

Lõpparuanne

**Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskava 2014–2020 meetme
„Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ja meetme
„Koostöötegevused“ vahehindamine**

Tartu 2019

Töö tellis Maaeluministeerium, töö telliti ja rahastati Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi vahenditest.

TÖÖ AUTORID: Kaidi Nõmmela, Tartu Ülikool RAKE
Jaanus Veemaa, Tartu Ülikool RAKE
Aivi Themas, Tartu Ülikool RAKE
Helen Urmann, Tartu Ülikool RAKE

TÖÖ KONSULTANDID: Jaanika Toome, kogukonna arengu ekspert
Anu Albert, kalanduse ekspert

Töö autorid tänavad tellija esindajaid Oleg Epneri ja Liis Reinmad, kes olid abiks töö läbiviimisel. Samuti tänavad töö autorid kõiki intervjuudel ja küsitlustes osalejaid, kes leidsid aega töösse panustamiseks, ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti, Veterinaar- ja Toiduameti ning Maksu- ja Tolliameti töötajaid, kes olid abiks andmete kogumisel.

VIITAMINE: Nõmmela, K., Veemaa, J., Themas, A., Urmann, H. (2019). Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskava 2014-2020 meetme „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ja meetme „Koostöötegevused“ vahehindamine. Tartu Ülikool

Sisukord

Lühendite loetelu	4
Jooniste ja tabelite loetelu	5
Sissejuhatus	7
1. Töö taust.....	8
2. Töö eesmärk ja uurimisküsimused	10
3. Hindamise metoodika	12
4. Lühikäsitte Eesti kalandusest ja kalanduspiirkondadest	20
5. Hindamise tulemused.....	23
5.1. Kohaliku arengustrateegia elluviimise hindamine	27
5.1.1. EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamine	27
5.1.2. EMKF tulemusindikaatorite vastavus tegelikkusele	32
5.1.3. Kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamine	35
5.1.4. Toetuste kasu piirkonna kalandussektorile ja kogukonnale	37
5.1.5. Toetuste mõju ettevõtlusele	45
5.1.6. Kohaliku arengustrateegia eesmärkide saavutamise prognoos.....	46
5.2. Kohaliku algatusrühma tegevuse hindamine	50
5.2.1. Kommunikatsioon ja elavdamine	50
5.2.2. Haldus- ja finantssuutlikkus	55
5.2.3. Otsustusprotsesside sõltumatus ja läbipaistvus	60
5.2.4. Hindamiskomisjonide kujundamine ja töökorraldus	66
5.2.5. Koostöötegevused	69
5.3. Meetmete rakendamise protsess.....	73
6. Ettepanekud	78
Kokkuvõte	83
Summary	85
Kasutatud allikad	87
Lisad.....	89
Lisa 1. Intervjueeritute nimekiri	89
Lisa 2. Tegevussuunast 2 toetust saanud äriühingute analüüs	90
Lisa 3. Kohalikes arengustrateegiates seatud eesmärkide täitmine seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade jaotuses tegevussuundades ja koostöötegevustes	92
Lisa 4. Seosed kalanduspiirkondade näitajate vahel	95

Lühendite loetelu

EL	Euroopa Liit
EMKF	Euroopa Merendus- ja Kalandusfond
EMTA	Eesti Maksu- ja Tolliamet
FIE	Füüsilisest isikust ettevõtja
KOV	Kohalik omavalitsus
KTKS	Kalandusturu korraldamise seadus (vastu võetud 19.11.2014)
KP	Koostööprojekt (maaeluministri määruse nr 48, § 2, lõige 1 tähenduses)
MTÜ	Mittetulundusühing
PRIA	Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
TS	Tegevussuund (maaeluministri määruse nr 19, § 6, lõige 2 tähenduses)
VT	Veterinaar- ja Toiduamet
ÜKP	Ühine kalanduspoliitika

Jooniste ja tabelite loetelu

Jooniste loetelu

Joonis 1. Hindamise metoodika.....	12
Joonis 2. Eesti kalanduspiirkonnad haldusreformi järgsel kaardil	21
Joonis 3. Algatusrühmade eelarved meetmete jaotuses (miljon eurot).....	23
Joonis 4. Toetatud projektide arvu jaotus tegevusuundade (TS) ja koostööprojektide (KP) jaotuses kalanduspiirkondade võrdluses.....	24
Joonis 5. Toetust saanud projektide abikõlblik kulu tegevusuundade (TS) jaotuses ning keskmine abikõlblik kulu projekti kohta kalanduspiirkondade võrdluses	25
Joonis 6. Toetuse saajate jaotus tüübi alusel	26
Joonis 7. Toetuse saajate abikõlblike kulude ja keskmise abikõlbliku kulu ühe projekti kohta jaotus toetuse saaja tüübi alusel.....	26
Joonis 8. Toetuse saajate tegevusvaldkonnad	26
Joonis 9. Eesmärgi a suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused	28
Joonis 10. Eesmärgi b suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused	29
Joonis 11. Eesmärgi c suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused.....	30
Joonis 12. Eesmärkide d ja e suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused	32
Joonis 13. EMKF tulemusindikaatorite „loodavate töökohtade arv“ ja „loodud töökohtade arv“ prognoosi vastavus tegelikkusele tegevusuundades (TS)	33
Joonis 14. EMKF tulemusindikaatorite „säilitatavate töökohtade arv“ ja „säilitatud töökohtade arv“ prognoosi vastavus tegelikkusele tegevusuundades (TS)	34
Joonis 15. EMKF tulemusindikaatorite „loodavate ettevõtete arv“ ja „loodud ettevõtete arv“ prognoosi vastavus tegelikkusele tegevusuundades (TS)	34
Joonis 16. Toetust saanud projektide eesmärgipärasus võrreldes kohalikes arengu strateegiates seatud eesmärkidega tegevusuundade (TS) jaotuses ja koostööprojektides (KP).....	36
Joonis 17. Kohalikes arengustrateegiates seatud eesmärkide täitmine seisuga 31.12.2018 tegevusuundade (TS) jaotuses ja koostööprojektides (KP)	37
Joonis 18. Toetust saanud äriühingute ja FIE-de töötajate arvu ja müügitulu muutus perioodil 2014–2018.....	46
Joonis 19. Eelarvejääkide osakaalude ja täitmata eesmärkide osakaalude võrdlus tegevusuundade (TS) ja koostööprojektide (KP) jaotuses.....	48
Joonis 20. Eelarvejääkide osakaalude ja täitmata eesmärkide osakaalude võrdlus kalanduspiirkondade jaotuses	48
Joonis 21. Algatusrühma liikmete arv 2018. aasta lõpus	56
Joonis 22. Üldkoosolekul osalenud algatusrühma liikmete hinnang rühma töökorraldusele ja otsuste tegemisele (n = 78, %)	62
Joonis 23. Algatusrühma liikmete hinnangud algatusrühma juhtimisele ja otsuste tegemisele (n = 87, %).....	64
Joonis 24. Algatusrühma liikmete hinnang ühingus osalemisele (n = 87, %).....	64
Joonis 25. Kohalike algatusrühmade koostööprojektide arv aastatel 2015–2018 (n = 65)	71

Joonis 26. Algatusrühma liikmete hinnangud koostöötegevuste kasulikkusele ja piisavusele (n = 84)	71
Joonis 27. Toetust saanud kalandussektori mikroettevõtjate tegelik kalandusega seotud müügitulude osakaal perioodil 2014–2018	90
Joonis 28. Toetust saanud kalandussektori mikroettevõtjate tegeliku kalandusega seotud müügitulu keskmise osakaalu ja müügitulu kogusumma muutus perioodil 2014–2018 (ettevõtete arv 61)	91
Joonis 29. Eesmärkide täidetud tegevussuunas 1 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)	92
Joonis 30. Eesmärkide täidetud tegevussuunas 2 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)	92
Joonis 31. Eesmärkide täidetud tegevussuunas 3 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)	93
Joonis 32. Eesmärkide täidetud tegevussuunas 4 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)	93
Joonis 33. Eesmärkide täidetud tegevussuunas 5 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)	94
Joonis 34. Eesmärkide täidetud koostöötegevustes seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)	94
Joonis 35. Koostööprojektide arv ja täidetud eesmärkide osakaal kalanduspiirkondades	96
Joonis 36. Toetust saanute arv ja keskmine üldkoosolekul osalejate osakaal kalanduspiirkonnas	96
Joonis 37. Keskmine volituste osakaal üldkoosolekul ja täidetud eesmärkide osakaal kalanduspiirkonnas	97

Tabelite loetelu

Tabel 1. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 508/2014, artikli 63 punktis 1 toodud eesmärkide vastavused Maaeluministri määrustes nr 19 ja nr 48 toodud eesmärkidele ning nende hindamiseks kasutatavad hindamiskriteeriumid	13
Tabel 2. Eesti kalanduspiirkondade näitajad	21
Tabel 3. Kalasadamate uuendamise tegevussuunas toetatud tegevused	39
Tabel 4. Kalasadamate uuendamise toetustest kasu saavad lossijad (2018)	40
Tabel 5. Sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi edendamise tegevused kalanduspiirkondades	41
Tabel 6. Otsest kasu andvate tegevuste arv peamistes huvirühmades	42
Tabel 7. Suurema kasuga tegevustes (tegevussuunas 5) osalejate hinnanguline arv	43
Tabel 8. Kasu pakkuvate tegevuste territoriaalne kättesaadavus kohalikele kogukondadele	44
Tabel 9. Algatusrühmade haldus- ja finantskorraldust iseloomustavate näitajate võrdlus	59
Tabel 10. Kalanduspiirkonda kirjeldavate tunnuste korrelatsioonanalüüs	95

Sissejuhatus

Kalandus ja kalandusega seotud piirkonnad on olulised nii Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide majandussektorite kui ka kohalike piirkondade arengu soodustamiseks. EL-is on kalandusega seotud tegevuste terviklikuks arendamiseks välja töötatud ühine kalanduspoliitika (ÜKP). Selle ellu viimiseks aastatel 2014–2020 on loodud Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF), mis on üks viiest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist.

Eestis on EMKF-i toetuste strateegiliseks planeerimiseks ja elluviimiseks koostatud EMKF-i rakenduskava, mis sisaldab erinevaid strateegia rakendamise meetmeid. Rakenduskava alusteks on EL-i strateegia ja riiklikud kalandusvaldkonna strateegiad – Eesti kalanduse strateegia 2014–2020 (EKS) ja Eesti vesiviljeluse mitmeaastane riiklik tegevuskava 2014–2020. Rakenduskava peaesmärk on Eesti kalanduse kui majandusharu jätkusuutlik arendamine ning kalatoodangu konkurentsivõime tõstmine sise- ja välisturgudel. Eestis koordineerib EMKF-i rakenduskava täitmist EV Maaeluministeerium, vahendusasutusteks on Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) ning Veterinaar- ja Toiduamet (VTA). Fondi toetuste jagamisega seotud tegevused on reguleeritud peamiselt kalandusturu korraldamise seaduse (4. peatükk) ning valdkonna ministri määrustega.

Selle **uuringuga hinnatakse** EMKF-i rakenduskava kahe meetme – „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ning „Koostöötegevused“ rakendamise vahetulemusi. Nimetatud meetmeid rakendatakse kaheksas kohalikus kalanduspiirkonnas (Harjumaa, Hiiumaa, Läänemaa, Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve, Pärnumaa, Saaremaa, Virumaa, Võrtsjärve). Igas piirkonnas on asutatud mittetulunduslik ühing (edaspidi *algatusrühm*), mis hõlmab viit kohaliku tasandi sidusrühma (KOV-id, kalandussektori FIE-d, kalandussektori juriidilisest isikust ettevõtjad, kalandussektori välised ettevõtjad ning kodanikuühiskonna esindajad). Iga algatusrühm on koostanud kohaliku arengu strateegia, mis sisaldab programmiperioodi 2014–2020 piirkondlikke eesmärke ning rakenduskava, milles tuuakse välja planeeritavad toetuste jaotused aastas viies tegevussuunas (kalatoodete väärimine ja turustamine, majandustegevuse mitmekesistamine, kalasadamate uuendamine, koelmualade taastamine, sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi edendamine).

Vahehindamisega selgitatakse välja, kas meetmete rakendamine on olnud tõhus ja tulemuslik ning vastab Eesti kalanduspiirkondade arengu strateegiates püstitatud eesmärkidele. Samuti hinnatakse kohalike algatusrühmade tegevust kohaliku arengu strateegia elluviimisel ja meetmete rakendamise protsessi tervikuna. Töö tulemusena tehakse ettepanekud strateegia tegevussuundade eesmärkide efektiivsemaks saavutamiseks ning kohalike algatusrühmade töö tõhustamiseks strateegiate elluviimisel.

Lõpparuandes kirjeldatakse töö tausta, selgitatakse töö eesmärki ja hindamiseks kasutatud metoodikat, antakse lühiülevaade Eesti kalandusest ja kalanduspiirkondadest ning tuuakse välja hindamise tulemused kõigis hindamisaspektides ja hindajate ettepanekud edaspidiseks.

1. Töö taust

EL on toetanud liikmesriikide kalandusega seotud tegevusi ja piirkondi juba pikka aega läbi erinevate **toetusfondide**. Eesti jaoks oli esimene kalandusele suunatud EL-i toetusprogramm Kesk- ja Ida-Euroopa maade põllumajandusele ja maaelule antava erakorralise liitumiseelse abi programm (ingl *Special Accession for Agriculture and Rural Development*, SAPARD 2000–2006). Selle programmiga toetati kalandust andes investeeringutoetust põllumajandus- ja kalandustoodete tootmise ja turustamise parandamiseks ning maapiirkondade alternatiivse majandusliku tegevuse arendamiseks ja mitmekesistamiseks. Aastatel 2004–2006 toetati kalandust Kalanduse Arendusrahastusest (ingl *Financial Instrument for Fisheries Guidance*, FIFG). Selle vahendi rakendamise eesmärk oli kalavarude säästlikum kasutamine, sektori konkurentsivõime tugevdamine ning kalandus- ja vesiviljelustoodete kvaliteedi tõstmine. SAPARD-i vahenditest sai Eesti toetust 68,1 miljonit eurot (tollal 1,1 miljardit Eesti krooni) ning Kalanduse Arendusrahastu vahenditest 12,5 miljonit eurot (tollal 195 miljonit Eesti krooni) (Maaeluministerium, 2015).

Aastal 2007 alustas tööd Euroopa Kalandusfond (EKF) (ingl *European Fisheries Fund*, EFF), mille eesmärk oli suurendada sektori konkurentsivõimet ja aidata sellel saada keskkondlikult, majanduslikult ja sotsiaalselt jätkusuutlikuks. Erinevalt eelkäijast, FIFG-ist, oli uus fond paindlikum ning sisaldas rohkelt uuendusi, näiteks selektiivsemate kalapüügitehnikate soetamine, suurem rõhuasetus jätkusuutlikule kalandusele ja ühist huvi pakkuvad katseprojektid ning kohaliku arengu strateegiate rahastamine. EKF-i prioriteet oli laevastiku kohandamine, akvakultuur ja kalapüük sisevetel, ühist huvi pakkuvad meetmed, kalapüügipiirkondade areng ning tehniline abi (EK, teabeleht). EKF rakenduskava rahastamiseks oli ette nähtud 112,8 milj eurot, millest 25% tuli Eesti riigi eelarvest (Maaeluministerium, 2015). EKF-i 2007–2013 toetusperioodil moodustati Eesti kaheksa kalanduspiirkonda ja loodi seal tegutsevad kalanduse kohalikud algatusrühmad.

Praegu toetatakse kalandusega seotud tegevusi ja piirkondi **Euroopa Merendus- ja Kalandusfondist** (EMKF) (ingl *European Maritime and Fisheries Fund*, EMFF). EMKF on üks viiest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist ning selle eesmärk on edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist, aidates kaluritel minna üle säästvale kalapüügile, toetades rannikukogukondi, võimaldades kaluritele juurdepääsu rahalistele vahenditele ning rahastades projekte Euroopa rannikualade elukvaliteedi parandamiseks (EC 2019). EMKF-i rakenduskavas on viis peamist eesmärki, milleks on 1) kalanduse, vesiviljeluse ja kala töötlemise keskkonna arendamine, 2) ranna- ja sisevete majandusliku elujõulisuse parandamine, 3) ressursside optimaalse kasutamise tagamine, 4) järelevalve efektiivsuse tõstmine ning 5) teadus- ja arendusasutuste, haridusasutuste ja kalandussektori vahelise koostöö edendamine.

Järgmisel toetusperioodil (2021–2027) on kalandusega seotud territoriaalseid/piirkondlikke tegevusi planeeritud toetada Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi (EMKVF) 2021–2027 vahenditest. Uueks perioodiks on ette nähtud toetusi nelja peamise prioriteedi elluviimiseks. Nendeks on: 1) kestliku kalanduse ja mere bioloogiliste ressursside kaitsmine, 2) panustamine toiduga kindlustatuse tagamisele EL-is läbi konkurentsivõimelise vesiviljeluse ja turgude, 3) sinise majanduse kestliku kasvu võimaldamine ning rannapiirkondade jõukuse suurendamine, ning 4) ookeanide rahvusvahelise majandamise tugevdamine ning merede ja ookeanide turvalisuse, ohutuse, puhtuse ja kestliku majandamise tagamine (Maaeluministerium, 2019a).

EMKF-i rakenduskava eesmärged saavutatakse erinevate toetusmeetmetega. Selle vahehindamise fookuses on programmiperioodi 2014–2020 rakenduskava kaks meetet „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ning „Koostöötegevused“, mis on suunatud kogukondlikult juhitava

kohaliku kalanduspiirkonna arengu toetamiseks. Toetust antakse kohalike algatusrühmade jooksevkuludeks ja elavdamiseks¹ (ehk algatusrühma toetus), kohaliku arengu strateegia elluviimiseks² (ehk projektitoetus) ja koostööprojektide tegemiseks³ (ehk algatusrühma koostöö toetus). Projektitoetusi antakse kohalikus strateegias kirjeldatud viie tegevussuuna eesmärkide täitmiseks. Taotlejateks võivad peamiselt olla (erinevad tegevussuundade lõikes) kalandussektori mikroettevõtjad, kalandussektori välised ettevõtjad, tulundusühistud, mittetulundusühingud, kalasadama pidajad, kohaliku omavalitsuse üksused, sihtasutused, riigitulundusasutused. Projektitoetuse taotleja tegevuskoht peab olema vastavas kalanduspiirkonnas.

Projektitoetust antakse järgmiste tegevussuundade projektidele (maaeluministri määrus nr 19, § 6, lõige 2):

1. kalapüügi- või vesiviljelustoodete väärindamine või turustamine;
2. majandustegevuse mitmekesistamine;
3. kalasadamate uuendamine;
4. koelmualade loomine või taastamine, kalaliigi veekogusse asustamine riikliku majandamiskava alusel ning Peipsi siia ja merisiia eksperimentaalne asustamine;
5. sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi, sealhulgas kalanduse- ja merenduse kultuuripärandi edendamine, kalanduskogukondade rolli tugevdamine kohalikus arengus ning kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimine.

Koostööprojektide toetust antakse algatusrühmadele järgmisteks tegevusteks (maaeluministri määrus nr 48, § 2, lõige 1):

1. ühisturunduseks, sealhulgas messil või konverentsil osalemiseks, messi või konverentsi korraldamiseks, e-turundusega seotud tegevuseks, uue toote või teenuse ühisturundusplaani või tegevusplaani väljatöötamiseks, logistiliste lahenduste väljatöötamiseks, ühise kaubamärgi või tootemärgi loomiseks, toote sihtturule mõeldud visuaalse identiteedi väljatöötamiseks;
2. teadmiste täiendamiseks, sealhulgas koolitusel, õppereisil, seminaril, töö- või õpitoas osalemiseks või selle korraldamiseks, messi või konverentsi külastamiseks;
3. kalanduse või merenduse populariseerimiseks, sealhulgas festivali, näituse või noortele mõeldud ürituse korraldamiseks ja elluviimiseks.

Lisaks algatusrühmadele on meetmete korraldamisega seotud rakenduskava korraldusasutus ehk Maaeluministeerium, vahendusasutus ehk PRIA ning Kalanduse teabekeskus.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 35 lõige 1 punkt d - e.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 35 lõige 1, punkt b.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 508/2014 artikkel 64 lõige 1 punkt c.

2. Töö eesmärk ja uurimisküsimused

Töö **eesmärk** on analüüsida ja hinnata EMKF 2014–2020 meetmete „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ja „Koostöötegevused“ rakendamise vahetulemusi. Töö tulemusena selgitatakse välja, kas meetmete rakendamine kulgeb Eesti kalanduspiirkondades ootus- ja eesmärgipäraselt vastavalt rakenduskava meetmete ja kohaliku arengu strateegiate eesmärkidele. Ühtlasi hinnatakse kohalike algatusrühmade tegevust kohalike arengustrateegiate elluviimisel ja meetmete rakendamise protsessi tervikuna.

Vahehindamine annab ülevaate, kas valitud tegevused on eesmärkide täitmiseks olnud asjakohased, tõhusad ja tulemuslikud. Hindamise tulemusena tehakse ettepanekud tegevussuundade eesmärkide efektiivsemaks saavutamiseks ning kohalike algatusrühmade töö tõhustamiseks strateegiate elluviimisel.

Vahehindamise objektiks on EMKF-i kohaliku kalanduspiirkonna meetmest toetust saanud projektide taotlused, kohalike algatusrühmade töökorraldus ning kohalike kalanduspiirkondade strateegilise arengu suunamine.

Töö on jaotatud kolme ossa – esimene osa keskendub kohaliku kalanduspiirkonna arengustrateegiate elluviimise analüüsile ja hindamisele ehk projektitoetuste analüüsile, teine osa kohalike algatusrühmade tegevuse analüüsile ja hindamisele strateegiate elluviimisel ning kolmas osa kirjeldab meetmete rakendamise tervikprotsessi.

Meetmete vahehindamiseks on püstitatud järgmised **uurimisküsimused**:

I osa ehk kohaliku arengustrateegia elluviimise hindamine:

- Kuidas on toetus olnud suunatud EMKF rakenduskava prioriteedi ja selle alla kuuluvate eesmärkide⁴ saavutamisele?
- Kas EMKF tulemusindikaatorite (loodud töökohtade arv, säilitatud töökohtade arv, uute ettevõtete arv) prognoosid vastavad tegelikule olukorrale?
- Kas toetust saanud projektid on aidanud kaasa kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamisele?
- Kas kohaliku arengu strateegia rakendamine kulgeb vastavalt planeeritule?
- Kui suur osa kalanduspiirkonna kalandussektorist ja kohalikust kogukonnast on saanud mingil moel kasu toetatud projektidest (tegevussuunad 3 ja 5 ehk kalasadamate uuendamise ja sotsiaalse heaolu tegevussuunast toetatud tegevused)?
- Kui suur on olnud toetuse mõju toetust saanud ettevõtjatele, sh ettevõtja tulude suurenemisele?
- Kas kohalikus arengustrateegias seatud eesmärgid on realistlikud ja saavutatavad programmiperioodi lõpuks arvestades kalanduspiirkonna eelarvet ja saavutatud hetkeseisu (prognoos)?

⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 508/2014, 15. mai 2014, artikkel 63.

II osa ehk kohaliku algatusrühma tegevuse hindamine:

- Kas kohalik algatusrühm järgib oma strateegia kommunikatsiooniplaani ning strateegias planeeritud tegevusi vähemaktiivsete sidusrühmade elavdamisel (vähemaktiivsete võimekuse tõstmine projektitaotluste koostamisel ja elluviimisel)?
- Kas kohaliku algatusrühma inim- ja finantsressursid ning haldussuutlikkus on piisavad kohaliku arengu strateegia tulemuslikuks elluviimiseks tuginedes kohaliku arengu strateegias seatud tööprotseduuridele?
- Kas kohaliku algatusrühmade otsustusprotsessid on sõltumatud ja läbipaistvad pidades silmas liikmeskonda ja kalandusturu korraldamise seaduse nõudeid üldkoosolekul hääletamisel?
- Kas projektide hindamiskomisjoni moodustamine ja komisjoni töökorraldus on kvaliteetne ja tõhus?
- Milline on kohalikus algatusrühmas koostööprojektide algatamise ja elluviimise protsess?
- Milline on liikmete teave koostöötegevuste võimalustest?

III osa ehk meetmete rakendamise protsess:

- Kuivõrd tõhusad on riigiasutuste tegevused meetmete rakendamisel ja kuidas üksused saaksid protsessi parendada?

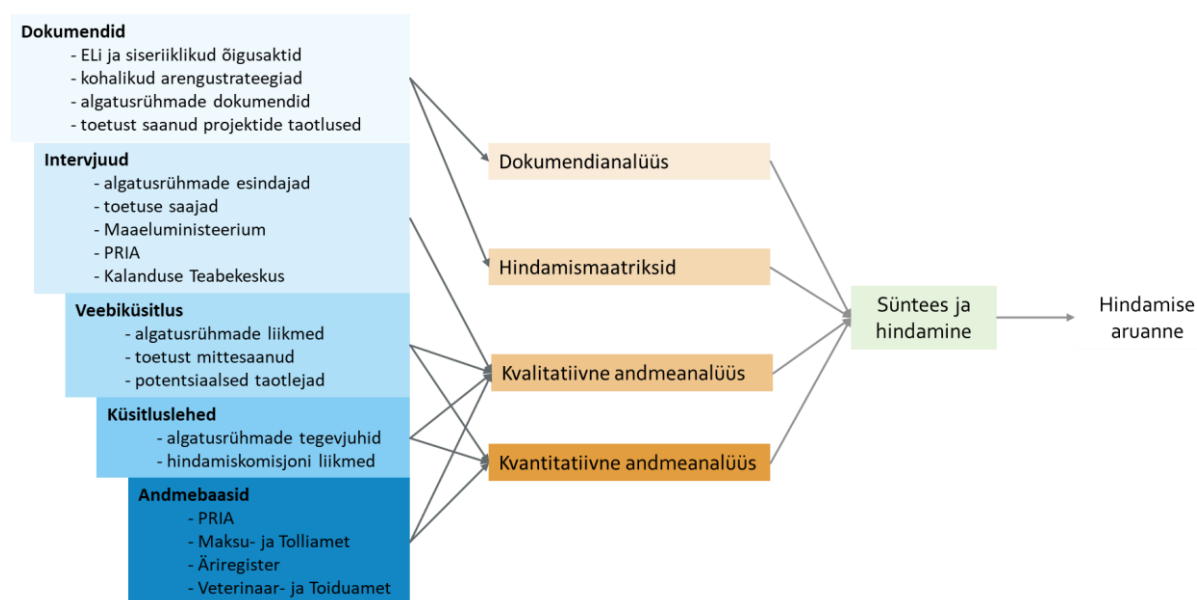
Ettepanekud:

- Millised oleksid ettepanekud tegevussuuna eesmärkide efektiivsemaks saavutamiseks, kohalike algatusrühmade töö tõhustamiseks strateegiate elluviimisel ning meetmete rakendamise protsessi parandamiseks?

3. Hindamise metoodika

Hindamiseks kasutati erinevaid andmekogumis- ja analüüsimetodeid, sh analüüsi dokumente (st erinevad EL-i ja siseriiklikud õigusaktid, kalanduspiirkondade arengustrateegiad, rakenduskavad ja töökorraldust reguleerivad dokumendid ning toetus saanud projektide taotlused), intervjuureiti ja küsitleti sihtrühmade esindajaid (silmast-silma intervjuud algatusrühmade tegevjuhtide ja juhatuse esimeeste/liikmetega, telefoniintervjuud toetuse saajatega (juhuvalim, igast piirkonnast), veebiküsitlused algatusrühma liikmetele, toetust mittesaanutele, potentsiaalsetele taotlejatele ning küsitluslehed hindamiskomisjoni liikmetele ja tegevjuhtidele) ning kasutati riiklikke andmebaase, sh PRIA, Eesti Maksu- ja Tolliamet, Äriregister, Veterinaar- ja Toiduamet ning Statistikaamet.

Projektitoetuste puhul analüüsi kõiki perioodil 1.01.2015–31.12.2018 toetust saanud projektide taotlusi. Algatusrühmade tegevuste analüüsil järgiti põhimõtet, et kõigi rühmade puhul on andmekorje ja -analüüsi maht proportsionaalne. Hindamise metoodika on esitatud järgmisel joonisel (joonis 1).



Joonis 1. Hindamise metoodika

I osa – Kohaliku arengustrateegia elluviimise hindamine

Töö esimeses osas tehtud kohaliku arengu strateegia elluviimise hindamine hõlmab EMKF 2014–2020 meetmest „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ perioodil 1.01.2015–31.12.2018 toetust saanud⁵ projektide hindamist. Hindamise käigus analüüsi kõiki (100%) perioodil 1.01.2015–31.12.2018 tegevussuundadest toetust saanud projekte (sh neid, mille tegevused olid lõppenud) ja kohaliku algatusrühma koostööprojekte. Projektitaotluste puhul hinnati nende asjakohasust, tulemuslikkust, mõju ja tõhusust (vt ka CLLD hindamine 2018). Projektide **asjakohasuse** hindamisel vaadatakse kuivõrd projektitaotlustes kirjeldatud tegevused on suunatud EMKF-i rakenduskava eesmärkide täitmisele. Projektide **tulemuslikkuse** hindamisel tuuakse välja, mil määral vastavad lõpetatud projektide prognoositud tulemusindikaatorite näitajad tegelikkusele. Projektide **mõju** hindamisel selgitatakse projektidest tulenev kasu piirkonna kalurkonnale, kohalikele kogukondadele ja toetust saanud ettevõtjatele. Projektide **tõhususe** hindamisel selgitatakse, kuivõrd

⁵ „Toetust saanud“ tähendab, et PRIA on teinud projekti taotluse kohta rahastusotsuse.

hästi on täidetud kohalikes arengustrateegiates seatud eesmärgid, silmas pidades programmiperioodi lõppu ja järelejäanud rahalisi vahendeid.

Hindamisel kasutati peamiselt järgmisi kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmekogumis- ja analüüsimeetodeid:

- dokumendianalüüs (õigusaktid, temaatilised Euroopa Liidu ja riiklikud strateegiadokumendid, kalanduspiirkondade arengustrateegiad, rakenduskavad ja projektide taotlused),
- kvantitatiivne andmeanalüüs (riiklikud registrid, sh Äriregister, Maksu- ja Tolliamet, PRIA andmebaas),
- intervjuud (kohalike algatusrühmade esindajad),
- hindamismatriksite rakendamine.

Projektitegevuste asjakohasuse, tulemuslikkuse, mõju ja tõhususe analüüsimisel ja hindamisel keskenduti kuuele kohaliku arengustrateegia aspektile:

EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamine

Selleks, et hinnata toetust saanud projektide panust EMKF rakenduskava eesmärkide täitmisesse, analüüsiti perioodil 1.01.2015–31.12.2018 kõikide toetust saanud projektide (st projektitoetused ja algatusrühma koostöötegevused) taotlusi (taotlusi kokku 519) ning koostati EMKF rakenduskava eesmärkide ja hindamiskriteeriumide alusel hindamismatriks. Eesmärkide hindamisel arvestati ka siseriiklikke eesmärgid, mis tulenevad Eesti Kalanduse strateegiast 2014–2020, ja sellest tulenevat siseriikliku rakendamissüsteemi ehk toetavate tegevuste valikut (maaelumistri määruses nr 19, § 6 lõikes 2 toodud tegevussuunad).

EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamist hinnati läbi toetust saanud projektide taotlustes kirjeldatud tegevuste võimaliku panuse, st kas projektitegevused on suunatud vastava tegevussuuna eesmärgi saavutamisele või mitte. Projektide tegelikku panust EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamisele on keeruline vaid projektitaotluse alusel hinnata, kuna hindajatel puudub teadmine, kuidas projekt realselt ellu viidi (selliseks hindamiseks on vajalikud peale projekti lõppu esitatavad projektide tulemusaruanded, hinnatavatest meetmetest toetuse saajad ei pea selliseid aruandeid aga esitama). Tabelis (tabel 1) on EL määruses toodud eesmärkide kooskõla maaelumistri määruses toodud eesmärkidega ning hindamiseks valitud hindamiskriteeriumid.

Tabel 1. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 508/2014, artikli 63 punktis 1 toodud eesmärkide vastavused Maaelumistri määrustes nr 19 ja nr 48 toodud eesmärkidele ning nende hindamiseks kasutatavad hindamiskriteeriumid

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 508/2014, artikli 63 punktis 1 toodud eesmärgid:	Maaelumistri määruse nr 19 § 6 lõikes 2 toodud eesmärgid (tegevussuunad) ja määruse nr 48 § 2 toodud toetus:	Hindamiskriteeriumid:
a) suurendada kalanduse ja vesiviljeluse tarneahela kõikides etappides lisandväärtust, luua töökohti, kaasata noori ja edendada innovatsiooni;	- kalapüügi- või vesiviljelustoodete väärimine või turustamine (tegevussuund 1); - kalasadamate uuendamine (tegevussuund 3); - algatusrühma koostöötegevused.	<u>lisandväärtuse loomine</u> – projekti tegevused on suunatud kalanduse ja vesiviljeluse tarneahelad lisandväärtuse suurendamisele: 1) saaduste töötlemise ja/või tootmise faasis; 2) turunduse (müügi) faasis; <u>innovatsiooni edendamine</u> – projekti tegevused on suunatud kas: 1) väärtuste innovatsiooni edendamisele – toote/teenuse väärtuse tõstmine klientide jaoks ning kulude alandamine nii kliendi kui ka ettevõtte jaoks, 2) toote innovatsiooni edendamisele – uue või märkimisväärselt täiustatud toote või teenuse turule toomine, 3) protsessi innovatsiooni

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 508/2014, artikli 63 punktis 1 toodud eesmärgid:	Maaeluministri määruse nr 19 § 6 lõikes 2 toodud eesmärgid (tegevussuunad) ja määruse nr 48 § 2 toodud toetus:	Hindamiskriteeriumid:
		edendamisele – uue või märkimisväärselt täiustatud tootmis- või tarnimismeetodi rakendamine, 4) turundusinnovatsiooni edendamisele – uue turustamise meetodi rakendamine, sisaldades märkimisväärselt muutust toote disainis või pakendis, paigutuses, edastuses ja hinnas, 5) tehnoloogilise innovatsiooni edendamisele – tekib uue tehnoloogia kasutusele võtuga. Innovatsiooni hindamisel võrreldakse toetuse saaja võimalikku arengut enda varasema olukorraga.
b) toetada tööndus- ja harrastuspüügi mitmekesistamist, elukestvat õpet ja töökohtade loomist kalandus- ja vesiviljeluspiirkondades;	- majandustegevuse mitmekesistamine (tegevussuund 2); - algatusrühma koostöötegevused.	<u>tegevuse mitmekesistamine</u> – projekti tegevused on suunatud tingimuste loomisele kaluri tegevuse mitmekesistamiseks või kalandussektorivälise ettevõtte tegevuseks kalandus- ja merendusvaldkonnas. Toetust on saanud 1) tegevused või investeeringud, mis seonduvad kalanduse- ja merendusega (nt kalaturism, harrastus- ja sport kalapüük, kalapüügiga seotud haridustegevus jne); 2) tegevused ja investeeringud, mis ei seondu kalanduse valdkonnaga, aga toetavad kalurite sissetulekute mitmekesistamist. <u>elukestva õppe toetamine</u> – 1) projekti tegevused on suunatud inimeste osalemise suurendamiseks valdkondlikus enesetäiendamises; 2) luuakse tingimused valdkondlikus enesetäienduses osalemiseks (<i>hinnatakse ainult algatusrühma koostööprojektide puhul</i>).
c) tõhustada ja kasutada kalandus- ja vesiviljeluspiirkondade keskkonnaressursse, sealhulgas kliimamuutuste leevendamisele suunatud meetmed;	- koelmualade loomine või taastamine, kalaliigi veekogusse asustamine riikliku majandamiskava alusel ning Peipsi siia ja merisiia eksperimentaalne asustamine (tegevussuund 4); - algatusrühma koostöötegevused.	<u>keskkonnaressursside säästva kasutamise suurendamine</u> – projekti tegevused on suunatud keskkonna säästva kasutamise suurendamisele. See toimub: 1) tingimuste loomisena säästliku rannakalanduse arendamiseks; 2) tingimuste loomine püütava kalaressurssi säilitamiseks ja suurendamiseks).
d) edendada kalandus- ja vesiviljeluspiirkondades sotsiaalset heaolu ja kultuuripärandit, sealhulgas kalanduse, vesiviljeluse ja merendusega seotud kultuuripärandit;	- sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi, sealhulgas kalanduse- ja merenduse kultuuripärandi edendamine, kalanduskogukondade rolli tugevdamine kohalikus arengus ning kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimine (tegevussuund 5); - algatusrühma koostöötegevused.	<u>sotsiaalse heaolu edendamine</u> – projekti tegevused on suunatud kogukonna sotsiaalse heaolu suurendamisele. Projekt loob võimalused tegevuste mitmekesistamiseks: 1) piirkonna inimeste eneseteostuseks; 2) piirkonna inimeste puhkuseks (nt puhkealad, rajad jms); 3) piirkonna inimeste sotsiaalseks suhtlemiseks; <u>kultuuripärandi edendamine</u> – projekti tegevused on suunatud kultuuripärandi säilitamisele ja edendamisele: 1) valdkondlikku kultuuripärandit; 2) piirkonna üldist kultuuripärandit; <u>kohalikus arengus osalemine/panustamine</u> – projekti tegevused on suunatud kalandussektori inimeste osalemise ja rolli suurendamisele piirkonna arengus: 1) sektori

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 508/2014, artikli 63 punktis 1 toodud eesmärgid:	Maaeluministri määruse nr 19 § 6 lõikes 2 toodud eesmärgid (tegevussuunad) ja määruse nr 48 § 2 toodud toetus:	Hindamiskriteeriumid:
e) tugevdada kalanduskogukondade rolli kohalikus arengus ja kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimist.		kogukonna elavdamise kaudu; 2) sektori kogukonna teostatud piirkonna arengut toetavate tegevuste kaudu; <u>kalandusressursside juhtimine</u> – projekti tegevused on suunatud kalandussektori inimeste osalemise suurendamisele kalandusressursside juhtimises: 1) kalanduskogukonna võime kohalikke kalandusressursse juhtida; 2) kalanduskogukonna võimalused kohalikke kalandusressursse juhtida (<i>hinnatakse ainult algatusrühma koostööprojektide puhul</i>); <u>merendustegevuse juhtimine</u> – projekti tegevused on suunatud kalandussektori inimeste osalemise suurendamisele merendustegevuse juhtimises: 1) kalanduskogukonna võime suurendamine kohalikkude merendustegevust juhtida (nt merepäästega seotud oskused jne); 2) kalanduskogukonna võimaluste suurendamine merendustegevust juhtida (<i>hinnatakse ainult algatusrühma koostööprojektide puhul</i>).

Hindamismaatriksis kasutatud hindamisskaala on järgnev: 1 – jah (projekt vastab vähemalt ühele hindamiskriteeriumile), 2 – osaliselt (projekt vastab vähemalt ühele hindamiskriteeriumile osaliselt) (st panus on pigem kaudne), 3 – ei (projekt ei vasta ühelegi hindamiskriteeriumile), 4 – ei saa määrata (kasutati juhul, kui projektitaotluse tekst oli ebapiisav ja hindajale jäi toetatud tegevuste sisu arusaamatuks).

Esmalt hinnati hindamiskategooriate alusel kõiki toetust saanud projektide taotlusi eraldi ning seejärel koondati tulemused igas hindamiskategoorias ja kirjeldati koondtulemused eesmärkide kaupa kalanduspiirkondade üleselt.

EMKF tulemusindikaatorite vastavus tegelikkusele

EMKF tulemusindikaatorite (loodud töökohtade arv, säilitatud töökohtade arv, uute ettevõtete arv⁶) prognooside vastavuse hindamiseks analüüsiti projektide taotlustes toodud andmeid (loodavate töökohtade arv, säilitatavate töökohtade arv, loodavate ettevõtete arv), PRIA andmebaasis olevaid andmeid viimastest väljamaksetaotlustest (loodud töökohtade arv, säilitatud töökohtade arv, loodud ettevõtete arv) ja võrreldi neid toetuse saaja andmetega riiklikes registrites (Äriregistri ning Maksu- ja Tolliamet andmed). Tulemusindikaatorite vastavust hinnati seisuga 31.12.2018 lõpetatud projektide puhul. Kokku oli selliseid projekte 243.

Säilitatud töökohtade arvu analüüsimisel arvestati igat projekti eraldi, st ka korduvad toetuse saajad saavad erinevate projektidega säilitada sama arv töökohti. Loodud töökohtade ja loodud ettevõtete arvu puhul arvestatakse korduvaid toetuse saajaid üks kord. See tähendab, et kui korduv toetuse saaja lubab iga projektiga luua ühe töökohta (nt kolm projekti, millest igaühega lubatakse luua üks töökoht), kuid EMTA ja Äriregistri andmetel on toetuse saaja töötajate arv kasvanud uurimisperioodil vaid ühe töötaja võrra, siis arvestatakse, et üks projekt kolmest täitis lubaduse ehk loodi üks töökoht, kuid kaks ülejäänud projekti prognoosi ei täitnud.

⁶ Tulemusindikaator „uute ettevõtete arv“ tähendab nende meetmete puhul uue tegevusalaga alustamist. Meetmete raames ei toetata täiesti uute ettevõtete loomist.

Kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamine

Kohaliku arengu strateegiate⁷ eesmärkide saavutamise hindamiseks analüüsiti kalanduspiirkondade arengustrateegiad ja toetust saanud projektide taotlusi, mille järel rakendati hindamismaatriksit. Kasutatav maatriks, erinevalt prioriteedi eesmärkide hindamisel kasutatud lahendusest, oli kirjeldav ning maatriksis ei kasutatud standardiseeritud hindamisskaalasid. Iga kalanduspiirkonna kohta koostati eraldi hindamismaatriks, kuna eesmärgid on piirkonniti erinevad. Hindamiskriteeriumid tuginevad arengustrateegiates esitatud vastavate eesmärkide täitmise alg- ja sihttasemetel ning mõõdikutel. Hinnati kõiki projekte ning iga üksiku projekti hindamistulemused koondati eesmärkide kaupa. Seejärel anti koondhindang, kuivõrd kohaliku arengu strateegia rakendamine kulgeb vastavalt planeeritule.

Hindamise näide: *Eesmärk: Hiiumaa kalanduspiirkonnas on toimiv oma kaubamärgiga kalurite turustusühistu. Selle eesmärgi saavutamise määra (ehk kuivõrd on eesmärk 2018. aasta lõpuks täidetud) hinnatakse vaid nende taotluste alusel, mis on esitatud tegevussuunas – kalatoodete väärindamine ja turustamine. Hindamiskriteerium on turundusühistu arv. Kui see on näiteks ühes projektis loodud, siis on eesmärk saavutatud täies ulatuses, sest algtase on 0 ning sihttase on 1.*

Toetuste kasu piirkonna kalandussektorile ja kogukonnale

Kalasadamate uuendamise ja sotsiaalse heaolu tegevussuunast toetatud tegevuste kasu piirkonna kalandussektorile ja kogukonnale hinnati tegevussuundade 3 ja 5 projektitaotluste, Äriregistri andmete, Veterinaar- ja Toiduameti andmete ja algatusrühma esindajate intervjuude põhjal. Esmalt kirjutati taotlustest välja planeeritavad tegevused ja tegevuste oodatavad tulemused. Teiseks määratleti iga projekti puhul, vastavalt eelnevalt määratletud tingimustele, otseste ning kaudsete kasusaajate ring. Määratlemine sõltus nii toetatud tegevuse sisust kui ka kohast, kus tegevust tehti. Seejärel koondati tulemused kalanduspiirkondade kaupa ning hinnati kasusaajate tõenäoline ulatus (nt kui suur osa piirkonna kalandussektorist, kui suur hulk piirkonna elanikest, millised huvirühmad) tegevussuundades ning tegevuste/teenuste territoriaalne kättesaadavus võimalikele kasusaajatele (kohalikele kogukondadele).

Toetuste mõju ettevõtlusele

Toetuste mõju hindamisel ettevõtlusele analüüsiti toetust saanud ettevõtjate (aktsiaseltsid, osaühingud ja füüsilisest isikust ettevõtjad) majandustulemusi riiklike registrite andmete alusel (Äriregistri ja Maksu- ja Tolliameti andmed). Mõju hindamisel analüüsiti kõiki (100%) perioodil 2015–2018 toetust saanud ja seisuga 31.12.2018 vähemalt ühe projekti tegevused lõpetanud toetuse saajaid (kõikidest tegevussuundadest). Toetuste mõju hindamiseks analüüsiti majandustulemustest müügitulu ja töötajate arvu aastatel 2014–2018 ning hinnati toetust saanud ettevõtete näitajate muutust perioodil 2014–2018.

Toetust saanud aktsiaseltside ja osaühingute puhul kasutati Äriregistri andmeid, mille põhjal hinnati toetuse saajate tulude ja töökohtade arvu muutust toetatud projektide tegevussuundade võrdluses⁸. Seejärel võrreldi majandusnäitajate muutust kogu Eesti mikroettevõtete ja eraldi kalanduse ja

⁷ Kohalikud arengustrateegiad on kaheksas kalanduspiirkonnas vastavalt Maaeluministri 25.11.2015. a määrus nr 19 „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine“ alusel kinnitatud dokumendid: Harju kalanduspiirkonna arengustrateegia 2015–2020, Hiiumaa kalanduspiirkonna arengustrateegia 2015–2025, Liivi Lahe Kalanduskogu strateegia 2020+ Pärnumaa kalanduspiirkond, Läänemaa kalanduspiirkonna tegevustrateegia 2015–2025, Peipsi kalanduspiirkonna strateegia 2015–2023, Saare maakonna kalanduspiirkonna arengustrateegia 2014–2020+, Virumaa Rannakalurite Ühingu kalanduspiirkonna strateegia 2015–2022, Võrtsjärve kalanduspiirkonna strateegia 2015–2025.

⁸ Mikroettevõtted (äriühingud ja osaühingud) saavad projektitoetust taotleda tegevussuundadest 1, 2 ja 3 (maaeluministri määrus nr 19, § 24, lõige 1).

vesiviljeluse valdkonda kuuluvate mikroettevõtete keskmiste näitajatega. FIE-de majandusnäitajate analüüsimiseks kasutati EMTA andmeid, kuid kuna FIE-de müügitulu ja töötajate arvu avaldamist lubav maksukorralduse seaduse säte jõustus 1.04.2017⁹, siis ei olnud võimalik analüüsida FIE-de andmeid isikustatud kujul ehk toetust saanute majandustulemusi tegevussuundade jaotuses. Sellest tulenevalt analüüsiti FIE-de majandusnäitajaid kõikide FIE-de puhul koondina ja võrreldi kogu Eesti FIE-de keskmiste näitajatega.

Toetuste mõju hindamisel ettevõtlusele ei kasutatud kalanduspiirkondade jaotust, kuna toetust saanud ja seisuga 31.12.2018 lõpetatud toetuste saajate arv oleks mõnes kalanduspiirkonnas olnud liiga väike (st. alla viie ettevõtja), mis oleks võimaldanud ettevõtete tuvastamist. Uuringu tulemuste esitamise hea tava kohaselt ei kuvata uuritavaid objekte koos majandustulemustega nende tuvastamist võimaldavas vormis, mistõttu loobuti ka siinses uuringus kalanduspiirkondade võrdluse koostamisest. Kalanduspiirkondade võrdlus on võimalik koostada järelhindamise käigus, kui projektitegevused on lõpetanud suurem arv toetuse saajaid, tänu millele on tagatud ettevõtete anonüümsus.

Kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamise prognoos

Eesmärkide saavutamise prognoosimiseks analüüsiti kohaliku arengu strateegiad, algatusrühmade eelarveid ning intervjuueriti algatusrühmade esindajaid (vt lisa 1). Esmalt selgitati projektitaotluste oodatavate tulemuste kirjeldustest, kui suur osa iga strateegia eesmärgist (nt kui tegevussuunas on kolm eesmärki) ühe tegevussuuna all on täidetud seisuga 31.12.2018. Seda hinnati algatusrühma strateegiates eesmärkide juures välja toodud algtasemete ja sihttasemete alusel. Seega selgitati taotluste info baasil, kui suur osa eesmärkidest on seni täidetud. Seejärel selgitati, kui palju rahalisi vahendeid on vastava tegevussuuna eesmärkide täitmiseks kulutatud seisuga 31.12.2018 ning kui palju on eesmärkide täitmiseks veel võimalik kulutada. Lõpuks võrreldi, kas järelejäänud summa ja täitmata eesmärkide osakaale tegevussuundades. Analüüs võimaldas hinnata, kuivõrd reaalne on igal kalanduspiirkonnal, arvestades finantsressursse ja järele jäänud aega, jõuda seatud eesmärkide täitmiseni. Hindamisel võeti arvesse ka kalanduse algatusrühmade hinnanguid ning selgitusi eesmärkide täitmise prognoosi osas.

II osa - Kohaliku algatusrühma tegevuse hindamine

Töö teine osa hõlmab kaheksa algatusrühma tegevuse analüüsi ja hindamist kohaliku strateegia elluviimisel. Ajaliselt ja metoodiliselt tehti teise osa andmekorje koos esimese osa vastavate tegevustega. Algatusrühma tegevuste hindamiseks kasutati peamiselt järgmisi analüüsimeetodeid:

- dokumendianalüüs (sh asjakohased õigusaktid, kohalikud arengustrateegiad, algatusrühmade töökorralduse dokumendid, üldkoosolekute protokollid, seotud riigiasutuste teemakohased dokumendid),
- intervjuud (toetust saanud projektide esindajad (valimi alusel) ja kõigi kohalike algatusrühmade esindajad) (intervjuueritute nimekiri on lisa 1),
- ankeetküsitlused¹⁰ (kohalike algatusrühmade liikmed, toetust mittesaanud ja potentsiaalsed taotlejad),
- kohalike algatusrühmade ning hindamiskomisjoni liikmete küsitluslehed.

Hindamisel keskenduti viiele algatusrühma tegevust kirjeldavale.

⁹ EMTA selgitus isikustatud andmete mitte-edastamisele, e-kiri 1.08.2019.

¹⁰ Veebiküsitluste info on aruande lisa 1.

Kommunikatsioon ja elavdamine

Kohalike algatusrühmade kommunikatsiooni tõhususe (sh vähemaktiivsete võimekuse tõstmine projektitaotluste koostamisel ja elluviimisel) hindamiseks analüüsiti kalanduspiirkondade arengustrateegiaid, intervjueriti toetuste saajaid (20 telefoniintervjuud), küsitleti algatusrühma tegevjuhte, algatusrühma liikmeid (ankeetküsitlus veebis), toetust mittesaanud taotlejaid (ankeetküsitlus veebis) ja potentsiaalseid toetuste taotlejaid¹¹ (ankeetküsitlus veebis).

Kommunikatsiooni tõhususe hindamiseks analüüsiti esmalt kalanduspiirkondade arengustrateegias toodud elavdamise tegevusi, kommunikatsiooniplaane ja nende eesmärgi. Seejärel koguti kommunikatsiooni tõhususe (sh oluliste kitsaskohtade) kohta teadmist intervjuude ja ankeetküsitlusega ning analüüsiti ja hinnati strateegias plaanitud tegevuste kooskõla tehtud tegevustega.

Haldussuutlikkus

Kohalike algatusrühmade haldussuutlikkuse hindamiseks analüüsiti kohalikke arengustrateegiaid, ühingute põhikirju ja intervjueriti kohalike algatusrühmade esindajaid. Lisaks analüüsiti algatusrühmade inim- ja finantsressursse (sh registriandmetele tuginedes) ning haldusvõimekust arengu strateegiate tulemuslikuks elluviimiseks, tuginedes kohalikus arengustrateegias ning ühingu põhikirjas seatud tööprotseduuridele, mh koostöötegevusteks. Finants- ja haldussuutlikkuse hindamisel keskenduti tegevtootajate arvu, nõustamisteenuse kättesaadavuse (sh büroode olemasolu ja avatus) ning algatusrühma esindajate hinnangutele.

Otsustusprotsesside sõltumatus ja läbipaistvus

Otsustusprotsesside sõltumatuse ja läbipaistvuse hindamiseks analüüsiti kohalike algatusrühmade dokumente ja intervjueriti kohalike algatusrühmade esindajaid. Dokumendianalüüsis koguti ja analüüsiti erinevate allikate (õigusaktid, kohalikud arengu strateegiaid, ühingu põhikirjad, üldkoosoleku läbiviimise relemendid, juhataste töökorrad) põhjal algatusrühmade juhtimisprotsesse ning uuriti algatusrühmade esindajate ja liikmete hinnanguid algatusrühma otsustusprotsesside toimimise (sh juhtimis- ja kontrollstruktuuride kujundamise ning toimimise, otsuste sõltumatuse, läbipaistvuse, jms) kohta. Lisaks analüüsiti vähemalt 70% aastatel 2016–2018 toimunud üldkoosolekute protokollidest eesmärgiga hinnata volituste kasutamise osakaalu üldkoosolekutel otsustamisel ning algatusrühma juhataste liikmete ja toetuste saajate vahelisi seoseid (st kui palju toetatud projektide saajatest on seatud mõne algatusrühma juhataste liikmeks).

Hindamiskomisjonide kujundamine ja töökorraldus

Kohalike hindamiskomisjonide tegevuse, sh hindamiskomisjoni liikmete valiku tingimusi, tööprotseduuri toetustootluste hindamisel, vajalikku kvalifikatsiooni, töötasude suurust jmt, hindamiseks intervjueriti kohalike algatusrühmade esindajaid, küsitleti hindamiskomisjoni liikmeid (küsitlusleht) ja analüüsiti hindamiskomisjonide tööd korraldavaid dokumente. Dokumendianalüüsi tulemusena kirjeldati hindamiskomisjoni töökorraldust ja anti hinnang komisjonide kujundamise, töökorralduse, hindamisprotseduuride ja -tingimuste kohta.

¹¹ Potentsiaalsete taotlejate valimi moodustamiseks analüüsiti taotlusvoorudes osalejate põhitegevusalasid, mille alusel moodustati enim korduvatest põhitegevusaladest ülevaade. Potentsiaalseteks taotlejateks valiti kõik kalanduspiirkondadesse registreeritud FIEd, mikroettevõtted, mittetulundusühingud ja valla- ja linnavalitsusasutused, mille põhitegevusala on Äriregistri andmetel kas merekalapüük (EMTAK 03111), mageveekalapüük (EMTAK 03121), kala, vähilaadsete ja limuste töötlemine ja säilitamine (EMTAK 10201), kalade, vähilaadsete ja kalatoodete hulgimüük (EMTAK 46381), kala, vähilaadsete ja limuste jaemüük (EMTAK 47231), sadamate töö ja veeteede kasutamisega seotud tegevused (EMTAK 52221), piirkondlikku/kohaliku elu edendavad ja toetavad ühendused ja fondid (EMTAK 94992) või valla- ja linnavalitsuste tegevus (EMTAK 84114). Äriregistri andmete põhjal selgitati välja need äriühingud, mis vastavad meetmete määrauses seatud tingimustele ja mis ei ole perioodil 1.01.2015–31.12.2018 taotlusvoorudes osalenud. Potentsiaalsete taotlejate nimekirjast jäid välja algatusrühmade liikmed, kuna neile saadeti eraldi küsimustik.

Koostöötegevuste läbiviimise protsess

Koostöötegevuste algatamise ja elluviimise protsessi kirjeldamiseks analüüsiti dokumente, intervjueriti ja küsitleti kohalike algatusrühmade liikmeid. Esmalt kirjeldati kohalikes arengustrateegiates koostööprojektide algatamise ja läbiviimise planeeritavad tegevused. Seejärel, võttes arvesse dokumendianalüüsil kogutud teadmist algatusrühma koostöö arendamise põhimõtetest, uuriti algatusrühma esindajatelt ja liikmetelt nende hinnanguid koostöötegevuste strateegilise planeerimise, elluviimise (sh otsustamise ja kaasamise aspektid), teavituse asjakohasuse ja tõhususe ning koostöö võimaluste ja vajaduste kohta.

Algatusrühmade tegevuste analüüsi metoodika järgib põhimõtet, et kõigi rühmade puhul on andmekorje ja -analüüsi maht proportsionaalne. Hindamise tulemused esitatakse koondtulemusena või vajadusel tegevussuundade ja kalanduspiirkondade lõikes, kui analüüsi tulemustes esineb piirkondade vahel olulisi erinevusi.

Hindamise tulemusena tehakse ettepanekud nii tegevussuuna eesmärkide efektiivsemaks saavutamiseks kui ka kohalike algatusrühmade töö tõhustamiseks strateegiate elluviimisel.

III osa - Meetmete rakendamise protsess

Kolmandas osas keskenduti meetmete rakendamise tõhustamise selgitamisele. Meetmete rakendamise protsessi tõhustamise ettepanekute tegemiseks analüüsiti dokumente, intervjueriti seotud asutuste (Maaeluministeeriumi, PRIA ning Kalanduse Teabekeskuse seotud isikud, (intervjueritute nimekiri on lisas 1) ja kohalike algatusrühmade esindajaid. Riigiasutuste tegevuste analüüsimisel selgitati välja meetmete rakendamisega esile kerkinud olulisemad probleemid, vajadused ja võimalused.

4. Lühiülevaade Eesti kalandusest ja kalanduspiirkondadest

Kalandust korraldavad Eestis Maaeluministeerium, Keskkonnaministeerium, Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaamet, Veterinaar- ja Toiduamet ning PRIA (Keskkonnaministeerium, 2019).

Eesti kalanduse planeerimise, juhtimise ja korraldamise keskne dokument on Eesti kalanduse strateegia (Eesti kalanduse strateegia 2014–2020). Selle peaesmärk aastail 2014–2020 on Eesti kalanduse kui majandusharu jätkusuutlik arendamine ning kalatoodangu konkurentsivõime tõstmine sise- ja välisturgudel. Eesmärgi täitmiseks tuleb tagada kalavarude jätkusuutlikkus, mida on võimalik saavutada kalavarude optimaalse kasutamisega. Selleks jälgitakse, et kutselise ja harrastuskalapüügi koosmõjus ei ületataks kalavarude jätkusuutlikuks majandamiseks seatud püügimahtu.

2018. aastal püüdsid kutselised kalurid Läänemerest ligikaudu 67 tuhat tonni kala, millest 16% moodustas rannapüük ja 84% avamerepüük traallaevadega. Läänemerest püüti tol aastal peamiselt räime (52%) ja kilu (44%). Pärnu maakonna rannapüük moodustas 2018. aastal kogu rannapüügist 76%. Sellele järgnesid Ida ja Lääne-Viru maakonnad kokku (9%), Saare maakond (6%), Lääne maakond (5%), Hiiu maakond 3% ja Harju maakond 1%. Ookeani kalapüük oli samal aastal ligikaudu 17 tuhat tonni, sealhulgas enim krevetti (47%) ja meriahvenat (21%) (Statistikaamet, 2018; Maaeluministeerium, 2019b).

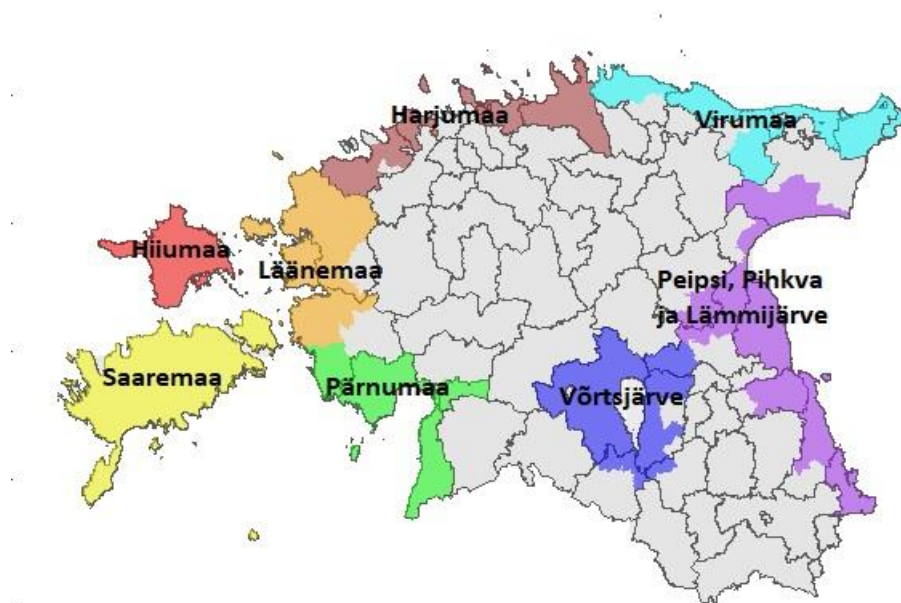
Eesti siseveekogudest püüdsid kutselised kalurid 2018. aastal 3 155 tonni kala, seda peamiselt Peipsi, Pihkva ja Lämmijärvest (2 860 tonni ehk 90% kogu siseveekogude püügist). Neile järgnesid Võrtsjärv (6%), Suur Emajõgi (2%) ning Narva jõgi ja veehoidla (1%). Enim püüti Eesti siseveekogudest latikat (24%), koha (23%) ja ahvenat (18%) (Maaeluministeerium, 2019b).

Läänemere kiluvaru eksploateerimist hinnatakse jätkusuutlikuks, kuigi mere lõunaosas on liigi biomass vähenenud. Räime eksploateerimise intensiivsus ei ole jätkusuutlik eelkõige kalastussuremuse tõttu. Teadlaste hinnangul ei majandata ahvenavaru ratsionaalselt, kuid saagid on siiski olnud stabiilsed. Peipsi, Lämmi ja Pihkva järvedes on rääbise, siia, lutsu ja tindi saagid pikemat aega madalseisus. Koha, ahvena, latika, särje, kiisa ja haugi saagid on keskmisel või heal tasemel. Võrtsjärves on kogusaak langenud, peamisteks põhjusteks on vähene nõudlus latikale ja veetaseme tõus, mis takistab angerja püüdmist. Haugi arvukus on mitme aasta keskmisel tasemel ning koha varu ja saak on heas seisus (Eesti kalanduse strateegia 2014–2020).

Eesti kaheksa kalanduspiirkonda (Harjumaa, Hiiumaa, Läänemaa, Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve, Pärnumaa, Saaremaa, Virumaa, Võrtsjärve) moodustati Euroopa Kalandusfondi 2007–2013 toetusperioodi ajal. Neis piirkondades tegutsevad kalanduse kohalikud algatusrühmad:

1. Harjumaa kalanduspiirkond – MTÜ Harju Kalandusühing;
2. Hiiumaa kalanduspiirkond – MTÜ Hiiukala;
3. Läänemaa kalanduspiirkond – MTÜ Läänemaa Rannakalanduse Selts;
4. Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkond – MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu;
5. Pärnumaa kalanduspiirkond – MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu;
6. Saaremaa kalanduspiirkond – MTÜ Saarte Kalandus;
7. Virumaa kalanduspiirkond – MTÜ Virumaa Rannakalurite Ühing;
8. Võrtsjärve kalanduspiirkond – MTÜ Võrtsjärve Kalanduspiirkond.

Kalanduspiirkondade paiknemine Eesti territooriumil on toodud järgmisel joonisel (Joonis 2). Eesti kalanduspiirkonnad moodustati enne 2017. aastal toimunud haldusreformi ja haldusreformiga kalanduspiirkondade tegevuspiirkonnad ei muutunud (Maaeluministri määrus nr 19, § 3, punkt 3).



Joonis 2. Eesti kalanduspiirkonnad haldusreformi järgsel kaardil

Allikas: Maa-amet, autorite koostatud

Kalanduspiirkonnad moodustavad Eesti territooriumist 37%. Pindala poolest suurim kalanduspiirkond on Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkond, mis moodustab 7% Eesti kogupindalast ja 19% kalanduspiirkondadest (tabel 2). Suuruselt teine on Saaremaa kalanduspiirkond, mis moodustab Eesti territooriumist 6% ja kalanduspiirkondadest 17%. Rahvaarvu alusel on suurimad kalanduspiirkonnad Harjumaa ja Pärnumaa.

Tabel 2. Eesti kalanduspiirkondade näitajad

Kalanduspiirkond	Territoorium (ha) ¹	Rahvaarv ¹	Kalapüügi- loa omanike arv ²	Kalapüügi- loale kantud kalurite arv ²
Pärnumaa	168 849	62 143	317	411
Saaremaa	268 989	34 041	241	430
Harjumaa	178 748	74 725	178	316
Hiiumaa	103 244	9 550	172	333
Läänemaa	218 863	23 844	164	273
Virumaa	186 193	92 670	152	244
Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve	328 742	31 629	86	287
Võrtsjärve	242 139	23 623	50	77

¹ Pindala ja rahvaarv, allikas: Statistikaamet ja Maa-amet (seisuga 1.01.2017), autorite arvutused

² Kalapüügi-
loa omanike arv ja kalapüügi-
loale kantud kalurite arv 2018. aastal, allikas: Veterinaar- ja Toiduamet, kutselise kalapüügi register

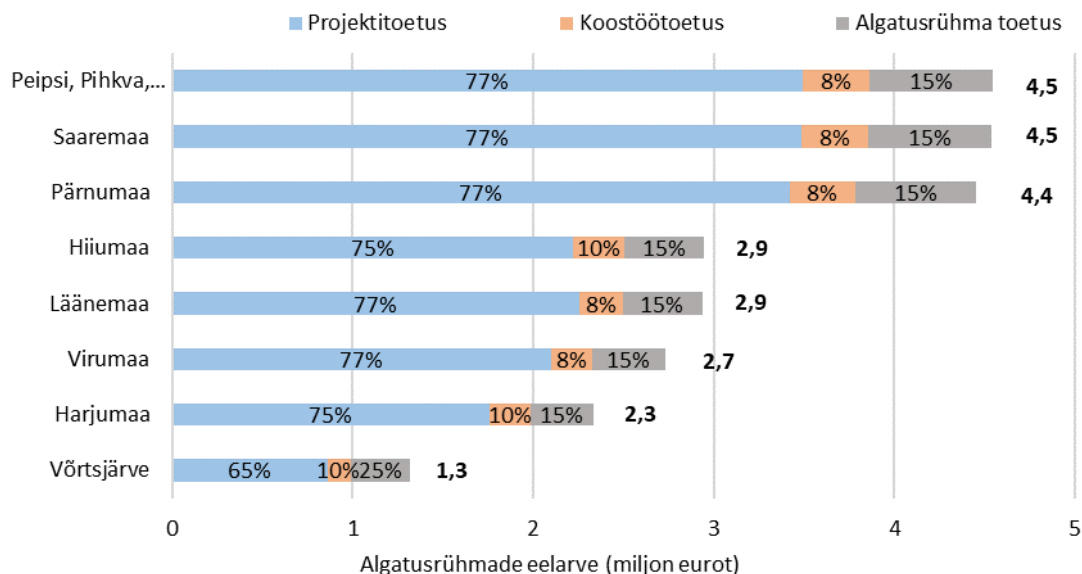
Aastatel 2014–2015 töötasid kalanduspiirkonnad välja arengu strateegiad, milles kirjeldati piirkondade hetkeseisu ja üldisi trende, seati strateegilised eesmärgid järgnevateks aastateks ning sihid, kuidas eesmärkideni jõuda. Arengu strateegiad iseloomustavad järgmised läbivad sõnumid:

- Ollakse mures rahvastiku vananemise pärast. Selle üleriigilise trendi mõju võimendab kalurkonna kõrge keskmine vanus ja noorte vähene huvi sektori vastu, mis on osaliselt tingitud töö madalast tulususest. Samuti nähakse probleemina piirkondlikku rahvastiku vähenemist, mis mõjutab sisetarbimise mahtu hoolimata hooajast.
- Kaluritel on pädevused vaid kitsas valdkonnas. Leiti, et on vajalik, et kalurid kohanduksid muutuva maailma uutele nõudlustele. Mitmes kalanduspiirkonnas on märgatud kalurite tegevuse laienemist kõrvalelatusaladele ning tegevuste mitmekesistamisega on suurenenud kalurite sissetulekuid.
- Kala müüakse tihti väärindamata ja madala hinnaga. Mõnes kalanduspiirkonnas on väikeettevõtjad koondunud ühistutesse, mis korraldavad kohalikust toormest väärindatud kala turustamist, pakkudes ühiselt piirkonnale omaseid maitseid ja nišitooteid. Loodetakse näha selle trendi jätkumist ning uute toodete turule toomist.
- Kalavarude koguse ja jätkusuutlikkuse vähenemine. Samas on mõnes kalanduspiirkonnas kalurite püügid ja tulud suurenenud, kuid ollakse järelduste tegemisel ettevaatlikud. Loodetakse koostöös teadlaste ja Keskkonnaametiga parandada kalade koelmualasid.
- Rõhutatakse sadamate olulisust. Soovitakse renoveerida sadamaid ning arendada välja sadamate võrgustikke, mis pakuvad mitmekesiseid teenuseid ümbritsevale kogukonnale.

Maailmas on üldine kalapakkumine ja tarbimine tõusutrendis. Euroopa Liidu kalapakkumine (kohalik tootmine + import) tõusis 2016. aastal 3% just suurenenud impordi tõttu. Enimtarbitud liigid nagu tuun, tursk, lõhe, Alaska pollak (Vaikse ookeani mintai), imporditi peamiselt EL-i välistest riikidest. Tarbimine elaniku kohta tõusis samal aastal 3% (24,33 kg) ning kasvutrendi märgati peaaegu kõigi laialt tarbitavate liikide puhul. Lisaks on kala hind alates 2014. aastast kasvutrendis ning 2017. aastaks oli see võrreldes 2013. aastaga tõusnud 10% (European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products, 2018).

5. Hindamise tulemused

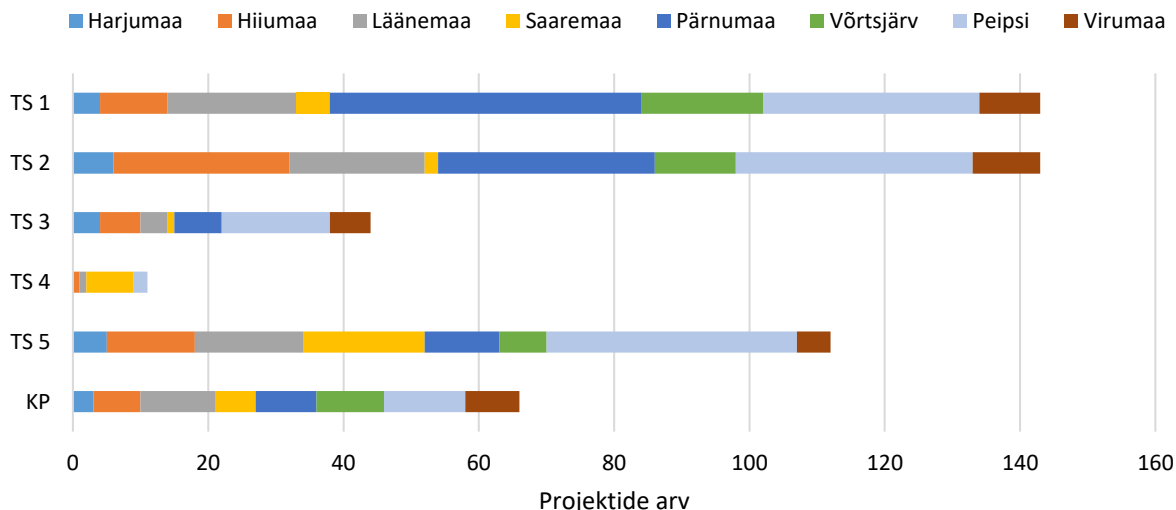
Kokku on perioodil 2014–2020 meetmete „Kogukondlikult juhitud kohalike arengu strateegiate rakendamine“ ja „Koostöötegevused“ algatusrühmadele tegevuste elluviimiseks ette nähtud ligikaudu 25,8 miljonit eurot. Sellest 75,9% on projektitoetusteks, 15,5% algatusrühmade tegevuseks ja 8,6% koostöötegevusteks. Tegevuste elluviimiseks on kõige suurem eelarve Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkonnas ja Saaremaa kalanduspiirkonnas (joonis 3).



Joonis 3. Algatusrühmade eelarved meetmete jaotuses (miljonit eurot)

Allikas: Algatusrühmad, PRIA, autorite koostatud

Perioodil 1.01.2015–31.12.2018 on projektitoetuse meetmes esitatud kokku 661 projektitaotlust kogusummas 28,3 miljonit eurot. Taotlustest 69% ehk 454 on saanud positiivse rahastusotsuse abikõlblike kulude kogusummaga 16,9 miljonit eurot. Tegevussuundade jaotuses on enim projekte rahastatud tegevussuunas 2 (159 projektitaotlust abikõlblike kulude kogusummaga 4,7 miljonit eurot) ja tegevussuunas 1 (144 projektitaotlust abikõlblike kulude kogusummaga 5,7 miljonit eurot). Tegevussuunas 3 on rahastatud 50 (summas 4,6 miljonit eurot), tegevussuunas 4 viis (summas 0,2 miljonit eurot) ja tegevussuunas 5 kokku 96 (summas 1,7 miljonit eurot) projektitaotlust. Koostööprojektide meetmest on toetust saanud 65 projekti (100% taotlustest). Järgmisel joonisel (joonis 4) on toetatud projektide arv ja jaotus tegevussuundades kalanduspiirkondade võrdluses.



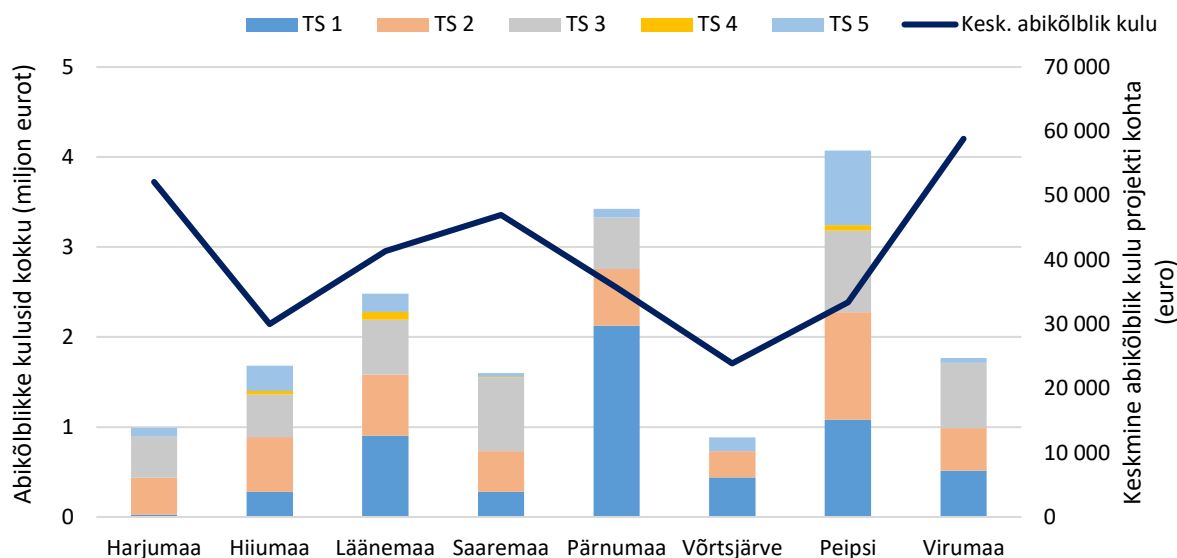
Joonis 4. Toetatud projektide arvu jaotus tegevusuundade¹² (TS) ja koostööprojektide (KP) jaotuses kalanduspiirkondade võrdluses

Allikas: projektide taotlused (PRIA), autorite koostatud

Arvuliselt on kõige enam projekte saanud toetust Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkonnas (kokku 122 projekti) ning kõige vähem Harjumaa kalanduspiirkonnas (19 projekti). Kõige kõrgem toetuse saajate protsent on Pärnumaa kalanduspiirkonnas (83%) ning kõige madalam Saaremaa kalanduspiirkonnas (50%). Keskmine abikõlblik kulu¹³ ühe projekti kohta on 37 tuhat eurot, ulatudes 18 tuhandest (TS 5) kuni 91 tuhandeni (TS 3). Koostööprojektide meetmest on enim toetust taotlenud ja ka saanud samuti Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkonna algatusrühm (12 koostööprojekti) ning kõige vähem Harjumaa kalanduspiirkonna algatusrühm (3 koostööprojekti). Järgmisel joonisel (joonis 5) on toetust saanud projektide abikõlblik kulu tegevussuundade jaotuses ning keskmine abikõlblik kulu ühe projekti kohta kalanduspiirkondade võrdluses.

¹² TS1 – kalapüügi- või vesiviljelustoodete väärindamine või turustamine; TS2 – majandustegevuse mitmekesistamine; TS3 – kalasadamate uuendamine; TS4 – koelmualade loomine või taastamine, kalaliigi veekogusse asustamine riikliku majandamiskava alusel ning Peipsi siia ja merisii eksperimentaalne asustamine; TS5 – sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi, sealhulgas kalanduse- ja merenduse kultuuripärandi edendamine, kalanduskogukondade rolli tugevdamine kohalikus arengus ning kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimine.

¹³ Abikõlblik kulu on PRIA koostatud rahastusotsuses märgitud maksimaalne abikõlblik kulu toetust saanud projektis. Hindamises analüüsitakse ühe näitajana abikõlblikke kulusid, kuna hindamisse on kaasatud kõik perioodil 2015–2018 rahastusotsuse saanud projektid (sh tegevused mittelõpetanud projektid, v.a juhul, kui on selle kohane täpsustus), mistõttu ei ole võimalik analüüsida täpseid toetuse summasid, kuna väljamaksed on enamikele projektidele veel tegemata.



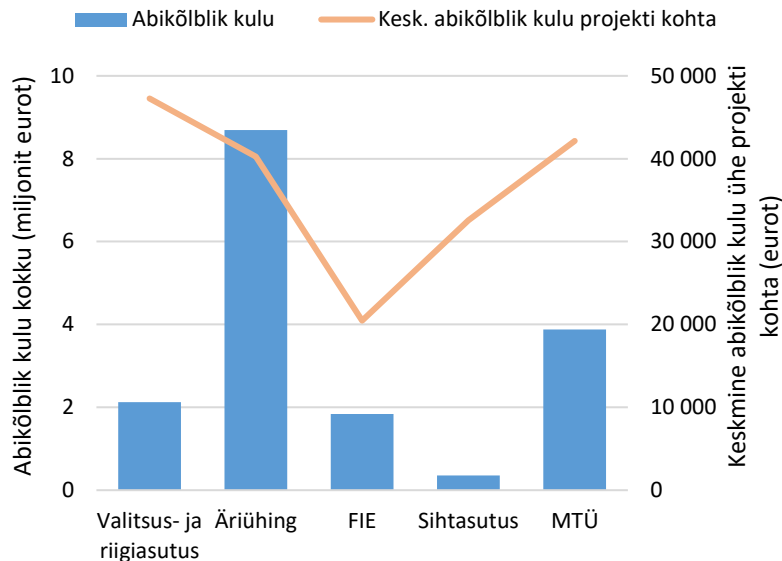
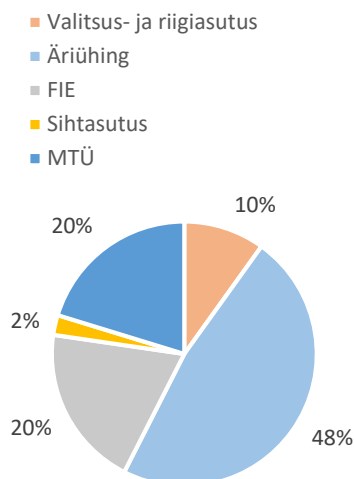
Joonis 5. Toetust saanud projektide abikõlblik kulu tegevusuundade¹⁴ (TS) jaotuses ning keskmine abikõlblik kulu projekti kohta kalanduspiirkondade võrdluses

Allikas: projektide taotlused (PRIA), autorite koostatud

Kokku sai perioodil 2015-2018 toetust 269 erinevat toetuse saajat, nendest 48% on äriühingud, mille projektitaotluste abikõlblik kulu moodustas kogukulust 51% (joonis 6 ja joonis 7). FIE-sid oli toetuse saajate seas 20% ja MTÜ-sid samuti 20% ning nende abikõlblikud kulud moodustasid vastavalt 11% ja 23%. Valitsus- ja riigiasutusi on toetuse saajate seas 10% (abikõlblikud kulud kokku 13%) ja sihtasutusi 2% (abikõlblikud kulud kokku 2%). Kõige kõrgem keskmine abikõlblik kulu ühe projekti kohta (47 tuhat eurot) oli valitsus- ja riigiasutustel, mis esitasid taotlusi peamiselt TS-is 3 ja TS-is 5 ning kõige madalam (20 tuhat eurot) FIE-del, kes esitasid taotlusi TS-is 1 ja TS-is 2.

Korduvaid (s.t saanud toetust rohkem, kui ühele projektile) toetuste saajaid oli 108 ehk 38% kõikidest toetuse saajatest. Kõige enam oli korduvaid toetuse saajaid Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkonnas (55% kõikidest toetuse saajatest) ja kõige vähem Saaremaa kalanduspiirkonnas (21% kõikidest toetuse saajatest). Korduvad toetuse saajad said toetust kokku 288-le projektile ja need moodustasid 63% kõikidest toetust saanud projektidest. Kõige suurem korduvate projekte arvu osakaal oli Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkonnas (80% kõikidest projektidest) ja kõige väiksem Saaremaa kalanduspiirkonnas (35% kõikidest projektidest). Keskmiselt oli kalanduspiirkondades 1,7 projekti ühe taotleja kohta. Kõige enam on projekte ühe taotleja kohta Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalanduspiirkonnas (2,2 projekti) ja kõige vähem Saaremaa kalanduspiirkonnas (1,2).

¹⁴ TS1 – kalapüügi- või vesiviljelustoodete väärindamine või turustamine; TS2 – majandustegevuse mitmekesistamine; TS3 – kalasadamate uuendamine; TS4 – koelmualade loomine või taastamine, kalaliigi veekogusse asustamine riikliku majandamiskava alusel ning Peipsi siia ja merisiia eksperimentaalne asustamine; TS5 – sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi, sealhulgas kalanduse- ja merenduse kultuuripärandi edendamine, kalanduskogukondade rolli tugevdamine kohalikus arengus ning kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimine.



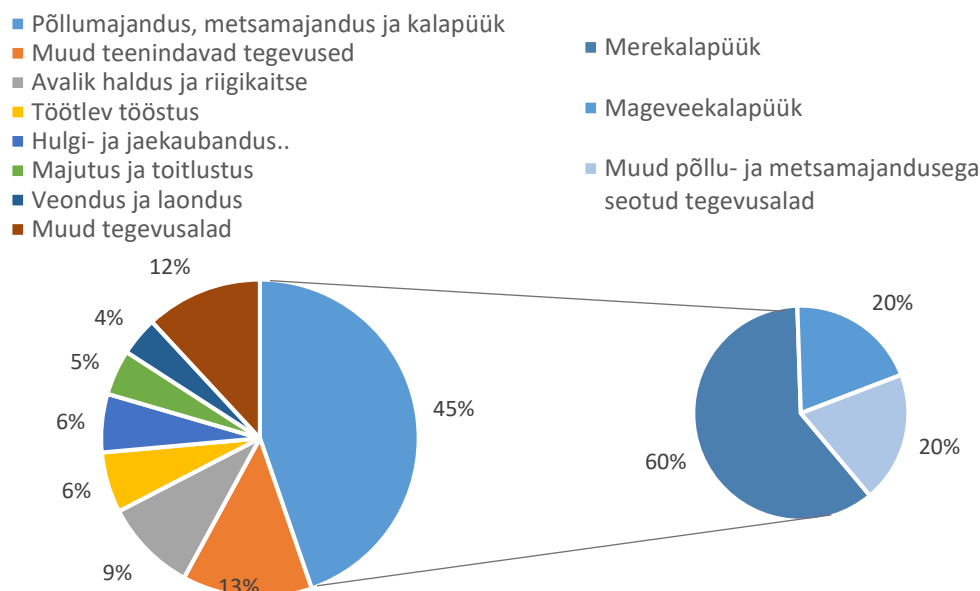
Joonis 6. Toetuse saajate jaotus tüübi alusel

Allikas: projektide taotlused (PRIA), autorite koostatud

Joonis 7. Toetuse saajate abikõlblike kulude ja keskmise abikõlbliku kulu ühe projekti kohta jaotus toetuse saaja tüübi alusel

Allikas: projektide taotlused (PRIA), autorite koostatud

Toetuse saajate seas on kõige enam põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi valdkonnas tegutsevaid isikuid (45%), nendest 60% tegutseb merekalapüügi, 20% mageveekalapüügi ja 20% muudes põllu- ja metsamajandusega seotud valdkondades. Tegevussuunast 2 toetust saanud äriühingute müügitulude detailne analüüs tegevusalade lõikes on toodud hindamisaruande lisas 2. Järgmisel joonisel (joonis 8) on toodud toetuse saajad tegevusvaldkonniti.



Joonis 8. Toetuse saajate tegevusvaldkonnad

Allikas: Projektide taotlused, Äriregistri andmed, autorite koostatud

5.1. Kohaliku arengustrateegia elluviimise hindamine

5.1.1. EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamine

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Perioodil 2015–2018 toetust saanud projektid on enamasti suunatud EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamisse.*
- *Koostöötegevuste projektid on EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamisse enamasti osaliselt suunatud.*
- *EMKF rakenduskava eesmärkide saavutamist saab hinnata programmiperioodi lõppedes projektitegevuste tegelike tulemuste alusel.*

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 508/2014 (15. mai 2014) artikkel 63 kohaselt võib kogukondlikult juhitava kohaliku arengu strateegia rakendamiseks toetust anda järgmiste eesmärkide täitmiseks:

- a) suurendada kalanduse ja vesiviljeluse tarneaahela kõikides etappides lisandväärtust, luua töökohti, kaasata noori ja edendada innovatsiooni;
- b) toetada tööndus- ja harrastuspüügi mitmekesistamist, elukestvat õpet ja töökohtade loomist kalandus- ja vesiviljeluspiirkondades;
- c) töhustada ja kasutada kalandus- ja vesiviljeluspiirkondade keskkonnaressursse, sealhulgas kliimamuutuste leevendamisele suunatud meetmed;
- d) edendada kalandus- ja vesiviljeluspiirkondades sotsiaalset heaolu ja kultuuripärandit, sealhulgas kalanduse, vesiviljeluse ja merendusega seotud kultuuripärandit;
- e) tugevdada kalanduskogukondade rolli kohalikus arengus ja kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimist.

Lähtuvalt EL-is seatud eesmärkidest on Eestis kehtestatud siseriiklikud eesmärgid, mis tulenevad Eesti Kalanduse strateegiast 2014–2020, ja siseriiklik rakendamissüsteem ehk toetavate tegevuste valik. Eestis on tegevused, mille elluviimise eest antakse meetmest „Kogukondlikult juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ projektitoetust, jaotatud järgmisteks tegevussuundadeks (maaelumistri määrus nr 19, § 6, lõige 2):

1. kalapüügi- või vesiviljelustoodete väärindamine või turustamine (EL-i eesmärk a) (edaspidi TS 1);
2. majandustegevuse mitmekesistamine (EL-i eesmärk b) (edaspidi TS 2);
3. kalasadamate uuendamine (EL-i eesmärk a) (edaspidi TS 3);
4. koelmualade loomine või taastamine, kalaliigi veekogusse asustamine riikliku majandamiskava alusel ning Peipsi siia ja merisiia eksperimentaalne asustamine (EL-i eesmärk c) (edaspidi TS 4);
5. sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi, sealhulgas kalanduse- ja merenduse kultuuripärandi edendamine, kalanduskogukondade rolli tugevdamine kohalikus arengus ning kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimine (EL-i eesmärgid d ja e) (edaspidi TS 5).

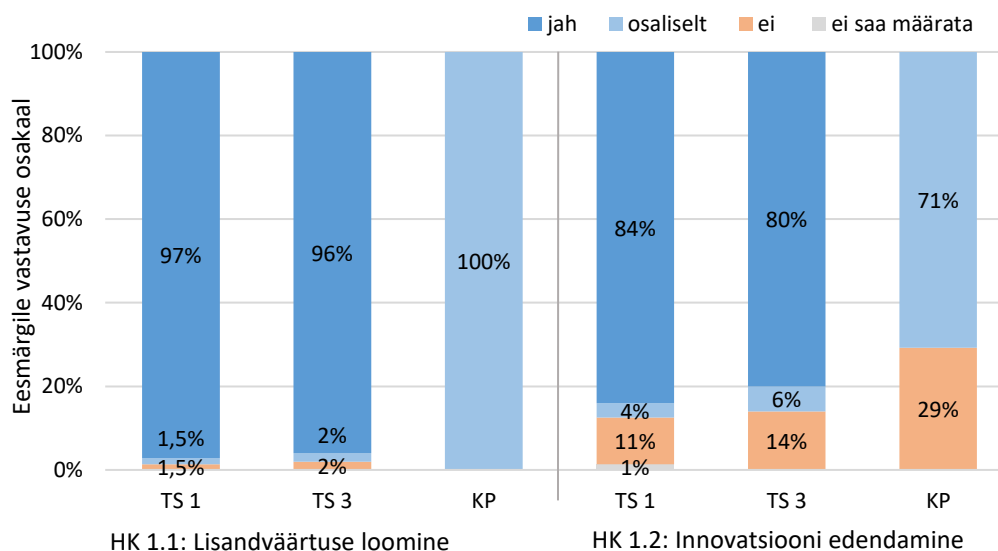
Maaelumistri määruse nr 48, § 2 lõige 3 kohaselt peavad algatusrühmade koostöötegevuste projektid (edaspidi KP) täitma vähemalt ühe EL-i määruses nimetatud eesmärgi.

Eesmärk a: suurendada kalanduse ja vesiviljeluse tarneahela kõikides etappides lisandväärtust, luua töökohti, kaasata noori ja edendada innovatsiooni

EMKF rakenduskava eesmärgi a täitmisel on suunatud nii toetatud projektid tegevussuunast 1, tegevussuunast 3 kui teatud määral ka koostööprojektid. Eesmärgile a vastavust hinnati kahe hindamiskriteeriumi alusel: lisandväärtuse loomine ja innovatsiooni edendamine. Kalapüügi ja vesiviljelustoodete väärimise või turustamise tegevussuunast (TS 1) toetatud projektid (kokku 144 projekti) on suunatud nii lisandväärtuse loomisse (99% projektidest on suunatud täielikult või osaliselt lisandväärtuse loomisse) kui innovatsiooni edendamisse (88% projektidest on suunatud täielikult või osaliselt innovatsiooni edendamisse). Tegevussuunast 1 toetatud projektidest ligikaudu 1/3 sisaldab külmikauto soetamist, 1/3 sisaldab erinevate kalatöötlemisseadmete (jäämasin, vaakumpakendaja, suitsuahi, hakklihamasin, nahastusmasin, soomustusmasin, fileerimismasin, etiketimasin, jm) soetamist ning vähemal määral on jahe- ja külmkamari soetamist, toetatud kalatöötlemishoone või -ruumi ehitust ja remonti, müügikohtade korrastamist, haagiste ostu jmt.

Samuti on suunatud lisandväärtuse loomisse ja innovatsiooni edendamisse tegevussuunast 3 toetatud projektid (99% projektidest on suunatud täielikult või osaliselt lisandväärtuse loomisse ning 86% projektidest on suunatud täielikult või osaliselt innovatsiooni edendamisse). Tegevussuunast 3 toetatud projektidest üle 2/3 on seotud sadama ala korrastamisega (sadama hoonete renoveerimine või ehitus, sadama territooriumi korrastamine (sh parklate loomine, tolmuvaade teekatete paigaldus, jm), sadama akvatooriumi korrastamine (sh kaide ja kaldakindlustuste renoveerimine või rajamine, sadama veeala süvendamine, jm)). Veidi alla 1/3 toetatud projektidest sisaldab sadamasse kalatöötlemis- ja säilitamisseadmete (jahutusmasinate, jäämasinate, kraanade, kahveltõstukite, jm) soetamist.

Koostööprojektid (omandatud teadmised ja oskused) toetavad osaliselt lisandväärtuse loomist (100% projektidest on suunatud lisandväärtuse loomisse osaliselt) ja innovatsiooni edendamist (71% projektidest on suunatud innovatsiooni edendamisse, eelkõige ühisturundamisele ja teadmiste täiendamisele suunatud projektid). Järgmisel joonisel (joonis 9) on toodud EMKF rakenduskava eesmärgi a suunatud tegevussuundadest 1 ja 3 ning koostööprojektidest toetatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused vastavalt hindamiskriteeriumidele.



Joonis 9. Eesmärgi a suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused

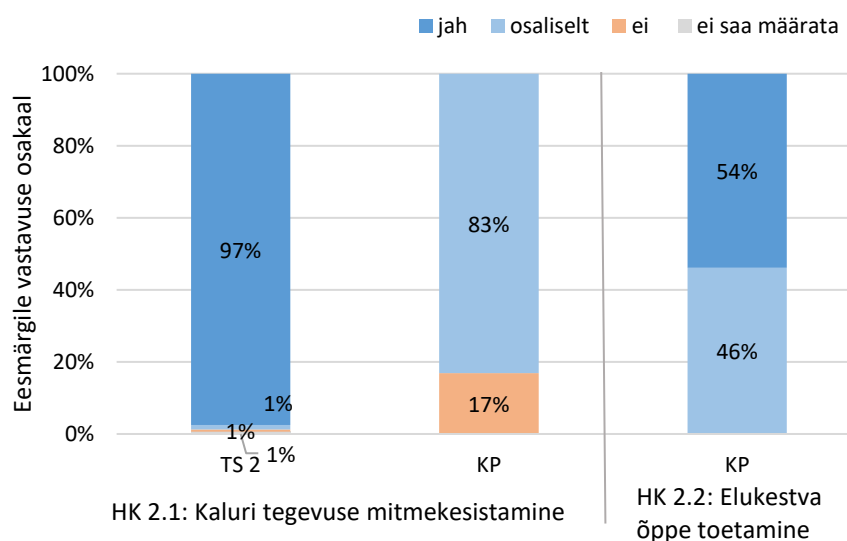
Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite koostatud

Hindamistulemusena saab väita, et tegevussuundadest 1 ja 3 ning koostööprojektide meetmest toetatud projektid on enamasti suunatud EL-i määruse eesmärgi a täitmisele. Toetatud tegevuste tulemusena oleks enamasti võimalik tõsta toodete hinda, suurendada lisandväärtust nii saaduste töötlemise ja/või tootmise faasis kui turunduse (müügi) faasis ning samuti võiks toimuda projektide tulemusena kas väärtuse, toote, protsessi, turunduse või tehnoloogiline innovatsiooni toetuse saaja jaoks.

Eesmärk b: toetada tööstus- ja harrastuspüügi mitmekesistamist, elukestvat õpet ja töökohtade loomist kalandus- ja vesiviljeluspiirkondades

EMKF rakenduskava eesmärgi b täitmisel on suunatud tegevussuunast 2 toetatud projektid ja teatud määral ka koostööprojektid. Eesmärgile b vastavust hinnati kahe hindamiskriteeriumi alusel: kaluri tegevuse mitmekesistamine ja elukestva õppe toetamine (viimast hinnati vaid koostööprojektide puhul). Tegevussuunast 2 ehk tegevuse mitmekesistamine toetatud projektid (kokku 159 projekti) on suunatud enamasti täielikult eesmärgi b täitmisel. Vaid 1% projektidest ei ole suunatud eesmärgi täitmisel ja 1% projektidest ei olnud võimalik hinnata. Kõige enam on mitmekesistamise tegevussuunast toetatud maastikusõiduki, ATV või mootorsaani soetamist, metsatöödeks vajamineva tehnika (traktor, metsaveohaagis, halumasina, mootorsae, võsalõikuri jmt) soetamist, majutusteenuse pakkumiseks vajaliku soetamist või ruumide renoveerimist ning põllumajanduse ja loomakasvatuse jaoks vajalike seadmete soetamist. Vähemal määral on mitmekesistamise tegevussuunast toetatud lumelükkamisteenuse osutamiseks, mulla- ja kaevetööde teostamiseks, veoteenuse pakkumiseks jm vajaliku tehnika soetamist. Osad toetatud projektidest on suunatud senise tegevuse energia- ja ressursitõhusamaks muutmiseks.

Koostööprojektidest on kaluri tegevuse mitmekesistamisele suunatud eelkõige teadmiste täiendamise ning kalanduse ja merenduse populariseerimist soodustavad projektid, vähem ühisturundamisega seotud projektid. Elukestva õpet toetavatest koostööprojektidest on eesmärgi täitmisel suunatud täielikult teadmiste täiendamisega seotud projektid ning osaliselt ühisturunduse ja kalanduse ja merenduse populariseerimisega seotud projektid. Joonisel (joonis 10) on toodud EMKF rakenduskava eesmärgi b suunatud tegevussuunast 3 ja koostööprojektidest toetatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused vastavalt hindamiskriteeriumidele.



Joonis 10. Eesmärgi b suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused

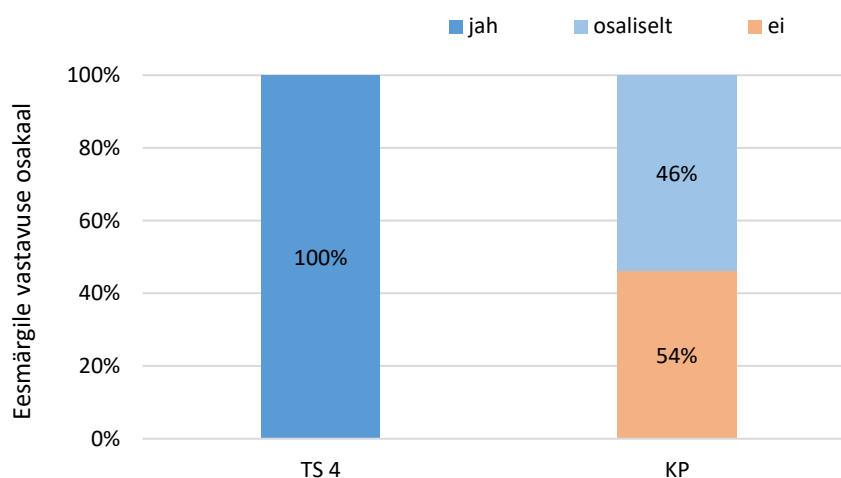
Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite koostatud

Hindamistulemusena saab öelda, et tegevussuunast 2 toetatud projektid on suunatud EL-i määruse eesmärgi b saavutamisse, koostööprojektid on suunatud enamasti osaliselt. Projektide tulemusena võib kaluri tegevus muutuda mitmekesisemaks või luuakse selleks tingimused/võimalused. Koostööprojektide tulemusena võib toimuda või luuakse tingimused/võimalused inimeste valdkondlikuks enesetäiendamiseks (sh koolitused, õppereisid jms).

Eesmärk c: tõhustada ja kasutada kalandus- ja vesiviljeluspiirkondade keskkonnaressursse, sealhulgas kliimamuutuste leevendamisele suunatud meetmed

EMKF rakenduskava eesmärgi c täitmisel on suunatud tegevussuunast 4 ehk koelmualade loomine või taastamine, kalaliigi veekogusse asustamine riikliku majandamiskava alusel ning Peipsi siia ja merisiia eksperimentaalne asustamine toetatud projektid. Eesmärgile vastavuse hindamiseks valiti üks hindamiskriteerium – keskkonnaressursside säästva kasutamise suurendamine. Kokku toetati perioodil 2015–2018 neljandast tegevussuunast viit projekti – elektriamaa paisude läbitavaks muutmine, angerjate asustamine väikejärvedesse (kaks projekti) ning kaks kalade rändeliikumist parandavat projekti (suudmealade ja kraavide puhastamine). Kõik nimetatud projektid on suunatud EMKF eesmärgi c täitmisele. Projektide tulemusena luuakse tingimused püütava kalaressurssi säilitamiseks ja suurendamiseks.

Koostööprojektide puhul on kalandus- ja merendusressursside säästva kasutamise suurendamisele suunatud osaliselt teadmiste täiendamisega seotud projektid ning vähem ühisturunduse ja kalanduse ja merenduse populariseerimisega seotud projektid. Joonisel (joonis 11) on toodud EMKF rakenduskava eesmärki c suunatud tegevussuunast 4 ja koostööprojektidest toetatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused vastavalt hindamiskriteeriumile.



HK 3.1: Keskkonnaressursside säästva kasutamise suurendamine

Joonis 11. Eesmärki c suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused

Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite koostatud

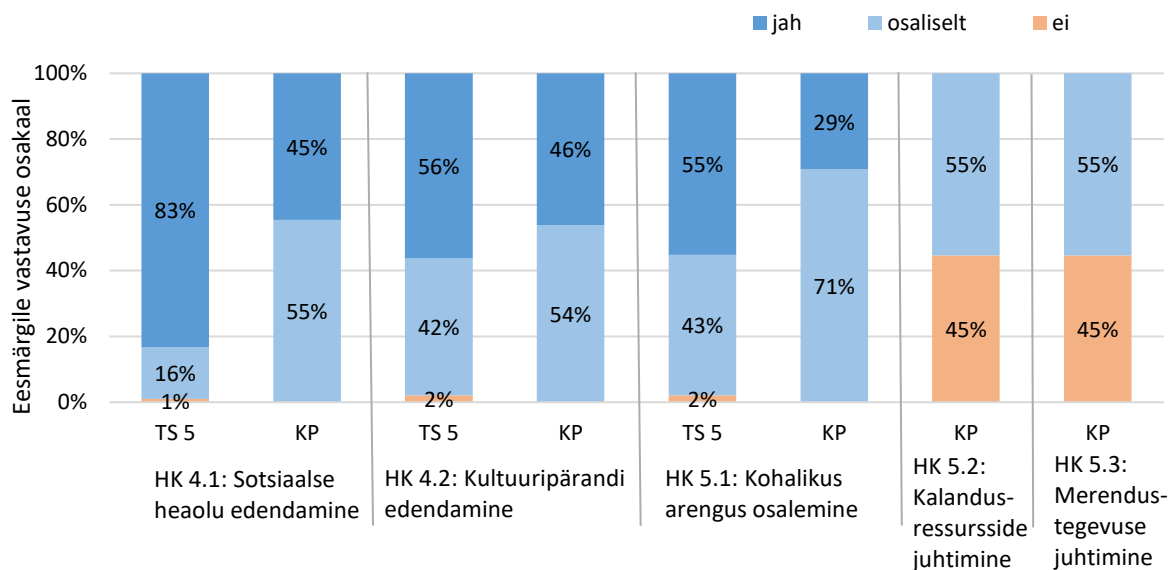
Hindamistulemused näitavad, et tegevussuunast 4 toetatud projektid on suunatud EMKF rakenduskava eesmärgi c saavutamisele. Samas on selles tegevussuunas esitatud väga vähe projektitaotlusi, mis näitab, et antud tegevus ei ole kalanduspiirkondade (sh algatusrühmade ja projektitaotlejate) jaoks prioriteetne või takistavad seda muud asjaolud (sh muudest meetmetest sarnaste tegevuste toetamine).

Eesmärk d: edendada kalandus- ja vesiviljeluspiirkondades sotsiaalset heaolu ja kultuuripärandit, sealhulgas kalanduse, vesiviljeluse ja merendusega seotud kultuuripärandit; eesmärk e: tugevdada kalanduskogukondade rolli kohalikus arengus ja kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimist

EMKF rakenduskava eesmärkide d ja e täitmisesse on suunatud tegevussuunast 5 ehk sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi, sealhulgas kalanduse- ja merenduse kultuuripärandi edendamine, kalanduskogukondade rolli tugevdamine kohalikus arengus ning kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimine toetatud projektid (kokku 96 projekti) ning koostööprojektid. Eesmärkidele vastavuse hindamiseks on valitud viis hindamiskriteeriumi – eesmärgi d hindamiskriteeriumid on sotsiaalse heaolu edendamine ja kultuuripärandi edendamine; eesmärgi e hindamiskriteeriumid on kohalikus arengus osalemine/panustamine, kalandusressursside juhtimine ning merendustegevuse juhtimine. Viimast kahte hindamiskriteeriumi hinnati vaid koostööprojektide puhul.

Tegevussuunast 5 toetatud projektid on enamasti täielikult või osaliselt suunatud eesmärkide d ja e täitmisesse. Suur osa toetatud projektidest on ürituste, festivalide ja piirkonnas juba traditsiooniliseks kujunenud sündmuste (taas)korraldamine, mis on olulised vahendid sotsiaalse heaolu ja piirkonna arengu tagamiseks. Samuti korraldati tegevussuunast rohkelt õpi- ja töötubasid, koolitusi, ekskursioone ning noorte- ja lastelaagreid, mis on vajalikud tegevused piirkondades teadmiste edasikandmiseks ning noortes ja lastes kalanduse ja merenduse vastu huvi tekitamiseks. Lisaks korraldatakse projektidega puhkealasid, supluskohti ja lautrikohti, tõstetakse piirkondade merepääste võimekust ning antakse välja piirkonna kalandust ja merendust tutvustavaid trükiseid ja raamatuid. Viimased on olulised piirkonna identiteedi säilitamiseks.

Sotsiaalse heaolu edendamisele on suunatud peaaegu kõik tegevussuunast 5 toetatud projektid ja koostööprojektid. Koostööprojektidest on suunatud sotsiaalse heaolu edendamisele täielikult kalandust ja merendust populariseerivate tegevuste ja ühisturundusega seotud projektid. Teadmiste täiendamist võimaldavate projektide puhul on panus sotsiaalse heaolu edendamisse pigem osaline, kuna kaasatud on vaid kindel segment isikuid, mitte suurem osa kogukonnast. Kultuuripärandi edendamisele on suunatud samuti kas täielikult või osaliselt enamik toetust saanud projektidest. Koostööprojektide puhul on kultuuripärandi edendamisesse suunatud täielikult kalanduse ja merenduse populariseerimisega seotud projektid ning ühisturundus, osaliselt aga teadmiste täiendamine (eelkõige osaliselt välisõppereisid, kus enda piirkonna tutvustust oli minimaalselt). Ka kohalikus arengus osalemisele on suunatud enamik toetatud projektidest. Koostööprojektidest on kohalikus arengus osalemisele suunatud eelkõige kalanduse ja merenduse populariseerimist toetavad tegevused, vähem ühisturundus (eelkõige osaliselt piirkonnast väljaspool toimuvad turundusüritused) ja teadmiste täiendamine (eelkõige osaliselt välisõppereisid valitud segmendile). Kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimisele on koostööprojektidest suunatud eelkõige teadmiste täiendamisega seotud projektid, vähem ühisturunduse ja kalanduse ja merenduse populariseerimisega seotud projektid. Joonisel (joonis 12, järgmisel lehel) on toodud EMKF rakenduskava eesmärki d ja e suunatud tegevussuunast 5 ja koostööprojektidest toetatud projektide eesmärkidele vastavuse hindamistulemused vastavalt hindamiskriteeriumidele.



Joonis 12. Eesmärkide d ja e suunatud projektide eesmärgile vastavuse hindamistulemused

Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite koostatud

Hindamistulemused näitavad, et toetatud projektid tegevussuunast 5 ja koostööprojektid on suunatud EMKF rakenduskava eesmärkide d ja e saavutamisele. Projektide tulemusena võib suurene da kogukonna sotsiaalne heaolu (sh luuakse võimalused eneseteostuseks ja puhkamiseks), on potentsiaal säilitada ja edendada kultuuripärandit (sh hoitakse ja arendatakse piirkonna merenduse ja kalanduse ajalugu ja traditsioone), võib suurene da inimeste osalemine ja roll piirkonna arengus nii kogukonna elavdamise kui piirkonna arengut toetavate tegevuste kaudu. Samuti võib suurene da projektide tulemusena kalanduskogukonna võime kalandusressursse ja merendustegevust juhtida.

5.1.2. EMKF tulemusindikaatorite vastavus tegelikkusele

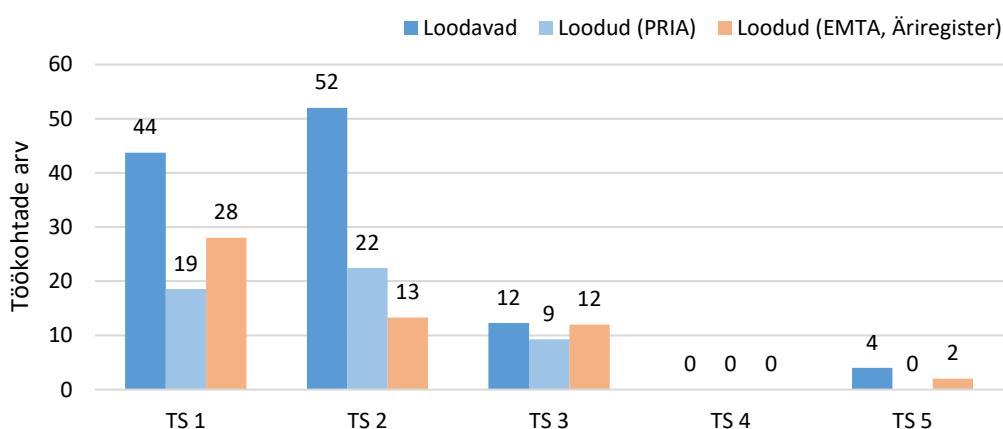
HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- Lõpetatud projektide tulemusindikaatorite näitajad on võrreldes riiklike registrite andmetega erinevad.
- Tulemusindikaatorite ebatäpsuse kõige tõenäolisem põhjus on indikaatori erinev tõlgendamine, st toetuse saaja ei märgi taotlustele töötajate arvu taandatud täistööajale.
- Indikaatorite erinevat tõlgendamist soosib ka kalandussektori hooajaline tööperiood.

EMKF rakenduskava tulemusindikaatoreid on kolm: 1) loodud töökohtade arv, 2) säilitatud töökohtade arv ja 3) loodud ettevõtete arv. Viimane neist tähendab sisuliselt uue tegevusalaga alustamist, mitte uue ettevõtte loomist, kuna vastavatest meetmetest ei toetata uute äriühingute loomist. Projektitaotluste esitamisel peavad toetuse taotlejad ühe taotlusvormi väljana märkima ka toetust taotleva projektiga loodavate ja säilitatavate töökohtade prognoositavad arvud (täistööajale taandatud töötajate arvud) ning loodavate ettevõtete prognoositava arvu. Samas ei ole taotlejatele kohustuslikuks kindlasti projektiga töökohti või ettevõtteid luua või säilitada, sellisel juhul, tuleb taotluse esitamisel märkida vastavatesse lahtritesse nullid. Peale projekti lõppu kontrollib PRIA tegelikke tulemusindikaatoreid projekti viimaste väljamaksetaotlustega, kuhu toetuse saajad märgivad projekti elluviimise käigus tegelikult säilitatud ja loodud töökohtade arvud (täistööajale taandatud töötajate arvud) ja loodud ettevõtete arvud. Need näitajad ei pea olema ilmtingimata vastavuses

algsest prognoosituga, kuid peavad vastama reaalsusele. Tulemusindikaatorid esitab korraldusasutus Euroopa Komisjonile, mistõttu on oluline, et tegemist oleks tegelike näitajatega.

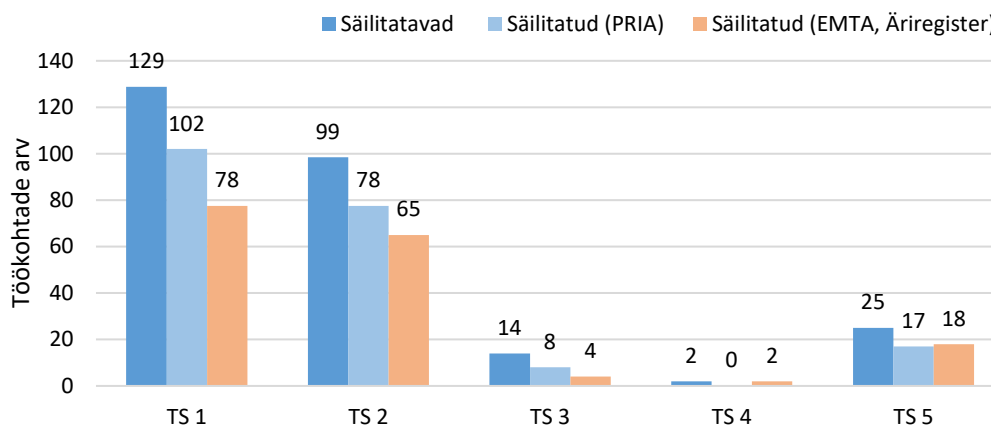
Seisuga 31.12.2018 lõpetatud projektid on kokku prognoosinud luua 112 töökohta (243-st lõpetatud projektist on töökohtade loomist prognoosinud 93 projekti). Kõige enam on prognoositud luua töökohti tegevussuundades 1 ja 2 (vastavalt 37 projekti 44 töökohta ja 47 projekti 52 töökohta). Viimaste väljamaksetaotlustega on toetuse saajad teatanud 50 töökohta loomisest. Analüüsides Eesti Maksu- ja Tolliameti ning Äriregistri andmeid selgus, et toetust saanud ja projektitegevused lõpetanud ühingud ja ettevõtjad on sel perioodil loonud kokku 55 töökohta. Kõige enam on töökohti loonud tegevussuundadest 1, 2 ja 3 toetuse saajad. Samas, kuna EMTA ja Äriregistri andmete põhjal ei ole võimalik öelda, milliste tegevuste käigus töökohti loodi (st kas töökohtade loomine toimub vastavatest meetmetest toetust saanud tegevuste käigus või mitte), siis ei ole võimalik hinnata PRIA-le esitatud andmeid ebatäpsusteks. Järgmisel joonisel (joonis 13) on toodud EMKF tulemusindikaatori „loodud töökohtade arv” andmete võrdlus tegevussuundades.



Joonis 13. EMKF tulemusindikaatorite „loodavate töökohtade arv” ja „loodud töökohtade arv” prognoosi vastavus tegelikkusele tegevussuundades (TS)

Allikas: „loodavate töökohtade arv” – toetust saanud projektide taotlused (PRIA andmed), „loodud töökohtade arv (PRIA)” – viimased väljamaksetaotlused (PRIA andmed), „loodud töökohtade arv (tegelik)” – EMTA ja ettevõtete majandusaasta aruanded (Äriregister), autorite koostatud

Seisuga 31.12.2018 lõpetatud projektid on kokku prognoosinud säilitada 268 töökohta (243-st lõpetatud projektist on töökohtade säilitamist prognoosinud 126 projekti). Kõige enam on töökohtasid säilitada prognoosinud tegevussuundade 1 ja 2 projektid (vastavalt 54 projekti 129 töökohta ja 58 projekti 99 töökohta). Viimaste väljamaksetaotlustega on toetuse saajad teatanud 204 töökohta säilitamisest. Analüüsides Eesti Maksu- ja Tolliameti ning Äriregistri andmeid selgus, et toetust saanud ja projektitegevused lõpetanud ühingud ja ettevõtjad saavad olla säilitanud kokku vaid 166 töökohta, kuna nende esitatud andmed EMTA-le ja Äriregistrile ei näita suuremate töötajate arvu olemasolu projektide lõpuaastatel. Võrreldes viimaste väljamaksetaotluste ja riiklike registrite andmeid saab väita, et andmetes esineb ebatäpsusi. Järgmisel joonisel (joonis 14, järgmisel lehel) on toodud EMKFi tulemusindikaatori „säilitatud töökohtade arv” andmete võrdlus tegevussuundades.

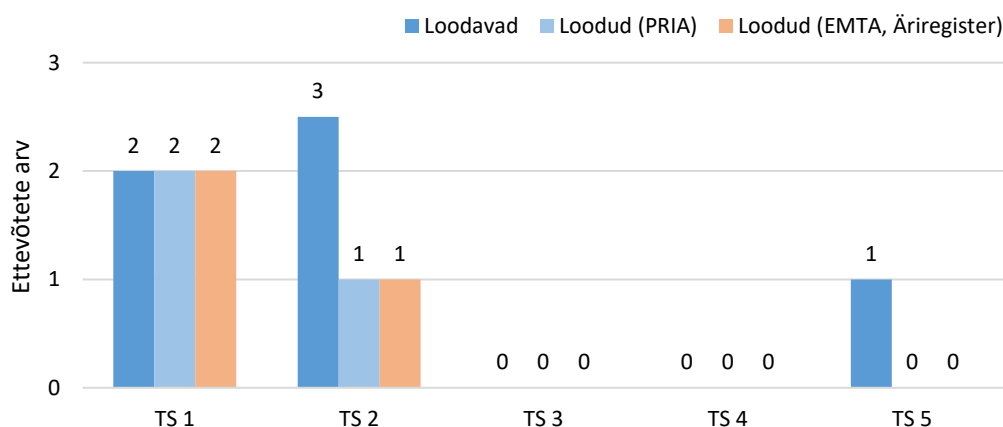


Joonis 14. EMKF tulemusindikaatorite „säilitatavate töökohtade arv“ ja „säilitatud töökohtade arv“ prognoosi vastavus tegelikkusele tegevusuundades (TS)

Allikas: „säilitatavate töökohtade arv“ – toetust saanud projektide taotlused (PRIA andmed), „säilitatud töökohtade arv (PRIA)“ – viimased väljamaksetaotlused (PRIA andmed), „säilitatud töökohtade arv (tegelik)“ – EMTA ja ettevõtete majandusaasta aruanded (Äriregister), autorite koostatud

Siinkohal tuleb märkida, et kuigi PRIA koostatud taotlusvormides on selgelt märgitud, et andmetena tuleb esitada täistööajale taandatud töötajate arvud, on mitmetes taotlustes märgitud töökohtade loomine või säilitamine komakohaga arvuna. Samuti võib olla andmete erinevuse põhjuseks kaluri töö sesoonsus, kevad- ja sügiskuud, mis moonutavad registriandmete täpsust. Nt kui taotleja märgib, et säilitab kaks töökohta, mõeldes ise, et mõlemad on vaid paarikuulised, siis riiklikes registrites on esitatud andmed kalendri- või majandusaasta kohta, mistõttu ei pruugi sellised paarikuulised töökohad seal välja paista. Seega andmete ebatäpsus loodud ja säilitatud töökohtade arvudes võib tuleneda indikaatori mitmeti tõlgendamisest.

Ettevõtete ehk uue tegevusalala loomist on seisuga 31.12.2018 lõpetatud projektidest prognoosinud kuus projekti, kaks projekti tegevussuunast 1, kolm projekti tegevussuunast 2 ja üks projekt tegevussuunast 5. Need projektid on prognoosinud alustada 5,5 uut ettevõtet ehk tegevusalala. Viimaste väljamaksetaotluste alusel on uue tegevusalaga alustanud kolm toetuse saajat, riiklike registrite andmete kohaselt on uue tegevusalaga sel perioodil alustanud samuti kolm toetuse saajat. Seega on viimaste väljamaksetaotluste ja riiklike registrite andmed täpsed. Joonisel (joonis 15) on toodud EMKFi tulemusindikaatori „loodud ettevõtete arv“ andmete võrdlus tegevussuundades.



Joonis 15. EMKF tulemusindikaatorite „loodavate ettevõtete arv“ ja „loodud ettevõtete arv“ prognoosi vastavus tegelikkusele tegevusuundades (TS)

Allikas: „loodavate ettevõtete arv“ – toetust saanud projektide taotlused (PRIA andmed), „loodud ettevõtete arv (PRIA)“ – viimased väljamaksetaotlused (PRIA andmed), „loodud ettevõtete arv (tegelik)“ – EMTA ja ettevõtete majandusaasta aruanded (Äriregister), autorite koostatud

Hindamise tulemus näitab, et tulemusindikaatorite andmed on võrreldes riiklike registriandmetega võrdlemisi ebatäpsed. Ebatäpsuse kõige tõenäolisem põhjus on indikaatori erinev tõlgendamine, mistõttu märgivad toetuse saajad tulemusindikaatoritena riiklikele registritele esitatavatest andmetest erinevad väärtused. Samuti seab andmete võrdlemisele piirangud ka riiklike registrite andmekvaliteet.

5.1.3. Kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamine

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Perioodil 2015–2018 toetust saanud projektidest 78% panustavad täielikult kohaliku arengu strateegiate eesmärkide saavutamisse, 15% projektidest on kordustaotlejad ja 7% eesmärgivälised.*
- *2018. aasta lõpu seisuga on täidetud 25% kohaliku arengu strateegiate eesmärkidest, 38% eesmärkidest on täidetud osaliselt, iga viienda eesmärgi täitmist pole veel alustatud ja osade eesmärkide (17%) täitmist pole võimalik hinnata.*
- *Algatusrühmad rakendavad strateegiaid vaid osaliselt esialgseid plaane järgides.*
- *Arengu strateegiates kirjeldatud eesmärkide detailsusaste mõjutab nende saavutamise hinnangut ehk mida üldisem on eesmärk, seda lihtsam on algatusrühmal eesmärki täita.*

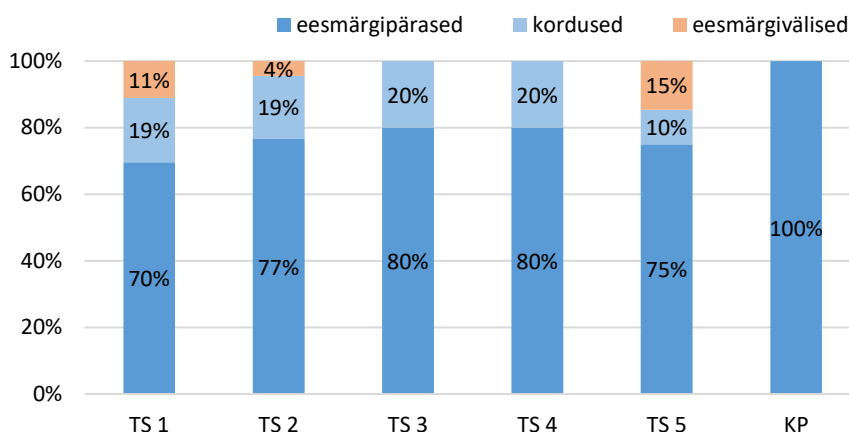
Maaeluministri määruse nr 19 lisa 2 „Nõuded kohaliku arengu strateegiale“ kohaselt on kohalike arengu strateegiate koostamise üheks osaks eesmärkide püstitamine. Määruse lisas on sätestatud, et kohaliku arengu strateegia visioonis kirjeldatu saavutamiseks peavad olema püstitatud konkreetsed ja mõõdetavad eesmärgid. Eesmärgid peavad olema suunatud konkreetsete vajaduste rahuldamiseks või puuduste kõrvaldamiseks ning see peab olema objektiivselt saavutatav. Samuti on täpsustatud, et arengu strateegias toodud eesmärgid peavad moodustama omavahel hierarhia, alustades kõige tähtsamast ja lõpetades vähem tähtsa eesmärgiga.

Kokku on kalanduspiirkondade taotlejad perioodil 2015–2018 saanud toetust 519-le projektile, millest 78% ehk 403 projekti on olnud eesmärgipärased, st projektide eduka elluviimise korral panustavad need kohalike algatusrühmade seatud eesmärkide täitmisesse. Kõik koostööprojektide meetmest toetatud projektid on olnud eesmärgipärased ehk need vastavad kohalike algatusrühmade seatud eesmärkidele. Kalanduspiirkondade võrdluses eesmärgipäraste projektide osakaalus suuri erinevusi ei esine.

Toetust saanud projektidest 15% ehk 79 projekti on kordused, st projekt panustab eesmärgi saavutamisse, kuid tegemist on mitmekordselt toetust saanuga. Näiteks oli korduvaid projekte tegevussuunas 3 ehk kalasadamate uuendamine, kus eesmärgina oli seatud nimeliselt välja toodud sadamad, mis võiksid toetust saada, siis juhul, kui üks sadam on saanud toetust mitme projektiga, ei saa neid eraldi eesmärgi täitmise hulka arvestada. Kalanduspiirkondade võrdluses korduvate projektide osakaalus suuri erinevusi ei esine.

Toetust saanud projektidest 7% ehk 37 olid eesmärgivälised, st projektide edukas elluviimine panustab strateegiates seatud visiooni saavutamisse, kuid ei aita kaasa püstitatud eesmärkide täitmisesse. Siinkohal tuleb rõhutada, et eesmärgiväliseid projekte oli enamasti nendes kalanduspiirkondades, mille arengustrateegiates seatud eesmärgid olid detailsemad võrreldes teiste piirkondadega. Hindajad

leidsid seaduspära, et mida detailsemalt on eesmärgid arengu strateegiates seatud, seda keerulisem on kõiki toetatud projekte eesmärgipärasteks lugeda. Näiteks oli eesmärgiväliseid projekte tegevussuunas 5 ehk sotsiaalne heaolu ja kultuuripärandi edendamine, milles seatud eesmärgiks oli ürituste arv ja korraldatud puhkekohtade arv, kuid toetust saanud projektide seas oli raamatu väljaandmine, mis otseselt ei panusta seatud eesmärkide täitmisesse. Kalanduspiirkondade võrdluses eesmärgiväliste projektide osakaalu poolest suuri erinevusi ei esine. Järgmisel joonisel (joonis 16) on toodud toetust saanud projektide eesmärgipärasus võrreldes kohalikes arengu strateegiates seatud eesmärkidega tegevussuundade jaotuses.



Joonis 16. Toetust saanud projektide eesmärgipärasus võrreldes kohalikes arengu strateegiates seatud eesmärkidega tegevussuundade (TS) jaotuses ja koostööprojektides (KP)

Allikas: autorite koostatud

Kokku on algatusrühmad arengu strateegiates seadnud koos alg- ja sihttasemetega 104 eesmärki¹⁵. Kõige enam eesmärke on seatud tegevussuunas 5 ja kõige vähem tegevussuunas 4. Kalanduspiirkondade võrdluses on seatud eesmärkide arvud ja eesmärkide detailsusastmed väga erinevad – kõige enam on eesmärke seadnud Peipsi kalanduspiirkond (23 eesmärki) ja kõige vähem Võrtsjärve (5 eesmärki). Algatusrühmade seatud eesmärkide täitmise hindamine lähtub eeldusest, et kõik seisuga 31.12.2018 toetust saanud projektid ka edukalt ellu viiakse.

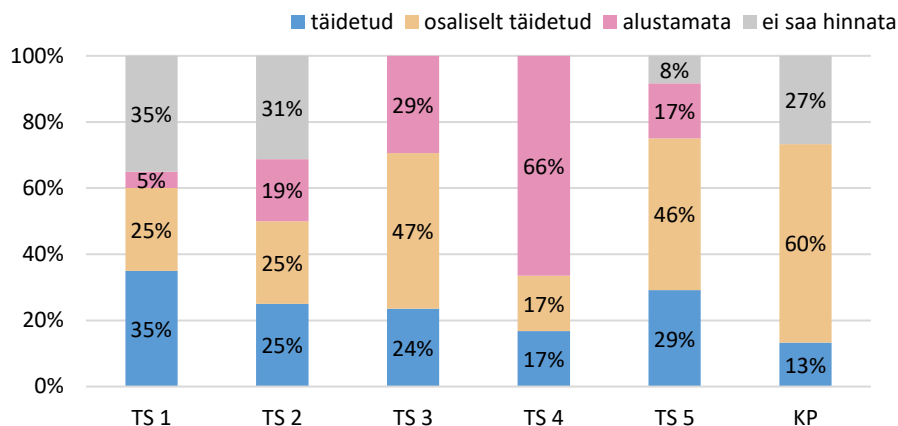
Algatusrühmade seatud eesmärkidest on 2018. aasta lõpu seisuga täidetud 25% ehk 26 eesmärki. Kõige enam on täidetud eesmärke tegevussuunas 1 (35%) ja kõige vähem koostööprojektide meetmes (13%). Kalanduspiirkondade lõikes on eesmärkide täidetus võrdlemisi erinev – kõige enam eesmärke on täidetud Läänemaa kalanduspiirkonnas (63%) ja kõige vähem Saaremaa kalanduspiirkonnas (8%).

Suur osa eesmärkidest on 2018. aasta lõpu seisuga osaliselt täidetud, st vähemalt üks toetust saanud projekt toetab eesmärgi saavutamist. Kokku on 38% ehk 39 eesmärki osaliselt täidetud. Kõige enam on osaliselt täidetud eesmärke koostööprojektide meetmes (60%), kõige vähem tegevussuunas 4 (17%). Kalanduspiirkonniti on osaliselt täidetud eesmärkide osakaal võrdlemisi erinev – kõige enam on neid Saaremaa kalanduspiirkonnas (75%) ja kõige vähem Harjumaa kalanduspiirkonnas (10%).

Algatusrühmade seatud eesmärkidest viiendiku ehk 20% täitmiseks pole 2018. aasta lõpu seisuga algatatud ühtegi projekti. Kõige enam on selliseid eesmärke tegevussuunas 4 (66%). Kalanduspiirkonniti varieerub selliste eesmärkide osakaal vahemikus 13%-st 27%-ni. 17% eesmärkidest ei ole võimalik 2018. aasta seisuga hinnata, st eesmärgid on seatud selliselt, et nende täidetust on võimalik hinnata aastaid pärast projektide lõppu. Eesmärke, mille täidetust ei saa vahehindamise

¹⁵ Tegevussuunas üks 20 eesmärki, tegevussuunas kaks 16 eesmärki, tegevussuunas kolm 17 eesmärki, tegevussuunas neli 12 eesmärki, tegevussuunas viis 24 eesmärki, koostööprojektides 15 eesmärki.

käigus hinnata, on seadnud kõige enam Harjumaa (57% eesmärkidest), Hiiumaa, Saaremaa ja Võrtsjärve piirkonnas selliseid eesmärke seatud ei ole. Järgmisel joonisel (joonis 17) on toodud kohalikes arengu strateegiates seatud eesmärkide täitmine seisuga 31.12.2018 tegevussuundade jaotuses. Kohalike arengustrateegiates seatud eesmärkide täitmine kalanduspiirkonniti on toodud aruande lisa 3.



Joonis 17. Kohalikes arengustrateegiates seatud eesmärkide täitmine seisuga 31.12.2018 tegevussuundade (TS) jaotuses ja koostööprojektides (KP)

Allikas: autorite koostatud

Hindamistulemused näitavad, et perioodil 2015–2018 toetust saanud projektid toetavad algatusrühmade kohalikes arengustrateegiates seatud eesmärkide täitmist. Samas on 2018. aasta lõpu seisuga enamus seatud eesmärkidest täidetud osaliselt või täitmata. Eesmärkide täidetuse saavutamist mõjutab oluliselt arengustrateegiates seatud eesmärkide detailsusaste, st mida üldisem on eesmärgi detailsusaste, seda lihtsam on algatusrühmal seda eesmärki täita.

5.1.4. Toetuste kasu piirkonna kalandussektorile ja kogukonnale

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- Kalasadamate uuendamise toetusest saavad kõikides kalanduspiirkondades (v.a Võrtsjärve) otseselt kasu eelkõige arendatud sadamate omanikud ja/või sadamateenuste opereerijad ning kalastamiseks sadamaid kasutavad kutselised kalurid. Muude huvirühmade kasu on kaudne.
- Kalasadamate uuendamise toetusest saab kaudselt kasu keskmiselt 15% kalanduspiirkondade kalurkonnast.
- Sotsiaalse heaolu tegevussuuna projektidest saadav kasu avaldub eelkõige pakutavate tegevuste mitmekesisuses, mis on lokaalselt kättesaadavad ning suunatud erinevatele huvirühmadele.
- Sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi edendamise tegevussuunas tehtud tegevused on mitmekesised ning suunatud nii laiemale üldsusele (nt piirkonda külastavad turistid), kohalikule kogukonnale kui ka kitsamatele kohalikele huvirühmadele (nt kutselised kalurid, kalandussektori ettevõtted, noored). Tegevuste/teenuste territoriaalne kättesaadavus (ulatus) on samas enamikes kalanduspiirkondades pigem puudulik ning tegevussuunast otseselt kasusaavate kohalike kogukondade arv seetõttu piiratud.

Toetatud projektide asjakohasuse hindamiseks selgitati, kuivõrd projektid on olnud kasulikud kalanduspiirkonna kalandussektorile ning kohalikule kogukonnale. Analüüsiiti kõiki projekte tegevussuundades 3 (kalasadamate uuendamine) ja 5 (sotsiaalne heaolu ja kultuuripärandi edendamine). Hindamine tugineb projekti tegevuste otseste ja kaudsete kasusaajate välja selgitamisel ning võimalusel ka kasusaajate hinnangulise osakaalu määratlemisel.

Kalasadamate uuendamise tegevussuuna puhul on otsesed kasusaajad määratletud kui ettevõtted, mittetulundusühingud, eraisikud või mitteformaalsed huvirühmad, kes saavad toetatud tegevusest kasu, mis võib põhineda:

- *võimaluses* arendada sadamates pakutavate teenustega tootmist ja teenuseid (valdavalt kalandussektori ettevõtted);
- *eeldatavas vajaduses* kasutada arendatavat (sadamate) infrastruktuuri/teenuseid (valdavalt muud huvirühmad, sh kutselised kalurid).

Kaudsed kasusaajad seevastu on eelkõige sellised huvirühmad, kellel on võimalus (kuid mitte eeldatav vajadus) kasutada toetust saanud sadama infrastruktuuri või sadama pakutavaid teenuseid soovitud tegevusteks. Samuti on kaudsed kasusaajad ettevõtted, kes võivad olla äriliselt seotud otseste kasusaajate ettevõtetega. Kaudsed kasusaajad reeglina ei kasuta sadama infrastruktuuri teenuste ja tootmise arendamisel.

Kalasadamate tegevussuuna kasusaajate hindamisel on oluline silmas pidada, et sadamate arendamine ei tugine niivõrd eesmärgil pakkuda võimalikult suurele hulgale piirkonna kalandussektorist kasu. Keskne eesmärk kalasadamate uuendamisel on tagada piirkonna kalandussektori ühtlane areng, kalasadamate võrgustiku väljaarendamine ning kasu tegevuspiirkondade eri paikkondade kutselistele kaluritele.

Kalasadamate uuendamise toetust saanud sadamad:

- Harjumaa - (Leppneeme kalasadam, Tilgu kalasadam ja Ristna sadam).
- Hiiumaa - (Haldi kalasadam, Orjaku kalasadam, Salinõmme paadisadam, Tärkma sadam).
- Läänemaa - (Puisse kalasadam, Topu sadam, Hara sadam).
- Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve - (Kalma sadam, Vasknarva sadam, Raja sadam, Mehikoorma sadam, Varnja sadam, Rápina sadam, Rannapungerja sadam, Kallaste sadam).
- Pärnumaa - (Jaagupi sadam, Lindi sadam, Liu sadam, Sigatsuaru sadam, Rannametsa paadisadam).
- Saaremaa - (Mõntu väikelaevasadam, Nasva jõesadam, Tori jõesadam, Läätsa paadisadam, Turja kalasadam, Muratsi sadam, Kungla sadam).
- Virumaa - (Purtse kalasadam, Karepa kalasadam, Toila sadam, Võsu sadam).

Vaadeldaval perioodil ei jagatud kolmanda tegevussuuna toetusi Võrtsjärve piirkonnas.

Tegevussuunas toetatud tegevused seonduvad valdavalt kala lossimise tingimuste parandamisega, paatide hoiustamise ja vettelaskmise tingimuste parandamisega ning kalurite töötingimuste parandamisega sadamates (tabel 3, järgmisel lehel). Lisaks on olulisemad toetatud tegevused ka kai- ja paadikohtade arvu tõstmine sadamates ning turvalisuse tõstmine sadamate territooriumil.

Tabel 3. Kalasadamate uuendamise tegevussuunas toetatud tegevused

	Harjumaa	Hiiumaa	Läänemaa	Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve	Pärnumaa	Saaremaa	Võrumaa
Kala lossimise tingimuste parandamine	+	+		+	+		+
Paatide hoiustamise ja vettelaskmise tingimuste parandamine	+	+	+		+	+	+
Kai- ja paadikohtade arvu tõstmine	+	+				+	+
Värskest püütud kala säilitamistingimuste parandamine	+		+				
Transporditeenuse parandamine sadama territooriumil	+						
Kalurite töötingimuste parandamine sadamates			+	+	+	+	+
Parema ligipääsu tagamine sadamatele maismaalt		+					
Turvalisuse suurendamine sadama territooriumil		+		+			+
Sadama looduskeskkonna parandamine				+	+		

Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite koostatud

Toetatud sadamate uuendamise tegevustest otsesed kasusaajad on kõikides kalanduspiirkondades (v.a Võrtsjärve) eelkõige rendatud sadamate omanikud ja/või sadamateenuste opereerijad ning kalastamiseks sadamaid kasutavad kutselised kalurid (Hiiumaa puhul potentsiaalselt kogu piirkonna kalurid, kuna sõltuvalt püügihooajast on kaluritel sageli vajadus kasutada eri sadamaid). Üldjuhul ettevõtted otsest kasu toetatud tegevustest ei saa. Mõnede sadamate toetuste puhul on siiski ettevõtete otsene kasu tõenäoline, näiteks Läänemaal (Puisse), Pärnu (Liu, Lindi) või Peipsi (Raja).

Toetatud tegevustest kaudsed kasusaajad on valdavalt piirkonna kalandussektori ettevõtted, kes ostavad kas töötlemiseks või edasimüügiks sadamaid kasutavate kalurite püütud saaki. Samuti saavad kaudselt kasu kohalik kogukond (eelkõige sadama infrastruktuuri ja teenuste kasutamine ning püütud kala tarbimine), turismiettevõtted (sadamateenused), veeturistid (sadamateenused), kuid näiteks ka kutsehariduskooli õpilased (praktika). Sõltuvalt toetatud tegevusest (sh seadmete ost), varieeruvad eri sadamate puhul kaudsed kasusaajad mõnevõrra. Näiteks Harjumaal ei saa Leppneeme kalasadama toetusest kaudset kasu kohalik kogukond ega veeturistid jne.

Kalasadamate uuendamise toetusest kasu saavate kalurite osakaalu kogu kalanduspiirkonna kalurkonnas saab kaudselt hinnata toetust saanud sadamate unikaalsete lossijate (ei näita kalureid, vaid püügiloa omanikke) arvu alusel (ühes aastas) (tabel 4, järgmisel lehel).¹⁶ Antud andmetele tuginedes on meetme toetusest kõige rohkem kasu saanud Peipsi piirkonna kalurid (ligikaudu 30% unikaalsetest lossijatest) ning kõige vähem Harjumaa kalurid (6,5% unikaalsetest lossijatest). Ka absoluutarvudes on vähim kasusaajaid Harjumaal (17 unikaalset lossijat) ning kõige rohkem Pärnumaa piirkonnas (131 unikaalset lossijat). Vähima lossijate arvuga kolmandast tegevussuunast toetust

¹⁶ Sisevetest ja rannikupüügil püütakse kala kaluri kalapüügiloa alusel. Loale kantakse püügiõiguse omaniku nimi ja luba kasutavate kalurite arv. Võib juhtuda, et mõni neist ei käi üldse püügil. Ametlik statistika ei kajasta, kes konkreetselt mingil päeval püügil oli kaluritest (füüsiline isik) ning mitu neid püügil oli. Statistika näitab, mitu kalapüügi loa omanikku konkreetses lossimiskohas lossis. Ühel püügiloa omanikul võib olla ka mitu samaaegselt kehtivat luba (nt ühel loal on ühed püügivahendid ja teisel teised (kalurid võivad seal olla ka erinevad) või siis on püügiloa antud erinevatesse püügipiirkondadesse). Tabelis on seega püügiloa omanike arv (mitte püügilubade arv ega ka füüsiliste kalurite arv).

saanud sadamad/lautrikohad 2018. aastal on Kungla sadam Saaremaal (2), Mehikoorma sadam ja Vasknarva sadam Peipsi piirkonnas (3) ning Ristna sadam Harjumaa piirkonnas (3).

Tabel 4. Kalasadamate uuendamise toetustest kasu saavad lossijad (2018)

	Peipsi, Pihkva ja Lämmiäärve	Läänemaa	Pärnumaa	Virumaa	Saaremaa	Hiiumaa	Harjumaa
Lossijate arv aastas toetust saanud sadamates	69	52	131	36	83	55	17
Lossijate arv aastas kõigis piirkonna sadamates	233	246	724	205	689	613	259
Toetust saanud sadamaid kasutavate lossijate osakaal	29,6%	21,1%	18,1%	17,6%	12,1%	9,0%	6,5%

Allikas: Veterinaar- ja Toiduamet, autorite koostatud

Meetme ressursside kasutamise tõhusust silmas pidades ei ole väga mõistlik toetuste suunamine sadamatesse, kus on tegelikult väga vähe infrastruktuuri ja teenuste kasutajaid/kalurkonna kasusaajaid. See on siiski õigustatud juhul, kuni selliste lossimiskohtade (aastased) lossimiskogused on märkimisväärselt suured. Kuna tegelik kalurite arv, kes mingit sadamat kasutavad statistikas ei kajastu, siis ei saa otseselt öelda, et toetused sadamatesse ei ole piirkonna kalurkonna kasu silmas pidades õigustatud.

Sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi edendamise tegevussuuna puhul on otsesed kasusaajad määratletud kui:

- toetust saanud sündmuste/ tegevuste läbiviijad;
- tegevustega seotud hüvede loojad;
- tegevuste või hüvede tarbijad.

Tegevussuuna kaudsed kasusaajad on kohaliku piirkonna (küla või KOV territoorium enne 2018. aastat) või kalanduspiirkonna välised grupid, kellel on võimalus (kuid mitte eeldatav vajadus) toetatud tegevusi ja loodud hüvesid tarbida.

Sarnaselt sadamate uuendamise tegevussuuna kasusaajatega, on ka sotsiaalse heaolu tegevuste hindamise puhul oluline mitte niivõrd üldine otseste ja kaudsete kasusaajate arv, vaid pigem suhteline kasu suurus kogukondadele, mis avaldub eelkõige pakutavate tegevuste mitmekesisuses, suunatuses erinevatele huvirühmadele ning ka tegevuste/teenuste lokaalses kättesaadavuses.

Sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi edendamise tegevussuunas tehtud tegevused (Tabel 5, järgmisel lehel) on mitmekesised ning suunatud nii laiemale üldsusele (nt piirkonda külastavad turistid), kohalikule kogukonnale kui ka kitsamatele kohalikele huvirühmade (nt kutselised kalurid, kalandussektori ettevõtted, noored). järgmisel lehel). Sagedamini korraldatakse toetuste abil kalandus- ja merendusteemalisi üritusi (7 piirkonda), antakse välja trükiseid (4), korraldatakse noortelaagreid (3), arendatakse tegevuskeskusi (3) ja muuseume (sh luuakse ekspositsioone) (3), ning tõstetakse veepäästevõimekust sadamates.

Tabel 5. Sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi edendamise tegevused kalanduspiirkondades

	Harjumaa	Hiiumaa	Läänemaa	Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve	Pärnumaa	Saaremaa	Virumaa	Võrtsjärve
Kalandus- ja merendusteemaliste ürituste korraldamine	+	+	+	+	+		+	+
Õpitubade korraldamine	+			+				
Noortelaagrite korraldamine			+		+			+
Kalandusteemaliste koolituste (sh reisid) korraldamine			+					
Kogukonna (naiste) ettevõtlusteadlikkust suurendavate tegevuste korraldamine	+							
Tulundusühistu loomine	+							
Trükiste väljaandmine		+			+	+	+	
Kalatoodete märgistamine				+				
Tegevuskeskuse arendamine			+	+		+		
Muuseumi arendamine (sh ekspositsioonide loomine)	+			+				+
Traditsiooniliste veesõidukite ehitus ja hooldus				+			+	
Lautrikohtade väljaehitamine		+		+				
Veekoguäärse puhkeala teenuste väljaarendamine				+				+
Veepäästevõimekuse suurendamine sadamates		+	+	+				
Navigatsiooni-, side-, ja ohutusvahendite soetamine		+						

Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite koostatud

Toetatud tegevustest pakuvad, lisaks kohalikule kogukonnale (sh ettevõtjad, kutselised kalurid jt), ka laiemale üldsusele kasu eelkõige piirkonna turismiarendut toetavad tegevused: kalandus- ja merendusteemalised üritused, väljaantud trükised (valdavalt piirkonda ja kohaliku kalanduse ja merenduse ajalugu ning traditsioone tutvustavad raamatud), väljaarendatud veekoguäärseid puhkealasid ning suurenenud veepäästevõimekus sadamates.

Kohalikule kogukonnale üldiselt pakub lisaks kasu ka arendatud tegevuskeskustes käimine. Kalanduspiirkonna lapsed ja noored saavad samuti kasu osalemisest noortelaagrites ning lastele ja noortele suunatud õpitubades. Piirkonna ettevõtted (ja ettevõtluse areng laiemalt) saavad kasu ka kogukonna ettevõtlusteadlikkust tõstvatel tegevustel ja kalatoodete märgistamisest ning piirkonna kutselised kalurid loodud tulundusühistus osalemisest, väljaarendatud lautrikohtade kasutamisest ning sadamate veepäästevõimekuse suurenemisest.

Kohaliku kogukonna kasu ulatus on kalanduspiirkonniti erinev. Kaudset kasu pakuvad enam need kalanduspiirkonnad, kus korraldatakse rohkem ja suuremaid üritusi, antakse välja rohkem trükiseid ning arendatakse veekoguäärseid puhkealasid. Otsese kasu erinevus sõltub seevastu rohkem erinevatele sihtrühmadele suunatud tegevuste mitmekesisusest (millised huvirühmad?) (sellel

hindamisel eristatud rühmade puhul varieerub see piirkonniti) ning tegevustes osalejate arvust (kui palju?).

Kohalikele huvirühmadele otsest kasu andvate tegevuste arv ulatub (tabel 6):

- kohalikud elanikud: 5 (Peipsi) - 2 (Harjumaa, Virumaa, Võrtsjärve, Saaremaa, Pärnumaa);
- kutselised kalurid: 3 (Hiiumaa, Peipsi) - 0 (Saaremaa);
- kohalikud ettevõtjad: 3 (Peipsi) - 0 (Saaremaa);
- lapsed ja noored: 0 (Hiiumaa, Virumaa) - 3 (Peipsi).

Tabel 6. Otsest kasu andvate tegevuste arv peamistes huvirühmades

	Harjumaa	Hiiumaa	Läänemaa	Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve	Pärnumaa	Saaremaa	Virumaa	Võrtsjärve
Kohalikud elanikud	2	4	4	5	2	2	2	2
Kutselised kalurid	1	3	2	3	1	0	1	1
Piirkonna ettevõtjad	1	2	1	3	1	0	1	1
Lapsed ja noored	1	0	2	3	1	1	0	2

Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite koostatud

Lisaks huvirühmade jaoks kasulike tegevuste mitmekesisusele on kasu määratlemisel oluline esile tuua ka suurema kasuga tegevustes osalejate hinnanguline arv peamistes huvirühmades (Tabel 7, järgmisel lehel). Laste ja noorte puhul on suuremat kasu toovad tegevused laagrites ja õpitubades osalemine ning kutseliste kalurite puhul ehitatud lautrikohtade kasutamine, sadamate merepäästevõimekuse tõstmine ja spetsiaalselt kaluritele suunatud koolitustel/õppereisidel osalemine. Kalanduspiirkonna elanikel (kuid mitte kohalikel kogukondadel) aga on nendeks tegevusteks kalanduspiirkonda tutvustavate trükiste lugemine/teadmiste suurendamine ja koolitustel ja õpitubades osalemine ning kalanduspiirkonnas toimuvate ürituste külastajatel (sisaldavad ka kogukonnaväliseid kasusaajaid) üritustel pakutavate kaupade ja teenuste tarbimine.

Tabel 7. Suurema kasuga tegevustes (tegevussuunas 5) osalejate hinnanguline arv

	Harjuma	Hiiumaa	Läänemaa	Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve	Pärnumaa	Saaremaa	Virumaa	Võrtsjärve
Ürituste külastajad	0	3 500 ¹⁷	2 600	16 500	16 500	-	7 000	600
Piirkonna elanikud ¹⁸	-	6 200	140	-	41 000	23 000	11 000	15 000
Kutselised kalurid ¹⁹	50	371	45	-	-	14	-	-
Lapsed ja noored	400	-	30	50	50	-	50	30

Allikas: projektitaotluste analüüs, autorite arvutused

Sotsiaalse heaolu tegevuse suunas tehtud üritustel osalejatest on oluline osa kaudsed kasusaajad ehk turistid – teenuste tarbijaid, kes tulevad sündmusele väljastpoolt kalanduspiirkonda või ka kalanduspiirkonnas asuvatest suurematest linnadest, kus kogukondlik side kalanduspiirkonnaga on pigem nõrk. Samas saavad üritustest lisaks kohalikule kogukonnale (küla, asula, lähipiirkonna, KOVi või kalanduspiirkonna elanikud) otsest kasu ka kutselised kalurid, kelle püütud kala üritustel müüakse, ning kalanduspiirkonna kalandussektori ettevõtted, kes üritustel kala müüvad. Samuti on ürituste puhul otsest kasu saajateks kalanduspiirkonnast pärit teenuste (sh kultuuriteenused) pakkujad, eelkõige kui teenuste pakkumine on tasuline või seda tasustavad korraldajad.

Sotsiaalse heaolu tegevuste kasu on määratletav ka territoriaalse kättesaadavuse alusel (tabel 8, järgmisel lehel). See tähendab, et valdav osa piirkonna huvirühmadele pakutavaid tegevusi/teenuseid on potentsiaalselt suurema kasuga sellele osale kohalikust kogukonnast, kelle elukoha läheduses seda tehakse. Territoriaalse kättesaadavuse seisukohalt on seega tegevussuuna kasu seda suurem, mida vähem on piirkonnas kohalikke kogukondi, kelle elukoha läheduses kasu toovaid tegevusi ei pakuta. Antud hindamisel on tegevuste/teenuste lähedus määratletud kuni 2017. aasta haldusreformini kehtinud haldus-territoriaalsete üksuste alusel. Hindamisel eelistati sellist üksust, kuna külade tasand on analüüsiks liiga range (sh jääb tegevuse mõju harva territoriaalselt üksiku küla tasandile) ning enamik praeguseid KOV-e ei moodusta seni piisavalt integreeritud sotsiaal-majanduslikke kogukondi.

¹⁷ Kaldkirjas arvudele lisanduvad need üritustel osalejad, kelle kohta ei ole toetuste taotlustes (eeldatavaid) andmed esitatud. Need on Harjumaal Ristna Kala- ja Veinifestivali, Läänemaal Virtsu Pere- ja Merepäeva, Hiiumaal Kalurite päeva ning Roograhu merepäeva, Võrtsjärvel Võrtsjärve Suvemängude, Pärnu piirkonnas RäimeWesti ja Uulu Lamba Vesti ning Peipsi piirkonnas Kasepää Kala, Peipsi Toidu Pidude, Kalapüügivõistluse „Peipsi Ahven“ ning Võõpsu Kalameestepäeva külastajad. Lisaks on kaldkirjas ka kutseliste kalurite puuduvad andmed, vastavalt Läänemaal Topu sadam ja Vormsi vald, Hiiumaal Hirmuste ja Mudaste külad ning Saaremaal Läätsa sadam.

¹⁸ Trükiste tarbijate hinnanguline arv võrdub ligikaudu 2/3 kalanduspiirkonna elanike arvuga, va Virumaa, kus on välja jäetud Narva, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linnad. Üritustel osalejate hinnangulised arvud on esitatud ühe aasta kohta.

¹⁹ Kutseliste kalurite arv on siin arvatud kaudselt võttes aluseks unikaalsete lossijate (püügiloa omanike) arvu aastast (2018) kohalikes sadamates/lautrikohtades. Kaluritele suunatud tegevuste ja koolituste ning merepääste võimekuse tõstmisel puhul on üksuseks enne 2017. aasta haldus-territoriaalset reformi kehtinud omavalitsuste piirid. Samas tuleb silmas pidada, et reaalset on merepääste võimekuse tõstmisel kasu kalurikonnale kindlasti suurem.

Tabel 8. Kasu pakkuvate tegevuste territoriaalne kättesaadavus kohalikele kogukondadele

	Harjumaa	Hiiumaa	Läänemaa	Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve	Pärnumaa	Saaremaa	Virumaa	Võrtsjärve
Kalandus- ja merendusteemalised üritused	1/9	2/4	5/9	15/22	5/9	0/14	2/11	2/9
Õpitoad	3/9	0/4	1/9	7/22	0/9	0/14	0/11	0/9
Noortelaagrid	0/9	0/4	1/9	0/22	2/9	0/14	0/11	1/9
Tegevuskeskuste arendamine	0/9	0/4	1/9	1/22	0/9	0/14	1/11	0/9
Muuseumi arendamine (sh ekspositsioonide loomine)	1/9	1/4	0/9	2/22	0/9	0/14	0/11	1/9
Lautrikohtade väljaehitamine	0/9	1/4	0/9	3/22	0/9	0/14	0/11	0/9
Veekoguäärse puhkeala teenuste väljaarendamine	0/9	0/4	0/9	5/22	0/9	0/14	0/11	1/9

Allikas: autorite hinnang

Esimene arv tabelis 8 näitab, mitmes kogukonnas vastavaid tegevusi tehakse ning teine arv näitab kogukondade üldarvu kalanduspiirkonnas. Tabelis esitatud peamised tegevused, mida tehakse tegevussuuna 5 toetustega, on kogukondadele üldiselt pigem halvasti kättesaadavad (põhjused selleks on erinevad, sh meetme finantseerimine, seatud strateegiate eesmärgid, strateegiate elavdamise efektiivsus kogukondades, hõre asustus, pigem eakas ja sotsiaalselt passiivsem elanikkond, elanike nõrgem sotsiaal-majanduslik seostus kalandusega jms). Selgelt parima kättesaadavusega on kalandus- ja merendusteemalised üritused (eriti Peipsi, Pärnumaa, Läänemaa ja Hiiumaa). Muude tegevuste kättesaadavus on märkimisväärselt väiksem. Saaremaa piirkonnas on kasu pakkuvate tegevuste kättesaadavus kõige väiksem.

Lisaks on igas kalanduspiirkonnas ka suhteliselt palju selliseid territoriaalseid kogukondi, kelle elukoha läheduses ei pakuta ühtegi tegevussuuna 5 tegevust/teenust. Piirkonniti on selliste kogukondade arv erinev, ning see ei sõltu otseselt piirkonna suuruselt ega kogukondade arvust (nt Peipsi piirkonnas on selliseid kogukondi vähem kui enamikes väiksemates piirkondades).

5.1.5. Toetuste mõju ettevõtlusele

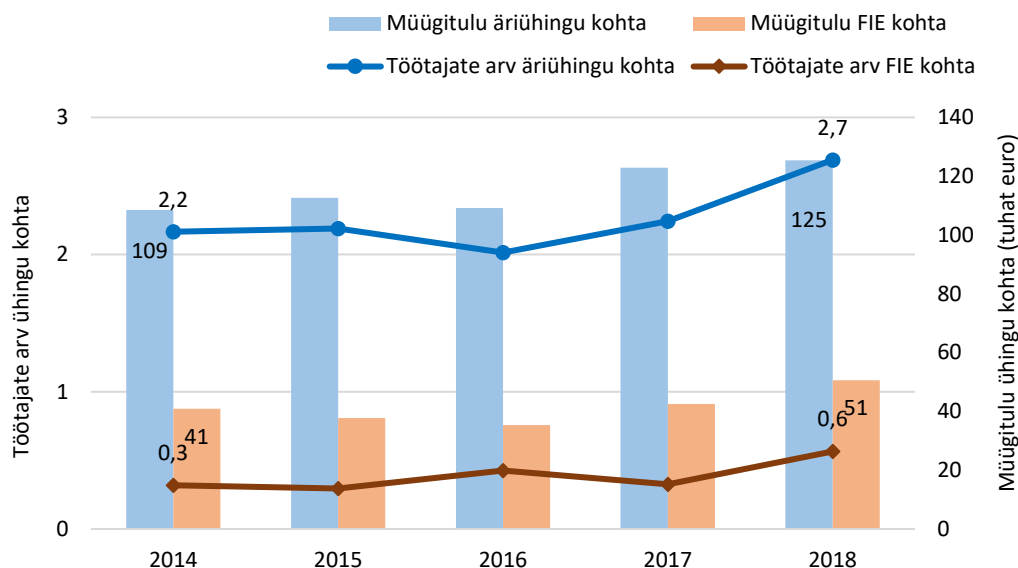
HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Toetust saanud äriühingute ja FIE-de majandusnäitajad on valdavalt paranenud.*
- *Toetust saanud ja 2018. aasta lõpu seisuga vähemalt ühe projekti tegevused lõpetanud ettevõtjate müügitulu ja töötajate arv on aastatel 2014–2018 võrreldes kogu Eesti mikroettevõtete ja FIE-de ning ainult kalandus- ja vesiviljelussektori mikroettevõtetega kasvanud kiiremini.*
- *Toetuse saamine ja projekti edukas lõpetamine mõjuvad toetust saanud ettevõtetele tõenäoliselt positiivselt.*

Hinnatud perioodil on toetust saanud 126 äriühingut (216 projekti) ning 60 FIE-t (90 projekti). Seisuga 31.12.2018 on vähemalt ühe projekti tegevused lõpetanud 65 äriühingut (104 projekti, abikõlblik kulu kokku 3,6 miljonit eurot, välja makstud 2,2 miljonit eurot) ning 47 FIE-t (64 projekti, abikõlblik kulu kokku 1,1 miljonit eurot, välja makstud 0,7 miljonit eurot). Äriühingud on toetust saanud peamiselt tegevussuundadest 1 ja 2, vähemal määral tegevussuunast 3, FIE-d on toetust saanud tegevussuundadest 1 ja 2.

Toetust saanud ja vähemalt ühe projekti tegevused lõpetanud äriühingute kogumüügitulu on aastatel 2014–2018 kasvanud 23% ning müügitulu ühe ettevõtte kohta 16%. Tegevussuundade võrdluses on enim kasvanud tegevussuunast 2 toetust saanud ettevõtete müügitulud. Samuti on kasvanud toetust saanud ettevõtete töötajate arv. Kui enne taotlusvoore oli ühe ettevõtte keskmine töötajate arv 2,2, siis aastaks 2018 on see kasvanud 2,7-ni ehk 24%. Vastupidiselt müügitulule on töötajate arv ühe ettevõtte kohta kasvanud rohkem tegevussuunast 1 toetust saanud ettevõtetes. Võrreldes nii kogu Eesti mikroettevõtetega (kuni 10 töötajat) kui ainult kalanduse ja vesiviljeluse valdkonna mikroettevõtetega on toetust saanud ettevõtete majandusnäitajad kasvanud kiiremini. Aastatel 2014–2017 oli kogu Eesti mikroettevõtete keskmine müügitulu kasv ühe ettevõtte kohta 6,5%, samas kalanduse ja vesiviljeluse mikroettevõtetel langes müügitulu samal perioodil 16,7%, kuid toetust saanute müügitulu kasvas ühe ettevõtte kohta 13%. Töötajate arv ühe ettevõtte kohta on kogu Eesti mikroettevõtete puhul aastatel 2014–2017 langenud 3,2% (2,5-lt töötajalt 2,4-ni), kalanduse ja vesiviljeluse mikroettevõtetel langes see 11% (2,7-lt 2,4-ni), kuid toetust saanud ettevõtetel kasvas see näitaja 3,5% (2,17-lt 2,24-ni).

Toetust saanud ja vähemalt ühe projekti tegevused lõpetanud FIE-de kogumüügitulu on aastatel 2014–2018 kasvanud 29% ja müügitulu ühe FIE kohta 24%. Samuti on kasvanud ka toetust saanud FIE-de töötajate arv. Enne taotlusvoore oli ühe FIE keskmine töötajate arv 0,3, aastaks 2018 on see kasvanud 0,6-ni. FIE-de andmete analüüsimisel ei olnud võimalik eristada tegevussuundi, kuna maksukorralduse seaduse säte, mis lubab müügitulude ja töötajate arvude avalikustamist, jõutus 2017. aasta aprilli alguses ning seetõttu ei olnud töö autoritel võimalik varasemaid andmeid isikustatud kujul saada. Võrreldes Eesti keskmise FIE-de majandusnäitajatega on toetust saanud FIE-de tulemused kasvanud kiiremini. Aastatel 2014–2018 on langenud nii Eesti keskmine FIE-de kogumüügitulu kui ka müügitulu ühe FIE kohta (-16%). Samuti on langenud Eesti FIE-de kogu töötajate arv ning ka töötajate arv ühe FIE kohta (langenud 0,26-lt 0,19-ni ehk 26%). Joonis 18 on toodud toetust saanud äriühingute ja FIE-de töötajate arvu ja müügitulu muutus ühe toetuse saaja kohta perioodil 2014–2018.



Joonis 18. Toetust saanud äriühingute ja FIE-de töötajate arvu ja müügitulu muutus perioodil 2014–2018²⁰

Allikas: EMTA, Äriregister, autorite koostatud

Analüüsi tulemus näitab, et toetust saanud äriühingute ja FIE-de majandusnäitajad on valdavalt kasvanud, mis võib olla tingitud toetuse saamisest, kuna Eestis keskmiselt on samal perioodil mikroettevõtete ja FIE-de majandusnäitajad olnud pigem languses. Samas mõjutavad toetuse saajate majandustulemusi veel mitmed tegurid, mistõttu tuleb arvestada, et müügitulude ja töötajate arvu kasvud ei ole tingitud ainult toetuse saamisest. Hindamise tulemusena saab siiski väita, et toetuse saamine ja projekti edukas lõpetamine omavad positiivset mõju toetust saanud ettevõtjatele.

5.1.6. Kohaliku arengustrateegia eesmärkide saavutamise prognoos

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- 2018. aasta lõpu seisuga on algatusrühmad kohaliku arengu strateegiates seatud eesmärkide täitmisest võrdlemisi kaugel.
- Peamisteks eesmärkide täitmist takistavateks teguriteks on eelarvevahendite vähesus, liiga kõrged või valesti seatud eesmärgid, potentsiaalsete taotlejate vähene huvi projektitoetuse vastu ning õigusaktide muudatused.
- Kõige tõenäolisemalt täidetakse eesmärgid tegevussuundades 1 ja 2, kõige vähem tõenäolisemalt tegevussuundades 3 ja 4.
- 2018. aasta lõpu seisuga on eelarvejäägi osakaal suurem kui täitmata eesmärkide osakaal koostööprojektide meetmes, projektitoetuste meetmes on enamikes tegevussuundades eelarvejäägi osakaal väiksem kui täitmata eesmärkide osakaal (v.a tegevussuunas 5).

Kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamise prognoosimine võimaldab hinnata eesmärkide saavutamist tegevussuundades järele jäänud programmiperioodi jooksul ning analüüsida seatud eesmärkide täitmist takistavaid tegureid.

²⁰ Tarbijahinnaindeksi muutus detsembris 2018 võrreldes jaanuariga 2014 oli 7,4% (Statistikaamet, Tarbijahinnaindeksi kalkulaator).

Kohalikes arengustrateegiates toodud eesmärgid on seatud strateegiate väljatöötamise käigus aastatel 2014–2015. Arengustrateegiate väljatöötamisel tuli algatusrühmadel strateegias määrata ka rahaliste vahendite orienteeruv jaotus tegevussuundade vahel. Nii seatud eesmärgid kui eelarvevahendite jaotust tegevussuundade vahel võivad algatusrühmad üldkoosoleku otsusega programmiperioodil igal ajal muuta, st kohaliku arengu strateegia muutmist. Siinjuures tuleb algatusrühmadel jälgida, et tegevussuund 3 (kalasadamate uuendamine) eelarve ei oleks suurem kui 30% kalanduspiirkonna jaoks ettenähtud kogu projektitoetuse eelarvest programmiperioodil (maaeluministri määrus nr 19, § 6 lõige 4²¹). Samuti võivad algatusrühmad juhatuse otsusega muuta rakenduskavas toodud tegevussuuna eelarve suurust kuni 10% ulatuses, kui tegevussuundade vaheline kogueelarve ei muutu (v.a tegevussuunas 3).

Kohalike algatusrühmade seatud 104-st eesmärgist on seisuga 31.12.2018 täidetud²² 25% ehk 26 eesmärki (eeldusel, et kõik PRIA-lt positiivse rahastusotsuse saanud projektid ka edukalt ellu viiakse) (vt lähemalt peatükk 5.1.3). Ligikaudu 38% eesmärkidest on täitmisel (39 eesmärki) (eesmärgi täitmiseks on toetust saanud vähemalt üks projekt), 20% eesmärkide täitmist pole alustatud (21 eesmärki) (eesmärgi täitmiseks ei ole toetust saanud ükski projekt) ning 17% eesmärkidest (18 eesmärki) on sõnastatud selliselt, et nende täitmist ei ole töö ajal võimalik hinnata. Kõige enam on projektitoetuste meetmest osaliselt täidetud, alustamata ja mittehinnatavaid eesmärgid tegevussuunas 4 ehk koelmualade loomine või taastamine ning kõige vähem on selliseid eesmärgid tegevussuunas 1 ehk kalapüügi- või vesiviljelustoodete väärdamine või turustamine (ehk kõige kõrgem täidetud eesmärkide osakaal on tegevussuunas 1). Kalanduspiirkondade võrdluses on kõige enam osaliselt täidetud, alustamata ja hindamist mittevõimaldavaid eesmärgid Saaremaa, Harjumaa ja Virumaa kalanduspiirkondades ning kõige vähem Läänemaa kalanduspiirkonnas (ehk kõige kõrgem täidetud eesmärkide osakaal on Läänemaal). Kohalikes arengustrateegiates seatud eesmärkide täitmine seisuga 31.12.2018 tegevussuundade jaotuses on toodud eelneval joonisel (joonis 17, peatükk 5.1.3).

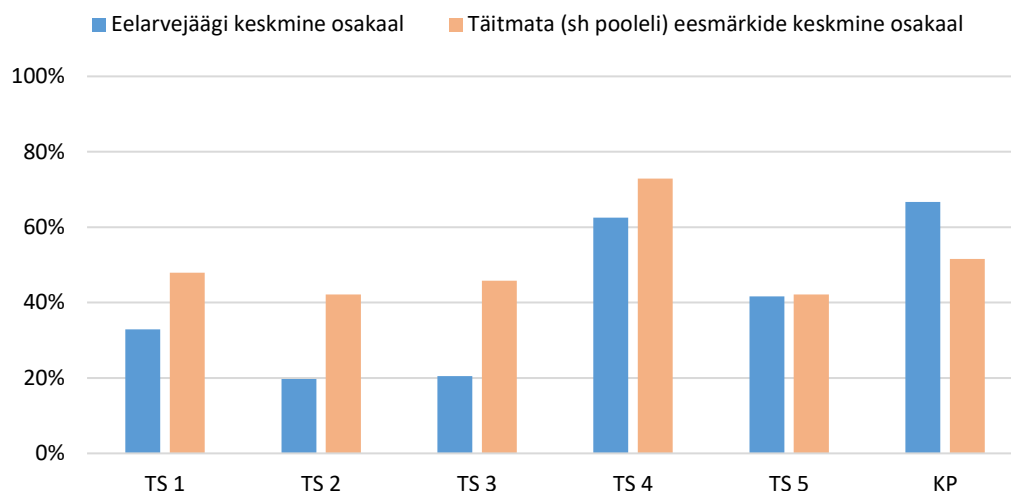
Arvestades täitmata eesmärkide (sh osaliselt täidetud eesmärkide (koefitsiendiga 0,5)) osakaalu ning seisuga 31.12.2018 järelolevate eelarvevahendite osakaalu vastavates tegevussuundades hindame eesmärkide saavutamist olemasolevate eelarvevahenditega küllaltki ebatõenäoliseks – seisuga 31.12.2018 oli 50% kõikidest seatud eesmärkidest täitmata (sh osaliselt täidetud eesmärgid koefitsiendiga 0,5), samas kui eelarvevahendeid oli tegevussuundades järgi 41% (ilma koostööprojektide osakaaluta on eelarvejäägi osakaal 35%, samas kui täitmata eesmärkide osakaal jääb samaks). Eelarvejäägi osakaal on suurem kui täitmata eesmärkide osakaal koostööprojektide meetmes, projektitoetuste meetmes on kõigis tegevussuundades eelarvejääk väiksem kui täitmata eesmärkide osakaal (v.a tegevussuund 5, kus eelarvejääk ja täitmata eesmärkide osakaal on võrdne (erinevus 1%)). Joonisel (joonis 19, järgmisel lehel) on toodud eelarvejääkide osakaalude²³ ja täitmata eesmärkide osakaalude²⁴ võrdlus tegevussuundade ja koostööprojektide jaotuses.

²¹ 24.09.2019 eelnõude infosüsteemis registreeritud „Maaeluministri 25. novembri 2015. a määruse nr 19 „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine“ muutmise“ eelnõu kohaselt ei tohi kolmanda tegevussuuna projektitoetuste jaoks planeeritud eelarve olla suurem kui 45 protsenti kohalikule algatusrühmale määratud kogueelarvest programmiperioodil.

²² Täidetud eesmärgina defineeritakse töös kohaliku arengu strateegias toodud eesmärki, millele seatud sihttase on perioodil 2015–2018 toetust saanud projektidega saavutatud.

²³ Kalanduspiirkondade keskmine osakaal kogu tegevussuunale määratud eelarvest vastavalt kohalikele arengu strateegiatele.

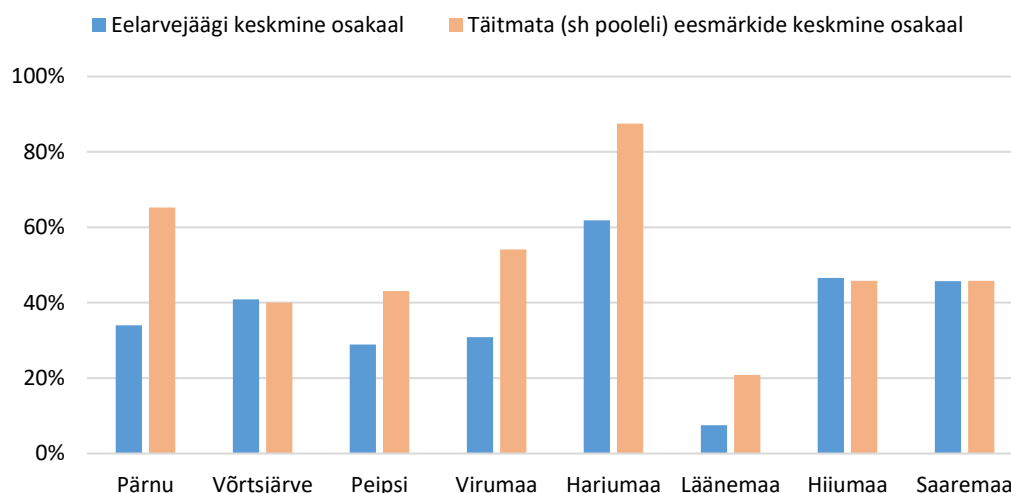
²⁴ Kalanduspiirkondade keskmine osakaal tegevussuunas seatud eesmärkide koguarvust.



Joonis 19. Eelarvejääkide osakaalude ja täitmata eesmärkide osakaalude võrdlus tegevussuundade (TS) ja koostööprojektide (KP) jaotuses

Allikas: Algatusrühmade esitatud andmed, PRIA andmed, autorite hinnangud, autorite koostatud

Võrtsjärve, Hiiumaa ja Saaremaa kalanduspiirkondades on eelarvejäägi ja täitmata eesmärkide osakaal tasakaalus. Teistes piirkondades on täitmata eesmärkide osakaal suurem kui järelolevate eelarvevahendite osakaal. Suurim erinevus eelarvejäägi ja täitmata eesmärkide osakaalu vahel on Pärnumaa kalanduspiirkonnas. Joonisel (joonis 20) on toodud eelarvejääkide osakaalude ja täitmata eesmärkide osakaalude võrdlus kalanduspiirkondade jaotuses.



Joonis 20. Eelarvejääkide osakaalude ja täitmata eesmärkide osakaalude võrdlus kalanduspiirkondade jaotuses

Allikas: Algatusrühmade esitatud andmed, PRIA andmed, autorite hinnangud, autorite koostatud

Eelarvevahendite vähesus on üheks põhjuseks, miks seatud eesmärgid võivad jääda saavutamata. Seda mõjutab ka tegevusteks planeeritud kulude suurenemine, mis muudab keerulisemaks ka projektide omaosaluse tagamise. Näiteks viimase viie aasta jooksul on ehitushinnad oluliselt tõusnud²⁵. Samas on algatusrühmadele teada, et esialgu planeeritud eelarved võivad suureneada EMKF reservrahade

²⁵ Statistikaameti andmetel on ehitushinnaindeks võrreldes 2014. aastaga kasvanud 2018. aastaks 3,4 korda ehk 0,5-lt 1,7-ni (allikas: Statistikaamet (2018), <https://www.stat.ee/stat-ehitushinnaindeksi-muutus>).

jaotamisel (st muudest meetmetest ülejäänud rahad suunatakse teatud osas ka kalanduspiirkondadele), kuid täpsed summad ei ole teada.

Lisaks eelarvevahenditele takistavad eesmärkide saavutamist ka mitmed muud asjaolud. Üheks olulisemateks on liiga kõrgelt (valesti) seatud eesmärgid ja taotlejate vähene huvi projektitoetuse vastu. Arengustrateegiad on koostatud enamasti kuni 7-aastasteks perioodideks, mistõttu on konkreetsete eesmärkide seadmine tihti keeruline, eesmärke võidakse nii üle- kui alahinnata. Samuti võivad mõned eesmärgid programmiperioodil muutuda. Taotlejate vähene huvi projektide koostamise vastu sõltub nii otsest huvist teatud tegevuste vastu kui ka kalurite majanduslikust võimekusest tasuda omaosalustasu. See tähendab, et kuigi algatusrühmad on eesmärkide seadmisel pidanud mingit tegevust kohalikule arengule väga oluliseks, ei leidu potentsiaalsete taotlejate seas neid, kes sooviksid või oleksid suutelised tegevust ellu viima (näiteks toimiv tulundusühistu, mille loomisest peab olema huvitatud vähemalt viis kalandussektori ettevõtjat).

Samuti on eesmärkide saavutamist takistavaks teguriks 2017. aastal toimunud haldusreform, mille käigus kohalikud omavalitsused ühinesid ning valdade ja maakondade piirid muutusid. Näiteks nii tegevussuunas 3 kui tegevussuunas 4 oli mitmeid tegevusi, mida meetme vahenditega planeerisid ellu viia kohalikud omavalitsused, kuid peale haldusreformi jäid mitmed nendest tegevustest omavalitsuste tegevuskavades tahaplaanile. Samuti on haldusreformi tulemusena teatud omavalitsuste territooriumist osa kalanduspiirkonnas ja osa piirkonnast väljas (maaeluministri määrus nr 19, § 3 lõige 3), mistõttu ei saa taotlusi esitada need soovijad, kelle asukoht on haldusreformi järgselt küll kalanduspiirkonda kuuluvas omavalitsuses, kuid sellegipoolest ei kuulu see osa omavalitsuse territooriumist kalanduspiirkonda, kuna kalanduspiirkondade piirid ei ühti omavalitsuste omadega. Lisaks eelnimetatutele pärivad eesmärkide saavutamist veel erinevate õigusaktide muudatused, mis takistavad teatud tegevuste ellu viimist (nt tegevussuunas 3, kus projektitoetust saavad taotleda vaid hoonestusõigusega sadamad, mis tähendab, et mitte kõik planeeritud sadamad ei saa toetust taotleda, samuti tegevussuund 4, kus riiklikult oluliste kudealade nimekirja avalikustamisel selgus, millistel jõgedel tegevusi ellu viia ei saa).

Kõige kaugemal on algatusrühmad eesmärkide täitmisest tegevussuunas 4. Kohaliku arengu strateegiates püstitatud eesmärgid tegevussuunas 4 on valdavalt väga üldsõnalised, mis näitab, et kindlat eesmärki pole seatud ning konkreetne tegevusplaan mitmetes piirkondades tegelikult puudub. Sellest tulenevalt ei paista koelmualade taastamise ja korrastamisega seotud tegevused olevat algatusrühmade ja sealsete potentsiaalsete taotlejate jaoks prioriteetsed. Nende asemel eelistatakse tegevusi, mis parandavad taotleja toimetulekut ja heaolu lühiperspektiivis. Koelmualade taastamise ja korrastamise tulemus ei ole käega katsutav ega kuulu projekti täitjale. Lisaks on koelmualade loomiseks või taastamiseks vaja saada vastavad load, kuid nende taotlemine on töö- ja ajamahukas. Samuti võib taotluste väike arv olla tingitud sellest, et Keskkonnaamet on EMKF-i toel alustanud kalade kudetingimuste parandamist meres, jõgedes ja järvedes ning koostatud on taastatavate koelmualade nimekiri, mistõttu kalanduspiirkondade taastada on jäänud vähem olulised kudealad. Seetõttu on taotlejatel kujunenud arvamus, et kalade kudemistingimuste parandamise eest vastutab eelkõige riik.

Algatusrühmade esindajate sõnul saavutatakse enamus eesmärkidest tegevussuundades 1 ja 2, tegevussuundades 4 ja 5 saavutatakse eesmärgid osaliselt ning kõige enam jäävad eesmärgid täitmata tegevussuunas 3. Samas rõhutavad algatusrühmad, et kohaliku arengu strateegiat on võimalik muuta, mistõttu saavad nad toetusperioodi lõpus strateegias seatud eesmärgid tegeliku olukorraga vastavusse viia.

Hindamistulemused näitavad, et seisuga 31.12.2018 on algatusrühmad seatud eesmärkide täitmisest võrdlemisi kaugel ning seda erinevatel põhjustel. Samas eelarvevahendite lisandudes ning eesmärke korrigeerides on võimalik saavutada enamus seatud eesmärkidest.

5.2. Kohaliku algatusrühma tegevuse hindamine

Kohaliku algatusrühma keskseks ülesandeks on kohaliku strateegia elluviimine. Selleks on oluline tagada algatusrühma töö tõhus toimimine, sh kvaliteetne kommunikatsioon (nii rühma liikmete, olulisemate sidusrühmade ja partneritega kui ka laiemal avalikkusega), algatusrühma võimekas ja jätkusuutlik juhtimine, otsustusprotsesside demokraatlik korraldamine (sh kalanduspiirkonna meetme toetuste taotluste hindamise korraldamine) ning mitmekesine ja piirkonna arengule kasuliku koostöö edendamine nii Eestis kui ka rahvusvahelisel tasandil.

5.2.1. Kommunikatsioon ja elavdamine

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Algatusrühmade infovahetuse ja elavdamise tegevused on üldjoontes kooskõlas strateegiates esitatud kommunikatsiooniplaani ning elavdamise praktikate kirjeldustega.*
- *Kõik algatusrühmad kasutavad mitmekesiseid infokanaleid taotlusvoorude info ja materjalide edastamiseks. Info vahendamise tõhususe erinevus avaldub eelkõige algatusrühmade praktilise teavitustöö ulatuses ja kvaliteedis.*
- *Projektitaotluste koostamise nõustamisteenuse kättesaadavus ja sisuline kvaliteet on piirkonniti erinevad.*
- *Elavdamise tegevused on strateegiates esitatud, kuid puudub nõue süsteemse tegevusplaani ja saavutuslävendite määratlemise kohta, mistõttu kalduvad algatusrühmade elavdamistegevused olema pigem süsteemitud, vähese fookusega olulistele sidusrühmadele, ebaregulaarsed ning kitsalt vajaduspõhised (sh sõltuvad taotlusvoorudest).*

Järgnevas peatükis keskendutakse algatusrühmade kommunikatsiooni ja elavdamise tegevuste tõhususe hindamisele. Infovahetuse ning elavdamise hindamisel on oluline silmas pidada, et algatusrühmad lähtuvad vastavate tegevuste planeerimisel ja teostamisel kalanduspiirkonna arengu strateegias esitatud elavdamise protsessi kirjeldustest ning kommunikatsiooniplaanist. Enamasti täidavad algatusrühmad kommunikatsiooni korraldamise miinimumnõuded. Samas on elavdamise protsessi ja kommunikatsiooniplaani sisu nõuded üheselt määratlemata ning selle tulemusena on algatusrühmade strateegiates nii elavdamise tegevuste kirjeldused kui ka kommunikatsiooniplaanid erineva kvaliteediga (sh süsteemsus, integreeritus, detailsusaste, saavutustasemed jms). Võib öelda, et mida madalam on planeeritavate tegevuste kirjelduste kvaliteet, seda lihtsam on tagada formaalne strateegia täitmine ehk seda tõenäolisem on algatusrühma edukus elavdamise tegevuste teostamisel ja kommunikatsiooniplaani formaalsel täitmisel.

Kohaliku arengu strateegia kommunikatsiooniplaanides on üldjuhul kirjeldatud kommunikatsiooni sihtrühm (*kellele tehakse?*), tegevuste rühm (*mida tehakse?*), selle eesmärk (*miks tehakse?*) ja vastavate infokanalite loetelu (*kus tehakse või mille kaudu tehakse?*). Osadel algatusrühmadel on kohati esitatud ka tegevuste sagedused (nt *mitu korda aastas tehakse?*). Kommunikatsiooniplaanid sisaldavad reeglina: 1) toetuste taotlemisega seotud kommunikatsiooni (sh elavdamise tegevused) ja 2) algatusrühma tegevuste kommunikatsiooni.

Taotlusvoorude kommunikatsioon

Kalanduspiirkonna algatusrühma kommunikatsiooni üheks keskseks ülesandeks on kogukonna teavitamine kalanduspiirkonna arendamise meetme projektide taotlusvoorude toimumisest. Teavitamiseks kasutatakse peamiselt algatusrühma kodulehte, algatusrühma liikmete e-kirja listi,

taotlusvoorude infopäevi ning algatusrühma üldkoosolekuid. Mõnedes piirkondades on olulisteks teavituskanaliteks ka algatusrühma infokiri, Facebooki konto, e-kirja listid (mis ei hõlma ainult algatusrühma liikmeid), partnerorganisatsioonide koduleheküljed (nt piirkonna turismi edendamisega tegelevad sihtasutused, maaelu arenguga tegelevad riiklikud institutsioonid), maakonnalehed, KOV-ide koduleheküljed, KOV-ide ajalehed ning kohalik raadio. Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve piirkonnas edastatakse taotlusvoorude infot ka venekeelses trükimeedias.

Taotlusvoorude toimumise info edastamine on osaks üldisest algatusrühma teavitustööst, mida piirkondades teevad nii ühingu töötajad kui ka juhatuse liikmed. Üldjoontes kasutavad algatusrühmad taotlusvoorude teabe edastamiseks strateegias märgitud meediakanaleid ja praktikaid. Mõnedel juhtudel on kasutatud ka strateegias nimetamata infoedastamise kanaleid (eelkõige elektroonilised infokanalid ning sotsiaalmeedia kanalid) ning loobutud, erinevatel põhjustel (sh hinnatud väheefektiivseteks või kulukateks) ka osadest strateegias määratletud meediumitest (nt trükimeedia kanalid). Kõik algatusrühmad kasutavad taotlusvoorude info edastamiseks mitmekesiseid infokanaleid. Info jagamise praktikates on erinevused eelkõige algatusrühmade teavitustöö ulatuses ja kvaliteedis. See on osaliselt mõjutatud ka sellest, kuivõrd tugev on eelnevalt olnud konkurents toetuste saamiseks (st mida tugevam on olnud varasem konkurents, seda vähem pööravad algatusrühmad info jagamise kvaliteedile rõhku).

Taotlusvoorude infokanalid ja -praktikad taotlejate hinnangul

Edukad taotlejad saavad infot kalanduspiirkonna meetme taotlusvoorudest valdavalt algatusrühmast, kas e-kirja teel, ühingu kodulehelt, ühingu üldkoosolekutelt või suulise infona tuttavatelt või ühingu liikmetelt, kes on teemaga kursis. Samuti on oluline infoallikas taotlusvoorude infopäevad, eriti esmakordselt taotlejatele. Edukad taotlejad hindavad taotlusvoorude info kättesaadavust ja kvaliteeti valdavalt heaks. Mõnevõrra kõrgemalt hindavad info kvaliteeti ja kättesaadavust algatusrühmade liikmed ning korduvad (edukad) taotlejad. See tuleneb osaliselt ka kalanduspiirkonna meetme suhteliselt pikaajalisest rakendamisest. Paljud edukad taotlejad on taotlusvoorudes ka varem osalenud. Samas on ka selliseid toetuse saajaid, kellel puudub teave taotlusvoorude infopäevade toimumisest.

Mitteedukad taotlejad on kalanduspiirkonna toetuste taotlemise võimalustest infot otsinud peamiselt algatusrühma kodulehelt või on sagedamini infot saanud algatusrühma saadetud e-kirjast. Ligikaudu 1/3 küsitletutest märkisid taotlusvoorude info allikaks kas teised kalurid, ettevõtjad või kohalikud elanikud.

Potentsiaalsed taotlejad²⁶ on toetuste taotlemise infot saanud eelkõige algatusrühma koduleheküljelt, suusõnaliselt algatusrühma liikmetelt ning teistelt kaluritelt, ettevõtjatelt või kogukonnaliikmetelt. Mõnevõrra harvem on nende infoallikateks olnud kohalik ajaleht, kohaliku omavalitsuse ametnikud ja algatusrühma infopäevad. Potentsiaalsete taotlejate infokanalid kalduvad olema mõnevõrra vähem formaalsemad kui edukatel ja mitteedukatel taotlejatel. Potentsiaalsete taotlejate hinnangul võiks toetuste taotlemise võimalusi ja tingimusi (sh taotlusvoorude toimumise info) sisaldava teabe kättesaadavus olla senisest parem. Samas ollakse siiski seisukohal, et vastav info on vajadusel kättesaadav, kuid seda tuleb ise spetsiaalselt otsida. Eriti kehtib see nende puhul, kes ei ole algatusrühma liikmed (nende eeldatav infokanal on trükimeedia või algatusrühma koduleht, mida tuleks sellisel juhul regulaarselt jälgida).

Potentsiaalsed taotlejad, kes kalanduspiirkonna meetme toetustest teavad, ei ole seni meetmest toetust taotlenud eelkõige piisava omafinantseeringu puudumise tõttu või ei kvalifitseeru nad enda hinnangul toetuse saajata hulka. Samas on ligikaudu 4/5 neist edaspidi huvitatud toetuste taotlemisest,

²⁶ Potentsiaalsed taotlejad on juriidilised isikud, ettevõtted, mittetulundusühingud, omavalitsused jms institutsioonid, kes pole meetmest kunagi toetust taotlenud, kuid kel oleks võimalus soovi korral toetust taotleda.

kuid 1/3 huvitatutest vajaks rohkem infot taotlemise tingimuste kohta, 1/4 vajaks abi ja nõu taotluse koostamiseks ja 1/5 hiljem aruandluse koostamiseks.

Projektitaotluse materjalide ja juhiste vahendamise kanalid ning kooskõla strateegiaga

Kõik algatusrühmad on projektitaotluste materjalid esitanud oma kodulehel. Osadel algatusrühmadel muid kanaleid materjalide vahendamiseks ei ole. Teistel on lisaks kodulehele olulised kanalid ka näiteks Facebooki konto, liikmete e-kirja listid, taotlusvoorude infopäevad ning algatusrühma üldkoosolekud. Projektitaotluste materjalide vahendamise kanalid on kõigil algatusrühmadel kooskõlas strateegiates määratletuga.

Taotluste koostamise nõustamise teenus

Taotlusvoorude toimumise ning taotlusvoore puudutava info vahendamise kõrval on oluliseks algatusrühma kommunikatsiooni praktikaks ka taotluste koostamise nõustamine algatusrühma büroos või muus vormis. Nii edukad kui ka mitteedukad toetuste taotlejad on valdavalt teadlikud, et algatusrühmad pakuvad tasuta nõustamist projektitaotluste koostamisel. Samas pole oluline osa neist seni nõustamisteenust kasutanud (sh ollakse kohati skeptilised abi kvaliteedi osas). Potentsiaalsete taotlejate puhul on nõustamisteenusest teadlikud need, kes on kuulnud algatusrühma olemasolust ja tegevusest.

Taotluste koostamiseks antakse nõu algatusrühma büroos ametlikel lahtiolekuaegadel, ametlikel vastuvõtuaegadel või etteteatamisega ametlikel soovitud aegadel. Lisaks nõustatakse telefoni ning e-posti teel (sh soovitatakse tutvumist algatusrühma kodulehel olevate juhendite ning näidistega). Osad algatusrühmad pakuvad vajadusel taotlejatele konkreetseid kontakte tasulise projektikirjutamise teenuse kasutamiseks. Algatusrühmad ise reeglina projektikirjutamisel ei abista. Küll aga teevad nad valdavalt esmase taotluse mustandi ülevaatuse ning vajadusel annavad nõu, mida tuleks muuta või paremini kirjutada. Taotluste kirjutamise protsessi sekkumise määr ja sisu varieeruvad algatusrühmades erinevatel põhjustel (sh ka sõltuvalt vajadusest tegevussuundades planeeritu ellu viia).

Büroos nõustamise teenuse kättesaadavus on algatusrühmades erinev. Väga hästi on teenus kättesaadav Saaremaal, Läänemaal ja Hiiumaal. Saaremaal on võimalik nõustamise teenust saada ilma etteteatamiseta igal tööpäeval. Hiiumaal ja Läänemaal on samuti võimalik teenust saada igal tööpäeval, kuid etteteatamine on soovituslik. Suhteliselt hea on teenuse kättesaadavus ka Pärnumaa ja Peipsi piirkondades. Pärnumaa piirkonnas on vastuvõtt avatud viis tundi kalendrikuus, kuid eelneval helistamisel/kokkuleppel ka muudel aegadel. Sarnaselt on Peipsi piirkonnas määratletud nõustamise aeg ühel päeval kalendrikuus, kuid kokkuleppel pakutakse nõustamist ka muudel aegadel. Seega nimetatud viies piirkonnas on taotlejatel huvi korral võimalus teenust saada suhteliselt kiiresti ja sobival ajal. Ülejäänud piirkondades on büroos nõustamise teenus taotlejatele vähem kättesaadavam. Virumaa ja Võrtsjärve piirkonna büroo/vastuvõturuum on ametlikult avatud igas kuus kokku kolm tundi ning teenust pakutakse vaid eelneval ette helistamisel/kokkuleppel. Harjumaal on teenuse kättesaadavus eelpool nimetatutest mõnevõrra parem, kuna seal pakutakse mobiilset nõustamist neljas piirkonna sadamas. Määratletud vastuvõtuaeg on kokku 12 tundi ühes kalendrikuus (igas sadamas 3 tundi) ning teenust pakutakse vaid etteteatamisel.

Nõustamise teenuse kättesaadavuse osas on taotluste esitajatest mõnevõrra kriitilisemad potentsiaalsed taotlejad. Ligikaudu 20% küsitletud potentsiaalsetest taotlejatest oli seisukohal, et taotluste kirjutamiseks abi leidmine ei ole piisavalt lihtne.

Sarnaselt teenuse kättesaadavusele varieerub ka nõustamise teenuse nõudlus. Algatusrühma töötajate hinnangul kaldub teenuse nõudlus olema märkimisväärne eelkõige taotlusvoorude toimumise ajal. Mitmetes algatusrühmades on siiski nõudlus teenuse järele pigem madal. Taotlejad

võtavad sageli projekti koostaja (tasuta või tasuline teenus), kes valmistab projektitaotluse ette ning seetõttu algatusrühma pakutavat nõustamist ei vajata. Algatusrühma nõustamisele tullakse siis, kui taotlus on saanud negatiivse otsuse, kuid taotleja soovib selle järgmises voorus uuesti esitada.

Edukad taotlejad peavad algatusrühma büroos pakutavat nõustamist (ka näidismaterjalide olemasolu) siiski vajalikuks, kuna kõigil taotlejatel ei ole võimalusi kasutada tasulise projektikirjutaja teenust või tuttavaid, kes oskaksid projektitaotlusi koostada. Samas on taotlejad pigem seisukohal, et taotluste kirjutamise konsultatsioon laiemas mõttes ei ole mitmekordsetele taotlejatele enam nii oluline. Nende jaoks piisab sageli lihtsalt (vajadusel) ebaselgete küsimuste selgitamisest telefoni või e-kirja teel. Edukad taotlejad hindavad büroos pakutavat nõustamise teenust valdavalt kvaliteetseks, rõhutades et sageli tuleb siiski olla pigem ise aktiivne nõu küsima. Osad taotlejad on seisukohal, et algatusrühmad võiks olla senisest aktiivsemad ja julgustama eelkõige neid, kellel pole tuttavaid, kes oskaksid kvaliteetselt projekti kirjutada ning kes ei oska (piisavalt hästi) või ei tihka (vajadusel korduvalt) nõu küsida. Sealhulgas tuuakse samuti välja, et algatusrühmad võiksid koguda kokku aktiivse kommunikatsiooni abil taotlejate projektitaotluste mustandid või nõu eeltaotlused ning need läbi vaadata, sh eelhindata nende potentsiaali rahastamise osas. Nõustamisteenuse pakkumiseks teevad osad algatusrühmad koostööd maakondlike arenduskeskustega ning kohalike omavalitsustega. Senine koostöö on toiminud, kuid algatusrühma esindajate hinnangul võiks see olla senisest süsteemsem ning tihedam.

Elavdamise tegevused

Algatusrühma nõustamistegevuse kättesaadavus on tihedalt seotud elavdamise praktikatega. Vähemaktiivsete toetuse taotlejate võimekuse tõstmise kirjalikku tegevusplaani algatusrühmadel ei ole ning üldjuhul lähtutakse strateegias nimetatud tegevustest. Sõltuvalt piirkonnast, on strateegiates esitatud tegevuste arv erinev. Samas on oluline osa elavdamiseks planeeritavatest tegevustest sarnased. Süsteemse plaani ja saavutuslävendite puudumise tõttu kalduvad aga elavdamise tegevused olema sageli pigem ebaregulaarsed ning vähemtähtsad. Algatusrühmad tõlgendavad elavdamise tegevusi sageli rutiinselt muude kommunikatsioonipraktikate osana, eristamata konkreetseid tegevusi, mis vähem võimekamaid motiveeriks ja aktiivselt kaasaks.

Elavdamise (sh taotlejate arvu tõstmise erinevate sidusrühmade seas) tõhusamateks tegevusteks hindavad algatusrühmad info levitamist kodulehel, e-kirja listis ning kohalikus ajalehes. Lisaks on olulised ka temaatiliste teabepäevade (sh varasemate taotlejate tehtu tutvustamine), kalanduspiirkondade ühisürituste, kalandusega seotud ürituste ning õppereiside korraldamine, algatusrühma üldkoosolekute osavõtu suurendamine (liikmete julgustamine ja selgitustöö tegemine) ning algatusrühma juhtkonna otsesuhtlus potentsiaalsete taotlejatega kalanduspiirkonna erinevates kogukondades, eriti esmakordsete taotlejate puhul (sh positiivsete näidete tutvustamine).

Elavdamise tegevuste mitmekesisus ja aktiivsem rakendamine sõltub sageli sellest, kuivõrd konkurentsitihe on toetuste taotlemine kalanduspiirkondades. See ei ole otseses sõltuvuses piirkonna territooriumi või piirkonna sidusrühmade suurusel. Suurema konkurentsiga piirkondades puudub ühingul otsene vajadus kasutada piiratud ressursse elavdamise parandamiseks. See võib osutada oluliseks, kui on eeldada, et elavdamise tegevused tõstavad taotlejate arvu ja ühes sellega ka taotluste üldist kvaliteeti. Taotluste kvaliteedi tõusul on valdavalt positiivne mõju kalanduspiirkonna arengule.

Elavdamisel on üheks olulisemaks tegevuseks ka kommunikatsioon kõigi kalanduspiirkonna sidusrühmadega. Suhtlemist osade sidusrühmadega piirab elektrooniliste suhtlusvahendite mittekasutamine (nii oskuste kui ka tahte puudumine). Eelkõige puudutab see suhtlemist eakamate kaluritega, kes ei kuulu algatusrühma või osalevad algatusrühma töös väga passiivselt. Kõigil algatusrühmadel on strateegias seatud tegevused, kuidas neid rühma tegevustesse paremini kaasata, olulistest teemadest ja tegevustest informeerida, projekti taotlusvoorudes osalema kutsuda ning

taotluste koostamisel nõustada. Olulisemate suhtlemisviisidena toovad algatusrühmad selle sihtrühma puhul välja telefonisuhtluse ning algatusrühma korraldatud üritustel näost näkku kohtumised (kui on aktiivsemad kalurid).

Mitmed algatusrühmad peavad otsesuhtlust küll vajalikuks ja kohati ka efektiivseks algatusrühma tegevust puudutava või üldise kalandusega seotud info vahetamisel, kuid projektide koostamiseni jõudmiseks pole selline lähenemine sageli kuigi tulemuslik tegevus. Üldjuhul on võimekamad siiski ka elektroonilisi vahendeid kasutavad taotlejad ning teistel puudub erinevatel põhjustel huvi voorudes osaleda (sh vanus, rahulolu või leppimine olemasoleva olukorraga, omaosaluse puudumine, keerulised taotlemise ja aruandluse tingimused, negatiivne hoiak või kogemus muude PRIA toetuste taotlemisega).

Projektitoetuste taotlejate hinnangul on kehtivate taotlemise tingimuste juures mitmetes piirkondades taotlejate arvu suurendamine raskendatud ning seetõttu ei pruugi ka algatusrühma elavdamistegevused soovitud tulemusi anda. Kogu taotlemise ja projektitoetustega kaasneva bürokraatiaga ollakse valmis tegelema vaid siis, kui toetustest nähakse suuremat kasu (tõenäolisemalt suuremate toetussummade korral). Suuremate toetuste saamisel aga kalduvad üldjuhul eelisolukorras olema majanduslikult edukamad ettevõtted (sh omafinantseeringu küsimus), kes üldjuhul ei ole elavdamise sihtrühm. Samas tuuakse välja, et sageli on need eeldatud takistused osaliselt tingitud ka vähesest teadlikkusest/informeeritusest ning ja/või varasemast negatiivsest kogemusest taotlemisel (sh negatiivne hoiak ja usaldamatus algatusrühma tegevuse osas). Taotlejate hinnangul võib taotlemise aktiivsust mõjutada ka üldine negatiivne info erinevate PRIA-ga seotud toetuste osas (sh kalanduspiirkondadega seotud juhtumid, mida meedia on kajastanud).

Algatusrühma tegevuse tutvustamine

Algatusrühmade suhtlemise ja infovahetuse praktikad hõlmavad lisaks eelpool toodule ka algatusrühma tegevuste tutvustamist sidusrühmadele (kohalikele omavalitsustele, kalandussektori FIE-dele, kalandussektori juriidilisest isikust ettevõtjatele, kalandussektori välistele ettevõtjatele ning kodanikuühiskonna esindajatele) ning avalikkusele. See sisaldab lisaks tehtavatele tegevustele ka lisanduvate tegevuste planeerimist (strateegias mitte kajastuvad) ning tagasiside kogumist algatusrühma tegevuse kohta.

Kommunikatsiooniplaanides esitatud peamised planeeritud tegevused algatusrühma tegevuste tutvustamiseks sidusrühmadele on info edastamine üldkoosolekutel, kodulehel (koostööprojektide tutvustus, toetust saanud projektide info) ning infopäevadel. Lisaks rõhutatakse algatusrühma tegevuste tutvustamisel personaalse suhtluse olulisust. Avalikkuse teavitamisel algatusrühma tegevusest peetakse oluliseks artiklite avaldamist kohalikus ja maakondlikus lehes.

Algatusrühma esindajate hinnangul on algatusrühma tegevuste tutvustamisel realsuses tõhusamad tegevused teabepäevade ja erinevate avalikkusele suunatud ürituste (nt kaluritepäeva tähistamine) korraldamine, erinevatel väliüritustel piirkonna tutvustamine ning koostööprojektides osalemine. Strateegias planeeritud tegevustest hinnatakse tõhusateks eelkõige juhatuse liikmete ja algatusrühma liikmete suhtlemist piirkonna sidusrühmadega, ning artiklite avaldamist kohalikus ajalehes.

Algatusrühma tegevuste tutvustamine sidusrühmadele ja avalikkusele on enamasti kooskõlas strateegiat esitatud kommunikatsiooniplaanidega. Algatusrühmade tegevused ja kasutatavad infokanalid on üldjuhul osaliselt strateegiat esitavas kajastatud (nt kajastavad mitmed kommunikatsiooniplaanid infomaterjalide loomist, mida ei ole tehtud jms).

Planeeritavad tegevused infovahetuse parandamiseks

Algatusrühmade kommunikatsiooniplaanides sisalduvad infovahetuse tegevused ei ole alati osutunud kõige tõhusamateks. Seetõttu on valdav osa algatusrühmadest teinud plaani jooksvalt muudatusi (ei

kajastu strateegiates). Lisaks neile kavandavad algatusrühmad infovahetuse tõhustamiseks ka edaspidi kasutada mitmeid (uusi) võimalusi. Sidusrühmade ja laiema avalikkusega infovahetuse tõhustamiseks planeeritakse näiteks neli korda aastas ilmuva infolehe väljaandmist, KOV infokanalitega koostöö (tasuta info levitamine) arendamist, edukate projektide tutvustamist, ühistegevuse suurendamist, algatusrühma kodulehe arendamist, reklaamplakatite loomist ning senisest aktiivsemat sotsiaalmeedia kasutamist.

Enamikes algatusrühma strateegiates on kommunikatsiooniplaani osana määratletud ka tagasiside kogumine algatusrühma tööle. Üldjuhul nähakse ette tagasiside kogumist kahelt sihtrühmalt – liikmetelt ning laiemalt avalikkuselt. Viimase puhul toimub tagasiside kogumine eelkõige trüki ja elektroonilisest meediast (mida on algatusrühma kohta kirjutatud). Algatusrühma liikmete puhul on valdavaks lähenemiseks mitteregulaarsed suulised vestlused ning algatusrühma üldkoosolekul suulise tagasiside küsimine. Osades algatusrühmades tegeletakse tagasiside kogumisega aktiivselt, näiteks Peipsi ja Virumaal (tagasisidelehed), teistes passiivselt (meedia info) (nt Saaremaa, Harjumaa) ja kolmandates ei tegeleta üldse. Tagasiside kogumise kanalid on sageli vaid osaliselt kooskõlas strateegias määratletud tegevustega. Ükski algatusrühm süsteemselt ja planeeritud regulaarsusega tagasisidet oma tegevuse kohta ei kogu.

Algatusrühma tegevuste tutvustamise üldist tõhusust peegeldab suhteliselt hästi potentsiaalsete taotlejate teadlikkust algatusrühma tegevusest. Küsitlusele vastanud potentsiaalsed taotlejad (sh piirkonnas tegutsevad ettevõtjad) on valdavalt teadlikud kalanduspiirkonna algatusrühma olemasolust, kuid ligikaudu 1/3 neist ei tea täpselt, millega kalanduse algatusrühm täpsemalt tegeleb.

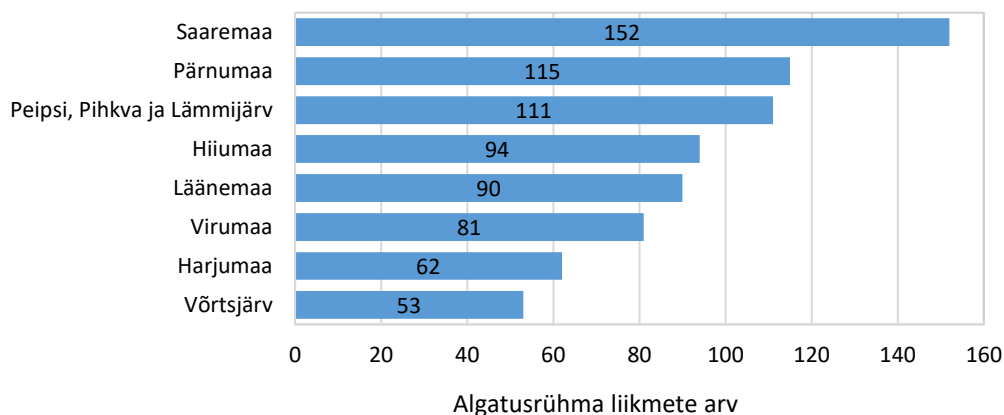
5.2.2. Haldus- ja finantssuutlikkus

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Algatusrühmade haldus- ja finantssuutlikkus on üldjuhul piisav nende toimimiseks, v.a Võrtsjärve kalanduspiirkond, kus madal finantssuutlikkus pärsib tegevust.*
- *Algatusrühmade haldus- ja finantskorraldus tagab üldjuhul ühingute efektiivse toimimise.*
- *Algatusrühma tegevtootajate koolitusvajadused katab enamasti Kalanduse teabekeskus, teatud osas on vaja üldpädevuste koolitusi.*

Kalanduse kohaliku algatusrühma võime täita etteantud tööülesandeid ning tagada tegevuste ressursitõhus ja jätkusuutlik elluviimine on kohaliku strateegia elluviimisel kriitilise tähtsusega. Algatusrühma haldus- ja finantssuutlikkuse hindamine võimaldab selgitada, kuivõrd piisavad on rühma töö korraldamiseks ja ülesannete täitmiseks kaasatud inimressursi hulk ja kvaliteet ning ühingu tegevuseelarve.

Kalanduse kohalik algatusrühm on **mittetulundusühing**, mis viib ellu kohaliku arengu strateegiat tegevuspiirkonnas. Kalanduspiirkondade kohalikes algatusrühmades oli 2018. aasta lõpu seisuga kõige rohkem liikmeid Saaremaa ning kõige vähem Võrtsjärve algatusrühmas (joonis 21, järgmisel lehel).



Joonis 21. Algatusrühma liikmete arv 2018. aasta lõpus

Allikas: algatusrühmade kodulehed

Algatusrühma liikmeks võivad olla kohaliku omavalitsuse üksus ning füüsiline ja juriidiline isik, kelle elu- või tegevuskoht on selles kalanduspiirkonnas. Vastavalt maaeluministri määrusele nr 19 jagunevad kohaliku algatusrühma liikmed **viieks huvirühmaks**, kusjuures ükski huvirühm ei moodusta seejuures rohkem kui 49 protsenti algatusrühma liikmete koguarvust:

- kohaliku omavalitsuse üksused²⁷ ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse enamusosalusega või liikmelisusega eraõiguslikud juriidilised isikud;
- kalandussektori füüsilisest isikust ettevõtjad;
- kalandussektori juriidilisest isikust ettevõtjad, v.a eraõiguslikud juriidilised isikud;
- ettevõtjad, kes tegelevad majandustegevusega muul tegevusalal kui kalapüügi või vesiviljelustoodete tootmine või töötlemine, v.a eraõiguslikud juriidilised isikud;
- eelnevatesse rühmadesse mittekuuluvad füüsilised ja juriidilised isikud.

Algatusrühma liikmete huvirühmade protsentuaalse jaotuse nõue tagab erinevate kalanduspiirkonna arengus oluliste osapoolte tasakaalustatuma kaasatuse liikmeskonda. Osade algatusrühma esindajate hinnangul ei ole määruses kehtestatud huvirühmade protsentuaalse jaotuse nõue siiski mõistlik, sest see võib saada takistuseks uute liikmete vastuvõtmisel, kui mõne huvirühma osakaal ei vastaks siis enam nõutule. Samuti on kehtestatud osakaalude nõuet keeruline täita, kui algatusrühma liikmete seas toimuvad suuremad muutused (nt liikmete lahkumisel või kui tuleb välja arvata liikmeid, kes ei tasu liikmemaksu). Lisaks soodustab algatusrühma liikmete protsentuaalse jaotuse nõue olukorda, kus sama isik astub ühingu liikmeks nii eraisikuna, ettevõtjana või mittetulundusühingu esindajana, eesmärgiga tagada nõutud huvirühmade jaotus.²⁸

Algatusrühma igapäevaseid tööülesandeid täidavad juhatuse liikmed või nende poolt palgatud tegevtootajad. Enamasti on igas algatusrühmas palgal üks kuni kaks täistööajaga töötajat, peamiselt tegevjuht ja juhatuse esimees. Neile lisandub täis- või osakoormusega teisi palgalisi töötajaid, sh näiteks juhatuse liikmed, meetme koordinaator, referent, assistent, raamatupidaja, tehniline sekretär jms. Enamike algatusrühma esindajate (v.a Peipsi piirkond) hinnangul vastab praegune töömaht palgatud töötajate arvule ja/või vajadusel ollakse valmis palkama täiendavat tööjõudu. See võib

²⁷ Algatusrühma liikmeks peab olema üle poole kalanduspiirkonnas asuvatest kohaliku omavalitsuse üksustest.

²⁸ Algatusrühma liikmete esindatuse tagamine ei ole enamikes algatusrühmades probleem. Huvi liikmeks saamise vastu on piirkonniti mõnevõrra erinev. Samuti on liikmete arvu muutumine algatusrühmades varieeruv. Samas ei soovi algatusrühmad sageli liikmeskonna arvu suurendada (peamine põhjendus: suure liikmete arvu korral on keeruline tagada vajalikku esindatust üldkoosoleku toimimiseks). Enamik algatusrühmasid hindasid praegust liikmete arvu pigem optimaalseks. Liikmete kaasamisel algatusrühma tegevusse on peamised probleemid liikmete ajapuudus, vähene soov teha vabatahtlikku tööd, kaluritel ka suhteliselt kõrge vanus, konservatiivsus ning individualism, osade liikmete soov olla lihtsalt passiivne algatusrühma liige (ja maksta liikmemaksu).

näiteks osutada aktuaalseks perioodidel, kui toimuvad taotlusvoorud ning töömaht kasvab ajutiselt märkimisväärselt suuremaks, eriti suuremates algatusrühmades. Teatud tööülesannete täitmiseks ostavad algatusrühmad teenuseid ka sisse (nt raamatupidamine, õigusabi, tõlketööd). Ühingu haldussuutlikkuse seisukohalt on oluline välja tuua, et juhtkonnad ei näinud probleemi nõutava kvalifikatsiooniga töötajate värbamises (ka ajutiste või asendustöötajate värbamisel) – piirkondades on eeldatavate oskustega tööjõud vajadusel saadaval.

Algatusrühma **haldussuutlikkuse** üheks oluliseks eelduseks on tegevtootajate tööalased oskused ja nende arendamine. Ühingu tegevjuhtide pädevustele pole kindlaid nõudmisi seatud (sh enamikel juhtudel ei peeta vajalikuks kompetentse kirjalikus vormis määratleda), kuid tulenevalt töö sisust eeldatakse neilt nii head suhtlemise, arvuti kasutamise kui võõrkeelte (sh inglise keel) oskust. Mõnedes algatuspiirkondades peetakse tegevjuhi ametikoha eelduseks kõrghariduse olemasolu. Kalanduse valdkonna põhjalikku tundmist üldjuhul oluliseks ei peeta. Peamised eeldused kompetentsidele on pigem kohalike olude tundmine, projektide kirjutamise ja juhtimise kogemus, seadusandluse ning raamatupidamise tundmine. Muude palgaliste töötajate kompetentsid sõltuvad ametikohast ning võivad olla seotud nii spetsiifiliste teadmiste (nt raamatupidamine) või üldisemate dokumentide korraldamise ja asjaajamise oskustega (nt assistendid). Olulisemate kitsaskohtadena võib personali kompetentside juures välja tuua kohati nõrka inglise keele oskust, mis on eelkõige takistuseks aktiivsema välissuhtluse arendamisel ning mõnedel juhtudel ka piiratud arvutikasutamise oskust.

Algatusrühma personali arendamine on valdavas osas korraldatud läbi Kalanduse teabekeskuse. Koolitusvajadusi küsib teabekeskus kõigilt kalanduspiirkondadelt ning esindajate hinnangul on nende koolitusettepanekutega alati arvestatud, koolitused on olnud asjakohased ja vajalikud (sh teemadena seadusemuudatused, meetme rakendamine, riigihanked, meediasuhtlus). Esindajate hinnangul on praegune koostöö Kalanduse teabekeskusega koolituste osas väga hea ja see võiks samamoodi jätkuda. Algatusrühmad eraldi koolitusi töötajatele reeglina ei organiseeri. Selle põhjusena toodi välja nii rahaliste vahendite piiratust kui ka koolitusvajaduse puudumist.

Üheski algatusrühmas süsteemset personali arengu ega tööülesannete täitmise tõhususe hindamist ei toimu. Seetõttu ei ole juhatusel alati head ülevaadet sellest, kas ja milliseid tegevusi ning millises ulatuses on tegevtootajad teinud selleks, et strateegilisi eesmärke täita (sh nt elavdamisega, kommunikatsiooni ning (rahvusvahelise-)koostöö arendamisega seotud tegevused) ning milline on töötajate tööülesannete sooritus edukus. See piirab osalt ka personali koolitusvajaduste väljaselgitamist (nt juhatus ei oma head teadmist sellest, kas tegevtootajate suhtluse ja infovahetuse professionaalne tase vajaks parandamist jms). Eelkõige on algatusrühmade personali arendamisel vähem tähelepanu saanud just üldiste kompetentside arendamine, mis ei puuduta otseselt meetme rakendamisega seotud tegevusi ning mida ei kata Kalanduse teabekeskuse korraldatavad koolitused. Üldiste kompetentside arendamine nõuab eeldatavasti ka suuremaid kulusid, kuna koolitused peaksid olema regulaarsed, hea kättesaadavusega ning toimuma pikema perioodi jooksul.

Algatusrühmade haldusvõimekust peegeldab nii töökeskkond kui ka töötajate kättesaadavus nii algatusrühma liikmetele kui ka teistele võimalikele (partner-)institutsioonidele. Kõigil algatusrühmadel, välja arvatud Võrtsjärve, on olemas bürooruum(id). Võrtsjärve piirkonna büroo puudumine on piirkonna arendamisel oluline probleem (sh kommunikatsioon, elavdamine, kaasamine, koostöö, piirkondliku identiteedi kujundamine jms). Osadel algatusrühmadel on olemas võimalus ka kohapeal suurema osalejate arvuga koosolekute korraldamiseks. Samas toimuvad ühingu üldkoosolekud sageli praktilistel põhjustel teises asukohas. Algatusrühmade büroode asukohad on erineva kättesaadavusega. Väga hea kättesaadavusega on maakonnakeskustes kesklinnapiirkonnas asuvad bürood (nt Hiiumaa, Läänemaa, Saaremaa). Harjumaa büroo asukoht on jagatud nelja sadama vahel, st tegevtootajad liiguvad ise piirkonnas ringi, et olla liikmetele kättesaadavad, samas võib ühe kindla kontaktpunkti puudumine olla takistuseks organisatsiooniväliste kalurite ja muude

huvirühmadega koostöö tegemisel. Büroode töökeskkond on valdavas osas algatusrühmades hea (nt Läänemaa, Hiiumaa) või väga hea (nt Virumaa) (vastavaid töökeskkonna parandamise kulusid saavad rühmad katta ka algatusrühma toetusest).

Algatusrühma **finantssuutlikkus** sõltub piisavatest eelarvevahenditest ja nende optimaalsest planeerimisest ja kasutamisest. Enamike algatusrühmade juhid hindasid algatusrühma tegevuseelarvet üldjoontes piisavaks, et tagada rühma töö sujuv korraldamine ning kohaliku strateegia eesmärgipärane elluviimine. Samas mõõndi, et vahendid katavad üsna hästi tööjõukulud ja administratiivkulud, kuid lisaraha vajatakse eelkõige senisest palju tõhusamate elavdamistegevuste jaoks. Algatusrühma eelarvelised vahendid on piiratud eelkõige Peipsi ja Võrtsjärve piirkonnas. Esimesel juhul on oluliseks põhjuseks suhteliselt suur üldine töömaht ja lisandunud tööülesanded ning teisel juhul liiga väike toetus tulenevalt piirkonna kalandussektori väiksusest.

Algatusrühmade tegevuseelarve moodustub valdavas osas algatusrühma toetusest, mis tuleb enamiku algatusrühmade jaoks 15%-st meetme rakendamiseks ette nähtud üldsummast. Erandiks on vaid Võrtsjärve piirkond, kus vastav osakaal on 25% (Tabel 9). Vaatamata suuremale osakaalule on Võrtsjärve piirkonna strateegia rakendamise summa suhteliselt väike ning toetus ei ole seetõttu piisav algatusrühma töö tõhusaks korraldamiseks. Võrtsjärve kalanduspiirkonnas on perioodil 2015–2018 esitatud 1,5 korda rohkem taotlusi kui Virumaa kalanduspiirkonnas ning 2,6 korda rohkem kui Harjumaa kalanduspiirkonnas, samas Virumaa ja Harjumaa tegevustoetused (nii algatusrühma tegevustoetus, projektitoetus kui koostöötegevuste toetus kokku) oli suuremad vastavalt 1,4 milj eurot ja 1 milj eurot).

Lisaks algatusrühma toetusele võivad algatusrühmad teenida tulu ning võtta muid rahalisi kohustusi (nt laenu, rent vms). Algatusrühmade peamised tuluallikad lisaks toetusele on liikmemaksud ning annetused.

Algatusrühma toetus arvutatakse kohaliku arengu strateegia ja koostöötegevuste ellu viimiseks ette nähtud üldsummast, mille määrab maaeluminister käskkirjaga. Kohaliku arengu strateegia elluviimiseks ette nähtud summa koosneb põhisummast ja sellele lisanduvatest vahenditest. Põhisumma arvutamisel lähtuti piirkonna kaluritele väljastatud kaluri kalapüügilubade ja kalapüügi loale kantud kalurite arvust (maaeluministri määruse nr 19 seletuskiri). Lisanduvateks summadeks on strateegia hindamisel saadud hindepunktide arvu alusel arvutatav summa (iga hindepunkti eest 4071,99 eurot, kokku on võimalik saada 56 hindepunkti) ning perioodi lõpus jaotatavad reservrahad ja tulemusreservi vahendid²⁹.

Kui maaeluministri käskkirjaga määratakse igale piirkonnale kaks eelarve summat – kohaliku arengu strateegia rakendamine ja koostöötegevused – siis tegevuste elluviimiseks kasutatakse kolme: algatusrühma toetuse eelarve, koostöötegevuste eelarve ja projektitoetuste eelarve. Nende summade arvutamiseks kasutavad algatusrühmad erinevaid arvutusloogikaid. Läänemaa, Pärnumaa, Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve, Saaremaa ja Virumaa kasutavad Maaeluministeeriumi ette antud loogikat, mille kohaselt on algatusrühma toetus 15% või 25% (Võrtsjärve) strateegia rakendamiseks ja koostöötegevuste elluviimiseks ette nähtud summast (kokku liidetuna), koostöötegevuste toetus on 85% või 75% (Võrtsjärve) koostöötegevusteks ette nähtud toetusest ning projektitoetus on 85% või 75% (Võrtsjärve) strateegia rakendamiseks antavast toetusest. Harjumaa, Hiiumaa ja Võrtsjärve kasutavad aga PRIA arvutusloogikat, mille kohaselt on algatusrühma toetus 15% või 25% (Võrtsjärve) strateegia rakendamiseks ja koostöötegevuste elluviimiseks ette nähtud summast (kokku liidetuna), koostöötegevuste toetus on 100% koostöötegevusteks ette nähtud toetusest ning projektitoetuse summa saadakse kui strateegia rakendamiseks ette nähtud toetusest lahutatakse algatusrühma

²⁹ Lisavahendite täpne jaotamine reguleeritakse 24.09.2019 eelnõude infosüsteemis registreeritud „Maaeluministri 25. novembri 2015. a määruse nr 19 „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine“ muutmise“ eelnõuga.

toetus. Arvutusvalemite võrdluses on Maaeluministeeriumi arvutusloogikaga koostöötegevuste eelarve väiksem ja projektitoetuste oma suurem, PRIA valemi järgi vastupidi.

Algatusrühmale eraldatud tegevustoetust võivad rühmad kasutada juhatuse liikmete ja töötajate tööjõukuludeks (kuni 120 tundi nädalas, s.o kuni 3 täiskohaga palgalist töötajat), juhatuse liikmete ja töötajate lähetuskulude, üritustel osalemise osavõtutasu ja koolituskulude tasumiseks, tööruumide, töövahendite jm kulude katmiseks³⁰. Algatusrühmade tööjõukulud varieerusid 2018. aastal 33 735-st eurost kuni 66 330 euronini ning aasta keskmine tööjõukulu oli 45 349 eurot.

Algatusrühmade tööjõukulud hõlmavad lisaks tegevtoetajatele enamike rühmade puhul ka juhatuse liikmeid. Juhatuse esimehed saavad regulaarset palka Peipsi, Läänemaa, Hiiumaa, Pärnumaa ja Harjumaa piirkonnas. Lepingu alusel makstakse juhatuse esimehele tasu ka Saaremaal. Virumaal ja Võrtsjärve piirkonnas juhatuse esimehed regulaarset palka ei saa. Esimesel juhul makstakse esimehele sõidukompensatsiooni ning teisel juhul tasu üks kord aastas iga koosoleku eest 30 eurot. Juhatuse liikmete tasu suurus on erinev. Juhatuse liikmed saavad tasu Peipsi, Hiiumaa, Võrtsjärve ja Pärnumaa piirkondades. Harjumaa piirkonnas makstakse juhatuse liikmetele sõidukompensatsiooni. Lisaks tegevtoetajatele ja juhatusele tasustatakse osades piirkondades ka projektide hindamiskomisjoni liikmeid (tasu maksmise alused on erinevad).

Algatusrühmade haldus- ja finantskorralduse võrdlus on toodud järgnevas tabelis (Tabel 9). Hindamine näitas, et algatusrühmale antud toetuse suurus ei ole seotud ühingu palgaliste töötajate arvu või büroo lahtioleku kestusega, st suurema toetusega piirkondades ei ole algatusrühmad enamasti palganud rohkem tööjõudu ega hoiab bürood kauem avatuna (v.a Saaremaa, millel on üks suuremaid toetusi ning mis hoiab büroo tööpäevadel avatuna, sealjuures ei pea kohaletulekust ette teatama). Erandiks on siinjuures kõige väiksema toetusega Võrtsjärve piirkond, millel ei ole üldse bürood, kus liikmeid ja potentsiaalseid taotlejaid nõustada. Lisaks ei sõltu toetuse suurus juhatuse liikmete tasustamine või mittetasustamine. Seevastu juhatuse esimehele ei maksa püsivat tasu vaid ühed väiksema toetusega piirkonnad – Virumaa ja Võrtsjärve – mis tasustavad juhatuse esimeest kompensatsiooni või ühekordse tasuga.

Tabel 9. Algatusrühmade haldus- ja finantskorraldust iseloomustavate näitajate võrdlus

Piirkond	Algatusrühma toetus (euro)	Töötajate arv (taandatud täistööajale)	Liikmete arv (2018. a lõpus)	Juhatuse esimehe tasu (jah/ei, täpsustus)	Juhatuse liikmete tasu (jah/ei, täpsustus)	Büroo (jah/ei; tundide arv kuus, täpsustus)
Harjumaa	350 050	2,7 (sh juhatuse esimees 1,0; juhatuse assistent/tegevdirektor 1,0; elavdaja 0,5; tehniline sekretär 0,2)	62	jah	sõidu-kompensatsioon	Jah; 12h kuus (etteteatamisega 3h igas sadamas (neli sadamat))
Hiiumaa	441 709	1,0 (sh tegevjuht 1,0; sh elavdamisega tegelev töötaja 0,2)	94	jah	jah	Jah; 160h kuus (etteteatamisega)
Läänemaa	440 456	1,1 (sh tegevjuht 1,0; juhatuse esimees 0,1)	90	jah	ei	Jah; 160h kuus (etteteatamisega)
Peipsi, Pihkva ja Lämmi-järve	681 930	2,65 (sh juhatuse esimees 1,0; tegevjuht 1,0; meetme koordinaator 0,2;	111	jah	jah	Jah; 8h kuus (etteteatamisega ka muudel aegadel)

³⁰ Lõplik algatusrühma toetusest makstavate kulude loend on maaeluministri määruse 25.11.2015 nr 19 „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine“ §-s 17.

Piirkond	Algatusrühma toetus (euro)	Töötajate arv (taandatud täistööajale)	Liikmete arv (2018. a lõpus)	Juhatusesimehe tasu (jah/ei, täpsustus)	Juhatuseliikmete tasu (jah/ei, täpsustus)	Büroo (jah/ei; tunde arv kuus, täpsustus)
		raamatupidaja 0,2; koristaja 0,1; juhatuse liige 0,15)				
Pärnumaa	668 120	2,0 (sh juhatuse esimees 1,0; tegevjuht 1,0)	115	jah	jah	Jah; 5h kuus (etteteatamisega ka muudel aegadel)
Saaremaa	681 053	2,0 (sh tegevjuht 1,0; referent 1,0)	152	jah	ei	Jah; 160h kuus (etteteatamisega)
Virumaa	410 406	1,0 (sh juhatuse assistent 1,0)	81	sõidu- kompen- satsioon	ei	Jah; 3h kuus (etteteatamisega)
Võrtsjärve	329 230	2,0 (sh tegevjuht 1,0; tegevjuhi assistent 1,0)	53	ühikordne tasu	jah	Ei; 3h kuus (etteteatamisega)

Allikas: algatusrühmade 2018. aasta rakenduskavad, PRIA andmed, algatusrühma esindajate intervjuud, algatusrühmade kodulehed

Hindamistulemused näitavad, et üldjuhul on algatusrühmade haldus- ja finantssuutlikkus piisav. Algatusrühmade juhtideks on valitud kohalikus piirkonnas aktiivsed isikud, kes tulevad ette antud ülesannetega toime. Kuigi algatusrühmad kasutavad ühingu igapäevatöö korraldamiseks erinevaid lahendusi (sh tegevtootajate arv, tööülesannete jaotus, töötajate pädevused, tasustamissüsteemid), siis algatusrühma liikmete küsitlus näitas, et nende tööga ollakse üldjuhul rahul, mistõttu ei näe ka hindajad siin suuri muutmisvajadusi. Samas, kui suurima algatusrühma toetus erineb väiksemast kaks korda ja liikmete arv isegi kolm korda, kuid sellest olenemata tehakse töö piirkondades ära sarnase arvu töötajate ja büroode lahtioleku aegadea, siis ei peaks algatusrühmadele antavad toetused piirkondade vahel nii palju erinema. Suuremates piirkondades tuleks suunata rohkem vahendeid elavdamise tegevustesse, mis suurema arvu kaluritega piirkondades vajab senisest enam tähelepanu.

5.2.3. Otsustusprotsesside sõltumatus ja läbipaistvus

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- Algatusrühma liikmed on üldiselt rahul nii ühingu juhtimisega ja otsustusprotsessidega kui ka üldkoosoleku töökorralduse ning otsuste tegemisega.
- Üldkoosolekute kvoorumit tagamisel kasutatakse sageli volitusi, kuid isikupõhist volituste liigkasutamist ei esine.
- Ühingu juhatusse valitakse esindajad nii, et tagatud oleks huvirühmade esinduslikkus ning sageli jälgitakse ka tegevuspiirkondade esindatust.
- Toetatud projektidest viiendik oli seotud algatusrühma juhatuse liikmetega.

Kohaliku kalanduse algatusrühma juhtimis- ja kontrollorganid ning liikmete huvirühmad on paika pandud maaeluministri 25.11.2015 määruses nr 19 ning kinnitatud algatusrühmade põhikirjades.

Üldkoosolek

Vastavalt kohalike algatusrühmade põhikirjadele on nende kõrgeimaks juhtimisorganiks liikmete üldkoosolek, kus igal ühingu liikmel on üks hääl, kusjuures üks isik võib kirjaliku volituse alusel osaleda

ja hääletada kuni viie liikme esindajana. Üldkoosolek on otsustusvõimeline, kui sellel osaleb või on esindatud üle poole ühingu liikmetest (ehk vähemalt 51% liikmetest) ning otsuse vastuvõtmise poolt on hääletanud vähemalt 2/3 koosolekul viibijatest³¹.

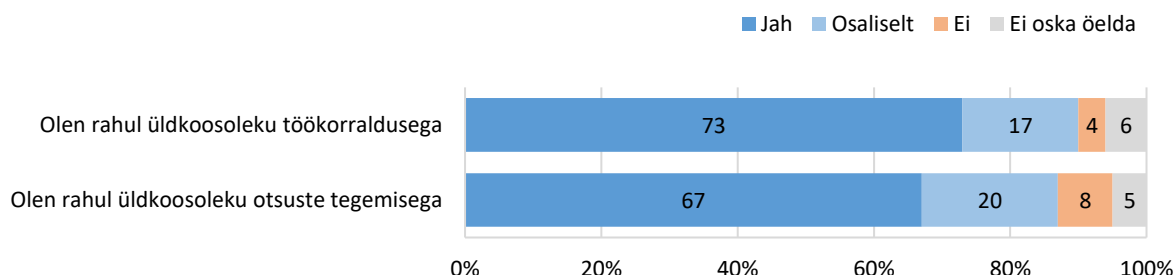
Piirkondlikel algatusrühmadel on välja kujunenud erinevad viisid, kuidas tagada piisava arvu liikmete osalus üldkoosolekul. Üheks tähtsamaks on üldkoosolekuks sobiva aja valimine, et see ei kattuks püügihooajaga ning liikmete varajane informeerimine üldkoosoleku toimumise ajast ja päevakavast. Aktiivsemad algatusrühma kasutavad ka personaalseid meeldetuletusi paar päeva enne koosoleku toimumist kas telefonikõne või SMSina. Liikmete füüsiliseks kaasamiseks on kasutatud ka muid meetodeid, nt üldkoosolekul osalejatel on eelisõigus osaleda väliskoolitusel või õppereisil, üldkoosoleku järgselt kutsutakse esinema huvipakkuvaid esinejaid või pakutakse liikmetele transporti. Sellest hoolimata on igas ühingu liikmeid, kes küll maksavad liikmemaksu, kuid ühingu töös aktiivselt ei osale.

Üldkoosolekud toimuvad ühingute põhikirjade kohaselt vähemalt üks kord aastas, kuid algatusrühmade veebilehtede järgi enamasti üks kuni kolm korda aastas. Hindamiseks analüüsitud protokollide ja suulise info järgi toimus aastatel 2016–2018 kokku 48 algatusrühmade üldkoosolekut. Analüüsitud protokollidest (43) selgus, et vaid seitsmel juhul 43-st oleks üldkoosolek olnud otsustusvõimeline volitusi kasutamata, st üldkoosolekul osales ilma volitusteta enam kui 51% liikmetest. Need piisava arvu osalejatega üldkoosolekud toimusid Läänemaa, Pärnumaa ja Võrtsjärve piirkonnas. Seega kasutavad algatusrühmad sageli võimalust üldkoosoleku otsustusvõime tagamisel liikmete esindamist kirjaliku volituse alusel. Volitatud isikute analüüs näitas, et kõige sagedamini oli esindaval liikmel üldkoosolekul osaledes üks volitus (41%). 20% volitatud isikutest osales üldkoosolekul nelja volitusega, viis ühingu liiget viie ja üks liige kuue volitusega. Seega kasutavad algatusrühma liikmed maksimaalset viit volitust harva. Siiski on seaduses kirjeldatud volituste arvu osas lahkavamus, kuna kalandusturu korraldamise seaduse § 24 lõike 4 kohaselt võib isik kohaliku algatusrühma üldkoosolekul osaleda ja hääletada kuni viie liikme esindajana, kuid algatusrühmad võivad erinevalt mõista, kas „kuni viis“ tähendab viit volitust või nelja volitust lisaks iseendale. Juhul, kui üks isik on seotud või esindab mitut algatusrühma liiget (nt FIE, MTÜ ja/või muu ettevõtte), siis on tal õigus üldkoosolekul esindada ja hääletada vastava arvu hääletega. See võimaldab algatusrühmadel tagada vajaliku kvoorumi olemasolu ning nõutud sihtrühmade jaotuse üldkoosolekul hääletamisel.

Volituste kasutamine (või mitme liikme esindamine) muutub probleemseks, kui üldkoosolekul osaleb arvuliselt vähem inimesi kui on volitusi kokku ehk väiksem arv inimesi otsustab suurema arvu liikmete eest. Seda esines mitmetel üldkoosolekutel Saaremaa ja Virumaa kalanduspiirkonnas. Probleem seisneb selles, et volitust andes ei pruugi volitajal olla piisavalt informatsiooni (sh erinevate üldkoosoleku päevakorra punktide või projektide sisu kohta), et täielikult mõista, kuidas ja mille üle tema häälega ikkagi hääletatakse. Volituste kasutamise praegune süsteem võimaldab algatusrühmadel saavutada koosoleku läbiviimiseks vajalik kvoorum, sest kõigil liikmetel ei ole alati võimalik üldkoosolekul osaleda (nt ei sobi koosoleku aeg või koht, puudub transport). Samas ei motiveeri selline süsteem kõiki ühingu liisavalt pingutama, et liikmed ise üldkoosolekul osaleksid.

Algatusrühma liikmete küsitlusele vastas 85 liiget, kellest 58% on osalenud kõigil üldkoosolekutel, 35% mõnel üldkoosolekul ning 7% ei ole üldkoosolekul osalenud. Enamik vastanutest on rahul üldkoosoleku töökorraldusega ning üldkoosoleku otsuste tegemisega (joonis 22, järgmisel lehel).

³¹ Algatusrühmade põhikirjad lubavad üldkoosolekul teatud otsuseid vastu võtta ka siis, kui otsuse poolt on hääletanud vähemalt pooled koosolekul viibijatest. Ühingu eesmärgi ja kalanduspiirkonna strateegia muutmiseks, enam kui 60 000 euroste projektitaotluste hindamistulemuste kinnitamiseks ja hindamiskomisjoni liikmete määramiseks on vajalik vähemalt 2/3 osalejate poolthääled.



Joonis 22. Üldkoosolekul osalenud algatusrühma liikmete hinnang rühma töökorraldusele ja otsuste tegemisele (n = 78, %)

Allikas: algatusrühma liikmete küsitlus, autorite koostatud

Üldkoosoleku protokollide avalikustamisele ei ole seatud nõudeid, mistõttu avalikustavad algatusrühmad neid erinevalt – mõnel on need kättesaadavad veebilehel, mõnel vaid asutusesiseseks kasutamiseks. Määrusega on seatud nõuded vaid kindla teabe avalikustamiseks veebilehel, sh üldkoosoleku päevakorda võetud ja otsusega vastu võetud kohaliku arengu strateegia või rakenduskava muudatused. Üldkoosolekute protokollide erinev avalikustamine pärsib kalanduspiirkondade tegevuse läbipaistvust.

Juhatus

Ühingu igapäevast tegevust juhib ja ühingut esindab juhatus, kelle on valinud ühingu liikmed üldkoosolekul. Algatusrühma juhatuse liikmed valitakse avalikult ning kõik liikmed saavad esitada juhatuse kandidaate. Juhatuse moodustamine on piirkonniti erinev. Mõnes piirkonnas on juhatusse soovijaid rohkem kui kohti, teises piirkonnas peab nõutud seitset liiget otsima ja motiveerima. Üldjuhul valitakse juhatusse nii kogukonnas kui ühingus aktiivsed inimesed. Võib märkida, et küsitlusele vastanud algatusrühma liikmetest ligikaudu 60% pidasid juhatuse praegust valikuprotsessi läbipaistvaks. Kalanduspiirkondades pole seatud juhatuse liikmete pädevustele konkreetseid nõudmisi. Küll aga jälgitakse juhatuse valimisel sageli tegevuspiirkondade esindatuse printsiipi ning seda, et isik oleks valmis esindama piirkonna kalurite huve ning algatusrühma infot neile edastama. Kuna piirkondades on kohalikke kogukondi palju, siis sageli ei ole võimalik juhatuse valimisel territoriaalse esindatuse printsiipi arvestada. Lahendusena on kandideerinud, kuid valituks mitte osutunud, kogukonna (kohalike kalurite) esindajale antud võimalus osaleda koosseisuvälise hääleõiguseta liikmena juhatuse koosolekutel. See tagab parema infoliikumise ja tõstab ka algatusrühma üldist otsustusprotsesside läbipaistvust. Teisalt on mõne algatusrühma juhid seisukohal, et kalanduspiirkonna strateegia rakendamise määruse § 14 lg 4 seatud nõue, et kohaliku algatusrühma juhatuses ei moodusta ükski algatusrühma kuuluv huvirühm rohkem kui 49 protsenti juhatuse liikmete koguarvust, ei ole alati põhjendatud ega täidetav. Nende hinnangul peaks juhatuse liikmete valik olema eelkõige isikupõhine.

Sõltuvalt kalanduspiirkonnast valitakse ühingu juhatus kas kolmeks või viieks aastaks. Algatusrühma liikmed ei pea enamasti vajalikuks juhatuse liikmete senisest sagedasemat vahetamist (väitega nõustus 45% küsitlusele vastanud liikmetest, joonis 23). Vajadusel võib üldkoosolek juhatuse liikmeid igal ajal tagasi kutsuda. Juhatuse liikmetele pole enamasti seatud ajalisi piiranguid ehk ametiaja lõppedes võivad nad uuesti ühingu juhatusse kandideerida.

Juhatuse peamiseks töövormiks on juhatuse koosolekud, mis on üldjuhul avatud ka liikmetele, välja arvatud neis punktides, kus arutatakse projektide sisu. Siiski on tegemist enamasti teoreetilise võimalusega, sest mitmetes algatusrühmades pole liikmed avaldanud soovi juhatuse koosolekul osaleda ning ka juhatusel endal puudub kogemus, kuidas sel juhul koosolekut pidada (nt mõnikord toimuvad juhatuse koosolekud Skype vahendusel või e-kirja teel). Juhatuse koosolekutel salajast

hääletamist ei toimu. Algatusrühmadele ei ole seatud nõudeid seoses juhatuse otsuste avalikustamisega veebis (v.a nõue, et veebilehel tuleb avalikustada juhatuse otsusega vastu võetud kohaliku arengu strateegia rakenduskava muudatused), mistõttu avalikustavad algatusrühmad juhatuse koosolekute protokolli erinevalt – osadel on need veebilehel kõigile kättesaadavad ja mõnes ühingus mõeldud ainult ühingusiseseks kasutamiseks (st kättesaadavad büroodes).

Revisjonikomisjon

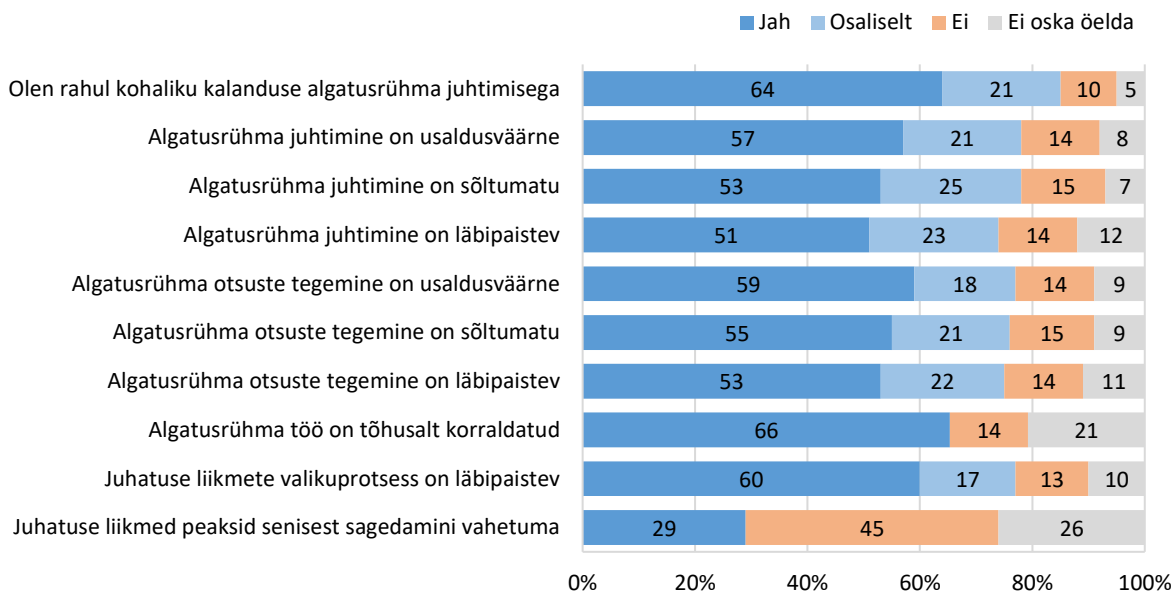
Ühingu kontrollorganiks on enamasti ühe kuni kolmeliikmeline revisjonikomisjon. Revisjonikomisjon kontrollib ühingu juhtorganite tehtud otsuste ja muude aktide täitmist, vara ja vahendite kasutamist ning käsutamist. Revisjonikomisjon valitakse enamasti kuni kolmeks aastaks (üksikutel juhtudel kuni viieks aastaks) ning komisjoni liikmeks ei tohi olla juhatuse liige, tegevjuht, raamatupidaja või nendega seotud isikud tulumaksuseaduse § 8 tähenduses³². Muid tingimusi revisjonikomisjoni liikmetele ühingute põhikirjades seatud ei ole. Komisjoni liikmed kinnitab üldkoosolek ning nende tööd ei tasustata. Saaremaal on palgatud revisjonikomisjoni asemel audiitor, kes töötab tööplaani alusel. Audiitori eelistamise põhjusteks on nii pakutava teenus kvaliteet kui ka suurem sõltumatus nii algatusrühma juhtkonnast kui ka tegevtootajatest. Harjumaal teostab ühingu teiste organite tegevuse üle järelevalvet üldkoosolek ning revisjonikomisjon kui selline puudub.

Liikmete hinnang ühingu juhtimisele ja otsustusprotsessidele

Ühingu toimimiseks on oluline, et liikmed oleksid kaasatud ühingu juhtimisse ning rahul otsuste tegemise protsessiga. Enam kui pooled küsitlusele vastanud liikmetest olid rahul algatusrühma juhtimisega, sh pidasid juhtimist usaldusväärseks, sõltumatuks ja läbipaistvaks (joonis 23, järgmisel lehel) ning enam kui pooled vastanutest olid rahul algatusrühma otsuste tegemise protsessiga, sh pidasid seda usaldusväärseks, sõltumatuks ja läbipaistvaks. Üksikud vastajad kirjeldasid algatusrühma juhtimise kitsaskohti ning märkisid, et piirkondlike otsuste tegemine (sh toetusi saavate projektide valik ja kinnitamine) on koondunud väikese grupi inimeste kätte, kes kasutavad oma positsiooni isiklikes (äri)huvides.

³² Tulumaksuseaduse § 8 sätestab seaduse mõistes omavahel seotud isikud.

(1) Isikud on omavahel seotud, kui neil on ühine majanduslik huvi või kui ühel isikul on teise üle valitsev mõju. Igal juhul käsitatakse seotud isikutena järgmisi isikuid: 1) abikaasad, elukaaslased või otse- või külgsuunas sugulased; 2) ühte kontserni kuuluvad äriühingud äriseadustiku § 6 tähenduses; 3) juriidiline isik ja füüsiline isik, kellele kuulub vähemalt 10% selle juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest; 4) isikule kuulub koos teiste temaga seotud isikutega kokku üle 50% juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või õigusest juriidilise isiku kasumile; 5) juriidilised isikud, kelle aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest üle 50% kuulub ühele ja samale isikule või seotud isikutele; 6) isikud, kellele kuulub üle 25% ühe ja sama juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest; 7) juriidilised isikud, kelle juhatuse või juhatust asendava organi kõik liikmed on ühed ja samad isikud; 8) tööandja ja tema töötaja, töötaja abikaasa, elukaaslane või otsejoones sugulane; 9) isik on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige (§ 9), juhtimis- või kontrollorgani liikme abikaasa või otsejoones sugulane.

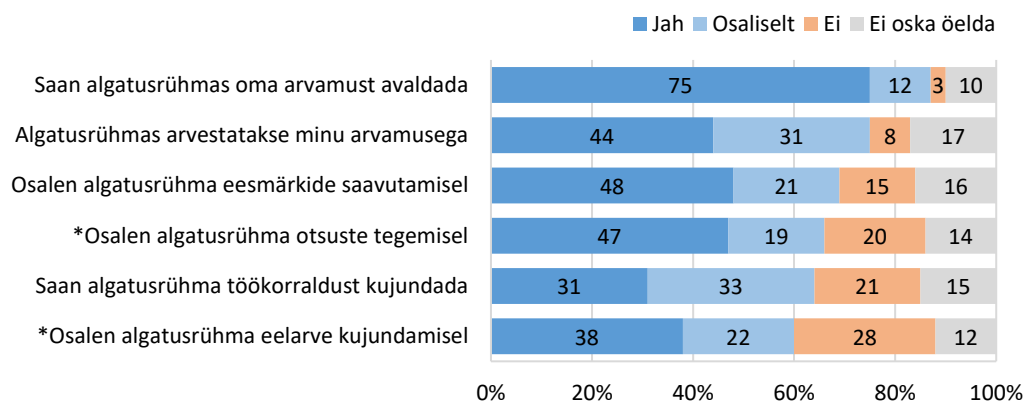


Joonis 23. Algatusrühma liikmete hinnangud algatusrühma juhtimisele ja otsuste tegemisele (n = 87, %)

Allikas: algatusrühma liikmete küsitlus, autorite koostatud

10–15% algatusrühma liikmetest ei ole rahul algatusrühma juhtimise või otsuste tegemisega, kuid tõsisemaid kaebusi tuleb ette harva. Aastate jooksul on üksikud liikmed kaebusi esitanud seoses õppereiside, projektide valiku või ühingu otsustega. Üheski algatusrühmas eraldi protseduuri kaebuste menetlemiseks ei ole. Enamasti kuulatakse osapooled ära ja vajadusel esitatakse liikmetele kirjalikud põhjendused.

75% küsitlusele vastanud algatusrühma liikmetest saab enda hinnangul rühmas oma arvamust avaldada, 44% vastanutest tunneb, et rühmas arvestatakse tema arvamusega ning 48% vastanutest osaleb rühma eesmärkide saavutamisel (Joonis 24). Algatusrühmas otsuste tegemisel ning eelarve kujundamisel osalevad sagedamini juhatuse liikmed ning enda hinnangul harvem lihtliikmed.



Joonis 24. Algatusrühma liikmete hinnang ühingu osalemisele (n = 87, %)

Märkus: *tähistatud väidete vastuste jaotus erines statistiliselt oluliselt algatusrühma juhatuse ja lihtliikmete puhul. Fisheri täpse testi olulisustõenäosus $p < 0,01$.

Allikas: algatusrühma liikmete küsitlus, autorite koostatud

Algatusrühma juhatusega seotud projektid

Läbipaistvad ja selged otsustusprotsessid peaksid tagama kõikide liikmete ja taotlejate võrdse kohtlemise, sealjuures ka selle, et piirkonnas toetust saavate projektide valik, hindamine ja kinnitamine on erapooletud ning toetavad piirkonna ja kogukonna arengut kõige paremal viisil.

Perioodil 2015–2018 esitasid piirkondlikud algatusrühmad meetmest projektitoetuse saamiseks 661 taotlust, millest toetust sai 454 projekti ehk 69% esitatutest. Toetatud 454-st projektist 19% ehk 88 olid otseselt seotud algatusrühma juhatuse liikmetega³³, 207-st toetust mittesaanud projektist 10% ehk 20 projekti olid otseselt seotud algatusrühma juhatuse liikmetega. Kusjuures kolmes kalanduspiirkonnas (Harjumaa, Hiiumaa ja Pärnumaa) said toetust kõik juhatuse liikmetega seotud projektid ning kolmes piirkonnas (Peipsi, Saaremaa ja Virumaa), jäi toetuseta ainult üks juhatuse liikmega seotud toetust taotlenud projekt. Läänemaa piirkonnas jäi toetuseta kuus juhatuse liikmetega seotud projekti (17% kogu piirkonna toetuseta jäänud projektidest) ja Võrtsjärve piirkonnas 11 juhatuse liikmetega seotud projekti (42% kogu piirkonnas toetuseta jäänud projektidest).

Sel perioodil määrati abikõlbliku kuluna projektitoetuse meetmest projektidele ligikaudu 16,9 miljonit eurot, millest 24% ehk veidi enam kui neli miljonit eurot määrati juhatuse liikmetega seotud projektidele. Kui Hiiumaal moodustas juhatuse liikmetega seotud projektide eelarve 5% kogu piirkonna projektide toetuse eelarvest, siis Läänemaal oli vastav osakaal 40% ja Harjumaal 66%. Ülejäänud piirkondades moodustas juhatuse liikmetega seotud projektide abikõlblik kulu 15–26% kogu kalanduspiirkonna projektide abikõlblikest kuludest.

Juhatusel liikmete toetust saanud projektidest 43% (88-st projektist 38) olid äriühingute poolt esitatud projektitaotlused, mis moodustasid juhatuse liikmetega seotud projektide abikõlblikust kogukulust 48% (1,96 miljonit eurot). Toetust saanud projektidest 25% oli MTÜ-de esitatud projektitaotlused (abikõlblikust kogukulust 34% ehk 1,39 miljonit eurot) ja 14% oli FIE-de esitatud projektitaotlused (abikõlblikust kogukulust 8% ehk 0,34 miljonit eurot). Lisaks oli juhatuse liikmetega seotud toetust saanud projektitaotluste seas valitsus- ja riigiasutuste ning sihtasutuste esitatud taotlusi (vastavalt 10% ja 8% ehk kokku 0,36 miljonit eurot). Valitsus- ja riigiasutused esitasid projektitaotlusi Pärnumaa, Läänemaa ja Võrtsjärve kalanduspiirkondades ning sihtasutused esitasid projektitaotlusi Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve ning Pärnumaa kalanduspiirkonnas.

Siiski peab meeles pidama, et juhatuse liikmetel ei ole keelatud meetmest toetust taotleda. Arvestades, et juhatusse valitakse enamasti piirkonna ühed aktiivsemad ja teadlikumad isikud, siis on mõisteta ka nende esitatud projektide kõrge toetuse saamise osakaal. Juhatusel liikmed on teadlikumad taotlemise võimalustest ja saavad lisainfot igast projektitaotlusest, mis piirkonnas esitatakse. Juhatusel liikmetel toetuse taotlemise keelamine viib olukorrani, kus algatusrühma juhatusse on väga raske asjalikke ja aktiivseid inimesi leida. Samas võib juhatuse liikmetega seotud projektide edukus tõstatada küsimusi teistes liikmetes või viidata otsustusprotsesside kallutatusele.

³³ Juhatusel liikmega seotud projektiks loetakse hindamisel projekte, kus toetust taotleb isik on toetuse saamise ajal kuulunud algatusrühma juhatusse kas liikme või esimehena. Hindamisel ei ole arvestatud olukordi, kus taotleja on algatusrühma liige, aga seotud juhatuse liikmega tulumaksuseaduse § 8 tähenduses.

5.2.4. Hindamiskomisjonide kujundamine ja töökorraldus

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Hindamiskomisjonide moodustamine toimub üldjoontes läbipaistavalt ning eesmärgipäraselt.*
- *Hindamiskomisjoni liikmete valimisel ei ole üldjuhul määratletud formaalseid kvalifikatsioonitingimusi.*
- *Hindamiskomisjoni liikmetele makstava tasu määramise alused on piirkonniti erinevad. Ühes piirkonnas hindajatele tasu ei maksta.*
- *Komisjoniliikmete huvide konflikti kontrollimehhanismid ei ole piisavad – reeglina ei ole kontrolliprotseduure ja taandamise tingimusi piisavalt selgelt ja üksikasjalikult määratletud, mis jätab võimaluse konflikti olemust ja ulatust väga erinevalt tõlgendada.*
- *Hindamistulemuste tagasiside on korraldatud piirkonniti erinevalt (sh põhjenduste ja tulemuste esitamise detailsus, tagasiside vormid, informeerimise aeg jms); tagasiside andmise standardid on kohati puudulikud.*

Hindamiskomisjoni liikmete kvalifikatsiooninõuded, valimine ja tasu

Hindamiskomisjoni liikmed ja asendusliikmed valib üldkoosolek. Igat projektitaotlust peab hindama vähemalt viis hindamiskomisjoniliiget ning algatusrühma juhatuse liige ega töötaja ei või komisjoni kuuluda. Üldjuhul komisjoni liikme kohtadele konkurentsi ei ole. Algatusrühma tegevjuhid või juhatuse liikmed teevad võimalikele kandidaatidele ettepaneku kandideerimiseks ja soovivad kandidaati viimase nõusolekul üldkoosolekule. Avalik teade komisjoniliikmete valimisest esitatakse ka algatusrühma koduleheküljel ning kohalikes ajalehtedes (nt Pärnumaa).

Hindamiskomisjoni liikmed peavad liikmete valimise protseduuri piisavalt läbipaistvaks, kuna hindamiskomisjonidesse on reeglina valituks osutunud piirkonnas ja tegevussuunas pädevad inimesed. Samas vahetuvad liikmed hindamiskomisjonides harva, mis võib koondada otsustusvõimu kindla hindajate ringi kätte ja tekitada umbusaldust taotlejates.

Hindamiskomisjoni liikmele pole piirkonniti seatud üheseid kvalifikatsiooninõudeid. Võimalike kandidaatidena on eelistatud aktiivsed kohalikud inimesed, kes on tegevussuundadega seotud (nt ettevõtjana ja/või haridusalaselt). Tähtsaks peetakse ka varasemat projekti kirjutamise või hindamise kogemust, mis on eelistatud hindamise efektiivsuse (sh õigusliku raamistiku tundmine, valdkondlike teadmiste olemasolu, hindamisprotokollide täitmise oskus) tagamiseks. Hindamiskomisjoni liikmete hinnangul tuleb samuti kasuks, kui kohaliku arengu ja poliitikasuundade jälgimiseks oleks komisjonis kohaliku omavalitsuse esindaja ning piirkonna mittetulundussektori töötamise kogemust omavad liikmed. Lisaks komisjonis esindatud erialastele teadmistele ja oskustele saavad liikmed vajadusel spetsiifilisematel teemadel abi ka koosseisuvälistelt valdkonna ekspertidelt, kuid seda võimalust kasutavad hindamiskomisjonid üldjuhul vähe.

Peaaegu kõikides piirkondades makstakse hindamiskomisjoni liikmetele tasu (v.a Harjumaa piirkond). Tasu arvestamise alused on piirkonniti erinevad. Osades piirkondades arvestatakse hindamiskomisjoni liikmete töötasu hinnatud taotluste arvu põhjal. Ühe taotluse hindamise tasu jääb vahemikku 6–13 eurot. Teistes piirkondades seevastu rakendatakse nn voorutasu (hindamisele kuuluvad taotlused projektivooru kohta), milles vooru hindamise netotasu jääb 110 euro lähedale. Tasustatud võivad olla ka töötunnid, misjuhul tasu suuruse määravad tegelikult hindamisele kulutatud tunnid (sh nii hindaja viibimine aruteludel kui ka iseseisev taotlustega tutvumise aeg) ning liikmed peavad tööajaarvestuse tabelit. Hindamiskomisjoni liikmete töötunnitasu jääb vahemikku 15–20 eurot.

Hindamiskomisjoni liikmetele makstav tasu pole juhatuse liikmete hinnangul huvi hindamiskomisjoni töös osalemise vastu märkimisväärselt tõstnud. Samas on makstav tasu ka madal. Hindamiskomisjoni liikmed peavad komisjoni töös osalemisel motiveerivaks teguriks ennekõike n-ö sotsiaalset missiooni (sh piirkonna elujärje parandamine, vastutus kogukondliku strateegia eest), milles tasu saamine on lisaväärtus. See, mil määral liikmed tasu piisavaks peavad, sõltub sageli individuaalselt hindamisele kulutatud ajast ning muude kõrvalkohustuste rohkusest. Sealjuures sõltub hindamisele kuluv aeg erinevatest teguritest, nt projektitaotluse sisust, abimaterjalidega tutvumise vajadusest, jmt. Olenevalt hindaja teadmistest, taustast ja ajaressurssidest võib hindamise protsessile taotluse kohta kuluda aega mõnekümnest minutist mitme tunni või päevani.

Hindamise korraldus

Hindamiskomisjoni valitud liikmetel on võimalik läbida hindamiseks pädevuse saamiseks PRIA ja Kalanduse teabeskuse korraldatud koolitused. Piirkondades jagavad informatsiooni ning õpetusi algatusrühmade tegevtöötajad, sealjuures on uue hindaja juhendamisel esmane roll tegevjuhil.

Taotluste hindamine põhineb hindamiskriteeriumite raamistikul. Hindamiskomisjoni liikmete hinnangul jätavad olemasolevad hindamiskriteeriumid vajalikul määral tõlgendamisruumi ning katavad hindamiseks olulised tegurid kõikides tegevussuundades. Siiski täheldavad hindajad, et kasutusel olevad kriteeriumid peaksid võimaldama hinnata ka korduvtaotlejate eelneva tegevuse tulemuslikkust ja taotleja tausta.

Taotlejal on võimalus komisjonile taotluse sisu kohta täiendavat informatsiooni anda hindamisele eelneval või järgneval avalikul arutelul või komisjoni kirjalikele küsimustele vastates (erandiks on Pärnumaa piirkond, kus taotlejatel pole võimalik projekti hindamiskomisjonile tutvustada). Avaliku arutelu võimalust on taotlejad enamasti kasutanud, kuid hindajad täheldavad, et suhtlus taotlejaga on hindamisperioodi vältel siiski vähene. Kuigi hindamine toimub individuaalselt, peavad hindajad oluliseks ka omavahelist arutelu ning võimalust hindeid tulenevalt lisandunud informatsioonist muuta. Sellega võib aga kaasneda olukord, milles hinde muutmine lähtub pigem komisjoni liikmete kollektiivsest arvamusest, mitte taotleja esitatud lisainformatsioonist.

Hindamiskomisjon esitab hinnatud taotlused vastavalt hindamise tulemustele paremusjärjestuses. Juhatus või üldkoosolek võivad hindamiskomisjoni otsuse kinnitamata jätta näiteks siis, kui juhatus või üldkoosolek on leidnud taotluses vastuolusid (nt taotletav summa pole kooskõlas tegelike oodatavate kulutustega), tegevussuuna taotluste kvaliteet on olnud madal või hindamiskomisjoni otsus pole olnud nende hinnangul piisavalt põhjendatud. Paremusjärjestuse on juhatus või üldkoosolek, võttes arvesse taotleja tausta ning varasemat majandustegevust, kinnitamata jätnud ka juhtudel, mil usutakse, et taotluse esitaja võimekus projekti ellu viia on väike. Projektide pingerea kinnitamata jätmisele järgneb kordushindamine. Toetusi mittesaanud taotlejate hinnangul tekitab aga juhatuse või üldkogu selline tegevus usaldamatust, kuna juhatuse liikmetel on suur mõju kahtluse alla seada komisjoni hinnangut (nt projektide maksumust ja teostatavust), kusjuures tihtipeale põhjendamatult (st arvamuse, mitte eksperthinnangu põhjal ja taotleja tagamaid selgitamata).

Hindamise tulemused antakse taotlejale teada individuaalselt. Tagasiside detailsus sõltub piirkonna strateegias ja meetme määrusega sätestatud korrast. Enamasti saavad kõik taotlejad tagasiside punktide jaotuse koos hindamiskomisjoni kommentaaridega. Eristub Võrtsjärve piirkond, milles algatusrühm avaldab tulemused otse koduleheküljel.

Tagasiside detailsus ei pruugi siiski taotleja jaoks olla piisav, eriti juhtudel, mil taotlus ei osutu edukaks. Ebapiisav tagasiside võib ühtlasi taotlejates tekitada küsimusi hindamisprotseduuride ja hindajate objektiivsuse osas. Ligikaudu pooled toetusi mittesaanud taotlejad hindavad algatusrühma esitatud põhjendusi negatiivse rahastamise otsuse osas arusaamatuteks, sh tuuakse välja, et otsesid

põhjendusi polegi esitatud, selgitused on olnud vastuolulised ja eksitavad, põhjendused paistavad kunstlikud (eriti kui konkureeritakse samas tegevussuunas juhatuse liikmetega seotud projektidega).

Hindamiskomisjoni tegevuse kontroll ja hindamise kvaliteet

Hindamiskomisjoni liikmete sobivust hindamisprotsessis osalemiseks kontrollib ennetavalt tegevjuht, kes teeb hindajatele osalemisnõuetest ka ülevaate. Hindamiskomisjoni liikmed annavad kinnituse enda taandamisest vastavalt vajadusele.

Hindamiskomisjoni liikmete hinnangul on huvide konflikti kontrollimehhanismid üldiselt piisavad. Samas pole komisjoni liikmed enamasti vastavatest mehhanismidest teadlikud, need mehhanismid on nende hinnangul kehtivad vaid formaalselt (nt seotud liige ei pruugi hindamise ajaks lahkuda ka seotusest teades) või liikmete teadmiste kohaselt puuduvad piirkonnas sootuks. Sellistel juhtudel on esinenud ka olukordi, mil huvide konflikt ilmneb hindamise järgselt. Sellistes olukordades on üldjuhul korraldatud uus hindamine. Siiski on küsimus liikmete seotusest ja taandamise vajadusest üheks töökorralduslikuks vaidluskohaks – väikestes piirkondades on kohalikud inimesed omavahel äritegevuse või muude suhete tõttu erinevatel tasanditel alati seotud, mistõttu hinnang huvide konflikti tekkimise võimalusele sõltub sellest, kuidas vastavates olukordades seotust tõlgendatakse.

Hindamiskomisjoni töö kvaliteeti algatusrühma juhtkond süsteemselt ei analüüsi. Algatusrühma juhtide hinnangul on hindamiskriteeriumide seatud standardid, taotlejate tagasiside ning PRIA kinnitatud taotluste arv ühingule piisavateks kvaliteeti kinnitavateks asjaoludeks. Samas on hindajad märkinud, et hindamiskomisjoni liikmete mittevahetumise tõttu võib mõnel juhul märgata hindamismustrite väljakujunemist. Mõne piirkonna tegevjuhid on komisjoni liikmete hindamismustrite põhjal ka kvaliteeti tõstvaid meetmeid kasutusele võtnud. Näiteks vähemsekkuva kontrollimehhanismina on hindajatel palutud põhjendada äärmuslikke või keskmisest oluliselt erinevaid hindeid. Samuti võetakse mõnedes piirkondades koguskoorist maha kõige madalam ja kõrgem hinne. Omaette kontrollimehhanismiks on ka komisjoniliikmete hindamiseelsed või -järgsed arutelud, milles vestlus kaasliikmetega peaks kokkuleppeliselt tagama, et hindaja kaalub erinevaid vaatepunkte. Samas võib kaasliikmete arvamus hindajat otsustamisel survestada.

Hindamise kvaliteeti saaks hindamiskomisjoni liikmete hinnangul parandada ekspertide kaasamisega – seda võimalust kasutatakse hindamisel aga vähe. Probleemkohaks hindamiskomisjonide tegevuse juures peavad nii komisjoni liikmed kui ka toetust mittesaanud taotlejad hindamiskomisjoni liikmeskonna mittevahetumist ja juhatuse väidetavat mõju komisjoni hindamise otsuste üle. Ühe lahendusena leiavad hindamiskomisjonide liikmed, et hindajate lisandumine teiste piirkondade hindamiskomisjonidest võiks otsustusprotsessi kvaliteeti parandada. Ka juhatuse mõju vähendamine komisjoni hindamistegevuse üle muudaks protsessi läbipaistvamaks. Piirkondade ülese kvaliteedi võiks tagada erinevate piirkondade eeskujulike töökorralduslike praktikate ja taotluste tutvustamine koolitustel nii taotlejatele kui ka hindajatele. Pakutud on ka, et taotlusi võiks hinnata kalanduspiirkonna välised eksperdid või otsustusõigus koonduda vahendusasutusele (PRIA). Samas toovad nii juhatuse kui ka hindamiskomisjoni liikmed esile, et erinevate piirkondade hindamiskomisjoni liikmete kaasamine või otsustusõiguse suunamine teistele osapooltele pärsiks orienteeritust kohalikule heaolule; lisaks kaheldakse väliste hindajate teadmistes ja võimekuses end teise piirkonna eluolude ning vajadustega kurssi viia. Kvaliteedi tõstmise mehhanismina näevad hindajad toetust saanud projektide kulgemise järelkontrolli, mis aitaks hindamiskomisjonil näha korduvalt taotlejate tegevuse arenguid ja seda hindamisel arvesse võtta.

5.2.5. Koostöötegevused

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Koostöötegevuste meede toimib üldiselt hästi, see on piisavalt rahastatud ning eesmärgipäraselt ellu viidud.*
- *Koostöötegevuste arendamise kriitiline küsimus seisneb sobivate ideede välja töötamises ning ühiste huvide leidmises võimalike partneritega. Algatusrühmade edukus nende väljakutsetega toime tulla on erinev.*
- *Koostöötegevuste eeldatav positiivne mõju kalanduspiirkonna arengule ei olene ainult tegevuste arvust, vaid tegevuste mitmekesisusest ja võimalikult suure kasu pakkumisest tegevustes osalejatele.*

Meetme „Koostöötegevused“ raames toetatakse algatusrühmade koostöötegevusi, mille üldised põhimõtted on kirjeldatud maaeluministri 28.07.2016 määruses nr 48. Tegevused, mida meetmest toetatakse, on järgmised:

- **ühisturundus**, sh messil või konverentsil osalemine, messi või konverentsi korraldamine, e-turundusega seotud tegevus, uue toote või teenuse ühisturundusplaani või tegevusplaani välja töötamine, logistiliste lahenduste välja töötamine, ühise kaubamärgi või tootemärgi loomine, toote sihtturule mõeldud visuaalse identiteedi väljatöötamine;
- **teadmiste täiendamine**, sh koolitusel, õppereisil, seminaril, töö- või õpitoas osalemine või selle korraldamine, messi või konverentsi külastamine;
- **kalanduse või merenduse populariseerimine**, sh festivali, näituse või noortele mõeldud ürituse korraldamine ja elluviimine.

Koostöötegevustes võivad kohalike algatusrühmade partneriteks olla lisaks teistele algatusrühmadele ka kohalikud avaliku ja erasektori partnerlused, mis rakendavad kogukondlikult juhivat kohaliku arengu strateegiat EL-is või sellest väljaspool³⁴. Koostöö osapooled sõlmivad tegevusteks koostöökokkuleppe.

Koostöötegevuste eesmärgid ja kirjeldused on algatusrühmade strateegiadokumentides toodud erineva detailsusega. Osad piirkonnad on strateegias välja toonud üldised koostöötegevuste eesmärgid, sh võrgustiku loomine, liikmete koolitamine, õppereiside korraldamine, messide külastamine, riigisisene ja rahvusvaheline koostöö (nt Harjumaa, Hiiumaa, Läänemaa, Saaremaa), teised piirkonnad on lisaks eesmärkidele kirjeldanud konkreetseid tegevusi ja tulemusi, mida soovitakse perioodi lõpuks saavutada (Peipsi, Pärnumaa, Virumaa, Võrtsjärve). Tehtud koostöötegevuste arv näitab, et need algatusrühmad, kes on strateegias koostöötegevusi täpsemalt kirjeldanud, on ka rohkem tegevusi teinud (joonis 25, lk 71).

Kõige sagedamini nimetatakse algatusrühma strateegiates liikmete koolitamise vajadust (sh nii üldpädevused, kui kalapüügi, töötlemise, hoiustamise, väärindamise ja turundamisega seotud teadmised), õppereiside ja infopäevade korraldamist, messide ning teiste siseriiklike või välisriikide kalanduspiirkondade külastamist. Kõik piirkonnad tegelevad mingil määral kalanduse populariseerimisega. Mitmed algatusrühmad viitasid vajadusele töötada välja ühine kala turustamise strateegia, kuid esialgu selleks veel häid lahendusi pole.

Mitmed algatusrühmad on strateegiates määratlenud olulise koostöötegevusena koostöövõrgustikes osalemise, kuid selle täpsem planeeritav sisu on lahti selgitamata, mistõttu mõistavad algatusrühmad

³⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 508/2014, 15. mai 2014, artikkel 64, punkt 2.

selle tegevuse olemust ja ulatust mõnevõrra erinevalt. Formaalses tähenduses osalevad algatusrühmad koostöövõrgustikes nii piirkondlikul, riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasemel. Tegevuste kvaliteedi näitaja aga on siin eelkõige algatusrühmade võime rakendada võrgustikest saadav kasu (valdkondlik teadmine, kogemused ning kontaktid (järjepidev suhtlus) efektiivselt piirkonna arengusse.

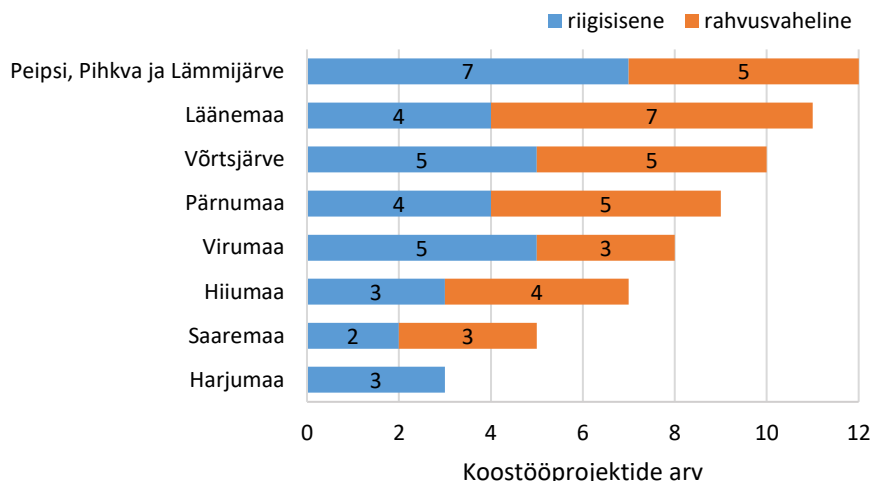
Koostööprojektide teostamise olulisemad takistused on sobivate ideede puudus, partneritega ühiste huvide leidmine, ebavõrdne rahaline ja sisuline/korralduslik/administratiivne panustamine koostöötegevustesse. Samuti on kohati takistuseks töötajate puudus (sh töötajate vähene inglise või vene keele oskus). Osades algatusrühmades nähakse koostöö arendamisel ainsa takistusena enda (võimalikku) vähest initsiatiivi kontaktide loomisel ja tegevuste planeerimisel.

Koostöötegevuste planeerimisel ja elluviimisel pole algatusrühmades üldjuhul konkreetset kava. Koostöötegevuste valiku üle otsustab algatusrühma juhatus liikmetelt saadud tagasiside alusel. Selleks jagatakse kavandatavate koostöötegevuste infot algatusrühmade koduleheküljel, üldkoosolekutel, lisaks saadetakse info liikmetele e-kirja, infokirja või SMSiga. 69% algatusrühma küsitlusele vastanud liikmetest hindas, et algatusrühm teavitab piisavalt oma liikmeid koostöötegevustest, 11% vastanutest sellega ei nõustunud ning 20% ei osanud hinnangut anda. 44% küsitlusele vastanud liikmetest oli seisukohal, et nad on alati saanud kaasa rääkida koostöötegevuste valimisel, 24% vastanutest on saanud seda teha mõnikord. Ettepanekuid koostööprojektides osalemiseks on teinud 39% algatusrühma küsitlusele vastanud liikmetest (sh sagedamini on ettepanekuid teinud juhatuse liikmed (68%) ja harvem tavaliiikmed (31%))³⁵. Ettepanekuid teinud liikmetest 24% märkis, et nende ettepanekuid koostööprojektide valimisel on alati arvestatud ning 52% vastajate hinnangul on ettepanekuid arvestatud mõnel korral. Enamasti tehakse otsused koostöötegevuste algatamise või ettepanekute kohta juhatuse või üldkoosoleku tasemel, kuid nende valikul lähtutakse liikmete soovidest ja finantsvõimalustest, sealjuures ollakse ise nii koostöötegevuste algatajaks kui ka vastatakse partnerlusele kutsetele. Vajadusel otsitakse sobivad ja samade huvidega partnerid. Välispartnerid leitakse isiklike kontaktide kaudu, Farneti kodulehelt³⁶ või Kalanduse teabekeskuse abil. Siseriiklike partnerite valik on aja jooksul välja kujunenud, sagedamini tehakse koostööd teiste lähimate piirkondlike algatusrühmadega või nendega, kellega koostöö on varasemalt paremini sujunud.

Perioodil 2015–2018 koostas PRIA 65-le koostööprojektile rahastusotsuse (joonis 25, järgmisel lehel), millest pooltes oli kaasatud välispartner ja pooled tehti koostöös kohalike partneritega (sh teise piirkonna algatusrühm, Leader programmi partner, maavalitsus, omavalitsuste liit, turismivõrgustikud, ministeeriumid, ettevõtjad). Piirkondlike algatusrühmade võimekus projektides osalemisel ja taotluste esitamisel on erinev ja võib sõltuda ka ühingu omafinantseeringu olemasolust või soovist vahendeid omafinantseeringuteks kasutada. Enam kui kümme koostööprojekti on teoks teinud Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve, Läänemaa ning Võrtsjärve algatusrühmad. Kõige vähem on koostööprojekte teinud Saaremaa (5) ja Harjumaa (3) algatusrühmad. Koostöötegevuste meede toimib üldiselt hästi, kuid projektid ja tegevused on üksteisele väga sarnased, mistõttu võib neist saadav kasu jääda väikeseks.

³⁵ Vastuste jaotus juhatuse ja tavaliiikmete vahel on statistiliselt oluliselt erinev, Hii-ruut test, $p < 0,01$.

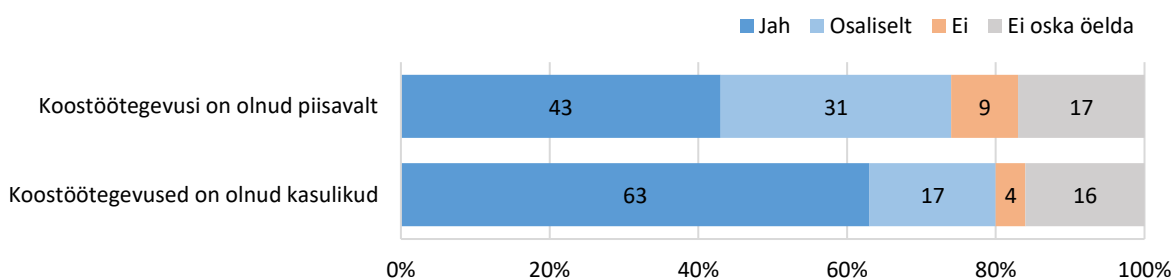
³⁶ Euroopa Kalanduspiirkondade võrgustik FARNET, kodulehekülg <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet2/>



Joonis 25. Kohalike algatusrühmade koostööprojektide arv aastatel 2015–2018 (n = 65)

Allikas: PRIA andmed, autorite koostatud

Koostöötegevustest on liikmetel kõige suurem huvi õppereiside ja messide vastu, vähem teiste kalanduspiirkondade külastamise ja ühisturunduse ürituste vastu. Samuti tunnevad liikmed huvi kala väärimise ja turundamisega seotud koostöötegevuste vastu. Õppereisidel saavad juhtide sõnul sagedamini osaleda kiiremad registreerijad, kuid mitmetes algatusrühmades järgitakse täiendavaid reegleid, nt aktiivsus algatusrühma töös, eelnevates koostöötegevustes osalemine või õppereisi eesmärgist tulenev sihtrühm (püük, töötlemine, tootmine, turustamine). Ühes piirkonnas saab õppereisil osaleda liige, kes on vähemalt ühe aasta ühingusse kuulunud ning aasta jooksul saab käia ühel õppereisil, teises piirkonnas tuleb õppereisil või messil osalemiseks kirjutada motivatsioonikiri juhatajale. Küsitlusele vastanud algatusrühma liikmetest 35% on alati saanud koostööprojektides osaleda ning 43% on saanud tegevustes osaleda mõnel korral. Seniseid koostöötegevusi peavad algatusrühmade liikmed kasulikeks ja piisavateks (Joonis 26).



Joonis 26. Algatusrühma liikmete hinnangud koostöötegevuste kasulikkusele ja piisavusele (n = 84)

Allikas: algatusrühma liikmete küsitlus, autorite koostatud

Algatusrühma esindajate hinnangul on koostöötegevuste meetmes piisavalt või ülemäära toetusraha. Mõned algatusrühma esindajad on seisukohal, et tegelikult ei ole õppereisideks nii palju toetust vaja, kuna neid pole mõistlik väga sageli (liikmetel pole aega või omafinantseeringut) või kaugematesse riikidesse korraldada (kalandussektorid ja kalapüügi traditsioonid on riigiti erinevad). Esindajate hinnangul on suurim õppereisidelt saadav kasu teadmiste saamine kala turustamise ja tegevuste mitmekesistamise kohta.

Õppereise saab korraldada nii teistesse kalanduspiirkondadesse Eestis kui välismaale (sealsete kalanduspiirkondade külastused, ettevõtete külastused, jmt). Mõnikord on koostöö välisriikidega

keeruline, nii sobivate partnerite leidmise kui ka riikide erinevate rahastamistingimuste ja abikõlblike kulude erineva määratlemise tõttu. Partnerite otsingul on ette tulnud olukordi, kus välisriigi partnerid loobuvad koostööprojektis osalemisest, sest külastajaid peetakse konkurentideks või takerdub protsess välisriikide partnerite vähese haldussuutlikkuse või liigse bürokraatia taha. Samas on kohalikud algatusrühmad hinnataval perioodil korraldanud ühiselt kaksteist õppereisi, sh Bulgaariasse ja Rumeeniasse, Gotlandile, Islandile, Lätti, Poola, Portugali, Sitsiiliasse, Sloveeniasse ja Horvaatiasse ning Šotimaale.

Õppereise korraldati enamasti kahe algatusrühma ja ühe välispartneri koostöös. Nelja kalandus- või toidumessi külastus organiseeriti kas kahe või kolme piirkondliku algatusrühma koostöös. Lisaks korraldati piirkonniti vastastikuseid koolitus- või õppepäevi kahe algatusrühma koostöös. Peipsimaa võrgustiku tugevdamisel oli kaasatud viis partnerit. Kalanduse või merenduse populariseerimise üritusi korraldati kahe kuni seitsme algatusrühma koostöös (sh avatud sadamate päev või muu festival) ning ühisturunduse tegevusi (sh toidumessidel osalemine) kas ainult koostöös oma piirkonna teiste ettevõtjatega või koostöös kõigi piirkondlike algatusrühmadega.

Piirkondade koostöötegevuste üheks väljundiks/indikaatoriks on ka algatusrühmade sõlmitud koostöölepingute arv. Kõigil algatusrühmadel on perioodil 2015–2018 sõlmitud koostööleppeid teiste Eesti algatusrühmadega. Need koostöölepped on üldjuhul ühekordsed konkreetsete koostöötegevuste tegemiseks (nt välisreisid, ühisüritused, vastastikused õppereisid). Mõnel algatusrühmal muid koostöölepinguid sõlmitud ei ole, kuid osadel algatusrühmadel on lisaks koostöölepingud riigiasutustega (Saaremaa, Hiiumaa), Leader tegevusgruppidega (nt Peipsi), haridusasutustega (nt Hiiumaa), muuseumidega (nt Hiiumaa), muude piirkondlike organisatsioonidega (nt Virumaa, Hiiumaa) ning välisriikide organisatsioonidega (nt Pärnumaa, Harjumaa, Virumaa).

Koostöölepingud on koostöö elavdamisel soovituslikud ning sageli pakuvad ka püsivat ning süsteemsemat koostööd (ja seega eeldatavalt positiivset mõju piirkonna arendamisele). Teisalt on need lepingud sageli formaalsed või tingimuslikku laadi. Oluline ei ole elavdamisel niivõrd lepingute arv (liiga palju koostööd sageli kahandab koostöö fookust ja seega positiivset kogumõju piirkonna arengule), kuivõrd hästi toimivate lepingute olemasolu ja lepinguga kaasnevate tegevuste mitmekesisus (sh rahvusvaheline tasand, Eesti tasand, regionaalne tasand) ja mõju.

Koostöötegevuste planeerimine ja teostamine toimub piirkondades küllaltki erineva edukusega (sh koostöö otsene mõju kalanduspiirkonna arengule). Samas on koostöö edendamise kesksed probleemid sageli sarnased. Keskne väljakutse on sobivate ideede välja töötamine (mida ja kuidas, et see aitaks võimalikult palju kaasa kalanduspiirkonna arengule) ning ühiste huvide leidmine.

5.3. Meetmete rakendamise protsess

HINDAMISE PÕHISÕNUMID:

- *Meetmete rakendamise süsteem on loogiline ning korraldamise protsess valdavalt sujuv ja efektiivne.*
- *Algatusrühmad ning meetmest toetuste taotlejad hindavad seotud riigiasutuste tööd meetme rakendamisel enamasti positiivselt.*
- *Olulisemad meetmete rakendamist tõhustavad tegevused on seadusandluse (meetme määrused ja muud korraldust reguleerivad õigusaktid) täpsustamine, kohalike strateegiate (sh tegevuste eesmärkide) kujundamise ja kinnitamise põhimõtete täiustamine ning vahendusasutuse ja algatusrühmade halduskoormuse kahandamine.*

Kalandusturu korraldamise seaduse kohaselt on EMKF toetuste andmist korraldavad asutused Eestis Maaeluministeerium, mis täidab korraldusasutuse, sertifitseerimisasutuse ja auditeerimisasutuse ülesandeid (KTKS, § 17, lõige 1), ning PRIA ja Veterinaar- ja Toiduamet, mis täidavad vahendusasutusena korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse ülesandeid (KTKS, § 17, lõige 2). Asutuste omavahelise asjaajamise ja töökorralduse on kinnitanud maaeluminister käskkirjaga nr 30 (16.02.2016) „Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi toetuste andmist korraldavate asutuste töökord“. Meetmete „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ja „Koostöötegevused“ rakendamisega on eelnimetatud riigiasutustest otseselt seotud **Maaeluministeerium** ja **PRIA**. Lisaks teeb kohalike algatusrühmadega koostööd 2011. aastal Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituudi kalabioloogia ja kalanduse osakonna juurde loodud **Kalanduse teabekeskus**³⁷. Meetmete rakendamist reguleerivad peamiselt meetmete määrused (maaeluministri määrused nr 19³⁸ ja nr 48³⁹), KTKS ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrused nr 1303/2013⁴⁰ ja nr 508/2014⁴¹. Meetmete rakendamine on üheks vahendiks nii EL-i kalanduspoliitika kui Eesti kalanduse strateegia elluviimiseks.

Maaeluministeeriumi roll meetmete rakendamisel on õigusliku raamistiku kehtestamine, tingimuste loomine tegevuste elluviimiseks, selgituste jagamine ja nõustamine ning vastutus meetmete rakendamise eest Euroopa Komisjoni ees. Meetmete rakendamisel lähtutakse nn alt-üles juhtimise printsiibist, mis tähendab, et kohalikud algatusrühmad (st ka kohalikud kalurid) saavad meetmete tingimuste seadmisel kaasa rääkida. PRIA täidab meetmete rakendamisel vahendusasutuse ülesandeid, millest olulisemateks on avalikkuse teavitamine toetuse saamise võimalustest ja taotlemise korrast, taotluste menetlemine ja rahastusotsuste tegemine, toetuste väljamaksete tegemine, finantskorrektsiooni otsuse tegemine, taotluse menetlemise süsteemi loomine, meetmete rakendamise andmete kogumine, dokumentide säilitamine, toetuse saajate üle järelevalve teostamine, jmt. Kokkuvõttes korraldab PRIA toetuste jõudmise taotlejateni ja jälgib toetuste

³⁷ Kalanduse teabekeskuse tegevus toimub Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi 2014-2020 rakenduskava meetme 1.3 "Teadlaste ja kalurite koostöötoetus" ja meetme 2.6 "Teadlaste ja vesiviljelusettevõtjate koostöötoetus" raames. Tegevuse lõpptähtaeg on 31. detsember 2022.

³⁸ „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine“, vastu võetud 25.11.2015, RT I, 04.01.2019, 7

³⁹ „Algatusrühma koostöötegevused“, vastu võetud 28.07.2016, RT I, 06.09.2019, 3

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, Euroopa Liidu Teataja, L 347/320

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 508/2014, 15. mai 2014, Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2328/2003, (EÜ) nr 861/2006, (EÜ) nr 1198/2006 ja (EÜ) nr 791/2007 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1255/2011, Euroopa Liidu Teataja, L 149/1

sihipärast ja nõuetele vastavat kasutamist. Kalanduse teabekeskus on algatusrühmade tegevust toetav üksus, mis koordineerib kogu Eesti kalandus- ja vesiviljelussektori ning teadlaste laiemat koostööd ning aitab seeläbi tõsta kalanduspiirkondade konkurentsivõimet. Kalanduse teabekeskus toetab algatusrühmasid arengustrateegiate koostamisel, viib läbi koolitusi (nii strateegia koostamiseks, tegevussuundades seatud eesmärkide saavutamiseks, hindamiskomisjoni liikmete pädevuste tõstmiseks kui ka üldharivaid koolitusi vastavalt algatusrühmade vajadustele), aitab leida koostööprojektide jaoks rahvusvahelisi partnereid ning koordineerib riigi kalandusvõrgustiku tegevusi. Erinevalt Maaeluministeeriumi ja PRIA tegevustest ei ole Kalanduse teabekeskuse koostöö algatusrühmadega õigusaktidega reguleeritud, vaid tegemist on vajaduspõhise tegevusega.

Nii Maaeluministeerium kui Kalanduse teabekeskus kinnitavad, et lisaks meetmete rakendamisele on piirkondlikest algatusrühmadest saanud neile olulised partnerid ka laiemalt – Maaeluministeeriumi jaoks on algatusrühmadest kujunenud koostööpartnerid üleriigilise kalanduspoliitika kujundamisel ning Kalanduse teabekeskuse jaoks on algatusrühmad vajalikud partnerid kalandus- ja vesiviljelussektori koostöö arendamisel. Algatusrühmad kohtuvad seotud riigiasutuste esindajatega regulaarselt iga aasta toimuvatel suve- ja talveseminaridel, samuti on algatusrühmade esindaja⁴² liige kalandusnõukogus, EMKF rakenduskava seirekomisjonis ning rakenduskava koostamise ekspertkomisjonis. Muud kohtumised toimuvad ebaregulaarselt vastavalt vajadusele. Osapoolte rollid on meetmete rakendamisel üldiselt selgelt jaotatud, asutused teavad neile pandud ülesandeid ja seatud eesmärgid ning suuri muudatusi rollides ei ole ette näha.

Meetmete rakendamisel on üheks olulisemaks etapiks kohaliku arengu strateegia koostamine ja kinnitamine. Kohaliku arengu strateegia väljatöötamisprotsess ei ole algatusrühmade jaoks ette kirjutatud, algatusrühmad koostavad strateegiad vastavalt enda teadmistele ja oskustele, moodustades töörühmasid, kaasates eksperte või ostes strateegia koostamise mõnelt vastavat teenust pakkuvalt ettevõttelt. Küll aga on seatud nõuded kohaliku arengu strateegia sisule (maaeluministri määrus nr 19, § 6 ja lisa 2), mille kohaselt peab arengu strateegia sisaldama vähemalt 12 peatükki (sissejuhatus, hetkeolukorra kirjeldus ja analüüs, visioon ja missioon, eesmärkide püstitamine, jne). Loodud arengu strateegia võetakse seejärel vastu algatusrühma üldkoosoleku otsusega ja esitatakse PRIA-le (maaeluministri määrus nr 19, § 7). PRIA kontrollib dokumentide alusel esitatud kohaliku arengu strateegia ja algatusrühma nõuetekohasust kasutades selleks ette nähtud kontroll-lehte. Kontrolli tulemused edastab PRIA Maaeluministeeriumile, mis moodustab strateegia heaks kiitmiseks hindamiskomisjoni, kes hindab kõikide kalanduspiirkondade arengu strateegiaid ette antud 14-ne hindamiskriteeriumi alusel 0–4 punktilisel skaalal. Kohaliku arengu strateegia vastab miinimumnõuetele, kui hindamiskomisjoni liikmed annavad sellele kokku vähemalt 14 hindepunkti ja iga hindamiskriteeriumi puhul on saadud vähemalt üks hindepunkt. Arengu strateegiale antud iga hindepunkti eest saavad algatusrühmad lisaks piirkonna põhisummale veel täiendavalt 4071,99 eurot (maaeluministri määrus nr 19, § 8 ja lisa 3). Selline süsteem motiveerib osasid algatusrühmi pingutama maksimaalsete hindepunktide saamiseks, mis garanteerib hiljem võimalikult suured eelarvevahendid, kuid võimaldab osadel algatusrühmadel panustada arengu strateegia koostamisse vähem, leppides seejuures väiksema eelarvesummaga.

Lisaks kohaliku arengu strateegiale peavad algatusrühmad esitama PRIA-le üldkoosoleku otsusega vastu võetud rakenduskava, mis vastab kehtestatud nõuetele ja sisaldab andmeid strateegia rakendamise perioodi iga kalendriaasta kohta (maaeluministri määrus nr 19, § 11 ja lisa 3). Seejuures saavad algatusrühmad rakenduskavas esitatud andmete perioodi ise valida, st kas nad esitavad rakenduskava kogu programmiperioodi kohta või osade kaupa, nt iga-aastaselt. Rakenduskava peab sisaldama mh rakenduskava perioodi, hindamiskomisjoni liikmete nimekirja koos kontaktidega,

⁴² Esindaja valivad algatusrühmad endi seast.

algatusrühma tegevtootajate nimekirja koos kontaktidega, loetelu tegevussuundadest ja nende eesmärkidest, projektikonkursi toimumise planeeritavat aega, jmt. Rakenduskava heaks kiitmise otsuse teeb PRIA kasutades selleks ette nähtud kontroll-lehte. Rakenduskavas sisalduvate andmete perioodi valikuvõimalus võimaldab igal algatusrühmal ise otsustada rakenduskava esitamise tiheduse, samas muudab selline korraldus keerulisemaks tööde planeerimise PRIA-s.

Nii kohaliku arengu strateegiat kui selle rakenduskava võivad algatusrühmad üldkoosoleku otsusega igal ajal muuta. Selliste muutumiste arv ei ole piiratud. Strateegia muutmise heakskiitmise otsuse teeb Maaeluministerium lähtudes muudatustele esitatud nõuetest (eraldi hindamiskomisjoni ei moodustata) ning rakenduskava muutmise heakskiitmise otsuse teeb kontrollküsimuste alusel PRIA (maaeluministri määrus nr 19, § 9 ja § 13). Strateegia ja rakenduskava muutmisega saavad algatusrühmad muuta nii eelarvehendite jaotust tegevussuundade lõikes kui tegevussuundades planeeritud tegevusi ja seatud eesmärgid koos sihttasemetega. Selline muutmisvõimalus võimaldab algatusrühmal küll enda tegevust paindlikumalt planeerida ja vajadusel seatud eesmärgid muutunud olukorraga vastavusse viia, kuid samas pärsib selline võimalus kalanduspiirkonna strateegilist ning eesmärgipõhist arendamist. Lisaks koormab selline muutumiste arvu määramatus seotud riigiasutuste tegevust, takistades töömahtude planeerimist.

Meetme „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ellu viimiseks saavad algatusrühmad toetust nii igapäevaste tegevuskulude (nn jooksev kulud) kui ka strateegia elavdamise kuludeks, lisaks projektitoetust, mis jagatakse tegevussuundades seatud eesmärkide täitmiseks toetuse taotlejatele. Algatusrühma toetus moodustab kuni 15% (kui ette nähtud summa jääb alla kahe miljoni eurot, siis kuni 25%) algatusrühmale kohaliku arengu strateegia rakendamiseks perioodil 2015–2020 ette nähtud summast. Algatusrühma toetust saab taotleda kaks korda programmiperioodi jooksul: perioodiks 2015–2019 ja perioodiks 2020–2022. Toetust maksab PRIA algatusrühmale kuludokumentide alusel, kuid väljamakse perioodi ja tiheduse (kord aastas, kord kvartalis, kord kuus) saavad algatusrühmad ise valida. Algatusrühma võivad toetust kasutada tegevustootajate tööjõukuludeks, lähetusega seotud kuludeks, tööruumide ja kontoritehnika parendamiseks või soetamiseks, ühe mootorsõiduki ostmiseks, veebilehe loomiseks, strateegia elavdamise ja teavitustöödega seotud kuludeks, jmt (maaeluministri määrus nr 19, peatükk 5).

Kohaliku arengu strateegia ellu viimiseks ette nähtud projektitoetus on mõeldud tegevussuundades seatud eesmärkide saavutamiseks läbi edukalt ellu viidud projektide. Projektitoetust jagab algatusrühm taotlejatele läbi taotlusvoorude. Projektitegevused peavad kaasa aitama kohaliku arengu strateegias seatud eesmärkide ja tulemusnäitajate saavutamisele. Maaeluministri määruse nr 19 § 23-s sätestatud projektitoetuse abikõlblikeks kuludeks on tegevusteks vajalikud kulud, mis on mõistlikud ja majanduslikult otstarbekad ning tehtud kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikliga 65, sealhulgas toetuse objekti tähistamise ja Euroopa Liidu osalusele viitamise kulud. Mitteabikõlblikud kulud on määruuses toodud loeteluna. Abikõlblike kulude võrdlemisi lai määratlus soodustab uusi ja innovaatilisi ideid, kuid raskendab PRIA-l väljamaksetaotlustes abikõlblike kulude hindamist.

Projektitaotluste hindamiseks moodustavad algatusrühmad hindamiskomisjonid, mis hindavad projektide taotlusi asjakohaste hindamiskriteeriumide alusel ja lähtudes projektitoetuse taotluste hindamise korrast. Hindamiskomisjoni töö tulemusena kujuneb taotlustest paremusjärjestus, mis esitatakse algatusrühma juhatusele kinnitamiseks, enam kui 60 000 eurot maksvate projektide paremusjärjestuse kinnitab hindamiskomisjoni ettepanekul algatusrühma üldkoosolek. Seejärel esitatakse projektide paremusjärjestus PRIA-le, kes otsustab taotluste rahastamise või mitterahastamise ja toetuse suuruse. Projektitaotluste tehnilist korrektsust (sh kulude abikõlblikkus, taotleja maksuvõla puudumine jne) kontrollib PRIA menetlusbüroo, mille siseselt on valdkonniti teemad jaotatud (suure töökoormuse korral, abistavad erinevad valdkonnad ka üksteist). PRIA-s

projektide sisulist hindamist ei toimu ning taotluste rahastamisotsus tehakse algatusrühma esitatud paremusjärjestuse ettepaneku alusel. Ka mitteedukate taotluste (nt ei ületanud hindamisel miinimum lävendit, lõppesid eelarvelised vahendid või esitati ebasobivad dokumendid) kohta koostab PRIA rahuldamata jätmise otsuse. Projektitoetuste menetlemise protsess alates taotluse esitamisest kuni otsuseni on ajamahukas protsess, mis toetuse taotlejale tundub liiga pikk ja menetlejatele liiga lühike.

Nii kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamise meede kui koostöötegevuste meede on loodud spetsiifiliselt kalanduspiirkondade ja seal tegutsevate kalurite tegevuse arenguks. Sellest tulenevalt on meetmetes ka mitmeid tehnilisi erisusi, nt on algatusrühmadel jäetud vabadus valida, kui pikaks perioodiks rakenduskavad esitatakse (kas terveks programmiperioodiks, iga-aastaselt, vms) ja kui tihti esitatakse taotlus (sh kuludokumendid) algatusrühma toetuse väljamaksmiseks (kas iga kuu, kord kvartalis, kord aastas, vms). Selline paindlikkus meetmete rakendamisel võimaldab algatusrühmadel enda tegevusi ise planeerida, kuid suurendab menetlemisprotsessi halduskoormust vahendusasutuse jaoks.

Meetmes „Koostöötegevused“ on algatusrühmadel võimalus teha koostööprojekte (maaelumistri määrus nr 48). Koostööprojektide tegevustena toetatakse 1) ühisturundust, 2) teadmiste täiendamist ja 3) kalanduse või merenduse populariseerimist. Koostööpartnerite (eelkõige rahvusvaheliste) leidmisel toetab algatusrühmasid Kalanduse teabekeskus. Koostööprojektide taotlused esitavad algatusrühmad otsuse tegemiseks PRIA-le, mis hindab taotluse nõuetekohasust hindamiskriteeriumide alusel. Juhul, kui koostööprojekte tehakse mitme kalanduspiirkonna koostöös, peab iga algatusrühm ise projektitaotluse PRIA-le esitama.

Olulist tuge koostöötegevusteks pakub algatusrühmadele Kalanduse teabekeskus, kes on peamiseks partneriks algatusrühma liikmetele koolituste korraldamisel. Algatusrühma liikmete ja tegevõtjate koolitusprotsess ei ole õigusaktidega reguleeritud, kuid Kalanduse teabekeskus arvestab koolituste korraldamisel algatusrühmade soovide ja vajadustega (sh pakub ise koolitusteemasid lähtudes kohaliku arengu strateegiates seatud eesmärkidest või korraldab koolitusi nii üleriigiliselt kui ka vajadusel piirkonniti). Kuna Kalanduse teabekeskuse koolituste sihtrühmaks on kogu kalandus- ja vesiviljelussektor, siis on oluline, et koolitustest saaksid osa ka need kalurid, kes ei kuulu algatusrühma liikmete sekka. Samas on algatusrühmade teabelevi piirkonniti erinev, mistõttu ei jõua info alati liikmetest väljapoole.

Kohalik algatusrühm peab arengu strateegia elluviimise tulemuslikkust hindama vähemalt kahel korral programmiperioodi jooksul ja esitama tulemused Maaeluministeeriumile. Lisaks hoiab algatusrühmade tegevusel jooksvalt silma peal ka Maaeluministeerium ise analüüsides PRIA kogutud andmeid eelarvevahendite kasutamise ja toetuse saajate kohta. Selleks on ministeeriumisse tööle võetud vastavate meetmete ekspert, kelle üheks ülesandeks on algatusrühmade tegevuste jälgimine. Sõltuvalt algatusrühmade edukusest määrab ministeerium ka lisarahastuse suuruse.

Riigiasutuste tegevus meetmete rakendamisel on üldiselt sujuv. Kitsaskohtadest enim pärsib meetmete rakendamist osapoolte erinev õigusaktide tõlgendamine (sh määrustes sisalduvate viidete konteksti toomine). Probleemina on välja toodud olukorrad, kus Maaeluministeerium ja PRIA tõlgendavad meetmete määrusi erinevalt. Kuigi Maaeluministeeriumile õigusaktide väljatöötajana jääb lõplik tõlgendusõigus, võtab vastuste saamine tihti kaua aega ning PRIA töötajate vahetudes on esinenud olukordi, kus tõlgendusprotsessi tuleb korrata. Teise suurema kitsaskohana nähakse piirkondade vahelist eelarvete jaotamist, mis pärsib väiksema eelarvega piirkondades taotlejate huvi ja uute ideede teket. Eelarve põhisumma kalkuleerimise valemist on puudu komponendid, mis tasakaalustaks piirkondade vahelisi suuri kõikumisi, nt kohalike eripäradega arvestamine, püütud kala väärtus turul, konkurentsi komponent, jmt. Lisaks eelnimetatutele pärsivad meetmete edukat rakendamist ka teatud tingimused meetmete määrustes (nt omafinantseeringu minimaalne määr

tegevussuunas 1 ja 2, tegevussuuna 3 eelarve osakaalule piiri seadmine). Samuti on olnud meetmete eduka rakendamise takistuseks ka muud korralduslikud toimingud, nt kohtumiste korraldamiste kohtade korduvus ning ebaefektiivne infovahetus ja selle kiirus.

Olulisemad rakendusprotsessi tõhustavad korraldusasutuse tegevused on tagada, et meetme rakendamist määratlevad õigusaktid oleksid üheselt mõistetavad ja tõlgendatavad kõikide osapoolte poolt ning tagada kalanduspiirkondade võrdsed arenguvõimalused, sh arvestades toetuste suuruse määramisel piirkondlike eripäradega. Vahendusasutuse olulisemad tegevused meetmete rakendamisprotsessi tõhustamiseks on toetustega seotud toimingute efektiivne ja sujuv läbiviimine ning vajadusel korraldusasutusele ettepanekute tegemine seotud õigusaktide täpsustamiseks eesmärgiga tõhustada vahendusasutuse tegevuste planeerimist ja vähendada halduskoormust (nt. ettepanek määrata kindlaks rakenduskavade esitamise ajaperiood, limiteerida strateegia muutmise võimaluste arv, lisada võimalus koostööprojektide puhul ühistaotluse esitamiseks, jmt). Kalanduse teabekeskusel on võimalus tõhustada meetmete rakendamist tehes ettepanekud korraldusasutusele teabekeskuse ülesannete täpsustamiseks algatusrühmade tegevuste ja piirkondade arengusse panustamisel, tänu millele oleks osapooltel selge arusaam ja õigustatud ootus teabekeskuse tegevusele seatud eesmärkidest.

Nii algatusrühmade esindajad kui seotud riigiasutused on meetmete rakendamise protsessiga üldjuhul rahul. Tänu kalanduspiirkondade meetmete pikaajalisele rakendamisele, on aja jooksul esile kerkinud kitsaskohtadele leitud ka toimivad lahendused. Sellest tulenevalt ei vaja rakendamisprotsess ka suuri muutusi.

6. Ettepanekud

Kalanduspiirkondade kohaliku arengu strateegia edukas rakendamine sõltub algatusrühmast ja kohalike eripäradega arvestavast ja piirkonna arengut toetavast strateegiadokumendist. **Kohaliku arengu strateegia väljatöötamise protsess** on algatusrühmade endi otsustada, st algatusrühmad koostavad strateegia kas vastavalt oma teadmistele ja oskustele või ostavad vajadusel vastava teenuse mõnelt teenusepakkujalt. Meetme määрусega on seatud nõuded ainult strateegia kohustuslikele osadele (st ette on antud peatükid ja nende sisu lühikirjeldused). Kohaliku arengu strateegia kiidab heaks Maaeluministerium hindamiskomisjoni strateegiale antud hindepunktide alusel (minimaalselt 14 ja maksimaalselt 56 punkti). Nende punktide põhjal arvutatakse välja kohaliku arengu strateegia rakendamiseks ette nähtud põhisummale lisanduv osa, mis kokku moodustavad algatusrühma kogueelarve strateegia ellu viimiseks. Algatusrühmade loodud kohaliku arengu strateegiad on erinevad (sh süsteemsus, integreeritus, detailsusaste). Strateegia üldsõnalised ning analüütiliselt puudulikult toetatud eesmärgid lihtsustavad näiliselt strateegia tulemuste saavutamist ehk algatusrühm on justkui edukam strateegia (sh eesmärkide, elavdamise tegevuste, kommunikatsiooniplaani jm) täitmisel. Hindajad teevad kohaliku arengu strateegia koostamise ja kinnitamise protseduuride muutmiseks järgmised ettepanekud:

1. ühtlustada kohaliku arengu strateegia väljatöötamise protsess selliselt, et kalanduspiirkondade strateegiadokumendid oleksid võrreldava kvaliteediga ning piisavalt süsteemsed võimaldamaks piirkonna tõhusat strateegilist arendamist; kohaliku arengu strateegiate väljatöötamise/uuendamise protsessi peaks strateegiliselt ja koordineeritult juhtima regionaalarengu konsultant, kelleks võib olla vastutav riigiametnik;
2. seada kohaliku arengu strateegias piirkondlikud eesmärgid põhjus-tagajärg seosena, st sõnastada eesmärkidena tulemused, mitte vahendid (nt üritused, toetuse saajate arv) nende saavutamiseks;
3. loobuda strateegiate heaks kiitmisel hindepunktide süsteemist ja sellest sõltuva toetussumma arvutamisest ning eraldada kõigile heaks kiidetud strateegia välja töötanud algatusrühmadele sama eelarveosa lisaks põhisummale; strateegiate heaks kiitmine saab toimuda ka ilma nende hindamiseta, juhul kui väljatöötamise protsessi on kaasatud riigipoolne konsultant, kes vastutab kvaliteetsete arengudokumentide koostamise eest.

2018. aasta lõpu seisuga on algatusrühmad kohaliku arengu strateegias seatud **eesmärkide täitmisest** võrdlemisi kaugel. Eesmärkide mittesaavutamist põhjustavad erinevad tegurid, sh eelarvevahendite vähesus, liiga kõrged või valesti seatud eesmärgid, potentsiaalsete taotlejate vähenemine huvi projektitoetuse vastu ning õigusaktide muudatused. Samas on hetkel kehtivate regulatsioonide alusel kohalikel algatusrühmadel igal ajal võimalik strateegiat üldkoosoleku otsusega muuta, mis jätab algatusrühmadele võimaluse eesmäärke ning nende sihttasemeid korrigeerida vastavalt tegelikult saavutatule. Selline lähenemine soodustab piirkonna individuaalset huvipõhist arendamist, mis tähendab toetuste jagamist lähtuvalt võimalustest (taotlejate soovid ja huvid), mitte strateegia väljatöötamisel kokku lepitud sihtidest. Hindajad teevad ettepaneku:

4. täiendada kohaliku arengu strateegiate muutmise protsessi selliselt, et eesmärkide ja nende sihttasemete muutmise tuleks algatusrühmadel esitada põhjendus, mida toetab kalanduspiirkonna välise eksperdi hinnang, mis selgitaks muutmise vajalikkust.

Hindamistulemused näitavad, et **volituste** liigkasutamist (st maksimaalse volituste arvu järjepidevat kasutamist samade isikute poolt) üldkoosolekul osalemisel ja seal hääletamisel ei toimu. Samas on volituste kasutamine siiski probleemne olukorras, kus üldkoosolekul osaleb arvuliselt vähem inimesi kui on volitusi kokku ehk väiksem arv inimesi otsustab suurema arvu liikmete eest. Viimast olukorda on algatusrühmade üldkoosolekutel esinenud korduvalt. Sageli ei pruugi volitajatel volitust andes olla piisavalt informatsiooni üldkoosoleku päevakorra punktide ja hääletamisel olevate projektide sisu kohta, et täielikult mõista, kuidas ja mille üle tema häälega hääletatakse. Kuigi praegune volituste kasutamise süsteem aitab algatusrühmal kergemini kvoorum kokku saada, siis teisalt soodustab see osade liikmete koosolekutel mitteosalemist. Hindajad teevad ettepaneku:

5. *muuta volituste piirmäär sõltuvaks algatusrühma liikmete arvust, st väiksema liikmete arvuga piirkondades oleks lubatud väiksem volituste arv ja suurema liikmete arvuga piirkondades suurem volituste arv (sh mitte tõsta hetkel kehtivat maksimaalset volituste piirmäära).*

Projektitaotluste hindamiseks ja nende paremusjärjestuse koostamiseks on algatusrühmad moodustanud **hindamiskomisjonid**. Hindamiskomisjoni liikmete pädevustele pole piirkondade üleselt seatud konkreetseid ega ühtlustatud nõudeid. Samuti on piirkonniti erisusi projektide hindamise juhistes ja hindamiskriteeriumites. Seetõttu on piirkondade võrdluses toetust saanud projektide taotlused väga erineva kvaliteediga. Hindajad peavad oluliseks kohalikku kogukonda ja piirkonda tundvate isikute kuulumist komisjoni, kuid toetatud projektide kvaliteedi ühtlustamiseks on oluline kaasata piirkonnavälist kompetentsi, ühtlustada hindamiskriteeriumeid ja täiustada huvide konflikti kontrollmehhanisme. Hindajad teevad ettepanekud:

6. *muuta hindamiskomisjonide koosseisule seatud nõudeid selliselt, et iga piirkonna hindamiskomisjoni kuuluks vähemalt kaks kalanduspiirkonnavälist esindajat (sh nt Kalanduse teabekeskusest ja teise kalanduspiirkonna hindamiskomisjoni liige);*
7. *algatusrühmad peaksid ühtlustama piirkonniti projektide hindamiskriteeriumeid ja täiendama neid nii, et oleks võimalik hindamisel arvestada taotleja tausta ja korduvtaotlejate puhul eelnevalt tehtud projekti(de) tulemuslikkust;*
8. *täiendada hindamiskomisjoni liikmete huvide konflikti vältimise kontrollmehhanisme algatusrühmas selliselt, et välistatud oleks konflikti olemuse ja ulatuse erinev tõlgendamine.*

Enam kui **60 000 eurot maksvate projektide** toetamise ettepaneku kinnitab ühingu üldkoosolek oma otsusega. Ettepaneku toetuse andmiseks koostab hindamiskomisjon vastavalt hindamiseks etteantud kriteeriumitele. Seevastu üldkoosolekul võib iga liige hääletada vastavalt oma sisetundele, arvamusele või varasemale kogemusele taotlejaga (sh ka muud subjektiivsed tegurid). Kusjuures üldkoosolekul saavad selliste projektitaotluste toetamise üle hääletada ka volitatud isikud. Volitajatel pole enamasti infot projektide sisu kohta, sest seda infot enne üldkoosolekut täies mahus ei avaldata. Vähem kui 60 000 eurot maksvate projektide toetusettepaneku kinnitab hindamiskomisjoni ettepanekul ühingu juhatus. Otsustusprotsesside objektiivsuse ja läbipaistvuse suurendamiseks ei pea hindajad vajalikuks eristada projektitaotluste paremusjärjestuse kinnitamist lähtuvalt projektitaotluse summast (eelkõige kui rakendatakse selle töö ettepanekuid nr 6, 7 ja 8). Hindajad teevad ettepaneku:

9. *muuta hindamiskomisjonide koostatud projektitaotluste paremusjärjestuse kinnitamise korda selliselt, et olenemata projektitaotluse summast kinnitab paremusjärjestuse ühingu juhatus.*

Tegevussuunast 2 ehk majandustegevuse mitmekesistamine saavad lisaks kalandussektori ettevõtjatele kalandus- või merendustegevuseks toetust taotleda ka **kalandussektori välised ettevõtjad**. Perioodil 2015–2018 sai tegevussuunast 2 toetust 19 kalandussektorivälist ettevõtjat ehk 24% kõikidest samast tegevussuunast toetust saanud äriühingutest. Valdavalt toetati nende ettevõtete turismialase tegevuse arendamist, sh eelkõige majutusteenuste pakkumine, puhkemajade tegevuste laiendamine ja harrastuskalapüügi võimaluste suurendamine. Need tegevused küll toetavad ranniku- ja siseveekogude äärsete turismipiirkondade arengut, kuid mõju kalandus- või merendustegevusele on siiski kaudne. Hindajad teevad ettepaneku:

10. täpsustada kalandussektorivälistele ettevõtjatele antavates projektitoetustes abikõlblike tegevuste nimekirja selliselt, et toetatavad tegevused soodustaksid otseselt kalandus- või merendussektori arengut.

Meetmete raames ette nähtud **eelarvelised toetused** (algatusrühma toetus, projektitoetus ja koostöötegevuste toetus) kujunevad ministri käskkirjaga määratud summadest, millele lisanduvad strateegia hindamisel saadud vahendid (hindepunktide alusel) ja täiendavalt ka lisarahastus. Algatusrühmade haldus- ja finantssuutlikkus on üldjuhul piisav, v.a Võrtsjärve piirkond, mille finantssuutlikkus on teistest oluliselt madalam. Analüüsitulemused näitavad, et toetuse suurusest ei sõltu algatusrühma igapäevatöö tegemiseks palgatud töötajate arv või büroode lahtiolekuajad, mis seab kahtluse alla eelarvevahendite efektiivse jaotuse. Hindajad teevad ettepaneku:

11. jaotada algatusrühma jooksevkuludeks ette nähtud eelarvevahendid algatusrühmade vahel võrdsemalt, korrigeerides seejuures põhisumma arvutamise valemit.

Kalanduspiirkonnad asuvad territoriaalselt rannikumere ning Peipsi, Pihkva, Lämmi- ja Võrtsjärve äärsetel aladel. 2017. aasta haldusreformiga kaasnenu kohalike omavalitsuse üksuste territoriaalsed muudatused ei mõjuta kalanduspiirkondade suurust ning selle tulemusena tekkis mitmeid omavalitsusi, mille territooriumist osa asub kalanduspiirkonnas ja osa sellest väljas (eelkõige Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve, Võrtsjärve ja Virumaa kalanduspiirkondades). Seejuures projektitoetust võivad taotleda vaid need isikud ja ettevõtted, kelle tegevuskoht asub vastavas kalanduspiirkonnas. Selline olukord on tekitanud segadust potentsiaalsetes taotlejates, kes tegutsevad küll kalanduspiirkonda osaliselt kuuluvates omavalitsustes, kuid väljaspool kalanduspiirkonna piire. Hindajad teevad ettepaneku:

12. analüüsida kalanduspiirkondadesse kuuluvate kohalike omavalitsuste ja sealsete ettevõtjate panust kalandus- ja merendussektoris ning ühildada kalanduspiirkondade territoriaalsed piirid sinna kuuluvate kohalike omavalitsuste piiridega.

Kalanduspiirkondade võimekus **koostöötegevuste** algatamisel ja teostamisel on erinev. Osad piirkonnad vajavad koostöötegevusteks rohkem tuge. Lisaks on koostöötegevuse taotlemise protsess ülesehitatud selliselt, et kõik projektis osalevad algatusrühmad peavad esitama projektitaotluse. PRIA menetleb kõiki taotlusi eraldi ning teeb iga taotluse rahastamise kohta eraldi otsuse (isegi siis, kui tegevused on planeeritud koos, võib teoreetiliselt saada üks algatusrühm positiivse ja teine negatiivse otsuse, tegelikkuses seda olukorda esinenud ei ole). Selline taotlemise viis paneb igale algatusrühmale küll vastutuse, kuid suurendab märkimisväärselt nii algatusrühmade kui PRIA halduskoormust. Hindajad teevad ettepanekud:

13. suurendada algatusrühmadele pakutavat riigipoolset tuge koostöötegevuste elavdamiseks (sh ideede väljatöötamisel, võimaluste leidmisel, koostöö süsteemsemal ja tõhusamal korraldamisel);

14. muuta koostööprojektide taotluste esitamist selliselt, et projektitaotluse esitaks vaid üks algatusrühm (nn projekti juhtpartner) ning teised kaasatud algatusrühmad oleksid märgitud partneritena samas taotluses.

Algatusrühmade üheks keskseks ülesandeks strateegia elluviimisel on tõhusa **kommunikatsiooni** tagamine. See hõlmab muuhulgas **elavdamise tegevusi**, mis on kirjeldatud kohalikes strateegiates. Sarnaselt strateegiadokumentide mitmete teiste osadega, on algatusrühmade planeeritud elavdamistegevuste kirjeldused valdavalt üldsõnalised, süsteemitud ning eesmärgitud. See kajastub sageli ühingu tegevuste tunnetatud vajaduspõhises elluviimises. Elavdamine strateegilises tähenduses on eelkõige pidev, selgetele sihtrühmadele keskenduv, aktiivselt ja süsteemselt teostatav informatsiooni vahendamise ja kaasamise territoriaalne praktika kalanduspiirkonnas. Lisaks elavdamise planeerimise ja strateegilise elluviimise kitsaskohtadele on seni suhteliselt üksikult/juhuslikult kasutatud elavdamise elluviimisel ka institutsionaalse koostöö võimalusi nii kohalikes kogukondades kui ka regionaalsel tasandil. Hindajad teevad ettepanekud:

15. uuendada kalanduspiirkondade strateegiates ühtsete printsiipide alusel kommunikatsiooni ja elavdamise tegevusplaan, tagamaks senisest tõhusama ning saavutuspõhise kommunikatsiooni elluviimise;

16. koostada institutsionaalse koostöö arendamise plaan eesmärgiga mitmekesistada algatusrühmade kommunikatsiooni ja elavdamise tegevusi koostöös teiste piirkondlike organisatsioonidega, nt maakondlikud arenduskeskused, mittetulundusühingud ja sihtasutused;

17. pöörata senisest suuremat tähelepanu potentsiaalsetele ja mitteedukatele projektitoetuse taotlejatele. Muuhulgas leida kalanduspiirkondades üles potentsiaalsed taotlejad ning tutvustada neile toetuste taotlemise võimalusi (sh ideid, mida oleks võimalik ja vajalik/kasulik soovijatel meetme toetuste abil realiseerida); pakkuda mitteedukatele taotlejatele süsteemset toetust ja abi, sh kutsuda neid nõustamisele, saata neile materjale ja selgitada taotlemise võimalusi, rääkida läbi ideid ning selgitada ideede potentsiaali jms;

18. parandada kalanduspiirkondades taotluste koostamise nõustamise teenuse kättesaadavust (eelkõige büroos nõustamine).

Algatusrühmad ei kogu oma tegevuse kohta regulaarselt **tagasisidet**, mis võimaldaks analüüsida ühingu tegevusi, anda hinnangut selle läbipaistvusele ja tõhususele ning kaasata seeläbi liikmeid ühingu otsustusprotsessidesse. Ebaregulaarselt kogutakse kirjalikku või suulist tagasisidet liikmetelt ning meedias avaldatud infot. Süsteemselt (st kindla ajaperioodi järel, samadelt sihtrühmadelt ning sarnase metoodikaga) kogutav tagasiside võimaldaks algatusrühmal analüüsida oma tegevuste efektiivsust, teha vajadusel tegevustes muudatusi ning anda seeläbi tagasisidet ka seotud riigiasutustele terviku analüüsimiseks. Hindajad teevad ettepaneku:

19. juurutada algatusrühmades süsteemne tagasiside kogumine, et suurendada tegevuste efektiivsust ja otsustusprotsesside läbipaistvust.

Hindamisel leiti, et kohaliku arengu strateegia rakendamist takistab meetme määrustes (maaeluministri määrus nr 19 ja nr 48) sisalduvate sätete (sh viidatud sätete) mitmeti **tõlgendamise võimalus**. See on olnud takistuseks tegevuste elluviimisel, muutnud nende kontrollimise aeganõudvaks (sh abikõlblike kulude nõuetele vastavuse kontroll) ja suurendanud osapoolte halduskoormust. Hindajad teevad ettepaneku:

20. sõnastada määruse sätteid üheselt mõistetavana ning selgitada määruses kasutatud viited muudele õigusaktidele määruse seletuskirjas.

Lisaks määruste tekstis esinevale mitmeti tõlgendamise võimalusele, on osapoolte erinev arusaam üheks kõige tõenäolisemaks põhjuseks EMKF-i rakenduskava **tulemusindikaatorite** näitajate ja riiklikes registrites olevate andmete erinevuses. Hindajad teevad ettepaneku:

21. pöörata tulemusindikaatoritele senisest suuremat tähelepanu, selgitades eelnevalt taotlejatele indikaatorite sisu, võrreldes riiklike registrite andmeid ja vajadusel täpsustades toetuse saajaga esitatud andmeid.

Kokkuvõte

Töö eesmärk oli analüüsida ja hinnata Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi 2014–2020 rakenduskava meetmete „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ ja „Koostöötegevused“ rakendamise EL-i programmiperioodi vahetulemusi. Hinnati Eesti kaheksa kalanduspiirkonna (Harjumaa, Hiiumaa, Läänemaa, Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve, Pärnumaa, Saaremaa, Virumaa ning Võrtsjärve) kohaliku arengu strateegia elluviimise asjakohasust, tõhusust, mõju ja tulemuslikkust ning kohalike algatusrühmade tegevuse tõhusust. Hindamise tulemused esitati valdavalt kõigi kalanduspiirkondade üleselt, vajaduse korral erisusi piirkondade osas täpsustades.

Kohaliku arengu strateegiate elluviimise hindamisel analüüsiti meetmetest toetatud projekte ja selgitati välja: 1) projektitoetuste panus EMKF-i rakenduskava prioriteedi ja selle alla kuuluvate eesmärkide saavutamisse, 2) EMKF-i tulemusindikaatorite (loodud töökohtade arv, säilitatud töökohtade arv, uute ettevõtete arv) prognooside vastavus reaalsete näitajatega, 3) projektitoetuste panus kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamisse, 4) toetuste mõju kalandussektorile, ettevõtetele ning kohalikele kogukondadele. Lisaks prognoositi, kas kohalikus arengustrateegias seatud eesmärgid on realistlikud ja saavutatavad programmiperioodi lõpuks, arvestades kalanduspiirkonna eelarvet ja saavutatud hetkeseisu.

Kohalike algatusrühmade tegevuse hindamisel selgitati kommunikatsiooni ja elavdamistegevuste tõhusust, rühmade haldus- ja finantssuutlikkust, otsustusprotsesside demokraatlikkust, projektide hindamiskomisjonide ning koostöötegevuste planeerimise ja teostamise võimekust. Lisaks projektide ning algatusrühmade tegevuse hindamisele selgitati ka meetmete rakendussüsteemi toimimist ja kitsaskohti. Vahehindamise tulemusena tehti ettepanekud kohalike strateegiate elluviimise, algatusrühmade töö ning meetme rakendamise tõhustamiseks.

Vahehindamise olulisemad tulemused on:

- Perioodil 2015–2018 toetust saanud projektid on enamasti suunatud EMKF-i rakenduskava eesmärkide saavutamisse.
- Projektide tulemusindikaatorite näitajad on võrreldes riiklike registrite andmetega erinevad, ebatäpsuse kõige tõenäolisem põhjus on indikaatorite erinev tõlgendamine.
- Perioodil 2015–2018 toetust saanud projektidest enamus (78%) panustavad täielikult kohaliku arengu strateegiate eesmärkide saavutamisse, samas rakendavad algatusrühmad strateegiaid vaid osaliselt esialgseid plaane järgides.
- Kalasadamate uuendamisega seotud tegevustest saavad kasu eelkõige sadama pidajad ja sadamaid külastavad kalurid, muudele kogukonna huvirühmadele on kasu kaudne. Sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi edendamise seotud tegevused on suunatud küll laiemale kogukonnale, kuid tegevuste territoriaalne kättesaadavus on piiratud.
- Toetust saanud ettevõtjate majandusnäitajad on valdavalt paranenud.
- 2018. aasta lõpu seisuga on algatusrühmad kohaliku arengu strateegiates seatud eesmärkide täitmisest kaugel, kõige tõenäolisemalt täidetakse eesmärgid tegevussuundades 1 ja 2, kõige vähem tõenäolisemalt tegevussuundades 3 ja 4.
- Algatusrühmade kommunikatsiooni ja elavdamise tegevused on üldjuhul kooskõlas strateegiates esitatud kirjeldustega. Siiski on elavdamise tegevused pigem vähem süsteemsed,

vähese fookusega olulistele sidusrühmadele, ebaregulaarsed ning kitsalt vajaduspõhised (sh sõltuvad taotlusvoorudest).

- Algatusrühmade haldus- ja finantssuutlikkus on üldjuhul piisav arengustrateegia tulemuslikuks elluviimiseks, v.a Võrtsjärve kalanduspiirkond, kus madal finantssuutlikkus pärsib tegevust.
- Algatusrühmade otsustusprotsessid on üldjuhul sõltumatud ja läbipaistvad. Üldkoosolekutel kasutatakse sageli volitusi, kuid isikupõhist volituste liigkasutamist ei esine. Toetatud projektidest viiendik on seotud algatusrühma juhatuse liikmetega.
- Hindamiskomisjonide töö korraldus on piirkonniti erinev, mistõttu on ka toetust saanud projektitaotluste kvaliteet erinev.
- Koostöötegevuste meede toimib üldiselt hästi, samas on tegevuste elluviimise võimekus piirkonniti väga erinev.
- Meetmete rakendamise süsteem on loogiline ning korraldamise protsess valdavalt sujuv ja efektiivne.

Summary

The aim of this study was to analyse and evaluate the interim results of the implementation of the measures “Implementation of Community-led Local Development Strategy” and “Cooperation Activities” of the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) operational program 2014–2020. The evaluation assessed the relevance, efficiency, impact, and effectiveness of the implementation of the local development strategies in eight Estonian fisheries areas (Harjumaa, Hiiumaa, Läänemaa, Peipsi, Pihkva and Lämmijärv, Pärnumaa, Saaremaa, Virumaa and Võrtsjärv) and the effectiveness of the fisheries local action groups’ (FLAG) activities. The results of the evaluation were presented across all fisheries areas, differences between fisheries areas were highlighted when necessary.

In assessing the implementation of local development strategies, the projects supported from these measures were analysed from the following aspects: (1) contribution to the objectives of the EMFF operational program 2014–2020; (2) the adequacy of the performance indicators (number of jobs created, number of jobs maintained, number of new enterprises) with the data from the national registers; (3) contribution to the objectives of the local development strategies; (4) the impact of the supported projects on the fisheries sector, businesses, and local communities. In addition, based on the analysis results, the evaluators forecast whether the objectives set in the local development strategies would be realistic and achievable by the end of the program period, taking into account the budget of the fisheries areas and the current state.

The evaluation of the activities of the FLAGs included the assessment of the effectiveness of communication and animation activities, the analysis of the administrative and financial capacity of the FLAGs, the nature of decision-making processes, the capacity of project evaluation committees and the planning and implementation of the cooperation activities. In addition, the implementation system as a whole was also analysed. The interim evaluation resulted in proposals with the aim to improve the implementation of the measures and the activities of FLAGs.

The main results of the interim evaluation show that the projects supported in the period 2015–2018 mostly aim at achieving the objectives of the EMFF operational program and the majority (78%) of the supported projects contribute fully to the objectives of the local development strategies. The EMFF performance indicators differ from the data in national registers, most likely due to misinterpretation of indicators. The economic performance of supported entrepreneurs has improved over time. As of the end of 2018, the FLAGs are far from meeting the objectives set out in the local development strategies; most likely FLAGs will achieve objectives under action lines 1 (adding value and marketing of fishery products) and 2 (diversification of activities) and least likely under action lines 3 (renewal of fishing ports) and 4 (restoration of spawning area).

The main results of the evaluation of the activities of FLAGs were that the communication activities are generally in line with the strategies. However, animation activities tend to be less systemic and with little focus. The administrative and financial capacity of the FLAGs is generally sufficient, except in the fishery area of Lake Võrtsjärv where the financial capacity is low. The decision-making processes are generally independent and transparent. The work of the evaluation committees varies from region to region, which also resulted in a difference in the quality of project applications. The measure of cooperation activities works generally well, but the capacity to implement them varies greatly from FLAG to FLAG. The whole system for implementing the measures is logical and the organization process is generally efficient.

In conclusion, the mid-term evaluation states that the projects supported from the measures are mostly aimed at achieving the objectives of the EMFF operational program 2014–2020 and the local development strategies, and are beneficial to businesses as well as to the local fisheries sector and the community. The FLAGs have developed working practices and procedures over time; in information exchange, they follow the communication and animation activities plans, decision-making processes are mostly transparent and the members of the FLAGs are satisfied with its operation. The whole implementation of the measures is largely effective and emerged bottlenecks have been resolved over time.

Kasutatud allikad

- CLLD hindamine. Käsiraamat LAGidele ja FLAGidele (FARNET, FAME 2018), Kättesaadav:
<http://www.kalateave.ee/et/teadus-ja-arendustegevus/trukised/8283-clld-hindamine-kasiraamat-lagidele-ja-flagidele-farnet-fame-2018> (viimati külastatud 12.06.2019)
- Eesti kalamajandus 2017. Kalanduse teabekeskus. Lk 17, 72.
- Eesti kalanduse strateegia 2014–2020. Eesti Vabariik Põllumajandusministeerium, Tallinn 2013
- EMKFi rakenduskava. European Maritime and Fisheries Fund - Operational Programme for Estonia, C(2018)3993, 21.06.2018
- Euroopa Komisjon (EK). Euroopa Kalandusfond. Teabeleht. Kättesaadav:
https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/european_fisheries_fund_et.pdf,
12.06.2019
- Euroopa Komisjon (EK) (2019). Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF), Kalandus, Ühine kalanduspoliitika (ÜKP). Kättesaadav: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_et (viimati külastatud 12.06.2019)
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, Euroopa Liidu Teataja, 20.12.2013
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 508/2014, 15. mai 2014, Euroopa Liidu Teataja, 20.5.2014
- European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products, 2018
- Kalanduse Teabekeskus (2019). Kalanduse algatusrühmad Eestis. Ametlik koduleht. Kättesaadav:
<http://www.kalateave.ee/et/kalanduse-algatusrühmad> (viimati külastatud 13.06.2019)
- Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine, maaeluministri määrus nr 19, 25.11.2015, RT I, 04.01.2019, 7
- Kalandusturu korraldamise seadus, vastu võetud 19.11.2014, RT I, 28.12.2018, 37
- Koostöötegevused, maaeluministri määrus nr 48, 28.07.2016, RT I, 04.01.2019, 8
- Keskkonnaministeerium (2019). Kalandus. Ametlik koduleht. Kättesaadav:
<https://www.envir.ee/et/kalandus> (viimati külastatud 10.06.2019)
- Läänemaa Rannakalanduse Selts MTÜ. Läänemaa Kalanduspiirkonna tegevusstrateegia 2015-2025. Kättesaadav: <http://www.lrs.ee/?laanemaa-kalanduspiirkonna-strateegia-2015-2025,114> (viimati külastatud 20.09.2019)
- Läänemaa Rannakalanduse Selts MTÜ (2019). Ametlik kodulehekülg: www.lrs.ee
- Maaeluministeerium (2015). Euroopa Kalandusfond (EKF) 2007–2013. Ametlik koduleht. Kättesaadav:
<https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/euroopa-kalandusfond-ekf-2007-2013> (viimati külastatud 12.06.2019)
- Maaeluministeerium (2018). Kalamajandus ja kutseline kalapüük. Ametlik koduleht. Kättesaadav:
<https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/kalamajandus-ja-kutseline-kalapuuk> (viimati külastatud 12.06.2019)
- Maaeluministeerium (2019a). Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF) 2021–2027. Ametlik koduleht. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/euroopa-merendus-ja-kalandusfond-emkf-2021-2027>, (viimati külastatud 13.06.2019)

Maaeluministeerium (2019b). Püügiandmed. Ametlik koduleht. Kättesaadav:
<https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/kalamajandus-ja-kutseline-kalapuuk/puugiandmed> (viimati
külastatud 21.06.2019)

Maaeluministri 25. novembri 2015. a määruse nr 19 „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia
rakendamine“ muutmine, eelnõude infosüsteem, 24.09.2019

Maaeluministeerium. Seletuskiri kalandusturu korraldamise seaduse eelnõu juurde.

Maaeluministeerium. Seletuskiri maaeluministri määruse „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia
rakendamine“ eelnõu juurde.

Maaeluministeerium. Seletuskiri maaeluministri 25. novembri 2015. a määruse nr 19 „Kalanduspiirkonna
kohaliku arengu strateegia rakendamine“ muutmise eelnõu juurde.

Maaeluministeerium. Seletuskiri maaeluministri määruse „Algatusrühma koostöötegevused“ eelnõu
juurde.

Maksukorralduse seadus, vastu võetud 20.02.2002, RT I, 13.03.2019, 57

MTÜ Harju Kalandusühing. Harju kalanduspiirkonna arengustrateegia 2015-2020. Kättesaadav:
<http://www.harjukalandus.eu/index.php/toetused/strateegia> (viimati külastatud 20.09.2019)

MTÜ Harju Kalandusühing (2019). Ametlik kodulehekülg: <http://www.harjukalandus.eu>

MTÜ Hiiukala. Hiiumaa kalanduspiirkonna arengustrateegia 2015-2025. Kättesaadav:
<http://www.hiiukala.org/index.php?page=strateegia> (viimati külastatud 20.09.2019)

MTÜ Hiiukala (2019). Ametlik kodulehekülg: www.hiiukala.org

MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu. Pärnumaa kalanduspiirkonna strateegia aastani 2020+. Kättesaadav:
<http://kalanduskogu.ee/arengustrateegia> (viimati külastatud 21.09.2019)

MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu (2019). Ametlik kodulehekülg: <http://kalanduskogu.ee>

MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu. Peipsi kalanduspiirkonna strateegia 2015-2023.
Kättesaadav: <http://www.pkak.ee/index.php/pkaktutvustus.html> (viimati külastatud 20.09.2019)

MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu (2019). Ametlik kodulehekülg: www.pkak.ee

MTÜ Saaret Kalandus. Saare maakonna kalanduspiirkonna strateegia 2014-2020+. Kättesaadav:
http://www.saartekalandus.ee/?page_id=16 (viimasti külastatud 20.09.2019)

MTÜ Saaret Kalandus (2019). Ametlik kodulehekülg: www.saartekalandus.ee

MTÜ Võrtsjärve Kalanduspiirkond. Võrtsjärve Kalanduspiirkond strateegia 2015 – 2025. Kättesaadav:
http://www.vortskalandus.ee/period_2014-2020/ (viimati külastatud 20.09.2019)

MTÜ Võrtsjärve Kalanduspiirkond (2019). Ametlik kodulehekülg: www.vortskalandus.ee

Statistikaamet (2018). Statistikaamet andmebaas, KA10, KA20, KA30.

The EU Fish Market – Edition 2018. European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products.
Lk 10-11.

Tulumaksuseadus, vastu võetud 15.12.1999, RT I, 19.03.2019, 108

Virumaa Rannakalurite Ühing MTÜ. Virumaa Rannakalurite Ühingu kalanduspiirkonna strateegia 2015-
2022. Kättesaadav: <http://www.vrky.ee/strateegia> (viimati külastatud 20.09.2019)

Virumaa Rannakalurite Ühing MTÜ (2019). Ametlik kodulehekülg: www.vrky.ee

Lisad

Lisa 1. Intervjueeritute nimekiri

Algatusrühma esindajate intervjuud:

- MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu, Kersti Oja (tegevjuht) ja Urmas Pirk (juhatuse esimees), 10. juuli 2019
- MTÜ Saarte Kalandus, Heino Vipp (tegevjuht) ja Jüri Saar (juhatuse esimees), 11. juuli 2019
- MTÜ Läänemaa Rannakalanduse Selts, Margus Medell (tegevjuht) ja Taavi Suitsberg (juhatuse liige), 15. juuli 2019
- MTÜ Võrtsjärve Kalanduspiirkond, Jaanika Kaljuvee (tegevjuht) ja Rein Anton (juhatuse liige), 15. juuli 2019
- MTÜ Hiiukala, Tuuli Tammla (tegevjuht) ja Heino Kalmus (juhatuse esimees), 16. juuli 2019
- MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu, Esta Tamm (tegevjuht) ja Arne Taggo (juhatuse esimees), 17. juuli 2019
- MTÜ Virumaa Rannakalurite Ühing, Reili Soppe (juhatuse assistent) ja Mari Sepp (juhatuse esimees), 23. juuli 2019
- MTÜ Harju Kalandusühing, Sirje Pajula (juhatuse assistent) ja Kaido Vagiström (juhatuse esimees), 23. juuli 2019

Seotud riigiasutuste esindajate intervjuud:

- Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, Piret Ilves (arengutoetuste osakond, teenuste juht), 26. august 2019
- Maaeluministeerium, Ain Soome (kalamajandusosakonna juhataja), 4. september 2019
- Kalanduse teabekeskus, Toomas Armulik (juhataja), Erko Veltson (kalandusspetsialist), Ave Menets (koolitusspetsialist), 5. september 2019

Küsitletud sihtrühmad:

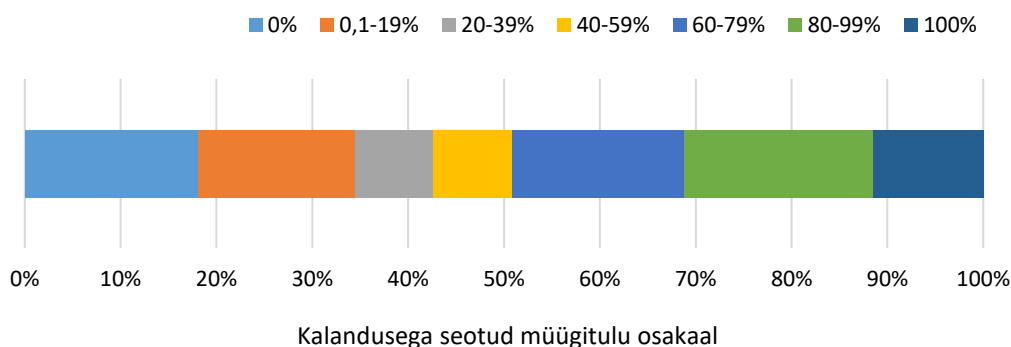
- Algatusrühmade tegevjuhtide küsitluslehed saadeti kõikide kalanduspiirkondade tegevjuhtidele, vastamismäär 100%.
- Algatusrühma liikmete veebiküsitlus toimus 9. juulist kuni 6. augustini. Küsitluse saatsime 420-le algatusrühma liikmele, neist vastas küsitlusele 87 liiget, vastamismäär 21%.
- Hindamiskomisjoni liikmete veebiküsitlus toimus 9. juulist kuni 6. augustini. Küsitluse saatsime 106-le hindamiskomisjoni liikmele või tema asendajale. Küsitlusele vastas 39 hindamiskomisjoni liiget, vastamismäär 37%.
- Taotlusvoorudes osalejate veebiküsitlus toimus 9. juulist kuni 6. augustini. Küsitluse saatsime 62-le taotlusvoorus osalejale. Küsitlusele vastas 19 isikut, vastamismäär 31%.
- Potentsiaalsete taotlejate veebiküsitlus toimus 9. juulist kuni 6. augustini. Küsitluse saatsime 673-le võimalikule taotlejale. Küsitlusele vastas 126 isikut, vastamismäär 19%.

Lisa 2. Tegevussuunast 2 toetust saanud äriühingute analüüs

Tegevussuunast 2 ehk tegevuse mitmekesistamine on perioodil 2015–2018 toetust saanud 159 projektitaotlust, millest 70% ehk 111 on äriühingute esitatud projektitaotlused ning 30% ehk 48 FIE-de esitatud projektitaotlused. Kokku on tegevussuunast toetust saanud projektide abikõlblik kulu 4,7 miljonit eurot. Järgnevalt on analüüsitud tegevussuunast toetust saanud äriühingute müügitulude tegelikku jaotust tegevusalade lõikes ehk kui palju äriühingute müügituludest pärineb tegelikult kalandusega seotud valdkondadest⁴³ (Äriregistri esitatud 2014–2018 majandusaasta aruannete alusel).

Tegevussuunast on toetust saanud 80 erinevat äriühingut (kokku 111 projekti), millest 76% ehk 61 on kalandussektori mikroettevõtjad, kes tegelevad kalapüügi- või vesiviljelustoodete tootmisega, ning 24% ehk 19 on **kalandussektorivälised ettevõtjad**, kes on saanud toetust kalandus- ja merendusetegevuseks⁴⁴. Toetust saanud kalandussektorivälisteks äriühinguteks on peamiselt majutusteenuseid pakkuvad ettevõtted (42%), metsamajandusettevõtted (21%) ning mõned põllumajanduse, ärinõustamise, messide korraldamise jmt tegelevad ettevõtted. Kalandussektoriväliste ettevõtete projektitaotlustele määratud abikõlblik kulu kokku oli 0,8 miljonit eurot ehk 21% äriühingutele määratud abikõlblikust kogukulust ja 17% kogu tegevussuuna abikõlblikest kuludest. 19-ne kalandussektorivälise ettevõtja kogumüügituludest on perioodil 2014–2018 kalandusega seotud tegevusaladelt pärit 0% müügitulust ning vaid ühel on aastaks 2018 tekkinud müügitulu ka kalandusega seotud tegevusalal (2018. aastal moodustab kalandusega seotud tegevusala ettevõtja kogumüügitulust 3%).

Toetust saanud **kalandussektori mikroettevõtjate** (kokku 61 ettevõtjat) seas on 18% ehk 11 ettevõtjat, kelle müügitulu perioodil 2014–2018 pärineb 100% kalandussektorivälistelt tegevusaladelt ehk **11ne ettevõtja kalandusega seotud tegevusalalt pärinev müügitulu on 0%**, kuigi projektitaotluste järgi on tegemist kalandussektori mikroettevõttega. 10 mikroettevõtja (16%) kalandusega seotud müügitulu jääb alla 20% kogumüügitulust ning 7 mikroettevõtja (11%) kalandusega seotud müügitulu osakaal on 100%. Joonis 27 on näidatud toetust saanud kalandussektori mikroettevõtjate tegelik kalandusega seotud müügitulu osakaal perioodil 2014–2018. 11 kalandussektori ettevõtjat, kelle kalandusega seotud müügitulu on 0%, on pärit kõigest kaheksast kalanduspiirkonnast.



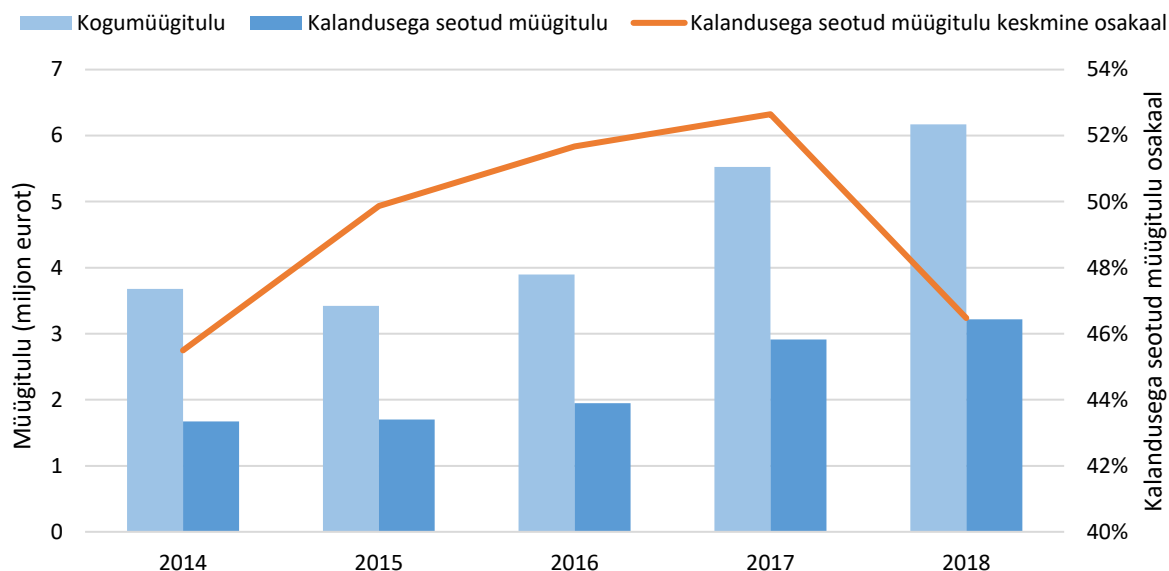
Joonis 27. Toetust saanud kalandussektori mikroettevõtjate tegelik kalandusega seotud müügitulude osakaal perioodil 2014–2018

Allikas: Äriregistri andmed, autorite koostatud

⁴³ Kalanduse ja vesiviljelusega seotud tegevusaladeks on (EMTAK 2008 koodid): merekalapüük (03111), mageveekalapüük (03121), kala, vähilaadsete ja limuste töötlemine ja säilitamine (10201), kalade, vähilaadsete ja kalatoodete hulgitöötlus (46381), kala, vähilaadsete ja limuste jaemüük (47231), mere-vesiviljelus (03211), magevee-vesiviljelus (03221)

⁴⁴ Kuulumist kalandussektoris on analüüsitud projektitaotluse alusel (projekti põhjendus ja vajalikkus).

Kõigi 61 toetust saanud kalandussektori mikroettevõtja kalandusega seotud tegelik müügitulu keskmine osakaal jääb perioodil 2014–2018 vahemikku 45%-53%. Uuritud perioodi jooksul on toetust saanute müügitulu kasvanud ning samuti on kasvanud ka kalandusega seotud müügitulu. Joonis 28 on näidatud toetust saanud kalandussektori mikroettevõtjate tegeliku kalandusega seotud müügitulu keskmise osakaalu ja müügitulu kogusumma muutus perioodil 2014–2018.

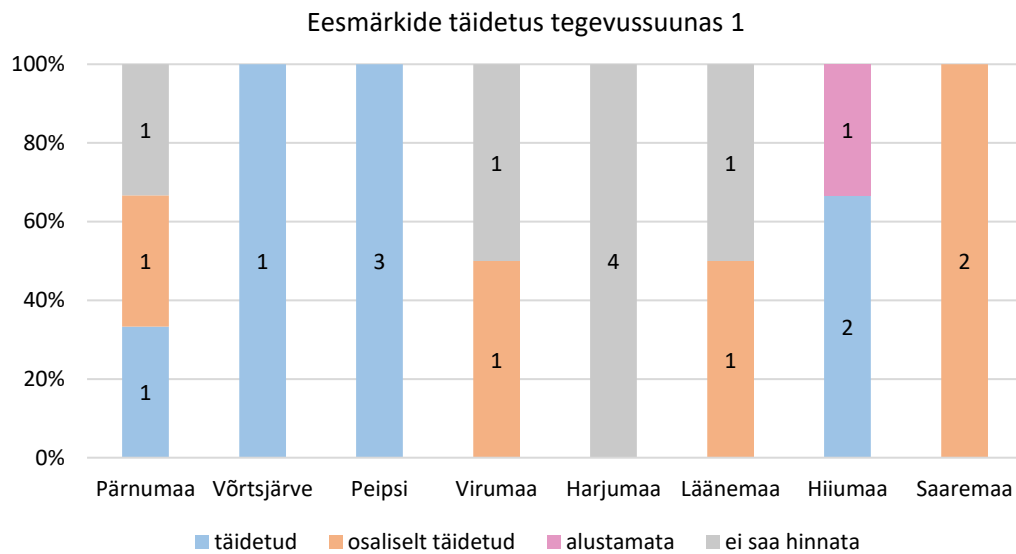


Joonis 28. Toetust saanud kalandussektori mikroettevõtjate tegeliku kalandusega seotud müügitulu keskmise osakaalu ja müügitulu kogusumma muutus perioodil 2014–2018 (ettevõtete arv 61)

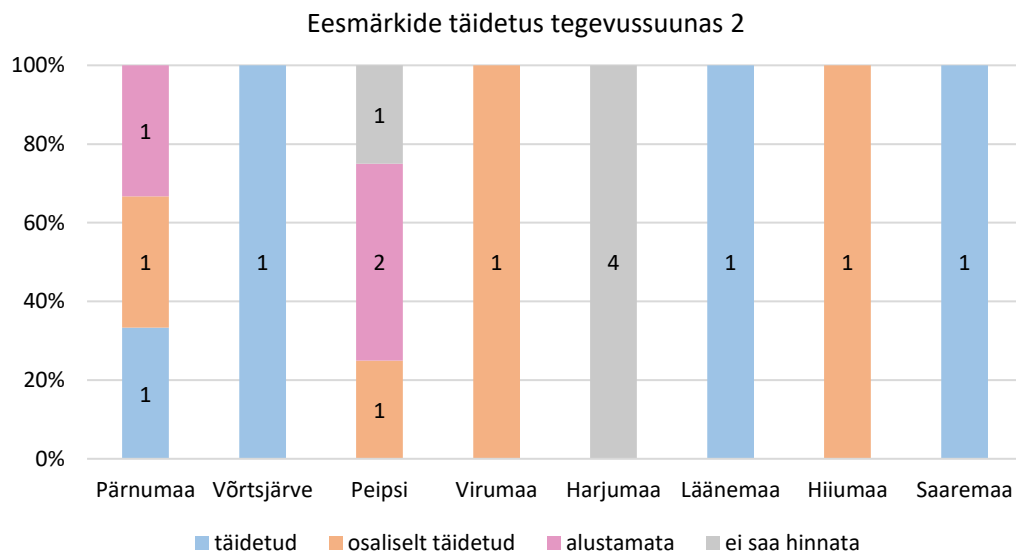
Allikas: Äriregistri andmed, autorite koostatud

Analüüsi tulemustest selgub, et keskmiselt moodustab tegevussuunast 2 toetust saanud kalandussektori mikroettevõtja müügitulust kalandusega seotud müügitulu 50%. 49% ettevõtjatest jääb kalandusega seotud müügitulu osakaal alla 50% ja 51%-l on see üle 50% kogumüügitulust. Samas, tegevuse mitmekesistamiseks on toetust saanud ka need (18%), kelle müügitulu ei pärine kalandusega seotud tegevusalalt, mis seab kahtluse alla projektitaotluse seose kohaliku arengu strateegia ja EMKF rakenduskava eesmärkidega.

Lisa 3. Kohalikes arengustrateegiates seatud eesmärkide täitmine seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade jaotuses tegevussuundades⁴⁵ ja koostöötegevustes

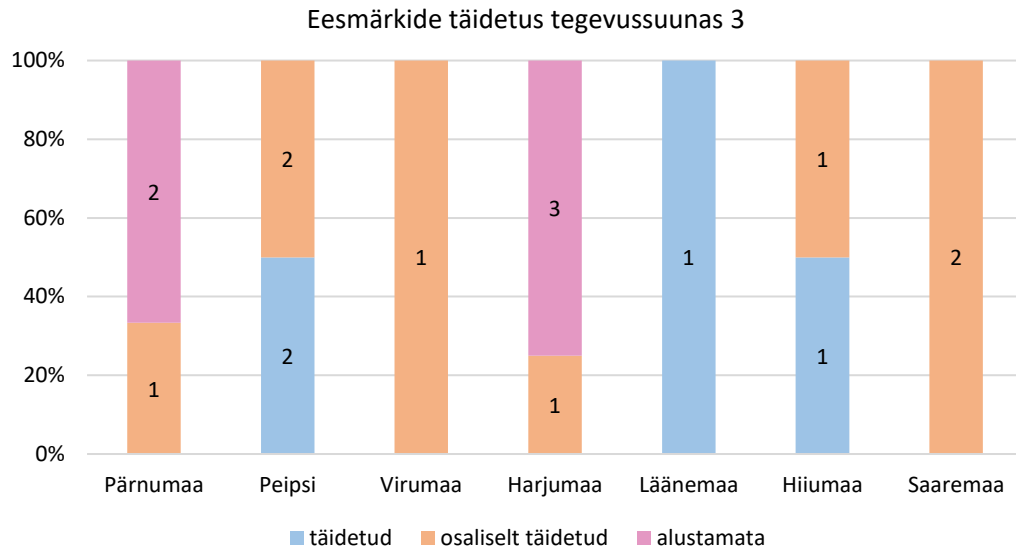


Joonis 29. Eesmärkide täidetus tegevussuunas 1 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)

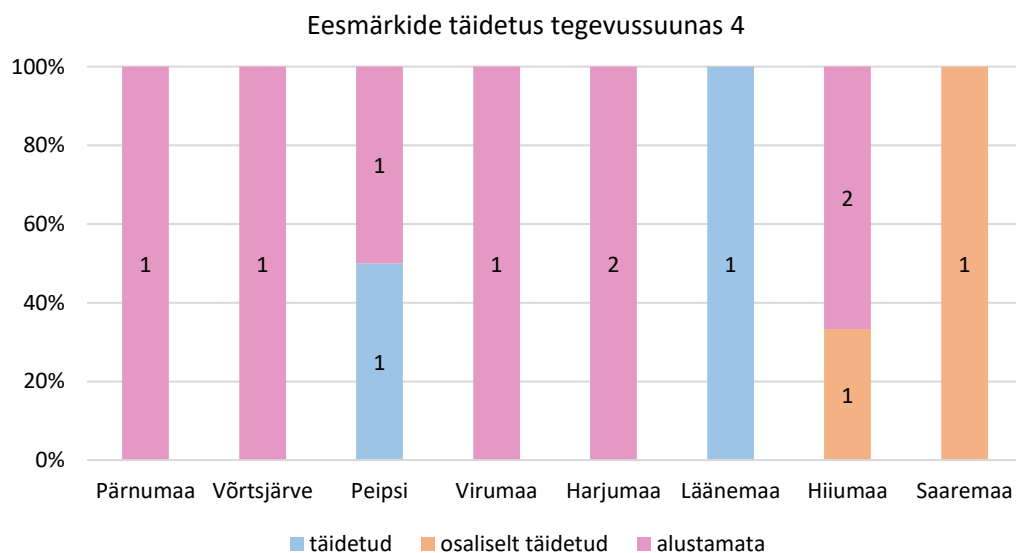


Joonis 30. Eesmärkide täidetus tegevussuunas 2 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)

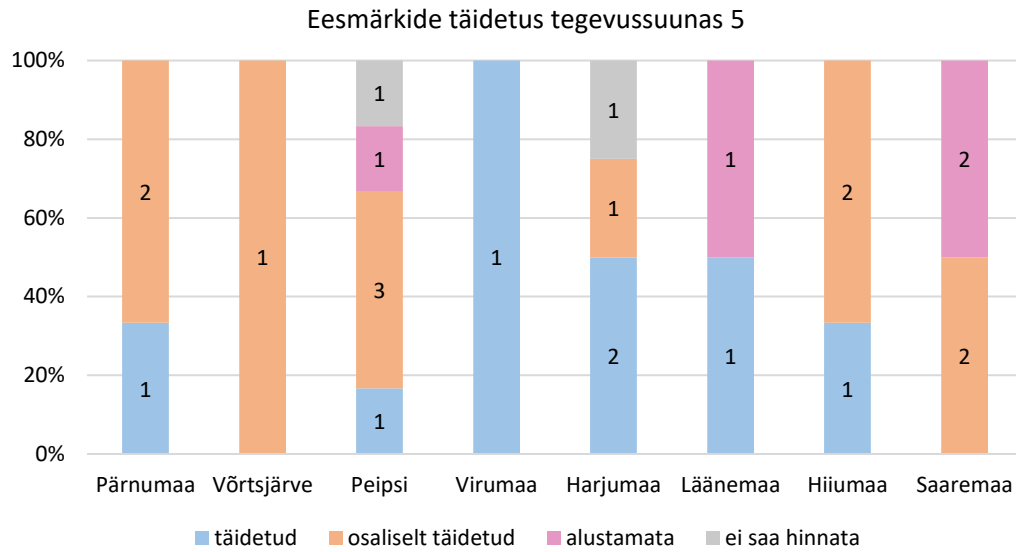
⁴⁵ TS1 – kalapüügi- või vesiviljelustoodete väärindamine või turustamine; TS2 – majandustegevuse mitmekesistamine; TS3 – kalasadamate uuendamine; TS4 – koelmualade loomine või taastamine, kalaliigi veekogusse asustamine riikliku majandamiskava alusel ning Peipsi siia ja merisüa eksperimentaalne asustamine; TS5 – sotsiaalse heaolu ja kultuuripärandi, sealhulgas kalanduse- ja merenduse kultuuripärandi edendamine, kalanduskogukondade rolli tugevdamine kohalikus arengus ning kohalike kalandusressursside ja merendustegevuse juhtimine.



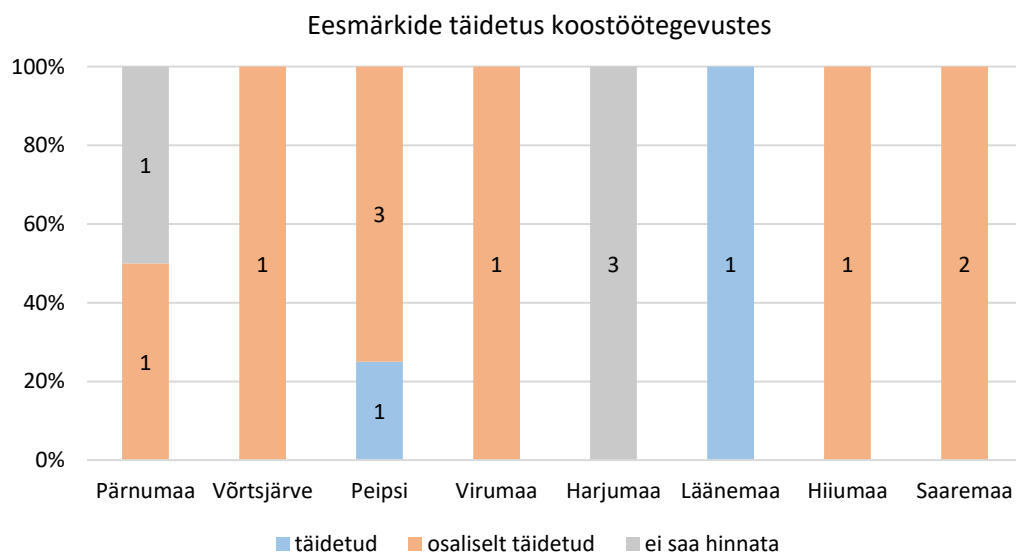
Joonis 31. Eesmärkide täidetus tegevussuunas 3 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)



Joonis 32. Eesmärkide täidetus tegevussuunas 4 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)



Joonis 33. Eesmärkide täidetud tegevussuunas 5 seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)



Joonis 34. Eesmärkide täidetud koostöötegevustes seisuga 31.12.2018 kalanduspiirkondade võrdluses (tulpadel eesmärkide arv)

Lisa 4. Seosed kalanduspiirkondade näitajate vahel

Hindamise aluseks olevate andmete põhjal analüüsisime, kas esineb seoseid kalanduspiirkonda kirjeldavate näitajate ning taotluste arvu ja täidetud eesmärkide osakaalude vahel. Kaheksa kalanduspiirkonna puhul vaatlesime 11 tunnust ja nende omavahelisi seoseid (tabel 10). Ootuspäraselt on omavahel tugevalt korreleeritud algatusrühma liikmete arv ja kalapüügilubadele kantud kalurite arv (Spearmani korrelatsioonikordaja⁴⁶ $r = 0,81$), liikmete arv ja algatusrühma toetuse suurus ($r = 0,93$) ning liikmete arv ja algatusrühmale eraldatud projektitoetuse suurus ($r = 0,93$). Algatusrühma piirkonnas esitatud taotluste arv on tugevalt seotud piirkonnas toetust saanute arvuga ($r = 0,98$), algatusrühma toetuse suurusega ($r = 0,76$) ja algatusrühma projektitoetuse suurusega ($r = 0,76$). Algatusrühmas tehtud koostööprojektide arv on tugevalt seotud toetust saanute arvuga piirkonnas ($r = 0,79$) ning täidetud eesmärkide osakaaluga piirkonnas ($r = 0,83$). Ehk mida aktiivsemad on piirkonnas tegutsevad taotlejad, seda rohkem tehakse piirkonnas koostööprojekte ning seda suurem osakaal seatud eesmärkidest on täidetud (joonis 35, järgmisel lehel).

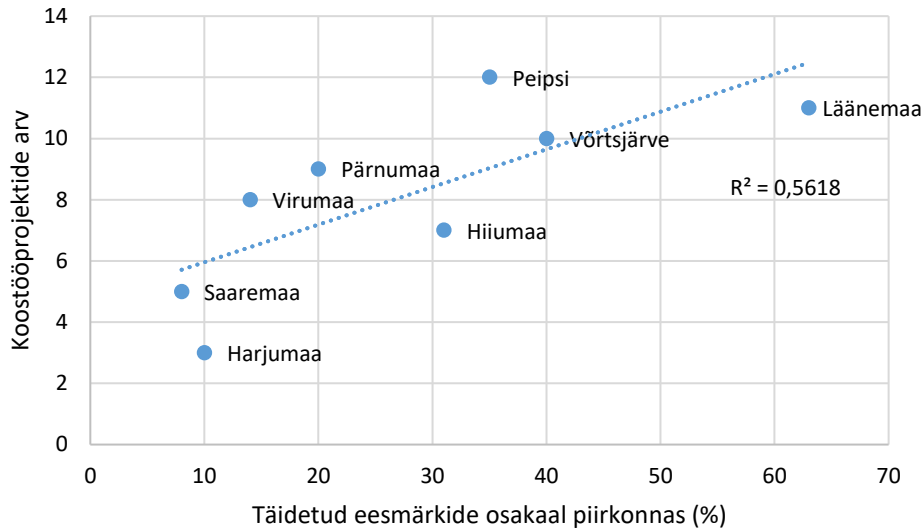
Tabel 10. Kalanduspiirkonda kirjeldavate tunnuste korrelatsioonanalüüs

	Liikmete arv	Kalapüügiluba omanike arv	Kalapüügilubadele kantud kalurite arv	Taotluste arv	Toetust saanute arv	Koostööprojektide arv	Algatusrühma toetus	Projektitoetus (p+k)	Täidetud eesmärkide osakaal piirkonnas	Keskmine üldkoosolekul kohalolijate osakaal	Keskmine volituste osakaal üldkoosolekul
Liikmete arv	1		0,81				0,93	0,93			
Kalapüügiluba omanike arv		1	0,88								
Kalapüügilubadele kantud kalurite arv			1								
Taotluste arv				1	0,98		0,76	0,76			
Toetust saanute arv					1	0,79				-0,81	
Koostööprojektide arv						1			0,83		
Algatusrühma toetus							1	1			
Projektitoetus (p+k)								1			
Täidetud eesmärkide osakaal piirkonnas									1		-0,77
Keskmine üldkoosolekul kohalolijate osakaal										1	
Keskmine volituste osakaal üldkoosolekul											1

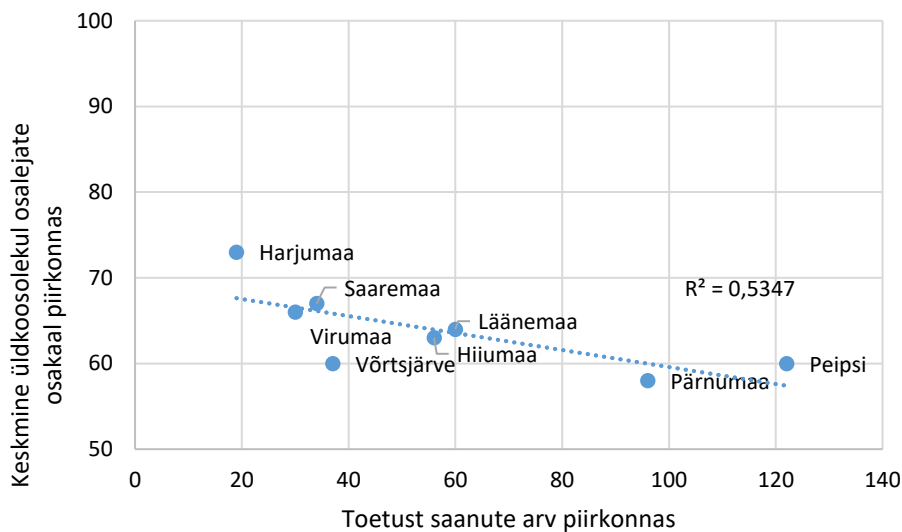
Märkus: Tabelis on esitatud statistiliselt olulised Spearmani korrelatsioonikordaja väärtused valitud tunnuste puhul. Tühi lahter viitab seose puudumisele.

⁴⁶ $r = -1$ kuni $+1$; $+1$ on tugev positiivne seos, -1 on tugev negatiivne seos, 0 on seos puudub.

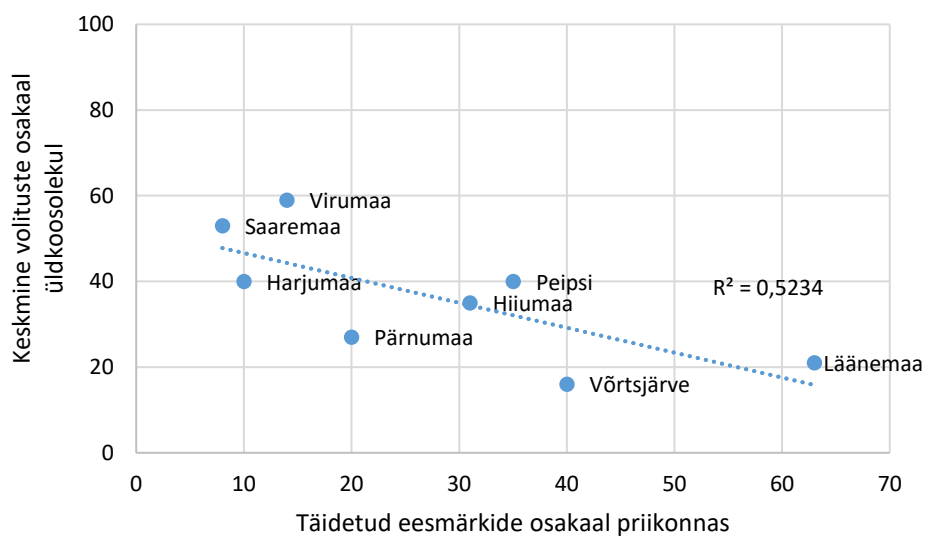
Negatiivne seos avaldus toetust saanute arvu ja keskmisel üldkoosolekul osalejate osakaalu vahel ($r = -0,81$) ehk mida rohkem on piirkonnas toetust saanud, seda väiksem on keskmine üldkoosolekul osalejate osakaal (joonis 36). Teine negatiivne seos avaldus üldkoosoleku keskmise volituste osakaalu ja täidetud eesmärkide osakaalu vahel ($r = -0,77$) ehk mida rohkem kasutatakse üldkoosolekul volitusi, seda väiksem osakaal eesmärkidest on täidetud (joonis 37).



Joonis 35. Koostööprojektide arv ja täidetud eesmärkide osakaal kalanduspiirkondades



Joonis 36. Toetust saanute arv ja keskmine üldkoosolekul osalejate osakaal kalanduspiirkonnas



Joonis 37. Keskmine volituste osakaal üldkoosolekul ja täidetud eesmärkide osakaal kalanduspiirkonnas