vajadusi. Üheks olulisemaks tegevuseks pidas valdkonna ekspert ligipääsu avalikele teenustele (sh ka sideühenduste) parandamist. Samuti on eksperdi arvates regionaalarengu vaatevinklist tähtis, et tegevused nihkuks rohkem piirkonna ettevõtjate toetamisele (nt palgatoetus, töökohtade kohandamine) ning KOV-ide tugevdamisele ja koostööle.

Sarnaselt avatud taotlusvooru projektidele oli ka programmides levinud regionaalse arengu mõttes positiivse mõju omistamine koolitustele maakondade allüksustes (nt meetme 1.3.4. raames paikkonna terviseedenduse baaskoolituse läbiviimine, kontaktisikute koolitused jms). Üheks tüüpiliseks tegevuseks regionaalarengu osas on teabepäevade korraldamine maakondades, nt meetme 1.3.2. programmis „Tööga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhte kvaliteedi parandamine 2010–2014”. Selliste tegevuste sisukust horisontaalse teemade arendamisel ei ole võimalik hinnata ilma põhjaliku ürituse sisusse süüvimiseta. Regionaalarengu edendamise teemat on paremini toetanud eelkõige sihistatud tegevused nagu kohaliku tasandi ametnike koolitused, et suurendada nende kvalifikatsiooni ja seeläbi teenuse osutamise kvaliteeti. Üheks heaks näiteks on meetme 1.3.4. programmi „Tervislikke valikuid toetavad meetmed 2008–2009” esimene suund, mis oli otseselt suunatud KOV-ide ja maavalitsuste võimestamisele, nende suutlikkuse suurendamisele elanikkonna terviseseisundi hindamisel ja parandamisel ning terviseedenduslike meetmete kavandamisel.

Kõige tüüpilisemad AT projekti regionaalarengu positiivse mõju selgitused olid seotud projekti toimumise kohaga (vt tabel 4). Enamasti peeti regionaalse efekti saavutamiseks piisavaks, et projekt toimus väljaspool suuremaid keskusi, mõnes vaesemas või ääremaana tuntud maakonnas/piirkonnas või vallas. Samas nimetati mõnes projektis regionaalarengut soosivaks seda, kui projekt toimus Tallinnas ning

kuna horisontaalsete teemade juhend ei määratlenud piirkondi, mis peaks olema eelisarendatud, siis ei ole ka projekti toimumine Tallinnas juhendi kohaselt automaatselt regionaalarengut välistav. Hindajate arvates ei toeta jõukamaid piirkondi edendavad projektid regionaalarengut.

Siiski ei saa vaid projekti toimumise asukoha järgi määratleda selle mõju regionaalsele arengule. Ka töötute koolitus võib regiooni mitte mõjutada, kui teenust saanud töötud ei suundu tööturule või kui nende tööpõli jääb lühikeseks või ei too nende tööle suundumine kaasa mingeid muutusi piirkonna arengus. Seetõttu on väga oluline, et projektide aruandluses nõutaks ka seda, et lisaks projekti tegevusele ja toimumiskohale oleks taotluses ja aruandes käsitletud ka tegevuse seotust piirkonna vajadustega ning seda, millist reaalselt mõju võib projektilt oodata ja mis saavutati.

Mitmes projekti aruandes oli selline mõju ka esile toodud (need on osaliselt tabelis 5 koondatud nimetuse alla „toetati piirkonna majanduslikku arengut”). Sellistel puhkudel on enamasti projekti käigus otseselt loodud töökohti ja arendatud ettevõtlust ning projekti aruandluses on selline mõju ka tõendatud (lisatud on viited kodulehtedele, ettevõtete või MTÜ-de nimed jne). Sellele vastukaaluks domineerib nimetuse all „vähendati töötust piirkonnas” deklaratiivset laadi selgitus, et kuna koolitati töötuid ja osa neist said (väidetavalt) ka tööd, siis vähenes piirkonnas töötus. Samas ei selgu projekti aruandest, kus koolitatud tööd said ja kui kauaks, mis on aga mõlemad regionaalarengu mõttes väga olulised tegurid. Ehkki seda, kui kauaks keegi tööle jääb, ei ole konkreetse projekti aruandes võimalik kajastada, saab seda uurida järelhindamisel. Küll aga saab paralleelselt tööd saanute arvuga projekti lõpparuandes esitada, mis piirkonnas inimesed tööd said. Näiteks kui maapiirkonnas korraldatud koolituse järel said inimesed tööd Tallinnas, siis regionaalarengule on sellel hoopis pigem negatiivne mõju.

Ka selle horisontaalse teema juures oli mitmeid liiga üldisi põhjendusi, mis tuginesid ekslikele arusaamadele. Näiteks ei saa pidada regionaalarengut toetavaks seda, et inimesed kõigist piirkondadest võisid mingist tegevusest osa võtta. Selline passiivne võimalus ei mõjuta regionaalset arengut nagu ei mõjuta seda ka lihtsalt tööik, et mingit infot (enamasti projekti enda kohta või koolitusvõimaluse kohta) levitati laialt (sh internetis). Üheselt ei ole regionaalarengu kontekstis hinnatav e-õppe kasutamine. Kindlasti ei tähenda selle meetodi rakendamine automaatselt regionaalarengu toetamist (nagu arvas enamus projektijuhte), küll aga võib regionaalseid erisusi mõjutada koolituse sisu. Teisisõnu ei garanteeri meetod tulemuslikkust, vaid see sõltub eelkõige koolituse sisust. Ülimalt deklaratiivselt ja ilmselgelt sisuliselt läbimõtlematult rakenduskava dokumentidest kopeerituna kõlab regionaalarengu põhjusena toodu, et projekt „suurendas kvalifitseeritud tööjõu pakkumist”, seletamata, kuidas see saavutati, kuidas efekti hinnati ja kuidas see mõjutab regionaalarengut. Ilma lisaselgitusteta on selline põhjendus vähe väärt.

Positiivseks tuleb regionaalse arengu kontekstis lugeda neid tegevusi, mis otseselt arvestavad või käsitlevad regionaalseid erinevusi (nt lokaalselt tähtsad regiooni eripärade uuringud, millele saab KOV toetuda tegevuskava väljatöötamisel), toetavad KOV-ide omavahelist ja/või ettevõtjate, MTÜ-de ja KOV-i omavahelist koostööd, KOV-i võimekuse arendamist ja aktiveerivad kohalikke kogukondi (ka omavahelisele koostööle).

Regionaalarengul on ka selliseid seoseid teiste horisontaalsete teemadega, kus praktiliselt sama põhjendus sobib mitme teema toetuseks. Näiteks kui projekti käigus edendati ääremaa meeste tervist, siis oli see korruga nii soolist võrdõiguslikkust kui ka regionaalarengut toetav; kogukondade aktiivsemaks muutmine on aga samal ajal nii kodanikuühiskonda kui regionaalarengut toetava mõjuga.

Tabel 4. Avatud taotlusvooru projektides esitatud selgitused regionaalarengu toetamise kohta ja nende sagedus (projektide arv; ühes projektis võis olla toodud ka mitu erinevat selgitust)

Regionaalarengu toetamise selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Projekt toimus/teenust pakuti mõnes muus maakonnas või vallas	30		11	14	4	59
Projekt toimus/teenust pakuti üle Eesti	12	4	1		2	19
Projekt toimus/teenust pakuti Harjumaal (sh Tallinn)	7		2	5		14
Vähendati töötust piirkonnas	14					14
Edendati ääremaa inimeste tervist				10		10
Toetati piirkonna majanduslikku arengut	10					10
Kõigi piirkondade inimestel oli võrdne võimalus osaleda	6				3	9
Täiendõpe toimus piirkonnale vajalikus valdkonnas	7					7
Loodi/arendati kaugtöö võimalus	5	1				6
Keskuste (sh vallad ja maakonnad) koostöö arendamine				5	1	6
Koostöö kohalike ettevõtjate ja vaahendustega				5		5
Kasutati e-õpet	2	2				4
Kohaliku tömbekeskuse arendamine ja regionaalsete erinevuste silumine	2		1	1		4
Toetati KOV-ide võimekust	4					4
Projekt oli suunatud piirkonna kitsaskohtadele	4					4
Regionaalsete erinevuste uuring				2	1	3
Kogukonna aktiveerimine				3		3
Loodi koostöövõrgustik	3					3
Suurendati kvalifitseeritud tööjõu pakkumist	2					2
Infot levitati laialt	2					2
Projekt toimus/teenust pakuti mitmes linnas	1					1

8.3.3. Keskkonnahoiu edendamine

Keskkonnahoid oli projektijuhtide jaoks üks keerulisemaid horisontaalseid teemasid, mida rakendada ning kõige sagedamini nimetatud teema, millega arvestamist hinnatavas prioriteetses suunas ei peetud oluliseks. Intervjuudes avatud taotlusvoorude korraldajatega toodi välja, et seda teemat on raskem lahti mõtestada, osalt ka seetõttu, et see ei puutu käesoleva prioriteedi meetmetega eriti kokku. Rakenduskava koostamisel osalenud intervjuueeritud nentsid, et neil ei sujunud meetmete tingimuste koostamisel koostöö mõnede ametiasutustega, mistõttu nad ei saanud piisavalt ekspertabi. Nii AT projektide mõjude selgitustest kui erinevatest intervjuudest kumab selgelt läbi, et oma projekti võimalikku mõju keskkonnahoiule ei osata tähele panna, mistõttu vastavaid tegevusi ka ei arendata (ning mõju jääb hiljem saavutamata). See tähendab, et **keskkonnahoid on üks suurema koolitusvajadusega horisontaalseid teemasid**.

AT projektide taotlustes ja aruannetes on keskkonnahoiu arendamiseks kõige sagedamini märgitud, et koolitusel kõneldi keskkonnahoiust ja tutvustati säästva arengu põhimõtteid. Kuna see on enamasti ka kogu info, mida aruandes jagatakse, siis ei ole selliste projektide tegelikku panust keskkonnateadlikkuse tõusu realselt võimalik hinnata. Niisugused väited peaksid aruannetes olema vähemalt täiendatud

käsitletud teemade loendi ja õppetöö mahuga. Kaaluda võib, kas koolitaja nimetamine on liiga subjektiivne või mitte, kindlasti lisaks ka see infot, et hinnata väite tõepära ja koolituse sisukust.

Kaheldava mõjuga on ka koolituse käigus säästetud paberi, energia jne nimetamine. Kui seda reaalselt tõesti tehti ning oma säästvat käitumist koolitatavatele eeskujuna näidati ja sealjuures käsitleti näiteks ka seda, kuidas koolitatavad ise saaks samuti oma elu säästvamaks muuta ning nõnda ka finantsvahendeid kokku hoida, siis võiks sel tõesti keskkonnahoidu (ja -teadlikkust) edendav mõju olla. Selline käitumine peaks olema tänapäeval norm ning seetõttu ei nähtu siit olulist lisandväärtust.

Sama kehtib selgituste kohta, et koolitusel sorteeriti prügi, materjale ei trükitud paberil välja jmt. Esmalt on loomulik, et selliselt käitutakse nagunii, teiseks on selliste tegevuste otsene keskkonnamõju konkreetsel üritusel või projektis sageli väike ning neile tekib tähtsus alles siis, kui nad on osalejatele lahti mõtestatud ja neid on kasutatud keskkonnateadlikkuse tõstmiseks. Vastasel korral võib tekkida olukord, et projektimeeskond küll ei trüki materjale välja, aga seda teeb iga koolitatav ise. Kokkuvõttes kulub sama kogus paberit, kuigi projektimeeskond väidab, et seda hoiti kokku. Analoogne on heakorratööde nimetamine. Kui prügi koristamisel on tõesti otsene keskkonnamõju, siis hekilõikus (mida samuti nimetati) on keskkonnahoiuga seotud vaid erandlikel juhtudel. Ühel juhul kirjeldati, et projekti käigus tehti rada läbi vääriselupaiga. Enamasti tahavad vääriselupaigad pigem rahu ja inimesed tuleks neist pigem eemale juhtida. Kas rada vähendas külastajate tekitatavat koormust või suurendas seda? Taas on tegu tegevusega, mida tuleb põhjalikumalt seletada, et selle mõju keskkonnahoiu edendamisele oleks mõistetav. Sealjuures võib heakorratööde puhul kohati olla ka tegu tegevusega, mis võib takistada põhieesmärgi saavutamist. Näiteks toodi ühel juhul näide, et tiserikoolitust saanud inimesed suunati heakorratöödele, mida võib tõlgendada oskustöölise tööjõu raiskamisena. Kui on vaja anda koolitatutele tööharjutust, on parem, kui see vastab koolituse sisule ja koolitatute kvalifikatsioonile.

Väga keeruline on pidada keskkonnahoiu arendamiseks seda, kui koolitusel tutvustatakse keskkonnast tulevaid terviseriske või töökeskkonda. Kummagi seos keskkonnahoiuga on olemasoleva info põhjal meelevaldne (terviseriskide käsitlemine on tervishoiu, mitte keskkonnahoiu teema ja töökeskkonna tutvustamine on liiga laia tähendusega) ning vastupidises veenmiseks peaksid projektijuhid esitama detailse koolituskava. Täiesti eksitavad on tõlgendused, et kui koolitatutel tõuseb eneseväärikus, siis nad hoiavad paremini keskkonda või et keskkonnahoiu tagab see, et koolituse järel löid uued ettevõtted naised, sest „naiste loodud ettevõtted on valdavalt keskkonnasõbralikud”.

Omaette keerukas on hinnata IKT sektori arendamist või arenemist ja selle mõju keskkonnahoiule. Päril sagedased olid põhjendused, et kuna projekti käigus suheldi internetis, siis seeläbi hoiti kokku muid ressursse. Reaalne ja mõõdetav efekt on selles, kui sellise suhtlusviisi tõttu jäävad ära autosõidud.

Kõige suurema positiivse mõjuga tegevusteks võiks lugeda neid, mis on suunatud ettevõtete töö efektiivsemaks muutmisele või on seotud otseselt mõõdetava keskkonnamõju vähendamisega. Viimaste hulka kuuluvad kõik kütusekulu kokkuhoidvad projektid (sh näiteks kaugtöökeskused), aga ka taaskasutuskeskuste arendamised. Esimete hulka kuuluvad nii tööandjate ja ettevõtetega seotud projektid (keskkonnasäästlik ettevõtetus, sotsiaalne vastutus, keskkonnajuhtimissüsteemide juurutamine jne) kui ka töötajatele säästvate töövõtete ja tehnoloogiate õpetamine.

Tabel 5. Avatud taotlusvooru projektides esitatud selgitused keskkonnahoiu edendamise kohta ja nende sagedus (projektide arv; ühes projektis võis olla toodud ka mitu erinevat selgitust)

Keskkonnahoiu edendamise selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Arendati keskkonnateadlikkust/tutvustati säästva arengu põhimõtteid	15	1		8		24
Projekti käigus oldi säästvad (hoiti kokku energiat, paberit jne)	14	3	1	2	1	21
Koolituse tutvustati säästvaid tehnoloogiaid ja töövõtteid	13				1	14
Suhtlemiseks kasutati Internetti (FB, Twitter, e-post, foorumid jne)	4	3			2	9
Projekt soodustas jäätmete taaskasutust	8					8
Tehti heakorrad (sh raade hooldus, prügi koristamine jmt)	5			3		8
Materjale jagati Internetis, mis vähendab paberi kasutust	7			1		8
Hoiti kokku autokütust	3	1	1	2		7
Propageeriti jalgsi ja rattaga liikumist	1			5		6
Koolitusel tutvustati töökeskkonda	5		1			6
Õpetati säästvaid eluviise	1	3			2	6
Loodi töökohti IKT sektoris	5					5
Jagati tervisehoidmise õpet ja tutvustati keskkonnast tulevaid tervisriske				4		4
Üritusel/koolitusel sorteeriti prügi	2					2
Projekt vähendas jäätmeteket	2					2
Koolitusel toimus kohaliku keskkonna õpe	2					2
Loodi/arendati kaugtöö võimalusi	2					2
Toimus keskkonnasäästliku ettevõtluse õpe	2					2
Koolitusel tutvustati otsiaalse vastutuse kontseptsiooni	1					1
Koolitatutel tõuseb eneseväärikus, mistõttu nad hoiavad keskkonda				1		1

Üldiselt jäid paljudel juhtudel keskkonnahoiu võimalused kasutamata. Mõnes projektis ei tundud ära seda, et kui projekt korraldab osalejate transpordi ja sellega väheneb autokütuse kasutamine või kui inimesi õpetatakse säästlikumalt elama, siis on sellistel tegevustel keskkonnahoidu edendav mõju. Enamus projektijuhte võiks võtta õppust keskkonajuhtimissüsteemidest, mis aitavad selgitada välja valdkonnad, millele projekti ellu viies tähelepanu pöörata, et olla säästlikum. Samas oleks veelgi olulisem edendada tegevusi, millel on suurem ja pikaajalisem mõju. Näiteks tuleks koolitusel mitte kõnelda abstraktselt keskkonnahoiust, vaid keskenduda konkreetsetel töökohtadel energia- või materjalisäästu andvate oskuste arendamisele. Väga olulise horisontaalse keskkonnahoiu mõjuga võivad olla töötajate kvalifikatsiooni tõstvad koolitused, kui selle tagajärjel asuvad inimesed tööle suuremat lisandväärtust andvatele ja ressursi enam väärindavatele töökohtadele.

Edulugu: Tööle pääsu takistuste kõrvaldamine ühtse sotsiaaltranspordisüsteemi abil

Projekti sisu: projekti üldeesmärgiks oli tsentraalselt reaalses korraldatava ning ühtsetel alustel toimiva garanteeritud kõrge kvaliteediga sotsiaaltranspordisüsteemi loomine Lääne-Virumaal ning külgnevates Harju ja Järva maakonnas

omavalitsustes.

Projekti positiivne mõju horisontaalsetele teemadele: projekti abil tekkis (maasulates elavatel) hoolduskoormusega inimestel võimalus korraldada hõlpsamini hooldatava paigutamist päeva- või nädalahoidu ning vabaneda seeläbi tööle pääsu takistusest. Samuti said erivajadustega inimesed võimaluse tööle minna, mis polnud seni võimalik sobiva transpordivõimaluse puudumise tõttu. Puuetega inimesed said teenust tellida ja kasutada ilma sotsiaaltöötaja või hooldaja abita. Seega ilmnisid siin lisaks võrdsete võimaluste edendamisele ka regionaalarengut toetavad aspektid, kuna sotsiaaltranspordi korraldus muutus piirkonna omavalitsustes ühtlasemaks ja kvaliteetsemaks ning elanikel on suurem kindlustunne teenuse kättesaadavuse suhtes.

Uuenduslikkuse ja infoühiskonna arendamise poolest oli projekti väärtuseks see, et kasutusele võeti Eestis innovaatiline infosüsteem, mis võimaldab tagada sõidukite efektiivse hõive ja optimaalseimad marsruudid ning reageerida operatiivselt muudatustele tellimustes.

Reiside planeerimine andis ka keskkonnahoidliku efekti, kuna vältis samaaegselt mitme alakoormatud sõiduki kasutamist klientide teenindamisel, samuti hoiti tühisõite minimaalsel võimalikul tasemel, vähendades sellega transpordisaastet.

8.3.4. Infoühiskonna edendamine

Infoühiskonna eksperdi hinnangul keskendub juhend infoühiskonna arendamise horisontaalse mõju selgitamisel eelkõige baasoskuste arendamisele. Kahtlemata on massiline arvutikasutamise õpetamine, töötutele internetis leiduvate töötamisvõimaluste tutvustamine ja informatsiooni internetis kättesaadavaks tegemine infoühiskonna arengu eeldused, kuid märgatav mõju infoühiskonna edendamisele on sellistel projektidel harva, sest nad ei too kaasa olulist ühiskondlikku arengut ja uusi lahendusi. Väga kiiresti toimuv areng IKT valdkonnas ja uute tehnoloogiate kasutuselevõtt tingib ka ise inimeste arvuti ja nutiseadmete kasutamisoskuse kasvu, mistõttu on edaspidi vaja keskenduda järgmistele oskuste tasemetele ja uutele probleemidele (küberturvalisus, *big data* kasutamine jms). Samuti on tulevikus vaja arendada IT-alaseid oskuseid erialaspetsiifilisemalt – nt klienditeenindajale on vajalikud ühte tüüpi oskused, metsatööstustöötajale teist tüüpi jne. See ei tähenda, et aastate 2006–2007 kontekstis oleks infotehnoloogiliste baasoskuste arendamine olnud vale ning teatud sihtgruppide jaoks (nt eakamad ja puuetega inimesed) on baaskoolituste korraldamine ka tulevikus vajalik. Samale probleemile ehk määratlemisele, kust läheb piir, millal projekti tegevused panustavad horisontaalsetesse eesmärkidesse, millal mitte, on juhitud tähelepanu ka varasemalt⁴³. Siiski oli siin kooskõla projektijuhtide ja eksperdi hinnangute vahel projekti mõjude kohta infoühiskonna edendamisse üsna hea (vaid 13% juhtudest läksid eksperdi hinnangud lahku projektijuhide omadest).

Infoühiskonna edendamise tüüpgevusteks prioriteedi „Pikk ja kvaliteetne tööelu” programmides on internetilehtede ja veebipõhiste teenuste arendamine (nt meetme 1.3.4. raames www.alkoinfo.ee ja www.toitumine.ee arendamine, vastavasisuliste foorumite arendamine jms) ning teabe kättesaadavuse

⁴³ Struktuuri vahendite valikukriteeriumide hindamine (2010), EY, Praxis ja IBS; hinnati kahte prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” meedet – „1.3.1. Kvalifitseeritud tööjõu pakkumine” ja „1.3.2. Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed”

parandamine veebi abil. Selliste tegevuste kasutegur sõltub eelkõige arendatava veebilehe uuendamisest ja kaasaegsusest, aga ka veebilehel toodud info kvaliteedist. Kui projekti lõppedes veebilehte enam ei uuendata, siis enamasti aegub esitatud info kiiresti. Positiivne mõju on vaid kaasaegset ja sisukat infot pakkuvatel kodulehtedel ning võrguvärvatel. Üheks positiivseks näiteks infoühiskonna edendamise osas on meetme 1.3.3. raames loodud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR)⁴⁴. STAR on riigi keskne andmekogu ja infosüsteem, mis on asutatud juhtumikorralduse põhimõttel läbiviidava sotsiaaltöö korraldamiseks ning selle eesmärk on aidata sotsiaaltöötajal oma tööd senisest hõlpsamini korraldada – osutada isikule vajalikku abi võimalikult sihstatult ja kiiresti ning optimaalse töömahu ja kulutustega. Ühtlasi parandab andmeregister ka teenuse kvaliteeti ja kättesaadavust maapiirkondades, omades seega positiivset mõju ka regionaalarengule. Teiseks analoogseks näiteks on meetme 1.3.4. raames arendatud tervisestatistika ja terviseuuringute elektrooniline esitlussüsteem, mis võimaldab laiemat ja kiiremat info kättesaadavust ja seeläbi toetab parema kvaliteediga teenuse osutamist. Heaks näiteks infoühiskonda edendavast tegevusest on ka meetme 1.3.1. programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010–2012”, kus tuuakse esile iseteenindusportaali avamist 2011. aasta jaanuaris, mis laiendas tööturuteenustele ligipääsetavuse võimalusi.

Infoühiskonna edendamise alased tüüpotegevused AT projektides olid arvutioskuste ja interneti kasutamise algõpe, info internetis kättesaadavaks tegemine ja elektrooniliste sidepidamisvõimaluste kasutamine. Nagu eespool öeldud, olid need tegevused asjakohased ja olulised. Paraku on hindamise raames läbi viidud intervjuudele tuginedes paljudes projektides IT oskusi toetavad tegevused ellu viidud väga väikeses mahus, mis tõstatab küsimuse nende kvaliteedist. Aruandluse pealiskaudsus ei võimalda nende tegevuste efektiivsust korralikult hinnata. Näiteks arvutiõppe puhul oleks väga oluline aruandes ära märkida, mis oskusi ja millises mahus õpetati. Selline info on praegu esitatud väga üksikutes aruannetes.

Nagu eelnevalt märgitud, sõltub hinnang kodulehete arendusele ja info veebis kättesaadavaks tegemisele sellest, millist infot ja milliseid kodulehti silmas peetakse. Siin muudab hindamise eriti keeruliseks asjaolu, et enamus projektide aruandeid ei sisalda kodulehe aadressi, mistõttu hindaja ei saa töö sisu hinnata. Nii mõnegi leitud kodulehe arendus oli projekti lõppedes katkenud, mõnel juhul oli kodulehel ka märke, et kodulehe uuendamine on peatunud rahastuse lõppemise tõttu. Selliseid olukordi ei saa lugeda infoühiskonda edendavateks, eriti info edastamise ja vahendamise valdkonnas on sisulise asjakohasuse hindamisel üks oluline kriteerium tegevuse pidevus (st tegevuse jätkusuutlikkus).

Seda, kui projektitegevuse juures suheldakse elektrooniliste vahendite abil (e-post, Facebook jne), projekt kasutab elektroonilisi abivahendeid (nagu projektor) või hoiab projektidokumentatsiooni elektrooniliselt, ei saa pidada infoühiskonda arendavateks tegevusteks. Need on ka tegevused, mis ei lähe kokku juhendis toodud infotehnoloogia arendamise kirjeldusega. Põhimõtteliselt võib teatud piires mõnda, et kui välja arendatakse mõni elektrooniline nõustamisteenus, siis on see infoühiskonda arendava mõjuga. Kuid seda vaid siis, kui uus teenus toob kaasa efektiivsuse kasvu ja rakendab IKT-d teenuse kvaliteedi tõstmiseks, mitte ei piirdu lihtsalt sellega, et kliendiga ei suhelda enam näost-näkku, vaid kasutatakse selleks e-posti vmt abi. Viimasel oleks teatav keskkonnahoiu efekt (väheneb kütuse kasutamine), kuid sama saavutatakse ka helistamise abil, mida ometi enam infoühiskonna arendamiseks ei peeta. Seega kriitiline piir jookseb selle vahel, kas projekt lihtsalt kasutab infotehnoloogilisi vahendeid, misjuhu ei ole tegu infoühiskonna arendamisega, või arendab IKT-d ennast või selle toel välja uue teenuse, misjuhu tegevus kvalifitseerubki

⁴⁴ Vt ka ptk 7.2

uue IKT lahenduse arendamise või rakendamisenä. Sel on (potentsiaalselt) infoühiskonda arendav mõju, mille realiseerumine sõltub taas lahenduse kvaliteedist.

Sama kriitika kehtib ka e-õppe ja audio-visuaalse meedia kasutamise kohta. Tegu on vaid tehniliste lahendustega, mille rakendamine ise veel ei too automaatselt kaasa infoühiskonda arendavat mõju. See mõju on võimalik saavutada selle kaudu, mida nende vahenditega edasi antakse ja kuidas neid vahendeid kasutatakse. Kui tegu on väga atraktiivselt teostatud lahendusega, siis võib ka vorm mõningase efekti anda, kuid need juhtumid on siiski pigem erandlikud.

Infolehe või mõne muu trükise väljaandmist ei peeta enamasti infoühiskonda arendavaks, kuid nii nagu eelnevate tegevuste juures, võib teatud juhtudel sisust tulenevalt ning paralleelselt ka internetis avalikult kättesaadav väljaanne olla infoühiskonda arendava mõjuga.

Tabel 6. Avatud taotlusvooru projektides esitatud selgitused infoühiskonna edendamise kohta ja nende sagedus (projektide arv; ühes projektis võis olla toodud ka mitu erinevat selgitust)

Infoühiskonna edendamise selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Anti arvuti ja Interneti algõpet	41		9	3	1	54
Edastati infot Internetis (sh kodulehtede/portaalide loomine)	19	7	3	14	4	47
Suhtlemiseks kasutati Interneti (FB, Twitter, e-post, foorumid jne)	19	2	4	5	3	33
Koolitus viidi läbi e-õppe vormis	9	2	1			12
Parandati sihtrühma võimalusi arvutit kasutada	10			1		11
IKT spetsialisti või muu spetsialisti tasemel ameti koolitus	9					9
Projekt kasutas IKT-d (projektorid, arvutiprogrammid) ja elektroonilist dokumendihaldust	8					8
Interneti kasutamine marketingiks	5					5
Uue IKT lahenduse loomine või rakendamine	2		1	1		4
Kasutati või loodi audio-visuaalset meediat	2				2	4
Sihtrühmas arendati digikirjaoskust	4					4
Anti välja infoleht/ajalehe erinumber/brošüür vmt	1			2		3
Loodi kaugtöökeskus	2					2

Positiivse mõjuga infoühiskonna arendamisele on need tegevused, kus loodi ja rakendati mõnda IKT lahendust projekti tegevuste arendamiseks (head näited on toodud eespool andmebaaside arendamise kohta), aga ka turunduseks. Mõnes projektis kombineeriti viimast ettevõtluskoolitusega ning sel võivad olla mõjud ka teistele horisontaalsetele teemadele. Näiteks arendati ühes projektis koduleht, mille kaudu said ettevõtluskoolitust saanud naised oma tooteid müüa. Kodulehte kasutatakse ja selle abil müüakse oma tooteid jätkuvalt. See on hea näide oskuslikult IKT-d kasutavast jätkusuutlikust projektist, millel on võrdseid võimalusi edendav mõju nii töötuse kui soolise võrdõiguslikkuse seisukohast.

Tugeva infoühiskonda arendava mõjuga on koolitused, kus valmistatakse ette töötajaid IKT sektorile või muudesse ametitesse, kus on vaja IKT-d rakendada. Horisontaalse teema toetamisel on asjakohasemad sellised koolitused, mis on mõne konkreetse horisontaalse teema valdkonnaga lähemalt seotud ja kus on ka reaalne nõudlus nende spetsialistide järele tööturul, et inimene hakkaks omandatud oskusi valdkonnas töötades kohe rakendama. Valdkondlike vajadustega ning ümber- ja täiendõppe suurema vajadusega

võiks tulevaste koolituste planeerimisel enam arvestada. Baasoskuste arendamisel on praeguseks muutunud tingimustes (infoküllus ja järjest enam leviv elektrooniliste suhtlusvahendite kasutamine) muuhulgas olulised meedia- ja infokriitilisuse arendamine ning privaatsuse küsimused. Kuna ka infoühiskonda arendavate tegevuste selgituste puhul sõltub paljudel juhtudel otsus mõju kohta tegevuse sisust, siis on ka selle horisontaalse teema juures vaja oluliselt parandada aruannete sisukust.

8.3.5. Kodanikuühiskonna edendamine ja partnerlus

Mõju kodanikuühiskonna arengule oli valdkond, kus ekspertide hinnang kõige sagedamini lahknes projektijuhtide omast. Ühelt poolt olid projektijuhid siin sagedasti toonud põhjendusi, mis horisontaalsete teemade juhendi järgi ei ole mõjuka tegevusena kvalifitseeritavad (näiteks see, et toetust sai MTÜ). Teisalt esitati väga palju deklaratiivseid selgitusi, mis olid ilmselgelt juhendist või IARK-ist kopeeritud ja mida ilma lisapõhjendusteta ei saa pidada adekvaatseks (näiteks, et koolitus suurendab inimeste kodanikutunnet või et ebasoodsamas olukorras inimesed integreeritaks ühiskonda; vt tabel 7). Projektide hindamisel ja aruannete vastuvõtmisel oleks hindajad pidanud sellistele puudustele tähelepanu pöörama. Kolmandaks aga erines kodanikuühiskonna eksperdi tõlgendus üsna suurel määral sellest, mis juhendis oli kodanikuühiskonna kirjeldusena esitatud (vt ptk 7.2). Eksperti hinnangul on juba see, et toetust saab MTÜ, enamasti kodanikuühiskonda arendava mõjuga. Sama väidab tegelikult ka IARK (lk 108): „Muuhulgas kuuluvad prioriteetses suunas potentsiaalsete kasusaajate hulka valitsusvälised organisatsioonid. See toetab samuti kaudselt kodanikuühiskonna arengut, kuivõrd struktuuritoetus aitab kaasa toetuse saajate suutlikkuse tõusule /.../”. Neist asjaoludest tuleneb kaks järeldust. Esiteks, ka projektijuhtide ning taotluste ja aruannete hindajate **koolituse kodanikuühiskonna arendamise teemal on vaja muuta senisest põhjalikumaks**. Teiseks, juhendi koostamisse on vaja kaasata enam eksperte, et kodanikuühiskonna arendamise tõlgendused oleksid laiapõhjalisemad.

Ka programmidokumendid ja aruanded viitavad, et kodanikuühiskonna arendamise teema mõistmine on tekitanud probleeme ning seda käsitlevad selgitused ei ole kohati asjakohased. Nt meetme 1.3.2. programmi „Töoga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhte kvaliteedi parandamine 2009” lõpparuandes selgitatakse positiivset mõju kodanikuühiskonna arengule järgmiselt: „Kodanikuühiskonna arengule aitavad kaasa tööelu kvaliteedi ning töösuhete selguse edendamist toetavad tegevused (nõustamistegevused)”. Hindajale jääb selgusetuks, milles täpselt seisneb nõustamistegevuste panus kodanikuühiskonna edendamisse. Sarnane küsitav ja ebapiisav selgitus on meetme 1.3.4. programmi „Tervislikke valikuid toetavad meetmed 2010–2011” lõpparuandes, kus kodanikuühiskonnale avalduva positiivse mõju selgituseks on üks lakooniline lause „Paikkonna terviseprofiilide ja tegevuskavade koostamine”. Mõju kodanikuühiskonna edendamisele jääb ebaselgeks ka meetme 1.3.2. programmis „Töoga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhte kvaliteedi parandamine 2010–2014”: „Kodanikuühiskonna arengule aitavad kaasa tööelu kvaliteedi ning töösuhete selguse edendamist toetavad tegevused. Töökeskkonna ja töösuhetealase teabe laiem levitamine ning erinevate suhtluskanalite loomine eeldatavasti stimuleerib ka kodanikuühiskonna arengut.” Neil tegevustel võib olla oluline mõju, kuid antud selgitus on ebapiisav, et seda mõju esile tuua. Ebapiisavad ja deklaratiivsed selgitused viitavad, et **teadlikkus kodanikuühiskonna edendamise võimalustest ja selle määratlemisest on suhteliselt madal**.

Kodanikuühiskonna edendamise alastest tüüpgevustest oli AT projektides kõige sagedasem mõni koostöö, sh koostöö erinevate organisatsioonide vahel ning erineval tasandil kuni uute koostöövõrgustike

loomiseni. Koostöö edendamisel on alati suur kodanikuühiskonda edendav mõju. Seda mitte ainult olukordades, kus koostööd hakkavad tegema juba olemasolevad organisatsioonid, vaid ka siis (võib-olla isegi eelkõige siis), kui inimesed moodustavad uusi aktiivgruppe (nt kogukondade baasil) ja vabaühendusi.

Seevastu sageduselt teine põhjendus on suhteliselt sisutühi väide, kus ühel või teisel moel sedastati, et kui inimesi koolitatakse, siis nad muutuvad aktiivsemaks ja nii areneb neis kodanikutunne ning see viib kodanikuühiskonna arenemisele. Selline konstruktsioon võib üksikujuhtudel olla õige, kuid seda pole võimalik kontrollida ning see pole veenev. Sama kehtib väite kohta, et tööd saanud töötust saab parem ja aktiivsem kodanik. Sarnaseid kõhklusid tekitab ka selgitus, et ebasoodsamas olukorras inimesed integreeriti ühiskonda. Nimetatud põhjendus sobib väga hästi mõne programmi eesmärgiks, kuid siin tagajärjena esitatu usaldamiseks ja mõistmiseks peaks selgitus olema palju põhjalikum ja konkreetsem.

Ka kodanikuühiskonna teema juures on projektijuhid mõneti ekslikult eeldanud, et kui kõigil võimaldatakse mingis tegevuses osaleda, siis see edendab valdkonda. Kodanikuühiskonda ühtlustava mõjuga tegevused peavad olema selgelt suunatud ebasoodsamas olukorras inimeste olukorra parandamisele. Teabe avalikuks tegemise fakt (nt info avaldamine veebis) ei ole piisav, et selle põhjal saaks hinnata tegevuse ühiskondlikku mõju. See, kuivõrd on laialt teavituskampaania kodanikuühiskonda edendav mõju, sõltub kampaania sisust ja edukusest.

Kodanikuühiskonna arendamisega ei ole seostatav see, kui koolitusel kasutati mõnda aktiivõppe meetodit või projekti käigus suheldi palju elektroonilisi vahendeid kasutades. Need on vormilised asjaolud, samas kui oluline on tegevuse sisu. Küsitavad on ka tegevused, kus koolitustel on piiratud lihtsalt kodanikuühiskonna, töötajate õiguste vmt tutvustamisega. Teatud juhtudel võib sellistel tutvustustel mõju olla, see tekib siis, kui koolitusele järgnevalt hakkavad koolitatud teisiti (vastutustundlikumalt, hoolivamalt) käituma. Lihtsalt tutvustamist tuleb siiski pidada väga nõrga mõjuga tegevuseks, mil selliseid tagajärgi on harva. Sisukamaid tulemusi nimetati projektides enamasti ka eraldi. Erandi võib teha e-teenuste tutvustamisele, mis aitavad inimestel riigiga lihtsamalt lävida ja võivad seega olla positiivse mõjuga. Samas on sellise digikirjaoskuse arendamine pigem infoühiskonna arendamine ja mõju kodanikuühiskonnale on väiksem.

Väga positiivsena saab esile tuua, et siinse horisontaalse teema juures on kaks projekti, mis nimetavad, et nad kaasasid sihtrühma projekti läbiviimisse. See on reaalne inimeste aktiveerimine ja neile kogemuse andmine, millelt on põhjust oodata positiivseid tagajärgi.

Tabel 7. Avatud taotlusvooru projektides esitatud selgitused kodanikuühiskonna edendamise kohta ja nende sagedus (projektide arv; ühes projektis võis olla toodud ka mitu erinevat selgitust)

Kodanikuühiskonna edendamise selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Tehti koostööd teiste organisatsioonidega / loodi koostöövõrgustik	34	3	6	7	2	52
Koolitatu või aktiveeritud sihtrühma liige on parem kodanik	20	2	2	6	3	33
Projekti viis ellu või sellega tegi koostööd mõni vabaühendus	15	1	2	6		24
Projekti kaasati laiem sihtrühm (kõiks oovijad võisid osaleda)	2	2	1	3	4	12
Toimus kogukondade aktiveerimine	4			5		9
Ebasoodsamas olukorras inimesed integreeriti ühiskonda	7			1		8
Levitati infot / teavitati avalikkust	3	3				6
Tööd saanud töötaja on aktiivsem ja parem kodanik	5					5

Kodanikuühiskonna edendamise selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Võib tekkida koostöö(võrgustik)	5					5
Kodanikuühiskonda tutvustati koolitusel	3		1			4
Tutvustati e-teenuseid	4					4
Suurenenimeste aktiivsus			4			4
Loodi uus MTÜ (uued MTÜ-d)	3					3
Aidati KOV-id omavahel koostööle				3		3
Suurenestööhõive			3			3
Tutvustati vaibuhendusi ja nende tööd	2					2
Kogukond või sihtrühm kaasati projekti elluviimisse	2					2
Suheldakse Internetis (FB, Twitter, foorumid, e-post jne)	2					2
Motiveeriti positiivse eeskujuga				2		2
Aidati KOV-il kaasamist korraldada	1					1
Tehti koostööd rahastajaga	1					1
Koolitusel tutvustati töötajate õiguseid		1				1
Rakendati aktiivõpet					1	1

Partnerlust kajastati projektitaotlustes ja aruannetes korrektselt ja konkreetselt. Loetleti partnerid ja nende rollid. Enamikesse projektidesse oli partnereid kaasatud. Samas oli mõnelgi juhul võimalik aru saada, et tegelikult on partnerlus formaalne ja nimetatud partnerid realselt projekti töös ei osalenud. Lisaks ei mõistetud kohati partnerluse tähendust ja partnerina nimetati rakendusüksust (rahastamisotsuseid tegev ja kontrollifunktsiooni täitev institutsioon ei saa olla samal ajal projekti tegevuste elluviimisega seotud partner).

Edulugu: Rapla valla tervise edendamise koostööprojekt 2012

Projekti sisu: projekti üldeesmärgiks oli suurendada kogukondade sidusust ning suutlikkust Rapla valla piirkonnas ja edendada tervislikku eluviisi Rapla valla tööealise elanikkonna seas, et ennetada töötust ja mitteaktiivsust.

Projekti positiivne mõju horisontaalsetele teemadele: projekt keskendus eeskätt sellele, et äärealade inimestel oleks paremad võimalused erinevate teenuste saamiseks (nt terviseteenuste kättesaadavus) ning seega toetasid projekti tegevused otseselt nii võrdseid võimalusi kui ka regionaalarengut.

Lisaks tegeleti projektis kodanikuühiskonna arendamisega. Projekti tegevuste elluviimisse kaasati aktiivselt kohalikke MTÜ-sid ja seltsinguid ning arendati välja ja tugevdati kohalikku tervisedenduslikku võrgustikku.

Nii tervisedendust kui ka keskkonnahoidu toetavad projekti tegevused, millega propageeriti inimeste kehalist aktiivsust ja teadlikkust tervisekäitumisest. Muuhulgas mõjutatakse selle tulemusel inimesi rohkem jalgsi ja jalgrattaga liikuma ning vähem autot kasutama. Täiendavalt korraldati projekti raames autovaba päev, et teemale veel rohkem tähelepanu juhtida.

8.3.6. Rahvusvaheline koostöö

Rahvusvahelise koostöö olemasolu hindamine on ühelt poolt lihtne – see kas on olemas või seda pole. Kuigi enamike meetmete (v.a 1.3.3.) AT taotluse vormis küsiti eraldi rahvusvahelise koostöö kohta (paluti märkida nii välispartneri nimi kui ka koostöö tegevused), siis lõpparuandes rahvusvahelise koostöö kohta eraldi selgitusi ei küsitud⁴⁵. Seetõttu jätsid mõned projektid, kus tegelikult välispartnereid või väliskoolitajaid kaasati, selle lõpparuandes kajastamata ja teistel juhtudel on aruandest rahvusvahelise koostöö kohta informatsiooni leidmine raskendatud. Selgituste puudumise tõttu on seega võimatu hinnata rahvusvahelise koostöö sisulist panust projektitöösse.

Rahvusvahelise koostöö olemasolu selgus 18% avatud taotlusvoorude projektides. Intervjuudes toodi esile, et rahvusvahelise koostöö rakendamisel oli mitmeid sisulisi takistusi. Ühes intervjuus märgiti, et neil keelas rakendusamet välisreisid ära, kuigi tegevuste alguses olid need lubatud ja seda võimalust ka kasutati (meetmes, kus välisreisid olid abikõlblikud⁴⁶). Seejuures pidasid intervjuueeritud välisreise väga oluliseks rahvusvahelise koostöö osaks. Teise probleemina tõusetas asjaolu, et avatud taotlusvoorudes on projektitaotluste esitamiseks aega vaid umbes üks kuu. Intervjuueeritud märkisid, et seda on liiga vähe, et rahvusvahelisi koostööpartnereid leida ning toimiv koostöömudel kokku leppida. Veel toodi esile, et oleks vajalik, et erinevates riikides oleksid taotlusvoorud ajastatud suhteliselt sarnasele ajale, sest siis saaksid partnerid oma eelarveid ja tegevuskavu koos planeerida ja ühtlustada. Lahenduseks pakuti võimalust pikendada taotlemisperioodi kahele või kolmele kuule.

8.3.7. Uuenduslikkus

Uuenduslikkus oli partnerluse kõrval teine läbiv põhimõte, millele oli aruande ja taotluse vormis nõutud selgitust. Need selgitused oli 37% taotluste juures sellised, mis hindamisel osalenud eksperte ei rahuldanud ja kus eksperdi hinnangul ei olnud tegelikult tegemist uuendusliku projektiga. Et **uuenduslikkuse mõistmine on projektide ja programmide läbiviijate jaoks suhteliselt keeruline**, kinnitasid ka intervjuud.

Intervjuueeritud rakendusametuse esindajad ja programmide koordinaatorid käsitlesid uuenduslikkust erinevalt. Pigem märgiti, et uuenduslikud on tegevused, mis on uuenduslikud Eesti tasandil. See tähendab, et kui mõni tegevus on uus vaid väiksemas piirkonnas, kuid on Eesti mõnes teises piirkonnas juba olemas, siis ta ei ole ei programmi ega meetme jaoks uuenduslik. Samas oli esindatud ka seisukoht, et uuenduslikkust tuleb vaadelda piirkonna tasandil ja ka rakendusüksus on aktsepteerinud uuenduslikkust piirkondlikus mastaabis. Ekspertid lisasid sellele veel tingimuse, et vähemalt samavõrra loeb ka tegevuse sisu – teenus, mis on mujal maailmas tavaline ja laialt levinud, kuid mida pole Eestis seni pakutud, ei ole ilmtingimata uuenduslik. Uuenduslikud projektid on harvad ja ekspertide hinnangul takistab nende tekkimist projektijuhtide loominguulise ja osaliselt isegi valdkondlike teadmiste nappus ning vähene rahvusvahelise kogemuse vahetus. Rakendusametuse esindajad pidasid uuenduslikkust väga oluliseks põhimõtteks, sest just uutele tegevustele pannakse lootus, et nendega kaasneb mõni oluline

⁴⁵ Aruandevormis C kajastuvad rahvusvahelise koostööga seotud kulud, kuid teistes vormides ei ole koostöö sisu kohta selgitusi küsitud.

⁴⁶ Rahvusvaheline koostöö ei olnud abikõlblik meetmes 1.3.3., meetmes 1.3.2. ei lubatud õppevisiidikulusid.

muudatus ühiskonnas. Rakendusüksuse esindajad juhtisid samas tähelepanu, et uuenduslike projektidega kaasnevad ka suuremad riskid (edu pole garanteeritud).

Programmide aruannetes on uuenduslikkuse selgitused enamasti väga lakoonilised (nt meetme 1.3.1. programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010–2012” lõpparuandes) ja vaid kohati detailsed (nt meetme 1.3.3. programmi „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2010–2011” lõpparuandes). Selgituste erineva põhjalikkuse põhjuseks võib pidada asjaolu, et läbivate põhimõtete juhendis ning ka programmi vormides ei ole täpselt selgitatud, kui detailselt tuleks uuenduslikkust avada. Uuenduslike tegevuste määratlemise ebaselgust mõjutab ka see, et HTM-i juhend ei täpsusta, millises kontekstis uuenduslikkust vaadeldakse (uuenduslik meetme, rakenduskava, riigi, regiooni, Euroopa mastaabis)⁴⁷. Seetõttu on uuenduslikena märgitud tegevuste ring suhteliselt lai. Näiteks meetme 1.3.1. programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2009” lõpparuandes on toodud välja väga lai ring programmi raames läbi viidud tegevusi ning selgitatud tegevuste sisu, kuid viited nende uuenduslikkusele ei ole väga konkreetseid.

Kohati on uuenduslikkus kui läbiv põhimõte samastatud igakülgse arendustegevusega (nt meetme 1.3.4. programmi lõpparuandes on uuenduslike tegevuste analüüsi järel kirjutatud: „Suurimad programmi eesmärkide saavutamiseks elluviidud arendustegevused“). Meetme 1.3.1. programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010–2012” lõpparuandes on käsitletud uuenduslike tegevuste analüüsi järgmiselt: „Tänu Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) programmile on olnud võimalik kiiresti ning paindlikult reageerida tööturu olukorrale ning töötajate ja tööandjate vajaduste muutumisele.“ Hindaja arvates ei ole selline selgitus asjakohane ning ei haaku uuenduslike tegevusi käsitlevate selgitustega HTM-i juhendis, kuna ei too esile, milliseid uusi lähenemisi või vahendeid rakendati. Üheks positiivseks näiteks uuenduslike tegevuste osas on meetme 1.3.3. raames välja arendatud sotsiaaltoetuste ja -teenuste andmeregister STAR, mis tagab tööle rakendudes selle, et abivajajale osutatakse teenuseid vastavalt vajadusele, mitte tema sotsiaalsete tunnuste põhisel. Sedalaadi arendus oli selles valdkonnas esmakordne ning seeläbi paranesid teenuse kättesaadavus ja kvaliteet.

AT projektide aruannetes domineerivad uuenduslikkuse määratlemine piirkonna kaudu (nt uus tegevus maakonnas või esmakordne tegevus vallas) ja sihtrühma kaudu (tüüpiline selgitus – sellele sihtrühmale ei ole sellist teenust siin piirkonnas varem osutatud). Sealjuures on aga oluline, et juhend määratleks täpselt, mis mastaabis tuleks uuenduslikkust käsitleda (kas uudne valla, maakonna või riigi tasandil ning kus jookseb uudse sihtrühma eristamise piir). Praegune juhend on selles osas väga üldsõnaline. Hindajate arvates ei saa tavapärasest tegevust (nt aktiivõppe rakendamine, suvelaager või nõustamisteenus) käsitleda uuenduslikuna ainult seepärast, et näiteks konkreetse vallas ei ole samanimelist tegevust varem ellu viidud. Kõige teravamalt torkab selline uuenduslikkuse määratlemise probleem silma avalike ürituste korraldamisel. Kui toimub tegevus, mis on uue nime all esmakordne (nt uue nimetusega liikumisüritus), siis see võib, aga ei pruugi olla uuenduslik. Hindajate arvates ta seda enamasti ei ole.

Uuenduslikkuse põhjendusena toodi kohati esile ka tegevusi, mida kindlasti mitte mingil juhul ei saa pidada uuenduslikuks. Sellised on näiteks süsteemne lähenemine probleemile (mis peaks olema norm ja kui see on uuendus, siis on vastavat valdkonda väga halvasti arendatud), tegevuskava elluviimine

⁴⁷ Sama probleemi tuuakse välja ka regionaalarengu toetamise kontekstis. Näiteks tekitab küsimusi, kas projekt on regionaalarengut toetav, kui ta viiakse ellu suhteliselt kitsas piirkonnas, kuid samas hõlmab enamikke piirkonna külasid.

(tegevuskavu sellepärast koostataksegi, et neid ellu viia; selleks, et lugeda selline tegevus uuenduslikuks, peaks tegemist olema uuendusliku lähenemisega tegevuskava elluviimisele ja põhjenduses see hästi esile toodud), et tegevus motiveerib ja aktiveerib sihtrühma (see ei ole uuendus, vaid on eeldatavasti tegevuse üks tulemustest), tugiteenuste pakkumine (nt lastehoid, mis on KOV-i ülesanne ja väga tavapärane tegevus üle Eesti).

Enamikel juhtudel aga peitub ühe nimetuse taga erineva mõjuga tegevusi ning ainult nimetuse järgi ei ole võimalik sisulist projekti uuenduslikkust hinnata. Näiteks tavapärane nõustamine ei ole hindajate arvates uuenduslik. Kui nõustamisel kasutatakse mõnda uut tehnikat või nõustatakse uut sihtrühma (Eesti tasandil), siis võib see tegevus olla uuenduslik (ning HTM-i juhendi kohaselt ka on). Samuti on tööpraktika väga tavapärane koolitus- ja aktiveerimismeetod, kuid kui seda tehakse uut õppekava rakendades või mõnele uuele sihtrühmale Eestis, siis võib see olla uuenduslik.

Seetõttu on väga oluline, et tegevuste uuenduslikud aspektid oleksid aruannetes selgesti välja toodud. Praegu on väga paljud aruanded kahjuks liiga napsõnalised, mistõttu võib olla ekspert hinnanud projekti uuenduslikkuse puudevaks ka seal, kus tegelikult on uuenduslikud nüansid olemas.

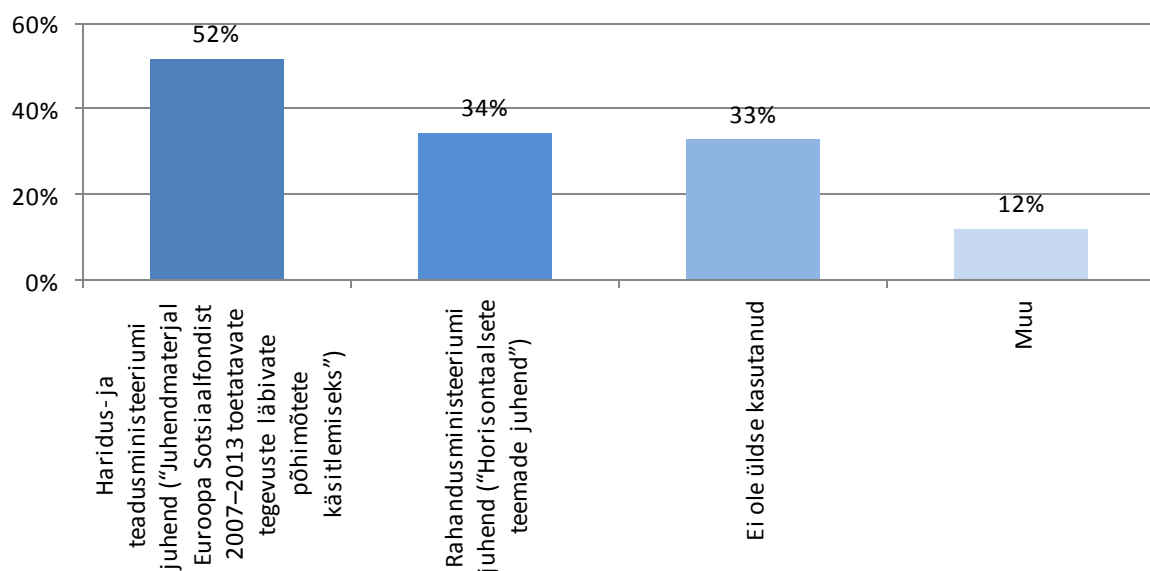
Tabel 8. Avatud taotlusvooru projektides esitatud selgitused projekti uuenduslikkuse kohta ja nende sagedus (projektide arv; ühes projektis võis olla toodud ka mitu erinevat selgitust)

Uuenduslikkuse selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Tegevus on uus Eestis	16	2	3	2	8	31
Tegevuse sihtrühm on uus	18		3	7		28
Tegevus on uus maakonnas/piirkonnas	8		4	7	2	21
Koostöö teiste organisatsioonidega / uus koostöövorm	16			2	1	19
Uus koolitusprogramm/õppekava	16					16
Süsteemne (kompleksne) lähenemine	13		2		1	16
Mentorlus/nõustamine/supervisioon	13		3			16
Tegevus on uus vallas				15		15
E-õpe	6	2				8
Tegevus on kohalikest või sihtrühma vajadustest lähtuv	6					6
Pakuti tugiteenuseid (lastehoid jmt)			4	2		6
Uus analüüs või uuring	1	1		3		5
Tekkis uus võrgustik					5	5
Ekskursioon/õppereis asutusse/MTÜsse/mujale	4					4
Tegevus toetab uut (majandus)sektorit	4					4
Loodi uus portaal või koduleht (või arendati neid)	3	1				4
Tööpraktika	3					3
Koolitusgrupp on uuel moel moodustatud	3					3
Tegevus motiveerib ja aktiveerib sihtrühma	2			1		3
Aktiivõppe rakendamine	2	1				3
Arendati või rakendati uus IKT lahendus	2		1			3
Individaalne lähenemine sihtrühma liikmetele	3					3
Laager/suvekursus	2					2
Sihtrühma kaasamine projektitegevusse	2					2

Uuendusliikkuse selgitus	Meede 1.3.1	Meede 1.3.2	Meede 1.3.3	Meede 1.3.4	Meede 1.3.5	KOKKU
Karjääri planeerimine	2					2
Tegevus toetab KOVi	2					2
Rahvusvaheline koostöö	2					2
Info jagamine asutustes				2		2
Viidi ellu tegevuskava				2		2
Uudne on tehtud töö maht					1	1
Rakendati uudset uuringumeetodit					1	1
Tegevus on üldse uus (maailmas)					1	1
Tegevus on uus taotlejale	1					1

8.4 Horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid käsitlevad juhendmaterjalid

Intervjuudes märkisid erinevate sihtgruppide esindajad, et nad tundsid **puudust horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid selgitavaist materjalidest**. Samas on olemas HTM-i koostatud läbivate põhimõtete tõlgendamise juhend ja RM-i koostatud horisontaalsete teemade tõlgendamise juhend. HTM-i juhendit olid kasutanud ligikaudu pooled küsitluses osalenud avatud taotlusvoorude projektijuhtidest, RM-i juhendit oli kasutanud vaid kolmandik (vt joonis 6). Lisaks nimetatutele olid projektijuhid horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete paremaks kaasamiseks kasutatud ka sihtasutuse Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK) käsiraamatuid ning erinevaid koolitusmaterjale. Samas oli ligikaudu kolmandik neid, kes ei olnud kasutanud ühtegi juhendmaterjali. Seega viitavad küsitluse tulemused, et vaja on suurendada teadlikkust juhendmaterjalide olemasolust.



Joonis 6. Avatud taotlusvoorude projektijuhtide hinnangud juhendmaterjalide kasutamisele, n=63

Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete tõlgendamist on pidevalt käsitletud ka taotlusvoorude koolitustel. Küll aga märgiti intervjuudes, et kohati on koolitustel ja infopäevadel horisontaalsete teemade käsitlemine liiga pealiskaudne ja/või halvasti ajastatud.

*„See horisontaalne teema, eks ta jääb sinna päeva lõppu ka /.../ ja lakooniliselt räägitakse ja noh, sel hetkel nagu see taotleja, ega ta väga ei mõtle sellele horisontaalsele teemale. /.../ Tal on palju rohkem olulisemaid küsimusi. Jah, tal on küsimused, et mis see abikõlbulik kulu on ja /.../”
(programmi koordinaator)*

Avatud taotlusvoorude projektitaotlustes ja -aruannetes esitatud selgitused kinnitavad, et olemasolevaid juhendeid ei ole sageli kasutatud või siis on pingsalt püütud leida seost ka nende läbivate põhimõtete ja horisontaalsete teemadega, millega projektil reaalselt puutumust ei ole (tingituna vajadusest saada projektile rohkem hindepunkte).

Juhendmaterjalide kvaliteeti nii selguse, sisukuse, põhjalikkuse jms osas hindasid avatud taotlusvoorude projektijuhid üldiselt heaks, vaid illustreerivate näidete osas nähakse parandamisruumi (vt lisa 3). Ka intervjuudes märgiti, et taotlejatele ja programmide koostajatele oleks abiks, kui juhendites oleks näidetena paremini välja toodud, millised tegevused panustavad iga horisontaalse teema elluviimisse. Kuna juhendites tegelikult on näited ka olemas, siis ilmestab see veelkord eespool tehtud järeldust, et horisontaalseid teemasid pole väga tähtsaks peetud (seetõttu pole end nendega põhjalikult kurssi viidud) ja vastavalt ei ole ka juhenditesse kuigi põhjalikult süüvitud. Vajadusega selgemate näidete järele seonduv ka projektijuhtide arvamus, et horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtetega seonduvate mõistete tähendus on liiga lai ning see jätab palju tõlgendamise võimalusi. See tekitab segadust nii projektide taotlejate kui ka hindajate jaoks. Seetõttu nähakse suurt vajadust juhendmaterjalide toodud selgituste täpsemaks ja konkreetsemaks muutmise järele.

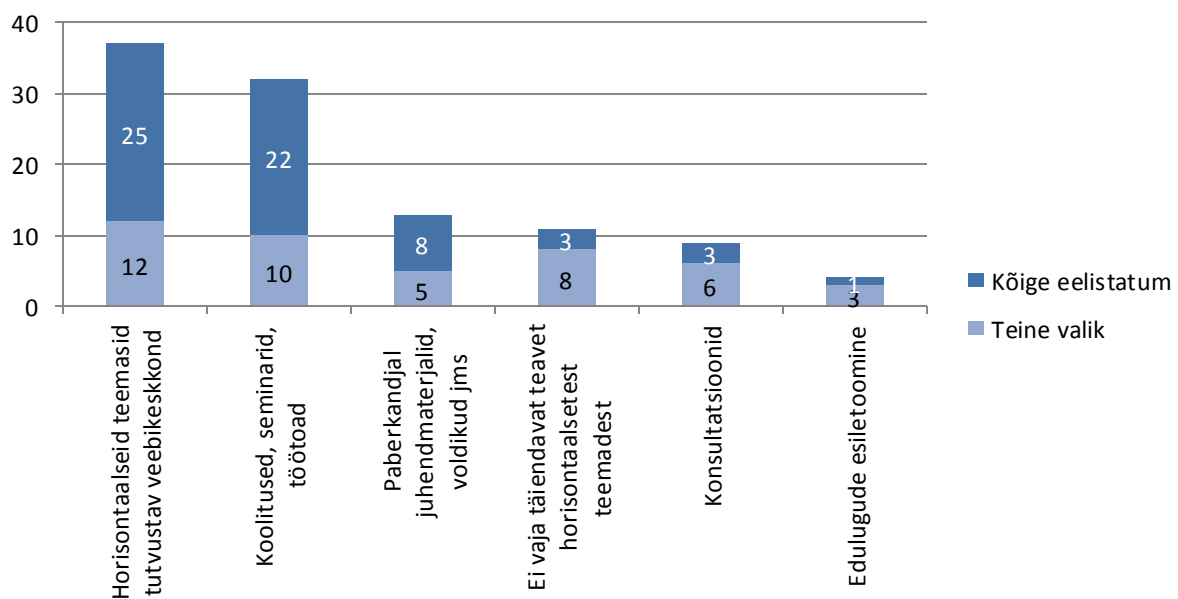
Horisontaalsete teemade juhendile tegid eksperdid järgnevad konkreetsed etteheited ja märkused:

- ▶ juhend on raskesti leitav;
- ▶ keskkonnahoidu toetava mõjuga tegevustena on nimetatud tegevusi, mis ei sobi hästi „pehmete” tegevuste planeerimiseks ja hindamiseks;
- ▶ keskkonnahoiu valdkonnas on esitatud tegevustele vastukäivad nõuded: a) „tulemus peab olema püsiv ja hiljem ka kontrollitav”; b) „tulemus ei pea olema konkreetsete keskkonnanäitajate abil mõõdetav”;
- ▶ võrdsete võimaluste näited ja positiivse mõjuga tegevused on kaldu soolise võrdõiguslikkuse tähtsustamise poole (võrreldes näiteks puuetega inimeste soodustamisega);
- ▶ infoühiskonda toetavad tegevused käsitlevad eelkõige inimeste baasoskusi (selle asemel, et võrdväärselt käsitleda ka ümber- ja täiendõppe võimalusi);
- ▶ IKT areneb nii kiiresti, et osa loetletud tegevusi ei ole tänapäeval enam asjakohased (vt lähemalt ptk 7.2);
- ▶ regionaalarengut toetavate tegevustena on nimetatud tegevusi, mida on „pehmete” meetmetega väga keeruline mõjutada;
- ▶ regionaalarengut toetavates meetmetes võiks fookus olla pigem ettevõtluse soodustamisel;
- ▶ ei ole määratletud regioonid, mille eelisarendamist taotletakse (regioonidevaheliste erinevuste tasandamine on liialt abstraktne konstruktsioon);
- ▶ kodanikuühiskonda mõjutavad tegevused on oluliselt laiemad kui juhendis toodud (nt kogu võrdsete võimaluste edendamise teema on samaaegselt ka kodanikuühiskonda arendav);

- ▶ juhendi säte, mis ütleb, et see, kui MTÜ on kasusaaja, ei ole piisav kodanikuühiskonnale avaldatava mõju positiivseks lugemiseks, on vastuolus IARK-is sätestatuga, kus öeldakse, et sel on positiivne mõju;
- ▶ positiivset mõju omav tegevus nr 3 „suurendada kodanikutunnet, kodanikualgatust, kodanikuvastutust” on liiga abstraktne ja laialivalguva tähendusega.

Läbivate põhimõtete juhendit peeti märksa põhjalikumaks ja sellele sisulisi etteheiteid ei tehtud. Küll aga tuleb nentida, et ei taotluse ega aruande vorm ei toeta samasugust põhjalikkust, millega läbivate põhimõtete käsitlemist on juhendis tutvustatud.

Hindamises selgitati ka seda, millises vormis eelistavad avatud taotlusvoorude projektijuhid saada teavet horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete kohta. Kõige eelistatumaks hinnati veebikeskkonda, mis koondaks kogu asjakohase info. Seda pidas kõige eelistatumaks infokanaliks 25 ning teise valikuna märkis selle 12 projektijuhti (vt joonis 7). Seejuures pidasid projektijuhid oluliseks, et viide juhendmaterjalidele või võimalikule veebikeskkonnale oleks väljakuulutatud taotlusvoorus esitatud ning hõlpsalt leitav. Infot soovetakse saada ka koolituste, seminaride ja töötubade vormis. Paber kandjal juhendmaterjalide eelistajate osakaal oli märgatavalt tagasihoidlikum.



Joonis 7. Avatud taotlusvooru projektijuhide eelistused juhendmaterjalide vormi kohta, n=62

8.5 Horisontaalsete mõjude tuvastamise alus taotluste hindamisel

Hindamiskspertide sõnul on **horisontaalsete mõjude esmane tuvastamise alus hindaja enda subjektiivsus, tunnetus ja kogemus**, ehkki ootuspärane oleks, et nad lähtuksid juhendist. Valdavalt olid intervjueeritud hindajad tutvunud RM-i ja HTM-i juhenditega. Kohati on ka rakendusüksuste (nt Innove) poolt hindajatele ette antud seisukohad ja selgitused, mida horisontaalsete teemade hindamisel vaadata

ja arvestada. Samas tunnistavad hindajad, et mõju suuruse hindamine on paljuski tunnetuslik ning sõltub sellest, kui usutavalt on taotlustes horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete mõjusid kirjeldatud.

Intervjuudes märgiti, et kohati võib see, kui taotluses on püütud väga püüdliselt mõjusid igale horisontaalsele teemale prognoosida, anda kogu projekti hinnangu kujundamisel negatiivse varjundi – see ilmestab hindaja jaoks, et taotleja ei ole projekti võimalikke mõjusid ja tulemusi sisuliselt läbi mõelnud. Hindajad tõdesid, et hindamise muudab üha keerukamaks ka see, et **mõjude kirjeldused muutuvad järjest enam kopeerituks ja lihvituks**, seda eriti kordusprojektides. Selgituste lisamisel võetakse aluseks rahastuse saanud projektid ning neis kasutatud semantika. Kuigi hindaja näeb, et sisuliselt on selgitused pandud valesse konteksti, ei ole seda alati lihtne põhjendada.

Käesolevas hindamises AT projektide taotlusi ja aruandeid analüüsinud valdkondlikud eksperdid kinnitavad eeltoodut. Samas nad lisavad, et kohati on arusaamatu, kuidas on ühe või teise selgitusega projekti puhul nii pealiskaudsete ja kohati ka otseselt juhendiga vastuolus horisontaalsete mõjude põhjendustega projektid (vt ptk 8.3) hindamise läbinud. See illustreerib omakorda eeltoodud tõdemust, et ka hindajad sageli ei lähtu juhendist ning edaspidi samade probleemide vältimiseks on oluline juhendit oluliselt täiendada ja koolituste kvaliteeti tõsta.

Kahetist argumentatsiooni esitati **konsensushindamisega** seoses. Ühelt poolt peetakse objektiivsust suurendavaks, et taotlusi hindavad kaks erinevat eksperti ja lõpliku hinnangu kujunemisel võetakse arvesse erinevaid seisukohti taotlusele ning seal välja toodud seoste adekvaatsusele ja olulisusele. Samas tunnistatakse, et koostöö tegemisel mitmete erinevate hindajatega ilmneb, et ka hindajate endi hulgas on horisontaalsete teemade mõtestamise osas palju ebaselgust. Esineb olukordi, kus kahe hindaja hinnangud on diametraalselt erinevad ning hinnanguid läbi arutades on keeruline jõuda kompromissini. Hindajad tunnistasid, et **projekti üldine „meeldimine“ kandub edasi ka horisontaalsete teemade eest punktide andmisele**. See ilmestab subjektiivsuse rolli horisontaalsete teemade hindamisel.

„On olnud põhjendused juures, me loeme neid alati, aga ka selle põhjenduse pealt, me ei ole osanud neid punkte paremaks muuta. Ja teine on tõesti see, et kui ka nüüd kolm taotlusvooru läksid korraga /.../ osades meil olid täpselt samad kommentaarid. Nad [projektid] ongi natuke sarnased ja ühe projekti puhul ma tean, et me saime punkti või siis see pool punkti, teise projekti puhul me saime null punkti. Mulle tundub, et see ei ole päris üheselt kõigile selge. Nad oleksid pidanud saama siis kas mõlemad „ei ole“ või et „on“, aga nad said erinevalt.“ (avatud taotlusvooru projektijuht)

Siinkohal rõhutatakse taas vajadust **muuta hindajale antud juhendid võimalikult täpseks**, mis vähendaks hoiakulist suhtumist.

Lihtsamaks peetakse võrdsete võimaluste (sh marginaliseeritud gruppide kaasahaaramise) hindamist ning üldiselt ka regionaalse arengu toetamist. Viimase osas mainiti siiski, et kardetavasti ei hinnata seda sisu mõistes õigesti. Suhteliselt lihtsaks pidasid hindamiseksperdid ka infoühiskonna edendamise hindamist, kuigi ka siin oli erinevaid seisukohti, mida täpselt selle all mõista ning milliseid hinnanguid anda. Ühtlasi leiti, et selles osas on programmiperioodi jooksul toimunud hindamisel teatav muutus – mõningate tegevuste, mis on saanud normaalseks osaks ühiskonna toimimisest (nt digitaliseeritud kujul info levitamine), mõju hinnangud vähenesid perioodi jooksul. Kodanikuühiskonna edendamist peeti „pehmeks“ teemaks, mille puhul on suhteliselt palju tõlgendamisruumi. Läbivate põhimõtete osas peeti keeruliseks uuenduslikkuse hindamist. Sarnaselt infoühiskonna edendamisele on selles valdkonnas

muutused olnud väga kiired – paljud sellised teenused, mida juba aastatel 2004–2006 teistes liikmesriikides pakuti, olid Eestis alles arenemisjärgus.

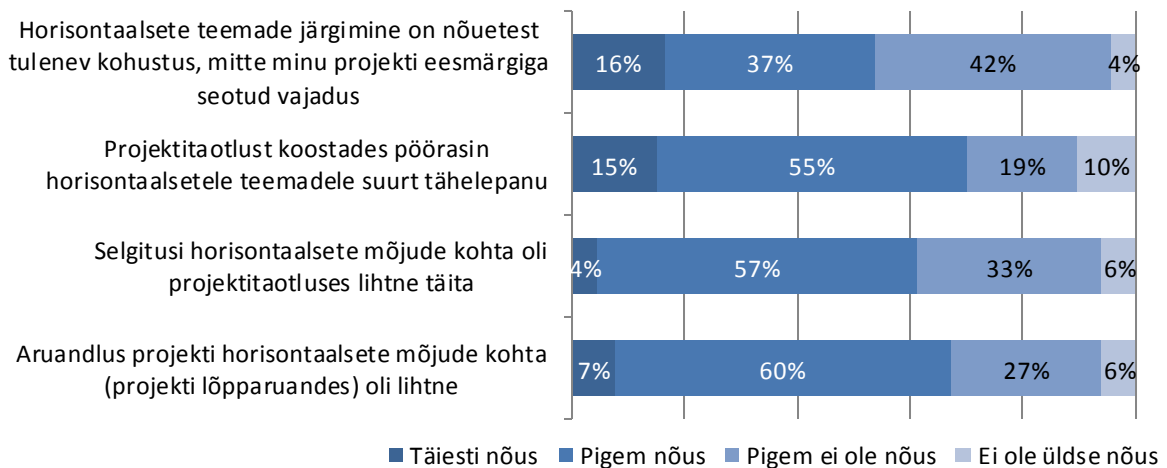
Hindamisel tuleb ette ka juhtumeid, kus rakendatakse tegevusi, mis avaldavad mõju horisontaalsetele teemadele, aga kus seda **mõju pole osatud välja tuua**. Üheks näiteks toodi soolise võrdõiguslikkuse aspekt – projekti raames loodi kõrge meeste tööpuuduse määraga maapiirkonnas meestele suunatud töökohti, kuid taotleja ei olnud osanud seda seostada võrdõiguslikkuse edendamisega, sest üldtunnustatud arusaama kohaselt seonduv võrdõiguslikkus eelkõige naiste huvide edendamisega. Sellistel juhtudel on hindajad püüdnud siiski horisontaalsete mõjude eest punkte anda, vältimaks projekti sattumist teiste taotlejatega võrreldes halvemasse olukorda.

Hindajad peavad enda teadmisi horisontaalsetest teemadest üldjoontes heaks. Täiendavate juhendmaterjalide osas peetakse oluliseks selgitavaid näiteid. Kiideti koolitusi, kus hindajatele anti proovitöö, st koolituse raames paluti osalejatel hinnati konkreetseid tüüpprojekte ning pärast analüüsi tulemusi. Sedalaadi koolitused võimaldavad ühtlustada hindamiste tulemusi. Ühe ettepanekuna nähti vajadust koostada horisontaalsed teemasid käsitlevaid videoklippe. Seda põhjendati inimeste narratiivse mõtlemisega ning leiti, et tekstilisi näited on raskem hoomata.

Üldiselt arvati, et projekti käigus ei tohiks horisontaalsetele teemadele ja läbivatele põhimõtetele pühendatav aeg suureneva, pigem vastupidi. Need aspektid võiksid olla **suurema tähelepanu all rakendusaktide väljatöötamisel ning meetmete eesmärgistamisel**. Konkreetsete projektide juures võiksid horisontaalsed teemad olla pigem *a priori* eeldusena. Hindajate arvates peaks projekt ise olema eelkõige sisule pühendatud ning seeläbi saaks raha täpsemalt suunata. Näiteks regionaalarengu võtmes luuakse mingisugusele konkreetsele regionile suunatud programm ning seega juba seda tegevust ellu viies ongi otseselt vastava teemaga arvestatud. Samas ei ole selline lähenemine võimalik kõigi horisontaalsete teemade korral. Näiteks infoühiskonna edendamise raskuskese peaks olema siiski toetuse saajal.

8.6 Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtetega arvestamine programmide ja projektide aruandluses ja seires

Avatud taotlusvoorus arvestatakse horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtetega niivõrd, kui võrd seda nõuab taotlusvorm. Ligikaudu 53% küsitlusele vastanud avatud taotlusvooru projektijuhtidest leidsid, et horisontaalsete teemade järgimine on nõuetest tulenev kohustus ning seetõttu pööratakse horisontaalsetele teemadele projektitaotlust koostades mõningast tähelepanu (vt joonis 8). Intervjuudes märgiti, et **projektide ja programmide tegevustes lähtuti siiski eelkõige oma spetsiifilistest eesmärkidest** ning horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtetega nende planeerimisel ja elluviimisel oluliselt ei arvestatud.



Joonis 8. Avatud taotlusvooru projektijuhtide hinnangud, n=67

Programmides arvestatakse horisontaalsete teemadega mõnevõrra põhjalikumalt kui avatud taotlusvooru projektides. Projekti või programmi toetamise otsuse tegemisel jälgiti tegevuste formaalset vastavust horisontaalsete teemadega. Tegevuste mõju horisontaalsetele teemadele analüüsiti kahel korral – **projekte ja programme koostades ning hiljem aru andes**. Seda märkisid intervjuueeritud projektijuhid eriti avatud taotlusvooru projektide kohta – väideti, et projektide taotlejad ja elluviijad ei mõtestanud horisontaalseid teemasid ilmselt rohkem lahti kui hädapäraselt tarvis taotluse ja aruannete esitamiseks.

„Me lähtusime tegevuste planeerimisel oma eelteadmistest [arendamist vajavate valdkondade kohta] ja tegevustest ja pärast sobitasime nad siia [horisontaalsete teemade] raami. Et tabel ära täita.“ (avatud taotlusvooru projektijuht)

„See, kuidas on struktuurfondide rakendusmehhanism kokku pandud Eestis, välistab programmide sisulise panuse hindamise rakendamise ajal. Ka sisu hindad alguses ja lõpus. Järelikult ka horisontaalseid teemasid on õige hinnata alguses ja lõpus.“ (rakendusüksuse koordinaator)

„Nad [projektide taotlejad] ikka väga pingutasid selleks, et neid punkte saada, et leida seoseid nende horisontaalsete teemadega ka seal, kus seda seost võib-olla ei olnud või oli see väga kunstlik.“ (rakendusüksuse koordinaator)

Ka programmides on kohati **selgitused horisontaalsete mõjude kohta väga lakoonilised**, mis viitab, et programmi tegevuste planeerimisel ja elluviimisel olid fookuses eelkõige tegevuste spetsiifilised eesmärgid ja horisontaalsetele teemadele erilist tähelepanu ei pööratud. Näiteks meetme 1.3.1. programmis „Tööturupoliitika arendamine 2009–2013“ võrdsete võimaluste edendamise selgitus „*tööturupoliitika meetmete väljatöötamise keskmes on võrdsete võimaluste edendamine st tööturu sihtrühmadele peavad olema loodud võimalused, mis aitavad teistega võrdsetel tingimustel konkureerida tööturul*“ ei anna sisulist ülevaadet, mil viisil loodetakse positiivne mõju võrdsetele võimalustele saavutada. Sama probleem on ka nt meetme 1.3.3. programmi „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2010-2011“ lõpparuandes võrdsete võimaluste edendamise kirjelduse osas, mis kirjeldab programmi mõju („*Programm toetab erivajadustega naiste ja meeste ning nende pereliikmete*

võrdseid võimalusi tööle rakendamisel ning võimaldab ennast tunda täisväärtusliku ühiskonna liikmena“), kuid ei anna ülevaadet, mil viisil antud mõju saavutati.

Tegevuste kavandamise puhul toodi välja, et horisontaalseid teemasid on arvesse võetud ka seeläbi, et jälgitakse, et raha jaotuks erinevate regionide vahel proportsionaalselt võrdselt. Samas tunnistati, et seda on kohati raske järgida – enamasti projektitaotlusi esitatakse kahest suuremast maakonnast ning teiste maakondade aktiivsus on märksa madalam. Seetõttu olid rakenduskava koostamisega seotud ametnikud kahtleval seisukohal sellise regionaalse aspekti tulemuslikkuses.

Üks võimalus oleks loobuda sellest, et projekti taotleja ise hindab oma projekti horisontaalseid mõjusid ja jätta need projekti hindava eksperdi hinnata. Samas ei saavutataks nii horisontaalsete teemade alase teadlikkuse kasvu ega nende läbivat rakendamist, lisaks paneks see suurema koormuse hindamiskspertidele ning kokkuvõttes võib ka hindamise subjektiivsus suurenedagi.

Intervjuude põhjal saab väita, et **horisontaalsete teemadega arvestamine on programmide ja projektide rakendajate jaoks vähetähtis lisakoormus**. Esiteks ei pea suur osa neist horisontaalseid teemasid kuigi oluliseks, eriti kui horisontaalne teema on projekti tegevuste ja eesmärkidega kaudselt või nõrgalt seotud. Kõige enam jälgitakse horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid tegevuste sihtrühma määramisel ja juhul, kui tegevuste iseloom langeb otseselt kokku mõne horisontaalse teema või läbiva põhimõttega (nt võrdsete võimaluste tagamine sotsiaalselt ebasoodsamas olukorras elanikele või soolise võrdõiguse edendamine). Paremaks peetakse olukorda, kus nii prioriteetse suuna kui meetme kui programmi/projekti eesmärgid on integreeritud horisontaalse teemaga või läbiva põhimõttega. Teistel juhtudel püütakse sageli leida mingi (kunstlik) seos vastava horisontaalse teemaga.

„Keskonnahoid ei ole meile asjakohane. /.../ Midagi me siia kirjutame lihtsalt.“ (avatud taotlusvoor projektijuht)

„Me räägime nagu programmi enda sisulistest eesmärkidest, et seda on raske silme ees hoida. Mis siis veel horisontaalsetest teemadest.“ (programmi koordinaator)

Teiseks ei ole projekti elluviijatel vajadust oma tegevuste mõju horisontaalsetele teemadele jooksvalt jälgida. Kui projekti/programmi tegevused on kinnitatud, siis **jooksvalt nende tegevuste sisulise mõju hindamist ei toimu** ja seega puudub ka projekti/programmi juhil vajadus (surve) pidevalt jälgida ja analüüsida oma tegevuste mõju horisontaalsetele teemadele. Horisontaalsetele teemadele pööratakse rohkem tähelepanu alles aruandluse faasis ja ka seal vaid seetõttu, et sellist hinnangut/analüüsi nõutakse.

„Ma ei juurdle nende [horisontaalsete teemade] üle programmi rakendamise jooksul. Pigem mõtlen nende tagantjärele – ahhaa, need tegevused toetasid regionaalset arengut.“ (programmi koordinaator)

Kolmandaks **ei soosi suhteliselt range bürokraatia tegevuste sisulist hindamist**. Kui projektijuhid on tugeva surve all, kus nad peavad väga täpselt jälgima, et nende aruanded vastaks formaalsetele nõuetele, siis see takistab tegevuste ja nende mõju sisulist analüüsi. Mitmes intervjuus toodi esile, et eeldatakse konkreetsete märksõnade kasutamist, kuid langeb tõenäosus, et taotlus saab rahastuse või lõpparuanne heakskiidu. Sealjuures peab aruanne üsna täpselt vastama taotlusele, mis takistab seda, et aruanne kriitiliselt ja sisukalt hindaks projekti kulgu. Loodud on surve näidata projekti võimalikult eduka ja mõjukana.

„Lõpparuannetes kasutame kah ainult neid sõnu, mis on ette antud. Käed on seotud. Kui on raamat, siis on raamat, kui on trükis, siis on trükis. Et jumala eest ei läheks raamidest välja. Ja mul ei ole selle kõrval mingit mõtisklust, et tegevus kuidagi veel regionaalset arengut toetaks.“ (programmi koordinaator)

Projektijuhid tõid intervjuudes välja, et rakendusüksus (nt Innove) aitab kohati avatud taotlusvooru projektide vastavushindamise käigus tuvastada ja märkida mõju horisontaalsetele teemadele. Seda hinnati väga positiivselt, kuigi tegelikult ei tohiks rakendusüksus endale sellist sisu arendamise vastutust võtta, sest neil ei ole tööl inimesi, kellel oleks (või peaks olema) selline pädevus ja vastutus.

Programmi koordinaatorite ja projektijuhtide sõnul ei jälgi rakendusüksus rakendusfaasis horisontaalsete teemade toetamist ja läbivate eesmärkide saavutamist. Pigem on fookus sellel, et projekti põhitegevus toimiks planeeritud aja raames, et püstitatud sisuindikaatorid saavutataks ning eelarvete ja maksete menetlemine oleks korrektne.

„Me ei ole nendega mitte kunagi rääkinud horisontaalsest mõjust.“ (programmi koordinaator)

Mõned rakendusüksuste esindajad märkisid intervjuudes, et nad jälgivad nende horisontaalsete teemade täitmist, mis on kaetud indikaatoritega, samuti on eraldi tähelepanu pööratud regionaalsele arengule, et projekti käigus ei muudetaks projekti toimumise piirkonda ning sedaviisi ei kaoks ära taotletav regionaalne mõju. Mõju kodanikuühiskonnale, infotehnoloogiale ja keskkonnale ei ole aga rakendusüksusel realselt võimalik hinnata ega mõõta.

Struktuurivahendite strateegia kohaselt viiakse meetmete rakendamise ajal läbi uuringuid ja hindamisi, mille käigus hinnatakse ka horisontaalsete teemade rakendamise tulemuslikkust ning mille alusel on võimalik meetmete rakenduskeeme vajaduse korral korrigeerida. Intervjuudes programmide koordinaatorite ja programmeerijate elluviijatega jäi kõlama, et eraldi seiret horisontaalsete teemade osas ei ole tehtud. Programmide lõppedes hindab programmi elluvijja mõju horisontaalsetele teemadele ning seda kajastatakse programmi lõpparuandes. Rakenduskavade osas viiakse pidevalt läbi seiret. IARK-i seirearuannetes olev horisontaalseid teemasid käsitlev peatükk koostatakse meetmete aruannete baasil.

Seireandmete kogumine toimub mitmel rakendamise tasandil kooskõlas rakenduskavaga ning see sõltub prioriteetses suunas määratletud indikaatorite iseloomust. Näiteks kui projektiandmeid kogutakse eelkõige projektide tasandil, siis saavutustasemeid on võimalik võtta uuringute või hindamiste kaudu ning kasutada selleks ka üldist statistikat⁴⁸. Projektide mõju horisontaalsetele teemadele seiratakse struktuuritoetuse registri kesksüsteemi (SFCS) kaudu, rakendusüksus sisestab struktuurifondide operatiivsüsteemi (SFOS) projekti lõpparuannete alusel lõpetatud projektide kohta andmed, sh projekti mõju horisontaalsetele teemadele⁴⁹. Prioriteetse suuna aruannete põhjal koostab rakenduskava juhtministeerium seirearuande ning esitab selle seirekomisjonile. Avalikult kättesaadavate seirearuannete üheks osaks on valdkondade ülestse seoste ja mõjude selgitused, sh panus ja seosed horisontaalsete teemadega. Käesoleva **hindamise raames on võetud vaatluse alla IARK 2009–2012 seirearuanded** ning selgitatud horisontaalsete teemade käsitlemist nendes.

⁴⁸ IARK

⁴⁹ Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2010, seirekomisjoni poolt kinnitatud 02.06.2011

IARK 2009 seirearuanne⁵⁰ rõhutab, et prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ raames on koostatud programm „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2008–2010“ ning selgitab põhilisi tegevusi, mida soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks tehti. Samuti on selgitatud prioriteetse suuna panust võrdsete võimaluste edendamisse – eelkõige on märgitud tegevusi, mis toetavad puuetega inimeste ja teistel tööturu riskirühmade paremat ligipääsu tööturule (nt meetmes 1.3.1. parandati ümberehituste abil puuetega inimeste juurdepääsu võimalusi Töötukassa piirkondlikele osakondadele, meetmes 1.3.2. tõlgiti vene keelde töötervishoiu ja tööohutuse seadus). Samuti on mitmete meetmete teenused otseselt selle teemaga seotud – meetmes 1.3.1. pakuti puuetega inimestele abimeetmeid tööturule siirdumiseks või seal püsimiseks (abivahend, tugiisiku teenus, töökoha kohandamine, kinnipeetavate nõustamine), meetmes 1.3.3. arendati välja rehabilitatsiooniprogramm, nõustamiskeskused, puudealase teabe ja abivahendite keskus jt.

Seirearuande kohaselt ei mõjuta prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ meetmed otseselt keskkonnahoidu. Positiivset mõju infoühiskonna edendamisele on selgitatud suhteliselt põhjalikult ja toodud näiteid. Meetmes 1.3.1. arendati Töötukassas tarkvarapõhist kõnekeskust, mille eesmärgiks oli optimeerida kõnede vastamist ja kontaktide käsitlemist. Meetmes 1.3.2. töötati välja Eesti ettevõtetes töökeskkonna parandamise heade kogemuste andmebaas, samuti on tööandjatel võimalus hinnata töökeskkonnaalaseid riske elektroonilise töövahendi „Ohutu Tööelu Tarkvara“ (OTT) abil. Meetme 1.3.3. raames koolitati 2009. aastal 1309 sotsiaaltöötajat ja sotsiaaltöö tegijat, kes hakkasid tööle uue sotsiaaltoetuste ja -teenuste andmeregistriga STAR. Mõju kodanikuühiskonna arengule on selgitatud eelkõige läbi MTÜ-dega koostööd toetavate tegevuste – näiteks tuuakse tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustik (mis aga hindajale teadaolevalt ei rakendunud tulemuslikult⁵¹), meetme 1.3.1. raames viidi läbi koolitusi, kuhu kaasati kolmandat sektorit jms. Samas on küsitavad meetme 1.3.3. kohta toodud kodanikuühiskonna edendamise selgitused, kus rõhutakse, et meetme tegevused avaldavad enim mõju Tallinnast väljaspool asuvatele piirkondadele. Selline selgitus oleks asjakohasem regionaalarengu mõju kirjeldamiseks.

IARK 2010 seirearuanne⁵² toob soolise võrdõiguslikkuse osas lisaks erimeetmele välja ka seda, et rakendusasutuse esindajad teevad avatud taotlusvoorude taotlejate infopäevadel ja hindamiskspertide koolitusel eraldi võrdõiguslikkuse alase ettekande ning annavad viiteid, kuidas soolise võrdõiguslikkuse teemat projektides kajastada ning hinnata. Seirearuande kohaselt ei mõjuta IARK tervikuna ega ka hinnatav suund „Pikka ja kvaliteetne tööelu“ otseselt keskkonnahoidu. Infoühiskonna arendamisel rõhutatakse eelkõige teabe ja infotehnoloogiliste lahenduste kättesaadavuse parandamist – näitena tuuakse Eesti Töötukassa infosüsteemi töövahendusteenuste valdkonnas. Samas tuuakse näiteks ka Tööinspektsiooni infotelefoni teenuse pakkumist ja infokirja väljaandmist. Neist esimene sealjuures ei seostu infoühiskonna edendamisega, kuna ei aita kaasa info digitaalse kättesaadavuse arendamisele, mida juhend nõuab. Positiivsete näidetena on märgitud ka sotsiaalteenuste andmeregistrit STAR-i ning tervisestatistika ja -uuringute elektrooniline esitlussüsteemi arendamist ja kasutusele võtmist. Kodanikuühiskonna arendamise osas rõhutatakse teabepäevi, kuhu kaasatakse erinevate organisatsioonide spetsialiste. Lisaks on märgitud, et meetme 1.3.1. taotlusvooru toetatavad tegevused

⁵⁰ Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2009, seirekomisjoni poolt kinnitatud 02.06.2010

⁵¹ Meetme "Soolise võrdõiguslikkuse edendamine" hindamine (RAKE, 2013)

⁵² Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2010, seirekomisjoni poolt kinnitatud: 02.06.2011

olid otseselt suunatud kodanikuühiskonna arengu toetamisele. Samas ei ole täpsemalt selgitatud, milles seisnes kodanikuühiskonna arengu toetamine – kui selleks peetakse pelgalt asjaolu, et taotlejateks olid kolmanda sektori organisatsioonid, siis see ei ole horisontaalsete teemade juhendi kohaselt piisav, et lugeda projekti mõju positiivseks. Mõju osas regionaalsele arengule on rakendusasutus analüüsinud toetust saanud projektide registreeritud asukohti ning selgitanud, et suur osa toetustest on läinud Harju maakonda. Samas on mitmed projektid üle-eestilised ning hõlmavad mitut maakonda. Positiivsete näidetena nimetatakse avatud taotlusvooru projektides kavandatud piirkondlike kaugtöökeskuste loomist, mis toetavad regionaalset arengut, aidates luua eeldusi maapiirkondadesse kõrgemalt tasustatud ja paremat kvalifikatsiooni nõudvate töökohtade tekkeks. Samuti tuuakse välja, et meetme 1.3.4. üks tegevustest on otseselt suunatud kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste suutlikkuse suurendamisele elanikkonna terviseseisundi hindamisel ja parandamisel.

IARK 2011 seirearuanne⁵³ annab esmalt struktuuritoetuse registri kesksüsteemi (SFCS) andmete põhjal üldistatud ülevaate kõigi rakenduskava projektide horisontaalsetest mõjudest. Selle kohaselt on kõige rohkem projekte mõjutanud infoühiskonna edendamist, mõnevõrra vähem regionaalset arengut, keskkonnahoidu ja võrdsete võimaluste edendamist ning väikseim on kodanikuühiskonna arengusse positiivselt panustavate projektide osakaal. Seirearuandes on tõdetud, et kuigi rakenduskava ükski prioriteetne suund ei avalda horisontaalsetele teemadele negatiivset mõju, ei ole ka positiivne mõju rakenduskava kokkuvõttes tervikuna ühelegi horisontaalsele teemale eriti suur.

Prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ osas rõhutatakse taas võrdõiguslikkuse süvalaiendamise meedet. Võrdsete võimaluste edendamise osas märgitakse ära ka meede 1.3.3., kus toetatakse erivajadustega inimestele ning nende pereliikmetele paremate võimaluste loomist tööle rakendumiseks. Samuti on võrdsete võimaluste edendamise aspektist mainitud meetme 1.3.1. tegevusi, mis loovad tööturu riskirühmadele paremaid võimalusi tööturul konkureerimiseks (e-õpe, töökohale kandideerimise oskuste – nagu töökuulutuste otsimise ja CV koostamise oskus – arendamine, e-nõustamine jms). E-õppe ja e-nõustamise lahendusi on nimetatud ka infoühiskonna mõjude all, sealjuures on e-õpe pigem vaid haridustehnoloogiline vahend ning ainult sellise õpetamise vormi tõttu ei saa projekte veel lugeda infoühiskonda arendavaks. Lisaks juba varasemates seirearuannetes nimetatud Töötukassa iseteeninduse keskkonnale ja sotsiaalteenuste andmeregistrile (STAR) on infoühiskonda toetava tegevusena märgitud ka sõltuvushäiretega ja HIV-positiivsetele inimestele nõustamis- ja rehabilitatsiooniteenuseid osutavatele organisatsioonidele suunatud foorumi vormis internetipõhise keskkonna arendamist. Selgitus prioriteetse suuna mõjust kodanikuühiskonna arengule kopeerib suures osas eelmise seirearuande teksti. Eraldi on lisatud, et meetme 1.3.4. raames toimunud paikkondlike terviseprofiilide ja tegevuskavade koostamise olid lisaks kohalikele omavalitsustele kaasatud ka vastava paikkonna kolmanda sektori esindajad. Regionaalsete mõjude selgitused on sarnased eelmises seirearuandes tooduga, jäävad kohati deklaratiivseteks ning ei soosi tulemuslikkuse hindamist – näiteks tuuakse välja, et meetme 1.3.4. raames väljatöötatud koolitusmaterjalide ja läbiviidud koolituste tulemusena tõuseb maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste töötajate paikkonna terviseedenduse alane kompetents kogu Eestis. Samas ei ole sellise selgituse ja koolituse tegevuste kirjelduse põhjal võimalik hinnata, kuivõrd olulist regionaalset mõju koolitus omas. Läbivate põhimõtetega seonduvalt on seirearuandes toodud, et prioriteetses suunas „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ ei ole otseselt rahvusvahelisele koostööle suunatud meetmeid, kuid mõnes projektis on see siiski lubatud ning seda võimalust on ka kasutatud (peamiseks koostöövormiks on

⁵³ Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2011, seirekomisjoni poolt kinnitatud: 08.06.2012

õppeviisidid, teadmiste vahetamine ning kogemuste jagamine). Nagu eelnevalt mainitud, siis prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ mõju keskkonnahoiule väidetavalt puudub.

IARK 2012 seirearuanne⁵⁴ toob soolise võrdõiguslikkuse ja võrdsete võimaluste edendamise osas lisaks soolise võrdõiguslikkuse edendamise meetmele välja ka meede 1.3.1., kus „rakendatakse erinevaid aktiivseid tööturuteenuseid, mille üheks eesmärgiks on aidata tööturul ebasoodsamas olukorras olevatel sihtrühmadel väärtustada ja esile tuua erinevaid teadmisi ja kogemusi, tagades paremad võimalused tööturul hakkama saamiseks“. Selline sõnastus on üldsõnaline ning ei anna meetme sisusse süüvimata ülevaadet, mil viisil positiivne mõju võrdsete võimaluste edendamisele konkreetselt ilmnes. Infoühiskonna edendamise kohta tuuakse välja e-keskkonnas kättesaadavate õppematerjalide ja erinevate e-käsiraamatute arvu suurenemist ning e-õppe koolituste positiivset mõju IKT vahendite laiema kasutamise edendamisel. Lisaks on infoühiskonna edendamisenä nimetatud ka seda, et meetme „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine“ programmi raames välja töötatud teabematerjalid avaldatakse elektrooniliselt. Pelgalt teabe elektrooniliselt kättesaadavaks tegemisel on aga infoühiskonna arendamisel vaid marginaalne mõju. Kodanikuühiskonna edendava mõju osas ei ole lisandunud täiendusi 2011. aasta seirearuandes toodule. Mõju osas regionaalarengule on lisandunud selgitus, et meetme „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine“ programmi teavitustegevus on suunatud erinevatesse maakondadesse, suurendatakse äärealade inimeste teadlikkust soolistest stereotüüpidest ning nende piiravast mõjust hariduse ning tööelu valikutele. Toodud seos regionaalarengu toetamisega ei ole hindaja arvates aga väga tugev. Seos oleks olemas siis, kui teadlikkuses soolise võrdõiguslikkuse kohta oleks teada olulised regionaalsed erinevused, mida vastava teavitustööga püütakse tasandada. Prioriteetse suuna mõju keskkonnahoiule väidetavalt puudub.

⁵⁴ Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2012, seirekomisjoni poolt kinnitatud: 14.06.2013

9. TULEMUSLIKKUS

Tulemuslikkuse hindamise muudab keerukaks konkreetsete kvantifitseeritavate horisontaalsete eesmärkide puudumine. Nii ekspertide kui intervjuueeritute hinnangul saab horisontaalsete teemade edenemist täpsemalt seirata vaid siis, kui on teada, mida soovitakse saavutada (st on seatud eesmärk) ja selle hindamiseks rakendatakse vastavaid indikaatoreid. Indikaatorite rolli ja kasutamise vajadust mõju hindamisel on selgitatud ka väliskogemuse analüüsis (vt ptk 12).

Indikaatoreid on rakendatud näiteks soolise võrdõiguslikkuse edendamise hindamisel (eraldi meetme raames), samuti mõõtmaks seda, kui palju teenuseid on osutatud konkreetsetele sihtgruppidele (seondub võrdsete võimaluste edendamise horisontaalse teemaga). Nii mõnegi muu teema puhul on võimalik hindamisel rakendada riiklikku statistikat. Laiemate indikaatorite kasutamisel tekib aga mõju omistamise probleem – keeruline on määratleda, kui suur osa tuvastatud üleriiklikust muutusest omistada konkreetsele prioriteetsele suunale või meetmele. Näiteks kui keskkonnahoiu hindamisel kasutada keskkonnaseisundit või -teadlikkust kirjeldavat riiklikku statistikat või regionaalarengu hindamisel maakondade majandus- või sotsiaalnäitajaid, siis on tõenäoliselt isegi kogu prioriteetse suuna raames (rääkimata üksikust meetmest) läbi viidud tegevuste horisontaalne mõju neile indikaatoritele väiksem kui paljude teiste IARK-i väliste tegurite mõju. Kuna tegu on horisontaalsete teemadega, siis mõjutavad neid mitmesugused tegurid (sh välistegurid, mis ei sõltu ainult prioriteetsest suunast ega isegi rakenduskava tegevustest, vaid veel paljudest muudest kultuurilistest, sotsiaal-majanduslikest ja looduslikest teguritest) ja paljud projektid koos kõikmõeldavate muude sündmustega riigis, piirkonnas ja isegi üleilmselt.

„Nende mõjude hindamisel on ka väga raske ... raske nagu tegelikult leida seda seost, et kas see on nüüd struktuurivahendite mõju või see on üldise arengu tulemus. Või mis seda siis täpselt mõjutab, sest nii palju on väliseid tegureid, mis tegelikult väga oluliselt mõjutavad ka põhiindikaatorite ühes või teises suunas liikumist.“ (rakenduskava planeerija)

Küll on iga projekti puhul võimalik hinnata, kas selle tegevuste mõju oli pigem horisontaalseid eesmärke toetav või mitte (mis üksikuna võttes on küsimus asjakohasusest). Sealjuures ei peaks positiivne mõju horisontaalsetele eesmärkidele või igale horisontaalsele eesmärgile olema iga üksiku tegevuse puhul nõutav. Oluline on, et tegevused ei kahjustaks horisontaalseid eesmärke. Eelnevast tulenevalt on tulemuslikkuse hinnang kujundatud, tuginedes programmi- ja projektidokumentides toodud mõjude kirjeldustele ning intervjuude selgitustele. Selline hindamine on aga tugevalt mõjutatud hindaja subjektiivseist seisukohtadest. Sama kehtib ka projektidokumentatsioonis esitatud projektijuhtide arvamuste kohta. Seetõttu valitseb ühelt poolt oht mõjude alahindamiseks, mis tuleneb projektijuhtide suhteliselt madalast teadlikkusest horisontaalsetest teemadest, mistõttu ei ole projektide ja programmide aruannetes osatud kõiki mõjusid välja tuua. Teisalt on oht mõjude ülehindamiseks, kui mõjude kirjeldused on selliselt sõnastatud, et nende sisu ei ole võimalik hinnata, st puudub ülevaade, kas kirjapandud mõjud tegelikkuses sellisel kujul realiseerusid. See kehtib eelkõige avatud taotlusvooru projektide puhul, kus enamasti peegeldatakse tagasi projektitaotluses toodut ning sisulisi ja läbiviidud tegevusi hästi analüüsivaid selgitusi horisontaalsete mõjude ilmnemise kohta on harva.

„Päriselus on see niimoodi, et kui sa teed projektiaruannet või kui sa loed mingeid projektaruandeid, siis nendes lahtrites on alati lihtsalt nagu peegeldused ja ümbersõnastused.“ (hindaja)

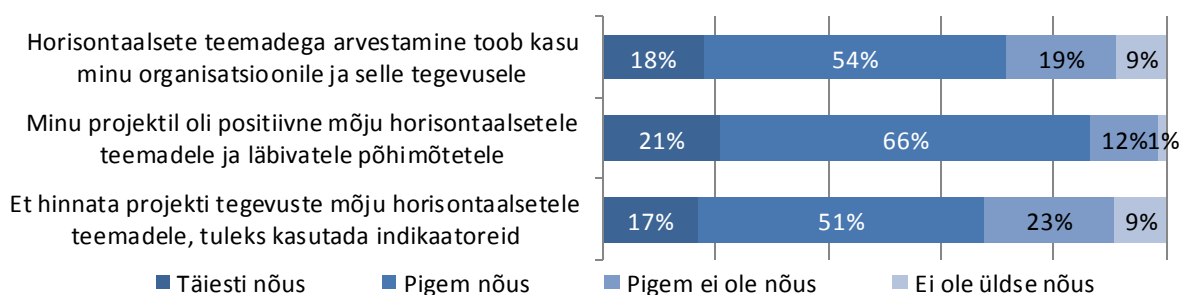
Koondhinnanguna on horisontaalsete teemade arendamine olnud mõõdukalt tulemuslik. Nii programmides kui ka avatud taotlusvooru projektides on üldjoontes püütud eesmärgiks seatut saavutada ning horisontaalseid teemasid toetavaid tegevusi plaanitud kujul ellu viia. Samas näitavad projektitaotlustes ja programmides esitatud mõjude kirjeldused, et horisontaalsed teemad on saanud vähem tähelepanu kui oleks võimalik neile pöörata. Tulemuslikkus oleks kõrgem, kui teadlikkus horisontaalsete teemade kohta oleks suurem.

Tulemuslikumad on olnud projektid, mille eesmärk kattub mõne horisontaalse teemaga. Sellisel juhul on horisontaalne teema otseselt seotud projekti põhieesmärkidega, mistõttu on eeldatavad lõpptulemused (mõjud) palju põhjalikumalt läbi mõeldud kui muidu horisontaalsete teemade puhul ning sageli seonduv horisontaalse teema arendamine ka otseselt meetme/programmile/projektile seatud indikaatoritega. Viimane tagab surve eesmärkide saavutamiseks. Meetmete tasandil võib tuua välja, et meetmed 1.3.1. ja 1.3.3. olid tugevamini seotud võrdsete võimaluste horisontaalse teema ja sotsiaalse kaasatuse läbiva põhimõttega, meede 1.3.2. kodanikuühiskonna arendamise horisontaalse teemaga, meede 1.3.5. võrdsete võimaluste horisontaalse teema, aga kitsamalt soolise võrdõiguslikkuse läbiva põhimõtte arendamisega. Neis lõikudes oldi ka tulemuslikumad. Lisaks väärib märkimist meetme 1.3.4. tegevustega kaasnenud tugev mõju regionaalarengule, mis ei olnud otseselt seotud meetme eesmärkidega, vaid ilmniski horisontaalse mõjuna. Negatiivse poole pealt tuleb aga märkida meetme 1.3.5. väheseid teisi horisontaalseid mõjusid – selle meetme raames elluviidud programmide ja AT projektide horisontaalsete teemade arendamise tulemuslikkus oli hindajate hinnangul väike.

Intervjueeritud olid valdavalt arvamusel, et projektides kirjeldatud mõju horisontaalsetele teemadele saavutati erineval määral. See seonduv ühelt poolt eelkirjeldatud projektide tegevuste ja horisontaalsete teemade omavahelise seostatusega (kui seos on tugevam, on ka mõju tugevam) aga teiselt poolt ka sellega, kuivõrd õigesti on ühe või teise projekti taotleja ja aruande koostaja suutnud horisontaalset teemat või läbivat põhimõtet lahti mõtestada. Tihti on aruandes esitatud mõjusid, mis tegelikult vastavat horisontaalset teemat ei mõjuta (näiteks ei saa inimeste turvatunde või arvutioskuse suurendamist käsitleda kodanikuühiskonna arendamisena).

Üle 85% avatud taotlusvoorst rahastatud projektide juhtidest leidis, et projektil oli positiivne mõju horisontaalsetele teemadele ja läbivatele põhimõtetele. Üle 70% küsitlusele vastanud projektijuhtidest leidis, et horisontaalsete teemadega arvestamine toob kasu ka tema organisatsioonile (vt joonis 9).

Joonis 9. Avatud taotlusvooru projektijuhtide hinnangud horisontaalsete teemade tulemuslikkusele, n=67



Mõningatel juhtudel ei olnud projektiaruandes esitatud tulemust võimalik kontrollida. Näiteks nimetati aruannetes projekti käigus loodud avalikke andmebaase, veebilehti jmt, kuid polnud lisatud ei täpset

internetiaadressi ega nimetust, mille järgi seda oluks võimalik üles leida. Seetõttu ei ole võimalik selliste tegevuste reaalsel tulemuslikkust ja mõju hinnata.

Mõju võrdsete võimaluste, sotsiaalse kaasatuse ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele

Kõige tugevam oli tegevuste mõju võrdsete võimaluste, sotsiaalse kaasatuse ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele. Need teemad haakuvad kõige otsesemalt prioriteetse suuna eesmärkidega ja nii programmide kui AT projektide sisutegevused olidki enamasti otseselt suunatud ühe või teise nimetatud horisontaalse teema ja läbiva põhimõtte arendamisele. Seetõttu seaks mõju puudumine neis kahtluse alla kogu meetme sisulise tegevuse tulemuslikkuse. Üheks põhjuseks, miks mõju võrdsete võimaluse edendamisele oli kõige tugevam, võib pidada ka seatud indikaatoreid (osalejate arvud konkreetses sihtrühmades).

„Noh, osalejate kohapealt, et ikka kindlad arvud, mitu inimest projekti võetakse, palju neist on naised, palju mehed, palju nooremaealisi, palju vanemaealisi, palju pikemaajalisi töötuid, palju lühemaajalisi töötuid, et noh kõik need olid numbrilised näitajad. Meil olid numbrid ees seal valikute juures. Püüdsime ikka täita seda, mis me olime endale eesmärgiks võtnud.” (projektijuht)

Teiseks oluliseks tulemuslikkust suurendanud teguriks oli kindlasti ka valdavalt suurem teadlikkus nimetatud horisontaalse teema ja läbivate põhimõtete kohta, mistõttu osati neid mõjusid tähele panna ja õigesti hinnata.

Üheks mitmel korral mainitud probleemiks on puuetega inimeste tööerakendamise eesmärkide täitmine ning projektide planeerimisel tehtud vead, näiteks ilmnas, et projekti piirkonnas ei ole projekti sihtrühm piisavalt arvukas, et täita seatud eesmärgid. Teine väga oluline tulemuslikkust mõjutav küsimus on, kui suur on läbi viidud tegevuste jätkusuutlikkus. Kui näiteks koolituse tulemusel rakendus küll algselt mingi osa koolitatuid tööle, siis reaalne tulemuslikkus ilmneb alles siis, kui on selge, kui suur osa koolitatuist ka hiljem tööhõivesse jäi. Selle kohta aga infot ei ole.

Võrdsete võimaluste, sotsiaalse kaasatuse ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele suunatud tegevustest olid kõige tulemuslikumad need, kus oli suhteliselt täpselt määratletud projekti sihtrühm (nt vanemaealised või mõne konkreetse puudega töötud) ning tegevused olid sihtgrupispetsiifilised.

Edulugu: METLOG projekt – töötute kompleksne koolitamine ning tööle rakendamine masina- ja metallitööstuse ning logistika valdkondades

Projekti sisu: projekti üldeesmärgiks oli töötute (sh vanemaealiste, puudega inimeste ning mitte-eestlaste) tööhõivesse toomine masina- ja metallitööstuse ning logistika valdkonna koolituste, ettevõtlus- ja keelekoolituste ning kompleksse nõustamise abil. Projekti kaudsemaks eesmärgiks oli kvalifitseeritud tööjõu puuduse vähendamine masina- ja metalli ning transpordisektoris töötutest ekspedeerijate (logistikute), CNC-pingi operaatorite, keevitajate ning CAD-projekteerijate koolitamise ja tööle rakendamise kaudu.

Projekti positiivne mõju horisontaalsetele teemadele: algselt seatud eesmärgid õnnestus projekti raames saavutada, projekti tegevustest võttis osa 233 inimest (neist 112 said mahukaid eriala- ja ettevõtluskoolitusi), kellest rakendus tööle 94. Projekti tulemused näitavad, et osalejatele jagati turul nõutud ja vajalikke teadmisi. Lisaks pöörati projekti käigus tähelepanu horisontaalsetele teemadele. Näiteks infoühiskonna edendamiseks planeeriti kohe projekti alguses, et

Õppetöös kasutatakse peamiselt digimaterjale ja arvutit ning tegeletakse koolitavate IT-alaste oskuste arendamisega. Võrdsete võimaluste teema puhul keskenduti muuhulgas mitte-eestlaste, pikaajaliste töötute ja vanemaealiste positsiooni parandamisele tööturul.

Kodanikuühiskonna arendamist mõjutas projekt koostöö tugevdamise kaudu, selleks loodi koostöösidemeid ja soodustati nende teket erinevate erialaorganisatsioonide, kodanikuühenduste, avaliku sektori asutuste jt vahel.

Samuti oli projekt Eesti kontekstis uuenduslik, kuna varasemaga võrreldes jälgiti rohkem ka tööl püsivust (järelnõustamine).

Kuigi projekti fookuses ei olnud keskkonnahoiuga seotud teemad, pöörati ka sellele valdkonnale tähelepanu. Näiteks viidi projekti algfaasis läbi meeskonna üldine koosolek, kus muude teemade seas käsitleti ka keskkonnateadlikkuse ja -säästlikkuse printsiipide jälgimist projekti rakendamisel.

Mõju regionaalarengu edendamisele

Prioriteetse suuna mõju regionaalsele arengule on keeruline hinnata eelkõige seetõttu, et projekti tegevusi ei olnud osatud seostada regionaalse arengu toetamisega ning puudus loend piirkondadest, mis vajasis eelisarendamist. IARK-is ja RM-i juhendis on tõlgendatud regionaalarenguna regionaalsete erinevuste vähenemist, kuid ka siin oleks pidanud sätestama, millistest piirkondadest käib jutt – kas valdade ja/või maakondade vahelistest erinevustest või millestki muust. Kuna seda polnud tehtud, siis võis mõnel juhul kohata ka põhjendusi, et linnaosade vaheliste erinevuste tasandamine on regionaalareng, millega aga eksperdid nõus ei ole. Eelisarendamist nõudvate regioonide määratlemata jätmise tõttu ei ole võimalik hinnata regionaalarengu tulemuslikkust.

Tulemuslikkust vähendab see, et suure osa tegevuste mõju jätkusuutlikkus on ebasoodsamas seisundis piirkonnis küsitav (nt töötute tööerakendumine pärast koolitust ei pruugi olla maapiirkonnas püsiv, kui tööandjad maapiirkondadest lahkuvad). Süvenev ääremaastumine ja rahvastikutrendid viitavad samuti, et regionaalsed erinevused ei ole Eestis tasandunud, kuid teiste oluliste protsesside kaasmõju tõttu ei tohi seda pidada siinse prioriteetse suuna ebaõnnestumise tagajärjeks.

Viie meetme kõigi tegevuste kogumõju regionaalarengule saab siiski pidada positiivseks, sest suurem osa projekte on hinnatud regionaalarengut toetavaks ja programmid arvestasid regionaalarengu toetamise vajadusega. Siiski ei saa eeltoodud põhjustel mõju regionaalarengule hinnata tugevaks.

Regionaalarengu toetamisel olid tulemuslikumad tegevused, kus loodi kaugtöö võimalusi, edendati ääremaa inimeste tervist ja tegevustes lähtuti kohalike ettevõtete vajadustest.

Mõju keskkonnahoiu edendamisele

Projektide ja programmide mõju keskkonnahoiule hinnati kohati üle. Näiteks on suhteliselt väikese reaalse keskkonnahoiu efektiga koolitusmaterjalide jagamine internetis, kui koolitajad ei suunanud koolitavaid materjale mitte välja trükkima. Samuti on sageli keskkonnahoiu edendamise põhjendused deklaratiivseid ja üldsõnalised (nt et koolitusel käsitleti töökeskkonna teemasid või keskkonnahoidu üldiselt). Selliste põhjenduste järgi võib eeldada, et ka tegevused ise olid üldsõnalised ja pealiskaudsed,

mistõttu ei saa neid pidada väga tulemuslikeks. Lisaks jäi sageli projektides keskkonnahoiu edendamise potentsiaal realiseerimata. Kui näiteks tegevuseks oli töötute koolitamine eesmärgiga parandada nende tööleidmise oskusi, siis ei ole projektijuhid tihti osanud leida seost keskkonnahoiu eesmärkide toetamisega ja tegevusi vastavalt kohendada. Seetõttu on üldhinnanguna prioriteetse suuna mõju keskkonnahoiu edendamisele olnud väike.

Keskkonnahoiu toetamisel olid tulemuslikumad koolitused, kus tutvustati säästvaid töövõtteid ja tehnoloogiaid; projektid, kus hakati taaskasutama jäätmeid ning organiseeriti üritustel osalejatele ühistransport või loodi kaugtöö võimalusi.

Mõju infoühiskonna edendamisele

Mõju infoühiskonna edendamisele saab pidada mõõdukaks. Tugevam mõju on olnud programmides tehtul, kuna need on olnud suuremamahulised ja osaliselt ka süsteemsemad (nt tarkvarapõhine kõnekeskus ja iseteenindusportaal Töötukassas). AT projektide mõju on olnud väiksem, seda muuhulgas tegevuste väikese mahu ja süsteemituse (mis on üksikprojektide puhul paratamatu) tõttu. Samas on tegemist teemaga, mille puhul erinevaid mõjutajaid on palju – infotehnoloogia alased oskused ühiskonnas on struktuuriperioodil tervikuna oluliselt kasvanud (tulenevalt IKT üldisest arengust ja nutiseadmete laialdasest levikust), kuid hinnatava prioriteetse suuna panus sellesse on suhteliselt väike. Osaliselt on väikese mõju põhjuseks ka projektijuhtide vähesed ambitsioonid (nt kui piirdui vaid info levitamisega internetis) ja keskendumine eelkõige inimeste IKT-alaste baasoskuste arendamisele.

Infoühiskonna edendamisel olid tulemuslikumad programmide raames loodud erinevad IKT andmebaasid ja vahendid (nt ohutu tööelu tarkvara „OTT”, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister „STAR”), AT projektides spetsialistide ametikoolitused, digikirjaoskust (ehk e-riigi teenuste kasutamist) arendanud koolitused, uute IKT lahenduste arendamised ja rakendamised ning kaugtöökeskuste loomine.

Mõju kodanikuühiskonna ja partnerluse edendamisele

Tihti hinnati üle ja valesti tegevuste mõju kodanikuühiskonna arendamisele ja näidati positiivset mõju seal, kus seda ei olnud (nt viidates sellele, et kuna töötud said koolitust, siis on nad edaspidi aktiivsemad kodanikud). Samas olid teatud tegevused kodanikuühiskonna edendamisel üsna edukad ning nende abil loodi mitmeid uusi koostöövorme, millel on oluline kodanikuühiskonna edendamise potentsiaal. Väga tähtis on tulemuslikkuse seisukohast see, kas need koostöövormid on jätkusuutlikud, mille kohta aga info puudub. Kokkuvõttes on üldhinnang prioriteetse suuna kodanikuühiskonna edendamisele, et see oli mõõdukalt tulemuslik.

Kodanikuühiskonna edendamisel olid tulemuslikumad projektid, kus loodi uued koostöövõrgustikud või MTÜ-d, toetati erinevate kohalike omavalitsuste (ka koos teiste asutuste ja organisatsioonidega) koostööd ühiste eesmärkide nimel ning toimus kohalike kogukondade aktiveerumine.

Mõju uuenduslikkusele

Hinnatava prioriteetse suuna tegevuste uuenduslikkus oli mõõdukas. Väga palju AT tegevusi ei olnud ekspertide arvates piisavalt uuenduslikud või oli nende uuenduslikkus pigem kaheldav (nagu nõustamised, isegi kui neid tehti uuele sihtgrupile, liikumisüritused või aktiivõppe meetodite rakendamine). Uuenduslikkuse hindamise teeb keerukaks see, et esitatud põhjendused olid ebapiisavad. Üheks uuenduslike tegevuste soodustamise võimaluseks pidasid programmide koordinaatorid seda, kui

avatud taotlusvoorudes kirjutada vähem ette tegevusi, millega peab eesmärgi saavutama ehk teisisõnu määratleda tulemusi konkreetsete tegevuste asemel. Sedalaadi väiksem regulatsioon võiks soodustada inimeste leidlikkust uuenduslike tegevuste väljapakumisel.

Kõige uuenduslikumaks saab lugeda tegevusi, kus loodi mõni uus IKT rakendus või lahendus, Eesti tasandil uudse sisuga koolitus, teenus või uuring (nt tõenduspõhiste tervisedenduslike tegevuskavade koostamine juhendmaterjali koostamine, paikkonna tervisemõjurite uuring, paindlike töövormide pilootprojekt).

Horisontaalse mõju määratlemine

Üldiselt olid tegevustelt eeldatud ja neile hiljem omistatud horisontaalsed mõjud realistlikud. Kohati hinnati üle inimeste hulka, keda võiks ühe või teise projekti raames aidata töö leidmisel, kuid valdavalt suudeti püstitatud eesmärgid saavutada. Väga raske on hinnata seda, kas püstitatud eesmärk suurendada inimeste oskusi (nt infoühiskonnaga seoses) või muuta inimeste suhtumist (nt suhtumist soolisse ebavõrdsusse) on saavutatavad. Tuginedes nt soolise võrdõiguslikkuse meetme tulemuslikkuse hindamisele⁵⁵ tuleb nentida, et eesmärgid muuta üksikute projektide ja programmide tegevustega inimeste suhtumist soolisse võrdõiguslikkusesse on tegevuste tasemel ebarealistlikud. Enamasti on siiski tegevustele seatud arusaadavad ja mõõdetavad eesmärgid, mis oma olemuselt ka toetavad horisontaalseid eesmärgi (nt tööle rakendunud inimeste arv, loodud e-teenus vmt). Horisontaalsete teemade osas täpsemate eesmärkide seadmist võimaldaks põhjalikum taustateave ja eeltöö ning planeerimine. Enamasti ei tehtud enne programmi ja projekti algust ühtegi uuringut, vaatlust või intervjuud, et hetkeseisu kaardistada (nt potentsiaalse sihtgrupi teadlikkus keskkonnahoiust, infoühiskonnast vms).

Kohati valmistas programmide ja projektide rakendajatele raskusi horisontaalsete mõjude omavaheliste seoste nägemine. Näiteks toodi ühes intervjuus esile, et kui alkoholiennetus peaks näiteks olema sooneutraalne tegevus, siis realselt ta seda ei ole, kuna alkoholism ei ole sugude vahel võrdselt jaotunud. Sestap ilmneb alkoholiennetuse kõrvalmõjuna meeste ja naiste eluea erinevuse vähenemine, mis vähendab soolist ebavõrdsust – positiivne efekt, mida tegevusi planeerides ei osatud ette näha. Sarnaseid seoseid on keskkonnahoidu ja IKT-d arendavate tegevuste vahel, võrdseid võimalusi ja kodanikuühiskonda arendavate tegevuste vahel jne. Näiteks on eriti tulemuslik mitmesuguste horisontaalsete mõjude vaatevinklist kaugtöö(keskuste) arendamine. Samas märgiti regionaalse arengu toetamise kohta, et mõjud sellele võivad olla ka suuremad, kui algselt osati arvata. Eriti nähti seda efekti võrgustike arendamise (toetab partnerlust) kaudu, mis on pannud projektiipiirkondi oma tegevust ja arengutingimusi põhjalikumalt analüüsima, mis omakorda on toonud kaasa mõtestatuma ja laiapinnalisema arendustegevuse.

Üldiselt märgiti intervjuudes, et kõrvalmõjusid horisontaalsete teemade arendamisel hinnatakse projektide ja programmide elluviimisel väga harva. Horisontaalsete teemade kaasamise oluliseks positiivseks kõrvalmõjaks saab pidada seda, et mitmetest horisontaalsetest teemadest on hakatud enam kõnelema, kuna teadlikkus neist on kasvanud ja seetõttu on ka järgmist programmiperioodi lihtsam planeerida.

„Ma halbu kõrvalmõjusid nagu ei oskakski näha, aga head kõrvalmõjud on muidugi see, et sedasorti teadlikkus inimeste hulgas kasvab.“ (programmi koordinaator)

⁵⁵ Meetme „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine“ hindamine (2013). Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE.

Samas on teadlikkuse suurendamine eelduseks inimeste hoiakute muutmiseks. Hoiakute muutmine on aga pikk protsess, mille tulemused ei ilmne konkreetse programmi või projekti kestel. Mõju inimeste suhtumisele saab ilmnedas alles pikaajaliselt ja paljude tegevuste summana. Seega mõningate tegevuste, mille mõju ilmneb pikaajaliselt (näiteks teavituskampaaniate või koolituste), tulemuslikkuse hindamiseks oli üheks ettepanekuks viia pikema aja jooksul pärast projekti/programmi lõppemist osalenute seas läbi tagasisideküsitlusi ja järeluuringuid. See võimaldaks hinnata, kas inimeste hoiakud ja arvamused teema suhtes on muutunud ning kas saavutatud horisontaalne mõju on jäänud kestma. Samas on sedalaadi küsitluste läbiviimine tehniliselt keerukas (kontaktide leidmise probleem) ja töömahukas. Seetõttu on küsitav, kuivõrd on see finantsiliselt mõistlik.

Horisontaalsete mõjude tulemuslikkuse suurendamisele võiks mõjuda positiivselt riigi tasandil laiemate eesmärkide täpsem sõnastamine ja horisontaalsete teemade juhenditesse lisamine – nii keskkonnahoiu, regionaalse arengu, infoühiskonne edendamise jt horisontaalsete teemade kui läbivate põhimõtete osas. See muudaks horisontaalsete teemadega tegelemise sihistatumaks.

„See ongi tähtis, et vaataksin seda sama Euroopa mingit või Eesti neid suuri arengudokumente, raamdokumente, mis seal kirjas on. Panen oma projekti ka sedapidi jooksma ja siis pärast annan aru, et kas ma nüüd läksin niipidi nagu seal kirjas oli, et kui ma lihtsalt lakke vaatan ja mingit jama kirjutan, siis on pärast väga raske aru anda.“ (projektijuht)

„Need on nii üldised eesmärgid, ja kui nad on tõlkimata, eks ole, mingiteks strateegia tasanditel mõõdetavateks asjadeks, eksju, siis ta jääb rahvaluuleks ja luule võib valida sõnu, aga seda sisu sinna juurde ei tule.“ (hindamiskspert)

Ühe olulise tegevuste elluviimise tulemuslikkust mõjutava tegurina nimetati intervjuudes keerukat majandusolukorda ja sellest tingitud muutusi programmide eelarvetes. 2009. aasta eelarvemuudatusega suurendati aktiivsete tööturumeetmete eelarvet, kus horisontaalsed mõjud ei olnud nii olulised, tähtsam oli, et inimesed oleksid tööl. See võis prioriteetse suuna kogumõju horisontaalsetele teemadele vähendada (tehti vähem tegevusi, mis olid horisontaalsete mõjudega). See muudatus mõjutas intervjuerite hinnangul nii tegevuse spetsiifiliste tulemuste saavutamist kui ka horisontaalsete teemade edendamist.

Intervjuudes programmide koordinaatoritega toodi riskide maandamise meetmetena välja eelnevaid analüüse ja hindamisi ning piloteerimist. Seda toonitati eelkõige suuremate reformide puhul, millega kaasneb oluline finantsrisk. Projektide tasandil peeti riskide maandamise võimalusteks eeltaotlusi, mis annavad taotlejale kasulikku tagasisidet.

Üldjuhul peabki arvestama sellega, et mingi probleemi (nt keskkonnahoiu) lahendamisele kaasaaitamine horisontaalse teema vormis ei ole väga tulemuslik. Kindlasti on tulemuslikum rakendada spetsiifilisi olukorra parandamisele suunatud meetmeid (nagu soolise võrdõiguslikkuse edendamise meede). Horisontaalse teema abil on pigem võimalik muuta projektijuhtide ja projektiga mõjutatud inimeste suhtumist ning suurema edu korral ka käitumist. See tähendab, et pigem toob horisontaalne teema kaasa teadlikkuse kasvu ning reaalsed positiivsed muutused ühiskonnas järgnevad sellele viitajaga. Positiivne on aga see, et teadlikkuse kasv on väga kestliku mõjuga.

Käesoleva hindamise aluseks oleva prioriteetse suuna programmide koordinaatorite ja AT projektide juhtide teadlikkus horisontaalsetest teemadest on ebaühtlane. Intervjuude ja aruannetes esitatud põhjal saab väita, et enam teatakse oma valdkonnaga seotud horisontaalsete teemade kohta (võrdsed võimalused). Nende teemade osas, mida vähem tuntakse (nt keskkonnahoid, aga ka kodanikuühiskonna

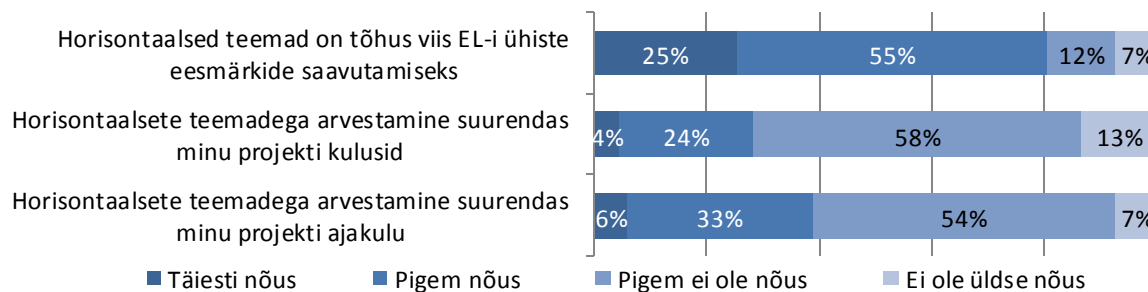
arendamine), aga paratamatult ei osata ka tulemuslikke tegevusi planeerida. Hindamist omakorda segab see, et (võimalik, et tulenevalt vähesest teadlikkusest) programmide koordinaatorid ja AT projektijuhid on horisontaalseid teemasid aruannetes käsitlenud pealiskaudselt. Seetõttu ei ole nad ka projektide käigus kerkinud olulisi probleeme ega häid edulugusid esile toonud. Intervjuudes tunnistati, et projekti elluviimisel horisontaalsetele teemadele erilist tähelepanu ei pööratud. Taotlemisel ja aruandes käsitleti neid minimaalselt, peamiselt vaid niipalju, et oleks „lahtrid täidetud”. Seetõttu on horisontaalsete teemade edendamisel tulemuslikkuse tõstmiseks esmaselt tähtsad projektijuhtide teadlikkuse tõstmine (juhendite parandamine ja koolituste tõhustamine) ning taotlus- ja aruande vormi muutmine selliseks, mis sunnib projektijuhte horisontaalseid teemasid tõsisemalt läbi mõtlema ja sisukamalt kajastama.

10. TÕHUSUS

Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete rakendamine prioriteetses suunas „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ on üldjoontes tõhus, kuna nende arendamisega ei ole kaasnenud olulisi lisakulutusi. Hinnangu andmisel on tuginetud eelkõige projektijuhtide tagasisidele (intervjuud ja veebiküsitlus) ning dokumendianalüüsile. Programmide koordinaatoritel ning avatud taotlusvooru hindavatel ekspertidel enamasti puudus seisukoht horisontaalsete teemade arendamise tõhususe osas.

Enam kui 70% uuringusse kaasatud avatud taotlusvooru projektijuhtidest leidis, et horisontaalsete teemadega arvestamine pigem ei suurendanud projekti kulusid, veidi üle 60% oli neid, kelle hinnangul ei suurenenud ka ajakulu (vt joonis 10).

Joonis 10. Avatud taotlusvooru projektijuhtide hinnangud horisontaalsete teemade tõhususele, n=67



Sarnane hinnang domineeris ka intervjuudes rakenduskava koostajatega. Leiti, et horisontaalsete teemadega arvestamine ei suurendanud programmi maksumust ega pikendanud nende kestust.

„Ma pigem ütleks, et seni ei ole [horisontaalsete teemadega arvestamine kulusid] mõjutanud. Et programm on nende sisutegevuste peale valmis kirjutatud, ajakava on ära planeeritud ja siis nagu niiöelda nagu teise ringiga siis leitakse sealt need horisontaalsed teemad. Et ekstra seda ikkagi planeerimisel ei arvestata.“ (rakenduskava koostaja)

„Kuna minu meelest need horisontaalsed teemad meie projektides ei ole eraldi tegevustena, siis ei ole neil ka eraldi kuluridasid, me ei ole sinna midagi pidanud panustama. See pigem kaasneb sellega, mida me teeme muidu.“ (programmi koordinaator)

Teisalt on horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete rakendamisega kaasnevaid kulusid keeruline hinnata, seda eelkõige avatud taotlusvooru projektide osas, sest need ei ole otseselt nähtaval (nt tegevuste planeerimisel ei valita alati kõige väiksema maksumusega lahendust, vaid arvestatakse ka teiste valikukriteeriumitega). Seetõttu, kuigi projektijuhi jaoks ei ole kulud tunnetatavad, siis meetme ja rakenduskava eelarve mõttes on horisontaalsete teemadega arvestamine siiski seotud teatavate kuludega.

Samuti on horisontaalsete teemadega seotud kulud projektijuhtide jaoks paremini tajutavad siis, kui tehakse lisategevusi.

„Tegelikke kulusi, mitte neid, mida me küsime Innovelt tagasi, tegelikke kulusi jah suurendas kindlasti. Noh see samane... põhimõtteliselt need võrdsed võimalused, et me ei oleks osanud ilmselt arvata või sisse ei olnud planeerinud sellises koguses lisategevusi.“ (projektijuht)

Kuigi valdavalt ei nähtud horisontaalsete teemadega arvestamises lisakulusid, siis oli ka neid, kes hindasid, et horisontaalsete teemadega arvestamine hoopis vähendas projekti kulusid.

„Eraldi ressursse see ei nõudnud. Et pigem hoidis ressursi kokku. Just see, et need digitaalsed õppematerjalid ja arvuti kasutamine, et seda paberikulu ei olnud. Me ei paljundanud, väga minimaalselt, kõik oli Moodle'is ja pigem hoidsid need horisontaalsed teemad seda projekti odavamalt just selles mõttes, et kulude optimeerimine oli pigem see teema.” (avatud taotlusvoorude projektijuht)

Avatud taotlusvoorude projektide puhul on ette nähtud konkreetne ajaraam ning eelarve. Projektide ajakava muutmine ning pikenduste küsimine on võimalik ning seda ka aeg-ajalt tehakse, kuid pikenduste pakkumist kaalutakse hoolega. Rahalist lisakulu projektides ei aktsepteerita. Seetõttu viidi tegevused üldjuhul ellu plaanipäraselt st ilma ajaliste viivitusteta ja rahaliste lisakuludeta.

„Plaan on meil paigas, ja tegelikult oleme hästi jäigalt püüame ise ka kinni hoida oma plaanidest sellepärast, et see kõik puudutab meie kõigi tingimusi jah.” (avatud taotlusvoorude projektijuht)

Üheks täiendavaks selgituseks, miks horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtetega arvestamine ei suurendanud oluliselt kulusid, saab pidada seda, et mitmed meetmed on otseselt suunatud ühe või teise horisontaalse teema edendamiseks. Näiteks meetmed 1.3.1. ja 1.3.3. on suures osas suunatud ebasoodsamas olukorras olevate rühmade tööhõive parandamisele, mis seondub otseselt võrdsete võimaluste ja sotsiaalse kaasatuse edendamisega, meede 1.3.5. aga otseselt soolise võrdõiguslikkuse edendamisele. See tähendab, et need meetmed edendavad otseselt IARK-i horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid ja IARK-i tasemel võiks nende meetmete kulusid lugeda vastavate teemade arendamise kuludena.

Teine täiendav selgitus lisakulude vähesusele on, et horisontaalsed teemad ongi oma olemuselt vähekulukad. Need on mõjud, mis kaasnevad projekti hea planeerimise korral ka elluviidavate projektitegevustega ja olulisi tegevuskulusid projektile ei lisandu, küll võib mõnel juhul muutuda projekti kestus. Sõltuvalt horisontaalsest teemast võib sellega arvestamine isegi projekti kulusid vähendada (nt kokkuhoid tänu säästlikkusele keskkonnahoiu eesmärgil), enamasti küll toob see kaasa projekti ajamahu kasvu (nt tänu vajadusele külastada kaugemaid piirkondi regionaalarengu toetamiseks) ja ka kallinemise (kui koolitusel korralikult säästvat käitumist käsitleda, siis muudab see koolituse mahukamaks ja seega kallimaks). Üksiku projekti juht saab (ja peab) nende kuludega arvestada juba projekti planeerimisel ja tema jaoks projekt otseselt kallimaks ei muutu (kulud on eelarvesse planeeritud), kuid IARK-i jaoks tervikuna kulud kasvavad.

Kolmas täiendav selgitus lisakulude vähesusele on, et sageli ei osanud projektijuhid horisontaalseid teemasid lahti mõtestada ja neid toetavaid tegevusi planeerida (eriti keskkonnahoiu edendamiseks). Seetõttu ka oma tegevusi vastavalt ei kohendatud ja kulud ega ajakava projektil ei muutunud.

Valdavalt ei osanud ei programmide koordinaatorid ega avatud taotlusvoorude projektide juhid hinnata, kas oleks olnud võimalik samu horisontaalseid eesmärke saavutada väiksemate kuludega. Põhiliseks tõhususe suurendamiseks saab pidada teadlikkuse suurendamist – kuidas horisontaalseid teemasid mõista, sisutegevustega paremini siduda, luua sünergiaid jms. See seondub juhendmaterjalide vajaduse ja täiendava koolitusega.

Edulugu: Erivajadustega inimeste tööhõivet ja integratsiooni toetav saatesari „Puutepunkt“ koos nõustamislisadega

Projekti sisu: projekti üldeesmärgiks oli toota ja edastada ETV eetris saatesarja „Puutepunkt“ koos internetiprogrammiga ning anda välja iganädalalaseid teemakülgi kohalikes ajalehtedes eesti ja vene keeles, sh tasuta leviga Linnalehe väljaannetes, mis toetab suhtumise paranemise ning informeerituse kasvu kaudu erivajadustega ja teiste riskirühmade inimeste integreerumist ühiskondlikku ning tööellu.

Telesaated ja teemaküljed jagasid positiivseid näiteid hea toimetulekuga erivajadustega inimestest, demonstreerides konkreetseid viise, kuidas oma elukorralduses edu saavutada ja milliseid toetavaid teenuseid abiks kasutada. Personaalne nõustamistegevus andis inimestele nõu ja aitas ka kokku viia abivajajaid, sihtgrupiga töötavaid võrgustikke ja hoolekande- ning tööturustruktuure.

Projekti positiivne mõju horisontaalsetele teemadele: projekti abil õnnestus laiemalt tutvustada erivajadustega inimeste olukorda ja võimalusi nende paremaks lõimimiseks ühiskondliku eluga ja tööhõivesse. Kuna projekti tegevused olid paljuski suunatud heade näidete tutvustamisele, siis sarnaselt käsitleti ka horisontaalseid teemasid. Näiteks julgustas projekt positiivsete näidete varal ja teadmiste edastamise kaudu kasutama olemasolevaid infotehnoloogilisi võimalusi ning täiendama oma teadmisi ja oskusi selles vallas. Infoühiskonna arendamise ja uuenduslikkuse seisukohalt oli väga oluline, et projektiga ehitati üles Eesti kontekstis erandlik ristmeediaprojekt, kus telesaade, internetilisad, temaatiline kirjastustegevus ja võrgustikutöö koos nõustamistegevuse ja raadiosaatega hakkas tootma sünergiat, mille mõju ulatus isegi poliitikate ja seadusandluse muudatusteni.

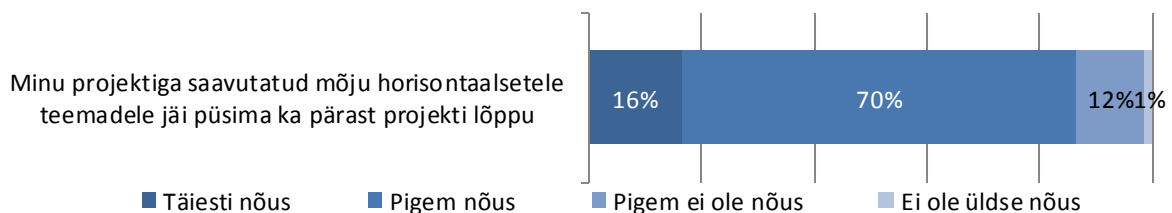
Kodanikuühiskonna ja partnerluse edendamisse panustati positiivsete eeskujude tutvustamise kaudu ning tehes koostööd puuetega inimeste organisatsioonidega.

Regionaalarengu toetamiseks kajastati tegevusi ning inimeste isikulugusid erinevatest piirkondadest, tutvustades võimalusi tulla edukalt toime ka ääremaal ning hajaasustusega aladel. Sellega innustati inimesi eluga äärealadel toime tulema ja kohalike omavalitsuse juhte ning tööandjaid inimeste heaks enam ära tegema.

11. JÄTKUSUUTLIKKUS

Horisontaalsete mõjude jätkusuutlikkus sõltub oluliselt konkreetsest teemast. Näiteks võrdsete võimaluste ja keskkonnahoiu edendamisel on peamiseks pikaajaliseks mõjuks inimeste hoiakute muutumine ning infoühiskonna edendamisel uued teadmised ja nende baasil kinnistunud oskused. Regionaalarengut toetava tegevuse pikaajalist mõju saab hinnata eelkõige regionaalsete erisuste vähenemisega, avalike teenuste kättesaadavuse paranemisega jms. Seega on pikaajaline mõju kohati mõõdetav üksikisiku, kohati makrotasandil. Seetõttu on ka jätkusuutlikkuse mõistmise ja tõlgendamise osas suuri erinevusi.

Joonis 11. Avatud taotlusvooru projektijuhtide hinnangud horisontaalsete teemade jätkusuutlikkusele, n=67



Intervjuudes tunnistasid projektijuhid, et projektipõhiste tegevuste puhul on keeruline sellist jätkusuutlikkust saavutada. Jätkusuutlikkusena mõisteti sageli eelkõige põhitegevuse jätkusuutlikkust ning horisontaalsete mõjude kestvust ei eristatud.

„No risk ongi see, et üks hetk rahastus ESF-ist lõpeb näiteks ja tegevus lõpeb. Et meie huvi on kogu aeg oma tegevusega mõjutada, et see tegevus oleks jätkusuutlik ka siis, kui ESF lõpeb.“ (avatud taotlusvooru projektijuht)

Intervjuudes kõlanud üldine arvamus oli, et tulemused, mis on projekti põhieesmärgiks ehk fookuses, on jätkusuutlikumad kui need, mis on projekti kõrvaleesmärkideks. Seetõttu hinnatakse, et ka horisontaalsete teemade suunas toimunud areng on projekti tasemel vähem jätkusuutlik. Jätkusuutlikumad on projektid, mis olid suunatud konkreetsete horisontaalsete teemadega seonduvate (nt IKT-alaste) oskuste arendamisele.

„Projekti periood oli päris pikk ja need inimesed ikka harjutasid siin. Ütleme, kui nad saavutasid selle arvutioskuse, siis pidevalt see süvenes, see oskus. Ja see jäi ikka püsima neil pärast projekti lõppu. Ja ka need ettevõtlusalased teadmised, et kui ta veel täna ei asutanud seda ettevõtet, tal oli see baas olemas, ta sai veel järelnõustamist, /.../ ma arvan küll, et need olid sellised teadmised ja oskused, mis neile jäid, et need ei kao kuskile.“ (avatud taotlusvooru projektijuht)

Programmide planeerijad loodavad, et algatused ja tegevused jätkuvad ka pärast programmiperioodi lõppu ning seeläbi jätkub ka tegevuste mõju horisontaalsetele teemadele. Tegevuste jätkamisest on huvitatud ka elluviijad ise. Paraku tõdetakse, et see, kuidas see võimalikuks osutub, oleneb rahalistest vahenditest ja võimalustest. Intervjuudes mainiti korduvalt probleemsete näidetena erinevaid veebilahendusi (kodulehed, e-õppe keskkonnad jms), mis arendatakse välja, kuid projekti lõppedes jäävad sisuliselt „õhku rippuma“ ning neid ei uuendata enam. Seetõttu on sedalaadi tegevusi ka piiratud.

„Noh, näiteks me oleme oma meetmetes praktiliselt nullinud võimaluse infotehnoloogia arenguks. Ühel hetkel lihtsalt sai igasuguseid IT lahendusi, igaüks tegi oma kodulehti, riputas ülesse. Tehti eraldi projektipõhiseid kodulehekülgi, e-õppe keskkondi ja nii edasi ja nii edasi. Ja teenuste osutamine, mis tegelikult oli prioriteetse tähtsusega sihtrühma mõttes, jäi kuidagi, kippus sinna tahaplaanile jääma. Alati tekkis probleem, et kui projekt ära lõppes, siis väljatöötatud lahendust ei võtnud mitte keegi ülesse. Ehk siis raha oli justkui investeeritud, aga jätkusuutlikkust sellel ajal ei olnud.” (programmi koordinaator)

Dokumendianalüüsi käigus püüti mõningate infoühiskonna arendamise mõjuna nimetatud internetilehtede ja -portaalide olemasolu ning interneti kaudu jagatud materjalide olemasolu kontrollida ja selgus, et mitmel juhul kodulehte enam ei uuendatud (enamikel juhtudel ei olnud võimalik vastavat lehte või materjale isegi leida). Mõnel juhul oli veebilehele lisatud märge, et kodulehe uuendamine on lõppenud seoses rahastamise lõppemisega. Arvestada tuleb ka seda, et sõltuvalt teemast võivad infomaterjalid suhteliselt kiiresti aeguda. Sellised märgid viitavad probleemidele jätkusuutlikkusega.

Intervjuudes leiti, et teenuste korraldatus projektipõhiselt ei ole jätkusuutlik. Mitmed teenused võivad ära kaduda (nt HIV-i ennetus oleks ilmselt kadunud majanduslanguse tõttu), kui ESF-i rahastus lõpeb. Hinnatakse, et praegu täidetakse ESF-i rahade abil siiski mitmeid riigieelarve rahastust nõudvaid funktsioone. Samale viitavad ka probleemid uuenduslikkuse hindamisega AT projektides.

Horisontaalsete teemade arendamise osas ei nähtud intervjuudes olulisi riske, ehkki saavutatud tulemuste jätkusuutlikkuse suhtes oldi kohati ka skeptilised. Peamise riskina nimetati seda, et horisontaalseid teemasid hakatakse üle tähtsustama ja unustatakse ära tegevuste spetsiifilised eesmärgid ja sisu. Teise tegurina nimetati segadust sellega, kes väljaarendatud teenust edaspidi rahastab.

„Meie riik toimib väga tugevalt projektipõhiselt. Pole seda normaalset arengut, et arendati teenus välja ESF-i rahadel ja nüüd võtab riik teenuse üle. Ma olen väga skeptiline selles osas, et siin on mingi jätkusuutlikkus.” (programmi koordinaator)

„Valdkonna eesmärk ja horisontaalne eesmärk peaks olema integreeritud. [Horisontaalseid teemasid] ületähtsustada ei tasu. Ta on ikkagi kõrvalteema ja ta peab selleks ka jääma. Mitte nii, et me võtame selle eesmärgiks omaette.” (avatud taotlusvooru projektijuht)

Intervjuudes leiti, et horisontaalsete teemade rakendamise süsteem on olnud suhteliselt stabiilne ning olulisi muutusi ei ole esinenud. Enamasti peeti süsteemi stabiilsust plussiks, sest säilib järjepidevus – horisontaalsed teemad on siiski üldised printsiibid, mida ei tuleks muuta liiga sagedasti. Vastasel juhul ei oleks need enam horisontaalsed, vaid lühiperioodi eesmärgid. Samuti leiti, et stabiilne süsteem on lihtsam ka tegevuste elluvijate jaoks, sest ei nõua pidevat ümberõppimist.

„Horisontaalsete teemade rakendamise süsteem on ses mõttes stabiilne, et ta ju ei nõua eraldi ressursse. Ta ei sega kah. Kindlasti saaks paremini teha, aga ma ei näe, et ta peaks ära kaduma. Las ta olla, kuni ta ei sega.” (avatud taotlusvooru projektijuht)

„Süsteemiks on palju nimetada seda [horisontaalsete teemade kaasamist]. Seda ta ikka ei ole. No see on teada, et ta on olemas – kui öeldakse horisontaalne teema, siis kõik teavad, mis see on. Aga sa ei mõtle sellele süstemaatiliselt.” (rakendusüksuse esindaja)

Olulisemate uuendustena nimetati käimasolevat juhendmaterjalide uuendamise protsessi ja riigivalitsemise kui uue horisontaalse teema lisandumist. Programmide planeerijad peavad juhendmaterjalide arendamist väga oluliseks. Samuti nähakse vajadust meetmete tasandil pakkuda avatud taotlusvoorudes osalejatele omapoolseid juhendmaterjale ja pidepunkte, kuidas horisontaalseid teemasid hinnata, teadvustada ja tegevustega seostada. Oluliseks peetakse ka vastavasisulisi koolitusi. Eduloona nimetati siinkohal võrdsete võimaluste edendamise teema kaasamist käsitlevaid koolitusi.

12. VÄLISKOSEMUSE ANALÜÜS

Pakkumaks laiemat ülevaadet horisontaalsete teemade käsitlemisest ja kaasamisest ESF-i finantseeritavates valdkondades, antakse käesolevas peatükis ülevaade rahvusvahelisest kogemusest. Järgnevalt tuuakse näiteid, mil viisil on teistes EL-i liikmesriikides korraldatud projektide taotlejate ja rakendajate juhendamine horisontaalsete teemade arvestamisel, kuidas hinnatakse horisontaalsete teemade mõju ning milliseid muutusi on oodata programmiperioodiks 2014–2020.

Riikidest keskendutakse eelkõige Suurbritannia (sh Šotimaa, Inglismaa ja Wales) kogemuste ja näidete selgitamisele ja kirjeldamisele, kuna Suurbritannia on horisontaalsete teemade kaasamisest ja nende mõju hindamisest olnud aktiivne ning erinevatel programmiperioodidel on kasutatud erinevaid lähenemisi. Veidi põgusamalt on käsitletud Soome, Saksamaa, Prantsusmaa ja Rootsi kogemusi ja häid näiteid. Ka neis riikides on sarnaselt Suurbritanniale pikaajaline horisontaalsete teemade läbiva rakendamise traditsioon.

12.1 Horisontaalsete teemade rakendamine ja rakendajate nõustamine

Kuna horisontaalsed teemad on EL-i tasandil kokku lepitud olulised väärtused, mida tegevuste elluviimisel tuleb arvesse võtta ning võimalusel toetada, siis on need EL-i liikmesriikide rakenduskavades eraldi välja toodud. Kuigi peatahelepanu on rakenduskavades määratletud tegevuste otsestel eesmärkidel, ei tohi ükski EL-i toetatud tegevus minna vastuollu horisontaalsete teemadega. Üldprintsipiina arvestavad horisontaalsete teemadega kõik riigid ja regioonid, kuid nende vahel on erinevusi nii selles, millistele horisontaalsete teemadele pööratakse rohkem tähelepanu, kui ka selles, kui põhjalikult neid ja nende rakendamist üldiselt käsitletakse.

Läbi mitmete programmiperioodide on üheks aktiivsemaks horisontaalseid teemasid arvestavaks riigiks olnud Suurbritannia ja selle piirkonnad. Näiteks Šotimaa programmides on tegeletud üle kümne aasta sellega, et horisontaalsed teemad oleksid projektide kavandamisse ja läbiviimisse integreeritud ja läbivalt rakendatud (ingl k *mainstreaming*⁵⁶). Kuigi Šotimaa ei ole iseseisev riik, on ta laialdaste õigustega eristuv piirkond, mis väljendub muuhulgas ka selles, et EL-i struktuurifondide kasutamine on Šotimaal üles ehitatud sarnaselt EL-i liikmesriikidele (nagu Eestis) ehk kasutatakse erinevaid rakenduskavasid, millel on omakorda erinevad prioriteetsed suunad, mille raames projekte rahastatakse.

Ka Rootsi ja Soome on suhteliselt aktiivsed horisontaalsete teemade läbiva rakendamise kasutamisel. Näiteks on Rootsis määratletud, et horisontaalne teema „sooline võrdõiguslikkus“ on riikliku poliitika osa, mille eest vastutab kogu valitsus: koordineerijaks on küll soolise võrdõiguslikkuse minister, kuid kõik teised ministrid vastutavad soolise võrdõiguslikkuse läbiva rakendamise eest oma haldusalas⁵⁷.

Ka Soomel on pikaajaline horisontaalsete teemade läbiva ja koordineeritud rakendamise kogemus. Nimelt loodi Soomes aastatel 1997–1999 algatuse „tegevuste plaan soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks“

⁵⁶ Eestis on käibel sõna *mainstreaming* tõlkevaste süvalaiendamine. See ei ole aga õnnestunud tõlge (kuna pole assotsiatiivsel tasandil hästi mõistetav), mistõttu kasutatakse siinkohal enamasti terminit „läbiv rakendamine“.

⁵⁷ Taylor jt 2001: 38; 62

raames programm, kus osales kuus ministeeriumi ning mille eesmärgiks oli arendada mudeleid, meetodeid ja töövahendeid, mis oleksid lihtsalt levitatavad ja kasutatavad Soome ametnike seas. Soolise võrdõiguslikkuse läbiva rakendamise meetodika arendamine oli üks Soome võrdsuse programmi pilootprojektidest. Peamiseks eesmärgiks oli luua instrumendid, mis aitaksid valitsusasutusel paremini vastata kodanike vajadustele. Selleks määrati üldised uurimisküsimused, mida edasi arendada või sihistada vastavalt ministeeriumide pilootprojektidele.

- Kuidas peaks läbivat rakendamist erinevates valdkondades defineerima ja käivitama?
- Milliseid tehnikaid peaks kasutama võrdsuse suurendamiseks erinevates valdkondades?
- Milliseid läbiva rakendamise mudeleid saab luua erinevates valdkondades ja mis on nende mõju etnilistele ja sotsio-kultuurilistele aspektidele?
- Milline on läbiva rakendamise lisaväärtus (tooted, praktika muutused) praeguses halduskultuuris?
- Mis on Põhjamaade meetodika tunnusjooned horisontaalse teema läbivaks rakendamiseks?

Kuigi sooline võrdõiguslikkus on Soomes oluliseks teemaks, näitas 2010. aastal hindamise käigus projektide seas läbiviidud uuring⁵⁸, et võrdsuse teemale pööratakse projektides vähem tähelepanu. Näiteks leidis umbes 60% projektide läbiviijatest, et nad ei käsitlenud soolise võrdõiguslikkuse teemat oma projektis. Samas ei näita tulemused, et soolise võrdõiguslikkuse teemad ei oleks programmi tasandil olulised⁵⁹. Ka programmiperioodi 2000–2006 hindamise tulemusena leiti, et sooline võrdõiguslikkus kui horisontaalne teema ei ole süstemaatiliselt ega läbivalt rakendatud kõikides Soome ESF-i tegevustes⁶⁰. Samuti leitakse antud hindamises, et teemade läbiva rakendamise oskusteabe puudumine erinevates Soome ESF-i tegevustes ja tasemetel piirab soolise võrdõiguslikkuse arengut, mistõttu tuleks valdkonnaga tegelevatele ametnikele korraldada esmalt koolitusi, et oleks ühtsem arusaam, mida sooline võrdõiguslikkus tähendab ning mis kasu võib selle arendamisest tekkida⁶¹.

Šotimaalt pärinevad eeskujuks seatavad näited horisontaalsete teemade juhendmaterjalide kohta juba programmiperioodist 2000–2006. Hea näitena tuuakse esile Ida-Šotimaa ERDF-i programmi, mille juhised horisontaalsete teemade integreerimisel olid põhjalikumad ja paremini kasutatavad kui enamiku teiste tolle perioodi programmide puhul⁶². Lisaks kirjalikule juhendmaterjalile korraldati projektide taotlejatele koolitusi ja töötubasid, kuhu kaasati teiste seas rahastuse saanud projektide juhte, et nad tooksid praktilisi näiteid, mida nad oma projektides püüavad saavutada, kuidas tegevusi juhitakse ja milliseid lahendusi võiks veel kasutada, et võimendada nende horisontaalseid efekte. Samuti pöörati töötubades projektide kirjutajate tähelepanu sellele, kuidas tuvastada horisontaalseid teemasid mõjutavaid aspekte ja mil moel neid projektitaotlustes esile tõsta.

Ida-Šotimaa algatuse edukusele panid aluse neli tegurit:

⁵⁸ Vuosina 2007–2013 toteutettavien EAKR-toimenpideohjelmien ja kansallisen rakennerahastostrategian arviointiraportit vuonna 2011; 2012: 18

⁵⁹ Vuosina 2007–2013 toteutettavien EAKR-toimenpideohjelmien ja kansallisen rakennerahastostrategian arviointiraportit vuonna 2011; 2012: 18

⁶⁰ Piepponen, S. (ed) 2004: 66

⁶¹ Piepponen, S. (ed) 2004: 68

⁶² Mainstreaming Sustainable Development in Regional Regeneration (2004)

- korraldusasutuse või programmi sekretariaadi juurde loodi **spetsiaalne juhtgrupp** (ingl k *steering group*) horisontaalse teema (antud näite puhul oli horisontaalseks teemaks säästlik areng) jaoks, et laiemalt jälgida horisontaalse teema arengut programmi kontekstis;
- tegevuste algaasis viidi läbi spetsiifiline valdkonda tutvustav ja partnereid kaasav **nõustamine**;
- taotlejatele pakuti **pidevalt nõustamist ja tuge**, et selgitada horisontaalse teemaga seotud kriteeriumide sisu, kuidas neid tõlgendada ja kuidas on senised projektid neid nõudeid suutnud täita;
- loodi **horisontaalse teema „meistri” ametikoht**, et järjepidevalt projektide elluviijaid toetada ja motiveerida.

Nende abinõude tulemusel kohandati praktikas suurt hulka programmist rahastatud projekte, et need panustaksid paremini horisontaalsete eesmärkide saavutamisse⁶³ – teisisõnu oli neil meetmetel positiivne mõju projektitaotluste ja projektide kvaliteedile horisontaalsete teemade arvestamisel.

Täiendavalt on tähtis roll olnud riiklikel **valdkonnapõhistel foorumitel ja aruteludel**, kus jagada infot ja koguda tagasisidet. Näiteks Šotimaa võrdsete võimaluste foorum (*Scottish Equal Opportunities Forum*) tõi kokku erinevate organisatsioonide esindajad ja pakkus võimalust uute koostöösuhete ja -võrgustike tekkeks. Hinnatakse, et see aitas tugevalt kaasa heade praktikate levimisele ja laiemale kasutuselevõtmisele⁶⁴.

Seega on horisontaalsete teemade rakendamise süsteem olnud Šotimaal märkimisväärselt heal tasemel juba 2000. aastate algusest. See on üles ehitatud nii, et horisontaalsete teemade läbiv rakendamine on iga tegevustasandi (nii projektide teostajate kui ka korraldusasutuse) vastutada. Projektid, mis saavad rahastust EL-i struktuurifondidest, peavad taotlemise faasis selgitama, kuidas nende projekt edendab nt võrdseid võimalusi, keskkonnahoidu või sotsiaalset kaasatust ning seejärel raporteerima vahe- ja lõpparuannetes projektis saavutatud tulemusi neis aspektides. Projektide tegevuse tõhustamiseks ja aruandluse lihtsustamiseks pakuvad korraldusasutus ja programmijuhid projektide elluviijatele tuge ja nõustamist (sarnaselt eelnevalt kirjeldatud Ida-Šotimaa näitele), sh erinevaid juhendmaterjale, edulugude kirjeldusi, konsultatsioone jms⁶⁵.

Šotimaa programmidel on **duaalne lähenemine** horisontaalsete teemade edendamiseks: olemas on nii otseselt konkreetsele horisontaalsele teemale keskenduvad projektid ja tegevused (nt keskkonnahoid, võrdsed võimalused) kui ka nõue rakendada horisontaalseid teemasid läbivalt ehk kõik toetust saanud projektid peavad tõendama horisontaalsete teemade läbivat kaasamist projektide tegevustes⁶⁶.

Šotimaa lähenemine horisontaalsete teemade läbivale rakendamisele tugineb pigem soorituse (ingl k *performance*) ja eeskujuga kui vastavuse (ingl k *conformance*) ja nõude põhimõttele. Teisisõnu, horisontaalsete teemade integreerimisele projekti aidatakse kaasa julgustamise, stiimulite ja näidete kasutamise, selle asemel, et kasutada üksnes sunnivahendeid, nõudmisi ja karistusi. Eesmärk ei ole

⁶³ EPRC (2009) Ex Post Evaluation of the ERDF in Objectives 1 & 2 (2000-2006), Work package 11 Management and Implementation Systems for Cohesion policy, Task 4 case study report United Kingdom (Eastern Scotland) Report to DG Regio of the European Commission.

⁶⁴ IRS and CSIL (2008) Ex Post Evaluation of the ERDF in Objectives 1 & 2 (2000-2006), Work package 7: Effectiveness of Cohesion Policy: Gender Equality and Demographic Change, Regional Case Studies East of Scotland (UK), Report to DG Regio of the European Commission.

⁶⁵ Lowlands and Uplands Scotland ERDF Programme 2007–2013: 9

⁶⁶ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008:5

lihtsalt kohustada taotlejaid horisontaalseid teemasid toetama, vaid veenda neid teemade kasutamise põhjuseid ja sellest saadavat kasu analüüsima ja esile tooma, samuti toetada ja nõustada taotlejaid horisontaalsete teemade integreerimisel ning julgustada edukate projektide elluviijaid oma head kogemust teistega jagama⁶⁷.

Üheks EL-i struktuurifondidest toetuse saamise tingimuseks Šotimaal on see, et toetuse saajad peavad integreerima horisontaalsed teemad projekti kogu projektitsükli jooksul, nii projekti kavandamise, läbiviimise, seire kui ka hindamise faasis. Programmiperioodil 2007–2013 oodati kõikidelt taotlejatelt, et nad selgitaksid, kuidas on horisontaalsete teemadega projekti kavandamisel ja elluviimisel arvestatud. Projekte hinnati eraldi iga horisontaalse teema suhtes, võttes seejuures arvesse, kui palju on nende teemadega arvestatud ja nende arendamisele vastavalt ka panustatud. Projektid, kus kahe või enama horisontaalse teema (programmiperioodil 2007–2013 oli kokku kolm horisontaalset teemat: keskkonnahoid, võrdsed võimalused ja sotsiaalne kaasatus) arvestamist hinnati null punktiga, ei saanud toetust⁶⁸.

Kokkuvõtvalt kasutatakse horisontaalsete teemade läbiva rakendamise kindlustamiseks ja toetamiseks eeskätt järgmisi meetodeid: detailsete juhendmaterjalide väljatöötamine ja avaldamine, nõustajate kasutamine ning töötubade, koolituste ja aruteluforumite korraldamine. Šotimaal kasutatakse igas projektifaasis (kavandamine, läbiviimine, hindamine) suunavaid mehhanisme nagu eespool mainitud „meistrite“ kasutamine, horisontaalsete teemade kaasamine projektitaotluste hindamise ja seire süsteemidesse ning koolitusprogrammide ja vastastikuse õppimise võrgustike rajamine⁶⁹. Šotimaa süsteemis on need lahendused kesksel kohal ja järgnevalt käsitletakse neid horisontaalsete teemade arvestamise soodustamiseks loodud meetmeid veidi detailsemalt.

„Meistrite“ ehk konsultantide kasutamine. Konsultantide kaasamist peetakse väga tähtsaks, et aidata kaasa horisontaalsete teemade arvestamise kvaliteedi parenemisele programmides ja projektides. „Meistrid“ peaksid olema aruteludes kaasatud igal programmi ja projekti juhtimise tasandil ning neil on mitmeid rolle:

- nad kindlustavad horisontaalsete teemade nähtavuse igal programmi tasandil;
- programmi ja projekti kavandi väljatöötamisel nõustavad ja toetavad nad horisontaalsete teemade integreerimist ja nendega arvestamist plaanitavate tegevuste juures;
- nad aitavad kaasa horisontaalsete teemade laiemale integreerimisele ja tutvustamisele, tegutsedes väljaspool struktuurifonde selle algatuse „misjonäridena“.

Lisaks nimetati perioodil 2000–2006 Šotimaal ametisse nõ **riiklikud nõunikud**, kes juhivad ja juhendavad horisontaalsete teemade läbivat rakendamist struktuurifondide projektides. Riiklikud nõunikud on olnud nõ tähtsamateks horisontaalsete teemade „meistriteks“. Šotimaa programmides on riiklike nõunike süsteem rajatud kõikide horisontaalsete teemade jaoks. Näiteks võrdsete võimaluste nõuniku ülesanded on määratletud järgmiselt⁷⁰:

⁶⁷ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008: 8

⁶⁸ European Structural Funds Notes for Applicants 2009: 24 ja Lowlands and Uplands Scotland ERDF Programme 2007–2013: 9

⁶⁹ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008: 8

⁷⁰ Vt ka Michie, Gross 2014

- tihe koostöö erinevate programmide rakendajate ja partneritega, et olla kursis tegeliku praktikaga võrdsete võimaluste arvestamisel ning koguda selle alusel infot horisontaalse teema rakendamise heade näidete ja kogemuste⁷¹ kohta, mida jagada teiste programmide ja projektidega;
- horisontaalsete teemade seiresüsteemide analüüs ja ettepanekute tegemine seire parendamiseks, koolitusvajaduste kaardistamine ja sobivate koolitusprogrammide väljatöötamine;
- programmide juhtgruppide ja konsultantide nõustamine horisontaalsete teemade (nt võrdsed võimalused) alal vahehindamiste eel ja ajal, et hindamismetoodika käsitleks ka horisontaalseid teemasid;
- horisontaalsete eesmärkide saavutamise hetkeolukorda kirjeldavate andmete ja nende allikate kaardistamine;
- analüüs ja ettepanekute tegemine, kuidas hõlbustada heade näidete levimist projektide elluvijate seas ning milliseid horisontaalsete teemade läbiva rakendamise hea praktika näiteid võiks Šotimaal tutvustada ja kasutusele võtta teiste EL-i liikmesriikide kogemusest (mis oleksid ülekantavad Šotimaa programmidesse).

Kuna horisontaalsed teemad ei eksisteeri üksteisest eraldi, töötavad riiklikud nõunikud koos ja arendavad ühiseid meetmeid, et toetada programmide ja projektide juhte (nt korraldades ühiseid koolitusi). Selline koostöö loob horisontaalsete teemade sünergia, mis on samuti üks horisontaalsete teemade läbiva rakendamise tervikliku lähenemise elemente⁷², mida Šotimaa programmid kasutavad. Samuti on loodud spetsiaalne programmide ülene foorum, kus on võimalik arutleda horisontaalsete teemade üle ja arendada nende edendamise tegevusi⁷³.

Horisontaalsete teemade kaasamine projekti hindamise ja monitoorimise süsteemidesse. Selleks, et horisontaalseid teemasid võetaks projektides tõsiselt, on tarvis neid projektitaotluste hindamisel arvestada nii, et horisontaalseid teemasid enam toetavad projektid oleksid eelistatud. Šotimaa programmides kasutatakse selleks kahte lähenemist⁷⁴.

- Projektitaotluste hindamisel võetakse arvesse horisontaalseid teemasid. Projektid, mis pööravad horisontaalsetele teemadele tähelepanu vaid põgusalt, saavad vähem punkte. Mõnel juhul (nt programmis „Objective 2 West of Scotland programme on environmental impact and resource efficiency“) on nõutud vähemalt miinimumpunktide saamist iga horisontaalse teema eest, et projekt saaks rahastust. Ei piisa sellest, et lihtsalt nentida, et horisontaalsed teemad „ei kohaldu“ – projektidel on kohustus näidata, et horisontaalsete teemadega on vähemalt arvestatud projekti väljatöötamise faasis, isegi siis, kui see tegevus oli lõpuks minimaalse mõjuga.
- Igal programmil peaksid olema eesmärgid, mis on otseselt seotud horisontaalsete teemade arendamisega.

⁷¹ Hea kogemus ehk edulugu – ingl *best practice*.

⁷² Taylor jt 2001: 108

⁷³ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008: 9–10

⁷⁴ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008: 10–11

Horisontaalsete teemade laste koolitusprogrammide ja võrgustike rajamine. Horisontaalsete teemade läbivat rakendamist toetatakse läbi nõustamise ja koolitusprogrammi, mis käsitlevad horisontaalsete teemade integreerimist.

Tegevuskavadel, nõustamistel ja koolitustel on mitu erinevat horisontaalseid teemasid toetavat komponenti, alates sellest, et vajalikud materjalid oleksid taotlejatele ja projektijuhtidele lihtsalt kättesaadavad, kuni koolitussessioonide ja töörühmade ning heade kogemuste võrgustike moodustamiseni⁷⁵.

- Veebipõhine juhendamine – kõikide peamiste programmide kodulehed sisaldavad juhendeid, kuidas integreerida horisontaalseid teemasid, sh on olemas ka nn käsiraamatud, mis aitavad taotlejatel praktilisest kogemusest lähtuvalt mõista horisontaalsete teemade läbiva rakendamise võimalusi kogu projektitsükli vältel.
- Koolitamine – horisontaalsete teemade filosoofia ja läbiva rakendamise praktilised aspektid viiakse programmide kaudu elluvijateni.
- Edulugude esiletoomine – tähelepanuväärsete näidete esiletoomine horisontaalsete teemade läbivast rakendamisest toetab teisi heast kogemusest õppimisel ja selle teadmise kasutamist oma projektides ja programmides.

Kui eelnevad näited pärinesid Šotimaalt, siis alljärgnev näide **juhendmaterjalide** sisu kohta on Inglismaalt (Cornwalli ja Scilly saarte ERDF-i programm 2007–2013⁷⁶). See käsitleb küll ühte konkreetset horisontaalset teemat (võrdsus ja mitmekesisus), kuid kirjeldatud lähenemist on võimalik üldistada ka teistele teemadele. Juhendmaterjalis on taotlejale selgitatud, mida temalt eeldatakse seoses horisontaalse teemaga ja seega on seal välja toodud:

- mida horisontaalse teema (võrdsus ja mitmekesisus) all mõeldakse;
- mida horisontaalse teema all ei mõelda;
- asjakohased õigusaktid;
- horisontaalse teema tähtsus rakenduskavas;
- miks horisontaalse teema arvestamine on vajalik (nt kuidas see on kasulik taotlejale, ettevõtetele, kasusaajatele);
- kuidas horisontaalse teemaga praktikas arvestada ehk mida tuleb teha projekti erinevates faasides ja kuidas mõju hindamine projekti tasandil läbi viia;
- vajalik dokumentatsioon;
- kontaktandmed, kust saada lisainfot.

Lisaks on võimalik täiendavalt kasutada spetsiifilisemaid juhendmaterjale, et horisontaalsete teemade tähtsust mõnedele väga konkreetsetele sihtgruppidele selgitada (nt arhitektidele ja ehitusfirmadele infrastruktuuriprojektide puhul)⁷⁷.

Eelnevalt on korduvalt rõhutatud **heade näidete ja edulugude kogumise ja esitlemise** tähtsust. Mitmetes riikides ja piirkondades on loodud süsteem, kus horisontaalsete teemade rakendamise head näited

⁷⁵ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008:11–12

⁷⁶ European Regional Development Fund Convergence and Competitiveness Equality and Diversity Guidelines (2012)

⁷⁷ Vt ka Michie, Gross 2014

jõuavad otse juhendmaterjalidesse, millest saavad juhendada järgmiste projektide taotlejad ehk mis aitab kaasa heade näidete levimisele ja kasutuselevõtmisele. Näiteks Prantsusmaa regioonis Akvitaanias on viidud läbi uuringuid, et selgitada välja hea kogemuse näiteid, mida edaspidi saaks järgmiste projektide puhul kasutada. Seejuures on häid näiteid välja toodud projektide erinevate tegevuste kaupa (viidatud uuringus keskenduti säästvatele arengule), nt⁷⁸:

- ehitusprojektid – keskkonnahoidlik ehitus, sotsiaalne kaasamine, vihmavee kasutamine jms;
- tööstusalade ja teeninduskeskuste arendamise projektid – vajaliku kohaliku infrastruktuuri (söökla, lasteaed jms) arendamine ühiselt kasutatavana jms;
- immateriaalset väärtust loovad projektid: seadmete taaskasutus, arvutite soojuse ära kasutamine jms;
- sotsiaalmajad – juhendmaterjalid madala energiatarbe soodustamiseks jms;
- jne.

Akvitaania puhul oli üheks heade kogemuste näidete kogumise viisiks enesehindamise läbiviimine koostöös hindaja ja seotud partneritega, kui projekti maht ületas kaks miljonit eurot. Sarnase lahenduse kasutamist jätkatakse ka programmiperioodil 2014–2020.

Enesehindamise rakendamist on kasutatud ka mujal⁷⁹. Näiteks Londonis hakati seda kasutama ESF-i programmis perioodil 2007–2013, kui ühe horisontaalse teemana hakati käsitlema tervist. See tähendab, et kõikides ESF-ist rahastatud projektides tuleb tegeleda vähemalt teatud määral tervise edendamisega⁸⁰. Kõik projektide elluviijad hindavad igal aastal oma arengut horisontaalses teemas ning selle hinnangu alusel analüüsib rahastaja, kas ja mida võiks edaspidi projekti tegevustes muuta või täiendada, et horisontaalse teema arendamisse panustamine toimuks sobival määral.

Kuigi horisontaalsete teemade läbivale rakendamisele on Suurbritannias ja Šotimaal palju tähelepanu pööratud ning üldiselt on erinevad hindamised kinnitanud nii Šotimaa kui ka muu Suurbritannia lähenemise edukust horisontaalsete teemade läbival rakendamisel, **esineb ka seal mitmeid probleeme** ning sugugi mitte **kõik huvirühmad ei mõista horisontaalsete teemade olulisust**. Näiteks toodi Šotimaal programmiperioodi 2000–2006 horisontaalsete teemade läbiva rakendamise ülevaates⁸¹ välja, et samal ajal, kui teadlikkus horisontaalsete teemade väärtusest ja kasulikkusest oli muutunud laialt levinuks, oli endiselt mitmeid partnereid, kes leidsid, et horisontaalsete teemade (nagu võrdsed võimalused ja keskkonnahoid) läbiv rakendamine on nende tegevuste puhul olnud piiratud. Kuigi kõiki taotlejaid kohustatakse horisontaalseid teemasid läbivalt rakendama, ei ole mõned huvirühmad veendunud horisontaalsete teemade arendamise majanduslikus tasuvuses. Teisisõnu, nende jaoks on horisontaalsete teemade järgimine programmide nõuetest tulenev kohustus, mitte tegevus, mis toob kasu nende endi organisatsioonile ja tegevusele⁸².

⁷⁸ Bilan de 130 diagnostics de développement durable (2007-2011), L'Aquitaine expérimente une démarche originale d'éco-condition our l'attribution du FEDER, September 2012.

⁷⁹ Selle läbiviimise kohta on koostatud ka mitmeid juhendmaterjale, nt Self-Assessment Guide (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/art16_self_assessment.pdf) programmiperioodi 2007–2013 jaoks

⁸⁰ Health as a cross-cutting theme. Greater London Authority.

⁸¹ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008

⁸² European Structural Funds Division, Scottish Government 2008: 25; 26

Teine oluline probleem on horisontaalsete teemade seire keerulisus. Indikaatorite ja sihtide seadmine nende teemade puhul, mis on valdkondade ülesed ja sõltuvad paljudest mõjuritest, nagu seda on võrdsed võimalused ja keskkonnahoid, on keeruline. Programmiperioodi 2000–2006 ühe õppetunnina toodi välja, et kvantitatiivsetest väljundindikaatoritest ei piisa tervikliku mõju hindamiseks, sest lisaks tegevuse otsesele tulemusele on vaja tegeleda ka muutustega hoiakutes ja organisatsioonilises käitumises, mis tähendab, et tulemuste hindamisel on oluline rakendada nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid meetodeid (nt küsitlused osalejate seas)⁸³.

Kui Šotimaal ei ole projektide taotlejatel üldiselt probleeme juhendmaterjalide ja heade kogemuste ülevaadete kättesaamisega, siis Suurbritannias laiemalt on mõningates hindamises viidatud probleemidele materjalide kättesaadavusega (seda võis täheldada ka käesoleva analüüsi käigus). Näiteks on leitud, et juhendmaterjalid pole mitte ainult halvasti kättesaadavad, vaid seal on ka vähe infot. Samuti on viidatud heade kogemuste näidete ja edulugude vähesusele⁸⁴.

Kuigi ka Rootsis on horisontaalsete teemade läbival rakendamisel pikaajaline traditsioon, esineb sealgi mitmeid kitsaskohti, millele on erinevad hindamised tähelepanu juhtinud. Näiteks leiavad taotlejad, et ametnikud suruvad horisontaalseid teemasid peale ka juhul, kui need ei ole antud kontekstis asjakohased, mis aga tekitab olukorra, kus neid lisatakse projekti taotlustesse ja tegevustesse nõ kunstlikult. Samuti leiavad paljud taotlejad, et nad ei mõista nt keskkonnahoiu või võrdsete võimaluste integreerimise⁸⁵ vajadust projektidesse, mis otseselt neid küsimusi ei puuduta⁸⁶. Siinjuures on hindamised välja toonud, et selleks, et taotlejad mõistaksid horisontaalsete teemade tähtsust ning seda, kuidas neid oma projektides läbival rakendada, on senisest rohkem tarvis koolitusi ja juhendmaterjale⁸⁷.

Samuti on horisontaalseid teemasid käsitlevates hindamistes esitatud küsimus, kas horisontaalne lähenemine on ikka sobiv viis, kuidas edendada näiteks soolist võrdõiguslikkust ja võrdsust. Selle eeliseks on, et see läbib kõiki projekte ning seetõttu on mõju ulatus suurem. Samas on horisontaalsete teemade probleemiks asjaolu, et nad jäävad põhitegevuste varju ning seega võib nende mõju jääda pigem sümboolseks. See on ka peamine põhjus, miks Rootsis läbiviidud hindamine jõuab järeldusele, et pigem peaks horisontaalseid teemasid edendama spetsiifiliste projektide kaudu, mis keskenduvad konkreetselt näiteks soolisele võrdõiguslikkusele ja võrdsetele võimalustele⁸⁸.

12.2 Horisontaalsete teemade rakendamise edulood

Järgnevalt on toodud mõned head näited horisontaalsete teemade rakendamisest Šotimaa, üldisemalt Suurbritannia ja ka teiste riikide projektides. Horisontaalsete teemade arendamise edulugudena on välja toodud need projektid, mille eesmärk on olnud konkreetselt seotud horisontaalsete teemaga.

⁸³ European Structural Funds Division, Scottish Government 2008: 26; Environmental Integration within UK Structural Fund Programmes – A Comparative Study 2004

⁸⁴ ESF Division DWP 2009

⁸⁵ 2007–2013 programmi perioodil olid Rootsis horisontaalseteks teemadeks võrdsus, sotsiaalne kaasamine ja mitmekesisus ning keskkonnahoid.

⁸⁶ Sweco Eurofutures; 2008

⁸⁷ Sweco Eurofutures AB; 2010: 29–30

⁸⁸ Övervakningskommittén 2012: 25

Keskonnahoid

Keskonnajuhtimissüsteemi parandamine VKE-des: Lõuna-Šotimaa äriefektiivsuse algatus (SOSBEI).

Toetussüsteemi eesmärgiks oli parandada keskkonnavalast teadlikkust ning seeläbi suurendada ettevõtetes tootlikkust ja tõhusust. Projekti käigus arvatati, et selline tõhususe suurendamine oleks osalejatele märkimisväärselt tulus. Samuti said SOSBEI toetussüsteemi kaudu ettevõtted kasutada võimalusi, mis tulenesid „rohelisest majandusest”. Antud projekt oli heaks näiteks, kuidas keskkonnavalasel tegevusel võib olla ka positiivne majanduslik mõju. SOSBEI viidi ellu 2001. aasta aprillist kuni 2004. aasta märtsini ning peamised tegevused olid järgmised:

- keskkonnalased ülevaated ja mõjuhindamised üksikutele ettevõtetele;
- teadlikkuse suurendamise üritused, seminarid ja töөрühmad;
- rahalise toetuse andmine, et rakendada meetmeid tõhususe tõstmiseks;
- konsultatsiooniteenuste pakkumine jäätmete vähendamise, seadmete uuendamise ja keskkonnatehnoloogia valdkondades;
- üliõpilaste praktika toetamine;
- meetmed võrgustumise arendamiseks, sh uudiskirjad edulugudest ja ettevõtjate klubid.

Samuti oli projektil sotsiaalne mõju, kuna see oli suunatud Lõuna-Šotimaa majanduslikult mahajäänud piirkondadele ja algatus võimaldas noortel saada töökogemust üliõpilaste praktikaprogrammi kaudu. Peamine keskkonnavalane kasu, mis projektist saadi, oli projektis osalenud ettevõtete ressursitõhususe kasv. Lisaks tekkis väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele parem arusaam keskkonna olulisusest nende tegevusele ja kasumlikkusele. Hilisem küsitlus toetussüsteemis osalenud ettevõtete seas näitas, et enamus sooviks, et toetus sellele valdkonnale jätkuks, kuna tajuti selle selget kasu. See on hea näide kultuurilisest muutusest, mille keskkonnahoiu läbiva rakendamise protsess saavutas⁸⁹.

Värv Susconise (The Gateway to Suscon). Projekt aitas arendada ja ellu viia säästva arengu koolituse moodul-programmi ehitussektori töötajatele ja töötutele. Projekti eesmärgiks oli tõsta sektoris töötavate või hetkel töötute oskusi ja teadmisi säästva arengu praktikatest ja põhimõtetest ehituses. Koolitused olid suunatud väikese ja keskmise suurusega ettevõtete töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, töötutele ja mitteaktiivsetele inimestele Šotimaa kaguosas.

Projekt oli suunatud seni rahuldamata vajadusele säästva arengu koolituse järele ehitussektoris. Projekti käigus tehti kindlaks, et eelnevad sektorile suunatud koolitused olid pigem üles ehitatud vastavalt ametile (nt eraldi koolitused arhitektidele, ehitusettevõtjatele, planeerijatele jne), kuid säästva arengu küsimustes annab parema ülevaate temaatiline lähenemisviis, mis aitab mõista keskkonnasäästliku ehitamise olemust. Selleks, et pöörata sellele probleemile tähelepanu ja arvestades, et ehitajad tundsid suuremat huvi lühikeste ja fookuseeritud koolituste vastu, arendati välja moodulõppe maatriks, mis sisaldas olemasolevat ja uut lähenemist kaheksas valdkonnas (sh nt energeetiline efektiivsus ja madal süsinikutarbimine, veemajandus, säästlikud materjalid, elurikkuse integratsioon, inimesed ja kogukond⁹⁰) ning mis viidi läbi lühikeste kursustena, mis kestsid viis päeva või vähem.

⁸⁹ Linking Sustainable Development to Regional Development; 16–17

⁹⁰ <http://www.esf-works.com/projects/projects/401050>

Selline lähenemine oli uudne, kuna vastupidiselt eelnevatele koolitustele tugines see säästva arengu teemadele, mitte ehitusega seotud ametitele. Kuna kursustel osalejate grupid koosnesid erineva kogemuse ja ametitega inimestest, leidsid nii projektis osalenud töötajad kui ka tööandjad, et see oli üks projekti tugevusest, kuna võimaldas paremini kogemusi jagada.

Lisaks sellele, et projekt ületas oma eesmärgid, võitis projekt ka ESF-i säästva arengu läbiva rakendamise auhinna (*South East and National ESF Sustainable Development Mainstreaming Leader Awards*) ja keskkonnahoidlikkuse edendamisele suunatud roheline õuna auhinna (*Green Apple Award*)⁹¹.

Projekt „Factor X” kestab Soomes juba alates 1990. aastast. Projekti eesmärk on arendada ja levitada ökotõhususe (*eco-efficiency*) ja keskkonnakaitse kontseptsioone. Ökoloogiline tõhusus tähendab ettevõtetes loodussõbralike toodete kasutamise suurendamist, mis vähendab ühelt poolt mõju keskkonnale ning teiselt poolt loob uusi ärivõimalusi. Selleks, et ettevõtetel oleks võimalik jälgida ja mõõta ökoloogilisi tegevusi ja mõju keskkonnale, loodi mitmeid erinevaid lahendusi. ESF-i rahastust on kasutatud näiteks selleks, et rahastada ettevõtetele, konsultantidele, riiklikele haldusasutustele ja haridusasutustele suunatud koolitusi. Samuti on projekti käigus ellu viidud mitmeid info levitamise ja teadlikkuse kasvatamise algatusi, nt keskkonnasõbralikkuse edendamise kampaania televisioonis, raadios ja ajalehtedes⁹². Projekt on horisontaalsete teemade edendamisel heaks näiteks seepärast, et ta seob terviklikult nii keskkonnakaitse, majandusliku edukuse, teadlikkuse kui ka IKT lahendused.

Võrdsed võimalused, sooline võrdõiguslikkus ja sotsiaalne kaasamine

Projekt „Soolised stereotüübid ja karjäärivalikud Šotimaal”. Projekti käigus uuriti, millised tegurid soolised stereotüübid mõjutavad Šotimaa keskkooliõpilaste karjäärielistusi. Tegemist oli laiapõhjalise uuringuga Edinburghi ja West Lothiani riiklikes koolides, millele järgnesid silmast-silma intervjuud nelja kooli õpilastega. Projekt on heaks näiteks, kuidas võrdsete võimaluste teemat läbivalvalt rakendada, kuna projekti üheks osaks olnud uuringusse kaasati nii linnade kui ka maapiirkondade koolide õpilasi, küsimustikud koostati selliselt, et ka õpiraskustega õpilased saaksid neid täita jms. Lisaks oli projekti eesmärgiks tõsta noorte, lastevanemate, hooldajate, õpetajate, karjäärinõustajate ja tööandjate teadlikkust soolise võrdõiguslikkuse küsimustes seoses tööturule sisenemisega⁹³.

YMWA (*Young Mums Will Achieve*). YMWA projekt on aidanud kaasa Suurbritannias Cornwallis NEET (*not in education, employment or training*; ei tööta, õpi ega osale koolitusel) noorte määra kahanemisele teismeliste emade seas, pakkudes sihistatud ja kohandatud õppimisvõimalusi ning personaalset toetust.

Projekti läbiviijad selgitasid välja, millised on lüngad praeguste õppimisvõimaluste ja sihtgrupi vajaduste vahel St Austellis, kus oli kõrge ja pidevalt kasvav teismeliste (alla 18-aastaste) raseduse määr ning märkimisväärselt suur teise ja järgnevate raseduste esinemismäär. Uurimisrühm selgitas välja, et kui noored vanemad oleks seotud õppimise, töötamise või koolitustega, oleks esimese ja teise raseduse vahe suurenenud (projekti üks eesmärkidest oli vähendada teismeliste raseduste määra). Projekti käigus konsulteeriti noorte emadega enne uue lähenemise kasutusele võtmist, et teha kindlaks, mis on võimalikud takistused ja kuidas vastata noorte vajadustele.

⁹¹ Dickinson ja Lloyd 2011: 60–64

⁹² The European Social Fund: Sustainable Development and Eco-Technologies; 2010

⁹³ MacKenzie 2004: 37

Projektist olid osa võtma kutsutud ka noored isad, kuid arutelud noortega ja olukorra analüüs näitasid, et noored emad tahtsid eraldi oma gruppi, kuna mõnel juhul esines paaridel suhteprobleeme. Lisaks ilmnas, et noored mehed ei soovi oma grupis käsitleda naistele suunatud teemasid. Nende põhjuste tõttu otsustati noori isasid toetada eraldi.

Koolitusi viidi läbi neutraalses keskkonnas, kuna paljudel osalejatel oli halb kogemus kooli või kolledžiga. Osalejad viibisid koolitustel kahel päeval nädalas. Tulemused olid muljetavaldavad – peaaegu kõik ehk 96% osalejatest saavutasid sellise kirja- ja arvutamisoskuse taseme, mis võimaldaks neil oma õpinguid kolledžis jätkata. Projekti tunnustati 2010. aastal ESF-i võrdsete võimaluste läbiva rakendamise auhinnaga (*Equal Opportunities Mainstreaming Leader Award*)⁹⁴.

Rootsi ESF-i **projekti „Kom An“** eesmärk oli suunata rohkem puuetega inimesi tööle või koolitustele, et selle kaudu võimaldada neile rohkem iseseisvust ja võimalusi ning paremat elukvaliteeti. Projekt viidi läbi koostöös mitmete omavalitsustega Stockholmi piirkonnas. Tänu tööle või õpingutele oli 23% osalejatest 2012. aasta jaanuariks täielikult või osaliselt iseseisvad.

Projekti käigus oli inimestel (antud kursustel said osaleda lisaks puuetega inimestele ka õpiraskustega täiskasvanud) võimalik omandada nõ kohandatud täiskasvanuõpet nii teoorias kui praktikas. Kohandatud täiskasvanuõppe eesmärk on, et õpingud suurendaksid võimalusi tööhõives. Koolitus koosnes teoreetilistest kursustest ja tööalasest väljaõppest töökohal⁹⁵. Projekt lõi unikaalse koostöö tööhõiveameti ja täiskasvanuõppe vahel, mis tagas ka projektile edu⁹⁶.

Rootsi ESF-i **projekt „iWood“** tekkis vajadusest parema personalivärbamise protsessi järele puidutööstuses, mis on väga meestekeskne sektor ning kus on selged ja kaudselt tõrjuvad ametistandardid. Seoses vanemate töötajate suundumisega pensionile ning uute investeeringute ja algatustega prognoositi Västerbotteni piirkonna puidutööstuses vajadust värvata lähiaastatel umbes 200 inimest aastas. Kuna puidutööstusel on tugev kasvupotentsiaal ja keerukamate toodete järele on märkimisväärne nõudlus, oli oluline, et uued töötajad oleksid pädevad ja motiveeritud. Eelnevast lähtudes koostasid Västerbotteni puidutööstuse ettevõtted visiooni järgmiseks viieks aastaks, kus seati eesmärgiks, et juurde värvatakse vähemalt 1100 inimest ning seejuures peab värbamisprotsessis püüdlema selle poole, et uutest töötajatest oleks nii naisi kui mehi vähemalt 40% ning vähemalt 10% uutest töötajatest oleks välisriigis sündinud. Kirjeldatud visiooni saavutamiseks tegid ettevõtted projekti iWood, millel on osapooli vahendav funktsioon, toimides puidutööstuses nii nõustaja kui ka protsessi juhina⁹⁷. Projekti juhtis IUC Wood koostöös Kalix'i põllumajanduskolledžiga, mis töötas välja standardid, mida antud sektori ametikohtadel tarvis on.

Projekti käigus uuriti esmalt, kes sobib puidutööstuse töötajaks. Üheks eesmärgiks oli muuta puidusektori arusaama heast töötajast („suur ja tugev mees“) laiemaks. Seega jätkasid tööd olemasolevad töötajad, kuid uued standardid võimaldasid palgata ka teistsuguseid ja varasema arusaama järgi välistatud töötajaid⁹⁸. Kui projekti alguses oli naiste osakaal puidutööstuses töötajatest umbes 20%, siis seoses Västerbotteni ettevõtete strateegilisele fookusele on naiste osakaal kasvanud (eesmärgiks on, et 40%

⁹⁴ European Social Fund in England 2012: 20

⁹⁵ KomAn. Vägar till arbetslivet för personer med funktionsnedsättning. Anpassad vuxenutbildning i KomAn

⁹⁶ Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007 – 2013; 2013

⁹⁷ Svenska ESF-rådet.

⁹⁸ Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007 – 2013; 2013

töötajatest oleksid naised) ning kokkuvõttes on antud projekt mõjutanud kogu puidutööstust Västerbotteni regioonis (tänu standardite muutmisele on nõ sobiva tööjõu hulk suurenenud).

Soome projekt „**Tulevane naisettevõtja ja juht**“ (*Futuuri projekti*) keskendub naiste juhitud ettevõtete arengule. Projektist võttis osa umbes 160 naisettevõtjat ja meeskonnaliiget enam kui sajast ettevõttest. Üks projektis kasutatud meetodeid oli *coaching*, mille puhul aitab *coach* ettevõtjatel leida arutelude käigus sobivaid lahendusi oma väljakutsetele. Selline nõustamine erineb traditsioonilisest konsultatsioonist, kus pakutakse nõ juba valmis lahendusi. Lisaks said ettevõtjad koolitusi erinevates spetsiifilistes sektorites, näiteks e-äri valdkonnas. Samuti koostas enamus osalenud ettevõtetest strateegilise plaani, millele tugineda oma edaspidistes tegevustes. Antud projekt erines varasematest sarnastest algatustest selle poolest, et kui varem tegeleti peamiselt võimaluste loomisega uute ettevõtete tekkeks, siis antud projekt keskendus juba olemasolevate ettevõtete arendamisele⁹⁹.

Eeltoodud edulugude puhul on näha, et kuigi projektid olid suunatud konkreetselt ühele horisontaalsele teemale, oli projektidel mõju ka teistele horisontaalsetele teemadele (nt säästvate arengule ja soolisele võrdõiguslikkusele suunatud projektidel oli mõju ka võrdsetele võimalustele¹⁰⁰).

12.3 Horisontaalsete teemade mõju hindamine

EL-i liikmesriikide kogemused on näidanud, et horisontaalsete teemade mõju hindamine on väga keeruline ja sellega kaasnevad probleemid on kõikjal võrdlemisi sarnased. Näiteks Saksamaa liidumaal Nordrhein-Westfaleenis ei olnud hindajatel võimalik hinnata ESF-i rakenduskava panust (kahe prioriteetse suuna puhul: B – inimkapitali ja noorte tööhõive edendamine, C – ebasoodsamas olukorras inimeste integreerimise ja töövõimaluste arendamine) horisontaalsete teemade arengusse olemasoleva info ja andmete põhjal. Sestap täiendati 2013. aasta hindamisel neid andmeid kvalitatiivse informatsiooniga. Selleks paluti erinevatel tööhõive valdkonna ekspertidel hinnata prioriteetsete suundade panust horisontaalsete teemade arendamise (väga suur panus, suur panus, keskmisest madalam panus, madal või olematu panus). Lisaks tehti intervjuud programmide nõustajate ja koordinaatoritega ning rakendajate seas viidi läbi e-posti küsitlus. Tulemused kinnitasid vajadust arendada välja indikaatorid, et mõõta arengut erinevate sihtrühmade lõikes (nt kui edukad ollakse tööle saamisel). See võimaldaks hinnata sekkumiste kestlikkust pikema aja jooksul¹⁰¹.

Programmiperioodi 2014–2020 ettevalmistamisel koostas Saksamaa liidumaa Sachsen-Anhalt programmide rakendajatele käsiraamatu indikaatorite kohta, millega hinnata progressi soolise võrdõiguslikkuse teemal¹⁰². Muuhulgas on juhendis abistavad küsimused, mis aitavad välja selgitada horisontaalse mõju olemasolu ja ulatust vaadeldavas projektis või tegevuses. Horisontaalset teemat

⁹⁹ Leverage from the EU 2007–2013; 2010

¹⁰⁰ Need on ka üldisemalt levinud horisontaalsed teemad, nt Soomes kuulusid programmiperioodil 2007–2013 horisontaalsete teemade sekka sooline võrdõiguslikkus, võrdsus ja keskkonnahoid.

¹⁰¹ Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (2013) *Evaluierung der Umsetzung des ESF-Programms für Nordrhein-Westfalen in der Förderperiode 2007-2013*, Abschließende Endberichte zu den Prioritätsachsen B und C

¹⁰² Rambøll Management Consulting GmbH (2012) *Handreichung – Entwicklung von Indikatoren zur Erfassung des Querschnittsziels der Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der Umsetzung des EFRE in Sachsen-Anhalt*

puudutavad küsimused on käsiraamatus esitatud projektide tüüpide kaupa (nt infrastruktuuri projekt, töökohtade loomist soodustav projekt), et kirjeldatud näited oleksid võimalikult asjakohased ja lihtsalt mõistetavad. Oluline on, et rakendajad paneksid horisontaalseid teemasid käsitlevad eesmärgid selgelt kirja. Need eesmärgid on üheks osaks projektitaotlusest, neid arvestatakse rahastusotsuse tegemisel ja analüüsitakse projekti lõppemisel (kui need eesmärgid on täitmata, siis tuleb selgitada, millest see on tingitud).

Võrdlemisi detaalse info nõudmine horisontaalsete teemade käsitlemise kohta projekti tasandi dokumentatsioonis võimaldab muuta eesmärgid konkreetsemateks ja seega kergemini mõõdetavateks. Näiteks Saksamaa liidumaa Baden-Württemberg on üles ehitanud süsteemi, kus kasutatakse erinevate projektide kategooriate (nt investimisprojektid, teadmussiire, võrgustikuprojektid jne) puhul erinevaid indikaatoreid, et konkreetsemalt mõõta panust horisontaalsetesse teemadesse. Taotlejad peavad andma enda projekti kontekstis oluliste indikaatorite ja eesmärkide kohta infot ning lisaks hindama punktidega oma projekti panust horisontaalsete teemade arendamisse (nt neutraalne=0, toetav=1, väga toetav=2, negatiivse mõjuga projektid rahastust ei saa). Selline lahendus aitab kaasa ka teadlikkuse tõstmisele projektide taotlejate seas, kelle jaoks muutub selgemaks, mida on horisontaalsete teemade all mõeldud ja millist mõju neile oodatakse projektide tegevustest. Seireandmed põhinevad samuti peamiselt projektijuhtide enesehindamisel (mõju on neutraalne, toetav, väga toetav)¹⁰³.

Inglismaa riikliku ESF-i programmi puhul hinnatakse horisontaalseid teemasid terve programmi hindamise raames ja ka spetsiifilisemate uuringutega. Näiteks soolise võrdõiguslikkuse ja võrdsete võimaluste teema hindamiseks kasutatakse samu uurimismeetodeid ja -allikaid nagu üldise hindamise puhul: seireandmete andmebaasid, kohortuuringud osalemise ja edukuse analüüsimiseks, muud statistilised ja kvalitatiivsed uuringud ning teatud juhtudel juhtumiuuringud. Näiteks soolise võrdõiguslikkuse ja võrdsete võimaluste teema hindamine Inglismaa ESF-i programmis 2010. aastal oli peamiselt kvalitatiivne ja koosnes viiest etapist: kirjanduse ülevaade, 34 võrdsete võimaluste alase poliitika sisuanalüüs, 32 intervjuud strateegilistel positsioonidel ametnikega, 12 juhtumiuuringu analüüs (mis sisaldasid 45 intervjuud huvigruppide esindajate ja teiste võtmeisikutega) ning triangulatsioon (kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed andmed ning kohortuuringu tulemused)¹⁰⁴.

Perioodi 2000–2006 Ida-Šotimaa ERDF-i programmis leiti, et horisontaalsete teemade mõju hindamiseks saadi väga kasulikku informatsiooni huvigruppide töötubadest. Seda meetodit kasutati ühtlasi ka programmi vahehindamisel ning üldiselt on see vajalik eeskätt juhtudel, kus kvantitatiivsed andmed puuduvad või on neid vähe.

12.4 Horisontaalsete teemade käsitlemine perioodil 2014–2020

Järgnevalt vaadeldakse lühidalt horisontaalsete teemade käsitlemist Suurbritannias (Šotimaal, Walesis ja Inglismaal) programmiperioodil 2014–2020, et anda ülevaade tähtsamatest muutustest ja põhimõtetest.

¹⁰³ Rambøll Management Consulting GmbH (2013) *Evaluation RWB-EFRE 2007-2013*, Mid-term Evaluation, Final Report, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg

¹⁰⁴ McNaughton C et al (2012) *Evaluation of Gender Equality and Equal Opportunities within the European Social Fund*, Department for Work and Pensions Research Report No 667

Tuleb arvestada, et ülevaate koostamise ajal ei olnud rakenduskavad lõplikult valmis ega kinnitatud ning seega polnud täpsemad andmed indikaatorite, hindamise jms kohta veel kättesaadavad. Samas saab öelda, et suure tõenäosusega kujuneb horisontaalsete teemade käsitus sarnaseks programmiperioodiga 2007–2013 ja seega jätkatakse eelmisel perioodil väljatöötatud juhendmaterjalide ja töövahendite edasi arendamist. Senisest suuremat tähelepanu horisontaalsetele teemadele on oodata Šotimaal, kuna hiljutised hindamised on näidanud, et perioodil 2007–2013 langes horisontaalsete teemade tähtsus võrreldes perioodiga 2000–2006.

Šotimaa

Šotimaa jaoks oli programmiperioodi 2007–2013 üheks tähtsamaks õppetunniks see, et fookuse hoidmine horisontaalsetel teemadel on olnud keeruline. Aastal 2013 läbiviidud analüüs viitas, et kasusaajate ja huvigruppide hinnangul on tähelepanu mõnede horisontaalsete teemade (eriti sooline võrdõiguslikkus) suhtes langenud võrreldes perioodiga 2000–2006, kuna märkimisväärselt on vähenenud asjakohane tugi ja nõustamine¹⁰⁵. Näiteks töid taotlejad välja, et programmiperioodi 2007–2013 taotlusvormides polnud piisavalt võimalusi, et detailselt selgitada, mida projektis tehakse horisontaalsete teemade rakendamiseks. Kasusaajate arvates oli varasemaga võrreldes taotlusfaasi ajal vähem infot ja heade kogemuste näidete levitamist ning horisontaalseid teemasid käsitlevaid töötubasid ja seminare. See muutus kajastus ka taotluste hindamiskriteeriumides – programmiperioodi 2007–2013 juhendmaterjalides olid horisontaalseid teemasid puudutavad nõuded taotlejatele lödvemad kui perioodil 2000–2006 (nt kui varem oli rahastuse saamiseks vaja koguda vähemalt miinimumpunktid kõikide horisontaalsete teemade puhul, siis lõppenud perioodil võis rahastuse saada ka projekt, mis sai ühe horisontaalse teema eest null punkti)¹⁰⁶.

Samuti pöörati seirele vähem tähelepanu. Näiteks ERDF-i projektid ei pidanud perioodil 2007–2013 üldse esitama soopõhist statistikat ning ka ESF-i projektide puhul polnud nõuded kuigi ranged ja seega oli projektide kaupa suuri erinevusi eesmärkide seadmisel ja aruandluses. Nende muutuste peamiseks põhjuseks oli see, et sooviti lihtsustada perioodil 2000–2006 kehtinud süsteemi, kus koguti andmeid suure hulga erinevate indikaatorite jaoks, kuid selle muutuse tõttu kadus ka selge ülevaade, mil määral on projektid horisontaalsetesse teemadesse panustatud.

Kuigi Šotimaa rakenduskavade esmaversioonid ei ole avalikud, on planeeritud lähenemist horisontaalsete teemade asjus avalikkusele tutvustatud¹⁰⁷. Programmiperioodil 2014–2020 planeeritakse läbivalt rakendada kahte horisontaalset teemat: meeste ja naiste vahelise võrdsuse, mittediskrimineerimise ja ligipääsetavuse edendamine ning säästev areng. Korraldusasutusel on kavas planeerida programmidesse horisontaalsed teemad kohe alguses ja jätkata duaalse lähenemisega (läbiv rakendamine kõikides projektis ja spetsiifilised horisontaalsetele teemadele suunatud projektid). Seega tuleb horisontaalseid teemasid arvestada nii programmide väljatöötamisel kui ka projektitaotluste hindamisel. Lisaks toob EL-i struktuurivahendite puhul suurema fookuse suunamine tulemuslikkusele kaasa ka seiresüsteemi tugevdamise, et analüüsida projektide panust horisontaalsete teemade arendamisse. Samuti on senisest enam kaasatud huvigruppe, et nad teeksid ettepanekuid, kuidas parendada süsteemi kui tervikut (sh

¹⁰⁵ Campbell J, McKay A, McSorley L and Ross S (2013) The Legacy of Gender Mainstreaming within the Scottish Structural Funds Programme 2007-13 Final report.

¹⁰⁶ Scottish Government, Guidance for Applicants 2007-13

¹⁰⁷ Scottish Government (2013) European Structural Funds 2014-2020 Programmes

projektitaotluste kirjutamine, projektide seire ja hindamine jms), et parendada horisontaalsete eesmärkide saavutamist¹⁰⁸.

Wales

Wales rakendas programmiperioodil 2007–2013 kahte horisontaalset teemat: võrdsed võimalused ja sooline võrdõiguslikkus ning keskkonnahoidlik jätkusuutlikkus. Need integreeriti kõikidesse programmidesse (sh määrati eesmärgid ja vastavad indikaatorid arengu mõõtmiseks), aga rakendamine oli programmide ja projektide lõikes erinev.

Uuel programmiperioodil 2014–2020 on Walesis tähelepanu all kolm horisontaalset teemat: võrdsed võimalused, keskkonnahoidlik jätkusuutlikkus ja võitlus vaesusega. Sarnaselt perioodiga 2007–2013 rakendab korraldusasutus rahastusotsuste tegemisel horisontaalsete teemadega seotud valikukriteeriumeid veendumaks, et finantseeritavad tegevused panustavad horisontaalsete teemade arengusse. Perioodi 2014–2020 puhul arvestatakse näiteks alljärgnevate kriteeriumidega:

- Kuidas kavatakse väljapakutud tegevuses täita miinimumnõuded horisontaalsete teemade arendamisel?
- Milliste programmi väljundindikaatoritega on võimalik näidata tegevuse panust horisontaalsetesse teemadesse?
- Kas programmi juhtivtöötajad on võimelised rakendama horisontaalsete teemadega seotud häid kogemusi?

Kui need küsimused on saanud rahuldava vastuse, siis minnakse detailsemaks ja uuritakse täpsemalt, kuidas tegevuse raames maksimeerida panustamist horisontaalsete eesmärkide suunas. Selleks küsitakse põhjalikku selgitust, kuidas, millal ja kes täidab programmile seotud horisontaalsed eesmärgid ja sellega seotud indikaatorid.

Üldjoontes on see sarnane programmiperioodiga 2007–2013, kui projektitaotlusi hinnati põhjaliku valikukriteeriumide maatriksiga, mille üheks osaks oli hinnata panust horisontaalsete teemade suunas¹⁰⁹. Taotluste kohta kujundati arvuline hinnang ehk skoor, mida kaaluti ja võrreldi kõikide teiste projektitaotlustega.

Lisaks kasutati paljude (aga mitte kõikide) prioriteetsete suundade puhul spetsiifilisi indikaatoreid, et hinnata horisontaalsete teemade rakendamist. Näiteks võrdsete võimaluste teema korral toodi välja alljärgnevaid indikaatoreid¹¹⁰:

- ERDF-is: ettevõtted või organisatsioonid, mis võtavad kasutusele või parendavad võrdse kohtlemise strateegiaid ja seiresüsteeme;
- ESF-is: naissoost osalejate arv, tööandjad, mis võtavad kasutusele või parendavad võrdse kohtlemise strateegiaid ja seiresüsteeme, töökohaga seotud terviseprogrammid jne.

Seiret ja analüüsi teostati iga-aastaselt, kasutades projektide aruandeid, mis muuhulgas sisaldasid infot näitena toodud indikaatorite täitmise seisu kohta. Kergendamaks taotluste ja aruannete koostamist,

¹⁰⁸ Vt ka Michie, Gross 2014

¹⁰⁹ Vt ka Michie, Gross 2014

¹¹⁰ Welsh European Funding Office's Structural Funding Programmes 2007-2013: Equal Opportunities Guidance

töötati välja ja avaldati korraldusasutuse veebilehel väga põhjalikud juhendmaterjalid¹¹¹. Kuigi uue perioodi dokumente töötatakse alles välja, põhinevad need tõenäoliselt suures osas senistel juhendmaterjalidel.

Inglismaa

Ka Inglismaal on perioodil 2014–2020 horisontaalsete teemadena fookuses võrdsed võimalused ja säästev areng. Kohaliku tasandi partnerarutelude tulemusel on horisontaalsete teemade kohta esitatud strateegilised suunised, mida tuleks arvestada rakenduskavade väljatöötamisel. Muuhulgas on välja toodud järgmised aspektid:

- kohustus edendada säästvat arengut, mis on kooskõlas Suurbritannia ja Euroopa strateegiatega;
- kohustus edendada võrdsust ja võidelda diskrimineerimisega kooskõlas riigisiseste ja EL-i õigusaktidega;
- kinnitus säästva arengu ja võrdsuse alaste teadmistega partnerite kaasamisest investeringustrateegia ette valmistamise protsessi ning programmide elluviimise ja seire juurde;
- kavand selle kohta, kuidas edendatakse säästvat arengut ja võrdsust strateegilisel tasandil ja projektide tasemel.

Perioodil 2007–2013 erines horisontaalsete teemade käsitlemine kümne ERDF-i rakenduskava lõikes ning samuti oli käsitluse erinevusi ERDF-i rakenduskavade ja ainsa ESF-i rakenduskava vahel. Kuna uue programmiperioodi ettevalmistamine on Inglismaal viibinud, siis praeguse seisuga ei ole teada, millised saavad olema erinevused praktikas perioodil 2014–2020.

¹¹¹ Näiteks juhendmaterjal võrdsete võimaluste horisontaalse teema kohta:
<http://wales.gov.uk/docs/wefo/publications/developingguidance/equalopp/120327keydocen.pdf>

13. JÄRELDUSED

Kõigi ESF rahastatud projektide hindamine sellest seisukohast, kuidas nad mõjutavad võrdseid võimalusi, keskkonnahoidu, infoühiskonda, regionaalset arengut ja kodanikuühiskonda, on asjakohane.

Kõige enam tekitas arutelu see, kas projektide mõju keskkonnahoiule on hinnatavas prioriteetses suunas asjakohane arvestada või mitte, kuid keskkonnahoiu ekspertide ja hindajate seisukohast on projektide elluviimisel säästlikkuse printsiipide arvestamine ja sihtrühmadele säästva eluviisi õpetamine ja keskkonnahariduse edendamine võimalikud ning asjakohased enamuses elluviidud projektides. Ka kõigi **läbivate teemade arendamine on asjakohane.**

Prioriteetse suuna tegevused tervikuna peaksid toetama horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete arendamist, samuti on horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid võimalik arvesse võtta kõigis meetmetes. Valdcondlike ekspertide kindel seisukoht on, et nimetatud teemade arendamine horisontaalselt läbi kõigi meetmete ja projektide on asjakohane ja vajalik, sest tegu on valdkondadega, mida peab tulemuste saavutamiseks mõjutama läbivalt ja pidevalt. Samas **ei pea iga konkreetse programmi ja AT projekti puhul nõudma positiivset mõju kõigile horisontaalsetele teemadele ja läbivatele põhimõtetele.**

Teemade käsitlemine horisontaalselt on tõhus. Enamus projektijuhte tunnistas, et horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtetega arvestamine ei suurendanud nende projektidele kulunud aega ega suurendanud projekti kulusid. Küll on osaliselt horisontaalsete teemadega tegelemise väikeste kulude põhjuseks see, et neile teemadele ei pööratud kuigi palju tähelepanu. Kuna suuresti on horisontaalsete teemade arendamine seotud teadlikkuse kasvatamisega vastavas valdkonnas, siis on nende teemade läbivalt kõigis projektides arvestamine selleks üks tõhusamaid viise.

Horisontaalsete teemade arendamine on olnud mõõdukalt tulemuslik. Horisontaalsete teemade kaasamise tulemuslikkuse hindamise muudab keerukaks konkreetsete kvantifitseeritavate horisontaalsete eesmärkide puudumine. Küll on iga projekti puhul võimalik hinnata, kas selle tegevuste mõju oli pigem horisontaalseid eesmärke toetav või mitte. Projektitaotlustes ja -aruannetes ning programmide dokumentides ja IARK-i seirearuannetes esitatud mõjude kirjeldused näitavad, et horisontaalsed teemad on saanud vähem tähelepanu kui seda oleks võimalik neile pöörata ning horisontaalsete teemade arendamine projektides on olnud pealiskaudne. Tulemuslikkust vähendab projektijuhtide vähene teadlikkus horisontaalsetest teemadest. Tulemuslikumad on olnud projektid, mille eesmärk kattub mõne horisontaalse teemaga. Ainult tulemuslikkuse seisukohast oleks otstarbekam rakendada otseselt valdkonda mõjutavaid meetmeid (nt täiendkoolitused, mis oleks suunatud IKT valdkonna spetsialistide ettevalmistamiseks, annaks infoühiskonna arendamisele suurema tõuke kui annab infoühiskonna arendamine horisontaalselt), kuid need oleksid vähem tõhusad.

Horisontaalsete teemade arendamisel saavutatud tulemuste jätkusuutlikkust on väga keeruline hinnata. Ehkki 86% küsitletud projektijuhtidest arvas, et nende projekti horisontaalne mõju jäi pigem kestma, tuvastati dokumendianalüüsil ja intervjuudes mitmeid juhte, kus tegevused rahastuse lõppedes katkesid ilma püsivamate tulemusteta (nt erinevad veebilahendused, nagu kodulehed, e-õppe keskkonnad jms, mis arendatakse välja, kuid projekti lõppedes neid enam ei uuendata). Intervjuudes kõlas sageli arvamus, et tulemused, mis on projekti põhieesmärgiks, on jätkusuutlikumad kui need, mis on projekti kõrvaleesmärkideks. Seetõttu on ka horisontaalse teema arendamise tulemused projekti tasemel vähem jätkusuutlikud, sest need ei ole projekti fookuses.

Nii intervjuudest kui projektide aruannetest lähtub, et **enamasti on horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid kajastatud pealiskaudselt ja deklaratiivselt**. Samas on projektijuhtide enesehinnang horisontaalsete teemade alase teadlikkuse osas kohati põhjendamatult kõrge. **Paremini on horisontaalsed teemad projekti käigus läbi mõeldud siis, kui projekti tegevused on otseselt suunatud ühe või teise horisontaalse teema mõjutamisele** (nt suunatud ebasoodsamas olukorras inimeste tööhõivesse toomisele või soolise võrdõiguslikkuse edendamisele). Hindamisel ilmnes, et **nii eksperdid kui taotluste hindajad kui projektide/programmide läbiviijad mõistavad horisontaalseid teemasid ja horisontaalset mõju omavaid tegevusi erinevalt**. See toob kaasa ebaühtluse tegevuste horisontaalsete mõjude tõlgendamisel, aga süvendab ka juhuslikkust projektitaotluste hindamisel ning loob võimaluse ebaõiglasteks hinnanguteks.

Horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete erinev käsitus tuleneb osaliselt sellest, et **kolmandik projektijuhtidest ei ole kasutanud vastavaid juhendeid**. Samuti soodustab horisontaalsete teemade käsitlemise ebaühtlust **juhendi ning taotluse ja aruande vormi horisontaalsete teemade osa pealiskaudsus**. Samuti on mõned juhendis toodud horisontaalsete teemade mõjud liialt deklaratiivsed ning kuna aruande ja taotluse vorm seda võimaldab, siis kasutatakse neid liialt pealiskaudseid ja deklaratiivseid selgitusi paljude taotluste (ja aruannete) juures tõenäoliselt puuduva sisulise horisontaalse mõju õigustamiseks. Horisontaalsete teemade käsitlemise muudaks selgemaks ka see, kui **horisontaalsetele teemade arendamisele oleks seatud eesmärgid**. Need eesmärgid peaksid olema seotud või tulenema otseselt valdkondlikest riiklikest arengudokumentidest.

Kokkuvõtvalt taandub väga suur osa horisontaalsete teemade arendamisega seotud väljakutsetest teadlikkuse arendamisele. Nende teemade arendamisel, millest teatakse rohkem, saavutatakse ka paremaid tulemusi. Teiste teemade arendamise tulemuslikkus aga kannatab teadlikkuse puudumise pärast. Seepärast peab edaspidi põhitähelepanu pöörama sellele, et kõigil tasemetel oleks kõik horisontaalsed teemad senisest tõhusamalt tutvustatud. Viimane omakorda tähendab seda, et oluliselt tuleb tõsta juhendmaterjalide kvaliteeti, levitada häid näiteid ja tõhustada koolitusi.

14. SOOVITUSED

Eelneva analüüsi ja selle alusel tehtud järelduste põhjal on järgnevalt toodud välja soovitused, kuidas aidata senisest paremini kaasa horisontaalsete teemade arvestamisele programmiperioodil 2014–2020.

- **Määratleda horisontaalsetele teemadele eesmärgid**

Horisontaalse teema arendamiseks ja selle arengu hindamiseks peavad talle olema seatud eesmärgid. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata tegevuste tulemuslikkust. Eesmärgid peaksid olema üleriigilised ja läbivalt kõikides prioriteetses suundades ühesugused ning need peaksid otseselt tulenema vastava valdkonna strateegilistest dokumentidest (arengukavadest). Need eesmärgid peaksid olema esitatud ka horisontaalsete teemade juhendmaterjalides.

- **Koostada põhjalikud ja informatiivsed juhendmaterjalid**

Nii intervjuudest, projektijuhtide seas korraldatud veebiküsitlusest kui ka väliskogemuse analüüsist tuli selgelt välja, et mida kvaliteetsemad on juhendmaterjalid, seda paremini suudetakse horisontaalsetest teemadest aru saada ja neid projekti peamiste tegevustega seostada. Seejuures vajavad projektide taotlejad ja elluviijad võimalikult praktilisi näpunäiteid ning konkreetseid ja üheselt mõistetavaid (vähem kantseliiti ja rohkem lihtsat keelt) soovitusi, kuidas horisontaalseid teemasid arvestada ning nende mõjusid välja selgitada ja esile tuua¹¹². Samuti oleks projektide taotlejate ja elluviijate töö lihtsustamiseks sobiv korrata juhendmaterjalides rakenduskava põhieesmäärke.

Lisaks on tähtis pöörata senisest rohkem tähelepanu asjakohaste näidete toomisele (horisontaalseid teemasid arendavad head näited, levinud eksimused jms), sest need mõjutavad projektide elluviijaid kõige vahetumalt. Muuhulgas on see hea võimalus suunata projekte tegelema riigi ja horisontaalse teema seisukohast olulisemate probleemidega.

- **Kaasata eksperte juhendmaterjalide koostamisse**

Hindamise käigus ilmnis, et erinevad hindamiseksperdid ja valdkondlikud asjatundjad võivad horisontaalseid teemasid erinevalt käsitleda. Seega on vajalik juhendmaterjalide väljatöötamise kaasata erinevaid vastava horisontaalse teema eksperte (nt ümarlaua või fookusgrupi meetodil), et loodavad juhised väljendaksid võimalikult laiapõhjalist arusaama ja oleksid ühtmoodi mõistetavad nii taotluste kirjutajatele kui ka hindajatele¹¹³.

- **Uuendada perioodiliselt juhendmaterjalide sisu**

Kuna mitmetes valdkondades on areng väga kiire (nt IKT-s), siis tuleb juhendmaterjalid vähemalt üks kord programmiperioodi jooksul (taotlusvoorude vahel) läbi vaadata ja neid vajadusel uuendada. Pärast juhendite värskendamist on vajalik proaktiivselt jagada infot tehtud uuenduste kohta projektide elluviijate ja taotlejate seas. Lisaks on oluline, et viited horisontaalsete teemade juhendmaterjalidele oleksid lisatud nii taotlusvoorude kohta infot jagava(te)le koduleh(ted)ele kui ka taotlusvormidele, et see info oleks taotlejate jaoks võimalikult kergesti leitav.

¹¹² Vt ka ptk 7.2 ja ptk 8

¹¹³ Vt ka ptk 8

- **Luu horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid tutvustav veebikeskkond**

Ühe olulise probleemina tuli nii intervjuudest kui ka küsitlusest välja see, et horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete kohta ei leita kuigi kergesti vajalikku informatsiooni. Olukorra parandamiseks tuleb kaaluda võimalust luua üks veebikeskkond, mis koondab üle kõikide EL-i struktuurifondide teavet horisontaalsete teemade ja läbivate põhimõtete arvestamise, kaasamise ja käsitlemise kohta. See lihtsustaks ka projektide taotlejate nõustamist, kuna oleks võimalik viidata ühele konkreetsele veebilehele, kuhu on vajalikud juhendmaterjalid, inspireerivad edulood ja head näited üles pandud.

Horisontaalsete teemade tutvustamiseks sobivad ka olemasolevate ESF-i veebilehtede edasiarendused (nt www.struktuurifondid.ee või esf2007.sm.ee).

- **Koguda ja laiemalt tutvustada edulugusid ja häid kogemusi**

Hindamise käigus kogutud materjalides leidis rohkelt kinnitust see, et seniste heade kogemuste ja edulugude tutvustamine mõjub horisontaalsete teemade mõistmisele ja läbivale rakendamisele positiivselt. Seega tuleb süsteemselt tegeleda heade näidete kogumise ja levitamiseega. Selleks sobivad nii andmebaas horisontaalsete teemade tutvustamiseks arendataval veebilehel kui ka koolitused.

- **Korraldada koolitusi projektide taotlejatele**

Enne taotlusvoorude käivitamist tuleb korraldada potentsiaalsetele taotlejatele koolitusi horisontaalsete teemade tutvustamiseks (sh juhendmaterjalide ja heade näidete jagamiseks¹¹⁴). Lisaks muule on võimalik koolituste raames käia läbi praktilisi näiteid ja levinud eksimusi ning koguda tagasisidet ja ideid juhendmaterjalide täiendamiseks.

- **Muuta horisontaalsete teemade käsitus projektitaotlustes põhjalikumaks**

Kuna horisontaalsete teemadega arvestamine suurendab projektitaotluse rahastamise tõenäosust, siis on vajalik, et taotlejad kirjeldaksid senisest struktureeritumalt ja põhjalikumalt, kuidas nende projektid aitavad kaasa horisontaalsete teemade edendamisele. See motiveeriks taotlejaid praegusega võrreldes põhjalikumalt läbi mõtlema, kui suur on projekti tegevuste eeldatav mõju horisontaalsetele teemadele. Üks võimalus põhjalikuma selgituse tagamiseks on struktureeritum taotluse vorm koos suunavate küsimustega¹¹⁵.

Ühelt poolt see lihtsustaks ja muudaks objektiivsemaks taotluste hindamise ja hiljem seire (kui taotlus saab rahastuse) ning teisalt suurendaks see taotlejate teadlikkust horisontaalsete teemade kohta. Kirjeldatud lahendus toimib juhul, kui taotlejatel on võimalik kasutada põhjalikke ja heade näidetega varustatud juhendmaterjale (nt horisontaalseid teemasid tutvustaval veebilehel). Vastasel korral võib hoopis suureneda mõjude „välja mõtlemine“.

¹¹⁴ Senise kogemuse järgi kujunevad projektides tüüpsetegevusteks need, mida on koolitustel näidetena kasutatud. Seega on võimalik koolitustega suunata projekte horisontaalseid teemasid tulemuslikumalt toetama (vt ka ptk 7.2).

¹¹⁵ Vt ka lisa 4 ja ptk 8

- **Kaaluda horisontaalsete teemade konsultantide kaasamist**

Aitamaks projektide taotlejatel ja elluviijatel horisontaalseid teemasid käsitleda ja tuginedes väliskogemusele, soovitame kaaluda horisontaalsete teemade konsultantide kaasamist. Konsultandid saaksid osaleda ka seires, vahehindamistes ja paikvaatlustel. Lisaks horisontaalsete mõjude hindamiseks saavad konsultandid anda projektijuhtidele soovitusi horisontaalsete teemade tulemuslikumaks mõjutamiseks. Konsultandid võivad ka olla Euroopa Komisjoni poolt eeldatava tugistruktuuri üheks osaks.

- **Korraldada ühiskoolitusi projektitaotluste hindajatele ja konsultantidele**

Kuna projektitaotluste hindajad ja konsultandid tõlgendavad praegu horisontaalseid teemasid ja neid mõjutavaid tegevusi erinevalt, siis tuleb neile korraldada enne taotluste hindamist ühiskoolitus vastavalt eelnevalt koostatud horisontaalsete teemade juhendmaterjalidele. Ühiskoolituse kasuteguriks on nõuärilane efekt ehk et erinevad näited ja levinud eksimused ning praktikas esile kerkivad probleemid saab koos läbi arutada. Koolituse kasuliku mõju suurendamiseks tuleks osalejatele anda praktilisi harjutusi (nt hinnata näidisprojektide mõju horisontaalsetele teemadele), mille põhjal saaks analüüsida, mis ja miks on erinevate hindajate hinnangutes erinev ning kuidas võiks reaalse hindamise juures taotluses esitatud horisontaalseid teemasid puudutavaid selgitusi arvestada.

- **Rakendada selgemaid nõudeid aruandlusele**

Kõikide toetusfondide puhul on alati probleemiks tasakaalu leidmine vähese bürokraatia ja piisava aruandluse vahel. Programmiperioodil 2007–2013 ei ole horisontaalseid teemasid käsitlev aruandlus olnud eriti mahukas, mis on kahjuks tinginud selgituste pealiskaudsuse. Liigse aruandluskoormuse vältimiseks tasub edaspidi rakendada senisest enam struktureeritud aruandevorme (nt võimalusel kasutada valikvastuseid jms, et vähendada ajakulu ja mõjude „välja mõtlemist“). Selleks, et saada seireks ja hindamiseks piisavalt põhjalikku informatsiooni, tuleks juhendmaterjalides paremini selgitada ja näitlikustada, milliseid andmeid ja mis kujul tuleks aruandes esitada¹¹⁶. See on eriti oluline, kuna lihtsate väljund- või tulemusindikaatoritega pole alati võimalik projekti mõju horisontaalsetele teemadele mõõta ning seega on vaja kasutada ka kvalitatiivset ja selgitavat informatsiooni.

- **Käsitleda horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid arengudokumentides edaspidi ühe nimekirjana**

Kuna praegu on paralleelselt käibel kaks suhteliselt sarnast nimekirja (horisontaalsed teemad ja läbivad põhimõtted), tekitab see osaliselt asjatut dubleerimist ja muudab nende käsitlemise keerukamaks. Seetõttu soovitame edaspidi nii horisontaalseid teemasid kui läbivaid põhimõtteid käsitleda koos ühises läbivate põhimõtete (või horisontaalsete teemade) nimekirjas.

- **Jätkata kõikide horisontaalsete teemadega arvestamist kõikides meetmetes**

Kuna tegemist on horisontaalsete teemadega, siis need peaksid olema läbivalt rakendatud kõikides meetmetes. Küll aga ei ole vaja nõuda kõikide horisontaalsete teemade mõjutamist iga üksiku projekti või programmi puhul.

Hindajate hinnangul on meetmete vaheliste erinevustega arvestamiseks kaks põhimõttelist võimalust:

¹¹⁶ Vt ka ptk 7 ja 8 ning lisa 4

- 1) erinevates meetmetes on taotluste hindamisel erinevatel horisontaalsetel teemadel erinevad kaalud;
- 2) avatud taotlusvooru projektidelt nõutakse positiivset mõju vähemalt kahele (arv võib varieeruda) horisontaalsele teemale, neist üks võib olla vastavas meetmes kohustuslik, sealjuures võib erinevates meetmetes olla kohustuslik positiivne mõju erinevatele horisontaalsetele teemadele.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Bilan de 130 diagnostics de développement durable (2007-2011), L'Aquitaine expérimente une démarche originale d'éco-condition pour l'attribution du FEDER, September 2012 (<http://www.europe-en-aquitaine.eu/system/files/u1/diagnosticDDversion-opt.pdf>).
2. Campbell J, McKay A, McSorley L and Ross S (2013) The Legacy of Gender Mainstreaming within the Scottish Structural Funds Programme 2007-13 Final report.
3. Dickinson, P., Lloyd, R. (2011) European Social Fund Evaluation of sustainable development and green jobs. Research report. (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214531/rrep756.pdf)
4. Environmental Integration within UK Structural Fund Programmes – A Comparative Study. Final Report (2004). (<http://www.objectiveone.com/ob1/pdfs/EnvIntegrationFeb05.pdf>).
5. Environmental Integration within UK Structural Fund Programmes – A Comparative Study 2004.
6. EPRC (2009) Ex Post Evaluation of the ERDF in Objectives 1 & 2 (2000-2006), Work package 11 Management and Implementation Systems for Cohesion policy, Task 4 case study report United Kingdom (Eastern Scotland) Report to DG Regio of the European Commission.
7. Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007-2013 (2013). (<http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden/Resultat/Erfarenheter%20fr%C3%A5n%20Europeiska%20socialfonden%2020130627.pdf>)
8. ESF Division DWP. (2009). ESF Gender Equalities and Equal Opportunities Mainstreaming Plan Progress Report. England and Gibraltar European Social Fund (ESF) Convergence, Competitiveness and Employment Programme 2007-2013. (<http://www.dwp.gov.uk/docs/ops-progress-report-09.pdf>)
9. European Regional Development Fund Convergence and Competitiveness Equality and Diversity Guidelines (2012) (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/89310/Cornwall_Equality_in_Projects_Guidance.pdf).
10. European Social Fund in England. (2012). Gender Equality Good Practice Guide. (<http://www.dwp.gov.uk/docs/esf-gender-equality-good-practice-guide-2012.pdf>)
11. European Structural Funds Division, Scottish Government 2008.
12. European Structural Funds Division, Scottish Government. (2008). The Mainstreaming Legacy of the 2000–06 Structural Funds Programmes. Summary report of the lessons learnt and good practice of the mainstreaming of the Horizontal Themes in the Scottish Structural Funds Programmes for 2000–06. (2008). (<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0039/00396107.pdf>)
13. European Structural Funds Notes for Applicants. Version 5 – 30 July 2009. (<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0039/00396108.pdf>)
14. Health as a cross-cutting theme. Greater London Authority. (<https://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/championing-london/london-and->

european-structural-funds/european-social-fund/cross-cutting-themes/health-as-a-cross-cutting-theme).

15. Horisontaalsete teemade juhend (RM-i juhend)
(http://www.eas.ee/images/doc/Avalikule_ ja_mittetulundussektorile/avalike_ teenuste_ arendamine/linnaliste/horisontaalsete-teemade-juhend%20_2.pdf).
16. Inimressursi arendamise rakenduskava (IARK).
17. Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2010, seirekomisjoni poolt kinnitatud: 02.06.2011.
18. Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2009, seirekomisjoni poolt kinnitatud: 02.06.2010.
19. Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2011, seirekomisjoni poolt kinnitatud: 08.06.2012.
20. Inimressursi arendamise rakenduskava seirearuanne, aruande aasta 2012, seirekomisjoni poolt kinnitatud: 14.06.2013.
21. IRS and CSIL (2008) Ex Post Evaluation of the ERDF in Objectives 1 & 2 (2000-2006), Work package 7: Effectiveness of Cohesion Policy: Gender Equality and Demographic Change, Regional Case Studies East of Scotland (UK), Report to DG Regio of the European Commission.
22. Juhendmaterjal Euroopa Sotsiaalfondist perioodil 2007–2013 toetatavate tegevuste läbivate põhimõtete käsitlemiseks (HTM-i juhend)
(<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=9681>).
23. Leverage from the EU 2007–2013. (2010). Sound project activity. Future female entrepreneur executive.
(http://www.rakenerahastot.fi/rakenerahastot/tiedostot/hyvaeae_hanketoimintaa_EN/yrittijys_tasa-arvo_Futuuri_ENG_lores.pdf).
24. Linking Sustainable Development to Regional Development to Regional Development. Learning Lessons from Scotland’s European Structural Funds Experience.
25. Lowlands and Uplands Scotland ERDF Programme 2007–2013 (CCI 2007UK162PO001). Annual Implementation Report 2008 (2009).
(<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0039/00393505.pdf>).
26. MacKenzie, M. (2004) Equality in Practice – Making it Work. Equal Opportunities Good Practice Guide. (<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0039/00396105.pdf>).
27. Mainstreaming Sustainable Development in Regional Regeneration (2004). Review of the ESEP approach and guidance for applicants (www.esep.co.uk/assets/files/Mainstreaming-Sustainable-Dev.pdf).
28. McNaughton C *et al* (2012) Evaluation of Gender Equality and Equal Opportunities within the European Social Fund, Department for Work and Pensions Research Report No 667
(https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214438/rrep667.pdf).

29. Michie, R., Gross, F. (2014) Good Practice Examples: Experience from EU Member States. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
30. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (2013) Evaluierung der Umsetzung des ESF-Programms für Nordrhein-Westfalen in der Förderperiode 2007-2013, Abschließende Endberichte zu den Prioritätsachsen B und C (http://www.arbeit.nrw.de/pdf/esf/endbericht_prio_b_langfassung.pdf ja http://www.arbeit.nrw.de/pdf/esf/endbericht_nrw_prio_c_final.pdf).
31. Rambøll Management Consulting GmbH (2012) Handreichung – Entwicklung von Indikatoren zur Erfassung des Querschnittsziels der Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der Umsetzung des EFRE in Sachsen-Anhalt (http://www.europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/Dokumente/Handreichung_Entwicklung_Indikatoren_Erfassung_Gleichstellung_EFRE.pdf).
32. Rambøll Management Consulting GmbH (2013) *Evaluation RWB-EFRE 2007-2013*, Mid-term Evaluation, Final Report, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (http://www.rwb-efre.baden-wuerttemberg.de/doks/Studien%20Ramboll/Finale%20Fassung%20HZB%20EFRE-OP%20BaW%3%BC%20Endbericht_10_07_2013.pdf).
33. Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013 (RSKS).
34. Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013 ja valdkondlike rakenduskavade eelhindamise. Lõpparuanne (2006), Tallinna Tehnikaülikool.
35. Scottish Government (2013) European Structural Funds 2014-2020 Programmes (<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0042/00422397.pdf>).
36. Scottish Government, Guidance for Applicants 2007-13 (<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0039/00396108.pdf>).
37. Self-Assessment Guide. Public Policy and Management Institute (PPMI), (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/art16_self_assesment.pdf).
38. Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamine (2010), EY, Praxis ja IBS.
39. Sweco Eurofutures AB. (2010). På väg mot smidiga, smarta och slagkraftiga program? Utvärdering av genomförandeorganisationen för strukturfonderna, 2007 – 2013. Slutrapport. (http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden/Om%20Socialfonden/Utf%C3%B6ljning,%20utv%C3%A4rdering%20och%20l%C3%A4rande/Utv%C3%A4rderingsrapporter%20Sweco/094_Rapport%205%20fr%C3%A5n%20utv%C3%A4rdering%20av%20genomf%C3%B6randeorganisationen.pdf).
40. Sweco Eurofutures. (2008). Samverkan för ökad kund- och uppgiftsfokus. Rapport 1 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet. (http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden/Om%20Socialfonden/Utf%C3%B6ljning,%20utv%C3%A4rdering%20och%20l%C3%A4rande/Utv%C3%A4rderingsrapporter%20Sweco/098_Rapport%201%20fr%C3%A5n%20utv%C3%A4rderingen%20av%20genomf%C3%B6randeorganisationen.pdf)

41. Taylor, S., Polverari, L., Raines, P. (2001). Mainstreaming the Horizontal Themes into Structural Fund Programming. IQ-Net Thematic Paper 10(2) with executive summary.
42. The European Social Fund: Sustainable Development and Eco-Technologies. (2010). European Commission.
(http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/sf_sustainable%20development_en.pdf)
43. The OECD LEED Forum on Social Innovations.
44. Welsh European Funding Office's Structural Funding Programmes 2007 - 2013: Equal Opportunities Guidance, ANNEX F: Indicators, Targets and Monitoring (2012)
(<http://wales.gov.uk/docs/wefo/publications/developingguidance/equalopp/120327annexfindicatorstargetsen.pdf>).
45. Vuosina 2007–2013 toteutettavien EAKR-toimenpideohjelmien ja kansallisen rakennerahastostrategian arviointiraportit vuonna 2011. (2012).
(http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/arviointiraportit_2012/eakr_arviointiraportti_2012.pdf).
46. Övervakningskommittén. (2012). Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige. Preliminära resultat. Delrapport.
(<http://www.esf.se/Documents/Press/Publikationer/Prelimin%C3%A4ra%20resultat%20-%20Socialfonden%20130124.pdf>).

LISA 1. HINDAMISE OBJEKTIKS OLEVATE TEGEVUSTE JA PROJEKTIDE LOEND

Prioriteetse suuna meetmed ja programmid

Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“

- „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“
- „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010–2012“
- „Tööturupoliitika arendamine 2009–2013“

Meede 1.3.2. „Tööelu kvaliteedi parandamine“

- „Tööelu kvaliteedi parandamine 2009–2014“
- „Tööelu kvaliteedi parandamine 2007–2008“
- „Tööga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhete kvaliteedi parandamine 2010–2014“
- „Tööga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhete kvaliteedi parandamine 2009“

Meede 1.3.3 „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed“

- „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2010–2013“
- „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2010–2011“
- „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2007–2009“

Meede 1.3.4 „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine“

- „Tervislike valikuid toetavad meetmed 2010–2013“
- „Tervislike valikuid toetavad meetmed 2008–2010“

Meede 1.3.5 „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine“

- „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2011–2013“
- „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2008–2010“

Avatud taotlusvoorst toetust saanud projektid

Tabel 9. Meetme 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ raames avatud taotlusvoorst toetust saanud projektid

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Tartu ja Tartumaa töökeskus- riskirühmade hõivesse toomine läbi kombineeritud tööhõivemeetmete ja tugiisikuteenuse	1.01.2009	31.12.2011
Puudega inimeste tööturule sisenemine ja töötamise toetamine läbi kaitstud ja toetatud töö võimalustega	8.12.2008	31.08.2010
Puudega inimene - ettevõtjana tööturule	1.08.2009	31.05.2011
Tööoskused koju kätte	1.12.2008	31.03.2011

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Tea, oska, tule toime – TOT! Töötute omastehooldajate suvekursused	1.05.2009	31.01.2010
Süsteemsete meetmete kompleks erinevatesse riskirühmadesse kuuluvate isikute efektiivsemaks integreerimiseks tööturule	2.01.2009	31.12.2011
Kuulmispuudega inimeste sotsiaalse kaasatuse suurendamine kurtidest ajakirjanike koolitamise ning töölerakendamise kaudu	1.01.2009	31.12.2009
Käsitööga tööle 2	1.05.2009	30.04.2012
Psüühilise erivajadustega inimeste ja nende lähedaste sotsiaalse kaasatuse suurendamine tugi- ja eneseabi-gruppide abil - DUO projekt	1.01.2009	30.06.2011
Lapsehoidjate pilootprojekt	1.01.2009	31.12.2010
E-töö tugiteenusega töötust tööandjaks	12.01.2009	10.09.2010
Riskigruppide toimetuleku tõstmise ja tööturul võrdsete võimaluste loomise projekt	1.01.2010	31.12.2012
Iseseisvalt ellu!	2.05.2009	31.10.2011
Ise tehtud-hästi tehtud! Õpitoad puuetega inimestele Tartumaal	1.06.2009	30.11.2011
Puuetega inimeste aktiveerimine e-õppe teel	1.05.2009	30.06.2010
Eelduste loomine vaimupuudega inimeste efektiivsemaks kaasamiseks tööturul	1.01.2009	31.12.2011
Koos saame hakkama	13.01.2009	31.07.2011
INNOLA – Ida-Virumaa kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine innovaatiliste uurimismeetodite ja täiendkoolituse kaudu	1.01.2009	30.04.2011
Arenev aktiveerimiskeskus	29.10.2009	28.10.2012
Viimsi valla mitteaktiivsete inimeste hõivesse toomine ja tööturu riskigruppide tööellu integreerimine	15.01.2009	15.04.2010
Vaegkuuljate sotsiaalsete oskuste arendamine tööturule sisenemiseks ja seal püsimiseks	1.05.2009	30.06.2010
Puuetega inimeste arvutiõpe ja internetipunkt	15.04.2009	15.04.2012
50 telesaate „Töötegija“ tootmine ja esitamine ETV-s	1.01.2009	31.10.2010
Kaitstud töö teenus- erivajadustega inimestele töö ja eneseteostuse pakkumine väljaspool avatud tööturgu	1.09.2009	30.06.2012
Riskirühmade tööturule sisenemist ja töötamist toetavate kaugtöökeskuste võrgustiku arendamine	1.01.2009	31.12.2011
Kõrgessaare valla tööharjutuskeskuse töölerakendamine ja arendamine	1.03.2009	28.02.2012
KARJERA – Edukad mitte-estlased tehnika- ja tehnoloogia valdkonnas	1.01.2009	31.12.2011
Kvalifitseeritud tööjõu suurendamine tsentraalse muuseumide infosüsteemi (MULS) rakendamisel	1.05.2009	30.04.2012
Väikese konkurentsivõimega inimeste abistamine tööturule sisenemisel	1.05.2009	31.12.2011
ETTEVÕTLUSEGA ALUSTAMINE MAAPIIRKONNAS	1.04.2009	30.09.2010
Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine autode müügi- ja teenindustevõtetele ning tehnölevaatuspunktidele, lisaeesmärgiga ennetada töötavate noorte ja vanemaaliste töötajate tööturult väljalangemist	1.05.2009	31.07.2010
Kvalifitseeritud tööjõud – turvalisem ühiskond	1.10.2009	30.09.2012
Töövalmiduse suurendamine	1.04.2010	30.09.2012
Töökeskus Tartumaa töötajatele - edukas lõimumine tööturule	1.11.2009	31.03.2012
Tuleme tagasi	1.05.2010	30.04.2013
Tartumaa töötud ettevõtjaks	1.04.2010	31.03.2012
Ida-Harju Koostöökoda tegevuspiirkonna töötuse vähendamine ja kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine	1.03.2010	31.05.2011
Erivajadustega inimeste tööhõivet ja integratsiooni toetav saatesari Puutepunkt koos nõustamislisadega	1.04.2010	31.03.2013
Teeme koos! (uute töökohtade loomine läbiavalike teenuste pakkumise	17.11.2009	17.11.2012

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
omavalitsustele)		
TEGUSALT TULEVIKKU	1.03.2010	31.12.2012
Läänemaa edu	1.03.2010	28.02.2013
METLOG projekt – töötute kompleksne koolitamine ning tööle rakendamine masina- ja metallitööstuse ning logistika valdkondades	1.11.2009	31.01.2012
Kõrge tootlikkusega töäjõud tööstusettevõtete jaoks. Samad meetmed – uued võimalused.	1.11.2009	28.02.2012
Loovalt tööle	1.11.2009	28.02.2011
TUGIISIKU BAASKOOLITUS	1.11.2009	30.10.2012
Kaasaegsed teadmised lisaks kogemustele	1.10.2009	31.10.2011
Alusta otsast- Eesti keel töötutele mitte-eestlastele	1.04.2010	31.12.2012
TAGASI TÖÖLLU – UUED VÕIMALUSED OMASTEHOOLDAJATELE!	1.11.2009	31.01.2012
Töötaja e-käsiraamat	1.04.2010	31.03.2012
Motivatsiooni ja tööleidmise koolitus liikumispuudega inimestele	1.03.2010	31.12.2010
Portfoolio	1.04.2010	31.12.2012
EFISKO – Vanemaaliste tööhõive suurendamine nende koolitamise ja tööle rakendamise kaudu sisutoimetajate/kodeerijatena	1.11.2009	30.09.2011
Töötute psühholoogilise abi keskus	1.03.2010	28.02.2013
Võru linna ja valla töötute noorte ja lühiajaliste töötute tööajaturule kiiremale integreerumisele kaasa aitamine	1.05.2010	31.08.2011
Tööturu riskigruppide toimetuleku edendamise projekt „JAH edule!”	1.04.2010	31.03.2013
Pilootprojekt Tallinna ja Harjumaa noorte tööhõive suurendamiseks ja ettevõtlussutlikkuse edendamiseks läbi uuenduslike ja alternatiivsete meetmete loomemajanduse valdkonnas	15.11.2009	30.04.2012
„Taassünd-2” – Süstivate narkomaanide sotsiaalne ja tööalane rehabilitatsioon	1.11.2009	31.10.2012
Töötust ettevõtjaks – tegutsevate ettevõtjate toel	1.11.2009	30.03.2012
Lõuna-Eesti Regionaalse Kaugtöökeskuse (LERK) väljaarendamine Põlva-, Valga- ja Võrumaal	2.11.2009	30.12.2011
Ettevõtlusteadlikkuse, -võimekuse ja -valmiduse kasvatamine töötute hulgas	1.03.2010	30.11.2012
Noorte ettevõtlusalaste eelduste arendamise ja rakendamise toetamine	1.03.2010	31.10.2010
Riskirühma kuuluvate sotsiaalne rehabiliteerimine läbi tööoskuste omandamise ning keele- ja ametiõppe	21.11.2009	20.11.2012
Noored – olles ristteel vali õige suund	1.06.2010	30.07.2011
PETHA projekt – psüühilise erivajadusega inimeste tööhõive hindamise ja arendamise kontseptsiooni väljatöötamine ja rakendamine Lõuna-Eestis	1.11.2009	28.02.2012
Tööturu ressurss 50+	2.11.2009	31.12.2010
Kutseõpe sotsiaalteenuste erialal tagab töökoha	1.11.2009	30.11.2011
Uued töökohad Narva linna ettevõtete, s.h Kreenholmi Valduse AS poolt koondatud inimestele	1.11.2009	29.02.2012
Puuetega inimeste töökoostöö Maarja Külase ja Tartu butiik-töökohas	1.03.2010	28.02.2013
TTI project – Lõuna-Eesti alkoholi- ja narkosõltlaste integreerimine tööturule kompleksse nõustamise kaudu	1.11.2009	31.05.2012
Kvalifitseeritud töötute suurendamine ja integratsioon tööturule läbi koostöö ja sotsiaalse dialoogi.	2.01.2010	31.12.2012
Töötute koolitamine IT-kasutajate spetsialistideks	1.11.2009	31.08.2011
Noored ettevõtlilikud naised töökohade loojaks	1.05.2010	30.06.2011
Narva – käsitöömestrite linn	1.11.2009	31.01.2012
Tegus Kiili- tööturult välja langenud inimeste aktiveerimine Kiili vallas	1.03.2010	29.07.2011

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Naised ettevõtlusesse läbi olemasolevate teadmiste rakendamise ja koostöö	1.06.2010	30.11.2012
Erivajadustega inimeste tööhõive suurendamine läbi toetatud tööerakendamise teenuse arendamise	1.08.2010	30.06.2012
Vanemaealised – väärtuslik ressurss tööturul	30.10.2009	31.10.2011
Vanemaealiste tööturule toomine sotsiaalse suutlikkuse ja konkurentsivõime suurendamise kaudu	1.11.2009	31.10.2012
Töövõimaluste suurendamine Võrumaal komplekse lähenemise mudeli abil	1.04.2010	30.04.2012
Tõhusad meetmed pikaajalise tööpuuduse leevendamiseks	1.08.2011	30.06.2013
Pikaajaliste ja psüühilise erivajadustega töötute tööpraktikad ja tööle rakendamine juhtumikorralduse ja mentorluse toel - Isiklikud valikud tööturul	1.02.2011	31.12.2012
Tegusalt tööturule – Kiili, Saku, Saue vallas	1.08.2011	31.12.2012
Tark e-kontor – IKT fookusega infotöötaja - sekretär	1.08.2011	30.06.2013
Traditsiooniliste töövõtete tööturule	1.05.2011	30.04.2013
TÖÖTUNA KOOLI – HARITUNA TÖÖLE NOORTE TÖÖTUTE KUTSEÕPE	1.02.2011	30.06.2013
Kombineeritud aiandusalane kutseõpe põhihariduse omandanud või põhihariduseta töötutele Pärnumaal	1.07.2011	31.12.2012
Palkmaja ehitaja kutseõpe Pärnumaal	1.07.2011	31.12.2012
Loovalt ettevõtjaks	1.02.2011	31.01.2013
Pärnumaa noored hakkajad kogukonna toel tööturule	1.08.2011	30.06.2012
Pikaajaliste töötute ettevalmistamine IT- spetsialistideks läbi erialakoolituse ja tööpraktika	15.01.2011	15.06.2012
Lõuna-Eesti (Võru, Põlva, Valga) maakondade vanemaealiste töötute tagasitoomine tööturule	2.01.2012	31.05.2013
Noored tööle!	1.01.2012	31.05.2013
Märkus: Hindamisest jäävad välja projektid „Teadmised avavad uksi (TAU)” ja „Kõrgessaare Tööharjutuskeskusest praktilised tööoskused”, mis on hindamise ajaks katkestanud		

Tabel 10. Meetme 1.3.2. „Tööelu kvaliteedi parandamine” raames avatud taotlusvoorst toetust saanud projektid

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Usaldusisiku veebikoolitus	2.08.2010	30.06.2011
Individuaalsete töösuhete regulatsioon: rohkem teadlikkust, vähem töövaidlusi	1.09.2010	30.06.2011
Kollektiivsed töösuhted- infomaterjal ja teavitus tööandjatele	1.08.2010	31.05.2011
TIP- Individuaalseid ja kollektiivseid töösuhteid kajastava infoportaa li loomine ning selle kasutamisevõimalustest teavitamine	1.04.2010	31.03.2011
Teadlikkuse tõstmine töösuhete regulatsioonist	1.07.2010	30.06.2011
Töölepingu seaduse e-käsiraamat	1.09.2010	30.04.2011
PKK – Tööelu kvaliteedi parandamine praktilise kollektiivlääbirääkimiste käsiraamatu väljaandmise ning selle kasutusvõimaluste tutvustamise kaudu	1.10.2010	30.09.2011
Töölepingu Veebimmentor	20.09.2010	19.09.2011

Tabel 11. Meetme 1.3.3 „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed” raames avatud taotlusvoorust toetust saanud projektid

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Noored emad taas kooli ja/või tööle	2.01.2010	30.08.2012
Võlanõustamine Narvas	25.06.2009	31.01.2012
Eritasemeline psühholoogiline abi riskigrupi kuuluvatele inimestele, kellel on oht välja langeda tööturult ja neile, kes sisenevad tööturule	1.04.2010	31.03.2012
PEHIT project – psüühilise erivajadustega ning hoolduskoormusega isikute kompleksne aktiveerimine Tartumaa kohalikes omavalitsustes	1.07.2009	30.06.2012
Info- ja nõustamisteenuste abiga aktiivsesse ellu ning tööle	1.07.2009	30.06.2011
Vinni valla abistavad meetmed tööturule sisenemiseks	1.07.2009	31.08.2011
Programmpõhine nõustamisteenus – pilootprojekt Harjumaa tööturu riskirühmade tööga hõivatuse säilitamiseks/taastamiseks	1.11.2009	31.10.2012
Töö- ja pereelu edukas ühildumine tööturul püsimiseks ja tagasi tööturule suundumiseks koostöös kohalike omavalitsuste spetsialistidega	1.12.2009	1.02.2011
Läänemaa töötutele töölesaamist toetavate nõustamisteenuste osutamine	1.01.2010	31.12.2010
Tööle pääsu takistuste kõrvaldamine ühtse sotsiaaltranspordisüsteemi abil	1.07.2009	31.05.2012
Koostöö=lahendused	1.07.2009	1.03.2012
Uus Algus	15.07.2009	31.10.2011
Töötotsija tööriistakast - abiks puudega inimesele ja puudega lapse vanemale	1.01.2010	31.12.2012
Toetavad hoolekandeteenused Kaarma valla hoolduskoormusega inimeste tööhõivesse toomiseks ja seal püsimiseks	4.10.2010	5.12.2011
HOTE project – kombineeritud kodu-ja päevahooldusteenuste pakkumine hoolduskoormusega isikute töölerakendumise toetamiseks	1.09.2010	30.06.2012
Töölesaamist toetavad hoolekandeteenused Saku vallas	1.09.2011	31.05.2013
Tööle – tugiisiku, isikliku abistaja või lapsehoiuteenuse abiga	1.11.2011	31.05.2013

Tabel 12. Meetme 1.3.4 „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine” raames avatud taotlusvoorust toetust saanud projektid

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Pikk ja terve tööiga	15.01.2011	19.06.2011
Inimesed liikuma	1.01.2011	31.01.2012
pilootprojekt „Töökohal vaimse tervise edendamine Kristiine linnaosas“	1.02.2011	31.01.2013
Rapla valla tööealise elanikkonna tervise edendamise projekt 2011	1.02.2011	31.12.2011
Teadlikult tervislikud valikud	1.12.2010	31.12.2011
Tunneme ennast turvaliselt vees	1.02.2011	1.05.2012
Tööealiste inimeste tööturule naasmist ja püsimist soodustavate teenuste arendamine Rakvere linnas	5.10.2010	30.06.2012
Tervislike valikute toetamine Tartu linnas	1.02.2011	30.11.2011
Terviseliikumisüritused Järva maakonnas	1.03.2011	30.11.2011
Mehed liikuma Valgamaal	1.03.2011	31.12.2011
Tervis kaardile!	1.02.2011	31.07.2012
Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste asutuste töökohtade terviseolukorra ja-mõjurite kaardistamine	1.03.2011	28.02.2013

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Rapla maakonna terviseteadlikkuse projekt tööelisele elanikkonnale	7.02.2011	30.06.2011
Tallinna linnaosade tervisemeeskondade tegevuse arendamine ja võimestamine	1.03.2011	31.12.2012
Tugiteenused sõltuvushäiretega inimestele ja nende lähedastele tööturule naasmiseks ning tööturul püsimiseks	1.03.2011	31.03.2012
Terve ja töökas Käru vald	1.10.2010	1.10.2011
Tervislik eluviis ja liikumine -igapäevaelu lahutamatu osa	15.04.2011	15.11.2011
Vaimse ja füüsilise tervise edendamine Kärdla tööelise elanikkonna hulgas	1.05.2011	31.12.2012
Teeme tervisele teene	1.01.2011	31.12.2011
Tervislike eluviiside juurutamine Kaiu vallas	1.01.2011	31.12.2011
Küla tervisetoetajate võrgustiku loomine Viljandimaal	1.01.2012	28.02.2013
Õige toitumine ja piisav liikumine on pika eluea võti!	1.09.2011	31.12.2012
Rapla valla tervise edendamise kootööprojekt 2012	1.01.2012	31.12.2012
Stressist, depressioonist ja läbipõlemisest vaba tööelu	1.01.2012	30.06.2013
Tugiteenused sõltlastele ja nende lähedastele	1.01.2012	31.01.2013
Kõik sihtgrupid liikuma Haaberstis!	1.09.2011	30.06.2013
Terves kehas terve vaim!	10.01.2012	10.11.2012
Vigala valla tööelise elanikkonna tööõime parandamine läbi tervise edendamise	2.01.2012	31.12.2012
Terviseedendus Tarvastus 2012	1.01.2012	31.12.2012
Terved isad!	1.01.2012	31.12.2012
Mehed Liikuma Harjumaal	1.03.2012	30.04.2013
Terves kehas terve vaim	1.02.2012	31.05.2013
Tööelised (kures)saarlased tervemaks ja liikuvamaks	1.01.2012	31.12.2012
Tervem ja tegusam Põhja-Läänemaa	1.02.2012	1.05.2013
Lümanda valla Tervise Teeviit 2012	1.04.2012	1.05.2013
Ujumise algõpetuse kursused täiskasvanutele	10.09.2011	30.06.2012
Jõgevamaa liikuma	1.02.2012	31.01.2013
Terviseliikumisüritused „Liikumine toob tervise“	1.04.2012	31.03.2013

Tabel 13. Meetme 1.3.5 „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine” raames avatud taotlusvoorst toetust saanud projektid

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Telesaate „Tööotsija“ 8 saate tootmine ja esitamine ETV-s	1.11.2010	30.04.2011
Sooline ebavõrdsus tööelus: arengud Eestis ja rahvusvaheline võrdlus	1.06.2010	31.05.2012
Kas õpilased või poisid ja tüdrukud? Uurimus Eesti õpetajate ja haridustöötajate valmisolekust sootundlikuks õpetamiseks ja kasvatamiseks	1.12.2010	31.05.2012
Teenuste osutamine haavatavate sihtgruppidele maakondlikes naiste varjupaikades	1.06.2010	30.11.2011
Teavitusfilm soolisest võrdõiguslikkusest	1.09.2010	30.06.2011
Tilliga ja tillita – vol 2	1.12.2010	15.05.2011
POISS JA TÜDRUK KOOLIS	1.09.2010	30.09.2011
Haavatava sihtrühma tööga hõivatus/töövalmiduse taastamine läbi individuaalse lähenemise ning sotsiaalse rehabilitatsiooni osutamise Valgamaal	17.05.2010	31.05.2011
Ärka, märka, tegutse – õpetaja ja kool teadlikuks soostereotüüpidest, nende ületamise vajadusest ja võimalustest hariduse ja töö valdkonnas	1.11.2010	31.10.2012

Projekti nimi	Algus-kuupäev	Lõpp-kuupäev
Sooline võrdõiguslikkus Optimera Estonia AS-s	1.11.2010	31.03.2011
Soolise tasakaalu alane uuring Kuresaare Linnavalitsusele	30.11.2010	2.05.2011
Soolise võrdõiguslikkuse olukorra väljaselgitamine Tallinna Ülikoolis ning muudatusettepanekute tegemine olukorra parendamiseks	1.11.2011	30.11.2012
Sooline tasakaal Bellus Furnitur OÜ-s	1.12.2011	11.05.2012
Soolise võrdõiguslikkuse olukorra väljaselgitamine Tallinna Teeninduskoolis	23.04.2012	28.06.2013

LISA 2. HINDAMISE LÄBIVIIMISEKS VAJALIKE DOKUMENTIDE LOEND

Tabel 14. Hindamiseks vajalike dokumentide loend

Dokumendi liik	Kättesaadavus
horisontaalseid teemasid ja läbivaid põhimõtteid kajastavad siseriiklikud juhendid (RM-i juhend, HTM-i juhend)	avalikult kättesaadavad
Euroopa Liidu juhendid meetmete hindamiseks	avalikult kättesaadavad
inimressursi arendamise rakenduskaava	avalikult kättesaadav
prioriteetses suunas sisalduva viie meetme raamdokumendid	SoM-i poolt edastatud
sotsiaalministri käskkirjaga kinnitatud programmi dokumendid, sh programmide vahe- ja lõpparuanded ning programmi muudatused, eelarved, seletuskirjad, memod	SoM-i poolt edastatud
asjakohased määrused, määruste seletuskirjad	avalikult kättesaadavad
projektide hindamislehed	SoM-i poolt edastatud
projektide seirearuanded	jäetud välja, sest ei käsitle horisontaalsete teemadega seonduvat
projektide taotlused ning lõpparuanded, eelarved, eelarvete seletuskirjad	SoM-i poolt edastatud
asjakohased varasemad siseriiklikud hindamised ja uuringud (nt soolise võrdõiguslikkuse meetme hindamine), mis seonduvad hinnatava suunaga	avalikult kättesaadavad
hindamisjuhised projekte hindavatele ekspertidele	SoM-i poolt edastatud

LISA 3. AVATUD TAOTLUSVOORUDE PROJEKTIJUHTIDE HINNANGUD JUHENDMATERJALIDELE

Tabel 15. Hinnangud juhendile „Juhendmaterjal Euroopa Sotsiaalfondist 2007–2013 toetatavate tegevuste läbivate põhimõtete käsitlemiseks”

Haridus- ja Teadusministeeriumi juhend („Juhendmaterjal Euroopa Sotsiaalfondist 2007–2013 toetatavate tegevuste läbivate põhimõtete käsitlemiseks”)	Väga hea	Hea	Halb	Väga halb	Vastajaid kokku
Selgus, lihtsus	3	21	1	0	25
Sisukus, informatiivsus	4	21	0	0	25
Põhjalikkus	2	22	1	0	25
Illustreerivad näited	2	18	4	0	24
Viited lisamaterjalidele	3	18	2	0	23

Tabel 16. Hinnangud juhendile „Horisontaalsete teemade juhend”

Rahandusministeeriumi juhend („Horisontaalsete teemade juhend”)	Väga hea	Hea	Halb	Väga halb	Vastajaid kokku
Selgus, lihtsus	2	15	0	0	17
Sisukus, informatiivsus	4	13	0	0	17
Põhjalikkus	3	14	0	0	17
Illustreerivad näited	2	13	2	0	17
Viited lisamaterjalidele	2	13	1	0	16

LISA 4. SOOVITUSED TAOTLUSTE JA ARUANNETE HORISONTAALSETE TEEMADE JA LÄBIVATE PÕHIMÕTETE OSADE TÄIENDAMISEKS

Nii taotluse vorm kui aruande vorm peavad olema koostatud viisil, mis sunnib projektimeeskonda horisontaalseid teemasid põhjalikult läbi mõtlema ja hindama projekti (võimalikke) mõjusid horisontaalsetele teemadele.

Võrdsed võimalused, sooline võrdõiguslikkus ja sotsiaalne kaasatus

Oluline on nõuda taotluses projekti piirkonnas paiknevate sihtrühma kuuluvate ebasoodsamas olukorras inimeste arvu esitamist¹¹⁷ (juhul kui sellist infot ei ole võimalik saada, siis see välja tuua) ning projektiga mõjutatavate sihtrühma liikmete arvu näitamist. Samuti on vaja tuua esile, kas projektimeeskonda on kaasatud ebasoodsamas olukorras inimesi ning milline on konkreetselt neile makstud töötasu ja/või teised hüvitised võrreldes muu projektimeeskonna liikmetega.

Eesmärk: tuua konkreetselt ja mõõdetavalt esile, kuidas projekt mõjutab ebasoodsamas olukorras inimesi, sh ka projektimeeskonnas.

Näiteks: kui projekti eesmärk on vähendada soolist ebavõrdsust mingis sektoris, siis tuleb esitada selles sektoris hõivatud meeste ja naiste arvud ning nende palgaerinevused (kui vastav statistika puudub või pole kättesaadav, siis see esile tuua). Samuti on vaja esitada projektimeeskonda kuuluvate meeste ja naiste arvud ning nende tunnitasad erineva vastutusega ametite kaupa.

Keskkonnahoid

Projektitaotlus peab esile tooma, milliseid konkreetseid meetmeid võetakse keskkonnahoiu edendamiseks ette ning aruandes nõuda nende meetmete reaalse efekti esitamist¹¹⁸, nt energiaühikutes.

Näiteks: kui koolitusprojekt nimetab, et nad organiseerivad ühistranspordi koolitusel osalejatele ja rakendavad energiasäästu koolituse läbiviimisel, siis aruandes tuleb esitada, kui palju energiat kummagi tegevusega võrreldes tavapärase käitumisviisiga (isiklik transport ja tavapärase energiakasutus koolitusel) kokku hoiti. Lisandub kohustus ka koolitatutele oma käitumise motive ja taotletavat keskkonnahoidu selgitada (keskkonnahariduslik mõõde). Kui koolituse eesmärk on aga õppuritele keskkonnahoiu ja/või säästva käitumise põhimõtete tutvustamine või säästvate töövõtete õpetamine, siis peab taotluses esitama selle koolituse osa koolituskava koos õppetöö mahuga ning aruandes esitama käsitletud teemade loendi koos õppetöö mahuga.

Eesmärk: tuua konkreetselt ja mõõdetavalt esile saavutatud keskkonnahoid ja suunata projektijuhte oma tegevust mõtestama ja selle tulemuslikkust hindama. Lisaks on eesmärgiks võimaldada hindajatel (sh ka taotluste hindajatel) sisuliselt hinnata, mis tasemel ja kui sügavuti keskkonnahoiuga seotud teemasid koolitustel käsitletakse.

¹¹⁷ Selline nõue kehtib ka praegustele AT projektide taotlustele.

¹¹⁸ Sarnane nõue on ka praegu kehtivas horisontaalsete teemade käsitlemise juhendis (projekti tulemus keskkonnahoiu mõjutamisel peab olema mõõdetav), kuid seda nõuet on ignoreeritud.

Infoühiskonna edendamine

Nii taotluses kui ka aruandes tuleb esitada info, mis võimaldab tegevuse sisu kontrollida – loodud veebikeskkondi külastada, koostatud materjalide ja IKT vahenditega tutvuda jmt (peamiselt tähendab vastavate internetiaadresside esitamist aruandes). Samuti on vaja nõuda koolitusteemade sidumist valdkonna vajadustega, st toetuse taotleja peab näitama, kuidas tema koolitused on seotud vastava valdkonna IKT-teemaliste koolituste vajadusega.

Näiteks: kui tegu oli koolitusega, siis esitada koolituskava koos õppetöö mahtude ja koolitatute arvude ning tagasisidehinnangutega, samuti põhjendus, kuidas koolitus on seotud vastava valdkonna tööjõu- ja täiendkoolitusvajadusega. Kui tegu oli loodud veebikeskkonnaga, siis esitada konkreetne veebiaadress. Kui tegu oli mõne muu IKT lahendusega, siis vastavalt võimalusele, kas võimaldada sellele juurdepääs, esitada seda tutvustav pildimaterjal, lisada seda kirjeldavaid materjale vmt.

Eesmärk: luua võimalus hindajatel sisuliselt hinnata, kas tehtu on tõesti infoühiskonda arendav ning kui jätkusuutlik on saavutatud tulemus. Samuti on eesmärgiks siduda koolitused reaalse sektori põhiste vajadustega.

Regionaalareng

Taotleja peab taotluses näitama, kuidas tema tegevus on seotud piirkonna vajadustega.

Näiteks: koolitustaotluse puhul tuleb esitada analüüs, kuidas koolitusteemade jaotus vastab piirkonna ettevõtete vajadustele. Avalike ürituste puhul tuleb nõuda korraldatava üritus paigutamist juba piirkonnas toimuvate ürituste konteksti (võrrelda eesmärke ja näidata, kuidas uus üritus seniseid täiendab).

Eesmärk: suurendada regioonide kasu koolitustest.

Kodanikuühiskonna arendamine ja partnerlus

Tuleb jätkata aruannetes detailset partnerite ja nende rollide loendamist. Juhul kui tekkis võrgustikukoostöö, on vaja loetleda, milles see seisnes, ning toimunud tõendada. Juhul kui juhend laiendab senist kodanikuühiskonna mõjude tõlgendust, siis tuleb nõuda projektis saavutatud mõjude tõendamist.

Näiteks: MTÜ korraldas KOV-i, veel mõne MTÜ ja mõne ettevõtte vahelist koostööd. Aruandes loetletakse iga partner ja esitatakse nende panus koostöösse. Kuna koostöö jätkub ka pärast projekti lõppu, saab seda tõlgendada püsiva võrgustikukoostööna (millel on suurem mõju). Aruandes esitatakse viimase tõenduseks edasiste ühistegevuste kava ja viited ühistegevuste kajastusele internetis (sh KOV-i, MTÜ-de jt partnerite võimalikele ühistegevust määratlevate otsuste protokollidele).

Eesmärk: suurendada toimunud koostöö ja tekkinud võrgustike tõendatust aruannetes.

Rahvusvaheline koostöö

Kui kaasati välispartnerid, siis tuleb need loetleda ja märkida nende roll projektis.

Kui kaasati väliskogemust, siis on vaja loetleda, millist ja mis eesmärgil ning mis oli selle kogemuse rakendamise tulemus (sh nt mis tegevused või tulemused oleksid ilma väliskogemuseta jäänud tegemata või saavutamata).

Näiteks: koolitusprojekti kaasati väliskoolitaja. Aruandes nimetatakse, kes see oli, mis olid tema koolitatavad teemad ja nende maht (kui koolitas). Kui partner aitas vaid koolitusprogrammi koostada ja juhendas Eesti koolitajaid, siis loetleda, mis teemadel ta seda tegi ja mis oli uudne info, mis muidu oleks jäänud koolitustel rakendamata või edastamata.

Eesmärk: täpsustada välispartnerite ja väliskogemuse kaasamise kajastust aruannetes.

Uuenduslikkus

Uuenduslikkuse kajastamine on ka praeguses taotluse ja aruande vormis rahuldav, kuid hindajad on uuenduslikkuse kriteeriumit tõlgendanud väga leebelt. Seetõttu on vajalik seni esitatud infot pigem vaid pisut täpsustada, et saavutada rahuldav uuenduslikkuse esitamise tase. Seega tuleb aruannetes edaspidi nõuda kolme konkreetse asjaolu esitamist: mis tegevust loetletakse uuenduslikuks, mis piirkonnas ja mis sihtrühmale seda tegevust ellu viidi.

Näiteks: projektis arendati välja uus teenus, mida ei olnud selles maakonnas varem rakendatud (eeldame, et edaspidi on juhendis märgitud uuenduslikkuse kriteeriumiks maakonna tasand) ja sihtrühmale, kes pole varem seda teenust saanud. Aruandes märgitakse, mis teenusega oli tegu, et tegu oli uue teenusega maakonna tasemel ja et sellele sihtrühmale ei ole varem sellist teenust selles maakonnas osutatud. Ühtlasi peab tegevuste selgitusest ilmnema, et see sihtrühm seda teenust tõesti vajab.

Eesmärk: muuta uuenduslikkuse esitamine aruannetes konkreetsemaks ja hindamis-kriteeriumitele vastavaks.