



Eli 7. raamprogrammi projekti lõppkonverents
Maaelu arengu poliitikate hindamine
Tulemuste ja soovituste kokkuvõte

Maaelu areng Euroopa Liidus

ELi maaelu areng: “maaelu uue paradigma” tekkimine

"Maaelu uus paradigma"¹ hõlmab muutusi eesmärkides, ülesannetes, vahendites ja ELi maaelu arengu poliitikas osalejates. Selle aluseks on maapiirkondade multifunktsionaalsus, kus erinevatel põllumajandusse mittepuutuvatel sektoritel on võtmeroll maapiirkondade konkurentsivõime tagamisel ja kus sektoritevahelisi investeeringuid peetakse sobivamaks kui ainult põllumajandusele suunatud toetusi. Muutust võib vaadelda ka kui muutust maaelu arengu välisest mõjutamisest sisemise arengu suunas ja seepõhineb arusaamal, et maaelu areng hõlmab mitmeid tasandeid, mõõtmeid ja osapooli.

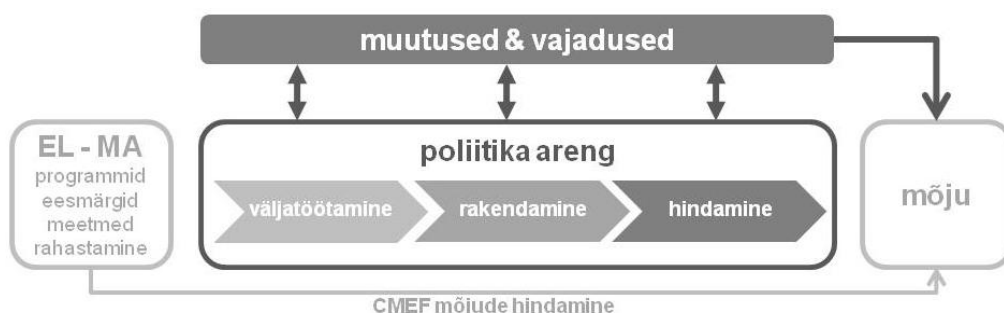
ÜPP II samm: Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond – EAFRD

Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) 2. samm on kogu ELi tasandil hõlmav maaelu poliitika raamistik, mida rahastatakse Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)). Meetmed, mida liikmesriigid peavad rakendama maaelu arengukavade (MAK) kaudu, järgivad EAFRD nelja telge. Uute maaelu arengukavade ettevalmistamisel aastateks 2007-2013 kasutasid Komisjon ja Nõukogu senisest rohkem strateegilist ning eesmärgile suunatud lähenemist.

Liikumisel neljast erinevast rahastamise raamistikust ühtsesse fondi on arengukavade koostamine ja nende rakendamine lihtsustunud. Vahendid maaelu arenguks on püsinud suuresti muutumatuna alates 1990ndatest, ehkki nüüd on need seatud 4-teljelisesse struktuuri. Paljud uuringuid on toonud esile, et teatavate meetmete ja maaelu arengu eesmärkide ning prioriteetide vahel võivad olla lahknevused (nt Dwyer et al., 2004², Shucksmith et al., 2006³).

Ühine seire ja hindamise raamistik (Common Monitoring and Evaluation Framework - CMEF)

Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondil (EAFRD) on oluline osa ELi tasandil tehtavatest kulutustest. Selle tulemusena on ELi ja liikmesriikide tasandil poliitika kujundajad huvitatud sellest, kui suur on tehtud kulutuste mõju Euroopa maapiirkondadele. Nende mõjude strateegiliseks ja tõhusaks hindamiseks on Euroopa Komisjon loonud Ühise seire ja hindamise raamistiku (CMEF). Selle indikaatoritepõhine lähenemine peegeldab lineaarset, meetmepõhist käsitusviisi ja eesmärkide hierarhiat. Ent selline lähenemine ei hõlma täielikult maaelu arengukavade tegelikku olemust, kus protsessi erinevatel etappidel – väljatöötamisel, rakendamisel ja hindamisel – on oluline toime arengukava mõjudele. Põhjalikum ülevaade sellest protsessist annab väärtuslikku informatsiooni selleks, et tagada Euroopa maaelu arengu tulemuslik toetamine. See osa protsessist, mida me defineerime kui "unustatud keskpai", on käesoleva projekti olulisimaks uurimisobjektiks.



“unustatud keskpai”

¹ OECD (2006) The New Rural Paradigm, Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews, Paris.

² J Dwyer, RW Slee, H Buller, D Baldock and V Swales (2004) Helping Farmers Adapt – comparative report. National Audit Office study, (at <http://www.nao.gov.uk>).

³ M Shucksmith, Thompson, K. J. and Roberts, D., Eds (2005) The CAP and the Regions – the territorial impact of the Common Agricultural Policy. CABI publishing, Wallingford, UK.

Maaelu arengu meetmete (sh Leader) mõju hindamine – RuDI projekt

Uuringu põhialus: käsitleda tsüklit tervikuna

RuDI projekt järgib ideed vaadelda maaelu arengu poliitika tsüklit tervikuna, keskendudes juhtimisstruktuuridele, mis tegelevad poliitika *väljatöötamise* (meetmete kontekst), *rakendamise* (toetuste väljamaksmine ja kontroll) ja *hindamisega* (ajastus, toimingud jne). Uuringu eesmärk on mõista maaelu arengu poliitika protsesside mõju nii riiklikul kui ka piirkondlikul tasandil 2007-2013 programmiperioodil. RuDI projektis minnakse kaugemale ELi ühisest seire ja hindamise raamistikust (CMEF), et analüüsida laiemalt ja põhjalikumalt maaelu arengu poliitika mõjusid. Sealhulgas uuritakse institutsionaalseid, sotsiaalseid ja haldussuutlikkust parandavaid võtmeprotsesse ning võimalusi. Seda tehes arvestatakse EAFRD ja ELi juhtnöörides toodud selgelt määratletud eesmärkide ja prioriteetide tausta, samuti nende kooskõla efektiivse maaelu arengu ja kogemustega.

Projekti struktuur ja kasutatud meetodid

Projektis on järgitud multidistsiplinaarset ja süsteemset lähenemist, analüüsides integreeritult Euroopa maaelu arengu poliitika erinevaid protsesse ja protsessides osalejaid.

RuDI projekt koosneb 11 töopaketi (WP), millest **WP 1-9** on seotud vaid uuringutega. WP 10 tegeleb info levitamise ning WP 11 projekti administratiivse poolega.

Uuring sisaldab kolme järjestikust metodoloogilist etappi:

- EL-27 MAKide analüütiline ülevaade, maaelu arengu poliitika rahastamise ja prioriteetide seadmise analüüsimine, perioodi 2007-2013 maaelu arengukavade väljatöötamise, rakendamise ning hindamise analüüs, kogemused CMEFigas (**WP1-6**);
- mõjude hindamise kontseptsioonide katsetamine ja edasiarendamine 20 *case study* raames (**WP7 & 8**) ja
- tulemuste süntees, järeldused ja soovitused (**WP9**).

Projektis kasutatakse nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid uurimismeetodeid, rõhku on pandud huvigruppide kogemustele. Uuring hõlmab nii tööd dokumentidega (arengukavad, õigusaktid jm dokumendid, teaduskirjandus jne), andmeanalüüsi (nt statistilised andmed), samuti struktureeritud ja poolstruktureeritud intervjuusid ning fookusgruپیuringuid peamiste huvigruppidega. Samuti on uuringus erinevate kohtumiste ja koosolekute raames osalenud paljud maaelu arengu poliitika ning hindamise eksperdid.

Parema poliitika väljatöötamine ELi ja riiklikel tasanditel järgnevas programmiperioodiks

Uuringu tulemused

Uuring on näidanud, et kõige tugevam **institutsionaalne mõju** kogu EL-27 MAKide väljatöötamisele on jätkuvalt põllumajandusministeeriumitel. Siiski on selge, et see on muutumas, paljudel juhtudel ollakse avatud teadmiste ja kogemuste ka muudest valdkondadest lisaks põllumajandusele, nagu näiteks keskkond ning üldine maapiirkondade majandus. Isiklikud suhted protsessis osalejate vahel on väga olulised ja neil võib olla tulemustele nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Laiemad muutused üldises juhtimises (nt huvigruppide mõjusam osalemine otsustusprotsessides; ministeeriumitevahelised töörühmad; uued multifunktsionaalsed ministeeriumid või asutused) on mõnes liikmesriigis mänginud olulist rolli stimuleerimaks uuenduslikkust maapiirkondade poliitika väljatöötamisel. Negatiivse aspektina võimaldab praegune poliitika väljatöötamise protsess eri probleemide üsna fiktiivset integratsiooni MAKides, kasutades „maaelu arengu“ silti.

Mõnele arengukavale on iseloomulik lähenemine „**iga telje eraldi väljatöötamine**“, teised on valinud kas kogu arengukava ühtse tsentraliseeritud väljatöötamise või territoriaalselt detsentraliseeritud, kuid siiski tervikliku lähenemise nii, et piirkonnad ise vastutavad kogu MAKi väljatöötamise eest konkreetses piirkonnas. Uuringu tulemuste põhjal saab öelda, et telgedepõhine lähenemine, kus erinevate telgedega tegelevad üksused ei suhtle piisavalt, võib kaasa tuua puudujäägid, mida saaks vältida sünergiast tekkivate uute ideede ja kogemustega. Teisalt, ühtne tsentraliseeritud protsess võib olla liiga "eksklusiivne": domineerivad mõjukamad huvigrupid ja/või arengukava korraldusasutus. Sellisel juhul on tulemuseks ebapiisav huvigruppide kaasamine või kogu maaelu vajaduste ja võimaluste spektri tähelepanuta jäämine.

Maaelu arengu poliitika suunamine ja efektiivsus ei seisne ainult tehnilistes kriteeriumites, see on esma-joones maaelu arengukava vahendite kohandamine ning suunamine arvestades kohalikke tingimusi ja konteksti (sotsiaalseid, kultuurilisi, seosed teiste poliitikatega jne). MAKi vahendite paremat suunamist, paremat võimet reageerida maaelu vajadustele ning toetuse saajate sihtgruppide kaasamise tagamist saab aktiivselt soodustada õpiprotsessi abil. Suutmatusega seda teha riskitakse vahendite suunamisega neile, kes toetust vähem vajavad (seega antakse võimalus nn tühimõju (ingl *deadweight*) tekkeks) või keskendutakse toetuste andmisega neile, kes toovad vähem kasu maaelu majandusele, sotsiaalsetele oludele ja keskkonnale.

Kulutuste jaotumise muster näitab, et **toetusrahade suunamine** nii liikmesriikide vahel kui ka piirkonniti on enamasti tingitud ajaloolisest taustast, mitte ei põhine vajaduste või võimaluste hinnangul. "Pärandunud eesmärgid" eelmistest perioodidest, näiteks eelkõige mõned 1. telje meetmed, on endiselt väga olulised ja jätkavad kavandatud kulude mõjutamist paljudes arengukavades. Maapiirkondade üldise arengu ja territoriaalsete eesmärkide edendamine 3. ja 4. telje meetmete abil on mänginud olulist rolli ainult mõnede liikmesriikide puhul, eriti neis riikides/piirkondades, kus on märkimisväärne majanduslik mahajäämus. Leidub mõningaid väga huvitavaid näiteid meetmete suunamisest objektiivsete kriteeriumite alusel. Need võivad anda kasulikke pidepunkte, et parandada ÜPP 2. samba panust üha tähtsamaks muutuva territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärgi täitmiseks ning kliimamuutustega toimetulekuks⁴. Eelarve jagunemine näitab, et avalike hüvede pakkumine peamiselt (kuid mitte täielikult) 2. telje meetmete abil on muutunud oluliseks eesmärgiks suuremas osas ELi põhja- ja lääneosas.

Maaelu arengule **territoriaalselt läheneda** on olnud keerukas. See võib (vähemalt osaliselt) olla tingitud vaidlustest institutsioonide vahel, mis reguleerivad maaelu ja regionaalarengut. On mitmesuguseid mehhanisme, mille abil on võimalik need raskused ületada. Ühelt poolt riiklike strateegiliste kavade abil, mis püüavad ühendada mõlemat tüüpi poliitika, teiselt poolt (ekstreemsel juhul) maaelu arengu

⁴ Osa liikmesriigid kasutavad meetmete piirkondlikuks suunamiseks lihtsaid indikaatoreid (põllumajandusmaa suurus, ettevõtete arv jne). Enamikul juhtudel 2. telje siinjuures ei arvestata. Näiteks Rootsis on 1. 3. ja 4. telje eelarved maakondliku nõukogu (NUTS 3) kasutada, osaliselt arvestades ettevõtete arvu ja osaliselt arvestades maaelanikkonna osakaalu.

eraldamine kui "nišipoliitika", mis on tihedalt seotud põllumajandusega. Uuringu käigus leiti, et suuremat integratsiooni edendavad mehhanismid on kõige tulemuslikumad (*case studyd* Itaalias, Saksamaal). Neis riikides, kus 2. sammast nähakse eraldiseisvana ja väga põllumajanduse/maaga seotuna, võib tekkida probleeme ebasoovitavate tulemustega, mis töötavad maaelu arengu eesmärkide vastu ja/või on ebapiisava mõjuga (*case studyd* Inglismaal, Tšehhis, Rumeenias). Praktilise rakendamise osas on integratsiooniprotsess paljudel juhtudel parimal juhul "toores" ja koordineerimist eraldi poliitikate vahel vaadatakse kui formaalsust. See järeldus kehtib eelkõige riiklikul/piirkondlikul tasandil, mõningast edu on saavutatud kohalikul tasandil. Mõnes riigis ja piirkonnas (eriti suure/tervet territooriumi hõlmava Lähenedesmärgi (*convergence*) piirkonnaga riikides), on olukord halvenenud alates 2006. aastast EAFRD arengukavade eraldamise tõttu ERDFst ja ESFst.

Konsultatsiooniprotsess (majandus-ja sotsiaalpartnerid ning arengukava seirekomisjon) on väärtuslik, kui see hõlmab kõiki huvigruppe ja seal jõutakse ühistele seisukohtadele. See omakorda loob huvigruppides teatava omanikutunde, suurendades kollektiivset vastutust arengukava ja selle tulemuslikkuse eest. Sisukas ja korrapärane **suhtlus** on oluline eeltingimus tõhusaks koordineerimiseks ja integreeritud mõtlemiseks (nt nii Saksamaal kui ka Eestis toimuvad korrapärased kokkusaamised administreerivate asutuste vahel, samuti seirekomisjoni raames).

MAKide ja regionaalpoliitika ning riiklikult rahastatud maaelu poliitika vahelised seosed, nii eesmärkide ühtsuse kui ka jagatud või eraldi toetuse jagamise struktuuride olemasolu osas, on maaelu arengukavade tulemuslikkuse juures oluliseks teguriks. Samamoodi on ELi ÜPP II samba suhtelise rahalise ja poliitilise tähtsusega võrreldes teiste maapiirkondadesse suunatud riikliku rahastamise allikatega. Uuring toob esile tugeva kontrasti liikmesriikide ja piirkondade vahel. Mõnes riigis on maaelu arengukava võrreldes teiste maaelu arendamise vahenditega väike, teistes aga on MAK tõesti "ainus pidu linnas" (nagu enamikus uutes liikmesriikides). Need tegurid määratlevad suures osas selle, mida MAKidest oodatakse. Esimesel juhul on MAKid sageli integreeritud või osaks laiematest poliitilistest struktuuridest ja prioriteetidest, viimasel juhul aga mängivad olulist rolli maaelu poliitika väljatöötamisel ja kogemustest õppimisel. Paljudes riikides ja piirkondades on maaelu arengu rahastamine muudest allikatest kui MAK väga oluline. See rõhutab vajadust töötada välja maapiirkondade planeerimise ja toetuste kavandamise terviklik lähenemine. Seda järeldust rõhutatakse ka uuringu tulemustes meetmete efektiivse rakendamise peatükis (vt järgmine peatükk), kus peetakse oluliseks koordineeritust ja ühtlustatust. Lisaks näitas uuring, kuidas riiklikel, MAKiga mitteseotud arengukavadel, on oluline roll "testimissüsteemina" uuenduslike meetmete väljatöötamisel (näiteks *Green and Blue Services* - GBS Hollandis⁵).

Soovitused

Selleks, et MAKi ettevalmistamine ei sisaldaks vaid formaalset koordineerimist, on vaja parandada inimeste ühist ettevalmistust ning tugevdada institutsioonidevahelist usaldust. See hõlmab tööjõu stabiilsuse tagamist arengukava koostamise käigus riiklikul/piirkondlikul tasandil, samuti mehhanismide loomist, mis tagavad (püsi)hindamise tulemuste kasutamise meetmete ja arengukavade väljatöötamisel.

Eesmärkide ja meetmete telgedepõhisele raamistikule ei tuleks kitsalt läheneda, vaid edendada tuleks meetmetevahelist sünergiat ja soodustada, et kasutataks vastavalt kohalikele oludele üht meetet mitme eesmärgi saavutamiseks või erinevate meetmete pakette, et saavutada sama eesmärki. Lisaks sellele tuleb soodustada kogemustest õppimist, sest huvigruppide teadmised (majandus, põllumajandus, keskkond, sotsiaal-kultuur) on sageli spetsiifilistes/sectoripõhistes valdkondades. Strateegiadokumentides toodud eesmärgid peaks kasutatama meetmete grupeerimiseks telgede asemel ja valimiseks, millised meetmed on sobivad milliste eesmärkide saavutamiseks. Nii aitavad meetmed kaasa paljude eesmärkide saavutamisele. Minimaalse rahastamise piires erinevate eesmärkide saavutamiseks peaks säilima. Meetmete vahelist sünergiat peaks suurendama parema suhtlusega spetsialistide vahel, nii meetmete väljatöötamise ja rakendamise kui ka seire ja hindamise ajal.

⁵ "*Green and Blue Services*" meetmes rakandatakse piirkonnaspetsiifilisi tegevusi, mis on välja töötatud koostöös tootjatega ja kus toetatakse nende keskkonnaalaste teenuste pakkumist.

ELi nagu ka riiklikul/piirkondlikul tasandil on vaja paindlikumat lähenemist, et arvesse võtta vajaduste, võimaluste, kasusaajate ja institutsionaalse raamistiku mitmekesisust. Võimaluse välja töötada ja rakendada meetmete pakette uuenduslikult ja/või piirkondlikul tasandil, selle asemel, et järgida jäigalt „kivisse raiutut“, on olemas. Poliitika peaks olema vastuvõtlik kohalikele oludele, see ei ole üleskutse, vaid lihtsalt soovitus.

Poliitika väljatöötamisel tuleks võtta tugevamalt aluseks eesmärgipõhine lähenemine, arvestades selgelt defineeritud ja laialdaselt heakskiidetud prioriteetidega, mis vastavad maaelu arengu vajadustele ning peamistele võimalustele, samas aga jätta ruumi paindlikkuseks piirkondlikul tasandil selles osas, kuidas neid eesmärke on kõige parem saavutada. Tagada tuleb ÜPP fondide ümberjaotamine praegusi üldisi prioriteete, aga ka väga erinevaid maapiirkondade vajadusi arvestades.

Kohalikul tasandil tuleks kõigis liikmesriikides lasta välja kujuneda Leader-lähenemisel, soodustades tugevate ja efektiivsete võrgustike ja suhete arengut. Mitte piirata Leaderit, lastes rakendada selle kaudu vaid osasid EAFRD meetmeid, vaid toetada tuleks kõiki tegevusi, mis soodustavad maaelu arengu eesmärke. Tuleb jätta ruumi aktiivsemaks uuenduslike projektide arendamiseks.

ELis tervikuna peaks huvigruppide kaasatus arengukava koostamisel, rakendamisel ja hindamisel suurenema, et paremini vastata huvigruppide vajadustele, samuti soodustada kogemustest õppimist kõikidel rakendustasanditel. Osa riikides ja piirkondades (Inglismaa, Mecklenburg-Vorpommern, Emilia-Romagna, Eesti, Malta) on juba saavutatud suhteliselt hea kaasatus, kuid paljudes teistes veel mitte.

Vajalik on poliitikate parem koordineeritus erinevate ELi ja riiklike fondide vahel, et saavutada olemasolevate ressursside parim kasutus maaelu arenguks. Tagada tuleb riiklike ja ELi poliitikate sidusus. Reeglid ja protseduurid tuleks nii palju kui võimalik ühtlustada, säilitades samal ajal selguse ja paindlikkuse, et vastata spetsiifilistele vajadustele.

Poliitika tõhusam rakendamine praegu ja järgnevatel programmiperioodidel

Uuringu tulemused

Euroopa maaelu arengu poliitika rakendamisel on kaks peamist lähenemist. Paljud riigid ja piirkonnad kasutavad valdavalt **tsentraliseeritud meetmete rakendamist**, mida juhib enamike MAKi meetmete osas sektoraalne administratsioon. Sealhulgas on paljud, eriti uued liikmesriigid (nt Bulgaaria, Rumeenia, Ungari, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Leedu, Läti ja Küpros), andnud võtmefunktsiooni otsuste tegemisel makseagentuurile. **Detsentraliseeritud** mudel on kasutusel vähemates riikides ja piirkondades ning tavaliselt rakendatakse seda osa meetmete, peamiselt 3. telje ja Leaderi puhul. Selline detsentraliseeritud lähenemine on loomulikult keerukam, sest sisaldab kahte elementi: mitmete institutsioonide osalus ja meetmete detsentraliseeritud administreerimine (nt Inglismaa, Wales, Emilia-Romagna, Holland, Flandria).

Meetme **rakendamisele kuluv aeg** ja sellega seotud probleemid sõltuvad meetme tüübist, riigist (on erinevusi vanade ja uute liikmesriikide vahel) ja eriti sellest, kuidas meedet rakendatakse. Meetmete rakendamisega seoses on võimalus nn pudelikaela efekti tekkeks, eriti juhul, kui taotluste hindamine on väga tsentraliseeritud. Siiski on probleeme ka uute reeglite rakendamisega detsentraliseeritud mudeli puhul, kus probleemid tekivad seetõttu, et hõlmatud on rida institutsioone ning osa funktsioone on antud kohalikele struktuuridele. Protseduuride muutmist mitmeinstitutsionaalseks detsentraliseeritud süsteemiks peavad toetama sobivad mehhanismid. Uuringust ei ilmne, et nt investeringumeetmete detsentraliseerimisega Leader tegevusgruppidele kaasneks taotluste menetlemisaja pikenemine võrreldes tavapärasega. See lükkab ümber arvamuse, et Leader toob tihti kaasa toetuse rakendamise ebaefektiivsuse.

Vastutuse jagamine meetmete rakendamisel võib mõjuda positiivselt, luues sidusust arengukavade vahel ning parandades maaelu arengu ja regionaalarengu eesmärkide koordineeritust. Sageli on vastutuse jagamise protsessis vajalik uute koordineerimis- ja koostöösüsteemide loomine, mis on territooriumipõhise

ja mitme-eesmärgilise poliitika väljatöötamise ning rakendamise eeltingimuseks⁶ ja oluliseks eduka maaelu arengu faktoriks. See võib olla ajamahukas, keeruline ja kompleksne protsess, mis ei pruugi olla kohe edukas.

Leaderi rakendamist mõjutavad tugevalt kaks faktorit: 1) kohalike tegevusgruppide roll oma piirkonnas ja nende autonoomsus ning 2) võimalused olemasolevate tegevuste osas, mida kohalikud tegevusgruppid saavad valida tegevuskavade rakendamiseks. Korraldusasutuse (või spetsiaalse rakendusasutuse) soov piirata kohalike tegevusgruppide otsustusõigust ning vajadus suurendada projektide administratiivset ja finantskontrolli, on viinud Leaderi suuremale bürokratiseerumisele. Need muutused on tekitanud kohalike tegevusgruppide seas rahulolematust, ollakse mures Leaderi praeguse rakendamise efektiivsuse pärast.

MAKide efektiivne koordineerimine ja lõimimine teiste sarnaste arengukavadega riiklikul ja piirkondlikul tasandil on nõrk kõrgemal poliitika tasandil ajakava planeerimise ning järjepidevuse puudumise tõttu (nt Sloveenia – „puudulik koordineerimine kõrgema tasandi otsuste tegemisel“). Erinevate arengukavade meetmete kattuvus (nt meetmeid, mis on suunatud maapiirkondade töötuse vähendamiseks rakendatakse nii ESFi kui ka Leaderi kaudu) toob rahastusallikate range eraldatuse tõttu sageli kaasa osa kasusaajate ja teemade väljajäämise arengukavadest. Nii tekivad suured tühimikud vajaduste ja rahastamisvõimaluste vahel (nt mõnel juhul ei osutu projektid kõlblikuks ühegi rahastamisallika jaoks).

Soovitused

Riiklikud/piirkondlikud asutused peaksid kasutama ELi juhendite kõiki võimalusi ja paindlikkust, et saavutada meetmete rakendamine lähtuvalt kohalikest vajadustest ning võimalustest.

Väga vajalik on ületada maaelu poliitika rakendamise süsteemi sektoraalsed piirid. Siht peaks olema suurenenud poliitika koordineerimisele ja ühtlustamisele riiklikul/piirkondlikul tasandil. Tuleb leida võimalus erinevate fondide meetmete rakendamise protseduuride ühtlustamiseks. Eriti oluline on erinevate arengukavade koordineerimine kohalikul tasandil, et integreerida erinevad poliitikad kohalikkude arengukavasse.

Ideaaljuhul peaks maaelupoliitika olema rakendatud ühtse süsteemi kaudu, mida toetavad kõik riiklikud institutsioonid ja rahastamisallikad ning mis on kujundatud horisontaalsel põhimõttel, et vähendada võimalikku negatiivset mõju, mis võib kaasneda meetmete kattuvuse või range eraldatusega.

Arengukavade plaanikohaseks rakendamiseks on vajalik täiustada institutsionaalset raamistikku ja juhendmaterjale ning suurendada organisatsioonilist ja inimeste suutlikkust. Meetmete rakendamise efektiivsust ei tohi siiski tõsta taotluste hoolika hindamise arvelt.

Soodustada **Leaderi** integreeritumat lähenemist – julgustades rohkem integratsiooni Leader tegevusgruppi sees, tegevusgruppide vahel, tugevamaid seoseid teiste arengukavadega (nt Agenda 21), suuremat koostööd erinevate tasandite administratsioonide vahel (piirkond, kohalik) – et suurendada maapiirkondade aktiivsust ja soodustada mõjusid, mis on Leaderi eesmärkidest laiemad. Võimalusel soodustada rohkem uuenduslikke lähenemisi probleemide lahendamisel ning ettevõtlusega seonduvates tegevustes.

Maaelu arengu poliitikate hindamise parandamine

Uuringu tulemused

Üldine **huvi hindamise vastu** on paljude MAKi korraldusasutuste puhul ilmne. Siiski tundub, et hindamise tulemusi kasutatakse peamiselt poliitiliste otsuste põhjendamiseks vaid siis, kui need on positiivsed. Sageli on hindamiseks vajalik info liiga laialivalguv, et seda saaks adekvaatselt kasutada; aruannetes on harva kogu

⁶ Vt *case study*: Joint Administrative Authority in Mecklenburg-Vorpommern (DE), Self Governing Authorities in Västerbotten (SE), performance contracts between national and provincial administrations (NL), Integrated Local Development Companies (IR) ja teised.

info, mida on tõesti vaja. Võib öelda, et paljude ekspertide arvates on hindamise tulemustel väga vähe mõju poliitika väljatöötamisele võrreldes teiste poliitiliste ja institutsionaalsete teguritega. Tulemused võivad olla kasutatavad aruandluses või juba tehtud otsuste toetamisel. Arvestamata Euroopa Komisjoni (st DG Agri) ja MAK korraldusasutusi, on huvi hindamise tulemuste vastu praegu veel väike. Siiski võib öelda, et üheskahes liikmesriigis on hindamisel suurem mõju ja väärtus, kuigi see ei tähenda, et formaalne CMEFi hindamine on teistest (siseriiklikest ülevaadetest) olulisem.

Hindamise ajastus mõjutab selle tulemuste piiratud kasutamist märkimisväärselt, kuna eelhindamine (*ex-ante*) annab olulist infot oodatavate mõjude kohta (sageli kvalitatiivselt, sest kvantitatiivset infot pole võimalik veel kasutada). Vahehindamise (*mid-term*) tulemused juba rakendatud arengukava muutmiseks võivad olla piiratud meetmete aeglase või hilinenud rakendumise tõttu, seda eriti keerukamate ja investeringumeetmete puhul. Vahehindamise tulemused võivad olla asjakohased järgneva programmiperioodi planeerimisel, kui suuri muudatusi pole ette näha. Järeelhindamise (*ex-post*) vastu, mis on teoreetiliselt sobivaim arengukava mõjude tuvastamiseks, tuntakse vähest huvi, eriti kui käimasolev arengukava on võrreldes eelmisega oluliselt muutunud. Veelgi enam – siseriiklikud hindamised ei juhindu CMEFi nõuetest, seega on neil kasutada täiendavat aega ja raha. Meetmete ja alade, kus neid rakendatakse, mitmekesisusest tulenevalt pole arengukava kõik mõjud tuvastatavad sama perioodi jooksul.

CMEFi sisseviimist peetakse üldiselt kasulikuks vahendiks, et läbi viia hindamisi ja anda suuniseid. Siiski pole CMEF võimeline piisavalt tabama kõiki võtmemõjusid. Keskendumisega spetsiifiliste indikaatorite leidmisele ja kvantifitseerimisele peetakse seda ühtaegu liiga kitsaks ja liiga nõudlikuks ning ebaõnnestunuks, et välja selgitada spetsiifilisi MAKi mõjusid. Selle peamiseks otstarbeks peetakse sageli aruandlust kõrgema tasandi institutsioonide tarbeks.

CMEFi **mõjuindikaatorid** ei kata kõiki EAFRD eesmärkide valdkondi. Seitse mõjuindikaatorit ei anna piisavalt infot otsuste tegemiseks. Eriti eesmärkide osas nagu „maapiirkondade elukvaliteedi parandamine“, saavutada „mulla kaitse“⁷, samuti „majanduslik ja sotsiaalne sidusus“, „koostöö edendamine“⁸ ja „juhtimise parandamine ning maapiirkondade sisemise arengupotentsiaali mobiliseerimine“⁹. Enamgi veel – liikmesriikidest vaid pooled on kasutanud võimalust kasutada arengukava-spetsiifilisi indikaatoreid, seda vaatamata faktile, et enamasti peegeldavad need liikmesriigi-siseseid spetsiifilisi vajadusi ja on kasulikud MAKi täiendavate mõjude tuvastamiseks.

Nõue tuvastada **tühimõju (deadweight)** ja **mõju nihkumist (displacement)** on saavutatav kasutades *case study*’sid, temaatilist lähenemist ja täiendavaid uuringuid. Mainitud protsessid on tegelikkuses siiski sageli raskesti tuvastatavad ja alahinnatud. Samuti on hädavajalikud teadmised arengukavade võimalikest negatiivsetest mõjudest. Paraku pole mõjuahel sageli piisavalt selge. Praegusel lähenemisel on piiratud võime näidata **põhjuslikke seoseid** väljundite, tulemuste ja mõjude ning sisendite vahel. Teaduslikke andmeid nende lünkade täitmiseks sageli pole ja hindajatel võib tekkida poliitilisi takistusi nende probleemidega süvitsi tegelemisel. Keskendumine andmekogumisele ja indikaatorite arvutamisele viib selleni, et ei pöörata piisavalt tähelepanu hindamismeetoditele, mis näitavad põhjuslikke seoseid ja mõistavad meetmete süsteemset toimimist konkreetses kontekstis. *Case study*d aitavad selgitada välja probleemid ja aspektid, mida CMEFi indikaatorite põhise lähenemisega ei leita. Kui temaatilisi, üksikjuhtumitel põhinevaid ja huvigruppidele keskendunud uuringuid pole hindamisel kasutatud, kaob võimalus mõista poliitika tagajärgi ja seeläbi ka võime teha ettepanekuid parandusteks.

Väga vähe tähelepanu pööratakse ühistele, vastastikku toimivatele või vastandlikele tagajärgedele ja meetmete vahelisele koostoimele, nagu ka **arengukava üldistele eesmärkidele**. Arengukavad pole sageli koostatud soodustamiseks arengukava sisest või arengukavade vahelist koosmõju, vaid pakuvad laia valikut meetmeid, mis on kujundatud peamiselt selliselt, et need ei kattuks. Eelhindamine on kõige sobivam võimalus, kus saab tegeleda koosmõjude või võimalike konfliktidega meetmete vahel. Hilisemad vahe- ja järeelhindamised kipuvad siiski tagasi pöörduma meede-meetmelt analüüsile, pöörates vähe tähelepanu koostoimele ja arengukava üldistele eesmärkidele. Mitmete ELi riikide ja piirkondade lõikes piiratud

⁷ EAFRD telgede ja meetme eesmärk

⁸ EAFRD horisontaalsed eesmärgid

⁹ Strateegiasuuniste eesmärgid

(majandusliku) tähtsusega MAKide kontekstis on tõepoolest väga küsitav, kas maaelu arengu mõjusid on mõistlik vaadelda lahus teistest poliitikest, mis tegelevad maaelu, majandusliku või regionaalarenguga.

Soovitud

Hindamistulemused peavad muutuma sisukamaks, et väljendada mõjusid seoses eesmärkidega. Seda on võimalik teha parandades CMEFi aruandlust, et vastata paremini kõikide tasandite institutsioonide vajadustele.

Tugev vajadus on edendada institutsionaalset dialoogi, et hindamises nähtaks vahendit, mis on sobilik piirkondlikeks ja riiklikeks vajadusteks. Samuti selleks, et hindamistulemusi kasutataks kõikidel poliitika rakendamise tasanditel paremini. Lisaks peaks toetama MAKi korraldusasutusi, et leida lahendusi nende hindamissüsteemi tugevdamiseks (seire ja hindamise allüksused, nõukogud jmt). See on korraldusasutuste jaoks ainus võimalus hindamisprotsessi „valitseda“ ja väljendada selgelt hindamise vajadusi.

Nii hindajad kui ka korraldusasutused vajavad rohkem toetust haldussuutlikkuse arendamiseks (andmekogumise ja ka parimate tavade kasutamisel andmete analüüsil ning sobivate meetodikate kasutamisel, et oleks võimalik anda tasakaalustatud ja põhjendatud hinnanguid). Huvigruppide kaasamine peab paranema kõikides hindamisega seotud toimingutes ja tasanditel. See on eriti oluline uutes liikmesriikides, kuid kehtib ka paljude teiste kohta.

Tugevdada koostöövõrgustikke, mida peaks kindlasti olema rohkem kui üks liikmesriigi kohta. Soodustada võimalusi piirkondlike ja riiklike institutsioonide ning riikidevaheliseks õppimiseks.

Hindamiste (eel-, vahe- ja järelhindamine) ajastus pole ideaalne, et teenida neile seatud eesmärgid. Uuringud viiakse sageli läbi kiirustades, mistõttu jäävad arengukava kõik mõjud tuvastamata. Püsihindamise rakendamine on ajastuse probleemi mõnedes riikides ja piirkondades juba leevendanud, kuid on selge, et selle idee kohalik rakendamine on väga erinev. Seega on ajastus praegu jätkuvalt kriitiline probleem, eriti seoses vahe- ja järelhindamisega. Protsessile suunatud lähenemisviisid (*case study*, teemauuringud) on üldiselt oluliselt vähem ajastusest sõltuvad kui uuringud, mis on tugevalt suunatud kvantifitseeritud mõjudele.

Suunata hindamisi temaatiliselt või konkreetsetele juhtumitele, mida võib käsitleda „heade tavadena“. Lihtsustada tüüpilist meetmepõhist hindamist, et suunata rohkem ressursse territoriaalseteks, juhtumipõhisteks või temaatilisteks hindamisteks. Hindamine peaks muutuma enamaks kui pikkade kvantitatiivsete indikaatorite nimekirjade koostamine ja arvutamine.

Hindamistel peab olema suurem kaal MAKi koostoimetel teiste rahastamisskeemidega, seda eriti ELI tasandil. Asjaolu, et MAK on liikmesriikides sageli vaid osa maaelu ja regionaalarengu toetamise vahenditest, võib hindamistulemuste interpreteerimise muuta mõnevõrra küsitavaks. Samuti on ÜPP I samba mõju osa probleemide ja olukordade jaoks MAKi hindamisel eriti oluline.

Arendada teadusliku poole ja poliitika kontakte ja edendada enam sõltumatut teadustööd poliitika põhjuslike ja koosmõjude uurimiseks.

Kuhu peaks maaelu arengu poliitika suunduma? Peamised maaelu arengu ees seisvad ülesanded

Uuringu tulemused

Uuring näitab, et maaelu arengu poliitikal on unikaalne lisandväärtus võrreldes teiste poliitika valdkondadega (regionaalareng, sotsiaalne ühtekuuluvus), nimelt: loodusliku mõõtme (keskkond, maastik, elurikkus) olemasolu ja selge vajadus selle **loodusliku poole sidumiseks majanduslike ja sotsiaalsete mõõtmega**. Nende kolme mõõtme sidumine on omane ja oluline *maaelu* arengus. Selle tulemuseks on lahutamatu seos *maaelu kvaliteedi*, *maapiirkondade konkurentsivõime* ja *keskkonna kvaliteedi* vahel. See

on argument säilitamiseks *maaelu* arengu poliitikat ÜPP teise samba osana.

Sektoraalsete huvide ja lähenemiste ülekaalu või eelneva rahastusmustrit tõttu on **maapiirkondade „tuumikvajadused“** riiklikul ja piirkondlikul tasandil strateegiate ja arengukavade lähtepunktina harva objektiivselt ning tasakaalustatult hinnatud. Väike osa liikmesriike toob esile keskendumise mittepõllumajanduslikele sektoritele, regionaalse tööhõive probleemidele või sotsiaalsetele ja kultuurilistele kriteeriumitele ja väärtustele kui liikumapanevatele jõududele nende maaelu arengukavades. Põllumajandus on oluline, kuid see ei saa üksi pakkuda maaelu arengut, isegi kõige vähem arenenud piirkondades.

MAK ja teised maaelu fondid on sageli **ebapiisavalt koordineeritud**. Nõrgad seosed/integreeritus erinevate poliitikate vahel mõjutavad poliitika üldist tulemust negatiivselt. Siiski on tekkimas näiteid paremast integratsioonist, poliitikate koordineerimisest ja institutsionaalsest töökorraldusest, nagu näiteks Saksamaal ja Itaalias, kelle kasulikest kogemustest tasub õppida.

Maaelu arengu tegevuskava – nagu on Strateegilistes Suunistes (*Strategic Guidelines*) väljendatud – on selle uuringu tulemuste põhjal kohalikul tasandil sobiv ja väga vajalik, kuid sageli realselt ellu viimata. See on tingitud ELi tasandi ja korraldusasutuste, rakendusametite ning riiklike ja piirkondlike institutsioonide vahel olevatest korralduslikest puudustest.

Suured jõupingutused, mida tehakse seoses **hindamisega**, ei ole vastavuses nende tulemuste piiratud kasutamise ja kasulikkusega. Hindamise võimalusi kasutatakse tõenditel põhineva poliitika tegemisel seni paljudes liikmesriikides liiga vähe, samuti ELis tervikuna.

Vaatamata sagedale „inertsile“, mis iseloomustab maaelu arengu poliitika väljatöötamist ja rakendamist, võib mõnedes riikides leida **uuenduslike lähenemisi**. Need „esimesed pääsukesed“ on sageli seotud poliitilise süsteemi muutustega, uute institutsionaalsete struktuuridega või konkreetsete probleemsete piirkondadega, mis vajavad efektiivsemaid meetodeid. Paljud neist on seotud 3. ja 4. teljega, mis on üsna väikese eelarvega. Neid saab edukalt kasutada nii keskkonna kui ka majanduslike eesmärkide väljatöötamiseks, mis muudu on seotud 1. ja 2. teljega. Näiteks võib sotsiaalset kapitali soodustada kultuuriliste ja sotsiaalsete tegevustega, samas võib see olla oluliseks elemendiks keskkonnateadlikkuse suurendamisel või maaettevõtjate vahelise usalduse kasvatamisel.

LEADERi süvalaiendamine (mainstreaming) on MAKi väljatöötamisel olnud paljudes riikides tõsiseks proovikiviks ja kasutatud lähenemiste rohkus viitab sellele, et EL-27 lõikes on tulemused vastandlikud. On selge, et süvalaiendamine on toonud kaasa märkimisväärse administratiivse koormuse. RuDI uuringus on leitud veenvaid tõendeid selle kohta, et süvalaiendamise tulemuseks on olnud täiendav bürokraatia, mis on vähendanud kohalike tegevusgruppide võimet vastata kohalikele vajadustele. Sageli näib selle põhjuseks olevat riiklike täiendavate nõuete ja reeglite kehtestamine.

Taotlejate huvi **keskkonnameetmete** vastu kasvab, eriti juhul, kui need on tehtud sobivaks kohalikele oludele ja tootmissüsteemidele ning on täiendava sissetuleku allikaks. Poliitika rakendamise süsteemi võimalused (ja piirangud) võivad olla konkreetse situatsiooni põhised (nt Leader võib mõnel puhul anda lisandväärtust), kuid on selge, et põllumajanduslikud keskkonnameetmed üksi ei saa kanda kõiki maaelu keskkonnameetmeid. MAKi regulatsioonid pakuvad nende konkreetsete meetmete osas vähe võimalusi, aga paljud EAFRD elemendid, rakendades neid uutes kombinatsioonides, võivad MAKide keskkonnaalast tulemuslikkust tugevdada (nt keskkonnainvesteeringud, taotlejate koostöö maastikukaitse alal, koolitus, uuenduslikkus „rohelistes“ tehnoloogiates ja teenustes).

Case study on näidanud, et MAKid pole **kõrge loodusväärtusega maapiirkondade äärealadel** piisavalt vastuvõtlikud maaelu ärioloogikale ja sotsiaal-kultuurilistele mõjuritele, et saavutada maaelu poliitika eesmärke kõige efektiivsemalt. Pettumust valmistavad tulemused maaelu arengu rahastamisel paljudel äärealadel on seletatavad halva juhtimise, killustatud institutsionaalse korralduse ja nõrga sotsiaalse kapitali koostoimega. Poliitikates on olemas potentsiaalne (lisa)väärtus, mis tuleneb aktiivse õppimise, abisaajate kaasamise ja ametnike koos töötamisest.

Soovitused

Säilitada üldjoontes maaelu arengu sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnavalaseid püüdlusi siduv II sammad. Loobuda praegusest telgede-põhisest meetmete grupeerimisest, kuid säilitada minimaalne rahastamisnõue konkreetsete eesmärkide lõikes. Lihtsustada meetmete valikut, samal ajal säilitades või laiendades ülesandeid ja eesmärke.

Tagada, et Strateegilisi Suuniseid (*Strategic Guidelines*) järgitaks ka praktikas, mitte ainult plaanides ja aruannetes. Vajalik on kõikehõlmav toetus strateegiliseks tegevuseks kõikidel tasanditel, mida mõnedel juhtudel on võimalik suunata tugevamate riiklike ja piirkondlike koostöövõrgustike abil. Euroopa Komisjon peaks rohkem toetama kohaliku tasandi administratsioone „EL maaelu arengu idee“ rakendamisel.

Tagada maaelu planeerimise ja rahastamise parem koordineerimine. Tugevdada sektoritevahelist eesmärkide ja lähenemiste sidumist ning vajadustepõhiseid strateegiaid. Viia sisse ELi fondide ühtsed reeglid ja töötada välja ühised struktuurid, kus koordineerimist on võimalik operatiivselt lahendada.

Tugevdada edaspidi seire ja hindamise rolli kui osa ELi maaelu arengu poliitikast. Lisada regulatsioonidesse nõuded temaatiliste, territoriaalsete ja *case study*-põhisteks lähenemisteks ning kvalitatiivsete meetodite kasutamiseks, mis vastavad paremini konkreetsetele oludele ja on suunatud poliitika efektiivsusele. Mitte ületähtsustada kvantitatiivseid mõjuindikaatoreid, arvestamata teisi, samavõrd olulisi aspekte. Teha rohkem pikaajalisi (rohkem kui kümneaastaseid) ja võrdlevaid uuringuid sarnaste maaelu arengu eesmärkidega meetmete osas, mitte niivõrd ajaliselt piiratud uuringuid, mis hõlmavad kogu arengukava väga pinnapealselt.

Territoriaalset lähenemist peaks soodustama ja toetama kahel tasandil: a) parandades maapiirkondade mitmekesisuse määratlemist ja sellest tulenevaid erinevaid vajadusi; b) integreeritud projektide rakendamisega, mis toetuvad kohalikele huvigruppidele (mitte piiratuna 4. telje või Leaderiga).

Keskkonnavalaste eesmärkide elluviimisel kasutada rohkem uuenduslikke lähenemisi. See on eriti oluline järgmisel programmiperioodil, mil Euroopa otsib võimalusi tulla toime kliimamuutustega seotud ülesannetega, mis nõuavad radikaalsemaid, vähem fossiilkütuseid kasutavaid lahendusi. Tagada, et maapiirkondade mittepõllumajanduslikud majapidamised saaksid osa ressursse säilitavatest meetmetest. Soodustada uuenduslikkust keskkonnainvesteeringuteks nii tootmisega seotud kui ka tootmisega mitteseotud vajadusteks ning soodustada majanduslikku ja keskkonnavalast koostoimet.

Kärpida horisontaalseid meetmeid, mis pole erinevas geograafilises või sotsiaalses kontekstis piisavalt diferentseeritud. Tagada, et maaelu arengukava pöörab piisavalt tähelepanu maapiirkondadele, mis on mahajäänud (väheneva rahvastikuga, halbade sotsiaalsete ja keskkonnavalaste võimalustega, ebasoodsad, keskkonnatundlikud alad ja piirkonnad, mis on majanduslikult ja sotsiaalselt kehvemas olukorras, sh need, mis pole LFA staatuses).

RuDI konsortsium

Koordinaator: Institute for Rural Development Research (IfLS)

RuDI 10-liikmeline konsortsium koosneb ELi liikmesriikide uurimisinstituutidest:

- **Institute for Rural Development Research (IfLS) at Johann Wolfgang Goethe University**, Frankfurt/Main, Saksamaa: Simone Schiller, Kerstin Huelemeyer, Sarah Peter, Karlheinz Knickel*, Melanie Kröger*
- **Countryside and Community Research Institute (CCRI)**, University of Gloucestershire, Suurbritannia: Janet Dwyer, James Kirwan, Damian Maye, Sandrina Pereira, Ken Thomson
- **National Institute of Agricultural Economics (INEA)**, Rooma, Itaalia: Franco Mantino, Martina Bolli, Serena Tarangoli, Barbara Zanetti, Lucia Tudini, Patrizia Fagiani*, Alessandro Monteleone*
- **Rural Sociology Group, Wageningen University (WU)**, Holland: Henk Oostindie, Rudolf van Broekhuizen, Petra Derkzen*
- **Department of Agricultural Economics, Aristotle University of Thessaloniki (AUTH)**, Kreeka: Eleni Papadopoulou, Ioannis Giannelos, Nikolaos Hasanagas, Christos Papalexou, Eirini Ventouri
- **Federal Institute for Less Favoured and Mountainous Areas (BAMF)**, Viin, Austria: Thomas Dax, Wibke Strahl, Ingrid Machold, Georg Wiesinger
- **Chair of Agricultural Economics, Policy and Law, Ljubljana University (UL)**, Sloveenia: Luka Juvancic, Majda Cernic, Ales Kuhar
- **Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO)**, Stockholm, Rootsi: Petri Kahila, Andrew Copus, Moa Hedström
- **Ökoloogiliste Tehnoloogiate Keskus (ÖTK)**, Tartu, Eesti: Merit Mikk, Argo Peepson, Mark Redman
- **Institute of Agricultural Economics and Information (UZEI)**, Praha, Tšehhi Vabariik: Jaroslav Pražan, Ivana Darmovzalova, Andrea Hrabalova, Pavel Kapler, Marta Konecna, Eliska Kozakova, Jana Majerova

Kontakt

IfLS – Institute for Rural Development Research at the Johann Wolfgang Goethe University

Koordinaator: Simone Schiller

Zeppelinallee 31, 60325 Frankfurt am Main, Germany

Tel: +49 69 775001

E-mail: schiller@ifls.de

Euroopa Komisjon, Teadusuuringute Peadirektooraat, Brüssel, Belgia

Dr Danièle Tissot Boireau

Direktooraat E: Biotehnoloogia, Põllumajandus, Toit

Tel: +32 2 295 08 57

E-mail: Daniele.Tissot@ec.europa.eu

Veebileht

<http://www.rudi-europe.net/>

Rahastus

RuDI projekt (grant nr 213034) on rahastatud Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Peadirektooraadi 7. raamprogrammist. Projekt rakendub veebruar 2008 – oktoober 2010.

* Lahkunud projektist