



Euroopa Liidu perioodi 2014–2020 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakendamise järelhindamine

10.12.2024



Centar

EESTI RAKENDUSUURINGUTE
KESKUS CENTAR



Rahastanud
Euroopa Liit



SISEMINISTEERIUM

Hindamisaruanne:	Euroopa Liidu perioodi 2014–2020 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakendamise järelhindamine
Autorid:	Laura Helena Kivi, Epp Kallaste, Anu Rentel, Sten Anspal, Janno Järve, Kati Kadarik
Tänu sõnad:	Autorid tänavad projektijuhti Kai Raja, fondide koordinaatoreid Kristi Lillemägit, Martin Eberit, Aivi Kuivoneni, Ülle Lehte ja Siseministeeriumi välisvahendite osakonna juhti Tairi Pallast sisuka ja tähelepaneliku tagasiside eest raporti kavandile, sisendi eest valideerimisseminaril ja igakülgse abi eest uuringu korraldamisel. Autorid tänavad kõiki intervjuueeritud sidusrühmade esindajaid ja andmete edastajaid nende aja ja panuse eest hindamise sisendite andmisel.
Hindaja:	Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR
Tellijaja:	Siseministeerium
Kaanepilt:	loodud tehisintellekti (DALL·E, OpenAI) abil

Hindamise viis läbi sõltumatu hindajana Eesti Rakendusuringute Keskus Centar riigihanke (viitenr 273342) lepingu alusel. Eesti Rakendusuringute Keskus Centar tegutses hindamisel sõltumatult ning objektiivselt, tehes järeldused ja andes hinnangud kogutud andmete ning tõendite põhjal.

Sisukord

SISUKORD	3
LÜHENDITE LOETELU JA MÕISTETE SELGITUSED	6
LÜHIKOKKUVÕTE	7
SUMMARY	11
SISSEJUHATUS	15
1 FONDI RAKENDAMISE ÜLEVAADE	16
1.1 FONDI EESMÄRGID JA RAKENDAMISE STRUKTUUR.....	16
1.2 FONDI RAHASTUS	18
1.3 RIIKLIKU PROGRAMMI TULEMUSLIKKUSE NÄITAJAD.....	21
2 TULEMUSLIKKUS JA MÕJU	23
2.1 SISSEJUHATUS	23
2.2 AMIF ÜLDEESMÄRK.....	26
2.3 ERIEESMÄRK 1: VARJUPAIK	27
2.3.1 Sissejuhatus ja kontekst.....	28
2.3.2 Varjupaiga erieesmärgi saavutamise kokkuvõte.....	29
2.3.3 Varjupaigamenetluste tugevdamine ja arendamine	29
2.3.4 Vastuvõtutingimuste tugevdamine ja arendamine.....	34
2.3.5 Miinimumnõuete/ kvalifikatsioonitingimuste direktiivi kehtestatud õigusraamistiku edukas rakendamine	40
2.3.6 Liikmesriikide suutlikkuse suurendamine oma varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamiseks, hindamiseks ja nende üle järelevalve tegemiseks	43
2.3.7 Riiklike ümberasustamisprogrammide ja -strateegiatega ning muude humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide loomine, arendamine ja rakendamine	46
2.4 ERIEESMÄRK 2: INTEGRATSIOON	46
2.4.1 Integratsiooni erieesmärgi saavutamise kokkuvõte	46
2.4.2 Liikmesriikidesuunalise, nende majanduslikke ja sotsiaalseid vajadusi arvestava seadusliku rände toetamine	47
2.4.3 Kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamine	47
2.4.4 Liikmesriikide vahelise koostöö toetamine eesmärgiga tagada liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkus	53
2.4.5 Integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamine	53
2.5 ERIEESMÄRK 3: TAGASISAATMINE	56
2.5.1 Sissejuhatus ja kontekst.....	56
2.5.2 Tagasisaatmise erieesmärgi saavutamise kokkuvõte	57
2.5.3 Tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamine.....	57
2.5.4 Vabatahtlike ja sunniviisiliste tagasisaatmismeetmete tulemuslik rakendamine.....	62
2.5.5 Tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamine liikmesriikide vahel ja/või kolmandate riikide ametiasutustega	67
2.5.6 Tagasisaatmissuutlikkuse parandamine	69
2.6 ERIEESMÄRK 4: SOLIDAARSUS	72

2.6.1	<i>Solidaarsuse erieesmärgi saavutamise kokkuvõte</i>	72
2.6.2	<i>Varjupaigataotlejate üleviimine</i>	72
2.6.3	<i>Rahvusvahelise kaitse saajate üleviimine</i>	73
2.7	ERAKORRALISE ABI MEETMED	73
3	TÕHUSUS	73
3.1	KUI SUUREL MÄÄRAL SAAVUTATI FONDI EESMÄRGID MÕISTLIKE KULUDEGA, PIDADES SILMAS KASUTATUD RAHALISI VAHENDEID JA INIMRESSURSE?.....	74
3.2	TEHNILISE ABI OSAKAAL JA FONDI KESKSE RAKENDAMISE TÖÖJÕURESSURSS.....	74
3.3	MISSUGUSEID MEETMEID VÕETI PETTUSEJUHTUMITE NING MUUDE RIKKUMISTE ENNETAMISEKS, AVASTAMISEKS, NEIST TEADA ANDMISEKS JA JÄRELMEETMETE VÕTMISEKS JA KUI TÕHUSAD NEED OLID?	76
3.4	KAS LIHTSUSTATI FONDI JUHTIMISMENETLUSI JA VÄHENDATI TOETUSE SAAJATE HALDUSKOORMUST?	78
3.4.1	<i>Hinnang halduskoormusele</i>	78
3.4.2	<i>Kas fondi uuenduslikud menetlused lihtsustasid fondist toetuse saajate tööd?</i>	79
4	ASJAKOHAUS, SIDUSUS JA VASTASTIKUNE TÄIENDAVUS	79
4.1	ASJAKOHAUS	79
4.1.1	<i>Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid vastasid kindlaks tehtud vajadustele?</i>	79
4.1.2	<i>Kas aasta tööprogrammis (liidu meetmed) seatud eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?</i> 80	
4.1.3	<i>Kas aasta tööprogrammis (erakorraline abi) seatud eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?</i> 80	
4.1.4	<i>Missuguseid meetmeid rakendas liikmesriik muutuvate vajaduste rahuldamiseks?</i>	81
4.2	SIDUSUS	81
4.2.1	<i>Kas hinnati sarnaste eesmärkidega muid meetmeid ja kas tulemusi võeti kavandamise etapis arvesse?</i> 82	
4.2.2	<i>Kas rakendamise perioodiks loodi koordineerimismehhanismid fondi ja sarnaste eesmärkidega muude meetmete vahel?</i>	82
4.2.3	<i>Kas fondi kaudu rakendatud meetmed olid kooskõlas (ja mitte vastuolus) sarnaste eesmärkidega muude meetmetega?</i>	82
4.3	VASTASTIKUNE TÄIENDAVUS	83
4.3.1	<i>Kas hinnati üksteist täiendavate eesmärkidega muid meetmeid ja kas tulemusi võeti kavandamise etapis arvesse?</i>	83
4.3.2	<i>Kas rakendamise perioodiks loodi koordineerimismehhanismid fondi ja sarnaste eesmärkidega muude meetmete vahel, et tagada nende vastastikune täiendavus?</i>	84
4.3.3	<i>Kas rahastamisvahendite kattumise ärahoidmiseks kasutati mingeid mehhanisme?</i>	84
5	EL-I LOODUD LISANDVÄÄRTUS	85
5.1	MILLIST LIIKI LISANDVÄÄRTUST FONDI TOETUSEGA PEAMISELT LOODI (MAHT, KOHALDAMISALA, OSATÄHTSUS, PROTSSESS)?	85
5.2	KAS LIIKMESRIIK OLEKS FONDI VALDKONNAS EL-I TEGEVUSPÕHIMÕTETE RAKENDAMISEKS NÕUTAVAD MEETMEID RAKENDANUD KA ILMA FONDI RAHALISE TOETUSETA?	86
5.3	MISSUGUSED OLEKSID FONDI ANTAVA TOETUSE KATKEMISE KÕIGE TÕENÄOLISEMAD TAGAJÄRJED?	86
5.4	MILLISEL MÄÄRAL ON FONDI TOETATAVAD MEETMED TOONUD KASU LIIDU TASANDIL?	86
6	JÄTKUSUUTLIKKUS	86

6.1	MISSUGUSEID PEAMISI MEETMEID VÕTTIS LIIKMESRIIK SELLEKS, ET TAGADA FONDI TOETUSEL RAKENDATUD PROJEKTIDE TULEMUSTE PÜSIMAJÄÄMINE (NII KAVANDAMISE KUI KA RAKENDAMISE ETAPIS)?	87
6.2	KAS KAVANDAMISE JA RAKENDAMISE ETAPIS KASUTATI MEHCHANISME JÄTKUSUUTLIKKUSE KONTROLLI TAGAMISEKS? .	88
6.3	KUI SUUREL MÄÄRAL OODATAKSE FONDI TOEL SAADUD TULEMUSTE/KASU JÄTKUMIST PÄRAST TOETUSE LÕPPEMIST? 88	
7	JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	90
8	LISAD.....	94
LISA 1. PROJEKTIDE JUHTUMIKIRJELDUSED.....		94
	ÕNNESTUNUD PROJEKTIDE NÄITED	94
	<i>AMIF 2020-1 „Eesti keele õpe rahvusvahelise kaitse saajatele 2020-2022“</i>	<i>94</i>
	<i>AMIF 2022-1 „2022 Ukraina kriisist tingitud ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuse tõstmine“.....</i>	<i>97</i>
	PROBLEEMSETE PROJEKTIDE NÄITED	98
	<i>AMIF 2019-1 „Ühtsete integratsiooni toetavate sotsiaalvaldkonna meetmete välja töötamine ning rakendamine Eestis“</i>	<i>98</i>
	<i>AMIF 2021-14 „Veebiportaal eesti.life“</i>	<i>101</i>
LISA 2. JÄRELHINDAMISE METOODIKA		103
	DOKUMENDIANALÜÜSI JA SEKUNDAARANDMETE ANALÜÜSI ALLIKAD	103
	INTERVJUUD	105
	INTERVJUUDE KAVAD	107
	FONDI KOORDINAATORI INTERVJUU KAVA	107
	GRUPIINTERVJUUDE KAVA.....	115
	KONTROLLIJA/AUDIITORI INTERVJUUKAVA.....	117
	ÕNNESTUNUD JA PROBLEEMSETE PROJEKTIDE INTERVJUU KAVA TOETUSE SAAJATEGA	117
	HINDAMISMAATRIKS.....	118
	HINDAMISEL KASUTATUD INDIKAATORID	118

Lühendite loetelu ja mõistete selgitused

Raportis kasutatakse järgmisi mõisteid:

Auditeerimisasutus - avaliku sektori asutus või organ, kes on oma ülesannetes vastutavast asutusest sõltumatu ja vastutab määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 59 lõike 5 teises lõigus osutatud iga-aastase arvamuse esitamise eest (Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondis Siseministeeriumi siseauditi osakond).

Fondi koordinaator – Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakendamise, koordineerimise ja aruandluse eest vastutav vastutava asutuse ametnik.

Rahastamiskava – fondi riikliku programmi rahastamiskava.

Sidusrühmad – valdkonnast laiemat ülevaadet omavad projektide koordinaatorid, projektijuhid või teenuse omanikud toetuse saajate juures ja poliitikakujundajad.

Toetuse saaja – isik või asutus, kelle esitatud taotlus toetuse saamiseks on ettenähtud korras rahuldatud või kes on määratud toetust kasutama või vahendama.

Vastutav asutus – liikmesriigi avaliku sektori asutus, kes on määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 59 lõike 3 tähenduses määratud asutus ja kes kannab ainuvastutust riikliku programmi nõuetekohase juhtimise ja kontrollimise eest ning hoolitseb komisjoniga toimuva suhtlemise eest (Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondis Siseministeeriumi välisvahendite osakond).

Lühendite loetelu:

AMIF	–	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (ingl k <i>Asylum, Migration and Integration Fund</i>)
COI ekspert	–	päritoluriigi informatsiooni (ingl k <i>Country of Origin Information</i>) ekspert
EL	–	Euroopa Liit
EMN	–	Euroopa rändevõrgustik (ingl k <i>European Migration Network</i>)
ESF	–	Euroopa Sotsiaalfond (ingl k <i>European Social Fund</i>)
EUAA	–	Euroopa Liidu Varjupaigaamet (ingl k <i>European Union Agency for Asylum</i>)
Frontex	–	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (ingl k <i>European Border and Coast Guard Agency</i>)
FGM	–	naiste suguelundite moonutamine (ingl k <i>female genital mutilation</i>),
FTE	–	Täiskohaga töötajate ekvivalent (ingl k <i>Full-Time Equivalent</i>)
INSA	–	Integratsiooni Sihtasutus
IOM	–	Rahvusvaheline Migratsioonorganisatsioon (ingl k <i>International Organization for Migration</i>)
ISF	–	Sisejulgeolekufond (ingl k <i>Internal Security Fund</i>)
KOV	–	kohalik omavalitsus
MTÜ	–	mittetulundusühing
NO	–	Riiklik eesmärk (ingl k <i>National Objective</i>)
PPA	–	Politsei- ja Piirivalveamet
SKA	–	Sotsiaalkindlustusamet
SO	–	Erieesmärk (ingl k <i>Specific Objective</i>)
TRÜ	–	Tartu Rahvaülikool
VARRE	–	vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni programm

Lühikokkuvõte

Hindamisaruanne annab ülevaate Euroopa Liidu Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi perioodi 2014–2020 Eesti programmi järelhindamise tulemustest. Eesti Rakendusuringute keskus Centar viis sõltumatu hindajana hindamise läbi 2024. aasta märtsist detsembrini. Hindamine põhines dokumendianalüüsil, intervjuudel, sekundaarandmete analüüsil ja valideerimisseminaridel. Kokkuvõtte olulistest leidudest esitame hindamiskriteeriumite kaupa.

Rakendamise ülevaade

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi eesmärk oli aidata kaasa rändevoogude juhtimisele ning ühtse varjupaiga- ja rändepoliitika arendamisele ja rakendamisele Euroopa Liidus, toetades varjupaigataotluste menetlemist ja -taotlejate vastuvõtmist, kolmandate riikide kodanike integratsiooni ja tagasisaatmist.

Eestis töötab rände- ja varjupaigapoliitika välja Siseministerium ja seda viib ellu Politsei- ja Piirivalveamet. Sotsiaalministerium vastutab varjupaigataotlejate vastuvõtmise korraldamise ning erinevate teenuste kavandamise eest neile, teenuseid pakutakse koostöös partneritega avalikust, era- ja valitsusvälisest sektorist. Lõimumis- ja kohanemispoliitika arendamise eest vastutab alates 01.01.2021 Kultuuriministerium. AMIF-i tegevusi viiakse ellu koostöös riigiasutuste, äriühingute, mittetulundusühingute, rahvusvaheliste organisatsioonide ning kohaliku omavalitsuse üksustega. Vastutava asutuse ülesandeid täitis Siseministeriumi välisvahendite osakond ja auditeerimisasutuse ülesandeid Siseministeriumi siseauditi osakond.

Perioodil 2014–2020 oli Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi maht 18 430 429 eurot, millest 14 270 970 eurot oli Euroopa Liidu panus ja 4 159 459 eurot riiklik kaasfinantseering. Euroopa Liidu 14 270 970 euro suurusest toetusest kasutati 1,5 miljonit eurot fondi tehniliseks abiks.

Programmi rakendusperiood kestis 2014. aastast kuni 2024. aasta 30. juunini. Rahastamiskavas arvestatud 15 486 855 eurost Euroopa Liidu toetusest kasutati ära 92%.

Tulemuslikkus ja mõju

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi projektid toetasid Eestis varjupaiga-, rände- ja integratsioonipoliitika rakendamist. Programm aitas kaasa rändevoogude tõhusamale juhtimisele, toetades varjupaigataotluste menetlemist, taotlejate vastuvõttu, kolmandate riikide kodanike integratsiooni ning tagasisaatmist korraldamist. Programmi tegevused tõstsid asutuste menetlussuutlikkust ja parandasid teenuste kvaliteeti. Samas oli fondi mõju hindamine keeruline, kuna puudus selge sekkumisloogika, mis seostaks projektide väljundeid mõõdetavate eesmärkidega. Vaatamata väljakutsetele, nagu COVID-19 kriis ja Ukraina sõja mõju, aitas programm kaasa üldiste poliitiliste eesmärkide saavutamisele.

Varjupaik. Projektide maht oli 4 538 059 eurot. Projektide raames pakuti varjupaigataotlejatele teenuseid (sh õigusabi, tõlketeenust, huvitegevusi, tugiisikuteenust), arendati infosüsteeme ja majutuskeskuse olmetingimusi, koolitati riigiasutuste ametnikke ja varjupaigataotluste menettelejaid ning loodi lisaametikohti. Need tegevused aitasid kaasa kiiremale, tõhusamale ja täpsemate otsustega varjupaigataotluste menetlemise protsessile ning võimaldasid pakkuda varjupaigataotlejatele paremaid vastuvõtutingimusi.

Integratsioon. Projektide maht oli 5 544 176 eurot. Integratsiooni valdkonna projektide raames pakuti teenuseid (sh rahvusvahelise kaitse saajate eesti keele õpe, tööturu ja õiguslik nõustamine, kohanemisprogramm, sotsiaalse integratsiooni tegevused), tõsteti koolide, kohalike omavalitsuste ning

kultuuri- ja spordiasutuste võimekust kolmandate riikide kodanikele teenuste disainimisel ja pakkumisel ning tõsteti avalikkuse teadlikkust. Need tegevused panustasid uussisserändajate kohanemist toetavate ja neile sobivate teenuste arendamisesse, eesmärgiga tagada kiirem integratsioon.

Tagasisaatmine. Projektide maht oli 5 463 725 eurot. Toetusega pakuti tagasisaadetavatele tõlketeenust, tugiteenuseid kinnipidamiskeskuses, arendati olmetingimusi kinnipidamiskeskuses ja infosüsteeme, korraldati tagasisaatmiste sõltumatut vaatlemist, toetati väljasaatmist ja vabatahtlikku tagasipöördumist, viidi läbi õppusi ja arendati koostööd kolmandate riikidega. Projektid tõstsid tagasisaadetavatele pakutavate teenuste kvaliteeti ja mahtu ning suurendasid võimalusi, teadmisi ja oskusi tagasisaatmiste menetlemiseks ja läbiviimiseks.

Erijuhud. Erijuhtude maht oli 1 405 500 eurot. Euroopa Liit andis Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi programmi kaudu erijuhtudena iga Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise skeemi raames ümberasustatud või -paigutatud inimese eest toetust. Kokku paigutati ja asustati Eestisse ümber 213 inimest. Ümberasustamine ja ümberpaigutamine kulges edukalt ning inimesed toodi Eestisse.

Kokkuvõttes aitasid kõik projektid kaasa Eestis ja seega ka Euroopa Liidus ühtse varjupaiga- ja rändepoliitika arendamisele ja rakendamisele ning rändevoogude juhtimisele, toetades varjupaigataotluste menetlemist ja -taotlejate vastuvõtmist, kolmandate riikide kodanike integratsiooni ja tagasisaatmist. Põhjalikumaks hindamiseks jäi aga puudu selge sekkumisloogika, mis oleks näidanud, kuidas projektide konkreetseid väljundeid seostatakse eesmärkide ja nende mõõdetavate muutustega. Kuigi riikliku programmi näitajate sihtväärtused (v.a kolm näitajat) saavutati ja ületati, kasutati neid programmis juhtimisinstrumendina vähe. Tulemus- ja mõjunäitajad, mis peaks näitama programmi rakendamise mõju ja tulemuslikkust, olid sekkumisloogika ja hindamisraamistiku puudulikkuse tõttu väheinformatiivsed. Välised tegurid, nagu COVID-19 kriis ja Ukraina sõda, mõjutasid oluliselt osade mõjunäitajate trende, mistõttu oli Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi mõju eristamine keeruline. Samas oleks nende oluliste väliskeskonna muutusteta olnud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi mõju eristamine samuti keeruline, kuna Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi projektid on kohati suhteliselt väikese mahuga ja nende mõju näitajate kujunemisele ja eesmärkide saavutamisele on piiratud. Edaspidi peaks Euroopa Komisjon hindamisraamistikku täiustama, keskendudes selgematele ja kitsamalt tegevustega seotavatele näitajatele, mis mõõdavad näiteks menetluste kiirust, enesehinnangulist kohanemist või efektiivset tagasisaatmist.

Tõhusus (sh halduskoormuse lihtsustumine ja vähendamine)

Projektide elluviimine oli tõhus, järgides planeeritud eelarvet ja ajakava. Kulutõhususe tagas programmi paindlikkus ning projektide kulutõhususe arvestamisega avalike taotlusvoorude taotluste hindamisel. Kontrollimeetmed tuvastasid rikkumisi efektiivselt, peamised rikkumised tulenesid toetuse saajate teadmatusest või hooletusest, pettusejuhtumeid ei tuvastatud. Fondi haldamise kulud ja halduskoormus olid mõistlikud ja proportsionaalsed, v.a esmakordsetel taotlejatel. Projektides valitud tegevustele kulutõhusamaid alternatiive ei tuvastatud. Paindlikule ja efektiivsele projektide rakendamisele aitas kaasa hea koostöö toetuse saajate ja vastutava asutuse vahel.

Asjakohasus

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rahastatavad tegevused lähtusid riiklikest vajadustest ja strateegilistest eesmärkidest. Riikliku programmi koostamisse kaasati erinevad ministriumid, nende haldusala asutused ja valitsusvälised organisatsioonid. Programm oli piisavalt paindlik, et reageerida muutuvatele vajadustele ja planeerida iga-aastaseid tegevusi detailsemalt. Suuremad muudatused, mis

nõudsid programmi rahastamiskava korrigeerimist, olid seotud Euroopa Liidu rändekavaga ja Ukraina sõjapõgenike saabumisega.

Sidusus

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond toetab spetsiifilisi valdkondi, nagu varjupaik, integratsioon ja tagasisaatmine, mida üldjoontes teised Euroopa Liidu fondid ei toeta. Suurim ühisosa oli integratsiooni valdkonnas, kus Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond keskendus peaaesjalikult rahvusvahelise kaitse saajatele ja Euroopa Sotsiaalfondist rahastati peamiselt tegevusi Euroopa Liidu kodanikele ning mõningal määral ka kolmandate riikide kodanikele. Projektide rahastuse kattuvuste vältimiseks kasutati koordineerimismehhanisme. Koostööd ja sidusust jälgisid fondi koordinaatorid ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi juhtrühm.

Vastastikune täiendavus

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riikliku programmi väljatöötamisel lähtuti Eesti varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonna strateegiatest. Kattuvuste vältimiseks kasutati koordineerimismehhanisme nii planeerimise kui rakendamise faasis. Peamine mehhanism oli Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi juhtrühm, kuhu kuulusid mitmete ministriumite esindajad, kelle ülesanne oli jälgida, et sarnaseid tegevusi ei rahastataks nende ministriumites rakendatavate muude meetmete raames. Koordineerimine oli eriti oluline integratsiooni valdkonnas, kus tihedat koostööd tehti Kultuuriministriumiga.

Euroopa Liidu toetuse loodud lisandväärtus

Euroopa Liidu toetus võimaldas pakkuda varjupaiga-, tagasisaatmise- ja integratsiooniteenuseid kõrgema kvaliteediga ja suuremas mahus ning arendada infosüsteeme ja vastuvõtutingimusi kiiremini, kui riigieelarve toel olnuks võimalik. Toetus suurendas oluliselt ametkondade ja teenusepakkujate võimekust. Euroopa Liidu tasandil on projektid panustanud varjupaiga- ja tagasisaatmismenetluste kvaliteedi tõstmisse, aidates tagada liikmesriikide turvalisust.

Jätkusuutlikkus

Fondi toetusel rahastatud projektide positiivne mõju püsib tõenäoliselt ka pärast toetuse lõppemist, kuna tegevuste jätkusuutlikkusega arvestati nii tegevuste planeerimisel kui elluviimisel. Toetuse saajad pidid toetuse taotlemisel planeerima, kuidas rahastada tegevusi pärast fondi toetuse lõppu. Paljusid fondist rahastatud teenuseid varjupaiga ja tagasisaatmise valdkonnas tuleb pakkuda Euroopa ühise varjupaigasüsteemi regulatsioonide kohaselt, mistõttu need tegevused jätkuksid ka siis, kui fondi rahastamine lõpeks. Integratsiooni valdkonnas tõsisid fondi projektide rakendamise läbi kolmanda sektori organisatsioonide suutlikkust, mis võimaldab neil kaasata vahendeid ka teistest rahastusallikatest.

Soovitused

Peamised soovitused Euroopa Komisjonile ja vastutavale asutusele programmeerimise struktuuriks ja tulemuslikkuse ning mõju hindamiseks:

1. Luua terviklik väljundite, tulemuste ja mõjude hindamise raamistik koos sekkumisloogikaga, sh määrata mõjunäitajad enne riikliku programmi koostamist. Piiratud informatiivsusega näitajate asemel võtta kasutusele sellised, mis kajastavad sisulisemalt tegevuste väljundeid ja tulemusi ning defineerida need näitajad täpsemalt.

2. Loobuda fondi määrustega ette nähtud riiklike eesmärkide kaupa programmeerimisest või vähendada fondi määrustega ette nähtud riiklike eesmärke ning muuta need üksteisest selgemalt eristuvaks ja üldisemaks.
3. Hindamisküsimused peaksid vastama fondi määrustest lähtuvale riiklike eesmärkide struktuurile. Üheselt mõistetavuse tagamiseks tuleks need formuleerida ja tõlkida selgemalt ning tuleks vältida sarnaseid või korduvaid küsimusi.

Soovitused fondi rakendamise efektiivsuse tõstmiseks:

4. Projektide ja fondi haldamisega seotud inimeste vahetumisega kaasneva võimaliku teabe kadumise riski maandamiseks on vaja asutustes kasutusele võtta vastavad ennetusmeetmed, näiteks teadmuse haldamise /säilitamise protseduurid ja koolitused.
5. Projektide kavandamisel tuleb arvestada projekti juhtimisele kuluva ajaga.
6. Kehtestada finantskorrektsioonidele alammäär, et vältida väga väikeste summade tagasinõuete menetlemist.

Summary

This evaluation report presents the findings of the ex-post evaluation of the Estonian program under the European Union Asylum, Migration and Integration Fund for the 2014–2020 period. The evaluation was conducted by the Estonian Centre for Applied Research Centar as an independent evaluator from March to December 2024. The evaluation was based on document analysis, interviews, secondary data analysis, and validation seminars. A summary of the key findings is presented according to the evaluation criteria.

Implementation overview

The objective of the Asylum, Migration and Integration Fund was to contribute to the effective management of migration flows, as well as the development and implementation of a common asylum and migration policy within the European Union by supporting the processing of asylum applications and the reception of applicants, as well as the integration and return of third-country nationals.

In Estonia, migration and asylum policy is developed by the Ministry of the Interior and implemented by the Police and Border Guard Board. The Ministry of Social Affairs is responsible for organizing the reception of asylum seekers and planning various services for them, which are provided in cooperation with partners from the public, private, and non-governmental sectors. Since January 1, 2021, the development of integration and adaptation policy has been the responsibility of the Ministry of Culture. AMIF activities are carried out in collaboration with state institutions, businesses, non-profit organizations, international organizations, and local government units. The tasks of the responsible authority were performed by the External Funds Department of the Ministry of the Interior, while the tasks of the auditing authority were carried out by the Internal Audit Department of the Ministry of the Interior.

During the programming period 2014–2020, the Asylum, Migration and Integration Fund had a total budget of €18,430,429, of which €14,270,970 was contributed by the European Union and €4,159,459 constituted national co-financing. Out of the €14,270,970 European Union contribution, €1.5 million was allocated for technical assistance within the fund.

The implementation period of the program lasted from January 2014 until June 30, 2024. Of the €15,486,855 in European Union funding planned in the financing plan, 92% was utilized.

Effectiveness and impact

The projects under the Asylum, Migration and Integration Fund supported the implementation of asylum, migration, and integration policies in Estonia. The program contributed to the more effective management of migration flows by supporting the processing of asylum applications, the reception of applicants, the integration of third-country nationals, and the organization of returns. The program's activities enhanced the administrative capacity of institutions and improved the quality of services. However, assessing the fund's impact was challenging due to the lack of a clear intervention logic that would link project outputs to measurable objectives. Despite challenges such as the COVID-19 crisis and the impact of the war in Ukraine, the program contributed to the achievement of broader policy goals.

Asylum. Total project funding was €4,538,059. As part of the projects, services were provided to asylum seekers (including legal assistance, translation services, recreational activities, and support person services), information systems and living conditions at reception centres were improved, government officials and asylum application processors were trained, and additional positions were created. These activities contributed

to a faster, more efficient, and more accurate asylum application processing system and enabled better reception conditions for asylum seekers.

Integration. Total project funding was €5,544,176. In the field of integration, services were provided as part of the projects (including Estonian language courses for recipients of international protection, labour market and legal counselling, adaption program, social integration activities). The capacity of schools, local governments, as well as cultural and sports institutions was enhanced to design and deliver services to third-country nationals, and public awareness was raised. These activities contributed to the development of services that support the adaption of new immigrants and meet their needs, with the aim of ensuring faster integration.

Return. Total project funding was €5,463,725. Translation services and support services at the detention center were offered to returnees, living conditions at the detention center and information systems were improved, independent monitoring of returns was organized, deportations and voluntary returns were supported, training exercises were conducted, and cooperation with third countries was improved. These projects improved the quality and scope of services provided to returnees and enhanced the capabilities, knowledge and skills required for processing and implementing return procedures.

Special cases. The total funding of special cases was €1,405,500. Through the Asylum, Migration and Integration Fund program, the European Union provided support for each person resettled or relocated under the European Union resettlement and relocation schemes as part of special cases. A total of 213 individuals were relocated and resettled to Estonia. The resettlement and relocation processes were successfully completed, and the individuals were brought to Estonia.

In summary, all projects contributed to the development and implementation of a common asylum and migration policy, as well as to the management of migration flows in Estonia and, consequently, in the European Union, supporting the processing of asylum applications and the reception of applicants, and the integration and return of third-country nationals. However, a clear intervention logic was lacking, which would have demonstrated the links between specific outputs, objectives and their measurable changes. Although the national program's target values (except for three) were achieved and exceeded, they were used minimally as management tools within the program. Outcome and impact indicators, which should demonstrate the impact and effectiveness of the program's implementation, provided insufficient information due to deficiencies in the intervention logic and evaluation framework. External aspects, such as the COVID-19 crisis and the war in Ukraine, significantly influenced the trends of some impact indicators, making it difficult to distinguish the specific impact of the Asylum, Migration and Integration Fund. Even in the absence of these significant external factors, distinguishing the impact of the Asylum, Migration and Integration Fund would still have been challenging, as the projects were relatively small in scale, and their influence on indicator trends and the achievement of objectives was limited. Looking forward, the evaluation framework should be enhanced by the European Commission by focusing on clearer and distinct activity-related indicators that measure aspects such as the speed of procedures, self-reported adaptation or the effectiveness of return.

Efficiency (including simplification and reduction of administrative burden)

The implementation of projects was efficient, adhering to the planned budget and timeline. Cost-effectiveness was ensured by the program's flexibility and by considering the cost-efficiency of projects during the evaluation of applications in public calls for proposals. Control measures effectively identified violations, which were primarily caused by lack of knowledge or negligence of the beneficiaries, no cases of fraud were detected. The fund's management costs, and administrative burden were reasonable and proportional, except

for first-time applicants. No other more cost-effective alternatives were identified for the activities chosen in the projects. Flexible and efficient project implementation was supported by good cooperation between beneficiaries and the responsible authority.

Relevance

The activities funded by the Asylum, Migration and Integration Fund were based on national needs and strategic objectives of the national strategies. The development of the national program involved various ministries, their subordinate agencies, and non-governmental organizations. The program was sufficiently flexible to respond to changing needs and to plan annual activities in greater detail. Major adjustments requiring revisions to the program's financial plan were related to the European Union resettlement and relocation schemes and the arrival of war refugees from Ukraine starting from 2022.

Coherence

The Asylum, Migration and Integration Fund supports specific areas such as asylum, integration, and return, which are generally not covered by other European Union funds. The greatest common ground occurred in the field of integration, where the Asylum, Migration and Integration Fund primarily focused on recipients of international protection and the European Social Fund mainly funded activities targeting the European Union citizens and, to some extent, third-country nationals. Coordination mechanisms were used to avoid overlaps in project funding. Cooperation and coherence were monitored by fund coordinators and the steering committee of the Asylum, Migration and Integration Fund.

Complementarity

The development of the national program for the Asylum, Migration and Integration Fund was based on Estonia's strategies in the fields of asylum, migration, and integration. Coordination mechanisms were used in both the planning and implementation phases of the program to avoid overlaps. The primary mechanism was the steering committee of the Asylum, Migration and Integration Fund, which included representatives from various ministries responsible for ensuring that similar activities were not funded under other measures implemented by their respective ministries. Coordination was particularly important in the field of integration, where close cooperation was carried out with the Ministry of Culture.

Added value of the European Union support

The European Union support enabled the provision of higher-quality and larger-scale asylum, return, and integration services, as well as to develop information systems and reception conditions more quickly than would have been possible with state budget funding. The support significantly enhanced the capacity of authorities and service providers. At the European Union level, the projects have contributed to improving the quality of asylum and return procedures, helping to ensure the security of member states.

Sustainability

The positive impact of the projects financed by the fund is likely to persist beyond the conclusion of the support, as sustainability was considered during both the planning and implementation phases. When applying for funding, beneficiaries were required to plan how to finance activities after the fund's support ended. Many of the services financed by the fund in the fields of asylum and return must be provided in accordance with the European Union regulations, meaning these activities would continue even if the fund's financing were to end. In the field of integration, the implementation of fund projects enhanced the capacity of third-sector organizations, enabling them to mobilize resources from other funding sources as well.

Recommendations

Recommendations to the European Commission and the responsible authority for program structure and performance evaluations:

1. Develop a comprehensive framework for evaluating outputs, outcomes, and impacts, including intervention logic and pre-defined impact indicators. Replace limited-informative indicators with ones that better reflect the substance of activities and define these indicators more precisely.
2. Simplify or reduce national objectives required by fund regulations, ensuring clearer differentiation and alignment with program goals.
3. Align evaluation questions with the structure of national objectives defined in the fund regulations. Formulate and translate these questions more clearly to avoid ambiguity and repetition.

Recommendations for improving fund implementation efficiency:

4. Mitigate risks associated with knowledge loss due to staff turnover by implementing knowledge management procedures and training in beneficiary organizations.
5. Allocate adequate time for project management in project planning.
6. Establish minimum threshold for financial corrections to avoid processing very small repayment claims.

Sissejuhatus

1. Uuringu ülesanne on Euroopa Liidu (edaspidi EL) siseturvalisuse valdkonnas perioodiks 2014–2020 loodud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (ingl k *Asylum, Migration and Integration Fund*, (edaspidi nimetatud ka AMIF või fond)) Eesti programmi järelhindamine. Fondi rakendamist hindame järgmiste kriteeriumite lõikes: tulemuslikkus ja mõju; tõhusus; asjakohasus; sidusus; vastastikune täiendus; EL-i toetuse loodud lisandväärtus; jätkusuutlikkus; halduskoormuse lihtsustamine ja vähendamine.
2. Järelhindamise eesmärk on:
 - hinnata riikliku programmi alusel võetud meetmete tulemuslikkust ja mõju (*the effects of actions*), ehk mil määral aitasid riikliku programmi raames rakendatud meetmed kaasa õiguslikus aluses seatud eesmärkide saavutamisele;
 - saada täpsem hinnang, kuid võrd suure osa saavutusmäärade muutusest saab omistada fondile;
 - saada tõenditel põhinevad vastused kõigile hindamisküsimustele (sh alaküsimustele) ja teha kindlaks rakendamist mõjutanud probleemid ning kasutatud meetmed nende lahendamiseks;
 - saada asjakohaseid soovitusi rakendusperioodiks 2021–2027 ja 2028+ EL eelarveperioodi planeerimiseks, et tõsta toetuste planeerimise ja rakendamise tulemuslikkust;
 - saada sõltumatutelt hindamiskõigelt rakendatavaid soovitusi poliitikakujundajatele ja kui asjakohane, perioodi 2021–2027 toetuse saajatele.
3. Hindamine põhineb Euroopa Komisjoni delegeeritud määruses (EL) 2017/207¹ püstitatud hindamisküsimustel ning neile vastamiseks valitud otsustuskriteeriumitel, mis koos andmeallikatega moodustavad hindamismaatriksi. Hindamismaatriksi esitame lõpparuande lisana (failis „Hindamismaatriks.xlsx“). Otsustuskriteeriumite nimekiri põhineb hindamise Euroopa Komisjoni juhendmaterjalidel². Raport koosneb hindamisküsimuste kaupa peatükkidest.
4. Hindamise sisendina kasutasime dokumendianalüüsi, 2017. aasta vahehindamise tulemusi³, intervjuusid vastutava asutuse, sidusrühmade esindajate, toetuse saajate ning kontrollijatega ja sekundaarandmeid, tulemusi valideerisime sidusrühmade ja vastutava asutuse ekspertidega. Kõik rahastuse ja näitajate andmed kajastavad olukorda kuni 30.06.2024. Hindamise meetodika ning kõikide kasutatud dokumentide ja andmete loetelu on toodud lõpparuande lisana (vt Lisa 2. Järelhindamise meetodika“).
5. Hindamisküsimuste vastustena esitame erinevate allikate põhjal trianguleeritud tulemuse, kui tekstis ei nimetata, et see põhineb üksiku vastaja seisukohal. Trianguleerimisel arvestasime, et kirjeldatud tulemust kinnitaksid vähemalt kaks erinevat allikat (erinevad intervjuueeritavad ja/või dokumendid ja/või seireandmed).

¹ [Komisjoni delegeeritud määrus \(EL\) 2017/207](#) (03.10.2016) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisihje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted, sätestatud ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kohta.

² Hindamisel lähtume kahest Euroopa Komisjoni välja antud juhiseist: (1) European Commission (2023a). Webinar on the key elements of the 14-20 ex-post evaluation – Consolidated Background Note. October 2023. (2) European Commission (2023b). Guidance on the common monitoring and evaluation framework of AMIF and ISF. Version 2.1, May 2017, revised October 2023. Juhised annavad üldisemad ja detailsemad suunised hindamiseks. Kui asjakohane, viitame ühele või teisele hindamise juhisele allmärkuses, kui allmärkus puudub, siis viitame neile kahele juhisele üldiselt.

³ AMIFi vahehindamisaruanne: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, versioon 2017.0, hõlmatud periood: 1.1.2014–30.6.2017, https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/documents/2021-10/amif_vahehindamisaruanne.pdf.

Üksikutel juhtudel, kui mõni intervjuueritav tõi välja fondi rakendamise seisukohast olulise teema, aga teisi allikaid selle kinnitamiseks ei olnud, toome välja tema arvamuse viidates, et tegemist on üksikjuhtumiga.

6. Raporti esimeses peatükis anname ülevaate fondi rakendamisest. Järgnevad peatükid esitavad analüüsi tulemused hindamiskriteeriumite ja hindamisküsimuste kaupa.⁴ Järeldused ja soovitusel koondasime viimasesse peatükki. Lõpparuande lisa (Lisa 1. Projektide juhtumikirjeldused⁵) toome näited õnnestunud ja probleemsetest projektidest.

1 Fondi rakendamise ülevaade

1.1 Fondi eesmärgid ja rakendamise struktuur

7. EL-i Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) rakendati Eestis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 516/2014 (AMIF määrus)⁵. AMIF-i määrus sätestab fondi üldeesmärgina aidata kaasa rändevoogude tõhusale juhtimisele ning ühise varjupaiga-, täiendava või ajutise kaitse poliitika ja ühise rändepoliitika rakendamisele, tugevdamisele ja edasiarendamisele, austades seejuures täiel määral Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi ja põhimõtteid.
8. Fondi rakendati Eestis Varjupaiga, Rände- ja Integratsioonifondi riikliku programmiga⁶. Programmi rakendamine algas 1. jaanuaril 2014 ja rakendamise perioodi pikendati kuni 30. juunini 2024 (projektide abikõlblikkuse periood kuni 31. detsembrini 2023).
9. Eestis töötab rände- ja varjupaigapoliitika välja Siseministeerium (SiM) ja seda viib ellu Politsei- ja Piirivalveamet (PPA). Sotsiaalministeerium vastutab varjupaigataotlejate vastuvõtmise korraldamise ning erinevate teenuste kavandamise eest, teenuseid pakutakse koostöös partneritega avalikust, era- ja valitsusvälisest sektorist. Lõimumis- ja kohanemispoliitika arendamise eest vastutab alates 01.01.2021 Kultuuriministeerium. AMIF-i tegevusi viiakse ellu koostöös riigiasutuste, äriühingute, mittetulundusühingute, rahvusvaheliste organisatsioonide ning kohaliku omavalitsuse üksustega. Kokku sai AMIF-ist hinnataval eelarveperioodil toetust 28 erinevat organisatsiooni: sh 6 riigiasutust, 1 kohalik omavalitsus, 7 haridus- ja teadusasutust, 9 mittetulundusühingut, 2 avalik-õiguslikku asutust, 2 äriühingut ja 1 rahvusvahelist organisatsiooni.

⁴ Halduskoormuse lihtsustamise ja vähendamise hindamiskriteeriumit käsitleme tõhususe hindamiskriteeriumi osana, kuna fondi rakendamise protsess ei ole lõpphindamise kontekstis esmatähtis ning uuel eelarveperioodil 2021-2027 on fondi rakendamise protsess juba nagunii oluliselt muutunud.

⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 516/2014, 16. aprill 2014, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, muudetakse nõukogu otsust 2008/381/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsused nr 573/2007/EÜ ja nr 575/2007/EÜ ja nõukogu otsus 2007/435/EÜ.

⁶ Varjupaiga, Rände- ja Integratsioonifondi riiklik programm https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-10/amif_eesti_riiklik_programm_8.0_et.pdf

- ¹⁰ AMIF-ile kohalduva horisontaalse EL-i määruse (EL) 514/2014⁷ artikli 25 lõikes 1a nimetatud vastutava asutuse ülesandeid täitis Eestis Siseministeeriumi välisvahendite osakond⁸. Auditeerimisasutuse ülesandeid täitis Siseministeeriumi siseauditi osakond.
- ¹¹ Riiklikus programmis planeeriti rahastus erieesmärkide (ingl k *specific objective* (SO)) ja nende all sõnastatud riiklike eesmärkide (ingl k *national objective* (NO)) järgi (vt Joonis 1 ja Tabel 1). Riiklik programm sätestab järgmised eri- ja riiklikud eesmärgid:
1. **Erieesmärk 1 (SO1): varjupaigaküsimused** – Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide, sealhulgas selle välismõõtmte tugevdamine ja arendamine⁹.
 - i) Riiklik eesmärk 1 (NO1) – vastuvõtu-/varjupaigaküsimused.
 - ii) Riiklik eesmärk 2 (NO2) – hindamine.
 2. **Erieesmärk 2 (SO2): kolmandate riikide kodanike integratsioon ja seaduslik ränne** – seadusliku rände toetamine liikmesriikidesse kooskõlas nende majanduslike ja sotsiaalsete vajaduste, näiteks tööturu vajadustega, tagades seejuures liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkuse, ning kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamine¹⁰.
 - a) Riiklik eesmärk 2 (NO2) – integratsioonimeetmed.
 - b) Riiklik eesmärk 3 (NO3) – praktiline koostöö ja suutlikkuse suurendamise meetmed.
 3. **Erieesmärk 3 (SO3): tagasisaatmine** – liikmesriikides selliste õiglase ja tõhusate tagasisaatmisstrateegiate edendamine, mis aitavad võidelda ebaseadusliku sisserände vastu, keskendudes eelkõige tagasipöördumise püsivusele ja tulemuslikule päritolu- ja transiidiriiki tagasivõtmisele¹¹.
 - a) Riiklik eesmärk 1 (NO1) – tagasisaatmismenetlustega kaasnevad meetmed.
 - b) Riiklik eesmärk 2 (NO2) – tagasisaatmismeetmed.
 - c) Riiklik eesmärk 3 (NO3) – praktilise koostöö ja suutlikkuse suurendamise meetmed.
- ¹² Eesti programmi valiti riiklike eesmärkidenä sellised, mis olid Eesti jaoks programmeerimise ajal, ehk 2014. aastal, aktuaalsed. Osa võimalikest riiklikest eesmärkidest jäid Eesti programmist välja.¹²

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 514/2014, 16. aprill 2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted.

⁸ Vabariigi Valitsuse 13.11.2014 korraldus nr 482 "Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi vastutava asutuse ja auditeerimisasutuse määramine".

⁹ Määrus (EL) nr 516/2014 art 3 lg 2 p (a)

¹⁰ Määrus (EL) nr 516/2014 art 3 lg 2 p (b)

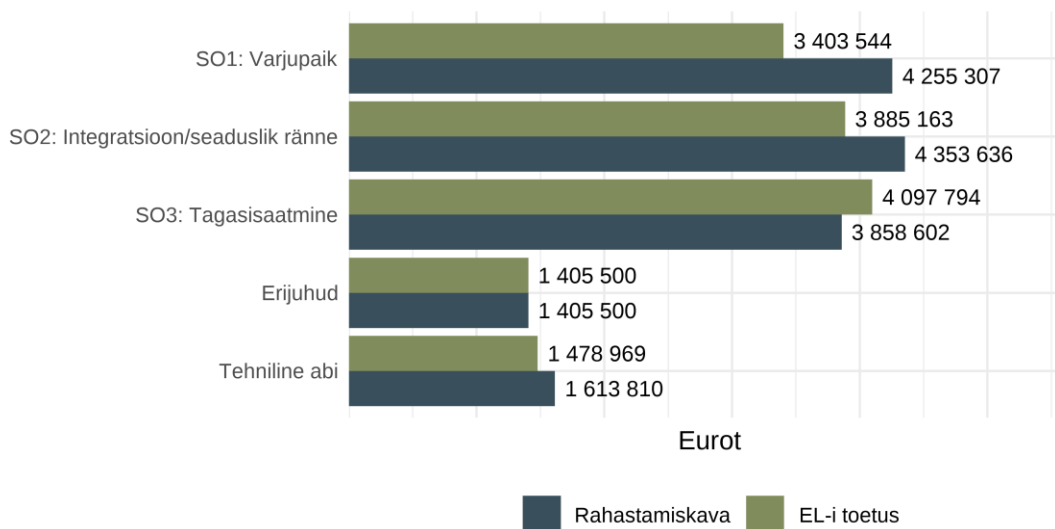
¹¹ Määrus (EL) nr 516/2014 art 3 lg 2 p (c)

¹² Eesti riiklikus programmist ei kavandatud tegevusi ega jagatud rahastust järgmistele riiklikele eesmärkidele: SO1 varjupaik – NO3 ümberasustamine; SO2 integratsioon/seaduslik ränne – NO1 seaduslik ränne; SO3 tagasisaatmine – erimeede ühised tagasisaatmistoimingud; SO4 solidaarsus – NO1 ümberpaigutamine.

1.2 Fondi rahastus

13. AMIF-i riiklikust programmist toetatud projektid jagati eri- ja riiklike eesmärkide kaupa¹³ (vt Joonis 1 ja Tabel 1). EL-i toetus jagunes ligikaudu võrdselt kolme erieesmärgi vahel, igale erieesmärgile kavandati ja kasutati 24–29% kogutoetusest (vt Joonis 1). Erijuhtude rahastus ning tehniline abi (fondi halduskulud) moodustasid mõlemad 10% kogu EL-i toetusest (vt Joonis 1).

Joonis 1. AMIF riikliku programmi rahastamiskava ja tegelik EL-i toetus (eurodes) erieesmärkide (SO) lõikes



Allikad: Rahastamiskava – Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1, 09.08.2022 Euroopa Komisjonile saadetud ja Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud versioon); EL-i toetus – AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded; autorite arvutused.

14. Erieesmärkide SO1 (varjupaik) ja SO2 (integratsioon) projektide tegelikud kulud olid vastavalt 80% ja 89% neile erieesmärkidele planeeritud kuludest, samas kui erieesmärgi SO3 (tagasisaatmine) projektide kulud kujunesid kavandatust 6% võrra suuremaks (vt Tabel 1). See tulenes sellest, et Euroopa Komisjoni poolt oli rahade paindlik ümbersuunamine erinevate erieesmärkide vahel lubatud ja seda võimalust ka kasutati. Erijuhtude rahastus oli algselt planeeritud suuremana ning erieesmärgi SO1 (varjupaik) rahastus väiksemana, kuid kuna Eestisse jõudis kavandatust vähem ümberasustatud, ümberpaigutatud ja Türgist vastuvõetud inimesi, siis suunati osa erijuhtude rahastust ümber erieesmärgi SO1 (varjupaik) alla ja tehti muudatus sellest tulenevalt ka AMIF programmi rahastamiskavas (09.08.2022 Euroopa Komisjonile saadetud ja Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud programmi versioonis). Seetõttu vastab erijuhtude rahastus 100% rahastamiskavas planeeritule ning kuna ümbersuunatud rahastusest ei suudetud kõike ära kasutada, jääb erieesmärgi SO1 (varjupaik) toetuse kasutamise määr 80% juurde. Kokkuvõttes kasutati riikliku programmi rahastamiskavas AMIF-ile kavandatud EL-i toetuse kogumahust 15 486 855 eurot ära 14 270 970 eurot, mis moodustab 92%.

¹³ AMIF rahastus küll kavandati programmis erieesmärkide kaupa, kuid kümme projekti panustasid samaaegselt kahte erieesmärki ning nende rahastus on jagatud erieesmärkide vahel, st iga erieesmärgi all on toodud vaid projektide selle erieesmärgi täitmisega seotud kulud. Projektid AMIF2015-11, AMIF2015-12, AMIF2015-17, AMIF2016-5, AMIF2017-1, AMIF2018-8, AMIF2018-9, AMIF2018-15 ja AMIF2020-15 panustasid erieesmärkidesse SO1 ja SO3. Projekt AMIF2018-3 panustas erieesmärkidesse SO1 ja SO2.

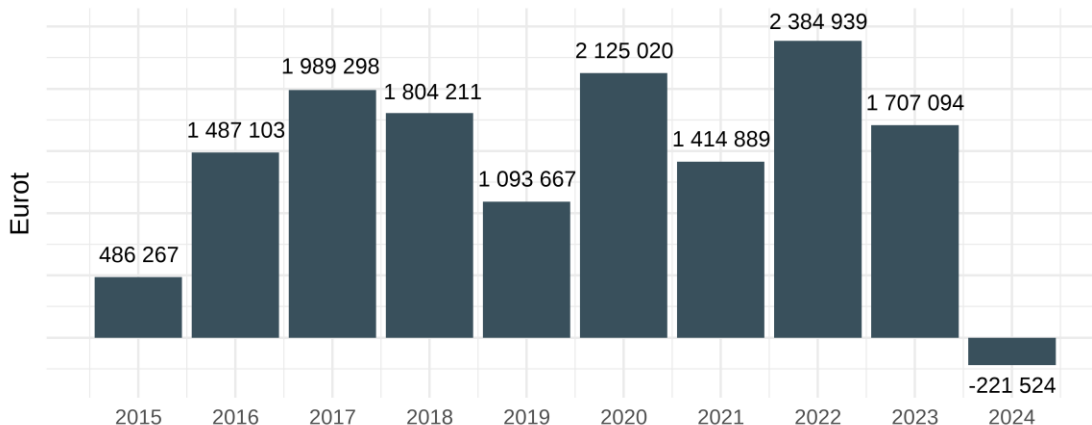
Tabel 1. Riikliku programmi rahastamiskavas kavandatud eelarve, tegelikud kulud ja EL-i toetuse kasutamise määr rahastamiskavas kavandatud

Erieesmärk	Riiklik eesmärk	Rahastamiskava (EL-i toetus eurodes)	Tegelikud kulud (eurodes)			Tegelik EL-i toetuse % rahastamiskavast
			Kokku	s.h riiklik kaasfinantseering	s.h EL-i toetus	
A	B	C	D=E+F	E	F	G=F/C*100
SO1: Varjupaik	NO1 – vastuvõtu- ja varjupaigaküsimused	4 203 307	4 417 892	1 104 473	3 313 419	79%
	NO2 – hindamine	52 000	120 167	30 042	90 125	173%
	Kokku	4 255 307	4 538 059	1 134 515	3 403 544	80%
SO2: Integratsioon/ seaduslik ränne	NO2 – integratsioon	4 063 763	5 405 026	1 624 226	3 780 800	93%
	NO3 – võimekus	289 873	139 150	34 788	104 363	36%
	Kokku	4 353 636	5 544 176	1 659 013	3 885 163	89%
SO3: Tagasisaatmine	NO1 – kaasnevad meetmed	910 000	2 351 851	587 963	1 763 889	194%
	NO2 – tagasisaatmis-meetmed	2 918 602	2 787 396	696 849	2 090 547	72%
	NO3 – koostöö	30 000	324 478	81 119	243 358	811%
	Kokku	3 858 602	5 463 725	1 365 931	4 097 794	106%
Erijuhud		1 405 500	1 405 500	0	1 405 500	100%
Tehniline abi		1 613 810	1 478 969	0	1 478 969	92%
Kokku		15 486 855	18 430 429	4 159 459	14 270 970	92%

Allikad: Rahastamiskava – Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riiklik programm 2014-2020 (ver 8.1, 09.08.2022 Euroopa Komisjonile saadetud ja Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud versioon); EL-i toetus – AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded; Kaasfinantseering – autorite arvutused raamatupidamise aastaaruannete andmetel (projektide kaasfinantseerimise % ja toetuse suuruse alusel); autorite arvutused.

15. Enamike AMIF tegevuste riikliku kaasfinantseerimise määr oli 25%. Kokku kasutati 25%-lise riikliku kaasfinantseerimisega projektide elluviimiseks 15 545 960 eurot, millest EL-i toetus oli 11 386 501 eurot. Erijuhtudele ning tehnilisele abile riiklikku kaasfinantseerimise kohustust pole. Arvestades kogu fondi rahastuse kokku, sh tehnilise abi ja kaasfinantseerimise kohustuseta erijuhud, kasutati fondi tegevuste elluviimisele 18 430 429 eurot, millest riikliku kaasfinantseerimise summa oli 23% ja EL-i toetus 77%.
16. Fondi rahastuse kasutamine korraldati ettemaksetega, mida arvestati projekti taotluse ja kavandatud kulude alusel ning tegelike kulude deklareerimisel korrigeeriti toetuse summat. Projektide planeerimise ja kulude korrigeerimisest tulenevalt olid 2024. aastal EL-i toetuse väljamaksed miinuses, sest toetuse saajate kasutamata toetuse tagasimaksud ületasid väljamakstud toetusi (vt Joonis 2). AMIF rahastusest kasutati suhteliselt suur osa fondi rakendamise lõpus ja pikendatud rakendamise periood oli oluline, et fondi tegevused lõpule viia.

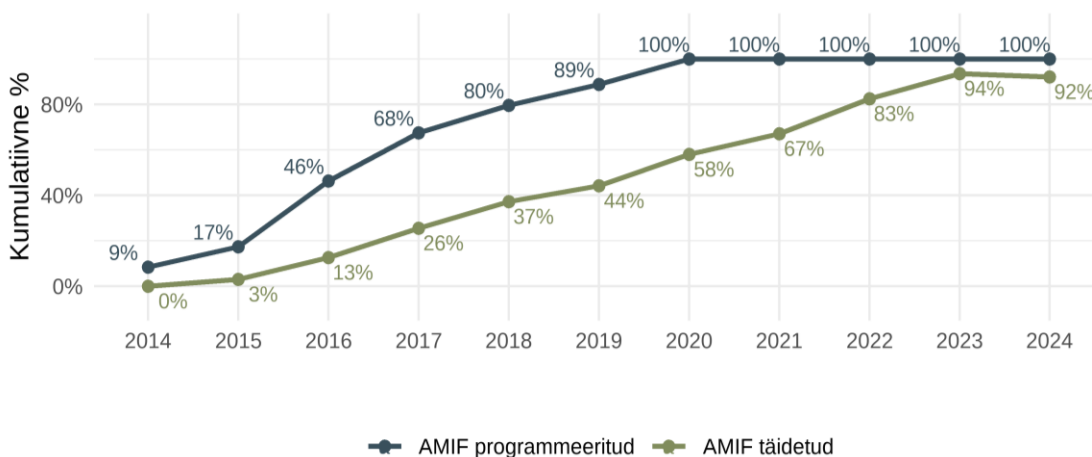
Joonis 2. Raamatupidamise aastaaruannetes deklareeritud AMIF EL-i toetuse (projektid, erijuhud ja tehniline abi) kasutamine aastati (eurodes)



Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded; autorite arvutused.

17. Riiklikus programmis pole EL-i toetuse kasutamise kava aastate lõikes. AMIF-i rakendamise aastaaruande tabelis 3. esitatakse programmeeritud toetuse jagunemine üle aastate, mis näitab EL-i toetuste eraldamise kava riigile.¹⁴ EL-i eraldatud toetuse kasutamiseks oli aega kuni kaks aastat toetuse eraldamise aastast. Kogu rahastuse kasutamine programmeeriti seega 2022. aasta lõpuni, kuid rahastuse kasutamise aega pikendati kuni 31.12.2023. Raamatupidamise aastaaruannetes deklareeritud toetuse kasutamine üle aastate näitab, et AMIF-is oli 2020. aastaks kasutatud 58% EL-i planeeritud toetusest (vt Joonis 3). Pikendatud rakendamise perioodi lõpuks kasutati AMIF-ile kavandatud EL-i toetusest 92%, seejuures langes toetuse kasutamise määr viimasel aastal tagasimaksete tõttu ca kahe protsendipunkti võrra (vt Joonis 3).

Joonis 3. AMIF programmeeritud ja tegeliku EL-i toetuse kasutamise kumulatiivne osakaal aastati kogu rahastamiskavas planeeritud toetuse summast

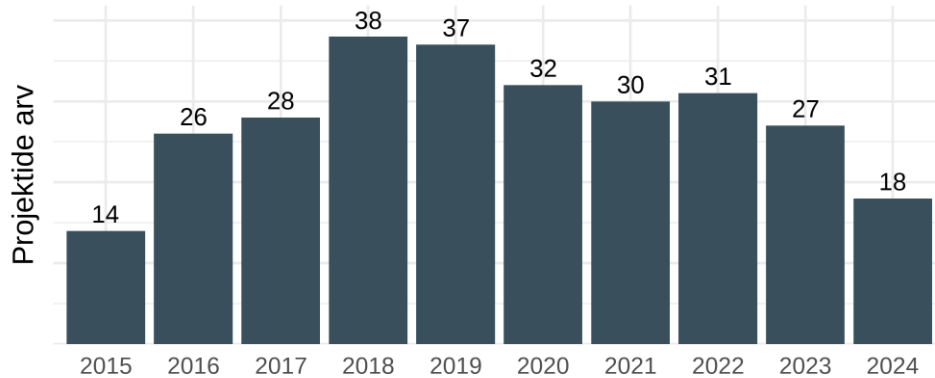


Allikad: AMIF-i rakendamise aastaaruanne 2022 (Tabel 3), aastate 2023 ja 2024 AMIF-i täidetud summad 2023. ja 2024. aasta raamatupidamise aastaaruanded; autorite arvutused.

¹⁴ AMIF-i rakendamise aastaaruanne (2022, CCI: 2014EE65AMNP001, Table 3: Implementation of the financing plan of the national programme specifying the total EU contribution for each financial year, lk 22).

18. Kokku rahastati AMIF-ist 72 projekti. Aastate lõikes jagunes projektide arv (raamatupidamise aastaaruandes raporteeritud projektid) nii, et enim projekte rakendati perioodi keskel ning vähem esimesel ja viimasel aastal, kui mitmed projektid ei olnud veel alanud või olid juba lõppenud (vt Joonis 4). Tegevused algasid 2015. aastal ja 2014. aastal ühtegi projekti veel ei rakendatud. Paljud projektid olid mitmeaastased ning sellest tulenevalt kajastuvad mitmed projektid ka mitmes raamatupidamise aastaaruandes.

Joonis 4. Raamatupidamise aastaaruandes deklareeritud AMIF projektide arv aastate lõikes



Allikas: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded.

1.3 Riikliku programmi tulemuslikkuse näitajad

19. Riikliku programmi tulemuslikkust mõõdeti fondi rakendamist reguleerivates EL-i määrustes ette kirjutatud ühiste näitajatega¹⁵, mida raporteeriti iga-aastastes rakendamise aruannetes Euroopa Komisjonile. Täiendavaid või riigispetsiifilisi näitajaid Eestis ei kasutatud. Kuna näitajate sihttasemed seati riiklikus programmis erieesmärkide kaupa, siis on nende näitajatega võimalik hinnata erieesmärkide saavutamist, aga ei ole võimalik eraldi hinnata riiklike eesmärkide saavutamist.
20. Kõik erieesmärkide SO2 (integratsioon) ja SO3 (tagasisaatmine) näitajate sihttasemed täideti või ületati. Ka enamik erieesmärgi SO1 (varjupaik) näitajate sihtväärtused ületati (vt Tabel 2). Peamisteks põhjusteks olid 2022. aasta veebruaris alanud täiemahuline sõda Ukrainas ja sellest tingitud sihtrühma hüppeline tõus ning programmiperioodi abikõlblikkuse pikendamine 2023. aasta lõpuni. Plaanitust vähem toetati fondist inimeste ümberasustamist ning päritoluriike käsitlevate teabematerjalide koostamist ja teabekogumissmissioonide korraldamist. Samuti jäi kavandatust ühe võrra väiksemaks selliste projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide varjupaigapoliitikat.

¹⁵ AMIF-i regulaarseks monitoorimiseks kasutatakse määruse EL 516/2014 lisas IV nimetatud ühiseid näitajaid. Näitajate SO2 C2.b, C2.c ja C4 ning SO4 C1 ja C2 väärtused on nullid, kuna tegevustesse panustavaid projekte Eesti programmis ei planeeritud. Lisaks neile näitajatele kehtestati määrusega EL 2017/207 täiendavad näitajad, millele ei seatud eesmärgi ja mille täitmist ei jälgitud riikliku programmi rakendamisel. ISF ja AMIF hindamise juhend (European Commission 2023a) koondab erinevates määrustes nimetatud näitajad ning kasutab näitajate klassifitseerimiseks teistsugust kodeerimissüsteemi kui riikliku programmi tulemusaruannetes kasutatakse. Seetõttu on samal näitajal erinevad koodid erinevates dokumentides, mis tekitab segadust. Seal, kus asjakohane, viitame mõlemale koodile.

Tabel 2. Riiklikus programmis seatud AMIF näitajate sihttasemed, tulemused ja saavutusmäärad

Näitaja	Siht-tase	Tulemus	Saavutus-määr*
A	B	C	D=C/B* 100
SO1: VARJUPAIK			
Sihtrühma kuuluvate nende isikute arv, kellele on osutatud abi fondist toetatud vastuvõtu- ja varjupaigasüsteemide valdkonna projektide kaudu (C1)	650	21090	3245%
– varjupaigamenetluste käigus teavet ja abi saanud sihtrühma kuuluvate isikute arv (C1.a)		236	
– õigusabi ja juriidilise esindaja abi kasutanud sihtrühma kuuluvate isikute arv (C1.b)		1476	
– eritoetust saanud haavatavate isikute ja saatjata alaealiste arv (C1.c)		2671	
Fondist toetatud projektide tulemusel ja liidu acquis's sätestatud ühiste vastuvõtunõuete kohaselt loodud uue vastuvõtu majutusinfrastruktuuri mahutavus (st kohtade arv) ning samade nõuete kohaselt täiustatud olemasoleva vastuvõtu majutusinfrastruktuuri mahutavus (C2.1)	20	60	300%
Osakaal kogu vastuvõtu majutusvõimaluste mahutavusest (C2.2)	25	50	200%
Nende isikute arv, kes on saanud varjupaigalaast koolitust fondi toetusel (C3.1)	800	803	100%
Osakaal sellealast koolitust saanud töötajate koguarvust (C3.2)	0	88%	
Fondi toetusel koostatud päritoluriike käsitlevate teabematerjalide ja korraldatud teabekogumissmissioonide arv (C4)	10	0	0%
Fondist toetatud selliste projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide varjupaigapoliitikat (C5)	3	2	67%
Fondist saadud toetuste abil ümberasustatud isikute arv (C6)	260	66	25%
SO2: INTEGRATSIOON			
Sihtrühma kuuluvate nende isikute arv, keda fondi toetusel abistati integratsioonimeetmetega riiklike, kohalike ja piirkondlike strateegiate raames (C2)	3000	8547	285%
– sihtrühma kuuluvate nende isikute arv, keda abistati meetmetega, mis on suunatud haridusele ja koolitusele, sealhulgas keeleõppele, ning ettevalmistavate meetmetega tööturule pääsemise hõlbustamiseks (C2.a)		8163	
– sihtrühma kuuluvate nende isikute arv, keda abistati demokraatias osalemisega seotud meetmetega (C2.d)		27	
Fondist toetatud meetmete tulemusel loodud selliste kohalike, piirkondlike ja riiklike poliitikaraamistike/-meetmete/- vahendite arv, mille eesmärk on kolmandate riikide kodanike integreerimine ning mis hõlmavad kodanikuühiskonda ning sisserändajate kogukondi ja muid asjaomaseid sidusrühmi (C3)	2	7	350%
Fondist toetatud selliste projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide integratsioonipoliitikat (C5)	1	1	100%
SO3: TAGASISAATMINE			
Nende isikute arv, kes on saanud tagasisaatmisalast koolitust fondi toetusel (C1)	120	881	734%
Nende tagasisaadetute arv, kes said fondist kaasrahastatud tagasisaatmiseelset või -järgset abi (C2)	105	242	230%
Selliste tagasisaadetute arv, kelle tagasisaatmist kaasrahastati fondist, kelle tagasipöördumine toimus vabatahtlikult (C3)	210	610	290%
Selliste tagasisaadetute arv, kelle tagasisaatmist kaasrahastati fondist, kes saadeti välja (C4)	310	518	167%
Selliste jälgitud väljasaatmistoimingute arv, mida kaasrahastati fondist (C5)	250	329	132%
Fondist toetatud selliste projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide tagasisaatmispoliitikat (C6)	1	1	100%

*Märkus: Saavutusmäär on tulemuse osakaal sihttasemest esitatud protsendina.

Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014-2020 (ver 8.1, 09.08.2022 Euroopa Komisjonile saadetud ja Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud versioon); AMIF ühiste indikaatorite aruandlus_hindajale_14.06.xlsx; autorite arvutused.

21. Üksikutele tegevustele, projektidele ja riiklikele eesmärkidele ei määratud näitajate sihttasemeid, kuna EL-i määrad näevad ette näitajate kasutamise riiklike programmide täitmise üldiseks hindamiseks. Vastutav asutus kasutab neid näitajaid programmi täitmise monitoorimiseks kooskõlas EL-i nõuetega, mistõttu ei olnud vajadust kitsamal tasandil eraldi sihttasemeid kehtestada. Samas on programmi üldised tulemused otseselt seotud projektide tegevuste ja nende tulemustega, mis tähendab, et programmi edukuse täpsem hindamine vajaks projektide väljundite ja nende põhjustatud muutuste mõõtmist.
22. Programmi tulemuslikkuse adekvaatseks hindamiseks on vajalikud näitajad, mis seovad projektide tegevused konkreetsete muutustega ja hõlmavad võimalikult paljusid projekte. Mõned näitajad on sellised, millesse panustavad üksikud projektid, samas kui osade projektide väljundid jäävad väljundnäitajatega katmata. Kokkuvõttes ei anna praegused Euroopa Komisjoni poolt ette nähtud näitajad terviklikku pilti Eesti AMIF-i riikliku programmi raames rakendatud kõikide projektide väljunditest, tulemustest ja mõjust, mistõttu on piiratud ka programmi mõju hindamine. Arvestades näitajate piiranguid programmi tulemuslikkuse mõõtmisel, keskendub suurem osa mõju ja tulemuslikkuse hindamisest kvalitatiivsele infole, mida kogusime sidusrühmade intervjuudega (sh keskendusime sellele, kuidas oleks asjakohane tehtud projektide panust, tulemuslikkust ja mõju mõõta) (vt täpsemalt metoodilist lähenemist tulemuslikkuse ja mõju hindamisele: ptk 2 „Tulemuslikkus ja mõju“ alapeatükist 2.1 „Sissejuhatus“ ning Lisa 2. Järelhindamise metoodika).
23. Lisaks fondi määrase alusel kasutatud programmi tulemuslikkuse regulaarse jälgimise näitajatele kehtestati määras EL 2017/207¹⁶ täiendavad näitajad, mida tuleb järelhindamisel käsitleda. Kuna need näitajad kehtestati programmi rakendamise keskel, 2017. aastal, ei saanud neid riikliku programmi kavandamisel sihiks seada ning nende täitmiseks ei ole kehtestatud sihttasemeid, millega võrrelda programmi tulemuslikkust ja mõju. Mitmel juhul on küll määratletud baasväärtused, millest lähtuvalt saab näitaja dünaamikat hinnata. Kuid dünaamika hindamine üksi ei ole piisav näitajale hinnangu andmiseks, kuna puudub soovitava muutuse suund ja suurusjärk. Kuna nendele näitajatele ei saa arvutada saavutusmäärasid ega hinnata sihttaseme saavutamist, siis käsitleme neid ainult asjakohaste mõju ja tulemuslikkuse hindamisküsimuste juures ja saavutusmäära pole võimalik käsitleda.

2 Tulemuslikkus ja mõju

2.1 Sissejuhatus

24. Programmi tulemuslikkust, näitajate dünaamikat ning tegevuste mõju tuleb hindamise juhise¹⁷ järgi analüüsida hindamisküsimuste lõikes. Selleks on vaja koostada igale tulemuslikkuse ja mõju hindamisküsimusele sekkumisloogika, mis võimaldaks hinnata projektide väljundeid, tulemusi ja nendest lähtuvaid mõjusid ning nende seoseid hindamisküsimuses nimetatud eesmärgiga.

¹⁶ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2017/207, 3. oktoober 2016, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integreerimisfondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisihje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted, sätestatud ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kohta.

¹⁷ European Commission (2023a). Webinar on the key elements of the 14-20 ex-post evaluation – Consolidated Background Note. October 2023.

25. Järelhindamise hindamisküsimused püstitas Euroopa Komisjon (määrusega 2017/207)¹⁸ pärast programmide koostamist, mistõttu need ei vasta otseselt riikliku programmi riiklikele eesmärkidele, mille alusel projekte ja tegevusi kavandati (vt ptk 1.1 „Fondi eesmärgid“). Koostöös fondi koordinaatoritega jaotasime fondist rahastatud projektid hindamisküsimuste vahel, eelistades jaotust, kus ühe riikliku eesmärgi projektid oleksid terviklikult seotud vastava hindamisküsimusega. Enamasti oli see võimalik, kuid mõnel juhul olid ühe riikliku eesmärgi projektid seotud mitme hindamisküsimusega. Samuti panustas mitu projekti mitmesse riiklikku eesmärki ja oli seotud mitme hindamisküsimusega. Sekkumisloogika koostamisel tuginesime lisaks Euroopa Komisjoni hindamisjuhisele AMIF-i riiklikele programmile, projektide nimekirjadele ja tellija esitatud toetuslepingute andmetele¹⁹, mida täiendasime intervjuudest kogutud sisendiga.
26. Euroopa Komisjoni hindamisjuhiste järgi peab tulemuslikkuse ja mõju hindamine tuginema tõendus põhisel muutuste teoorial (ingl k *theory of change*). Selle aluseks on sekkumisloogika (ingl k *intervention logic*), mis kirjeldab kavandatud tegevuste kaudu loodetud muutusi ja nende saavutamiseks vajalikke samme. Sekkumisloogika on järelhindamise keskne alus, sest see loob raamistiku, mille abil hinnata, kas kavandatud tegevused töid kaasa soovitud tulemused ja mõju. Järelhindamise eesmärk on analüüsida, mil määral vastas sekkumise tegelik mõju kavandatule. Sekkumisloogika võimaldab hindajatel analüüsida tegevuste ja tulemuste vahelist seost ning tuvastada, millised takistused või kõrvalekalded võisid tulemuste saavutamist mõjutada. Kuna järelhindamine toimub pärast sekkumise elluviimist, peab sekkumisloogika olema hindamise alguses olemas, et oleks võimalik hinnata eesmärkide ja tulemuste vastavust algsele kavatsusele.²⁰ Hindamise käigus koostasid hindajad sekkumisloogika. Sekkumisloogika tagantjärele koostamisel ilmnes mitmeid lünki, mida polnud võimalik hindajatel täita. Hindamisküsimustele tugineva sekkumisloogika koostamist raskendas ka asjaolu, et riiklikku programmi koostamisel lähtuti riiklikest eesmärkidest, samas kui hindamisküsimused kehtestati alles 2017. aasta määrusega²¹. Sellest tulenevalt ei lähe hindamisküsimused ja riikliku programmi ülesehitus alati kokku. Tagantjärele koostatud sekkumisloogika ei võimalda hindamisel kasutada keerukamaid kvantitatiivseid ökonomeetrisi meetodeid, mis eeldavad sekkumisloogikale vastavate andmete kogumist meetmete rakendamise algusest.
27. Tulemuslikkust ja mõju hindame hindamisküsimuste kaupa, käsitledes iga hindamisküsimuse all fondi rahastusega ellu viidud selle hindamisküsimusega seotud projektide tulemuslikkust ja mõju. Hindamisel lähtume hindamisküsimuses nimetatud eesmärgist²², EL-i määrustes ning juhistes toodud näitajatest ja püüame luua loogilise seose projektide ning eesmärgi vahel, samuti projektide, tulemuste, eesmärgi ja väljund-, tulemus- ja mõjunäitajate vahel. Peatükid ehitame üles järgnevalt:
- esmalt kirjeldame, millised fondi projektid ja millise rahastuse mahuga on seotud hindamisküsimuse eesmärgiga;
 - teiseks kirjeldame näitajaid:

¹⁸ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2017/207, 3. oktoober 2016, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted, sätestatud ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kohta,

¹⁹ Exceli fail „Toetuslepingute nimekirjad (AMIF, ISF).xlsx“.

²⁰ European Commission (2023) Better Regulation Toolbox, lk 392.

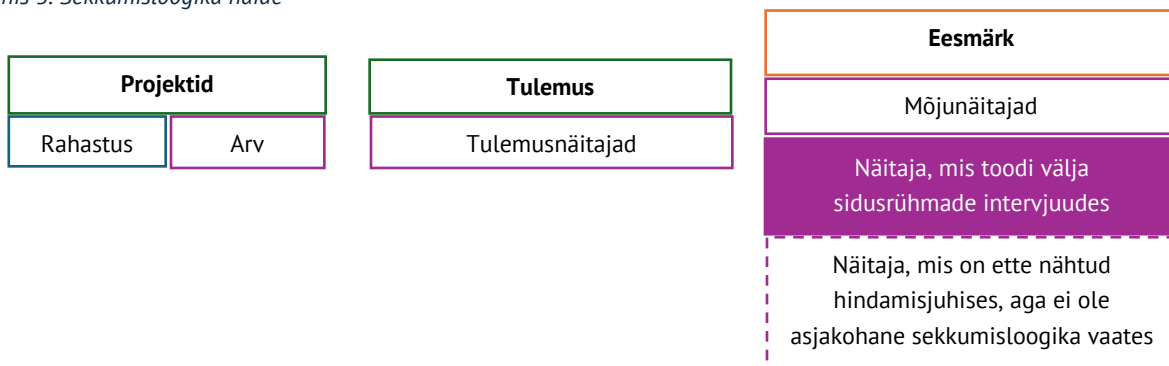
²¹ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2017/207, 3. oktoober 2016, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted, sätestatud ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kohta,

²² Hindamisküsimuste keerulise sõnastuse tõttu oli mitmel juhul hindajatel ja sidusrühmadel, kellelt sisendit koguti, keeruline mõista, mida täpselt eesmärgiks seatakse.

- millistesse fondi määruses nimetatud ühistesse näitajatesse projektid panustasid ja millise väärtusega;
- millised on näitajate väärtused, millega hindamisküsimuse eesmärki vastavalt Euroopa Komisjoni nõuetele peaks mõõtma;
- visandame eelneva põhjal sekkumisloogika, mida täiendame intervjuudest kogutud sisendiga projektide mõju, eesmärgi mõõtmise indikaatorite, nende saavutamise, väliste tegurite kohta, mis eesmärgi saavutamist ja projektide ellu viimist suunasid ning positiivsete ja negatiivsete välismõjude kohta, kui neid intervjuudes ilmnes.

28. Iga hindamisküsimuse all käsitleme Euroopa Komisjoni hindamisjuhistes toodud näitajaid, mis küsimuses nimetatud eesmärgi mõõtmiseks kehtestati ning vajadusel muid eesmärkide saavutamist kirjeldavaid näitajaid. Fondi määrustega kehtestatud näitajaid kodeeriti ühe süsteemi alusel, kuid määrusega (EL) 2017/207 kehtestatud lisanäitajate jaoks loodi teine kodeerimissüsteem ja seda laiendati ka rakendamise aastaruannetes esitatavatele näitajatele. Seetõttu on fondi määrustega kehtestatud näitajatele paralleelselt kasutusel kaks kodeerimise süsteemi. Üks, Euroopa Komisjoni hindamisjuhises,²³ täpsustab näitajate koodid ja teine juhises seob koodid hindamiseks püstitatud hindamisküsimustega²⁴. Esitame hindamisjuhises²⁵ ettenähtud näitajad igale hindamisküsimusele, kui Eesti programmis tehti projekte hindamisküsimuses nimetatud eesmärgi saavutamiseks. Kui projekte ei olnud, siis me vastava hindamisküsimuse alla kuuluvaid näitajaid ei käsitle. Näitajate dünaamikat ja saavutamist kirjeldame korduste vältimiseks esmakordsel mainimisel või viitame fondi ülevaate näitajate tabelile (Tabel 2).
29. Sekkumisloogika visandame loogikaahelana, mis seob projektid, nende väljundid ja tulemused hindamisküsimuses nimetatud eesmärgiga, mille saavutamist soovitakse hinnata (vt näidet Joonis 5). Sekkumisloogika koosneb ilma taustavärvita kastidest, mis esindavad dokumendialüüsi ja sekundaarandmeid, ning taustavärviga kastidest, mis lisati sidusrühmade intervjuude põhjal. Katkendliku joonega esitatakse sekkumisloogika need osad, mida hindamisjuhises ette näeb, kuid mis sekkumisloogikaga täielikult ei haaku.

Joonis 5. Sekkumisloogika näide



30. Iga tulemuslikkuse ja mõju hindamisküsimuse peatüki lõpus on tabel hindamismaatriksi otsustuskriteeriumite kohta. Tabel näitab, milliste allikate põhjal vastatakse otsustuskriteeriumile ning annab hinnangu

²³ European Commission (2023a). Webinar on the key elements of the 14-20 ex-post evaluation – Consolidated Background Note. October 2023. Juhises jäetakse osad koodid samaks, mida kasutatakse fondi rakendamise aruannetes ja osadele näitajatele antakse uued koodid.

²⁴ European Commission (2023b). Guidance on the common monitoring and evaluation framework of AMIF and ISF. Version 2.1, May 2017, revised October 2023, lk. 27-31.

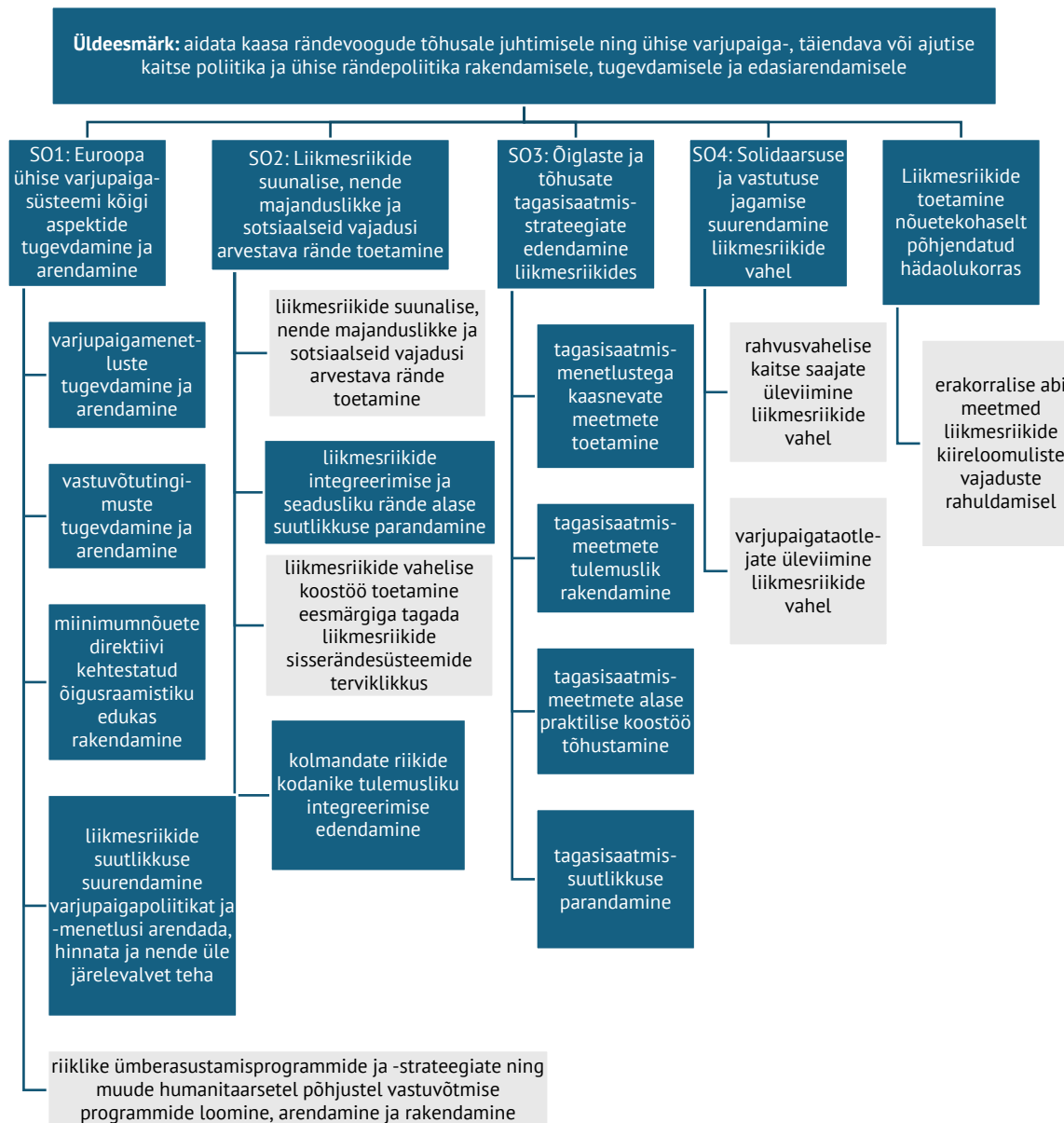
²⁵ Samas.

otsustuskriteeriumile. Tühjad lahtrid viitavad andmeallikatele, mida kasutatakse teiste otsustuskriteeriumite vastuste leidmisel, kuid mitte selle konkreetse hindamisküsimuse juures. Otsustuskriteeriumite ja trianguleeritud hinnangute alusel koostame hindajate eksperthinnangu, mis annab vastuse hindamisküsimusele.

2.2 AMIF üldeesmärk

31. **Hindamisküsimus: Kui suurel määral saavutas AMIF määruses (EL) nr 516/2014 kindlaks määratud eesmärgid?**
32. Määruse (EL) nr 516/2014 järgi on fondi üldeesmärk: aidata kaasa rändevoogude tõhusale juhtimisele ning ühise varjupaiga-, täiendava või ajutise kaitse poliitika ja ühise rändepoliitika rakendamisele, tugevdamisele ja edasiarendamisele, austades seejuures täiel määral Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi ja põhimõtteid. Ühise varjupaiga-, täiendava või ajutise kaitse poliitika rakendamisele, tugevdamisele ja edasiarendamisele aitasid kaasa riikliku programmi erieesmärgi 1 (varjupaik) tegevused (vt ptk 2.3 „Erieesmärk 1: varjupaik“) ja erieesmärgi 4 (solidaarsus) tegevused (vt ptk 2.6 „Erieesmärk 4: solidaarsus“). Rändevoogude tõhusale juhtimisele ning ühise rändepoliitika rakendamisele, tugevdamisele ja edasiarendamisele aitasid kaasa riikliku programmi erieesmärgi 2 (integratsioon) tegevused (vt ptk 2.4 „Erieesmärk 2: integratsioon“) ja erieesmärgi 3 (tagasisaatmine) tegevused (vt ptk 2.5 „Erieesmärk 3: tagasisaatmine“).
33. Seda, kuidas AMIF rakendamine üldeesmärgi saavutamisele kaasa aitab, hindame hindamisküsimuste kaupa (vt Joonis 6). Joonisel on tumedal taustal hindamisküsimustes nimetatud eesmärgid, millesse Eestis AMIF-i projektiga panustati, ja hallil taustal on eesmärgid, millesse Eestis projektidega ei panustatud. Hindamisküsimuste struktuur erineb mõnevõrra riikliku programmi struktuurist. Näiteks on erieesmärgi SO1 (varjupaik) all Eesti riiklikus programmis kolm riiklikku eesmärki, samas kui järelhindamisel hinnatakse fondi panust ühise varjupaigasüsteemi toetamiseks viie hindamisküsimusega.

Joonis 6. AMIF eesmärkide ja järelhindamise hindamisküsimuste struktuur



Allikas: Hindajate koostatud. Märkus. Hallid kastid tähistavad hindamisküsimusi, milles nimetatud eesmärkidesse panustavaid projekte Eestis AMIF-is ei tehtud.

2.3 Erieesmärk 1: varjupaik

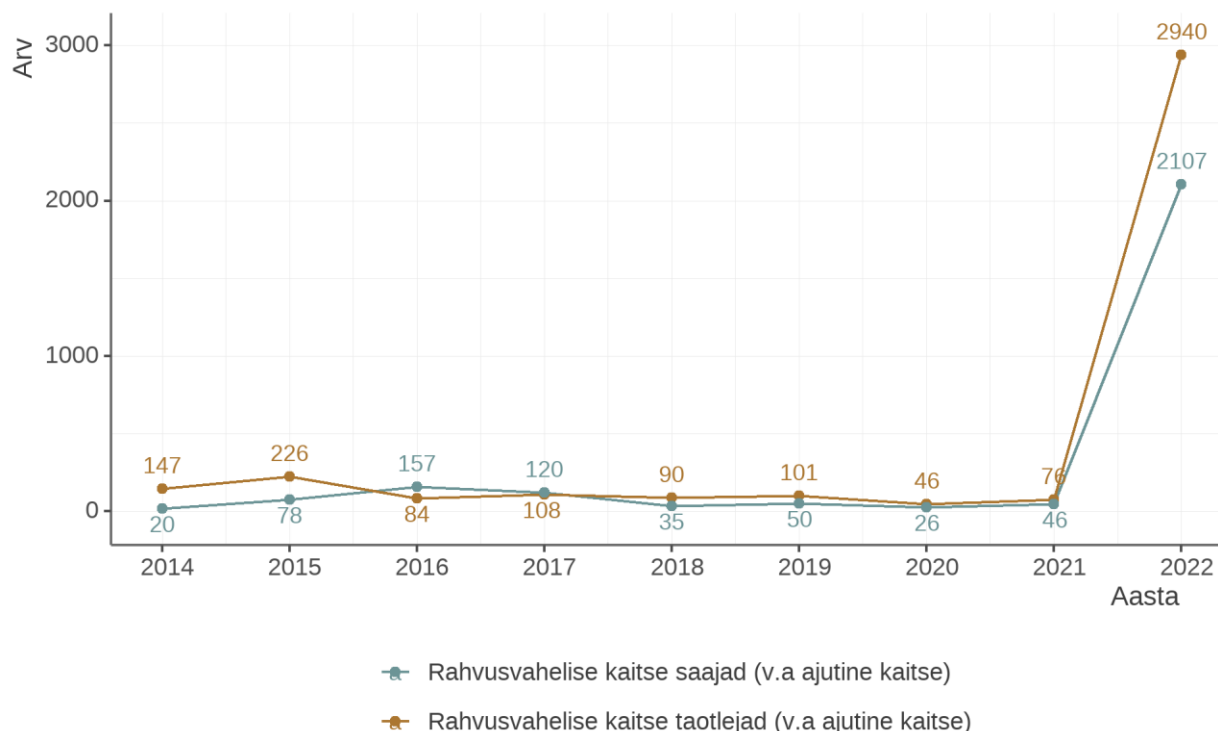
34. **Erieesmärk 1 (SO1):** Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide, sealhulgas selle välismõõtme tugevdamine ja arendamine.²⁶

²⁶ EL 516/2014 art 3 lg 2 p (a)

2.3.1 Sissejuhatus ja kontekst

35. Eesti on võtnud endale rahvusvahelise kohustuse kaitsta neid välismaalasi, kellel pole võimalik oma koduriigis turvaliselt elada. Rahvusvahelise kaitse taotleja on välismaalane, kes on esitanud sooviavalduse enda pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja rahvusvahelise kaitse saamiseks (VRKS §3 lg 1-3).
36. Kuni 2022. aasta alguseni oli rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate arv Eestis suhteliselt väike (vt Joonis 7). Järsk tõus toimus pärast täiemahulise sõja algust Ukrainas veebruaris 2022. 2022. aastal esitati kokku 2940 rahvusvahelise kaitse taotlust tavapärase 100 või vähema taotluse asemel.

Joonis 7. Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate arvud (v.a ajutine kaitse)



Allikad: PPA andmed, viidatud Siseministeerium, Euroopa rändevõrgustik (EMN) (2019). Rändestatistika ülevaade 2014–2018, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2021-05/R%C3%A4ndestatistika%20%C3%BClevaade%202014-2018.pdf> ja Kultuuriministeerium (2023). Rändestatistika 2018–2022, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2023-07/R%C3%A4ndestatistika%202023.pdf> kaudu; autorite arvutused.

37. Tasub mainida, et Eestis viibivad ukrainlased võivad siin olla erinevatel alustel. Vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu otsusele (EL 2022/382)²⁷ on enne 24.02.2022 Ukrainas elanud ja alates sellest kuupäevast Eestisse saabunud Ukraina kodanikel ja nende pereliikmetel õigus ajutisele kaitsele. 2022. aastal taotles ajutist kaitset 41 871 Ukraina sõjapõgenikku ja ajutine kaitse anti 41 639 Ukrainale kodanikule (PPA andmed, viidatud Kultuuriministeerium, 2023: 26 kaudu).²⁸ Isikutel, kes lahkusid Ukrainast enne 24.02.2022 ja ei saa sõja tõttu koju naasta, on võimalik Eestis viibida viisavabalt 90 päeva 180 päeva jooksul. Lisaks saavad nad taotleda

²⁷ Nõukogu rakendusotsus (EL) 2022/382, 4. märts 2022, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse.

²⁸ PPA andmed, viidatud Kultuuriministeerium (2023). Rändestatistika 2018–2022, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2023-07/R%C3%A4ndestatistika%202023.pdf> kaudu.

rahvusvahelist kaitset. Seega, kuigi enamus riigis viibivaid Ukraina kodanikke on Eestis ajutise kaitse alusel, on suurenenud ka rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate arv.

38. Lisaks Ukraina kodanikele on Eestis rahvusvahelise kaitse saajate seas (aastate 1997–2022 summana) kõige rohkem Süüria, Venemaa, Afganistani ja Iraagi kodanikke ning taotlejate seas Venemaa, Gruusia, Afganistani ja Türgi kodanikke (PPA andmed, viidatud Kultuuriministeerium, 2023: 27 kaudu).

2.3.2 Varjupaiga erieesmärgi saavutamise kokkuvõte

39. **Hindamisküsimus: Kuidas aitas fond kaasa Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide, sealhulgas selle välismõõtmte tugevdamisele ja arendamisele?**

40. AMIF on aidanud oluliselt kaasa varjupaigamenetluste ja vastuvõtutingimuste tugevdamisele ja arendamisele, kvalifikatsioonitingimuste direktiivi kehtestatud õigusraamistiku edukale rakendamisele ning varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamisele Eestis (vt ptk-id 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5, 2.3.6). AMIF-i toel oli võimalik pakkuda varjupaiga valdkonna tegevusi ja teenuseid miinum nõuetest suuremas mahus ja kõrgema kvaliteediga. Näiteks paranes tõlketeenuse kvaliteet ning suurenes PPA ametnike koolituste maht ja kvaliteet. Lisaks viidi tänu fondile ellu tegevusi, mis pole EL-i õigusaktide järgi kohustuslikud ja mis oleksid ilma AMIF-i toetuseta jäänud suure tõenäosusega tegemata, nt vabaajategevuste pakkumine kinnipidamiskeskuses. AMIF võimaldas ka arendada vastuvõtutingimusi ja varjupaigamenetluse infosüsteeme ehk viia läbi arendusprojekte, milleks riigieelarvelised vahendid oleksid olnud kas piiratud või poleks neid üldse jätkunud.

2.3.3 Varjupaigamenetluste tugevdamine ja arendamine

41. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati varjupaigamenetluste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

42. Erieesmärgi SO1 (varjupaik) riikliku eesmärgi NO1 (vastuvõtu-/varjupaigaküsimused) all ei olnud eristatud varjupaigamenetluse ja vastuvõtutingimuste arendamise projekte, seega jaotasime projektid koostöös fondi koordinaatoritega nende kahe teema vahel laiali, nii et tõlketeenuse projektid panustavad mõlemasse hindamisküsimusse.
43. Varjupaigamenetluste tugevdamiseks ja arendamiseks viidi ellu 13 projekti summas 2 570 707 eurot. Tegevused hõlmasid nii PPA töötajate koolitamist, infosüsteemide arendamist kui ka tõlketeenuse ja õigusabi pakkumist rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning tagasispõrdujatele ja -saadetavatele.

Tabel 3. AMIF projektide, mis panustasid varjupaigamenetluse tugevdamisesse ja arendamisesse, kulud (EL-i toetus ja kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
COI eksperdid	AMIF2015-19	„Päritoluriigi info otsimise pädevuse ja analüüsi võimekuse tõstmine PPAs“	112 542
	AMIF2018-11	„Päritoluriigi info otsimise pädevuse ja analüüsi võimekuse tõstmine PPAs II“	262 988
Infosüsteemid	AMIF2016-5	„Tagasisaatmismenetlust toetava infosüsteemi UUSIS ILLEGAAL arendus“	62 697
	AMIF2018-2	„Rahvusvahelise kaitse menetluse integratsioon Illegaal2 platvormile“	535 347
Kooli-tused	AMIF2015-7	„Varjupaigamenetluse ja süsteemi efektiivsuse tõstmine (IPE)“	89 795

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
	AMIF2016-22	„Parim võimalik koolitusteenus rahvusvahelise kaitse menetluse tõhustamisel“	24 831
	AMIF2019-2	„Rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuste jätkusuutlikkuse tagamine“	119 311
	AMIF2018-15	„Riiki massiliselt sisenevate isikute vastuvõtu- ja tagasisaatmise võimekuse tõstmine“	27 052
Ukraina kriis	AMIF2022-1	„2022 Ukraina kriisist tingitud ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuse tõstmine“	1 141 853
Tõlke-teenus	AMIF2015-11	„Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele tõlketeenuse osutamine“	30 157
	AMIF2018-8	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele“	37 798
	AMIF2020-15	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning tagasisaadetavatele“	22 387
Õigusabi	AMIF2015-20	„Riigi õigusabi osutamine rahvusvahelise kaitse menetluses ja sellele järgnevas halduskohtumenetluses“	103 949
KOKKU			2 570 707

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused. Projektid AMIF2016-5, AMIF2018-15, AMIF2018-8, AMIF2015-11 ja AMIF2020-15 panustasid erieesmärkidesse SO1 ja SO3, tabelis on toodud vaid projektide erieesmärgi SO1 täitmisega seotud kulud.

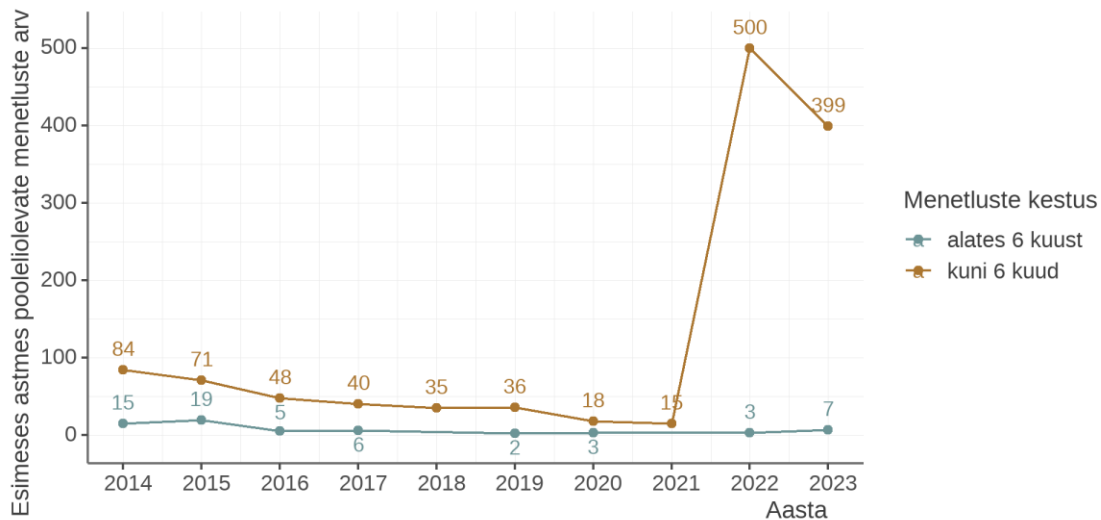
Näitajad

44. Varjupaigamenetluste tugevdamise ja arendamise indikaatoritena määratleb hindamise juhendmaterjal järgmisi näitajaid:
1. SO1 R1; C1, C1.a, C1.b, C1.c. Sihtrühma kuuluvate nende isikute arv, kellele on osutatud abi fondist toetatud vastuvõtu- ja varjupaigasüsteemide valdkonna projektide kaudu (varjupaigamenetluste käigus teavet ja abi saanud sihtrühma kuuluvate isikute arv; õigusabi ja juriidilise esindaja abi kasutanud sihtrühma kuuluvate isikute arv; eritoetust saanud haavatavate isikute ja saatjata alaealiste arv);
 2. SO1 R3; C3.1 ja C3.2. Nende isikute arv, kes on saanud varjupaigast koolitust fondi toetusel, ning nende osakaal sellealast koolitust saanud töötajate koguarvust;
 3. SO1 I1. Esimeses astmes pooleliolevate menetluste arv kestuse järgi²⁹;
 4. SO1 I2. Lõplike positiivsete otsuste osakaal edasikaebemenetluses.
45. Kuni 2017. a tegevusaruandeni koguti andmeid projektidest kasu saavate varjupaigataotlejate kohta (näitaja SO1 R1) projektipõhiselt. Seejärel analüüsiti ja leiti, et kõik varjupaigataotlejad on ühes või mitmes AMIF projektis kasusaajad. Sellest tulenevalt muudeti alates 2018. aruandlusaastast SO1 R1 näitaja andmete kogumise meetodikat ja edaspidi tugineti andmete kajastamisel PPA andmebaasile lähtudes sellest, et kõik aruandlusperioodil Eestis varjupaika taotlenud inimesed said kasu vähemalt ühe AMIF projekti kaudu. Kokku oli selliseid inimesi 21 090. Varjupaigamenetluse käigus sai teavet ja abi 236 sihtrühma kuuluvat isikut, õigusabi ja juriidilise esindaja abi kasutas 1476 isikut ning eritoetust sai 2671 haavatavat isikut. Varjupaigast koolitust sai fondi toetusel 803 isikut ja nende osakaal sellealast koolitust saanud töötajate koguarvust oli 88% (vt ka Tabel 2).

²⁹ Vastavalt määruse (EL) 2017/207 III lisa lg 1 punktile a(ii) on näitaja nimetus “Esimeses astmes pooleliolevate kohtuasjade arv kestuse järgi”. Kuna Eestis menetleb varjupaigataotlusi PPA, on ekslik kasutada väljendit “pooleliolevad kohtuasjad” ning see on asendatud “pooleliolevate menetlustega”.

46. Vastavalt Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 18¹, mis on kooskõlas direktiiviga nr 213/32/EL (sh artikliga 31), tuleb rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlus viia lõpule 6 kuu jooksul alates taotluse esitamisest, kuid erandjuhtudel võib menetlust pikendada kuni 21 kuuni.³⁰ Eestis menetleb rahvusvahelises kaitse taotlusi PPA ning vähe oli menetlusi, mis kestsid rohkem kui 6 kuud (vt Joonis 8). Kuni 6-kuuliste menetluste arv kasvas järsult 2022. aastal, kui Eestisse saabunud ja siin viibinud Ukraina kodanikud taotlesid Eestis rahvusvahelist ja ajutist kaitset. Tasub mainida, et antud näitaja sisaldab vaid rahvusvahelise kaitse taotlusi ja ei sisalda ajutise kaitse taotlusi ning enamus Eestis viibivaid Ukraina sõjapõgenikke on siin ajutise kaitse alusel (vt ka ptk 2.3.1).

Joonis 8. Esimeses astmes (PPA haldusmenetluses) poolleilovate rahvusvahelise kaitse taotluse menetluste arv kestuse järgi

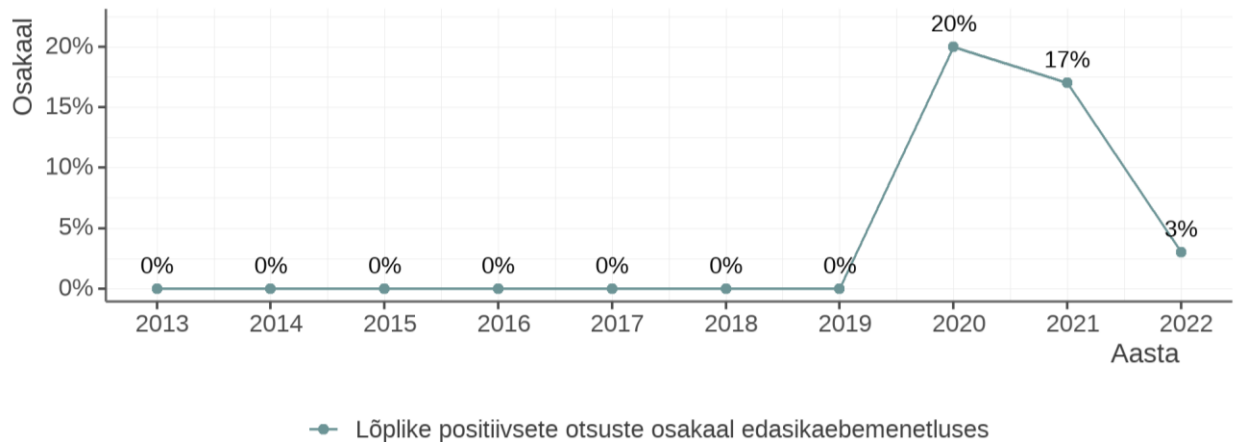


Allikas: EE_Data.xlsx

Lõplikud positiivsed otsused edasikaebemenetluses tähistavad rahvusvahelise kaitse taotlejaid, kes on PPA haldusmenetluse tehtud rahvusvahelise kaitse taotluse otsuse kohtusse kaevanud ja kellele edasikaebemenetluse tulemusena siiski antakse rahvusvaheline kaitse. Nende isikute osakaal kõigist edasikaebemenetlustest on olnud Eestis madal, sh perioodil 2013–2019 ei olnud ühtegi positiivset otsust edasikaebemenetluses. Antud näitaja puhul tuleb mainida, et kuigi kohtumenetlus võib anda suuniseid rahvusvahelise kaitse andmiseks, siis jääb lõplik otsus kaitse andmiseks PPA teha.

³⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, vastu võetud 14.12.2005, RT I 2006, 2, 3, jõustunud 01.07.2006 (viimati muudetud 06.07.2023)

Joonis 9. Lõplike positiivsete otsuste osakaal edasikaebemenetluses

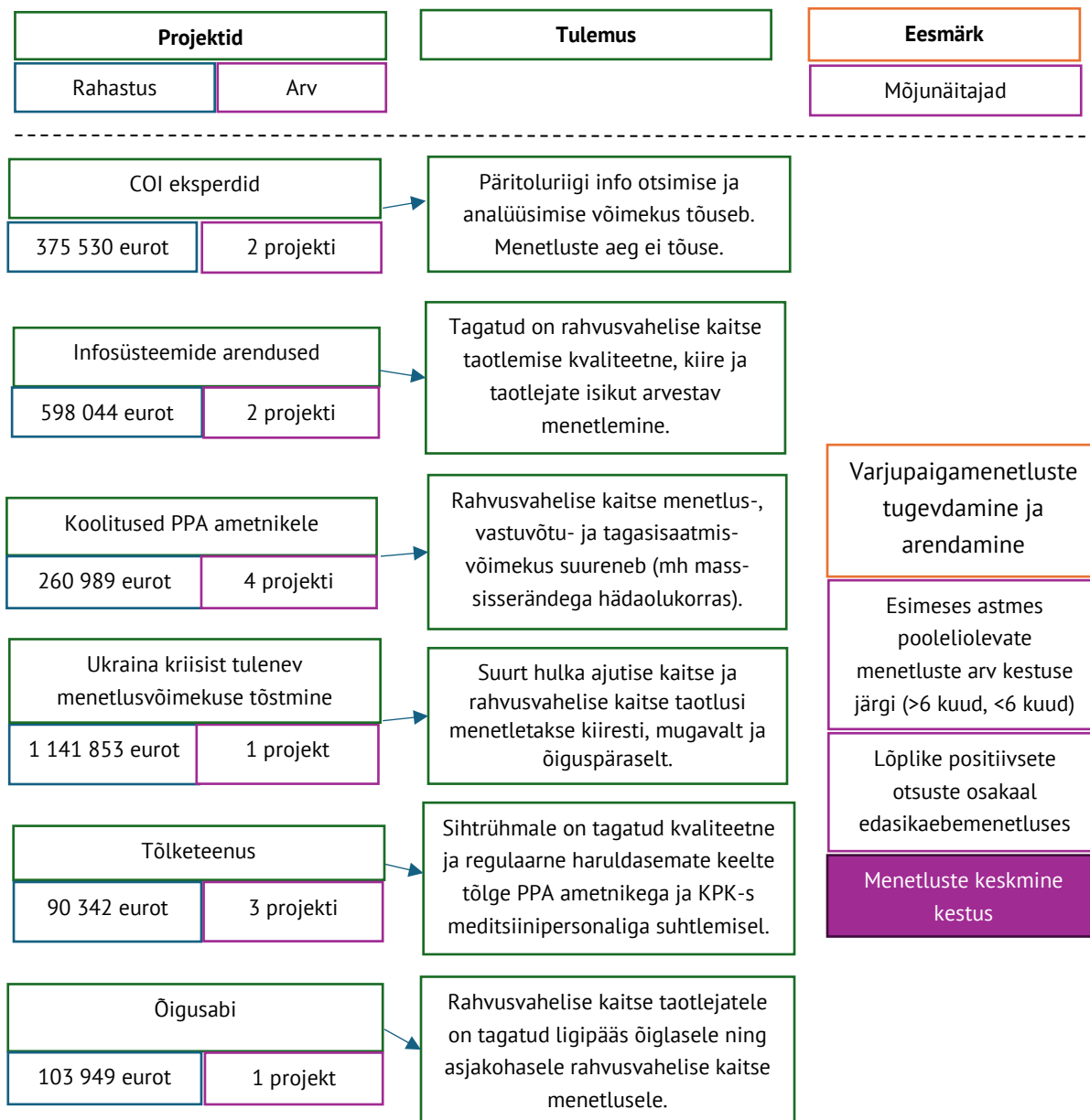


Allikas: Ex post evaluation indicators_data for MS.xlsx

Sekkumisloogika

47. Sekkumisloogika joonisel on toodud varjupaigamenetluste tugevdamise ja arendamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 10, taustavärvita kastid kujutavad dokumendialüüsi põhjal koostatud sekkumisloogikat, taustavärviga kast lisati sidusrühmade grupiintervjuude põhjal).
48. Varjupaigamenetluste valdkond on sidusrühmade esindajate hinnangul fondi rakendamise perioodil oluliselt edasi arenenud. Mitmed arengud on olnud väliskeskonnast tulenevad. Näiteks töid sidusrühmade esindajad välja, et 2015. a rändekriis ja sellega seotud ümberasustamine ja ümberpaigutamine ajendas tegema menetlusprotsessides muutusi. Lisaks mainiti, et fondi rakendamise perioodil muutus varjupaigataotlejate profiil mitmekesisemaks ja juhtumid keerukamaks. Viimaks toodi välja, et Ukraina sõjapõgenike saabumine 2022. aastal kasvatas kordades taotluste arvu ning lisaks Ukraina kodanike ajutise ja rahvusvahelise kaitse taotlustele tuli tõhusamalt üle vaadata ka teiste rahvusvahelise kaitse taotlejate taotlused.
49. Sidusrühmade esindajate ja fondi koordinaatorite hinnangul on fondi panus varjupaigamenetluste tugevdamisel ja arendamisel olnud väga suur. Varjupaigamenetluse läbiviimist mõjutavad mitmed EL-i õigusaktidest tulenevad nõuded, mida tuleb taotluste menetlemisel täita, nt peab pakkuma rahvusvahelise kaitse taotlejale tõlketeenust, päritoluriigi info otsimise operatsioonid peavad vastama teatud standarditele jne. AMIF-i rahastuse puudumisel oleks varjupaigamenetlused läbi viidud riigieelarveliste vahenditega, kuid sidusrühmade hinnangul oleks sellisel juhul olnud tagatud vaid menetluse minimaalne nõutud tase. AMIF-i toel on olnud võimalik viia menetlusi läbi palju kvaliteetsemalt ja kiiremini ning arendada valdkonda palju kiiremini. Näiteks töid sidusrühmade esindajad välja, et infosüsteemide arendused oleksid võtnud kordades rohkem aega, kui neid oleks rahastatud riigieelarvest. Lisaks oli võimalik ka PPA ametnikke palju suuremas mahus koolitada ja osutada tõlketeenust palju kvaliteetsemalt. Viimaks leidsid sidusrühmade esindajad, et tänu AMIF-i toel tehtud arendustele oli Eesti ka Ukraina sõjapõgenike saabumiseks palju paremini valmis.

Joonis 10. Sekkumisloogika varjupaigamenetluste tugevdamiseks ja arendamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO1 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

50. Sidusrühmade esindajad leidsid, et varjupaigamenetluse tugevdamise ja arendamise ühe näitajana oleks mõistlik kasutada menetluse keskmist aega. Hindamisjuhises ei ole menetluse keskmine aeg mõjunäitajana määratletud, küll aga määratleb hindamise juhise mõjunäitajana esimeses astmes pooleliolevate menetluste arvu kestuse järgi. Esimeses astmes pooleliolevate menetluste arv kestuse järgi näitab, kui palju on neid PPA haldusmenetlusi, mis on kestnud vähem kui kuus kuud ja kui palju neid, mis on kestnud üle kuue kuu. Kaudselt on see seotud ka menetluse keskmise ajaga, ehk kui üle kuue kuu kestvaid menetlusi on palju, siis on ka menetluse keskmine aeg pikem. Samas pidasid sidusrühmade esindajad menetluse keskmist aega paremaks ja täpsemaks näitajaks, kui pooleliolevate menetluste arvu kestuse järgi. Sidusrühmade esindajad tõid välja, et PPA kasutab menetluste kvaliteedi hindamiseks kohtus jõusse jäänud negatiivsete (varjupaigaandmisest

keeldumise) otsuste osakaalu. See näitaja on oma olemuselt sarnane lõplike positiivsete otsuste osakaaluga edasikaebemenetluses. Lisaks mainiti, et Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA) töötab praegu välja seiremehhanismi, mille metoodika näeb samuti ette erinevate moodsuste kogumist ning leiti, et tulevikus peaksid AMIF-i moodsused kindlasti olema kooskõlas antud seiremehhanismi moodsutega.

51. Sidusrühma esindajad pidasid projekte sobivaimaks valikuks varjupaigamenetluste tugevdamiseks ja arendamiseks. Näiteks leiti, et päritoluriigi informatsiooni (COI) ekspertide koolitamise ja tööle võtmise tõsis oluliselt päritoluriigi info otsimise ja analüüsi võimekus, kuna COI eksperdid said keskenduda just konkreetsele valdkonnale, samas kui varasemalt pidid menetlejad tegema sama töö ära kogu muu menetluse käigus. Samuti hindasid sidusrühmade esindajad väga erinevaid PPA ametnike koolitusprojekte, mis on võimaldanud oluliselt suurendada teadmisi rahvusvahelise kaitse taotlejatega tehtavatest toimingutest. Nii fondi koordinaatorid, sidusrühmade esindajad kui ka projektijuhid leidsid, et fondist toetatud tegevustele ei olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive eesmärgi saavutamiseks.
52. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel välja ei toodud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 4. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati varjupaigamenetluste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Ei saa hinnata
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

53. Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemete saavutamist ei saa hindamisküsimuse kontekstis hinnata, kuna sihttasemed seati erieesmärgile, mitte projektidele. Projektide panust mõjunäitajate trendile ei saa mõõta, kuna sekkumisloogika puudulikkuse tõttu ei ole võimalik mõõta, kuidas projektidest mõjude või eesmärkideni jõutakse.
54. Kokkuvõttes saavutas Eesti fondi rakendamise perioodil varjupaigamenetluste tugevdamisel ja arendamisel olulist edu ja AMIF-i projektide panus alameesmärgi saavutamisse oli väga suur. Projektid oli õige valik alameesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel ei olnud.

2.3.4 Vastuvõtutingimuste tugevdamine ja arendamine

Hindamisküsimus: Millist edu saavutati vastuvõtutingimuste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

Projektid

55. Erieesmärgi SO1 (varjupaik) riikliku eesmärgi NO1 (vastuvõtu-/varjupaigaküsimused) all ei olnud eristatud varjupaigamenetluse ja vastuvõtutingimuste arendamise projekte, seega jaotasime projektid koostöös fondi koordinaatoritega nende kahe teema vahel laiali, nii et tõlketeenuse projektid panustavad mõlemasse hindamisküsimusse.

56. Vastuvõtutingimuste tugevdamiseks ja arendamiseks viidi ellu 13 projekti summas 2 050 069 eurot. Projektidega pakuti tõlketeenust, tugisikuteenust, tugiteenuseid majutuskeskustes, tugiteenuseid kinnipidamiskeskuses, renoveeriti majutuskeskusi ning koolitati uussisserändajatega kokkupuutuvaid ametnikke hariduse, noorsootöö, sotsiaal- ja korraldusvaldkonnas.

Tabel 5. AMIF projektide, mis panustasid vastuvõtutingimuste tugevdamisesse ja arendamisesse, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Majutuskeskuse renoveerimine	AMIF2016-1	„Vao ja Vägeva varjupaigataotlejate majutuskeskuse renoveerimine“	345 153
Koolitused ametnikele	AMIF2016-11	„MIGRIB - usulisest, kultuurilisest ja rändetaustast lähtuv riskikäitumine: äratundmine, ennetamine, maandamine“	28 407
	AMIF2016-12	„Uussisserändajate kohanemise toetamine koolis“	27 932
Tugisikuteenus	AMIF2015-10	„Tugisikuteenus varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele“	337 639
	AMIF2018-3	„Tugisikuteenuse ja kohanemist toetavate teenuste pakkumine rahvusvahelise kaitse saajatele“	263 783
Tugiteenused kinnipidamiskeskustes	AMIF2015-12	„Tervishoiu-, psühholoogi- ja psühhiaatriateenus varjupaigataotlejatele ja tagasipöördujatele“	55 121
	AMIF2015-17	„Nõustamine ja huvitegevuse korraldamine kinnipidamiskeskuses“	47 764
	AMIF2018-9	„Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele“	412 213
Tugiteenused majutuskeskuses	AMIF2015-15	„Tugiteenused majutuskeskuses“	191 026
	AMIF2018-7	„Tugiteenuste pakkumine majutuskeskustes“	250 690
Tõlketeenus	AMIF2015-11	„Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele tõlketeenuse osutamine“	30 157
	AMIF2018-8	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele“	37 798
	AMIF2020-15	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning tagasisaadetavatele“	22 387
KOKKU			2 050 069

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused. Projektid AMIF2015-12, AMIF2015-17, AMIF2018-9, AMIF2015-11, AMIF2018-8, AMIF2020-15 panustasid erieesmärkidesse SO1 ja SO3, tabelis on toodud vaid projektide SO1 erieesmärgi täitmisega seotud kulud. Projekt AMIF2018-3 panustas erieesmärkidesse SO1 ja SO2, tabelis on toodud vaid projektide SO1 erieesmärgi täitmisega seotud kulud.

Näitajad

57. Hindamise juhendmaterjal määratleb järgmised näitajad vastuvõtutingimuste tugevdamise ja arendamise indikaatoritena:

1. SO1 R2; C2.1, C2.2. Fondist toetatud projektide tulemusel ja liidu acquis's sätestatud ühiste vastuvõtunõuete kohaselt loodud uue vastuvõtu majutusinfrastruktuuri mahutavus (st kohtade arv) ning samade nõuete kohaselt täiustatud olemasoleva vastuvõtu majutusinfrastruktuuri mahutavus ja osakaal kogu vastuvõtu majutusvõimaluste mahutavusest;
2. SO1 R4. Saatjata alaealiste jaoks kohandatud kohtade arv, mida toetatakse fondist, võrrelduna saatjata alaealiste jaoks kohandatud kohtade koguarvuga;
3. SO1 I3. Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv (aruandeperioodi lõpu seisuga);

4. SO1 I4. Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv võrrelduna varjupaigataotlejate arvuga;
5. SO1 I5. Saatjata alaealiste jaoks kohandatud majutuskohtade arv võrrelduna saatjata alaealiste arvuga.

58. Vao ja Vägeva varjupaigataotlejate keskuses renoveeriti kokku 60 kohta, mis moodustavad poole kogu vastuvõtutaristu majutuskohtadest (vt Tabel 6). Renoveerimise raames korrastati ka majutuskeskuste ümbruse valgustust ning rajati mänguväljak. Sellega ületati näitajale SO1 R2 (C2.1, C2.2) seatud sihttasemed, mis nägid ette 20 majutuskohta loomist või renoveerimist, mis moodustaks 25% kogu vastuvõtu majutusvõimaluste mahutavusest (vt ka Tabel 2).

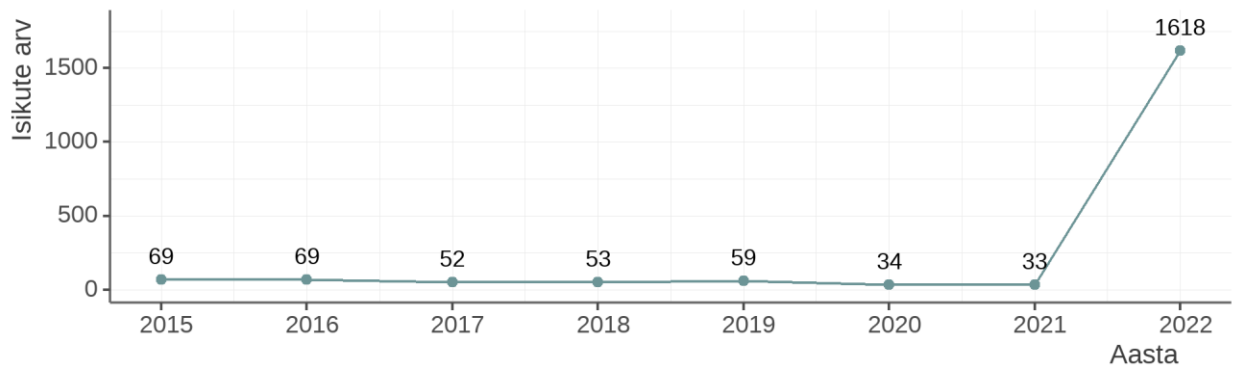
Tabel 6. AMIF projektide, mis panustasid vastuvõtutingimuste tugevdamisesse ja arendamisesse, näitajad riikliku programmi aruandes

Projekti nr	Projekti nimi	... majutustaristu mahutavus (st kohtade arv) fondist toetatud projektide tulemusena (C2.1)	... osatähtsus vastuvõtu majutuse kogumahutavusest (C2.2)
AMIF2016-1	„Vao ja Vägeva varjupaigataotlejate majutuskeskuse renoveerimine“	60	50%

Allikas: AMIF ühiste indikaatorite aruandlus_hindajale_14.06.xlsx

59. Saatjata alaealisi programmi rakendamise perioodil Eestisse ei saanud. Juhul, kui Eestisse saabuks saatjata alaealisi, siis nad suunataks asendushooldusteenusele ehk nad ei jõuaks varjupaigataotlejate majutuskeskusesse. Seetõttu ei olnud ühtegi projekti, mis oleks keskendunud saatjata alaealiste jaoks majutuskohtade kohandamisele.
60. Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikud tähistavad neid rahvusvahelise kaitse taotlejaid, kes elavad riigi korraldatud majutusel võrreldes nende rahvusvahelise kaitse taotlejatega, kes elavad iseseisvalt. Kuni 2022. aastani oli rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Eestis võrdlemisi väike, jäädes kuni ca 100 taotluse juurde aastas (vt Joonis 7). Pärast Venemaa sõjalise agressiooni algust Ukrainas kasvas rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Eestis hüppeliselt peaaegu 3000ni.
61. Väikesest rahvusvahelise kaitse taotlejate arvust tulenevalt oli ka vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv Eestis kuni 2022. aastani võrdlemisi väike (vt Joonis 11). Pärast täiemahulise Ukraina sõja algust 2022. aastal kasvas vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv hüppeliselt. Kõigist varjupaigataotlejatest ligikaudu pooled elasid riigi korraldatud majutusel ehk olid hõlmatud vastuvõtusüsteemiga (vt Joonis 12).

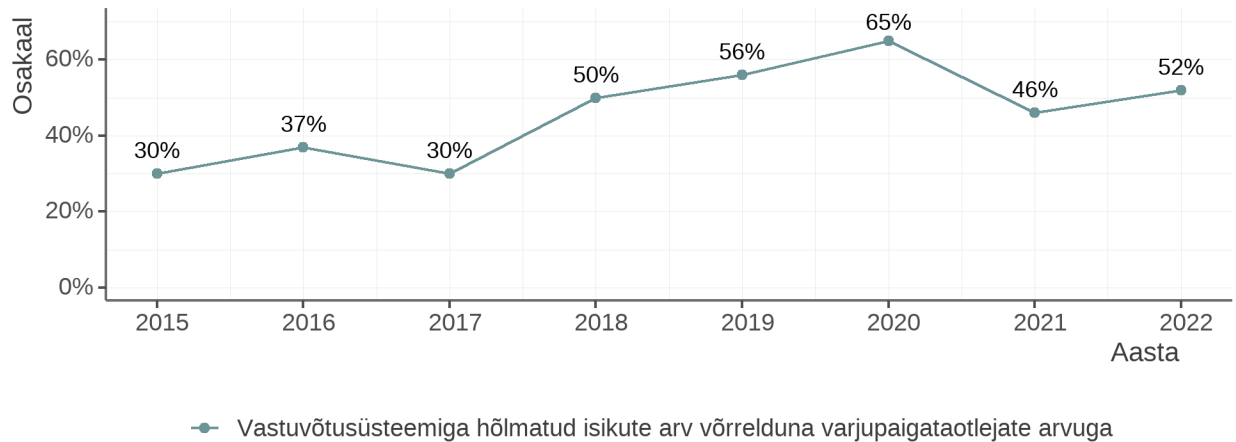
Joonis 11. Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv (igal aastal aruandeperioodi lõpu seisuga)



—●— Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv (aruandeperioodi lõpu seisuga)

Allikas: EE_Data.xlsx

Joonis 12. Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv võrrelduna varjupaigataotlejate arvuga



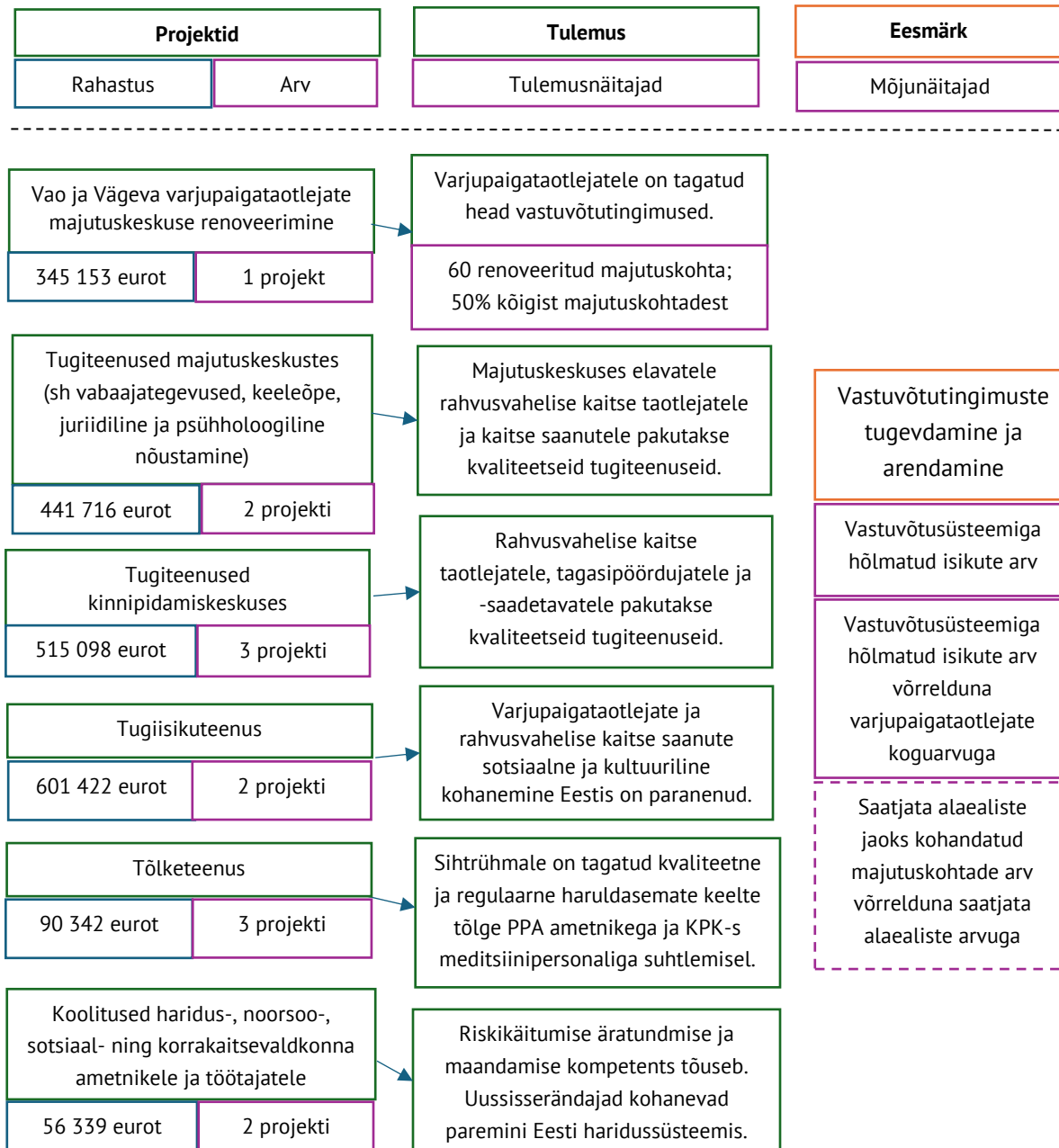
Allikas: EE_Data.xlsx

Sekkumisloogika

62. Sekkumisloogika joonisel on toodud vastuvõtutingimuste tugevdamise ja arendamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 13, taustavärvita kastid kujutavad dokumendianalüüsi põhjal koostatud sekkumisloogikat, punktiirjoonega kastis on mõjunäitaja, mis sidusrühmade esindajate ja vastutava asutuse hinnangul ei sobitu Eesti konteksti).
63. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuste (Vao ja Vägeva keskuse) ülalpidamine toetub suuresti riigieelarvele, millest rahastatakse voodikohti, personali kulusid, esmast tervisekontrolli, transporti PPA menetlustoimingutele, määratud mahus³¹ eesti keele õpet jm. AMIF-ist rahastati tegevusi, mis pakkusid lisandväärtust, nt täiendavat eesti keele õpet, vabaajategevusi, majutuskeskuse renoveerimist, tugiisikuteenust.
64. Sidusrühmade esindajate hinnangul on AMIF-i panus vastuvõtutingimuste tugevdamisesse ja arendamisesse olnud oluline, kuna riigieelarvest pakutakse vaid baasteenuseid ja tingimusi EL-i regulatsioonidest tulenevas mahus. AMIF-i toel on olnud võimalik arendada vastuvõtu infrastruktuuri ja pakkuda lisateenuseid. Tuuakse välja, et vabaaja ja muude tegevuste pakkumine nii majutus- kui kinnipidamiskeskustest on oluline, sest see annab inimestele tegevust, parandab nende vaimset heaolu, aitab tagada korda ja valmistab neid ka ette edasiseks eluks pärast varjupaigamenetluse lõppu. Kuigi üldjoontes peetakse AMIF-i projekte sobilikuks valikuks, siis mainis üks sidusrühmade esindaja, et lisaks majutuskeskuse töötajatele juba pakutud koolitustele võiks leida koolitamiseks veel võimalusi. Samuti oli sidusrühmade esindajatel kohati keeruline mõtestada lahti alameesmärgi sisu ehk mida võib käsitleda vastuvõtutingimuste arendamisena ja mida tugevdamisena ja kas lisateenuste pakkumine kvalifitseerub arendamiseks.

³¹ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) §73 lõige 5 punkt 2 kohaselt kaetakse riigieelarvest rahvusvahelise kaitse saajale eesti keele õppimise kulu kuni 2 a vältel.

Joonis 13. Sekkumisloogika vastuvõtutingimuste tugevdamiseks ja arendamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO1 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

65. Saatjata alaealistele kohandatud majutukohtade arvu mõjunäitajat ei peeta Eesti kontekstis asjakohaseks, kuna juhul kui saatjata alaealisi Eestisse jõuaks, siis suunataks nad asendushooldusteenusele ehk nad ei jõuaks varjupaigataotlejate majutuskeskusesse. Erandiks on 16–17-aastased noored, keda võib majutuskeskusesse suunata, kuid kes ei vaja sidusrühmade esindajate hinnangul teistmoodi voodikohti kui täisealised varjupaigataotlejad.

66. Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arvu ja selle osakaalu kogu varjupaigataotlejatest hindasid sidusrühmade esindajad üldjoontes sobivaks näitajaks, kuid oluline on siinkohal täpselt defineerida, mida vastuvõtusüsteemiga hõlmatuse all mõeldakse. Sidusrühmade esindajad tõid välja, et antud näitaja all võib lisaks majutusele silmas pidada ka nt tõlketeenuse vm majutuskeskuse välise teenuse saamist ja sellisel juhul oleks vastuvõtusüsteemiga hõlmatud peaaegu kõik varjupaigataotlejad. Sidusrühmade esindajad leidsid ka, et oluline oleks defineerida nii mõjunäitajate baas- kui sihttase, et arengut mõõta.
67. AMIF-ist rahastatud tegevuste positiivseks täiendavaks mõjuks pidasid sidusrühmade esindajad seda, et tegevused aitasid suurendada avalikkuse teadlikkust varjupaigataotlejatest ja mõjusid nende kuvandile positiivselt. Toodi välja, et majutuskeskuse korrastamine ja sinna juurde avalikult kasutatava laste mänguväljaku rajamine või ümbruskonna elanike kaasamine erinevatesse tegevustesse, mõjuvad positiivselt kogukonna meelestatusele varjupaigataotlejate suhtes. Samuti aitavad erinevad vabaajategevused näidata varjupaigataotlejaid teotahteliste inimestena, kes on võimelised ühiskonda panustama.
68. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid sidusrühmade esindajate ja fondi koordinaatorite hinnangul projektidel ei olnud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 7. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati vastuvõtutingimuste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Osaliselt
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

69. Fondi toel loodud majutusinfrastruktuuri mahutavuse ja osakaalu (näitajad SO1 R2; C2.1, C2.2) sihttasemed (mis nägid ette 20 majutuskoha loomist või renoveerimist, mis moodustaks 25% kogu vastuvõtu majutusvõimaluste mahutavusest) ületati (vt ka Tabel 2 ja Tabel 6). Fondist toetatud saatjata alaealiste jaoks kohandatud kohtade arvule (näitaja SO1 R4) ei ole määratud sihttaset, kuna Eesti konteksti arvestades ei ole näitaja saavutamise hindamine asjakohane. Projektide panust mõjunäitajate trendile ei saa mõõta, kuna projektide seos mõjunäitajatega on puudulik või kaudne ning sekkumisloogika puudulikkuse tõttu ei ole teada, kuidas projektidest mõjudeni jõutakse.
70. Kokkuvõttes saavutas Eesti fondi rakendamise perioodil vastuvõtutingimuste tugevdamisel ja arendamisel olulist edu ja AMIF-il on selles oluline panus. Projektid olid õige valik alameesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel ei olnud.

2.3.5 Miinimumnõuete/ kvalifikatsioonitingimuste direktiivi kehtestatud õigusraamistiku edukas rakendamine

71. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati miinimumnõuete direktiivi³² (ja selle hilisemate muudatustega) kehtestatud õigusraamistiku edukal rakendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

72. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL reguleerib kahte valdkonda: nõuded sellele, kes on rahvusvahelise kaitse saaja ja mis on rahvusvahelise kaitse sisu (elamisluba, ligipääs tööturule jne). Sellest tulenevalt on kõik eelnevalt toodud kahe hindamisküsimuse (varjupaigamenetluse ja vastuvõtutingimuste) projektid seotud direktiivist tulenevate nõuete elluviimisega. Kokku panustab direktiivi rakendamisesse 23 projekti summas 4 530 435 eurot.
73. Tasub mainida, et kuigi hindamisraamistikus sõnastatud hindamisküsimus nimetab direktiivi 2011/95/EL „miinimumnõuete direktiiviks“, siis sidusrühmade esindajad tunnevad direktiivi 2011/95/EL nimetuse all „kvalifikatsioonitingimuste direktiiv“, seega eelistatakse raportis viimast nimetust või kasutatakse mõlemat paralleelselt. Oluline on ka märkida, et „miinimumnõuete direktiiv“ ei tähenda siinkohal Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/33/EL (vastuvõtutingimuste direktiiv)³³ ega ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/32/EL (varjupaigamenetluse direktiiv)^{34, 35}. Direktiivi nimetamine „miinimumnõuete direktiiviks“ tekitas sidusrühmade esindajates olulist segadust ning raskendas hindamise protsessi.

Tabel 8. AMIF projektide, mis panustasid miinimumnõuete/kvalifikatsioonitingimuste direktiivi edukasse rakendamisesse, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
COI ekspert	AMIF2015-19	„Päritoluriigi info otsimise pädevuse ja analüüsi võimekuse tõstmine PPAs“	112 542
	AMIF2018-11	„Päritoluriigi info otsimise pädevuse ja analüüsi võimekuse tõstmine PPAs II“	262 988
Infosüsteemid	AMIF2016-5	„Tagasisaatmisenetlust toetava infosüsteemi UUSIS ILLEGAAL arendus“	62 697
	AMIF2018-2	„Rahvusvahelise kaitse menetluse integratsioon Illegaal2 platvormile“	535 347
Koolitused	AMIF2015-7	„Varjupaigamenetluse ja süsteemi efektiivsuse tõstmine (IPE)“	89 795
	AMIF2016-22	„Parim võimalik koolitusteenus rahvusvahelise kaitse menetluse tõhustamisel“	24 831
	AMIF2019-2	„Rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuste jätkusuutlikkuse tagamine“	119 311
	AMIF2018-15	„Riiki massiliselt sisenevate isikute vastuvõtu- ja tagasisaatmise võimekuse tõstmine“	27 052

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud)

³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud).

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud).

³⁵ Direktiivid 2011/95/EL, 2013/33/EL ja 2013/32/EL on Eesti riigisisesse õigusesse üle võetud Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega (VRKS; vastu võetud 14.12.2005, RT I 2006, 2, 3, jõustunud 01.07.2006 (viimati muudetud 06.07.2023)).

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Ukraina kriis	AMIF2022-1	„2022 Ukraina kriisist tingitud ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuse tõstmine“	1 141 853
Tõlketeenus	AMIF2015-11	„Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele tõlketeenuse osutamine“	30 157
	AMIF2018-8	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele“	37 798
	AMIF2020-15	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning tagasisaadetavatele“	22 387
Õigusabi	AMIF2015-20	„Riigi õigusabi osutamine rahvusvahelise kaitse menetluses ja sellele järgnevas halduskohtumenetluses“	103 949
Majutuskeskuse renoveerimine	AMIF2016-1	„Vao ja Vägeva varjupaigataotlejate majutuskeskuse renoveerimine“	345 153
Koolitused ametnikele	AMIF2016-11	„MIGRIB - usulisest, kultuurilisest ja rändetaustast lähtuv riskikäitumine: äratundmine, ennetamine, maandamine“	28 407
	AMIF2016-12	„Ussissiserändajate kohanemise toetamine koolis“	27 932
Tugiisikuteenus	AMIF2015-10	„Tugiisikuteenus varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele“	337 639
	AMIF2018-3	„Tugiisikuteenuse ja kohanemist toetavate teenuste pakkumine rahvusvahelise kaitse saajatele“	263 783
Tugiteenused kinnipidamiskeskustes	AMIF2015-12	„Tervishoiu-, psühholoogi- ja psühhiaatriateenus varjupaigataotlejatele ja tagasipöördujatele“	55 121
	AMIF2015-17	„Nõustamine ja huvitegevuse korraldamine kinnipidamiskeskuses“	47 764
	AMIF2018-9	„Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele“	412 213
Tugiteenused majutuskeskustes	AMIF2015-15	„Tugiteenused majutuskeskuses“	191 026
	AMIF2018-7	„Tugiteenuste pakkumine majutuskeskustes“	250 690
KOKKU			4 530 435

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused.

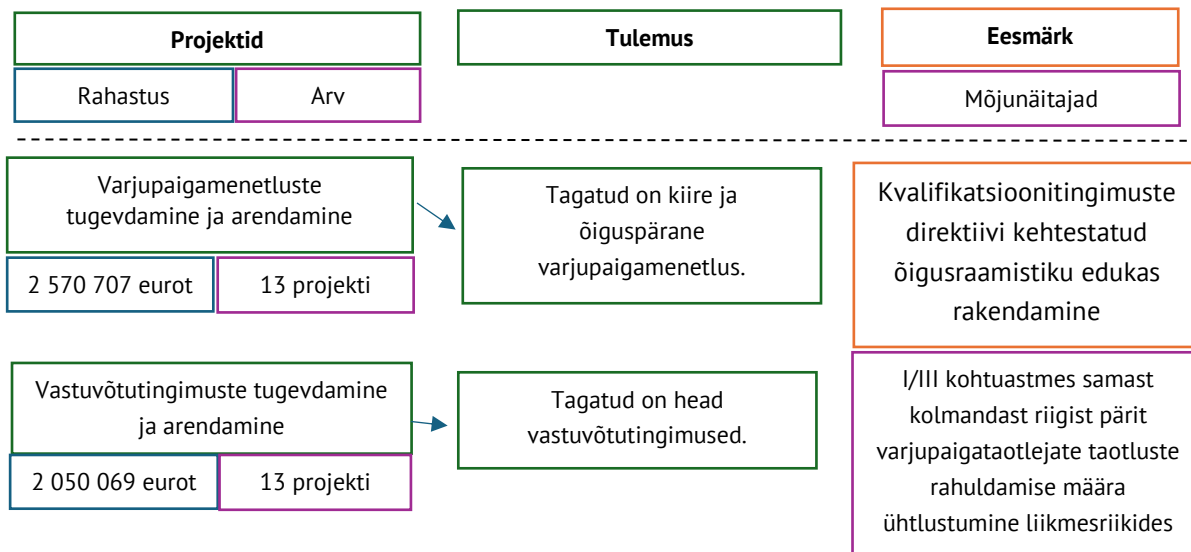
Näitajad

74. Miinimumnõuete/kvalifikatsioonitingimuste direktiivi rakendamise indikaatorina määratleb hindamise juhendmaterjal esimeses kohtuastmes/viimases kohtuastmes samast kolmandast riigist pärit varjupaigataotlejate taotluste rahuldamise määra ühtlustumise liikmesriikides (indikaator SO1 I6). Antud näitaja väärtuseid avaldatakse vaid siis kui ühest päritoluriigist on rohkem kui 100 rahvusvahelise kaitse taotlejat. Tulenevalt väikesest rahvusvahelise kaitse taotlejate hulgast ei ole selle näitaja väärtust Eesti kohta toodud.

Sekkmisloogika

75. Sekkmisloogika joonisel on toodud kvalifikatsioonitingimuste direktiivi kehtestatud õigusraamistiku eduka rakendamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 14).

Joonis 14. Sekkumisloogika miinimumnõuete/kvalifikatsioonitingimuste direktiivi kehtestatud õigusraamistiku edukaks rakendamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO1 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

76. Kvalifikatsioonitingimuste direktiiv ei reguleeri otseselt varjupaigamenetluse praktilist korraldamist³⁶. Siiski on varjupaigamenetluse korraldamine direktiivist kaudselt mõjutatud, kuna direktiiv määratleb selged normid ja tingimused, mille alusel varjupaigataotlusi hinnatakse. Näiteks määratleb direktiiv ühtsed kriteeriumid selle kohta, kes kvalifitseerub pagulaseks või täiendava kaitse saajaks. Lisaks selgitab direktiiv, kuidas tõlgendada tagakiusamise põhjuseid, ohutuse puudumist ja muid asjaolusid, mida tuleb arvesse võtta menetluse käigus ning sätestab juhtumid, kus rahvusvahelise kaitse taotlejale võib keelduda kaitse andmisest. Direktiiv ei kohaldu liikmesriigile vahetult, vaid tuleb riigisisesse õigusesse üle võtta. Eeltoodust lähtuvalt leidsid sidusrühma esindajad, et projektid, mis panustasid varjupaigamenetluste kvaliteedi ja kiiruse tõstmisesse, panustasid ka kvalifikatsioonitingimuste direktiivi kehtestatud õigusraamistiku edukasse rakendamisesse.
77. Kvalifikatsioonitingimuste direktiiv ei keskendu otseselt vastuvõtutingimustele ehk sellele, millistel tingimustel varjupaigataotlejaid EL-i liikmesriikides varjupaigamenetluse ajal majutatakse ja toetatakse. Vastuvõtutingimuste miinimumnõudeid reguleerib vastuvõtutingimuste direktiiv (2013/33/EL). Küll aga sätestab kvalifikatsioonitingimuste direktiiv rahvusvahelise kaitse saajate juurdepääsu sarnastele õigustele nagu riigis elavatel kodanikel (sh eluasemele, sotsiaalhoolekandele). Seega kvalifikatsioonitingimuste direktiiv tagab, et rahvusvahelise kaitse saajatel on õigus vastuvõtutingimustest edasi liikuda ning neile peavad olema tagatud juurdepääs tööturule, tervishoiule, haridusele ja muudele tugiteenustele, mis ületavad varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi. Osad sidusrühmade esindajad arvasid, et seos vastuvõtutingimuste arendamise projektide ja kvalifikatsioonitingimuste direktiivi vahel on liiga nõrk, et vastuvõtutingimuste arendamise projektid direktiivi arendamisesse panustaksid. Samas leidsid ka sidusrühmade esindajad, kelle hinnangul on kaudne side olemas ning vastuvõtutingimuste projektid panustasid alameesmärgi saavutamisesse.

³⁶ Varjupaigamenetluse praktilised aspektid, nagu menetluse etapid ja tähtaegade määratlemine, kuuluvad peamiselt teise direktiivi, direktiivi 2013/32/EL (varjupaigamenetluse direktiivi), reguleerimisalasse.

78. Kokkuvõttes leidsid sidusrühmade esindajad, et kvalifikatsioonitingimuste direktiiv moodustab ühise terviku vastuvõtutingimuste direktiiviga (2013/33/EL) ja varjupaigamenetluse direktiiviga (2013/32/EL), seega oleks sisulisem hinnata projektide mõju kõigi kolme direktiiviga kehtestatud õigusraamistiku edukale rakendamisele, mitte vaid ühele neist. Kui aga peab hindama mõju vaid kvalifikatsioonitingimuste direktiivi rakendamisele, siis olid kõik sidusrühmade esindajad nõus, et varjupaigamenetluse arendamise projektid panustasid direktiivi rakendamisesse ja seega oli AMIF-il kokkuvõttes oluline panus alameesmärgi saavutamisel.
79. Esimeses kohtuastmes/viimases kohtuastmes samast kolmandast riigist pärit varjupaigataotlejate taotluste rahuldamise määra ühtlustumise mõjunäitaja puhul rõhutasid sidusrühmade esindajad, et näitaja on oluliselt mõjutatud sisserändajate profiilist. Nende hinnangul võib ühest päritoluriigist tulla kahte erinevasse sihtriiki väga erineva profiiliga isikud, mistõttu ühe grupi hulgas ongi rohkem rahvusvahelise kaitse saajaid kui teise grupi hulgas. Seda aspekti tuleb tunnustamise määrade võrdlemisel kindlasti arvesse võtta. Lisaks teeb määrade võrdlemise Eesti kontekstis keeruliseks see, et rahvusvahelise kaitse taotlejate arvud on väga väikesed ning väikese valimi tõttu ei ole võimalik tunnustamise määrasid teiste sihtriikide määradega võrrelda.
80. Sidusrühma esindajad pidasid projekte sobivamaks valikuks alameesmärgi saavutamiseks. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid sidusrühmade esindajate ja fondi koordinaatorite hinnangul projektidel ei olnud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 9. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati miinimumnõuete/kvalifikatsioonitingimuste direktiivi (ja selle hilisemate muudatustega) kehtestatud õigusraamistiku edukal rakendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Ei saa hinnata
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

81. Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemetega saavutamist ei saa hinnata, kuna peale ühe mõjunäitaja muid näitajaid ei olnud määratletud. Projektide panust mõjunäitaja trendile ei saa hinnata, kuna mõjunäitaja väärtused puuduvad.
82. Kokkuvõttes saavutas Eesti fondi rakendamise perioodil miinimumnõuete/kvalifikatsioonitingimuste direktiivi kehtestatud õigusraamistiku rakendamisel olulist edu ja AMIF-il oli selles oluline panus. Projektid olid sobivaim valik alameesmärgi saavutamiseks ning projektidel ei olnud soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid.

2.3.6 Liikmesriikide suutlikkuse suurendamine oma varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamiseks, hindamiseks ja nende üle järelevalve tegemiseks

83. **Hindamisküsimus: Milliseid edusamme tehti selleks, et suurendada liikmesriikide suutlikkust oma varjupaigapoliitikat ja -menetlusi arendada, hinnata ja nende üle järelevalvet teha, ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

84. Erieesmärgi SO1 (varjupaik) riikliku eesmärgi NO2 (hindamine) alla kuulus vaid üks projekt, mille liigitasime koostöös fondi koordinaatoritega suutlikkuse suurendamise projektiks. Suutlikkuse suurendamiseks varjupaiga valdkonnas ellu viidud projekti maht oli 7 625 eurot.

Tabel 10. AMIF projektide, mis panustasid varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamisesse, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Teiste riikide praktikad	AMIF2017-1	"Teiste riikide praktikad kinnipidamiskeskustes tugiteenuste jmt meetmete rakendamisel"	7 625
KOKKU			7 625

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused.

Näitajad

85. Suutlikkuse suurendamise indikaatoritena määratleb hindamise juhendmaterjal järgmised näitajad:
1. SO1 C4. Fondi toetusel koostatud päritoluriike käsitlevate teabematerjalide ja korraldatud teabekogumissmissioonide arv;
 2. SO1 C5. Fondist toetatud selliste projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide varjupaigapoliitikat;
 3. SO1 R3; C3.1 ja C3.2. Nende isikute arv, kes on saanud varjupaigaalast koolitust fondi toetusel, ning nende osakaal sellealast koolitust saanud töötajate koguarvust.
86. Päritoluriigi teabematerjale ja teabekogumissmissioone Eestis AMIF-i abil ei tehtud. Hindamisküsimuse alla liigitatud projekt panustas varjupaigapoliitika arendamisesse (näitajasse SO1 C5). Projekti raames varjupaigaalast koolitust ei pakutud, seega ei panustanud projekt näitajasse SO1 R3. Projekti käigus saadi ülevaade Leedu, Soome, Rootsi, Tšehhi, Poola ja Läti välismaalaste kinnipidamiskeskustes osutatavatest teenustest, tugitegevustest ja sealsest keskkonnast.

Tabel 11. AMIF projektide, mis panustasid varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamisesse, näitajad riikliku programmi aruandes

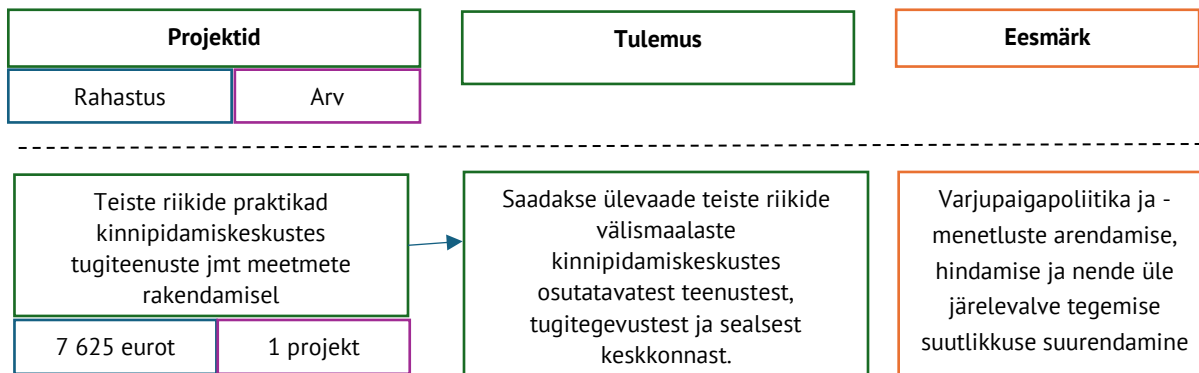
Projekti nr	Projekti nimi	Päritoluriigi infotoodete ja faktide leidmise missioonide arv ... (C4)	Projektide arv varjupaigapoliitikate arendamiseks, seireks ja hindamiseks ... (C5)	Isikute arv, kes on saanud varjupaigaalast koolitust fondi toetusel (C3.1)	... osatähtsus sellealast koolitust saanud töötajate koguarvust (C3.2)
AMIF2017-1	"Teiste riikide praktikad kinnipidamiskeskustes tugiteenuste jmt meetmete rakendamisel"	0	1	0	0%

Allikas: AMIF ühiste indikaatorite aruandlus_hindajale_14.06.xlsx

Sekkumisloogika

87. Sekkumisloogika joonisel on toodud varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 15).

Joonis 15. Sekkumisloogika varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO1 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

88. Hindamisküsimuse ja selles sõnastatud alameesmärgi mõistmine ja mõõtmine oli hindajate ja sidusrühmade esindajate jaoks keeruline. Varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamisena võib laiemas vaates mõista kõiki tegevusi, mida tehakse varjupaigamenetluse ja vastuvõtutingimuste tugevdamiseks ja arendamiseks. AMIF-i kontekstis on lähtutud kitsamast vaatest ja suutlikkuse parandamisena nii varjupaiga, integratsiooni kui tagasisaatmise erieesmärgi all defineeritud erinevad uuringud ja poliitikameetmete arendamise projektid, millest saadud teadmised peaksid aitama valdkonna arengule kaasa. Mõlemal juhul on alameesmärgi mõistmine keeruline: kui mõista suutlikkust laiemalt, siis kordab hindamisküsimus juba eelnevalt hinnatud varjupaigamenetluse ja vastuvõtutingimuste hindamisküsimusi, samas kui kitsam vaade hõlmab vaid väikest osa suutlikkusest.
89. Konkreetne projekt panustas varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamisse, kuid seda panust ei saa pidada väga suureks, kuna tegemist oli vaid ühe, väikese mahuga projektiga. Vaadates laiemalt kõiki varjupaiga erieesmärgi alt rahastatud projekte, mida käsitleti eelnevate alaküsimuste juures, siis on AMIF-i panus varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise suutlikkuse suurendamisesse suur.
90. Projekti käigus saadi ülevaade Leedu, Soome, Rootsi, Tšehhi, Poola ja Läti välismaalaste kinnipidamiskeskustes osutatavatest teenustest, tugitegevustest ja sealsest keskkonnast. Varjupaigataotlejaid ja tagasisaadetavaid peetakse kinni samas kinnipidamiskeskuses ning enamus teenuseid ja tingimusi on neil samad. Seetõttu panustas antud projekt ka tagasisaatmissuutlikkuse parandamisse (vt ka ptk 2.5.6).
91. Hindamise juhendmaterjalides sellel eesmärgil mõjunäitajaid ei olnud ning sidusrühmade esindajad ei pakkunud siinkohal ka alternatiivseid näitajaid. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektil sidusrühmade esindajate arvates ei olnud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 12. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Milliseid edusamme tehti selleks, et suurendada liikmesriikide suutlikkust oma varjupaigapoliitikat ja -menetlusi arendada, hinnata ja nende üle järelevalvet teha, ja milline osa oli selles AMIF-il?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Ei saa hinnata

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

92. Väljund- ja tulemusnäitajate eesmärkide saavutamist pole võimalik hinnata, kuna projektile ei olnud näitajate sihttasemeid määratud. Projekti mõju mõjunäitajatele ei saa hinnata, kuna mõjunäitajad puudusid.
93. Kokkuvõttes paranes varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkus Eestis fondi rakendamise perioodil. Antud alaküsimuse alla liigitatud projekt panustas sellesse oma väikese mahu tõttu vähesel määral. Arvestades ka teisi eelnevate alaküsimuste all käsitletud projekte, oli AMIF-i panus varjupaigapoliitika ja -menetluste arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkusesse suur. Projekt oli õige valik alameesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektile ei olnud.

2.3.7 Riiklike ümberasustamisprogrammide ja -strateegiate ning muude humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide loomine, arendamine ja rakendamine

94. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati riiklike ümberasustamisprogrammide ja -strateegiate ning muude humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide loomisel, arendamisel ja rakendamisel ning milline osa oli selles AMIF-il?**
95. Eestis ei loodud riiklikke ümberasustamisprogramme ja -strateegiad ega muudel humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programme, mistõttu pole eesmärgi hindamine asjakohane.

2.4 Erieesmärk 2: integratsioon

96. **Erieesmärk 2 (SO2):** seadusliku rände toetamine liikmesriikidesse kooskõlas nende majanduslike ja sotsiaalsete vajaduste, näiteks tööturu vajadustega, tagades seejuures liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkuse, ning kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamine.³⁷

2.4.1 Integratsiooni erieesmärgi saavutamise kokkuvõte

97. **Hindamisküsimus: Kuidas aitas fond kaasa liikmesriikidesuunalise, nende majanduslike ja sotsiaalseid vajadusi, näiteks tööturu vajadusi arvestava seadusliku rände toetamisele, tagades seejuures liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkuse ning edendades kolmandate riikide kodanike tulemuslikku integreerimist?**
98. AMIF on aidanud oluliselt kaasa kolmandate riikide kodanike tulemuslikule integreerimisele ning integreerimise alase suutlikkuse parandamisele Eestis (vt ptk 2.4.3 ja ptk 2.4.5). AMIF-ist rahastati osaliselt kohanemisprogrammi ning rahvusvahelise kaitse saajate eesti keele õpet. AMIF-i projektid võimaldasid tõsta koolide, kohalike omavalitsuste ning kultuuri- ja spordiasutuste võimekust kolmandate riikide kodanikele teenuste disainimisel ja pakkumisel. Samuti viidi fondi toel läbi mitmeid sotsiaalset integratsiooni ja inimeste

³⁷ Määrus (EL) 516/2014 art 3 lg 2 p (b)

teadlikkust kolmandate riikide kodanikest tõstvaid projekte. Lisaks võimaldas AMIF pakkuda kolmandate riikide kodanikele tööturu ja õiguslikku nõustamist.

2.4.2 Liikmesriikidesuunalise, nende majanduslikke ja sotsiaalseid vajadusi arvestava seadusliku rände toetamine

99. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati liikmesriikidesuunalise, nende majanduslikke ja sotsiaalseid vajadusi, näiteks tööturu vajadusi arvestava seadusliku rände toetamisel, ja milline osa oli selles AMIF-il?**
100. Eesti programmis ei olnud tegevusi sellel eesmärgil mistõttu eesmärgi hindamine pole asjakohane.

2.4.3 Kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamine

101. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

102. Kolmandate riikide kodanike integratsiooni edendamise projektideks liigitati kõik erieesmärgi SO2 (integratsioon) riikliku eesmärgi NO2 (integratsioon) projektid. Kolmandate riikide kodanike integratsiooni edendamiseks viidi ellu 32 projekti kogusummas 5 405 030 eurot.

Tabel 13. AMIF projektide, mis panustasid kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamisse, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Eesti keele õpe	AMIF2016-3	„Eesti keele õpe rahvusvahelise kaitse saajatele“	154 440
	AMIF2017-8	„Eesti keele õpe rahvusvahelise kaitse saajatele 2018-2019“	313 942
	AMIF2020-1	„Eesti keele õpe rahvusvahelise kaitse saajatele 2020-2022“	402 981
	AMIF2020-8	„Eesti keele õpe kolmandate riikide kodanikele Eestis“	442 773
KOVide ja koolide võimekuse tõstmine	AMIF2016-16	„Tartu Linnavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna teabevahetus avalikest teenustest“	3 750
	AMIF2016-19	„Parimad praktikad kolmandate riikide kodanike lõimimiseks kohalikesse omavalitsustesse“	12 815
	AMIF2018-3	„Tugiisikuteenuse ja kohanemist toetavate teenuste pakkumine rahvusvahelise kaitse saajatele“	81 167
	AMIF2019-8	„Uued lapsed koolis: uussisserändajatega seotud väljakutsed Eesti koolides ja kohanemise toetamine“	99 988
	AMIF2021-6	„Rahvusvahelise kaitse saanud isikute tugiisikuteenuse korraldus KOVi tasandil“	90 858
	AMIF2021-8	„Rände-, kohanemis- ja lõimumisteemaliste teabepäevade läbiviimine kohalikele omavalitsustele“	86 475
Kohanemisprogramm	AMIF2015-3	„Kohanemisprogrammi teaduse mooduli pakkumine kolmandate riikide kodanikele“	5 488
	AMIF2015-4	„Kohanemisprogrammi õppimise mooduli pakkumine kolmandate riikide kodanikele“	16 107
	AMIF2015-6	„Rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohanemisprogramm“	62 485
	AMIF2017-7	„Rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohanemisprogramm II“	97 219
	AMIF2020-12	„Rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohanemisprogramm III“	447 912

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Kultuuri- ja spordiasutuste võimekuse tõstmine	AMIF2018-13	„Kultuuriasutuste teenusedisaini koolitus- ja mentorprogramm“	108 035
	AMIF2021-17	„Teenusedisaini koolitus- ja mentorprogramm kultuuri- ja spordiasutustele“	171 356
Sotsiaalne integratsioon	AMIF2016-8	„Kolmandate riikide kodanike kaasamine kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute poolt“	20 152
	AMIF2017-11	„Meie Eesti: inimesed, kohad, helid, maitset“	165 461
	AMIF2021-10	„Eestis elavate kolmandate riikide kodanike kaasamine vabatahtlikku tegevusse“	46 564
	AMIF2021-19	„#minuadapter: kohanemist toetavad tegevused kolmandate riikide kodanikele“	147 058
	AMIF2021-3	„Siin me oleme“	545 939*
Teadlikkuse tõstmine	AMIF2015-14	„Rändekommunikatsioon ja seire“	24 901
	AMIF2016-6	„Ristmeedia programmi „LIVEstonia. Ma elan siin“ arendamine“	222 353
	AMIF2017-13	„Teadlikkuse suurendamine Eesti inimvara seisust ja ühisloome võimalikest lahendustest“	105 642
	AMIF2017-3	„Saame tuttavaks! Kohaliku tasandi koostööritused rahvusvahelise kaitse valdkonnas“	77 395
	AMIF2019-5	„Saame tuttavaks! Kogukondlikud teabe- ja koostöötegevused“	139 185
	AMIF2020-11	„Ristmeedia projekt „Rikas Eesti““	191 617
	AMIF2021-14	„Veebiportaal eesti.life“	76 042
Tööturu ja õiguslik nõustamine	AMIF2020-4	„Kraadiõppuritest kolmandatest riikidest välistudengitele Eesti tööturu võimaluste tutvustamise koolitused ja ühisüritused“	149 903
	AMIF2021-11	„Pikaajalise viisa alusel Eestisse saabunud kolmandate riikide kodanikele suunatud e-koolitused 2021–2022“	439 384
	AMIF2021-16	„Migratsiooninõustamine“	455 643
KOKKU			5 405 030

*Märkus: Projekti AMIF2021-3 („Siin me oleme“) rahastus on raamatupidamise aastaaruannetes vigaselt raporteeritud – EL-i toetuse määraks on näidatud 25%, kuigi see peaks olema 75%. Vastutav asutus konsulteerib hindamise tegemise ajal Euroopa Komisjoniga vea parandamise võimaluste üle. Rahastuse analüüs hindamisaruandes põhineb raamatupidamise aruannetel ega kajasta võimalikku lahendust, milleni konsultatsioonide tulemusena jõutakse.

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused. Projekt AMIF2018-3 panustas erieesmärkidesse SO1 ja SO2, tabelis on toodud vaid projektide SO2 erieesmärgi täitmisega seotud kulud.

Näitajad

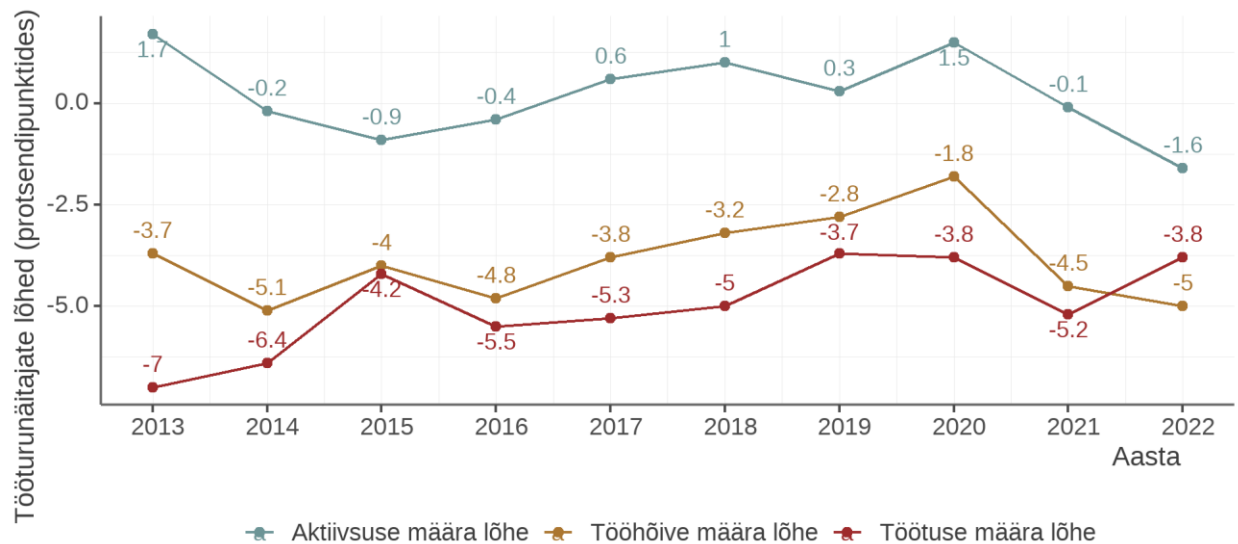
103. Kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamise indikaatoritena määratleb hindamise juhendmaterjal järgmised näitajad:

1. SO2 R2; C2, C2a, C2b, C2c, C2d. Sihtrühma kuuluvate nende isikute arv, keda fondi toetusel abistati integratsioonimeetmetega riiklike, kohalike ja piirkondlike strateegiate raames;
2. SO2 I2. Tööhõive määr: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel;
3. SO2 I3. Töötuse määr: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel;
4. SO2 I4. Aktiivsuse määr: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel;
5. SO2 I5. Haridussüsteemist varakult lahkunud noorte osakaal: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel;
6. SO2 I6. Kolmanda taseme hariduse omandanud 30–34aastaste isikute osakaal: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel;

7. SO2 I7. Sotsiaalse vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste osakaal rahvastikust: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel.

104. Fondi toetusel abistati 21 090 sihtrühma kuuluvat isikut, seega näitaja sihttase (650 inimest) ületati mitmekordselt (vt ka Tabel 2). Eestis elavate kolmandate riikide kodanike tööturunäitajad on pigem kehvemad kui Eesti kodanikel (vt Joonis 16). Antud grupil on tööhõive määr madalam ning töötuse määr kõrgem kui kohalikel. Kolmandate riikide kodanike aktiivsuse määr on üle aastate olnud sarnane kohalike elanike aktiivsuse määraga. Ei saa välja tuua märkimisväärseid trende tööturunäitajate lõhede arengutes. Tuleb ka arvestada, et AMIF-ist rahastatud projektid on olnud suunatud pigem väikesele grupile kolmandate riikide kodanikest, keskendudes rahvusvahelise kaitse saajatele ja uussisserändajatele, samas kui kolmandate riikide kodanike kogukond Eestis on arvukam, hõlmates ka arvestatavat hulka Eestis sündinud või pikaajalisi elanikke, kellel on määratlemata või kolmanda riigi kodakondsus.

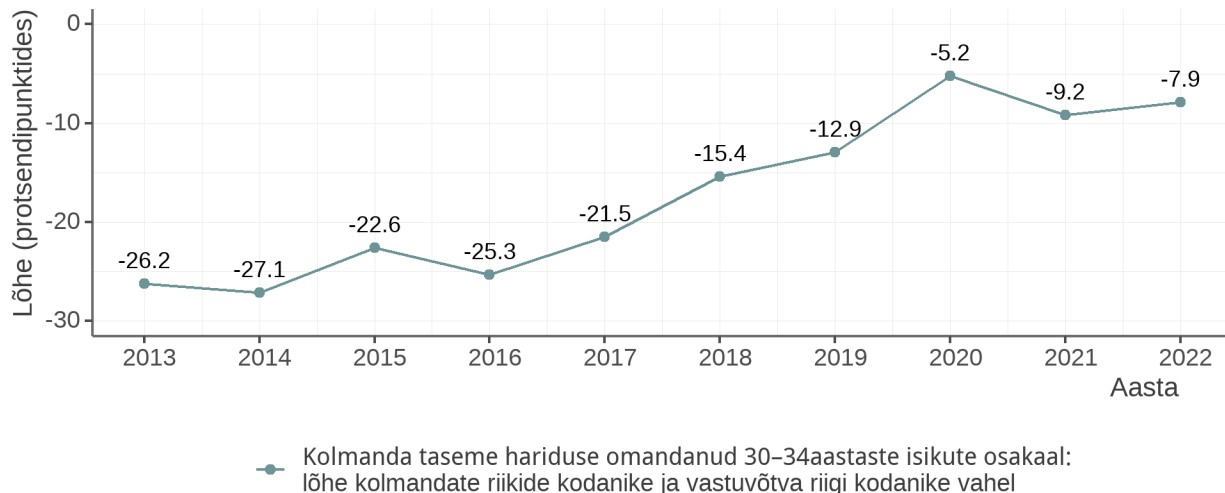
Joonis 16. Tööhõive, töötuse ja aktiivsuse määra lõhed kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel (protsendipunktides)



Allikas: Ex post evaluation indicators_data for MS.xlsx

105. Lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike kolmanda taseme hariduse omandanute osakaaludes on üle aastate jõudsasti vähenenud (vt Joonis 17).

Joonis 17. Kolmanda taseme hariduse omandanud 30–34aastaste isikute osakaal: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel (protsendipunktides)



Allikas: Ex post evaluation indicators_data for MS.xlsx

106. Sotsiaalse vaesuse lõhed näitavad üle aastate väikest vähenemise trendi (vt Joonis 18).

Joonis 18. Sotsiaalse vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste osakaal rahvastikust: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel (protsendipunktides)

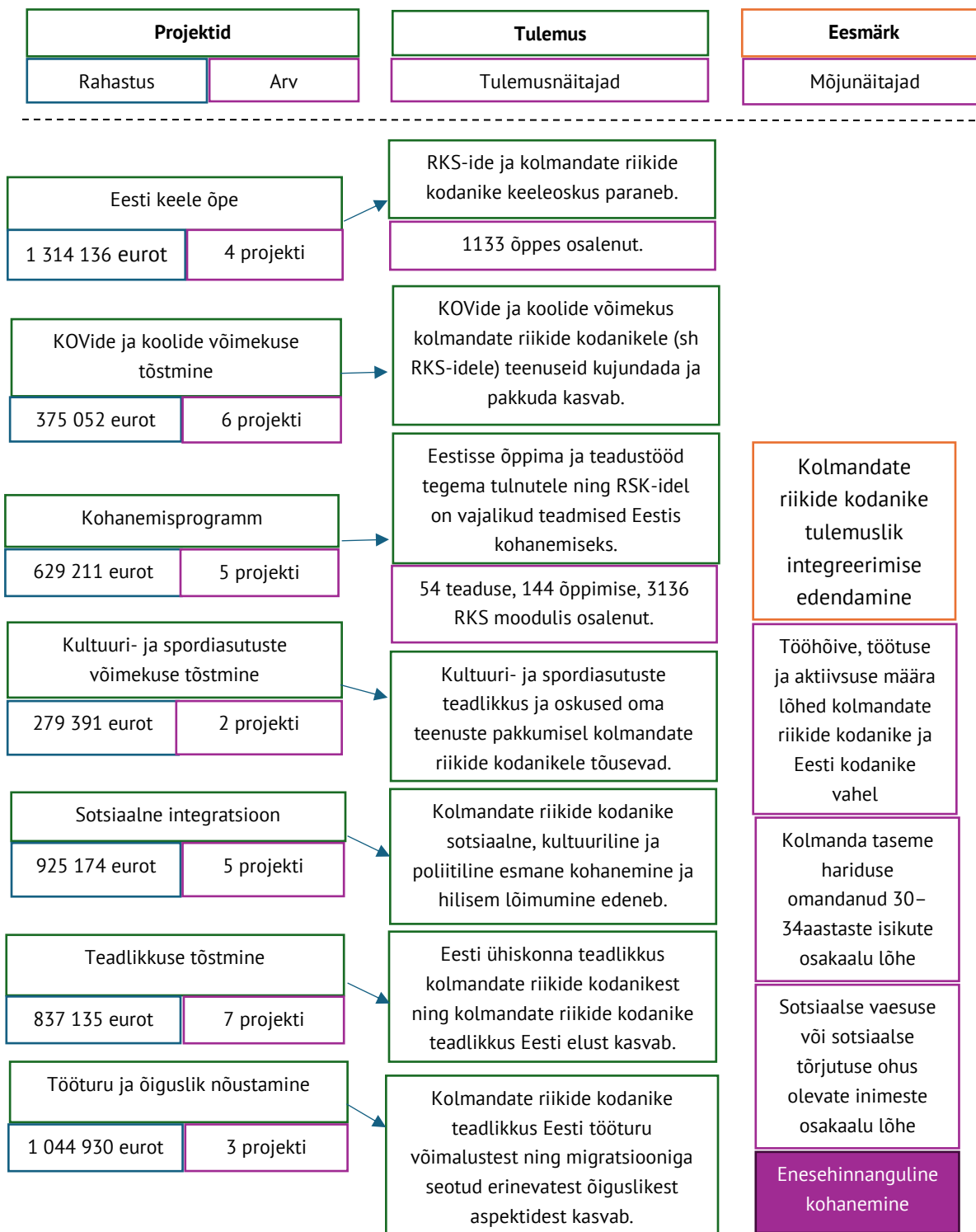


Allikas: Ex post evaluation indicators_data for MS.xlsx

Sekkumisloogika

107. Sekkumisloogika joonisel on toodud kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 19, taustavärvita kastid kujutavad dokumendianalüüsi põhjal koostatud sekkumisloogikat, taustavärviga kast lisati sidusrühmade grupiintervjuude põhjal).

Joonis 19. Sekkumisloogika kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO2 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

108. AMIF-ist toetatud integratsiooni projektid keskendusid uussisserändajate integreerimisele ja pikaajaliste elanike lõimumist sealt ei toetatud, seetõttu keskendusid sidusrühmade esindajad aruteludes uussisserändajate integreerimise edendamise arengutele. Sidusrühmade esindajate hinnangul on alates 2014. aastast toimunud oluline arenguhüpe uussisserändajate integreerimise edendamisel. Kuni 2015. aastani oli rändesaldo negatiivne³⁸ ehk Eestisse rändas sisse vähem inimesi kui Eestist välja, mistõttu puudus terviklik lähenemine uussisserändajatele ja neile pakutavatele teenustele. Hinnataval eelarveperioodil süstematiseeriti antud valdkond: defineeriti ära, kes on uussisserändaja, pandi paika, milliste rahastamisallikate abil uussisserändajale teenuseid pakutakse ning asuti teenuseid välja töötama ja osutama, nt loodi kohanemisprogramm.
109. Hinnataval eelarveperioodil rahastati uussisserändajatele mõeldud teenuseid peaaegu täies ulatuses EL-i toetusest. Suurem osa rahastusest tuli Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) vahenditest ning AMIF-i vahenditel oli väiksem osakaal – sidusrühmade esindajate hinnangul ligikaudu kümnendik uussisserändajate integratsiooni arengu rahastusest tuli AMIF-i ning ülejäänud ESF-i vahenditest. AMIF-i sihtrühm oli kolmandate riikide kodanikud fookusega rahvusvahelise kaitse saajatele, samas kui ESF-i vahenditest rahastati teenuseid nii EL-i kodanikele kui kolmandate riikide kodanikele (nt pere-, õpi- ja töörandajatele).
110. Hindamise juhendmaterjalis toodud mõjunäitajaid pidasid sidusrühmade esindajad üldjoontes sobilikeks kohanemise eesmärgi mõõtmiseks. Leiti, et ellu viidud projektid panustavad mõjunäitajatesse, nt keeleõpe ja kohanemisprogramm tööturulõhede vähendamisse ning kultuuri- ja sporditeenuste arendamine ja kohanemisprogramm sotsiaalse tõrjutuse vähendamisse. Arvati, et lisaks toodud näitajatele sobiks kohanemise eesmärgi täitmise mõõtmiseks ka enesehinnangulise kohanemise näitaja. Sidusrühmade esindajad rõhutasid, et kuna tegemist on uussisserändajatega, siis peaks enesehinnangulise kohanemise näitaja keskenduma peamiselt lühiajalisele kohanemisele ja ei tohiks olla suunatud pikaajalise lõimumise mõõtmisele, nt väite asemel, et ollakse osa Eesti ühiskonnast või on tekkimas Eesti identiteet, tuleks küsida, kas inimene teab, kuidas leida arsti, kuidas toimib PPA, millised ülesanded on kohalikul omavalitsusel jm riigi toimimisega seonduvat.
111. AMIF-ist rahastatud projekte pidasid sidusrühmade esindajad toonaste ressursside ja teadmiste juures parimaks valikuks alameesmärgi saavutamiseks. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel välja ei toodud. Sidusrühmade esindajad ja toetuse saajad pidasid positiivseks kaasuvaks mõjuks seda, et projektid ajendasid erinevaid osapooli omavahel suhtlema, saadi teadlikumaks rahvusvahelise kaitse saajatest ja neile pakutavatest teenustest ning tekkisid koostöövõrgustikud. Näiteks keeleõppe pakkujad suhtlesid palju teiste valdkonnas tegutsevate organisatsioonidega (nt rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusega, MTÜ Eesti Pagulasabiga, MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskusega) ja kohalikud omavalitsused olid ajendatud suhtlema Töötukassaga. Selle tulemusel oskasid erinevad teenuspakkujad anda rahvusvahelise kaitse saajatele palju asjatundlikumaid suuniseid, kuhu oma murega edasi pöörduda.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 14. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?”

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Osaliselt

³⁸ Statistikaameti andmebaas, tabel RVR03: ränne soo, vanuserühma ja rände liigi järgi.

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

112. Fondi toel integratsioonimeetmetega abistatud isikute (näitaja SO2 R2; C2) sihttase (650 inimest) saavutati (vt ka Tabel 2). Erinevatele abistatud isikute alarühmadele (näitajad C2a, C2b, C2c, C2d) ei ole sihttasemeid seatud, seega ei saa nende eesmärkide saavutamist hinnata. Projektide panust mõjunäitajate trendile ei saa mõõta, kuna sekkumisloogika puudulikkuse tõttu ei ole teada, kuidas projektidest mõjude või eesmärkideni jõutakse ning projektid on mõjunäitajatega seotud kaudselt.
113. Kokkuvõttes saavutas Eesti fondi rakendamise perioodil kolmandate riikide kodanike tulemuslikul integreerimisel olulist edu ja AMIF-il oli alameesmärgi saavutamises oluline panus. Projektid oli õige valik alameesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel ei olnud.

2.4.4 Liikmesriikide vahelise koostöö toetamine eesmärgiga tagada liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkus

114. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati liikmesriikide vahelise koostöö toetamisel eesmärgiga tagada liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkus ja milline osa oli selles AMIF-il?**
115. Riiklikus programmis ei olnud tegevusi sellel eesmärgil, mistõttu eesmärgi hindamine pole asjakohane. Sidusrühmade esindajad tõid välja, et sisserändesüsteemide ühtlustamist ei peeta eraldi eesmärgiks. Liikmesriikidel on palju vabadust elamisloa aluste kriteeriumite sätestamisel ja valimisel ning otsustamisel kui palju ja millise profiiliga isikuid riiki lubatakse, ühtsed standardid on seatud vaid konkreetsetes valdkondades, nt on ühtsed standardid dokumentidel. Erandiks on varjupaigataotlejate vastuvõtmine, kus varjupaigasüsteemile on seatud ühtsed kriteeriumid.

2.4.5 Integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamine

116. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati liikmesriikide integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

117. Erieesmärgi SO2 (integratsioon) riikliku eesmärgi NO3 (praktiline koostöö ja suutlikkuse suurendamise meetmed) alla kuulus kolm projekti, mille liigitasime koostöös fondi koordinaatoritega suutlikkuse suurendamise projektideks. Integreerimise suutlikkuse parandamisesse panustasid projektid kogusummas 139 150 eurot.

Tabel 15. AMIF projektide, mis panustasid integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisesse, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Uuringud ja meetmed	AMIF2015-16	„Eesti elanikkonna hoiakud kolmandatest riikidest uussisserändajate suhtes Euroopa Sotsiaaluuringu andmetes“	17 378

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
	AMIF2019-1	„Ühtsete integratsiooni toetavate sotsiaalvaldkonna meetmete välja töötamine ning rakendamine Eestis“	85 752
	AMIF2020-14	„Uussisserändajast lapse kohanemine Eesti üldhariduskoolis: olukord, tugisüsteem ja valmisolek mitmekultuuriliseks õpikeskkonnaks“	36 020
KOKKU			139 150

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused.

Näitajad

^{118.} Integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamise indikaatoritena määratleb hindamise juhendmaterjal järgmised näitajad:

1. SO2 C3. Fondist toetatud meetmete tulemusel loodud selliste kohalike, piirkondlike ja riiklike poliitikaraamistike/-meetmete/- vahendite arv, mille eesmärk on kolmandate riikide kodanike integreerimine ning mis hõlmavad kodanikuühiskonda ning sisserändajate kogukondi ja muid asjaomaseid sidusrühmi;
2. SO2 C5. Fondist toetatud selliste projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide integratsioonipoliitikat.

^{119.} Antud eesmärgi alla liigitatud kolmest projektist üks panustas integratsioonipoliitika väljatöötamise, jälgimise ja hindamise ning kaks löid poliitikaraamistikke, -meetmeid või -vahendeid, mille eesmärk oli kolmandate riikide kodanike integreerimine.

Tabel 16. AMIF projektide, mis panustasid integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisesse, näitajad riikliku programmi aruandes

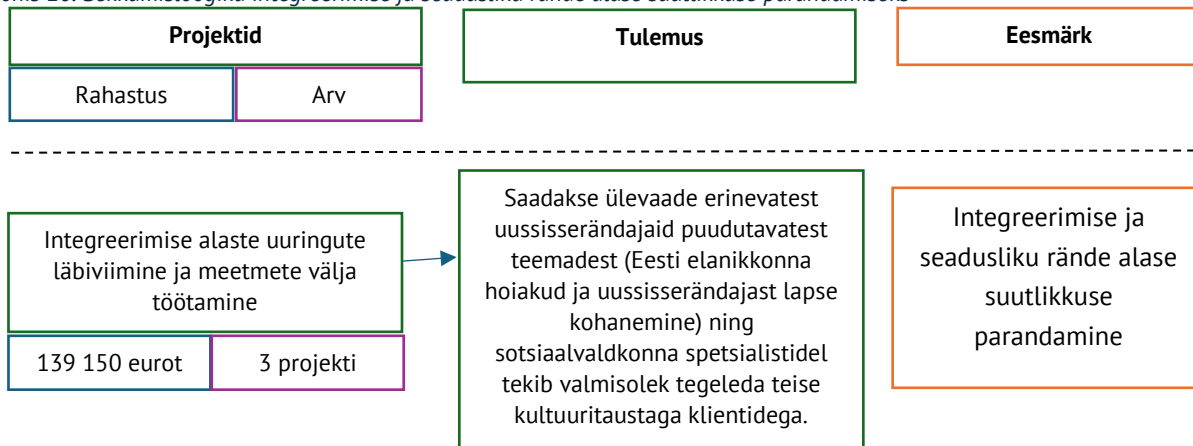
Projekti nr	Projekti nimi	Loodud poliitikaraamistike/-meetmete/- vahendite arv, mille eesmärk on kolmandate riikide kodanike integreerimine... (C3)	Projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide integratsioonipoliitikat (C5)
AMIF2015-16	„Eesti elanikkonna hoiakud kolmandatest riikidest uussisserändajate suhtes Euroopa Sotsiaaluuringu andmetes“	0	1
AMIF2019-1	„Ühtsete integratsiooni toetavate sotsiaalvaldkonna meetmete välja töötamine ning rakendamine Eestis“	1	0
AMIF2020-14	„Uussisserändajast lapse kohanemine Eesti üldhariduskoolis: olukord, tugisüsteem ja valmisolek mitmekultuuriliseks õpikeskkonnaks“	1	0

Allikas: AMIF ühiste indikaatorite aruandlus_hindajale_14.06.xlsx

Sekkumisloogika

^{120.} Sekkumisloogika joonisel on toodud integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 20).

Joonis 20. Sekkumisloogika integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO2 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

121. Hindamisküsimuse ja selles sõnastatud alameesmärgi mõistmine ja mõõtmine oli hindajate ja sidusrühmade esindajate jaoks keeruline. Integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisena võib laiemas plaanis mõista kõiki tegevusi, mida tehakse kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamiseks. AMIF-i kontekstis on lähtutud kitsamast vaatest ja suutlikkuse parandamisena nii varjupaiga, integratsiooni kui tagasisaatmise erieesmärgi all defineeritud erinevad uuringud ja poliitikameetmete arendamise projektid, millest saadud teadmised peaksid aitama valdkonna arengule kaasa. Mõlemal juhul on alameesmärgi mõistmine keeruline: kui mõista suutlikust laiemalt, siis kordab hindamisküsimus juba eelnevalt hinnatud kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise hindamisküsimust, samas kui kitsam vaade hõlmab vaid väikest osa suutlikkusest.
122. Toodud kolm projekti panustasid integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisesse, kuid panus oli sidusrühmade hinnangul pigem tagasihoidlik, kuna tegemist oli vaid kolme projektiga, mille kogumaht ei olnud kuigi suur. Vaadates laiemalt kõiki integratsiooni erieesmärgi alt rahastatud projekte, mida käsitleti eelmise alaküsimuste juures, siis oli AMIF-i panus integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisesse oluline.
123. Projekte pidasid sidusrühmade esindajad parimaks valikuks alameesmärgi saavutamiseks. Toodi esile, et projektide väljundeid ristikasutati, nt ülevaadet uussisserändajast lapse kohanemisest Eesti koolis kasutati erinevates jätkutegevustes alusmaterjalina.
124. Hindamise juhendmaterjalides sellel eesmärgil mõjunäitajaid ei olnud ning sidusrühmade esindajad ei pakkunud ka alternatiivseid näitajaid. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel sidusrühmade esindajate arvates ei olnud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 17. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati liikmesriikide integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Osaliselt
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

125. Projektide rakendamisega saavutati fondist toetatud integratsioonipoliitika väljatöötamise, jälgimise ja hindamise projektide arvu (väljundnäitaja SO2 C5) sihttase (1 projekt) (vt Tabel 2 ja Tabel 16). Loodud meetmete arvu näitajale (SO2 C3) polnud sihttaset projektide kaupa määratud, mistõttu pole võimalik selle saavutamist mõõta. Projektide mõju mõjunäitajatele ei saa hinnata, kuna juhendmaterjalides puudusid mõjunäitajad.
126. Kokkuvõttes integreerimise ja seadusliku rände alane suutlikkus Eestis AMIF-i rakendamise perioodil paranes. Antud alaküsümuse alla liigitatud projektid panustasid sellesse oma väikese mahu tõttu mõningal määral. Arvestades ka teisi eelnevate alaküsümuste all käsitletud projekte oli AMIF-i panus integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisesse oluline. Projektid olid õige valik alameesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel ei olnud.

2.5 Erieesmärk 3: tagasisaatmine

127. **Erieesmärk 3 (SO3):** liikmesriikides selliste õiglase ja tõhusate tagasisaatmisstrateegiate edendamine, mis aitavad võidelda ebaseadusliku sisserände vastu, keskendudes eelkõige tagasipöördumise püsivusele ja tulemuslikule päritolu- ja transiidiriiki tagasivõtmisele.³⁹

2.5.1 Sissejuhatus ja kontekst

128. Kui välismaalane viibib Eestis seadusliku aluseta, tuleb tal riigist lahkuda. Selleks tehakse isikule ettekirjutus riigist lahkumiseks ehk lahkumisettekirjutus, mida tuleb täita võimalikult kiiresti. Lahkumiskohustus võib olla vabatahtliku täitmise tähtajaga (7–30 päeva jooksul) või lahkumiskohustus sundtäidetakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud juhtudel ehk isik peetakse kinni ja saadetakse Eestist välja. Tagasisaadetavad eelistavad vabatahtlikku lahkumist sundtäidetavale väljasaatmisele. Näiteks 2022. aastal lahkus 90% lahkumisettekirjutuse saanutest riigist vabatahtlikult (vt Tabel 18). Vabatahtlikult lahkujad võivad saada tagasipöördumise ja reintegratsiooni toetust läbi vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni (VARRE) programmi, mida korraldab Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM-i) Eesti esindus ja mida rahastatakse AMIF-ist. Siiski saab vabatahtlikest lahkujatest vaid väike osa tuge VARRE programmist (vt Tabel 18). Suurem osa vabatahtlikest lahkujatest väljub Eestist oma kuludega, nt toetavad tagasisõitu sugulased. Lahkumisettekirjutusi vormistati 2022. aastal enim Venemaa, Moldova ja Usbekistani kodanikele ning VARRE toel on kodumaale naasnud enim Usbekistani, Gruusia ja Nigeeria kodanikke (PPA andmed, viidatud Kultuuriministeerium, 2023: 29 kaudu).⁴⁰

³⁹ Määrus (EL) 516/2014 art 3 lg 2 p (c).

⁴⁰ Kultuuriministeerium (2023). Rändestatistika 2018–2022, <https://ku.ee/sites/default/files/documents/2023-07/R%C3%A4ndestatistika%202023.pdf>.

Tabel 18. Vabatahtlik ja sunniviisiline lahkumisetekirjutuse alusel riigist lahkumine ning VARRE programmis osalemine

Aasta	Sundtäidetava ettekirjutuse alusel riigist lahkunud isikute arv	Vabatahtliku lahkumise tähtajaga ettekirjutuse alusel riigist lahkunud isikute arv	VARRE programmi toetusel vabatahtlikult riigist lahkunud isikute arv	Vabatahtlike lahkumiste osakaal kõigist lahkumistest	VARRE-st tuge saanute osakaal vabatahtlikest lahkujatest
2017	127	503	82	80%	16%
2018	155	666	45	81%	7%
2019	208	1000	132	83%	13%
2020	108	989	128	90%	13%
2021	104	1089	40	91%	4%
2022	111	971	41	90%	4%

Allikad: PPA andmed, viidatud Kultuuriministeerium (2022). Rändestatistika 2017–2021, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2022-08/R%C3%A4ndestatistika-2022-EST.pdf> ja Kultuuriministeerium (2023). Rändestatistika 2018–2022, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2023-07/R%C3%A4ndestatistika%202023.pdf> kaudu; autorite arvutused.

2.5.2 Tagasisaatmise erieesmärgi saavutamise kokkuvõte

^{129.} **Hindamisküsimus: Kuidas aitas fond kaasa selliste õiglaste ja tõhusate tagasisaatmisstrateegiade edendamisele liikmesriikides, mis aitavad võidelda ebaseadusliku sisserände vastu, keskendudes eelkõige tagasipöördumise püsivusele ja tulemuslikule tagasivõtmisele päritolu- ja transiidiriiki?**

^{130.} AMIF on aidanud oluliselt kaasa tagasisaatmismeetmete tulemuslikule rakendamisele, tagasisaatmismenetlusega kaasnevate meetmete toetamisele, tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamisele kolmandate riikidega ning tagasisaatmissuutlikkuse parandamisele Eestis (vt ptk-id 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5, 2.5.6). AMIF-i toel oli võimalik pakkuda tagasisaatmise valdkonna tegevusi ja teenuseid miinimumnõuetest suuremas mahus ja kõrgema kvaliteediga. Näiteks paranes tõlketeenuse kvaliteet ning sai rahastada arsti kohalolekut kinnipidamiskeskuses suuremas mahus. Tänu fondile viidi ellu tegevusi, mis pole EL-i õigusaktide järgi kohustuslikud ja mis oleksid ilma AMIF-i toetuseta jäänud suure tõenäosusega tegemata, nt vabaajategevuste pakkumine kinnipidamiskeskuses. AMIF võimaldas ka arendada olmetingimusi kinnipidamiskeskuses ja tagasisaatmismenetluse infosüsteeme, milleks riigieelarvelised vahendid oleksid olnud kas piiratud või poleks neid üldse jätkunud. Lisaks sai AMIF-i toel läbi viia suuremas mahus massilise sisserändega toimetuleku õppusi ning luua otsekontakte kolmandate riikidega tagasisaatmise valdkonnas.

2.5.3 Tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamine

^{131.} **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

^{132.} Tagasisaatmismenetlusega kaasnevate meetmete toetamise projektideks liigitati kõik erieesmärgi SO3 (tagasisaatmine) riikliku eesmärgi NO1 (tagasisaatmismenetlusega kaasnevad meetmed) projektid. Tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamiseks viidi ellu 13 projekti. Projektidega arendati infosüsteeme ja olmetingimusi kinnipidamiskeskuses, pakuti tõlketeenust ja tugiteenuseid kinnipidamiskeskuses ning korraldati tagasisaatmiste sõltumatut vaatlemist.

Tabel 19. AMIF projektide, mis panustasid tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisse, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Infosüsteemid	AMIF2016-5	„Tagasisaatmismenetlust toetava infosüsteemi UUSIS ILLEGAAL arendus“	188 091

	AMIF2018-1	„Tagasisaatmismenetlust toetava infosüsteemi Illegaal2 arendamine“	161 280
	AMIF2021-1	„Andmekogude ILLEGAAL2 ja SKEELD arendused“	532 136
Olmetingimused	AMIF2019-3	„Kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalaste olmetingimuste ja teenindusvõimekuse parandamine“	216 483
Tugiteenused kinnipidamiskeskuses	AMIF2015-12	„Tervishoiu-, psühholoogi- ja psühhiaatriateenus varjupaigataotlejatele ja tagasipöördujatele“	82 682
	AMIF2015-17	„Nõustamine ja huvitegevuse korraldamine kinnipidamiskeskuses“	47 764
	AMIF2018-9	„Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele“	412 213
Tõlketeenus	AMIF2015-11	„Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele tõlketeenuse osutamine“	30 157
	AMIF2018-8	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele“	37 798
	AMIF2020-15	„Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning tagasisaadetavatele“	22 387
Tagasisaatmiste vaatlemine	AMIF2015-1	„Sunniviisiliste tagasisaatmiste sõltumatu vaatlemine“	24 493
	AMIF2018-5	„Sunniviisiliste tagasisaatmiste sõltumatu vaatlemine - 2“	34 706
	AMIF2020-2	„Sunniviisiliste tagasisaatmiste sõltumatu vaatlemine - 3“	167 773
KOKKU			1 957 963

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused. Projektid AMIF2016-5, AMIF2015-12, AMIF2015-17, AMIF2018-9, AMIF2018-8, AMIF2015-11 ja AMIF2020-15 panustasid erieesmärkidesse SO1 ja SO3, tabelis on toodud vaid projektide SO3 erieesmärgi täitmisega seotud kulud.

Näitajad

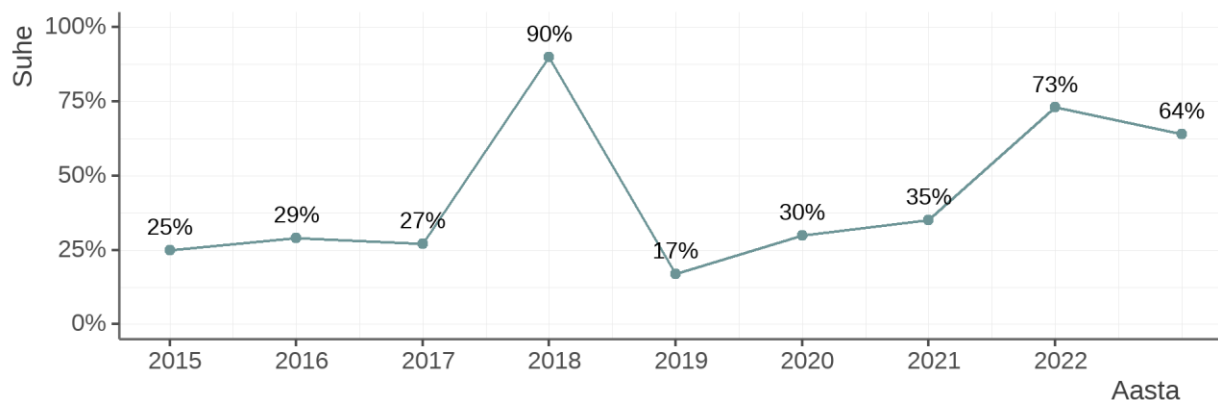
^{133.} Tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamise indikaatoritena määratleb hindamise juhendmaterjal järgmised näitajad:

1. SO3 R2; C2. Nende tagasisaadetute arv, kes said fondist kaasrahastatud tagasisaatmiseelset või -järgset abi;
2. SO3 R4; C5. Selliste jälgitud väljasaatmistoimingute arv, mida kaasrahastati fondist;
3. SO3 R7. Selliste tagasipöördujate arv, kes said fondist kaasrahastatud tagasisaatmiseelset või -järgset abi, võrrelduna fondist toetatud vabatahtlike tagasipöördumiste koguarvuga;
4. SO3 R8. Kohtade arv fondi toetusega loodud/remonditud kinnipidamiskeskustes võrrelduna kohtade koguarvuga kinnipidamiskeskustes.

^{134.} Fondist kaasrahastatud tagasisaatmiseelset või järgset abi sai kokku 242 tagasisaadetut ning antud näitajale tagasisaatmise erieesmärgi tasemel seatud sihttase (105) saavutati⁴¹ (vt ka Tabel 2). Fondist kaasrahastatud tagasisaatmiseelset või -järgset abi saanud isikute arvu suhe kõikide tagasipöördujate koguarvu (näitaja SO3 R7) on üle aastate oluliselt kõikunud, nii et mõnel aastal sai fondist abi üle kahe kolmandiku tagasipöördujatest, samas kui teistel aastatel oli abi saajate osakaal alla kolmandiku (vt Joonis 21).

⁴¹ Antud näitajasse panustasid nii antud kui teiste tagasisaatmise hindamisküsimuste projektid. Kuna sihttase seati vaid erieesmärgile ja mitte projektidele, siis ei saa mõõta, kas sihttase saavutati ka antud hindamisküsimuse kontekstis.

Joonis 21. Selliste tagasipöördujate arv, kes said fondist kaasrahastatud tagasisaatmiseelset või -järgset abi, võrrelduna fondist toetatud vabatahtlike tagasipöördumiste koguarvuga



— Selliste tagasipöördujate arv, kes said fondist kaasrahastatud tagasisaatmiseelset või -järgset abi, võrrelduna fondist toetatud vabatahtlike tagasipöördumiste koguarvuga

Allikas: AMIF ühiste indikaatorite aruandlus_hindajale_14.06.xlsx

135. Fondi toetusel loodi või renoveeriti kinnipidamiskeskuses 16 majutuskohta. Kokku on PPA andmetel kinnipidamiskeskuses 2023. a seisuga 123 majutuskohta, seega moodustavad fondi toel renoveeritud majutuskohad 13% kõigist kinnipidamiskeskuse majutuskohadest.

Tabel 20. AMIF projektide, mis panustasid tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamise, näitajad riikliku programmi aruandes

Projekti nr	Projekti nimi	Selliste jälgitud väljasaatmistoimingute arv, mida kaasrahastati fondist (C5)
AMIF2015-1	„Sunniviisiliste tagasisaatmiste sõltumatu vaatlemine“	117
AMIF2018-5	„Sunniviisiliste tagasisaatmiste sõltumatu vaatlemine - 2“	61
AMIF2020-2	„Sunniviisiliste tagasisaatmiste sõltumatu vaatlemine – 3“	151
KOKKU		329

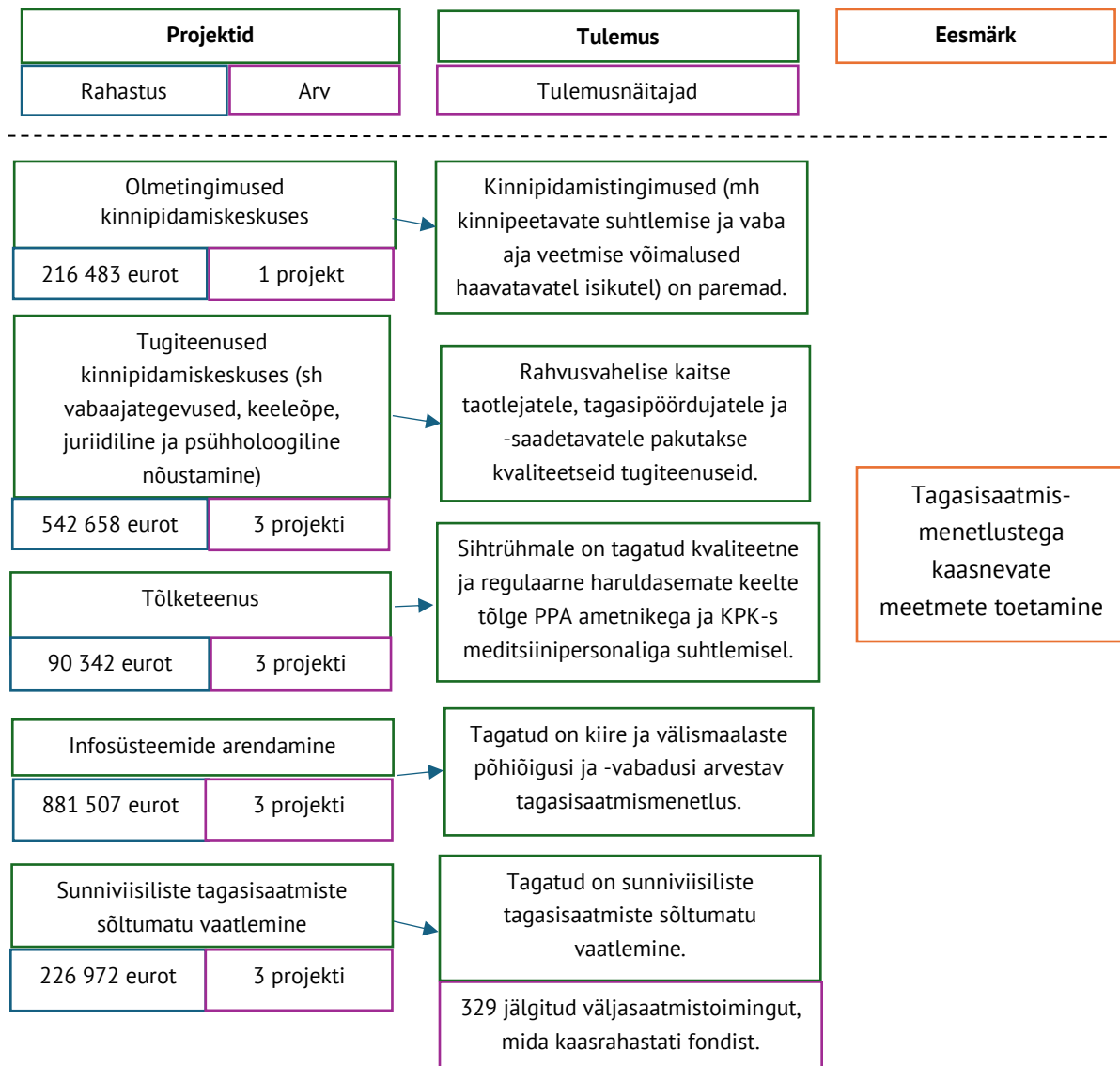
Allikas: AMIF ühiste indikaatorite aruandlus_hindajale_14.06.xlsx

136. Kokku viidi läbi 329 jälgitud väljasaatmistoimingut, mida kaasrahastati fondist projektide „Sunniviisiliste tagasisaatmiste sõltumatu vaatlemine“ (AMIF2015-1, AMIF2018-5 ja AMIF2020-2) raames (vt Tabel 20). Näitaja sihttase, mis oli 250, saavutati.

Sekkumisloogika

137. Sekkumisloogika joonisel on toodud tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 22).

Joonis 22. Sekkumisloogika tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO3 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

138. Tagasisaatmismenetlusega kaasnevatest meetmetest enamus on sellised, mida tuleb vastavalt EL-i regulatsioonidele rakendada, nt tuleb tagasisaadetavatele pakkuda tõlketeenust ja nõustamist, sunniviisilisi tagasisaatmisi peab jälgima sõltumatu vaatleja. Seega oleks tulnud ka AMIF-i vahendite puudumisel neid teenuseid osutada ja vahendid selleks leida riigieelarvest. Samas leidsid sidusrühmade esindajad, et ilma AMIF-i toeta oleks pakutud neid teenuseid palju väiksemas mahus ja madalama kvaliteediga. Toodi näide, et AMIF-i toel sai arst olla kinnipidamiskeskuses kohapeal 4–5 korda nädalas, AMIF-i toeta oleks arst tõenäoliselt kohal olnud vaid 2 päeva nädalas. Samuti toodi välja, et tõlketeenust sai osutada suuremas mahus ja parema kvaliteediga kui AMIF-i toeta võimalik oleks, nt kasutada professionaalsemate tõlkijate teenuseid ja tõlkida infolehti rohkematesse keeltesse.

139. Lisaks kohustuslikele teenustele võimaldas AMIF pakkuda ka erinevaid vabaajategevusi, mis aitasid säilitada kinnipidamiskeskuses turvalisust ja korda, hõivates tagasisaadetavaid erinevate tegevustega. Sidusrühmade esindajate hinnangul on AMIF võimaldanud Eestis teha ka infosüsteemide arendusi palju kiiremini ja varem kui paljudes teistes Euroopa riikides. Kokkuvõttes leidsid sidusrühmade esindajad, et AMIF-i projektide panus tagasisaatmismenetlusega kaasnevate meetmete toetamisse on olnud suur. Pakuti, et ligikaudu pool tagasisaatmismenetlusega kaasnevatest meetmetest on olnud rahastatud AMIF-ist. Mainiti ka seda, et kuna Eestis on olnud tagasisaadetute arvud väga väikesed, siis on olnud võimalik paljusid tegevusi AMIF-ist rahastada. Kui tagasisaadetute arvud oleksid suuremad, siis väheneks ka AMIF-i osakaal ja kasvaks sellest tulenevalt riigieelarveliste vahendite osakaal.
140. Hindamise juhendmaterjalides sellel eesmärgil mõjunäitajaid ei olnud. Sidusrühmade esindajate leidsid, et asjakohase ja mõõdetava mõjunäitaja leidmine tagasisaatmise valdkonnas on keeruline. Ühe indikaatorina arutleti tagasisaatmise püsivuse üle ehk kas tagasisaadetavad on jäänud püsima tagasisaadetavasse riiki, kuid samas leiti, et sellekohaseid andmeid on keeruline koguda, sest tagasisaadetaval pole keelatud oma koduriigist lahkuda. Tagasisaatmismenetlusega kaasnevate teenuste mõõtmisel toodi välja, et lisaks teenusel osalenute arvule ja teistele kvantitatiivsetele näitajatele on oluline ka teenuse sisu ehk kas tegevused sobituvad sihtrühmale, nt mainiti, et algusaastatel ei arvestatud kinnipidamiskeskuse vabaajategevuste puhul sihtrühma eripäradega. Kuna tagasisaadetavate profiil võib ka paari aasta jooksul palju muutuda, siis ei ole sidusrühmade esindajate hinnangul mõistlikud väga jäigad mõõdikud, mis ei võimalda sihtrühma ja konkreetset olukorda paindlikult arvestada.
141. Projekte pidasid sidusrühmade esindajad sobivamaks valikuks eesmärgi saavutamiseks, kuna mitmete projektidega pakutavate teenuste tagamine on EL-i regulatsioonidest tulenevalt kohustuslik ja projektid võimaldasid neid teenuseid pakkuda parema kvaliteediga või suuremas mahus. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel välja tuua ei saa.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 21. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Osaliselt
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

142. AMIF-ist kaasrahastatud jälgitud väljasaatmistoimingute arvu (näitaja SO3 R4; C5) sihtase (250) saavutati (vt ka Tabel 2 ja Tabel 20). Teiste väljund- ja tulemusnäitajate eesmärkide saavutamist ei saa hinnata, kuna sihttase seati erieesmärgile, mitte projektidele või sihttaset ei määratletud. Projektide mõju mõjunäitajatele ei saa mõõta, kuna hindamise juhendmaterjalides puudusid mõjunäitajad.
143. Kokkuvõttes saavutas Eesti projektide rakendamise perioodil tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel olulist edu ja AMIF-il oli selles oluline panus. Projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel ei olnud.

2.5.4 Vabatahtlike ja sunniviisiliste tagasisaatmismeetmete tulemuslik rakendamine

144. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati (vabatahtlike ja sunniviisiliste) tagasisaatmismeetmete tulemuslikul rakendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

145. Tagasisaatmismeetmete rakendamise projektideks liigitati kõik erieesmärgi SO3 (tagasisaatmine) riikliku eesmärgi NO2 (tagasisaatmismeetmed) projektid. Tagasisaatmismeetmete rakendamiseks viidi ellu 7 projekti summas 3 181 286 eurot.

Tabel 22. AMIF projektide, mis panustasid vabatahtlike ja sunniviisiliste tagasisaatmismeetmete tulemuslikku rakendamisesse, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Massiline sisseränne	AMIF2021-23	„Riiki massiliselt sisenevate isikute vastuvõtu ja tagasisaatmise võimekuse tõstmine“	393 889
	AMIF2018-15	„Riiki massiliselt sisenevate isikute vastuvõtu- ja tagasisaatmise võimekuse tõstmine“	27 052
Väljasaatmine	AMIF2015-13	„Lahkumiskohustuse täitmine ja majutusteenuse pakkumine “	553 875
	AMIF2018-10	„Lahkumiskohustuse täitmine ja majutusteenuse pakkumine“	962 014
VARRE	AMIF2015-2	„Vabatahtlik toetatud tagasipöördumine ja reintegratsioon Eestis (VARRE)“	412 904
	AMIF2018-6	„Vabatahtlik toetatud tagasipöördumine ja reintegratsioon Eestis“	473 867
	AMIF2020-16	„Vabatahtlik toetatud tagasipöördumine ja reintegratsioon Eestis“	357 685
KOKKU			3 181 286

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused.

Näitajad

146. Tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete edendamise indikaatoritena määratleb hindamise juhendmaterjal järgmised näitajad:

1. SO3 R3; C3, C4. Selliste tagasisaadetute arv, kelle tagasisaatmist kaastahastati fondist, kelle tagasipöördumine toimus vabatahtlikult või kes saadeti välja;
2. SO3 R5. Fondist toetatud väljasaatmiste arv võrrelduna lahkumisettekirjutuse alusel tagasisaadetute koguarvuga;
3. SO3 I1. Lahkumisettekirjutuse alusel tagasisaadetute arv võrrelduna kolmandate riikide kodanike arvuga, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus;
4. SO3 I2. Tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejate suhtes tehtud tagasisaatmisotsuste arv;
5. SO3 I3. Tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejate tegelik tagasisaatmine.

147. Kokku toetati fondist kolme projekti raames 610 vabatahtlikku tagasipöördumist ja kahe projekti raames 518 väljasaatmist (vt Tabel 23). Näitaja SO3 R3 sihttasemeteks seati 210 toetatud vabatahtliku tagasipöördumist ja 310 toetatud väljasaatmist, seega mõlemad sihttasemed saavutati (vt ka Tabel 2).

Tabel 23. AMIF projektide, mis panustasid vabatahtlike ja sunniviisiliste tagasisaatmismeetmete tulemuslikku rakendamisesse, näitajad riikliku programmi aruandes

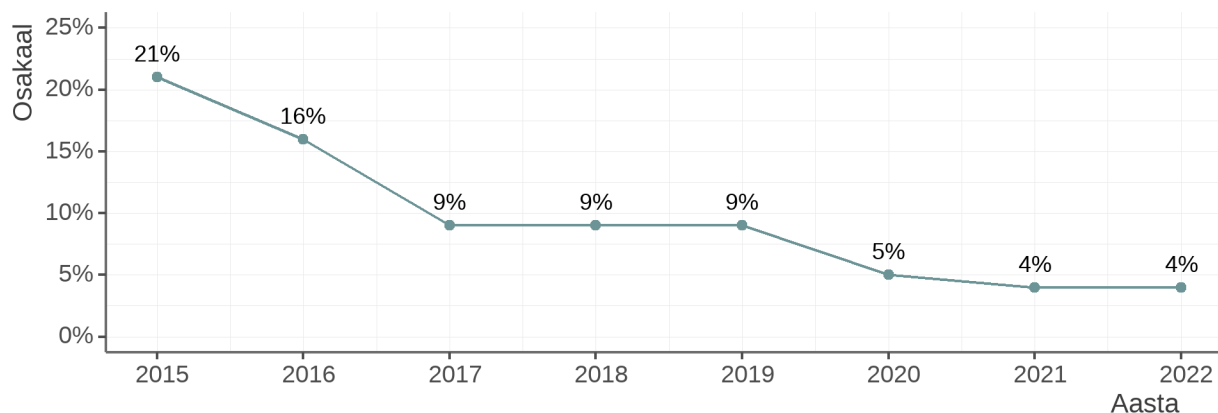
Projekti nr	Projekti nimi	Tagasisaadetute arv, kelle tagasisaatmist kaastahastati	Tagasisaadetute arv, kelle tagasisaatmist
-------------	---------------	---	---

		fondist ja kelle tagasipöördumine toimus vabatahtlikult (C3)	kaasrahastati fondist ja kes saadeti välja (C4)
AMIF2015-2	„Vabatahtlik toetatud tagasipöördumine ja reintegratsioon Eestis (VARRE)“	161	0
AMIF2018-6	„Vabatahtlik toetatud tagasipöördumine ja reintegratsioon Eestis“	291	0
AMIF2020-16	„Vabatahtlik toetatud tagasipöördumine ja reintegratsioon Eestis“	158	0
AMIF2015-13	„Lahkumiskohustuse täitmine ja majutusteenuse pakkumine “	0	189
AMIF2018-10	„Lahkumiskohustuse täitmine ja majutusteenuse pakkumine“	0	329
KOKKU		610	518

Allikas: AMIF ühiste indikaatorite aruandlus hindajale_14.06.xlsx

148. AMIF-ist toetatud sunniviisilised väljasaatmised moodustavad vaid väikese osa kõigist lahkumiskohustuse täitnud välismaalastest ja aastate jooksul on see osakaal langenud. Kui 2015. aastal oli see näitaja 21%, siis 2022. aastaks on näitaja langenud 4%-ni (vt Joonis 23). Madala osakaalu põhjuseks on see, et enamik tagasisaadetutest lahkuvad Eestist vabatahtlikult (vt Tabel 18). Suurem osa vabatahtlikest lahkujatest väljuvad Eestist oma kuludega, nt ostavad sugulased neile lennupileti. Vaid väike osa vabatahtlikest lahkujatest lahkub riigist AMIF-ist rahastatud VARRE programmi toel (Tabel 18).

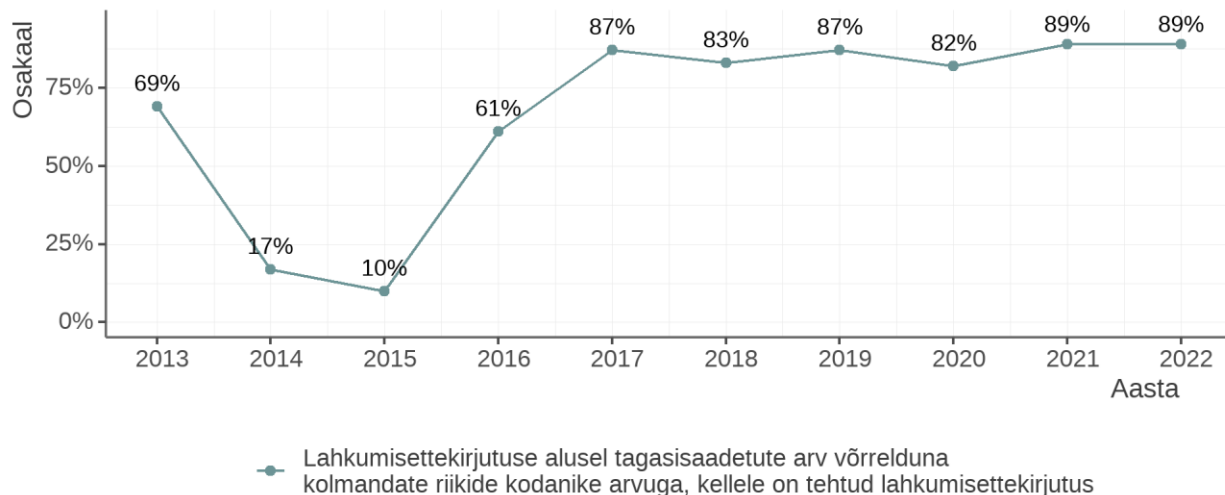
Joonis 23. Fondist toetatud sunniviisiliste väljasaatmiste arv võrrelduna lahkumissettekirjutuse alusel tagasisaadetute koguarvuga



Allikas: Ex post evaluation indicators_data for MS.xlsx

149. Positiivse arenguna võib välja tuua, et viimaste aastate jooksul on lahkumissettekirjutuse saanutest ka suur osa riigist lahkunud (vt Joonis 24).

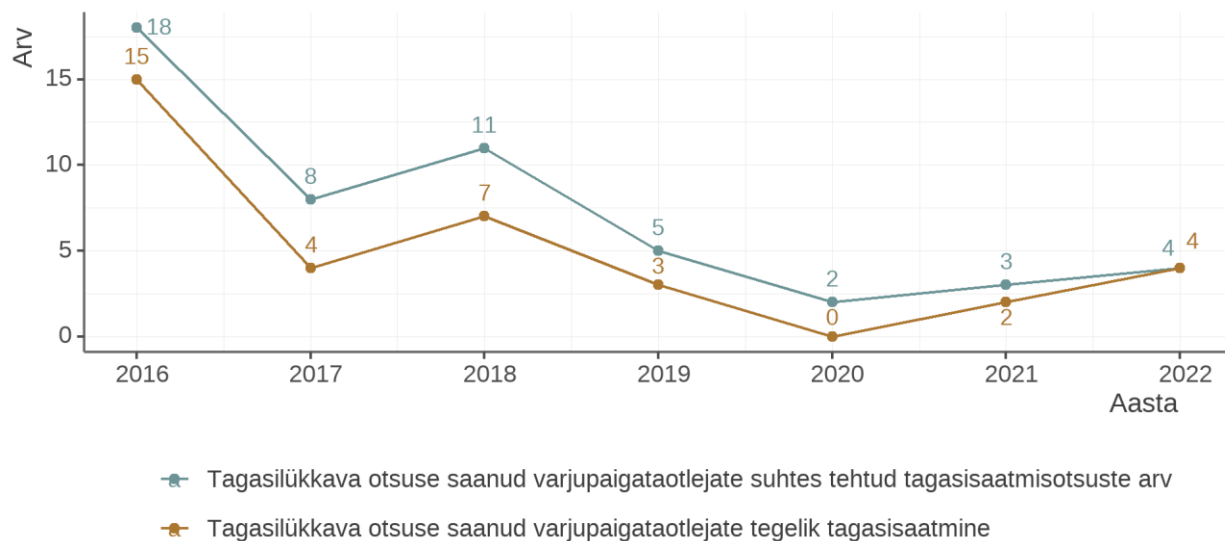
Joonis 24. Lahkumisettekirjutuse alusel tagasisaadetute arv võrrelduna kolmandate riikide kodanike arvuga, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus



Allikas: Ex post evaluation indicators_data for MS.xlsx

150. Tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejaid ei ole palju ning valdav enamus neist ka lahkusid riigist tegelikult (vt Joonis 25).

Joonis 25. Tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejate suhtes tehtud tagasisaatmisotsuste arv ja tegelik tagasisaatmine

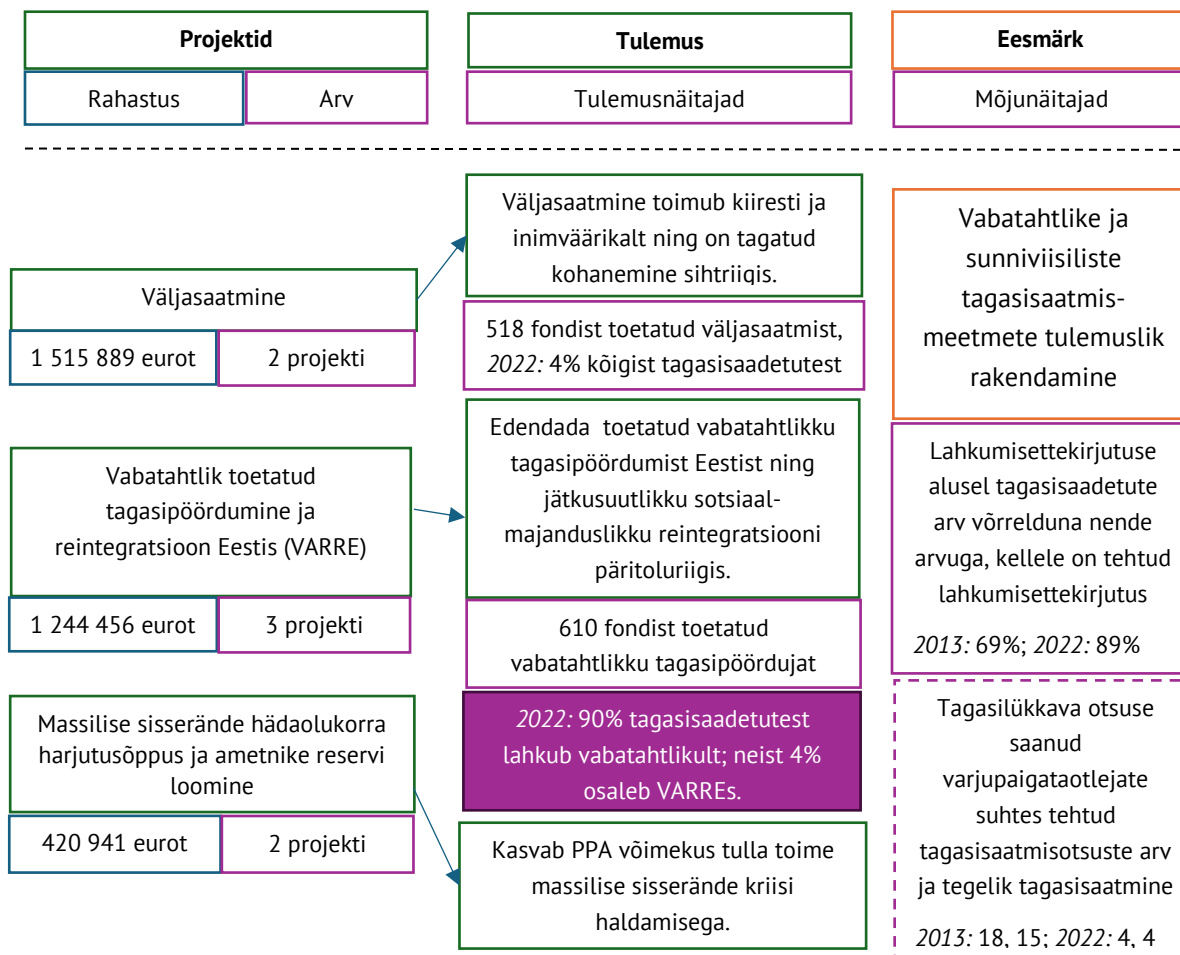


Allikas: EE_Data.xlsx

Sekkumisloogika

151. Sekkumisloogika joonisel on toodud vabatahtlike ja sunniviisiliste tagasisaatmismeetmete tulemusliku rakendamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 26, taustavärvita kastid kujutavad dokumendianalüüsi põhjal koostatud sekkumisloogikat, taustavärviga kast lisati sidusrühmade grupiintervjuude põhjal, punktiirjoonega kastis on mõjunäitajad, mis sidusrühmade esindajate arvates ei sobi eesmärgi mõõtmiseks).

Joonis 26. Sekkumisloogika tagasisaatmismeetmete tulemuslikuks rakendamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO3 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

152. Sidusrühmade esindajad leidsid, et tagasisaatmismeetmete rakendamine on olnud Eestis väga tulemuslik. Seda ilmestab nende hinnangul hästi see, et lahkumisettekirjutuse saanutest rohkem kui 80% saadeti tagasi (vt Joonis 24). Toodi välja, et tagasisaatmist soodustavaks teguriks Eestis on asjaolu, et tagasisaadetavaid on vähe ja nendega on võimalik seetõttu teha individuaalset koostööd. Lisaks on päritoluriigid, kellega Eestil tuleb suhelda, sidusrühmade esindajate hinnangul üsnagi koostöövalmid. Seda ilmestab ka statistika, et rohkem kui 80% (nt 2022. aastal 90%) lahkumisettekirjutuse saanutest lahkus riigist vabatahtlikult, mitte sundtäidetava ettekirjutuse alusel (vt Tabel 18).
153. Mõjunäitajatest pidasid sidusrühmade esindajad lahkumisettekirjutuse alusel tagasisaadetute arvu võrrelduna nende arvuga, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus, eesmärgi täitmise mõõtmiseks sobivaks näitajaks. Küll aga toodi välja, et kohati on keeruline tagada selle näitaja ühtne defineerimine EL-i üleselt, nt alati ei saadeta isikuid tagasi lahkumisettekirjutuse alusel, vaid seda võib teha ka kohtu poolt tehtud väljasaatmise otsuse alusel. Lisaks on keeruline teha kindlaks, kas vabatahtlik tagasipöörduja on Schengeni alalt lahkunud või mitte.
154. Mõjunäitajaid, mis iseloomustavad varjupaigataotlejate tagasisaatmist, ei pidanud sidusrühmade esindajad Eesti konteksti hästi sobivateks. Kuna enamik tagasisaadetutest on Eestisse tööle tulnud isikud, siis sobiks

paremini töörändajate tagasisaatmist iseloomustavad näitajad, nt elamisloa andmisest keeldumiste arv või isikute arv, kelle lühiajaline töötamine on lõpetatud, võrreldes tagasisaadetavate arvuga. Samas nenditi, et sellist mõõdikut on keeruline ühtlustada, kuna seadusliku rände alused on liikmesriigiti väga erinevad.

155. Sidusrühmade esindajate hinnangul olid toetatud projektid üldjoontes sobiv valik eesmärgi saavutamiseks. Massilise sisserändega toimetuleku võimekuse tõstmise projektid tagasid selle, et oldi hästi ette valmistatud kui Leedus algas 2021. aastal Valgevene hübriidrännak. Mõnevõrra toodi välja AMIF-ist rahastatud VARRE programmiga seotud murekohti. VARRE programmis osaleb kõigist vabatahtlikest tagasisaadetutest võrdlemisi väike osakaal (vt Tabel 18) ja sidusrühma esindajate hinnangul ei ole VARRE programmi halduskoormus kohati proportsioonis sihtrühma väikese arvuga. Toodi välja, et väikese osalejate arvu üks võimalikest põhjustest on see, et VARRE programmis pakutav (nt väikeettevõtluskoolitused) ei ole Eesti sihtrühmale huvipakkuv, st neil ei ole soovi hakata ettevõtlusega tegelema. Lisaks ei ole soovitud VARRE programmi ka liialt reklaamida, et vältida programmi väärkasutamist. Kolmandaks on oluline, et tagasisaadetavate profiil Eestis on teistsugune kui paljudes teistes Euroopa riikides – enamus tagasisaadetavaid on olnud Eestis tööl ja seega on neil olemas rahalised vahendid tagasi pöördumiseks ning isegi juhul kui rahalised vahendid puuduvad, siis kultuurilisest eripärast tulenevalt küsitakse pigem abi sugulastelt, et tagasipöördumiseks vajalikke reisipileteid osta, kui loodetakse riigi abile.
156. AMIF-i projektide panust tagasisaatmismeetmete tulemuslikul rakendamisel pidasid sidusrühmade esindajad oluliseks. AMIF-i toeta oleks tulnud rahastada sunniviisilisi tagasisaatmisi riigieelarvest või kasutada Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) tuge. Massilise sisserändega toimetuleku õppusi ei oleks AMIF-i toeta niivõrd tihedasti ja suuremahuliselt toimunud, kuna riigieelarves konkureerivad erinevate teemade (nt naftareostus, kiirabivõimekus jne) massõppused omavahel. Samas on sisserändeõppuste käigus omandatud teadmised osutunud praegust julgeolekukonteksti arvestades väga oluliseks. VARRE programmi AMIF-i toeta suure tõenäosusega ei oleks rahastatud.
157. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel sidusrühmade esindajate arvates ei olnud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 24. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati (vabatahtlike ja sunniviisiliste) tagasisaatmismeetmete tulemuslikul rakendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Osaliselt
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

158. AMIF-ist toetatud vabatahtlike ja sunniviisiliste väljasaatmiste (näitaja SO3 R3; C3, C4) sihttasemed saavutati määras vastavalt 290% ja 167% (vt ka Tabel 2 ja Tabel 23). AMIF-ist toetatud väljasaatmiste arvule võrrelduna lahkumisettekirjutuse alusel tagasisaadetute koguarvuga (näitaja SO3 R5) ei ole seatud sihttaset, seega ei ole võimalik selle näitaja eesmärgi saavutamist hinnata. Projektide mõju mõjunäitajatele ei saa mõõta, kuna keeruline on eristada projektide mõju väliste tegurite (st väike tagasisaadetavate hulk, päritoluriigi profiil jne) mõjudest.

159. Kokkuvõttes on tagasisaatmismeetmete rakendamine olnud Eestis väga tulemuslik, mida kinnitab väga kõrge efektiivne tagasisaatmise määr (lahkumisetekirjutuse alusel tagasisaadetute arv võrrelduna nende arvuga, kellele on tehtud lahkumisetekirjutus). AMIF-i panus alameesmärgi saavutamisel on oluline. Projektid olid üldjoontes sobiv valik eesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel ei olnud.

2.5.5 Tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamine liikmesriikide vahel ja/või kolmandate riikide ametiasutustega

160. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamisel liikmesriikide vahel ja/või kolmandate riikide ametiasutustega ja milline osa oli selles fondil?**

Projektid

161. Erieesmärgi SO3 (tagasisaatmine) riikliku eesmärgi NO3 (praktilise koostöö ja suutlikkuse suurendamise meetmed) alla kuulus kolm projekti, millest kaks liigitati koostöös fondi koordinaatoritega tagasisaatmismeetmete alase koostöö tõhustamise suurendamise projektideks.

Tabel 25. AMIF projektide, mis panustasid tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamise, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Koostöö III riikidega	AMIF2015-21	„Koostöö parendamine kolmandate riikidega tagasipöördumise valdkonnas“	29 310
	AMIF2018-12	„Koostöö parendamine kolmandate riikidega tagasipöördumise valdkonnas“	295 168
KOKKU			324 478

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused.

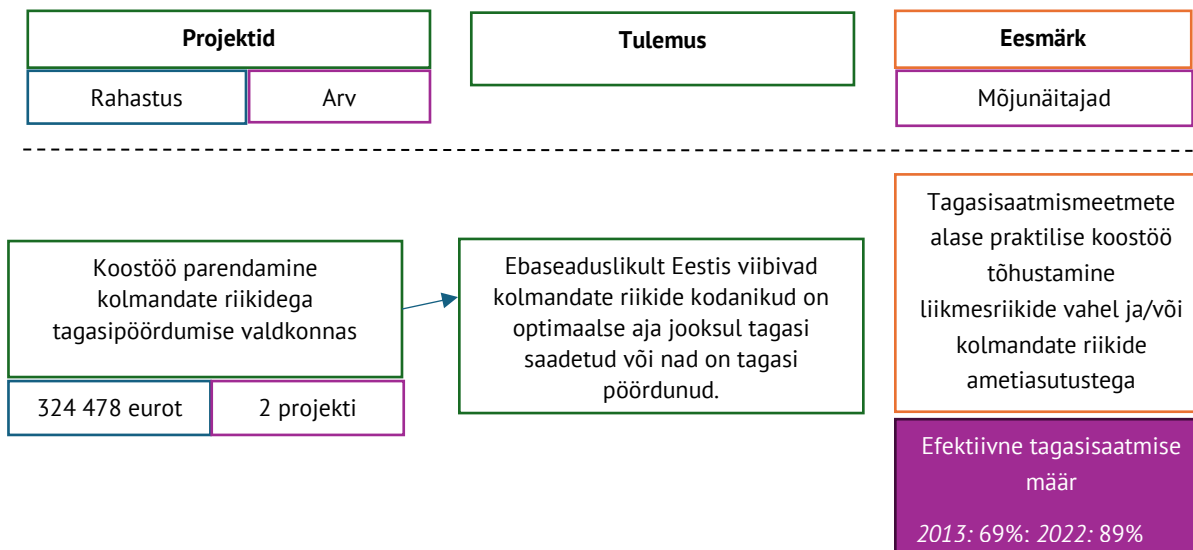
Näitajad

162. Hindamise juhendmaterjal määratleb praktilise koostöö näitajana fondist toetatud ühiste tagasisaatmisoperatsioonide raames tagasi saadetud isikute arvu võrrelduna fondist toetatud tagasisaatmiste koguarvuga (indikaator SO3 R6). Kuna riikliku programmi rakendamise käigus ühiseid tagasisaatmisoperatsioone ei planeeritud ega tehtud, siis antud indikaatori väärtusi välja tuua ei ole võimalik.

Sekkumisloogika

163. Sekkumisloogika joonisel on toodud tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 27, taustavärvita kastid kujutavad dokumendianalüüsi põhjal koostatud sekkumisloogikat, taustavärviga kast lisati sidusrühmade grupiintervjuude põhjal).

Joonis 27. Sekkumisloogika tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO3 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

164. Tagasisaatmismeetmete alane koostöö liikmesriikide vahel ja kolmandate riikidega on sidusrühmade esindajate hinnangul programmi perioodil oluliselt tõhustunud ja AMIF-i projektidel on selles olnud oluline panus. Kuigi PPA-l oli olemas rahvusvahelise koostöö büroo, mis tegeles üldise koostöö arendamisega liikmesriikide vahel ja kolmandate riikidega, siis ei olnud enne 2015. aastat eraldi suunitlust just tagasisaatmise alase koostöö edendamiseks. AMIF-i projektid loodigi selleks, et saaks sihistada koostöötegevusi just tagasisaatmise valdkonnas ja luua sellealaseid otsekontakte kolmandate riikidega (nt Gruusia, Türgi, Kasahstaniga). Näiteks korraldati projektide raames infopäevi kolmandate riikide saatkondadele nii Eestis kui ka teistes liikmesriikides (nt Soomes), kus tutvustati Eesti tagasisaatmise süsteeme otsekontaktide loomise eesmärgil.
165. AMIF-i projektid andsid olulise tõuke tagasisaatmisvaldkonna koostöö arengule. Sidusrühmade esindajad rõhutasid, et AMIF-i vahenditeta ei oleks täna kolmandate riikidega saavutatud sellisel määral otsekontakte ja sellisel tasemel koostööd. Lisaks tõdesid sidusrühmade esindajad, et AMIF-i toeta oleks välisministeeriumi diplomaatilisi kanaleid kasutades kontaktid leitud, aga sellisel juhul oleks tagasisaatmise aeg olnud oluliselt pikem. Kokkuvõttes oli AMIF-i projektidel keskne roll tagasisaatmisvaldkonna koostöö arendamise algatamisel.
166. Viimaste aastate uuema arenguna tõid sidusrühmade esindajad välja, et 2019. aasta lõpus laienesid Frontexi volitused ja Frontexi abil hakati välja töötama tagasisaatmise teenuspakette. Kuigi tänaseks on Frontexi tegevustel tagasisaatmise valdkonnas oluline roll, siis hinnataval programmi perioodil oli AMIF peamine või ainuke rahastamisallikas, kust valdkonda arendati.
167. Hindamise juhendmaterjalides sellel eesmärgil mõjunäitajaid ei olnud. Sidusrühmade esindajate hinnangul väljendub koostöö tõhustumine efektiivses tagasisaatmise määras, ehk milline osakaal lahkumissetekirjutuse saanutest riigist lahkub, mis Eestis on kõrge (vt Joonis 24).

168. Projekte pidasid sidusrühmade esindajad eesmärgi saavutamiseks sobivaimaks valikuks. Toodi välja, et projektide tegevuskava täpsustati ja täiendati mitu korda vastavalt valdkonnas toimuvatele muutustele, nt sellele, milliseid uusi tegevusi arendas välja Frontex ja millised suunised tulid Euroopa Komisjonilt.
169. Projektide täiendavaks positiivseks mõjuks pidasid sidusrühmade esindajad seda, et Eesti on saanud jagada oma parimaid praktikaid ja kogemusi teiste riikidega. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel sidusrühmade esindajate arvates ei olnud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 26. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamisel liikmesriikide vahel ja/või kolmandate riikide ametiasutustega ja milline osa oli selles fondil?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Ei saa hinnata
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

170. Juhendmaterjal püstitab selles hindamisküsimuses nimetatud eesmärgi mõõtmiseks ühe tulemusnäitaja (indikaator SO3 R6), mille saavutamist ei saa hinnata, kuna riikliku programmi rakendamise käigus ühiseid tagasisaatmisoperatsioone ei planeeritud ega tehtud. Mõjunäitajaid pole hindamisküsimuses nimetatud eesmärgi hindamiseks juhendmaterjalides määratletud, seega ei saa projektide mõju mõjunäitajate trendile mõõta. Samuti ei saa mõõta projektide mõju sidusrühmade esindajate pakutud mõjunäitajale (efektiivne tagasisaatmise määr), kuna keeruline on eristada projektide mõju väliste tegurite (st väike tagasisaadetavate hulk, päritoluriigi profiil jne) mõjudest.
171. Kokkuvõttes saavutas Eesti tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamisel olulist edu ja AMIF-i projektidel on selles oluline panus. Projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektidel ei olnud.

2.5.6 Tagasisaatmissuutlikkuse parandamine

172. **Hindamisküsimus: Millist edu saavutati tagasisaatmissuutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?**

Projektid

173. Erieesmärgi SO3 (tagasisaatmine) riikliku eesmärgi NO3 (praktilise koostöö ja suutlikkuse suurendamise meetmed) alla kuulus kolm projekti, millest ühe liigitasime suutlikkuse suurendamise projektiks. Tagasisaatmissuutlikkuse parandamiseks ellu viidud projekti eesmärk oli selgitada välja teiste EL riikide praktika kinnipidamiskeskustes kinnipeetavatele teenuste korraldamisel.

Tabel 27. AMIF projektide, mis panustasid tagasisaatmissuutlikkuse parandamise, kulud (EL-i toetus ja riiklik kaasfinantseering)

Kategooria	Projekti nr	Projekti nimi	Kulud (eurodes)
Teiste riikide praktikad	AMIF2017-1	"Teiste riikide praktikad kinnipidamiskeskustes tugiteenuste jmt meetmete rakendamisel"	7 625
KOKKU			7 625

Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, autorite arvutused.

Näitajad

174. Tagasisaatmissuutlikkuse parandamise indikaatoritena määratleb hindamise juhendmaterjal järgmised näitajad:
1. SO3 R1; C1. Nende isikute arv, kes on saanud tagasisaatmisalast koolitust fondi toetusel;
 2. SO3 C4; C6. Fondist toetatud selliste projektide arv, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide tagasisaatmispoliitikat.
175. Eesmärgi alla liigitatud projekt ei panustanud tagasisaatmisalastesse koolitustesse, küll aga tagasisaatmispoliitikate arendamisse (vt Tabel 28). Fondist toetatud tagasisaatmispoliitika väljatöötamise, jälgimise ja hindamise projektide arvu (näitaja SO3 C4; C6) sihttasemeks oli seatud 1 projekt, mis saavutati.

Tabel 28. AMIF projektide, mis panustasid tagasisaatmissuutlikkuse parandamisse, näitajad riikliku programmi aruandes

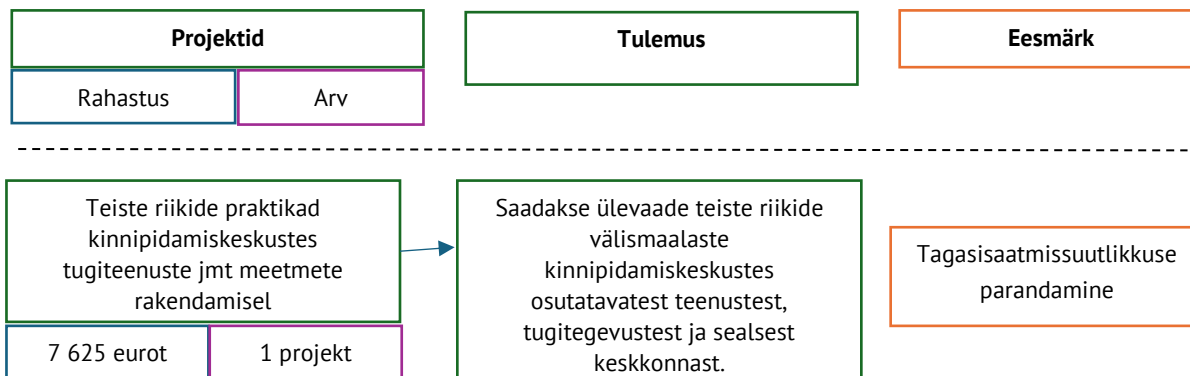
Projekti nr	Projekti nimi	Fondi toetusel tagasisaatmisalast koolitust saanud isikute arv (C1)	Projektide arv tagasisaatmispoliitikate väljatöötamiseks, jälgimiseks ja hindamiseks (C6)
AMIF2017-1	"Teiste riikide praktikad kinnipidamiskeskustes tugiteenuste jmt meetmete rakendamisel"	0	1

Allikas: AMIF ühiste indikaatorite aruandlus hindajale_14.06.xlsx

Sekkumisloogika

176. Sekkumisloogika joonisel on toodud tagasisaatmissuutlikkuse parandamise alameesmärgi tegevused, tegevuste mahud, tegevuste tulemused ja tegevustega seotud näitajad (vt Joonis 28).

Joonis 28. Sekkumisloogika tagasisaatmissuutlikkuse parandamiseks



Allikad: AMIF-i riiklik programm 2014–2020 (ver 8.1), AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf, AMIF-i indikaatorite andmed, AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded, sidusrühma intervjuud SO3 tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks.

177. Hindamisküsimuse ja selles sõnastatud alameesmärgi mõistmine ja mõõtmine oli hindajate ja sidusrühmade esindajate jaoks keeruline. Tagasisaatmissuutlikkuse parandamisena võib laiemas plaanis mõista kõiki tegevusi, mida tehakse tagasisaatmismenetluse tõhustamiseks, aga ka tagasisaatmismeetmete rakendamiseks ja praktilise koostöö arendamiseks. AMIF-i kontekstis on lähtutud kitsamast vaatest ja suutlikkuse parandamisena nii varjupaiga, integratsiooni kui tagasisaatmise erieesmärgi all defineeritud erinevad uuringud ja poliitikameetmete arendamise projektid, millest saadud teadmised peaksid aitama valdkonna arengule

kaasa. Mõlemal juhul on alameesmärgi mõistmine keeruline: kui mõista suutlikkust laiemalt, kordab hindamisküsimus juba eelnevalt hinnatud tagasisaatmise erieesmärgi hindamisküsimusi, samas kui kitsam vaade hõlmab vaid väikest osa suutlikkusest.

178. Sidusrühmade esindajate hinnangul oli projekt õige valik alameesmärgi saavutamiseks. Projekti käigus tutvuti valitud riikide (Leedu, Soome, Rootsi, Tšehhi, Poola ja Läti) kinnipidamiskeskuste praktikatega. Kuna Eestis kavandati projekti elluviimise ajal (2017. aastal) Rae valda uut kinnipidamiskeskust, siis olid projekti tulemused sisendiks kinnipidamiskeskuse arendamisel. Uue kinnipidamiskeskuse tingimused on sidusrühmade esindajate hinnangul kordades paremad kui varasemalt Harkus asunud kinnipidamiskeskuses. Tingimusi peavad sidusrühmade esindajad ka rahvusvahelises võrdluses väga heaks, sest uus hoone on ehitatud spetsiaalselt kinnipidamiskeskuseks, samas kui nt Lätis on väga amortiseerunud hooned.
179. Konkreetse projekti panust tagasisaatmissuutlikkuse parandamisse ei saa pidada väga suureks, kuna tegemist oli vaid ühe, väikesemahulise projektiga. Vaadates laiemalt kõiki tagasisaatmise erieesmärgi alt rahastatud projekte, mida käsitleti eelnevate alaküsimuste juures, võib AMIF-i panust tagasisaatmissuutlikkuse parandamisesse pidada suureks.
180. Hindamise juhendmaterjalides sellel eesmärgil mõjunäitajaid ei olnud ning sidusrühmade esindajad ei pakkunud siinkohal ka alternatiivseid näitajaid. Lisaks tõid sidusrühmade esindajad välja, et Euroopa Komisjoni poolt ette nähtud väljund- ja tulemusnäitajad ei sobitu kohati projektidega. Näiteks tuli teiste riikide praktika projektis (AMIF 2017-1) raporteerida koolitatute arvu, mis sidusrühmade esindajate hinnangul ei sobinud projekti sisuga, kuna projekti käigus inimesi ei koolitatud. Soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektil sidusrühmade esindajate arvates ei olnud.

Otsustuskriteeriumid ja kokkuvõte

Tabel 29. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Millist edu saavutati tagasisaatmissuutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?”

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed saavutati	Osaliselt
Sidusrühmade normatiivsed hinnangud kinnitavad, et fond aitas kaasa alaküsimustes määratletud eesmärkide saavutamisele	Jah
Olemas on asjakohased tõendid programmi positiivse panuse kohta mõjunäitajate trendile peale väliste tegurite kontrollimist	Ei saa hinnata
Puuduvad tõendid soovimatute mõjude ja/või negatiivsete kõrvalmõjude kohta	Jah
Fondis polnud tegevusi, mille asemel oleks olnud oluliselt tõhusamaid alternatiive sama eesmärgi saavutamiseks	Jah

181. Projekti rakendamise saavutati fondist toetatud tagasisaatmispoliitikate väljatöötamise, jälgimise ja hindamise projektide arvu (väljundnäitaja SO3 C1; C6) sihttase (1) (vt ka Tabel 2 ja Tabel 28). Koolitatute arvu näitajale (SO3 R1; C1) polnud sihttaset selle hindamisküsimuse alla liigitatud projektile määratud, mistõttu pole võimalik selle saavutamist hinnata. Projekti mõju mõjunäitajatele ei saa hinnata, kuna mõjunäitajad puudusid.
182. Kokkuvõttes paranes tagasisaatmissuutlikkus Eestis hinnataval eelarveperioodil 2014–2020. Antud alaküsimuse alla liigitatud projekt panustas sellese oma väikese mahu tõttu mõningal määral. Arvestades ka teisi eelnevate tagasisaatmise alaküsimuste all käsitletud projekte, oli AMIF-i panus tagasisaatmissuutlikkuse parandamisesse suur. Projekt oli õige valik alameesmärgi saavutamiseks ning soovimatuid või negatiivseid kõrvalmõjusid projektil ei olnud.

2.6 Erieesmärk 4: solidaarsus

183. **Erieesmärk 4 (SO4):** suurendada solidaarsust ja vastutuse jagamist liikmesriikide vahel, pöörates tähelepanu eeskätt rändajate ja varjupaigataotlejate voogudest enim mõjutatud liikmesriikidele, sealhulgas praktilise koostöö kaudu.⁴²

2.6.1 Solidaarsuse erieesmärgi saavutamise kokkuvõte

184. **Hindamisküsimus:** Kuidas aitas fond kaasa solidaarsuse ja vastutuse jagamise suurendamisele liikmesriikide vahel, eeskätt rändajate ja varjupaigataotlejate voogudest enim mõjutatud liikmesriikide suhtes, sealhulgas praktilise koostöö kaudu?

185. Ükski AMIF-i raames rahastatav projekt ei olnud otseselt seotud erieesmärgiga SO4 (solidaarsus). Küll aga andis Euroopa Liit AMIF-i programmi kaudu erijuhtudena iga Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise skeemi raames ümberasustatud või -paigutatud inimese eest toetust. Kokku paigutati ja asustati ümber 213 inimest. Ümberasustamine ja ümberpaigutamine kulges edukalt ning inimesed toodi Eestisse.

2.6.2 Varjupaigataotlejate üleviimine

186. **Hindamisküsimus:** Kuidas aitas AMIF kaasa varjupaigataotlejate üleviimisele (ümberpaigutamisele nõukogu otsuste (EL) 2015/1523 ja (EL) 2015/1601 tähenduses)?

187. Vabariigi Valitsus kiitis 9. juunil 2015. a heaks Eesti osalemise Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise skeemis. 7. oktoobril 2016. aastal esitati Euroopa Komisjonile muudetud programm isikute ümberasustamiseks Türgist vastavalt Nõukogu otsusele (EL) 2016/1754.

Tabel 30. Erijuhud: haavatavate rühmade ümberasustamine, ümberpaigutamine Itaaliast, Kreekast ja vastuvõtt Türgist

Ümberasustatav/paigutatav alarühm	Inimeste arv	EL-i toetus
Haavatavate rühmade ümberasustamine - Süüria pagulased regioonis	27	270 000 €
Ümberpaigutamine (2015/1523) - Kreeka	57	342 000 €
Ümberpaigutamine (2015/1523) - Itaalia	0	0 €
Ümberpaigutamine (2015/1601) - Kreeka	84	504 000 €
Ümberpaigutamine (2015/1601) - Itaalia	6	36 000 €
Vastuvõtt Türgist (2016/1754)	39	253 500 €
KOKKU	213	1 405 500 €

Allikas: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded (erijuhtude rahastus); autorite arvutused.

188. Kokku paigutati ja asustati ümber 213 inimest. Nende inimeste ümberpaigutamise ja ümberasustamisega seotud kulud (sh menetluse kulud isikute tuvastamiseks, valikuks ja staatuse määramiseks, PPA ametnike lähetuse kulud saatvasse riiki, varjupaigataotlejate transpordikulud) kaeti riigieelarvest. Neid kulusid AMIF-ist ei rahastatud ning samuti ei olnud ükski AMIF-i raames rahastatav projekt otseselt seotud erieesmärgiga SO4 (solidaarsus).⁴³ Küll aga andis Euroopa Liit AMIF-i programmi kaudu erijuhtudena iga ümberasutatava, ümberpaigutatava või Türgist vastuvõetud inimese eest toetust. Toetuse summa oli 10 000 eurot iga

⁴² Määrus (EL) 516/2014 art 3 lg 2 p (c).

⁴³ Kuna SO4 (solidaarsus) erieesmärgi projekte ei olnud, siis ei kohaldunud ja ei mõõdetud indikaatoreid SO4 R1 (fondi toetusel ühest liikmesriigist teise viidud rahvusvahelise kaitse taotlejate ja/või saajate arv) ja SO4 R2 (fondi toetusel koos teiste liikmesriikidega teostatud selliste koostööprojektide arv, mille eesmärk on suurendada liikmesriikidevahelist solidaarsust ja vastutuse jagamist).

haavatavasse rühma kuuluva isiku eest ja 6000 eurot iga haavatavasse gruppi mittekuuluva isiku eest. Kokku oli toetuse summa 1 405 500 eurot (vt Tabel 30). Toetuse summa kanti Sotsiaalministeeriumi kaudu varjupaigataotlejaid vastu võtvatele kohalikele omavalitsustele, kes kasutasid seda toetust vastuvõtu korraldamiseks. Sidusrühmade esindajate hinnangul kulges ümberasustamine ja ümberpaigutamine edukalt ning inimesed toodi Eestisse.

2.6.3 Rahvusvahelise kaitse saajate üleviimine

189. **Hindamisküsimus: Kuidas aitas AMIF kaasa rahvusvahelise kaitse saajate üleviimisele liikmesriikide vahel?**
190. Eesti programmis ei olnud tegevusi hindamisküsimuses nimetatud eesmärgil, mistõttu selle hindamine pole asjakohane.

2.7 Erakorralise abi meetmed

191. **Hindamisküsimus: Kuidas aitas AMIF kaasa liikmesriikide toetamisele nõuetekohaselt põhjendatud erioluolukorras, mis nõuab kiiret tegutsemist?**
- a) Mis liiki erakorralise abi meetmeid rakendati?
 - b) Kuidas aitasid AMIF-i raames rakendatud erakorralise abi meetmed kaasa liikmesriikide kiireloomuliste vajaduste rahuldamisele?
 - c) Millised olid erakorralise abi meetmete peamised tulemused?
192. Erakorralist abi Eesti 2014–2020 perioodil AMIF-ist ei taotlenud ega saanud ja seetõttu ei ole hindamisküsimused fondi hindamisel Eestis asjakohased.

3 Tõhusus

193. **Hindamisküsimus: Kas fondi eesmärgid saavutati mõistlike kuludega?**
194. Fondi eesmärkide saavutamisel saab ressursside kasutust hinnata tõhusaks. Projektid järgisid eelarvet ja ajakava. Tööjõuressursi kasutus oli efektiivne, ehkki mõned projektijuhid juhtisid AMIF-i projekti teiste tööülesannete kõrvalt, mis tõi kaasa planeeritust suurema töökoormuse. (vt ptk 3.1 „Kui suurel määral saavutati fondi eesmärgid mõistlike kuludega, pidades silmas kasutatud rahalisi vahendeid ja inimressursse?“) Tehnilise abi kulu ühe euro EL-i toetuse kohta oli 12 senti (vt ptk 3.2 „Tehnilise abi osakaal ja fondi keske rakendamise tööjõuressurss“).
195. Fondi halduskoormus oli mõistlik ja proportsionaalne, v.a esmakordsel taotlemisel. Võrreldes perioodiga 2007–2013 lihtsustati mõningal määral programmi elluviimise juhtimiskorraldust. Toetuse saajate halduskoormuse vähendamiseks olulisi lihtsustusmeetmeid ei kasutatud. (vt ptk 3.4 „Kas lihtsustati fondi juhtimismenetlusi ja vähendati toetuse saajate halduskoormust?“) Kontrollimeetmed, sealhulgas kohapealsed ja administratiivsed kontrollid, olid tõhusad pettuste ja rikkumiste tuvastamisel ning ennetamisel, kusjuures rikkumised olid enamasti põhjustatud hooletusest või teadmatusest. (vt ptk 3.3 „Missuguseid meetmeid võeti pettusejuhtumite ning muude rikkumiste ennetamiseks, avastamiseks, neist teada andmiseks ja järelmeetmete võtmiseks ja kui tõhusad need olid?“)
196. Hindamine näitas, et fondi eesmärgid saavutati mõistlike kuludega, ja sidusrühmad ei tuvastanud kavandatud tegevustele kulutõhusamaid alternatiive.

3.1 Kui suurel määral saavutati fondi eesmärgid mõistlike kuludega, pidades silmas kasutatud rahalisi vahendeid ja inimressurse?

- ^{197.} 2017. aastal läbiviidud vahehindamisel leiti, et ressursside kasutamine AMIF-i programmis püstitatud eesmärkide saavutamiseks on olnud tõhus. Tõhususe saavutamisel on olnud oluline programmi paindlikkus. Ka järelhindamise käigus tõdesid fondi koordinaatorid, et kuigi enamus projekte olid mitmeaastased, siis oli ressursse võimalik olude (nt rändevoogude) muutumisel ümber jaotada ehk ülejäävat rahastust suunata mõne teise tegevuse finantseerimiseks.
- ^{198.} Tööjõuressursi kulu, mida kasutati projektide elluviimisel, hinnati vahehindamisel tõhusaks. Projektide kaudsete kulude ja projektijuhtimise kulude andmeid Eestis eraldi ei kogutud, mistõttu pole võimalik hinnata, kui palju selleks raha kulus ja milline on projekti kaudsete kulude suhe sisuliste tegevuste kuludesse⁴⁴. Toetuse saajatel tekkis projektijuhtimisel projektijuhil tasustamata ületunde, kuna osa projektijuhtidest viis projekte ellu teiste töökohustuste kõrvalt, projektimeeskonnad olid kohati liiga väikesed ja projektijuhtimise ning muude tööde tegemiseks ei arvestatud piisavalt tööaega. Vahehindamises nähti probleemina seda, et tööjõukulude kompenseerimine olukorras, kus inimene täidab projektijuhtimise ülesandeid muu töö kõrvalt, oli kulude abikõlblikkuse tingimuste tõttu keerukas. Vahehindamine sedastas, et projektijuhtimisele eraldatud ressursid võivad mõjutada projektide ja programmi kui terviku rakendamist. Järelhindamiseks oli projektide ja programmi rakendamine tervikuna lõppenud edukalt, mistõttu võib hinnata, et vahehindamisel tõstatatud kahtlus ei realiseerunud.
- ^{199.} Paindliku ja tõhusa projektide rakendamise tagas hea koostöö toetuse saajate ja vastutava asutuse vahel. Seda kinnitas nii vahehindamine kui järelhindamise raames tehtud intervjuud toetuse saajatega. Toetuse saajate hinnangul olid vastutava asutuse esindajad toetavad ja abivalmid ning toetuse saajad said vastused oma küsimustele, mis neil projektide rakendamise käigus tekkisid. Ühel juhul leidis toetuse saaja, et vastutava asutusega suhtlemine on olnud raskendatud (vt juhtumiuuring AMIF 2021-14 „Veebiportaal eesti.life“).
- ^{200.} Lisaks tõid fondi koordinaatorid välja, et projektide kulutõhusust arvestati juba avalike taotlusvoorude taotluste hindamisel ning ministeeriumid ja nende allasutused arvestasid oma vajaduste kaardistamisel ja esitamisel samuti kulutõhususega. Samuti aitas kulutõhusust tagada riigihangete reeglite ja põhimõtete järgmine, mis tagab majanduslikult soodsaima pakkuja leidmise.
- ^{201.} Sidusrühmade esindajad ja toetuse saajad leidsid, et kuna fondi tegevused olid spetsiifilised (nt mitmed tegevused ja teenused olid kohustuslikud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi regulatsioonidest tulenevalt), siis kulutõhusamaid alternatiive projektides kavandatud tegevustele sisuliselt ei olnud.

3.2 Tehnilise abi osakaal ja fondi keskse rakendamise tööjõuressurs

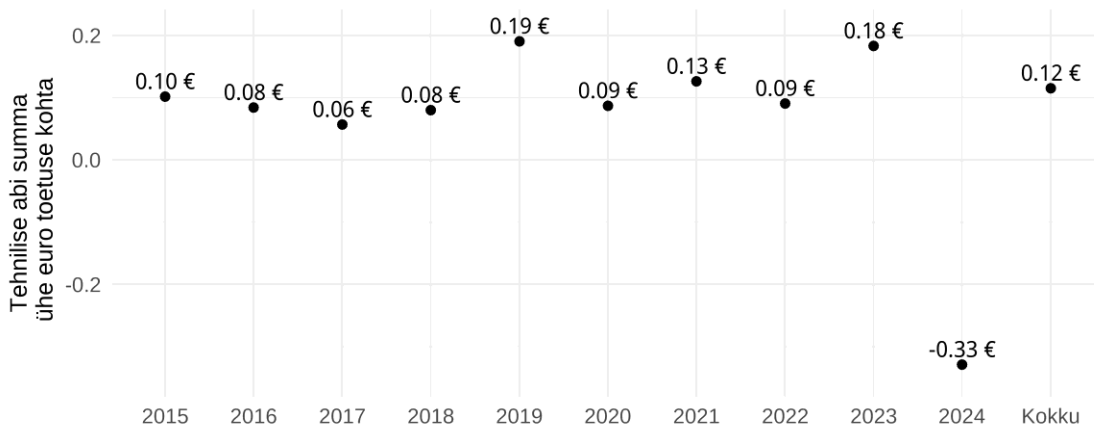
- ^{202.} Tehnilise abi osakaal oli AMIF-is keskmiselt 0,12 eurot ühe toetuse euro kohta (vt Joonis 29)⁴⁵. Võrreldes vahehindamisel välja toodud tehnilise abi osakaaluga (0,096 eurot ühe euro toetuse kohta) suurenes see

⁴⁴ Seetõttu on määruse (EL) 2017/207 III lisa näitaja lõige 2, punkt d, alapunkt ii „Tehniline abi pluss projektide (kaudsed) halduskulud võrrelduna eelarveaastaks taotletud vahendite summaga“ vaid osaliselt esitatud vt ptk 3.2 „Tehnilise abi osakaal ja fondi keskse rakendamise tööjõuressurs“.

⁴⁵ Näitaja erineb määruses (EL) 2017/207 sätestatud näitajast (III lisa lg 2 p (d)) „Tehniline abi pluss projektide (kaudsed) halduskulud võrrelduna eelarveaastaks taotletud vahendite summaga“. Kuna AMIF-i aruandlus (raamatupidamise aruanne ja tegevusaruanne) ei võimalda Eestis eristada projektide kaudseid kulusid ning samuti ei eristata eelarveaastaks taotletud

järgnevatel elluviimise aastatel seoses tegevuste mahu kasvuga. Aastati kõikus tehnilise abi suhe toetuse summasse ja oli kõrgem neil aastatel, kui toetuse summad olid väikesed, kuid oli tarvilik tegeleda aruandlusega. Eestis finantseeriti projekte eelarvepõhiste toetuste ettemaksetega, millest kasutamata osa maksti projekti lõpus tagasi. Seetõttu on 2024. aastal toetuse maksed negatiivsed ja tehnilise abi kulu samuti negatiivne.

Joonis 29. Tehnilise abi suurus AMIF projektidele makstud EL-i toetusega võrreldes (tehniline abi/projektide toetuse väljamaksed)



Allikad: AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded; autorite arvutused.

Tabel 31. AMIF projektide arv (Eesti projekti nr järgi), projekti toetuste väljamaksed, täisajale taandatud töötajate (FTE) arv ja projektide arv ning väljamakstud toetuste summa FTE kohta⁴⁶

Aasta	Projektide arv	Projektide toetus (eurodes)	Keskmine FTE	Projekte FTE kohta	Toetuse summa (eurodes) FTE kohta
	A	B	C	D=A/C	E=B/C
2014	0	0	2,00	0,00	0
2015	14	441 230	3,58	3,91	123 249
2016	26	1 371 017	4,21	6,18	325 657
2017	28	1 882 017	3,90	7,18	482 569
2018	38	1 670 220	3,74	10,16	446 583
2019	37	918 543	3,95	9,37	232 542
2020	32	1 954 665	3,82	8,38	511 692
2021	30	1 255 969	4,29	6,99	292 767
2022	31	2 185 999	4,46	6,95	490 134
2023	27	1 442 228	5,06	5,34	285 025
2024	18	-329 888	2,89	6,23	-114 148
Kokku	72	12 792 000	3,81	18,90	3 358 282

summat, siis oleme sisestanud näitaja järgmiselt: Euroopa Komisjoni raamatupidamise aastaaruandes raporteeritud tehnilise abi osakaal samal aastal välja makstud ühe euro toetuse kohta aastas.

⁴⁶ Määruse (EL) 2017/207 III lisa lõige 2 punkt d(i) nimetatud näitaja "Täistööajale taandatud töötajate arv Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakendamise eest vastutavas asutuses, volitatud asutuses ja auditeerimisasutuses, keda rahastatakse tehnilise abi eraldistest või riiklikest eelarvetest, võrrelduna rakendatud projektide arvu ja eelarveaastaks taotletud vahendite summaga." Kuna Eestis ei planeeritud programmi eelarvesaastaks taotletud summade kaupa, siis kasutame siinkohal eelarveaastal väljamakstud toetuse summat.

Allikad: Projektide arv ja toetuse summa – AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded; FTE – tellija edastatud andmed, fail Hindajatele_FTEd_13092024.xlsx; autorite arvutused.

203. Fondi rakendamisega vastutavas asutuses oli hõivatud üle aastate keskmiselt 3,81 täiskohaga töötajat (FTE, ingl k *full time equivalent*) (vt Tabel 31). Kokku viidi ellu 72 projekti toetuste väljamaksete summaga 12 792 000 eurot, mis teeb ühe täiskohaga töötava inimese kohta 18,9 projekti ja 3,4 miljonit eurot toetuse väljamakseid. Perioodi alguse aastatel 2014 ja 2015 on täiskohaga töötajate arv keskmisest madalam, kuna fondi rakendamine on tsükliline protsess ning seetõttu ei teostatud neil aastatel veel kontrollide toetuse kasutamise üle ja polnud tarvis ka toetuse kasutamist auditeerida. Samuti on täiskohaga töötajate arv madalam 2024. aastal kui mitmete projektide rakendamine ja nende üle kontrolli teostamine oli juba lõppenud.

Tabel 32. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Kui suurel määral saavutati fondi eesmärgid mõistlike kuludega, pidades silmas kasutatud rahalisi vahendeid ja inimressursse?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Fond toetas olemasolevate tõendite, sealhulgas asjakohase kirjanduse või eelmise programmi järelhindamise põhjal teadaolevalt kulutõhusaid sekkumisi	Jah
Kulutõhusate tegevuste valimiseks kasutati asjakohast/sobivat korda (tegevustest lähtuvad tõendid näitavad, et ühiku hind on kooskõlas olemasolevate võrdlusnäitajate ja hinnangutega või neist madalam)	Jah
Tehnilise abi osakaal 1€ toetuse kohta.	0,12

204. Kokkuvõttes võib öelda, et fondi eesmärgid saavutati mõistlike kuludega. Vahehindamine ega sidusrühmade esindajad ei toonud välja sekkumisi, mis oleksid olnud fondis kasutatutest kulutõhusamad. Ressurside kasutamine oli tõhus ja projektide elluviimisel järgiti üldiselt eelarvet ja ajakava. Kulutõhusus tagati programmi paindlikkusega ning projektide kulutõhususe arvestamisega avalike taotlusvoorude taotluste hindamisel. Otsuskriteeriumi osa „tegevustest lähtuvad tõendid näitavad, et ühiku hind on kooskõlas olemasolevate võrdlusnäitajate ja hinnangutega või neist madalam“ pole võimalik hinnata, kuna ühikuhindu ei kasutatud ja võrdlust ei tehtud.

3.3 Missuguseid meetmeid võeti pettusejuhtumite ning muude rikkumiste ennetamiseks, avastamiseks, neist teada andmiseks ja järelmeetmete võtmiseks ja kui tõhusad need olid?

205. Vastutav asutus teostas regulaarseid administratiivseid ja kohapealseid projektide kontrollide. Administratiivsed kontrollid põhinesid dokumentide järelkontrollimisel – vastutav asutus kontrollis kõiki toetuse saajate vahe- ja lõpparuandeid ning maksetaotlusi, hindas nende vastavust toetuslepingu tingimustele ja kulude põhjendatust ning vastavust abikõlblikkuse tingimustele. Vastutava asutuse poolt olid kontrollimisega seotud fondi koordinaatorid ning välisvahendite osakonna ja rahandusosakonna kontrollijad. Finantskontroll hõlmas ka üldiste raamatupidamisreeglite järgimise kontrollimist. Kohapealsed kontrollid olid valimipõhised, valim koostati riskihindamisega, kus arvestati projekti pikkust ja eelarve mahtu, hangete arvu ja toetuse saaja kogemusi. Lisaks süstemaatilistele kontrollidele suhtlesid fondi koordinaatorid jooksvalt projektijuhtidega. Auditeeriva asutuse ülesandeid täitis Siseministeeriumi siseauditi osakond.
206. Järelhindamise intervjuudes kontrollijatega järeldati, et kontrollisüsteemid olid sobivad ebakõlade ja pettuste tuvastamiseks, ennetamiseks, raporteerimiseks ning järelkontrollideks. Samuti leiti vahehindamises ja

järelhindamise intervjuudes, et projektid on kooskõlas toetuslepingutega ja tõsiseid pettuse või ebakõlade juhtumeid pole esinenud.

207. Tuvastatud rikkumised olid seotud hangete korraldamisega, teavitusnõuete järgimisega, tööjookulude märkimisega ning eesmärkide saavutamisega. Paaril korral tuli rikkumistest teavitada Euroopa Pettustevastast Ametit (üle 10 000 € tagasinõuete korral). Hangete rikkumised avastati enamasti aruannete kontrolli käigus vastutava asutuse kontrollijate poolt, aga ka auditeerimiste käigus. Süstemaatilisi ning pahatahtlikke rikkumisi riigihangete tegemisel ei esinenud, peamiselt oli tegemist hooletusest või teadmatusest tekkinud vigadega hangete korraldamisel, näiteks ei olnud hanke korraldaja põhjendanud hanke osadeks jagamata jätmist, kvalifitseerimistingimuses ei olnud põhjendatud netokäibe suuruse nõuet või tehnilises kirjelduses puudus samaväärsuse kriteerium. Rikkumiste ja ebakõlade tuvastamisel võimaldati toetuse saajal olukorda selgitada. Kui toetuse saaja ei esitanud piisavaid selgitusi, algatas vastutav asutus toetuse tagasinõudmise protseduuri. Toetuse tagasinõude otsuseid tehti AMIF-is kogu programmi rakendamise jooksul kokku seitsmel projektil. Tagasinõude protsent arvestati vastavalt rikkumise suurusele. Fondi koordinaatorid tõid välja, et tagasinõude otsuse mahule ei olnud hinnataval 2014–2020 eelarveperioodil kehtestatud alammäära, seega oli juhuseid, kus otsusega tagasinõutav summa jäi alla 100 või 500 euro. Alammäära kehtestamist peavad fondi koordinaatorid ja kontrollijad pigem mõistlikuks, kuna väga väikeste rikkumiste menetlemise halduskoormus kujuneb suuremaks kui tagasinõudesumma.
208. Teavitusnõuete rikkumisi avastasid vastutava asutuse kontrollijad ja fondi koordinaatorid. Teavitusnõuete rikkumiste korral rikkumismenetlusi ei alustatud, kuna teavitusnõuete rikkumisi oli võimalik heastada sellega, et teavitustegevust tehti tagantjärele (nt parandati veebis avaldatud infot jms).
209. Vastutav asutus ennetas rikkumisi eelkõige toetuse saajate koolitamise ning nõustamisega. Iga avaliku taotlusvooru väljakuulutamisel korraldati infopäev, kus anti ülevaade taotlusvooru eesmärgist, taotlusele seatavatest nõuetest ja kohustustest, mida taotleja pidi arvestama taotluse esitamisel ja tegevuse elluviimisel. Pärast toetuslepingu sõlmimist toimus projekti avakoosolek, kus samuti rõhutati erinevaid, nt riigihangete seadustest tulenevaid, nõudeid. Vahehindamisel tõdeti, et kõige rohkem ebakõlasid esines esmataotlejate aruannetes. Samuti oli toetuse saajatel kohati keeruline orienteeruda erinevate fondide (nt AMIF ja ESF) reeglites.
210. Rikkumiste ennetamisele aitasid kaasa ka võimalus Euroopa Pettustevastast Ametit pettustest teavitada ja riigisisene korruptsiooniohu vihjetelefon, mis võimaldasid kiiret ja tõhusat reageerimist võimalikele korruptsioonijuhtumitele, suurendades samal ajal ka üldist teadlikkust ja vastutust.

Tabel 33. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Missuguseid meetmeid võeti pettusejuhtumite ning muude rikkumiste ennetamiseks, avastamiseks, neist teada andmiseks ja järelmeetmete võtmiseks ja kui tõhusad need olid?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Liikmesriigi juhtimis- ja kontrollisüsteem tagas riiklike programmide rakendamise kvaliteedi, ja rikkumiste, sealhulgas pettusejuhtumite, ennetamise, avastamise ja parandamise ning alusetult tasutud summade sissenõudmise koos viivistega	Jah

211. Kokkuvõtteks, pettuste ja muude rikkumiste ennetamiseks, avastamiseks ja nendele reageerimiseks teostati regulaarseid administratiivseid ja kohapealseid projektide kontrole. Kontrollisüsteemid olid sobivad ja tõhusad. Tõsiseid pettusi ei esinenud ja rikkumisi põhjustasid peamiselt hooletus või teadmatuse.

3.4 Kas lihtsustati fondi juhtimismenetlusi ja vähendati toetuse saajate halduskoormust?

- ²¹² Tegemist on vastavalt Euroopa Komisjoni juhendile⁴⁷ hindamiskriteeriumiga „halduskoormuse lihtsustamine ja vähendamine“, mida me käsitleme raportis tõhususe hindamiskriteeriumi osana (vt ka „Sissejuhatus“).
- ²¹³ Fondi halduskoormus oli üldjoontes proportsionaalne. Erandina oli halduskoormus suur esmakordsetel taotlejatel ja projektides, kus taotleti toetust korruga kahest fondist (AMIF-ist ja ESF-ist). Fondi juhtimismenetlusi lihtsustati perioodil 2014–2020 võrreldes varasema perioodiga (2007–2013) mõningal määral, näiteks mindi iga-aastaselt programmeerimiselt üle mitmeaastasele programmeerimisele, mis avas võimaluse mitmeaastaste projektide rahastamiseks. Samuti leevendati varem toetust saanud toetuse saajate halduskoormust. Liigse halduskoormusena märgiti programmi näitajate rohkust ja nendega seotud aruandlust. Vaatamata suurele halduskoormusele on näitajate informatiivsus riikliku programmi tulemuslikkuse ja mõju hindamisel piiratud, mistõttu tuleks ümber vaadata kasutatavad näitajad ja nendele seatavad sihttasemed.

Tabel 34. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Kas lihtsustati fondi juhtimismenetlusi ja vähendati toetuse saajate halduskoormust?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Kasutati fondi rakendamist lihtsustavaid meetmeid, mis võimaldasid erinevatele osapooltele lihtsama rakendamise	Ei
Halduskoormus oli kõikide osapoolte hinnangul proportsionaalne	Nii ja naa

3.4.1 Hinnang halduskoormusele

- ²¹⁴ Vahehindamise käigus leiti, et fondi halduskoormus oli suurim probleem esmakordsetele taotlejatele. Mitmekordsed taotlejad tulid eelnevale kogemusele tuginedes halduskoormusega paremini toime. Lisaks vähendas vastutav asutus perioodil 2014–2020 mitmekordsete taotlejate halduskoormust sellega, et taotlejate, kes olid varem saanud AMIF-ist, Sisejulgeolekufondist, Euroopa Pagulasfondist, Euroopa Tagasipöördumisfondist või Välispiirifondist rahastust, kuludokumentide kontroll oli valimipõhine, seega igas aruandes ei pidanud esitama kõiki kuludokumente. Halduskoormus oli suur ka nendes projektides, kus sama projekti alusel taotleti toetust korruga kahest fondist (AMIF-ist ja ESF-ist) ja seetõttu tuli tegeleda topeltaruandluse ja -dokumentatsiooniga kahe erineva programmi raames.
- ²¹⁵ Halduskoormust vähendavaks peeti üleminekut 2007–2013 perioodi iga-aastaselt programmeerimiselt mitmeaastasele programmeerimisele, mis avas võimaluse ka mitmeaastaste projektide rahastamiseks. Kuluaruannete esitamine muutus 2014–2020 perioodil samuti lihtsamaks. Kui varem oli vajalik esitada iga projektiga seotud isiku kulud eraldi kuluaruannetes, siis hinnataval eelarveperioodil võis esitada kõik kulud ühel arvel, lisades vajalikud selgitused. Võrreldes 2007–2013 perioodiga oli lihtsam väiksemate administratiivsete muudatuste tegemine projektides, nagu näiteks projekti lõpptähtaja muutmine.
- ²¹⁶ Järelhindamise intervjuudes fondi koordinaatorite ja toetuse saajatega hinnati 2014–2020 perioodi fondi rakendamise halduskoormust toetuse saajatele võrreldes 2021–2027 eelarveperioodiga mõistlikuks ja proportsionaalseks. Mõned toetuse saajad pidasid fondi rakendamise halduskoormust suureks eelkõige võrreldes riigieelarvest rahastavate tegevustega, kuna aruandluskohustus on EL vahendite kasutamisel

⁴⁷ European Commission (2023a). Webinar on the key elements of the 14-20 ex-post evaluation – Consolidated Background Note. October 2023.

oluliselt suurem kui riigieelarve kasutamisel. Samuti töid sidusrühmade esindajad välja, et suure halduskoormuse tõttu on osades projektides tegevuste läbiviijate leidmine keeruline (nt väiksemad tölketeenuse pakkujad ei soovi tölketeenuse projektide hangetes osaleda, kuna hindavad halduskoormust liiga suureks).

3.4.2 Kas fondi uuenduslikud menetlused lihtsustasid fondist toetuse saajate tööd?

217. **Hindamisküsimus: Kas fondi poolt kasutusele võetud uuenduslikud menetlused (lihtsustatud kuluvõimalus, mitmeaastane tegevuskava, riiklikud rahastamiskõlblikkuse nõuded, terviklikumad riiklikud programmid, mis võimaldavad paindlikkust) on lihtsustanud ka fondist toetuse saajate tööd?**

218. Otseseid lihtsustusmeetmeid, nt lihtsustatud kuluvariantide näol, riikliku programmi rakendamisel 2014–2020 perioodil ei kasutatud.

4 Asjakohasus, sidusus ja vastastikune täiendavus

4.1 Asjakohasus

219. **Hindamisküsimus: Kas fondist rahastatud meetmete eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?**

220. Hindamise tulemusena võib väita, et fondist rahastatud meetmete eesmärgid vastasid vajadustele. Programm koostati riiklike strateegiatega ja toetuse saajate vajaduste alusel, keskendudes prioriteetsetele tegevustele, mis olid kooskõlas fondi eesmärkidega (vt 4.1.1 „Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid vastasid kindlaks tehtud vajadustele?“). Vajadusel muudeti programmi või programmis kavandatud tegevusi (vt ptk 4.1.4 „Missuguseid meetmeid rakendas liikmesriik muutuvate vajaduste rahuldamiseks?“).

Tabel 35. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Kas fondist rahastatud meetmete eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Riikliku programmi eesmärgid olid kooskõlas kindlaks tehtud vajadustega	Jah
Tegevuste, taotlusvoorude ja hangete rakendamisel kohaldati piisaval määral paindlikkust	Jah
Programmi ja/või selle tegevusi kohandati vajadusel	Jah

4.1.1 Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid vastasid kindlaks tehtud vajadustele?

221. AMIF-i riikliku programmi koostamiseks moodustas Siseministeerium töörühma, kuhu kuulusid lisaks Siseministeeriumi esindajatele ka teiste sarnaste valdkondade eest vastutavate ministeeriumite (Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium) ja PPA esindajad. Töörühma eesmärk oli määratleda riiklikud vajadused ja eesmärgid, sh võttes sisendiks riiklike strateegiad⁴⁸, nii et need oleks kooskõlas AMIF-i fondi eesmärkide ja toetavate tegevustega. Esitatud ettepanekute alusel koostas Siseministeerium mitmeaastase programmi, mille järel said kõik organisatsioonid, sealhulgas suuremad valitsusvälised ja rahvusvahelised organisatsioonid, kes selles valdkonnas tegutsevad, esitada oma arvamusi ja ettepanekuid.

222. Kui AMIF-i programm määratleb ära üldised eesmärgid ja võimalikud tegevused (vt 1.1 „Fondi eesmärgid ja rakendamise struktuur“) valdkonna arenguks, siis täpsemaid tegevusi ja projekte planeeriti aastaste

⁴⁸ Programmi koostamise ajal kehtinud riiklikud strateegiad: Siseturvalisuse arengukava 2015–2020, Siseministeeriumi arengukava 2014–2017, Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, Lõimumisvaldkonna arengukava „Lõimuv Eesti 2020“, Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad 2015.

tööplaanide kaupa. Vastutava asutuse toetamiseks riikliku programmi rakendamisel ning aastaste tööplaanide koostamisel moodustati AMIF-i juhtrühm, kuhu kuulusid Siseministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Rahandusministeeriumi esindajad. Igal aastal vaatas AMIF-i juhtrühm järgmise tööaasta plaani üle ja otsustas, millised taotlusvoorud järgmisel aastal avatakse. Selleks küsis Siseministeerium esmalt sisendit sotsiaalpartneritelt, ministeeriumitelt ja nende allasutustelt ideede kogumiseks, misjärel tehti AMIF-i juhtrühmas avatavate taotlusvoorude lõplik valik. Fondi koordinaatorite hinnangul oli riiklikus programmis seatud eesmärgid ja plaanitavad tegevused piisavalt üldised, et võimaldada aastasi tegevusi detailsemalt planeerida. Lisaks avalikele taotlusvoorudele jagati vahendeid varjupaiga ja tagasisaatmise erieesmärgi all ka otsetoetustega. Vajalikud elluviidavad tegevused ja otsetoetuste saajad kinnitas AMIF-i juhtrühm tööplaaniga.

223. Vahehindamise käigus tõdeti, et vajadus varjupaiga-, rände- ja integratsioonivaldkonna toetamiseks Eestis tulenes peamiselt sellest, et enne programmiperioodi olid Eestisse jõudvate kolmandate riikide kodanike arvud väikesed ning seetõttu olid mitmed selle valdkonna teenused välja arendamata. Kuna saabuvate kolmandate riikide kodanike arv oli hakanud suurenema, siis tekkis ka vajadus erinevate teenuste ja tingimuste täiendavaks arendamiseks. Oluline on ka mainida, et varjupaiga ja tagasisaatmise valdkonnas määravad EL-i regulatsioonid väga suuresti ära, milliseid teenuseid ja tingimusi tuleks varjupaigataotlejatele ja tagasisaadetavatele pakkuda, mis määrab ära ka arenguvajadused.
224. Vahehindamisel leiti, et riiklikud eesmärgid olid kooskõlas valdkonna vajadustega ning programmi tegevused on olnud asjakohased loomaks ja tagamaks sihtrühmadele häid tingimusi ja teenuseid. Ka lõpphindamise intervjuudes rõhutasid sidusrühmade esindajad, et läbiviidud projektid on andnud olulise panuse erinevate varjupaiga, integratsiooni ja vastuvõtuvaldkonna teenuste kvaliteedi ja mahu suurendamiseks ning erinevateks arendustegevusteks.

4.1.2 Kas aasta tööprogrammis (liidu meetmed) seatud eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?

225. Osa AMIF-i fondist haldab Euroopa Komisjon (otsese või kaudse täitmise korras) liidu meetmete kaudu. Liidu meetmete näol on tegemist Euroopa Komisjoni hallatavate tegevustega, mis toetavad kogu Euroopa Liidu ühiseid varjupaiga, rände- ja integratsiooni eesmäärke. Need meetmed on suunatud sellistele projektidele ja algatustele, mis on strateegiliselt olulised kogu EL-i tasandil ning mille eesmärk on lahendada piiriüleseid või kogu liitu hõlmavaid probleeme. Euroopa Komisjon koostab ja kinnitab iga-aastased tööprogrammid, mis määratlevad fondi vahendite kasutamise prioriteedid ja eesmärgid konkreetseks aastaks. Liidu meetmed hõlmavad konkursikutseid, hankeid, otsetoetusi ja delegerimislepinguid.
226. Euroopa Komisjoni hallatavate liidu meetmete tegevused jäävad väljapoole Eesti AMIF-i programmi ulatust ning seetõttu ei ole see hindamisküsimus programmi hindamisel Eestis asjakohane. Samal ajal tagab Siseministeeriumi haldusalas olevate asutuste projektide vastavuse tegelikele vajadustele riigieelarve strateegia ja iga-aastase riigieelarve koostamise protsessi allikaneutraalsus. Lisaks kasutatakse lisavajaduskaartide süsteemi, mis nõuab taotlejatelt baaseelarvet ületavate rahavajaduste põhjendamist ning tagab planeeritavate tegevuste vastavuse riiklikele strateegiatele.

4.1.3 Kas aasta tööprogrammis (erakorraline abi) seatud eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?

227. Erakorralist abi Eesti 2014–2020 perioodil AMIF-ist ei taotlenud ega saanud ja seetõttu ei ole hindamisküsimus fondi hindamisel Eestis asjakohane.

4.1.4 Missuguseid meetmeid rakendas liikmesriik muutuvate vajaduste rahuldamiseks?

228. Nii fondi koordinaatorid kui programmi vahehindamine tõid välja, et riiklik programm oli koostatud piisavalt paindlikult ja üldsõnaliselt, mis võimaldas seatud eesmärkide ja tegevuste raames muutuvate vajadustega kohaneda. Lisaks mainisid fondi koordinaatorid, et aastaste tööplaanide koostamine ja arutamine AMIF-i juhtrühmas võimaldas jälgida tekkivaid jääke ja paindlikult planeerida järgmiseks rahastatavaid tegevusi. Seetõttu ei olnud programmis vaja teha suuri sisulisi muudatusi.
229. Muudatused programmis olid seotud Euroopa Liidu rändekavaga, mille raames oli Eesti valmis ümberasustatavaid ja ümberpaigutatavaid vastu võtma. Eesti pidi perioodiliselt Euroopa Komisjonile esitama isikute arvu, keda ollakse valmis vastu võtma (nn *pledge*) ja need arvud lisati ka riiklikku programmi, millest tulenevalt tuli ka iga kord programmi muuta. Vastavaid muudatusi programmis oli fondi koordinaatorite hinnangul võimalik paindlikult teha, kuid sellega kaasnes võrdlemisi suur halduskulu ja -koormus.
230. Üks suuremaid sisulisi muudatusi programmis oli seotud Ukraina sõjapõgenike saabumisega. Kuna Eestisse jõudis kavandatust vähem ümberasustatud, ümberpaigutatud ja Türgist vastuvõetud inimesi, siis suunati osa erijuhtude rahastust ümber varjupaiga erieesmärgi alla ja muudeti sellest tulenevalt ka programmi rahastamiskava. See võimaldas rahastada näiteks projekti AMIF2022-1 („2022 Ukraina kriisist tingitud ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuse tõstmine“), mille eesmärk oli PPA menetlusvõimekuse tõstmine tingimustes, kus Ukraina kriisist tulenevalt kasvas Eestis hüppeliselt ajutise ja rahvusvahelise kaitse taotluste arv.
231. Vahehindamises toodi ka välja, et programmi rakendamise perioodil tuli arvestada erinevate väliste tingimuste muutumisega. Mainiti lähteriikide profiili mitmekesisust, mis suurendas vajadust otsekontaktide loomiseks kolmandate riikide esindajatega. Lisaks maini, et vastuvõtutingimuste direktiiv⁴⁹ esitas uued nõuded haavatavatele gruppidele pakutavatele tugiteenustele ning muutusid ka nõuded kinnipidamiskeskuses pakutavatele teenustele.

Programmi rakendamist mõjutas ka COVID-19 kriis. Näiteks tuli erinevates koolitusprojektides minna üle veebipõhisele õppele ja õppekäigud teistesse riikidesse tühistati. Toetuse saajate hinnangul oli projektides vastavalt olude muutumisele võimalik paindlikult muudatusi teha. Sellele aitas kaasa hea koostöö fondi koordinaatoritega, kellega oli pidevalt võimalus sisuliseks aruteluks ning projekti juhtkomisjonides toimunud arutelud. Lisaks oli oluline fondi perioodi pikendamine ühe aasta võrra (st projektide abikõlblikkuse perioodi pikenedamine kuni 31. detsembrini 2023), mis võimaldas fondi tegevused lõpule viia.

4.2 Sidusus

232. **Hindamisküsimus: Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid olid kooskõlas EL-i vahenditest rahastatavates muudes programmides seatud eesmärkidega ja kas neid kohaldati sarnastes töövaldkondades? Kas sidusus oli tagatud ka fondi rakendamise ajal?**
233. Riiklikus programmis seatud eesmärgid olid kooskõlas teiste EL-i vahenditest rahastatavate programmide eesmärkidega (vt ptk 4.2.1 „Kas hinnati sarnaste eesmärkidega muid meetmeid ja kas tulemusi võeti kavandamise etapis arvesse?“ ja ptk 4.2.3 „Kas fondi kaudu rakendatud meetmed olid kooskõlas (ja mitte vastuolus) sarnaste eesmärkidega muude meetmetega?“). Sidusus oli tagatud nii fondi planeerimisel kui ka fondi rakendamise ajal läbi koordineerimismehhanismide ja koostöö, mis välistas kattuvused ja tagas

⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud).

tegevuste vastastikuse täiendavuse (vt ptk 4.2.2 „Kas rakendamise perioodiks loodi koordineerimismehhanismid fondi ja sarnaste eesmärkidega muude meetmete vahel?“).

Tabel 36. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid olid kooskõlas EL-i vahenditest rahastatavates muudes programmides seatud eesmärkidega ja kas neid kohaldati sarnastes töövaldkondades? Kas sidusus oli tagatud ka fondi rakendamise ajal?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Loodud on struktuurid, organisatsioonilised korraldused või koordineerimismehhanismid, mis tagavad kooskõlastamise, vastastikuse täiendavuse teiste EL fondidega	Jah
Koordineerimismehhanisme ja -korraldusi kasutatakse regulaarselt ja tulemuslikult	Jah
Väidetavad kattumised on tegelikult objektiivsetel põhjustel õigustatud (nt sama sihtrühm, kuid erinevat tüüpi meede / erineva vajaduse toetamine/ valitud rahastamisviisi erinev valmisolek)	Jah

4.2.1 Kas hinnati sarnaste eesmärkidega muid meetmeid ja kas tulemusi võeti kavandamise etapis arvesse?

^{234.} Kuna AMIF-i fondist toetatavad tegevused on üpris spetsiifilised ja üldjoontes ei kvalifitseeru rahastamiseks teisest EL-i vahenditest rahastatavatest programmist, siis ei teostatud programmeerimisetapis otsest hindamist teiste samalaadsete eesmärkidega sekkumiste kohta. Suurim sidusus oli AMIF-i ja ESF-i projektide vahel, mis keskendusid integratsiooni valdkonnale, kuna arengukava "Lõimuv Eesti 2020" rahastati nii ESF-i kui ka AMIF-i vahenditest. Selleks, et vältida kattumisi ESF-i meetmetega, võeti AMIF-i riikliku programmi koostamisel arvesse ESF-ist planeeritud tegevusi. Eestis olid ka AMIF-i ja ESF-i projektidele määratletud erinevad sihtrühmad: AMIF keskendus peamiselt rahvusvahelise kaitse saajatele ning mõningal määral ka teistele kolmandate riikide kodanikele ja ESF-ist rahastati peamiselt tegevusi EL-i kodanikele ja mõningal määral ka kolmandate riikide kodanikele. Lisaks pidid toetuse taotlejad taotlemise käigus esitama ülevaate projektidest, mida nad või nende partnerid on varasemalt sarnastes valdkondades rakendanud EL-i fondide või muude vahendite toel ning näitama ka taotlusi, mille rahastust pole veel otsustatud. Loetletud mehhanismid aitasid tagada AMIF-ist rahastatud tegevuste kooskõla teiste sarnaste EL-i instrumentidega ja vältida kattuvusi.

4.2.2 Kas rakendamise perioodiks loodi koordineerimismehhanismid fondi ja sarnaste eesmärkidega muude meetmete vahel?

^{235.} Peamine koordineerimismehhanism sarnaste eesmärkide rahastusinstrumentide ja AMIF-i kooskõla tagamiseks oli AMIF-i juhtrühm. Juhtrühma üheks ülesandeks oli tagada, et samu tegevusi ei rakendata teiste rahastusinstrumentide raames ning sinna kuulusid ministriumid (Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium), kes vastutavad teiste rahastusinstrumentide rakendamise eest AMIF-iga sarnastes valdkondades. Eriti oluline oli ministriumite vaheline infovahetus selleks, et tagada AMIF-ist ja ESF-ist rahastatud integratsiooni projektide kattuvuse vältimine. Siseministeeriumi esindaja osales ka perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika fondide seirekomisjonis, kus samuti vahetati infot tegevuste rahastamise kohta.

4.2.3 Kas fondi kaudu rakendatud meetmed olid kooskõlas (ja mitte vastuolus) sarnaste eesmärkidega muude meetmetega?

^{236.} Suur kooskõla oli AMIF-ist ja ESF-ist rahastatud integratsiooni projektide vahel, mis mõlemad viisid ellu „Lõimuv Eesti 2020“ arengukava eesmärgi. Näiteks uussissisendajatele mõeldud kohanemisprogrammi moodulite väljatöötamist ja rakendamist rahastati nii AMIF-i kui ESF-i vahenditest. AMIF-i vahenditest rahastati

kolmandatest riikidest pärit uussisserändajate osalemist kohanemisprogrammi õppimise, teaduse ja rahvusvahelise kaitse moodulis. ESF-i vahenditest finantseeriti EL-i kodanike osalemist töö ja ettevõtluse, õppimise, teaduse, pere ning laste ja noorte moodulis.

237. Kooskõla oli tagatud ka erinevate AMIFI projektide vahel ning vahehindamise põhjal ja fondi koordinaatorite hinnangul vastuolusid erinevate projektide vahel ei esinenud. Vähesel määral esines tegevuste sarnasusi, nt tõlketeenust pakuti kahe projekti raames (tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasipöördujatele ning tugiisikuteenuste pakkumine). Tegevuste kattuvust ei esinenud, kuna varjupaigataotlejatele pakuti PPA projektis tõlketeenust varjupaigamenetluse käigus, samas kui tugiisikuteenus on suunatud juba kaitse saajatele.

4.3 Vastastikune täiendavus

238. **Hindamisküsimus: Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid ja vastavad rakendatud meetmed täiendasid muude tegevuspõhimõtete raames seatud eesmärgid, eelkõige liikmesriikide poolt seatud eesmärgid?**

239. Riiklikus programmis seatud eesmärgid ja rakendatud meetmed täiendasid muude tegevuspõhimõtete, eelkõige Eesti riigi seatud eesmärgid (vt pkt 4.3.1 „Kas hinnati üksteist täiendavate eesmärkidega muid meetmeid ja kas tulemusi võeti kavandamise etapis arvesse?“). Meetmed olid kooskõlas riiklike strateegiatega ja toetasid nende eesmärkide saavutamist. Vastastikust täiendavust tagati koordineerimismehhanismide kaudu kogu rakendamise perioodi vältel (vt pkt 4.3.2 „Kas rakendamise perioodiks loodi koordineerimismehhanismid fondi ja sarnaste eesmärkidega muude meetmete vahel, et tagada nende vastastikune täiendavus?“ ja 4.3.3 „Kas rahastamisvahendite kattumise ärahoidmiseks kasutati mingeid mehhanisme?“).

Tabel 37. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid ja vastavad rakendatud meetmed täiendasid muude tegevuspõhimõtete raames seatud eesmärgid, eelkõige liikmesriikide poolt seatud eesmärgid?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Loodud on struktuurid, organisatsioonilised korraldused või koordineerimismehhanismid, mis tagavad kooskõlastamise ja vastastikuse täiendavuse	Jah
Väidetavad kattumised on tegelikult objektiivsetel põhjustel õigustatud (nt sama sihtrühm, kuid erinevat tüüpi meede / erineva vajaduse toetamine/ valitud rahastamisviisi erinev valmisolek)	Jah
Koordineerimismehhanisme ja -korraldusi kasutatakse regulaarselt ja tulemuslikult	Jah

4.3.1 Kas hinnati üksteist täiendavate eesmärkidega muid meetmeid ja kas tulemusi võeti kavandamise etapis arvesse?

240. AMIF-i riikliku programmi väljatöötamine põhines erinevates varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonna riiklikes strateegiates kirjeldatud arenguvajaduste hindamisel (nt Siseturvalisuse arengukava 2015–2020, Siseministeeriumi arengukava 2014–2017, Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, Lõimumisvaldkonna arengukava „Lõimuv Eesti 2020“, Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad 2015). Üheks programmi koostamise peamiseks põhimõtteks oli, et kavandatud meetmed peavad suurendama riigi võimekust kõrge kvaliteediga varjupaigamenetluste ja vastuvõtutingimuste tagamisel, kolmandate riikide kodanikest uussisserändajate (sh rahvusvahelise kaitse saajate) integreerimisel ning kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise valdkonnas.
241. Vahehindamisel leiti, et AMIF-i riiklikus programmis seatud eesmärgid olid vastavuses eelnevalt toodud riiklikes strateegiates seatud eesmärkidega. AMIF-i varjupaigaalased tegevused olid kooskõlas Siseministeeriumi arengukavaga 2014–2017, mis nägi ette vastuvõtukeskuse võimekuse suurendamist, et

paremini toime tulla kasvava varjupaigataotlejate arvuga, teenuste osutamise paindlikkuse suurendamist ja kohalike omavalitsuste teavitamist võimalustest, mida oli võimalik pakkuda rahvusvahelise kaitse saajatele. Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade ja Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 üheks eesmärgiks oli ebaseadusliku sisserände ennetamine ja ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arvu vähendamine. Mitmed AMIF-i projektide tegevused (nt otsekontaktide loomine kolmandate riikide ametiasutustega, sunniviisiliste tagasisaatmiste rahastamine, kinnipidamiskeskuse ja seal pakutavate teenuste arendamine) aitasid kaasa nende eesmärkide saavutamisele.

4.3.2 Kas rakendamise perioodiks loodi koordineerimismehhanismid fondi ja sarnaste eesmärkidega muude meetmete vahel, et tagada nende vastastikune täiendavus?

- ^{242.} Peamine koordineerimismehhanism sarnaste eesmärkidega muude meetmete ja AMIF-i vastastikuse täiendavuse tagamiseks oli AMIF-i juhtrühm. Juhtrühma kuulusid erinevate ministriumite esindajad (Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium) ning nende üheks ülesandeks oli kontrollida, et sarnaseid tegevusi ei rahastataks muude meetmete raames, mida nende ministriumites rakendatakse. Teiste ministriumite esindajad osalesid ka projektide taotlusvoorude ettevalmistamisel varjupaiga ja integratsiooni valdkonnas ning projektitaotluste hindamisel. Lisaks osalesid teiste ministriumite esindajad ka erinevate projektide juhtkomisjonides.
- ^{243.} Lisaks ministriumitele olid AMIF-i rakendamisega seotud valdkonnas tegutsevad teised organisatsioonid, sh mittetulundusühingud (MTÜ-d), rahvusvahelised organisatsioonid jt. Nende kaasamiseks korraldas Siseministeerium regulaarseid sotsiaalpartnerite kohtumisi. Lisaks MTÜ-dele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele osalesid kohtumistel teiste ministriumite, muude riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste esindajad ning arutati erinevaid rahvusvahelise kaitse saajatega seotud küsimusi, nt neile mõeldud teenuste arendamist. Ka üks toetuse saaja tõi välja, et sotsiaalpartnerite ümarlaud oli oluline informatsiooni vahetamise koht.
- ^{244.} Sidusrühmade esindajate intervjuudest selgus, et AMIF-i projektide rahastuse taotlemise protsess aitas samuti tekitada kooskõla erinevate projektide vahel ja vältida dubleerimist. Projektide taotlemise käigus tuli projekti vajadust väga sisukalt põhjendada, mis aitas tegevusi läbi mõelda ja ära hoida tegevuste kattumist.

4.3.3 Kas rahastamisvahendite kattumise ärahoidmiseks kasutati mingeid mehhanisme?

- ^{245.} Peamine koordineerimismehhanism kattumiste ärahoidmiseks oli AMIF-i juhtrühm. Siseministeerium koostas iga-aastase tööplaani, millele juhtrühma kuuluvad teised ministriumid pidid andma tagasisidet ja selle käigus ühtlasi kontrollima, et sarnaseid tegevusi ei rahastataks nende ministriumites rakendatavate muude meetmete raames.
- ^{246.} Vahehindamise aruandes ja fondi koordinaatorite intervjuus rõhutati, et kõige suurem koordineerimise vajadus oli integratsiooni erieesmärgi projektides, mistõttu tehti tihedat koostööd Kultuuriministeeriumiga, kelle vastutusvaldkonda integratsioonitegevused kuuluvad. Näiteks osalesid Kultuuriministeeriumi esindajad pärast kohanemispoliitika valdkonna liikumist Kultuuriministeeriumi alla 2021. aastal Siseministeeriumi korraldatud taotlusvoorude projektitaotluste hindamises.
- ^{247.} Lisaks ministriumite vahelisele infovahetusele pidid taotlejad projektitaotluses andma ülevaate projektidest, mida nad olid varem sarnastes valdkondades EL-i fondide või teiste meetmete toel rakendanud ja kinnitama, et nad ei ole saanud riigieelarvelisi, EL-i või välisabivahendeid samade kulude hüvitamiseks. See nõue aitas vältida programmi tegevuste kattumist teiste meetmetega juba tegevuste planeerimise faasis.

248. Fondi koordinaatorite hinnangul AMIF-i ja riigieelarvest rahastatavate tegevuste puhul probleemseid kattumisi ei esinenud.

5 EL-i loodud lisandväärtus

249. **Hindamisküsimus: Kas EL-i toetusega loodi lisandväärtust?**
250. Fondi toetusega loodi lisandväärtust. AMIF-i abil suudeti tegevusi ellu viia suuremas mahus ja kiiremas tempos ning parandada varjupaiga, integratsiooni ja tagasisaatmise teenuste kvaliteeti. Lisaks võimaldas EL-i toetus ellu viia projekte, mida riigieelarvest ei oleks suudetud katta.

Tabel 38. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Kas EL-i toetusega loodi lisandväärtust?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Programm keskendub valdkondadele, sekkumistele ja sihtrühmadele, kus ELi tasandi tulemused võivad ulatuda kaugemale sellest, mida liikmesriigid suudavad iseseisvalt saavutada. Muuhulgas:	Jah
- on olemas tõendid mastaabiefektide (scope effects) kohta, nt täiendavate sihtrühmade kaasamise või täiendavate sekkumiste kohta;	Jah
- on olemas tõendid mastaabiefektide (scale effects) kohta, st suurem hulk pakutavaid teenuseid /lõppkasutajaid;	Jah
- on olemas tõendid funktsiooni/osatähtsuse/protsessi mõjude kohta, st suurenenud suutlikkus juhtida avaliku toetuse pakkumist kaasatud haldusasutustes.	Jah

5.1 Millist liiki lisandväärtust fondi toetusega peamiselt loodi (maht, kohaldamisala, osatähtsus, protsess)?

251. Vahehindamisel ning järelhindamise sidusrühmade esindajate, fondi koordinaatorite ja toetuse saajate intervjuudes leiti, et AMIF-ist toetatud projektid on oluliselt panustanud varjupaiga, integratsiooni ja tagasisaatmise valdkonna teenuste ja protsesside arengusse. Projektid on loonud lisandväärtust nii mahu, kohaldamisala, osatähtsuse kui protsessi vaatest.
252. Kuigi suur osa AMIF-ist toetatud tegevustest ja teenustest on kohustuslikud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi regulatsioonidest⁵⁰ tulenevalt, leiti vahehindamisel ja järelhindamise intervjuudes, et AMIF-i toeta oleks pakutud neid tegevusi ja teenuseid palju väiksemas mahus ja madalama kvaliteediga ning protsessid oleksid aeglustunud. Näiteks töid sidusrühmade esindajad välja, et AMIF-i toel sai arst olla kinnipidamiskeskuses kohapeal 4-5 korda nädalas, AMIF-i toeta oleks arst tõenäoliselt kohal olnud vaid 2 päeva nädalas. Lisaks mainiti, et tõlketeenuse kvaliteet ning PPA ametnike koolituste maht ja kvaliteet oleks langenud. Tegevusi ja teenuseid, mille pakkumine ei ole kohustuslik, ei oleks fondi toeta suure tõenäosusega tehtud, nt ei oleks vähemalt selles mahus pakutud vabaajategevusi kinnipidamiskeskuses. AMIF võimaldas ka teha erinevaid arendusi, mida riigieelarvelistest vahenditest ei oleks olnud võimalik üldse või nii kiiresti teha, nt arendada

⁵⁰ Euroopa ühine varjupaigasüsteem on õiguslik ja poliitiline raamistik, mis on loodud tagamaks ühtsed ja harmoneeritud standardid inimestele, kes otsivad Euroopa Liidus rahvusvahelist kaitset. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peamised regulatsioonid on: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL (kvalifikatsioonitingimuste direktiiv), direktiiv 2013/33/EL (vastuvõtutingimuste direktiiv), direktiiv 2013/32/EL (varjupaigamenetluse direktiiv), määrus (EL) nr 604/2013 (Dublini III määrus) ja määrus (EL) nr 603/2013 (Eurodaci määrus).

varjupaigamenetluse ja tagasisaatmise infosüsteeme ning töötada välja keeleõppe metoodika väiksema õpikogemusega õppijale.

5.2 Kas liikmesriik oleks fondi valdkonnas EL-i tegevuspõhimõtete rakendamiseks nõutavaid meetmeid rakendanud ka ilma fondi rahalise toetuseta?

- ^{253.} Paljud AMIF-ist toetatud tegevused on kohustuslikud EL-i ja Eesti regulatsioonidest tulenevalt, nt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja tagasisaadavatele pakkuda tõlketeenust, päritoluriigi info otsimise operatsioonid peavad vastama teatud standarditele ja sunniviisilisi tagasisaatmisi peab jälgima sõltumatu vaatleja. Seega oleks AMIF-i vahendite puudumisel tulnud neid teenuseid ikkagi osutada ja tegevusi teha, leides vahendeid selleks riigieelarvest. Samas leiti järelhindamise intervjuudes ja vahehindamisel, et AMIF-i toeta oleks neid teenuseid pakutud vaid miinimummahus ja -tasemel ehk palju väiksemas mahus ja madalama kvaliteediga, kui oli fondi toel võimalik. Tegevusi, mis ei olnud kohustuslikud, pigem ei oleks tehtud, nt ei oleks läbi viidud erinevaid uuringuid ja teavituskampaaniaid. Lisaks oleksid erinevad arendustegevused (nt varjupaiga ja tagasisaatmise menetluste infosüsteemide arendamine) võtnud palju kauem aega.

5.3 Missugused oleksid fondi antava toetuse katkemise kõige tõenäolisemad tagajärjed?

- ^{254.} AMIF-i toetus on oluliselt panustanud varjupaiga, integratsiooni ja tagasisaatmise valdkonna teenuste pakkumisse ja protsesside arengusse. AMIF-i toeta ei oleks olnud võimalik pakkuda teenuseid sellises mahus ja sellise kvaliteediga. AMIF-i toe puudumisel oleksid aeglustunud ka erinevad valdkondlikud protsessid, nt menetlustele kuluv aeg oleks suurenenud. Fondi toeta oleks teenuseid pakutud minimaalses nõutud mahus ja tasemel, nt oleks vähenenud tõlketeenuse kvaliteet. Tegevusi, mis ei olnud kohustuslikud, pigem ei oleks tehtud ning arendustegevused oleksid lükkunud edasi.

5.4 Millisel määral on fondi toetatavad meetmed toonud kasu liidu tasandil?

- ^{255.} Lisandväärtust EL-i tasandil tekitasid eelkõige projektid, mis panustasid varjupaiga- ja tagasisaatmisemenetluste kvaliteedi tõstmisesse ja hoidmisesse. Tänu kvaliteetsetele menetlustoimingutele oli Euroopa Liitu sisenemine tagatud ainult neile kolmandate riikide kodanikele, kes olid läbinud asjakohased menetlused ja kelle kohalolek ei kujutanud ohtu teistele elanikele. Eesti panustas kvaliteetsete menetlustoimingutega Euroopa Liidu julgeoleku tagamisse. EL-i lisandväärtust löid ka projektid, kus Eesti on olnud teadmiste ja kogemuste jagaja, nt tugiisikuteenuse pakkumine, mida on EL-i tasandil toodud teistele liikmesriikidele eeskujuks.

6 Jätkusuutlikkus

- ^{256.} **Hindamisküsimus: Kas fondist rahastatavate projektide positiivne mõju püsib tõenäoliselt ka pärast fondi toetuse lõppemist?**
- ^{257.} Fondi toetusel rahastatud projektide positiivne mõju püsib tõenäoliselt ka pärast toetuse lõppemist, kuna tegevuste jätkusuutlikkusega arvestati nii tegevuste planeerimisel kui elluviimisel. Suur osa fondist rahastatud

teenustest ja tegevustest on kohustuslikud tulenevalt EL-i regulatsioonidest ja seetõttu pakutaks neid ka siis, kui fondi rahastamine lõpeks.

Tabel 39. Otsustuskriteeriumid hindamisküsimusele „Kas fondist rahastatavate projektide positiivne mõju püsib tõenäoliselt ka pärast fondi toetuse lõppemist?“

Otsustuskriteerium	Otsustuskriteeriumi täitmine
Projektide jätkusuutlikust arvestati projektide valimisel ja rakendamisel	Jah
Projektide tegevuste jätkamiseks on olemas lahendused pärast fondi rahastuse lõppu	Jah

6.1 Missuguseid peamisi meetmeid võttis liikmesriik selleks, et tagada fondi toetusel rakendatud projektide tulemuste püsijäämine (nii kavandamise kui ka rakendamise etapis)?

- ^{258.} Tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks pidid toetuse saajad juba toetuse taotlemise faasis planeerima seda, kuidas tagada tegevuste jätkamine pärast fondi rahastuse lõppu. Toetuse saajad pidid taotlusvormis täpsustama projekti eeldatavat pikaajalist mõju ja mõju taotleja järgnevatele tegevustele.
- ^{259.} Varjupaiga- ja tagasisaatmise valdkonna projektide toetuse saajad olid peamiselt riigiasutused, sh PPA. Suur osa fondist rahastatud varjupaiga ja tagasisaatmise valdkonna tegevustest ja teenustest on kohustuslikud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi regulatsioonidest tulenevalt. Seetõttu on ka uuel eelarveperioodil jätkunud enamike varjupaiga ja tagasisaatmise valdkonna tegevuste rahastamine. Juhul kui neid tegevusi ei rahastataks AMIF-ist, tuleks seda teha riigieelarvest või teistest vahenditest. Näiteks rahastatakse uuel eelarveperioodil AMIF-ist 5 rahvusvahelise kaitse menetleja ja 2 juristi ametikohta (projekt AMIF.1.01.23-0001), pakutakse rahvusvahelise kaitse saajatele ja taotlejatele tõlketeenust (projekt AMIF.1.01.23-0003) ning arendatakse tagasisaatmise valdkonna infotehnoloogilisi lahendusi (projekt AMIF.1.03.24-0008).
- ^{260.} Integratsiooni valdkonnas olid hinnataval perioodil toetuse saajad peamiselt kolmanda sektori organisatsioonid. Vahehindamisel ja fondi koordinaatorite järelhindamise intervjuus toodi välja, et jätkusuutlikkuse tagamiseks peeti oluliseks nende organisatsioonide suutlikkuse suurendamist. Mainiti mitmeid kolmanda sektori organisatsioone, kes on fondi toel saanud oma tegevust arendada ning on nüüdseks võimelised kaasama vahendeid ka teistest rahastusallikatest. Näiteks Tartu Rahvaülikool arendas AMIF-ist toetatud projektide (projektid AMIF2016-3, AMIF2017-8, AMIF2020-1) najal välja väiksemate õpioskustega õppija õpetamise metoodika ja jagab seda teadmist nüüd ka kõrgkoolides. MTÜ Eesti Pagulasabi on samuti algselt AMIF-i toel oma tegevust arendanud, kuid edasises tegevuses saanud rahastust ka nt Ameerika saatkonnalt.
- ^{261.} Tasub esile tuua, et integratsiooni valdkonna projektide valiku korraldamist on uuel eelarveperioodil muudetud. Mitmete väikeste taotlusvoorude asemel kolmanda sektori organisatsioonidele on uuel eelarveperioodil suurem osa integratsiooni valdkonna tegevustest koondunud Integratsiooni Sihtasutuse (INSA) kätte, kes teeb teenuste osutamiseks vajadusel hankeid. Selline muudatus oli fondi koordinaatorite hinnangul vajalik, et tugevdada valdkonnaülest vaadet ning vähendada projektipõhisust ja liigset killustatust. Samas arvavad osad toetuse saajad, et hangete põhine teenuse pakkumine ei võimalda teenuseid edasi arendada ja ei ole piisavalt paindlik, et sobida sihtrühmale (nt hangete põhine keelekoolituse korraldus etteantud tundide mahu ja gruppide suurusega ei sobi väheste õpioskustega keeleõppijale).

- ^{262.} Siiski saab öelda, et hinnataval eelarveperioodil oma tegevusi arendanud kolmanda sektori organisatsioonid on jätkanud tegevust ka uuel eelarveperioodil ning olnud võimelised AMIF-i taotlusvoorude vähenemisel kaasama vahendeid teistest allikatest. Siinjuures on olnud oluline ka Ukraina sõjapõgenike saabumine, mis on loonud kolmanda sektori organisatsioonidele uue väljundi ja toonud ka uued rahastusallikad (nt annetused, saatkondade ja riigieelarveline rahastus).
- ^{263.} Negatiivsena töid sidusrühmade esindajad välja, et AMIF-i vahendite kasutamine juhul, kui on kohustus teha avalikke taotlusvoore, võib mõjuda halvasti tegevuste jätkusuutlikkusele. Näiteks sunniviisilise tagasisaatmise sõltumatu vaatlemise korral oli kohustus korraldada iga paari-kolme aasta tagant uus avalik taotlusvoor. Juhul kui valituks oleks osutunud uus partner, oleks pidanud juba välja arendatud koostöö ja vaatlemise süsteemi asuma uuesti nullist üles ehitama. Kuigi Eestil on õnnestunud kõigis projektides teha koostööd ühe partneriga, siis sidusrühma esindajad mainisid, et mitmes Euroopa riigis on avalike taotlusvoorude tõttu loobunud AMIF-i vahendite kasutamisest tagasisaatmiste vaatlemisel.

6.2 Kas kavandamise ja rakendamise etapis kasutati mehhanisme jätkusuutlikkuse kontrolli tagamiseks?

- ^{264.} Spetsiaalseid mehhanisme jätkusuutlikkuse kontrolli tagamiseks programmi kavandamisel ja rakendamisel ei loodud. Suur osa riikliku programmi kaudu rahastatud tegevustest ja teenustest on kohustuslikud tulenevalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi regulatsioonidest ja seetõttu pakutaks neid ka siis, kui AMIF-i rahastamine lõpeks. Kuid kuna riigieelarvet planeeritakse aastapõhiselt, on keeruline tagada riiklike vahendite kättesaadavust kogu tulemuste eeldatava eluea jooksul.

6.3 Kui suurel määral oodatakse fondi toel saadud tulemuste/kasu jätkumist pärast toetuse lõppemist?

- ^{265.} AMIF-ist toetatud tegevuste tulemuste jätkumine sõltub toetatud tegevuste liigist, mis jagunevad laias laastus järgmiselt: tugiteenused, infosüsteemide või füüsiliste vastuvõtutingimuste arendused, koolitused ametnike võimekuse tõstmiseks, avalikud teavituskampaaniad ja uuringud poliitikakujundamise sisendiks.
- ^{266.} Tugiteenuste jätkusuutlikkus saavutatakse nende teenuste pakkumise jätkumisega. Enamike AMIF-ist rahastavate teenuste pakkumine rahvusvahelise kaitse taotlejatele, saajatele ning tagasisaadetavatele on EL-i ja Eesti regulatsioonidest tulenevalt kohustuslik. AMIF-i vahendite puudumisel tuleks neid teenuseid ikkagi osutada ja vahendeid selleks leida riigieelarvest. Samas leidsid sidusrühmade esindajad, et AMIF-i toeta pakutaks neid teenuseid palju väiksemas mahus ja madalama kvaliteediga, nt väheneks tõlketeenuse kvaliteet. Kokkuvõttes langeks AMIF-i toetuse kadumisel teenuste kvaliteet, kuid teenuste pakkumine jätkuks.
- ^{267.} AMIF-i toel arendatud vastuvõtutingimuste ning infosüsteemide jätkusuutlikkus sõltub uutest arenguvajadustest ja rändevoogudest. Näiteks arendati pärast hinnatava eelarveperioodi lõppu seoses riigis viibivate Ukraina sõjapõgenikega ajutise kaitse pikendamise menetlusteks välja automaatsed menetlussüsteemid.
- ^{268.} Erinevate sihtrühmade (nt PPA ametnikud, sotsiaaltöötajad, õpetajad, kohalike omavalitsuste ametnikud) jaoks korraldatud koolituste tulemuste jätkusuutlikkust hinnati vahetult heaks. Kuna aga tegemist on valdkonnaspetsiifiliste koolitustega, siis püsib nende kasu vaid seni, kui inimesed (koolitavad) ei lähe töölt ära. Toetuse saajate hinnangul esineb valdkonna asutustes töötajate voolavust, mis võib kaasa tuua nii

spetsiifiliste valdkonnateadmiste kadumist kui projekti juhtimisega seotud teabe kadumist, mis võib omakorda ohustada projektide rakendamist ja jätkusuutlikkust.

²⁶⁹. Hea jätkusuutlikkuse näitena mainiti vahehindamisel ja toetuse saajate intervjuudes projektide raames välja töötatud info-, juhend- ja õppematerjale, nt eesti keele õpetamise materjale ja naiste suguelundite moonutamise teemalisi juhendmaterjale. Enamik toodetud materjalidest on ka veebis kättesaadavad ja lisaks on loodud mõned spetsiaalsed veebiplatvormid, mis koondavad asjakohast teavet, pakuvad võimalust veebikursusteks (nt kohanemisprogramm) ja võimaldavad kogemuste jagamist.

7 Järeldused ja soovitus

1	Soovitus	Lua terviklik väljundite, tulemuste ja mõjude hindamise raamistik koos sekkumisloogikaga, sh määrata mõjunäitajad enne riikliku programmi koostamist. Näitajate, mille informatiivsus on piiratud, asemel võtta kasutusele sellised, mis kajastavad sisulisemalt tegevuste väljundeid ja tulemusi ning näitajad defineerida täpsemalt.
	Leid	Järelhindamise läbiviimiseks puudub sekkumisloogika, mille alusel saaks mõju mõõta. Hindamisküsimused ei järgi riikliku programmi struktuuri, ühe riikliku eesmärgi projektid panustavad mitmesse hindamisküsimusse, mistõttu ei ole projektide liigitamine hindamisküsimuste alla üheselt mõistetav. Selleks, et hinnata hindamisküsimustes nimetatud eesmärkide täitmist, tuli luua uus tegevuste ja projektide jaotuse struktuur. Hindamiseks ette antud näitajate ⁵¹ kasutamisega on mitmeid probleeme. Näitajate määratlus väljund-, tulemus- ja mõjunäitajateks ei ole alati loogiline ning sekkumisloogika puudumisel pole võimalik näitajate tulemusi hindamisel kogumina tõlgendada. Osad näitajad kehtestati programmi keskel (määrusega EL 2017/207). Neil näitajatel puuduvad sihttasemed, millega tulemusi võrrelda ja öelda, kas programm oli edukas või mitte. Näitajad ei ole üheselt tõlgendatavad, ei ole teada, kas muutuse suund on positiivne või negatiivne. Kuna näitajad pole piisava detailsusega defineeritud, siis võib näitaja sisu riigiti erineda (nt vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arvu võib mõista mitmeti). Näitajad on samaaegselt erinevate koodidega erinevates dokumentides (hindamisjuhendis ⁵² R-iga tähistatud näitajad on riiklikus programmis tähistatud C tähega). Osadesse näitajatesse panustavad vaid üksikud projektid ja osad projektide väljundid ei ole seotud ühegi näitajaga. Näitajate tõlked ei arvesta Eesti konteksti (nt esimeses astmes poolleiolevate kohtuasjade arv viitab sellele, et varjupaigataotlusi menetletakse kohtus, samas kui Eestis toimub menetlemine PPA-s). Näitajad ei sobitu projektidega (nt uuringuprojektis tuleb raporteerida koolitatute arvu).
	Järeldus	Näitajad kajastavad tegevuste väljundeid ja tulemusi lünklikult ja programmi mõju ja tulemuslikkust pole võimalik hinnata terviklikult.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Järgmiste perioodide ettevalmistamisel täpsustada väljundite, tulemuste ja mõjude mõõtmise süsteemi ja sellest lähtuvalt kavandada andmete kogumise süsteem tervikuna koos programmi kinnitamisega. Võtta kasutusele sisulisemalt tegevuste väljundeid ja tulemusi kajastavad näitajad ning näitajad defineerida täpsemalt.
	Tähtaeg	Järgmiste perioodide ettevalmistamine
	Viide lõikudele	21, 22, 23, 26, 28, 66, 153, 180

⁵¹ Määrused EL 516/2014 ja EL 207/2017.

⁵² European Commission (2023a). Webinar on the key elements of the 14-20 ex-post evaluation – Consolidated Background Note. October 2023.

2	Soovitus	Loobuda fondi määrusega⁵³ ette nähtud riiklike eesmärkide kaupa programmeerimisest või vähendada fondi määrusega riiklike eesmärke ning muuta need üksteisest selgemalt eristuvaks ja üldisemaks.
	Leid	Hindamisküsimused ei ole vastavuses riiklike eesmärkidega. Mõne riikliku eesmärgi alla liigitati pea kõik erieesmärgi projektid ja teise riikliku eesmärgi alla vaid paar üksikut. Sidusrühmade esindajad käsitlesid erieesmärgi alla kuuluvaid projekte pigem omavahel seotud tervikuna. Riiklike eesmärkide eristamine üksteisest ja projektide sidumine kindla riikliku eesmärgiga ei ole selge, täpne ega ühtlane üle eesmärkide, mistõttu pole õigustatud ka kohustus programmeerida AMIF-i riiklike eesmärkide kaupa.
	Järeldus	Projektide liigitamine fondi määrusega ⁵⁴ ette nähtud riiklike eesmärkide alla ei ole alati sisuliselt põhjendatud ning see teeb programmi täitmise hindamise asjatult keeruliseks.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Loobuda järgmistel perioodidel fondi määrusega ette nähtud riiklike eesmärkide kaupa programmeerimisest või vähendada fondi määrusega ette nähtud riiklike eesmärke ning muuta need üksteisest selgemalt eristuvaks ja üldisemaks.
	Tähtaeg	Järgmiste perioodide ettevalmistamine
	Viide lõikudele	25, 42, 55, 84, 117, 161, 173
3	Soovitus	Hindamisküsimused peaksid vastama fondi määrustest lähtuval riiklike eesmärkide struktuurile. Üheselt mõistetavuse tagamiseks tuleks need formuleerida ja tõlkida selgemalt ning tuleks vältida sarnaseid või korduvaid küsimusi (näiteks tulemuslikkuse ja mõju hindamise küsimused).
	Leid	Hindamisküsimused ei olnud hindamise osapoolte jaoks üheselt arusaadavad, nende sisu tõlgendasid hindajad, fondi koordinaatorid ja sidusrühmade esindajad kohati erinevalt ja kohati ei võimaldanud sõnastus aru saada, mida mõeldi. Hindamisküsimused ei järgi riikliku programmi struktuuri, ühe riikliku eesmärgi projektid panustavad mitmesse hindamisküsimusse, mistõttu ei ole projektide liigitamine hindamisküsimuste alla üheselt mõistetav. Selleks, et hinnata hindamisküsimustes nimetatud eesmärkide täitmist, tuli luua uus tegevuste ja projektide jaotuse struktuur.
	Järeldus	Hindamisküsimuste ebaselgus ja erinevus riikliku programmi riiklike eesmärkide struktuurist teeb hindamise protsessi asjatult keeruliseks.
	Kellele suunatud	Euroopa Komisjon
	Tegevuskava	Sõnastada järgmistel perioodidel selgemad ja täpsemad hindamisküsimused.
	Tähtaeg	Järgmiste perioodide ettevalmistamine
	Viide lõikudele	25,64, 73, 78, 88, 121, 177
4	Soovitus	Projektide ja fondi haldamisega seotud inimeste vahetumisega kaasneva võimaliku teabe kadumise riski maandamiseks on vaja asutustes kasutusele

⁵³ Määrus (EL) 516/2014.

⁵⁴ Määrus (EL) 516/2014.

		võtta vastavad ennetusmeetmed, näiteks teadmuse haldamise/säilitamise protseduurid ja koolitused.
	Leid	Fondi rakendamise perioodil vahetusid mõnede toetuse saajate projektijuhid ning see raskendas projektide elluviimist. Vastutava asutuse ja toetuse saajate asutuste töötajate voolavuse tõttu võib esineda oskusteabe kadumist ning see võib ohustada tegevuste jätkusuutlikkust.
	Järeldus	Projektide ja fondi haldamisega seotud inimeste vahetumisega võib kaasneda teabe kadumine.
	Kellele suunatud	Vastutav asutus ja toetuse saajad
	Tegevuskava	Teabe kadumise riski maandamiseks on vajalik asutustes kasutusele võtta vastavad ennetusmeetmed, näiteks teadmuse haldamise ja säilitamise protseduurid ja koolitused.
	Tähtaeg	Esimesel võimalusel
	Viide lõikudele	268, AMIF 2019-1 „Ühtsete integratsiooni toetavate sotsiaalvaldkonna meetmete välja töötamine ning rakendamine Eestis“
5	Soovitus	Projektide kavandamisel tuleb arvestada projekti juhtimisele kuluva ajaga.
	Leid	Osa projektijuhte tunnetasid enda töökoormust liiga suurena, kuna nad tegelesid projektijuhtimisega oma põhitööülesannete kõrvalt.
	Järeldus	Toetuse saajad ei arvestanud projektijuhtimise töö korraldamisel piisavalt täiendava aja- ja tööjõukuluga, mistõttu kujunes osade projektijuhtide töökoormus liiga suureks.
	Kellele suunatud	Toetuse saajad
	Tegevuskava	Toetuse saajad peaksid arvestama projekti juhtimiseks eraldiseisva tööaja ning tasu, mis mahub projektijuhi tööaja sisse, sh arvestades projektijuhi teiste tööülesannetega.
	Tähtaeg	Järgmiste perioodide ettevalmistamine
	Viide lõikudele	194, 198
6	Soovitus	Finantskorrektsiooni otsusele alammäära kehtestamine.
	Leid	Tagasinõude suurusele ei olnud 2014–2020 perioodil kehtestatud riigisisest alammäära, seega oli juhtumeid, kus tagasinõude summa jäi alla 500 euro, kuid tagasinõude otsust menetleti vastavalt haldusmenetluse seadusele.
	Järeldus	Väikesemahuliste rikkumiste menetlemise halduskoormus toetuse saajale ja vastutavale asutusele kujuneb suuremaks kui tagasinõudesumma.
	Kellele suunatud	Vastutav asutus
	Tegevuskava	2021–2027 perioodil on kehtestatud riigisisene finantskorrektsiooni alammäär (1000 eurot) ⁵⁵ , mille korral toetuse summat vähendatakse, kuid finantskorrektsiooni otsust ei tehta. Sellise võimalusega tuleks järgmistel perioodidel jätkata.
	Tähtaeg	Järgmiste perioodide ettevalmistamine
	Viide lõikudele	207

⁵⁵ Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määrus nr 55 § 37 lg 5–6.

²⁷⁰. Heade praktikate näidetena Eesti AMIF-i riikliku programmi rakendamisel toome esile järgmised:

- Toetuse saajad hindavad koostööd vastutava asutusega heaks ning kiidavad fondi koordinaatorite pakutud tuge ja abi projektide elluviimisel. Vastutav asutus ja fondi koordinaatorid teevad oma tööd hästi ning sellisel viisil tuleks jätkata ka edaspidi.
- Tegevuste planeerimine vastavalt tuvastatud vajadustele toimib hästi. Tegevuste planeerimine on allikaneutraalne. Programmi eesmärgid ja tegevused on kooskõlas riiklike arengukavadega. Analoogse vajaduste põhise tegevuste planeerimise süsteemiga võiks jätkata ka edaspidi.

8 Lisad

Lisa 1. Projektide juhtumikirjeldused

Õnnestunud projektide näited

AMIF 2020-1 „Eesti keele õpe rahvusvahelise kaitse saajatele 2020-2022“

Mõju ja tulemuslikkus

Projekti toetuse saaja oli Tartu Rahvaülikool. Projekti eesmärk oli pakkuda eesti keele õpet keeletaseme A1-A2-B1 omandamiseks vähemalt 100-le rahvusvahelise kaitse saajale (sh nende pereliikmetele) nii, et A1-A2 maht on vähemalt 300 tundi ja B1 maht vähemalt 400 akadeemilist tundi. Samuti plaaniti täiendada olemasolevaid õppekavasid, metoodikat ja õppematerjale, töötada välja ja arendada olemasolevaid keeleoskuse hindamise vahendeid. Projekti laiemaks eesmärgiks oli aidata kaasa sihtgrupi Eesti ühiskonda lõimumisele ja nende tulevase majandusliku toimetuleku tagamisele.

Projekti algne sihtrühm oli Eestis elavad rahvusvahelise kaitse saajad, keskendudes just vähese hariduse ja õpioskustega õppijatele. Projekti sihtrühm muutus oluliselt 2022. aastal, kui projekti pikendati kuni 31.08.2023 (projekti algne periood 01.04.2020–31.12.2022) ja projekti alt hakati eesti keele õpet pakkuma ka Ukrainast Eestisse jõudnud sõjapõgenikele.

Keeleõppes osales kokku 282 rahvusvahelise kaitse saanud isikut ja nende pereliiget. Osalejate arvu mõttes ületati projekti eesmärk enam kui kahekordselt. Samas vähendati seoses sihtrühma suurenemisega alates sügisest 2022 keeleõppe mahtu 100 tunnini, pakkudes haritud ja piisavate õpioskustega õppijatele võimaluse omandada vähemalt A1-tase.

Toetuse saaja hinnangul oli üks projekti suuremaid tulemeid väheste õpioskustega õppijate jaoks metoodika välja töötamine ja nendele teenuse pakkumine. Väheste õpioskustega õppija vajab teistsugust lähenemist keeleõppe kõigis etappides. Juba keeleõppesse jõudmiseks tuleb sellisele õppijale eraldi läheneda, nt ei registreeri selline õppija tihti ennast ise veebilehe kaudu, vaid talle tuleb helistada ja keeleõppevõimalust tutvustada. Samuti ei sobi sellise õppija testimiseks enne kursuse algust tavalised keeletestid, vaid läheneda tuleb teisiti, et teha kindlaks inimese kirja- ja lugemisoskus. Viimaks on oluline ka see, et väheste õpioskustega õppijatele ei sobi tavakursuse rühma suurus ja kiire tempo, vaid ta vajab õppimist väiksemas rühmas, rohkem keeletunde soovitud taseme saavutamiseks ja teistsugust metoodikat.

Kui väheste õpioskustega õppijale eesti keele õpetamine oli projekti otsene eesmärk ja tulem, siis täiendava mõjuna saab välja tuua väheste õpioskustega õppija õpetamise metoodika üldise arendamise (st mitte ainult keeleõppe kontekstis). Näiteks on Tartu Rahvaülikooli (TRÜ) esindajad käinud nii Tartu kui Tallinna ülikoolis rääkimas vähese kirjutamisoskusega õppijast. Lisaks tõi toetuse saaja välja, et projekti ühe täiendavad mõjuna arenes välja väga tugev koostöövõrgustik valdkonnas tegutsevate organisatsioonidega, sh rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusega, MTÜ Eesti Pagulasabiga ja Johannes Mihkelsoni keskusega.

Projekt kuulus AMIF programmis kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamise erieesmärgi alla. TRÜ esindaja leidis, et kindlasti oli projektil oluline panus rahvusvahelise kaitse saajate integratsiooni edendamisel. Esiteks on eesti keele oskus oluline nii sotsiaalselt kui tööturul kohanemiseks.

Lisaks olid keelekoolituse osaks erinevad õppekäigud ja -väljasõidud, nt näitustele ja muuseumitesse, kuhu rahvusvahelise kaitse saaja muidu ei satuks ja mis andsid ülevaate Eesti kultuurist. Koolituse käigus jagati ka muud Eesti eluolu ja õigusruumi puudutavat teavet, nt infot prügisorteerimise ja pereliikmete rolli kohta (nt abikaasa ei saa abikaasa eest ilma volitusega asju ajada) jne.

Asjakohasus

Eesti keele õppe projekti mõjutas nii COVID-19 kriis kui Ukraina kriis. COVID-19 kriisi tõttu tuli üle minna veebiõppele, mis kohati isegi lihtsustas õppekorraldust, kuna grupe oli üle Eesti lihtsam kokku saada. Lisaks avastati, et paljudele väheste õpioskustega õppijatele sobib veebipõhine õpe.

Ukraina kriisi tõttu pikenes projekti periood, projekti suunati lisarahastust ja muutus oluliselt koolitav sihtrühm. Kui eelnevalt oli projekti sihtrühm Eestis elavad rahvusvahelise kaitse saajad, keskendudes just väheste õpioskustega õppijatele, siis nüüd hakati koolitama ka Ukrainast saabunud inimesi. Ukrainlastele sobis tavaõppija metoodika, tempo ja kursuse maht, seega hakati neile pakkuma keeleõpet suurtes, ca 20 inimesest koosnevates rühmades ning vähendati nende koolituse mahtu 100 tunnini, võimaldades selle mahuga saavutada A1 tase. Selle kõrval säilis võimalus õppida ka väheste õpioskustega õppijatel.

Toetuse saaja hinnangul oli kõiki muudatusi võimalik paindlikult teha. Sellele aitas kaasa väga hea koostöö fondi koordinaatoriga, kellega oli pidevalt võimalus sisuliseks aruteluks. Lisaks jooksvale arutelule fondi koordinaatoriga toimusid projekti perioodi jooksul kohtumised ka juhtkomiteega, kus osalesid TRÜ, Siseministeerium ja koostööpartnerid (varjupaigataotlejate majutuskeskus, MTÜ Eesti Pagulasabi, Sotsiaalkindlustusamet jt).

Tõhusus

Toetuse saaja leidis, et arvestades sihtrühma, olid projekti tegevused kulutõhusad. Väheste õpioskustega keeleõppijaid ei saa õpetada väga suurtes (ca 20 inimestega) gruppides. Kuna sihtrühma kuuluvaid inimesi oli vähe, siis oli gruppidega liitumine korraldatud n-ö *hop-on-hop-off* meetodil ehk sobiva keeletasemega rahvusvahelise kaitse saaja sai liituda ka juba alustanud keeleõppegrupiga, samuti lahkusid mõned inimesed gruppidest enne kursuse lõppu (nt välismaale elama asumisel vm põhjusel). Selleks, et oleks olnud võimalik tagada veel suuremat kulutõhusust, oleks pidanud olema samal ajal, samas kohas ja sama keeletasemega rohkem õppijaid. See oleks võimaldanud luua grupi (nt 5-8 sama keeletasemega inimest), mis alustab ja lõpetab ühel ajal.

EL-i lisandväärtus

Ilma EL-i toetuseta ei oleks toetuse saaja hinnangul sellise kvaliteediga projekti tehtud. Tegemist ei olnud vaid formaalse keeleõppe korraldusega, vaid loodi midagi uut, arendades välja metoodikat ja õppematerjale väheste õpioskustega inimeste õpetamiseks. Tulemuseks oli selge kvaliteedihüpe eesti keele õpetamisel väheste õpioskustega õppijatele.

Jätkusuutlikkus

Eesti keele õpet pakutakse rahvusvahelise kaitse saajatele jätkuvalt, kuid muutunud on keeleõppe pakkumise korraldus. Eesti keele õppe pakkumiseks rahvusvahelise kaitse saajatele ei korraldata enam AMIF-ist keeleõppe pakujatele avalikke taotlusvoore. Selle asemel rahastatakse AMIF-ist projekti AMIF.1.02.23-0004, mille elluvijana on INSA, kes korraldab teenust sihtrühmale hangete kaudu.

Õppetunnid

Üheks suurimaks väljakutseks projekti elluviimisel oli erineva taustaga õppijate õpetamine ja sobiva lähenemise leidmine. Kindlasti aitas sellele kaasa asjaolu, et eelnevalt oli TRÜ AMIF fondi toel läbi viinud juba kaks varasemat eesti keele õpetamise projekti rahvusvahelise kaitse saajatele ning käesolevaks projektiks juba omandanud teatava pädevuse erineva taustaga õppijate õpetamiseks. Projekti suurimaks õnnestumiseks pidas toetuse saaja väheste õpioskustega õppijale eraldi lähenemise väljatöötamist ja selle teadmise laiemat levitamist.

Üheks takistusteks projekti elluviimisel oli see, et ei olnud piisavalt sama keeletasemega rahvusvahelise kaitse saajaid. Enne Ukraina sõda oli Eestis väga vähe rahvusvahelise kaitse saajaid ja arvestades, et nad asusid ka üle Eesti laiali, siis oli koolitusgrupe keeruline kokku panna. Koolitusgrupp avati enamasti siis, kui oli vähemalt 5 osalejat, seega avati grupe nt siis, kui ühes asukohas saadi kokku 2 peret, kellega grupp teha. Rühmade kokkusaamine läks lihtsamaks, kui COVID-19 kriisi tõttu tuli minna üle veebiõppele, mistõttu ei olnud enam inimeste füüsiline asukoht oluline. Ühe õppetunnina tõigi toetuse saaja välja, et ka varasemalt oleks võinud õppijatele, kellele vähegi veebiõpe sobib, seda pakkuda.

Teiseks suureks takistuseks oli keeleõppijate heitlik osalemine keelekoolitustel. Tehti mitmeid pingutusi, et inimeste osalemist suurendada, nt selgitati esimeses tunnis tõlgi vahendusel keeleõppe olulisust, keeleõppeassistent ja keeleõppe koordinaator võtsid inimestega ühendust, et neid keeleõppesse tagasi tuua. Inimeste tagasitoomiseks suheldi nendega ka tugisiku ja MTÜ Eesti Pagulasabi vahendusel, kuna keeleõppe alguses ei olnud TRÜ-l ja osalejatel ühist keelt, mille vahendusel suhelda – osalejate eesti keele tase oli veel madal ning inglise, vene või muid Eestis levinumaid keeli nad üldjoontes ei osanud, samas kui TRÜ esindajad ei rääkinud osalejate emakeeli. Kokkuvõttes tõdes TRÜ, et neil ei olnud häid hoobasid, kuidas motiveerida inimesi keelekoolitusel osalema. Osalemisele ergutamise alternatiivsete võimalustena on arutatud toimetulekutoetuse saamise sidumist keeleõppes osalemisega ja PPA poolset osalemise kontrolli, kuid neid meetmeid ei rakendatud.

Üheks põhjuseks, miks projekt nii hästi õnnestus, pidas toetuse saaja seda, et keeleõpet sai korraldada projekti kaudu, mitte vaid hankel osaledes. Projekti rahalised vahendid võimaldasid arendada välja väheste õpioskustega inimeste õpetamise meetodika ja luua õppematerjale. Lisaks oli projekti käigus võimalik korraldada õpetajatele koolitusi ja koostööseminare, tekkisid ka koostöövõrgustikud. Praegu AMIF-ist rahastatud lahendus, kus läbi INSA hangitakse vaid keelekoolitust, ei oleks sobinud materjalide ja meetodika arendamiseks ja õpetajate koolitamiseks. Samuti ei sobi hangete põhine keeleõppe korraldus väheste õpioskustega inimeste õpetamiseks, kuna riigihanke tingimused ei jäta paindlikkust keelekoolituse gruppide suuruse ja keeletundide mahu osas.

Veel üheks toetavaks teguriks projekti õnnestumisel olid erinevad koostöövõrgustikud. Esiteks arenes TRÜ-l välja võrgustik teiste rahvusvahelise kaitse saajatega tegelevate organisatsioonidega (MTÜ Eesti Pagulasabi, varjupaigataotlejate majutuskeskus jt). Teiseks tekkisid õpetajatel koostööseminaride käigus koostöövõrgustikud. Viimaks tõi toetuse saaja välja ka Siseministeeriumi sotsiaalpartnerite võrgustiku ümarlauad (osalesid PPA, Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium, MTÜ Eesti Pagulasabi, IOM jt), kus oli samuti võimalik erinevaid rahvusvahelise kaitse saajatega seotud küsimusi arutada.

AMIF 2022-1 „2022 Ukraina kriisist tingitud ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlusvõimekuse tõstmine“

Mõju ja tulemuslikkus

Ukraina kriisist tulenevalt kasvas Eestis hüppeliselt ajutise ja rahvusvahelise kaitse taotluste arv ning tekkis kiire vajadus täiendavate ajutise ja rahvusvahelise kaitse menetlejate ametikohtade järele. Projekti eesmärk oli tagada suure hulga ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemine PPA-s selliselt, et põgenike taotlused vaadatakse läbi seaduses ettenähtud tähtajaga, ajutise kaitse või rahvusvahelise kaitse taotlemine isikule oleks kiire ja mugav ning menetlus oleks õiguspärane. Projekti raames loodi täiendavad tähtajalised ametikohad ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluste läbiviimiseks ja PPA esindamiseks ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse valdkonna kohtumenetluses. Kokku asus PPA-s tööle 35 menetlejat ja kaks rahvusvahelise kaitse asjade juristi.

Projekti eesmärgid saavutati ehk ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluste läbiviimine ning PPA esindamine kohtus (rahvusvahelise kaitse määratlemise teenuse asjades) toimus õiguspäraselt ja vastavalt nõutud tähtaegadele. Ukraina sõja algusest kuni antud projekti alguseni 2022. aasta juulis viisid massiliselt riiki saabunud sõjapõgenikega menetlustoiminguid läbi PPA reservametnikud ja PPA teiste teenuste ametnikud. Täiendavate ametikohtade loomise üheks mõjukuks oli ka menetluste kvaliteedi tõus, kuna menetlusi hakkasid läbi viima selleks koolituse saanud isikud, kelle põhitöö see oli. Lisaks said PPA teiste teenuste ametnikud, kes vahepeal olid menetlustega hõivatud, naasta oma esialgsete ülesannete juurde.

Projekt liigitus AMIF programmis Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tugevdamise ja arendamise erieesmärgi alla. Toetuse saaja hinnangul oli tegemist väga vajaliku projektiga, mis võimaldas hakkama saada massilise põgenike sisserände menetlemisega ning andis kogemuse, millele tugineda uue massilise sisserände olukorras.

Asjakohasus

Projekt vastas Ukraina kriisist tekkinud vajadusele ajutise ja rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisega toime tulla. Loodud täiendavad ametikohad võimaldasid kiirelt ja õiguspäraselt menetleda äkiliselt suurenenud taotluste hulka. Projekti käigus tuli teha mõningaid väiksemaid muudatusi. Näiteks suunati ametikohti ümber PPA Ida perfektuurist Põhja prefektuuri, kui selgus, et suurem osa ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse taotlejaid koondub Tallinnasse. Toetuse saaja hinnangul oli võimalik muudatusi teha lihtsalt ja paindlikult. PPA esindaja hinnangul võis muudatuste tegemise protsessi lihtsustada ja kiirendada ka see, et tajuti tegevuste ajakriitilisust ning tegemist ei olnud suurte ja sisuliste muudatustega.

Tõhusus

PPA-s mõõdetakse menetlusele kuluvat aega jm menetluse parameetreid ressursimudeliga. Tööle asunud menetlejad ületasid ressursimudeliga paika pandud määrad ja nende tööd võib seega pidada kulutõhusaks. Tänu sellele, et täiendavatele ametikohtadele võetud isikud said keskenduda konkreetsele tööloigule, tekkis neil vastava valdkonna kompetents ning nad suutsid taotlusi menetleda kiiresti ja kvaliteetselt. Kui ajutise kaitse pikendamise menetlemiseks on nüüdseks välja arendatud automaatsed menetlussüsteemid, siis projekti toimumise ajal ei oleks need olnud alternatiiviks, kuna esmane menetlustoiming nõuab inimese põhjalikku küsitlemist vestluse käigus, et teha kindlaks tema kvalifitseerumine ajutisele või rahvusvahelisele kaitsele.

EL-i lisandväärtus

EL-i rahastusega oleks ajutise ja rahvusvahelise kaitse taotlused menetletud, kuid eeldatavalt ei oleks saanud luua uusi ametikohti. Menetlusi oleks jätkuvalt läbi viinud teiste teenuste ametnikud, mistõttu oleks ressursi hõivatuse tõttu tõenäoliselt kannatanud PPA teised tegevused ning menetluste kvaliteet oleks olnud madalam.

Jätkusuutlikkus

Pärast projekti lõppu rahastatakse ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlejate ja juristide ametikohti osaliselt riigieelarvest ja osaliselt AMIF-i projekti (projekt AMIF.1.01.23-0001) raames.

Õppetunnid

Projekt kulges sujuvalt ja suuri takistusi projekti elluviimisel ei esinenud. Suurimad raskused olid seotud menetlejate värbamisega. Kuna kõigi ametikohtade täitmine võttis planeeritust kauem aega, siis ei olnud võimalik kõiki menetlejaid koos koolitada ehk menetlejaid värvati jooksvalt ja nende koolitamine toimus jooksvalt. Toetuse saaja nentis, et värbamise periood oleks võinud olla veidi pikem ja sellisel juhul oleks olnud võimalik tööle asujaid suuremates gruppides koos koolitada. Pikema värbamise perioodiga arvestamine oleks aidanud realistlikumalt projekti eelarvet prognoosida. Samas tuleb arvestada, et projekti tegevused olid väga ajakriitilised ning sellest lähtuvalt koostati esialgne ajakava.

Lisaks leidis toetuse saaja, et koolitusele enne tööle asumist oleks võinud veel rohkem rõhku panna. Koolitavatele jagati piisavalt teadmisi ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlustest ning menetlused viidi läbi kvaliteetselt. Samas oli tööle asujatel vähe teadmisi üldisematest PPA toimimise põhimõtetest ja nendega seonduvates küsimustes pöörduti palju oma otseste ülemuste poole, mis suurendas nende töökoormust. Tulevikus oleks sarnase projekti korral mõistlik käsitleda üldisemaid organisatsiooni puudutavaid küsimusi ka koolituse käigus.

Viimaks võib välja tuua, et projekti käigus lahkus mitu värvatud menetlejat loodud ametikohtadelt. Lahkumise peamiseks põhjuseks oli ametikohtade ajutine iseloom. Kuna vajadus vastavate ametikohtade järele sõltus Ukraina sõja kulgemisest, siis olid töölepingud tähtajalised. Mitmed algselt entusiastmist appi tulnud inimesed soovisid pikemaajaliselt tööturul suuremat kindlust, asusid püsivaid töökohti otsima ning lahkusid ametikohtadelt enne tähtajalise lepingu lõppu.

Probleemsete projektide näited

AMIF 2019-1 „Ühtsete integratsiooni toetavate sotsiaalvaldkonna meetmete välja töötamine ning rakendamine Eestis“

Mõju ja tulemuslikkus

Projekti toetuse saaja oli Sotsiaalkindlustusamet (SKA). Projekti eesmärk oli anda kolmandate riikide kodanikega töötavatele ametnikele teadmisi nähtustest, mis ei ole Eesti ühiskonnas aktsepteeritud (mh naiste suguelundite moonutamine (FGM, ingl k *female genital mutilation*), aukuriteod, korraldatud abielud, piinamine, radikaliseerumine) ning luua neljas Eesti piirkonnas spetsialiseerunud meeskonnad, kes on valmis ja võimelised abistama kolmandatest riikidest pärit sisserändajaid ning nõustama oma kolleege, kel on tarvis teise kultuuritaustaga klientidega tegeleda. Teadlikkust taheti tõsta kohalike omavalitsuse asjakohastel ametnikel, psühholoogidel, meedikutel, haridusasutuse töötajatel, politseinikel ning ohvriabi ja lastekaitse töötajatel. Eesmärgi saavutamiseks planeeriti seminare laiemale sihtgrupile, õppereise ja põhjalikumad

lisakoolitust väiksemale ekspertgrupile ning juhendmaterjalide väljatöötamist FGM, aukuritegude, korraldatud abielude, piinamise ja deradikaliseerumise teemadel.

Projekti elluviimist mõjutasid tugevalt COVID-19 kriis ja Ukraina sõjapõgenike kriis. Seminarid toimusid valdavalt veebis ning õppereisid teistesse riikidesse ei olnud võimalikud, kuid projektimeeskonnal olid veebipõhised arutelukohtumised teiste riikide (Soome, Poola, Rootsi, Taani) esindajatega, et mõista paremini nende praktikaid ja meetmeid. Ellu viidi kaks seminari laiemale kuulajaskonnale: üks aukuritegude teemal (ca 90 osalejat SKA ohvriabi ja ennetusosakonnast, naiste tugikeskustest, Sotsiaalministeeriumist) ja üks piinamisohvrite tuvastamise ja toetamise teemal (osalejad PPA-st, SKA ohvriabi ja ennetusosakonnast, Töötukassast, prokuratuurist ja erasektorist). Väiksemale ekspertgrupile korraldati üks piinamisohvrite abistamise temaatiline seminar (ca 20 osalejat PPA-st, SKA-st, Eesti Kohtuekspertiisi Instituudist ning varjupaigataotlejate majutuskeskusest). Lisaks viidi läbi koolitussari FGM kannatanute tuvastamise ja toetamise teemal, mis koosnes ühest veebiseminarist ning kontaktõppe koolitustest neljas Eesti piirkonnas (Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Ida-Virumaal), kus osales 55 arsti ja ämmaemandat. Lisaks seminaridele valmis projekti käigus üks abimaterjal FGM teemal.

Toetuse saaja hinnangul täideti projekti eesmärk osaliselt – projektis osalenute teadlikkus käsitletud teemade valdkondades paranes, kuid ekspertvõrgustikku välja ei kujunenud. Samas leidis toetuse saaja esindaja, et ekspertvõrgustiku väljakujunemine paari seminari tulemusena võis olla ka liialt ambitsioonikas eesmärk.

Projekt kuulus AMIF programmis kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamise erieesmärgi alla. SKA esindaja leidis, et kuna tegemist on nišiteemadega, mis puudutavad vaid väikest osa kolmandate riikide kodanikest, siis on projekti panus kolmandate riikide kodanike integratsiooni edendamisel pigem keskmine või tagasihoidlik.

Asjakohasus

Projekti rakendamise käigus ei tajunud kõik osapooled, et teemad oleksid olulised ja seetõttu oli kohati keeruline ka koolitavate kaasamine. Võimalik, et projekti taotlemise ajal olid teemad prioriteetsed, kuid seoses projekti rakendamise ajal toimunud kriisidega kerkisid esile olulisemad probleemid ning harvaesinevate ja pikema ajaperspektiiviga nähtustega tegelemine jäi tahaplaanile.

Projekti rakendamise käigus esines mitmeid takistusi, sh COVID-19 kriisist tulenev vajadus veebikoolitusteks, õppereiside ärajäämine ja potentsiaalsete koolitavate vähene huvi (vt täpsemalt alapunkt Õppetunnid), millest tulenevalt tuli projekti muuta. Toetuse saaja hinnangul sai muudatusi väga paindlikult teha ning sellele aitas kaasa hea koostöö Siseministeeriumiga. Selleks, et vähendada halduskoormust, prooviti teha võimalikult palju muudatusi korraga. Enne muudatuste tegemist arutati need projekti juhtkomisjonis läbi.

Tõhusus

Projekti raames toimusid seminarid (v.a osa FGM koolitussarjast naistearstidele ja ämmaemandatele) veebi vahendusel, mis tähendab, et ei tehtud kulutusi kohvipausidele, ruumi rendile ega ekspertide sõidu- ja majutuse kompensatsioonile. Samuti jäid COVID-19 kriisist tulenevalt ära õppevisiidid välismaale.

EL-i lisandväärtus

EL-i rahastuseta ei oleks projekti raames planeeritud tegevusi läbi viidud. Kuna käsitletud nähtused on Eestis harvaesinevad, siis ilma lisarahastuseta nende teemadega ei tegeletaks.

Jätkusuutlikkus

Jätkusuutlikkuse tagamiseks on ametnike koolitusprojektides oluline, et koolitataks õigeid inimesi, st neid isikuid, kelle vastutusvaldkonnas on koolituses käsitletav teema ja/või kes saavad omandatud teadmisi oma edaspidises igapäevases töös rakendada. Antud projektis oli üheks õigeks sihtrühmaks nt naistearstid, keda koolitati FGM teemadel ja kes on seetõttu võimelised oma edasises töös patsientidega neid probleeme märkama. Jätkusuutlikkust aitab tagada koostatud juhendmaterjal, millega on võimalik koolitusel mitte osalenud meedikutel tutvuda. Koolitusprojektide jätkusuutlikkuse tagamise üheks variandiks oleks e-õppe väljaarendamine, mis võimaldaks täiendavaid eksperte koolitada. Samas ei olnud see antud teemade juures veel asjakohane, kuna mitmed teemad (nt aumõrv) on Eesti kontekstis harvaesinevad ja uued nähtused, mille puhul tuleks esmalt kindlaks määrata, kelle vastutusvaldkonda need kuuluvad.

Õppetunnid

Projekti elluviimisel esines mitmeid takistusi. COVID-19 kriis takistas kontaktkoolituste läbiviimist ja õppereise välismaale. Toetuse saaja hinnangul ei võimaldanud seminaride läbiviimine veebi teel sama tõhusat sidemete loomist kui kontaktkoolitused. Samuti oli keeruline kaasata väliseksperte, kuna paljud olid COVID-19 kriisist mõjutatud.

Sõja tõttu Ukrainas saabus Eestisse massiliselt sõjapõgenikke, kelle vastuvõtu tagamine sai SKA peamiseks ülesandeks, mistõttu ei jätkunud inimressurssi antud projektiga tegelemiseks. Keerukust lisasid SKA sees toimuvad personalimuudatused ja projektijuhi vahetumine.

Lisaks on projektis käsitletavad ilmingud Eestis harvaesinevad ja seetõttu ei ole välja kujunenud erinevate teemade eest vastutajaid ning projekti teemasid peeti kohati väheprioriteetseteks. Potentsiaalsete koolitatavate seas teemade vastu huviäratamine oli seda keerulisem, et ära jäid õppevisiidid ja koolitused toimusid valdavalt veebis. Kindlasti on tulevikus oluline tagada, et erinevate valdkondade vahel oleksid tehtud eelkõigulepped, millised teemad on prioriteetsed, mis aitab tagada koolituste õnnestumise.

Lisaks on osades valdkondades esmalt oluline paika panna, millised on põhilised probleemid, mida lahendada tahetakse. Näiteks töid erinevad partnerasutused (julgeolekuasutused, Harno) projekti raames välja, et tänastes oludes nähakse murena ennekõike eesti noorte radikaliseerumist ning sellest tulenevalt ei ole uussisserändajate vaade hetkel kõige prioriteetsem. Lisaks tõi toetuse saaja välja, et ennekõike on oluline mõtestada, kas de-radikaliseerumise puhul tegeletakse abivajadusega inimestega või kuritegevuse vastase tegevusega.

Üheks takistuseks võis olla see, et taheti kokku tuua väga erinevate valdkondade esindajaid. Edukalt õnnestus naistearstide ja ämmaemandate koolitamine FGM teemadel ja sellest kogemusest võib järeldada, et pigem on mõistlik alustada võrgustamisega sama erialade esindajate vahel ja seejärel minna laiemaks (nt alguses meedikutele ja õpetajatele eraldi seminarid ja hiljem juba valdkondade ülesed).

Projekti üheks suurimaks õnnestumiseks võibki pidada FGM-teemalisi tegevusi ja vastava kompetentsi tekkimist naistearstide ja ämmaemandate seas. Õnnestumisele aitas kindlasti kaasa teemast huvitatud koostööpartneri (Eesti Seksuaaltervise Liit) leidmine, kes viis läbi koolitussarja ja koostas abimaterjali.

AMIF 2021-14 „Veebiportaali eesti.life“

Mõju ja tulemuslikkus

Projekti eesmärk oli luua meediakanal sissereännanutele, mis kajastaks Eesti uudiseid, aitaks sisse elada Eesti kultuuriruumi, selgitaks siinset taustsüsteemi ning aitaks vältida kogukondade vahelisi väärtuskonflikte.

Toetuse saaja Ore Meedia OÜ püstitas eesmärgi saavutamiseks neli oodatavat tulemust:

- 1) sissereändajad on paremini kursis Eesti uudistega;
- 2) uudiste tähtsus ja tähendus siinses kontekstis on sissereändajatele mõistetavam;
- 3) sissereändajatel on tekkinud parem arusaam Eesti ühiskonnast, kultuurist ja väärtustest;
- 4) kogukondade kaasatuse tunne Eesti ühiskonda on suurenenud.

Nelja tulemuse saavutamise mõõtmiseks oli omakorda püstitatud 21 indikaatorit (sh erinevate uudislugude, postituste, artiklite, intervjuude ja lühivideote arv, meediakanali külastuste arv, arutelude arv sissereändajate organisatsioonide esindajatega).

Projekti elluviimisel esines mitmeid takistusi ning veebiportaal jäi lõpuni välja arendamata. Toetuse saaja hinnangul oli üheks takistuseks planeeritud ajakava nihkumine. Toetuse saaja oli teinud projekti ajakava eeldusel, et tegevused saavad alata 2021. aasta novembri alguses, kuid taotlusvooru võitmisest teavitati neid detsembri keskel ja leping sõlmiti 22. detsembril 2021. Toetuse saajal ei olnud võimekust kohe tööd alustada, vaid tal kulus veel üks kuu, et oma tegevust ümber planeerida. Projektis oli suuri probleeme vajaliku meeskonna kokkusaamisega. Sisuloomemeeskonna ja peatoimetaja värbamine oli raskendatud, mille üheks põhjuseks oli toetuse saaja hinnangul alanud täiemahuline Ukraina sõda, kuna mitmed ajakirjanikud, kes eelläbirääkimistel näitasid üles huvi projektiga liituda, keskendusid selle asemel sõjateemadele. Järgnev takistus projektis oli seotud vahearuaude ja selle menetlemisega. Toetuse saaja tõi välja, et vahearuaudet menetleti 11 kuud ning sellel ajal ei makstud välja viimast osa toetuse summast (1/3 kogu toetuse summast). Toetuse saajal oli vahearuaude menetlemise ajal kasutada 2/3 projekti toetusest, kuid toetuse saaja hinnangul oli sellest hoolimata raskendatud projekti jätkamine tingimustest, kus viimane osamakse oli saamata, kuna sellest rahastusest oli planeeritud maksta päevatoimetajale ja teha turundustegevusi ning panna üles uudislugusid.

Toetuse saaja hindas suhtlust vastutava asutusega raskendatuks. Toetuse saaja väitel ei kohandanud nad projekti eesmärgi väiksemale eelarvele vastavaks, kuna neile kinnitati, et vahearuaude menetlus on lõppemas ning teine osa toetusest makstakse välja.

Vastutav asutus leidis, et toetuse saaja ei ole projekti tulemusi olulises osas saavutanud, mistõttu ei saa projekti eesmärki lugeda täidetuks. Vastutav asutus tõi välja, et projekti ülalpool toodud neljast tulemusest on olulises osas saavutamata tulemused 1), 2) ja 4) ning kolmas tulemus on saavutatud osaliselt. Vastutava asutuse hinnangul ei täitnud toetuse saaja tulemuste saavutamise indikaatoreid. Vastutav asutus toob välja, et toetuse saaja esindatud materjalide põhjal on indikaatorite täitmise kontrollimine raskendatud ning toetuse saaja ei andnud sisulist vastust viimasele (10.08.2023) päringule, kus paluti täiendavaid tõendusmaterjale. Toetuse saaja hinnangul jäi kõigest indikaatoritest täitmata vaid 4 indikaatorit 21 püstitatud indikaatorist. Projekti eesmärgi täitmata jätmise tõttu tunnistati projekti kulud osaliselt abikõlbmatuks ning kohaldati maksimaalset ehk 25%-list tagasinõude määra. Toetuse saaja peab tagastama 24 700 eurot.

Projekt kuulus AMIF programmis kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamise erieesmärgi alla. Kuna veebiportaal jäi lõpuni välja arendamata, siis on projekti panus kolmandate riikide kodanike integratsiooni edendamisel väike.

Asjakohasus

Toetuse saaja hinnangul oli vajadus projekti järele väga suur, kuna ingliskeelseid Eesti elu kajastavaid meediakanaleid oli vähe ning artiklite ilmumise sagedus oli harv. Veebiportaali ühe osana oli ette nähtud ka päevakajaliste uudiste kajastamine. Toetuse saaja hinnangul ei olnud Eesti Rahvusringhäälingu ingliskeelne portaal toetuse taotlemise ajal veel nii aktiivne, kuid projekti rakendamise ajaks oli Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ingliskeelsete artiklite ilmumise sagedus ja maht oluliselt tõusnud. Sellest tulenevalt vähenes vajadus päevakajaliste uudiste järele ning selleks, et Eesti Rahvusringhäälingu portaali mitte dubleerida, keskenduti piirkondlikele (nt Tallinna ja Tartu) uudistele. Toetuse saaja väitel ei oleks ta päevakajaliste uudiste osa veebiportaali kavandanud, kuid projekti taotlusvooruga üks nõuetest oli, et sisuloome peab olema igapäevane.

Tõhusus

Kuna projekti eesmärgi ei saavutatud, ei saa projekti pidada kulutõhusaks.

EL-i lisandväärtus

EL-i rahastuseta ei oleks projekti raames planeeritud tegevusi läbi viidud. Kuna tegemist oli mahuka ja keeruka tarkvaralahenduse ja -süsteemi arendamisega, siis ei oleks saanud lisarahastuseta seda ette võtta.

Jätkusuutlikkus

Projekti ei saa pidada jätkusuutlikuks, kuna projekti eesmärgi ei saavutatud ning veebiportaal jäi lõpuni välja arendamata.

Õppetunnid

Projekti elluviimisel esines mitmeid takistusi. Toetuse saaja hinnangul oli üheks takistuseks see, et toetuslepingu sõlmimine viibis, projekti vahearuanne menetleti kaua ning vahemakse ülekandmine sellest tulenevalt viibis. Toetuse taotlejate ja saajate kursis hoidmine ja tihe suhtlus erinevate tähtaegade ja viivituste osas tagab hea koostöö ja on projekti eduka õnnestumise üheks aluseks.

Lisaks mõjutas projekti rakendamist toetuse saaja hinnangul negatiivselt Vene-Ukraina sõda. Laiemas plaanis mõjutas projekti edukust kindlasti raskused sisuloomemeeskonna ja peatoimetaja värbamisel. Sarnaste projektide elluviimisel tuleks kindlasti veelgi põhjalikumalt läbi mõelda erinevate meeskonnaliikmete värbamise luhtumise riskid ja nende maandamistevõimalused.

Projekti tulemuste saavutamise kontrollimiseks oli püstitatud 21 indikaatorit. Kuigi toetuse saaja väitis, et ta oli enamuse indikaatoreid täitnud, ei olnud tal sobivaid materjale indikaatorite täitmise tõestamiseks. Indikaatorite püstitamisel peaks algusest peale panema paika nende dokumenteerimise ja andmete kogumise korra, et hilisem tõestamine oleks sujuvam. Samuti tasuks vähendada püstitatud indikaatorite hulka.

Lisa 2. Järeldamise metoodika

Hindamise metoodika põhineb järgmistel allikatel:

- dokumendianalüüs,
- sekundaarandmete analüüs,
- intervjuud.

Dokumendianalüüsi ja sekundaarandmete analüüsi allikad

Kasutatud dokumendid:

- Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riiklik programm 2014-2020 (ver 8.1, 09.08.2022 Euroopa Komisjonile saadetud ja Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud versioon) (riiklik programm).
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 516/2014, 16. aprill 2014, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, muudetakse nõukogu otsust 2008/381/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsused nr 573/2007/EÜ ja nr 575/2007/EÜ ja nõukogu otsus 2007/435/EÜ (AMIF fondi määrus).
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 514/2014, 16. aprill 2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted.
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2017/207, 3. oktoober 2016, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted, sätestatud ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kohta.
- AMIFi vahehindamisaruanne: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, versioon 2017.0, hõlmatud periood: 1.1.2014–30.6.2017 (vahehindamise aruanne).
- European Commission (2023a). Webinar on the key elements of the 14-20 ex-post evaluation – Consolidated Background Note. October 2023.
- European Commission (2023b). Guidance on the common monitoring and evaluation framework of AMIF and ISF. Version 2.1, May 2017, revised October 2023.
- AMIF-i rakendamise aastaaruanded (*annual implementation report*):
 - IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2015.1.
 - IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2016.0.
 - IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2017.0.
 - IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2018.0.
 - IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2019.0.
 - IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2020.0.
 - IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2021.0.

- IMPLEMENTATION REPORT AMIF: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2022.0.
- AMIF-i raamatupidamise aastaaruanded (*accounts*):
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2015.0, European Commission, Programme Decision No. C(2015)1727, 20 March 2015, Clearance Decision No. C(2016)8586, 9 December 2016, Project and accounts submission date: 12 February 2016.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2016.0, European Commission, Programme Decision No. C(2016)8628, 13 December 2016, Clearance Decision No. C(2017)4490, 23 June 2017, Project and accounts submission date: 14 February 2017.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2017.1, European Commission, Programme Decision No. C(2018)1307, 26 February 2018, Clearance Decision No. C(2018)3379, 25 May 2018, Project and accounts submission date: 14 March 2018.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2018.0, European Commission, Programme Decision No. C(2018)8095, 28 November 2018, Clearance Decision No. C(2019)4259, 3 June 2019, Project and accounts submission date: 15 February 2019.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2019.1, European Commission, Programme Decision No. C(2019)6181, 19 August 2019, Clearance Decision No. C(2020)4172, 17 June 2020, Final Clearance Decision No. C(2020)8536, 26 November 2020, Project and accounts submission date: 20 March 2020.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2020.1, European Commission, Programme Decision No. C(2019)6181, 19 August 2019, Clearance Decision No. C(2021)3986, 27 May 2021, Project and accounts submission date: 20 April 2021.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2021.0, European Commission, Programme Decision No. C(2019)6181, 19 August 2019, Clearance Decision No. C(2022)4216, 15 June 2022, Project and accounts submission date: 15 February 2022.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2022.0, European Commission, Programme Decision No. C(2019)6181, 19 August 2019, Clearance Decision No. C(2023)3644, 30 May 2023, Project and accounts submission date: 14 February 2023.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2023.0, European Commission, Programme Decision No. C(2019)6181, 19 August 2019, Clearance Decision No. C(2023)3644, 30 May 2023, Project and accounts submission date: 28 February 2024.
 - ACCOUNTS: Eesti National Programme AMIF, CCI 2014EE65AMNP001, Version 2024.0, European Commission, Programme Decision No. C(2019)6181, 19 August 2019, Project and accounts submission date: [pending].
- Õnnestunud ja probleemsete projektide toetuslepingud ja aruanded.

Sekundaarandmed, mille edastas tellija järgmistes failides:

- Projektide nimekirjad ja kirjeldused:

- AMIF projektid_jaanuar 2023.xlsx;
- AMIF projektid_jaanuar 2023.pdf;
- toetuslepingute nimekirjad (AMIF, ISF).xls.
- Näitajate andmed:
 - AMIF ühiste indikaatorite aruandlus_hindajale_14.06. xlsx;
 - EE_Data.xlsx (Euroopa Komisjoni poolt jagatud materjal Eesti vastutavale asutusele);
 - Ex post evaluation indicators_data for MS.xlsx (Euroopa Komisjoni poolt jagatud materjal Eesti vastutavale asutusele);
 - Tellijalt EL 2017-207 näitajate päring_SIM kommentaarid_08.05.xlsx;
 - Hindajatele_FTEd_13092024.xlsx;
 - Template AMIF and ISF-P_ISF-BV_EE data.xlsx;
 - Siseministeerium, EMN (2019). Rändestatistika ülevaade 2014–2018, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2021-05/R%C3%A4ndestatistika%20%C3%BClevaade%202014-2018.pdf>.
 - Kultuuriministeerium (2022). Rändestatistika 2017–2021, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2022-08/R%C3%A4ndestatistika-2022-EST.pdf>.
 - Kultuuriministeerium (2023). Rändestatistika 2018–2022, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2023-07/R%C3%A4ndestatistika%202023.pdf>.

Intervjuud

Intervjueeritavate sihtrühmad olid järgmised:

1. fondi koordinaatorid vastutavas asutuses;
2. sidusrühmad ehk poliitikakujundajad, valdkonnast laiemat ülevaadet omavad projektide koordinaatorid, projektijuhid või teenuse omanikud toetuse saajate juures;
3. kontrollijad vastutavas asutuses;
4. õnnestunud või probleemsete projektide projektijuhid toetuse saajate juures.

Fondi koordinaatorite intervjuu andis sisendit kõikidele hindamisküsimustele vastamiseks. Lisaks saime fondi koordinaatorite intervjuust infot projektide seoste loomiseks riiklike eesmärkide ja hindamisküsimustega, õnnestunud ja probleemsete projektide valikuks, ülejäänud intervjueeritavate valimi koostamiseks ning selgitusi fondi aruannete ja andmete kohta.

Sidusrühmade intervjuude fookuses oli programmi tulemuslikkuse ja mõju hindamine. Sidusrühmade intervjuud viisime läbi grüpiintervjuudena. Mõned sidusrühmade esindajad ei saanud sobival päeval grüpiintervjuul osaleda ja nendega tegime eraldi individuaalintervjuud. Sidusrühmade intervjuud viisime läbi erieesmärkide kaupa:

1. AMIF SO1 varjupaik.
2. AMIF SO2 integratsioon.
3. AMIF SO3 tagasisaatmine.

Kontrollijatega tegime ühe grüpiintervjuu, mille eesmärk oli saada ülevaade fondide rakendamisel ilmnenu rikkumistest ja nende põhjustest. Õnnestunud või probleemsete projektide projektijuhidega tegime individuaalintervjuud ja nende intervjuude eesmärk oli selgitada välja projektide elluviimise häid ja halbu praktikad.

Sissejuhatava intervjuu fondi koordinaatoritega tegime 10. mail 2024. Ülejäänud intervjuud viisime läbi ajavahemikul 12.06–30.07.2024. Intervjuude ja osalejate arvud vt Tabel 40.

Uuringu tulemuste, järelduste ja soovitude valideerimiseks tegime intervjuudel osalenud sidusrühmade esindajatega 11.09.2024. valideerimisseminari, kus tutvustasime ja arutasime hindamise tulemusi AMIF programmi erieesmärkide kaupa. Valideerimisseminaril osales 10 sidusrühmade esindajat.

Tabel 40. Programmi hindamisel tehtud intervjuud

Intervjueeritavad	Intervjuude arv	Osalejate arv
Fondi koordinaatorid	1	2
Sidusrühmad, sh:		
SO1 varjupaik	1	5
SO2 integratsioon	1	4
SO3 tagasisaatmine	1	4
Kontrollijad	1	3
Õnnestunud või probleemsete projektide projektijuhid	4	4
KOKKU	9	22

Intervjuude kavad

Fondi koordinaatori intervjuu kava

- 1. ASJAKOHASUS (Hindamisküsimuse nr hindamismaatriksis: ISF 4, AMIF 3) Kas fondist rahastatud meetmete eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?**
 - Kas fondi rakendamise ajal muutusid Eesti või toetuse saajate vajadused? Millised vajadused ja mil määral muutusid? Kuidas tehti kindlaks, et vajadused muutusid (*kes*)?
 - Kas muudatusi oli võimalik paindlikult teha programmis ja projektides? Millised olulisemad muudatused programmis ja projektides tehti? Milliseid takistusi muudatuste tegemisel ilmnes?
- 2. SIDUSUS (ISF 5, AMIF 4) Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid olid kooskõlas muude EL-i vahenditest rahastatavate programmide eesmärkidega ja kas neid kohaldati sarnastes töövaldkondades? Kas sidusus oli tagatud ka fondi rakendamise ajal?**
 - Vahehindamisest selgus, et fondi valdkond on suhteliselt spetsiifiline ja samu tegevusi teistest EL fondidest ei rahastata. Kas pärast vahehindamist toimus mingeid muutusi programmi ja teiste EL fondide tegevuste sidususe tagamisel? Kui jah, siis milliseid?
 - Kas programmi ja teiste **EL fondide tegevustes** esines kattumisi? Kui esines kattumisi (näiteks sama sihtrühm), siis millistel projektidel, kas ja kuidas koordineeriti tegevusi ning kas kattumised olid õigustatud?
- 3. TÄIENDAVUS (ISF 6, AMIF 5) Kas riiklikus programmis seatud eesmärgid ja vastavad rakendatud meetmed täiendasid muude tegevuspõhimõtete raames seatud eesmärke, eelkõige liikmesriikide poolt seatud eesmärke?**
 - Vahehindamisel leiti, et eesmärgid ja neile vastavad tegevused riiklikus programmis täiendavad riiklikes strateegiates määratud julgeolekuvaldkonna prioriteete. Milliseid muutuseid toimus pärast vahehindamist?
 - Kas programmi ja teiste **Eesti riiklike meetmete** tegevustes esines kattumisi? Kui esines kattumisi (näiteks sama sihtrühm), siis millistel projektidel, kuidas koordineeriti tegevusi ja kas kattumised olid õigustatud?
- 4. TÕHUSUS (ISF 3, AMIF 2) Kas fondi eesmärgid saavutati mõistlike kuludega?**
 - Kas fondi tegevused olid Teie arvates kulutõhusad? Kuidas kulutõhusust tagati?
 - Millistele fondi tegevustele oleks olnud kulutõhusamaid alternatiive? Millised oleks olnud Teie arvates kulutõhusamad alternatiivid seatud eesmärkide saavutamiseks?
 - Milliseid rikkumisi fondi rakendamisel esines? Kuidas rikkumisi käsitleti?
 - Missuguseid meetmeid võeti kasutusele fondi rakendamisel rikkumiste ennetamiseks, avastamiseks, neist teada andmiseks? Kui tõhusad need meetmed olid?
- 5. LIHTSUSTAMINE JA HALDUSKOORMUS (ISF 9, AMIF 8) Kas ja kuidas lihtsustati fondi juhtimismenetlusi ja vähendati toetuse saajate halduskoormust?**
 - Kuidas Te hindate fondi rakendamise halduskoormust? Kas see oli proportsionaalne erinevate osapoolte jaoks? Mis olid suurimad halduskoormuse põhjustajad?
- 6. JÄTKUSUUTLIKKUS (ISF 8, AMIF 7) Kas fondist toetatavate projektide positiivne mõju püsib tõenäoliselt ka pärast toetuse lõppemist?**
 - Kuidas on lahendatud tegevuste jätkamine pärast fondi rahastuse lõppu?
 - Kas programmi valitavate tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks on mingi süsteem? Milline?
- 7. MÕJU JA TULEMUSLIKKUS (ISFB 1, ISFP2, AMIF 1) Kuidas aitas fond kaasa eesmärkide saavutamisele?**

AMIF: ERIEESMÄRK SO1: VARJUPAIK

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide, sealhulgas selle välismõõtmte tugevdamine ja arendamine

1.1.1 Millist edu saavutati varjupaigamenetluste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD:

ii) Esimeses astmes pooleliolevate kohtuasjade arv kestuse järgi.

iii) Lõplike positiivsete otsuste osakaal edasikaebemenetluses.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis varjupaigamenetluste tugevdamisel ja arendamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.1.2 Millist edu saavutati vastuvõtutingimuste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD:

iv) Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv (aruandeperioodi lõpu seisuga).

v) Vastuvõtusüsteemiga hõlmatud isikute arv võrrelduna varjupaigataotlejate arvuga.

vi) Saatjata alaealiste jaoks kohandatud majutuskohtade arv võrrelduna saatjata alaealiste arvuga.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis vastuvõtutingimuste tugevdamisel ja arendamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.1.3 Millist edu saavutati miinimumnõuete direktiivi (ja selle hilisemate muudatustega) kehtestatud õigusraamistiku edukal rakendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD:

vii) Esimeses kohtuastmes/viimases kohtuastmes samast kolmandast riigist pärit varjupaigataotlejate taotluste rahuldamise määra ühtlustumine liikmesriikides.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis miinimumnõuete direktiivi (ja selle hilisemate muudatustega) kehtestatud õigusraamistiku edukal rakendamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.1.4 Milliseid edusamme tehti selleks, et suurendada liikmesriikide suutlikkust oma varjupaigapoliitikat ja -menetlusi arendada, hinnata ja nende üle järelevalvet teha, ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD + PROJEKTID PUUDUVAD

Kas on korrektne öelda, et Eesti programmis sellel eesmärgil projekte ei tehtud? Juhul kui on, siis me jätame selle hindamisküsimuse edasisest analüüsist välja.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis varjupaigapoliitika ja -menetluse arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.1.5 Millist edu saavutati riiklike ümberasustamisprogrammide ja -strateegiate ning muude humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide loomisel, arendamisel ja rakendamisel ning milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD + PROJEKTID PUUDUVAD

Kas on korrektne öelda, et Eesti programmis sellel eesmärgil projekte ei tehtud? Juhul kui on, siis me jätame selle hindamisküsimuse edasisest analüüsist välja.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis riiklike ümberasustamisprogrammide ja -strateegiate ning muude humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide loomisel, arendamisel ja rakendamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?

- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisse?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

AMIF: ERIEESMÄRK SO2: SEADUSLIK RÄNNE/KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE INTEGRATSIOON

Seadusliku rände toetamine liikmesriikidesse kooskõlas nende majanduslike ja sotsiaalsete vajaduste, näiteks tööturu vajadustega, tagades seejuures liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkuse, ning kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamise.

1.2.1 Millist edu saavutati liikmesriikidesuunalise, nende majanduslike ja sotsiaalseid vajadusi, näiteks tööturu vajadusi arvestava seadusliku rände toetamisel, ja milline osa oli selles AMIF-il?

PROJEKTID PUUDUVAD

MÕJUNÄITAJAD:

i) Pikaajalise elaniku staatuse saanud kolmandate riikide kodanike osakaal võrreldes kõigi kolmandate riikide kodanike arvuga.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis liikmesriikidesuunalise, nende majanduslike ja sotsiaalseid vajadusi, näiteks tööturu vajadusi arvestava seadusliku rände toetamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisse?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.2.2 Millist edu saavutati kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD:

ii) Tööhõive määr: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel.

iii) Töötuse määr: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel.

iv) Aktiivsuse määr: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel.

v) Haridussüsteemist varakult lahkunud noorte osakaal: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel.

vi) Kolmanda taseme hariduse omandanud 30–34aastaste isikute osakaal: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel.

vii) Sotsiaalse vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste osakaal rahvastikust: lõhe kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva riigi kodanike vahel.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.2.3 Millist edu saavutati liikmesriikide vahelise koostöö toetamisel eesmärgiga tagada liikmesriikide sisserrändesüsteemide terviklikkus ja milline osa oli selles AMIF-il?

PROJEKTID PUUDUVAD

Kas on korrektne öelda, et Eesti programmis sellel eesmärgi projekte ei tehtud? Juhul kui on, siis me jätame selle hindamisküsimuse edasisest analüüsist välja.

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis liikmesriikide vahelise koostöö toetamisel eesmärgiga tagada liikmesriikide sisserrändesüsteemide terviklikkus?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.2.4 Millist edu saavutati liikmesriikide integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?

- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

AMIF: ERIEESMÄRK SO3: TAGASISAATMINE

Liikmesriikides selliste õiglaste ja tõhusate tagasisaatmisstrateegiatega edendamine, mis aitavad võidelda ebaseadusliku sissērände vastu, keskendudes eelkõige tagasipöördumise püsivusele ja tulemuslikule päritolu- ja transiidiriiki tagasivõtmisele.

1.3.1 Millist edu saavutati tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.3.2 Millist edu saavutati tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD:

v) Lahkumisettekirjutuse alusel tagasisaadetute arv võrrelduna kolmandate riikide kodanike arvuga, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus.

vi) Tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejate suhtes tehtud tagasisaatmisotsuste arv.

vii) Tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejate tegelik tagasisaatmine.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.3.3 Millist edu saavutati tagasisaatmismetmete alase praktilise koostöö tõhustamisel liikmesriikide vahel ja/või kolmandate riikide ametiasutustega ja milline osa oli selles fondil??

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamisel liikmesriikide vahel ja/või kolmandate riikide ametiasutustega?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.3.4 Millist edu saavutati tagasisaatmissuutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis tagasisaatmissuutlikkuse parandamisel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

AMIF: ERIEESMÄRK SO4: SOLIDAARSUS

Suurendada solidaarsust ja vastutuse jagamist liikmesriikide vahel, pöörates tähelepanu eeskätt rändajate ja varjupaigataotlejate voogudest enim mõjutatud liikmesriikidele, sealhulgas praktilise koostöö kaudu.

1.4.1 Kuidas aitas AMIF kaasa varjupaigataotlejate üleviimisele (überpaigutamisele nõukogu otsuste (EL) 2015/1523 14 ja (EL) 2015/1601 15 tähenduses)?

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD + PROJEKTID PUUDUVAD

Kas on korrektne öelda, et Eesti programmis sellel eesmärgi projekte ei tehtud? Juhul kui on, siis me jätame selle hindamisküsimuse edasisest analüüsist välja.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis varjupaigataotlejate üleviimisel (überpaigutamisel nõukogu otsuste (EL) 2015/1523 14 ja (EL) 2015/1601 15 tähenduses)?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?

- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

1.4.2 Kuidas aitas AMIF kaasa rahvusvahelise kaitse saajate üleviimisele liikmesriikide vahel?

MÕJUNÄITAJAD PUUDUVAD + PROJEKTID PUUDUVAD

Kas on korrektne öelda, et Eesti programmis sellel eesmärgi projekte ei tehtud? Juhul kui on, siis me jätame selle hindamisküsimuse edasisest analüüsist välja.

- Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 Eestis rahvusvahelise kaitse saajate üleviimisel liikmesriikide vahel?
- Kui suur oli AMIF-i projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
- Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kui hästi mõõdavad mõjunäitajad selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage. Kuidas võiks teie arvates mõõta projektide panust eesmärgi täitmisel?
- Kas kõik selle eesmärgi alla liigitatud projektid viidi tulemuslikult ellu? Kas esines takistusi projektide elluviimisel?
- Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?

AMIF: ERAKORRALINE ABI: liikmesriikide toetamine nõuetekohaselt põhjendatud hädaolukorras

Suurendada solidaarsust ja vastutuse jagamist liikmesriikide vahel, pöörates tähelepanu eeskätt rändajate ja varjupaigataotlejate voogudest enim mõjutatud liikmesriikidele, sealhulgas praktilise koostöö kaudu.

1.5.1. Mis liiki erakorralise abi meetmeid rakendati?

- Kas Eestis rakendati AMIF-ist perioodil 2014-2020 erakorralise abi meetmeid?

1.5.2. Kuidas aitasid AMIFi raames rakendatud erakorralise abi meetmed kaasa liikmesriikide kiireloomuliste vajaduste rahuldamisele?

1.5.3. Millised olid erakorralise abi meetmete peamised tulemused?

8. EL-I LISANDVÄÄRTUS (ISF 7, AMIF 6) Kas EL-i toetusega loodi lisandväärtust?

- Millised fondi projektid löid Teie arvates kõige enam lisandväärtust? Millised Eesti tasandil ja millised EL tasandil?
- Milles nende projektide lisandväärtus eelkõige seisnes (maht, kohaldamisala, osatähtsus, protsess)?

Grupiintervjuude kava

Sissejuhatus

Centar teeb siseministeeriumi tellimusel Euroopa Liidu perioodi 2014-2020 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi järelhindamist. Enamiku järelhindamisest me teeme varem kogutud andmete põhjal. Tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks ei ole aga mitmete eesmärkide jaoks häid andmeid ega täpsustatud sekkumisloogikat, milliste projektidega, kuidas eesmärkide saavutamisse panustati. Praeguses hindamise etapis me teeme grupiintervjuusid valdkonna ekspertidega, et uurida, kas ja kuidas projektid aitasid kaasa valdkonna eesmärkide täitmisele. Intervjuu struktureerime tulemuslikkuse ja mõju hindamisküsimuste kaupa.

Vastavalt intervjuule nimetada hindamisküsimused

1. AMIF SO1 varjupaik

Varjupaiga erieesmärgi all taotleti Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide, sealhulgas selle välismõõtmega tugevdamist ja arendamist.

Selle hindamiseks jagati hindamisküsimused ja projektid järgmiselt:

- Millist edu saavutati varjupaigamenetluste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?
- Millist edu saavutati vastuvõtutingimuste tugevdamisel ja arendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?
- Millist edu saavutati miinimumnõuete direktiivi (ja selle hilisemate muudatustega) kehtestatud õigusraamistiku edukal rakendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?
- Millist edu saavutati varjupaigapoliitika ja -menetluse arendamise, hindamise ja nende üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?
- Millist edu saavutati haavatavate rühmade ümberasutamisel, isikute ümberpaigutamisel Itaaliast, Kreekast ja vastuvõtul Türgist (erijuhud)?

2. AMIF SO2 integratsioon

Integratsiooni erieesmärgi all taotleti seadusliku rände toetamist liikmesriikidesse kooskõlas nende majanduslike ja sotsiaalsete vajaduste, näiteks tööturu vajadustega, tagades seejuures liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkuse ning edendades kolmandate riikide kodanike tulemuslikku integreerimist.

Selle hindamiseks jagati hindamisküsimused ja projektid järgmiselt:

- Millist edu saavutati kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?
- Millist edu saavutati liikmesriikide integreerimise ja seadusliku rände alase suutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

3. AMIF SO3 tagasisaatmine

Tagasisaatmise erieesmärgi all taotletakse õiglaste ja tõhusate tagasisaatmisstrateegiade edendamist liikmesriikides, mis aitavad võidelda ebaseadusliku sisserände vastu, keskendudes eelkõige tagasipöördumise püsivusele ja tulemuslikule tagasivõtmisele päritolu- ja transiidiriiki.

Selle hindamiseks jagati hindamisküsimused ja projektid järgmiselt:

- Millist edu saavutati tagasisaatmismenetlustega kaasnevate meetmete toetamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?
- Millist edu saavutati (vabatahtlike ja sunniviisiliste) tagasisaatmismeetmete tulemuslikul rakendamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?
- Millist edu saavutati tagasisaatmismeetmete alase praktilise koostöö tõhustamisel liikmesriikide vahel ja/või kolmandate riikide ametiasutustega ja milline osa oli selles fondil?
- Millist edu saavutati tagasisaatmissuutlikkuse parandamisel ja milline osa oli selles AMIF-il?

Arutame Eestis fondi rakendamise, selle tulemuslikkuse ja mõju üle hindamisküsimuste kaupa. Iga hindamisküsimuse alguses teen teile ülevaate sellest, millised projektid, milliste eelarvetega ellu viidi, millised näitajad fondi hindamiseks püstitati ja milline on olnud näitajate täitmine. Seejärel palun teie sisendit, et saaksime tuvastada valdkonnas toimunud arengud ja fondi panuse ning seose eesmärkide saavutamisega.

Teie loal salvestan intervjuu. Me kasutame intervjuu teksti hindamisraporti kirjutamiseks ja pärast uuringu valmimist me kustutame salvestised. Kuna uurime konkreetseid projekte, siis ei ole intervjuueeritavate täielik anonüümsuse tagamine võimalik, aga hindamisraportisse me intervjuueeritavate nimesid ei pane ning üldjuhul üksikuid inimesi ei tsiteeri. Kas olete salvestamisega nõus?

Arutelüküsimused

1. Millist edu saavutati perioodil 2014-2020 [*hindamisküsimuses nimetatud eesmärgis või arengus*]?
2. Kui suur oli fondi projektide panus selle eesmärgi saavutamisse?
3. Kas need projektid olid sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
4. Kui hästi mõõdab mõjunäitaja selle eesmärgi täitmist? Palun põhjendage.
5. Milline oli fondi projektide panus mõjunäitaja trendi?
6. Kas projektidega kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?
7. Kuidas võiks teie arvates selliste projektide mõju mõõta?

Pärast põhiküsimusi lisanduvad arutelu teemad eesmärkide kohta

AMIF SO1 varjupaik

AMIF varjupaiga erieesmärgi all taotleti eesmärke, mille otseseks täitmiseks Eestis projekte ei tehtud.

- Millist edu saavutati Eestis perioodil 2014-2020 riiklike ümberasustamisprogrammide ja -strateegiatega ning muude humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide loomisel, arendamisel ja rakendamisel? Kas AMIF-i projektid mõjutasid seda eesmärki ja kui siis kuidas?

AMIF-i solidaarsuse erieesmärgi all taotleti eesmärke, mille otseseks täitmiseks Eestis projekte ei tehtud.

- Millised arengud olid Eestis perioodil 2014-2020 solidaarsuse ja vastutuse jagamise suurendamisel liikmesriikide vahel, eeskätt rändajate ja varjupaigataotlejate voogudest enim mõjutatud liikmesriikide suhtes, sealhulgas praktilise koostöö kaudu? Kas ja kuidas mõjutasid seda AMIF-i projektid?

- Kuidas aitas AMIF kaasa varjupaigataotlejate üleviimisele (ümberpaigutamisele nõukogu otsuste (EL) 2015/1523 ja (EL) 2015/1601 tähenduses)?
- Kuidas aitas AMIF kaasa rahvusvahelise kaitse saajate üleviimisele liikmesriikide vahel?
- Kuidas aitas AMIF kaasa liikmesriikide toetamisele nõuetekohaselt põhjendatud erioluolukorras, mis nõuab kiiret tegutsemist?
 - Kas ja mis liiki erakorralise abi meetmeid rakendati?
 - Millised olid erakorralise abi meetmete peamised tulemused?
 - Kas AMF-il oli selles mingi roll ja kui siis milline? Kuidas aitasid fondi raames rakendatud erakorralise abi meetmed kaasa liikmesriikide toetamisele?

AMIF SO2 integratsioon

AMIF-i integratsiooni erieesmärgi all taotleti järgmisi eesmärke, mille otseseks täitmiseks Eestis projekte ei tehtud.

- Millist edu saavutati Eestis 2014-2020 liikmesriikidesuunalise, nende majanduslikke ja sotsiaalseid vajadusi, näiteks tööturu vajadusi arvestava seadusliku rände toetamisel? Kas AMIF-i projektid mõjutasid seda eesmärki ja kui siis kuidas?
- Millist edu saavutati Eestis perioodil 2014-2020 liikmesriikide vahelise koostöö toetamisel eesmärgiga tagada liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkus? Kas AMIF-i projektid mõjutasid seda eesmärki ja kui siis kuidas?

Kontrollija/audiitori intervjuukava

1. TAUST

- Milliseid projekte ja mida Te projektide juures kontrollisite?

2. TÕHUSUS (ISF 3, AMIF 2) Kas fondi eesmärgid saavutati mõistlike kuludega?

- Milliseid rikkumisi Te fondi rakendamisel tuvastasite?
- Mis põhjustel Teie arvates need rikkumised tekkisid?
- Kuidas Te rikkumisi käsitlesite? Milliseid meetmeid Te rikkumiste käsitlemiseks rakendasite? Kas oli finantskorrektsioone, tagasinõudeid? Milliseid nõudeid tuli toetuse saajatel rikkumiste lahendamiseks täita? Kuidas rikkumised lahenesid?
- Mis aitaks Teie arvates edaspidi rikkumisi ära hoida või neid vähendada?

Õnnestunud ja probleemsete projektide intervjuu kava toetuse saajatega

1. ASJAKOHASUS (ISF 4, AMIF 3) Kas fondist rahastatud meetmete eesmärgid vastasid tegelikele vajadustele?

- Kas projekti oli vaja muuta? Milliseid muudatusi oli vaja teha?
- Kas muudatusi oli võimalik paindlikult teha? Milliseid takistusi muudatuste tegemisel ilmes?

2. TÕHUSUS (ISF 3, AMIF 2) Kas fondi eesmärgid saavutati mõistlike kuludega?

- Kas Teie projekti tegevused olid Teie arvates kulutõhusad? Kuidas kulutõhusust tagati? Kas arvestati varasemad kogemusi või muud eelteadmist?
- Kas Teie arvates oli olemas teie projekti tegevustele kulutõhusamaid alternatiive? Millistele tegevustele? Millised oleks olnud Teie arvates kulutõhusamad alternatiivid seatud eesmärkide saavutamiseks?

3. EL-I LISANDVÄÄRTUS (ISF 7, AMIF 6) Kas EL-i toetusega loodi lisandväärtust?

- Millist lisandväärtust Teie projekt tekitas Eestile ja EL-ile (maht, kohaldamisala, osatähtsus, protsess)? Kas ilma EL toetuseta oleks neid tegevusi tehtud?

4. JÄTKUSUUTLIKKUS (ISF 8, AMIF 7) Kas fondist toetatavate projektide positiivne mõju püsib tõenäoliselt ka pärast toetuse lõppemist?

- Kuidas on lahendatud tegevuste jätkamine pärast fondi rahastuse lõppu?
- Kas tegevust jätkusuutlikkuse tagamiseks on mingi süsteem? Milline?

5. MÕJU JA TULEMUSLIKKUS (ISFB 1, ISFP2, AMIF 1) Kuidas aitas fond kaasa eesmärkide saavutamisele?

- Mis olid Teie projekti eesmärgid? Kas need eesmärgid saavutati?
- **Teie projekt kuulub ISFi/AMIFI programmis järgmise riikliku eesmärgi alla:** Kui suur oli Teie projekti panus selle eesmärgi saavutamisse perioodil 2014-2020 Eestis?
- Kas Teie projekt oli sobivaim valik eesmärgi saavutamiseks või oleks Teie arvates võinud eesmärgi saavutamiseks teha teistsuguseid tegevusi?
- Kas Teie projektiga kaasnes täiendavaid mõjusid, nii positiivseid kui negatiivseid? Millised need mõjud olid?
- Kuidas võiks teie arvates selliste projektide mõju mõõta?

6. ÕPPETUNNID

- Mis läks projektis hästi, mis halvasti? Millised projekti tegevused, komponendid õnnestusid ja millised ei õnnestunud?
- Millised tegurid õnnestumistele kõige rohkem kaasa aitasid ja millised tegurid probleeme tekitasid?
- Mis olid selle projekti olulisemad õppetunnid? Mida Te nüüd teisiti teeksite?

Hindamismaatriks

Eemaldatud osa:
 Alus: Avaliku teabe seadus (AvTS) § 35 lg 1 p 3
 Kehtivusaeg: 18.12.2024–18.12.2029

Hindamisel kasutatud indikaatorid

Eemaldatud osa:
 Alus: Avaliku teabe seadus (AvTS) § 35 lg 1 p 3
 Kehtivusaeg: 18.12.2024–18.12.2029