

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Siret Soonsein

TAASTE- JA VASTUPIDAVUSRAHASTU RAKENDAMISE ÕPPETUNNID
EESTI NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: kaasprofessor Diana Eerma

Tartu 2025

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Taaste- ja vastupidavusrahastu kui Euroopa Komisjoni uudne rahastusmehhanism.	7
1.1. Taaste- ja vastupidavusrahastu olemus ja eesmärgid ja võrdlus ühtekuuluvuspoliitikaga.....	7
1.2. Taaste- ja vastupidavusrahastu tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud	16
2. Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise õppetunnid Eesti näitel	23
2.1. Valimi ja uurimismetoodika tutvustus	23
2.2. Taaste- ja vastupidavusrahastu tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud Eesti kogemuse näitel	30
Kokkuvõte.....	59
Viidatud allikad.....	63
Lisad.....	69
LISA A.....	70
LISA B	71
LISA C	72
LISA D.....	75
Summary	83

Sissejuhatus

2025. aastal on Euroopa Komisjon aktiivselt seadmas sihte järgmiseks mitmeaastaseks finantsraamistikuks (*Multiannual financial framework, MFF*) aastateks 2028-2035 (Euroopa Komisjon, 2025). Sealjuures seisab Euroopa Liit silmitsi mitmete väljakutsetega, millest peamised on liidu kui terviku ja tema ettevõtete konkurentsivõime kasvatamine, rohepöörde kiirendamine, demograafiliste muutustega toimetulek, EL-i laienemine ning üldise vastupidavuse ja kaitsevõimekuse tõstmine geopoliitiliste pingete valguses. Lisaks neile valikutele, mis on seatud liidu tasandil prioriteetideks, on selge, et komisjonil tuleb hakata 2028. a eelarvest tagasi maksma NextGenerationEU laenu, millest rahastati Taaste- ja vastupidavusraha (*Recovery and Resilience Facility, RRF*) loomist COVID-i mõjudest taastumiseks (Euroopa Komisjon, 2025). Ilma uute omavahendite või sissemaksete suurendamiseta on selge, et uus eelarve on eelmisest väiksem. Liikmesriigid on aga tõrksad liitu tehtavate sissemaksete kui ka laenukoormuse suurendamise osas (Bachtler, Mendez, & Downes, 2024), samas kui potentsiaalne liidu laienemine kasvataks eelarve vajadusi veelgi enam (Euroopa Komisjon, 2025). Euroopa Komisjon (2025) on tõdenud, et olukorras, kus väljakutseid on palju, rahavajadus suur, kuid eelarve piiratud, tuleb teha radikaalseid muudatusi ning on selge, et vanal viisil jätkata ei ole mõistlik ega võimalik. Seega on sihiks võetud MFF-i reformimine. Toetuste valdkonnas tähendab see seniselt kulupõhiselt rakendamisel üleminekut teisele, tulemuspõhisele rahastusele. Ehk lihtsustatult öeldes ei makstaks toetust enam liikmesriikidele välja tehtud kulude, vaid saavutatud tulemuste alusel (Bachtler et al., 2024).

Arutelud MFF-i reformimise vajadusest on Euroopa Liidu poliitikakujundajate hulgas käinud juba pikka aega. Arvestades, et ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) vahendid on moodustanud ligikaudu 30–36% kogu MFF-ist (Bachtler et al., 2025), on reformiaruteludes sagedasti kõlanud eesmärgid nagu bürokraatia vähendamine (Euroopa Liit, 2023), raha absorbeerimise kiirendamine ja RRF-i kui mudeli laiendamine (Euroopa Komisjon, 2024). Kui varasemalt on olnud küsimus, kas 2028+ programmiperiood saab olema rohkem tulemuspõhine, siis praeguseks on komisjon oma 2025. aasta teatisega, mis põhineb komisjoni presidendi poliitilistele prioriteetidele, andnud selge sõnumi – tulemuspõhisus ei ole pelgalt jutt, vaid reaalsus ning lihtsustamine on eesmärk kõikide fondide tasandil (Euroopa Komisjon, 2025). Üks suur monofond saab asendada seni mitmeid jagatud juhtimisega fonde nagu näiteks Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfond et al. ning lähtuvalt RRF-i mudelist pakutakse välja, et igal liikmesriigil saab olema üks riiklik plaan, mis

sisaldab lisaks investeringutele ka reformide elementi, et toetada Euroopa Liidu pikaajalisi eesmärke. (Euroopa Komisjon, 2025).

Taaste- ja vastupidavusrahastu on EL-i jaoks murranguline ja innovaatiline rahastusmehhanism aastateks 2020-2026, olles EL-i suurim fond, mis loodi kiiresti pärast COVID-19 kriisi puhkemist ning mis oma olemuselt on 100-protsendiliselt tulemuspõhine, sidudes kokku reforme ja investeringuid (Mahieu, Brans, & Schulz, 2024). Tulemuspõhisus tähendab siinkohal seda, et maksed liikmesriikidele ei põhine mitte kulude hüvitamisel nagu seda tavapäraselt erinevates fondides seni on tehtud, vaid hoopiski Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahel kokkulepitud tulemuste (eesmärkide ja sihtide) rahuldaval täitmisel, mis on kindlaks määratud riiklikes Taaste- ja vastupidavuskavades (*National Recovery and Resilience plans*, NRRP) (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021).

Ühelt poolt on see end tõestanud ja aidanud kiiresti raha liikmesriikide majandustesse suunata ning võrreldes komisjoni väljamaksete kiirust RRF-is ja 2021-2027 programmiperioodis, on ülekaal selgelt RRF-i poolel – veebruari seisuga 2025 on 359 miljardist liikmesriikidele välja makstud 55% (Euroopa Komisjon, kuupäev puudub-a), samas kui 2021-2027 programmiperioodi ÜKP vahenditest on makseid tehtud vaid 6,4% ulatuses (Euroopa Komisjon, kuupäev puudub-b).

Euroopa Komisjon (2024) on toonud välja, et RRF-i vahehindamine näitas, et rahastu on toetanud ühelt poolt majanduse taastumist (investeringute, tööhõive ja SKP osas on jõutud tagasi kriisieelsele tasemele ja on näha positiivse trendi jätkumist), ning teisalt on see aidanud saavutada pikalt oodatud reformide elluviimist liikmesriikides, arvestades riigipõhiseid soovitusi. Samas on veel liiga vara, et hinnata meetmete otsesest mõju ja tulemuslikkust. Rahastut peetakse agiilseks instrumendiks, eelkõige *REPowerEU* lisarahastu ja peatüki lisandumisega pärast täieulatusliku sõja puhkemist Ukrainas (Euroopa Komisjon, 2024). Teisalt on liikmesriigid toonud välja, et RRF-is puudub paindlikkus – komisjon tõlgendab tulemuste saavutamist rangelt ning administratiivne koormus on olnud suurem, kui esialgu eeldati. Lisaks tulemuste suurele tõendamiskoormusele, nõuab oma osa kohustuslik kvartaalne aruandlus (sh ühiste näitajate kohta) ning pidevad, kompleksed ja vahel kattuvad auditid nii liikmesriigi, komisjoni kui kontrollikoja poolt. Kokkuvõttes on liikmesriigid tõdenud, et RRF ei ole endaga kaasa toonud loodetud administratiivse koormuse vähendamist. (Euroopa Komisjon, 2024).

RRF-i puhul on koostatud mitmeid raporteid, kuid empiiriliste uuringute maht on olnud pigem tagasihoidlik, eelkõige, mis puudutab riiklike taaste- ja vastupidavuskavade elluviimise uurimist (Zeitlin, Bokhorst ja Eihmanis, 2024). Näiteks on uurijad käsitlenud nt

taaste- ja vastupidavuskavade koostamist (Bokhorst & Corti, 2023), sh nende ambitsioonikuse võrdlust liikmesriikides (Oellerich & Simons, 2023), RRF-i ja ÜKP võrdlust (Cecchi, 2023), RRF-i juhtimismudeli olemust ning mõju Euroopa Komisjoni mõjuvõimu tõstmisele Euroopa Semestri raames (Darvas & Welslau, 2023). Kõige põhjalikumalt on taastekavade koostamist ja elluviimist uurinud Zeitlin et al. (2023, 2024). Kuid kuna kavade elluviimine on alles töös, on seni olnud ainult osaliselt võimalik hinnata rahastu tegelikku tulemust ning mõju riikides kohapeal (Fabbrini, 2025).

Autorile teadaolevalt ei ole seni uuritud, milline on RRF-i rakendamise kogemus Eestis, võttes arvesse kõiki elluviimisega seotud tasandeid. Oluline on selgitada seniseid õppetunde ning analüüsida tulemuspõhise rahastamissüsteemi eeliseid ja puudusi tavapärase kulupõhise lähenemisega võrreldes. See võimaldab paremini mõista, mis tulemuspõhisuse puhul toimib hästi ning milliseid lahendusi tasuks 2028+ perioodis ÜKP-s üle võtta.

Käesoleva töö eesmärgiks on selgitada välja, millised on RRF-i rakendamise õppetunnid Eestis. Eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda kirjanduse baasil ülevaade RRF-ist kui uudsest instrumendist, analüüsida RRF-i ja ÜKP erinevusi ning selgitada välja, mis on ÜKP reformimise põhjus ja suund.
2. Analüüsida varasemate uuringute ja raportite põhjal RRF-i tugevusi, nõrkusi, võimalusi ja ohte.
3. Koostada valim Eestis RRF-i rakendajatest, töötada välja intervjuu plaan ja viia läbi poolstruktureeritud intervjuud.
4. Selgitada välja RRF-i olulisemad tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud Eesti näitel.

Uurimisülesannete lahendamiseks analüüsis töö autor RRF-i ja ÜKP reformimist puudutavat kirjandust ja tutvus läbiviidud uuringutega. Kirjanduse leidmiseks kasutas töö autor EBSCO andmebaase ja Google Scholar otsingumootorit.

Magistritöö jaguneb teoreetiliseks ja empiiriliseks osaks. Teoreetilises osas analüüsib autor RRF-i olemust kui esimest ulatuslikku tulemuspõhise rahastamise mehhanismi EL-is. Käsitletakse RRF-i tugevusi, nõrkusi, võimalusi ja ohte seniste uurimuste ja poliitikaanalüüside põhjal. Samuti vaadeldakse Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) tulevikusuundi ja võimalikku reformimist, pöörates erilist tähelepanu RRF-i mõjule selle kujundamisel. Töö empiiriline osa keskendub RRF-i rakendamise kogemusele Eestis, tuues välja peamised õppetunnid ja hinnates tulemuspõhise rahastamise eeliseid ja piiranguid.

Käesoleval magistritööl on piirangud. Kvalitatiivse töö eesmärk on mõista RRF-i rakendamisel esinevaid aspekte süvitsi, mitte pakkuda laiapõhjalisi üldistusi. Kuna

käsitletakse ja vaadeldakse vaid Eesti kogemust, siis ei pruugi käesolevas töös toodu olla relevantne või ülekantav teistele liikmesriikidele. Tegemist on kvalitatiivse uurimusega, mille eesmärk on mõista RRF-i rakendamist süvitsi, mitte teha statistilisi üldistusi. Uuringust on teadlikult välja jäetud auditeeriv asutus ning tuleb arvestada, et antud vastused võivad olla mõjutatud intervjueritavate rollist, tööstaažist / RRF-iga kokkupuute pikkusest. Kuna RRF-i elluviimine on veel pooleli, peegeldavad tulemused hetkeolukorda, mitte lõplikke hinnanguid. Üldistuste tegemiseks võiks tulevased uuringud seniseid leide kinnitada kvantitatiivsete ja laiahaardeliste, rohkem liikmesriike hõlmavate analüüsidega (sh analüüsida tulemusi RRF-i elluviimise järgselt st pärast 2026. aastat).

Töö autoril on valdkonnaga praktiline kokkupuude läbi töö Riigi Tugiteenuste Keskuses, kus ta tegeleb tulemuspõhiste rahastusskeemide (sh kuludega sidumata rahastus, Sotsiaalne Kliimafond) väljatöötamise ja koordineerimisega, sealhulgas RRF-i rakendamisega. See kogemus on kujundanud autori huvi uuritava teema vastu ning võimaldanud paremat juurdepääsu valdkondlikele ekspertidele. Töö koostamisel on siiski lähtunud kriitilise analüüsi ja neutraalsuse põhimõtetest.

Märksõnad: Taaste- ja Vastupidavusrahistu, RRF, NextGenerationEU, Ühtekuuluvuspoliitika reformimine, tulemuspõhine rahastamine.

CERES: S180

1. Taaste- ja vastupidavusrahistu kui Euroopa Komisjoni uudne rahastusmehhanism

1.1. Taaste- ja vastupidavusrahistu olemus ja võrdlus ühtekuuluvuspoliitikaga

Taaste- ja vastupidavusrahistu (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) on oma olemuselt ühekordne kriisist taastumise instrument, mis loodi EL-i liikmesriikide poolt reageerimaks kiiresti koroonaviiruse tekitatud kahjudele. 2020. aasta alguses Hiinast Euroopasse levinud COVID-19 pandeemia oli majandusele ränk mõju ning EL majanduslangus oli suurem kui näiteks eelmise 2008. aasta majanduskriisi ajal (Euroopa Kontrollikoda, 2023a). Taastamiseks ühtset turgu ning toetamiseks majanduse taastumist võttis Euroopa Komisjon vastu otsuse luua uus Taasterahastu, mis on NextGenerationEU peamiseks nurgakiviks. Taasterahastu loodi ühekordse vahendina komisjoni vastava määruse (EL 2021/241) jõustumisega veebruaris 2021 (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021). Määrusega pandi alus kriisist räsitud EL-i majanduse taastumisele ja vastupanuvõime tõstmisele. Rahastu maht on 650 miljardit, millest 359 miljardit on suunatud liikmesriikidesse toetuse kujul ning 291 miljardit laenukena (Euroopa Komisjon, kuupäev puudub-c). Tegemist

on ühe suurima rahastuga, mis Euroopa Liidu ajaloos on loodud ning mida rahastatakse EL-i võlakirjade emiteerimise teel. (Mahieu, et al., 2024). NextGenerationEU rahastamiseks võetud laenu tagasimaksed algavad 2028. aastal ning lõppevad 2058. aastal, kusjuures toetusteks eraldatud summad makstakse tagasi EL-i eelarvest, samas kui laenuvahenditeks eraldatud summad tuleb tagastada laenu võtnud liikmesriikide poolt (Euroopa Komisjon, kuupäev puudub-d).

Rahastu eesmärk, nagu nimigi viitab, on eelkõige nii majanduse ühise taastumise toetamine kui ka vastupanuvõime tõstmine (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021). EL reageeris kriisile ühiselt ja kiirelt, suunates majandusse märkimisväärseid summasid avaliku sektori raha Varasemad kogemused on näidanud, et majanduskriiside ajal kalduvad avaliku sektori investeeringud vähenema, mis omakorda võib pärssida erasektori investeerimise aktiivsust ja aeglustada taastumist (Rahvusvaheline Valuutafond, 2020). Vastupanuvõime nurgakiviks on põhimõte, et raha suunatakse EL-i strateegilistesse valdkondadesse, sh pidades silmas EL eesmärki olla aasataks 2050 täielikult kliimanetraalne. Seetõttu toetatakse läbi reformide ja investeeringute liidu strateegiliste prioriteetide nagu rohe- ja digipöörde elluviimist, mis tagaks jätkusuutlikkuse ning aitaks olla valmis tuleviku väljakutseteks. (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021).

Määruse 2021/241 preambula punkt 10 rõhutab, et taastumine ja vastupidavuse suurendamine peaks toimuma Euroopa jaoks olulistes valdkondades, keskendudes rohepöördele, digipöördele ning arukale ja kaasavale majanduskasvule. Toetust suunatakse majanduslikule ja territoriaalsele ühtekuuluvusele, teadus- ja arendustegevusele, töökohtade loomisele ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele (VKE-dele). (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021). Seega on tegemist laiaulatusliku sotsiaalmajandusliku instrumendiga, mis hõlmab ka hariduse, kultuuri, loomemajanduse ja tervishoiu arendamist. Täpsem eesmärkide loetelu ning seosed toetavate poliitikavaldkondadega, sh kattuvus ÜKP valdkondadega, on toodud joonisel 1.

COVID-19 mõjud ei jäänud aga ainsaks väljakutseks Euroopale – vaevalt oli möödunud aasta RRF-i määruse vastuvõtmisest, kui olukorda Euroopas raputas Venemaa agressioon Ukrainas ja täieulatusliku sõja puhkemine. Liidu majandust raputasid tarneahelate katkemised ja kõrge inflatsioon ning energiakriis, mis tulenes tugevast sõltuvusest Vene gaasist (Euroopa Komisjon, 2024). Vastukaaluks energiakriisile tutvustas Euroopa Komisjon *REPowerEU* plaani ning muutis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrust (EL) 2021/241. Liikmesriikidele anti võimalus taastekavade muutmiseks ning *REPowerEU* peatüki lisamiseks, et pakkuda lisarahastust energiapuuduse saavutamiseks, vähendamaks sõltuvust

Venemaa fossiilkütuste impordist ning minemaks üle puhtale energiale (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2023).

	Eesmärk	RRF-i poliitikavaldkond	ÜKP poliitikavaldkond 2021-2027
	Edendada rohepööret, toetades elurikkuse kaitset, kestlikku liikuvust, energiatõhusust, taastuvenergiat, kliimamuutustega kohanemist ja ringmajandust	Rohepööre	Keskonnahoidlikum, CO2-neutraalse majandusega Euroopa
	Edendada ülikiirete võrkude, avalike teenuste ja ettevõtete digitaliseerimist, digioskusi ning uuenduslike tehnoloogiate kasutuselevõttu	Digipööre	Ühendatud Euroopa
	Edendada kestlikku majanduskasvu, ettevõtlust, innovatsiooni ja konkurentsivõimet	Kestlik ja kaasav majanduskasv	Konkurentsivõimeline ja arukam Euroopa
	Edendada hariduse juurdepääsu, kvaliteeti ja kaasatust, keskendudes digiharidusele, lastehoiule ja noorte tööhõivele	Järgmise põlvkonna haridus ja oskused	Kodanikele lähemal olev Euroopa
	Parandada sotsiaalset infrastruktuuri, kaasata haavatavaid grupe, toetada oskuste arendamist ja luua stabiilseid töökohti	Sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	Sotsiaalne ja kaasav Euroopa
	Parandada tervishoiu ja hoolduse kvaliteeti ning digitaliseerimist, suurendada avaliku halduse tõhusust	Tervishoid ja sotsiaalkaitse	<i>puudub</i>

Joonis 1. RRF-i kuue põhisamba eesmärgid ja seos 2012-2027 ÜKP viie sambaga

Allikas: (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021a; Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021b; Euroopa Komisjon, kuupäev puudub-a; Euroopa Kontrollikoda, 2023a), autori koostatud

RRF-i rakendamise aluseks on riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad, milles esitab iga liikmesriik ettepanekud oma reformide ja investeeringute elluviimiseks. Kavadesse lisatud meetmete abikõlblikkus ei saa olla varasem kui 1. veebruar 2020 (*REPower* meetmete puhul

1. veebruar 2022) ning neil peab olema puutumus ja seos riigipõhiste soovitustega ehk kavad peavad lähtuma riigi probleemidest ja prioriteetidest, mis on kindlaks tehtud Euroopa poolaasta raames. Sealjuures on sätestatud, et iga kava peab suunama vähemalt 37% oma kogusummast rohelisse üleminekusse ja vähemalt 20% digiüleminekusse (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021).

Euroopa poolaasta on iga-aastane protsess, mille eesmärgiks on koordineerida EL-i liikmesriikide majanduspoliitikat ja tagada majanduslik stabiilsus ja kasv, sh määratakse kindlaks ELi ja liikmesriikide majanduse ja tööhõive peamised suunised ning jälgitakse nende rakendamist (Euroopa Liidu Nõukogu, 1997). Riigipõhised soovitused on Euroopa poolaasta raames konkreetsetele liikmesriikidele antud suunised makromajandus-, eelarve- ja struktuuripoliitika kohta, tagamaks konvergenst liidu sees ning kooskõla EL-i eesmärkidega (Mollet, 2021). Just riigipõhiste soovitustega seotud reformide sissetoomine ja vastavate eesmärkide täitmise sidumine RRF-i rahastusmudeliga, on aidanud oluliselt edendada riigipõhiste soovituste elluviimist liikmesriikides ja saavutada käegakatsutavaid tulemusi mitmes poliitikavaldkonnas (nt tööturg, sotsiaalkaitse ja pensionisüsteem, taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamine jms) (Corti, Pedralli, & Pancotti, 2024). Seetõttu peetakse riigipõhiste soovituste otsust ja tugevat seost RRF-i üheks suurimaks saavutuseks komisjoni poolt. Varasemalt puudusid Euroopa Komisjonil tõhusad meetmed, et tagada liikmesriikide vastavus Euroopa poolaasta raames antud suunistele. RRF-i tulemuspõhine maksete süsteem ja võimalus peatada maksed on võimaldanud komisjonil kehtestada oluliselt tugevama järelevalve- ja mõjutusmehhanismi. Näiteks on maksete peatamist kasutatud Leedus, Rumeenias, Portugalis, Itaalias, Hispaanias ja Belgias ning kokku ulatus maksete peatamine 2023. aastal 841 miljoni euron (Lilyanova, V., & Schollaert, L. M.-J., 2024).

Tulemuspõhine ja kuludega sidumata rahastamine (*financing not linked to costs*, FNLC) ei ole iseenesest ka ühtekuuluvuspoliitikas tundmatu ning on 2021-2027 programmiperioodil integreeritud ühtekuuluvuspoliitika ühissätete määrusesse (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2021, artiklid 51 ja 95). FNLC-l nähakse suurt potentsiaali, kuid seni on antud võimalust kasutatud väga harva ja pigem nõ pilootprojektides (Euroopa Kontrollikoda, 2024; Böhme, Marinović, Zillmer, Hat, & Schuh, 2023). Böhme et al. (2023) toob välja, et RRF-i kogemus võib aidata ka kaasa ÜKP pikaajasele püüdlusele fokuseerida rohkem tulemustele ning laiendada sealjuures ka FNLC kasutuselevõttu.

Molica, Marques Santos ja Conte (2023) uurisid, kas tulemuslikkusele orienteeritud rahastamine aitab suurendada ühtekuuluvuspoliitika tõhusust ning kuivõrd suudavad Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) programmid määratleda konkreetseid ja realistlikke

poliitikaväljundeid. Analüüs keskendus sellele, millises ulatuses ja kui sageli muudetakse programmi käigus algselt seatud väljundindikaatoreid ning millised tegurid seda põhjustavad. Selgus, et indikaatorite määratlemine on keeruline ja pidevad muudatused viitavad prognooside ebatäpsusele, mille põhjuseks võivad olla nii pikk programmeerimisperiood, muutuvad poliitilised prioriteedid, puudulik ligipääs kvaliteetsetele andmetele kui ka haldussuutlikkuse piirangud. Sage sihtide ümbermängimine tekitab aga küsimuse, kuivõrd tulemuspõhine selline rakendamine tegelikult on kui kokkulepitut saab oluliselt muuta. Kokkuvõttes järeldavad autorid, et tulemuspõhine rahastamine võib tõepoolest tõsta poliitika tõhusust, kuid see eeldab tugevat metoodilist ja institutsionaalset valmisolekut (Molica et al., 2023).

RRF-i näol on aga tegemist seni mastaapseima ja esimese 100%-liselt tulemuspõhise instrumendiga – komisjonipoolsete maksete aluseks liikmesriigile ei ole mitte tehtud kulud, vaid riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades (NRRP) ja nõukogu rakendusotsuses kokkulepitud eesmärkide täitmine ja sihtide saavutamine (Mahieu et al., 2024). Lisaks on tegevuskorra kokkuleppes toodud ära maksetaotluse esitamise graafik ning määratud ära, mis tulemused, millise maksetaotluse koosseisus on. Seega sisaldab liikmesriigi maksetaotlus kindlat arvu vahe-eesmärke (*milestones*) ja sihte (*targets*), mis esitatakse ühtse paketina ning väljamaksetel puudub igasugune seos reformide ja investeeringute tekkinud või eelarvestatud kuludega (Euroopa Komisjon, 2024b) RRF-i rakendamise süsteem on üles ehitatud nii, et komisjon hindab vahe-eesmärke ja sihte ühe tervikuna, et tagada reformide ja investeeringute järjepidevus ja täitmine (Zeitlin et al., 2024). Kuna maksetaotlus on tervik, siis kui kasvõi üks maksetaotluse paketiis olevatest tulemustest ei ole saavutatud, ohustab see kogu maksetaotluse esitamist ja heaks kiitmist.

Maksete peatamise ja vähendamise metoodika on täpselt määratletud Euroopa Komisjoni 2023. a teatises (Euroopa Komisjon, 2023). Kui liikmesriik ei suuda saavutada eesmärke ja sihte või tekib viivitusi nende täitmisel, võib komisjon maksed täielikult või osaliselt peatada. Peatamise metoodika on üles ehitatud tulemuspõhiselt, arvestades eesmärgi või sihi suhtelist kaalukust ja olulisust, sealjuures võttes arvesse riigipõhiste soovitude konteksti. Kui saavutamata eesmärk või siht on seotud olulise reformiga, võib maksete peatamine olla ulatuslikum (Euroopa Komisjon, 2023). Seega ei sõltu makse kinnipidamised ja trahvide suurus tehtud või eelarvestatud kuludest, vaid reformi või investeeringu kaalukusest komisjoni silmis. Olulised reformid, mille täitmine jääb alla ootuste, võivad kaasa tuua märkimisväärseid rahalisi sanktsioone, olenemata juba tehtud investeeringutest (Euroopa Komisjon, 2024b; Zeitlin et al., 2024).

Riiklikud taastekavad sisaldavad ka reforme, mida liikmesriik peab ellu viima ning mis on seotud riigipõhiste soovitustega, kuid mille puhul ei ole RRF-i raames otseselt ette nähtud rahastust/toetust (nn 0-euro reformid). Kuna aga reformide elluviimisega seotud olulised etapid on seotud vahe-eesmärkidega, mis on osa maksetaotlusest, võib nende mittetäitmine kaasa tuua trahve kümnetes miljonites eurodes, kuna komisjon hindab eelkõige reformi kaalukust ja selle vastavust EL-i strateegilistele eesmärkidele (Zeitlin et al., 2024; Euroopa Komisjon, 2024b).

Tabel 1

RRF-i ja ÜKP võrdlus

Aspekt	RRF	ÜKP
Eesmärk	Ajutine vahend COVID-19 kriisile reageerimiseks	Pikaajaline investeerimispoliitika majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse arengu edendamiseks
Kestvus	2020-2026 (ühekordne 7-aastane periood)	7-aastased programmperioodid (hetkel 2021-2027)
Rahaline maht	650 miljardit eurot (okt. 2024 seisuga)	Esialgne eraldis 392 miljardit eurot (2021-2027)
Rahastamise allikas	Rahastatakse ELi tasandil võlakirjade emiteerimisega	ELi eelarvest ja liikmesriikide kaasrahastamisega
Rakendamine	Otsejuhitud fond (kontrollijaks on Euroopa Komisjon)	Jagatud juhtimisega fondid (kontrollijaks on liikmesriik)
Maksed	Põhinevad kokkulepitud eesmärkide ja sihtide rahuldaval täitmisel	Põhinevad peamiselt deklareeritud kuludel, mõnikord lihtsustatud kuludel (ühtne määr, kindlasummaline makse, ühikuhind), harva FNLC-1
Riigipõhised soovitused	Rahastamine seotud otseselt ja tugevalt riigipõhiste soovituste täitmisega	Seos pole nii tugev, riigipõhised soovitused võetakse arvesse, kuid investeerimisprioriteedid määratakse programmtöö käigus
Reformid	Reformide elluviimine on kohustuslik	Peamine fookus on investeringutel, reforme pigem ei rahastata
Trahvid ja maksete peatamine	Maksete peatamine ja vähendamine, kui esineb puudujääke eesmärkide ja sihtide täitmisel või ELi finantshuvide kaitsel	Finantskorrektsioonid, kui esineb rikkumisi kulude deklareerimisel või ELi finantshuvide kaitsel

Märkus: Peamised erinevused RRF-i ja ÜKP vahel

Allikas: Euroopa Kontrollikoja (2023a) ja Euroopa Komisjoni veebilehtede põhjal, autori koostatud

Kokkuvõtvalt saab öelda, et selline rangus ja tulemuste sidumine rahastamisega on toonud kaasa olukorra, kus liikmesriigid viivad riigipõhiseid soovitusi ellu oluliselt motiveeritumalt ja süsteemsemalt kui varem. Varasemalt oli riigipõhiste soovituste täitmine vaevaline ning Euroopa Komisjonil puudusid tõhusad hoovad liikmesriikide mõjutamiseks. RRF-i näol aga on leitud tõhus mehhanism riiklike poliitikate suunamiseks vajalikus suunas (Zeitlin, et al. 2023).

RRF ja ühtekuuluvuspoliitika erineb veel peamiselt juhtimismudeli ja kaasatuse poolest. RRF on tsentraliseeritud ja otse juhitud fond, kus peamine otsustusõigus on riikide valitsustel ja Euroopa Komisjonil. ÜKP toimib aga võrdluseks jagatud juhtimise põhimõttel, andes rohkem otsustusõigust kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, kes on kaasatud rahastuse planeerimisse ja elluviimisse (Zeitlin et al., 2023). Täpsema ülevaate peamistest erinevustest RRF-i ja ÜKP vahel annab Tabel 1.

Järgmisena käsitletakse lühidalt Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika reformimise põhjuseid ja suunda. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika on üks olulisemaid poliitikaid, mille eesmärgiks on vähendada majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi liikmesriikide vahel ning edendada kestlikku arengut. Poliitika hõlmab mitmeid rahastamisprogramme, nagu Ühtekuuluvusfond, Euroopa Regionaalarengu Fond ja Euroopa Sotsiaalfond+, Õiglase Ülemineku Fond (ehk nõ struktuurivahendite alla kuuluvad fondid) (Euroopa Komisjon, kuupäev puudub-e). Rahastu kogumaht on märkimisväärne – ühtekuuluvuspoliitika eelarve perioodil 2021–2027 on 392 miljardit eurot, mis jaguneb eelnevalt nimetatud struktuurivahendite, Interregi, komisjoni juhitud EL instrumentide ja tehnilise abi vahel (Euroopa Komisjon, kuupäev puudub-f).

Ühtekuuluvuspoliitika algne fookus oli liikmesriikide vaheliste majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamisel. Aja jooksul on poliitika arenedes lisandunud uued prioriteedid, sealhulgas rohe- ja digipööre, mis on muutunud keskseteks teemadeks. Märkimisväärsed muutused toimusid pärast 2004. aasta laienemist ning kui liidu poliitika pidi kohanema uute liikmesriikide suurte majanduslike erinevustega. Samal ajal on ühtekuuluvuspoliitika seisnud silmitsi mitmete probleemidega, sealhulgas halduskoormuse suurenemise, bürokraatia kasvu ja fondide kasutamise tõhususe küsimustega (Rubio et al., 2024; Bachtler et al., 2024).

Euroopa Komisjoni kõrgetasemelise töörühma raport (2024c) toob esile mitmed struktuursed väljakutsed, mis pärsivad ühtekuuluvuspoliitika tõhusust. Murekohaks on EL-i

majandusliku konkurentsivõime langus ning süvenev territoriaalne lõhe – näiteks elas 2023. aastal 120 miljonit inimest vähem arenenud piirkondades, kus SKP elaniku kohta on sageli alla 2000. aasta taseme. Samuti esineb kolmandikus piirkondadest püsiv majandusseisak ja arengulõksud, mida pole suudetud ühtekuuluvusfondide toel ületada. See omakorda õhustab usaldust Euroopa institutsioonide vastu ja süvendab sotsiaalset rahulolematust (Euroopa Komisjon, 2024c).

Ühtekuuluvuspoliitikat on kritiseeritud ka selle keeruka juhtimise ja suure halduskoormuse pärast. Fookus formaalsele vastavusele ja aruandlusele on tihti varjutanud poliitika tegelikku mõju. Selle tulemusel eelistatakse sageli lihtsamaid projekte, mille puhul on kergem täita kõiki nõudeid, keerukamate ja innovaatilisemate lahenduste arvelt, kuna viimaste elluviimine on riskantsem. Samuti on täheldatud, et mõnedes liikmesriikides on EL rahastusele juurdepääs niivõrd keeruline, et toetuse taotlejad väldivad seda ning eelistavad sellele siseriiklikke toetusmeetmeid, millega ei kaasne niivõrd kompleksset reeglistikku ja bürokraatiat. Lisaks ei suuda ühtekuuluvuspoliitika piisava paindlikkusega kriisidele reageerida. Kuigi ajutised meetmed, nagu REACT-EU ja FAST-CARE, on kriisidele vastamiseks kasutusele võetud, jäävad EL-i pikaajalised struktuurid endiselt jäikadeks ja killustatuks (Euroopa Komisjon, 2024c).

Euroopa Komisjon on teinud märkimisväärseid pingutusi lihtsustamise suunas, sealhulgas bürokraatia vähendamiseks (Euroopa Komisjon, 2024c). Praegune liidu õigusraamistik pakub juba mitmeid võimalusi, mis sarnanevad RRF-i lähenemisele – eelkõige kuludest sõltumatu ehk tulemuspõhine rahastamine, mis on sisuliselt RRF-iga kõige võrreldavam. Lisaks on kasutusel ka lihtsustatud kulumeetodid, mis võivad pakkuda olulisi eeliseid võrreldes traditsioonilise kulupõhise rahastamisega.

Euroopa Komisjon (2024d) toob oma uuringus välja, et liikmesriigid ja lõppkasusaajad tajuvad nii lihtsustatud kuluhüvitisviiside kui ka kuludest sõltumatu rahastamisel (FNLC)-l mitmeid kasutegureid, millest peamised on väiksem administratiivne koormus, lihtsam tagada kooskõla kohaldatavate õigusnormidega, suurem orienteeritus tulemustele ning üldine võimalus saavutada kõrgema kvaliteedi ja mõjuga tulemusi (joonis 2).



Joonis 2. Lihtsustatud kulude ja kuludest sõltumatu rahastamise plussid

Allikas: Euroopa Komisjon, 2024d alusel, autori koostatud

Kokkuvõttes näitab uuring, et peamiselt on lihtsustatud kulud (Simplified Cost Options ehk SCO) kasutusel ESF+ ja ERF-s ning just nn kõrgema tasandi (komisjonliikmesriik tasandil) lihtsustatud kulude kasutus on tõusnud sel programmiperioodil võrreldes 2014-2020 perioodiga. Kuludest sõltumatu rahastuse (FNLC) kasutus on alles väga varajases algusjärgus ning selle laialdasemat levikut piirab vähene kogemus skeemide väljatöötamisel ja rakendamisel, aga ka esialgu suurenenud halduskoormus, mis puudutab skeemide disaini ja läbirääkimise protsessi komisjoniga. Samuti tajutakse juriidilist ebakindlust, mis on seotud skeemide rakendamise ja kontrollidega ning audiitorite ootustega (sh riigihangete kontrollil, aga ka olukordadega, kus tulemusi ei saavutata). Need põhjused peegeldavad väga hästi hirne, mis olid liikmesriikidel ajal, mil võeti kasutusele SCO-d. (Euroopa Komisjon 2024d).

Taaste- ja vastupidavusraha on ilmselgelt toonud EL-i eelarvepoliitikasse kvalitatiivse muutuse ning on tõstatanud küsimuse, kas sarnast lähenemist võiks rakendada ka ühtekuuluvuspoliitikas (Molica et al., 2023). Kuigi ka praegune EL õigusraamistik pakub kulupõhisele mudelile alternatiive näib, et komisjon on võtnud ÜKP reformimisel märksa radikaalsema suuna, keskendudes süsteemsetele muudatustele. Sealjuures rõhutatakse, et uus kursus „peab muu hulgas käsitlema /.../ rahastamisvoogude konsolideerimist, võimalust tugineda rohkem riiklikele eeskirjadele ja pakkuma liikmesriikidele suuremat paindlikkust abikõlblikkuse kindlaksmääramisel.“ (Euroopa Komisjon, 2024, 39).

Kokkuvõttes on RRF Euroopa Liidu praktikas esmakordselt sidunud toetuse maksmise ja reformide elluviimise niivõrd otseselt, muutes riigipõhiste soovituste elluviimise liikmesriikides senisest süsteemsemaks. RRF, kui tulemustele keskenduv rahastusmehhanism, mis seob maksed vahe-eesmärkide täitmise ja sihtide saavutamisega, pakub uudset ja alternatiivset mudelit tavapärase kulupõhiste fondide kõrvale. See omakorda on tõstatanud küsimuse, mil määral võiks RRF-i lähenemisviisi laiemalt rakendada ÜKP-s, et suurendada rahastu paindlikkust, tulemuslikkust ja suutlikkust kriisidele reageerida.

1.2. Taaste- ja vastupidavusrahastu tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud

RRF on innovaatiline, suuremahuline ja oma olemuselt senistest instrumentidest oluliselt erineva raamistikuga rahastusvahend (Zeitlin et al., 2024). On ilmselge, et RRF-i rakendamise kogemus mõjutab nii liikmesriikide kui ka EL-i tasandi poliitikaid ja majandusotsuseid, mis ulatub tõenäoliselt kaugemale üksikutest investeerimisprojektidest, mõjutades ka majanduspoliitika kujundamist ja koordineerimist (Darvas & Welslau, 2023). Eelkõige on olulise tähtsusega küsimus, kuidas RRF-i mudelit ÜKP-sse üle kantakse ning millises ulatuses võetakse RRF-i lähenemine kasutusele ÜKP 2027+ programmiperioodil. Juba 2023. aastal spekulēriti, et arvestades RRF-i uuenduslikku ülesehitust ja fookust tulemuslikkusele, võib ÜKP liikuda sarnase tulemuspõhise rahastamismudeli suunas – sellise, mille keskmes on eesmärkide ja tulemuste saavutamine, mitte üksnes kulutuste deklareerimine (Cecchi, 2023; Böhme et al., 2023).

Olenemata sellest, et RRF-i rakendamine ei ole veel lõpuni jõudnud ning kõik plussid ja miinused pole kindlasti veel kaugeltki selged, on juba praegu ilmne, et RRF-i kogemusest õpitakse ja rahastusmudelit on hakatud kopeerima ka teistes EL-i fondides. Näiteks on RRF-i tulemuspõhise lähenemise juba kopeeritud Sotsiaalses Kliimafondis ja Ukraina rahastusmehhanismis ja Lääne-Balkani kasvurahastus (Euroopa Komisjon, 2025). Seega saab väita, et RRF on juba mõjutanud EL poliitikakujundamist ja otsuseid.

RRF-i rakendamisel on tuvastatud nii tugevaid kui ka nõrku külgi, aga ka võimalusi ja ohte (Cecchi, 2023; Zeitlin et al., 2024; Darvas & Welslau, 2023). Arvestades RRF-i uuenduslikkust ja ulatust, on vaja süstemaatilist lähenemist rahastusmehhanismi hindamiseks ja analüüsimiseks. Pakkumaks struktureeritud ülevaadet RRF-ist, kasutatakse käesolevas töös SWOT analüüsi meetodit, kus seni läbiviidud uuringute ja teaduskirjanduse baasil analüüsitakse RRF-i tugevusi (*Strengths*), nõrkusi (*Weaknesses*), võimalusi (*Opportunities*) ja ohte (*Threats*).

Knierim ja Nowicki (2010) toovad välja, et SWOT-analüüs on tunnustatud ja tõhus tööriist strateegilises planeerimises ja poliitikakujundamises, luues tervikliku ülevaate, mis

aitab paremini mõista nii sisemisi kui ka väliseid tegureid, mis mõjutavad poliitika kujundamist ja rakendamist. SWOT-analüüs on eriti oluline avaliku poliitika kontekstis, kus erinevate osapoolte panus ja teadmised võivad oluliselt suurendada poliitika rakendatavust ja legitiimsust (Knierim & Nowicki, 2010). SWOT-meetodi kasutamine RRF-i kontekstis on põhjendatud, kuna rahastamismehhanismide edukus ja jätkusuutlikkus sõltuvad mitmetest muutujatest ning teguritest, mille terviklik käsitlemine ja mõistmine saab olema poliitikakujundajate jaoks võtmetähtsusega.

Tugevused. RRF-i peamine tugevus seisneb reformide ja investeeringute oskuslikul omavahelisel sidumisel. Reformipakettide elluviimine on seotud otseselt RRF-i tulemuste saavutamise ja väljamaksetega. See on aidanud kaasa struktuursete reformide elluviimise kiirendamisele läbi riigipõhiste soovitude täitmise liikmesriikides ja edendanud seeläbi EL-i ühiste poliitiliste prioriteetide saavutamist (Cecchi, 2023; Darvas & Welslau, 2023; Zeitlin et al., 2024; Mahieu et al., 2024). RRF-i vahehindamine (Euroopa Komisjon, 2024, lk 11) tõi välja, et „riigipõhiste soovitude täitmise määr on kasvanud 17 protsendipunkti võrra, tõustes 52%-lt 2021. aastal enne RRF-i rakendamist peaaegu 69%-ni 2023. aastal. Suurimad edusammud on tehtud juurdepääsu parandamisel rahastamisele ja finantsteenustele, tööturu toimimise, rahapesuvastase võitluse ja ärikeskkonna valdkondades“ Samaga nõustub ka Euroopa Kontrollikoda (2022), kinnitades, et RRF-i rakendamine on märkimisväärselt suurendanud riigipõhiste soovitude täitmise määra ning lisades, et panus on olnud oluline ka avaliku halduse tõhususe ja õigussüsteemide toimimist edendavates reformides.

RRF-i investeeringud ja reformid on aidanud stabiliseerida tööturгу ja hoida avaliku sektori investeeringuid stabiilsena isegi kriiside ajal, vähendades samal ajal töötuse määra rekordmadalale tasemele (Euroopa Komisjon, 2024). Seega on aidanud struktuursetele reformidele ja tulemuslikkusele keskendumine parandada nii liikmesriikide majanduslikku kui ka sotsiaalset vastupanu (Cecchi, 2023).

Kuigi RRF-i määrus seab üldise raamistiku ja rahastustingimused, tehakse otsused reformide ja investeeringute lisamiseks riiklikesse kavades riikide endi poolt. Seega saab tuua välja, et RRF annab liikmesriikidele suure vastutuse ja omanikutunde reformide ja investeeringute kavandamisel ja elluviimisel (Euroopa Komisjon, 2024; Zeitlin et al., 2024, Fabbrini, 2025). Eriti oluline on see reformide puhul, mis sageli vajavad riigi parlamendi heakskiitu. Suurem omanikutunne omakorda aitab kaasa kiiremale ja edukamale plaanide elluviimisele (Euroopa Komisjon, 2024) ning teatud olukordades võib selline rakendamise mehhanism aidata üle saada siseriiklikust poliitilisest vastuseisust vastuolulistele ja ebapopulaarsetele, kuid vajalike reformide elluviimisel (Zeitlin et al., 2023). Zeitlin et al.

(2023) toovad välja, et mitmel juhul kasutasid riigid reformide kohustuslikku elementi strateegiliselt enda kasuks – väliseid piiranguid (kellegi teise poolt seatud) sai kasutada ära olulise ressursina siseriiklikus poliitilise protsessis (nt õnnestus nii läbi suruda pensionireform Slovakkias vahetult enne RRF-i maksetaotluse esitamist).

RRF-i väljamaksed on kiiremad võrreldes nt teiste EL-i, tavapäraselt kulupõhiste vahenditega (Euroopa Komisjon, 2024; Euroopa Komisjon 2025). Lisaks on aidanud RRF-i pigem range ja perioodiline väljamaksete süsteem, mis on seotud vahe-eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmisega, oluliselt kaasa ka riiklike seire- ja tulemusjuhtimise tööriistade väljatöötamisele (Zeitlin et al., 2024). Seega on investeringute ja reformide edenemine ajas tõhusalt jälgitav ja juhitav. Lisaks on kõik eelnev tugevdanud ka Euroopa Komisjoni enda juhtimisvõimekust. (Zeitlin et al. 2024).

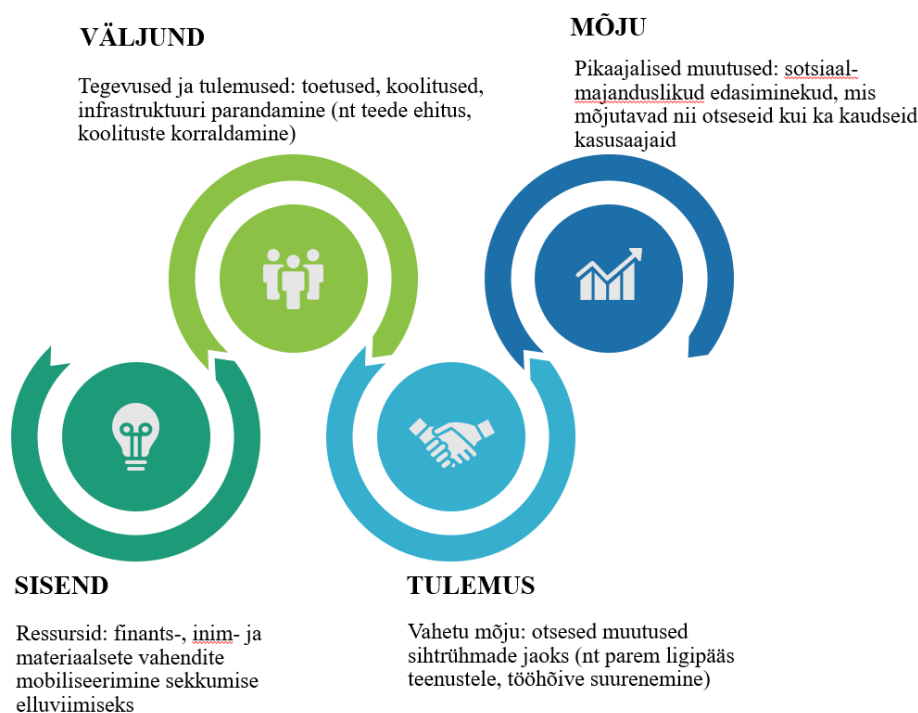
Nõrkused. Kuigi RRF-i eesmärgid on ambitsioonikad ja suunatud struktuurete reformide elluviimisele, on uudse rahastusmehhanismi rakendamisel ilmnenu ka mõningaid nõrkusi. Zeitlin et al. (2024) toovad välja probleemid, mis on seotud RRF-i juhtimismudeli jäikuse ja ebaefektiivsusega. Kuna maksetaotlused on seotud taastekavades fikseeritud vahe-eesmärkide ja sihtide täitmisega ning viimaste muutmine on keeruline ja aeganõudev protsess (võimalik vaid läbi ametliku taastekavade muutmise), siis on tulemuspõhisesse mudelisse sisse kirjutatud oluline jäikus (eelkõige võib see osutada probleemseks innovaatilistes ja keerukamates projektides, kus on eriti raske ette määrata kõiki vajalikke vaheetappe ja tulemusi). Selline jäikus ei võimalda liikmesriikidel paindlikult reageerida ootamatutele muutustele või uutele prioriteetidele (Zeitlin et al., 2024).

RRF-i üks suurimaid nõrkusi, mida on toonud välja mitmed uurijad seisneb seiresüsteemi jäikuses ja liigeses bürokraatlikkuses. RRF-i seire keskendub peamiselt kokkulepitud tulemuste formaalsele täitmisele ja ei arvesta piisavalt konteksti ja kvalitatiivseid aspekte (Darvas & Welslau, 2023; Corti & Ruiz de la Ossa, 2023; Zeitlin et al., 2024, Sánchez-Barrueco, 2023). Tulemuspõhise lähenemise üheks peamiseks eeliseks peaks olema administratiivse koormuse vähenemine, kuna kontrollid ja auditid ei hõlma kuludokumentide kontrolli (Santini, 2022). RRF-i puhul ei ole see aga kahjuks realiseerunud. Vastupidi – tulemuste täitmist nõutakse väga täpselt ning halduskoormus on praktikas osutunud isegi suuremaks kui ÜKP-s. See on tingitud topeltnõuetest: lisaks tulemuste saavutamisele tuleb järgida ka finantsjuhtimise reegleid ning tagada toetuse nõuetekohane kasutamine (Zeitlin et al., 2024).

Ka RRF-i vahehindamine tuvastas, et kuigi RRF oleks pidanud vähendama bürokraatiat, on tegelikkuses koormus pigem kasvanud. Selle põhjuseks peetakse

kompleksset aruandlust ja ulatuslike tõendusmaterjalide esitamist maksetaotluste raames. Lisaks on järelevalve protsess muutunud oluliselt keerukamaks nii riiklikul kui ka EL tasandil. Probleme põhjustavad ka dubleerivad auditid ja kontrollid, mida viivad läbi nii riiklikud organid, Euroopa Komisjon kui ka Euroopa Kontrollikoda. Kõik need tegurid põhjustavad täiendavat bürokraatiat ja suurendavad töökoormust. (Euroopa Komisjon, 2024).

Liikmesriikidel on Euroopa Komisjoni ees ulatuslik aruandluskohustus seoses RRF-i rakendamisega. Üks peamisi kohustusi on esitada FENIX kaudu kaks korda aastas (oktoobris ja aprillis) tulemuste edenemise aruandeid, mis kajastavad tehtud edusamme plaanide rakendamisel ning kaks korda aastas (jaanuaris ja juulis) ühiste näitajate aruandeid. Lisaks peavad liikmesriigid Euroopa poolaasta raames esitama iga-aastaseid riiklikke reformikavasid, mis sisaldavad samuti teavet RRF-i rakendamise kohta. Sellest eraldiseisevad on veel maksetaotluste esitamine, mida võivad liikmesriigid teha kuni kaks korda aastas olenevalt tegevuskorras kokkulepitust. (Euroopa Kontrollikoda, 2023b). Ka RRF-i vaahindamine (Euroopa Komisjon, 2024) toob selgete probleemidena esile liikmesriikide rahulolematuse liigse aruandluskohustusega, kus aruanded on väga mahukad, liiga tihedalt esitatavad ning tähtajad lühikesed.



Joonis 3. Sisendi, väljundi, tulemuse ja mõju liigitus Euroopa Kontrollikoja kohaselt

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, 2023b alusel, autori kohandatud

Euroopa Kontrollikoda (2023b) on RRF-i tulemuspõhisuse laiemalt küsimuse alla seadnud, tuues välja, et riiklikes taastekavades kokkulepitud tulemused on pigem seotud sisend- ja väljundindikaatorite (nt investeeritud raha hulk või rekonstrueeritud majade arv) kui tegelike tulemusindikaatoritega (nt aastane primaarenergia tarbimise või CO₂ emissiooni vähenemine jms), mis kokkuvõttes võib saada takistuseks meetmete mõju hindamisel (vt joonis 3). Sama puudujääki rõhutavad ka Darvas & Welslau (2023), tuues välja, et tulemusindikaatorite vähene kasutamine ja tegelikele mõjudele mitte keskendumine võib viia olukorrani, kus meetmed on formaalselt täidetud, kuid soovitud muutusi ei saavutata.

Samas ei ole RRF-i määruses ega delegeeritud aktis määratletud tulemuslikkuse mõistet, kuid probleeme esineb ka puhtalt sellega, kas meetme viimase vahe-eesmärgi või sihi saavutamine annab kindluse, et meede on edukalt lõpuni viidud või mitte (Euroopa Kontrollikoda, 2023b). Kontrollikoja hinnangul tuleks sisendi ja väljundi hindamise asemel palju enam keskenduda tulemustele ja mõjule, kuigi viimase hindamine võib osutuda keerukaks, kuna mõju ilmumine võtab aega ning ei pruugi sobida RRF-i ajaraamiga (Euroopa Kontrollikoda, 2023b). Lisaks rõhutavad Molica, Santos, & Conte (2023), et täpsete tulemuste seadmine ja mõõtmine on keerukam juba ka seetõttu, et need võivad olla mõjutatud teistest välistest faktoritest. Seega esineb risk, et seatud tulemus ei ole täielikult elluviija kontrolli all.

Ohud. Zeitlin et al. (2024) juhivad tähelepanu, et tulemuspõhine juhtimine võib endas peita mitmedki ohte, mis peituvad süsteemiga manipuleerimises ja moonutatud mõjudes. Kui maksed on seotud vahe-eesmärkide täitmise ja sihtide saavutamise ja võib see kaasa tuua nn „madalate kirsside korje“, kus esmalt püütakse lihtsalt saavutada tulemusi, selle asemel, et jõuda näiteks tegelike abivajajate ja sihtgrupini. Samuti võib süsteemi petta, seades liiga madalad ja väheambitsioonikaid eesmärke või eelistades lühiajalisi sihte pikaajalise teenuse kvaliteedi arvelt. Seetõttu võib tekkida oht, et ressursid suunatakse üksnes konkreetsete mõõdetavate tulemuste saavutamisele, unustades suuremad, üldised eesmärgid. Taastekavasid analüüsid on leitud, et nende ambitsioonikus erineb riigiti oluliselt ning kavade puhul, kus liikmesriik on olnud vastu reformide sissetoomisele, kuid seda on siiski läbirääkimiste lõpptulemusel komisjoni survele tehtud, on riiklik omanditunne madalam. Veelgi enam – eesmärkide täitmine võib muutuda formaalseks, süsteemi on võimalik petta ja tulemusi presenteerida ilusamalt, kui need tegelikult on. (Zeitlin et al., 2024).

Sarnaseid probleeme tõstavad esile ka Darvas ja Welslau (2023), kes lisavad, et kõrge halduskoormus ja bürokraatlik aruandlus võivad veelgi süvendada liikmesriikide vähest omanikutunnet ja pühendumust, mis takistab reformide sisulist elluviimist. Ka nemad

rõhutavad riski, et eesmärkide seadmine ei pruugi tagada pikaajaliste sihtide tegelikku saavutamist (nagu nt rohepööre ja digipööre). Eesmärgid seatakse teadlikult madalale ja lihtsalt saavutatavaks, et kindlustada väljamaksete saamine, mis võibki viia soovitud tagasihoidlikumate tulemusteni. Näiteks toovad autorid esile Itaalia tööturu reformi, kus ametlikuks eesmärgiks seati 300 000 töötaja abistamine, kuigi siseriiklikul tasandil oli tegelik siht kaks korda kõrgem – 600 000. Prantsusmaa puhul oli CO₂ heitmete vähendamise eesmärk aastaks 2021 sisuliselt täidetud juba taastekava esitamise ajaks, mistõttu tekib küsimus eesmärgi tegelikust sisust ja lisandväärtusest. Sellised näited tõstatavad ka kulutõhususe probleemi – raha makstakse ja kulutatakse kiiresti, kuid selle tegelik sotsiaalmajanduslik mõju jääb piiratuks (Darvas & Welslau, 2023).

Lisaks kulutõhususele leiab Euroopa Kontrollikoda (2024a), et RRF-i puhul on suurem topeltrahastamise risk peamiselt rahastamisallikate kattumise tõttu, kuna RRF-i kaudu rahastatavad meetmed võivad saada toetust ka teistest EL-i fondidest, nagu ühtekuuluvuspoliitika fondid. Lisaks tekitab muret liikmesriikide haldussuutlikkus, kuna paljudel neist ei pruugi olla piisavaid ressursse ja võimekust topeltrahastamise riski ennetamiseks. Kontrollikoda rõhutab vajadust tugevdada kontrolli mehhanisme ja parandada koordineerimist EL-i rahastamisallikate vahel, et tagada vahendite tõhus ja läbipaistev kasutamine (Euroopa Kontrollikoda, 2024a).

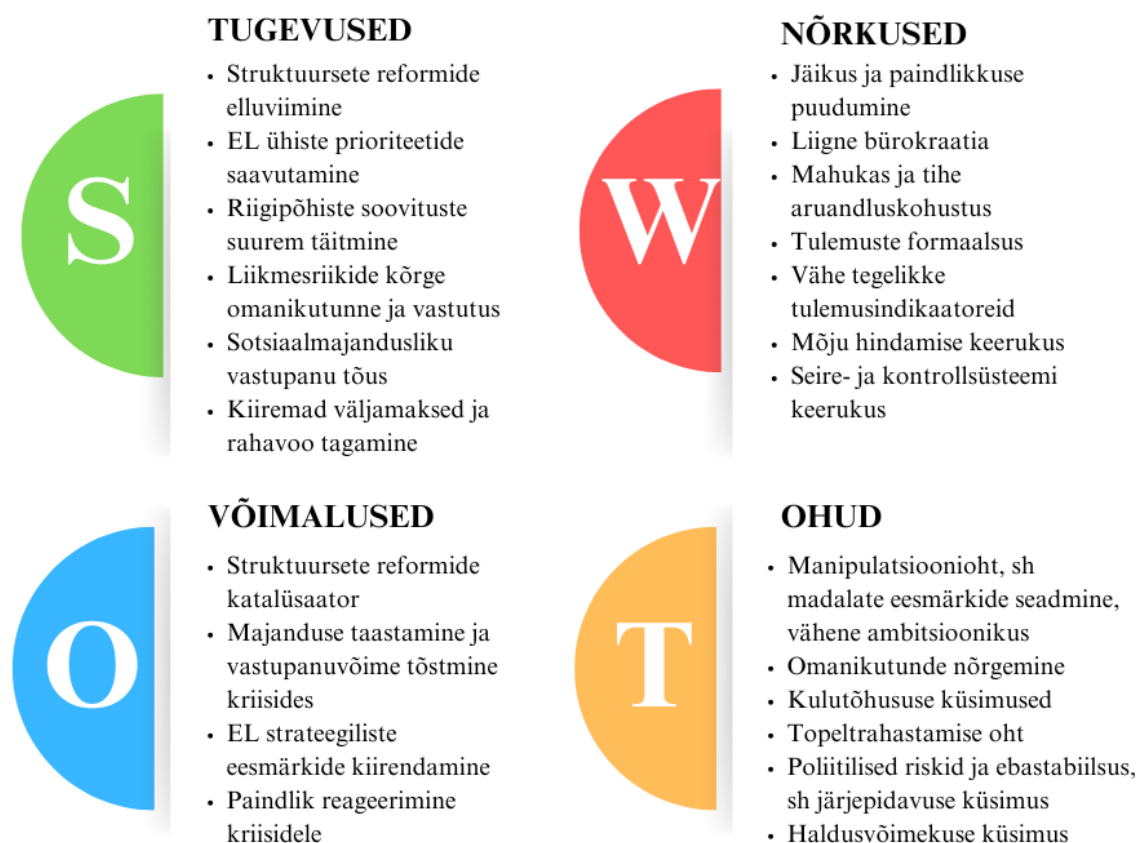
Lõpuks on küsimus ka plaanide järjepidevuses, mida võib ohustada poliitiline ebastabiilsus. Kuna paljud reformid sõltuvad valitsuse poliitilisest tahtest ja keskenduvad lühiajalistele eesmärkidele, võivad valitsuse vahetused põhjustada projektide katkestusi või prioriteetide muutmist (Sánchez-Barrueco, 2023), mis kajastuvad taastekavad muutmistes ja investeeringute väljavahetamises. Näite võib leida Eesti taastekavast, kus Keskerakonna valimislubadus – Tallinna haigla ehitamine – suruti sisse esialgsesse taastekavasse Reformierakonna ja Keskerakonna koalitsiooni ajal ning seda hoolimata Komisjoni vastuseisust, kuid mis tõsteti välja taastekavast esimese kava muutmise ajal 2023. aastal, kui eelnevalt toodud parteide koalitsioon oli lagunenu ning muudatuste sisu üle otsustas Reformierakond (Oellerich & Simons, 2023). Vastukaaluks eeltoodule leiab aga Fabbrini (2025), et RRF-i ohustavad legitiimsusprobleemid, kuna liikmesriigid „lukustatakse“ mitmeaastastesse plaanidesse, mille kestus ületab sageli valitsuste ametiajad ja valimistsüklid. Mis omakorda võib vähendada poliitikate demokraatlikku legitiimsust ning tekitada lõhe poliitilise vastutuse ja elluviimise vahel, kuna uutel valitsustel ja valijatel on piiratud võimalused juba kinnitatud plaanide muutmiseks (Fabbrini, 2025).

Ohuna nähakse ka seda, et taastekavade koostamine toimus piiratud kaasamisega: protsess jäi sageli formaalseks ega hõlmanud sisuliselt parlamente, kodanikuühiskonda ega piirkondlikke huvirühmi, ning mida pärssis nii väike ajaraam kui ka tsentraliseeritud juhtimismudel (Bokhorst ja Corti, 2023).

Võimalused. Zeitlin et al. (2024) toovad välja, et RRF-ist on kujunenud oluline eeskuju teistele ELi poliitikatele, millel võib olla mõju ka paljudes teistes valdkondades. Eriti aktiivne on arutelu selle üle, kuidas RRF-i tulemuspõhise rahastuse elemente saaks tulevikus kasutada ühtekuuluvuspoliitikas, saavutamaks suurem lihtsustamine ja tulemuspõhisus (Molica et al., 2023). Juba praegu on näha, et RRF-i kogemus mõjutab järgmise EL-i eelarveraamistiku (2028+) arutelusid. Ühe võimalusena nähakse fondide kasutamise muutmist lihtsamaks ja tulemuslikumaks, tuginedes RRF-i senisele edule. Seega pakub RRF võimaluse katsetada uut mudelit, mis võib pikemas perspektiivis reformida kogu EL eelarvepoliitikat.

RRF on loonud sünergia riiklike ja Euroopa prioriteetide vahel – tegemist on tõhusa vahendiga, millega EL saab realiseerida oma visiooni (nt roheline ja digitaalne Euroopa) liikmesriikide kaudu. Sellega on loodud võimalus EL-i strateegiliste eesmärkide kiirendatud elluviimiseks. RRF-i laadne rahastusmudel loob võimaluse EL-i tulevikus edukamalt rakendada poliitika, mis eeldavad nii riiklikku pühendumist kui ka Euroopa ülest koordineeritust – olgu selleks siis kliimapolitiika, tervisejulgeolek või mõni muu valdkond, kus liikmesriikide ja EL-i rolli ühendamine on kriitilise tähtsusega. (Zeitlin et al., 2024; Corti et al., 2023). On leitud, et RRF-i suurim eelis peitub rahastu võimes pakkuda paindlikku reageerimist kriisidele. Kriiside ajal võimaldab fond liikmesriikidel kiiresti suunata vahendeid vastavalt muutuvatele vajadustele, tagades sellega paindliku majanduse kohanemisvõime (Mahieu, et al., 2024).

Seega saab kokkuvõtlikult öelda, et RRF võimaldab majanduse kiiret taastumist, vajalikku struktuurireformide elluviimist ning investeringuid tulevikku suunatud valdkondadesse, mis aitavad omakorda tugevdada riikide konkurentsivõimet ja vastupanuvõimet. RRF on EL-i tasandil hoogustanud ühiste eesmärkide saavutamist ning pakkunud uue koostöömudeli, mida võib kasutada eeskujuna edaspidiseks poliitika kujundamiseks (Zeitlin et al., 2024).



Joonis 4. RRF-i SWOT analüüs

Allikas: Autori koostatud kirjanduse alusel

Joonis 4 annab ülevaate instrumendi tugevustest, nõrkustest, võimalustest ja ohtudest, lähtudes käsitletud kirjandusest ja raportitest. Tugevustena tõusevad esile struktuursete reformide elluviimine ja liikmesriikide kõrge omanikutunne. Samuti on RRF panustanud EL-i ühtsete prioriteetide saavutamisse ja kiirendanud väljamakseid. Nõrkustena ilmnevad süsteemi jäikus, kõrge haldus- ja aruandluskoormus ning raskused sisuliste tulemuste mõõtmisel. RRF-i rakendamine loob ka võimalusi nagu majanduse vastupanuvõime tõstmine ning strateegiliste eesmärkide elluviimise kiirendamine. Ohud tulenevad peamiselt poliitilisest ebastabiilsusest, omanikutunde kahanemisest ja manipuleerimisriskist, sealhulgas liiga madalate eesmärkide seadmisest, mis võivad pärssida tegelikku mõju.

2. Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise õppetunnid Eesti näitel

2.1. Valimi ja uurimismetoodika tutvustus

Peatükk keskendub RRF-i kogemust analüüsides nii tulemuspõhise lähenemise eeliste kui ka puuduste mõtestamisele võrreldes traditsioonilise kulupõhise toetuste süsteemiga. See

võimaldab teha soovitusi poliitikakujundajatele, et Euroopa Nõukoguga peetavates läbirääkimistes osataks RRF-i praktikast tulenevalt järgmisse perioodi võtta kaasa toimivad lahendused ning vältida seni ilmnenu kitsaskohti ja rakenduslikke takistusi. Käesoleva alapeatüki eesmärgiks on kirjeldada magistritöös kasutatud uurimisprotsessi ja valimit. Magistritöö eesmärgi täitmiseks viis töö autor läbi poolstruktureeritud intervjuud Eestis kõigil RRR-i rakendamise seotud tasanditel (vt joonist 5), et saada võimalikult tervikpilti kattev ülevaade tulemuspõhise rahastamise kogemusest.

Taastekava koostamise ja rakendamisega seotud asutused jagunevad viieks (Vabariigi Valitsus, 2023, Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused):

1. Rahandusministeerium kui liikmesriigi esindaja Euroopa Komisjoniga peetavates läbirääkimistes, sh kava koostamisel ja muutmistel.
2. Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) kui koordineeriv asutus, kes koordineerib investeeringute ja reformide elluviimist, esitab Euroopa Komisjonile maksetaotlusi ja aruandeid ning teeb väljamakseid projektidele (komisjon-liikmesriik tasandil).
3. Auditeeriv asutus (Rahandusministeeriumi all), kes auditeerib ja kontrollib kõiki taastekava rakendamisega seotud asutusi, samuti toetuse saajaid ja vahendusasutusi, et tagada tegevuste vastavust kehtivale õigusele ja reeglitele.
4. Ministeerium, kui toetuse saaja, kelle vastutusvaldkonda kuulub taastekavas nimetatud reform või investeering ning kes tagab nõukogu rakendusotsuse lisas fikseeritud tulemuste tähtaegse saavutamise.
5. Vahendusasutus, kes vastavalt kokkuleppele ministeeriumi kui toetuse saajaga korraldab avatud taotlusvoore toetuste taotlemiseks

Kuna RRF-i rakendamine toimub mitmel tasandil ja kõigil asutustel on taastekava elluviimise seisukohalt erinev roll, on oluline uurimusse kaasata kõik osapooled, et saada neilt praktilist tagasisidet. Kõigi tasandite kaasamine aitab mõista süsteemi toimimist tervikuna ja tagab sisuliselt põhjendatud järeldused. Käesolevast uurimistööst on välja jäetud vaid auditeeriv asutus, kuna tema roll RRF-i süsteemis seostub sõltumatu järelevalve ja auditeerimisega ega hõlma kava koostamise, muutmise ega praktilise rakendamisega seotud tegevusi, mis olid käesoleva uurimistöö keskmes. Samas väärrib märkimist, et auditeeriva asutuse kogemuste ja seisukohtade uurimine oleks olulise lisandväärtusega tulevastes uuringutes, mis võiksid keskenduda eelkõige RRF-i järelevalve ja kontrollimehhanismide

toimivusele, süsteemi vastavusele kehtivale õigusele ning Euroopa Liidu finantshuve kaitse tagamisele.



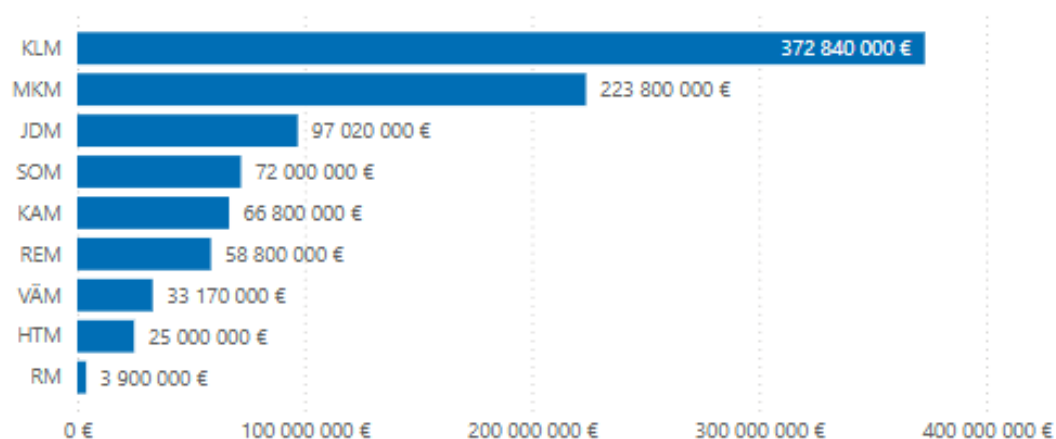
Joonis 5. RRF-i juhtimissüsteem

Allikas: autori koostatud

Valim hõlmab Rahandusministeeriumi kui liikmesriigi esindajat (2 intervjueeritavat). Samuti Riigi Tugiteenuste keskust kui RRF-i koordineerivat asutust (2 intervjueeritavat). RRF-i rakendavaid ministeeriume on kokku 9 ja kuna magistritööl on nii ajalised kui mahulised piirangud, siis on piiranud töö autor läbiviidavate intervjuude arvu ning ministeeriumitest on valitud vaid kaks – suurima RRF-i toetuse (investeeringute) eelarvega Kliimaministeerium (1 intervjueeritav) ning Sotsiaalministeerium (1 intervjueeritav), kelle vastutusalas neli 0-reformi ning vaid üks investeering – Viljandi haigla, TERVIKUM-i ehitamine (72 miljonit). Ministeeriumitele RRF-i rakendamiseks eraldatud eelarvetest annab ülevaate joonis 6.

RRF-i rakendavaid vahendusasutusi on kokku neli: Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EISA), Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA), Keskkonnainvesteeringute Keskus SA (KIK) ja Riigi Tugiteenuste Keskus. Avatud taotlusvoorude alusel rakendatavad toetusmeetmed ja nende eelarved on toodud välja lisan B.

Valitsemisalade eelarved



Joonis 6. RRF-i toetuse eelarved valitsemisalade lõikes

Allikas: RTK veebilehel avaldatud RRF-i statistika

Nii EISA kui PRIA vastutavad mõlemad kuue meetme rakendamise eest (sh voorude korraldamine ja taotluste ning projektide menetlemine). Kuna neist suurima eelarve kokku moodustavad EISA meetmed ning need on suunatud nii ettevõtjatele kui ka korteriühistutele ja eraisikutele, on uurimusse hõlmatud antud vahendusasutus (2 intervjueeritavat – üks ettevõtlustoetuste suuna ning teine elamumajanduse koordinaator).

Autor valis andmete kogumiseks kvalitatiivse uurimismeetodi ning rakendas andmete kogumise vahendina poolstruktureeritud intervjuusid. Nimetatud meetod võimaldab ühildada temaatilise fookusega küsimused ja samas jääda paindlikuks vestluse jooksul ning lasta kerkida esile ka uutel detailidel ja nüanssidel, mis võivad olla jäänud avastamata eelneva kirjanduse ja uuringute käigus. Intervjuude temablokid kujunesid sarnaselt töö teoreetilises osas kasutatud SWOT meetodi struktuuril ning küsimused lähtusid teoreetilises osas tuvastatud tugevustest, nõrkustest, ohtudest ja võimalustest. Intervjuudel kasutatud küsimustega saab tutvuda töö lisa A.

Intervjuud viidi läbi MS Teams keskkonnas videokõne formaadis ja osalejatel olid sisse lülitatud veebikaamerad. Intervjuude toimumise aegadest ja kestusest annab ülevaate tabel 2. Intervjuud salvestati osalejate nõusolekul ning transkribeerimiseks kasutati TalTechi kõnetehnoloogia labori avalikku kõnetuvastuse teenust (Olev ja Alumäe, 2022). Ligikaudu seitsmetunnise helimaterjali transkribeerimise tulemusel tekkis 97 lehekülge teksti (Times New Roman, teksti suurus 12, reavahe 1,0).

Tabel 2. Intervjuude kava

	Asutus	Läbiviimise aeg	Intervjuu pikkus
Intervjuu 1	RTK (koordineeriv asutus)	11.04.2025	62 minutit
Intervjuu 2	Rahandusministeerium (liimesriigi esindaja)	15.04.2025	48 min
Intervjuu 3	Rahandusministeerium (liimesriigi esindaja)	15.04.2025	36 min
Intervjuu 4	RTK (koordineeriv asutus)	15.04.2025	45 min
Intervjuu 5	EISA (vahendusasutus)	25.04.2025	58 min
Intervjuu 6	EISA (vahendusasutus)	25.04.2025	47 min
Intervjuu 7	Sotsiaalministeerium (toetuse saaja, reformide/investeeringute elluviija)	02.05.2025	69 min
Intervjuu 8	Kliimaministeerium (toetuse saaja, reformide/investeeringute elluviija)	02.05.2025	56 min

Allikas: Autori koostatud

Andmete analüüsimiseks rakendati kvalitatiivset sisuanalüüsi. Intervjuude transkriptsioonidest eraldati kokku 506 koodi. Koodid jaotati esmalt sisulise iseloomu põhjal SWOT-raamistiku teemablokkidesse: tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud. Koodid, mida ei olnud võimalik üheselt nimetatud kategooriatesse paigutada, klassifitseeriti neutraalseks (enamasti tausta või konteksti avav).

Järgmisena rühmitati koodid kategooriatesse, mis loodi kvalitatiivse andmeanalüüsi käigus esile kerkinud alateemade kaupa (vt tabel 3). Kategooriad peegeldasid peamisi teemavaldkondi, mis ilmnasid RRF-i kui tulemuspõhise rahastamismehhanismi rakendamisel ning, mis olid üksteisest piisavalt eristatavad (nt tulemuste saavutamine ja mõõtmine, reformide elluviimine, siseriiklik rakendamine).

Seejärel sõnastati iga kood edasi arusaadavaks ja konkreetseks infoüksuseks, mis edastas vastava teksti põhisisu ning aitas kaasa süstemaatilisele andmete tõlgendamisele ja analüüsile. Infoüksustena kasutati võimalusel teoreetilises osas tuvastatud aspekte (nt RRF kiirendab reformide elluviimist), kuid uute nüansside esile kerkimisel neid täiendati ja

kohandati (nt reformide elluviimist saadab tugev ajaline ja rahaline surve, mis ei lase takerduda detailidesse ja venitada).

Tabel 3

Intervjuude kodeerimisel tekkinud kategooriad

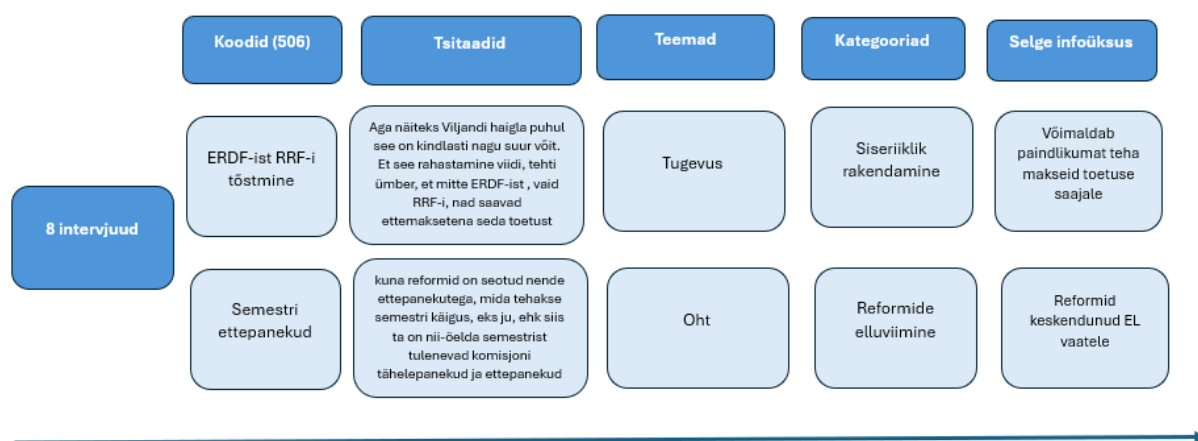
1. Tulemuspõhise rahastu olemus ja juhtimine	Kuidas RRF-i keskne rõhuasetus tulemustele ja eesmärgistatusele on mõjutanud rahastu juhtimist ja seiret ning üldist mõistmist uuest rahastusmudelitest
2. Poliitiline taust, vastutus, plaanide järjepidevus	Kuidas RRF on mõjutanud poliitilist vastutust, reformide elluviimise järjepidevust ning poliitikate stabiilsust valitsuste ja valimistsüklite vaheldumise tingimustes
3. Reformide elluviimine	Kuidas RRF on mõjutanud reformide elluviimist ajasurve, rahastustingimuste ja omanikutunde kujundamise kaudu
4. Tulemuste saavutamine ja mõõtmine	Kuidas RRF on mõjutanud suutlikkust tulemusi määratleda, mõõta ja raporteerida ning mis on olnud väljakutsed
5. Tulemuspõhised maksed	Kuidas RRF-i tulemuspõhine rahastamismudel on mõjutanud nii elluviimist nii läbi motivatsiooni, hirmu kui tekitanud küsimusi vastutuse ja riskide jaotumise osas
6. Euroopa Komisjoni (juhtimis)võimekus	Kuidas Euroopa Komisjoni institutsionaalne ja halduslik suutlikkus on mõjutanud RRF-i rakendamise juhtimist, sh sisulist hindamist, otsuste õigeaegsust ning koostööd liikmesriikidega
7. Haldus ja administreerimine (sh aruandlus)	Kuidas RRF-i rakendamine on mõjutanud administreerimiskoormust, seire korraldust ning lihtsustamise ja täiendava bürokraatia vahelist tasakaalu
8. Siseriiklik rakendamine	Kuidas RRF-i rakendamine on mõjutanud siseriiklikke haldus- ja finantsprotsesse, sealhulgas planeerimist, aruandlust, raamatupidamist, makselahendusi ning riskijuhtimist
9. Paindlikkus	Kuidas RRF-i rakendamise protsessis avaldub paindlikkus või selle puudumine, eriti seoses plaanide muutmise, ajakava kohandamise ja ootamatutele oludele reageerimisega
10. Taastekava koostamine/muutmine	Kuidas taastekava koostamise ja muutmise protsess on mõjutanud strateegilist planeerimist, kaasamist ja millised on väljakutsed

Allikas: Autori koostatud

Joonis 7 illustreerib kodeerimisprotsessi ning kodeerimise tulemusel loodud tabeliga, mis käsitleb iga kategooria all esile kerkinud tugevusi, nõrkusi, võimalusi ja ohte, on võimalik tutvuda lisas D.

Oluline on rõhutada, et kategoriseerimisel selgus, et osa aspekte (infoüksused) kattusid mitme SWOT-teljega – need võisid samaaegselt esindada nii tugevust kui ka nõrkust või ohtu ning sobituda korraga ka mitmesse kategooriasse (nt läbipaistev seiresüsteem – paigutus nii tulemuspõhise rahastu olemuse ja juhtimise kui ka siseriikliku rakendamise kategooriate alla). Edasises analüüsis käsitletakse tähenduslikke infoüksusi just neis kategooriates, kuhu need konteksti mõttes paremini sobituvad ja intervjuudes selgemini esile kerkisid.

Joonis 7. Intervjuude kodeerimisprotsessi näide



Allikas: Autori koostatud

Deduktiivne analüüs võimaldas andmeid struktureerida eelnevalt määratletud SWOT-raamistiku (tugevused, nõrkused, võimalused, ohud) alusel, toetades andmete süstemaatilist jaotamist. Induktiivne lähenemine võimaldas andmetel esile kerkida ja luua kategooriaid ilma eelneva raamistikuta ning hõlbustas uute teemade (nt parendamisvajaduste) ja infoüksuste tuvastamist ning olemasolevate infoüksuste täiendamist või täpsustamist.

Käesoleval magistritööl on mitmeid piiranguid, mis mõjutavad tulemuste üldistatavust. Esiteks on tegemist kvalitatiivse uurimusega, mille eesmärk ei ole teha statistilisi üldistusi, vaid süvitsi mõista RRF-i rakendamise kogemust eri osapoolte vaates. Kuigi valimi koostamisel on lähtutud kõigi olulisemate rakendustasandite kaasamisest, ei ole teadlikult olnud hõlmatud uuringusse auditeerivat asutust, kuna tema roll piirdub sõltumatu järelevalve ja auditeerimisega ega hõlma kava koostamise ega rakendamisega seotud tegevusi. Samuti võib intervjuueeritavate ametipositsioon ja isiklik kogemus, kasvõi RRF-i

rakendamise pikkus või süsteemis töötamise aeg kokku, mõjutada vastustuste sügavust ja üldiseid vaatepunkte. Lõpuks võib piiranguna välja tuua ka asjaolu, et RRF-i rakendamine on veel pooleli, mistõttu kajastavad vastused hetkeolukorda ning mitte lõplikke hinnanguid.

2.2. Taaste- ja vastupidavusrahastu tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud Eesti kogemuse näitel

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse intervjuude tulemusi nelja SWOT-telje kaupa teemakategooriate lõikes, mis kujunesid välja kvalitatiivse sisuanalüüsi käigus. Kodeerimise tulemusel koostatud koondtabel on esitatud lisa D. Kategooriad on moodustatud intervjuudest esile kerkinud alateemade põhjal (vt tabel 3) ning hõlmavad peamisi valdkondi, mis ilmnesid RRF-i kui tulemuspõhise rahastamismehhanismi rakendamise kontekstis. Need kategooriad on sisuliselt eristatavad ning aitavad struktureeritult esitada uurimistulemusi.

Edasine analüüs keskendub RRF-i tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude kirjeldamisele Eesti rakenduskogemuse põhjal. Iga kategooria puhul iseloomustatakse esmalt lühidalt kategooriate olemust ning peamisi aspekte, mis sinna alla kuuluvad. Koondina tuuakse välja SWOT-teljel tuvastatud aspektid ning seejärel analüüsitakse põhjalikumalt olulisemaid tähelepanekuid.

Analüüsis käsitletakse teemasid kategooriate kaupa, kuid teatud kategooriad esitatakse koos, kuna need on sisuliselt tihedalt seotud ja mõjutavad üksteist vastastikku. Näiteks reformide sidumine rahastamisega on otseselt mõjutanud nii poliitilise vastutuse ja juhtimistasandi kujunemist kui ka tulemuspõhise rahastusloogika rakendamist. Seetõttu on mõistlik analüüsida neid koos ühe tervikuna. Selline käsitusviis võimaldab esile tuua olulisemad seosed ja mõjuväljad ning aitab vältida analüüsi killustumist ja sisuliste aspektide kordamist eri peatükkides.

Esimesena käsitletakse analüüsis RRF-i tugevusi ja võimalusi, mis intervjuude põhjal alateemade lõikes esile kerkisid. Tabelis 4 toodud kolm esimest kategooriat – tulemuspõhine juhtimine, reformide elluviimine ning poliitiline vastutus ja plaanide järjepidevus – osutusid tihedalt seotud olevaks ning neid käsitleti analüüsis ühiselt. Need aitavad mõista, kuidas RRF-i fookus tulemustele on mõjutanud juhtimist ja seiret, toetanud reformide elluviimist ning aidanud tagada kavade stabiilsust ka valitsuste vahetumise korral.

Tabel 4.

Kategooriate 1-3 tuvastatud tugevused ja võimalused empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Tugevused	Võimalused
Tulemuspõhise rahastu olemus ja juhtimine	<ul style="list-style-type: none"> Fookus eesmärkidel ja tulemustel nii juhtimis- kui rakendustasandil Rõhuasetus progressil; tagab kiire ja efektiivse eesmärkide saavutamise Kõrge poliitiline tugi ja vastutus tippjuhtide tasandil Eesmärkide selgus ja arusaadavus Tulevikku vaatav, loogiline ja eesmärgipõhine rahastamisviis Tõhus ja läbipaistev seire- ja tulemusjuhtimissüsteem koos sobivate tööriistadega 	<ul style="list-style-type: none"> Tulemuspõhise rahastuse laiem ja järjepidevam rakendamine Juhtimisvastutuse selgem liikumine sisutasandilt poliitikakujundamise ja valitsustasandile Tulemusjuhtimise süsteemi tugevdamine ja osapoolte võimekuse kasvatamine
Reformide elluviimine	<ul style="list-style-type: none"> Reformide elluviimist saadab tugev ajaline ja rahaline surve (ei lase takerduda detailidesse ja venitada) Reformide mõõde on piiritletum võrreldes ÜKP-ga Suurendab omanikutunnet On võimaldanud kasvatada ettevõtete konkurentsivõimet (läbi digipöörde on ettevõtjad sammu ees teistest) Valdav osa reforme oli ka riiklikul tasandil planeeritud sõltumata RRF-ist Reformid on andnud oodatud tulemusi, mõju seostatav selgelt RRF-iga 	<ul style="list-style-type: none"> Reformide ulatus ja ajaline perspektiiv RRF-i raames võimaldab käsitleda väiksemaid, konkreetsemalt piiritletud muudatusi lühema aja jooksul, mis võib toetada kiiremat teostatavust ja nähtavat mõju Reformid loovad investeringutele laiapõhjalisema raamistiku ning selge eesmärgistatuse
Poliitiline taust, vastutus, plaanide järjepidevus	<ul style="list-style-type: none"> Toetused on paremini kohandatud sihtgruppide tegelikele vajadustele Aitab saavutada EL-i ühiseid prioriteete Toob kaasa suurema vastutuse ka poliitilisel tasandil (jätkusest tulenevalt on uutel poliitilistel jõududel kohustus omandi ülevõtmiseks) RRF piirab poliitilist ümbermängu ja tagab eesmärkide stabiilsuse Positiivse rahvusvahelise kuvandi hoidmine oluline 	<ul style="list-style-type: none"> Tasakaalustatum trahvisüsteem annaks juhtimishoova reformide elluviimiseks ja prioriteetsena hoidmiseks ning toetaks plaanide järjepidevust

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Ühe suurima tugevusena toovad kõik intervjuueeritavad esile tulemuspõhise lähenemise, mis on RRF-i puhul selgelt tajutav – fookus on seatud eesmärkidele ja progressile nii juhtimis- kui ka rakendustasandil. See on omakorda võimaldanud saavutada kiiremaid ja tõhusamaid tulemusi. Mis läheb kokku varasemate uurijate järeldustega (Bachtler, Mendez, & Downes, 2025) ning mida kinnitavad Euroopa Komisjoni (2025) andmed väljamaksete osas – RRF-i maksete tempo on olnud kiirem kui teistes EL-i fondides.

Lisaks peeti oluliseks, et tulemuspõhise loogika rakendamine on andnud väärtusliku kogemuse, mille pinnalt hinnatakse valmisolekut sarnase lähenemise kasutamiseks teistes EL fondides (sh ÜKP-s) heaks. See võiks tähendada pikemas plaanis EL-i rahastuspoliitika sisulisemat fookust ning vähendada keskendumist vaid kulude deklareerimisele.

„Keskendumine ja kontrollime tulemusi, lõpetame ära sisendite ja arvete vahtimise ja lõpetame ära igasuguse kulude kontrollimise.“ (Intervjuu 1)

Intervjuueeritavad rõhutavad, et kuna süsteemi keskmes on tulemuste saavutamine (sh selgem reformide mõõde) ning rahalised riskid on suuremad, on vastutuse kandmine nihkunud ametkondlikult tasandilt poliitilise juhtkonna tasandile, mis on kooskõlas ka Zeitlin et al. (2024) uuringu järeldustega. Lisaks ilmnes, et tulemuspõhine loogika ei piirdu pelgalt reformide ja seadusandlike muudatustega, vaid ulatub selgelt ka lõppsaajateni.

„Kõik keskenduvad tulemustele, et mitte ainult meie koordineerivas asutuses ei keskendu tulemustele, aga vahendusasutused, kes tõesti ju nüüd palju rohkem muretsuvad selle eest, et kas nende toetuse saaja tulemused ära toovad ja nende poolt see surve siis ka poliitikakujundajatele.“ (Intervjuu 1)

Kui toetusmeetme vastu, mille tulemused peaksid sündima näiteks ettevõtjate elluviidavate projektide tulemusel, ei tunta huvi, on poliitikakujundaja sunnitud sekkuma ja lahendusi otsima. Sellest tulenevalt võib eeldada, et tulemuspõhine toetusmeede peab paremini vastama sihtgrupi tegelikele vajadustele.

Erinevalt teistest Euroopa Liidu fondidest, näiteks ÜKP vahenditest, kus tähelepanu keskendub sageli kulude deklareerimisele ja eelarve täielikule ärakasutamisele, on RRF-i puhul keskseks seatud tulemuste saavutamine. Seda kinnitavad kõik intervjuud, kus rõhutatakse nii rahastu toimimise loogika erisust kui ka sellest tulenevat suuremat keskendumist tulemuste saavutamisele.

„SF-is on pigem see niimoodi, et eelarve tuleb ära kasutada, väljamaksed tuleb teha, et ei oleks jääke. Siin on see pool pigem nagu isegi kõrvalisem, aga muu tulemus on nagu palju tähtsam.“ (Intervjuu 5)

Kui ÜKP-s on vahendusasutused, nagu näiteks EISA, tegelenud peamiselt kulude tegemise ja eelarve ärakasutamisega, siis RRF-i puhul on fookus liikunud konkreetsete tulemuste saavutamisele ja nende edenemise jälgimisele. Esiplaanile on kerkinud projektide edukas lõpuleviimine ja tulemuste tõendamine.

„Meil on tulemuse tõendamise juures oluline see, et mitu on lõpetanud ja kes on siis saavutanud selle energiasäästu. Et siis jah, ainuüksi sellest, et ma näen, palju on rahastatud projekte veel ei pane südant vähem muretsema. Et on vaja neid lõpetatud projekte/.../Mure

on suurem kui nii-öelda mittetulemuspõhisel rahastamisel, kus kõik käib tegelike kuludokumentide alusel“ (Intervjuu 6)

Eelnevast tulenevalt rõhutasid kõik intervjueeritud, et tulemuspõhine lähenemine on tugevdanud tulemusjuhtimise vaadet. Kuna RRF-is on progress ja tulemuste edenemine kõige keskmes, on see tinginud vajaduse arendada uusi seirelahendusi ja täiendada tulemusjuhtimise tööriistakasti (vastukaaluks ÜKP-le, kus on küll palju indikaatoreid, kuid mis pole rakendamisel fookuses). Praktikas on see tähendanud nii individuaalsete lahenduste (nt Excel, kohandatud SAP BO aruanded) kui ka asutuse põhiste ja administratsiooniülest visuaalsete seiretarkvarade (nt Tableau, Power BI) kasutuselevõttu. Eriti hinnati andmete läbipaistvust ja ajakohasust, mida võimaldavad Power BI töölaualahendused, mis on administratsioonile reaalajas kättesaadavad. Ka Zeitlin et al. (2024) rõhutavad, et RRF on liikmesriikides toonud kaasa vajaduse tugevdada siseriiklikke seire- ja koordineerimissüsteeme, kuigi konkreetseid tehnilisi tööriistu nende uuringus ei käsitleta.

Kõik intervjueeritavad tõid esile, et RRF on olnud oluliseks katalüsaatoriks reformide elluviimisel. Seda on rõhutanud ka mitmed varasemad autorid (Cecchi, 2023; Darvas & Welslau, 2023; Zeitlin et al., 2024; Mahieu et al., 2024; Euroopa Kontrollikoda, 2022). RRF-iga kaasnev tugev ajaline ja rahaline surve on toiminud stiimulina ning võimaldanud ellu viia selgelt piiritletud reformiampse. See vastab ka varasematele uuringutele, mis näitavad, et RRF on suurendanud riigipõhiste soovitude täitmise määra ning aidanud liikmesriikidel ületada poliitilisi ja halduslikke takistusi reformide rakendamisel (Euroopa Komisjon, 2024; Zeitlin et al., 2023).

Üks võimalus, mida intervjueeritavad esile tõid, on tulemuspõhise loogika sobivus just lühema ajahorisondiga reformidele. See võimaldaks selgemat fookust ja paremat juhtimist, eriti olukorras, kus pikemaajaline planeerimine raskendatud. Intervjuudest ilmneb, et kuna RRF-i reformid on oma ulatuselt piiratumad ja konkreetsemad, on see toetanud nende teostatavust ning avaldanud positiivset mõju ka elanikele ja ettevõtetele (nt energiatõhususe tõus). Positiivseid näiteid toodi nii rohepöördega seoses, kus reforme saavad investeringud on võimaldanud kasvatada ettevõtjate konkurentsivõimet näiteks läbi digitaliseerimise, aga ka sotsiaalvaldkonnast, kus peamiselt viiakse ellu nõ 0-reforme, millega lisatoetust riigile ei kaasne.

„See vahe oli märgatav, sest see proviisorite lähtetoetus on ka varem olnud, aga seda üldse ei kasutatud. Ja kui sai muudatus tehtud, siis tulid ka need taotlused sisse. Ja see on, see on siis konkreetselt RRF-iga seostatav.“ (Intervjuu 7)

Selgus, et sotsiaalvaldkonnas taastekavasse lisatavad reformid olid ka riigisiselt kavandatud. Ehk siis saab öelda, et antud valdkonnas lisatud reformid on üldises plaanis olnud kooskõlas ka Eesti enda planeeritud tegevustega. Samas võib seda kõrvutada ka Darvase ja Welslau (2023) kriitikaga, kes tõstatavad olukordades, kus ambitsioonid on madalad või täidetud juba taastekava elluviimise ajaks, küsimuse eesmärgi tegelikust sisust ja lisandväärtusest. Intervjuust ilmnes, et kuigi reformid olid planeeritud ka riigisiselt ilma RRF-ita, oli siiski mõnel juhul täheldatav, et taastekavasse lisamine tingis nende kiirema elluviimise (nt õdede lähtetoetus). Muus olukorras oleks vajalike muudatuste vastuvõtmisega venitatud ning leitud täiendavalt analüüsi vajavaid aspekte.

Seega on RRF aidanud hoida reformide fookust, vältides takerdumist liigsetesse detailidesse ja lõputusse analüüsi, mis on varasemalt sageli protsesse siseriiklikult aeglustanud. Näiteks saab tuua ka Eesti energiamajanduse arengukava (ENMAK), mille uuendamine ja vastuvõtmine sai tänu taastekavva lisamisele oluliseks prioriteediks, vältides edasi lükkamist, kuigi tegemist on keerulise ja palju avalikku diskussiooni tekitava teemaga (Intervjuu 8). Ka Zeitlin et al. (2023) toovad välja, et RRF võib aidata ebapopulaarsete, kuid vajalike reformide elluviimist riigisiselt kiirendada.

„Ja ka see, et reformide mitte elluviimisel võivad mingid trahvid järgneda, siis see on nagu hea motivaator ka poliitikutel nagu reformidega kiiresti edasi minemiseks. Et mitte takerduda kuhugile detailidesse või mitte nagu hoida seda nii-öelda esiplaanil, vaid pigem tõsta mingisuguseks teise, kolmanda järjekorra teemaks“ (Intervjuu 8)

Intervjuudest ilmneb, et reformide mõõde nõuab tugevat poliitilist tuge ja tippjuhtimise (valitsuse) kaasatust. Kõik intervjuueeritavad kinnitasid, et Eestis on poliitiline vastutus ja omanikutunne plaanide elluviimisel kõrge. Varasemates uuringutes on seostatud omanikutunnet eelkõige suure valikuvabadusega plaanide koostamisel (Euroopa Komisjon, 2024; Zeitlin et al., 2024), kuid Eesti puhul näib kõrge omanikutunne olevat pigem tingitud RRF-i jäikusest ja trahvisüsteemist. See tähendab, et ka valitsuste vahetumise korral lasub uutel poliitilistel jõududel kohustus olemasolevaid kohustusi järgida ja neid ellu viia. Ehkki trahvisüsteem on pälvinud kriitikat oma jäikuse ja keerukuse tõttu, on see samas osutunud tõhusaks juhtimisvahendiks, aidates tagada plaanide järjepidevust. See tulemus väärib esiletoomist, kuna kui Sánchez-Barrueco (2023) rõhutas oma analüüsis taastekavade poliitilise stabiilsuse haavatavust valitsemistsüklite mõjul, siis käesoleva uuringu põhjal näib, et selliseid riske on suudetud osaliselt maandada just RRF-i jäiga ülesehituse ja sanktsioonimehhanismide abil.

„Sellest jääkusest tulenevalt on, on tulnud ka uutel poliitilistel jõududel võtta see ownership selleks, et tagada nii-öelda maksumaksjale see raha saamine“ (Intervjuu 2)

Asjaolu, et RRF piirab poliitilist übermängu, toodi välja nii tugevuse kui nõrkusena. Tugevusena saab välja tuua, et see tõesti aitab tagada eesmärkide stabiilsuse. Ja kuigi investeeringute muutmine on teoreetiliselt läbi kava muutmise võimalik, on see pikaajaline ja keerukas protsess. Paar intervjueeritavat tõid välja, et kuna Eestil on positiivne rahvusvaheline kuvand, mida poliitilisel tasandil ei soovita ohustada, tehakse siseriiklikult jõupingutusi ummikseisude ületamiseks.

„Nüüd, kui tuleb välja, et valitsus millegi taga enam ei seisa, siis noh, see jätab ikkagi väga paha mulje, et selline poliitiline kemplus. Ja seda ei taheta kindlasti nii-öelda Euroopa suunas välja näidata. Ei taha oma mainet rikkuda.“ (Intervjuu 3)

Kokkuvõttes saab tuua välja väita, et Eesti näitel on RRF tõestanud end tugeva ja efektiivse rahastusmehhanismina, mis aitab viia ellu reforme kiiremini ja süstemaatilisemalt. Seejuures on RRF mänginud võtmerolli nii reformide elluviimise tempokuse suurendamisel, prioriteetsena hoidmisel kui ka poliitilise ja ametkondliku vastutuse suurendamisel. Rahastu on loonud tugeva motivatsiooni kõigile osapooltele. Analüüs näitas, et tulemuspõhine lähenemine ei ole muutnud ainult halduspraktikat, vaid on mõjutanud ka poliitikate kujundamist ja sihtrühmade tegelikku kogemust, sidudes rahastuse selgelt vastutusega kõigil tasanditel.

Tabelis 5 esitatud järgmised kolm kategooriat – tulemuste saavutamine ja mõõtmine, tulemuspõhised maksed ning Euroopa Komisjoni juhtimisvõimekus – käsitlevad tegureid, mis on tugevustena tuvastatud seoses tulemuste määratlemise, hindamise ja saavutamise ning Euroopa Komisjoni rolliga protsessi juhtimisel.

Tulemuste saavutamise ja mõõtmise kategooria all ilmnes intervjuudest oluliselt rohkem kriitikat kui positiivset kogemust. Samas saab välja tuua mõningaid tugevusi, mis osaliselt on seotud rahastu olemusega ning mida on eelnevate kategooriate all juba põgusalt käsitletud. Esiteks tajutakse, et ootused on selged, üldine maksete loogika arusaadav ja motiveeriv.

Aga üldiselt ma arvan, et, et selline tegutsemine on, tulemuspõhine on palju-palju arusaadavam. Et, et tegelikult sa ikkagi saad aru, mida sa mõõdad“. (Intervjuu 1)

Tabel 5.

Kategooriate 4-6 tuvastatud tugevused ja võimalused empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Tugevused	Võimalused
Tulemuste saavutamine ja mõõtmine	<ul style="list-style-type: none"> Väljundindikaatorite kasutamine võimaldab lihtsamat ja kvantitatiivsemat mõõtmist Euroopa Komisjon ootab reformidelt sisuliste tulemuste saavutamist, mitte üksnes formaalset täitmist ja tegevuste loetlemist Tulemuste 100% saavutamine on selge prioriteet, kuna sellest sõltub rahastuse täielik väljamaksmine (nn „raha koju toomine“) Hästi sõnastatud eesmärkidega edenemine hea 	<ul style="list-style-type: none"> Võimalus rahastada ka innovaatilisi tegevusi, mille puhul lõpptulemus ei pruugi olla täielikult ette määratletav Tulemuspõhisuse tugevdamise potentsiaal läbi tulemusindikaatorite laiema ja sisukama kasutuse, mis võimaldaks paremini mõõta süsteemset mõju ja arengut
Tulemuspõhised maksed	<ul style="list-style-type: none"> Selge, arusaadav ja motiveeriv rahastamisloogika Kulutused, mis ei näita progressi, ei ole rahastamisel määravad Pidev keskendumine eesmärkidele ja edenemisele - fookus on tulemusel Kasvatab lahendustele orienteeritust Trahvide hirm on sundinud pingutama 	<ul style="list-style-type: none"> Parema tasakaalu leidmine premeerimise ja karistamise vahel Kulutõhus rakendamine võimaldab teha rohkem (sh tulemusi üle täita) ning tõhusust ei tohiks karistada
Euroopa Komisjoni (juhtimis)võimekus	<ul style="list-style-type: none"> EK kiirus ja kohanemisvõime rakendamisel Tulemuste sisuline hindamine Tulemuste eelkooskõlastamise võimalus Komisjon on koostööle suunatud, valmis kohtuma, kuulama, arutama, kaasa mõtlema 	<ul style="list-style-type: none"> Jagatud juhtimine võiks suurendada vastutust ja lihtsustada tõendamist Tulemuste sisulise hindamise tugevdamine läbi praktika ja kogemuste tekkimise

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Intervjuudes rõhutatakse, et tulemuste mõõtmine RRF-i raames on muutunud süsteemsemaks ja prioriteetsemaks kui varasemates ELi fondides, mis näitab olulist mõtteviisi muutust. Tulemuste saavutamise keskne roll on sundinud pingutama ning kõigi eesmärgiks on määratud toetuse 100-protsendiline ära toomine. Kuna väljamaksed on seotud üksnes vahe-eesmärkide täitmise ja sihtide saavutamise ja raha ümbersuunamine on piiratud, leitakse jooksvalt lahendusi, kui midagi ei toimi plaanipäraselt. Näiteks toodi ühes intervjuus esile korterelamute meede, kus ehitushindade kallinemise tõttu katkestasid paljud projektid – see aga sundis vahendusasutust kiirelt reageerima ja korraldama uue taotlusvooru, et vältida raha kaotust ja trahvi riski.

Lisaks toodi välja, et tulevikus võiks keskenduda rohkem sisulisematele tulemusnäitajatele ja mitte jääda vaid väljundnäitajate tasemele. See aitaks paremini mõõta ka süsteemset mõju. Tulemuspõhises rahastamises nähakse võimalust ka innovaatiliste tegevuste rahastamiseks, kus lõpptulemus ei ole täielikult prognoositav. Seda aga olukorras, kui riigina ollakse teadlikult valmis riske võtma ning tulemuspõhisuse arvelt (mis ei ole ette ennustatav ja võib peita endas ebaõnnestumise riski) ollakse valmis kompromissina maksed siduma näiteks sisend- või väljundindikaatoritega. Samas tõi üks intervjuueritav vastukaaluks välja, et kuigi RRF võimaldab ka innovaatiliste projektide rahastamist (näiteks Eesti kavas sisalduv suuremahuline vesiniku tervikahela pilootmeede), ei soovita ta selliseid määramatute teguritega projekte tulemuspõhise rahastu kaudu ellu viia. Peamiseks takistuseks kõige muu hulgas võib osutada lühike elluviimisaeg. See tähelepanek haakub ka Zeitlin et al. (2024) uuringutega.

Kuigi ühes intervjuudes nenditi, et sageli kasutatakse väljundnäitajaid tulemuste asemel, mida on kritiseerinud näiteks Kontrollikoda (2023b) ning Darvas ja Welslau (2023), pidasid intervjuueritavad neid kvantitatiivse ja pigem kergema mõõdetavuse tõttu lihtsamaks (võrreldes näiteks tulemusnäitajate). Renoveeritud korterite arvu lugemine on märkimisväärselt lihtsam kui kokkulepitud CO₂ säästu saavutamine ja selle arvutamine. Ühe intervjuueritava sõnul sõltub tulemusnäitaja nagu CO₂ sääst mitmest tegurist (nt eriheiteteguritest ja kasutatavast arvutusmetoodikast), mida saab sihtide seadmisel küll teatud määral ennetavalt arvesse võtta. Samas kätkeb näitaja endas siiski olulisi riske ja määramatust. Näiteks ei ole ette teada, millised projektid lõpuks toetust taotleavad – kas tegemist on suurte või väikeste korterelamutega, milline on nende esialgne seisukord ning milliseid töid plaanitakse teostada – kõik see mõjutab otseselt saavutatavat CO₂ säästu. RRF-i rakenduskogemus on näidanud, kui suur on risk, et lubatud sihte ei suudeta täita, mis omakorda on sundinud ümber hindama, milliseid projekte rahastada, et tulemused oleksid realistlikult saavutatavad.

„Uues taotlusvoorus nüüd, mis ei puuduta muidugi RRF-i, kavandatakse vähemalt niimoodi, et need, mis on nagu kehvemas seisus kortermajad, et nemad saavad pingereas punkte rohkem, asetuvad ülespoole ja siis rahastatakse neid projekte eelkõige.“ (Intervjuu 6)

Intervjuude põhjal võib järeldada, et kuigi sanktsioonid võivad tekitada pingeid ja hirmu, on need samas soodustanud igapäevast seiret ja suurendanud osapoolte lahendustele orienteeritust.

„Kui sa keskendud tulemustele, siis sa otsid lahendusi. Kui sa keskendud kuludele, siis sa lihtsalt vaatad, kuidas raha tuleb ja kuidas raha läheb.“ (Intervjuu 1)

Võimalusena nähti, et kulutõhusamalt saavutatud tulemusi ei tohiks käsitleda negatiivse nähtusena – pigem võiks süsteem edaspidi soosida ka ületäidetud tulemuste „premeerimist“ ning võimaldada rohkemate, odavamate projektide kaudu suuremat mõju saavutada.

Intervjuudes rõhutatakse, et eduka edenemise üheks eelduseks on hästi sõnastatud ja läbimõeldud tulemused. Kui räägitakse RRF-i sarnasest rahastusmudelist, on oluline mõista, et kõik saab alguse planeerimisest. Eriti kriitiliseks muutub hea ja oskuslik vahe-eesmärkide välja lubamine ja sihtide seadmine piiratud paindlikkuse tingimustes, kus kokkulepitut muuta on keeruline või üldse võimatu.

„Palju sõltub sellest, et kuidas meil on endal, minu arust, õnnestunud need eesmärgid või siis need milstoned või target'id sõnastada. Et kui need on hästi sõnastatud, siis võib ka täna öelda, et edenemine on suhteliselt hea olnud.“ (Intervjuu 8).

Koostööd komisjoniga kirjeldati mitmes intervjuus kui ajas paranevat partnerlussuhet. Osaliselt seostati seda arusaamise kasvuga teise osapoole ootustest ning tunnetatakse, et komisjon mõtleb kaasa, on valmis kohtuma ning on samuti orienteeritud lahendustele. Samuti toodi esile, et tulemuste eelkooskõlastamine ja paindlik suhtlus komisjoniga toetavad rakendamist ning aitavad vähendada hilisemat halduskoormust. Tõendusmaterjalide varasem kooskõlastamine toodi välja positiivse võimalusena, mis muudab ametliku maksetaotluse esitamise protsessi kiiremaks ja sujuvamaks.

“ Me ei pea ootama seda ametlikku maksetaotluse esitamise aega, ja saame juba varakult komisjoniga kooskõlastada need tõendid, mis meil kogutud on.” (Intervjuu 7)

Kuigi nõrkuste analüüsi all tuuakse allpool esile mitmeid probleeme seoses tulemuste formaalse hindamisega, rõhutasid kolm intervjuueeritut, et on ka reforme ja investeeringuid, kus komisjon hindab tulemusi sisuliselt ja detailselt. Samuti hinnati komisjoni kiirust, kohanemisvõimet ja valmidust dialoogiks.

„Nad on tegelikult väga kiiresti tegutsenud võrreldes teiste teemadega.“ (Intervjuu 1)

Võimalusena toodi välja, et tulemuste sisulise hindamise praktika võiks areneda veelgi tugevamaks, kui selleks koguneb rohkem kogemust ning tekib usaldus komisjoni ja liikmesriigi vahele. Samuti võimaldaks jagatud juhtimine liikmesriikide ja komisjoni vahel lihtsustada tulemuste tõendamist ja nõuetele vastavuse tagamist.

Kokkuvõttes saab empiirilise analüüsi põhjal järeldada, et RRF on toetanud süsteemsemat lähenemist tulemuste saavutamisele. See on motiveerinud osapooli keskendumise sisulistele tulemustele ja otsima lahendusi ning pingutama seatud eesmärkide täitmise nimel rohkem kui kulupõhiste fondide rakendamise korral.

Tabelis 6 esitatud järgmised kolm kategooriat – haldus ja administreerimine (sh aruandlus), siseriiklik rakendamine ja paindlikkus – käsitlevad tegureid, mis on tugevustena tuvastatud seoses haldus- ja finantsprotsesside ning aruandluse ja suurema vabadusega, mida RRF siseriiklikult võimaldab võrreldes ÜKP-ga.

Tabel 6.

Kategooriate 7-9 tuvastatud tugevused ja võimalused empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Tugevused	Võimalused
Haldus ja administreerimine (sh aruandlus)	<ul style="list-style-type: none"> Efektiivsem ja selgem haldussüsteem (sh väiksem administreerimiskoormus) võrreldes kulupõhise lähenemisega Siseriiklik aruandlus oma olemuselt pigem lihtne ja arusaadav (aga tihe, mis on nõrkuseks) 	<ul style="list-style-type: none"> Tulemuspõhisuse laiendamine lõppsaajateni lihtsustab rakendamist, vähendaks bürokraatiat Kulupõhise kontrolli täielik kaotamine Audititel keskenduda rohkem süsteemide toimimisele ja horisontaalsetele põhimõtetele, Siseriiklikult vähendada projektipõhiseid nõudeid toetuse saajate koormuse ja taotlemise lihtsustamiseks Siseauditi kaasamine elluviimise korrektsuse tagamiseks
Siseriiklik rakendamine	<ul style="list-style-type: none"> Eelarve paindlikkus ja ümberplaneerimise võimalus Suurem vabadus, vähem bürokraatiat Võimaldab maksta tulemuspõhiselt, analoogiat kasutades toetuse saajale (rahavoo tagamine) Raamatupidamine ja IT-süsteemid kohandavad tulemuspõhise loogikaga Abikõlblike tegevuste ja kulude osas vabadus suur Täiendav surve riigieelarvele on väiksem, kuna RRF-i toetus enamasti 100% Efektiivsed topeltrahastamise ennetusmehhanismid 	<ul style="list-style-type: none"> RRF-i kogemus võimaldab piloteerida ja süsteeme ette valmistada Siseriiklike maksete suur paindlikkus (vajab head planeerimist) Võimalus tulemusi võimendada, kui eelarves on ülejäägid Mida kiiremini investeeringud ellu viia, seda tõenäolisemad on jäägid
Paindlikkus	<ul style="list-style-type: none"> Rahaliselt paindlik süsteem Objektiivsetel asjaoludel (nt sõda, inflatsioon) on võimalus plaane kohandada 	<ul style="list-style-type: none"> Planeerimisloogika ümbermõtlemine (nt lühemad perioodid)

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Haldus ja administreerimine (sh aruandlus) on taas üks kategooria, kus intervjuudest ilmses oluliselt rohkem nõrkusi kui tugevusi. Samas tõusis selgelt esile, et võrreldes ÜKP-ga on RRF-il efektiivsem haldussüsteem – nii kulude kui ka rakendamiseks vajalike inimressursside mõttes. See leid on kooskõlas ka Euroopa Komisjoni (2024d) järeldustega, mille kohaselt on RRF-i sarnaste, nt kuludest sõltumatu rahastusinstrumentide (nagu FNLC) peamine eelis väiksem halduskoormus.

„ Proportsionaalselt tegeleb vähem inimesi ehk siis tegelikult see administreerimiskulu, mida me sinna paneme, on oluliselt väiksem.“ (Intervjuu 1)

Samas tuleb rõhutada, et väiksemat halduskoormust tõid välja eelkõige rakendamise ministriumid ja koordineeriv asutus. Vahendusasutused tunnetasid seevastu, et RRF on neile kaasa toonud lisakohustusi, eeskätt täiendava aruandluse näol, mida ÜKP fondide puhul ei esine. Samas märgiti, et perioodi lõpuks on tulemuste tõendamine Euroopa Komisjoni suunal muutunud arusaadavamaks. Lisaks leiti, et vähemalt siseriiklikult esitatavad aruanded on oma sisult lihtsad ja loogilised – kuigi aruandluskohustuse sagedus suurendab halduskoormust.

„Neli korda aastas peame neid aruandeid esitama RTK-le ja need on selles mõttes nagu lihtsad, et arusaadavalt ei ole neid raske esitada, aga just see maht ja see proportsionaalsus on tekitanud seda suuremat koormust.“ (Intervjuu 7)

Siinkohal nägid mitmed intervjuueeritavad võimalust optimeerida aruandlust ja näiteks piirduda aruandlusega kaks korda aastas, mis vähendaks halduskoormust ilma kvaliteeti ohverdamata. Samuti toodi esile võimalus keskenduda auditites süsteemide toimimisele ja horisontaalsete põhimõtete järgimisele, mitte üksikutele kuludokumentidele või projektide korrektsuse kontrollile. Milles teoreetiliselt võib näha võimalust bürokraatia vähendamiseks, kuid on oluline, et tulemuste kontroll ja tõendamine ei muutuks koormavamaks kui kulupõhiste lähenemiste korral. Ühe võimalusena toodi esile ka, et siseauditi süsteemsem kaasamine võiks toetada elluviimise korrektsuse tagamist ning tugevdada siseriiklikku kontrolliraamistikku.

„Näiteks komisjoni auditi juures oli meil kaasatud meie endi siseaudit, kes sai sealt mõtteid, kuidas nad ise võiksid kontrollida kliimaministeeriumi haldusalas RRF-i rakendamist ja kuidas saaksid abiks olla.“ (Intervjuu 8)

Siseriikliku rakendamise kategooria all intervjuudest tuvastatud tugevused on peamiselt seotud suurema vabadusega oma tegevuste planeerimisel ja kulude tegemisel. Nii tuli riigisiselt välja töötada ja kokku leppida oma maksete süsteem, sealhulgas tulemuste nõ “siseriiklikud maksumused”. Eelarve paindlikkus on võimaldanud vajadusel toetust ümber

suunata ilma, et see tekitaks täiendavat bürokraatiat (sh komisjoni suunal). Intervjuudest tuli selgelt esile, et eelarve paindlikkus ja ümberplaneerimise võimalus on üks suurimaid tugevusi, mis võimaldab suunata ressursse vajadusepõhiselt ning vältida liigset bürokraatiat, mis kaasneks kavade muutmise või kooskõlastamise kohustusega.

„Üks tugevus on kindlasti olnud see rahaline paindlikkus, mis liikmesriigil on seda fondi kasutades. Võimalus siis nende meetmete vahel raha ringi tõsta, selleks et tulemused saaksid hästi tehtud. /.../ja on säästnud tegelikult ka sellisest pidevast ümberplaneerimisest, kui see puudutab raha.“ (Intervjuu 2)

Kuigi paindlikkus on positiivselt seotud suuresti vaid rahalise vabadusega, mis liikmesriikidele on antud, on siiski objektiivsete asjaolude (nt inflatsioon) korral, olnud võimalik ka taastekavasid muuta ja investeeringuid välja vahetada. Selline võimalus on praktikas aidanud vältida Eesti jaoks märkimisväärseid lisakulusid ja kohandada investeeringuid muutunud oludele vastavaks, nagu näitas näiteks Tallinna haigla väljavõtmine kavast ja Viljandi haigla lisamine. Oellerich ja Simons (2023) viitavad selle investeeringu ümbermängimisele kui peamiselt poliitilisest prioriteetide muutusest tulenevale sammule, mida saab järelada ka käesoleva töö raames läbiviidud intervjuudest, kuid samas ilmneb, et lisaks poliitilistele prioriteetide muutusele, oleks investeering Eesti jaoks oluliselt kallimaks kujunenud.

„Positiivne, et me saime need muudatused ära teha. Muidu oleks jah probleem, kui me oleksime pidanud Tallinna haiglaga jätkama, mis pidi muutuma palju, palju kallimaks ja läinuks maksma lihtsalt riigile kordades rohkem“ (Intervjuu 7)

Intervjuudes toodi esile ka, et investeeringute kiire elluviimine aitab inflatsiooniriske maandada ning suurendab tõenäosust, et tekivad eelarvejäägid, mida saab kasutada täiendavate tulemuste saavutamiseks või olemasolevate tegevuste võimendamiseks.

Positiivse aspektina toodi esile, et erinevalt ÜKP fondidest ei nõua RRF enamasti riiklikku kaasfinantseerimist ning toetuse määr on valdavalt 100%, mis vähendab survet riigieelarvele. Samuti hinnati kõrgelt suurt paindlikkust kulude tegemisel ja tegevuste planeerimisel – RRF võimaldab märkimisväärset vabadust abikõlblike tegevuste ja kulude osas, välja arvatud piirangud, mis tulenevad fossiilkütuste kasutamisest ja DNSH (*do no significant harm*) põhimõtte järgimisest investeeringute puhul. Siinkohal rõhutati ka võimalust kujundada siseriiklikud tööprotseduurid lihtsamaks – kohandades neid RRF-i spetsiifikale ja kasutades olemasolevaid välisvahendite protsesse, vähendades dubleerimist ja bürokraatiat.

Siseriiklikult loob RRF suurema paindlikkuse ka maksete osas lõppsaajale. Ühes intervjuus toodi näiteks Viljandi haigla investeeringu ümbertõstmise ERF-ist RRF-i, mis võimaldab rakendada tulemuspõhise makse analoogiat ka siseriiklikus projektis. See on taganud toetuse saajale pideva rahavoo, aidanud maandada finantsriskidest tulenevaid probleeme ning võimaldanud investeeringul püsida ajakavas.

„Näiteks Viljandi haigla puhul ma arvan, et see on kindlasti suur võit, et see rahastamine viidi ümber ERDF-ist RRF-i./.../ me oleme analoogselt sellele, mis meil taastekavas on, needsamad tulemused sisse viinud ning võimaldanud neile ettemaksetena kord pooles aastas seda toetust kätte saada vastavalt reaalsele vajadusele. Et kuskil ei tekiks rahapuudust, et nad saaksid kõik oma arved makstud“ (Intervjuu 7)

Intervjuudes rõhutati, et rohkem võiks kasutada võimalust laiendada tulemuspõhist lähenemist või lihtsustatud kuluhüvitamise meetodeid ka toetuse saajate tasandile olukorras, kus maksed liikmesriigi ja komisjoni vahel on tulemuspõhised või kuludest sõltumatud. See võiks aidata vähendada üldist halduskoormust ning muuta ka projektide elluviimise paindlikumaks ja vähem bürokraatlikuks. Seda võib pidada oluliseks tähelepanekuks, arvestades, et just keerukust ja liigset formaalsust on ÜKP vahendite puhul sageli kriitikana esile toodud (Euroopa Komisjon, 2024c).

Intervjuudest ilmnes, et topeltrahastamise vältimine ei ole Eesti kontekstis kujunenud oluliseks probleemiks, kuna toimiv infosüsteem võimaldab tõhusat kontrolli. Samuti kirjeldati mitmeid ennetusmehhanisme, sealhulgas automaatseid ning sisulisi topeltrahastuse kontrolli protseduure. Kui Euroopa Kontrollikoda (2024a) on juhtinud tähelepanu liikmesriikide haldussuutlikkuse puudujääkidele topeltrahastamise ennetamisel, siis töös intervjuueeritud Eesti ametnikud sellist muret ei väljendanud. Samas selgus ühest vahendusasutusega tehtud intervjuust, et Eesti rakendab mitmeid meetmeid kulupõhiselt, mille tarvis on süsteemi üles ehitatud vastavad kontrollimehhanismid. Kui kasutatakse lihtsustatud kuluhüvitamise meetodeid, tuleb automaatsetest kontrollidest siiski kaugemale minna. Sellistel juhtudel on vajalik lisaks tehnilistele kontrollidele ka sisuline hindamine, mis võib hõlmata projektide eesmärkide võrdlemist ning vajadusel teabe täpsustamist teiste toetuse andjatega.

Kokkuvõttes on RRF-i rakendamine Eestis toonud kaasa tõhusama halduskorralduse ja pakkunud siseriiklikult paindlikumat raamistikku võrreldes tavapärase EL-i struktuurifondidega ning on loonud omakorda hea aluse bürokraatia vähendamiseks. Rahaline paindlikkus on olnud selgelt suurem kui sisuline – eelarvevahendite suunamist ja ümberplaneerimist peeti oluliseks RRF-i tugevuseks ja hinnati kõrgelt.

Tabelis 6 esitatud viimane kategooria – taastekava koostamine / muutmise – käsitleb tegureid, mis on tugevustena tuvastatud seoses vabadustega, mida liikmesriikidele on võimaldatud seoses kavade koostamise ja investeeringute lisamisega.

Tabel 6.

Kategooria 10 tuvastatud tugevused ja võimalused empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Tuvastatud tugevused	Võimalused
Taastekava koostamine / muutmise (sh kaasamine)	<ul style="list-style-type: none"> Suur riiklik valikuvabadus raha suunamisel ja investeeringute lisamisel Paindlikkus võimaldab sihtida paremini riiklikke vajadusi Miinumäärade vähesus poliitikaeesmärkidel suurendab riikliku autonoomiat Selge visioon ja eesmärgistus tagavad edukuse Tugevdab riigisest koostööd, lai valdkondlik kate, reformide mõõde ja strateegiline läbimõeldus Partnerlus/kaasamine võimalik ise kujundada, vähem bürokraatiat 	<ul style="list-style-type: none"> Siseriiklik valikuvabadus plaanide koostamisel Miinum lüvendite puudumine soosib paindlikkust Vabadus partnerluse kujundamiseks Jooksvate eesmärkide korrigeerimise võimaldamine nt vaheülevaadete alusel või kindla protsendimäära ulatuses Hoida investeeringute ja reformide tasakaalu, kui toimuvad muudatused kavades (st lubada muuta ka reforme)

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Empiirilise analüüsi põhjal tuvastati taastekava koostamise ja muutmise kategoorias mitmeid tugevaid külgi. Intervjuude põhjal tõusid esile järgmised olulisemad tugevused: suur riiklik valikuvabadus investeeringute lisamisel ja paindlikkus partnerluse kujundamiseks, mis erinevad selgelt ÜKP fondide jäigematest raamidest.

Mitmed intervjuueeritavad tõid välja, et üks olulisemaid tugevusi on olnud vabadus otsustada, kuhu ja kuidas raha suunata. Kava koostamisel on liikmesriigil olnud märkimisväärselt suur autonoomia – nii investeeringute valikus kui ka nende sisus. Eesmärkide seadmisel on RRF andnud laiemat tegutsemisruumi ning võimaldanud keskenduda just neile „valupunktidele“, mis on Eestis hetkel kõige kriitilisemad. Paindlikkus on võimaldanud ka paremini sihtida riiklikke vajadusi ning miinumäärade vähesus poliitikaeesmärkide tasandil on tugevdanud Eesti autonoomiat. Mis läheb kokku varasemate järeldustega (Zeitlin et al., 2024, Darvas & Welslau, 2023, Euroopa Komisjon, 2024). Toodi välja, et vabadust on suurendanud ka RRF-i lai valdkondlik kate läbi kuue põhisamba ehk

poliitikaeesmärgi, millest vaid kahe (digi- ja rohepöörde) puhul on rakendatud kohustuslikku miinimummäärasid.

„Sellist spetsiifilist nõ erimenüüd on olnud algusest peale vähe ehk see vabadus neid valikuid siseriiklikult teha ja komisjonile välja pakkuda on olnud ikka oluliselt suurem kui ÜKP-s.“ (Intervjuu 2)

Tulevikku vaadates peeti oluliseks säilitada selline paindlikkus ka uue, 28+ programmiperioodi jaoks. Lisaks toodi välja, et edaspidi võiks tulemuspõhistes rahastusskeemides lubada suuremat paindlikkust ka kava jooksvate eesmärkide korrigeerimisel, näiteks vaheülevaadete alusel või teatud protsendimääras, mis aitaks hoida kava ajakohasena ja vältida takerdumist aegunud eesmärkidega töötamisel.

Mitmed vastajad märkisid, et taastekava koostamise protsess soodustas suuremat strateegilist läbimõtlemist ning eesmärgistatud lähenemist, kuna hõlmas laia valdkondlikku katet ja erinevate ministriumite osalust. Üks intervjuueeritav tõi RRF-i rakendamise tugevusena esile võimaluse kujundada partnerlust paindlikult, toetudes kas olemasolevatele koostöömudelitele või luues uusi, vastavalt siseriiklikele vajadustele. See erineb selgelt ÜKP-st, kus partnerluse vormilised nõuded (näiteks seirekomisjoni koosseis ja töökorraldus) on rangelt reguleeritud ning sageli koormava bürokraatiaga. Selline paindlikkus on võimaldanud siseriiklikult vähendada halduskoormust ja korraldada protsesse efektiivsemalt. Samas nentis intervjuueeritav, et täielik vabadus kaasamismudelite kujundamisel on küll positiivne, aga tõenäoliselt vajaks siiski tasakaalustatumat lähenemist või miinimumnõuete kokkuleppimist. See tähelepanek haakub hästi Bokhorst ja Corti (2023) kriitilise järeldusega, et RRF-i ülesehitus võib vähendada sihtgrupi vajadustega arvestamist, kuna otsused on kokku lepitud piiratud ringis. Seega võib öelda, et kuigi paindlikkus võimaldab saavutada administratiivset tõhusust, oleks vaja siiski leida tasakaal ning leppida kokku teatav minimaalne raamistik, et vältida formaalset või näilist kaasamist. Oluliseks peeti ka seda, et kui investeeringuid kavas muudetakse, peaks olema lubatud paindlikkus ka reformide muutmiseks, et hoida tasakaalu ja tagada sisuline kooskõla.

Edasises analüüsis vaadeldakse RRF-i nõrkusi ja ohte, mis intervjuude põhjal alateemade lõikes esile kerkisid. Tabelis 7 on välja toodud, millised nõrkused on ilmnenud ja millised ohud võivad kaasneda RRF-i kui tulemuspõhise rahastu juhtimise, seire, poliitilise vastutuse ja reformide elluviimisel Eestis.

Tabel 7.

Kategooriate 1-3 tuvastatud nõrkused ja ohud empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Nõrkused	Ohud
Tulemuspõhise rahastu olemus ja juhtimine	<ul style="list-style-type: none"> Nõutab pidevat selgitustööd rahastamismudeli olemusest, riskidest ja sanktsioonidest Tugev omanikutunne piirdub sageli ametnike tasandiga ega jõua organisatsiooni juhtkonnani / vastutus on tekkinud aja jooksul Efektiveid seiretööriistu on esialgu pidanud igäüks ise endale ehitama 	<ul style="list-style-type: none"> Tulemuspõhise rahastuse loogika ja põhimõtete mõistmine toimub sageli alles töö käigus - ohustab tulemuste saavutamist Inimeste vahetumine (nt ministeeriumis) ohustab omanikutunnet ja paneb suurema vastutuse rakendaja tasandile
Reformide elluviimine	<ul style="list-style-type: none"> Reformid on pikaajalise mõjuga ning nende sisuline elluviimine ei pruugi olla realistlik lühikese aja jooksul Reformid ulatuvad sisult kaugemale RRF-i otsestest eesmärkidest, mistõttu võib puududa selge sisuline kooskõla Komisjon kasutab reformide suunamisel oma jõupositsiooni, mis võib kohati väljenduda surve- või „käte väänamise“ taktikates EL-i ja liikmesriikide prioriteetide vahel esineb vastuolusid Riigipõhised soovitusel kajastavad vaid piiratud hulka riiklikke väljakutseid Riikide autonoomia reformide kujundamisel on madal, samas kui trahvide või sanktsioonide kaal on suur 	<ul style="list-style-type: none"> Reformide fookus valdavalt kujundatud EL vaatepunktist, mis ei pruugi peegeldada liikmesriigi prioriteete Vastuolu pikaajaliste strateegiliste eesmärkide ja lühiajaliste vajaduste vahel Liikmesriigid on kohustatud järgima kokkulepitut reformisuundi, aga ka reformide olulisus ajas võib muutuda Poliitilised erimeelsused võivad takistada reformide sisulist elluviimist ja ohustada RRF-i maksete laekumist Kiirustamine ja ajaline surve võivad ohustada kvaliteeti
Poliitiline taust, vastutus, plaanide järjepidevus	<ul style="list-style-type: none"> Omanikutunde nõrgenemine; tekib eelkõige välise kontrolli (nt Euroopa Komisjon) ja trahvisüsteemi tõttu Riikliku kontrollitunde vähenemine, võib vähendada sisemist motivatsiooni ja vastutustunnet RRF piirab poliitilist ümbermängu ja eesmärkide ümberseadmist valitsuste vahetumisel, ei võimalda arvestada viimase prioriteete 	<ul style="list-style-type: none"> Poliitilised riskid ja järjepidevuse probleemid – pikk plaanipõhine poliitika võib sattuda vastuollu poliitikute lühiajaliste lubaduste ja populaarsete valikutega Valitsuste vahetumisel toimuvad muutused poliitilistes prioriteetides, mis mõjutavad eesmärkide püsimist Valimistsükliid võivad takistada kavandatud tegevuste elluviimist ning pidurdada sisulist arengut Poliitiliselt või ideoloogiliselt vastuolulised reformid võivad viia ummikseisu Strateegiliste visioonide killustatus ning vähene sidusus poliitilises tsükliis vähendavad poliitikate tõhusust

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Tulemuspõhise rahastu olemuse ja juhtimise kategoorias tõid kõik intervjuueeritavad esile, et kuigi tulemuspõhine lähenemine on RRF-i üks peamisi tugevusi, ei olnud selle

rakendamine algselt kõigile arusaadav ega iseenesestmõistetav. Rahastusmudeli olemus erines märkimisväärselt varasemast kogemusest, eriti võrreldes ÜKP fondidega, mis on harilikult kulupõhised ja maksete loogikalt teistsugused. Kuigi RRF-i lubati alguses kui paindlikku ja lihtsat instrumenti, osutus selle tegelik rakendamine oodatust koormavamaks. Mitmed intervjuueeritavad tunnistasid, et RRF-i teistsuguse loogikaga harjumine nõudis aega.

„Kõigil on olnud raske kuidagi ennast sellele lainele viia, et see ei ole nagu päris tavaline ÜKP fondide rakendamine, vaid see on ikkagi tulemuspõhine rakendamine.“
(Intervjuu 8)

Sellest tulenevalt on rahastusmudeli olemuse ja kaasnevate riskide selgitamine olnud pidev protsess. Intervjuudes rõhutati, et rahastuse tingimused ja tulemuspõhine loogika vajavad korduvat selgitustööd – nii ametnikele, poliitikutele kui ka toetuse andjatele ja saajatele. Mõned intervjuueeritavad märkisid, et vajaminev mõtteviisi muutus pole kõikjal veel toimunud ning siiani domineerib pigem jooksvalt reageeriv kui mõtestatud lähenemine.

„See loogika ei ole võib-olla kohale jõudnud kõigile veel...Pigem on selline reageerimine versus, et sa kuidagi seda strateegiliselt mõtestad“ (Intervjuu 4)

Üks intervjuueeritav mainis, et tunneb ennast murega tulemuse mittesaavutamise pärast üksi jäetuna ning et ministeerium ei ole võtnud kaasnevaid riske tõsiselt. Intervjuudest tuleb välja, et aja jooksul on teadlikkus RRF-ist rakendajate ja ka poliitikute hulgas pideva selgitustöö (sh trahvidega hirmutamise) läbi tõusnud. See kõik osutab vajadusele tugevdada strateegilist mõtestamist ja juhtimistasandi kaasatust juba varajases etapis. Vastasel juhul võib tekkida oht, kus mõistmine saabub liiga hilja – ajaraamis, kus tulemusi enam parandada ei ole võimalik ning riiki kui toetuse saajat võivad ohustada kaasnevad trahvid.

Eelpool analüüsis toodi välja, et kõik intervjuueeritavad märkisid, et tulemuspõhine lähenemine on tinginud vajaduse arendada uusi seirelahendusi ja täiendada tulemusjuhtimise tööriistakasti. Samas ilmnes mitmes intervjuus, et tõhusate seirevahendite väljatöötamine on esialgu toimunud suures osas töötajate isiklikul initsiatiivil nii vahendusasutustes kui ministeeriumites. Näiteks mitmel puhul olid rakendajad loonud enda vajadustele vastavad Exceli koondtabelid, mis koondavad infot eelarve, tegevuste ja lepingute, sihtide ja vaheeesmärkide jms kohta. Eelkõige ilmneb keerukus reformide seirel, kus tulemuslik jälgimine sõltub sellest, kuidas ametnik oma tööd korraldab.

„Üldiselt ministeeriumi tasandil midagi eraldi välja töötatud ei ole. /.../ Mul on nii-öelda regulaarselt täiendatav Exceli fail, kus kõik need tulemused on sees ja kuhu ma infot panen, vähemalt enne kvartaalse aruande esitamist.“ (Intervjuu 7)

See viitab vajadusele luua ühised ja süsteemsed lahendused, mis vähendaksid töötajate individuaalset koormust ja tagaksid parema andmete võrreldavuse ning seda ka reformide seirel.

RRF-i reformkohustused, mis on seotud Euroopa poolaasta raames esitatud riigipõhiste soovitustega, on küll üldjoontes asjakohased, kuid ei pruugi alati peegeldada liikmesriigi hetkevajadusi ega prioriteete. Intervjueeritavad rõhutasid, et riiklikud vajadused ületavad sageli riigipõhistes soovitustes käsitletut ning riigil tuleb pidevalt teha valikuid, kuhu investeerida, eriti tänasel, multikriiside ajastul.

„Riigipõhised soovitused kindlasti puudutavad valupunkte, mida Eesti ka ise peab valupunktideks, aga need soovitused käsitlevad ikkagi piiratud ringi väljakutseid. Tegelikult on arenguhüppeid vaja ka teha muudes valdkondades.“ (Intervjuu 2)

Pidevad valikud võivad viia ohuni, et tekivad vastuolud pikaajaliste strateegiliste eesmärkide (nt rohepöörde elluviimine) ja lühiajaliste vajaduste (energiajulgeoleku tagamine) vahel. Lisaks sellele töid intervjueeritavad välja, et kui rääkida struktuursetest reformidest, siis suurem osa neist on pikaajalise iseloomuga ning ei pruugi sobituda RRF-i raamistikku, mis eeldab kiiret vahe-eesmärkide täitmist.

Üks intervjueeritav juhtis tähelepanu ka sellele, et osa RRF-i reformidest ei pruugi haakuda instrumendi algsete eesmärkidega, milleks on COVID-ist taastumine või vastupanuvõime suurendamine, vaid teenivad pigem Komisjoni poliitilisi suundi (nt rohepööre).

„Ja kui lugeda preambulist, et ta on tegelikult COVID-ist üle saamiseks ja selliste tugevuse loomiseks, siis need reformid, mis sinna määratud on, minu hinnangul iseenesest ei käi päriselt selle suure mõttega kokku./.../ Nad pigem toetavad Fit for 55. /.../ Me võime vaadata ka teisi riike, et millised need prioriteetid on. Kellelgi on seal kohtureform – ja nad on hästi olulised, aga kuna nad on pikaajalised, siis ta, ta nihkub selles mõttes kaugemale.“ (Intervjuu 1)

Intervjuudest kumab läbi, et kavade läbirääkimisel on Euroopa Komisjonil olnud tugev jõupositsioon ning reformide suunamisel on tajutud teatud survet, mida annab seostada omanikutunde nõrgenemisega ning mida kinnitavad ka teised uurijad (Zeitlin et al., 2024, Sánchez-Barrueco, 2023).

„Kui keegi teine ütleb sulle, kuidas peab, siis see tõmbab ka natukene seda motivatsiooni maha“ (Intervjuu 7)

„Mõnes mõttes ta on kujunenud käte väänamise taktikaks ja see ei ole kunagi väga tõhus.“ (Intervjuu 1)

Mitmel puhul peeti komisjoni kontrolli liiga domineerivaks – otsustusõigus maksete üle, vähene võimalus reformide osas kompromissideks ning ähmane trahvisüsteem loovad kokku ebavõrdsuse tunde. See nõrgestab riiklikku kontrollitunnet ja võib tuua kaasa ka sisemise motiveerituse languse juhtimistasandil.

Poliitiline taust, vastutus ja plaanide järjepidevus ning reformide elluviimine on omavahel tihedalt seotud. Reformielement mõjutab otseselt poliitilist vastutust ja selle tajumist. Kui eelpool sai käsitletud poliitilise übermängu piiramist RRF-is kui eesmärkide stabiilsuse kindlustajat, siis rõhutati seda intervjuudes enim ikkagi nõrkusena. Intervjueeritavad märkisid, et investeringute ümberkorraldamine on võimalik, ent reformide muutmine on sisuliselt välistatud, mis muudab poliitilise vastutuse ühepoolset jäigaks.

„...on sisse kirjutatud väga poliitilisi reforme, mis siis konkreetselt võib-olla uutele poliitilistele jõududele on nagu poliitiliselt või ideoloogiliselt vastuvõetamatud, siis ta teoorias võib, võib tekitada ikkagi ummikseisu ja pärssida rahade ja fondide kasutust.“
(Intervjuu 1)

Intervjueeritavad tõid välja, et valitsuse vahetumine toob kaasa ka poliitiliste prioriteetide muutumise, mida on seostatud ohuga kavade järjepidevusele (Sánchez-Barrueco, 2023). Kui poliitilised suunad ei kattu varem seatud eesmärkidega, võivad need vähendada reformide elluviimise motivatsiooni ja suurendada riski, et makset võidakse vähendada ja riik kannab rahalisi kaotusi. Üks intervjueeritav toob välja, et siseriiklikult võib reformide elluviimist takistada vastuolu poliitilise tsükli ja reformide pikaajalise loomuse vahel – poliitikud peavad arvestama lühiajalise valimistsükliga ning eelistavad sageli päevapoliitilisi samme pikaajalistele, 10–15-aastastele reformidele. See seisukoht toetab Fabbrini (2025) väidet, et riikide „lukustamine“ reformidesse, mis ei arvesta poliitiliste muutustega, tekitab demokraatlikust vaatenurgast legitiimsusküsimusi. Tuuakse ka välja konkreetne näide ühe reformi takerdumisest rahapesu valdkonnas – seadusemuudatused, mis on koostatud eelmise koalitsiooni ajal, ei leia praeguse valitsuse toetust.

„Näiteks rahapesureform, mis meil on. Siin ma saangi aru, et seadusemuudatused ei ole jõustatud ikkagi lõpuks sellepärast, et need said kunagi EKRE ajal ära otsustatud ja kavasse sisse pandud. /.../ ja praegu see valitsus ei taha toetada enam seda. Et kõik, mis EKRE ajal sai nii-öelda otsustatud, ei ole nende jaoks enam pädev.“ (Intervjuu 3)

Kokkuvõttes võib järeldada, et kuigi RRF-i reformide sissetoomine on andnud tugeva tõe muutuste elluviimiseks, ohustab süsteemi edukust (just reformide elluviimist) poliitiliste muutustega mitteamestamine ja Euroopa Komisjoni domineeriv roll. Kõrge omanikutunne ja poliitiline vastutus on olnud RRF-i rakendamise keskseid tugevusi, ent

kaasneb oht, et liigne jäikus võib takistada reformide sisu ajakohastamist. Omanikutunde tagamiseks on vaja võimaldada suuremat paindlikkust, sh tagada võimalus muuta ka reforme. Reformide lisamisel kavadesse tuleks enam tähelepanu pöörata ka nende siseriiklikule prioriteetsusele.

Tabelis 8 on esitatud peamised nõrkused ja ohud, mis ilmnesid intervjuude põhjal RRF-i rakendamise käigus seoses tulemuste saavutamise, tõendamise, tulemuspõhiste maksete ning Euroopa Komisjoni rolliga protsessis.

Tabel 8.

Kategooriate 4-6 tuvastatud nõrkused ja ohud empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Nõrkused	Ohud
Tulemuste saavutamine ja mõõtmine	<ul style="list-style-type: none"> Tulemuste formaalne käsitlemine ja tähttäheleline järgimine viib tähelepanu sisulistelt eesmärkidelt Tulemuste hindamises valitseb tehnokraatlikkus Erimeelsusi esineb isegi konkreetsete tulemuste hindamisel Tulemuste hindamine võib olla kõrge subjektiivsusega Tõendamise keerukus ja ebaselgus (sh ootamatu töömaht) Mõju hindamine on keeruline ning sageli piiratud ulatusega Kasutatavad mõõdikud ei kajasta sisulisi muutusi ühiskonnas või süsteemides Tõlgetest tulenev erinev tähendus ja ebakõlad 	<ul style="list-style-type: none"> Tulemuste saavutamine "iga hinna eest" võib viia ebaratsionaalsete lahendusteni Valitsuse vahetumine võib viia huvi kadumiseni teatud tulemuste või reformisuundade vastu Tulemused võivad muutuda ebaoluliseks või mitteajakohaseks seoses pika elluviimisperiodiga Tulemuste märkimisväärne üle täitmine võib viidata planeerimis- või kompetentsiprobleemidele Liiga innovaatiliste tegevuste rahastamine võib osutuda mittesobivaks
Tulemuspõhised maksed	<ul style="list-style-type: none"> Süsteemi jäikus ja paindlikkuse puudumine maksete esitamisel ning tulemuste saavutamisel Rahalise väärtuse ja tegelike kulude vahel puudub tihti otsene seos Trahvisüsteemi ebaproportsionaalsus, subjektiivsus ja läbipaistmatus Rahastamine ei arvesta investeeringute elutsükli ega kulude ajas tekkimist 	<ul style="list-style-type: none"> Poliitiliste prioriteetide muutumine valitsuse vahetusel võib põhjustada rahastuse kaotust Süsteem soosib konservatiivseid valikuid ja karistab ambitsioonikaid lähenemisi Suured rahalised riskid eesmärkide mittetäitmisel, sh väliste tegurite tõttu Eesmärkide mittesaavutamine väliste tegurite tõttu
Euroopa Komisjoni (juhtimis)võimekus	<ul style="list-style-type: none"> Reeglite loomine toimub töö käigus Juriidiline tõenduskoormus takistab sisulist käsitlust ja hindamist Lihtsustuste kasutamist, mis vähendaks halduskoormust, piiravad EL tasandil tegemata jäänud sammud (GBER-i muudatus) EL tasandil otsuste hilinemine takistab kavade õigeaegset elluviimist/tulemuste saavutamist 	<ul style="list-style-type: none"> Piiratud pädevus võib suurendada bürokraatlike ja ebaotstarbekate nõuete riski Sisuline ebapädevus võib ohustada kvaliteeti Mudeli ülesehitus (otsejuhitud vs jagatud juhtimine) võib takistada sisulist käsitlust ja elluviimist

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Tulemuste tõendamiseks seoses tõid kõik intervjuueeritavad välja, et suurimaks nõrkuseks RRF-i rakendamisel on liigne bürokraatia, tehokraatlikkus ja tulemuste formaalne täitmine nende sisulise hindamise asemel, mida on välja toonud ka mitmed teised uurijad (Darvas & Welslau, 2023; Corti & Ruiz de la Ossa, 2023; Zeitlin et al., 2024, Sánchez-Barrueco, 2023). Tajuti, et pigem loetakse tükke, kui küsitakse, milliseid kvalitatiivseid muudatusi tehtud investering kaasa tõi. Intervjuudest ilmneb, et fookus sisult kaldub pigem tehnilisele kontrollile ja aspektidele ning juriidiliste tõendite otsimisele, mille taga tajutakse fondi ülesehitust ja asjaolu, et ka komisjon ise on aruandluskohuslane nõukogu ees.

Tuuaakse välja, et liigne formaalsus on takistanud sisuliselt saavutatud tulemuste aktsepteerimist ja tõendamisel tekkiv koormus muudab süsteemi üleliia bürokraatlikuks kohas, kus rahastu peaks pakkuma lihtsamat ja kergemat rakendamist kulupõhise lähenemise ees. Tulemuse tõendamiseks tuleb koostada mahukad kirjeldused ning lisada juurde mahukas tõendusdokumentatsioon. Ühes intervjuus toodi näitena, et kui Eesti maksetaotlus sisaldas 18 tulemust, siis kokku esitati selle tõendamiseks komisjonile ligikaudu 600 dokumenti.

„Ja siis me kuskilt koolist oleme õppinud, et onepage' er on selline lühike informatiivne, pigem nagu visuaalselt annad edasi selle, mis on tehtud ja mingid numbrid ja tulemused paned juurde/.../oli vaja täiesti nagu mõttemaailma siis muuta, et see onepage'er võib olla ikkagi väga mahukas dokument ja seda ei pane kokku niimoodi poole kuuga.“ (Intervjuu 6).

Mitmelt juhul toodi välja, et tulemuse ja tõenduskoormuse proportsioonid ei ole tihti tasakaalus. Tõendamise koormust süvendab ka vajadus selgitada Eesti-spetsiifilisi mõisteid ja süsteemi komisjoni ametnikele, kelle arusaamad tuginevad sageli teiste liikmesriikide kontekstile. Üks intervjuueeritav kirjeldas olukorda, kus siseriiklik protseduur, milleks oli dokumendi kinnitamine valitsuskabinetis, ei rahuldanud komisjoni ootuseid tõendite osas, kuna Eestis ei vormistata sellisel juhul eraldi protokollid. Samuti toodi mitmeid näiteid, kus rakendav osapool on kindel, et tulemus on saavutatud, kuid probleeme tekitab formaalne kinni olek igas sõnas või isegi tähemärkides, mis ei lase tulemust saavutatuks hinnata. Mida on rõhutanud ka teised autorid (Zeitlin et al., 2024).

„Eilne näide on see, et, et verification mechanism' is on kirjas, et sul peavad olema arenduste vastuvõtmisaktid... ja siis sul ei ole ühtegi akti, sest sa oled ise teinud... või teed ühe vooru, sest raha saab otsa ja siis teine pool küsib, et kus ülejäänud voorud on (Intervjuu 4)

Lisaks toodi esile olukordi, kus formaalse sõnastuse jäikus, näiteks komade või sidesõnade olemasolu või puudumine, takistas juba saavutatud tulemuste heakskiitmisel.

Kirjeldati ka olukordi, kus vaidlus käis sõnade tõlgenduse üle. Näiteks kui pikaajast hooldusreformi puudutavas vahe-eesmärgis oli kirjutatud, et „inimene peab võimalikult kaua elama oma kodus või tavapärase keskkonnas,“ aga seaduses oli see paragrahv sõnastatud veidi muudetud kujul, tekkis ka tõendamisel esialgu probleem.

Samuti selgus, et osalt olid vaidlused tekkinud tõlgete erinevusest, kuna taastekava on kirjutatud eesti keeles, aga selle põhjal valminud rakendusotsuse lisa ja tegevuskorra kokkulepe on komisjoni koostatud ingliskeelsed dokumendid (näitena toodi „käskkiri“, mis võis olla kord kas *decree* või *directiv* ning mis vajas seaduse alusel tõendamist, milliseid dokumente on õigus vastu võtta ja kehtestada valitsusel, ministril või parlamendil). Ohuna toodi ühes intervjuus välja, et paindlikkuse puudumine ja formaalne täitmine võivad viia olukorrani, kus tulemuse täitmiseks ja trahvi mitte saamiseks peab liikmesriik võtma vastu kas ebaratsionaalseid või lausa kahjulikke otsuseid. Näitena toodi sealjuures sõja puhkemine ja hüperinflatsioon, mis ka Eestile oleks tähendanud investeeringute olulist kallinemist, kuid mis suudeti taastekava muudatuse raames välja vahetada. Kui sarnane olukord oleks toimunud ajal, mis investeeringu valmimine RRF-i ajagraafikus oleks kriitiline, oleks see tähendanud lepingusse minekut ebamõistliku hinnaga.

Kokkuvõttes näitavad ja kinnitava intervjuud, ka varem leitud (Corti et al., 2023; Zeitlin et al., 2024), et RRF-i tulemuspõhine süsteem on toonud kaasa olulise administreeriva ja juriidilise koormuse, mis ei ole alati kooskõlas algsete eesmärkidega ning tulemuste hindamisel domineerib tehniline ja juriidiline pool sisulist täitmist.

RRF-i üks kõige uuenduslikum, ent ka vaieldavam element on tulemuspõhised maksed, kus väljamaksed liikmesriigile seotakse vahe-eesmärkide ja sihtide saavutamise, mitte tegelike kuludega (Mahieu et al., 2024). Kuigi RRF peaks teoreetiliselt võimaldama halduskoormuse vähendamist ning keskendumist sisulistele tulemustele, on praktikas ilmnunud mitmeid kitsaskohti. Intervjuudest selgus, et üks olulisemaid kitsaskohti on seotud süsteemi jäikuse ja paindlikkuse puudumisega. RRF ei võimalda tulemuste saavutamise ajastamisel suurt manööverdamisruumi, mis on eriti problemaatiline projektide puhul, kus investeeringute tsükkel on pikaajaline või tekivad viivitused väliste asjaolude tõttu. See omakorda toob kaasa olukorra, kus kogu maksetaotluse esitamine võib seista ühe tulemuse taga.

„Tegelikult peaks olema see süsteem ka nende tulemuste kogumisel, tulemuste ja tingimuste saavutamise kogumisel paindlik. Ehk siis sa korjad kokku mingi aja tagant selle, mis sul on ja käid välja, sest vaata, praegu meil on tegelikult see olukord, kus me oleme väga selgelt kokku leppinud, mis asjad on mis ajaks ja see kukub meil läbi.“ (Intervjuu 1)

Trahvidega seotud riskid kujutavad endast teist olulist probleemi. Kolmes intervjuus rõhutati, et tulemuste mittetäitmine võib tuleneda teguritest, mis on elluviija kontrolli alt väljas – näiteks juhul, kui toetusmeetmete raames ei realiseeru vajalik arv projekte, kuna toetust saanud ettevõtjad loobuvad ebasoodsate majandustingimuste tõttu. Sellistes olukordades jääb riik vastutama trahvide eest, kuigi tulemuste saavutamine ei pruugi olla tema otsese kontrolli all. Eriti teravalt võib see probleem esile kerkida rakendamise lõppfaasis.

Veelgi kriitilisem on trahvisüsteemi tajutav ebaõiglus ja subjektiivsus. Kõigist intervjuudest tuli välja hirm trahvide ees, kui tulemusi ei saavutata. Kuna maksete peatamise meetodika põhimõtted võeti vastu alles 2023. aastal (Euroopa Komisjon, 2023) rõhutati, et see põhjustas palju arusaamatust ja küsimusi, eriti mis puudutas 0-reformidele rakendatavaid trahve.

„Me ei teadnud seda enne. No põhimõtteliselt nagu suur üllatus ja samas arusaamatus ka, et kuidas saab nii suuri summasid rakendada, eriti juhul, kui me raha RRF-ist ei kasuta.“ (Intervjuu 7).

„Need on ikkagi märkimisväärsed trahvid, et me ei räägi siin sellisest mingist hoiatusest, vaid need on ikkagi väga suure mõjuga. Jah, Eesti puhul minimaalne trahv seitse miljonit.“ (Intervjuu 6).

Tajutakse, et vastutus taastekavas toodud tulemuste saavutamise üle ei puuduta ainult enda asutust, vaid kuna trahvid on tõenäoliselt suuremad, kui investeringusse või reformi (mis enamasti on kuludeta) suunatud toetus, siis tulemuse mittesaavutamisel kannatavad ka teised (riik ühiselt). Intervjueeritavad tõid ka välja, et sageli puudub selgus, millal ja miks makseid kinni peetakse, eriti kui liikmesriik ise on sihi või vahe-eesmärgi sisu kujundanud. Toodi välja, et RRF-ist on kujunenud ebaõiglane süsteem, mis soosib konservatiivsust ja karistab ambitsioonikust, mis kinnitab varasemate uuringute leide (Corti et al., 2023; Zeitlin et al., 2024).

„Mis selle mündi teine pool on, see on see, et need, kes olid ambitsioonikamad ja sinna rohkem asju panid, on tegelikult kaotajad... Ja need, kes läksid madalaid kirsse korjama ja kellel oli see arusaam või kes võib-olla siis üritasid vähem riskida, toovad oma tulemuse ja raha sealt ära. (Intervjuu 1).

Üks probleem, mis RRF-i tulemuspõhise maksesüsteemi rakendamisel lisaks veel kahest intervjuust ilmnas, on see, et väljamaksete graafik ei arvesta kulude tegelikku dünaamikat ega investeringute elutsükli. Intervjueeritavad tõid välja, et erinevalt ÜKP-st, kus väljamaksed toimuvad kulude tekkimise alusel, on RRF-is maksete aluseks etteantud

lineaarne graafik, mis ei kajasta tegelikku rahavoogu. Selline lähenemine põhjustab olukorra, kus rahaline saldo võib olla teatud perioodidel positiivne ja teistel negatiivne, sõltuvalt sellest, millal kulud võrreldes graafikuga tegelikult tekivad.

Eeltoodu alusel saab järeldada, et tulemuspõhise mudeli efektiivsus sõltub suuresti selle prognoositavusest, läbipaistvusest ja paindlikkusest. Kokkuvõttes näitavad empiirilised tulemused, et kuigi RRF-i tulemuspõhine rahastusmudel on uudne ja potentsiaalselt tõhus, vajab selle rakendamine paindlikumat ülesehitust, paremat kooskõla investeeringute elutsükliga ning õiglasemat ja läbipaistvamat süsteemi premeerimise ja karistamise vahel.

Euroopa Komisjoni juhtimisvõimekus RRF-i elluviimisel on osutunud mitmes mõttes piiratud ning takistavaks teguriks. Intervjuudest ilmnes selgelt, et paljud rakendamisega seotud probleemid tulenesid reeglite kujunemisest paralleelselt rakendusprotsessiga.

„Mingid reeglid või teadmine mingitest reeglitest tuli nagu kuidagi töö käigus või üsna hilises etapis ikkagi.“ (Intervjuu 6).

Selline olukord on tekitanud segadust ja ebaselgust, eriti mis puudutab tõendamise ulatust, trahvimise tingimusi ja õigusselgust. Lisaks tõi üks intervjuueeritav välja, et algselt kavandati RRF-is kasutada lihtsustusi ka avatud voorudes ettevõtjatele suunatud toetusmeetmes (nt kindlasummalised maksed). Need oleks võimaldanud vähendada halduskoormust oluliselt nii toetuse saajal kui ka meetme rakendajal, kuid paraku jäi nende rakendamine EL-i tasandil vajalike muudatuste, eelkõige GBER-i (üldise grupierandi määruse) uuendamise taha. EL tasandil otsuste hiline mine on mitmel juhul takistanud taastekava investeeringute tähtaegset elluviimist.

„See on olnud ikkagi väga keeruline... meil tegelikult kõik asjad jäid hiljaks, Euroopa rakendusaktid jäid hiljaks... arendajad pidid hakkama müüma asju, veenma sektorit, et teate, et teil on ikkagi seda vaja, mis siis, et te täna sellest kasu ei saa.“ (Intervjuu 6).

Komisjoni tugevalt formaalne ja tehnokraatlik lähenemine tulemuste hindamisel on suurendanud tajutavalt halduskoormust ja vähendanud tulemuste sisulist hindamist (vt ka Corti et al., 2023; Zeitlin et al., 2024). Intervjuudest ilmnes, et rakendamisega seotud väljakutsed olid teatud juhtudel seotud komisjoni ametnike piiratud temaatilise taustateadmise, eriti keerukamate valdkondade nagu näiteks finantsinstrumentide puhul. Märgiti, et kuigi ametnikud olid motiveeritud ja õppimisvõimelised, ei pruugi neil alati olla piisavat valdkondlikku ekspertiisi, mis raskendab sisulise kvaliteedi tagamist ja võib kaasa tuua täiendavat koormust toetuse elluviijale. Oluline on rõhutada, et selline olukord ei viita pahatahtlikkusele ega ebakompetentsusele, vaid peegeldab pigem võimekuse kasvatamist uue

ja keeruka rahastusmehhanismi rakendamisel. Samuti tuleb arvestada, et RRF-i kiire tempo elluviimisel on seadnud ka komisjonile märkimisväärse surve.

Tabelis 9 on esitatud peamised nõrkused ja ohud, mis ilmnesid intervjuude põhjal RRF-i rakendamise käigus seoses rahastu haldamise ja administreerimise, siseriikliku rakendamise ning üldise paindlikkuse puudumisega.

Tabel 9

Kategooriate 7-9 tuvastatud nõrkused ja ohud empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Nõrkused	Ohud
Haldus ja administreerimine (sh aruandlus)	<ul style="list-style-type: none"> • Koormav aruandlus ja põhjendamatu halduskoormus • Auditiprotsesside intensiivsus ületab mõistlikkuse piiri • Kontrollimehhanismide lisamine kasvatab haldus- ja administreerimiskoormust • Dubleerivad kontrollid ja auditid suurendavad koormust ilma lisaväärtuseta 	<ul style="list-style-type: none"> • Lihtsustuste kasutamist, mis vähendaks halduskoormust, võivad piirata EL tasandil tegemata jäänud sammud (GBER-i muudatus nt)
Siseriiklik rakendamine	<ul style="list-style-type: none"> • Paindlikkuse puudumine elluviimise ajakavas • Raamatupidamislik keerukus kulude ja tulude planeerimisel ja kajastamisel • Tulemuspõhisus ei jõua alati lõppsaajani (paljud voorud jätkuvalt kulupõhised) • Reservi kogumise vajadus trahviriski tõttu • Siseriiklik selguse puudumine võimalike jääkide kasutamise osas 	<ul style="list-style-type: none"> • Majanduskontekst ei soosi taastekava elluviimist /välised tegurid takistavad tulemuste saavutamist • Hangete kontrolli kohustuse laiendamine suurendaks halduskoormust • Investeeringute oluline kallinemine
Paindlikkus	<ul style="list-style-type: none"> • Jäikus ja sisemise paindlikkuse puudumine kavade elluviimisel • Kiire ajaraam ignoreerib kriise ja majanduskeskkonna muutusi • Paindlikkus rakendamisel piiratud tõlgendamisega, viimane sõltub aga komisjoni tahtest • Reformide väljavõtmine kavast / muutmine tundub võimatu • Kiired muudatused ei ole võimalikud 	<ul style="list-style-type: none"> • Aegunud eesmärkidega töötamine (jäikus ei arvesta keskkonna muutusi) • Ajalise paindlikkuse puudumine suurendab perioodi lõpus ebaratsionaalsete otsuste riski, viies tulemuste saavutamiseni iga hinna eest ning ohustades fondi tõhusust ja mainet. • Läbipaistvuse vähenemine ja raha kasutamine väljaspool strateegiat • Kulude ülehindamine ja mehhanismi puudumine selle korrigeerimiseks

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Lisaks mahukale tulemuste tõendamisele, mida käsitleti eelmise kolme kategooria all, tuleb intervjuudest välja täiendav halduskoormus seoses aruandlusega, mis toimub komisjoni suunal neli korda aastas. See kriitika läheb kokku nii Kontrollikoja (2023b) kui RRF-i vaahindamise järeldustega (2024). Siinkohal toodi neljal korral välja ettepanekuna vähendada aruandluskohustust kahele korrale aastas ning heaks võimaluseks peeti ühiste näitajate ja tegevuste edenemise aruannet kombineerimist. Samuti hinnata liiga suureks kontrollide ja auditite mahtu. Toodi esile ka probleemid seoses kontrollide ja päringute kattuvusega –samal perioodil viiakse läbi kattuvaid kontrole nii Kontrollikoja kui komisjoni poolt.

„See kontroll on nagu metsik...et on ju komisjon ja meil on kontrollikoda ja veel siseriiklik audit. Seda on liiga palju ja kõik kontrollivad ju sama asja ja korduvalt aastast aastasse...oleks siis kuidagi ära jaotatud või noh, ma saan aru, et hästi palju põrkub siin ka see, et mis on nii-öelda komisjoni vaade ja mida nõuab kontrollkoda.“ (Intervjuu 1)

Lisaks tuli esile, et isegi ühe asutuse erinevad üksused ei tee omavahel alati piisavat koostööd, mis suurendab elluvijate jaoks andmete esitamise koormust. Seejuures tõstatub ka küsimus kulutõhususest Euroopa Komisjoni vaates – kuivõrd otstarbekas on auditeerida iga makset kõigis liikmesriikides? Kuigi soov uut ja senisest erinevat rahastusmudelit rangemalt kontrollida on mõistetav, peetakse rakendatud kontrollimehhanisme liialdatuks.

Tulemuspõhiseid makseid oma olemuselt pidasid kõik intervjuueritavad heaks lahenduseks. Samas toodi kahes intervjuus välja, et need tekitanud ootamatult palju segadust riigi raamatupidamises ja raamatupidajate hulgas – seda olukorras, kus kulud on tehtud, aga makse laekub alles mitme aasta pärast või ka juhul, kui laekuv makse on suurem, kui tehtud kulud. ÜKP-s toimuvad väljamaksed tegelike kulude alusel, kus kulud teinuna, väljamaksed küsinuna, viiakse raamatupidamislikult saldo kogu aeg nulli üsna kitsas ajaaknas. RRF-is toimub rahavoog lineaarse maksegraafiku alusel, mis ei arvesta investeringute loomulikku elutsüklit ega kulude ajastust. See võib tekitada olukorra, kus riigil tuleb katta rahavajadus ajaliselt enne, kui kulud tegelikult tekivad või enne kui maksetingimused on täidetud. Selline "hüplik" rahavoog suurendab vajadust sildfinantseerimise järele ning võib tõsta intressikulusid.

„Meie raamatupidajad on ikkagi näinud väga palju vaeva, et punkt üks sellest aru saada, punkt kaks, riigi raamatupidamissüsteemis hoida sellist süsteemi. Näiteks sa pead võtma ette silda, silla võtmiseks võetakse Euroopa Investeerimispankalt tavaliselt laenu. Ja siis sa pead seda silda kinni katma. Ja see ei pruugi juhtuda selles raamatupidamisperioodis,

milles sa neid kulusid teed, et selles mõttes nagu raamatupidamislikult on selle järjepidamine keerulisem.“ (Intervjuu 1).

Selgub, et maksete võimalik vähendamine ja trahvide saamise risk loob aga veelgi ühe kihi riigi vaatele juurde. Riik peab olema valmis võimaluseks, et juhul, kui kõiki tulemusi ei õnnestu täita, tuleb olla valmis toetusmahu vähendamiseks (nn trahvideks). Trahvide hirm on sundinud tulemusi riskide maandamiseks tulemusi ületäitma ehk tükkidena rohkem tegema, eelkõige avatud taotlusvoorudes, kus toetuse saajal on iga hetk võimalik toetuste loobuda (nt kui taastekava siht on 110 lõpetatud projekti, rahastatakse võimalusel rohkem taotlusi). Intervjuudest selgub, et arvestada tuleb ka olukordadega, kus riik peab tulemuse garanteerimiseks täiendavat raha ise juurde maksma.

„Kui me oleme selle sihi võib-olla liiga kõrgele seadnud, siis seal võib tulla ka vajadus, kus me riiklikult peame raha juurde panema või ütleme, et me ise oleme on kuskil mingeid eksimusi teinud, nii nagu ressursitõhususes. Et siis mingeid tulemusi me ei saa RRF-i raporteerida, aga me peame on ju nad siis ikkagi garanteerima, kasvõi muu rahaga.“ (Intervjuu 8)

Intervjuudest kerkib esile mitmeid mõtteid seoses RRF-i võimalikke jääkide ja nende kasutamisega. Ühelt poolt tuleb välja, et kuna meetmete eelarvete planeerimine käis koos kava koostamisega või muutmisega, siis paratamatult on tekkinud olukord, kus mõni investeering on oluliselt kallinenud ja mõned tegevused on suudetud ellu viia säästlikumalt.

„Meil on kaks investeeringut, kus saab kindlalt öelda, et jääb üle... Näiteks need Kaitseministeeriumi radarid ja süsteemid... põhimõtteliselt meil ei olnud ka mitte mingit võimalust ise seal hinnastamises midagi arvata, sest see ongi väga piiratud ligipääsuga informatsioon. /.../ Ja kus meil on asjad kallimaks läinud, on kasvõi seesama see laev ja ka energiaülekande investeeringud.“ (Intervjuu 1).

Ühelt poolt nähakse RRF-i potentsiaalseid jääke kui võimalust teha oma valdkonnas rohkem ning hinnatakse kõrgelt riigi suurt otsustusvabadust nende vahendite kasutamisel. Samas väljendatakse ka rahulolematust, et jääkide kasutamise osas puudub selge suunis või otsus siseriiklikul tasandil, mis tuleneb hirmust võimalikke trahvide ees. Nähakse, et vähemalt ÜKP-s jääb sarnases olukorras määratud raha oma valdkonda. Kolm intervjuueeritavat rõhutasid, et kulutõhusust ei tohiks karistada – olgu see vaadeldav kas komisjoni või riigisisese koordineerija poolt ning jääkide kasutamisel peaks säilima paindlikkus. Samas tõi üks intervjuueeritav esile sellega seotud riski: kui algselt ülehinnatud kuludest tekkinud jääke kasutatakse väljaspool kavandatud strateegiat, võib see vähendada

rahastu eesmärgipärasest kasutusest. Seega oleksid vajalikud minimaalsed nõuded, mil moel riigid seda raha kasutada võivad ning tagada läbipaistvus jääkide suunamisel ja kasutamisel.

Puudujäägid rahastu paindlikkuses. Tulemuspõhise rahastu peamiseks nõrkuseks ja keerukuseks hindasid intervjuueeritavad välja rahastu jäikust – asjaolu, mida on välja toonud nii RRF-i vahehindamine (Euroopa Komisjon, 2024) kui ka Zeitlin, et al (2024). Samuti nähakse väljakutset planeerimisperioodi pikaajalises kestuses. Kuna keskkond ja olud võivad muutuda kiiresti muutuda, teeb see plaanide elluviimise keerukaks.

„2020 pandi põhimõtteliselt paika, mida taastekava sisaldab ja mis selle taasterahastu abil tehakse /.../ ajas vajadused muutuvad“ (Intervjuu 3)

Ohuna nähakse olukordi, kus ollakse sunnitud töötama aegunud eesmärkidega, mis muutunud tingimustes ei ole enam asjakohased või kus tulemuste saavutamiseks tuleks teha kahjulikke valikuid. Näiteks võib tuua olukorra tööturupoliitikas: kui taastekava koostamise hetkel keskenduti kõrge tööpuuduse leevendamisele, siis hiljem, majanduse taastumise tõttu, võib probleemiks kujuneda hoopis tööjõupuudus. Sellisel juhul jäävad esialgsed kavandatud meetmed – näiteks töötute ümberõppe programmid – uues kontekstis vähem asjakohaseks, samas kui tegelik vajadus on tööjõu puudusega tegelemine. Seega toob turuolude muutus esile vajaduse paindlikkuse järele strateegiate ajakohastamisel.

Enamik intervjuueeritavaid tõid esile, et RRF-i kui süsteemi üks suurimaid probleeme on sisemise paindlikkuse puudumine ja jäikus kavade elluviimisel. Kuigi teatavatel objektiivsetel põhjustel on võimalik taastekavasid muuta, rõhutati intervjuudes, et see protsess on keerukas ja ajamahukas. Seega kinnitavad intervjuud varasemate autorite (Zeitlin et al., 2024) toodud seisukohta, et RRF ignoreerib majanduskeskkonna muutusi ega võimalda neile paindlikult reageerida. Ajalise ja sisulise paindlikkuse puudumine võib aga viia olukordadeni, kus otsuseid tehakse ebaratsionaalselt, näiteks üksnes tulemuste formaalse saavutamise nimel või sihtgruppide tegelike vajadusi tahaplaanile jättes.

„Sa oled ennast juba sinna vakku kinni juurutanud ja sul ei ole ajaliselt võimalik plaani muuta... kuigi see viimane lüli võib kaine mõistuse jaoks olla juba absurdne või mõttetu.“ (Intervjuu 2)

Probleem teravneb perioodi lõpus, mil muudatuste tegemine on peaaegu võimatu, kuid surve eesmärkide täitmiseks kasvab. Selgitatakse, et ootamatud kriisid võivad muuta plaanide maksumust ja teostatavust märkimisväärselt, ent mehhanismide puudumine kiireks ja paindlikuks kohandamiseks asetab liikmesriigid keerulisse olukorda.

Tabelis 10 esitatud nõrkused ja ohud kajastavad taastekava koostamise ja muutmisega seotud kitsaskohti, eriti planeerimise keerukust liiga pikaajalise perioodi kohta ning ebapiisavat kohanemisvõimet muutuva keskkonnaga.

Tabel 10.

Kategooria 10 tuvastatud nõrkused ja ohud empiirilise uuringu põhjal

Kategooria	Nõrkused	Ohud
Taastekava koostamine / muutmine (sh kaasamine)	<ul style="list-style-type: none"> • Muutuv keskkond teeb tulemuste täpse planeerimise ja elluviimise keerukaks • Puudulik elluvijate kaasamine planeerimisprotsessis • Liiga pikk planeerimistsükkel ei arvesta vajaduste muutumist ajas • Kavade muutmine piiratud • Huvirühmade kaasamine toimus pigem formaalselt, sisulise dialoogi osakaal madalam 	<ul style="list-style-type: none"> • Liiga ambitsioonikad lubadused ilma teostatavuse hindamiseta • Komisjon määrab suuna, liikmesriigi roll jääb tagaplaanile • Kulude üle- või alaarvestamine toob kaasa finantsriskid LR-le • Hinnastamise keerukus, nt kaitseotstarbelistel investeringutel (salastatud, piiratud informatsioon) • Iga investering ei pruugi sobida RRF (e-veos, H2) • Planeerimine ei lähtu sihtrühma tegelikest vajadustest ning raskendab tulemuste saavutamist

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Selgub, et taastekavade koostamise ja muutmise protsessis on mitmeid nõrkusi ja ohte, mis raskendavad RRF-i edukat rakendamist. Pika planeerimisprotsessiga seotud probleeme selgitati juba eelmiste kategooriate juures, mille peamine keerukus tulebki esile just tulemuspõhise lähenemise korral, kus tulemuste muutmine on keeruline, kuid soovitakse, et kõik tulemused oleksid võimalikult detailselt kogu programmiperioodi jaoks kokku lepitud.

„Period on hästi pikk. Kõigi nende asjaoludega arvestada päris nagu algusfaasis on küll raske.“ (Intervjuu 7)

„Ümbritsev keskkond muutub lihtsalt liiga palju ja liiga ulatuslikult selleks, et kvartali täpsusega ja sõna-sõnaliselt tagada teatud tulemused“ (Intervjuu 2)

Üks intervjuueeritav tõi välja, et keerukaks osutuvad olukorrad, kus eesmärged ja tegevusi on planeeritud sageli ilma sisuliste elluvijate kaasamiseta, mistõttu on kavva kirja saanud kantslerite või asekanterite poolt optimismi hoos seatud ambitsioonikad eesmärgid. See omakorda seab sisulise teostatavuse ja tulemuste saavutamise suure riski alla. Samuti tõi mitu intervjuueeritavat välja, et planeerimise ajal kasutati liiga üldsõnalisi ja deklaratiivseid lauseid, teadmata, et nende hilisem täitmine saab olema niivõrd range.

„Kui me oleksime teadlikud sellest, et sanktsioonid tulevad ja et komisjon vaatab sõnade järgi kogu seda nagu tulemuste täitmist, siis me oleksime natukene teistmoodi need asjad sõnastanud, võib-olla vähem sõnu kasutanud“ (Intervjuu 7)

Samuti märgiti, et mitte kõik investeeringud ei pruugi oma olemuselt RRF-i raamistikku sobitada. Näiteks vesiniku tervikahela toetamine, kus investeeringute elluviimist on takistanud nii regulatsioonide muutmine kui ka ebaõnnestunud või oluliselt kallinevad hanked koos pikenevate tarneaegadega, kuna tegemist on innovaatiliste lahendustega. Või e-veoselehe toetusmeede, mille elluviimine on seotud EK rakendusaktidega, mille vastuvõtmine hilines oluliselt.

„E-veos on endale lihtsalt algusest peale nagu jalga tulistades nii kinni ennast kirjutanud kuidagi. /.../võib-olla, kui me praegu alustaksime, siis oleks palju paremad lood, sellepärast et rakendusaktid on olemas juba ja riik liigub selle peale, et 27.-st aastast on nii-öelda see riigisisene gateway olemas, kust läbi andmevahetus hakkab liikuma ja nii edasi. Et seda kas ei oleks pidanud erinevalt üldse olema, vaid tegelikult oleks pidanud konkreetset sektorit digitaliseerima hoopis.“ (Intervjuu 5)

Kuigi kaasamise vormi vabaks jätmist RRF-is peeti heaks, tõi üks intervjuueeritav välja, et kuna kava koostamine langes Covidi ajale, sai see tehtud pigem formaalselt, mis omakorda võib tekitada ohu, et sihtgrupi vajadustega ei ole piisaval määral arvestatud. Sama riski on toonud välja ka teised uurijad (Bokhorst & Corti, 2023).

Kokkuvõttes saab ilmnenu närkustena tuua välja, et vead planeerimisprotsessis viisid hilisemaltele probleemidele elluviimisel ja tulemuste saavutamisel. Juhul, kui planeerimine toimus ilma sisuliste elluviijate kaasamiseta, võisid eesmärgid olla liialt ambitsioonikad. Pika elluviimisperioodi tõttu ei ole võimalik arvesse võtta kõiki muutuvaid olusid ning kõik investeeringud ei pruugi sobitada RRF-i raamistikku. Kaasamine oli mõnel juhul pigem formaalne, mis aga ohustab sihtgrupi vajaduste arvestamist.

Töö lisa C annab ülevaate sellest, millised olid Taaste- ja vastupidavusraha (RRF) rakendamise peamised tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud Eestis, tuginedes empiirilise uurimuse tulemustele ning kasutades SWOT-analüüsi raamistikku.

Kokkuvõte

Käesolev magistr töö annab ülevaate Taaste- ja vastupidavusraha (RRF) elluviimise kogemustest Eestis erinevatel rakendamise tasanditel (Rahandusministeerium, Riigi Tugiteenuste Keskus, ministeeriumid ja vahendusasutused). Töö analüüsib RRF-i tulemuspõhise rahastamissüsteemi eeliseid ja puudusi.

Magistritöö keskendus neljale uurimisülesandele. Teoreetilises osas vaadeldi RRF-i kui esimest ulatuslikult tulemuspõhist rahastusmehhanismi EL-is, võrreldi selle põhimõtteid ja juhtimismudelit senise kulupõhise ühtekuuluvuspoliitikaga (ÜKP) ning selgitati ÜKP reformimise vajadust. RRF on EL-i esimene täielikult tulemuspõhine fond, mille juhtimine on tsentraliseeritud ja väljamaksed sõltuvad kokkulepitud vahe-eesmärkide ja sihtide täitmisest, mitte deklareeritud kuludest. RRF on tugevalt seotud ka riigipõhiste soovitustega, toetades reforme, mis aitavad saavutada EL-i prioriteete. ÜKP on viimastel aastatel silmitsi seisnud kasvava bürokraatia, kõrge halduskoormuse ja tõhususe probleemidega ning uute väljakutsetega (nt kaitsevajadus), mis on hoogustanud arutelusid ÜKP reformi üle ning RRF-i nähakse võimaliku eeskujuna.

Töö teiseks ülesandeks oli välja tuua RRF-i tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud. Kirjanduse põhjal on RRF-i tugevusteks reformide sidumine investeringutega, mis on kiirendanud struktuurimuudatusi ning parandanud riigipõhiste soovituste täitmist. Samuti on suurenenud liikmesriikide vastutus ja omanikutunne ning võimaldatud kiiremad väljamaksed. Nõrkustena tuuakse välja süsteemi jäikust, kõrget halduskoormust ja keerukat aruandlust, mis ei ole vähendanud bürokraatiat. Tulemuste hindamisel keskendutakse sageli formaalsele täitmisele, mitte sisule. Ohud hõlmavad eesmärkide formaalset täitmist, madalaid sihte, poliitilist ebastabiilsust, topeltrahastamise riski ja vähest huvigruppide kaasamist..

Kolmanda uurimisülesandena tehti poolstruktureeritud intervjuud nelja erinevat RRF-i funktsiooni täitvas asutuses, kokku 8 võtmeisikuga. Andmete analüüsiks kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi, mille käigus jaotati koodid SWOT-raamistiku alateemadesse. Moodustus 10 kategooriat, mis kajastasid RRF-i rakendamise peamisi valdkondi.

Neljanda ülesandena selgitati välja RRF-i olulisemad tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud Eesti kogemuse näitel. Kolme esimest kategooriat – tulemuspõhine juhtimine, reformide elluviimine ning poliitiline vastutus – analüüsiti koos nende vastastikuse mõju tõttu.

Eesti puhul toodi esile, et tulemuspõhine rahastu on toonud selge fookuse eesmärkidele ja progressile kõigil tasanditel ning juhtimisvastutus on liikunud poliitikakujundamise tasandile. Samas nõudis tulemuspõhise rahastu mõistmine osapooltelt harjumist ja selgitustööd, kuna erinevused kulupõhise lähenemisega on suured. Raskusi on olnud nii ametnike kui poliitikute seas ning omanikutunne piirdus alguses tihti vaid rakendajatega. See omakorda tõstab ohtu, et kui arusaamine tulemuspõhise rahastu toimimisest ja loogikas saabub liiga hilja, võib see ohustada tulemuste saavutamist.

Teise tugevusena tõsteti esile, et kuna kõige keskmises on tulemused, on see omakorda tugevdanud üldist tulemusjuhtimise vaadet ja viinud erinevate asutusesisete ja administratsiooniülevõtte seiretööriistade väljatöötamiseni. Samas ilmnes nõrkusena, et reformide seiramine on keerukam ning põhineb peamiselt ametniku personaalsetel lahendustel. See viitab vajadusele luua süsteemsed lahendused, mis tagaksid parema andmete võrreldavuse ka reformide seirel.

Kolmandaks tugevuseks tõusis esile tugev ajapiirang ja rahaline surve, mis on aidanud reformide elluviimisel vältida viivitusi ning liigset detailsusesse või lõpututesse analüüsidesse takerdumist. Erinevalt varasematest on RRF-i reformid selgelt piiritletud ja konkreetsemad, mis toetab nende teostatavust. Neid hoitakse prioriteetidena ka siis, kui need ei ole poliitiliselt mugavad. Eesti kontekstis on kava elluviimisel poliitiline vastutus ja omanikutunne kõrge, kuid see on seotud peamiselt süsteemi jäikuse ja trahvidega.

Reformidega seoses tõusid esile mitmed murekohad. Sisuline elluviimine on keeruline, kuna reformid on sageli pikaajalise mõjuga ega pruugi sobituda RRF-i ajaraamidesse. Lisaks ei ole kõik kavandatud reformid Eesti jaoks esmatähtsad, vaid peegeldavad pigem EL-i huve. Komisjoni domineeriv roll nii läbirääkimistel kui tulemuste hindamisel ning subjektiivne trahvisüsteem on tekitanud ebavõrdsuse tunnet, mis võib nõrgendada omanikutunnet ja motivatsiooni. Samuti on esinenud poliitiliselt vastuvõetamatu reformi elluviimise puhul takistusi. Kuigi komisjon püüab tagada plaanide järjepidevust, tekitab see küsimusi poliitilise autonoomia kohta, kui demokraatlikult valitud poliitilistel jõududel puudub võimalus oma eesmärgi ellu viia.

Järgmisteks analüüsitud kategooriateks olid tulemuste saavutamine ja mõõtmine, tulemuspõhised maksed ning Euroopa Komisjoni juhtimisvõimekus. Eestis on RRF-i tulemuspõhine lähenemine oluliselt muutunud mõtteviisi, muutes eesmärkide saavutamise ja mõõtmise süsteemsemaks ning prioriteetsemaks. Selge maksete loogika motiveerib keskendumise sisulistele tulemustele, suurendab pingutust ning tõstab lahendustele orienteeritust. Samas on tulemuste hindamine sageli muutunud liiga formaalseks ja tehokraatlikuks, keskendudes juriidilistele tõenditele sisulise analüüsi asemel. Tõendamise keerukus ja mahukas dokumentatsioon on suurendanud bürokraatiat. Tekib küsimus, kas tulemuspõhine rahastamine ei muutu halduskoormuse poolest kulupõhisest keerukamaks, kaotades seeläbi eesmärgi lihtsustada protsessi. Ohtudena nähakse, et tulemuste saavutamine "iga hinna eest" võib viia ebaratsionaalsete otsusteni ning poliitiliste prioriteetide muutumine vähendada reformide asjakohasust.

Tulemuspõhiste maksete puhul nähakse vajadust paremini läbimõeldud süsteemi järele, kus premeerimine ja karistamine oleksid tasakaalus. Samuti tuleks arvestada investeringute suuremat maksumust ja nende elutsüklit maksete planeerimisel. Praegune süsteem, kus kaasnevad suured rahalised riskid, soosib konservatiivseid valikuid ja karistab ambitsioonikust. Väliste tegurite mõjul sõltuvad tulemused võivad sisaldada riske, mida liikmesriigid ei pruugi alati õigel ajal maandada. Suuremahuliste ja innovaatiliste, nagu näiteks vesiniku tervikahelate pilootprojektide rahastamine, on osutunud RRF-i raames problemaatiliseks nii ajaraami kui väliste tegurite tõttu.

Euroopa Komisjoni juhtimisvõimekuse puhul toodi välja, et tulemuste eelkooskõlastamine ja paindlik suhtlus on aidanud hajutada koormust ning tugevdada partnerlust. Samas on reeglite väljatöötamine sageli toimunud töö käigus, mis on tekitanud ebakindlust ja suurendanud halduskoormust. Teatud juhtudel on aga EL-i tasandil otsuste hiline mine takistanud kavade elluviimist (nt vesiniku meede ja e-veos).

Järgmisteks analüüsitud kategooriateks olid haldus ja administreerimine, siseriiklik rakendamine ning paindlikkus. Eestis on RRF võimaldanud tegutseda efektiivsemalt ning fondi rakendamine on madalama administratiivkoormuse ja kuludega võrreldes ÜKP-ga. Samas suurendab koormust sage aruandlus, dubleerivad kontrollid ja auditid. Suurimaks tugevuseks peetakse rahalist paindlikkust, mis võimaldab kiiremat ja vajaduspõhisemat ressurside ümberplaneerimist ning paindlikumaid makseid, näiteks ettemakseid. Nõrkustena toodi välja, et tulemuspõhisus ei jõua alati lõppsaajani ning paljud toetusvoorud on endiselt kulupõhised.

Tulemuspõhised maksed on esitanud raamatupidamislikke väljakutseid, kuna kulude ja tulude planeerimine ning kajastamine on keerulisem. Sildfinantseerimise vajadus võib suurendada intressikulusid. Kuigi rahastu pakub märkimisväärset rahalist paindlikkust, jääb trahvide ohu tõttu ebaselgeks, kas rakendusperiood lõpeb positiivse, negatiivse või tasakaalus saldoga. Ohuna nähakse, et liidu tasandil võib kulude ülehindamine ja läbipaistmatud reeglid viia raha kasutamiseni väljaspool kokkulepitud strateegiat. Üks suurimaid nõrkusi on süsteemi paindlikkuse puudumine – kiire elluviimise ajaraam ignoreerib kriise ja majanduskeskkonna muutusi ning muudatused sõltuvad sageli Euroopa Komisjoni tõlgendusest ja heakskiidust. See võib põhjustada töötamist aegunud eesmärkidega ning suurendada ebaratsionaalsete otsuste riski, eriti perioodi lõpus.

Viimases kategoorias vaadeldi taastekavade koostamist ja muutmist. Suurimaks tugevuseks peeti liikmesriikide suurt autonoomiat investeringute suunamisel ning vabadust

partnerluse kujundamisel, mis võimaldab paremini arvestada riiklike vajadusi ja vähendada bürokraatiat. Neid tugevusi soovitatakse säilitada ja üle võtta 2028+ ÜKP-s.

Nõrkustena toodi välja planeerimisprotsessi liigne täpsus tulemuste määramisel pika perioodi jaoks, mis muudab hilisemad muudatused aeganõudvaks ja keeruliseks. Tõdeti, et kavade koostamisel esines vigu, mis tulenesid teadmatusest, et tõendamine saab olema sõnasõnalt formaalne ning trahvid on suured. Kui planeerimisse ei kaasatud sisueksperthe, võisid lubadused osutada liiga ambitsioonikateks.

Kokkuvõttes näitab Eesti kogemus, et RRF on olnud heaks piloodiks, tuues esile tulemuspõhiste skeemide tugevused ja arenguvõimalused. Magistritöös toodi välja mitmed tugevused ja võimalused, mis võiksid toetada sarnaste rahastute laialdasemat kasutuselevõttu. Samas rõhutati kitsaskohti, kuna eduka ülevõtmise eelduseks teistes fondides ja ÜKP-s on tuvastatud nõrkuste maandamine ning riskide teadvustamine.

Kuna käesoleva magistritöö eesmärgiks oli sügavuti uurida RRF-i rakendamisel esilekerkivaid eeliseid ja nõrkuseid, siis kasutati kvalitatiivset analüüsi. Kuna senised uuringud on olnud valdavalt kvalitatiivsed, siis tulevikus aitaks kvantitatiivne lähenemine pilti täiendavalt selgitada. See võimaldaks täpsemalt mõõta ja analüüsida erinevate tegurite vahelisi seoseid, hinnata mustreid ning tuvastada statistiliselt olulisi mõjutajaid. Samuti annaks kvantitatiivne analüüs võimaluse teha üldistusi ja prognoose, mis toetaksid paremat otsuste tegemist ja poliitikate kujundamist tulemuspõhise rahastamise valdkonnas.

Täiendavalt oleks huvipakkuv selgitada välja, millised on nende riikide kogemused, kes ei ole suutnud kõiki vahe-eesmärke või sihte edukalt täita ning kelle suhtes Euroopa Komisjon on rakendanud maksete vähendamist. Kas on erisusi riikide valmisolekus ja kogemustes tulemuspõhisele rahastamisele üleminekul võrreldes edukamate liikmesriikidega? Samuti oleks oluline uurida, millised on riikide auditeerivate asutuste seisukohad ja kogemused seoses RRF-i järelevalve ja kontrollimehhanismide efektiivsusega ning kuidas kaitstuks hinnatakse Euroopa Liidu finantshuve RRF-i elluviimisel.

Viidatud allikad

1. Bachtler, J., Mendez, C., & Downes, R. (2024). *Charting a New Course for EU Cohesion Policy After 2027*. EoRPA Report 24/3. European Policies Research Centre, University of Strathclyde and EPRC Delft. <https://eprc-strath.org/publication/charting-a-new-course-for-cohesion-policy-after-2027/>

2. Bokhorst, D., & Corti, F. (2023). *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion. Government and Opposition*. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.16>
3. Böhme, K., Marinović, P., Zillmer, S., Hat, K., & Schuh, B. (2023). *The delivery system of cohesion policy now and in future* (Report for the European Committee of the Regions: Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget). European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/99507>
4. Cecchi, M. (2023). *A Comparative Analysis of the European Recovery and Resilience Facility and Cohesion Policy: Lessons Learned and the Way Forward*. ASTRID RASSEGNA, 16, 1-46. <https://www.astrid-online.it/static/upload/8a4f/8a4f9b1bfb57ae3b09d8310823c35795.pdf>
5. Corti, F., & Ruiz de la Ossa, T. (2023). *The Recovery and Resilience Facility: What are we really monitoring with a performance-based approach?* <https://doi.org/10.1007/s12290-023-01076-1>
6. Corti, F., Pedralli, M., & Pancotti, C. (2024). *The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy* (ZEW Discussion Paper No. 24-040).
7. Darvas, Z., & Welslau, L. (2023). *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*. Economic Governance and EMU Scrutiny Unit. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2023\)741748](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2023)741748)
8. Euroopa Komisjon, DG REGIO. (2024d). *Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods*. Fonds Européens Public. <https://fonds-europeens.public.lu/dam-assets/publications/study-on-sco-fnlc-uptake-letter-of-support.pdf>
9. Euroopa Komisjon. (2023, 21. veebruar). *Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: Taaste- ja vastupidavusrahu kaks aastat hiljem – ainulaadne instrument ELi rohelise ja digitaalse ülemineku keskmes (COM(2023) 99 final)*. Euroopa Komisjon. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52023DC0099>
10. Euroopa Komisjon. (2024, 21. veebruar). *Taaste- ja vastupidavusrahu vahendamise (Komisjoni talituste töödokument SWD(2024) 70 final)*. Euroopa Komisjon. <https://commission.europa.eu/document/download/17c82840-518c-4c3d->

[ba98-](#)

[7dae436b3a70_en?filename=SWD_2024_70_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf](#)

11. Euroopa Komisjon. (2024b, 22. juuli). *Juhised taaste- ja vastupidavuskavade kohta (Teatis C/2024/4618)*. Euroopa Komisjon. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52024XC0722\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52024XC0722(01))
12. Euroopa Komisjon. (2024c). *Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the high-level group on the future of cohesion policy*. Publications Office of the EU. <https://ec.europa.eu/newsroom/regio/items/826557/en>
13. Euroopa Komisjon. (2025). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The road to the next multiannual financial framework*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0046>
14. Euroopa Komisjon. (kuupäev puudub-a). *Recovery and resilience scoreboard: Country overview*. Euroopa Komisjon. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en
15. Euroopa Komisjon. (kuupäev puudub-a). *Recovery and Resilience Scoreboard*. Retrieved February 20, 2025, from https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en
16. Euroopa Komisjon. (kuupäev puudub-b). *Cohesion Open Data Platform: 2021–2027 overview*. Euroopa Komisjon. https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27
17. Euroopa Komisjon. (kuupäev puudub-c). *Taaste- ja vastupidavusrahastu (Recovery and Resilience Facility)*. Euroopa Komisjon. https://next-generation.eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_en
18. Euroopa Komisjon. (kuupäev puudub-d). *NextGenerationEU*. Retrieved February 28, 2025, from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en
19. Euroopa Komisjon. (kuupäev puudub-e). *Investeerimispoliitika*. Euroopa Komisjon. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en

20. Euroopa Komisjon. (kuupäev puudub-f). *Ühtekuuluvuspoliitika eelarve esialgsed eraldised aastateks 2021–2027*. Cohesion Open Data.
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y>
21. Euroopa Kontrollikoda. (2022). *The Commission's assessment of national recovery and resilience plans: Overall appropriate but implementation risks remain* (Special Report No. 21/2022).
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr22_21/sr_nrrps_en.pdf
22. Euroopa Kontrollikoda. (2023a). *Ülevaade 01/2023: Ühtekuuluvuspoliitika ning taaste- ja vastupidavusrahistu kaudu eraldatav ELi rahastamine – võrdlev analüüs*. Euroopa Kontrollikoda.
<https://op.europa.eu/webpub/eca/annual-activity-report-2023/et/index.html>
23. Euroopa Kontrollikoda. (2023b). *Eriaruanne 26/2023: Taaste- ja vastupidavusrahistu tulemuslikkuse seireraamistik – Mõõdetakse rakendamise edenemist, kuid sellest ei piisa rahastu üldise tulemuslikkuse mõõtmiseks* (Special Report No 26/2023). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2023-26>
24. Euroopa Kontrollikoda. (2024a). *Eriaruanne 22/2024: Topeltrahastamine ELi eelarvest – kontrollisüsteemides puuduvad olulised elemendid, et leevendada suurenenud riski, mis tuleneb taaste- ja vastupidavusrahistu kuludega sidumata rahastamismudelist* (Eriaruanne). https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-22/SR-2024-22_ET.pdf
25. Euroopa Kontrollikoda. (2024b). *Eriaruanne 21/2024: Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt üldiselt asjakohane, ent rakendamisega on endiselt seotud riske* (Eriaruanne).
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/nrrp-21-2022/et/>
26. Euroopa Kontrollikoda. (2024d). *Eriaruanne 22/2024: Topeltrahastamine ELi eelarvest – Kontrollisüsteemides puuduvad olulised elemendid, et leevendada suurenenud riski, mis tuleneb taaste- ja vastupidavusrahistu kuludega sidumata rahastamismudelist* (Special Report No 22/2024). Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2024-22>
27. Euroopa Liidu Nõukogu. (1997, 7. juuli). *Nõukogu määrus (EÜ) nr 1466/97, mis käsitleb liikmesriikide eelarvepoliitika järelevalvet ja koordineerimist ning mitme muu küsimuse käsitlemist majandus- ja rahaliidus* (EÜT L 209, 2.08.1997, lk 1–5). EUR-

- Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:01997R1466-20111213>
28. Euroopa Liit. (2023). *Reducing burdens and rationalising reporting requirements*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2792/854001>
29. Euroopa Parlament ja Nõukogu. (2021a). *Määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu* (ELT L 057, 18.02.2021, lk 17). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R0241-20240301>
30. Euroopa Parlament ja Nõukogu. (2021b). *Määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1060&from=EN>
31. Euroopa Parlament ja Nõukogu. (2023, 27. veebruar). *Määrus (EL) 2023/435, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/87/EÜ*.
32. Fabbrini, F. (2025). The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance. *Journal of European Integration*, 47(1), 85–103. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>
33. Knierim, A., & Nowicki, P. (2010). *SWOT Analysis: Appraisal of a New Tool in European Rural Development Policies*. *Outlook on Agriculture*, 39(1), 65–72. <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.5367/000000010791169970>
34. Lilyanova, V., & Schollaert, L. M.-J. (2024). *Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview* (EPRS Briefing No. PE 762.407). European Parliamentary Research Service. <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/PE-762.407>
35. Mahieu, G., Brans, P., & Schulz, D. (2024). *The Recovery and Resilience Facility Under Next Generation EU: A Breakthrough in Economic Policy Coordination and Policy Programming*. *AJIL Unbound*, 118, 144–150. doi:10.1017/aju.2024.22
36. Molica, F., Santos, A. M., & Conte, A. (2023). *Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU Cohesion Policy?* JRC Working Papers on

- Territorial Modelling and Analysis, 01/2023. Euroopa Komisjon.
<https://doi.org/10.2760/847716>
37. Mollet, F. (2021, December 3). *Rethinking EU economic governance: The European Semester* (Policy Brief, Europe's Political Economy Programme). Retrieved February 28, 2025, from https://www.epc.eu/content/PDF/2021/EU-Governance_PB_v4.pdf
38. Oellerich, N., & Simons, J. (2023). Supranational modernisation or national partisanship? Explaining variation in recovery and resilience plans in Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 30(8), 1569-1588. doi: 10.1080/13501763.2022.2087925
39. Olev, Aivo; Alumäe, Tanel. "Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service". *Baltic J. Modern Computing*, Vol. 10 (2022), No. 3, pp. 409–421
<https://doi.org/10.22364/bjmc.2022.10.3.14>
40. Rahvusvaheline Valuutafond. (2020, 5. oktoober). *Avaliku sektori investeringud majanduse taastumise toetuseks*. IMF.
<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>
41. Riigi Tugiteenuste Keskus. (s.a.). Taastekava statistika. RTK.ee. Välja otsitud aadressilt <https://www.rtk.ee/toetused-ja-taotlemine/taaste-ja-vastupidavusrahastu-rrf/taastekava-statistika>
42. Rubio, E., Alcidi, C., & Andersson, F. (2024). *EU cohesion policy post-2027: Why and how to enhance flexibility*. CEPS In-Depth Analysis, 2024-13. Centre for European Policy Studies
43. Sánchez-Barrueco, M.-L. (2023). *The recovery and resilience facility: Too complex a governance system for meaningful accountability?* Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Stockholm: SIEPS. ISBN 978-91-89498-10-5. Retrived from https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023_3-eng-webb.pdf
44. Santin, L. (2022). *Recommendation paper on Financing Not Linked to Costs (ESF Transnational Cooperation Platform, Community of Practice on Results-based Management)*. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/system/files/2022-06/KE0722459ENN.en_.pdf
45. Vabariigi Valitsus. (2023). Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused (määrus nr 108, vastu võetud 29.11.2021). Riigi Teataja. RT I, 20.06.2023, 4. <https://www.riigiteataja.ee/akt/101122021005>

46. Zeitlin, J., Bokhorst, D., & Eihmanis, E. (2023). *Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a model?* Final report. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
https://www.researchgate.net/publication/381925903_Rethinking_the_Governance_and_Delivery_of_the_Cohesion_Policy_Funds_Is_the_Recovery_and_Resilience_Facility_RRF_a_Model_Group_of_high-level_specialists_on_the_future_of_Cohesion_Policy
47. Zeitlin, J., Bokhorst, D., & Eihmanis, E. (2024). *Governing the European Union's recovery and resilience facility: National ownership and performance-based financing in theory and practice*. Regulation & Governance.
<https://doi.org/10.1111/rego.12619>

LISA A
Intervjuu küsimused

Teema	Küsimus
Üldised küsimused	1. Palun kirjeldage oma organisatsiooni rolli ja enda kogemust RRF-i rakendamisel. Kui pikalt ja milliste protsessidega olete olnud seotud?
I teema: RRF-i tugevused	2. Millised RRF-i aspektid on teie hinnangul olnud kõige edukamad? Mis toimib praktikas hästi?
	3. Millist rolli on RRF mänginud reformide elluviimisel – nii kiiruse kui poliitilise tahte seisukohalt?
	4. Kuidas on RRF mõjutanud riiklikku omanikutunnet ja vastutust kava elluviimisel võrreldes ÜKP rakendamise kogemusega?
	5. Kas ja mil määral on RRF ning tulemuspõhine rahastamine mõjutanud riiklike seire- ja tulemusjuhtimise tööriistade väljatöötamist ja võimekust üldiselt?
	6. Kuivõrd erineb väljamaksete loogika, tempo ja rahavoo tagamine RRF-is võrreldes tavapärase kulupõhise ÜKP-ga?
II Teema: RRF-i nõrkused	7. Millised on seni olnud suurimad praktilised raskused ja väljakutsed RRF-i rakendamisel?
	8. Kuidas hindate RRF-i haldus- ja aruandluskoormust?
	9. Kuivõrd paindlikuks peate RRF-i kui rahastusinstrumenti?
	10. Kas ja kuidas on vahe-eesmärkide jäikus või seiresüsteemi formaalsus piiranud RRF-i rakendamist?
	11. Millist mõju on avaldanud komisjoni nõudmised ja auditid ning kontrollid rakendussüsteemile?
III Teema: RRF-i ohud	12. Milliseid riske näete RRF-i kui tulemuspõhise mudeli rakendamisel?
	13. Kuivõrd mõjutab RRF-i elluviimist ja plaanide järjepidevust poliitiline kontekst ja valitsuste vahetumised?
	14. Kuivõrd näete riske, et eesmärgid seatakse liiga madalale või nende täitmine muutub formaalseks?
	15. Milliseid võimalusi näete, et sellist formaalset täitmist vältida ja säilitada meetmete sisuline mõju?
	16. Mil määral näete ohtu topeltrahastamises RRF-i rakendamisel?
	17. Milliseid ohte veel näete?
IV Teema: RRF-i võimalused ja valmisolek tulemuspõhiseks rahastamiseks	18. Kuidas hindate Eesti valmisolekut tulemuspõhise rahastamise rakendamiseks – nii hetkevõimekuse kui vajalike muudatuste vaates?
	19. Milliseid RRF-i elemente võiks teie hinnangul üle kanda ÜKP-sse?
Kokkuvõte	20. Mis on need mõtted või see üks punkt, mida antud teema puhul kõige olulisemaks peate?

Märkus: Küsimuste aluseks SWOT-analüüsil tuvastatud aspektid

Allikas: Autori koostatud

LISA B

Avatud taotlusvoorud vahendusasutuste kaupa

Meetmed vahendusasutuste lõikes	Avatud taotlemisel RRF-i eelarve
EISA meetmed	
Investeering arengusihptide saavutamisse	56 528 151
Korterelamute rekonstrueerimise toetamine	43 274 900
Väikeelamute rekonstrueerimise toetamine	30 323 440
Ettevõtete varustuskindluse investeeringute toetusmeede	19 443 692
Tootmisettevõtete ärimudeli muutused	8 706 543
E-veoselehe teenuse arendamine	5 704 800
KOKKU	163 981 526
KIK-i meetmed	
Vesiniku terviktehnoloogiate kasutuselevõtu edendamine	49 491 079
Investeering biometaani tootmisvõimsuse kiireks suurendamiseks	24 600 496
Tööstusettevõtete ressursitõhusate rohetehnoloogiate edendamine	23 429 336
Energia salvestuse pilootprogramm	9 380 283
Rohetehnoloogiate arendusprogrammid	6 143 993
Tööstusalades taastuvelektri tootmiseseadmete kasutuselevõtu hoogustamise programm	2 285 912
KOKKU	115 331 099
RTK meetmed	
Väga suure läbilaskevõimega lairibavõrkude ehitamine	24 290 000
KOVide investeeringud jalgratta- ja/või jalgteedesse	5 000 000
E-ehituse arendamine	4 500 000
Kohaliku omavalitsuse üksuste võimestamine roheinvesteeringute tegemisel	4 000 000
KOKKU	37 790 000
PRIA meede	
Biometaani väärindamine	28 409 067
KOKKU	28 409 067

Allikas: Riigi Tugiteenuste Keskuse sisemise töödokumendi (RRF-i meetmete nimekiri) alusel, autori koostatud.

LISA C

Intervjuude alusel välja joonistunud RRF-i tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<ul style="list-style-type: none"> • Fookus eesmärkidel ja tulemustel nii juhtimis- kui rakendustasandil • Hästi sõnastatud eesmärkidega edenemine hea • Kiire ja efektiivne eesmärkide saavutamine • Kasvatab lahendustele orienteeritust, on sundinud pingutama • Tugev ajaline ja rahaline surve, sh reformide elluviimisel • Reformid on andnud oodatud tulemusi, mõju seostatav selgelt RRF-iga • RRF piirab poliitilist ümbermängu ja tagab eesmärkide stabiilsuse • Tulemuste eelkooskõlastamise võimalus EK-ga hajutab koormust • Suur riiklik valikuvabadus kava koostamisel, investeeringute lisamisel • Miinimummäärade vähesus poliitikaeesmärkidel suurendab riiklikku autonoomiat • Siseriiklik paindlikkus eelarve kasutamise üle • Partnerlus/kaasamine võimalik ise kujundada, vähem bürokraatiat • Suurem vabadus vähendab bürokraatiat • Väiksem halduskoormus ja madalam administreerimiskulu • Efektivsem (madalam kuluga) haldussüsteem võrreldes kulupõhise lähenemisega • Tõhus ja läbipaistev seire- ning juhtimissüsteem • Toetused vastavad paremini sihtgrupi tegelikele vajadustele 	<ul style="list-style-type: none"> • Muutuv keskkond ja kriisid raskendavad kavade ajakohasust ja elluviimist • Paindlikkuse puudumine piirab kohandumist valitsusprioriteetide ja riigi vajadustega • Reformid on olemuselt pikaajalised, aga RRF-i ajaraami on lühike • Paindlikkust rakendamisel on vähe, sh kavade muutmisel, ajagraafikust kõrvalekaldumisel • RRF piirab poliitilist ümbermängu ja eesmärkide ümberseadmist valitsuste vahetumisel, ei võimalda arvestada viimase prioriteete • EL-i ja liikmesriikide prioriteetid ei kattu alati • EL kasutab reformide suunamisel jõupositiooni, mis võib kohati väljenduda „käte väänamise“ taktikates • Reformid ulatuvad sisult kaugemale RRF-i otsestest eesmärkidest, mistõttu võib puududa selge sisuline kooskõla • Riikide autonoomia reformide kujundamisel on madal, samas kui trahvide või sanktsioonide kaal on suur • Haldus- ja aruandluskoormus on liialt suur ning kontrollid dubleerivad • EL tasandil otsuste hilinemine takistab kavade õigeaegset elluviimist/tulemuste saavutamist • Reeglite loomine toimub töö käigus • Juriidiline tõenduskoormus takistab sisulist käsitlust ja hindamist • Lihtsustuste kasutamist, mis vähendaks halduskoormust, piirasid EL tasandil tegemata jäänud sammud (GBER-i muudatus) • Auditiprotsesside intensiivsus • Fookus kaldub formaalsetele tulemustele, mitte sisulisele kvaliteedile ja mõjule

	<ul style="list-style-type: none"> • Tulemuste hindamine on sageli tehokraatlik, subjektiivne • Tulemuspõhisus ei jõua alati lõppsaajani (paljud voorud jätkuvalt kulupõhised) • Rahastamine ei arvesta investeringute elutsüklit • Raamatupidamislik keerukus kulude ja tulude planeerimisel ja kajastamisel • Reservi kogumise vajadus trahviriski tõttu • Trahvisüsteemi subjektiivsus ja läbipaistmatus • Väline kontroll ja trahvisüsteem nõrgestab riiklikku omanikutunnet • Siseriiklik selguse puudumine võimalike jääkide kasutamise osas • Huvigruppide kaasamine pigem formaalne, ilma sisulise dialoogita • Tugev omanikutunne piirdub sageli ametnike tasandiga ega jõua organisatsiooni juhtkonnani • Efektiveid seiretööriistu on esialgu pidanud igaüks ise endale ehitama • Nõutakse pidevat selgitustööd rahastamismudeli olemusest, riskidest ja sanktsioonidest
VÕIMALUSED	OHUD
<ul style="list-style-type: none"> • Võimaldab ellu viia väiksemaid, konkreetsemalt piiritletud reforme/muudatusi lühema aja jooksul, mis võib toetada kiiremalt teostatavat ja nähtavamalt mõju • Võimalus rahastada ka katsetuslikke ja innovaatilisi tegevusi, millel pole kindlat tulemuse raamistikku • Siseriiklik paindlikkus (nt jaotusvõtmed, maksetingimused) võimaldab loovamat lähenemist ja lahenduste katsetamist • RRF-i kogemus kui võimalus süsteemide testimiseks ja edasiseks arendamiseks • Tulemuspõhisuse viimine lõppsaajateni vähendaks bürokraatiat ja lihtsustaks rakendamist 	<ul style="list-style-type: none"> • Pikk planeerimisperiood ja aegunud fookus võivad muuta eesmärgid ebaoluliseks või ebasobivaks • Esineb vastuolu pikaajaliste strateegiliste eesmärkide ja lühiajaliste vajaduste vahel • Prognoosija/planeeriija teadmiste kadumine ajas raskendab hilisemat tulemuse hindamist ja järjepidevust • Tulemuspõhise rahastuse loogika ja põhimõtete mõistmine toimub sageli alles töö käigus – ohustab tulemuste saavutamist • Kaasamise ja sihtrühmapõhise planeerimise puudulikkus võib vähendada sekkumiste asjakohasust ja mõju

<ul style="list-style-type: none"> • Väiksem halduskoormus ja madalam administreerimiskulu (kaudselt kajastub mitmes punktis) • Kulupõhise kontrolli vähendamine või täielik kaotamine • Siseriiklikul tasandil võimalik vähendada projektipõhiseid nõudeid, et lihtsustada toetuse saajate koormust • Mida kiiremini investeeringud ellu viia, seda tõenäolisemad on jäägid • Tulemuspõhisuse viimine lõppsaajateni vähendaks bürokraatiat ja lihtsustaks rakendamist • Väiksem halduskoormus ja madalam administreerimiskulu (kaudselt kajastub mitmes punktis) • Kulupõhise kontrolli vähendamine või täielik kaotamine 	<ul style="list-style-type: none"> • Iga investeering ei pruugi sobida RRF-i (e-veos, H2) • Liiga innovaatiliste tegevuste rahastamine võib osutuda mittedobivaks • Tulemuste saavutamise surve võib viia ebaratsionaalsete või kahjulike otsusteni • Tulemuste saavutamine "iga hinna eest" võib viia ebaratsionaalsete lahendusteni • Kiirustamine ja ajaline surve võivad ohustada kvaliteeti • Tulemuste märkimisväärne ületäitmine võib viidata planeerimis- või kompetentsiprobleemidele • Süsteem soosib konservatiivseid valikuid ja karistab ambitsioonikaid lähenemisi • Finantsriskid – kulude alaarvestus, investeeringute kallinemine või tulemuste mittesaavutamine • Suured rahalised riskid eesmärkide mittetäitmisel, sh väliste tegurite tõttu • Kulude ülehindamine ja mehhanismi puudumine selle korrigeerimiseks • Rahaline vabadus võib Euroopa maksumaksja vaates ohuks saada; osa rahast võib muutuda nähtamatuks keskses vaates • Hinnastamise keerukus, nt kaitseotstarbelistel investeeringutel (salastatud, piiratud informatsioon) • Välised tegurid (nt majanduskeskkond, geopoliitika, turuhäired) võivad takistada eesmärkide saavutamist • Majanduskontekst ei soosi taastekava elluviimist / välised tegurid takistavad tulemuste saavutamist • Valimistsüklid võivad takistada kavandatud tegevuste elluviimist ning pidurdada sisulist arengut • Poliitiliselt või ideoloogiliselt vastuolulised reformid võivad viia ummikseisu • Hangete kontrolli kohustuse laiendamine suurendaks halduskoormust
---	---

Allikas: Autori koostatud intervjuude põhjal

LISA D

Intervjuude põhjal kodeerimisel tekkinud kategooriad ning koondatud tulemused SWOT telgedel

TEEMA	TUGEVUS	NÕRKUS	OHT	VÕIMALUS
Kategooria				
Tulemuspõhise rahastu olemus ja juhtimine	Fookus eesmärkidel ja tulemustel nii juhtimis- kui rakendustasandil	Muutuv keskkond teeb tulemuste täpse planeerimise ja elluviimise keerukaks	Tulemuspõhise rahastuse loogika ja põhimõtete mõistmine toimub sageli alles töö käigus - ohustab tulemuste saavutamist Seda saab öelda iga tasandi kohta - EL/LR/ VV/rakendajad	Tulemuspõhise rahastuse laiem ja järjepidevam rakendamine
	Rõhuasetus progressil; tagab kiire ja efektiivse eesmärkide saavutamise	Nõutab pidevat selgitustööd rahastamismudeli olemusest, riskidest ja sanktsioonidest	Inimeste vahetumine ministeeriumis ohustab omanikutunnet ja paneb suurema vastutuse rakendaja tasandile (RÜ/VA)	Juhtimisvastutuse selgem liikumine sisutasandilt poliitikakujundamise ja valitsustasandile
	Kõrge poliitiline tugi ja vastutus tippjuhtimise tasandil	Tugev omanikutunne piirdub sageli ametnike tasandiga ega jõua organisatsiooni juhtkonnani / vastutus on tekkinud aja jooksul		Tulemusjuhtimise süsteemi tugevdamine ja osapoolte võimekuse kasvatamine
	Eesmärkide selgus ja arusaadavus	Efektiivseid seiretööriistu on esialgu pidanud igaüks ise endale ehitama (enne kui üldkasutatavad süsteemid /asutute ülesed süsteemid loodi /või reformide puhul ei olegi neid tekitatud)		
	Tulevikku vaatav, loogiline ja eesmärgipõhine rahastamisviis	Ootused RRF-i olemusest ei vastanud sellele, mis tegelikult tuli (sh reeglite tekitamine töö kõigus/oluliselt suurem koormus)		
	Tõhus ja läbipaistev seire- ja tulemusjuhtimissüsteem koos sobivate tööriistadega			

	Reformide elluviimist saadab tugev ajaline ja rahaline surve (ei lase takerduda detailidesse ja venitada)	Reformid on pikaajalise mõjuga ning nende sisuline elluviimine ei ole realistlik 1–2 aasta jooksul	Reformide fookus on valdavalt kujundatud Euroopa Liidu vaatepunktist, mis ei pruugi peegeldada liikmesriigi sisemisi prioriteete	Reformide ulatus ja ajaline perspektiiv RRF-i raames võimaldab käsitleda väiksemaid, konkreetsemalt piiritletud muudatusi lühema ajahorisondi jooksul, mis võib toetada kiiremlt teostatavat ja nähtavat mõju
	Reformidel on tajutav positiivne siseriiklik mõju nii ettevõtjate kui elanike tasandil	Reformid ulatuvad sisult kaugemale RRF-i otsestest eesmärkidest, mistõttu võib puududa selge sisuline kooskõla	EL-i ja liikmesriikide prioriteetid ei pruugi täiel määral kattuda, sh ei pruugi riigipõhised soovitusel olla liikmesriigi jaoks esiplaanil	Reformid loovad investeringutele laiapõhjalisema raamistiku ning selge eesmärgistatuse
	Reformide mõõde on väiksem ja selgemini piiritletud võrreldes ÜKP-ga	Euroopa Liit kasutab reformide suunamisel oma jõupositsiooni, mis võib kohati väljenduda surve- või „käte väänamise“ taktikates	Esineb vastuolu pikaajaliste strateegiliste eesmärkide ja lühiajaliste vajaduste vahel	
Reformide elluviimine	Suurendab omanikutunnet	EL-i ja liikmesriikide (LR) prioriteetide vahel esineb vastuolusid, nt rohepööre (PÕXIT) vs kohaliku tasandi vajadused	Liikmesriigid on kohustatud järgima kokkulepitud reformisuundi, aga ka reformide olulisus ajas võib muutuda (rohepööre vs sõda, USA suunamuutus)	
	RRF on võimaldanud kasvatada ettevõtete konkurentsivõimet (läbi digipöörde on ettevõtjad sammu ees teistest)	RRF-i kaudu rakendatavate reformide mõõde on kitsam ja vähem paindlik võrreldes ÜKPga	Poliitilised erimeelsused võivad takistada reformide sisulist elluviimist ja ohustada RRF-i maksete laekumist	
	Valdav osa kavasse lisatud reformidest oli planeeritud ellu viia ka riiklikul tasandil sõltumata RRF-ist	Riigipõhised soovitusel kajastavad vaid piiratud hulka riiklikke väljakutseid	Ettevõtjate kaasamine ja veenmine keeruline (rohepööre, digipööre) eriti, kui kohest kasu ei nähta	
	Reformid on andnud oodatud tulemusi, mõju seostatav selgelt RRF-iga	Riikide autonoomia reformide kujundamisel on madal, samas kui trahvide või sanktsioonide kaal on suur	Kiirustamine ja ajaline surve võib ohustada kvaliteeti (täiendavaid analüüse nt ei jõuta teha)	
Poliitiline taust, vastutus, plaanide järjepidevus	Toetused on paremini kohandatud sihtgruppide tegelikele vajadustele	Omanikutunde nõrgenemine; tekib eelkõige välise kontrolli (nt Euroopa Komisjon) ja trahvisüsteemi tõttu	Poliitilised riskid ja järjepidevuse probleemid – pikk plaanipõhine poliitika võib sattuda vastuollu poliitikutel lühiajaliste lubaduste ja populaarsetel valikutega	Trahvisüsteem annab juhtimishoova reformide elluviimiseks ja prioriteetsena hoidmiseks / toetab plaanide järjepidevust

	Aitab saavutada EL-i ühiseid prioriteete	RRF piirab poliitilist ümbermängu ja eesmärkide ümberseadmist valitsuste vahetumisel, hoolimata viimase prioriteetidest	Valitsuste vahetumisel toimuvad muutused poliitilistes prioriteetides, mis mõjutavad eesmärkide püsivust	
	Toob kaasa suurema vastutuse ka poliitilisel tasandil (jäikusest tulenevalt on uutel poliitilistel jõududel kohustus ownership'i ülevõtmiseks)	Reformide läbisurumine poliitilistest suundadest hoolimata, võib tekitada vastuseisu või raskusi toetuse tagamisel	Valimistsüklid võivad takistada kavandatud tegevuste elluviimist ning pidurdada sisulist arengut	
	Positiivse rahvusvahelise kuvandi hoidmine	Riikliku kontrollitunde vähenemine, mis võib vähendada sisemist motivatsiooni ja vastutustunnet	Poliitiliselt või ideoloogiliselt vastuolulised reformid võivad viia ummikseisu	
	RRF piirab poliitilist ümbermängu ja tagab eesmärkide stabiilsuse		Strateegiliste visioonide killustatus ning vähene sidusus poliitilises tsüklis vähendavad poliitikate tõhusust	
			Strateegiline raamistik (nt Eesti 2035) ei pruugi olla piisavalt siduv ega tagada järjepidevust	
Tulemuste saavutamine ja mõõtmine	Väljundindikaatorite kasutamine võimaldab lihtsamat ja kvantitatiivsemat mõõtmist	Tulemuste formaalne käsitlemine ja tähtsaheliline järgimine viib tähelepanu sisulistelt eesmärkidelt	Otsustusprotsesside viibimine Euroopa Liidu tasandil takistab kavade õigeaegset elluviimist ja seatud tulemuste saavutamist	Võimalus rahastada ka innovaatilisi tegevusi, mille puhul lõpptulemus ei pruugi olla täielikult ette määratletav – seda eelkõige sisendite ja katsetuslike lähenemiste kaudu
	Euroopa Komisjon ootab reformidelt sisuliste tulemuste saavutamist, mitte üksnes formaalset täitmist ja tegevuste loetlemist	Vaid sisendite lugemine ei peegelda tegelikku pingutust ega kvaliteeti	Tulemuste saavutamine "iga hinna eest" võib viia ebaratsionaalsete või koguni kahjulike lahendusteni	Tulemuspõhisuse tugevdamise potentsiaal läbi tulemusindikaatorite laiema ja sisukama kasutuse, mis võimaldaks paremini mõõta süsteemset mõju ja arengut
	Tulemuste 100% saavutamine on selge prioriteet, kuna sellest sõltub rahastuse täielik väljamaksmine (nn „raha koju toomine“)	Mõju hindamine on keeruline ning sageli piiratud ulatusega	Valitsuse vahetumine võib viia huvi kadumiseni teatud tulemuste või reformisuundade vastu	Hästi ja läbimõeldult sõnastatud tulemused on eduka rakendamise baasiks

	Hästi sõnastatud eesmärkidega edenemine hea	Kasutatavad mõõdikud ei kajasta sisulisi muutusi ühiskonnas või süsteemides	Tulemused võivad muutuda ebaoluliseks või mitteasjakohaseks seoses pika elluviimisperioodiga	
		Tulemuste hindamises valitseb tehnokraatlikkus	Tulemuste märkimisväärne ületäitmine võib viidata planeerimis- või kompetentsiprobleemidele	
		Euroopa Komisjon kaldub minema liiga detailidesse	Rollide jaotus (üks kirjutab, teine rakendab, kolmas raporteerib) tekitab tõlgenduste erinevusi ja kommunikatsioonitõrkeid	
		Eesti ja Euroopa Komisjoni vahel esineb erimeelsusi isegi konkreetsete tulemuste hindamisel	Prognoosija teadmiste kadumine ajas raskendab hilisemat hindamist ja järjepidevuse tagamist	
		Tulemuste hindamine võib olla kõrge subjektiivsusega	Eesmärkide olemuse mittemõistmine või vääriltõlgendamine võib viia ebaõigete arvestuste ja järeldusteni	
		Sama tulemuse korduva lugemise mõttekus (rahastatud ja lõpetatud projektid)	EK ei arvesta LR erinevusi ja siseriiklikke protseduure	
		Tõlgetest tulenevad ebakõlad ja vaidlused	Tõhus ja kiire rakendamine (nt ületäitmine) võib moonutada eesmärgi sisu või luua eksliku arusaama tegelikust mõjust	
Tulemuspõhised maksed	Selge, arusaadav ja motiveeriv rahastamisloogika	Süsteemi jäikus ja paindlikkuse puudumine maksete esitamisel ning tulemuste saavutamisel	Poliitiliste prioriteetide muutumine valitsuse vahetusel võib põhjustada rahastuse kaotust	Parema tasakaalu leidmine premeerimise ja karistamise vahel
	Kulutused, mis ei näita progressi, pole rahastamisel määravad – fookus on tulemusel	Rahalise väärtuse ja tegelike kulude vahel puudub tihti otsene seos	Süsteem soosib konservatiivseid valikuid ja karistab ambitsioonikaid lähenemisi	Kulutõhus rakendamine võimaldab teha rohkem (sh tulemusi ületäita) ning see võimalus peaks jääma, tõhusust ei tohiks karistada
	Pidev keskendumine eesmärkidele ja edenemisele	Trahvisüsteemi ebaproportsionaalsus, subjektiivsus ja läbipaistmatus	Suured rahalised riskid eesmärkide mittetäitmisel, sh väliste tegurite tõttu	Avatud taotlusvoorude korral tulemused konkreetset, manipuleerimine keerukas ja risk madal

	Kasvatab lahendustele orienteeritust	Rahastamine ei arvesta investeringute elutsükli ega kulude ajas tekkimist	Eesmärkide mittesaavutamine väliste tegurite tõttu	
	Trahvid on sundinud pingutama	Kogu kaval kehtib üks hind – ei arvestata, et investeringud on kallimad kui reformid	Hirmutunne ja vastutus teiste ees - kui üks ei too tulemust, kannatavad ka teised	
Euroopa Komisjoni (juhtimis)võimekus	EK kiirus ja kohanemisvõime rakendamisel	Reeglite loomine toimub töö käigus (sh riigihangete, riigiabi kontrollid jms)	Ametnike piiratud pädevus võib suurendada bürokraatlike ja ebaotstarbekate nõuete riski	Jagatud juhtimine võiks suurendada vastutust ja lihtsustada tõendamist
	Tulemuste sisuline hindamine	Juriidiline tõenduskoormus takistab sisulist käsitlust ja hindamist (EK aruandekohustus nõukogu ees)	Sisuline ebapädevus võib ohustada kvaliteeti	Tulemuste sisulise hindamise tugevdamine läbi praktika ja kogemuste tekkimise
	Tulemuste eelkooskõlastamise võimalus	Lihtsustuste kasutamist, mis vähendaks halduskoormust, piirasid EL tasandil tegemata jäänud sammud (GBER-i muudatus nt)	Mudeli ülesehitus (otsejuhitud vs jagatud juhtimine) võib takistada sisulist käsitlust ja elluviimist	
	Komisjon koostööle suunatud, valmis kohtuma, kuulama, arutama, kaasa mõtlema	EL tasandil otsuste hiline mine takistab kavade õigeaegset elluviimist/tulemuste saavutamist		
Haldus ja administreerimine (sh aruandlus)	Efektiivsem ja selgem haldussüsteem (sh väiksem administreerimiskoormus) võrreldes kulupõhise lähenemisega	Koormav aruandlus ja põhjendamatu halduskoormus	Lihtsustuste kasutamist, mis vähendaks halduskoormust, võivad piirata EL tasandil tegemata jäänud sammud (GBER-i muudatus nt)	Tulemuspõhise laiendamise lõppsaajani vähendab bürokraatiat ja lihtsustab rakendamist
	Siseriiklik aruandlus oma olemuselt pigem lihtne ja arusaadav (aga tihe, mis on nõrkuseks)	Auditiprotsesside intensiivsus ületab mõistlikkuse piiri		Kulupõhise kontrolli täielik kaotamine
		Kontrollimehhanismide lisamine kasvatab haldus- ja administreerimiskoormust		Audit keskendub rohkem süsteemide toimimisele ja horisontaalsetele põhimõtetele, mitte üksikutele kuludokumentidele/projektidele
		Dubleerivad kontrollid ja auditid suurendavad koormust ilma lisaväärtuseta		Siseriiklikult vähem nõuda projektide tasandil- TS elu lihtsustamine

		Vaidlused tulemuste üle (nii formaalsed kui sisulised) suurendavad bürokraatiat ja halduskoormust		Võimalus toetuda olemasolevatele tööprotseduuridele ning neid lihtsustada
		Tulemuspõhisus ei ole toonud kaasa oodatud lihtsustamist /RÜ/RA tasandil loonud ühe kihi aruandlust juurde		Siseauditi kaasamine elluviimise korrektsuse tagamiseks
		Maksetaotluse kaitsmise protsess - kuivõrd mõttekas on? Tekitab lisakoormust, küsimuste hulk suur, vastamiseks aega vähe		
Siseriiklik rakendamine	Efektiivsem haldussüsteem võrreldes kulupõhisega (madalam admin. kulu)	Paindlikkuse puudumine elluviimise ajakavas	Majanduskontekst ei soosi taastekava elluviimist /välised tegurid takistavad tulemuste saavutamist	RRF-i kogemus võimaldab piloteerida ja süsteeme ette valmistada
	Efektiivsed topeletrahastamise ennetusmehhanismid	Raamatupidamislik keerukus kulude ja tulude planeerimisel ja kajastamisel	Hangete kontrolli kohustuse laiendamine suurendaks halduskoormust	Siseriiklike maksete suur paindlikkus (vajab head planeerimist)
	Eelarve paindlikkus ja ümberplaneerimise võimalus	Sildfinantseerimise vajadus (sh laenud, intressid)	Investeeringute oluline kallinemine	Võimalus katsetada ja lahendusi leiutada (siseriiklik jaotusvõti)
	Suurem vabadus vähendab bürokraatiat	Tulemuspõhisus ei jõua alati lõppsaajani (paljud voorud jätkuvalt kulupõhised)	Topeltrahastamise tõlgendamise probleemid (sh nullreformid)	Võimalus tulemusi võimendada, kui eelarves on ülejäägid
	Võimaldab maksta tulemuspõhiselt, analoogiat kasutades toetuse saajale (rahavoo tagamine)	Reservi kogumise vajadus trahviriski tõttu	IT-lahenduste puhul keeruline hinnata maksumuse adekvaatsust ja hinnapakkumiste teemat - TS kulude paisutamise oht, toetuse väärkasutamine (Ei ole vaid RRF-i probleem)	Mida kiiremini investeeringud ellu viia, seda tõenäolisemad on jäägid
	Raamatupidamine ja IT-süsteemid kohandatavad tulemuspõhise loogikaga	Siseriiklik manööverdamisvõimalus ja ümberplaneerimine on piirangutega	Topeltrahastamise riski kasvamine, kui liigutakse üle kuludelt lihtsustatud kuluhüvitisviisidele (kui süsteemselt ei mõelda riskide maandamist läbi)	

	Abikõlblike tegevuste ja kulude osas vabadus suur	Siseriiklik selguse puudumine võimalike jääkide kasutamise osas	Tulemuse ületäitmine peab olema riskide maandamiseks siseriiklikesse skeemidesse sisse arvestatud. Eriti kui tegemist on avatud voorudega, kus TS-1 on võimalus iga hetk toetusest loobuda	
	Täiendav surve riigieelarvele on väiksem, kuna RRF-i toetus enamasti 100%		Eksimuste korral peab riik olema võimeline lisarahaga tulemused saavutama	
Paindlikkus	Rahaliselt paindlik süsteem	Jäikus ja sisemise paindlikkuse puudumine kavade elluviimisel	Ajalise paindlikkuse puudumine suurendab perioodi lõpus ebaratsionaalsete otsuste riski, viies tulemuste saavutamiseni iga hinna eest ning ohustades fondi tõhusust ja mainet.	
	Objektiivsetel asjaoludel (nt sõda, inflatsioon) on võimalus plaane kohandada	Paindlikkus rakendamisel piiratud tõlgendamise, viimane sõltub aga komisjoni tahtest	Ebaratsionaalsete otsuste oht suureneb perioodi lõpus, kui kavad muutmine enam võimalik ei ole	
		Reformide väljavõtmine kavast / muutmine tundub võimatu	Rahaline vabadus võib Euroopa maksumaksja vaates ohuks saada; osa rahast võib muutuda nähtamatuks keskses vaates	
		Kiire ajaraam ignoreerib kriise ja majanduskeskkonna muutusi	Läbipaistvuse vähenemine ja raha kasutamine väljaspool strateegiat	
		Kiired muudatused ei ole võimalikud	Kulude ülehindamine ja mehhanismi puudumine selle korrigeerimiseks	
		Aegunud eesmärkidega töötamine (jäikus ei arvesta keskkonna muutusi)	Mudeli jäikus ja rahalised riskid ohustavad ambitsioonikust	
		Muutuv keskkond muudab plaanid raskesti rakendatavaks	Turuolud võivad muutuda kardinaalselt, plaan jääb samaks	
	Taastekava koostamine /	Suur riiklik valikuvabadus raha suunamisel ja investeringute lisamisel	Puudulik kaasamine planeerimisprotsessis, siseriiklik koordineerimislohe	Liiga ambitsioonikad lubadused ilma teostatavuse hindamiseta

muutmine (sh kaasamine)	Paindlikkus võimaldab sihtida paremini riiklikke vajadusi	Nõrk eelarvestamise oskus LR-1 ja komisjonil piiratud hindamisvõimekus planeeritud kulude adekvaatsuse osas	Komisjon määrab suuna, liikmesriigi roll jääb tagaplaanile	
	Miinimummäärade vähesus poliitikaeesmärkidel suurendab riiklikku autonoomiat	Liiga pikk planeerimistsükkel ei arvesta vajaduste muutumist ajas	Kulude üle- või alaarvestamine toob kaasa finantsriskid LR-le	
	Selge visioon ja eesmärgistatus tagavad edukuse	Kavade muutmine piiratud; Komisjon ei ole alati valmis muudatusteks	Hinnastamise keerukus, nt kaitsetarbelistel investeeringutel (salastatud, piiratud informatsioon)	
	Tugevdab riigisisest koostööd, lai valdkondlik kate, reformide mõõde ja strateegiline läbimõeldus	Ajalise surve tõttu jäi sihtgruppide kaasamine tahaplaanile, rakendamise etapis sisulist kaasamist ei toimu	Eesmärgid seatakse valed ja seetõttu ei suudeta neid saavutada või need ei vasta turu vajadustele	
	Partnerlus/kaasamine võimalik ise kujundada, vähem bürokraatiat	Kaasamine toimus pigem formaalselt, ilma sisulise dialoogita	Iga investeering ei pruugi sobida RRF (e-veos)	
		Otsustusprotsessides domineeris riigi lähenemine („riik otsustab, ettevõtja kohaneb“)	Madalate eesmärkide seadmine	
		Rakendamisfaasis kaasamist enam sisuliselt ei toimu	Planeerimine ei lähtu sihtrühma tegelikest vajadustest ning raskendab tulemuste saavutamist	

Allikas: Autori koostatud

Summary

LESSONS LEARNED FROM THE IMPLEMENTATION OF THE RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY: THE CASE OF ESTONIA

Siret Soonsein

The thesis examines the implementation of the Recovery and Resilience Facility (RRF) in Estonia, with a particular focus on the advantages and challenges of results-based funding at various administrative levels. The empirical section of the study draws on semi-structured interviews conducted with eight key stakeholders from four institutions involved in various RRF functions. The data were analyzed using qualitative content analysis within a SWOT framework, resulting in ten main categories that reflect the core aspects of RRF implementation.

The empirical findings reveal that the RRF has brought a much clearer focus on objectives and outcomes in Estonia. Results-based management has made policy design and implementation more systematic and has increased political responsibility. Management accountability has shifted to higher policy-making levels, but this transition has required significant adaptation and explanation for both officials and politicians. Initially, ownership of the process was often limited to implementers, which posed a risk to achieving results if the logic of the results-based system was not understood in time.

A second key strength identified was the centrality of results, which has strengthened performance management and led to the development of new monitoring tools within and across institutions. However, monitoring reforms remains complex and often depends on individual solutions, highlighting the need for more systematic approaches to ensure data A third strength was the strong time pressure and financial incentives associated with implementing the reforms, which helped avoid delays and excessive focus on minor details. RRF reforms are more clearly defined and concrete than previous approaches, supporting their feasibility. These reforms are kept as priorities even when they are not politically convenient. In Estonia, political responsibility and a sense of ownership are high, but this is closely linked to the system's rigidity and the threat of penalties.

Several challenges were also identified. Implementing substantive reforms might be difficult, as many have long-term impacts that may not fit the RRF's timeframe. Not all planned reforms are top priorities for Estonia and often reflect EU interests. The European Commission's dominant role in negotiations and result assessments, combined with a subjective penalty system, has created a sense of inequality, potentially weakening

motivation and ownership. Politically sensitive reforms have sometimes stalled, raising questions about political autonomy.

Results achievement and measurement have become more systematic, but sometimes overly formal and technocratic, focusing on legal evidence rather than substantive analysis. This has increased bureaucracy and raised the question of whether results-based funding could become more complex than cost-based approaches. There is a need for a more balanced system of rewards and penalties, taking into account the higher costs and life cycles of investments. The current system, with significant financial risks, tends to favor conservative choices and penalize ambitious projects, including when outcomes are influenced by external factors.

The European Commission's management capacity was generally rated positively, especially regarding responsiveness and cooperation. However, frequent changes in rules and delays in EU-level decisions have increased uncertainty and resulted in delays in implementation.

Administratively, the RRF has enabled more efficient operations and flexible resource allocation in Estonia, but frequent reporting and overlapping audits increase the workload. Results-based approaches do not always reach final beneficiaries, and many calls for proposals remain cost-based.

In summary, Estonia's experience shows that the RRF has served as an effective pilot, highlighting both the strengths and development opportunities of results-based funding schemes. However, successful broader implementation will require addressing the identified weaknesses and managing risks consciously. The thesis suggests that future research should include quantitative studies to clarify relationships between factors and enable broader generalizations for policy-making.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Siret Soonsein,

(autori nimi)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
TAASTE- JA VASTUPIDAVUSRAHASTU RAKENDAMISE ÕPPETUNNID
EESTI NÄITEL,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Diana Eerma,

(juhendaja nimi)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Siret Soonsein
21.05.2025