



Maaelu Arengu Euroopa

Põllumajandusfond:

Euroopa investeeringud

maapiirkondadesse

Eesti maaelu arengukava 2014-2020 eelhindamine

LÕPPARUANNE

16.06.2014



Building a better
working world



Hendrikson & Ko

Käesolev dokument võtab kokku lõppjärelused Eesti maaelu arengukava 2014–2020 eelhindamisest, mis oli programmiperioodi 2014–2020 ettevalmistamise kohustuslik osa. Eesti maaelu arengukava 2014–2020 eelhindamise viisid läbi **Ernst & Young Baltic AS (EY), Balti Uuringute Instituut (IBS) ning OÜ Hendrikson & Ko** koostöös valdkondlike ekspertidega.

Eelhindamine toimus paralleelselt arengukava koostamisega alates 24.04.2012 kuni arengukava heakskiitmiseni Euroopa Komisjoni poolt. Selle perioodi jooksul oli eelhindaja tihedas koostöös Põllumajandusministeeriumiga, andes pidevalt hinnanguid ja soovitusi arengukava erinevatele osadele, et tagada nende kõrgem kvaliteet, rakendatavus ja elluviimise tõhusus.

Eelhindamise lõpparuandes tuuakse välja eelhindaja lõpphinnangud arengukava dokumendile. Kõik eelhindaja kommentaarid ja soovitusel arutati Põllumajandusministeeriumiga läbi ja valdav osa neist viidi arengukavasse sisse juba arengukava koostamise käigus. Seega sisaldab eelhindamise aruanne vaid neid eelhindaja soovitusi, mille osas jäid eelhindaja ja Põllumajandusministeerium eriarvamusele, mida polnud võimalik arengukava koostaja hinnangul sisse viia või millele tuleb tähelepanu pöörata arengukava rakendamise protsessis.

Eelhindamine on teostatud **Eesti maaelu arengukava 2014–2020 versioonile, mis on koostatud 18.01.2014 seisuga**. Käesolev dokument ei kajasta võimalikke hilisemaid täiendusi arengukava dokumendis.

Eelhindamise meeskond:

Keiu Rõa – projektijuht alates 01.2013, EY

Merilin Truuväart – projektijuht kuni 01.2013, EY

Marilin Pikaro – sisuline ehk metoodiline juht, EY

Marek Tiits – ekspert hariduse, T&A ja innovatsiooni valdkonnas, IBS

Olav Kreen – ekspert põllumajanduse ja maamajanduse valdkonnas

Pille Koorberg – ekspert PKT, seire ja hindamise valdkonnas; välisriigi kogemusega ekspert

Peeter Muiste – ekspert metsanduse valdkonnas

Heiki Kalle – ekspert KSH ja keskkonna valdkonnas, Hendrikson & Ko

Pille Metspalu – ekspert kogukonnateenuste valdkonnas, Hendrikson & Ko

Liina Kirsipuu – analüütik, EY

Veeli Oeselg – analüütik, EY

Riin Kutsar – analüütik, ekspert keskkonna valdkonnas, KSH ekspert, Hendrikson & Ko

Tiit Oidjärv – analüütik, KSH ekspert (sotsiaalsete mõjude hindamine), Hendrikson & Ko

Merit Tatar – analüütik, IBS

Lugupidamisega

Keiu Rõa

Ernst & Young Baltic AS, juhtivkonsultant

Keiu.Roa@ee.ey.com

16.06.2014

Kasutatud lühendid

DG AGRI – Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat

EAFRD – Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond (*European Agricultural Fund for Rural Development*)

EK – Euroopa Komisjon

EL – Euroopa Liit

EMÜ – Eesti Maaülikool

ESIF – Euroopa Struktuuri- ja Investeeringufondid (*European Structural and Investment Funds*) 2014–2020

EÜ – Euroopa Ühendus

EY – Ernst & Young Baltic AS

FIE – füüsilisest isikust ettevõtja

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

IBS – Balti Uuringute Instituut

KLV – kõrge loodusväärtusega põllumajandusmaa

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

KSM – keskkonnasõbraliku majandamise toetus

KTG – kohalik tegevusgrupp

LÜ – loomühik

MAK – Eesti maaelu arengukava 2014–2020

MAK 2007–2013 – Eesti maaelu arengukava 2007–2013

MES – Maaelu Edendamise Sihtasutus

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

MMIK – Maamajanduse Infokeskus

MTÜ – mittetulundusühing

PKT – põllumajanduslik keskkonnatoetus

PLK – poollooduslikud kooslused

PMK – Põllumajandusuuringute Keskus

PRIA – Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet

SAPARD – põllumajanduse ja maaelu arendamise ühinemiseelne programm

SMART – konkreetne (*Specific*), mõõdetav (*Measureable*), saavutatav (*Achievable/Attainable*), asjakohane (*Relevant*), ajastatud (*Timed*)

SKT – sisemajanduse kogutoodang

SoM – Sotsiaalministeerium

TA – tehniline abi

T&A – teadus ja arendus

ÜPP – ühine põllumajanduspoliitika

OSA I Eelhindamise aruanne

Kokkuvõte

Perioodi 2014–2020 Eesti maaelu arengukava (edaspidi MAK) eelhindamise viis Põllumajandusministeeriumi tellimusel läbi konsortsium koosseisus Ernst & Young Baltic AS (edaspidi EY), OÜ Hendrikson & Ko ja Balti Uuringute Instituut (Institute of Baltic Studies, IBS). MAK-i peatükkidele valdkonnaspetsiifilise hinnangu andmiseks kaasati eelhindamisse lisaks konsortsiumivälised eksperdid Pille Koorberg, Olav Kreen ja Peeter Muiste. Eelhindamine viiakse läbi perioodil 24.04.2012 kuni 30.01.2015. Eelhindamise aruande lõppversioon anti Põllumajandusministeeriumile üle 16.06.2014.

Hinnangud olukorra analüüsile

Eesti maaelu arengukava eelnõus toodud olukorra analüüs katab eelhindamises osalenud ekspertide hinnangul ära olulisemad teemad ning põhjendab põhiosas meetmete valikut. Eelnõus toodud SWOT-tabel võtab eelnevalt toodud olukorra analüüsi kompaktselt kokku. SWOT-tabelile järgneb loogilise jätkuna peatükk „Vajadused“, mis kirjeldab peamisi arenguvajadusi valdkondade lõikes. Eelhindajad leiavad, et olukorra analüüsis on piisavat kajastust leidnud probleemid, millega tegeletakse prioriteetide 1, 2, 3 ja 6 raames. Eelhindajad soovivad täiendada prioriteetidega 4 ja 5 seotud probleemide käsitlemist. Samuti leiavad eelhindajad, et olukorra analüüs käsitleb üsna põgusalt SWOT-tabelis ohtude ja võimalustena käsitletavaid väliskeskkonna arenguid, mistõttu soovivad eelhindajad seda osa olukorra analüüsis täiendada.

Programmi seotus ELi- ja riigisiseste strateegiadokumentidega

MAK-i seotust riiklike strateegiadokumentidega konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, „Säästev Eesti 21“ ning „Eesti julgeolekupoliitika alused“ on kirjeldatud peatükis 14 „Täiendavus muude poliitikatega“. MAK-i strateegia peatükis on toodud seosed prioriteetide lõikes „Eesti 2020“ strateegiate eesmärkidega, näidates ära, millisesse „Eesti 2020“ eesmärki vastava prioriteedi raames kavandatud tegevused panustavad.

Riigisisised valdkondlikud arengukavad ja MAK-i panus nende eesmärkide saavutamisesse on kirjeldatud samas peatükis eraldi alateema „Valdkondlikud arengukavad“ all. Välja on toodud kõik olulisemad MAK-iga seotud arengukavad ning MAK-i seotus iga konkreetse arengukava teemade ja eesmärkidega.

MAK 2014–2020 eelnõus puuduvad konkreetsetelt välja toodud seosed erinevatest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest, sh MAK-ist ning Eesti riigieelarvest plaanitavate investeeringute vahel. Osaliselt leevendab puudujääki asjaolu, et partnerluslepe kirjeldab üldises plaanis rollijaotust erinevate ESIF-ide vahel. Samas ei ole MAK 2014–2020 strateegia ja meetmete tasandil piisavalt selgelt välja toodud, milline on strateegilisel tasandil plaanitav tööjaotus maaelu arengukava ning haridus-, ettevõtlus-, regionaalpoliitika jne vahel.

Sekkumisloogika asjakohasus

Eelhindajad leiavad, et MAK-i üldeesmärgid on seotud ÜPP eesmärkidega ning kooskõlas Eesti maaelu valdkondlike arenguvajadustega. Eesmärgid kajastavad üldiselt hästi olukorraanalüüsis

kirjeldatud probleeme ja vastavad SWOT-tabelile, mõned väiksemahulised täiendused on vajalikud peamiselt selleks, et olukorra analüüs ja eesmärgid omavahel paremini seostuksid.

Eesmärkide defineerimise puhul töid eelhindajad välja, et eesmärgid vajaksid täpsustamist selles osas, millist muutust soovitakse tegevustega saavutada. Eesmärgid on valdavalt sõnastatud küll seisundina, kuid ei kajasta seda, mis on hetkeolukord ja kuhu sekkumisega jõuda plaanitakse. Programmi rakendamise mõju ja tulemuslikkuse hindamiste läbiviimisel peaks eesmärkide täitmine olema kvantitatiivselt mõõdetav, mis võib eesmärkide sõnastuse praeguses vormis osutuda keeruliseks. Näiteks on teise prioriteedi eesmärgiks „elujõulisele ja jätkusuutlikule toidutootmisele suunatud põllumajandussektor on konkurentsivõimeline, ressursitõhus ja jätkusuutliku vanuselise struktuuriga“, samal ajal kui dokumendis ei määratleta ära, mida peetakse silmas ressursitõhuse põllumajandussektori all ja milline vanuseline struktuur oleks soovitatav ehk jätkusuutlik. Eesmärgid peaksid kajastama soovitud muutust, näitama oodatavat lõpptulemit ning vastama SMART kriteeriumitele. Täiendamist vajaksid nii prioriteetide kui sihttasemetega seotud eesmärgisõnastused ja/või indikaatorid.

Eelhindajad leidsid, et eesmärkide all planeeritavate meetmete paketid on sobilikud eesmärkide saavutamiseks.

Indikaatorite süsteemi asjakohasus

Eelhindamise käigus ilmnenu olulisimad puudused ja neist lähtuvad soovitusel on seotud väljapakutud indikaatorite süsteemi piisavusega. Hindamaks programmi tulemuslikkust meetmete tasandil ja analüüsima, kas meede on õigesti disainitud ning õige vahend seatud eesmärkide saavutamiseks, peaks olema võimalik lisaks saavutatavatele väljunditele hinnata ka meetmete tulemuslikkust ja panust eesmärkide saavutamisesse. Prioriteetide sihtvaldkondade juures olevad tulemusindikaatorid ei ole selleks piisavad, mistõttu on oluline lisada tulemusindikaatorid ka meetmete tasandile. Praeguses MAK-i eelnõus esitatud indikaatorite süsteemi kaudu puudub sisuliselt võimalus hinnata meetme tasandi vahetuid tulemusi, toetussummade eesmärgipärast kasutamist ning seda, kas meede aitab prioriteedi tasandil tulemusi saavutada ja MAK-i eesmarke täita. Seega on oluline, et lisaks MAK-is seatud indikaatoritele võetaks siseriiklikult kasutusele ka täiendav indikaatorite kava, mida Eestis on plaanis Põllumajandusministeeriumi juhtimisel ka teha.

MAK 2014–2020 programmeerimisel on Põllumajandusministeeriumi poolt aluseks võetud ühtne seire- ja hindamisraamistik ning indikaatorite süsteem, mistõttu võtsid eelhindajad arvesse, et puudub otsene vajadus teha soovitusi indikaatorite süsteemi ümberkujundamiseks. Eelhindaja on hindamise perioodi jooksul teinud tähelepanekuid eesmärkide mõõdetavuse ning meetmete tulemuslikkuse hindamise võimalikkuse kohta. Seatud väljundindikaatorid on enamasti arusaadavad, lihtsalt mõõdetavad ja kogutavad, kuid ei aita mõõta konkreetse meetmega seatud eesmarke, mistõttu on oluline kaardistada meetme juures seda iseloomustavad indikaatorid meetme mõjususe hindamiseks. Meetmete puhul ei ole üldjuhul eelhindaja ettepanekuid indikaatoreid täpsustada arvesse võetud.

Seire- ja hindamissüsteem

Üldjoontes võib eelhindamise tulemusena öelda, et loodav seire- ja hindamissüsteem võimaldab koguda EK poolt nõutud indikaatoreid. Seiresüsteem ja selles osalevate institutsioonide rollid on

MAK-i dokumendis kirjeldatud ja annavad ülevaatliku info planeeritavast seire ja hindamise korrast.

Seoses MAK 2007–2013 elluviimise kogemustega on soovitatav kirjeldada võimalikke andmekogumise kitsaskohti ja probleeme ning nende ennetamise meetmeid järgmisel programmiperioodil. Seire- ja hindamissüsteemi kirjelduses tuleks tähelepanu pöörata ka kvaliteedi tagamisele – vastava info lisamise eesmärgiks on näidata, et andmed, mida järgneva programmiperioodi kestel kogutakse, on kvaliteetsed ja usaldusväärsed. Hindamiskavas on soovitatav struktureeritumal kujul ära tuua ka hindamise teemad ja tegevused vastavalt MAK-i prioriteetidele ja sihtvaldkondadele.

Programmi rakendussuutlikkus

MAK-i elluviimiseks on planeeritav rakendussüsteem üldjoontes asjakohane – protsessides osalevad asutused on oma ülesannete täitmiseks pädevad ning omavad pikaajalist kogemust ja vajalikku administratiivset suutlikkust MAK-is planeeritud tegevuste rakendamiseks. Administratiivse suutlikkuse näitamiseks tuleks aga MAK-i täiendada infoga, mis puudutavad nii olemasoleva kui planeeritava inimressursi juhtimist ja arendamist, kasutatavaid IT-süsteeme ning juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiendavaid aspekte.

Tuginedes kogutud täiendavale informatsioonile, läbiviidud intervjuudele ja käesoleva programmiperioodi hindamistulemustele võib öelda, et jätkates järgmisel programmiperioodil sarnase rakendussüsteemiga, on TA vahendite jaotus asjakohane ning vahendite maht hinnanguliselt piisav.

Üldhinnang programmi väljatöötamisel läbi viidud kaasamistegevustele on, et tegevused on olnud piisavalt ulatuslikud ning programmeerimise eest vastutavad asutused on võimaldanud olulistel huvigruppidel oma seisukohti avaldada.

Tehnilise soovitusena tuleks veelkord tekstis esinevad viited üle kontrollida ja vajadusel need lisada. Seda eeskätt juhul, kui räägitakse uuringutest või muudest allikatest, mille andmeid on MAK-i planeerimisel aluseks võetud.

Sisukord

Kasutatud lühendid	2
OSA I Eelhindamise aruanne	4
Kokkuvõte.....	4
Sisukord	7
Jaotis I: Sissejuhatus	8
1. Eelhindamise eesmärk ja vajalikkus	8
2. MAK eelhindamise läbiviimise etappide ja eelhindamise läbiviija ning korraldusasutuse vahelise koostöö kirjeldus.....	10
2.1 MAK eelhindamise läbiviimise etapid.....	10
2.2 Eelhindamise läbiviija ning korraldusasutuse vahelise koostöö kirjeldus	11
Jaotis II: Eelhindamise aruanne	14
1. Hinnang olukorrale ja vajadustele.....	14
1.1 SWOT analüüsi ja vajaduste hinnang, sh õppetunnid eelmisest programmiperioodist	14
1.1.1 Soovitused olukorra analüüsi täiendamiseks prioriteetide lõikes	15
1.2 Soovitused seoses SWOTi ja vajaduste hinnanguga.....	17
2. Asjakohasus, programmi sisene ja väline sidusus	19
2.1 Hinnang panusele Euroopa 2020 strateegiasse	19
2.2 Hinnang programmi kooskõlale EL ühise strateegilise raamistiku, partnerluslepe, riigispetsiifiliste soovitude ja muude asjakohaste instrumentidega	19
2.3 Hinnang programmi sekkumisloogikale	20
2.4 Hinnang valitud meetmete põhjendatusele ja oodatavale panusele eesmärkide saavutamisel.....	33
2.5 Hinnang väljapakutud toetusvormidele	55
2.6 Hinnang eelarveliste vahendite vastavusele seatud eesmärkidega	59
2.7 Hinnang LEADER meetme tingimustele.....	61
2.8 Hinnangu andmine tingimustele, mis puudutavad riiklikke maaeluvõrgustikke	61
2.9 Hinnang tehnilise abi vahendite kasutusele	62
2.10 Soovitused programmi asjakohasuse ja sidususe osas	63
3. Programmi tulemuslikkuse mõõtmine	64
3.1 Hinnang indikaatorite asjakohasusele ja kvantitatiivsetele sihttasemetele	65
3.2 Hinnang tegevuskava versta-postide sobivusele	70
3.3 Hinnang väljapakutud seire- ja hindamissüsteemile ning hindamisplaanile	70
3.4 Soovitused seoses programmi edukuse ja tulemuslikkuse mõõtmisega	73
4. Hinnang programmi elluviimise ettevalmistustele	75
4.1 Hinnang personali ja administratiivse suutlikkuse tasemele programmi juhtimiseks	75
4.2 Huvirühmade kaasamine	78
4.3 Soovitused MAK elluviimisega seotud peatükkide osas	79
5. Horisontaalsete teemade hindamine.....	80
5.1 Hinnang võrdsete võimaluste tagamise ja diskrimineerimise vältimise asjakohasusele	80
5.2 Hinnang säästva arengu edendamise asjakohasusele.....	80
5.3 Horisontaalsete teemadega seotud soovitused	80
MAK 2014-2020 eelhindamises kasutatud materjalid.....	82
Lisa 1. Intervjueeritute nimekiri	82
Lisa 2. Kasutatud andmeallikate nimekiri	83
Lisa 3. Vaatluse teostamine.....	85

I jaotis: Sissejuhatus

Aruande sissejuhatus annab ülevaate Maaelu arengukava 2014–2020 (edaspidi MAK) eelhindamise ja käesoleva aruande vajalikkusest ja eesmärgist. Sissejuhatav osa kirjeldab ka eelhindamise teostamise metoodikat ja erinevaid etappe ning eelhindamise läbiviija ja korraldusasutuse vahelist koostööd.

1. Eelhindamise eesmärk ja vajalikkus

Perioodi 2014–2020 Eesti maaelu arengukava (edaspidi MAK) eelhindamise viis Põllumajandusministeeriumi tellimusel läbi konsortsium koosseisus Ernst & Young Baltic AS, OÜ Hendrikson & Ko ja Balti Uuringute Instituut (Institute of Baltic Studies, IBS). MAK-i peatükkidele valdkonnaspetsiifilise hinnangu andmiseks kaasati eelhindamisse ka konsortsiumivälised eksperdid Pille Koorberg, Olav Kreen ja Peeter Muiste. Eelhindamise läbiviimine algas 24.04.2014 ning eelhindamise lõpparuanne esitati 16.06.2014.

Eelhindamise eesmärk

Tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artiklist 55 on eelhindamine programmiperioodi 2014–2020 ettevalmistamise kohustuslik osa. Maaelu arengukava 2014–2020 eelhindamise eesmärgiks oli tagada sõltumatu hindaja objektiivsete hinnangute ja soovitude abil arengukava väljatöötamise ja rakendamise kõrgem kvaliteet, parem rakendatavus ja elluviimise tõhusus, optimeerides seejuures eelarvevahendite jaotamist.

Eelhindamisega anti sõltumatu hinnang MAK-i planeerimise dokumentide vormilisele ja sisulisele kvaliteedile. Eelkõige hinnati MAK-i planeerimise asjakohasust riiklike vajaduste ning EL-i ja riiklike strateegiliste arengudokumentide kontekstis. Tähelepanu pöörati ka tõhususele ning strateegilise planeerimise põhimõtete järgimisele arengukava koostamisel. Protsess andis programmi disainimisel infot selle täiustamiseks ja parendamiseks, et suurendada eesmärkide kuluefektiivsuse saavutamise tõenäosust.

Eelhinnangu andmine on alguspunkt ühtsele seire- ja hindamisraamistikule, milles defineeritakse selged, saavutatavad ja kvantifitseeritud eesmärgid ja sihttasemed, mida kogu arengukava rakendamise perioodil jälgida. Määratletud eesmärgid ja sihttasemed peavad võimaldama jälgida jooksvalt arengukava rakendamise edukust, sh erinevust soovitud sihttaseme ja hetkeolukorra vahel.

Arengukava koostamine ja eelhindamine toimusid paralleelselt, võimaldades võtta arengukava iga osa koostamisel ja kujundamisel arvesse eelhindamise käigus tehtud tähelepanekuid. Hindaja objektiivsed hinnangud ja soovitusel võimaldasid koostatavat arengukava samaaegselt täiendada ja arvesse võtta asjakohaseid kommentaare, mille tulemusel kinnitatakse ja hakatakse rakendada võimalikult kvaliteetset ja Eesti oludele parimal viisil vastavat arengukava perioodiks 2014–2020.

MAK 2014–2020 planeerimine on tihedalt seotud EL-i struktuurivahendite 2014–2020 perioodi planeerimisega, eriti maamajandust ja regionaalarengut puudutavates osades. Hindajad jälgisid seetõttu MAK-i eelhindamise käigus paralleelselt ka struktuurivahendite planeerimise kulgu.

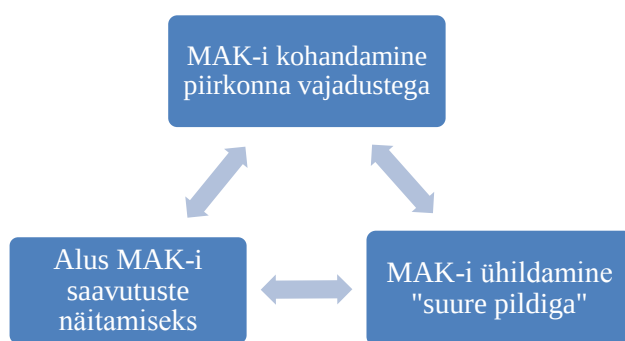
Arengukava eelhindamise käigus on võetud arvesse EL-i järgmise finantsperioodi struktuurivahendite planeerimise protsessi ning vastavate strateegiadokumentide eelhindamist, sh keskkonnamõju strateegilist hindamist, mida viib läbi ka käesolevas MAK-i eelhindamise konsortsiumis osalev Hendrikson & Ko.

Eelhindamine on aluseks programmi usaldusväärsele seirele ja hindamisele kogu programmiperioodi jooksul, mis ühtlasi panustab ka edukasse programmijuhtimisse, programmi tulemuslikkusesse ning seatud eesmärkide saavutamisesse.

Eelhindamise alusdokumendid

Eelhindamine viidi läbi vastavalt EL-i ja siseriiklikele nõudmistele, juhistele ja kriteeriumidele. Hindamise peamise meetodilise juhisenä on võetud aluseks Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi (DG AGRI) koordineeritava Euroopa maaelu arengu hindamisvõrgustiku (*European Evaluation Network For Rural Development*) poolt välja töötatud juhendi „*Guidelines for the Ex ante evaluation of 2014–2020 RDPs*“ mustandversioon (august 2012), samuti Euroopa Komisjoni DG AGRI poolt välja töötatud juhenddokument „*Elements of strategic programming for the period 2014–2020 – Working Paper 12.12.12*“. MAK-i hindamiskavale hinnangu andmise aluseks oli Euroopa maaelu arengu hindamisvõrgustiku juhendi „*Establishing and implementing the evaluation plan of 2014–2020 RDPs*“ mustandversioon (august 2013).

Vastavalt Euroopa maaelu arengu hindamisvõrgustiku juhistele on eelhindamise olulisus MAK-i programmeerimisel ja hindamisel kirjeldatav joonisel 1¹ toodud seostega.



Joonis 1. MAK-i eelhindamise olulisus

Eelhindamise protsessi eesmärgiks oli luua kindlus, et programmiga planeeritu on asjakohane, loogiline ja põhjendatud ning programmi prioriteetid, eesmärgid, meetmed ja finantsvahendid on sobivad vastamaks olukorra analüüsis välja toodud vajadustele. Eelhindamine toimus kontrollivahendina olukorra analüüsi põhjalikkuse ja sisulise tasakaalu saavutamiseks, samuti andis see hinnangu meetmete ja eesmärkide omavahelisele sobivusele ning sellele, kas strateegia, tegevused ja eraldatavad ressursid võimaldavad saavutada programmi eesmärgi ja sihttasemeid. Väliste ekspertide kaasamise eesmärgiks oli käsitleda MAK-i planeerimise protsessi sõltumatust ja objektiivsust vaatenurgast.

¹ Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 RDPs (08.2012, European Evaluation Network for Rural Development)

2. MAK-i eelhindamise etappide ning eelhindamise läbiviija ja korraldusasutuse vahelise koostöö kirjeldus

2.1 MAK-i eelhindamise etapid

Eelhindamise aluseks olev leping sõlmiti 24. aprillil 2012. aastal. Vastavalt hanke tehnilisele kirjeldusele pidi eelhindaja tegevus kestma kuni 2014. aasta jaanuarini või kuni EK kiidab heaks Eesti maaelu arengukava 2014–2020. Eelhindamise lõpparuanne anti üle 16.06.2014. Vastavalt Põllumajandusministeeriumi ja EY vahel 03.06.2014 sõlmitud lepingu muudatusele on eelhindamise tegevuste tähtaega pikendatud kuni 30.01.2015.

Eelhindamine toimus paralleelselt MAK-i väljatöötamisega, võimaldades võtta arengukava iga osa koostamisel ja kujundamisel arvesse eelhindamise käigus tehtud tähelepanekuid. Eelhindamise aluseks ei olnud MAK-i terviklik mustand, vaid hinnang anti valminud peatükkidele jooksvalt, s.o koostatud peatükid saadeti Põllumajandusministeeriumi poolt hindamisele vastavalt nende valmimisele. MAK-ile tervikdokumendina oli võimalik hinnanguid anda alates 2013. aastast. Eelhindamise aruande koostamise aluseks oli MAK-i versioon 18.01.2014 seisuga.

MAK-i eelhindamise protsess on jaotatud järgmisteks peamisteks etappideks:

1. Projekti planeerimine: metoodika täiendamine ning ajakava ja tööplaani paikapanemine
2. Hinnangute andmine MAK-i peatükkidele/osadele
3. Keskkonnamõju strateegiline hindamine
4. Lõpparuande koostamine:
 - ▶ Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostamine
 - ▶ MAK-i eelhindamise aruande koostamine
 - ▶ Eelhindamise aruande kokkuvõtte koostamine
 - ▶ Aruande tõlkimine ja vormistamine
5. Hindamistulemuste tutvustamine

Hindamise peamiseks andmeallikaks olid **primaar- ja sekundaarandmed**. Eelkõige olid hinnangute aluseks MAK-i peatükid ning arengukava eelnõu erinevad versioonid, kuid hinnangute andmisel tugineti ka täiendavatele primaar- ja sekundaarandmetele, sh:

- ▶ Siseriiklikud ja Euroopa Komisjoni regulatsioonid ja suunised
- ▶ Siseriiklikud arengukavad ja strateegilised dokumendid
- ▶ Varasemate perioodide MAK-ide seirenäitajad ja hindamised
- ▶ Seotud uuringud (sh püsihindajate uuringud)
- ▶ Seotud statistilised näitajad (sh püsihindajate kogutud)
- ▶ Arengukava rakendavate asutuste protseduurid ja muu seonduv dokumentatsioon

Eelhindamise sisendi saamiseks viidi läbi ka intervjuud MAK-i elluviimise eest vastutavate asutuste esindajatega. Lisaks konsulteerisid eelhindajad Riigikantselei strateegiabüroo, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna, Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna ja Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna ametnikega. Intervjuud andsid võimaluse täiendada või täpsustada sekundaarandmetes sisalduvat informatsiooni ning uurida seonduvate riiklike poliitikate arengusuundi. Intervjuude küsimused kujundati vastavalt puuduolevale või täpsustamist vajavale infole. Intervjuud korraldati poolstruktureeritud intervjuudena, st intervjuuks

valmistati ette põhiküsimused, kuid sõltuvalt intervjuu käigust täiendati neid kohapeal vajalike lisaküsimustega.

2.2 Eelhindamise läbiviija ja korraldusasutuse vahelise koostöö kirjeldus

Eelhindamise lõpparuande aluseks on Põllumajandusministeeriumi poolt hindajatele esitatud MAK-i tervikdokument seisuga 18.01.2014. Eelnõu versioonis oli esitamise hetkel sisustamata järgmine peatükk:

- ▶ 13. Riigiabi skeemid

Osaliselt sisustamata olid järgmised peatükid:

- ▶ 11. Indikaatorite kava
- ▶ 18. Korraldusasutuse ja makseagentuuri poolt teostatud arengukavas sisalduvate meetmete tõestatavuse, kontrollitavuse ja veariski eelhindamine

Arengukava koostamine ja eelhindamine toimusid paralleelselt, võimaldades võtta arengukava iga osa koostamisel ja kujundamisel arvesse eelhindamise käigus tehtud tähelepanekuid ja soovitusi.

Eelhindajad osalesid erinevate MAK-i ettevalmistavate töögruppide töös (taristu töögrupp, mahepõllumajanduse töögrupp, elurikkuse töögrupp, põhitöögrupp (vesi, muld), kogukonna juhitud kohaliku algatuse töögrupp). Samuti osalesid hindajad kõigil eelhindamise perioodil toimunud MAK-i juhtkomisjoni koosolekutel, MAK-i perioodi 2007–2013 püsihindamistulemuste tutvustamisel ning seire ja hindamise fookusgrupi kohtumisel. Osalus juhtkomisjoni koosolekutel andis hindajale võimaluse planeerimise protsessi jälgida ja saada ülevaade MAK-i peatükkide kujunemisest ning erinevate kaasatud osapoolte seisukohtadest ja sisendist arengukava koostamisel. Samuti on eelhindaja saanud ülevaate MAK-i kooskõlastusringil ministeeriumite ja teiste osapoolte tehtud parandusettepanekutest, mis esitati arengukava 21.06.2013 eelnõule.

MAK-i eelhindamise läbiviimisel tehti hindamismeeskonna ja MAK-i korraldusasutuse vahel koostööd, mis hõlmas valminud dokumendi ja/või selle osade kirjaliku ning suulise hinnangu andmist, näiteks telefoni teel toimunud konsultatsioonidel ning Põllumajandusministeeriumis toimunud töökohtumistel. Olulisimatest eelhindamise vaheetappidest ja töökohtumistest saab koondülevaate tabelist 1.

Koostöö käigus andis eelhindaja MAK-i valminud versioonidele operatiivset tagasisidet ning esitas hinnangud valminud peatükkidele koos ettepanekutega nende sisuliseks täiendamiseks. Samade peatükkide või dokumendi osade kohta anti vajadusel hinnanguid korduvalt – läbirääkimiste tulemusena viidi MAK-i sisse muudatusi ja täpsustusi, mistõttu saadeti need hindajale hindamiseks rohkem kui üks kord. Teist (või mitmendat) korda sama peatüki/osa hindamiseks saamisel andis hindaja lisaks uuele saadetavale osale hinnangu ka tehtud muudatuste ja nende mõjude kohta, võttes arvesse hindamisülesandeid ja -küsimusi.

Esimene lepingujärgne tööde üleandmine toimus 11.12.2012 ning see hõlmas järgmiseid töö osasid:

- ▶ MAK 2014–2020 eelhindamise lõpliku metoodika kirjelduse koostamine ja kooskõlastamine tellijaga

- ▶ Hinnang MAK 2014–2020 olukorrajelduse kohta
- ▶ Hinnang MAK 2014–2020 esialgsete eesmärkide kohta
- ▶ Hinnang MAK 2014–2020 SWOT-analüüsi kohta
- ▶ Hindaja osalemine MAK 2014–2020 ettevalmistava juhtkomisjoni istungitel

Esmase tööde üleandmise järgselt jätkunud MAK-i hindamistegevused hõlmasid täiendatud MAK-i versioonidele tagasiside andmist *ad hoc*-põhimõttel, hindaja tagasiside esitati eeskätt konkreetsetele peatükkidele ning dokumendi üldisele ülesehitusele suunatud täiendustettepanekute vormis.

MAK-i kui strateegiadokumendi arendamisel oli üheks olulisemaks koosolekuks 3.07.2013 Põllumajandusministeeriumis toimunud töötuba, mille käigus selgitasid eelhindajad MAK-i dokumendi viimase versiooni alusel toodud näidete kaudu, kuidas täiendada strateegilise planeerimise põhimõtetele tuginevalt arengukava eesmärkide, prioriteetide, meetmete ja erinevate indikaatorite seostatust ja kooskõla. Pärast nimetatud koosolekut viidi MAK-i tööversiooni sisse erinevaid täiendusi, mida eelhindaja jooksvalt kommenteeris. Koosolekul anti ülevaade ka hinnangutest MAK-i rakendussüsteemi käsitlevate peatükkide kohta (hindamiskava, rakendamise kord, kaasamine); vastavaid hinnanguid sisaldava kirjaliku dokumendi esitas eelhindaja Põllumajandusministeeriumile 8.07.2013.

Vastavalt eelhindaja ettepanekutele ja soovitudele on MAK-i peatükke edasi arendatud. Täiendatud MAK-i versioonid esitas korraldusasutus eelhindajale seisuga 12.07.2013, 22.07.2013 ning eelhindamise lõpparuande esimese versiooni aluseks oleva eelnõu seisuga 30.08.2013. Eelhindamise lõpparuande teise versiooni aluseks olev eelnõu seisuga 18.11.2013 esitati eelhindajale 25.11.2013. Eelhindamise lõpparuande viimase versiooni aluseks olev eelnõu seisuga 18.01.2014 esitati eelhindajale 20.01.2014.

30.08.2013 MAK-i eelnõu alusel koostatud hinnangute koonddokument MAK-i sekkumisloogika osas edastati Põllumajandusministeeriumile 14.10.2013.

Hindamisaruande mustandversiooni ja hindaja ettepanekute arutelu toimus Põllumajandusministeeriumis 22.10.2013. Eelhindaja andis hindamise (sh KSH) tulemustest ülevaade ka 29.10.2013 toimunud MAK 2014–2020 ettevalmistava juhtkomisjoni koosolekul. Eelhindamise aruannet täiendati vastavalt uuendatud MAK-i eelnõule (seisuga 18.11.2013), mis edastati eelhindajale 25.11.2013. Eelhindamise lõpparuande teine mustandversioon esitati Põllumajandusministeeriumile 6.01.2014. Eelhindamise aruande viimane mustandversioon, mis koostati MAK-i 18.01.2014 versiooni alusel, esitati Põllumajandusministeeriumile 04.04.2014.

Eelhindamise lõpparuanne esitati eesti ja inglise keelsena Põllumajandusministeeriumile 16.06.2014.

Tabel 1. MAK 2014–2020 eelhindamise olulisimad tähtajad ja töökohtumised

Hinnangud MAK-i valminud osadele, lõpliku eelhindamise meetodika kooskõlastamine	11.12.2012
Strateegilise planeerimise töötuba MAK-i sekkumisloogika	3.07.2013

parandamiseks (5.06.2013 MAK-i eelnõu alusel)	
Hinnangud MAK-i planeeritavale rakendussüsteemile (5.06.2013 MAK-i eelnõu alusel)	8.07.2013
Hinnangud MAK-i sekkumisloogikale (30.08.2013 MAK-i eelnõu alusel)	14.10.2013
Eelhindamise lõpparuande mustandi esitamine (30.08.2013 MAK-i eelnõu alusel)	21.10.2013
Eelhindamise ettepanekute arutelu eelhindajate ja Põllumajandusministeeriumi esindajate osalusel	22.10.2013
Eelhindamise ja KSH tulemuste esitus MAK-i ettevalmistava juhtkomisjoni koosolekul	29.10.2013
Eelhindamise lõpparuande mustandi teise versiooni esitamine (18.11.2013 MAK-i eelnõu alusel)	6.01.2014
Eelhindamise lõpparuande mustandi kolmanda versiooni esitamine (18.01.2014 MAK-i eelnõu alusel)	04.04.2014
Eelhindamise lõpparuande esitamine eesti ja inglise keeles (18.01.2014 MAK-i eelnõu alusel)	16.06.2014
Eelhindamise tegevuste lepingujärgne tähtaeg (vastavalt 03.06.14 Põllumajandusministeeriumi ja EY vahel allkirjastatud lepingu muudatusele)	30.01.2015

II jaotis: Eelhindamise aruanne

1. Hinnang olukorrale ja vajadustele

1.1 SWOT-analüüsi ja vajaduste hinnang, sh õppetunnid eelmisest programmiperioodist

Vajalike teemade kaetus

MAK 2014–2020 olukorrakirjeldus on esitatud läbi 6 erineva prioriteedi kirjelduse. Prioriteetide selgitused ja nendes käsitletavat teemat tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) nr 1305/2013, 17. detsember 2013, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta. Kõnealused prioriteetidid peavad moodustama programmitöö aluse, mis on kohandatud vastavalt subsidiaarsusprintsibile riiklikele vajadustele ning täiendab liidu muid poliitikasuundi, eelkõige põllumajandusturgude poliitikat, ühtekuuluvuspoliitikat ja ühist kalanduspoliitikat.

Maaelu arengukavas tuleb määratleda asjaomase piirkonna vajadused ning kirjeldada nende vajaduste rahuldamise sidusat strateegiat, võttes arvesse liidu maaelu arengu prioriteete.

Eesti maaelu arengukava eelnõus toodud olukorra analüüs on eelhindamises osalenud ekspertide hinnangul peatükkide (prioriteetide) lõikes nii analüüsi detailsusastme kui esitusviisi osas mõnevõrra ebaühtlane, kuid olulised teemad on põhiosas kaetud.

Arvestamine külgnevate strategiatega ja dokumentidega

Uus maaelu arengu poliitika rakendusmehhanism näeb ette strateegilise lähenemise tugevdamist läbi Euroopa Liidu tasandil määratletavate ühiste maaelu arengu poliitika prioriteetide, mis on kombinatsioon ÜPP ning „Euroopa 2020“ strateegia eesmärkidest. MAK-i koostamisel on oluline tagada kooskõla nii EL-i horisontaalsete strateegiliste arengukavadega (nagu „Euroopa 2020“, EL-i säästva arengu strateegia, EL-i Läänemere piirkonna strateegia), EL-i valdkonnaspetsiifiliste suunistega (nt Natura direktiivid, EL-i elurikkuse strateegia jms) kui ka riiklike arengukavadega, nagu „Eesti 2020“, riigieelarve strateegia, üleriigiline planeering „Eesti 2030+“, stabiilsusprogramm ja Vabariigi Valitsuse tegevuskava ning konkreetsed valdkonnaspetsiifilised arengukavad ja riiklikud tegevusprogrammid.

Üldjoontes on olukorrakirjeldus vajalike EL-i tasandi suunistega ja siseriiklike arengukavadega kooskõlas.

Soovitused olukorra analüüsi täiendamiseks

MAK 2014–2020 eelnõus toodud olukorra analüüs pakub hulgaliselt erinevaid statistilisi näitajaid. Kuna tegu on strateegia sisendiks koostatud materjaliga, siis võiks see sisaldada märksa enam analüütilisi seisukohti selle kohta, kas kirjeldatav olukord on hea või halb ja miks see on tekkinud.

Analüüs ei too kahjuks välja käimasoleva MAK 2007–2013 elluviimise käigus saadud kogemusi ja õppetunde. Soovitame lisada seirearuannete ja vahehindamise põhjal kõikidesse prioriteetidesse kokkuvõtte selle kohta, kuidas MAK 2007–2013 meetmed eraldivõetult ja koosmõjus on maaelu olukorda mõjutanud.

1.1.1 Soovitused olukorra analüüsi täiendamiseks prioriteetide lõikes

1. prioriteet (teadmussiirde ja innovatsiooni parandamine põllumajandus- ja metsandussektoris ning maapiirkondades)

Olukorra analüüs annab ülevaate Eesti T&A kuludest, kutse- ja kõrghariduse olukorrast, nõustamissüsteemist jne. Samas ei saa analüüsist teada, kui suur on põllumajandussektori tööjõuvajadus 2020. aastal ja kas olemasolev tööjõud ning kutse- ja kõrghariduse pakkumine katavad selle või mitte. Analüüsi tekstis on soovitatav anda arvuline indikatsioon sellest, kui suur oodatav hõive ja tööjõuvajadus 2020. aastal on. MAK-i eelnõu tekstis on öeldud, et üldine hõive vähenemine toimub ettevõtluse lõpetajate arvelt, keda aastaks 2020 võib võrreldes 2010. aastaga olla kuni 10%. Sellega seoses tuleks aga põhjendada, miks ettevõtluse lõpetamine toimub ja viidata allikale või taustainfole, millest tuleneb nimetatud protsent (10%). Kuna MAK-i meetmed näevad ette investeeringuid täiendkoolitusse, põlvkonnavahtuse toetamisse põllumajanduses (sihtvaldkonna 2B raames) jne, siis tuleks meetmete vajalikkuse põhjendamiseks lisada analüüsi ka põllumajandusega seotud tegevusalade tööhõive ja tööjõuvajaduse prognoos. Sedalaadi alusinfot vajaks vähemalt näiteks meede „Teadmussiire ja teavitus“.

Soovitame lisada andmeid T&A tegevuste ning tulemuste kohta, samuti ettevõtete T&A ja innovatsioonitegevust puudutavad andmed (T&A personali arv, investeeringud tehnoloogiasse ja sisseseadesse, uute toodete turule toomise aktiivsus, patenteerimine jmt)². Juhul kui käesoleva soovitus arvestamine on MAK-i mahupiirangu tõttu keeruline, siis ei oleks eelhindaja hinnangul Eesti T&A investeeringute üldpildi joonise ära jätmine probleem. Seevastu ettevõtetes tehtava T&A, seotud personali ja T&A tulemuste andmed oleksid siiski väga olulised.

2. prioriteet (kõigi põllumajandusvormide konkurentsivõime ning põllumajandusettevõtete elujõulisuse edendamine)

Olukorra analüüs toob põhjalikult välja Eesti põllumajanduse tootlikkuse näitajaid, vastavalt eelhindaja soovitudele on lisatud ka info EL-i keskmise või Põhjamaadega võrreldes madala tootlikkuse põhjuste kohta.

SWOT-is märgitakse prioriteediga seotult nõrkustena „põllumajandustootjate madal konkurentsivõime võrreldes EL-i keskmisega, väikeste põllumajandustootjate halb kohanemisvõime, sh ealine struktuur“, „põllumajandustootjate ebapiisavad majanduslikud võimalused täiendavateks investeeringuteks, mh keskkonnakaitselisteks investeeringuteks“ ja „kõrge lisandväärtusega toodete madal osakaal toidutootmise ahela lõpptoodangu hulgas, sh mahetoodangu töötlemisvõimaluste vähesus“. Nende probleemide lahendamiseks sihtvaldkonna 2A raames on kavandatud meetmed „Teadmussiire ja teavitus“ ning „Nõuandeteenuste toetamine“, kuid probleemide lahendamisesse panustavad ka muud MAK-i meetmed.

² Ettevõtete investeerimistegevuse kohta on andmed ja analüüs olemas 3. prioriteedi all.

3. prioriteet (toiduahela ja muu kui toiduahela korraldamise ja riskijuhtimise edendamine põllumajanduses)

Eesti-suuruses väikeriigis on konkurentsivõimelisest tööstusest võimalik rääkida ainult eduka eksportturgudel tegutsemise kontekstis. Põllumajandustoodete turustamise ja jaekaubanduse analüüs keskendub aga üksnes Eestile. Eelhindaja soovitus oli lisada ülevaade, kuidas Eesti tooteid nende peamistel eksportturgudel (Läti, Soome, Leedu, Venemaa jne) turustatakse ning milliseid arenguid neil turgudel võiks ette näha. Soovitust on arvestatud osaliselt, st viidatud ekspordi vajadusele ja kõrgema lisandväärtusega toodete ekspordi eelistele (stabiilsus ja suurem kasum).

Riskijuhtimise peatükk kirjeldab põgusalt statistikat, kuid ei anna hinnangut, kas ettevõtetes on riskijuhtimise olukord hea või halb ning mida teha tuleks.

4. prioriteet (põllumajanduse ja metsandusega seotud ökosüsteemide ennistamine, säilitamine ja parandamine)

Nõrkuseks on ebaselged seosed olukorra analüüsi ja SWOT-i, prioriteetide ja sihtvaldkondade eesmärkide kirjelduse ning plaanitavate meetmete vahel. Prioriteetide sihtvaldkondade kirjeldustes peaks kajastuma olulised vajadused ökosüsteemi hoidmiseks ja parandamiseks, mida planeeritavate meetmetega ellu rakendatakse. Ptk 4.5.1 „Elurikkus ja maastikud“ alateemas „Mets kui ökosüsteem“ on toodud järgnev lause:

Metsamulla mittekülmumine viimastel aastatel seoses kliimamuutusega raskendab metsamaterjali väljavedu niiskematest kasvukohatüüpidest, kus seda on traditsiooniliselt tehtud külmunud pinnasega.

Eelhindaja kommentaar siinkohal on, et pehmemad talved mõnel viimasel aastal ei näita kliima üldist soojenemist. Seega on soovitatav viide kliimamuutustele välja jätta.

Peatükis on kajastust leidnud kõik olulised seotud kontekstindikaatorid, kuid täpsustada tuleks neile viitamist tekstis – hetkel ei ole tavalugejale arusaadav, miks on pandud osade näitajate taha sulgudesse nt „indikaator 37“ jmt.

Alateema „Kõrge loodusväärtusega (klv) põllumajandusmaa“ all märgitakse, et väärtuste all käsitletakse nii loodus-, kultuuriloolisi kui ka põllumajandusmaa majanduslikke väärtusi kogupindalal ca 45 000 ha. Eelhindaja märgib, et antud info ei ole õige, kuna peatükis toodud metoodika kohaselt ei ole KLV kogupindala hetkel veel teada. Vajadusel tuleks juurde lisada lõik, et seni kuniks ei ole uue metoodika kohaselt KLV põllumajandusala määratletud, käsitletakse KLV-na ainult poollooduslikke kooslusi Natura 2000 aladel (juhul kui eelpoolmärgitud 45 000 ha on sellega seotud).

5. prioriteet (loodusvarade tõhusama kasutamise edendamine ja üleminek vähem CO₂-heiteid tootvale ja kliimamuutuste suhtes vastupidavale majandusele põllumajanduses ning toiduainete- ja metsandussektoris)

Olukorra analüüsist ei leia informatsiooni selle kohta, kas ja kuidas on MAK 2007–2013 sellesse prioriteeti varasemalt panustanud ning millised tegevused on osutunud rohkem või vähem edukaks.

Samuti puudub olukorra analüüsist maaelu mõjutavate olulisemate (väliskeskkonna) arengutrendide analüüs. MAK-i eelnõu varasemas versioonis oli näiteks kirjeldatud biomassi nõudluse suurenemist, mis annaks võimalusi nii metsandus- kui ka põllumajandussektorile (energiavõsa) ning tõstaks omakorda vajadust investeerida teadus- ja arendustöösse leidmaks uusi ja tõhusamaid lahendusi põllumajanduse kasvuhoonegaaside emissioonide vähendamiseks ja süsiniku sidumiseks (nt puutuha/biosõe kasutamine mulla omaduste parandamiseks ja süsiniku sidumiseks mullas või erinevate viljelustüüpide mõju kasvuhoonegaaside emissioonile). Sedalaadi analüüs aitaks tugevdada SWOT-i võimaluste ja ohtude osa, samuti muudaks see MAK-i strateegiliste eesmärkide valiku (ja sekkumisloogika) paremini arusaadavaks.

Ptk 4.6.3 „Taastuvate energiaallikate, kõrvalsaaduste, jäätmete, jääkide ja muude mittetoiduliste materjalide kasutamine“ alateemas „Kõrvalsaaduste, jäätmete, jääkide ja muude mittetoiduliste materjalide kasutamine“ märgitakse, et olmejäätmeid tekkis aastail 2001–2009 keskmiselt 400 kg elaniku kohta. Lisatud peaks olema, kas kogus tekkis igal aastal või kogu perioodi kohta kokku. Täpsustada tuleks ka, millisest keskkonnainfost räägitakse lauses „Keskkonnainfo andmetel taaskasutatakse suur osa tekkinud puidujäätmetest, kaevandamis- ja pinnasejäätmetest, veekäitluse setetest, metalli- ja ehitusjäätmetest, põllumajandus- ja toiduainetetööstuse jäätmetest“ (lisada viide).

Tekstis märgitakse, et põllumajandusplasti tootjal tuleb tarbijatelt kokku koguda vähemalt 70 protsenti eelnenud kalendriaastal müüdud põllumajandusplasti massist. Lisada tuleks aga ka hinnang, kas sellega on seotud konkreetne probleem või mis põhjusel on see info välja toodud.

6. prioriteet (sotsiaalse kaasamise, vaesuse vähendamise ja maapiirkondade majandusliku arengu edendamine)

Prioriteediga seotud ettevõtluskeskkonna analüüs on nõrk. Ülevaade sedastab, et maapiirkondades on elanike sissetulekud linnalähedaste valdade elanike omadest oluliselt väiksemad, kuid ei näita analüütiliselt, miks see nii on. Soovitame peatükki lisada rohkem ettevõtete konkurentsivõime, tugevuste ja nõrkuste sisulist analüüsi Eesti erinevate piirkondade lõikes. Ettevõtluse arengu seisukohalt oluliste probleemkohtadena tuleks olukorrakirjelduses kirjeldada ettevõtete väiksust, tööjõupuuduse probleematikat maapiirkondades ja maa ettevõtluseks arendamise atraktiivsust.

Soovitame ühtlasi analüüsida, millised tegevused (kohalikule turule suunatud väikeettevõtluse arendamine, maaturism, suuremate tööstusettevõtete regiooni meelitamine vm) on maapiirkondades seni uute ja kõrgema lisandväärtusega töökohtade loomisel tulemuslikumaks osutunud. Muuhulgas soovitame arvesse võtta ka MKM-i ja SoM-i ettevõtluse stardiabi meetmete tulemuslikkuse analüüsi.

1.2 Soovitused seoses SWOT-i ja vajaduste hinnanguga

MAK 2014–2020 eelnõus toodud SWOT-tabel võtab eelnevalt toodud olukorra analüüsi kompaktselt kokku ning vastab üldjoontes MAK olukorra analüüsile. SWOT-tabelile järgneb loogilise jätkuna peatükk „Vajadused“.

Kui vaadata SWOT-tabelit prioriteetide seisukohalt, siis „nõrkuste“ nimekirjas peaksid kajastuma probleemid, millega on vaja tegeleda. Piisavalt on kajastamist leidnud prioriteedid 1, 2, 3 ja 6, nõrgemalt 4 ja 5. Prioriteediga 4 (ökosüsteemid) seoses on välja toodud vaid „keskkonnasõbralike tootmisviiside vähene vabatahtlik kasutamine, nt muldade kurnamine ebasobilike tootmispraktikate tõttu“ ning „metsamaaomandite killustatus ja ebapiisav ühistegevus, mille tulemuseks on erametsaomanike vähene motiveeritus oma metsade majandamisel ja sellega seotud elurikkuse kaitsel“. Väitega, et vähene motiveeritus on tingitud ebapiisavast ühistegevusest, ei saa nõustuda. Küll aga soodustavad metsamaaomandite killustatus ja ebapiisav ühistegevus erametsade ebaefektiivset majandamist.

Prioriteet 5 (ressursisääst) on jäänud SWOT-is kajastamata.

SWOT-is kajastatud nõrkus (nr 5) „alternatiivsete kütuste kasutamine põllumajanduses on marginaalse osakaaluga ning jäätmetest energia ja biogaasi tootmine ei ole võrreldes muu biomassiga käivitunud“ on Eesti kontekstis pigem võimalus, arvestades sobiva toorme olemasoluga.

Eelhindaja kommentaar ohu (nr 1) „energia maailmaturu hinnatasemete tõusutrend võib tähendada, et tootmissisendite hinnatõus on suurem ja kiirem kui toodangu hinna kasv“ kohta on, et kõrgemad energiahinnad loovad paremad eeldused bioenergia tootmiseks põllumajanduses, seega on siin tegemist ka võimalusega.

SWOT-i ohtude ja võimaluste osas keskendutakse klassikaliselt võimalikele väliskeskkonna mõjudele, mida arengukava või strateegia planeerija vahetult mõjutada ei suuda. See tähendaks MAK 2014–2020 kontekstis selliseid teaduslikke, tehnoloogilisi, majanduslikke, energia- ja keskkonnavalaseid ning muid arengusuundumusi, mida Eesti põllumajandustootjad, töötlejad ega riik otseselt ei mõjuta. Praeguses MAK-i eelnõu versioonis käsitlevad nii olukorra analüüs kui ka SWOT-i ohtude ja võimaluste osa taolisi väliskeskkonna arenguid üsna põgusalt. Selle asemel esitab SWOT ohtude ja võimaluste võtmes mitmeid võimalike strateegiliste valikute (tegevuste või tegematajätmist) mõjusid.

Soovitame olukorra analüüsi väliskeskkonna arengusuundumuste osas täiendada, võttes muuhulgas arvesse Rahandusministeeriumi tellimusel EL-i struktuurivahendite planeerimise aluseks koostatud väliskeskkonna trendide analüüsi.³ Näiteks võiksid Eesti maaelu arengukava planeerimisel suuremat tähelepanu väärida Euroopa kasvav energiasõltuvus ja taastuvenergeetika areng, geneetiliselt modifitseeritud taimede laialdasem kasvatamine toiduainete või energia tootmises jmt.

Võimalike strateegiliste valikute arutelu soovitame esitada strateegia peatükis, tehes seda viisil, mis selgitab konkreetseid strateegilisi eesmärke.

³ Väliskeskkond 2020: olulised trendid ja nende tähendus Eestile
<http://www.arengufond.ee/upload/Editor/Publikatsioonid/valistrendid2020-eesti-fookuses-arengufond.pdf>

2. Asjakohasus, programmi sisene ja väline sidusus

2.1 Hinnang panusele „Euroopa 2020“ strateegiasse

Selleks, et hinnata arengukava panust „Euroopa 2020“ strateegia eesmärkide saavutamisse, analüüsiti eelhindamise käigus MAK 2014–2020 eelnõus toodud viiteid „Euroopa 2020“ ning „Eesti 2020“ strateegiatele.

Mitmed MAK-i strateegias kirjeldatud eesmärkidest on tõenäoliselt inspireeritud „Eesti 2020“/„Euroopa 2020“ eesmärkidest, kuid taoline seos kõrgema taseme strateegiadokumentides seatud eesmärkidega ei ole alati ilmne. Lisaks ei vasta paljud MAK 2014–2020 strateegilised eesmärgid SMART kriteeriumitele.⁴ Need kirjeldavad Eesti poolt plaanitava tegevuse sisendeid (rahastamise maht, plaanitav projektide arv, projektides osalejate arv), mitte prioriteetide, sihtvaldkondade või meetmete ellurakendamise tulemusena Eesti maaelus saavutatavat muutust (vt ptk 2.3 allpool).

Seosed „Euroopa 2020“ eesmärkidega on MAK-i strateegias välja toodud mõjuindikaatorite tasemel. Indikaatorid on „Euroopa 2020“ eesmärkidega seotud konkurentsikava „Eesti 2020“ eesmärkide kaudu, mille saavutamisse MAK kaasa aitab (seosed toodud strateegia peatükis prioriteetide eesmärkide tasemel).

MAK-i seotus riiklike strateegiadokumentidega konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, „Säästev Eesti 21“ ning „Eesti julgeolekupoliitika alused“ on kirjeldatud peatükis 14 „Täiendavus muude poliitikatega“. MAK-i strateegia peatükis on toodud seosed prioriteetide lõikes „Eesti 2020“ strateegiate eesmärkidega, näidates ära, millisesse „Eesti 2020“ eesmärki vastava prioriteedi raames kavandatud tegevused panustavad. Riigisisised valdkondlikud arengukavad ja MAK-i panus nende eesmärkide saavutamisse on kirjeldatud samas peatükis eraldi alateema „Valdkondlikud arengukavad“ all. Välja on toodud kõik olulisemad MAK-iga seotud arengukavad ning MAK-i seotus konkreetsete arengukava teemade ja eesmärkidega. Otsene viide „Euroopa 2020“ strateegiale on toodud MAK-i meetmelehes „LEADER kohalikuks arenguks“.

2.2 Hinnang programmi kooskõlale EL-i ühise strateegilise raamistiku, partnerluslepe, riigispetsiifiliste soovitude ja muude asjakohaste instrumentidega

MAK 2014–2020 eelnõus välja toodud seosed erinevatest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest, sh MAK-ist ning Eesti riigieelarvest plaanitavate investeeringute vahel on üldsõnalised. Osaliselt leevendab puudujääki asjaolu, et partnerluslepe kirjeldab üldises paanis rollijaotust erinevate ESIF-ide vahel.

Samas ei ole MAK 2014–2020 strateegia ja meetmete tasandil piisavalt selgelt välja toodud, milline

⁴ SMART = *specific, measurable, attainable, result-based, time-bound*

on strateegilisel tasandil plaanitav tööjaotus maaelu arengukava ning haridus-, ettevõtlus-, regionaalpoliitika jne vahel.

Näiteks antakse olukorra analüüsi 1. prioriteedis ülevaade kutse- ja kõrghariduse olukorrast, kirjeldades sh hariduse omandamise katkestajate kõrget määra. Kvalifitseeritud tööjõu puudus on valdkonnas üks suuremaid probleeme, kuid MAK näeb ette ainult täiendõppe ja nõustamistegevusi, mis ei ole kõikide kirjeldatud probleemide lahendamiseks piisavad. Seetõttu oleks asjakohane lühidalt viidata ka sellele, mida ja kuidas Eesti (HTM) plaanib täiendavalt tööjõu pakkumise parandamiseks teha.

Näiteks nähakse maamajanduse mitmekesistamiseks ette investeeringuid, mis on eesmärkidelt ettevõtlus- ja regionaalarengu strateegiatega väga lähedased. Eestis tegutseb mitmeid ettevõtluse ja regionaalarengu alaseid nõustamisvõrgustikke, mille tööd tuleb senisest paremini koordineerida. Sarnaselt eeltoodule võiksid MAK-i sihtvaldkondade lõikes olla selgemini kirjeldatud ka seosed regionaalarengu strateegiaga, teadus- ja arengustegevusega, innovatsiooni- ja ettevõtlusstrateegiatega, keskkonnanstrateegiaga jne.

MAK 2014–2020 eelnõu viitab erinevatele külgnevatele strateegiatele, kuid tööjaotus MAK 2014–2020 ja külgnevate strateegiade vahel ei ole ilmne. MAK-i ptk 14 sedastab üksnes, et kokkupuude külgnevate strateegiatega kirjeldatakse pärast vastavate strateegiade valmimist.

Maaelu arengukava 2014–2020 on seotud ka mitmete koostatavate valdkondlike arengukavadega, millest enim kokkupuutepunkte on järgmistega:*

- ▶ Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia 2014–2020
- ▶ Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020
- ▶ Eesti regionaalarengu strateegia 2020
- ▶ Eesti riiklik turismiarengukava 2014–2020
- ▶ Eesti infoühiskonna arengukava 2020

* Täpsemad seosed kirjeldatakse pärast vastavate arengukavade heakskiitmist Vabariigi Valitsuse / Riigikogu poolt

Eelhindajad soovivad leppida erinevate poliitikavaldkondade vahelises tööjaotuses kokku kindlasti enne strateegiade valmimist. Ühtlasi soovitame MAK-i strateegia peatükis välja tuua, kes ja millistest vahenditest asub tegelema nende olukorrakirjelduses välja toodud vajadustega, millega MAK ei tegele.

2.3 Hinnang programmi sekkumisloogikale

Antud alapeatükis hinnatakse programmis kirjeldatud makrostruktuuri alusel arengukava sekkumisloogika terviklikkust, sidusust ja selgust. Strateegilise planeerimise protsessis järgneb olukorra analüüsi läbiviimisele ning vajaduste kaardistamisele eesmärkide struktuuri loomine, mis saab olema rakenduskava elluviimise aluseks. Selge seostatus peab valitsema esmalt olukorra analüüsi ja SWOT-i vahel ning teiseks, programmi prioriteetide ja eesmärkide vahel. Hindamise eesmärk on tuvastada võimalikud vajakajäämised programmi sekkumisloogika struktuuris ning teha soovitusel täienduste sisseviimiseks.

Hindamisküsimused, millele vastati, olid järgmised:

- ▶ Kui selgelt on programmi eesmärgid defineeritud?

- ▶ Mil määral on erinevad sekkumisloogika etapid kooskõlas ning loogiliselt seotud, kas eesmärgid, prioriteedid ja meetmed on suunatud olukorra analüüsis toodud probleemide lahendamisele?
- ▶ Kas programmi erinevate tasandite eesmärkide vahel esineb vastuolusid?

Sekkumismehhanism on sidus ja asjakohane juhul, kui selles on defineeritud kindlad eesmärgid ning selgelt põhjendatud, milliste meetmete kaudu need on saavutatavad. Samuti peaksid seatud eesmärgid ja meetmed üksteist toetama, sekkumisloogika sisesed vastuolud ning tühimikud peaksid olema välistatud.

Hinnangu andmisel viidi läbi MAK-i sekkumisloogika kolmeastmeline analüüs:

- a) Programmi sekkumisloogikat kirjeldava eesmärkide hierarhia analüüs
- b) MAK-i prioriteetide ning olukorra analüüsi ja SWOT-i vaheliste seoste tuvastamine
- c) Hinnangu andmine meetmete asjakohasusele ja nende panusele programmi eesmärkide saavutamisse

a) Eesmärkide hierarhia analüüs

Eesmärk on hetkeolukorra analüüsi ja arenguvisiooni alusel valitsemisala tegevuse kaudu ühiskonnas avalduv oodatav tulemus, mõju, seisund või muutus, mille saavutamist mõõdetakse perioodiliselt. Hästi püstitatud eesmärk väljendab soovitud muutust, eesmärgi sõnastus peaks väljendama seisundit.

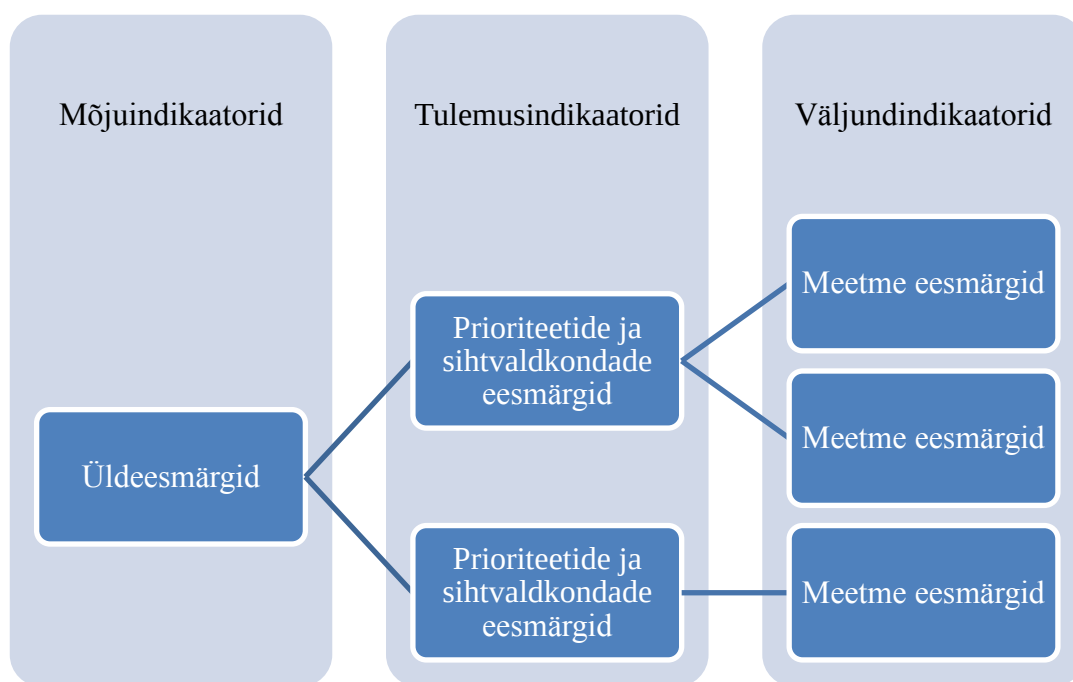
Eesmärk peab vastama SMART kriteeriumile, st olema:

- ▶ konkreetne (*Specific*) – eesmärk peab selgelt sõnastatult väljendama seatud sihti, võimaldades eesmärgi saavutamiseks vajalike tegevuste määratlemist ja fookuseerimist;
- ▶ mõõdetav (*Measureable*) – eesmärgi saavutamist on võimalik indikaatorite abil ja vajadusel täiendava hindamisega mõõta;
- ▶ saavutatav (*Achievable/Attainable*) – eesmärk peaks olema ambitsioonikas, aga siiski planeeritud tegevuste tulemusel saavutatav ajaperioodil, milleks eesmärk on seatud;
- ▶ asjakohane (*Relevant*) – eesmärk peab olema vastavuses analüüsis väljatoodud peamiste arenguvajaduste, valdkonna iseloomu (sisu) ning arenguvisiooniga; eesmärkide täitmine peab olema vastutava ministeeriumi (valitsemisala) pädevuses ehk eesmärk saavutatav programmi asutuste tegevuste elluviimise kaudu, sh ilma oluliste välismõjudeta;
- ▶ ajastatud (*Timed*) – eesmärgi saavutamine on kohane ja vajalik perioodil, milleks eesmärk on seatud.

Loogilisi seoseid näitavad järgmised eesmärkide struktuuri aspektid:

- ▶ Madalamal hierarhia tasemel asuv eesmärk on aluseks strateegiapuu kõrgematel tasanditel asuvate eesmärkide saavutamiseks.
- ▶ Kõrgema taseme eesmärgid panustavad sisulises/tähenduslikus mõttes madalama taseme eesmärkidesse.
- ▶ Kaks sama taseme eesmärki/sihti omavad vastastikku tugevdavat mõju.

Eesmärgipuu loogikat koos eri tasandi eesmärkide ja meetmete ning neile vastavate mõõdikutega kirjeldab alltoodud näitlik joonis 2.⁵



Joonis 2. Eesmärgipuu loogika

ÜPP (CAP) üldeesmärgid ja indikaatorid, mis on seatud kogu EL-i ühtsele põllumajanduspoliitikale, asuvad eesmärgipuu kõrgeimal tasemel. Tulevase ühise põllumajanduspoliitika kolm peamist eesmärki on järgmised:

1. eesmärk: elujõuline toidutootmine

- ▶ panustada põllumajandusettevõtete sissetulekutesse ja piirata põllumajandusettevõtte sissetulekute muutlikkust, võttes arvesse, et hind, sissetuleku kõikumine ja loodusriskid on neil suuremad kui enamikus muudes majandussektorites ning põllumajandustootjate sissetulekud ja kasumitasemed on keskmiselt madalamad kui muudes majandussektorites;
- ▶ parandada põllumajandussektori konkurentsivõimet ja suurendada selle väärtuseosa toiduahelas, kuna põllumajandussektor on väga killustatud, võrreldes teiste toidutootmisahela sektoritega, mis on paremini organiseeritud ja millel on seetõttu suurem läbiraakimisjõud. Lisaks tuleb Euroopa põllumajandustootjatel võistelda maailmaturu tootjatega, järgides samal ajal Euroopa kodanike nõutavaid rangeid keskkonna-, toiduohutuse, kvaliteedi- ja loomade heaolu norme;
- ▶ hüvitada tootmisriskusi looduslikust eripärast tingitud piirangutega piirkondades, kuna sellistes piirkondades suureneb maa kasutamata jätmise oht.

2. eesmärk: loodusvarade jätkusuutlik majandamine ja kliimameetmed

- ▶ tagada jätkusuutlike tootmistavade kasutamine ja kindlustada keskkonnavalade avalike hüvedega varustamine, kuna paljusid põllumajanduse kaudu loodud avalikke hüvesid normaalselt tegutsevatel turgudel ei tasustata;

⁵

Allikas: Guidelines for the ex ante evaluation of 2014–2020 RDPs (Helpdesk of the European Network for Rural Development, 08.2012), lk 67. EY poolt kohandatud.

- ▶ suurendada keskkonnasõbralikku majanduskasvu innovatsiooni kaudu, mis eeldab uute tehnoloogiate kasutuselevõttu, uute toodete väljatöötamist, tootmisprotsesside muutmist ja uute nõudlustendentside toetamist, eriti kujuneva biomajanduse raames;
- ▶ püüda leevendada kliimamuutusi ja võtta kohanemist soodustavaid meetmeid, võimaldades sellega põllumajandusel reageerida kliimamuutustele. Kuna põllumajandus on kliimamuutuste mõju suhtes eriti tundlik, võib sellele sektorile ilmastiku äärmusliku kõikumisega parema kohandumise võimaldamine vähendada ka kliimamuutuste negatiivseid tagajärgi.

3. eesmärk: tasakaalustatud territoriaalne areng

- ▶ toetada maapiirkondade tööhõivet ja säilitada nende sotsiaalne struktuur;
- ▶ parandada maamajandust ja püüda seda mitmekesistada, et anda kohalikele tegijatele võimalus rakendada oma oskusi, ning optimeerida täiendavate kohalike ressursside kasutamist;
- ▶ võimaldada põllumajandussüsteemide struktuurilist mitmekesisust, parandada väikepõllumajandustootjate tingimusi ja arendada kohalikku turgu, kuna erineva struktuuriga tootmisüksused ja tootmissüsteemid aitavad suurendada Euroopa maapiirkondade ligiõmbavust ja tugevdada identiteeti.

Maaelu arengukava 2014–2020 eesmärkideks on:

- ▶ Toimiv tootja, töötaja, nõustaja ja teadlase vaheline koostöö, ajakohane teadus- ja arendustegevus ning teadmussiire.
- ▶ Elujõulisele ja jätkusuutlikule toidutootmisele suunatud põllumajandussektor on konkurentsivõimeline, ressursitõhus ja jätkusuutliku vanuselise struktuuriga.
- ▶ Põllumajandussaaduste tootmise ja töötlemisega tegelevad ettevõtjad omavad turujõudu ning nende vahel toimub koostöö põllumajandussaaduste tootmisel, töötlemisel ja turustamisel.
- ▶ Põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine.
- ▶ Maamajandus ja maapiirkonna elukeskkond on mitmekesised, pakuvad alternatiivseid tööhõivevõimalusi põllumajandusest vabanevale tööjõule ning tuginevad kohalikul ressursil ja potentsiaalil põhinevatele lahendustele.

MAK 2014–2020 eesmärkide seoseid konkreetsete MAK-i prioriteetide ja sihtvaldkondadega selgitavad joonised strateegia peatükis. Eesmärgipuudes on toodud kõik sekkumisloogika komponendid programmi eri tasandite lõikes. Lisaks on vastavalt EK programmeerimisjuhiste eraldi välja toodud ka joonised, mis näitavad meetmete panust MAK-i prioriteetidesse. **Analüüsi tulemusel võib öelda, et programmi eesmärkide hierarhiline struktuur on üldjoontes asjakohane, seostatud ning vastab strateegilise programmeerimise loogikale.**

Samas on jätkuvalt sisulisi probleeme SWOT-i, olukorra analüüsi ning prioriteetide omavahelise seostatusega. Täpsemalt on programmi kitsaskohad ja probleemiasetused toodud välja prioriteetide lõikes alapeatükkides 1.1 ja 1.2.

Sekkumisloogika ning programmi sisese sidususe osas võib öelda, et planeeritud meetmed on asjakohased ning seoses MAK-i prioriteetide ja eesmärkidega, kuid eelhindangu aluseks oleva eelnõu meetmekirjeldustes esineb veel puudujääke nii meetme eesmärkide sõnastuse, seatud indikaatorite kui meetme eesmärkide saavutamiseks planeeritud tegevuste osas, samuti on MAK-i eelnõus esitatud info alusel keeruline hinnata meetme raames antavate toetuste määrade suurust ja eelarvejaotust.

b) MAK-i prioriteetide ning olukorra analüüsi ja SWOT-i vaheliste seoste tuvastamine

Kõrgemal strateegilisel tasandil programmi seoste tuvastamiseks ja prioriteetidele koondhindangute andmiseks koostati MAK-i prioriteetide risttabel (tabel 2), kus hinnati seostatust ja programmiist kooskõla järgmistes aspektides:

- ▶ Eesmärgi sõnastus ja põhjendatus. Vastavus SMART kriteeriumitele
- ▶ Olukorranalüüsi peatükis esitatud tõendusmaterjali asjakohasus ja piisavus
- ▶ Eesmärgi seostatus SWOT-iga
- ▶ Prioriteedi/sihtvaldkonna eesmärkide saavutatavus planeeritavate meetmete kaudu

c) Hinnangu andmine meetmete asjakohasusele ja panusele programmi eesmärkide saavutamisse

Antud etapis koostati MAK-i meetmetele erinevates aspektides hindepunktide andmiseks tabel, mille alusel pandi hiljem kokku MAK-i hindamiskspertide ja analüütikute koondhindangute ülevaade (vt ptk 2.4, tabel 3). Tabelis on esitatud eelhindajate koondhindang arengukava käesolevas versioonis sisalduvatele meetmete kirjeldustele. Hindamise fookuses olid järgmised aspektid:

- ▶ Meetme põhjendatus ja kooskõla olukorrakirjelduse ja SWOT-analüüsiga
- ▶ Tegevuste sobilikkus eesmärkide saavutamiseks (sh sihtrühmade valiku sobilikkus)
- ▶ Indikaatorite asjakohasus
- ▶ Rahalise mahu piisavus
- ▶ Toetusvormi sobivus

Peamisteks küsimusteks antud etapis oli, kas valitud tegevused aitavad seatud eesmäärke kõige paremini saavutada, kuivõrd hästi on meede seotud MAK-i prioriteetide ja eesmärkidega ning kas, kuidas ja kui olulisel määral panustab meede MAK-i eesmärkide täitmisesse.

Hindamisel analüüsiti, millist informatsiooni on meetmete ülesehitamisel arvesse võetud ning kas valitud meetmed ja nende sekkumisloogika aitavad seatud eesmäärke saavutada. Samuti hinnati, kas meetmed on eesmärkide suhtes tasakaalus.

Antud etapis toimus hinnangu andmine tulemusahela aluseks olevatele eeldustele iga planeeritava meetme osas. Hinnati põhjuslikke seoseid tegevuste, väljundite ja tulemuste vahel, samuti seda, millised on välised faktorid ning mis suunas ja mil määral võivad need oodatavaid tulemusi mõjutada. Arvesse võeti eelneva perioodi kogemust, SWOT-analüüsis toodud ohtusid, riigispetsiifilisi faktoreid jm.

Koondhinnangud prioriteetide lõikes

Järgnevas tabelis on esitatud eelhindajate koondhinnang arengukava käesolevas versioonis sisalduvatele prioriteetidele/eesmärkidele hindamise peamiste fookuste osas. Tabelis toodud värvikoodid tähistavad järgmist: roheline – strateegias esitatu on üldiselt piisav; kollane – dokumendid vajavad edasiarendamist ja täiendamist, kuid muutused ei ole väga suuremahulised; punane – dokumendi ettevalmistuse tase on kriitiline, vajab olulisel määral täiendamist.

Tabel 2. Eelhindajate koondhinnangud sekkumisloogikale prioriteetide/eesmärkide lõikes

Prioriteet	Eesmärgi sõnastus ja põhjendatus, vastavus SMART kriteeriumitele	Olukorra analüüsis esitatud tõendusmaterjali asjakohasus ja piisavus	Eesmärgi seostatus SWOT-iga	Eesmärkide saavutatavus planeeritavate meetmete kaudu
PRIORITEET 1: teadmussiire põllumajanduses, metsanduses ja maapiirkonnas EESMÄRK 1: toimiv tootja, töötleja, nõustaja ja teadlase vaheline koostöö, ajakohane teadus- ja arendustegevus ning teadmussiire				
PRIORITEET 2: põllumajanduse konkurentsivõime ja põllumajandusettevõtete elujõulisus EESMÄRK 2: elujõulisele ja jätkusuutlikule toidutootmisele suunatud põllumajandussektor on konkurentsivõimeline, ressursitõhus ja jätkusuutliku vanuselise struktuuriga				
PRIORITEET 3: toidutarneahel ja riskijuhtimine EESMÄRK 3: põllumajandussaaduste tootmise ja töötlemisega tegelevad ettevõtjad omavad turujõudu ning nende vahel toimub koostöö põllumajandussaaduste tootmisel, töötlemisel ja turustamisel				
PRIORITEET 4: ökosüsteemid EESMÄRK 4: põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlike eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine				
PRIORITEET 5: ressursisääst ja keskkonnasäästlik majandus EESMÄRK 5: puudub	N/A	N/A	N/A	N/A
PRIORITEET 6: töökohad ja maapiirkonna areng EESMÄRK 6: maamajandus ja maapiirkonna elukeskkond on mitmekesised, pakuvad alternatiivseid tööhõivevõimalusi põllumajandusest vabanevale tööjõule ning tuginevad kohalikul ressursil ja potentsiaalil põhinevatele lahendustele				

Eelhindajad leiavad, et MAK-i üldeesmärgid on seotud ÜPP eesmärkidega ning kooskõlas Eesti maaelu valdkondlike arenguvajadustega. Eesmärgid kajastavad üldiselt hästi olukorraanalüüsis

kirjeldatud probleeme ja vastavad SWOT-analüüsile, kuid mõned väiksemahulised täiendused on vajalikud, peamiselt selleks, et SWOT-analüüs ja eesmärgid omavahel paremini seostuksid.

Eesmärkide defineerimise puhul töid eelhindajad välja, et eesmärgid vajaksid täpsustamist selles osas, millist muutust soovitakse tegevustega saavutada. Hetkel on eesmärgid sõnastatud valdavalt küll seisundina, kuid ei kajasta seda, mis on hetkeolukord ja kuhu sekkumisega jõuda plaanitakse. Programmi rakendamise mõju ja tulemuslikkuse hindamisel peaks eesmärkide täitmine olema kvantitatiivselt mõõdetav, mis eesmärkide sõnastuse praeguses vormis osutub keeruliseks. Eesmärgid peaksid kajastama soovitud muutust, näitama oodatavat lõpptulemit ning vastama SMART kriteeriumitele.

Indikaatorid ja eesmärgid peaksid olema sõnastatud selliselt, et oleks selge, kuidas tegevused MAK-i eesmärkide täitmisesse panustavad. Hetkel on indikaatoriteks enamikel juhtudel projektide arv ja tehtud investeeringute maht, mis on tegevuste puhul kindlasti oluliseks näitajaks, kuid ei tohiks olla ainukeseks näitajaks tegevuste väljundite ja tulemuste mõõtmisel.

Alljärgnevalt on esitatud näide prioriteet nr 5 sekkumisloogika ja sihtvaldkond 5B kajastamise kohta.

Mõju: toiduainesektori tootlikkus moodustab 50% EL-i keskmisest

MAK-i eesmärk: põllumajandussaaduste tootmise ja töötlemisega tegelevad ettevõtjad omavad turujõudu ning nende vahel toimub koostöö põllumajandussaaduste tootmisel, töötlemisel ja turustamisel

Tulemus MAK-is	Indikaator, mis näitaks reaalselt tulemust, mitte ainult raha kasutamist
Põllumajanduses ja toiduainetööstuses energiasäästu ja -tõhususe investeeringute tegemine vähemalt 20 000 000 euro ulatuses 2020. aastaks	Energiakasutuse vähenemine põllumajandusettevõtetes ja toiduainetööstuses (toodangu- või tööjõuühiku kohta) (lisada suurusjärk ja ajamõõde)

Sihtvaldkond 5B: põllumajandusettevõtete ja toiduainetööstuse energiakasutuse tõhustamine

EL-i maaelu prioriteet: loodusvarade tõhusama kasutuse edendamine ja üleminek vähem CO₂-heiteid tootvale ja kliimamuutuste suhtes vastupidavale majandusele põllumajanduses ning toiduainete- ja metsatööstuses

Väljund MAK-is	Indikaator, mis näitaks reaalselt väljundit, mitte ainult raha kasutamist
180 toetust saanud projekti Tehtud investeeringute maht 210 000 000 eurot Avaliku sektori kulud 69 750 000 eurot	Energiakasutuse vähenemine MAK-ist toetust saanud ettevõtetes (konkreetsete projektide väljund) (lisada suurusjärk ja ajamõõde)

Meede: Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks

Esitatud näite puhul on praegu MAK-is nii väljund- kui tulemusindikaatorid kajastatud

investeeringute mahu järgi, mis ei anna informatsiooni selle kohta, kuidas on sektori energiakasutus tõhustunud. Paremaks indikaatoriks oleks energiakasutuse vähenemine toodangu- või tööjõuühiku kohta. Eelhindaja on arvesse võtnud MAK-i koostajate kommentaari, et tegemist on kohustuslike indikaatoritega. Eelhindaja ei sea kahtluse alla kohustuslike indikaatorite otstarbekust, vaid teeb soovitusel täiendada indikaatoreid selliselt, et sekkumisloogika oleks täielik. Indikaatorite täiendamine võib toimuda kas MAK-i dokumendis või siseriiklikus indikaatorite kavas.

Sihtvaldkondade puhul on numbrilised eesmärgid esitatud mitmel pool sajandiktäpsusega. Soovitav oleks kasutada ümardamist, kuna võrdlusandmestikud järgmise seitsme aasta jooksul kindlasti muutuvad (nt kasutuses olev põllumajandusmaa).

Eelhindajad leidsid, et eesmärkide all planeeritavad meetmete paketid on sobilikud eesmärkide saavutamiseks.

Prioriteet 1: teadmussiire põllumajanduses, metsanduses ja maapiirkonnas

MAK-i eesmärgi sõnastus „toimiv tootja, töötaja, nõustaja ja teadlaste vaheline koostöö, ajakohane teadus- ja arendustegevus ja teadmussiire“ ei vasta SMART kriteeriumitele. Eesmärgi täitmist mõeldakse läbi T&A kulutuste osatähtsuse erasektoris ja kasumitaotluseta sektoris, sihtvaldkonna tasandil on indikaatorina välja toodud osalemine teadmussiirde ja teavituse projektides, nõuandeteenuse mahud ning toetatud koostööprojektide arv. Eelhindajate hinnangul ei selgu sihtvaldkondade sõnastustest ja nendega seotud indikaatoritest, millist kvalitatiivset muutust tootja, töötaja, nõustaja ja teadlaste vahelises koostöös saavutada soovitakse. Seega pole eesmärk sõnastatud selgelt. Olukorra analüüs peab infovahetust ja koostööd ebapiisavaks ning eesmärk on tagada toimiv koostöö. Seega on siinkohal vajalikud näidikud, mis kirjeldaksid koostöö intensiivsust ja tulemusi (nt nõustamisteenuste, ühisprojektide, tellimuste arv; uute toodete, teenuste turuletoomine jne). Sellekohaseid andmeid on osaliselt võimalik saada Eurostati uuringust *Community Innovation Survey*, kuid tõenäoliselt on vajalik ka eraldi andmete kogumine.

Prioriteediga seotud eesmärk on üldiselt kooskõlas olukorrakirjelduses väljatoodud probleemidega. Prioriteediga seotud olukorra analüüsis on kaetud üldiselt piisavalt põhjalikult kõik olulised aspektid, see annab ülevaatliku pildi programmi valdkonnast ning tugineb eesmärgi seisukohalt asjakohastele andmetele. Kajastatakse piisaval määral prioriteedi/valdkonna peamisi vajadusi ja kitsaskohti, tuuakse välja tähtsamad prioriteediga seotud sihtgrupid ja osapooled ning kirjeldatakse vajaliku põhjalikkusega ka nende probleeme ja vajadusi. Alateemasid on käsitletud tasakaalustatult, käsitus on teemade olulisust arvestades proportsionaalne ning arvesse on võetud ka eelnevaid kogemusi ja õppetunde seni elluviidud programmidest.

Prioriteediga seotud olukorrakirjeldus pole täielikult kooskõlas SWOT-analüüsiga. SWOT-analüüs toob nõrkusena välja väheste koostöö teadlaste, koolitajate, konsulentide ja tootjate vahel. Tegemist on asjakohase nõrkusega, kuid see pole olukorraanalüüsis faktiliste andmetega tõestatud.

Antud prioriteedi eesmärgi saavutamisesse panustavad teadmussiirde ja teavituse ning koostöö meetmed ja nõuandeteenuse toetamine. Eelhindajate hinnangul on meetmed tervikuna sobilikud ja eesmärk nende meetmete kaudu saavutatav.

Ettepanekud prioriteedi/sihtvaldkondadega seotud sekkumisloogika täiendamiseks:

- ▶ Täpsustada, mida on peetud silmas strateegias kasutatava põllumajanduse SKP mõiste all (nt põllumajanduse, metsanduse ja kalapüügi valdkonna lisandväärtus).
- ▶ Täiendada olukorrakirjeldust andmetega teadlaste, koolitajate, konsulentide ja tootjate koostöö kohta, mis tõestaks SWOT-is väljatoodud nõrkust. SWOT-i praegune sõnastus viitab „vähesele ja koordineerimata teabevahetusele“ ja 1. prioriteedi eesmärk on „toimiv tootja, töötaja, nõustaja ja teadlase vaheline koostöö, ajakohane teadus- ja arendustegevus ning teadmussiire“. Sellega peaks olema seotud mõõdik, mis näitaks praeguse koostöö nõrkust ja aitaks ühtlasi mõõta 1. prioriteedi eesmärgi saavutamist. Erasektori poolne T&A rahastamine, millest 1. prioriteedi eesmärgi all räägitakse, ei viita koostööle vaid pigem T&A tegevuse mahule. Rahastamise mahu asemel oleks sobivam mõõdik, mis iseloomustaks T&A väljundeid (nt uute toodete vms arv).
- ▶ Täpsustada sihtvaldkondadega seotud mõõdikuid selliselt, et need kajastaksid elluviidavate meetmete tulemusi (nt koostööalaste projektide arv ei pruugi näidata koostöö paranemist). Koostöö tulemuslikkuse mõõtmiseks tuleks esmalt selgelt sõnastada, mis on koostöö oodatav eesmärk: nt uute teadmiste siire teadusasutustest ettevõtlusesse, uute tehnoloogiate ühine väljatöötamine vm. Seejärel saab mõõta koostöö tulemusi juba vastavalt sellele, mida koostööga saavutada sooviti.

Prioriteet 2: põllumajanduse konkurentsivõime ja põllumajandusettevõtete elujõulisus

Teise prioriteedi eesmärgiks on „elujõulisele ja jätkusuutlikule toidutootmisele suunatud põllumajandussektor on konkurentsivõimeline, ressursitõhus ja jätkusuutliku vanuselise struktuuriga“. Eelhindajate hinnangul ei ole eesmärk sõnastatud selgelt, kuna arengukava dokumentidest ei selgu, mida peetakse silmas konkurentsivõimelisuse, jätkusuutliku vanuselise struktuuri ja ressursitõhususe all. Vanuselise struktuuri osas on küll suhtarve välja toodud, kuid ei ole aru saada, kust pärinevad suhtarvulised eesmärgid (st kui palju on optimaalne). Eelhindajad soovivad eesmärgisõnastuses kajastatud mõisted dokumentides läbi konkreetsete näitajate lahti tõlgendada.

Muus osas katab prioriteet ja sellega seotud olukorrakirjeldus piisavalt põhjalikult kõik olulised aspektid, annab ülevaatliku pildi programmi valdkonnast ning tugineb asjakohastele andmetele. Kajastatakse piisaval määral prioriteedi/valdkonna peamisi vajadusi ja kitsaskohti, välja on toodud tähtsamad prioriteediga seotud sihtgrupid ja osapooled ning kirjeldatud vajaliku põhjalikkusega ka nende probleeme ja vajadusi. Alateemasid on käsitletud tasakaalustatult, käsitus on proportsionaalne teemade olulisusega ning arvesse on võetud ka eelnevaid kogemusi ja õppetunde seni elluviidud programmidest.

SWOT-analüüsis märgitakse nõrkustena „põllumajandustootjate madal konkurentsivõime võrreldes EL-i keskmisega, väikeste põllumajandustootjate halb kohanemisvõime, ebapiisavad majanduslikud võimalused täiendavateks investeeringuteks, mh keskkonnakaitselisteks investeeringuteks“ ja

„kõrge lisandväärtusega toodete madal osakaal toidutootmise ahela lõpptoodangu hulgas, sh mahetoodangu töötlemisvõimaluste vähesus“. Nende probleemide lahendamiseks sihtvaldkonna 2A raames on kavandatud meetmed „Teadmussiire ja teavitus“ ning „Nõuandeteenuste toetamine“, aga ka meetmed „Investeeringud põllumajandusettevõtte tulemuslikkuse parandamiseks“, „Noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamine“, „Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks“. Planeeritud meetmed on SWOT-i nõrkustega tegelemiseks sobilikud.

Prioriteediga seotud üldindikaatori (põllumajandussektori tootlikkus moodustab 90% EL-i keskmisest) valik on põhjendatud, indikaator ise on hästi sõnastatud ja piisavalt ambitsioonikas. Prioriteediga seotud planeeritavad meetmed on prioriteedi eesmärgiga (seotud arenguvajadustega) vastavuses ja panustavad sellesse.

Ettepanekud prioriteedi/sihtvaldkonnaga seotud sekkumisloogika täiendamiseks:

- ▶ Defineerida analüüsis ja täpsustada eesmärgi sõnastuses, mida peetakse silmas konkurentsivõime, jätkusuutliku vanuselise struktuuri ja ressursitõhususe all, mida prioriteedi all elluviidavate tegevustega saavutada soovitakse.

Sihtvaldkond 2A eesmärgi täitmise ehk põllumajandusettevõtete ümberkorraldamise hõlbustamise tulemuslikkust kajastaks paremini ümberkorraldatud ettevõtete majandustegevusega seotud indikaator kui MAK-i toetusega seotud indikaator, nagu praegu arengukavas planeeritud. Näiteks on turule orienteeritust võimalik selgesti mõõta, võttes näitajaks turustatava toodangu hulga või osakaalu toodangust. Samuti on võimalik mõõta ettevõtte või konkreetse ettevõtte tööjõu tootlikkust suhtarvuna, mis näitab, kas toetuse saaja puhul on võimalik täheldada muutusi võrreldes ülejäänud sektoriga. Täiendavad tulemusindikaatorid tuleks välja tuua siseriiklikus indikaatorite kavas.

Prioriteet 3: toidutarneahel ja riskijuhtimine

Prioriteedi tasemega seotud eesmärk „põllumajandussaaduste tootmise ja töötlemisega tegelevad ettevõtjad omavad turujõudu ning nende vahel toimub koostöö põllumajandussaaduste tootmisel, töötlemisel ja turustamisel“ on asjakohane ja sobib MAK-i üldisesse sekkumisloogikasse hästi. Indikaator „toiduainesektori tootlikkus EL-i keskmisest“ on näitajana sobilik, kuid sihttase 50% on eelhindajate hinnangul väheambitsioonikas.

Prioriteediga seotud sekkumisloogika on üldiselt hästi kirjeldatud, prioriteet vastab olukorrakirjelduses viidatud arenguvajadustele ning SWOT-analüüsis väljatoodud tugevustele ja nõrkustele.

Eelhindaja soovitas analüüsida põhjalikumalt kvaliteedikavades osalemise toetamise vajadust ja olulisust ning põhjendada paremini toidukvaliteedikavade toetamise otstarbekust ja selle oodatavat panust MAK-i eesmärkidesse. Kõik vajalikud täiendused on MAK-i dokumendis sisse viidud.

Prioriteet 4: ökosüsteemid

Prioriteediga seotud eesmärgiks on, et „põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja

piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine“. Prioriteet iseenesest on asjakohane ja vastab üldiselt olukorrajelduses väljatoodud problemaatikale ning annab valdkonnast ülevaatliku pildi. Arengukavas esitatud järeldused on piisavad ja adekvaatsed ning kajastavad olulisemaid kitsaskohti, millest tulenevalt on võimalik välja töötada konkreetset abimeetmed/tegevused kõnealuste kitsaskohtadega tegelemiseks.

Samas ei selgu dokumentidest aga, mida peetakse silmas keskkonnasõbraliku majandamisviisi all ning seega pole võimalik mõõta eesmärgi ega sellega seotud mõjuindikaatori täitmist (keskkonnasõbralike majandamisviisidega hõlmatud põllumajandus ületab 50% toetusõiguslikust põllumajandusmaast).

Sihtvaldkonnas 4A (Euroopa maastike elurikkuse ja seisundi ennistamine, säilitamine ja parandamine, sealhulgas Natura 2000 aladel, looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega aladel ja suure loodusliku väärtusega aladel) on arengukava eesmärgiks hõlmata 2020. aastaks elurikkusele kaasaaitavate majandamisviiside lepingutega vähemalt 52,8% kasutuses olevast põllumajandusmaast ning 2,34% metsamaast. Soovitav on need protsendid ümardada, seda eeskätt põhjusel, et kasutuses oleva põllumajandusmaa osa võib suuresti muutuda (kuna põldude register n-ö lastakse vabaks).

Meetmed tervikuna on prioriteediga seotud ja seda võib hinnata heaks. Prioriteetide sihtvaldkondade lõikes välja toodud probleemikirjeldused prioriteediga seotud meetmetega kavandatud tegevuste osas on mõningates kohtades aga ebapiisavad (vt alljärgnev ettepanek sekkumisloogika täiendamiseks).

Ettepanekud prioriteedi/sihtvaldkonnaga seotud sekkumisloogika täiendamiseks:

- ▶ Defineerida selgelt, mida on mõeldud keskkonnasõbraliku majandamisviisi all. Prioriteetide sihtvaldkonna probleemipüstituse juures tuleks tähelepanu pöörata, et leiduks ka lahendus, mis kajastuks vastava prioriteedi meetmete all (vt varasem näide lk 19, sihtvaldkond 4A ja meede „Metsa majandusliku ja ökoloogilise elujõulisuse parandamine“). Olulisem problemaatika on prioriteedi puhul välja toodud, aga täiendada võiks seda, mida peaks tegema probleemide adresseerimiseks.

Prioriteet 5: ressursisääst ja keskkonnasäästlik majandus

Arengukavas pole välja toodud selle prioriteediga seonduvat sekkumisloogikat põhjendusega, et tegemist on horisontaalsete teemadega. Eelhindajad soovivad antud prioriteedi puhul sarnaselt teiste prioriteetidega siiski välja tuua sekkumisloogikat kirjeldava eesmärgipuu, mis näitaks ära millised meetmed nendesse teemadesse panustavad.

Prioriteet 5 puhul pole toodud välja eraldi eesmärgi põhjendusega, et selle raames käsitletavat ressursisääst ja kliimamuutused on läbivad teemad. Eelhindajad leiavad, et ka läbivate teemade puhul on soovitatav sõnastada arengukavas konkreetne eesmärk, mida kliimamuutuste ja ressursisäästu valdkonnas programmiperioodi kestel saavutada soovitakse.

Prioriteetide sihtvaldkonna probleemipüstituse juures tuleks tähelepanu pöörata, et välja oleks pakutud lahendus, mis kajastuks ka vastava prioriteedi meetmete all.

Prioriteet 6: maapiirkonna areng ja elukvaliteet

Prioriteediga seotud eesmärk „maamajandus ja maapiirkonna elukeskkond on mitmekesised, pakuvad alternatiivseid tööhõivevõimalusi põllumajandusest vabanevale tööjõule ning tuginevad kohalikul ressursil ja potentsiaalil põhinevatele lahendustele“ on asjakohane. Eesmärgi saavutamiseks valitud tegevused on põhjendanud ja aitavad hästi kaasa eesmärgi täitmisele.

Eesmärgi saavutamist mõõdetakse läbi tööhõivemäära (indikaator „tööhõivemäär maapiirkonnas (vanusegrupis 15–74) jõuab perioodi lõpuks 61%-ni). Eelhindajate arvates on tegemist küll olulise, kuid võrreldes eesmärgiga liiga kitsa näitajaga, mistõttu soovitame kasutusele võtta täiendavaid indikaatoreid.

Prioriteet 6 sisu on maapiirkonna areng ja elukvaliteet, kuid eesmärgina püstitatud tööhõivemäära tõus 61%-ni ei kirjelda MAK-i tulemusel tekkivat arengut ja elukvaliteedi tõusu. Asjakohasema eesmärgina võiks näiteks seada maapiirkonna töötajate keskmise palgataseme tõusu Eesti keskmisega võrreldes või tööviljakuse tõusu. Nende mõõdetavate suuruste kaudu oleks võimalik jälgida reaalseid muutusi programmiperioodi jooksul.

Analüüsides sihtvaldkondade panust eesmärgi täitmisesse, võib välja tuua ebakõla sekkumisloogikas. Kuigi meetmete paketti tervikuna võib pidada MAK-i eesmärgi saavutamiseks sobilikuks ja MAK-i eesmärgi piisavalt ambitsioonikaks, siis sihtvaldkonna tasemel mõõdetakse tulemusi loodud töökohtade arvu ja strateegiatega hõlmatud maaelanikkonna osakaalu järgi. Sihtvaldkonna 6A indikaator ei kajasta töökohtade lisandväärtust ning tööjõutootlikkust, nagu prioriteedi mõjuindikaatori, samas kui töökohtade loomine iseenesest on kitsam näitaja kui eeldaks prioriteedi eesmärk. Eelhindaja ei vaidlusta siinkohal kohustuslike näitajate kasutamist või asjakohasust, kuid programmi sekkumisloogika ja tulemuslikkuse selguse mõttes on oluline kasutada ka näitajaid, mis kirjeldaksid tulemuste jätkusuutlikkust.

Sihtvaldkonna 6A indikaatoriks on, et toetatud projektide läbi on loodud 2020. aastaks 225 töökohta. Töökohtade loomise kõrval võiks olla eesmärgiks ka töökohtade säilitamine. Sihtvaldkonnaga 6B seotud indikaatoriks on, et aastaks 2020 on kohaliku arengu strateegiatega hõlmatud 100% maaelanikkonnast. Samas on MAK-i hetkeolukorra analüüsi ja meetmete kirjelduse juures aga viidatud, et maapiirkonnad (elanikkond) on praktiliselt tervikuna kohalike strateegiatega kaetud, ning seega ei selgu indikaatorist, millist arenguhüpet tegevustega planeeritakse. Soovitame arengukavas täpsustada, et mõeldud on uute strateegiate koostamist kõikides piirkondades.

Meetme kirjelduse kontekstis on viidatud küll aset leidnud arengutele (mittepõllumajanduslike ettevõtete osakaalu kasv), kuid samas ei ole eelmise MAK-i mõju kirjeldatud, kuigi vastavad käsitlused on olemas (nt EMU 2013 Eesti maaelu arengukava 2007–2013 meetme 3.1 „Majandustegevuse mitmekesistamine maapiirkonnas“ rakendusanalüüs).

Selleks, et prioriteet oleks paremini kooskõlas olukorrakirjelduses toodud infoga, tuleks täiendada

olukorraanalüüsis maapiirkondade ettevõtlusega seotud problemaatika kirjeldust.

Ettepanekud prioriteedi/sihtvaldkonnaga seotud sekkumisloogika täiendamiseks:

- ▶ Kaaluda sihtvaldkonna 6A indikaatorina ka töökohtade säilitamist, mitte ainult uute töökohtade loomist.
- ▶ Seostada selgemalt olukorrakirjeldus ning maapiirkonna ettevõtlusega seotud meetmes kirjeldatud problemaatika.

2.4 Hinnang valitud meetmete põhjendatusele ja oodatavale panusele eesmärkide saavutamisel

Sekkumisloogika alumise tasandina analüüsiti meetmete põhjendatust ning seost MAK-i prioriteetide ja eesmärkidega. Hindamisküsimused, millele eelhindamise analüüsi käigus keskenduti, olid järgmised:

Meetmete põhjendus

- ▶ Kuivõrd hästi on meede kooskõlas olukorra analüüsis ja SWOT-analüüsis väljatoodud probleemidega? Millist SWOT-analüüsis kirjeldatud probleemi aitab meede lahendada? Kui ei, siis kas ja kuidas tuleks olukorra analüüsi/SWOT-analüüsi täiendada?

Hinnang valitud meetmete oodatavale panusele eesmärkide saavutamisel

- ▶ Kuidas on meetme eesmärgid seotud MAK-i üldeesmärkidega? Kas meetme eesmärgid on loogilises seoses üldeesmärkidega ja aitavad kaasa nende saavutamisele?
- ▶ Kas meetme eesmärk on sõnastatud selgelt ja arusaadavalt vastavalt SMART kriteeriumitele?
- ▶ Kas valitud tegevused on sobilikud eesmärkide saavutamiseks ja võimaldavad seatud eesmarke saavutada? Kas on olemas vajadus tegevuste ümberkorraldamiseks?
- ▶ Kas ja milliseid takistusi näete tegevuste elluviimisel? Kas eesmärkide saavutamiseks on vajalik täiendavate meetmetes kirjeldamata eelduste täitmine või täiendavad tegevused?
- ▶ Kas meede on suunatud õigetele kasusaajatele ja kas rakendusskeem aitab kasusaajateni jõuda? Kas mõni potentsiaalne kasusaajate grupp on kasusaajate loetelust välja jäänud?
- ▶ Kas toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega? Kas meetme tingimustes on takistavaid tingimusi või esineb muid probleeme?

Sarnaselt eelmises peatükis esitatud prioriteetidele antud koondhinnanguga andis ekspertgrupp ka meetmete lõikes koondhinnangud hindamise peamiste fookuste osas. Tabelis toodud värvikoodid tähistavad järgmist: roheline – strateegias esitatu on üldiselt piisav; kollane – dokumendid vajavad edasiarendamist ja täiendamist, kuid muutused ei ole väga suuremahulised; punane – dokumendi ettevalmistuse tase on kriitiline, vajab olulisel määral täiendamist.

Tabel 3. Koondhinnangud meetmete lõikes

Artikkel (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013)	Meede	Meetme põhjendatus ja kooskõla olukorrajelduse ja SWOT-analüüsiga	Tegevuste sobilikkus eesmärkide saavutamisse (sh sihtrühmade valik)	Indikaatorite asjakohasus	Rahalise mahu piisavus	Toetusvormi sobivus
14	Teadmussiire ja teavitus				n/a	
15	Nõuandeteenuste toetamine					
16	Kvaliteedikavas osalemine ja kvaliteedikavade raames toodetud toodete promotsioon				n/a	
17(1)(a)	Investeeringud põllumajandusettevõtte tulemuslikkuse parandamiseks				n/a	
17(1)(b)	Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks				n/a	
17(1)(c)	Põllu- ja metsamajanduse taristu arendamine ja hoid					
17(1)(d)	Kiviaia taastamise toetus					
19(1)(a)(i)	Noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamine					
19(1)(b)	Investeeringud majandustegevuse mitmekesistamiseks maapiirkonnas mittepõllumajandusliku tegevuse suunas				n/a	
21(1)(c)(e), 24, 26	Metsa majandusliku ja ökoloogilise elujõulisuse parandamine					
21(1)(e), 26	Metsandussaaduste töötlemine ja turustamine					
27	Tootjarühmade loomine				n/a	
28	Põllumajanduslik keskkonnatoetus					
28	Keskkonnasõbraliku majandamise toetus					
28	Piirkondlik mullakaitse toetus					
28	Keskkonnasõbraliku aianduse toetus					
28	Kohalikku sorti taimede kasvatamise toetus				n/a	
28	Ohustatud tõugu looma pidamise toetus					
28	Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus					
29	Mahepõllumajandus					
30	Natura 2000 toetus põllumajandusmaale					
30	Natura 2000 toetus erametsamaale					
33	Loomade heaolu toetus					
35	Koostöö					
43	LEADER kohalikuks arenguks				n/a	

Nagu ülaltoodud tabelist selgub, vajavad meetmed mõningaid täiendusi selles osas, mis puudutab meetme põhjendusi ning kooskõla olukorrajelduse ja SWOT-analüüsiga, kuid üldiselt võib seda aspekti meetmete puhul heaks hinnata.

Sama kehtib tegevuste sobilikkuse osas – eelhindajad hindasid meetmete sobilikkust üldiselt heaks või tegid ettepanekuid väiksemahulisteks täiendusteks, et neid eesmärkidega paremini kooskõlla viia.

Indikaatorite probleemiks see, et paljude meetmete puhul puuduvad indikaatorid, mis võimaldaksid mõõta meetme eesmärkide saavutamist. Näiteks on meetme indikaatoriteks projektide arv või ärakasutatud raha hulk, mis ei näita tegevusega saavutatud tulemusi. Kõrgemini on hinnatud meetmeid, kus on püütud leida meetme väljundite kirjeldamiseks teistsuguseid näitajaid. Sellisteks meetmeteks on näiteks meede „Nõuandeteenuste toetamine“, kus on toodud välja sihttasemed nõuandekeskuste, nõustatavate ja koolitatud nõustajate arvu kohta. Samuti näiteks meede „Kiviaia taastamise toetus“, kus tuuakse välja kilomeetrite arvu, või meede „Ohustatud tõugu looma pidamise toetus“, mille puhul on indikaatoriks toetust saanud loomade arv liikide lõikes. Seetõttu peab eelhindaja vajalikuks, et lisaks MAK-is toodud indikaatoritele töötataks täiendavalt välja ka siseriiklik indikaatorite kava.

Kui võrd mitmetel meetmetel puuduvad konkreetsed indikaatorid, mis näitaksid eesmärkide saavutamise taset, siis ainult projektide arvu ja ärakasutatud raha järgi ei olnud võimalik hinnata ka seda, kas vahendid on eesmärgi saavutamiseks piisavad (kuna eesmärgi saavutamist ei mõõdetata).

Teadmussiire ja teavituse

Meetme elluviimine on põhjendatud ning suures osas kooskõlas olukorra analüüsis väljatoodud probleemidega. Meetme eesmärgid on kooskõlas MAK-i üldeesmärkidega, on nendega loogilises seoses ja aitavad kaasa nende saavutamisele. Meetme eesmärgid on sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning valitud tegevused võimaldavad seatud eesmarke saavutada. Meede on suunatud õigetele kasusaajatele ja toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega.

Vajaduste analüüs toob välja, et “väikese ja keskmise suurusega ettevõtete võimekus teadus- ja arendustegevust teha on nõrk”, kuid olukorra analüüs ei anna andmeid ei ettevõtete T&A personali, T&A investeeringute ega T&A tulemuste kohta.

Vajadus ettevõtete teadmiste ja tehnoloogiamahukuse suurendamiseks on analüüsi lünkadele vaatamata olemas. Samas on kaheldav, kui suurt mõju teadmiste levikule ja rakendamisele omavad 1-päevased koolitused. Pigem oleks asjakohane korraldada fookuseeritumalt mahukamaid koolitusi. Ühtlustamise huvides võiks koolituse pikkuse näitamiseks kasutada ajalise ühikuna tunde, mitte päevi. Samuti on soovitatav määratleda meetmes selgemalt koolituste teemad ja sihtrühmad. Juhul kui nimetatud täpsustusi ei tehta MAK-i tasandil, on need soovitatav sätestada meetme määru tasandil.

Oluline on tagada, et info teadmussiirde valdkonnas oleks huvilistele kergesti kättesaadav. Eesti põllumajanduse nõuandeteenistuse portaal www.pikk.ee täidab küll osaliselt seda funktsiooni, kuid teadmussiirde temaatika on laiem kui lihtsalt nõuandeteenus. Seetõttu peame vajalikuks kaaluda

lahendusi, kuidas valdkonna info kättesaadavaks teha, nagu näiteks olemasoleva portaali laiendamine. Nt ei ole portaalis www.pikk.ee MAK-i metsanduse valdkonna meetmetega seotud valdkondi „bioenergeetika“ ja „erametsandus“. Teaduse valdkonna all puuduvad lingid ülikoolide ja teadusasutuste kodulehtedele ja seal pakutavate teadusteenuste infole. Portaal ei kajastu info ülikoolide teadustööde tulemuste, korraldatavate konverentside ja seminaride, maaelu teemat käsitlevate doktoritööde kaitsmiste jne kohta.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Soovitatav on meetme eesmärgi ja tegevuste seoseid olukorra analüüsiga senisest paremini esile tuua.

Nõuandeteenuste toetamine

Meetme eesmärk ei ole mõõdetav ega ajaliselt defineeritav. Olukorra analüüsist ja osaliselt ka meetme põhjendusest nähtub, et Eestis on palju erinevaid nõustamisvõrgustikke. Meetme kirjelduses öeldakse, et killustatus on probleem: „Eesti suurust ja nõuandekeskuste erahuve arvestades tuleb tegeleda nõuandesüsteemi optimeerimisega riigi algatusel“ ja „vaid 30% konsulentidest täidab enamuse oma teisest tegevusest nõustamisega“. Nõustamisvõrgustike killustatuse probleemi peaks lahendama ühtse nõuandeorganisatsiooni toetamine meetme kaudu.

Meetmega seotud SWOT-i nõrkus on vähene ja koordineerimata teabevahetus teadlaste, koolitajate, konsulentide ja tootjate vahel.

Eestis tegutseb palju ühe inimese ettevõtteid, kes vajavad nn tagavarasüsteemi hajutatud põllumajandusstruktuurile. Meetme raames pakutav nõuandeteenus erineb ettevõtlusnõuande andmisest: nende sihtgrupid ja probleemid, mille lahendamiseks nõuandeteenust kasutatakse, on erinevad. Eestis on probleem praegu selles, et iga maakond on teenuse korraldanud omal moel, terviklikku süsteemi pole ja valitseb killustatus.

Positiivsena tuleb välja tuua rakendusskeemi lihtsust lõppkasusaaja ja ametkondade jaoks.

Meetme kirjelduses olev analüüs ei selgita piisavalt, miks on valitud meetodid (nõuandetoetus ja väikeste põllumajandusettevõtete nõustamistoetus) kõige sobilikumad ja tulemuslikumad. Eelhindaja ei sea kahtluse alla määruses võimaldatavaid meetmeid. Eraldi on välja toodud väikeste ettevõtete nõustamistoetus spetsiifilise erandina. Samas on just suuremate ettevõtete puhul nõuande mõju laiema mastaabiefektiga, kuna puudutab oluliselt suuremat pindala ja toodangut ning ka keskkonnariskid võivad olla suuremad (tootmise kontsentratsioon). Olukorrakirjelduses on välja toodud ka lõppkasusaajate vähest teadlikkust nõuandepakkujate olemasolust, kuid konkreetne meede ei võimalda otseselt seda kitsaskohta lahendada – seda võiks arvestada MAK-i üldise teavitamise kavandamisel. Samuti on küsitav, kas väikeste põllumajandusettevõtete suurimad probleemid on seotud igapäevaste otsustega, mis tõenäoliselt on nii rahaliselt kui ka keskkonna seisukohalt väikese mõjuga, või oleks olulisem teadlikkuse ja strateegilise lähenemise nõustamine (st ettevõtte suurem orienteeritus turule, jätkusuutlikkus jms).

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Sõnastada meetme eesmärgid selliselt, et need vastaksid SMART kriteeriumitele.
- ▶ Täiendada meetme kirjeldust selles osas, miks on valitud meetodid kõige sobilikumad ja kuidas viivad need soovitud eesmärkide saavutamiseni.

Kvaliteedikavas osalemine ja kvaliteedikavade raames toodetud toodete promotsioon

Meetme eesmärgid on vastavuses MAK-i eesmärkidega ning on loogilises seoses. Eesmärgi ja alaeesmärkide sõnastusest ei selgu, milliseid tulemusi soovitakse meetme tegevusega saavutada: puudub mõõdetavus, selgus (mida konkreetselt on vaja saavutada), tulemuspõhisus ning ajaline määratlus.

MAK 2007–2013 puhul on loodud analoogiline võimalus taotleda toetust kvaliteedikavades osalemiseks, kuid kogemus on näidanud, et toidukvaliteedikava välja töötamine ja selle raames toodete turule toomine ei ole põllumajandustootjate silmis atraktiivne võimalus oma toodetele lisandväärtuse andmiseks ja müügi- ning turundustegevuse parandamiseks. Sellest tulenevalt peaks planeerima järgmisel programmiperioodil võrreldes käesoleva MAK-iga tegevustes muudatusi, mis oleksid suunatud olukorra parandamisele. Eelhindaja arvates peaks analüüsist selguma, kas seni oli viga pigem toote pakujates või turu ootuses, ning vastavalt sellele peaks uue finantsperioodi meetme olemust täpsustama.

Võimalik on, et järgmisel programmiperioodil tekib sarnane olukord 2007–2013 perioodiga, kus kvaliteedikavade toetuse vastu on väga väike huvi. Täpsemalt peaks välja tooma, millised on need eeldused ja kriteeriumid, mida tarbija ootab ning mille põhjal oma ostueelistused kujundab. Seni pole kvaliteedikavade olemus ja nendest tulenev kasu selge ei tarbijale ega ka sektorile. Analüüs peaks põhjendama, kas ja mil määral on kvaliteedikavade kaudu võimalik turujõu tekkimine.

Toetuse saamise tingimused võib lugeda kooskõlas olevaks meetme tegevuste ja eesmärkidega (toetuse saamise tingimus on kvaliteedikava loomine). Samas pole üheselt selge, kas kvaliteedikava aitab kaasa toidu tarneahela toimimise parandamisele ja põllumajandustoodetele lisandväärtuse andmisele.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Sõnastada meetme eesmärgid selliselt, et need vastaksid SMART kriteeriumitele.

Investeeringud põllumajandusettevõtte tulemuslikkuse parandamiseks

Meetme eesmärgid on loogilises seoses üldeesmärkidega ja aitavad kaasa nende saavutamisele. Samas ei kajasta meetme eesmärk aga mõõdetavat tulemust ning ka muud SMART põhimõtted ei ole tuvastatavad. Meetme kirjeldusest ei selgu, kuidas meetme rakendamise tulemusena konkurentsivõimet tugevdatakse ja kas erinevatele gruppidele pakutavad toetuspõhimõtted on

parimad lahendused. Kuna meede ei hõlma kogu määruse artiklis 17 võimaldatavat, vaid piiritletud on sihtgrupid ja neile suunatavad meetmed, siis on alternatiivideks kas eelnimetatute piiritlemisest üldse loobuda või teha seda teistel alustel. Valitud tegevused aitavad oma suunitluselt eesmärkide täitmisele kaasa, kuid kuna ei ole teada, millisele sihttasemele soovitakse jõuda, siis pole ka tegevused selle saavutamiseks analüüsitavad.

Meede on kooskõlas SWOT-is toodud nõrkustega:

- ▶ Põllumajandustootjate madal konkurentsivõime võrreldes EL-i keskmisega, väikeste põllumajandustootjate halb kohanemisvõime, ebapiisavad majanduslikud võimalused täiendavateks investeeringuteks, mh keskkonnakaitselisteks investeeringuteks.
- ▶ Alternatiivsete kütuste kasutamine põllumajanduses on marginaalse osakaaluga ning jäätmetest energia ja biogaasi tootmine ei ole võrreldes muu biomassiga käivitunud.

Meetme raames antakse toetust mobiilsete seadmete ja masinate ostmiseks ainult neile ettevõtetele, kelle kahe viimase aasta müügikäive on olnud 4000 kuni 100 000 eurot. Eelhindaja juhhib tähelepanu, et meetme rakendamise käigus võivad avalduda järgmised riskid, millega tuleb rakendamise käigus arvestada:

- ▶ Võib kasvada uute põllumajandusettevõtete arv, kuna senised tootjad, kes vajavad konkurentsivõime parandamiseks investeeringutoetust, loovad endale lisaks teise (kolmanda jne) ettevõtte, et käive jääks nõutud piiridesse. Toetuse taotlemisel võidakse kasutada väikeste ettevõtete majandusnäitajaid ehk varifirmasid.
- ▶ Võidakse toetada ettevõtteid, mis on ebaefektiivsed (kui tänaseks ei ole suudetud põllumajandustootmise käivet viia tasemele, mis viitaks efektiivsele ja jätkusuutlikule tasemele liikumisele, siis ei pruugi ka edaspidi suurte toetustega efektiivset tootmist tekkida).

Seetõttu soovitame täpsustada meetme eesmärki ja sisu selliselt, et see aitaks paremini kaasa MAK-i üldeesmärgi ehk põllumajandussektori konkurentsivõime saavutamisele. Selgemat defineerimist vajaks, mida mõistetakse põllumajandussektori konkurentsivõime all (sh kuidas seda mõõdetakse) ning lähtuvalt sellest on vajalik ära näidata, milline on mobiilsete masinate ja seadmete toetuse andmiseks valitud sihtrühma (kahe viimase aasta müügikäive 4000 – 100 000 eurot) toetamise mõju sektori konkurentsivõimele tervikuna. Vajalik on tagada, et toetusega tagataks põllumajandussektorile tervikuna kõige suurem mõju, kuid praegu valitud lähenemine ei pruugi tähendada kõige suuremat mõju sektorile tervikuna.

Sama tähelepanekuga seondub ka indikaatorite temaatika. Meetme väljundinäitajaks seatud toetatavate projektide arv ei anna informatsiooni põllumajandussektori kui terviku konkurentsivõime kohta (mis on meetme ja MAK-i üldeesmärgiks ning mis on dokumendis defineerimata), mistõttu ei ole praegusel kujul tagatud eesmärkide täitmine.

Tulundusühistute idee väikeste ettevõtete tugevdamiseks on hea. Igal üksikul juhul vajab see aga ka täpsemat majandusanalüüsi ja ühistu juhtimiskompetentsi arendamist. Ühistute eelistamine investeeringutoetuste andmisel võib käivitada protsessi fiktiivsete ühenduste loomiseks ainult

paberil ja toetuse saamiseks, kuid tegelikku ja täiendavat lisandväärtust need ei pruugi anda.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Sõnastada meetme eesmärgid selliselt, et need vastaksid SMART kriteeriumitele
- ▶ Soovitame täpsustada meetme eesmärki ja sisu selliselt, et see aitaks paremini kaasa MAK-i üldeesmärgi ehk põllumajandussektori konkurentsivõime saavutamisele. Selgemat defineerimist vajaks, mida mõistetakse põllumajandussektori konkurentsivõime all (sh kuidas seda mõõdetakse) ning lähtuvalt sellest on vajalik ära näidata, milline on valitud sihtrühma (kahe viimase aasta müügikäive 4000 – 100 000 eurot) toetamise mõju sektori konkurentsivõimele tervikuna.

Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks

Meetme eesmärgid on seotud MAK-i üldeesmärkidega ning kasusaajate sihtgrupp on kooskõlas meetme analüüsiga. Eesmärgi ja alaeesmärkide sõnastusest võiks paremini välja tulla, millise olukorrani soovitakse jõuda.

Meede on kooskõlas SWOT-is välja toodud nõrkustega:

- ▶ Tootjate aktiivsus tootmisahela järgmisele astmele liikumisel on madal, suutlikkus investeerida turundus- ja müügitegevusse on väike, puuduvad nišitoodete turustamisvõimalused ning lühikeste tarneahelate ja otseturustusprojektide turuosa on väike
- ▶ Kõrge lisandväärtusega toodete madal osakaal toidutootmise ahela lõpptoodangu hulgas, sh mahetoodangu töötlemisvõimaluste vähesus
- ▶ Töötlejate jätkuvalt madal investeerimisvõimekus, mistõttu töötlejate tootlikkus ja konkurentsivõime võrreldes EL-i keskmisega on madal.

Valitud tegevused vastavad EL-i regulatsioonide võimalustele ja aitavad kõigi eelduste kohaselt kaasa meetme eesmärkide saavutamisele.

Kindlasti on soovitatav täiendav (riiklik) turundustugi ja ühistute ning ühistegevuse maine tõstmine.

Analüüs tõi välja, et netolisandväärtus töötaja kohta on Eestis oluliselt madalam kui EL-is keskmiselt ja eesmärgiks on seda tõsta. Seega pole põhjendatud eelistuse andmine ainult uute töökohtade loomisele, vaid keskenduda tuleks nii olemasolevate kui uute töökohtade efektiivsemaks muutmisele. Püüelda tuleks töökohtade kõrgema lisandväärtuse poole.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Eelistada hindamiskriteeriumite puhul mitte uute töökohtade loomist, vaid keskenduda nii olemasolevate kui uute töökohtade efektiivsemaks muutmisele.
- ▶ Sõnastada meetme eesmärgid vastavalt SMART kriteeriumitele.

Kindlasti oleks vajalik ka juba taastatud kiviaedade hooldamise toetamine või vähemalt hooldamisega seotud tingimuste sidumine taastamistöödega ning 5-aastase säilitamise kohustusega – nt perioodil 2004–2006 oli kiviaiatoetuse raames keelatud harida maid ning kasutada väetisi ja taimekaitsevahendeid kiviaiale lähemal kui 1,5 m. Käesoleval perioodil sellist nõuet enam ei ole, kuid eluslooduse jaoks toidu- ning elupaikade kvaliteedi tagamisel on selline nõue olulise tähtsusega. Kaaluda tuleks piirangute kehtestamist isegi laiemalt kui 1,5 m. Vastasel juhul võib elurikkuse suurendamise eesmärk olla küsitav.

Täielikult metsamaal asuvate kiviaedade taastamist vastavalt meetme kirjeldusele ei toetata. Täpsustamist vajaks, kas toetatakse ka kalmistuid ja talusid ümbritsevate aedade taastamist, kui need piirnevad põllumaaga (praegusel juhul võib välja lugeda, et ka need on toetuskõlblikud).

Noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamine

Meetme eesmärgid on kooskõlas MAK-i üldeesmärkidega, on nendega loogilises seoses ja aitavad kaasa nende saavutamisele. Sarnaselt paljudele teistele meetmetele on puuduseks, et eesmärk ei sisalda mõõdetavust, st meetmega saavutatava seisundi kirjeldust ega muid SMART kriteeriume.

Toetusmeetme kasusaajate sihtgrupp on põhjendatud. Senine kogemus antud meetmega näitab, et noorte põllumajandustootjate huvi meetme toetuse taotlemise vastu on piisav. Toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega. Meetme tegevused on põhjendatud ja meetme elluviimiseks sobilikud.

Mõnevõrra nõrgalt on olukorrakirjelduses ja meetme põhjenduses selgitatud toetuse sihtrühma (kui palju ja milliseid sihtrühmi on vaja toetada). Meetme taotluste hindamise tingimustes on toetuse sihtrühma osas väga asjakohaselt selgitatud, et „ettevõtte müügitulu kõigil kolmel aastal oli aasta kohta vähemalt 24 000 eurot, millest üle 50% moodustab tulu omatoodetud põllumajandussaaduste müügist või nende töötlemisel saadud toodete müügist, kuid müügitulu kokku ei ületanud 500 000 eurot“. Sellised kriteeriumid on vastavuses MAK-i üldeesmärgiga ja majandusloogikaga, samas peaks neid põhjendama aga ka eelnev olukorrakirjeldus, kust peaks selguma, mis põhjusel on kriteeriumid sätestatud. Meetme põhjenduses on toodud küllalt ebamäärane väide „noorte põllumajandustootjate toetusmeetme väljatöötamisel on lähtutud noorte põllumajandusliku ettevalmistusega põllumajandustootjate iga-aastase osatähtsuse 2%-lise suurendamise vajadusest“.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Sõnastada meetme eesmärgid selliselt, et need vastaksid SMART kriteeriumitele.
- ▶ Selgitada olukorraanalüüsi ja meetme põhjenduses paremini, mis põhjusel on valitud just toetuse saamiseks sellised kriteeriumid (tegemist on asjakohaste kriteeriumitega, kuid vajaks paremat selgitamist).

Investeeringud majandustegevuse mitmekesistamiseks maapiirkonnas mittepõllumajandusliku tegevuse suunas

Meede aitab lahendada peamist olukorrakirjelduses ja SWOT-is kirjeldatud probleemi – primaarsektorist vabaneva tööjõu hõive säilitamist.

Meede on kavandatud mikroettevõtetele. See panustab eelkõige maapiirkonna mitmekesisuse tagamise eesmärgi saavutamisse ning toetab kaudselt ka muude eesmärkide saavutamist (maapiirkondades tegutsevate ettevõtete elujõulisus laiemalt).

Eesmärk on püstitatud selliselt, et saavutatavuse ja mõõdetavuse arvestamine on komplitseeritud. Samal ajal sõltub valdkonna areng teguritest, mis ei ole MAK-iga hõlmatavad (üldine majandusseis, investeerimisvõimekus ja -valmidus, halduskorralduse muutused jm).

Tegevused keskenduvad investeerimisvõimekuse tagamisele ja otseselt sellega seotud tegevustele.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Sõnastada meetme eesmärk vastavalt SMART kriteeriumitele.
- ▶ Laiendada olukorrakirjelduses maaettevõtluse probleemide käsitlust, võttes aluseks näiteks 2012. aasta EMU uuringu „Maapiirkonna ettevõtjate olukord, arengutrendid ning toetusvajadus“. Näiteks taristu teemad, mis nüüdseks meetmest rahastatavate teemadena kirjas, ei ole lahti kirjutatud.
- ▶ Mittepõllumajandusliku tööjõu teema ei ole kaasnevate toetatavate tegevuste loetelus, kuigi see on olukorrakirjelduses probleemina välja toodud. Ümber- või täiendõpe peaks siiski toetatav tegevus olema, näiteks investeeringutega seotult.
- ▶ Välja tuua tööjõuvajadus ja põhjendus, miks meede on suunatud ainult mikroettevõtetele.

Metsa majandusliku ja ökoloogilise elujõulisuse parandamine

Meede on seotud MAK-i üldise eesmärgiga „põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine“. Meede on üldjoontes kooskõlas olukorra analüüsis väljatoodud probleemidega, kuid prioriteedi sihteesmärgi all välja toodud probleemikäsitus ei kata kõiki meetmes seatud eesmärke.

Näiteks sihtvaldkonna 4A kirjeldus toob välja, et tegeletakse metsade tootlikkuse ja metsatulekahjudega, kuid oluline on viia see vastavusse kõikide meetme eesmärkidega, mis rõhutab lisaks metsa bioloogilise mitmekesisuse, tervikliku ökosüsteemi ja kaitsefunktsiooni säilimise ja taastamisega seotuid vajadusi.

Meede on suunatud õigetele kasusaajatele (erametsaomanikud või neid koondavad ühistud) ja toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega.

Seosed SWOT-iga:

- ▶ Tugevused: Eestis on mitmekesine, kõrge loodusväärtusega ja hea majandusliku potentsiaaliga metsaressurss.
- ▶ Ohud: metsamaaomandite killustatus ja ebapiisav ühistegevus, mille tulemuseks on erametsaomanike vähene motiveeritus oma metsade majandamisel ja sellega seotud elurikkuse kaitsel.

Meede tegeleb nimetatud SWOT-tugevusega ning ühtlasi aitab osaliselt lahendada ka nimetatud nõrkust – meede toetab erametsaomanikke metsade majandamisel

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Meetmelehest ei selgu, kuidas panustavad kavandatavad tegevused üldeesmärki „Bioloogilise mitmekesisuse ja kaitsefunktsiooni säilimine ja taastamine“. Peame vajalikuks viia tegevused kooskõlla meetme kõikide eesmärkidega.
- ▶ Eelhindaja soovib ühtlasi pöörata tähelepanu ka asjaolule, et vastava prioriteedi ja sihtvaldkonna kirjeldus ei toeta nimetatud eesmärkide olulisust.

Metsandussaaduste töötlemine ja turustamine

Meetme eesmärgid on kooskõlas MAK-i üldeesmärkidega, on nendega loogilises seoses ja aitavad kaasa eesmärkide saavutamisele. Meetme eesmärgid on sõnastatud selgelt ja arusaadavalt. Meede on suunatud õigetele kasusaajatele ja meetmelehes on sihtrühmade (mikro- ja väikeettevõtted) valikut piisavalt hästi põhjendatud. Toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega.

Meede on kooskõlas olukorra analüüsis väljatoodud probleemidega.

Meetmelehest ei selgu, mida peetakse silmas toetatavate tööstusliku töötlemise eelsete tegevuste all. Seega soovitas eelhindaja toetatavaid tegevusi täpsustada, sh tuua selgemalt välja, kas toetust on võimalik taotleda ka tootmist ümber korraldada või rekonstrueerida soovival ettevõtjal. PM-i vastuse kohaselt käsitletakse tööstusliku töötlemise eelse tegevusena Komisjoni EARDF rakendusmääruse eelnõu alusel ka puidu kui toormaterjali töötlemist. Sellest tulenevalt ei ole meetmelehes vajalik seda uuesti sätestada, vaid vajadusel täpsustatakse antud definitsiooni määruse tasandil.

Samuti juhivad eelhindajad tähelepanu asjaolule, et antud meetme puhul oleks võimalik eelistada ühistulist tegevust ja aidata selle kaudu kaasa MAK-i teiste eesmärkide täitmisele (erametsaomanike konkurentsivõime tõstmine ja turujõu suurendamine ühise majandustegevuse edendamise kaudu).

Tootjarühmade loomine

Meetme eesmärgid on kooskõlas ja loogilises seoses MAK-i eesmärkidega ja olukorra analüüsis väljatoodud probleemidega. Samas ei ole eesmärgid SMART kriteeriumitele vastavad.

Valitud tegevused võimaldavad seatud eesmärgi saavutada. Meede on suunatud õigetele kasusaajatele ja toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega. Tootjarühmade tegevuse toetamine soodustab tootjarühmade loomist ja võimaldab neil oma tegevust vajalikul tasemel korraldada.

Meetmelehes tuleks paremini põhjendada, kuidas on jõutud meetme oodatavate sihttasemete määratlemiseni.

Põllumajanduslik keskkonnatoetus

Soovitav on välja tuua PKT kõigi toetuste, mahepõllumajanduse toetuse, Natura 2000 toetuste ja loomade heaolu toetuste osas maa kohta käiv tabel toetusõiguslikkuse kohta. Praegusest MAK-i tekstist on jätkuvalt keeruline aru saada, millisele maale millist toetust saab või tohib taotleda (näiteks kas mahepõllumajanduse toetust saanud maa puhul saab taotleda ka kohalikku sorti taimede kasvatamise toetust, poolloodusliku koosluse hooldamise toetust jne).

Alternatiiviks oleks tuua kõikide meetmete juurde konkreetsemalt välja (sarnaselt keskkonnasõbraliku aianduse meetme tekstile) toetusõiguslikkuse nõuded, kus on öeldud, millist toetust samale maale taotleda ei saa.

PKT meetmelehel on märgitud: „Eritoetuse saamiseks ei pea taotleja olema endale võtnud keskkonnasõbraliku majandamise või lisatoetuse kohustust, kuid ta võib selle endale võtta.“ Sellega seoses jääb lahtiseks, kas mahepõllunduse toetuse taotleja saab taotleda ohustatud sordi, ohustatud loomatõu ja PLK toetust või mitte. Vastavates toetuse peatükkides ei ole sätestatud, et mahetootja ei võiks nimetatud toetusi taotleda. Seega ei tohiks mahetootjatele nende toetuste mitteandmist põhjendada sellega, et nad juba taotleavad mahepõllunduse toetust antud pinnale – KSM-meetmes ei ole toetuste n-ö toepeltmaksmine piiravaks tingimuseks. Kui need on vaja eristada, tuleks toetused sätestada samuti eraldi mahepõllunduse toetuse eritoetustena, mis looks mahetootjatele võimaluse neid taotleda. (Näiteks väheneks „Sangaste rukki“ toetuslunde pind mahetootjate arvelt üle 40%, juhul kui neil ei oleks võimalik enam selle liigi kasvatamiseks toetust taotleda.)

Enamuse PKT meetmete puhul on ühikumäärade arvutamise teksti väga raske jälgida, lihtsam oleks infost ülevaade saada tabeli kujul.

Keskkonnasõbraliku majandamise toetus

Meede aitab kaasa MAK-i üldeesmärgi „põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine“ saavutamisele. Eelhindajate hinnangul

on keskkonnasõbraliku majandamise toetus hästi põhjendatud. Selgelt on välja toodud seosed SWOT-analüüsis kirjeldatud tugevuste ja nõrkustega, samuti on kirjeldatud positiivseid tulemusi meetme senisel rakendamisel.

Seosed SWOT-iga:

- ▶ Tugevused: kliima sobib keskkonnasõbralikuks tootmiseks, põllumajandusmaal on säilinud palju loodusväärtusi (liigendatud põllud, maastikuelemendid) ning püsirohumaade, sh poollooduslike koosluste, osakaal on suur.
- ▶ Nõrkused: keskkonnasõbralike tootmisviiside vähene vabatahtlik kasutamine, nt muldade kurnamine ebasobilike tootmispraktikate tõttu.
- ▶ Ohud: põllumajanduse intensiivistumisega ja kontsentreerumisega kaasnevad ohud (keskkonnareostus, elurikkuse vähenemine, taime- ja loomahaiguste levik).

Eelneva perioodi MAK 2007–2013 vahehindamise käigus on toodud nimetatud meetme all välja: */.../ kuna peaaegu pooled vahehindamise käigus keskkonnahoidliku majandamise toetuse teemade intervjueeritavatest spetsialistidest nimetasid antud meetme nõudeid pisut leebeteks, siis oleks järgnevaiks perioodiks soovitatav meetme nõuded üle vaadata tagamaks keskkonna parendamise eesmärgi paremat täitmist.* Käesoleval perioodil kavandatava meetme keskkonnanõuded pole oluliselt suurenenud, seega soovitame meetmesse lisada täiendavaid keskkonnakasu toovaid tegevusi.

Eelhindamise aruande eelmises versioonis soovitasid hindajad kaaluda keskkonnakasu toovate tegevustega seonduvate lisanõuete lisamist (nt väetiste, pestitsiidide kasutuse piirangud, veekaitseribad, elurikkuse säilimisele ja suurendamisele suunatud tegevused). Sellega seoses on MAK-i viimasesse versiooni lisandunud täiendavalt valitavad tegevused, nt 50% talvine taimkate ning meetaimede rajamine tolmeldajate elu- ja toitumistingimuste parandamiseks.

Positiivsena võib välja tuua, et meedet on täiendatud vabatahtlikult valitavate lisanõuetega nagu 50% talvise taimkatte lisanõue, püsirohumaale üle aasta niitmata jätmise lisanõue ning mesilaste korjealade rajamise lisanõue.

Meede on suunatud õigetele kasusaajatele. Tingimused on kooskõlas meetme eesmärkidega. Taotleja peab järgima lisaks toodud nõuetele kogu ettevõttes nõuetele vastavuse nõudeid, väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise miinimumnõudeid ning otsetoetuse rohestamise nõudeid.

Toetuse määrade juures on sätestatud, et niitmata jäetud rohumaa eest toetust ei maksta. Samas ei selgu tekstist, kas niidetud ja koristatud püsirohumaale eest KSM-i üldse makstaks; toetust on võimalik maksta põllukultuuride ja kuni 4 a rohumaa eest. Selguse huvides tuleks teksti täpsustada.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Täiendada väljundnäitajaid, lisades sihttasemed olulisemate meetmetingimustega seotud näitajate osas (nt liblikõieliste, sertifitseeritud seemne ja talvise taimkatte all olevad kogupinnad, koolitust saanud põllumajandusettevõtjate arv jmt).

Piirkondlik mullakaitse toetus

Meetme eesmärgid seonduvad suhteliselt hästi MAK-i üldesmärkidega. Meetme eesmärgid on selgesti sõnastatud, arusaadavad ja mõõdetavad. Meetme kirjeldus haakub üldiselt hästi olukorrakirjelduses väljatoodud probleemistikuga, v.a külvikordade temaatika, mis ei ole eelhindajate hinnangul mullakaitse meetme tegevustega seotud ning peaks kajastuma pigem keskkonnasõbraliku majandamise toetuse juures. SWOT-i osas on erosiooni- ja turvasmuldadega maade püsirohumaade alla viimise toetuse puhul olemas seos nõrkuse all toodud punktiga, mille kohaselt keskkonnasõbralikke tootmisviise kasutatakse vabatahtlikult vähe.

Potentsiaalseid takistusi võib tekitada sobivate meliorantide kättesaadavus (eelhindaja seab kahtluse alla, kas leidub piisavalt meliorante, kus raskemetallide sisaldus oleks lubatud piires, ning kuidas oleks võimalik ära hoida lubjatootmisfirmade kokkuleppeid meliorantide hinna osas). Eeldatavasti esitatakse väikese CO₂ emissiooniga meliorantide nimekiri meetme rakendusmääruses.

Ülekarjatamise vältimise nõuet peavad eelhindajad asjakohaseks, kuna eriti turvasmuldade meetme puhul on tugeva rohukamara tekkimiseks ülekarjatamise ärahoidmine ülioluline.

Meetme kirjelduses pole piisavalt hästi lahti selgitatud ja põhjendatud kohustuse kestuse loogikat, mille kohaselt on erodeeritud ja turvasmuldadega aladel kohustuse kestuseks viis või kuus järjestikkust kalendriaastat ja happeliste muldadega aladel neli järjestikkust kalendriaastat. Soovitame selgemalt välja tuua antud nõude põhjenduse, kuivõrd tavapärane kohustuse kestus oleks 5 aastat.

Vastavalt EL-i maaelu määruse artiklile 29(8) ei anta põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete kohast toetust kohustuste puhul, mis on hõlmatud mahepõllumajandusmeetmetega. Eelhindajate hinnangul oleks ka mahetootjatel vajadus toetuse järele seoses erodeeritud muldadega. Suur osa mahetootjaid asub Lõuna-Eesti erodeeritud muldadega aladel ja neil on ilmselt ka haritavaid turvasmuldi. Kuigi tervikuna on mahetootjatel keskmiselt ligi 80% maadest rohumaade all, võib osa neist majandada 1-aastaseid kultuure intensiivsemalt ja soodustada sellega nendel väheviljakatel aladel viljakuse langust erosiooni näol veelgi. Mahetootjad kasutavad umbrohtumuse vähendamiseks oluliselt rohkem mustkesa, mis tõstab erodeeritud aladel erosiooni tõenäosust ja suurendab oluliselt ka turvasmuldade turba mineraliseerumist.

Seega soovitame kaaluda võimalust toetada mahetootjatel erodeeritud muldade ja turvasmuldadega alade püsirohumaade alla viimist mahepõllumajandusmeetmest (nt valitava lisanõudena), et võimaldada seda toetust ka mahetootjatele.

Soovitus on täpsustada nõuet „Taotleja peab muldade neutraliseerimisega seotud tööde teostamise alustamisest teatama Põllumajandusametile“ (hetkel jääb küsitavaks, milliste tööde alustamisest?).

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Soovitame kaaluda võimalust toetada erodeeritud muldade ja turvasmuldadega alade püsirohumaade alla viimist mahepõllumajandusmeetmest (nt valitava lisanõudena), et võimaldada seda toetust ka mahetootjatele.

- ▶ Põhjustada meetmes paremini mullaproovide võtmise kohustust viimasel kohustuse aastal, kuivõrd see on oluline eelkõige meetme hindamiseks.
- ▶ Täpsustada meetmes kohustuse kestusega seotud nõudeid.

Keskkonnasõbraliku aianduse toetus

Meede on seotud MAK-i üldeesmärgiga „põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine“. Meetme eesmärgid on sõnastatud selgelt ning planeeritavaid tegevusi on kirjeldatud piisava põhjalikkusega.

Seosed SWOT-iga on järgmised:

- ▶ Tugevused: kliima sobib keskkonnasõbralikuks tootmiseks, põllumajandusmaal on säilinud palju loodusväärtusi (liigendatud põllud, maastikuelemendid) ning püsirohumaade, sh poollooduslike koosluste, osakaal on suur.
- ▶ Nõrkused: keskkonnasõbralike tootmisviiside vähene vabatahtlik kasutamine, nt muldade kurnamine ebasobilike tootmispraktikate tõttu.
- ▶ Ohud: põllumajanduse intensiivistumisega ja kontsentreerumisega kaasnevad ohud (keskkonnareostus, elurikkuse vähenemine, taime- ja loomahaiguste levik).

Keskkonnasõbraliku majandamise ja aianduse puhul on küsitav, kui suurel määral panustavad meetme tegevused keskkonnahoidu; samas aitavad meetme raames toetatavad tegevused kindlasti MAK-i üldeesmärke saavutada.

Taotleja peab järgima lisaks toodud nõuetele kogu ettevõttes nõuetele vastavuse nõudeid, väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise miinimumnõudeid ning otsetoetuse rohestamise nõudeid. Keskkonnasõbraliku köögivilja-, ravim- ja maitsetaimekasvatuse ning keskkonnasõbraliku maasikakasvatuse puhul peavad toetuse taotlejad lisaks arvestama ka KSM-nõuetega, kuna tegemist on keskkonnasõbraliku majandamise toetuse lisategevusega.

Meede on suunatud õigetele kasusaajatele. Senistes MAK-i programmides ei ole olnud eraldi toetust keskkonnasõbraliku aianduse viljelemiseks. Tingimused on kooskõlas meetme eesmärkidega.

Kohalikku sorti taimede kasvatamise toetus

Meetme eesmärgid on MAK-i eesmärkidega üldiselt hästi seotud ning selgelt ja arusaadavalt sõnastatud. Meede on suunatud õigele kasusaajate sihtgrupile.

Toetuse eesmärk on tagada kultuuripärandi ja geneetilise mitmekesisuse seisukohast oluliste kohalike taimesortide säilimine ning soodustada vanade kohalike puuvilja- ja marjasortidega uute

istandike rajamist. Seotud prioriteedi olukorrajelduses tuuakse välja, et Eestis on säilinud teatud hulk kohalikke sorte ja olemas on geenifond, mille säilimist peaks soodustama ja toetama.

Meetme põhjenduses puudub info sellele kohta, kui suurel alal hetkel erinevaid sorte kasvatatakse ning milline on sordi säilimiseks vajalik n-õ kriitiline piir. Selle info lisamine meetmekirjeldusse võimaldaks paremini hinnata, kas kavandatud meede aitab kaasa eesmärgi täitmisele või mitte. Ka väljapakutud väljundnäitajad on esitatud koondhektaritena, mistõttu ei ole aru saada, kui palju hektareid mingit sorti on planeeritud (ka rahaliselt arvestatud) toetada.

Meetme põhjenduses esineb lause, mille mõttest on keeruline aru saada: „Põllumajanduskultuuride geneetilise ressursi kogumine ja säilitamine aastateks 2007–2013 arengukavas osalevate asutuste kollektsioonides säilitatakse põllukultuuride, köögiviljade, puuvilja- ja marjakultuuride ning ravim- ja maitsetaimede geneetilisi ressursse.“ Lause tuleks korrektselt ümber sõnastada.

Sordi „Sangaste rukis“ puhul on käimasoleva programmiperioodi jooksul toimunud kasusaajate arvu ja toetuse hektarite osas iga-aastane suurenemine, kuid huvi on siiski loodetust ja planeeritust kordades väiksem olnud. PMK 2012. aasta kohta käivast hindamisaruandest selgub, et põhjused on rukki kasvatamise üleüldises kehvast olukorras Eestis – väikesel pinnal kasvatamine ja sellest tulenev ebapiisav seemnevaru, kehvad ilmastikutingimused ja vähene tootearendus rukki kasutusvaldkonnas. Eelhindajate hinnangul pole selge, kas ja kuidas on tagatud uuel perioodil piisav sertifitseeritud seemne varu (nt 2012. aastal oli „Sangaste rukki“ toetuse alusest pinnast ~13% ilma sertifitseeritud seemneta!) ning kas ja millised MAK-i teised meetmed võiksid rukki kasutusvaldkonna arengule kaasa aidata (nt kas planeeritakse eraldi toetada sertifitseeritud „Sangaste rukki“ seemne kasvatamist).

Väga tervitatav on suure valiku uute ohustatud sortide lisamine meetme tingimustesse, kuid pikka nimistut vaadates tõusis ka küsimus, kas neid sorte on tegelikult ka piisaval hulgal saadaval ning kas toetussumma ikka stimuleerib neid juurde kasvatama. Eelhindajad pööravad tähelepanu ohule, et aiandid võivad hakata toetatavate sortide puhul istikute hindu kunstlikult tõstma.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Täiendada meetme kirjeldust selles osas, milline on nimetatud sortide kasvatamise hetkeolukord (kui suurtel pindadel neid kasvatatakse). Soovitatav on välja tuua ka konkreetsed väljundnäitajad sortide lõikes, kuna selle kaudu oleks võimalik oluliselt paremini hinnata MAK-i planeeritavate vahendite piisavust eesmärkide täitmiseks.

Siinkohal ei nõustu eelhindaja täielikult PM-i vastusega, et põllukultuuride osas on statistika olemas ja vajadusel saab hindaja andmed kätte seotud asutustelt. Küsimus ei ole ainult tulemuslikkuse hindamises, vaid üleüldises MAK-i panuse analüüsimises, et saada teada, palju võiks meede panustada kultuuripärandi ja geneetilise mitmekesisuse seisukohast oluliste kohalike taimesortide säilimise tagamisse. Täiendada väljundnäitajaid, tuues planeeritavad sihttasemed välja ohustatud sortide kaupa.

- ▶ Täiendada meetme kirjeldust selles osas, et selguks, kas ja kuidas on perioodil 2014–2020 tagatud piisav „Sangaste rukki“ sertifitseeritud seemnevaru. Teisisõnu, mida tehakse selleks, et ergutada sertifitseeritud seemne kasvatajaid „Sangaste rukkist“ kasvatama.

Ohustatud tõugu looma pidamise toetus

Meede on üldjoontes kooskõlas MAK-i eesmärkidega, toetus on suunatud õigetele kasusaajatele ning rakendusskeem aitab kasusaajateni jõuda.

Toetuse eesmärk on tagada kultuuripärandi ja geneetilise mitmekesisuse seisukohast oluliste ja ohustatuks loetud tõugude säilitamine.

Seotud prioriteedi olukorrakirjelduses tuuakse välja, et Eestis on säilinud teatud hulk kohalikke sorte ja olemas on geenifond, mille säilimist peaks soodustama ja toetama.

Meetme kirjelduses puudub põhjendus ohustatud tõugude vajalikkuse kohta, st mis peaks olema nende kasvatamise stiimul. Näiteks ohustatud sortide puhul on meetmekirjelduses mainitud neid sorte kui head võimalust keskkonnasõbraliku ettevõtluse arendamiseks, tööhõive suurendamiseks ja tervisliku toidulaua mitmekesistamiseks. Eelhindaja arvestab PM-i kommentaari, mille kohaselt on põhjendatus ohustatud tõugude osas toodud sortide peatükis, mistõttu MAK-i üldmahu optimeerimiseks ei ole peetud vajalikuks infot käesolevas peatükis korrata.

Väga tervitatav on see, et eraldi planeeritakse lisamakset jõudluskontrollis osaleva maatõugu lehma pidamise eest ning ka maatõugu lehma puhtatõulise järglase andmise ning maatõugu pulli pidamise eest.

Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus

Meede on seotud MAK-i üldeesmärgiga „põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine“. Vajadus poollooduslike koosluste hooldamise toetamiseks on selgelt välja toodud ning meede on hästi kooskõlas SWOT-analüüsiga.

Seotus SWOT-iga on järgmine:

- ▶ Tugevused: kliima sobib keskkonnasõbralikuks tootmiseks, põllumajandusmaal on säilinud palju loodusväärtusi (liigendatud põllud, maastikuelemendid) ning püsirohumaade, sh poollooduslike koosluste, osakaal on suur.
- ▶ Võimalused: kaitstavate alade suur osakaal, olemasolev mosaiikne maakasutus.

Kaudselt on meede seotud ka punktiga „Rikkalik ajaloo- ja kultuuripärand – rahvuslik käsitöö, pärimusmuusika, rahvustoit“.

Valitud tegevused aitavad saavutada eesmärke PLK-dega seotud liikide seisundi parandamise ning hooldatavate ja põllumajandusloomadega hooldatavate alade pindala suurendamise osas. Mingil määral aitavad tegevused ka hooldamise kvaliteeti tõsta.

Toetusõigusliku maa ja kasusaajatega seotud tingimused on meetmes üldjoontes asjakohased. Kohustuseperioodi pikkus (5/6 aastat) vajab täiendavat selgitust, kuid eeldatavalt sätestatakse

täpsemad tingimused meetme rakendusmääruses. Tuleks analüüsida ka võimalusi antud toetuse sidumiseks maaelu mitmekesistamise meetmetega.

Antud toetuse sihttasemete täitmise puhul on eelduseks, et piisav hulk PLK-sid on toetuse eeltingimuseks olevasse seisundisse viidud – analüüsist ei selgu, kas tagatud on piisavalt ressursse (nii teavitustööks kui ka rahastamisvõimalusteks) panustamiseks koosluste taastamisse. Seega toob eelhindaja ohuna välja, et toetuse sihttasemed ei pruugi olla realistlikud, kuna koosluste taastamiseks ei pruugi olla piisavalt ressursse. PM on seoses eelpoolse soovitusega viidanud, et ainuüksi sel MAK-i perioodil oli ligi 4200 ha selliseid PLK-sid, kuhu ei taotletud PLK toetust vaid teisi põllumajandustoetusi. Sõltub teiste toetuste määradest, kuid ei ole välistatud, et perioodil 2014–2020 tullakse nendele aladele taotlema PLK toetust.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Tuua väljundnäitajana välja eraldi sihttasemed koosluste tüüpide kaupa (mitte ainult toetust saanud alade kogupindala). Juhul kui täiendavad näitajad sätestatakse siseriiklikus dokumendis, tuua sellekohane lause välja indikaatorite ja sihttasemete tabeli juures.

Mahepõllumajandus

Toetuse eesmärgid on MAK-i üldesmärkidega üldiselt kooskõlas. Seatud tegevused on elluviidavad ning peaksid aitama toetada mahepõllumajanduse arengut, mahetootjate konkurentsivõimet, säilitama ja suurendama bioloogilist ja maastikulist mitmekesisust, säilitama ja parandama mulla viljakust ja vee kvaliteeti ning parandama loomade heaolu.

Samas ei ole meetme tegevused ja eesmärgid aga omavahel kooskõlas. Meetme eesmärgid on sõnastatud oluliselt laiemalt ja üldisemalt kui meetmes planeeritud tegevused, mistõttu pole tegevuste ja meetmete seos üheselt selge. Meetme eesmärk „arendada mahepõllumajandust ning suurendada mahepõllumajanduse konkurentsivõimet“ on sarnaselt eelmisele eesmärgi sõnastusele suhteliselt üldsõnaline ning keeruliselt mõõdetav. Maheloomatoetuste tõttu suureneks nende loomade osakaal, kelle tooret kasutatakse toiduks. Hobuste toetamise väljajätmine on seega põhjendatud, kuna nende toorainet Eestis toiduks ei kasutata. Piimalehmatoetusi tõstetakse kolm korda LÜ-määra kaudu, mis peaks väikest mahelehmade osakaalu kasvatama. Sellega tõuseks ka mahepiima turuosa.

Eesmärgi „säilitada ja suurendada bioloogilist ja maastikulist mitmekesisust“ puhul on keeruline hinnata, kuidas säilib ja suureneb meetme abil maastikuline mitmekesisus.

Meetme üheks eesmärgiks on „parandada loomade heaolu“, samal ajal kui meetmes otseselt loomade heaolu tõstvaid tegevusi ei ole. Eesmärgi sõnastus on ebaselge ning otseselt eesmärki panustavaid tegevusi ei ole sellega seoses ette nähtud. PM-i sõnul suurendab mahepõllumajanduse nõuete kohaselt loomade pidamine otseselt loomade heaolu; loomadele toetuse maksmine aitab kaasa nende loomade, kelle heaolu on tagatud, arvu suurenemisele.

Üldiselt on meede suunatud õigetele kasusaajatele. Probleem võib tekkida kasusaajatega, kelle eesmärgiks pole mitte toodangu andmine, vaid toetuste saamine ning selle nimel maade

maksimaalne rohumaade all hoidmine. Senine kogemus näitab, et mahemaa lausdoteerimine ei vii eesmärkideni. Loodetavasti aitab püsirohumaade toetusmäära oluline vähendamine seda probleemi lahendada.

Tootmisühikupõhine lausdoteerimine ei ole efektiivne, kuna see ei motiveeri toodangut juurde andma ja tootmist efektiivsemaks muutma (vähemate sisenditega rohkem väljundit). Eesmärk on mahepõllumajanduse arendamine. Mahepõllumajandusliku tootmise arendamisel on peaarõhk toodangul, praegune sõnastus võimaldab aga lihtsalt pindalasid aluseks võtta ja neid suurendada. Konkurentsivõimet mõõdetakse tootmise tulemuslikkuse, efektiivsuse, toodangu kvaliteedi või hinna näitajate võrdluses konkurentidega. MAK-i üldeesmärk on „konkurentsivõime arendamine“, mistõttu tuleks selgemalt välja tuua, kuidas mahepõllumajandustoetus sektori konkurentsivõimet suurendab. Mahetootmise toetamine ei peaks olema eesmärk omaette.

Meetme töögrupis oli arutlusel, et looduskaitsealust või muinsuskaitsealust üksikobjekti ei tohi ka mahetoetusalusel maal rikkuda ega hävitada (mis on KSM-meetme baasnõue). See on aga MAK-i tekstist välja jäänud. Soovitus on lisada antud nõue sarnaselt KSM-meetmele baasnõuetesse.

Ebaselged on ka mahetoetuse määrade arvestamise alused – nagu teistegi pindalatoetuste puhul, oleks soovitatav toetusmäärade arvutamise alused siingi meetmelehel välja tuua.

Ettepanekud meetme täiendamiseks:

- ▶ Eelhindajate hinnangul pole meetme eesmärk kooskõlas planeeritavate tegevusega. Vajalik oleks selgemalt välja tuua, kuidas konkreetset tegevused aitavad kaasa eesmärgi täitmisele (või lisada täiendavaid tegevusi).
- ▶ Dokumentidest peaks selguma, mida mõeldakse mahetootmise konkurentsivõime all ja kuidas aitab tootmisühikupõhine toetus kaasa mahepõllumajanduse konkurentsivõime tõstmisele ja laiemas plaanis MAK-i üldeesmärgi saavutamisele ehk põllumajandussektori konkurentsivõime tõstmisele. Mahepõllumajandusliku tootmise arendamisel on peaarõhk toodangul, praegune sõnastus võimaldab aga lihtsalt pindalasid aluseks võtta ja neid suurendada. Konkurentsivõimet mõõdetakse tootmise tulemuslikkuse, efektiivsuse või toodangu kvaliteedi või hinna näitajate võrdluses konkurentidega.
- ▶ Meetme puhul võiks sarnaselt KSM-meetmega olla nõue, et ettevõtte toetusalusel põllumajandusmaal peab kasvatama vähemalt kolme erinevat põllukultuuri ja vähima põllukultuuri pind oleks vähemalt 5% toetusõiguslikust maast. Sel juhul saaks külvikorda mitmekesistada ning väheneks väga suur rohumaade pind.
- ▶ Lisada meetme tingimustesse baasnõue, mille kohaselt looduskaitsealust või muinsuskaitsealust üksikobjekti ei tohi ka mahetoetusalusel maal rikkuda ega hävitada.

Natura 2000 toetus põllumajandusmaale

Meede haakub MAK-i üldeesmärkidega, aidates tagada elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse säilimist, samuti toetab meede teatud ulatuses

konkurentsivõimelise põllumajandussektori arengut.

Seosed SWOT-iga on selged:

- ▶ Tugevused: põllumajandusmaal on säilinud palju loodusväärtusi, püsirohumaade suur osakaal.
- ▶ Võimalused: kaitstavate alade suur osakaal, olemasolev mosaiikne maakasutus (samas ei ole olukorra analüüsist selgelt aru saada, miks üks on ära toodud tugevustes ja teine võimalustes).
- ▶ Ohud: põllumajanduse intensiivistumisega ja kontsentreerumisega kaasnevad ohud.
- ▶ Nõrkused: põllumajandustootjate madal konkurentsivõime võrreldes EL-i keskmisega. Lisaks aitab toetus Natura aladel ehk edaspidigi põllumajanduslikku tegevust tagada.

Meetme eesmärgi sõnastus, väljapakutud tegevused ja toetuse kasusaajad on asjakohased. Samas võiks olla lisatud aga põhjalikum selgitus selle kohta, miks on oluline Natura 2000 alasid toetada.

Eelhindajad tõid välja, et huvi toetuse vastu on perioodil 2007–2013 olnud nõrk. Küsitavaks jääb, kuidas tagatakse tootjatepoolse huvi tõstmine meetme vastu – PMK 2012. aasta 2. telje hindamisaruandele tuginedes moodustas sarnane toetus (samad tingimused ning sama suure toetusmääraga) kogu potentsiaalsest toetusõiguslikust maast vaid 39%. Seetõttu soovitame mõelda, kuidas suurendada huvi selle toetuse vastu. Eelhindajad paluvad täpsustada, kes meetmest on võimalik toetust saada ka kaitsealadel olevatele põllumaadele. Põllumajandusministeeriumi poolt eelhindajatele edastatud kommentaari kohaselt on vastavalt EL-i maaelu arengu määrusele toetus eelkõige ette nähtud Natura 2000 põllumajandus- ja metsaaladele. Kommentaarist ei selgu kahjuks, kas meede on eelkõige Natura 2000 aladele, kuid võimaldatud ka kaitsealadel olevatele põllumaadele, või on viimati nimetatud üldse välistatud. Eelhindajate arvamus kohaselt peaks toetus laienema ka kaitsealadel olevatele põllumaadele, juhul kui selline võimalus eksisteerib, kuna piirangud kaitsealadel ja Natura 2000 aladel on ühesugused, mistõttu peaks võimaldama ka sama toetust.

Ettepanek meetme täiendamiseks:

- ▶ Täpsustada, kas antud meetme toetust on võimalik laiendada ka kaitsealadel olevatele põllumaadele. Juhul, kui see pole EL-i maaelu arengu määrusega välistatud, siis soovitame seda võimalust kaaluda.

Natura 2000 toetus erametsamaale

Meetme eesmärgid on kooskõlas MAK-i üldeesmärkidega, on nendega loogilises seoses ja aitavad kaasa nende saavutamisele. Meetme eesmärgid on sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning valitud tegevused võimaldavad seatud eesmärgi saavutada. Meede on suunatud õigetele kasusaajatele ja toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega.

Meede on kooskõlas olukorra analüüsis väljatoodud probleemidega.

Loomade heaolu toetus

Meetme üldesmärgiks on tõsta loomakasvatajate teadlikkust loomade heaolust ja toetada põllumajandustootjaid, kes täidavad loomade heaolu kõrgemaid nõudeid, parandades sellega loomade heaolu ja tervist ning tagades neile loomuosamised pidamistingimused. Antud eesmärgid on kooskõlas MAK-i üldesmärkidega.

Loomade heaolu temaatika on olukorra analüüsis hästi kajastatud. Meede on eelkõige seostatav SWOT-is väljatoodud nõrkustega seoses tootjate madala konkurentsivõimega ja ebapiisavate majanduslike võimalustega täiendavate investeeringute (sh keskkonnakaitseliste) tegemiseks ning loomade väljas karjatamise nõude koha pealt ka keskkonnasõbralike tootmisviiside väheses vabatahtliku kasutamisega.

Üldise märkusena võib mainida, et Eestis on antud toetusega seotud (baas)nõuded juba reguleeritud, mistõttu on keeruline toetusele spetsiaalseid lisanõudeid välja pakkuda. Kuna toetuse üheks peamiseks eesmärgiks on tootjate teadlikkuse kasv loomade heaolust, siis ei ole põhjendatud koolitusnõude jätkmine tootjatele n-ö valitavaks nõudeks. Ka ei ole selge, mida koolitusnõue endas sisaldab. Käesoleval kujul ei ole meetme tegevus eesmärgiga täielikult kooskõlas ning soovitage tuua koolitamise sisse põhinõudena. Juhul, kui see on takistatud ressursside piiratuse tõttu, siis kitsendada koolitust kohustuse pikendamise korral rakendusmääruse tasandil (näiteks selliselt, et koolitus toimuks iga 2-3 aasta tagant).

Riskina võib välja tuua, et kuna teatud nõuded näevad ette loomapidamisruumide suurendamist ning paljudel juhtudel ei ole seda võimalik ilma suurema investeeringuvõimaluseta teha, võib sellest tulenevalt toimuda loomade arvu vähenemine (likvideerimine ruumipuudusel). MAK 2007–2013 rakendamise kogemusele tuginedes võib öelda, et väga oluline on saada teada karjatatavad rohumaad, mis võimaldaks hinnata karjatatavate loomade paiknemist (loomkoormusi) valdade kaupa, mis omakorda annaks parema ettekujutuse tegelikust keskkonnoormusest ja toetuse mõjust. Meetme mõju hindamisel on väga oluline teada ka karjatatavate rohumaade kohta käivat lisainformatsiooni (nt geograafiline paiknemine) ning kuna PRIA hinnangul ei ole võimalik taotlusvormi koormata infoga, mis ei ole vajalik toetuse saamise tingimusena, siis tasuks kaaluda valitava lisanõude tekitamist neile taotlejatele, kes oleks karjatamisalast informatsiooni valmis edastama nt läbi e-PRIA. Vajalik oleks ka kõikide Eestis kasvatatavate hobuste info koondamine ühtsesse registrisse või muusse andmeid haldavasse asutusse või seltsi – lisaks toetuste määramisele on Eestis kasvatatavate hobuste andmed vajalikud ka hobuste arvu ja loomkoormuse hindamiseks (nt loomade heaolu toetuse raames karjatatud rohumaadel või PLK-des).

Koostöö

Meetme eesmärgid on kooskõlas MAK-i üldesmärkidega, on nendega loogilises seoses ja aitavad kaasa nende saavutamisele. Samuti on meede kooskõlas olukorra analüüsis väljatoodud probleemide ja SWOT-iga.

Meetme eesmärgid on sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning valitud tegevused võimaldavad seatud eesmäärke saavutada. Meede on suunatud õigetele kasusaajatele ja toetuse saamise tingimused on kooskõlas meetme tegevuste ja eesmärkidega. Euroopa Innovatsioonipartnerluse edukal rakendamisel saavutatakse tänu rahastatud võrgustumistegevustele sünergia kohalike tegutsejate vahel ja piiriülene koostöö (kogemuste ja parimate praktikate vahetus välisriikidega).

2.5 Hinnang väljapakutud toetusvormidele

Eelhindamise eesmärgiks antud teemal oli hinnangu andmine väljapakutud toetusvormide põhjendusele ja aluspõhimõtetele MAK-is. Hinnati arengukava eesmärkide elluviimiseks planeeritud meetmeid, analüüsides, millist informatsiooni on meetmete ülesehitamisel arvesse võetud. Hinnati, kas valitud meetmed ja nende raames planeeritavad tegevused ja sekkumisloogika aitavad seatud eesmäärke saavutada. Samuti hinnati, kas meetmed on eesmärkide suhtes tasakaalus.

Analüüs viidi läbi meetmepõhiselt, võttes arvesse sekkumisloogikat ja loogilise mudeli taga olevaid eeldusi. Toetuse määradele hinnangu andmiseks analüüsiti eelhindaja poolt lisaks MAK-i eelnõus toodud andmetele ka MAK-i ettevalmistavate töögruppide materjale toetusmäärade kalkulatsioonide osas.

Väljapakutud toetusvormidele hinnangu andmine on seotud eelhindamise tehnilise kirjelduse järgmise punktiga:

Tehnilise kirjelduse p 2.3.2

8) Väljapakutud toetuse vormi põhjendus

Täpsustavad küsimused analüüsi teostamiseks olid järgnevad:

- ▶ Millisel määral on väljapakutud toetuse vorm (tagastamatu abi, finantskorraldusvahendid vm) vastavuses konkreetse meetmega, meetme tegevuste ja spetsiifiliste eesmärkidega? Kas valitud on parim toetuse vorm antud meetme jaoks või on muid lahendusi, mida tasuks kaaluda?
- ▶ Kuivõrd adekvaatselt on määratud toetuse määrad? Kas need aitavad kaasa meetme eesmärkide täitmisele?

Alljärgnevalt on toodud välja analüüsi käigus ilmnunud tähelepanekud meetmete lõikes.

Teadmussiire ja teavitus

Väljapakutud toetuse vorm on vastavuses konkreetse meetmega, meetme tegevuste ja spetsiifiliste eesmärkidega.

100% MAK-finantseering koolitustegevuste elluviimisel ei ole alati asjakohane. Koolitusel osalejatele võiks olla kehtestatud omafinantseeringu osa koolituse maksumusest, et tagada nii koolituse kvaliteeditase kui inimeste reaalne osalus. Kogemus näitab, et omaosalus võib olla oluliseks motivaatoriks, mis tagab registreerunute osaluse koolitusel ning kõrgemad ootused kursuse sisulisele kvaliteedile. Selle kaudu on omakorda võimalik mõjutada ka koolituste korralduslikku ja sisulist ülesehitust. Omaosaluse suurus võiks olla kehtestatud vastavalt koolituse valdkonnale. Üldpõhimõtteks võiks olla, et koolituste puhul, mille osas avaliku sektori huvi on

suurem, määratakse väiksem omaosalus, ning seal, kus osalejate/erasektori huvi on suurem, on ka nende omaosalus suurem.

Nõuandeteenuste toetamine

Nõuandetegevuse toetamine aitab kaasa nõuande kättesaadavuse suurendamisele, kuna MAK-is on toodud probleemina vähene finantsvõimekus teenuse eest tasumiseks. Samas on küsitav toetuse suunamine otse teenuse pakkujale, ehkki EL-i regulatsioon 1305/2013 näeb just sellist skeemi ette. Toetuse maksmisel kasusaajatele või nende esindajatele oleks välistatud huvide konflikt ja võimalike pettuste risk väheneks oluliselt. Eelhindaja hinnangul on tegemist võimaliku riskiga, mida peaks püüdma meetme rakendamise planeerimisel ja selle käigus minimeerida.

Kvaliteedikavas osalemine ja kvaliteedikavade raames toodetud toodete promotsioon

Meetme puhul ei ole täielikult selge, kas ja kuidas aitab toetus reaalselt kaasa põllumajandustoodetele lisandväärtuse andmisele. Toetuse ümberdisainimisel MAK 2014–2020 perioodiks tuleks arvesse võtta käesoleva programmiperioodi kogemust ning meetme senist vähest edu.

Investeeringud põllumajandusettevõtte tulemuslikkuse parandamiseks

Toetusvorm (investeeringutoetus) on asjakohane ja vastab regulatsioonile. Toetuste saajateks loetakse tootjaid, kes täidavad keskkonna-, toiduhügieeni- ja loomade heaolu nõudeid.

Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks

Toetuse vorm vastab regulatsioonile ja toetuse määrad on eelhindaja hinnangul asjakohased.

Põllu- ja metsamajanduse taristu arendamine ja hoid

Väljapakutud toetuse vorm on vastavuses konkreetse meetmega, meetme tegevuste ja spetsiifiliste eesmärkidega.

Kiviaia taastamise toetus

Väljapakutud toetuse vorm on vastavuses konkreetse meetmega, meetme tegevuste ja spetsiifiliste eesmärkidega.

Noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamine

Toetuse vorm – tagastamatu toetus, millest 50% tuleb investeerida põllumajandusliku põhivara soetamiseks – on sobiv lähenemine. Toetuse määr on sobiv. Võib ka öelda, et MAK 2007–2013 rakendamise vältel on meetme toetus olnud taotlejate jaoks liigagi atraktiivne, kuna toetuse taotlejaid ja formaalselt nõuete täitjaid on rohkem kui tegelikkuses maaelule ja põllumajandusele pühendunud noori põllumajandustootjaid, kellele toetus võiks reaalselt suunatud olla.

Investeeringud majandustegevuse mitmekesistamiseks maapiirkonnas mittepõllumajandusliku tegevuse suunas

Väljapakutud toetuse vorm on vastavuses konkreetse meetmega, meetme tegevuste ja spetsiifiliste eesmärkidega.

Ettepanek meetme täiendamiseks:

- ▶ MAK 2014–2020 meetme „Investeeringud majandustegevuse mitmekesistamiseks maapiirkonnas mittepõllumajandusliku tegevuse suunas“ ülesehitus keskendub investeeringuvajaduse aspektile maaettevõtluse toetamisel. Toetades meetme raames ka põllumajandussektorist väljuvate inimeste ümberõpet ning motiveerides näiteks ettevõtete koostööd, oleks võimalik adresseerida ka muid maaettevõtluse seisukohalt problemaatilisi valdkondi.

Metsa majandusliku ja ökoloogilise elujõulisuse parandamine

Väljapakutud toetuse vorm on meetmega vastavuses.

Metsandussaaduste töötlemine ja turustamine

Meetme toetuste jagamisel on oluline mitte tekitada turuosalistele selle kaudu ebavõrdseid tingimusi ega suurendada erisusi konkurentsivõimes. Toetada tuleks pigem ühistulist tegevust ja koostööd. Üksikutele ettevõtetele toetuse andmine peaks olema paremini põhjendatud.

Tootjarühmade loomine

Väljapakutud toetuse vorm on asjakohane ja meetmega vastavuses.

Põllumajanduslik keskkonnatoetus

Üldise märkusena PKT toetuse määrade osas soovitavad eelhindajad tuua välja põhjendused erinevate toetusmäärade seadmise osas: näiteks ohustatud tõugu looma pidamise toetusmeetmes kompenseeritakse maatõugu veise puhul toetusega 30% saamata jäänud tegelikust kulust, vuti puhul 50%.

Keskkonnasõbraliku majandamise toetus

Toetuse vorm on sobilik ning väljapakutud rahaline maht konkreetsete tegevuste toetuste osas on hinnanguliselt piisav.

Piirkondlik mullakaitse toetus

Toetuse vorm on sobilik ning välja pakutud rahaline maht konkreetsete tegevuste toetuste osas on hinnanguliselt piisav.

Keskkonnasõbraliku aianduse toetus

Toetuse vorm on sobiv ning väljapakutud rahaline maht meetme tegevuste toetuste osas on hinnanguliselt piisav.

Kohalikku sorti taimede kasvatamise toetus

Toetuse vorm on sobilik ning välja pakutud rahaline maht konkreetsete tegevuste toetuste osas on hinnanguliselt piisav. Meetmelehest puuduvad aga toetuse arvutamise alused – nii nagu teiste PKT meetmete puhul tuleks ka siin ühikumäära alused lahti kirjutada.

Ohustatud tõugu looma pidamise toetus

Toetuse vorm on sobilik ning välja pakutud rahaline maht tegevuste toetuste osas on hinnanguliselt piisav.

Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus

Toetuse vorm on sobilik. Väljapakutud rahaline maht meetme tegevuste toetuste osas on hinnanguliselt piisav.

Mahepõllumajandus

Kui toetusühikute diferentseerimine põllukultuuride ja püsirohumaade vahel viib toiduks toodetavate põllukultuuride osa ja maheloomade arvu kasvule, siis võib öelda, et maheturu kasvu eesmärki on teatud määral meetme tegevustega mõjutatud.

Teisalt võib toetusühikute määrade mõningane vähendamine võrreldes eelmise perioodi määradega kasvu ja arengut ka pidurdada. Samas pole mahetootmise väga kiire kasv praegu enam siiski põhieesmärk. Tähtis on turuväärtusliku mahetoodangu osa kasv. Meetmelehest puudub toetusmäärade arvutamise metoodika, mis peaks olema sarnaselt teistele MAK-i meetmetele lühidalt ära toodud.

Hektari toetuse maksmine ei too turuosalisi juurde, ei kasvata toodangut ega mõjuta mahepõllumajanduse arengut positiivses suunas.

Natura 2000 toetus põllumajandusmaale

Üldjoontes on toetuse vorm meetme jaoks sobiv. Seoses toetuste määradega teeb eelhindaja järgmise tähelepaneku:

- ▶ Natura 2000 aladele kehtestatud piirangute ulatus ja seega ka mõju keskkonnale sõltub eelkõige Natura 2000 ala rangusastmest, mistõttu oleks loogiline kehtestada eri piirangutega aladele erinev toetuse määr.

Natura 2000 toetus erametsamaale

Väljapakutud toetuse vorm on vastavuses konkreetse meetmega, meetme tegevuste ja spetsiifiliste eesmärkidega. Toetuse määrad on määratud adekvaatselt ja aitavad kaasa meetme eesmärkide täitmisele. Meetme rahaline maht on piisav.

Loomade heaolu toetus

Teatud nõuded näevad ette loomapidamise võimaluste parandamist, mida ei saa saavutada ilma investeeringuteta. Koostöö lisanõude osas ei ole selge, kas antud summa (75 € aastas) saamiseks peab koostööl käima igal aastal või 1 kord kohustuseperioodi jooksul.

Koostöö

Väljapakutud toetuse vorm on vastavuses konkreetse meetmega, meetme tegevuste ja spetsiifiliste eesmärkidega.

2.6 Hinnang eelarveliste vahendite vastavusele seatud eesmärkidega

Peatükis antakse hinnang arengukava eelarveliste vahendite planeerimisele. Eelhindamise käigus analüüsiti ühelt poolt, kas valitud toetusmeetmete rahastamine väljapakutud määral on põhjendatud, ning teiselt poolt, kas eelarveliste vahendite eraldamine on kooskõlas arengukava eesmärkidega. See tähendab, et hinnatakse rahaliste vahendite ja eesmärkide vastavust.

Lisaks analüüsiti toetuse potentsiaalset mõjusust ja tõhusust. Hinnati, kas rahastamiskava tagab potentsiaalselt maksimaalse mõju ning kas seda tehakse toetusrahasid maksimaalselt tõhusalt ära kasutades või oleks võimalik planeeritavaid tulemusi saavutada ka väiksemate kuludega.

Hindamisküsimused:

Tehnilise kirjelduse p 2.3.2

3) Eelarveliste vahendite eraldamise kooskõla arengukava eesmärkidega.

Tehnilise kirjelduse p 2.3.3

2.3.3.2. Rahastamiskava:

- 1) Kas valitud prioriteetide ja toetusmeetmete rahastamine maaelu arengu vahenditest on põhjendatud?
- 2) Kas on vajalik teha muudatusi rahastamiskavasse, et saavutada maksimaalne mõju vaadates riigi arenguvajadusi tervikuna ja samas ka iga valdkonda eraldi?
- 3) Kas antud rahastamiskava põhjal on võimalik toetusrahasid kasutada kõige tõhusamalt? Kuidas on võimalik raha kasutamise tõhusust maksimeerida?
- 4) Kas MAK 2014–2020-s sätestatud rahastamiskava võimaldab eesmärke saavutada maksimaalset rahalist tõhusust arvestades?

Kõigi meetmete puhul on soovitatav lisada MAK-i kalkulatsioonid/alusandmed, mille põhjal rahastamiskava ja meetme toetuste määrad ning planeeritavad sihttasemed on sätestatud.

Järgnevalt on toodud välja analüüsi käigus ilmnenud tähelepanekud meetmete lõikes.

Teadmussiire ja teavitus – meetme eelarvelise mahu täpseks hindamiseks on vajalik täiendav info meetme oodatavate tulemuste ja vastavate sihttasemete kohta.

Nõuandeteenuste toetamine – meetmelehele on vajalik lisada täiendav info toetuse määrade põhjendatuse osas. Väikeste põllumajandustootjate nõuandeteenuse kasutamise toetamine kuni 100% ulatuses kuni 10 tundi kalendriaastas pole meetme finantside kasutamise efektiivsuse seisukohalt piisavalt põhjendatud. Tekstis puudub selgitus, miks on toetatav teenuse maht just 10 tundi. Samuti ei ole selgitatud, kas 10 tundi kehtib nii väikesele (nt 4000 € suuruse käibega) ettevõttele, kes ei planeerigi käivet suurendada, kui ka suurele (nt 99 000 € suuruse käibega)

ettevõttele, kus planeeritakse tõsiselt edasi areneda. Rahaliste vahendite efektiivsust ei ole võimalik hinnata, kui ei ole teada 10 tunni nõustamise jaoks planeeritavad rahalised määrad.

Kvaliteedikavas osalemine ja kvaliteedikavade raames toodetud toodete promotsioon – rahalist mahtu ei ole võimalik hinnata, kuna pole selge, kas tegevused viivad eesmärgini, samuti puuduvad asjakohased indikaatorid.

Investeeringud põllumajandusettevõtte tulemuslikkuse parandamiseks – praegusel kujul ei ole meede ja finantsid üles ehitatud vajaduspõhiselt. Eelhindamiseks esitatud MAK-i tekst ei sisaldanud selgeid sihttasemeid mõjude ja tegevuste osas ning sellest lähtuvat arvutust/loogikat finantsideni jõudmiseks. Meetme rahalist mahtu olemasoleva info põhjal hinnata ei ole seetõttu võimalik.

Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks – meetme rahalist mahtu olemasoleva info põhjal hinnata ei ole võimalik.

Põllu- ja metsamajanduse taristu arendamine ja hoid – toetuse määrad on määratud adekvaatselt ja aitavad kaasa meetme eesmärkide täitmisele. Meetme rahaline maht on piisav.

Kiviaia taastamise toetus – meetme rahaline maht on piisav.

Noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamine – meetme rahalist mahtu olemasoleva info põhjal hinnata ei ole võimalik.

Investeeringud majandustegevuse mitmekesistamiseks maapiirkonnas mittepõllumajandusliku tegevuse suunas – meetme rahalise mahu piisavust on keeruline hinnata, kuna meetme fookus on ebaselge ning üheselt mõistetavat ning mõõdetavat eesmärki ei ole seatud.

Metsa majandusliku ja ökoloogilise elujõulisuse parandamine – toetuse määrad on määratud adekvaatselt ja aitavad kaasa meetme eesmärkide täitmisele. Meetme rahaline maht on piisav.

Tootjarühmade loomine – toetuse määrad on määratud adekvaatselt ja aitavad kaasa meetme eesmärkide täitmisele. Meetme rahaline maht on piisav.

Põllumajandusliku keskkonnatoetuse meetmed – PKT meetmete puhul on rahastamiskava erinevate meetmete osas täpsustatud. Täpsustatud on toetuse määrasid ning lisatud ühikumäärade arvutamise alused. Kommentaar meetme „Kohalikku sorti taimede kasvatamise toetus“ kohta: „Sangaste rukki“ puhul planeeritakse käesoleva perioodi toetusmäärast pisut väiksemat hektarimäära (varem 32,8 €/ha, nüüd 32 €/ha). Meetme rahalise kogumahu piisavust on keeruline hinnata – tõenäoliselt jätkub „Sangaste rukki“ puhul toetuste maksmine sama suurusega alal (~1100 ha, aastane kogumaht u 33 300 €). Sortide hektarimäärade arvutuste puudumisel on raske hinnata, kui adekvaatsed need on ja kuidas on kalkuleeritud saamata jäänud tulu ja lisakulutused.

Mahepõllumajandus – tõenäoliselt esitatakse järgmisel perioodil meetme raames taotlusi rohkem kui planeeritud eelarve maht välja maksta võimaldab.

Natura 2000 toetus põllumajandusmaale – meetme rahaline maht on piisav. Rahalise mahu üldarvestuse puhul jäi käimasoleval programmiperioodil meetmes vahendeid üle, mistõttu on järgmise eelarveperioodi kogusumma (sihttase hektarite osas) vähendatud, mis on igati

põhjendatud.

Natura 2000 toetus erametsamaale – meetme rahaline maht on piisav.

Loomade heaolu toetus – meetme rahaline maht on piisav.

Koostöö – meetme rahaline maht on piisav.

Lisatähelepanek MAK-i rahastamiskava osas:

Ebaselgus on rahastamiskavas seoses meetmega „Põhiteenused ja külauuendus maapiirkondades“, mida MAK-i meetmete kavas ei ole kirjeldatud, kuid mis on rahastamiskavas ja rahastamisvahendite peatükis ära toodud. Korraldusasutuse info kohaselt on meede rahastamiskavas ära toodud seetõttu, et rahastamisvahendite peatükis on viide vastavale artiklile, seega tuleks täita ka vastava meetme eelarverida. Samas on hetkel ebaselge, kuidas (ja kas) on võimalik rahastamisvahendit rakendada, kui konkreetset meedet MAK-is ette nähtud ei ole.

2.7 Hinnang LEADER-meetme tingimustele

MAK 2014–2020 näeb ette, et LEADER-meede jätkab põhiosas tegevust tänaseks juba välja kujunenud 26 tegevusgrupi baasilt. Samas ei välistata, et tegevusgruppide koosseis võib muutuda, mõned tegevusgrupid võivad tekkida juurde või kaduda.

LEADER on toetanud käimasoleval programmiperioodil paljusid edukaks kujunenud initsiatiive.

Eelhindamise käigus ei ole võimalik hinnata, kui suur on risk, et LEADER-i vahendid pihustuvad ja meetme mõju jääb tagasihoidlikuks, kuid soovitame sellele aspektile käimasoleva LEADER-meetme vahelhindamisel ja uue perioodi meetme planeerimisel kindlasti tähelepanu pöörata.

Täpsemat kirjeldamist ja analüüsi vajab, kui oluline on olnud LEADER-i lähenemise ja tegevusgruppide panus kohaliku arengu suunamisele (osalemine KOV-i ruumilise arengu ja investeringute kavandamises) ning milliste kohalike teenuste kättesaadavusse on LEADER-i lähenemine panustanud.

Soovitame eelistada LEADER-i strateegiate koostamisel ja projektide valikul selliseid tegevusi, kus LEADER-meetme vahendite investeerimine toob kaasa täiendava arvestatava investeringu teistest allikatest, nt kohalik omavalitsus, ettevõtjad, projekti raames korraldataval üritusel osalejad jm.

2.8 Hinnangu andmine tingimustele, mis puudutavad riiklikke maaeluvõrgustikke

MAK 2014–2020 eelnõu kirjeldab riikliku maaeluvõrgustiku eesmärgi ja tegevusplaani väga üldsõnaliselt:

Maaeluvõrgustiku tegevuste peamisteks eesmärkideks on anda MAK-i rakendamisele lisandväärtust, suurendada sidusrühmade kaasatust ja teavitada laiemat üldsust maaelu arengu poliitikast ning aidata kaasa innovatsiooni edendamisele põllumajanduses.

MAK-i eelnõu näeb ette, et maaeluvõrgustiku juhtimiseks ja tegevuskava täitmiseks kavandatav eelarve moodustab kuni 8,5% tehnilise abi vahenditest iga programmiperioodi aasta kohta. Kuna aga maaeluvõrgustiku tegevuse eesmärgid on sõnastatud laialivalguvalt, ei ole plaanitava tegevuse otstarbekust ja kuluefektiivsust võimalik hinnata.

Maaeluvõrgustiku tegevuskava loetleb erinevaid tegevusi, kuid ei näita, milliseid konkreetseid tulemusi maaeluvõrgustiku arendamisega plaanitakse saavutada. MAK-i eelnõus on küll loetletud valik riikliku maaeluvõrgustiku tegevuse tulemuste jälgimiseks kasutatavatest mõõdikutest, kuid nende juures ei ole antud oodatavaid sihttasemeid.

20.11.2013 toimunud hindamise ekspertkomitee istungi arutelul rõhutati, et maaeluvõrgustike ja TA osas võetakse kasutusele EL-i poolt sätestatud kohustuslikud indikaatorid, kuid need jäävad väljundindikaatorite põhiseks ja sihttasemete seadmist nende osas ei soovita.

Eelhindajad jäävad siinkohal eriarvamusele. Väljundindikaatorite seadmine on tervitatav, kuid soovitage siiski seada kõikidele tegevustele, sh maaeluvõrgustikud ja TA, ka oodatavad sihttasemed.

2.9 Hinnang tehnilise abi vahendite kasutusele

Hindamisküsimused analüüsi läbiviimiseks olid järgnevad:

- ▶ Kas TA vahendite maht on piisav programmi asutuse ülesannete täitmiseks järgmisel programmiperioodil?
- ▶ Kas TA vahendite planeeritav jaotus kululiikide lõikes on asjakohane?

Lisaks dokumendianalüüsile viidi TA kasutuse osas täiendava info saamiseks läbi intervjuud Põllumajandusministeeriumi, PRIA ja MMIK esindajatega.

MAK-i tehnilise abi kasutamist ning programmi ellurakendavate struktuuride tegevuse rahastamist reguleerib maaelu arengu määruse artikkel 51. MAK-i tehnilise abi osas on kavandatav Euroopa Liidu rahastamisosaluse kogusumma 29 035 462 €, mis moodustab 75% rahastamise määrast. Tehnilise abi kogusumma koos Eesti riigi poolse kaasfinantseeringuga on 38 713 950 €.

Tehnilise abi kaudu toetab EAFRD MAK-i ettevalmistamise, juhtimise, seire, hindamise, teavitamise ja kontrolliga seotud tegevusi. Nimetatud tegevustele võib MAK-i jaoks ettenähtud kogusummast kasutada kuni 4%.

Tehnilise abi vahendite kasutamiseks koostatakse igal aastal MAK-i tehnilise abi koondkava, mis sisaldab MAK-i elluviivate asutuste peamiste tegevuste kokkuvõtlikke kululiikide kirjeldusi ja eelarvejaotust.

Tehnilise abi vahendite protsentuaalse jaotuse osas on MAK-i eelnõus täpsem informatsioon vaid Maamajanduse Infokeskuse poolt ellu viidava maaeluvõrgustiku osas. Maaeluvõrgustiku juhtimiseks ja tegevuskava täitmiseks kavandatav eelarve moodustab kuni 8,5% tehnilise abi

vahenditest iga programmiperioodi aasta kohta. Juhtimiseks kavandatud eelarve ei tohi ületada programmi jooksul maaelu arengu määruse rakendusmääruses nimetatud osakaalu maaeluvõrgustiku kogueelarvest.

Teiste programmi rakendamisega seotud asutuste tehnilise abi vahendite planeeritud jaotuse ja kasutuse või kululiikide osas MAK-is info puudub.

Võttes arvesse MAK 2007–2013 tehnilise abi vahendite kogusummat (38 115 139 €) on uuel perioodil tehnilise abi maht üldjoontes sama. Läbiviidud intervjuud programmi asutuste esindajatega näitasid, et kindlasti ei saa rääkida TA vahendite võimalikust ülejäägist (võimalikkusest täita ülesandeid väiksema vahendite mahuga) järgmise programmiperioodi jooksul, kuna rakendamise administratiivsete ja hindamise seotud ülesannete maht pigem suureneb.

Tuginedes kogutud täiendavale informatsioonile, läbiviidud intervjuudele ja käesoleva programmiperioodi hindamistulemustele võib öelda, et jätkates järgmisel programmiperioodil sarnase rakendussüsteemiga, on TA vahendite jaotus asjakohane ning vahendite maht hinnanguliselt piisav. PRIA tõi võimaliku probleemina välja pigem riigieelarveliste vahendite puuduse asutuse igapäevaste tegevuste rahastamiseks. Näiteks moodustavad PRIA majanduskulude eelarvest u 50% MAK-i TA vahendid, mis tähendab, et PRIA funktsioneerimiseks tuleb suunata võimalikult palju kulusid katmisele MAK-i TA-st. Sellest tulenevalt on suur tõenäosus abikõlblikkusega seotud probleemide tekkeks, samuti suureneb PRIA halduskoormus MAK-i TA tagasitaotlemisel.

Soovitused arengukava täiendamiseks

- ▶ Soovitav on lisada meetmelehte investeeringute toetamine ja täpsustada investeeringute sisu meetme määruses.

2.10 Soovitused programmi asjakohasuse ja sidususe osas

Üldised soovitused seoses programmi asjakohasuse, sisemise ja välise sidususe ning sekkumisloogika ülesehituse kohta on järgmised:

- ▶ Programmi kõigi tasandite eesmärgid peaksid olema mõõdetavad, kajastama soovitud muutusi ja vastama SMART kriteeriumitele.
- ▶ Meetmete põhjendustes olev üldine statistiline ja sissejuhatav info on soovitatav viia üle olukorra analüüsi peatükki.
- ▶ Soovitav on tuua MAK-is välja ka arengukava seostatus ja panus EL-i ühtse põllumajanduspoliitika eesmärkidesse.
- ▶ Rahastamise mahtu ei ole suure osa meetmete puhul ilma täiendava infota võimalik hinnata (seoses eesmärkide saavutamise mõõdetavuse probleemiga).

3. Programmi tulemuslikkuse mõõtmine

Antud teemaploki all hinnati, kuivõrd hästi toetab planeeritud indikaatorite kava ning seire- ja hindamissüsteem arengukava elluviimist. Analüüsi, kas arengukava tulemuste hindamiseks kasutatavad mõõdikud on määratletud selgelt ja arusaadavalt, kas need on asjakohased ja piisavad (st aitavad mõõta seatud eesmärkide täitmist) ning kas mõõdikute sihttasemed on realistlikud ehk saavutatavad. Lisaks mõõdikute seotusele arengukava eesmärkidega, peavad olema mõõdikud ka omavahel loogilistes seostes. Seetõttu on mõõdikutesüsteemi hindamisel oluline silmas pidada ka indikaatorite hierarhilisi seoseid. Väljundiindikaatorid, mis mõõdavad konkreetseid tegevusi, peavad olema seotud tegevusega saavutatud otseseid tulemusi näitavate tulemusindikaatoritega. Tulemusindikaatorid peavad olema loogilises seoses mõjuindikaatoritega, mis viitavad tegevuse pikemaajalistele mõjudele.

Antud hindamisloki all hinnati ka seire- ja hindamissüsteemi kui tervikut, st analüüsi, kas seire- ja hindamissüsteem võimaldab koguda kõiki EK poolt nõutud ja siseriiklikult vajalikke indikaatoreid, kas indikaatorite maht on optimaalne, kas andmete kogumise viis ja meetodid on sobilikud arengukava järelevalvemenetluse ja hindamiste teostamiseks.

Teemaploki all käsitletavad uurimisküsimused (vastavalt eelhindamise hanke tehnilisele kirjeldusele):

Tehnilise kirjelduse p 2.3.2

- 5) Esitatud arengukava näitajate asjakohasus ja selgus;
- 6) Kuidas eeldatavad väljundid tulemustele kaasa aitavad;
- 7) Kas näitajate kvantifitseeritud sihttasemed on realistlikud, võttes arvesse kavandatavat ühise strateegilise raamistiku fondide toetust;
- 10) Arengukava järelevalvemenetluste ja hindamiste teostamiseks vajalike andmete kogumise ja menetluste sobivus (sh kasutatavate andmebaaside sobivus);
- 11) Tulemusraamistiku jaoks valitud vahe-eesmärkide sobivus.

Tehnilise kirjelduse p 2.3.3

2.3.3.4. Seire ja hindamine:

- 1) Kas pakutud indikaatorid on asjakohased ja lihtsalt kogutavad/kättesaadavad ning mõõdavad vastavate eesmärkide saavutamist, on loogilises hierarhilises seoses ning saavutatavad?
- 2) Kas pakutud sihttasemed ehk eesmärkindikaatorid on asjakohased, kättesaadavad ja realistlikud?
- 3) Kas loodav seire- ja hindamissüsteem võimaldab koguda kõiki EK poolt nõutud ja siseriiklikult vajalikke indikaatoreid ja seeläbi hinnata arengukava väljundeid, tulemusi ja mõju?
- 4) Kas seatud siseriiklikud indikaatorid on piisavad (lisaks kohustuslikele indikaatoritele) mõõtmaks arengukava tulemusi ja mõju ja kas oleks vajalik seada täiendavaid siseriiklikke indikaatoreid ja kui siis milliseid?

3.1 Hinnang indikaatorite asjakohasusele ja kvantitatiivsetele sihttasemetele

Vastavalt ühisele seire- ja hindamise raamistikule seatakse programmi tulemuslikkuse ja progressi mõõtmiseks indikaatorid vastavalt erinevatele tasanditele järgmiselt:

- ▶ meetmete tasandil väljundindikaatorid
- ▶ sihtvaldkondade tasandil tulemusindikaatorid
- ▶ prioriteetide tasandil mõjuindikaatorid

MAK 2014–2020 programmeerimisel on Põllumajandusministeeriumi poolt aluseks võetud ühtne seire- ja hindamisraamistik ning indikaatorite süsteem, mis on liikmesriikide ja EK vahel ametlikult kokku lepitud. Eelhindajad töötasid läbi olemasoleva indikaatorite kava, mille käigus keskenduti indikaatorite süsteemi hindamisele tervikuna ning selles osas esinevate puudujääkide tuvastamisele ja väljatoomisele. Sekkumisloogika ja hilisema programmi tulemuslikkuse hindamise seisukohalt on oluline, kas seatud näitajad võimaldavad näidata panust eesmärkide saavutamisesse. Juhul kui indikaatorid on selles osas puudulikud, võivad hilisemas etapis teostatavad programmi rakendamise tulemuste hindamised problemaatiliseks osutuda.

Programmi indikaatorite hindamisel keskenduti järgmistele küsimustele:

- ▶ Kas väljapakutud indikaatorid on arusaadavad ja lihtsalt kogutavad/kättesaadavad (vastavad SMART kriteeriumitele)?
- ▶ Kas oleks vajalik lisada täiendavaid / jätta välja indikaatoreid? Kui jah, siis milliseid?
- ▶ Kui hästi vastavad väljundindikaatorid meetme tegevustele? Kas väljundindikaatorid annavad hea ülevaate tegevustest?
- ▶ Kas plaanitud tegevused viivad väljunditeni, mis on planeeritud? Millised välised tegurid võivad indikaatorite täitmist mõjutada?

Eelhindamise käigus kontrolliti kõikide asjakohaste indikaatorite olemasolu programmidokumendis ning nende seostatust õige tasemega, seoseid eesmärkide hierarhiaga ning maaelu arengu prioriteetide ja fookusalaadega. Indikaatorite selguse ja mõistetavuse hindamiseks kasutati nn *SMART-and-CLEAR* kontrolli.

Indikaatorite asjakohasuse analüüs on seotud hindamisaruande peatükkidega „Hinnang programmi sekkumisloogikale“ ning „Hinnang valitud meetmete oodatavale panusele eesmärkide saavutamisel“.

Alljärgnevalt on toodud hinnangud meetme tasandi indikaatoritele vastavalt MAK 18.01.2014 eelnõule. Paljudel juhtudel on tegu soovitusena täiendada väljundindikaatoreid näitajatega, mis võimaldaksid hinnata meetme elluviimise tulemuslikkust ja panust meetme eesmärkide täitmisesse.

Teadmussiire ja teavitus

Meetme üldeesmärk on aidata ettevõtjate ning nende töötajate arendamise ja uute teadmiste leviku soodustamisega kaasa biomajanduse arengule. Mitme eriilmelise tegevuse jaoks kasutatakse ühtsete

mõõdikutena tegevustes osalenute arvu, projektide arvu ja rahastamise mahtu, mis vastavalt EK poolt ette antud seire- ja hindamisraamistikule on meetme väljundnäitajad. Nimetatud näitajad on tegelikult sisendmõõdikud ning kuigi need vastavad meetme tegevustele, on arusaadavad, lihtsalt kogutavad ning annavad teatava ülevaate läbi viidud tegevustest, ei ole nende alusel võimalik hinnata tegevuste tulemusi ega mõju. Seirenäitajatena esitatud tegevusel osalenute ja toetust saanud projektide arv annavad meetme tegevustele kvantitatiivse hinnangu, kuid ei iseloomusta meetme mõju biomajanduse arengule. Sihttasemete esitamisel võiks olla esitatud võrdlus eelmise MAK-i vastavate näitajatega.

Nõuandeteenuste toetamine

Olemasolevad väljundindikaatorid on arusaadavad ja lihtsalt kogutavad ning kättesaadavad. Samas ei kirjelda mõõdikud aga nõustamisvõrgustiku töö efektiivsemaks või kvaliteetsemaks muutumist. Indikaatorid on seotud ainult teenuse pakkujatega ja raha jõudmisega nendeni. Väljundindikaatoritest ei nähtu meetme tegelikku sisu, st kas on suudetud tagada jätkusuutlik ja efektiivne majandamine või tagatud nõuandeteenuse kättesaadavus. Programmi rakendamisel on edaspidi nende näitajate alusel raske hinnata, kas teenuse kvaliteet on varasemast parem. Sihttasemenäitajate alusel eelhindaja soovitusel lisatud, kui paljusid ettevõtjaid plaanitakse nõustada.

Kvaliteedikavas osalemine ja kvaliteedikavade raames toodetud toodete promotsioon

Kuigi väljundindikaatorid on arusaadavad ja lihtsalt kogutavad/kättesaadavad, ei anna need ülevaadet meetme reaalsest tegevusest, kuna projektide arv ei pruugi üheselt näidata tegelikku mõju turustamisele ja seeläbi toidu tarneahela toimimisele.

Soovitus on lisada indikaatoreid, mis oleksid seotud kasusajajatega (osalevate põllumajandustootjate arv või nende toodangumaht/osakaal) või mõjuga turustusele (toodete osakaal turul või ostueelistuste mõjutamise osakaal sihtgrupis).

Investeeringud põllumajandusettevõtte tulemuslikkuse parandamiseks

Kuigi pakutud väljundindikaatorid on arusaadavad ja lihtsalt kogutavad/kättesaadavad, ei anna need ülevaadet meetme tegevustest ega võimalda hilisemas etapis tulemusi hinnata. Soovitus on lisada indikaatoreid, mis kirjeldaksid eesmärkide saavutamist ning meetme tegevuste tulemuslikkust.

Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks

Meetme indikaatorid ei kirjelda tegevusi ega tulemusi eesmärgiga seotult. Vajalik oleks lisada eesmärgist lähtuvaid indikaatoreid: konkurentsivõime näitaja, esmatootjate osalemise osakaalu näitaja vm, mille alusel oleks võimalik hinnata meetme kaudu saavutatud muutusi.

Põllu- ja metsamajanduse taristu arendamine ja hoid

Meetme üldeesmärk on maatulundusmaa viljelusväärtuse suurendamine ja sihtotstarbelise kasutuse tagamine korrastatud kuivendussüsteemide ja juurdepääsuteede kaudu. Seirenäitajatena esitatud tegevusele toetust saanud projektide arv ja investeeringute maht annavad meetme tegevustele kvantitatiivse hinnangu, kuid ei iseloomusta mõju meetme eesmärkide saavutamisel.

Kiviaia taastamise toetus

Väljundindikaatorid (taastatud kiviaedade kilomeetrite arv, toetuse saajate arv ning avaliku sektori kulude summa) on arusaadavad ja lihtsalt kogutavad kvantitatiivsed näitajad.

Noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamine

Kuigi pakutud väljundindikaatorid on arusaadavad ja lihtsalt kogutavad/kättesaadavad, ei anna need ülevaadet meetme tegevustest ega võimalda hilisemas etapis tulemusi hinnata. Soovitus on lisada indikaatoreid, mis kirjeldaksid eesmärkide saavutamist ning meetme tegevuste tulemuslikkust.

Investeeringud majandustegevuse mitmekesistamiseks maapiirkonnas mittepõllumajandusliku tegevuse suunas

Väljundindikaatorid vastavad toetatavatele tegevustele ning need on otseselt sõltuvad meetme raames toetatavatest tegevustest. Indikaatorid on üheselt mõistetavad ja lihtsalt kogutavad. Indikaatorite sihttasemed ei võimalda aga hinnata meetmega saavutatud mõju, mistõttu soovitavad eelhindajad lisada meetmele asjakohased tulemusindikaatorid.

Metsa majandusliku ja ökoloogilise elujõulisuse parandamine

Väljundindikaatorid vastavad hästi meetme tegevustele. Väljapakutud indikaatorid on arusaadavad, lihtsalt kogutavad ning annavad hea ülevaate tegevustest. Indikaatorite sihttasemed ei võimalda aga hinnata meetmega saavutatud mõju, mistõttu soovitavad eelhindajad lisada meetmele asjakohased tulemusindikaatorid. Kuna üheks olulisemaks aspektiks meetmes on hooldusraiete toetamine, võiks indikaatoriteks olla ka toetust saanud hooldusraiete pindala ja metsaomandite arv.

Metsandussaaduste töötlemine ja turustamine

Seirenäitajatena esitatud toetust saanud projektide arv ja investeeringute maht annavad meetme tegevustele kvantitatiivse hinnangu, kuid ei iseloomusta meetme mõju meetme eesmärkide saavutamisel. Kui üldeesmärk on metsandussaaduste töötlemise ning turustamisega tegelevate ettevõtjate lisandväärtuse ja müügiimahtude kasv, siis peaksid ka väljapakutud indikaatorid võimaldama seda hinnata.

Tootjarühmade loomine

Väljundindikaatorid vastavad meetme eesmärkidele ja tegevustele, on arusaadavad ja kogutavad ning kättesaadavad. Planeeritud tegevused viivad väljunditeni. Täiendava indikaatorina võiks kaaluda turu osakaalu sektoris programmiperioodi alguses ning lõpus (turujõu suurendamine).

Meetme sihttase „toetatud tootjarühmadesse kuuluvate ettevõtjate arv 150“ tundub põhjendamatult väike, arvestades põllumajandussektoris tegutsejate arvu ning planeeritavat eelarvet.

Keskkonnasõbraliku majandamise toetus

PKT meetmete puhul ei ole arvesse võetud eelhindaja ettepanekuid indikaatoreid täpsustada (nt välja tuua lisaks kogupinnale ka olulisemate eritegevuste pinnad jmt). Kuigi PM tõi oma vastustes

eelhindaja ettepanekutele välja, et täpsemad sihttasemed pannakse paika siseriiklikes dokumentides, siis on soovitatav iga meetme juurde enne seirenäitajate ja sihttasemete tabelit lisada selgitav lause, et täpsemad (detailsemad) näitajad, sh mõjunäitajad pannakse paika siseriiklike dokumentidega.

Väljundindikaatorid on arusaadavad, lihtsalt mõõdetavad ja kogutavad, kuid ei aita mõõta konkreetse meetmega seatud eesmärke. Oluline oleks kaardistada meetme juures seda iseloomustavad indikaatorid meetme mõjususe hindamiseks. Siseriiklikus indikaatorite kavas on soovitatav lisada mõjunäitajad, mille alusel oleks võimalik hinnata toetuse keskkonnasõbralikkust.

Välja on pakutud minimaalne arv väljundnäitajaid. Eelhindajad soovivad eraldi jälgida ka liblikõieliste, sertifitseeritud seemne ja talvise taimkatte all olevat kogupinda, samuti koolitust saanud põllumajandusettevõtjate arvu (seotud keskkonnateadlikkuse tõstmise eesmärgiga).

Piirkondlik mullakaitse toetus

Ebaselged on seatud eesmärkide sihttasemed (nii tootjate kui ka hektarite osas) – kuna toetuskõlbulikud on ainult need põllumassiivid, kus on vähemalt 50% ulatuses erodeeritud, turvas- ja happelisi muldi, siis tunduvad sihttasemed toetusega kaetud ala osas liiga kõrged.

Keskkonnasõbraliku aianduse toetus

Väljundindikaatorid aitavad mõõta MAK-i üldeesmärki (keskkonnasõbraliku põllumajandusmaaga on kaetud ca pool põllumajandusmaast), indikaatorid on lihtsalt mõõdetavad ja kogutavad.

Väljundindikaatorid ei aita aga mõõta konkreetse meetme eesmärkide saavutamist. Oluline oleks kaardistada meetme juures seda iseloomustavad indikaatorid meetme mõjususe hindamiseks. Samuti puuduvad indikaatorid, mille abil hinnata PKT üldeesmärke – nt keskkonnateadlikkuse kasv, koolitusel osalejate arve jne. Näiteks tuleks täpsustada, kuidas toimub üldise PKT eesmärgi – säilitada ja suurendada elurikkust ja maastikulist mitmekesisust – hindamine (vaadelda suurenenud liikide arvukust, maastikulise mitmekesisuse näitajaid). Täiendavad indikaatorid on soovitatav lisada siseriiklikusse indikaatorite kavas.

Kohalikku sorti taimede kasvatamise toetus

Kasusaajate ja toetatavate hektarite/istikute osas on esitatud näitajad realistlikud. Väljundnäitajad on lihtsad ja hõlpsasti kogutavad toetuste statistikast. Indikaatorid pole siiski meetme hindamiseks piisavad – indikaatorid peaksid katma kõiki sorte, mida soovitakse meetme rakendamise abil säilitada.

Ohustatud tõugu looma pidamise toetus

Pakutud väljundindikaatorid on asjakohased ja lihtsalt kogutavad. Soovitatav on eraldi arvestust pidada ka täiendava lisamaksega seotud sihtgruppide osas (jõudluskontrollis osalevate lehmade arv, lehmad, kes on andnud puhtatõulisi järglasi, tõuraamatusse kantud toetatud maatõugu pullid). Meetme eesmärkide saavutamisel peaks loomade arv olema olulisem näitaja kui loomapidajate arv.

Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus

Väljapakutud indikaatorid on lihtsalt mõõdetavad ja kogutavad. Väljundindikaatorid ei ole aga meetme tulemuslikkuse hindamiseks piisavad ning ei aita mõõta konkreetse meetmega seatud eesmärgi.

Prognoositud sihttasemed on suhteliselt reaalsed – kuna toetuse nõuded ei ole praeguse perioodiga võrreldes kuigi palju rangemad, siis 35 000 ha saavutamine tundub reaalne (2012 oli vastav suurusjärg ~26 000 ha).

Kuna antud meede aitab suuresti kaasa looduskaitse arengukavas sätestatud eesmärkide täitmisele poollooduslike koosluste osas, siis on ettepanek jälgida toetuse maksmist ka erinevate elupaigatüüpide (kooslusetüüpide kaupa). Võimalusel kaaluda seirenäitajate jälgimist ka niidetavate pindade ja karjatatavate pindade osas (kuna üks toetuse eesmärgi on suurendada karjatatavate PLK-de osa).

Mahepõllumajandus

Väljapakutud indikaatorid on lihtsasti kogutavad, kuid indikaatorite sihttasemed on seatud liiga madalale (v.a kodulindude arvu osas, mis on liiga suur, ning mesilasperede arvu osas, mille sihttase on sobiv). Mitmed neist on juba arvatavalt 2013. aasta seisuga saavutatud (näiteks toetusala maa pind) või lähiaastatel saavutatavad. Kui indikaatorite sihttasemed seati rahaliste vahendite järgi ja need on piiratud, on loogika arusaadav, kuid märkimisväärset arenguhüpet uuel perioodil sellest tulenevalt ei toimu.

Indikaator „toetust saavate alade kogupindala (ha)“: PMK püsihindamisaruande 2013. aasta veebruari seisuga oli 2012. aastal toetusala mahepõllumajandusmaad 124 556 ha ja toetusala maa hulk on viimastel aastatel suurenenud 9000–10 000 ha aastas. Vastava indikaatori sihttaseme tuleks suurendada.

Indikaator „toetust saavate loomade arv loomaliikide lõikes“:

- ▶ Seatud sihttase kodulindude osas (25 000) on seniseid tasemenäitajaid arvestades liiga optimistlik. 2012 oli PMK aruande järgi Eestis 7680 toetatavat kodulindu, 2011. aastaga võrreldes oli kasv 1408 tk.
- ▶ Sihttasemete loetelust on toetatavatest loomaliikidest puudu küülikud.

Meetme puhul võiks kaaluda nt põllumaa hektari kohta kasutatava sõnnikukoguse suurenemise (võrreldes tootja kohustuse alg- ja lõppaastat) kasutamist siseriikliku indikaatorina.

Natura 2000 toetus põllumajandusmaale

Indikaatorid on lihtsasti mõõdetavad, aga arusaamatuks jääb, kuidas on jõutud meetmes esitatud sihttasemeteni. Soovitatav on vältida sihttasemeid nagu 23 441 ha – numbrid tuleks ümardada.

Natura 2000 toetus erametsamaale

Väljundindikaatorid vastavad hästi meetme tegevustele. Väljapakutud indikaatorid on arusaadavad, lihtsalt kogutavad ning annavad hea ülevaate tegevustest.

Loomade heaolu toetus

Väljundindikaatorid vastavad hästi meetme tegevustele, väljapakutud indikaatorid on arusaadavad ja lihtsalt kogutavad (PRIA loomade ja toetuste registrist). Meetmes tuleks täpsustada, kust pärinevad andmed hobuste kohta (hetkel vastav register puudub).

Koostöö

Seirenäitajatenä esitatud toetust saanud projektide arv ja investeeringute maht annavad meetme tegevustele kvantitatiivse hinnangu, kuid ei iseloomusta meetme mõju meetme eesmärkide (põllumajandustoodete tootmise ja töötlemise ning erametsasektori jätkusuutlikkuse suurendamine ning innovatsiooni kiirendamine põllumajanduse, toidutootmise ja töötlemise ning metsanduse sektorites) saavutamisele.

3.2 Hinnang tulemusraamistikku sobivusele

Antud peatüki raames hinnati MAK-i eelnõu peatükis 7 toodud tulemusraamistikku ning selles toodud näitajate sihttasemete saavutamise võimalikkust.

EAFRD puhul tulenevad väljundindikaatorid ja nende vahetasemete väärtused (mis EL-i juhise põhjal peaks olema üldjuhul fikseeritud protsent vastavast sihttaseme väärtusest) EAFRD ühisest seire- ja hindamissüsteemist. Seega on *ex-ante* hindaja roll hinnata vaid seda, kas lõplikud sihttasemed on asjakohased ja realistlikud.⁷

Seatud väljundindikaatorite sihttasemed on üldiselt realistlikud, kuid jätkuvalt on probleemiks puudulik põhjendatus ja vähene taustinfo selle kohta, kuidas on vastavate sihttasemeteni jõutud.

Nagu nähtub meetmete hinnangute koondtabelist (p 2.4) ning eelmises peatükis toodud hinnangutest ja soovitustest, peetakse meetmete tasandi indikaatorite kava eelhindajate poolt ebapiisavaks ning soovitatakse lisada kvantifitseeritud väljundindikaatoritele ka tulemusindikaatorid, mis võimaldaksid reaalselt hinnata meetme tegevuste mõju seatud eesmärkide saavutamisele.

3.3 Hinnang väljapakutud seire- ja hindamissüsteemile ning hindamiskavale

Seire- ja hindamissüsteemi ning hindamiskavaga seotud peatükkide hindamisel vastati järgmistele küsimustele:

- ▶ Kas seire- ja hindamissüsteem ning hindamiskava vastavad EK juhistele, on asjakohased ning elluviidavad?

⁷ Euroopa Komisjon (2013). Guidance Fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020, Version 3

- ▶ Kas loodav seire- ja hindamissüsteem võimaldab koguda kõiki EK poolt nõutud ja siseriiklikult vajalikke indikaatoreid ja seeläbi hinnata arengukava väljundeid, tulemusi ja mõju?
- ▶ Kas arvesse on võetud õppetunde MAK 2007–2013 elluviimise kogemustest?

Seire- ja hindamissüsteem

MAK 2014–2020 seire- ja hindamissüsteemist annavad ülevaate ptk 9 „Hindamiskava“ ning ptk 15.2 „Seire“, mida tuleks vaadelda koos saamaks tervikliku pildi järgmisel finantsperioodil kavandatavast süsteemist. MAK-i seire- ja hindamissüsteemi koordineerimise ja rakendamise eest vastutab MAK-i korraldusasutus, kus juhtiv roll on Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonnal.

Perioodil 2014–2020 plaanib Eesti rakendada hindamissüsteemi, mis on analoogne perioodil 2007–2013 välja töötatud ja rakendatud hindamissüsteemiga. Korraldusasutuse hinnangul on senine süsteem tõestanud oma töökindlust ning koostöö püsihindajatega on efektiivne, mis annab aluse ka järgmisel MAK-i perioodil samas koostöövormis jätkata. Samade püsihindajatega koostöö jätkamise eelisteks on ka järjepidevuse tagamine ning seniste teadmiste ja kogemuste arvestamine edaspidises hindamistegevuses. Eesti Maaülikool ning Põllumajandusuuringute Keskus on MAK-i püsihindajatena asjakohased partnerid, omades hindamise läbiviimise eelduseks olevat valdkondlikku kompetentsi.

Täiendavad hindamised plaanitakse osta sisse avalike hangetega riigihangete seaduses sätestatud korras. Suuri muudatusi seire- ja hindamissüsteemis võrreldes eelmise programmiperioodiga plaanis ei ole.

PRIA kui makseasutus täidab seire- ja hindamissüsteemis andmete koguja, infosüsteemi sisestaja ning edastaja rolli. Käimasoleval perioodil on selline tööjaotus PRIA hinnangul toiminud. Andmete esitamist ja täpsemaid nõudeid on lisaks seiremäärusele sätestatud ka eraldi juhendite ja lepingutega, mis on oluliselt suurendanud PRIA võimekust seire ja hindamise vajadusi täita. Probleemiks on olnud teatud andmete sisestamine, mida PRIA otseselt toetuste menetlemiseks ei vaja, kuid mis taotlustoimikutes sisalduvad, kuid ka selle osas on olemas kokkulepe, kuidas neid andmeid siiski hindamistegevuses kasutada saab.

Andmete sisestamise puhul on problemaatiline see, kui soovitakse hakata süsteemi sisestama uusi näitajaid või andmete liike, mida ei ole programmiperioodi alguses kokku lepitud.

MAK-i seire teostamise peamiseks aluseks on ühised kontekst-, sisend- ja väljundnäitajad. Asjaomaste asutuste kokkuleppel kehtestatakse lisaks täiendavad siseriiklikud näitajad, mida MAK-is ei kirjeldata ning mida ei käsitleta ka käesoleva MAK-i eelhindamise raames. Hindamises omavad olulist tähtsust lisaks tulemus- ja mõjunäitajad ning Euroopa Komisjoni poolt kehtestatud hindamisküsimused.

Hindamiskava

Hindamiskava üldine eesmärk on kindlustada piisavate ja asjakohaste hindamistegevuste läbiviimine ning selleks vajalike vahendite ja ressursside olemasolu MAK-i rakendamise

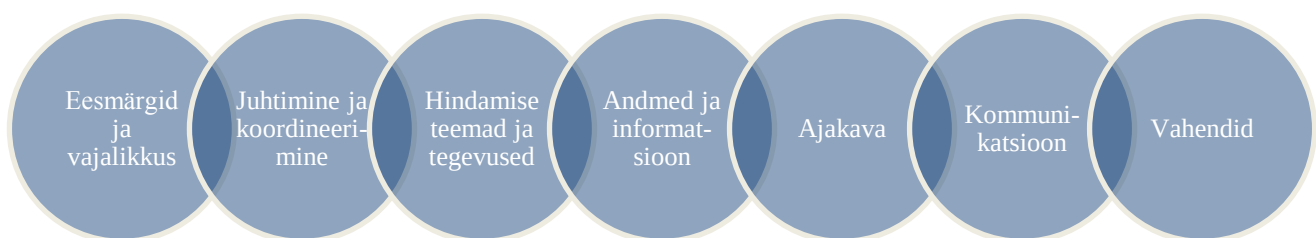
perioodiks. Hindamiskava peaks kirjeldama, kuidas seotakse hindamise tulemused põllumajanduspoliitika kujundamisega, kuidas edastatakse hindamistulemusi ning kui täpselt on määratletud teavituse sihtrühmad.

Kvaliteetselt planeeritud hindamiskava aitab sobitada hindamistegevusi MAK-i tegevuste elluviimise algusest peale, määratleda hindamisega seotud osapoolte ja sidusrühmade rollid ja vastutus, tugevdada mitmeaastast lähenemist hindamise ülesannete ja tegevuste läbiviimisel, kindlustada hindamiste teostamiseks vajalikud ressursid nii MAK-i rakendamise eest vastutavate asutuste kui hindajate puhul ning vähendada administratiivseid takistusi sobiva andmehaldus- ja seiresüsteemi disainimisega. Kvaliteetse hindamiskava kasutegur on ka panus seire ja hindamise eesmärgistamisse/fokusseerimisse, sh seire ja hindamistegevuste elluviimine vastavalt MAK-i sidusrühmade vajadustele ning EÜ regulatsioonides sätestatud ajakavale, hindamise temaatiliste prioriteetide ning erinevate hindamismetoodikate kasutusvõimaluste (eelduste) määratlemine ning seoste loomine seire, hindamise ja aruandlusega seotud tegevuste vahel. Hindamistulemuste parima kasutuse tagamiseks aitab hindamiskava tugevdada hindamise leidude kommunikerimist otsustajatele ja sidusrühmadele läbi selgete tõendite. Hindamistulemuste asjakohane kasutus aitab tugevdada läbipaistvust ja ühise arusaama kujunemist maaelu arengu poliitika mõjudest kõigi osapoolte vahel, kes on seotud MAK-i programmeerimise, juhtimise, elluviimise ja hindamisega, sh MAK-i kasusaajad ja üldine avalikkus. Samuti annavad hindamiste tulemused põhjaliku ülevaate põllumajanduspoliitika sekkumiste tulemuslikkusest MAK 2014–2020 elluviimise perioodi algusest alates.

MAK 2014–2020 hindamissüsteemiga jätkatakse käesoleval programmiperioodil rakendatud praktika elluviimist. MAK-i seire ja täpsema korra kehtestab põllumajandusminister ning metoodika töötatakse välja koostöös püsihindajatega.

Eelhindamise käigus analüüsiti, kas planeeritavat hindamiskava iseloomustab ühtsus ja täielikkus, kasutatavus ja integreeritus teiste infotöötlusega seotud tegevustega ning kas hindamiskava vastab EÜ regulatsioonide eelnõudes defineeritud nõuetele ning hindamisjuhistes määratletud miinimumnõuetele.

Eelhindaja poolt anti soovitusi hindamiskava peatüki täiendamiseks 3.07.2013 toimunud töökoosolekul, soovitusel edastati kirjaliku dokumendina Põllumajandusministeeriumile 8.07.2013. Oluline osa soovitustest on MAK-i täienduste sisseviimisel arvesse võetud. Hindamiskava miinimumnõuete täitmiseks on vajalik kirjeldada 7 erinevat alateemat vastavalt joonisele 3:



Joonis 3. Hindamiskava miinimumnõuded

Kõik nimetatud alateemad on MAK-i hindamiskava peatükis kirjeldatud.

- ▶ Eesmärgid ja vajalikkus (ptk 9.1). Eelhindamise eesmärgid ja vajalikkus on peatükis piisaval määral kajastatud ning peatükk vastab esitatava info osas nõuetele.
- ▶ Juhtimine ja koordineerimine (ptk 9.2). Välja on toodud kõik asjaomased organisatsioonid, kes seire- ja hindamissüsteemi ellu rakendavad või selles osalevad, samuti ülesannete jaotus ja vastutusvaldkond. Kirjeldatud on ka, kuidas toimub hindamistegevuste koordineerimine, mille kaudu peaks programmiperioodi jooksul olema tagatud seireandmete kvaliteet ja hindamistulemuste usaldusväärsus.
- ▶ Hindamise teemad ja tegevused (ptk 3). Hindamise teemad on üldjoontes ära toodud, kuid tekst vajaks liigendamist, et parandada sisulist ülevaatlikkust erinevate käsitletavate teemade osas. Hindamiskavas on soovitatav struktureeritumal kujul (loetelu) ära tuua hindamise teemad ja tegevused vastavalt MAK-i prioriteetidele ja sihtvaldkondadele.
- ▶ Andmed ja informatsioon (ptk 9.4). Alapeatükk annab teabe statistiliste andmete kogumise, säilitamise, haldamise ja edastamise kohta. Soovitatav on kirjeldada seoses MAK 2007–2013 kogemusega võimalikke andmekogumise kitsaskohti ja probleeme ning nende ennetamise meetmeid.
- ▶ Ajakava (ptk 9.5). Hindamistegevuste indikatiivne ajaplaan kogu MAK-i rakendusperioodi kohta on peatükis välja toodud, detailsem tegevuskava lepatakse korraldusasutusega kokku vastavalt konkreetsetele iga-aastastele vajadustele.
- ▶ Kommunikatsioon (ptk 9.6). Määratletud on planeeritav kommunikatsioonistrateegia, selle fookus ja eesmärgid, samuti kõik sihtgrupid, kellele kommunikatsioonitegevused on suunatud. Soovitatav on lisaks täpsustada, millised tegevused millisele konkreetsele sihtrühmale suunatud on.
- ▶ Vahendid (ptk 9.7). Hindamiskava peaks andma ülevaate hindamistegevustele eraldatud eelarveliste vahendite mahust, mis peab olema ettenähtud tegevuste kulude katmiseks ning eeldatavate tulemite saamiseks piisav. Hindamiskava elluviimiseks ehk seire- ja hindamissüsteemi edukaks rakendamiseks eraldatud vahendite mahtu võrreldakse samas suurusjärgus MAK 2007–2013 vahendite mahuga. Soovitus oleks määratleda ära vastavate eelarveliste vahendite ligikaudne maht eurodes, et oleks võimalik planeeritavate vahendite mahust konkreetsemat ettekujutust saada. Juhul kui hindamiskava täieneb uute teemadega, on püsihindajate arvamusel võimalik eelarveline puudujääk hindamistegevuste osas.

3.4 Soovitused seoses programmi edukuse ja tulemuslikkuse mõõtmisega

Üldjoontes võib eelhindamise tulemusena öelda, et loodav seire- ja hindamissüsteem võimaldab koguda EK poolt nõutud indikaatoreid ja hinnata seeläbi arengukava väljundeid, tulemusi ja mõju. Seiresüsteem ja selles osalevate institutsioonide rollid on MAK-i dokumendis kirjeldatud ja annavad ülevaatliku info planeeritavast seire ja hindamise korrast.

MAK 2007–2013 elluviimise kogemusele tuginedes on soovitatav kirjeldada võimalikke andmekogumise kitsaskohti ja probleeme ning nende ennetamise meetmeid järgmisel programmiperioodil.

Seire- ja hindamissüsteemi kirjelduses tuleks tähelepanu pöörata ka kvaliteedi tagamisele – vastava info lisamise eesmärgiks on näidata, et andmed, mida järgneva programmiperioodi kestel kogutakse, on kvaliteetsed ja usaldusväärsed. Andmekvaliteedile tuleb pöörata tähelepanu tulenevalt käesoleval perioodil osades liikmesriikides esinenud seireandmete ja hindamistulemuste ebausaldusväärsusega seotud probleemidest, mida EK järgmisel perioodil ennetada soovib.⁸

Hindamise teemad on üldjoontes ära toodud, kuid tekst vajaks liigendamist, et parandada sisulist ülevaatlikkust erinevate käsitletavate teemade osas. Hindamiskavas on soovitatav struktureeritumal kujul (loetelu) ära tuua hindamise teemad ja tegevused vastavalt MAK-i prioriteetidele ja sihtvaldkondadele.

Kavandatud hindamiskava osas on eelhindamise käigus konsulteeritud ka MAK 2007–2013 püsihindajatega ning nende soovitusel on MAK-i seiresüsteemi kujundamisel üldjoontes ka arvesse võetud. Hinnangut ei ole aga võimalik anda seire ja hindamise tegevuste rahastamismahu piisavusele, kuna nimetatud andmeid MAK-is täpsustatud ei ole. Juhul kui võtta eelduseks, et järgmisel perioodil eraldatakse seire ja hindamise läbiviimiseks finantsvahendeid MAK-i eelarvest samas proportsioonis käesoleva programmiperioodiga, võib jääda vastav eelarveline maht ebapiisavaks lisanduvate uurimisvaldkondade (ressursikasutus, kliimamuutused) tõttu.

Olulisemad eelhindamise käigus ilmnenud puudused ja nendest tulenevad soovitusel on seotud väljapakutud indikaatorite asjakohasusega. Hindamaks programmi tulemuslikkust meetmete tasandil ja analüüsima, kas meede on õigesti disainitud ning õige vahend seotud eesmärkide saavutamiseks, peaks olema võimalik lisaks saavutatavatele väljunditele hinnata ka meetmete tulemuslikkust ja panust eesmärkide saavutamisesse. Prioriteetide sihtvaldkondade juures olevad tulemusindikaatorid ei ole selleks piisavad, mistõttu on oluline täpsustada meetme tasandi näitajaid. Praeguses MAK-i eelnõus esitatud indikaatorite süsteemi kaudu puudub sisuliselt võimalus hinnata meetme tasandi vahetuid tulemusi, toetussummade eesmärgipärast kasutamist ning seda, kas meede aitab prioriteedi tasandil tulemusi saavutada ja MAK-i eesmärke täita.

⁸ Allikas: 15th meeting of the Expert Committee on Evaluation of Rural Development Programmes (30.04.2013)

4. Hinnang programmi elluviimise ettevalmistustele

4.1 Hinnang personali ja administratiivse suutlikkuse tasemele

Administreerimise ehk programmi rakendamise korda kirjeldavate MAK-i peatükkide osas antakse hinnang sellele, kuivõrd hästi toetab kavandatav rakendusskeem arengukava eesmärkide saavutamist. Hinnatakse arengukava elluviimiseks vajaliku personali ja haldussuutlikkuse piisavust ehk teisisõnu erinevate arengukava rakendamisega seotud institutsioonide valmisolekut ja muude ressursside (nt andmebaaside) olemasolu arengukava eduka elluviimise administreerimiseks. Hinnatakse, kas kavandatav rakendusskeem on eesmärkide elluviimiseks potentsiaalselt parim ning arvestab eelnevate perioodide kogemustega (st kas tegevuste planeerimisel, süsteemi üleehitamisel on arvestatud varasemate õppetundidega) ning kas administreerimiskulusid oleks võimalik vähendada, st saavutada tulemusi ja eesmärke väiksemate kuludega. Samuti hinnatakse planeeritavaid kommunikatsioonitegevusi ja nendega seotud aspekte.

Teemaploki all käsitletavad uurimisküsimused:

Tehnilise kirjelduse p 2.3.2

9) Arengukava elluviimiseks vajaliku personali ja haldussuutlikkuse piisavus.

Tehnilise kirjelduse p 2.3.3

2.3.3.3. Administreerimine:

- 1) Milline on administratsiooni valmisolek toetuste rakendamiseks (sh erinevad asutused/institutsioonid, kes toetuste rakendamise protsessis osalevad, andmebaaside olemasolu jms)?
- 2) Kas kavandatav rakendusskeem on potentsiaalselt parim eesmärkide elluviimiseks ning arvestab eelnevate perioodide kogemustega (st kas tegevuste planeerimisel, süsteemi üleehitamisel on arvestatud varasemate õppetundidega)?
- 3) Kas arengukava eeldatavaid tulemusi ja eesmärke oleks võimalik saavutada väiksemate kuludega?

Programmi rakendamise kord on toodud MAK-i peatükis 15. Peatükk jaotub järgmisteks alapeatükkideks:

- 15.1. MAK-i rakendamise eest vastutavad asutused
- 15.2. Seire
- 15.3. Kommunikatsioonipõhimõtted ja -strateegia
- 15.4. Teavitus- ja avalikustamistöö tegevuskava
- 15.5. Tegevused toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks

Nõuete kontrollitavust käsitleb peatükk 18 „Korraldusasutuse ja makseagentuuri poolt teostatud arengukavas sisalduvate meetmete tõestatavuse, kontrollitavuse ja veariski eelhindamine“.

MAK-i rakendamise eest vastutavad asutused

Programmi rakendamise korda kirjeldava peatüki eesmärgiks on kirjeldada MAK-i tulevast juhtimisstruktuuri, milles vastavalt tavapärasele arengukava koostamise praktikale tuleb välja tuua valdkonna arengukava koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse koordineerimiseks rakendatavate tegevuste kirjeldus, sealhulgas see, kuidas on organiseeritud koostöö, tööjaotus ja tagasiside andmise protsessid kaasatud asjaomaste asutuste ja isikutega. Kõnealuste protsesside kirjeldus jaguneb MAK-is lisaks antud peatükile ka muude osade vahel (ptk 6.2 „Juurdepäas EAFRD-le“, ptk 9 „Hindamiskava“).

MAK-i 30.08.2013 eelnõus on programmi asutused ning nende funktsioonid ja vastutus määratletud, mis võimaldab seda käsitleda juhtimis- ja kontrollisüsteemi kokkuvõtliku kirjeldusena, nagu on EK poolt programmeerimise juhises ja hindamisjuhises soovitatud. Samas ei saa öelda, et tegu oleks detailse juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjeldusega – antud on ülevaatlik info, tuues ära MAK-i rakendamisega seotud asutuste peamised ülesanded ja vastutusvaldkonna.

Eesti senine kogemus EL-i maaelu vahendite kasutamisest eelnevatel finantsperioodidel (SAPARD; MAK-i eelmised programmiperioodid) on võimaldanud MAK-i rakendamise eest vastutavatel asutustel omandada pikaajaliselt kogemusi ja teadmisi EL-i maaelu arengu toetuste rakendamisest. MAK 2007–2013 vahehindamise käigus ei ole tuvastatud olulisi puudujääke MAK-i rakendavate asutuste tegevuses. Arvestades, et 2014–2020 finantsperioodil viivad MAK-i tegevusi ellu samad asutused, mis lõppenud perioodil, on olemas kindlus, et võetakse arvesse õppetunde senisest praktikast ning olemas on piisav kompetents ja administratiivne suutlikkus MAK-i õiguspäraseks ja edukaks rakendamiseks.

Komisjoni seadusandlusest lähtuvalt on uuel perioodil oluliseks muudatuseks finantsinstrumentide rakendamine koostöös MES-iga. Algaval finantsperioodil on samuti oluliselt muutunud mõnede meetmete sihtgrupid, lisandunud on uusi meetmeid ja sihtgruppe.

Sõltumata hinnangutest senisele rakendussuutlikkusele peaks MAK 2014–2020 andma ülevaate rakendamise eest vastutavate asutuste kavandatud inimressursist ja sellega seotud vajadustest. Ajaperiood, mida selle teemaga seotult käsitletakse, peaks hõlmama kogu programmi elluviimise aega koos üleminekuperioodidega. Inimressursi piisavuse ja arendamise võimaluste osas asjakohase hinnangu andmiseks tuleks lisaks kajastada ka administratiivse tegevusvõimekuse arendamiseks ja tõstmiseks ning teadmus- ja kvaliteedijuhtimiseks planeeritavaid tegevusi. Nimetatud käsitlus peaks olema seotud tehnilise abi kasutust kirjeldava peatükiga (ptk 8.3) ning võimaldama anda kindluse planeeritavate tegevuste ja ressursside vastavuse ja asjakohasuse osas.

MAK-i administreerimise peatükis on oluline anda ülevaade olemasolevatest ja planeeritavatest infotehnoloogilistest süsteemidest ning andmebaasidest, mida kasutatakse MAK-i juhtimis- ja kontrollisüsteemi rakendamisel. Lisatud peaks olema, milliseid IT-süsteeme/andmebaase milliste protsesside/toimingute juures ja millise asutuse poolt kasutatakse. PRIA-ga tehtud intervjuus toodi välja, et perioodi 2014–2020 toetuste menetlemiseks arendatakse välja uus infosüsteem. Alles jäävad senised registripidamise süsteemid, milles hallatakse registrites olevaid andmeid. Kliendisuhtluse tõhustamiseks vahetatakse välja aga kliendiregister. Olemasolevat aruandlussüsteemi ja maksete süsteemi välja ei vahetata, kuid täiendatakse. Uuel perioodil pööratakse suurt tähelepanu taotluste esitamise e-teenuste arendamisele.

Ülemineku perioodil tekib PRIA praeguste arvestuste kohaselt MAK-i rakendamisel eelarveline puudujääk, kuna menetleda tuleb MAK-i meetmeid olukorras, kus tehnilise abi vahendid on 2007–2013 perioodi osas ära kasutatud ja uue perioodi tehnilist abi pole veel avatud. Administratiivsete probleemide ennetamiseks on oluline 2014. aasta eelarveliste vahendite planeerimisel sellega arvestada.

Personali koolitustele suunatud vahendite suurus PRIA eelarves on 80 000 eurot, mida hinnatakse piisavaks.

Kommunikatsioonipõhimõtted ja -strateegia (ptk 15.3) on põhjalik, samuti teavitus- ja avalikustamistöö tegevuskava (ptk 15.4). Juhul kui korraldusasutus plaanib edaspidi läbi viia teavitustegevuste alameesmärkide täitmise hindamist, on soovitatav määratleda asjakohased mõõdikud koos alg- ja sihttasemetega. Teavitus- ja avalikustamistöö tegevuskavas puudub info selle kohta, kuidas toimub kommunikatsioonitegevuste planeerimises ja elluviimises koostöö Maamajanduse Infokeskuse / Eesti Maaeluvõrgustikuga, ning soovitatav on MAK-i vastava infoga täiendada. Intervjuu MMIK esindajaga näitas, et tegevuste koordineerimine ja koostöö korraldusasutusega on toimiv.

Tegevused toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks (ptk 15.5) annab ülevaate EL-i uuel finantsperioodil rakendatavate lihtsustamise meetmete kohta, mida MAK-i elluviimisel järgitakse. Planeeritud lihtsustamise meetmetel on potentsiaali vähendada nii rakendussüsteemi kui ka taotlejate ja toetuse saajate halduskoormust.

Kõik menetlemisega seotud asutused on olnud kaasatud järgmise perioodi ettevalmistavasse töösesse. Eesmärk on suurendada e-teenuste kasutatavust ning vähendada halduskoormust nii PRIA kui taotlejate jaoks (nt erinevate asutuste jaoks on taotlejal ühine taotlusvorm). PRIA valmisolek on tagatud PRIA-s tegutsevate erinevate projektigruppide kaudu, kes valmistavad ette IT-süsteemi taotluste menetlemiseks ning standardiseerivad lihtsustamise ja ühtlustamise aspektist lähtuvalt tööprotsesse. Lihtsustamisele aitavad kaasa ka ühikumäärade kehtestamine ja hinnakataloogi rakendamine (*flat rate* meetodi rakendamine LEADER-meetmes). Viimati nimetatud on ka olulisemad muudatused meetmete rakendamisel, millega uuel perioodil tuleb arvestada.

MAK-i meetmete kontrollitavusele ja võimalikule veariskile annab eelhinnangu ptk 18 „Korraldusasutuse ja makseagentuuri poolt teostatud arengukavas sisalduvate meetmete tõestatavuse, kontrollitavuse ja veariski eelhindamine“. Nõuete kontrollitavuse hindamine on aidanud PRIA-l saada ühtlasi sisendinfot ka menetlusprotsessi automatiseerimise kavandamiseks, mida planeeritakse läbi viia uuel perioodil.

Peatükk on esitatud tabelina, mis ei ole käesolevas MAK-i versioonis veel täiel määral sisustatud. Riskihinnangud on osade meetmete puhul välja toomata. Täpsustada tuleks ka veerus „Kontroll“ toodud andmeid. Kokkuvõtvalt on eelhindaja soovitusel peatüki täiendamiseks järgnevad:

- ▶ Juhul kui nõude kontrollitavuse osas on märgitud infoks vaid „100% administratiivne kontroll“, tuleks selle sisu täpsemalt avada.
- ▶ Soovitatav on ühtlustada kontrollitavusele viitavat infot. Praeguses versioonis on kasutatud meetmete lõikes nõuete kontrollitavuse puhul hinnanguid „nõue on kontrollitav“ ning „nõue

ei ole kontrollitav“, kuid seda on tehtud ainult osade nõuete puhul. Paljude nõuete puhul ei ole kasutatud kumbagi nimetatud hinnangut (tekstist tulenevalt võib siiski eeldada, et nõue on tabelis toodud abinõude kaudu kontrollitav).

- ▶ Täpsustada tuleks, kas ja mida võetakse ette juhtudel, kui nõude täitmise kontrolli ei ole kontrollorgani poolt võimalik läbi viia.
- ▶ Veariski ilmnemise tõenäosus tuleks välja tuua kõikide meetmete ja nõuete puhul.

4.2 Huvirühmade kaasamine

Väga oluline osa MAK-i ettevalmistamise ja koostamises protsessis on huvirühmade sisulisel kaasamisel, mille tulemusel peaks koostatav arengukava vastama olemasolevate võimaluste piires võimalikult täpselt sihtrühmade vajadustele. Kaasamise tulemusel peaks olema võimalus esitada omapoolsed ettepanekud ja soovitused MAK-i kujundamise protsessis kõigil asjaomastel osapooltel, kelle tegevusega uue finantsperioodi arengukava otseselt või kaudselt seotud on.

MAK-i 21.06.2013 eelnõu peatükis 14 oli antud põhjalik ülevaade MAK-i koostamise raames toimunud kaasamistegevustest. Ära olid toodud kõik juhtkomisjoni töösse kaasatavad osapooled koos viitega, et juhtkomisjonis esindatud organisatsioonide (kokku 29) põhjal kujuneb programmi elluviimise alguseks välja MAK 2014–2020 seirekomisjon. Samuti oli esitatud info teiste kaasatud osapoolte, kaasamisega seotud Põllumajandusministeeriumi või Maamajanduse Infokeskuse korraldatud ürituste ning muude kaasamistegevuste kohta (kodanike ja erialaorganisatsioonide ettepanekute vastuvõtmine, päringutele vastamine, info jagamine erialaüritustel ja katusorganisatsioonide kaudu jm). Vastavalt „Elements on Strategic Programming 2014–2020“ juhiste oli eelnõus ära toodud toimunud konsultatsioonide kuupäevad ning periood, mille jooksul oli huvigruppidele antud võimalus programmi ettevalmistamisse panustada ja MAK-i osas kommentaare anda.

08.07.2013 eelhindaja poolt Põllumajandusministeeriumile edastatud dokument „Hinnangud MAK-i hindamiskava, rakendamise korra ja kaasamise peatükkidele“ andis soovitus lisada MAK-i ülevaatlik informatsioon selle kohta, mil määral on kaasamisprotsessi käigus esitatud ettepanekuid ja nõuandeid arvesse võetud, ning põhjendused juhtudel, kui neid arvestatud ei ole. 30.08.2013 MAK-i eelnõu on konsultatsioonide osas täiendatud (ptk 16.2) ning eraldi tabelina on ära toodud konsultatsiooni teema, kuupäev, konsultatsiooniks antud ajaperiood, konsulteeritud institutsioonide/üksuste/isikute nimed ning kokkuvõtte tulemustest.

18.11.2013 MAK-i eelnõus oli kaasamistegevusi puudutav peatükk ümber kujundatud ning sisuline kirjeldus asendatud tabeli vormis ülevaatega kaasatud osapooltest (töörühmades osalenud organisatsioonide esindajad) ning MAK-i juhtkomisjonides toimunud arutelude ja otsuste lühikokkuvõtetega. Peatükk on jäänud vormiliselt samaks ka eelhindamise lõpparuande aluseks olevas MAK-i 18.01.2014 eelnõus. Ptk 16 võiks olla loetavuse ja informatiivsuse huvides siiski sisustatud ülevaatliku kirjeldusega läbiviidud kaasamistegevustest. Tabelid, mis on toodud alapeatükkides 16.1 ja 16.2 on soovitatav esitada MAK-i põhiosa mahu optimeerimiseks lisadena.

Üldhinnang kaasamistegevustele on, et tegevused on olnud piisavalt ulatuslikud ning programmeerimise eest vastutavad asutused on võimaldanud olulistel huvigruppidel oma seisukohti avaldada.

4.3 Soovitused MAK-i elluviimisega seotud peatükkide osas

MAK-i elluviimiseks on planeeritav rakendussüsteem üldjoontes asjakohane – protsessides osalevad asutused on oma ülesannete täitmiseks pädevad ning omavad pikaajalist kogemust ja vajalikku administratiivset suutlikkust MAK-is planeeritud tegevuste rakendamiseks.

Administratiivse suutlikkuse näitamiseks tuleks aga MAK-i täiendada infoga, mis puudutab nii olemasoleva kui planeeritava inimressursi juhtimist ja arendamist, kasutatavaid IT-süsteeme ning juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiendavaid aspekte vastavalt allpool toodud loetelule.

MAK-i eelnõu täiendamiseks on eelhindajal järgmised soovitused:

- ▶ Ptk 15.1: inimressursi vajadused peaksid olema selgelt määratletud alates programmi rakendamise algusest kuni lõpuni, arvestades mh üleminekuperioode (sh meetmed/plaanid tegevusvõimekuse arendamiseks ja kasvatamiseks ning teadmuse- ja kvaliteedijuhtimiseks; organisatsioonilise jätkusuutlikkuse tagamine).
- ▶ Lisada ülevaatlik info IT-süsteemide kohta, mida kasutatakse MAK-i elluviimise raames andmevahetuseks ja -halduseks seoses maksete, monitooringu, aruandluse (sh andmed taotluste ja nõuetega seotud protsesside kohta) ja hindamisega.
- ▶ Ptk 16 võiks olla sisustatud ülevaatliku informatsiooniga läbiviidud kaasamistegevustest. Mahukad tabelid, mis on toodud alapeatükkides 16.1 ja 16.2 võiks MAK-i põhiosa mahu optimeerimiseks olla esitatud MAK-i lisadena.
- ▶ Oluline etapp kaasamise protsessist oli 2013. aasta suvel toimunud MAK-i eelnõu kooskõlastusring. Soovitus on lisada informatsioon ka kooskõlastusringil esitatud ettepanekutest, sh millised neist on arvesse võetud ning põhjendused mitte arvestatud ettepanekute puhul. Soovituslik on täiendada MAK-i dokumenti vastava lisaga (tabel).
- ▶ Terminite kasutus tuleks ühtlustada ja täpsustada, pöörates tähelepanu samasisulistele, kuid erinevalt sõnastatud mõistetele: nt järelevalvekomitee, seire järelevalvekomisjon, seirekomisjon.

5. Horisontaalsete teemade hindamine

5.1 Hinnang võrdsete võimaluste tagamise ja diskrimineerimise vältimise asjakohasusele

MAK 2014–2020 eelnõu eelhindamisel jälgiti, kas see toetab piisavalt arengukavas regionaalsete ja piirkondlike eripärade, sotsiaalse ja regionaalse ebavõrdsuse, säästva arengu põhimõtete ning võrdse kohtlemise põhimõtetega arvestamist; samuti seda, kui asjakohane nende teemadega arvestamine erinevate prioriteetide kontekstis on.

MAK 2014–2020 olukorra analüüs, SWOT-i ja MAK-i strateegia võrdsete võimaluste tagamist ja diskrimineerimise vältimist ei puuduta. Selles vaates riskigruppe välja ei tooda ja nende paremaks kaasamiseks konkreetseid samme ette nähtud ei ole. Sellest tulenevalt ei ole võimalik eelhindajal ka käesolevale horisontaalsele teemale põhjalikumalt hinnangut anda.

5.2 Hinnang säästva arengu edendamise asjakohasusele

Hindamisküsimus:

- ▶ Kuidas on MAK olukorra analüüsis, prioriteetides ja meetmetes arvestatud säästva arengu põhimõtetega?

Olukorra analüüsis käsitletakse säästva arengu põhimõtteid peamiselt 4. ja 5. prioriteedi all, mille teemadeks on vastavalt ökosüsteem (prioriteet 4) ning ressursisääst ja keskkonnasäästlik majandus (prioriteet 5). Samas oleks võimalik seoseid energia- ja keskkonnasäästliku rohemajanduse arendamisega ka 2., 3. ja 6. prioriteedis ning nendega seotud meetmetes rohkem avada (sh lisada vastavates tegevussuundades säästva arengu edendamisega seotud mõõdikud).

MAK 2014–2020 strateegia prioriteedid 4 ja 5 moodustavad MAK-i strateegia lahutamatu osa ja tasakaalustavad põllumajandusliku tootmise ja maamajanduse arendamisega seotud aspekte hästi. Teiste MAK-i prioriteetide, sihtvaldkondade ja meetmete puhul ei selgu, kas ja kuidas plaanitakse nende elluviimisel säästva arengu aspekti arvesse võtta.

Kokkuvõttev hinnang säästva arengu edendamise asjakohasusele on, et säästva majanduse edendamisega tegeletakse ennekõike MAK-i 4. ja 5. prioriteedi raames, mitte aga horisontaalselt ja läbivalt kõikides prioriteetides ja meetmetes, nagu see horisontaalse eemärgi puhul olema peaks.

5.3 Horisontaalsete teemadega seotud soovitused

Eelhindaja on seisukohal, et EL-i suunistega kooskõlas olevaid horisontaalseid teemasid saaks olukorra analüüsis selgemini välja tuua.

Sisuliselt kõikide prioriteetide olukorra analüüsis (nt ettevõtete konkurentsivõime ja maamajanduse mitmekesistamise võimaluste analüüsis jne) on soovitatav rohkem sisse tuua regionaalset mõõdet ning seoseid säästva arengu eesmärkide saavutamisega. 6. prioriteedi olukorra analüüsis soovitame

kõiki horisontaalseid teemasid, sh võrdsete võimaluste tagamine, säästva arengu tagamine jne, rohkem avada.

Soovitame lisada kõikide meetmete kirjeldusse lühikokkuvõtte sellest, kas ja kuidas plaanitakse vastavas meetmes horisontaalseid teemasid arvestada.

Selguse huvides soovitame lisada peatükki 5.3 kokkuvõtva tabeli sellest, kas ja milliseid konkreetseid horisontaalseid teemasid ja millisel viisil hakatakse meetmetes arvestama (millised asjakohased horisontaalsed teemad on lisatud projektide valikukriteeriumitesse).

MAK 2014–2020 eelhindamises kasutatud materjalid

Lisa 1. Intervjueeritute nimekiri

Eelhindamise käigus viidi läbi intervjuud või konsultatsioonid järgmiste asutuste esindajatega:

- ▶ Maamajanduse Infokeskus
- ▶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakond
- ▶ Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
- ▶ Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakond
- ▶ Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond
- ▶ Riigikantselei strateegiabüroo
- ▶ Siseministeeriumi regionaalarengu osakond

Lisa 2. Kasutatud andmeallikate nimekiri

Eesti Arengufond (2012). Väliskeskkond 2020. Olulised trendid ja nende tähendus Eestile. Eesti fookuses 10/2012

Eesti Koostöö Kogu (2013). Elukestva õppe strateegia 2014–2020

Eesti Maaülikool (2012). Maapiirkonna ettevõtjate olukord, arengutrendid ning toetusvajadus

Eesti Maaülikool (2012). Põllumajanduse poolt loodud avalike hüvede hindamine Eestis

Eesti Maaülikool (2012). Uuring „Maapiirkonna ettevõtjate olukord, arengutrendid ning toetusvajadus“

Eesti Maaülikool (2013). Eesti maaelu arengukava 2007–2013 rakendamise tulemusi

Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21“

EL-i majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“

Ernst & Young (2010). Eesti maaelu arengukava 2007–2013 vahehindamise lõpparuanne

Ernst & Young (2012). Avalikuks kasutamiseks mõeldud objektide mõju kogukonnale ning investeringute vajadus sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri parandamiseks maapiirkondades

Euroopa Komisjon (2013). Guidance Fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014–2020, Version 3

Euroopa Komisjon (2013). Guidance fiche. Verifiability and controllability of measures: Assessment of risks of errors / Article 69 of Council Regulation EAFRD

Euroopa Komisjon (2013). Draft guidelines on eligibility conditions and selection criteria for the programming period 2014–2020

Euroopa Komisjon (2010). Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid 2020. aastaks: toidu, loodusvarade ja territooriumiga seotud tulevikuprobleemide lahendamine

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:et:PDF>

Euroopa Komisjon (2012). Komisjoni talituste seisukoht ajavahemiku 2014–2020 partnerluslepingu ja programmide väljatöötamise kohta Eestis

Euroopa Komisjon, DG AGRI (eelnõu, august 2012). Guidelines for the Ex ante evaluation of 2014–2020 RDPs.

Euroopa Komisjon, DG AGRI (eelnõu, august 2013). Establishing and implementing the evaluation plan of 2014–2020 RDPs

Euroopa Komisjon, DG AGRI (*working paper*, detsember 2012). Elements of strategic programming for the period 2014–2020

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja järelevalve kohta (horisontaalne määrus) 2011/0288 (eelnõu)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta, SN 3595/13 (konsolideeritud määruse eelnõu)

Keskkonnaministeerium (2007). Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030

Keskkonnaministeerium (2011). Eesti metsanduse arengukava aastani 2020

Keskkonnaministeerium (2012). Looduskaitse arengukava aastani 2020

Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“

Partnerluslepe Euroopa Struktuuri- ja Investeeringufondide kasutamiseks 2014–2020 (eelnõu, 12.07.2013)

Põllumajandusministeerium (2012). Eesti maaelu arengu strateegia 2007–2013

Põllumajandusministeerium (2013). Eesti Maaelu Arengukava 2007–2013, 2012. a seirearuanne

Põllumajandusministeerium (2013). Eesti Maaelu Arengukava 2014–2020 (30.08.2013 eelnõu)

Põllumajandusuuringute Keskus, Eesti Maaülikool (2009–2013). Eesti Maaelu Arengukava 2007–2013 püsihindamise uuringud ja analüüsid
<http://www.agri.ee/pusihindamise-analuusid-ja-uuringud/>

Rahandusministeerium (2013). Riigi eelarvestrateegia 2014–2017

Rahandusministeerium (2013). Stabiilsusprogramm 2013

Rahandusministeerium (2013). Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 (Rahandusministeeriumi eelnõu, 12.07.2013)

Siseministeerium (2005). Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015

Siseministeerium (2014). Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020

Välisministeerium (2013). Euroopa Liidu Läänemere strateegia

Lisa 3. Vaatluse teostamine

Eelhindajad osalesid vaatelejana järgmistel MAK 2014–2020 planeerimise ja ettevalmistamisega seotud koosolekutel ja seminaridel:

MAK-i juhtkomisjoni koosolekud alltoodud kuupäevadel

- ▶ 16.05.2012
 - ▶ 4.07.2012
 - ▶ 10.10.2012
 - ▶ 9.01.2013
 - ▶ 5.02.2013
 - ▶ 19.02.2013
 - ▶ 12.03.2013
 - ▶ 26.03.2013
 - ▶ 16.04.2013
 - ▶ 03.07.2013
 - ▶ 29.10.2013
-
- ▶ 23.04.2013 MAK 2007–2013 2. telje püsihindamistulemuste tutvustamine Põllumajandusministeeriumis (EMU, Põllumajandusuuringute Keskus)
 - ▶ 07.10.2013 seminar „Euroraha planeerimine aastateks 2014–2020. Esialgne tagasiside Eesti kavale Euroopa Komisjonilt ja Praxiselt“ Euroopa Komisjoni Eesti esinduses (Euroopa Komisjon, Praxis)
 - ▶ 12.11.2013 MAK-i seire ja hindamise fookusgrupi kohtumine Põllumajandusministeeriumis