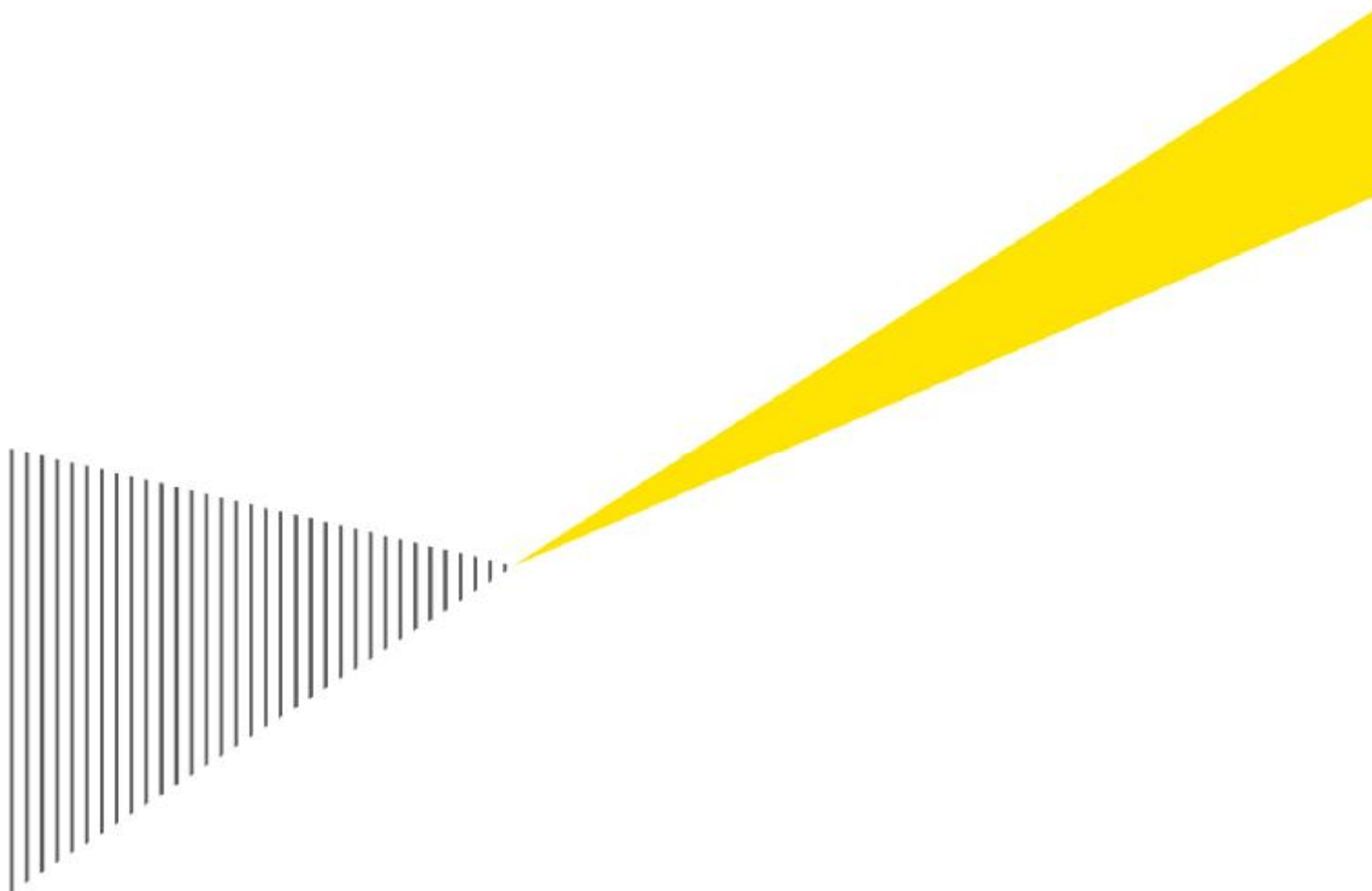


# Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamine

Uuringuaruanne

Juuni 2010



### Lühikokkuvõte

Käesolevas aruandes on esitatud 2010. a esimeses pooles tehtud struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamise tulemused. Uuringu eesmärgiks oli analüüsida, kas meetmete tingimustes määratletud projektide hindamiskriteeriumid on sobilikud struktuurivahendite strateegiadokumentides välja toodud eesmärkidele vastavate projektide väljavalimiseks. Uuringu käigus analüüsiti struktuurivahendite rakendamise aluseks olevates dokumentides välja toodud eesmärkide vahelist kooskõla, toetatavate tegevuste vastavust meetmete eesmärkidele, projektide valikusüsteemide asjakohasust ja tõhusust eesmärgipäraste projektide valikul ning uuringu lähteülesandes välja toodud horisontaalsete prioriteetidega<sup>1</sup> arvestamist projektide valikul.

Kuigi üldjoontes on struktuurivahendite rakendamise eri tasandi eesmärgid kooskõlas ning projektide valikusüsteemid rahuldaval tasemel, töi analüüs välja mitmed tähelepanu vajavad kitsaskohad ja soovitusd nende parendamiseks.

Eesmärkide kooskõla analüüsi põhjal toodi välja, et struktuurifondide rakendamise eesmärkidel on liiga palju tasandeid<sup>2</sup> ning tasandite vahelised seosed ei ole alati selgelt välja toodud. Samuti ei ole kõik meetmed hästi seostatud strateegia indikaatorite süsteemiga. Sellest tulenevalt puudub terviklik ülevaade struktuurivahendite rakendamisest ning meetmete sekkumise loogika (s.t kuidas aitab meede kaasa struktuurivahendite üldiste eesmärkide saavutamisele) ei ole alati lõpuni läbi mõeldud. See on mõjutanud ka eesmärgipäraste projektide valikukriteeriumide väljatöötamist.

Meetmete valikusüsteemid on tulenevalt struktuurivahendite raames rahastatavate valdkondade heterogeensusest üles ehitatud väga erinevalt, seetõttu on valdav osa valikukriteeriumide kohta tehtud tähelepanekuid rakendusasutuste ja meetmete lõikes erinevad. Samas esines projektide valikusüsteemides ka ühiseid probleemkohti. Näiteks ei arvesta valikukriteeriumid piisavalt konkreetse meetme iseärasusi ning meetme määruetes ja hindamisjuhendites ei ole meetmete valikukriteeriumid alati objektiivsete näitajate abil lahti kirjutatud, mistõttu jätavad need hindajatele liiga palju ruumi subjektiivseteks hinnanguteks. Valikukriteeriumide kasutamine, ilma et neid tõlgendataks vastavalt meetme spetsiifikale, seab kahtluse alla kriteeriumi sisukuse ja toimivuse. Suurt subjektiivsust lubavad hindamisjuhendid tekitavad riski, et projekte ei hinnata võrdsetel alustel ning seeläbi ei ole tagatud mõjusamate ja tõhusamate projektide eelistamine.

Olulise läbiva tähelepanekuna toodi välja, et hindamisprotsess ei ole üldjuhul taotlejatele ja avalikkusele piisavalt läbipaistev ja taotlejasõbralik. Üheks peamiseks läbipaistvust vähendavaks asjaoluks on, et taotluste hindamise täpsemad juhendid, programmdokumendid ja nendega seotud aastaplaanid ei ole alati avalikud. Samuti esineb probleeme projektidele antud hinnangute põhjendamisega ning tagasiside andmisega taotlejatele. Meetmete ja nende hindamissüsteemide vähene läbipaistvus on vastuolus hea valitsemise tavaga.

Uuringu raames tehtud peamised soovitusd on suunatud järgmise struktuurivahendite kasutuselevõtu perioodi planeerimisele. Vältimaks probleeme strateegilisel planeerimisel, tuleks struktuurivahendite uue perioodi planeerimisega alustada viivitamata. Seejuures on oluline iga meetme ja selle sekkumise loogika läbimõtlemine ja kirjeldamine lähtuvalt struktuurivahendite strateegias ja rakenduskavades välja toodud eesmärkidest. Sellest lähtuvalt saab üles ehitada ka meetmete spetsiifikat ja horisontaalseid prioriteete arvestavad projektide valikusüsteemid.

---

<sup>1</sup> Ernst & Youngi, Praxise ja Balti Uuringute Instituudi poolt 2009. aasta kevad-suvel korraldatud struktuurivahendite rakenduskava hindamine töi välja horisontaalsed eesmärgid, millele Eesti peaks kriisist väljumise kiirendamiseks ja selle mõjude vähendamiseks kõikides valdkondades läbivalt rõhku panema. Nendeks olid ekspordi kasv, tootlikkuse kasv, välisinvesteeringute kaasamine, energiatõhusus, elluviimise kiirus, tulemuste jätkusuutlikkus ja mõju eelarvepositsioonile.

<sup>2</sup> Strateegia üldeesmärgid, üldeesmärkide alameesmärgid, prioriteetid, prioriteetide alameesmärgid, prioriteetsed suunad, prioriteetsete suundade alameesmärgid, meetme eesmärgid, meetmetes teostatavad tegevused.

## Sisukord

Lühikokkuvõte .....	2
Sisukord .....	3
Kokkuvõte .....	4
Summary .....	9
1. Sissejuhatus .....	14
1.1 Uuringu korraldamise taust .....	14
1.2 Uuringu eesmärk .....	14
1.3 Hindamise metoodika .....	15
1.3.1 Probleemide tuvastamise etapp .....	15
1.3.2 Lahenduste väljatöötamise etapp .....	19
1.4 Aruandes kasutatud mõistete selgitused .....	19
1.5 Aruande ülesehitus .....	20
2. Eesmärkide kooskõla analüüs .....	22
2.1 Strateegilise planeerimise aluspõhimõtted .....	22
2.1.1 Probleemide kaardistus ja analüüs .....	23
2.1.2 Eesmärkide seadmine .....	23
2.1.3 Rakendamise planeerimine, indikaatorite seadmine .....	24
2.2 Analüüsi kirjeldus .....	26
2.3 Tähelepanekud .....	28
2.3.1 Tähelepanekud seoses probleemide kaardistamisega .....	28
2.3.2 Tähelepanekud seoses eesmärkide määratlemisega .....	29
2.3.3 Tähelepanekud seoses indikaatorite määratlemisega .....	34
3. Tähelepanekud ja soovitused rakendusskeemide lõikes .....	38
3.1 Rakendusskeemide ülesed tähelepanekud .....	39
3.2 Programmidele iseloomulikud tähelepanekud .....	44
3.3 Investeeringute kavadele iseloomulikud tähelepanekud .....	46
3.4 Avatud taotlusvoorudele iseloomulikud tähelepanekud .....	50
4. Tähelepanekud ja soovitused rakendavate asutuste lõikes .....	53
4.1 Haridus- ja Teadusministeerium .....	54
4.1.1 Haridus- ja Teadusministeerium ning Innove .....	55
4.1.2 Haridus- ja Teadusministeerium ning SA Archimedes .....	58
4.2 Keskkonnaministeerium ja Keskkonnainvesteeringute Keskus .....	61
4.3 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium .....	63
4.3.1 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ..	63
4.3.2 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning KredEx .....	66
4.3.3 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus ..	67
4.3.4 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Veeteede Amet, Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet, AS Tallinna Lennujaam .....	69
4.4 Siseministeerium ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus .....	71
4.5 Sotsiaalministeerium .....	73
4.5.1 Sotsiaalministeeriumi tööturu osakond ja Innove .....	74
4.5.2 Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja tervishoiu osakond ning Sotsiaalministeeriumi finants- ja varahalduse osakonna struktuuritoetuste talitus .....	76
4.6 Riigikantselei .....	77
5. Tähelepanekud ja soovitused seoses horisontaalsete eesmärkidega arvestamisega .....	80
5.1 Analüüsi lähtekohad ja horisontaalsete eesmärkide omavahelised seosed .....	80
5.2 Üldised tähelepanekud ja soovitused horisontaalsete eesmärkide arvestamiseks .....	82
Lisad .....	90
Lisa 1. Eesmärgipuud .....	90
Lisa 2. Meetmete valim .....	90
Lisa 3. Meetme analüüsikaardid .....	90
Lisa 4. Analüüsi tulemusi kokkuvõttev maatriks .....	90

### Kokkuvõte

Käesolevas aruandes on esitatud struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamise projekti tulemused. Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamise projekt tehti Rahandusministeeriumi ja Ernst & Young Baltic ASi vahelise töövõtulepingu alusel ajavahemikul 2009. a detsembrist kuni 2010. a juunini. Uuringu korraldajaks oli konsortium koosseisus Ernst & Young Baltic AS, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ning Balti Uuringute Instituut.

Valikukriteeriumid ja -süsteemid on otsustava tähtsusega, tagamaks struktuurifondide laiemate eesmärkide saavutamise seisukohast parimate projektide valiku.

#### Projekti eesmärgid ja ulatus

Uuringu eesmärgiks oli analüüsida meetmete tingimustes määratletud kriteeriumide toimivust struktuurivahendite strateegiadokumentides välja toodud eesmärkidele vastavate projektide väljavalimisel. Selleks analüüsiti alljärgnevat:

- riiklikus struktuurivahendite kasutamise strateegias (edaspidi strateegia), kolmes valdkondlikus rakenduskavas ning meetmete tingimusi sätestavates alusdokumentides olevaid eesmärke, nende omavahelist kooskõla ning toetatavate tegevuste vastavust meetme eesmärkidele;
- projektide valikusüsteemide asjakohasust ja tõhusust eesmärgipäraste projektide valikul;
- hanketingimustes välja toodud horisontaalsete prioriteetidega arvestamist projektide valikul (ekspordi kasv, tootlikkuse kasv, välisinvesteeringute kaasamine, energiatõhusus, elluviimise kiirus, tulemuste jätkusuutlikkus, mõju eelarvepositsioonile).

Uuringu käigus koostati kõigi valimis olnud 35 meetme kohta põhjalikud analüüsikaardid (lisa 3), mis olid aluseks aruandes välja toodud üldistuste tegemisele.

#### Aruande struktuur

Aruande sissejuhatuses kirjeldatakse analüüsi üldist metodilist tausta, andmete kogumise tehnikaid ning meetmete valiku ja hindamise loogikat.

Aruande teises peatükis käsitletakse eri tasandite eesmärkide kooskõla, sh tuuakse välja tekkinud tähelepanekud ja soovitusel eesmärkide kooskõla parandamiseks.

Kolmandas peatükis on välja toodud meetmete projektide valikusüsteemide analüüsi põhjal tehtud tähelepanekud ja soovitusel erinevate rakendusskeemide (avatud taotlusvoorud, investeeringute kavad ja programmid) lõikes. Neljandas peatükis on esitatud meetmete analüüsi tulemused teises vaates – rakendusasetuste lõikes.

Aruande viimases peatükis on välja toodud tähelepanekud horisontaalsete eesmärkidega<sup>3</sup> arvestamise kohta ning antakse üldised soovitusel, millistes valdkondades nende eesmärkidega senisest enam arvestada tuleks.

#### Projekti käigus tehtud olulisemad tähelepanekud

Kokkuvõtvalt võib struktuurifondide meetmete valikusüsteemide toimivust rahuldavaks hinnata. Samas võib välja tuua mitmeid tähelepanekuid, mille osas vajaksid valikusüsteemid eesmärgipärasemaks muutmist.

---

<sup>3</sup> Vt esimene joonealune märkus

Järgnevalt on esitatud analüüsi käigus tekkinud olulisemad tähelepanekud ja soovitused kolme teema lõikes:

- eesmärkide kooskõla,
- meetmete projektide valikusüsteemid,
- horisontaalsed prioriteetidid.

Enamasti on aruandes välja toodud soovitused mõeldud soovitustena tulevase struktuurivahendite elluviimise perioodi ettevalmistamiseks, kuid vähem eeltööd nõudvad muudatused on võimalik sisse viia juba käesoleval programmiperioodil.

### Eesmärkide kooskõla

Tagamaks struktuurivahendite strateegia eesmärkide saavutamine projektide valiku kaudu, tuleb meetmete valikusüsteeme hinnata lähtuvalt struktuurifondide strateegias ja rakenduskavades välja toodud eesmärkidest. Seetõttu analüüsiti meetmete valikusüsteemide hindamisele eelnevalt **struktuurivahendite rakendamise eesmärkide omavahelist kooskõla**. Lisaks valimis olnud 35 meetme üksikasjalikule analüüsile koostati eesmärkide kooskõla analüüsimiseks struktuurivahendite strateegias ja kolmes valdkondlikus rakenduskavas sisalduvate eesmärkide ning meetmete nimetuste põhjal eesmärgipuud. Sõnastatud eesmärkide mõistmiseks vaadati eesmärkide kooskõla analüüsimisel strateegilise planeerimise protsessi tervikuna, s.t lisaks eesmärkide seadmisele pöörati tähelepanu ka sellele eelnevale probleemide kaardistamise protsessile ning järgnevale rakendamise planeerimisele.

**Struktuurivahendite planeerimine** on strateegia ja rakenduskavade tasandil **toimunud üldjoontes läbimõeldult**. Eesmärkide kooskõla analüüs viitas siiski mõnedele puudustele struktuurifondide strateegilises planeerimises. Kitsaskohad esinesid nii struktuurivahendite planeerimise käigus tehtud probleemide kaardistamises, määratletud eesmärkide sõnastamises ja seostamises kui ka indikaatorite süsteemi kasutatavuses.

Struktuurivahendite strateegias on Euroopa Sotsiaalfondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi reeglitest tulenevalt osaliselt **tegevusi rühmitatud tegevuste omaduste** (investeeringud, pehmed tegevused jne) **järgi, mitte probleemipõhiselt**, mistõttu on oht, et tegevuse elluviimisel ei keskenduta probleemi lahendamisele ega vaadata probleemi lahendamiseks välja pakutud tegevusi ühtse tervikuna, vaid viiakse ellu iseseisvaid tegevusi. Probleemid sarnaste eesmärkidega meetmete koordineerimisel avaldusid ka käesoleva uuringu tähelepanekutes.

Struktuurifondide rakendamise **eesmärkidel on kaheksa tasandit** alates struktuurivahendite üldeesmärgist kuni konkreetsete meetmete tegevusteni. Nende tasandite vahelised seosed ei ole alati detailselt läbi mõeldud ning rakenduskava koostamisel kirja pandud, seetõttu on konkreetsete meetmete rakendajatel keeruline näha oma panust kõrgemalseisvate eesmärkide saavutamisse, mistõttu pole kindlustatud, et rahastatavad projektid toetavad struktuurivahendite strateegia põhieesmärke.

Samuti selgus analüüsist, et **kõik meetmed ei ole piisavalt seostatud strateegia indikaatorite süsteemiga**, mistõttu puudub hea ülevaade struktuurifondide rakendamisest ning on takistatud strateegia tulemuste juhtimine. Indikaatorite süsteemi mõningane nõrkus on takistanud ka teabevahetust poliitikakujundajate ja meetmete rakendajate vahel ning meetmete sekkumise loogika ei ole alati lõpuni läbi mõeldud.

Tulenevalt välja toodud probleemidest tuleks **järgmise struktuurifondide programmiperioodi planeerimist alustada piisava ajavaruga**. Järgmise perioodi tulevikukujutluse aruteludega võiks

Rahandusministeerium koostöös Riigikantselei strateegiabürooga Euroopa 2020. aasta strateegias<sup>4</sup> lähtudes alustada juba sel või järgmisel aastal.

Aegsasti tuleks koostada tervet strateegiat hõlmavad probleemide, eesmärkide ja indikaatorite ning nendevaheliste seoste kirjeldused, millest lähtuvalt saaks meetme ja selle sekkumise loogika detailselt läbi mõelda ja strateegiaga paremini siduda. Soovitatav oleks muuta meetmete sekkumise loogika ja oodatavate mõjude kirjeldus meetme määruse seletuskirja kohustuslikuks osaks.

### Meetmete projektide valikusüsteemid

Meetmete projektide valikusüsteemide analüüsimisel hinnati 35 struktuurivahendi meetme valikusüsteeme. Sealjuures vaadati, kas meetme määrustes ja protseduurides välja toodud valikukriteeriumid ja projektide valikusüsteemid toetavad struktuurivahendite strateegias ja kolmes valdkondlikus rakenduskavas välja toodud eesmärkide saavutamist. Hinnati, kas meetmes sätestatud valikukriteeriumide osakaalud koonddinde arvutamisel on eesmärkide saavutamise seisukohast mõistlikud, kas pööratakse piisavalt tähelepanu taotleja ja projekti jätkusuutlikkusele, kulude põhjendatusele, projekti lisanduvusele (ehk kas projekt oleks ellu viidud ka ilma toetuseta) ja mõjudele. Täiendavalt analüüsiti valikusüsteemide läbipaistvust.

Meetmete valikusüsteemid on tulenevalt struktuurivahendite raames rahastatavate valdkondade heterogeensusest üles ehitatud väga erinevalt. Samas viitas analüüs ühistele probleemkohtadele valikusüsteemide ülesehitamisel. Näiteks **ei arvesta valikukriteeriumid piisavalt konkreetse meetme iseärasusi**, s.t erinevad juhendites välja toodud hindamiskriteeriumid on võetud üldises sõnastuses üle meetmete valikusüsteemidesse, ilma et neid meetmete spetsiifikast lähtuvalt tõlgendataks, mis seab kahtluse alla kriteeriumide sisukuse ja toimivuse. Nimetatud probleem esineb eelkõige jätkusuutlikkust, projekti mõjusid ja horisontaalsetele prioriteetidele vastavust käsitlevate kriteeriumide tõlgendamisel.

Projektide hindamisjuhendites **ei ole meetmete valikukriteeriumid alati objektiivsete näitajate abil lahti kirjutatud**. Ühest küljest tagab see süsteemi paindlikkuse, ent teisalt tekitavad suurt subjektiivsust lubavad juhendid riski, et projekte ei hinnata võrdsetel alustel ning seeläbi ei ole tagatud mõjusamate ja tõhusamate projektide eelistamine.

Olulise läbiva tähelepanekuna selgus, et **hindamisprotsess ei ole** taotlejatele ja avalikkusele piisavalt **läbipaistev**. Üheks peamiseks läbipaistvust vähendavaks asjaoluks on see, et taotluste hindamise täpsemad juhendid, programmdokumendid ja nendega seotud aastaplaanid ei ole alati avalikud, samuti esineb probleeme projektidele antud hinnangute põhjendamisel ning tagasiside andmisel taotlejatele. Meetmete ja nende hindamissüsteemide vähene läbipaistvus ei ole taotlejasõbralik ning on vastuolus hea valitsemise tavaga.

Täiendavalt näitas analüüs, et rakendusasutus peaks teostama **pidevat seiret meetme eesmärkide poole liikumise kohta**, mida praegu piisavas mahu ei tehta. See tähendab, et lisaks rahakasutamise seirele, tuleks vaadata ka, kas toetused jõuavad plaanitud sihtrühmadeni ning kas toetus on panustanud seatud eesmärkide saavutamisse. Samuti peaks meetme määrustesse olema selgemini sisse viidud käitumisjuhend, kuidas võimalike **dubleerivate projektide** seast asjakohasemad projektid välja valida või vajadusel dubleerivad projektid omavahel liita.

### Horisontaalsed prioriteedid

Uuringu käigus hinnati, kuivõrd struktuurifondide strateegias ja rakenduskavas esitatud eesmärgid ja valimis olnud meetmete valikukriteeriumid arvestavad uuringu lähteülesandes välja toodud horisontaalsete prioriteetidega (ekspordi kasv, tootlikkuse kasv, välisinvesteeringute kaasamine,

---

<sup>4</sup> Vt <http://ec.europa.eu/eu2020/>.

energiatõhusus, elluviimise kiirus, tulemuste jätkusuutlikkus ja mõju eelarvepositsioonile). Analüüsi põhjal anti hinnangud, millistes valdkondades tuleks prioriteete enam arvesse võtta.

Analüüsitud horisontaalsed prioriteetid jagunevad kaheks: majanduse konkurentsivõimega seotud horisontaalsed prioriteetidid (ekspordi kasv, tootlikkuse kasv, välisinvesteeringute kaasamine, energiatõhusus) ja struktuurivahendite rakendamise tõhususe teemalised horisontaalsed prioriteetidid (elluviimise kiirus, mõju eelarvepositsioonile).

**Majanduse konkurentsivõime tõstmisega seotud horisontaalsete prioriteetidega** on seni ootuspäraselt enim arvestatud nende prioriteetsete suundade meetmete kujundamisel, mille eesmärkides vastav horisontaalne prioriteet kajastus.<sup>5</sup> Üldjuhul on teistes poliitikavaldkondades, kus nendega arvestamine oleks samas asjakohane ja põhjendatud, nimetatud horisontaalsete eesmärkidega meetmete planeerimisel arvestatud suhteliselt vähe. Juhul kui vastavad hindamiskriteeriumid on taotlusvoorudes esindatud, siis on need sõnastatud üsna üldiselt ning nende tegelik mõju on projektide valiku protsessis olnud üsna ebaoluline.

Praktikas järeldub siit, et enamikus poliitikavaldkondades, kus horisontaalsed prioriteetidid ei ole eesmärkides otse kirjeldatud, saab konkreetse projektitaotluse oodatavat mõju majanduse konkurentsivõime kasvule hinnata ainult siis, kui projektitaotluste hindajad on varustatud suhteliselt detailse programmi loogika kirjeldusega, mis annab vastavas valdkondlikus kontekstis majandusarenguga seotud kriteeriumide tõlgendamiseks piisava raamistiku. Ennekõike eeldab majanduse konkurentsivõime tõstmisega seotud horisontaalsete eesmärkide tugevam meetmetesse integreerimine konkreetsete valdkondlike meetmete loogika ja koostoime mõistmist. Majanduse konkurentsivõime tõstmisega seotud horisontaalsed eesmärgid peaksid igas poliitikavaldkonnas omandama sellele valdkonnale omase kuju. Horisontaalsete eesmärkide mehhaaniline sisseviimine erinevate meetmete hindamiskriteeriumidesse ilma valdkonna konteksti arvestamata ei oleks kuigi tulemuslik ning hägustaks asjatult meetmete loogikat.

**Struktuurivahendite kasutuselevõtu kiirendamine** on viimastel aastatel tulenevalt majandussurutisest olnud üks läbivaid poliitilisi prioriteete. See on puudutanud nii meetmete ettevalmistamise kui ka rahastamisotsuste ajastamist varasemale ajale ning väljamaksete kiirendamist. Samas on raha kiirema kasutuselevõtu eesmärgil tehtud järeleandmisi projektide mõjususe ja kuluefektiivsuse osas. Samuti on mõnes meetmes, kus on vajadus rahastamise järele terve perioodi jooksul, suur osa perioodi rahast juba ära kulutatud. Kui 2009. aastal oli teravast finantskriisist tulenevalt struktuurivahendite kasutuselevõtu kiirendamine ka puhtalt majandusse lisaressursi paiskamise eesmärgil osaliselt põhjendatud, siis praeguseks on olukord rahvusvahelistel rahaturgudel piisavalt paranenud. Struktuurivahendite õigeaegne kasutuselevõtt  $n + 2 / n + 3$  perioodil on jätkuvalt aktuaalne, kuid raha kiire majandusse paiskamine iga hinna eest ei ole kindlasti asjakohane. Seetõttu tuleks raha kasutamatajätmise riski vältimiseks küll raha kasutust pidevalt seirata, kuid väga intensiivne raha kasutuselevõtt ei ole enam asjakohane ning selle arvelt ei tohiks teha järeleandmisi projektide mõjudes.

Struktuurivahendite kasutuselevõtu **mõju eelarvepositsioonile** ja vahendite võimalikult mõjusam kasutamine on saanud võrreldes raha kiire kasutamisega aga vähem tähelepanu. Riiklike investeeringuprojektide puhul ei arvestata enamasti projektide valikul investeeringu ülalpidamiseks ja hooldamiseks vajalike kuludega, mis tuleb investeeringu tegemisele järgnevalt kanda riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest. See tekitab investeeringute jätkusuutlikkuse riski. Mõju eelarvepositsioonile tuleks suuremate riiklike investeeringute puhul rohkem arvesse võtta juba projektide valikul. Tehtavate

---

<sup>5</sup> Ekspordi kasvu puhul prioriteetne suund 3.1 (ettevõtlike uuendus ja kasvuvõime), tootlikkuse puhul prioriteetiga 2 (teadus- ja arendustegevuse võimekuse ning ettevõtete uuendusmeelsuse ja tootlikkuse kasv) seotud prioriteetsed suunad (1.2 „Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine“, 1.4 „Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks“, 3.1 „Ettevõtlike uuendus- ja kasvuvõime“ ja 3.2 „Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu“), välisinvesteeringute kaasamise puhul prioriteetne suund 5 (piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng) ja energiatõhususe puhul prioriteetne suund 2.3 (energiamajanduse arendamine).

investeeringute mõju hindamiseks eelarvepositsioonile soovitame lisada projektitaotlusesse sektsioon, kus toodaks välja projektiga seotud tulevased ülalpidamiskulud ja nende katteallikad, ning vastavat teavet projektide valikul arvesse võtta. Tervikülevaate tekkimiseks eelarvemõjudest oleks mõistlik teave positiivse rahastamisotsuse saanud projektide ülalpidamiskulude kohta koondada struktuurivahendite administreerimisega seotud infosüsteemidesse.

Täpsemalt on kokkuvõttes mainitud tähelepanekud ja soovitused koos hulga spetsiifilisemate tähelepanekute ja soovitustega esitatud käesoleva aruande peatükkides 2–5.



## Summary

This report sets out the results of the project for evaluation of the selection criteria of the structural funds. The project was carried out from December 2009 to June 2010 on the basis of an employment contract between the Ministry of Finance and Ernst & Young Baltic AS. The survey was conducted by a consortium comprising Ernst & Young Baltic AS, the PRAXIS Centre for Policy Studies and the Institute of Baltic Studies.

The selection criteria and systems are of a decisive nature in order to ensure the best selection of projects from the point of view of achievement of the broader objectives of the structural funds.

### Project goals and scope

The aim of the survey was to analyse the functionality of the criteria specified in the criteria of the measures upon selection of projects corresponding to the objectives set out in the strategy documents of the structural funds. To this end the following were analysed:

- the objectives set out in the National Strategic Reference Framework (hereinafter the NSRF), three Operational Programmes and the underlying documents setting out the criteria of the measures and the concordance of the objectives and the compliance of the activities to be supported with the objectives of the measure;
- the relevance and effectiveness of the project selection systems upon selection of purposeful projects; and
- the horizontal priorities specified in the terms of reference upon selection of projects (export growth, productivity growth, involvement of foreign investments, energy efficiency, speed of implementation, sustainability of results and impact on budgetary position).

In the course of the survey, detailed analysis maps (Annex 3) were prepared for all 35 measures included in the sample, which served as the basis for the generalisations set out in the report.

### Report structure

The introduction of the report describes the overall methodological background of the analysis, the techniques of data collection and the ideas behind the selection and evaluation of the measures.

The second chapter of the report discusses the concordance of various levels, indicating observations made and setting out recommendations for improvement of the concordance of objectives.

The third chapter sets out the observations and recommendations made on the basis of the analysis of the systems of selection of projects of measures regarding various implementation schemes (open calls for proposals, investment plans and programmes). The fourth chapter presents the results of an analysis of measures from another perspective, based on first level and second level intermediate bodies.

The last chapter of the report sets out observations regarding taking horizontal objectives<sup>6</sup> into account and gives general recommendations as to the areas in which the objectives should be taken into greater account.

---

<sup>6</sup> The evaluation of the operational programme of the structural funds carried out by Ernst & Young, Praxis and the Institute of Baltic Studies in spring and summer 2009 pointed out the horizontal objectives which Estonia should focus on in all areas in order to overcome the crisis and alleviate its impact. These were export growth, productivity growth, attraction of foreign investments, energy efficiency, speed of implementation, sustainability of results and impact on budgetary position.

### Main observations made in the course of the project

All in all, the functionality of the systems of selection of the measures of the structural funds can be considered satisfactory. However, various observations with regard to making the selection systems more goal-oriented can also be set out.

Major observations and recommendations made in the course of the analysis regarding three subjects were as follows:

- concordance of objectives;
- project selection systems of measures; and
- horizontal priorities.

Mostly, the recommendations given in the report are meant as recommendations for preparation of the future period of implementation of the structural funds, but amendments requiring less preparation can be made in the current programming period.

#### Concordance of objectives

In order to ensure the achievement of the objectives of the NSRF through the selection of projects, the measure selection systems must be evaluated based on the objectives set out in the NSRF and Operational Programmes. Therefore, concordance **between the objectives of implementation of the structural funds** was analysed before the evaluation of the measure selection systems. In addition to the detailed analysis of the 35 measures included in the sample, objective trees were drawn up for the purpose of analysing the concordance of the objectives on the basis of those contained in the NSRF and three operational programmes and names of the measures. In order to understand the formulated objectives, the process of strategic planning was looked at as a whole in analysing the compliance of the objectives i.e. in addition to goal setting, attention was paid to the preceding problem-mapping process and subsequent operational planning.

All in all, **the planning of the structural funds** has been **mostly well-considered** at the strategy and operational programme level. The analysis of the concordance of the objectives nevertheless highlighted some deficiencies in the strategic planning of the structural funds. There were bottlenecks in mapping problems in the course of planning the structural funds, in formulating the designated objectives and in the usability of the system of indicators.

In the NSRF, based on the rules of the European Social Fund and the European Regional Development Fund, **activities have partially been grouped not on the basis of problems, but the qualities of the activities** (investment, soft activities etc.). Therefore there is a risk that upon implementation of the activity the focus is not on resolving the problem and the activities suggested to resolve the problem are not looked at as a uniform whole; instead, independent activities are implemented. Problems in the coordination of measures with similar objectives also appeared in observations in this survey.

The objectives of implementation of the structural funds have eight different levels, from the overall goal of the structural funds to the specific activities of the measures, and the relations between the levels are not always well-considered and written down when drawing up the operational programme. Therefore the persons implementing the specific measures find it difficult to see their contribution to the attainment of higher objectives and it is not certain that the projects to be funded support the main goals of the NSRF.

It also emerged from the analysis that **not all measures are sufficiently associated with the NSRF's indicator system** and for this reason there is no proper overview of implementation of the structural funds, and management of the results of the strategy is impeded. The weakness of the

indicator system has impeded the exchange of information between policy-makers and implementers of measures, and the measure intervention logic has not always been thoroughly well-considered.

Based on these problems, the planning of the **next structural funds programming period should commence with sufficient time to spare**. The discussions of the general vision of the next programming period could be initiated by the Ministry of Finance jointly with the Strategy Office of the State Chancellery based on the Europe 2020 strategy<sup>7</sup> as early as this year or next.

Descriptions of problems, objectives and indicators and their connections covering the entire strategy should be compiled in good time, and on the basis of these descriptions the measure and its intervention logic could be analysed in detail and be better tied to the NSRF. It would be preferable to make the measure intervention logic and the description of the expected impact a mandatory part of the explanatory memorandum of the measure.

### Project selection systems of measures

Upon evaluation of the project selection systems of the measures, the selection systems of 35 structural fund measures were evaluated. Thereby it was examined whether the selection criteria set out in the regulations and procedures of the measure and the project selection systems support the attainment of the objectives set out in the NSRF and in three operational programmes. It was evaluated whether the portions of various selection criteria set out in the measure are reasonable from the point of view of achievement of objectives, whether enough attention is paid to the sustainability of the applicant and the project, the justifiability of expenses, the additional nature of the project (i.e. whether the project would have been implemented without support) and the impact of the project. The transparency of the selection systems was also analysed.

The measure selection systems have a very different structure depending on the heterogeneity of the areas funded in the framework of the structural funds. At the same time, the analysis highlighted joint bottlenecks in building up the selection systems. For instance, the **selection criteria do not sufficiently take into account the characteristics of the specific measure** i.e. various evaluation criteria set out in the instructions have been transposed to the measure selection systems in the general wording without being interpreted pursuant to the specific nature of the measures, undermining the substance and functionality of the criteria. This problem is particularly obvious in interpreting the criteria concerning sustainability, the project's impact and horizontal priorities.

**The selection criteria of the measure have not always been described using objective indicators** in the project evaluation guidelines. On the one hand, this ensures the flexibility of the system, but on the other, guidelines allowing for great subjectivity create a risk that projects are not evaluated on an equal basis and thus it cannot be guaranteed that preference is given to more influential and effective projects.

It became evident overall that the **evaluation process is not sufficiently transparent** for the applicants or the public. One of the main circumstances reducing transparency is that more detailed instructions of evaluation of applications, programme documents and the annual plans related to them are not always public and there are problems in explaining said evaluations and giving feedback to applicants. The limited transparency of the measures and their evaluation systems is not applicant-friendly and is in conflict with good governing practice.

In addition, the analysis showed that the intermediate body should **constantly monitor the achievement of the objectives of the measure**, which is currently not being done to an adequate extent. This means that in addition to monitoring of the use of money, it should be made certain

---

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/eu2020/>

whether support reaches the target groups and whether the support relies on the attainment of the established goals. Also, the regulations of the measure should contain a clear code of conduct as to how to select the most relevant projects from among possible **duplicate projects** or, where necessary, to join the duplicate projects.

### Horizontal priorities

In the course of the survey it was evaluated how much the objectives presented in the NSRF and in the operational programme and the selection criteria of the measures contained in the sample take into account the horizontal priorities of the survey (export growth, productivity growth, attraction of foreign investments, energy efficiency, speed of implementation, sustainability of results and impact on budgetary position). On the basis of the analysis, the areas in which the priorities should be taken into greater account were estimated.

The analysed horizontal priorities are divided into two groups: horizontal priorities related to the competitiveness of the economy (export growth, productivity growth, attraction of foreign investments and energy efficiency) and to the efficiency of implementation of the structural funds (speed of implementation and impact on budgetary position).

As expected, **the horizontal priorities related to boosting the competitiveness of the economy** have been taken into account mostly in shaping those priority axes whose objectives contain the horizontal priority.<sup>8</sup> As a rule, in other policy areas where taking them into account would be relevant and justified at the same time, relatively little consideration has been given to them in planning. Where the respective evaluation criteria have been given in calls for proposals, they have been formulated generally and their actual impact on the project selection process has been rather irrelevant.

In practice it can be concluded here that in most policy areas where the horizontal priorities have not been described in the objectives, the expected impact of a specific project application on the growth of competitiveness can be evaluated only when the evaluators of the project application are equipped with a relatively detailed programme logic description that constitutes a sufficient framework for interpretation of criteria related to economic development. First of all, stronger integration of horizontal objectives related to boosting the competitiveness of the economy into the measures calls for an understanding of the logic and joint effect of specific area measures. The horizontal objectives related to boosting the competitiveness of the economy should take a shape characteristic of each policy area. Mechanical introduction of horizontal objectives to various measure evaluation criteria without taking the context of the area into account would not be very effective and would make the logic behind the measures more vague.

**Speeding up the introduction of the structural funds** has, due to the recession, been a political priority in recent years. This has been related to both preparation of measures and making financing decisions and payments sooner. At the same time, for the purposes of faster introduction of money, compromises have been made regarding the effectiveness and cost-effectiveness of projects. Also, in some measures where there is the need for financing throughout the entire period, a large portion of the funds of the period has already been spent. In 2009 the speeding up of the use of the structural funds was also partly justified for the purpose of injecting additional resources into the economy due to the financial turmoil, but today the situation on international money markets has improved sufficiently. The timely use of the structural funds in the n+2/n+3 period remains topical, but swift injection of

---

<sup>8</sup> In the case of export growth, priority axis 3.1 (innovation and growth capacity of enterprise), in the case of productivity priority axes (1.2 Development of human resources of research and development; 1.4 Knowledge and skills for innovative business; 3.1 Innovativeness and growth capacity of business and 3.2 Strengthening Estonia's R&D competitiveness through modernisation of research programmes and higher education institutions and research institutions) related to priority 2 (growth of innovativeness and productivity of research and development and enterprises), in the case of attraction of foreign investments priority axis 5 (Integrated and balances of regions) and in the case of energy efficiency priority axis 2.3 (development of the energy sector).

money into the economy at any price is certainly not relevant. Therefore, in order to prevent the risk of failure to use the funds, they should be constantly monitored, but intensive use of the funds is no longer relevant and no compromises regarding the impact of the projects should be made at the expense thereof.

The **impact** of the use of the structural funds **on the budgetary position** and as effective use of the funds as possible have received less attention in comparison with the rapid use of the funds. In the case of national investment projects, the expenses required to maintain the investment and which expenses will have to be incurred from the state or local authority budget are usually not taken into account upon selection of projects. This results in a risk of the sustainability of investments. The impact on the budgetary position should be taken into greater account in the case of major national investments. In order to evaluate the impact of the investments to be made on the budgetary position, we recommend that a section indicating the future maintenance expenses of the project and the sources of these funds be added to the project application and that the respective information be taken into account in the case of these projects. For the purpose of receiving a complete overview of the budget impact, it would be wise to gather information on the maintenance costs of the projects with regard to which a positive financing decision has been made in information systems related to the administration of the structural funds.

The observations and recommendations specified in this summary, along with a number of more specific observations and recommendations, are given in Chapters 2-5 of this report in greater detail.

# 1. Sissejuhatus

## 1.1 Uuringu korraldamise taust

Struktuuritoetus on eraldatud Eestile Euroopa Liidu poolt selleks, et toetada majanduse arengut ning vähendada seeläbi arenguerinevusi Euroopa regioonide vahel ja suurendada Euroopa Liidu kui terviku konkurentsivõimet maailmaturul.

Perioodil 2007–2013 antakse struktuuritoetust kolmest fondist: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ja Ühtekuuluvusfond (ÜF) ning Eestil on võimalik kasutada vahendeid kokku 53,3 miljardi krooni ulatuses.

Aastateks 2007–2013 valmistati ette riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia, mis on struktuurivahendite rakendamise aluseks olev strateegiline raamdokument. Strateegia elluviimiseks koostati koostöös sotsiaalmajanduslike partnerite ning Euroopa Komisjoniga kolm rakenduskava: inimressursi arendamise rakenduskava, elukeskkonna arendamise rakenduskava, majanduskeskkonna arendamise rakenduskava.

Arvestades muutunud majanduskonjunkturi, tellis Rahandusministeerium 2009. a uuringu, hindamaks, kas teisenenud oludes on vajalik uuendada ka struktuurivahendite rakenduskavasid. Hindamise tulemusena leiti, et üldjoontes on rakenduskavade eesmärgid ja rahastatavad tegevused asjakohased ka praegustes tingimustes.<sup>9</sup> Seega sisuliselt neid enamikel juhtudel ümber vaatama ei pea, millest ka käesolevas uuringus lähtutud on. Küll aga tõi tollane hindamine välja olulised horisontaalsed tegevusprioriteedid (ekspordi kasv, konkurentsivõimeline majandusstruktuur ja tootlikkuse kasv, välisinvesteeringute kaasamine, majanduskriisiga kaasnevate probleemide leevendamine, energiatõhusus, meetme elluviimise kiirus, mõju eelarvepositsioonile), millest peaks lähtuma struktuurivahendite rakendamisel, kui tahetakse vahendite kasutamisest saada maksimaalset kasu ja leevendust kriisile. Nende prioriteetidega peaks arvestama nii meetmete ülesehituses kui ka projektide valikukriteeriumides. Nii tõstatus vajadus keskenduda edasises analüüsis eesmärkidest sammu võrra spetsiifilisematele küsimustele, meetmete tingimustele ning valikusüsteemidele, millele käesolev uuring keskendubki.

Projektide valikukriteeriumide analüüs pole oluline üksnes nimetatud horisontaalsete tegevusprioriteetide arvestamise seisukohast. Valikukriteeriumid- ja süsteemid on otsustava tähtsusega, tagamaks laiemate eesmärkide saavutamise seisukohast parimate projektide valiku. See omakorda tähendab, et kitsamad eesmärgid (projektide ja meetmete eesmärgid) peavad olema kooskõlas ja panustama laiemate eesmärkide saavutamisse.

## 1.2 Uuringu eesmärk

Käesoleva uuringu eesmärgiks oli anda hinnang, kas meetmete tingimustes määratletud kriteeriumid võimaldavad valida projekte, mis panustavad rakenduskavades sätestatud eesmärkide saavutamisse parimal moel, ning kas need kriteeriumid võimaldavad liikuda eesmärkide saavutamise suunas võimalikult kiiresti ja tähtsustavad projektide jätkusuutlikkust. Selleks analüüsiti alljärgnevat:

- erineva tasandi eesmärkide vahelist kooskõla (strateegia, rakenduskavade, prioriteetsete suundade ja meetmete eesmärkide omavaheline kooskõla) ja toetatavate tegevuste vastavust meetme eesmärkidele;

---

<sup>9</sup> Struktuurivahendite rakenduskava hindamine. Uuringuaruanne, Ernst & Young Baltic AS, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, SA Säästva Eesti Instituut, Balti Uuringute Keskus, 2009.

- projektide valikukriteeriumide asjakohasust ja tõhusust eesmärkide saavutamisse enim panustavate projektide väljavalimisel;
- mil määral on arvestatud strateegias, rakenduskavades ja meetmetes horisontaalset lähenemist vajavate teemadega (ekspordi kasv, konkurentsivõimeline majandusstruktuur ja tootlikkuse kasv, välisinvesteeringute kaasamine, energiatõhusus, elluviimise kiirus, tulemuste jätkusuutlikkus, mõju eelarvepositsioonile).

Uuring tehti 2010. a esimeses pooles. Selle esimeses faasis keskenduti probleemide tuvastamisele. Selleks analüüsiti erinevate tasandite eesmärkide kooskõla ning valitud (35) meetmete ülesehituse ja projektide valikukriteeriumide sobivust püstitatud laiemate eesmärkide saavutamise mõttes. Teises faasis töötati tehtud tähelepanekute põhjal välja järeldused ja soovitused.

### 1.3 Hindamise metoodika

Uuring korraldati kahes etapis:

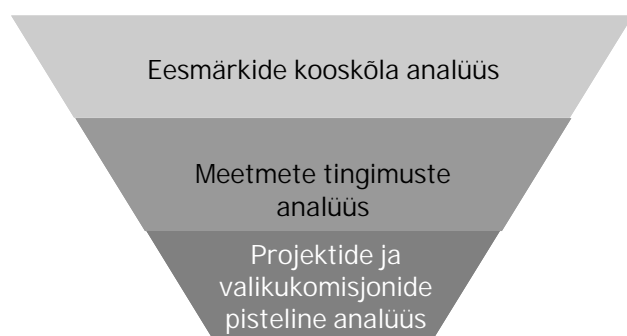
- Probleemide tuvastamise etapp, mis tehti kolmes osas:
  - eesmärkide kooskõla analüüs,
  - meetmete tingimuste analüüs,
  - projektide ja valikukomisjonide analüüs.
- Lahenduste väljatöötamise etapp.

Järgnevalt on kirjeldatud hindamise metoodikat projekti etappide lõikes.

#### 1.3.1 Probleemide tuvastamise etapp

Probleemide tuvastamise etapi eesmärgiks oli teha kindlaks ebakõlad struktuurivahendite eri tasemete (strateegia, prioriteedid, prioriteetsed suunad, meetmed) eesmärkides ning küsitavused meetmete tingimustes ja esitatud projektide (taotluste) valikusüsteemides. Probleemide tuvastamise etapi igas järgnevas faasis läks analüüs detailsemaks ja spetsiifilisemaks ning ühtlasi kitsendati igas järgnevas alaeetapis ka vaadeldavate meetmete arvu (vt Joonis 1).

##### Joonis 1. Probleemide tuvastamise etapid



Eesmärkide kooskõla analüüsi eesmärgiks oli saada ülevaade struktuurivahendite strateegias ja rakenduskavades seatud eesmärkide omavahelistest seostest ja kooskõlast. Sõnastatud eesmärkide mõistmiseks, nende seostamiseks ja tervikliku nägemuse loomiseks koostati iga prioriteedi kohta eesmärgipuud (vt lisa 1), mis sisaldavad omavahel seostatud eesmärkide hierarhiaid. Eesmärgipuude analüüs võimaldas välja tuua ebakõlad erinevate eesmärkide tasandite vahel. Analüüsi tulemused on kokku võetud aruande 2. peatükis.

Meetmete tingimuste ja valikusüsteemide analüüsi eesmärgiks oli meetmete eesmärkide, valikukriteeriumide ja projektide valikusüsteemide, toetavate ja abikõlbulike tegevuste ning muude tingimuste asjakohasuse, tõhususe ja kooskõla analüüs ja kitsaskohtade väljatoomine.

Meetmete analüüs toimus 35-meetmelise valimi alusel (valimisse arvatud meetmete nimekiri on lisas 2), mis on ligikaudu 25% kõigist meetmetest. Valim koostati nii, et kaetud saaks võimalikult lai probleemide ring, mis eeldab võimalikult eripalgeliste meetmete valimisse kaasamist. Täpsemalt pöörati valimi koostamisel tähelepanu järgmistele aspektidele:

- Valimisse kaasatakse meetmed, mille puhul vahendeid ei ole veel täielikult ära kasutatud või millel on alles märkimisväärne kasutada olev jääk.
- Jälgiti, et valimis oleksid esindatud kõikide prioriteetsete suundade meetmed.
- Jälgiti, et valimis oleksid esindatud nii avatud taotlusvoorudena, programmidenä kui ka investeerimiskavade alusel rakendatavad meetmed.
- Jälgiti, et kaasatud oleks erinevate rakendusasetuste ja rakendusüksuste hallatavad meetmed.

Meetmevalimisse sattus 19 meedet, mida rakendatakse avatud taotlusvooru kaudu, 9 meedet, mida rakendatakse investeringute kava kaudu, ja 8 meedet, mida rakendatakse programmi kaudu. Ühe valimis olnud meetme rakendamine toimub nii avatud taotlusvooru kui ka programmi kaudu. Valitud meetmetest 11 on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, 9 Haridus- ja Teadusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, 4 Sotsiaalministeeriumi, 3 Siseministeeriumi ja 2 Riigikantselei hallata.

Meetmeid analüüsisid valdkondade kaupa järgmised eksperdid ja analüütikud:

- sotsiaal- ja tervishoiu valdkond: Ain Aaviksoo ja Praxise analüütikud;
- tööturu valdkond: Reelika Leetmaa, Kirsti Nurmela ja Ernst & Youngi analüütikud;
- ettevõtluse valdkond: Anne Jürgenson ja Praxise analüütikud;
- keskkonna, transpordi ja energia valdkonnad: Maria Habicht ja Ernst & Youngi analüütikud;
- haldussuutlikkus: Annika Uudelepp ja Praxise analüütikud;
- regionaalareng: Marek Tiits ja Balti Uuringute Instituudi analüütikud;
- haridus ja teadus: Marek Tiits ja Balti Uuringute Instituudi analüütikud;
- infoühiskond: Marek Tiits, Siim Aben ja Balti Uuringute Instituudi analüütikud.

Meetmete analüüsil kasutati andmete kogumise ja süstematiseerimise vahendina meetmekaardi vormi (vt Joonis 2), kuhu koondati ühtse struktuuri järgi kõik meetme tasandil tehtud tähelepanekud. Analüüsitavate aspektide valikul lähtuti meetmete väljatöötamise juhenditest<sup>10</sup> ning uuringu lähteülesandest.

### Joonis 2. Meetme kaardi vorm

#### Üldteave:

Meetme nimi:	
Prioriteetne suund:	
Rakenduskava:	
Meetmele eraldatud vahendid:	
Rahade realiseerimise protsent:	
Analüüsi aluseks olevad dokumendid:	

<sup>10</sup> Meetme tingimuste määruste koostamise juhend avatud taotlemise puhul, programmi koostamise juhend ning investeringute kava koostamise juhend (juhendid on mõeldud ametkondlikuks kasutamiseks; allikas: Rahandusministeerium).



**Kokkuvõte meetme tingimustest:**

Teema:	Tingimuse sisu
Toetuse andmise eesmärk	
Meetme ülesehitus ja toetatav tegevus	
Sihtgrupp	
Taotluse/hangete hindamise kriteeriumid	
Toetuse määr	

**Meetme analüüs:**

Teema:	Analüüs
Meetme eesmärkide kooskõla	
Meetme tegevuste ja teiste tingimuste asjakohasus	
Meetme valikukriteeriumide ja projektide valikusüsteemide sobivus	
Meetmes toetatavate tegevuste panus horisontaalsetesse eesmärkidesse	

Meetmekaartidel toodi välja olulisem teave meetme määrusest ning analüüsi järgmist:

- 1. Meetme eesmärkide kooskõla.** Tähelepanu pöörati järgmistele aspektidele:

  - Meetme eesmärkide kooskõla struktuurivahendite planeerimisdokumentides olevate eesmärkidega.
  - Meetme eesmärkide kooskõla valdkondlike strateegiliste dokumentidega. Eesmärkide kooskõla tähtsustati enam suurte investeringutega seotud meetmete puhul, kuna selge strateegia puudumine neis valdkondades loob riski suurema hulga raha mitte-jätkusuutlikuks paigutamiseks.
  - Meetme eesmärkide üheselt mõistetav sõnastus ja rahvusvaheliselt levinud nn SMART-põhimõtetele vastamine (eesmärgid on spetsiifilised, mõõdetavad, ajaliselt määratletud, realistlikud ning täpsed). Mõõdetavuse aspekt pöörab tähelepanu ka eesmärkidega seotud indikaatoritele.
  - Eraldi pöörati tähelepanu ka rakendusüksuste tehtavale seirele, mis ideaalis peaks jooksvalt andma (võimaluste piires) teavet selle kohta, kas meetmete tingimused ja valikukriteeriumid töötavad soovitud moel ja aitavad eesmarke täita.
- 2. Meetme tegevuste ja teiste tingimuste asjakohasus.** Tähelepanu pöörati järgmistele aspektidele:

  - Hinnati meetme raames toetatavate tegevuste asjakohasust ja eesmärkide seostatust ning tegevuste nimekirja piiritletust.
  - Välja toodi ka muud olulisteks probleemideks osutunud vead meetme disainis (sihtgrupi piiritlemine, abikõlbulike kulude piiritlemine jne).
- 3. Meetme valikukriteeriumide ja projektide valikusüsteemide sobivus.** Tähelepanu pöörati järgmistele aspektidele:

  - Kas meetme määrustes ja protseduurides välja toodud valikukriteeriumid ja projektide valikusüsteemid toetavad eesmärkide saavutamist.
  - Kas meetmes sätestatud erinevate valikukriteeriumide kaalud on eesmärkide saavutamise seisukohast mõistlikud.
  - Kas piisavalt pööratakse tähelepanu taotleja ja projekti jätkusuutlikkusele, kulude põhjendatusele, projekti lisanduvusele (ehk kas projekt oleks ellu viidud ka ilma toetuseta).
  - Kas hindamiskriteeriumid on kooskõlas prioriteetsete suundade tasandil määratletud nn üldiste hindamiskriteeriumidega. Üldiste valikukriteeriumide all mõeldakse seirekomisjonide poolt heaks kiidetud projektide valiku üldiseid hindamiskriteeriumeid prioriteetsete suundade tasandil, millega omakorda peavad olema kooskõlas iga üksiku meetme projektide valikukriteeriumid.

- Lisaks pöörati tähelepanu valikusüsteemide läbipaistvusele.

4. **Meetme panus eelneva analüüsi käigus<sup>11</sup> määratletud horisontaalsetesse eesmärkidesse** (meetme elluviimise kiirus, meetme mõju eelarvepositsioonile, meetme mõju ekspordi kasvule, meetme panus konkurentsivõimelisse majandusstruktuuri ning tootlikkuse kasvu, meetme mõju välisinvesteeringute kaasamisele, meetme mõju majanduskriisiga kaasnevate probleemide leevendamisse, meetme mõju energiatõhususele).

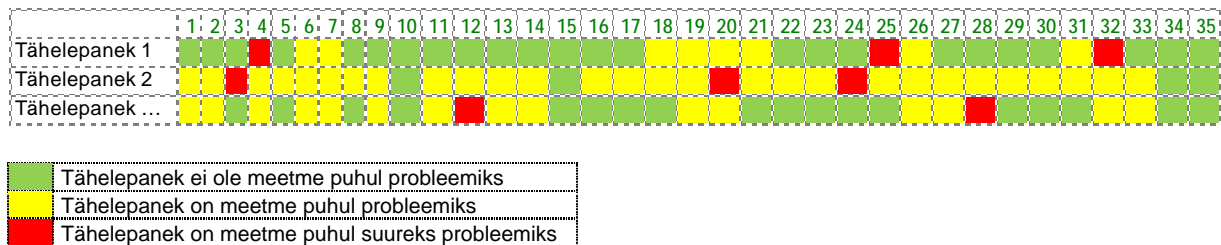
Uuringu käigus koostatud meetmete kaardid on esitatud käesoleva aruande lisa 3. Igal meetmekaardil on välja toodud ka analüüsi aluseks olnud dokumendid, milleks olid tüüpiliselt:

- valdkondlikud arengukavad ja rakenduskavad,
- meetme määrus, programm või investeeringute kava,
- määruse seletuskiri,
- meetme täpsustatud hindamisjuhend,
- abimaterjalid taotlejale (sh taotluse vorm, taotlusvormi täitmise juhend jms),
- muud meetmega seotud asjakohased dokumendid.

Lisaks dokumentide analüüsile korraldati intervjuud rakendusasutuste ja rakendusüksuste esindajatega. Kriteeriumide praktilisuse ja reaalse töötavuse hindamiseks intervjueriti võimalusel ka hindamisprotsessis osalenuid.

Meetmekaartide analüüsi tulemuste põhjal üldistuste tegemise lihtsustamiseks ja probleemide ulatusest ülevaate saamiseks koostati maatriks, kuhu koondati hinnangud meetmete ja olulisemate analüüsitud aspektide lõikes. Igat meetet hinnati iga aspekti lõikes 3-palli süsteemis (ei ole probleeme, on probleeme, on suuri probleeme). Subjektiivsuse vähendamiseks toimus hindamine kõigi meetmekaartide koostajate ühistööna vastava arutelu käigus.

**Joonis 3. Maatriksi vorm<sup>12</sup>**



Meetmete tingimuste analüüsi kokkuvõtte käesolevas aruandes lähtubki meetmekaartidel väljatoodud tähelepanekutest ja probleemide olulisuse kohta informatsiooni andval maatriksist. Järeldused on esitatud uuringuraportis nii rakendusskeemide (ptk 3) kui ka rakendusasutuste lõikes (ptk 4). On ilmne, et sama rakendusskeemi loogikat järgivate meetmete puhul (nt avatud taotlusvoorud) on teatud määral sarnased probleemid, mistõttu on tulemused ka selles lõikes esitatud. Meetmeid elluviivate organisatsioonide lõikes tehtud tulemuste analüüs andis aga võimaluse ühe valdkonna meetmeid koos vaadata ning tuua välja just asutuspõhised tähelepanekud (teatud määral tavad erinevad nii ministriumiti kui ka ühe ministriumiti sees osakonniti).

Projektide ja valikukomisjonide pistelise analüüsi eesmärgiks oli uurida valikukriteeriumide ja valikuprotsessi tõhusust senise praktika kohaselt. Selleks analüüsiti üksikute projektide taotlusi, neile antud hindepunkte ning projektide valikukomisjonide liikmete põhjendusi. Analüüsi tulemusena liideti valimisse sattunud projektide ja nende valikukomisjonide meetmete meetmekaartidele vastavad

<sup>11</sup> Struktuurivahendite rakenduskava hindamine. Uringuaruanne, Ernst & Young Baltic AS, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, SA Säästva Eesti Instituut, Balti Uuringute Keskus, 2009.

<sup>12</sup> Maatriksi ülemises reas vasakult paremale jooksevad valimis olnud meetmed ning ülevalt alla tähelepanekud, mille esinemist ja raskusastet meetmetes maatriksil olevad väljad tähistavad.

lahtrid. Projektide ja nende valikukomisjonide pisteline analüüs tehti 7 meetme kohta, mille meetmekaartidel anti täiendavad hinnangud järgmistele aspektidele:

- meetme tegevuste panus eesmärkidesse: kas projektide senine reaalne valikuprotsess on toetanud rakenduskavade eesmärkide saavutamist;
- projektide valikukomisjoni asjakohasus: kui asjakohased ja objektiivsed on olnud projektide valikukomisjonide koosseisud.

### 1.3.2 Lahenduste väljatöötamise etapp

Lahenduste väljatöötamise etapi eesmärgiks oli esitada ettepanekud probleemide tuvastamise faasis kaardistatud kitsaskohtade kõrvaldamiseks. Ettepanekud töötasid välja projektimeeskonna liikmed. Ideed arutati valideerimise ja edasiarendamise eesmärgil läbi töötubades, kus osalesid struktuurivahendeid rakendavate asutuste töötajad. Töötoad korraldati rakenduskeemide põhiselt ehk ühes töötoas kommenteerisid välja töötatud soovitusi erinevate valdkondade, kuid ühe rakenduskeemi loogikat järgivate meetmete elluviijad (nt erinevate ministriumide töötajad, kes rakendasid avatud taotlusvoorude põhimõttel toimivaid meetmeid). Töötubade tulemusi võeti võimaluste piires soovitude viimistlemisel arvesse. Vajadusel korraldati täiendavaid intervjuusid saadud tulemuste valideerimiseks.

Ettepanekud ja soovitusid on esitatud samuti rakenduskeemide ning rakendusasutuste lõikes üldistatud kujul, keskendudes sagedamini esinevatele ja olulisematele probleemidele. Detailsed, üksikuid meetmeid puudutavad ettepanekud on esitatud lisast 3 leitavatel meetmekaartidel.

## 1.4 Aruandes kasutatud mõistete selgitused

Alljärgnevalt on selgitatud aruandes läbivalt kasutatud mõisteid.

**Meede** – tegevuste kogum, mida rakendatakse rakenduskavas püstitatud eesmärkide saavutamiseks.<sup>13</sup>

**Meetme rakendusasutus (RA)** – meetme rakendamise eest vastutav Vabariigi Valitsuse määratud ministrium, kes vastutab meetme eesmärkide saavutamise eest.<sup>13</sup>

**Prioriteedi rakendusasutus** – prioriteedi rakendamise eest vastutav ministrium.<sup>13</sup>

**Prioriteet ja prioriteetne suund** – arengueelistus ehk toetusvaldkond, mis struktuurivahendite kontekstis sisaldub programmdokumendis (RAK ehk riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia). Prioriteetne suund on valdkondlikes rakenduskavades omavahel seotud ja konkreetsete mõõdetavate eesmärkidega toimingute kogum.<sup>13</sup>

**Rakenduskeemid:**<sup>13</sup>

- **Programm** – rakenduskaval ja valdkondlikul arengukaval põhinev nn pehmete tegevuste kogum, millel on kindel eesmärk ja mille tulemused on mõõdetavad ning mis ei eelda investeeringute tegemist infrastruktuuri.
- **Avatud taotlusvoorud** – rakenduskeem, millele on iseloomulik tegevuste rakendamine määruse alusel ning taotlemine on avatud kõigile määruses toodud sihtgruppidele.
- **Investeeringute kava** – koostatakse riigi või kohalike omavalitsuste prioriteetsete investeeringuprojektide (sh suurprojektide) rahastamiseks.

---

<sup>13</sup> Allikas: <http://www.struktuurifondid.ee/juhendmaterjalid?id=1250>

**Rakendusüksus (RÜ)** – Vabariigi Valitsuse määratud riigiasutus või eraõiguslik juriidiline isik, kelle ülesannete hulka kuuluvad muu hulgas toetuse taotluste menetlemine, toetuse rahuldamise otsuse alusel toetuse väljamaksmise jaoks vajalike dokumentide vormistamine ja makseasutusele edastamine ning projektidele eraldatud toetuse seire.<sup>13</sup>

**Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia** – struktuurivahendite rakendamise aluseks olev strateegiline raamdokument, mille kinnitab Euroopa Komisjon. Dokumendis määratletakse Eesti üldised strateegilised tegevussuunad, mille arendamist toetab Euroopa Liit aastatel 2007–2013. Strateegia hõlmab kõiki potentsiaalselt abikõlblikke tegevusi.<sup>13</sup>

**Seirekomisjon** – perioodil 2004–2006 programmi ja perioodil 2007–2013 valdkondlike rakenduskavade seiret teostav komisjon, kes jälgib, et vastava arengu- või rakenduskava rakendamine on tulemuslik, mõjus ja kvaliteetne. Seirekomisjon vastutab struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi toetuse kasutamise üldise tulemuslikkuse ja kvaliteedi eest.<sup>13</sup>

### Projektide valikuga seotud mõisted

- **Jätkusuutlikkus** – hindamiskriteerium, mille all mõeldakse, kas projektide tulemused jäävad püsima ka pärast rahastuse lõppemist, kas toetatud tegevustest on oodata pikaajalist mõju ning investeringute puhul kas pärast toetuse lõppemist on olemas võimekus investeringut üleval pidada.
- **Lisanduvus ehk puhasmõju** – tulemused, mis oleksid jäänud toetuse mittesaamisel loomata ehk ulatus, mille võrra tegevus (ja sellega seotud väljundid, tuleused ja mõjud) on toetuse tulemusena mastaapsem, parema kvaliteediga, rakendub kiiremini, leiab aset teises asukohas või leiab üldse aset.<sup>14</sup>
- **Vastavushindamine** – hindamisprotsessi esimene etapp, mille käigus kontrollitakse taotleja ja taotluse vastavust nõuetele lähtuvalt vatavuskriteeriumidest
- **Sisuhindamine** – hindamisprotsessi teine etapp, mille käigus hinnatakse taotluseid ja taotlejaid eelsituskriteeriumide alusel, st tekitatakse projektide pingerida
- **Vooruline taotlemine** – vooruline taotlemine on avatud taotlemine, kus taotlus peab olema esitatud kindlaks rakendusüksuse poolt fikseeritud ja teavitatud tähtajaks.<sup>15</sup>
- **Jooksev taotlemine** – avatud taotlemine, kus taotlusi saab esitada kogu selleks ettenähtud perioodi jooksul alates rakendusüksuse poolt teavitatud taotluste vastuvõtmise alustamisest kuni taotluste vastuvõtmise peatamiseni.<sup>15</sup>

## 1.5 Aruande ülesehitus

Aruanne koosneb järgmistest peamistest peatükkidest:

1. **Sissejuhatus:** aruande esimene peatükk kirjeldab uuringu tausta ning ülesandepüstitust, analüüsi teostamise etappe ning analüüsimeetodit.
2. **Eesmärkide kooskõla analüüs:** teine peatükk käsitleb erinevate tasandite eesmärkide kooskõla. Peatükis kirjeldatakse täpsemalt analüüsi aluseks olnud põhimõtteid, analüüsi tegemise käiku ning tuuakse välja tekkinud tähelepanekud ja soovitusel eesmärkide kooskõla parandamiseks.
3. **Projektide valikusüsteemide analüüs rakenduskeemide lõikes:** kolmas peatükk koondab meetmete projektide valikusüsteemide analüüsi põhjal tehtud tähelepanekud ja soovitusel

---

<sup>14</sup> Scottish Enterprise (2007) Scottish Enterprise Economic Impact Assessment Guidance, Version 1.0, Scottish Enterprise: Glasgow.

<sup>15</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13266182>

erinevate rakenduskeemide (avatud taotlusvoorud, investeeringute kavad ja programmid) lõikes.

4. **Projektide valikusüsteemide analüüs rakendusasutuste lõikes:** neljas peatükk esitab meetmete analüüsi tulemused alternatiivses vaates – asutuste lõikes.
5. **Majanduskriisist tulenevate horisontaalsete eesmärkidega arvestamine:** viies peatükk toob välja horisontaalsete eesmärkide omavahelised seosed ning tähelepanekud selle kohta, millistes valdkondades nimetatud prioriteetidega enam arvestada tuleks.

Täiendavalt on aruandele lisatud järgmised lisad:

Lisa 1. Eesmärgipuud: lisa on esitatud joonised strateegias ja rakenduskavades välja toodud eesmärkide ning meetmete loetelude omavahelistest seostest prioriteetide lõikes.

Lisa 2. Meetmete valim: lisa on välja toodud nimekiri 35 valimis olnud meetme kohta.

Lisa 3. Meetme analüüsikaardid: lisa on toodud analüüs iga valimis olnud meetme kohta eespool kirjeldatud meetme kaardi vormil.

Lisa 4. Analüüsi tulemusi kokkuvõttev maatriks: maatriks kirjeldab tähelepanekute esinemist valimis olnud meetmetes (vt allolev Joonis 4).

Aruande oluliseks osaks on lisa 3 välja toodud meetmete analüüsi kaardid, mille põhjal on tehtud suur osa aruande koondtähelepanekutest. Aruande põhiosa koondab vaid üldistusi meetme kaartidest, täpsem iga meetme eripärasid arvestav analüüs on toodud meetmete analüüsikaartidel. Viited konkreetsetes meetmetes esinenud probleemidele on aruandes läbivalt esitatud maatrikstabelites. Nimelt on eesmärkide analüüsi ja projektide valikusüsteemide analüüsi peatükkides läbivalt kasutatud erinevate tähelepanekute kohta käivaid ridu meetme analüüsi kokkuvõtvast maatriksist (lisa 4). Maatriksi ülemises reas vasakult paremale jooksevad valimis olnud meetmed ning ülevalt alla tähelepanekud, mille esinemist ja raskusastet meetmetes maatriksil olev värvikood tähistab. Seos kasutatud numbrite ja konkreetsete meetmete vahel on välja toodud lisa 4.

#### Joonis 4. Maatriksi vorm

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	
Tähelepanek 1	Green	Green	Red	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	
Tähelepanek 2	Green	Green	Red	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Tähelepanek ...	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green

Green	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
Yellow	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
Red	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

## 2. Eesmärkide kooskõla analüüs

Käesolev peatükk käsitleb struktuurivahendite strateegias, rakenduskavades ja meetme määrustes seatud eesmärkide omavahelist kooskõla. Peatüki eesmärgiks on anda ülevaade struktuurivahendite planeerimisdokumentide eesmärkide omavahelistest seostest ning tuua tekkinud tähelepanekute kohta välja soovitusel, mis oleksid kasutatavad järgneva programmiperioodi ettevalmistamisel.

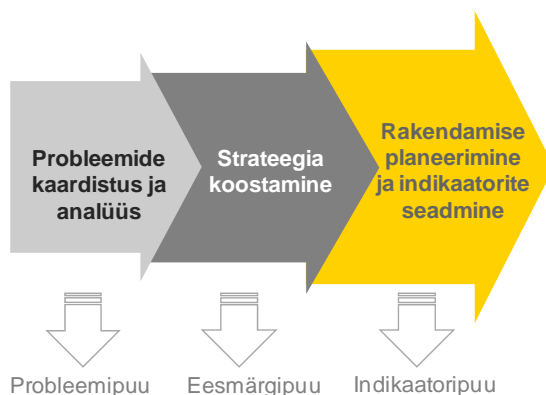
Peatükk on jaotatud kolmeks alapeatükiks:

- „Strateegilise planeerimise aluspõhimõtted“, kus kirjeldatakse põhimõtteid, millele vastavust analüüsi tegemisel silmas peeti;
- „Analüüsi kirjeldus“, kus tuuakse välja analüüsi aluseks olnud dokumendid ning kirjeldatakse analüüsi käiku;
- „Tähelepanekud“, kus kirjeldatakse analüüsi käigus tekkinud tähelepanekuid, tuuakse näiteid ning tehakse soovitusi järgmise programmiperioodi planeerimiseks.

### 2.1 Strateegilise planeerimise aluspõhimõtted

Sõnastatud eesmärkide mõistmiseks tuleb vaadata strateegilise planeerimise protsessi tervikuna (vt Joonis 5), s.t lisaks eesmärkide seadmisele tuleb tähelepanu pöörata ka eelnevatele ning järgnevatele strateegilise planeerimise etappidele, kuna eesmärkide seadmine lähtub sellele eelnevast probleemide kaardistamisest ja analüüsist ning annab sisendi strateegia rakendamise planeerimisse.

#### Joonis 5. Programmi strateegilise planeerimise etapid



Allikas: Ernst & Young (2010).

Seetõttu on eesmärkide kooskõla analüüsimisel läbivalt (nii analüüsi lähtekohtade kirjeldamisel kui ka tähelepanekute tegemisel) lähtunud kolmest põhilisest etapist:

1. probleemide kaardistamine ja analüüs;
2. strateegia koostamine, sh eesmärkide seadmine;
3. rakendamise planeerimine, sh indikaatorite määramine.

Alljärgnevalt on kirjeldatud strateegilise planeerimise üldlevinud põhimõtteid iga etapi kohta, millele vastavust analüüsi tegemisel silmas peeti.

### 2.1.1 Probleemide kaardistus ja analüüs

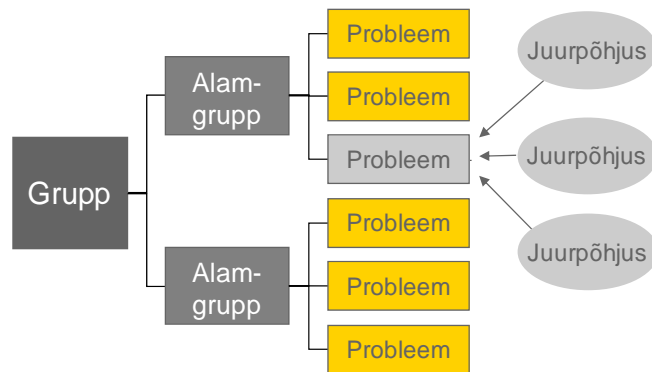
Eesmärkide seadmisele ja tegevuste planeerimisele peaks eelnema probleemide kaardistus, see tähendab, et tuleb tuvastada arenguvajadused ning alles seejärel on võimalik välja töötada neile sobivad lahendused. Probleemide sõnastamine aitab kaasa sellele, et tehakse õigeid asju, mis aitavad kaasa hetkeolukorra parandamisele.

Üheks levinud probleemide kaardistamise viisiks on probleemipuude analüüs, mille käigus tekitatakse omavahel seotud probleemide hierarhia, mida analüüsitakse põhjus-tagajärg seose kaudu.

Käsitletavaks probleemiks võib olla näiteks suur tööpuudus, aga ka selle põhjuseks olev töökohtade vähesus või näiteks töötute passiivsus töö otsimisel. Oluline on, et väljatöötatavad lahendused raviksid haigust, mitte sümptomeid ehk et probleemide kaardistamisel jõutaks välja nende juurpõhjusteni. Samuti tuleb arvestada, et probleemide hierarhia on harva lineaarne. Enamasti on probleemipuu hargnev, kus ühel probleemil võib olla mitu paralleelset põhjust, millel on omakorda mitu põhjust.

Alljärgneval joonisel on esitatud probleemipuu skeem, mis võiks olla aluseks probleemide kaardistamisel ja juurpõhjuste väljaselgitamisel.

**Joonis 6. Probleemide kaardistamise skeem (juurpõhjuste väljaselgitamine)**



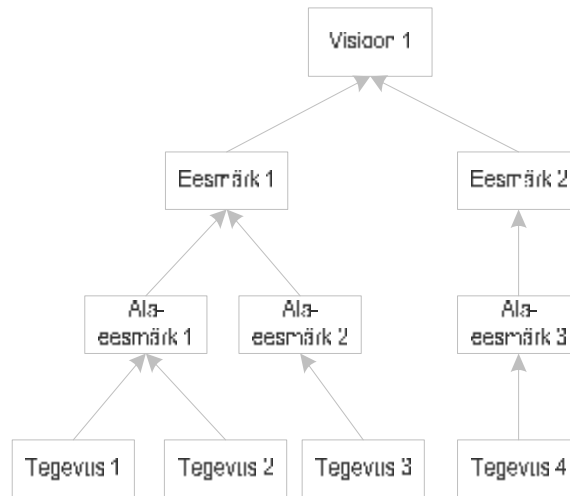
Allikas: Ernst & Young (2010).

### 2.1.2 Eesmärkide seadmine

Kaardistatud probleemidest lähtuvate eesmärkide mõistmiseks, nende seostamiseks ja tervikliku nägemuse loomiseks on oluline koostada eesmärgipuu, mis on omavahel seotud eesmärkide hierarhia ning mida saab hiljem vahend-tulemus seose kaudu tähtsuse järjekorda reastada. Kõige üldisem eesmärk ehk visioon<sup>16</sup> asetub hierarhia tippu, tähtsuse teine eesmärk ehk peaeesmärk asub järgmisel tasandil, tähtsuse kolmas eesmärk ehk alaeesmärk järgmisel tasandil jne. Kasutatava hierarhia puhul vastab madalaim tase ehk tegevuse tase küsimusele kuidas? ja kõrgema taseme visioon vastab küsimusele miks? (vt Joonis 7).

<sup>16</sup> „Riiklikus struktuurivahendite kasutamise strateegias 2007–2013“ vaadeldav kui üldeesmärk: kiire jätkusuutlik areng. Täpsemalt vaata lisa 1 joonist 1.

**Joonis 7. Klassikaline eesmärgipuu**



Allikas: Ernst & Young (2009).

Oluline on seoste loomine erinevate tasandite vahel, see tähendab, et madalama taseme eesmärgid peavad olema seotud selliselt, et nende täitmine aitab kaasa kõrgema taseme eesmärkide saavutamisele. Eesmärkide hierarhia koostamisel tuleks lähtuda printsiibist „*cascading down, folding back up*“<sup>17</sup>, mida on kirjeldatud alljärgnevalt.

Pärast strateegiliste eesmärkide seadmist on oluline, et eesmärgid iga täidesaatva organisatsiooni ja selle erinevate osakondade vaates seotakse vastavate asutuste igapäevategevustega (*cascading down*), et iga pool oleks teadlik, mida temalt oodatakse, kuidas tema tegevus mõjutab peamisi eesmärke ning kes on mille eest vastutav. Erinevate uute eesmärkide seadmine ja nende saavutamine nõuab pooltelt tihti uusi tegevusi või vanade tegevuste ümbervaatamist. Et saavutada seotud eesmärgid, peab kogu organisatsioon tegema koostööd ja saama aru, mida tuleb teha teisiti ning milliseid lisaressursse täiendavalt rakendada. Ilma eelnevalt väljatoodud asjaolude selgitamiseta ei ole tagatud, et hiljem suudetakse tegevused siduda (*folding back up*) seotud strateegiliste eesmärkidega.

**2.1.3 Rakendamise planeerimine, indikaatorite seadmine**

Hindamaks rakendusplaani tegevuste elluviimist ja tulemuste saavutamist, millele tuginedes langetada uusi otsuseid, on oluline seada eesmärkidele ning planeeritud tegevustele indikaatorid, mis aitavad mõõdetavate tulemuste kaudu mõista eesmärkide saavutamist kvantitatiivselt ja/või kvalitatiivselt ning ajaliselt (kas eesmärgid saavutati õigeaegselt).<sup>18</sup>

Tulemuste mõõtmine suurendab poolte vastutust ning strateegia rakendamise läbipaistvust. Indikaatorite süsteem on teabevahetuse vahendiks poliitika planeerijate ja meetmete igapäevaste rakendajate vahel. Poliitikaplaneerijatele annab süsteem ühelt poolt teavet vahendite tulemuslikumaks kavandamiseks ning teiselt poolt tajuvad töötajad ja ametnikud, et nende töö tulemused on mõõdetavad. Mõlema poole selge arusaam tulemustest aitab kaasa rakendatavate tegevuste eesmärgipärasusele. Indikaatorite süsteem aitab kaasa nii strateegia vertikaalsele kui ka

<sup>17</sup> Get results through performance management. Harvard University, Kennedy School of Government 2001 ([http://www.hks.harvard.edu/visions/performance\\_management/federal\\_memo.PDF](http://www.hks.harvard.edu/visions/performance_management/federal_memo.PDF), viimati vaadatud 22.06.2010).

<sup>18</sup> Valdkondlike rakenduskvade koostamise juhend. Rahandusministeerium, 2006.



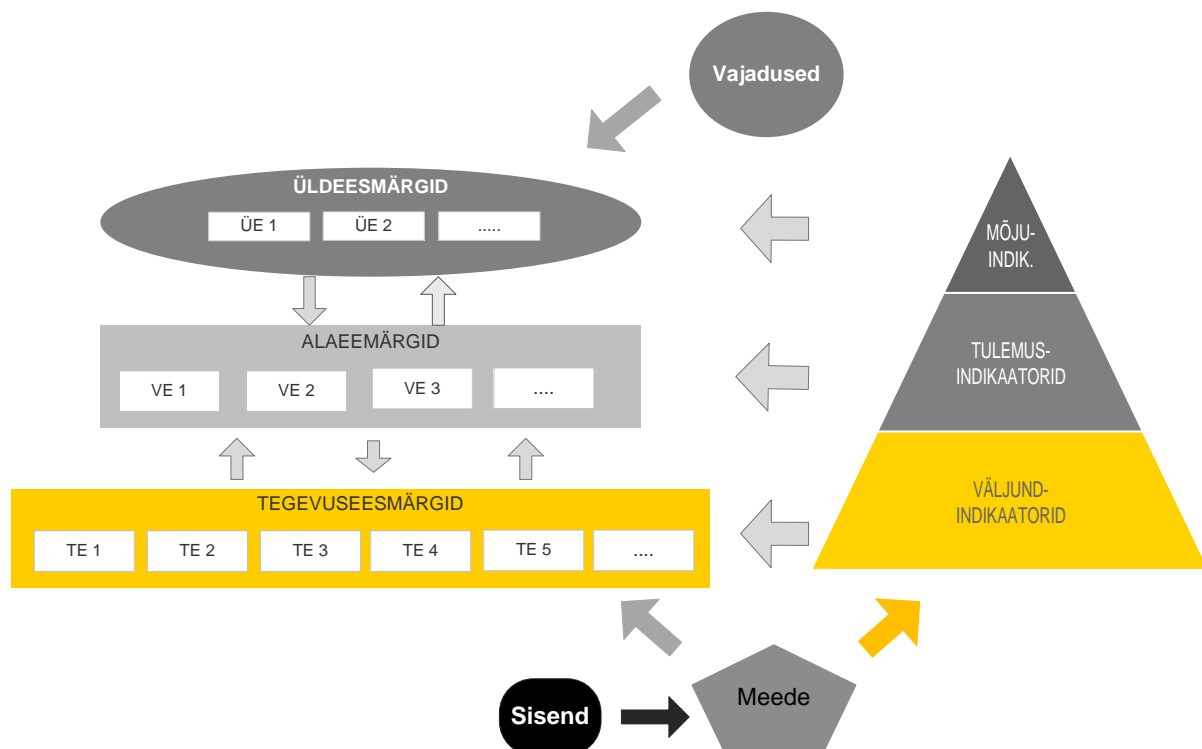
horisontaalsele planeerimisele ja rakendamisele, s.t võimaldab järjepidevat ja kvaliteetset teabevahetust nii Rahandusministeeriumi, strateegiat rakendavate ministeeriumide ja nende allasutuste kui ka erinevate ministeeriumide vahel horisontaalselt.

Indikaatorid võib jagada kolmeks:

- Väljundiindikaatorid, mis on projekti tegevustega kõige otsesemalt seotud näitajad ning väljendavad saavutatud tulemust. Väljundiindikaatorid tuleks seada madalaima taseme eesmärkidele ehk tegevuseesmärkidele.
- Tulemusindikaatorid, mis iseloomustavad programmi, meetme või projekti tulemusel loodud kasu või hüve ja mis on mõõdetavad vahetult pärast programmi, meetme või projekti lõppemist. Tulemusindikaatorid tuleks seada alaeesmärkidele.
- Mõjuindikaatorid, mis osutavad programmi rakendamisel saavutatud pikaajalistele mõjudele. Sellised mõjud ei ole otseselt seotud toetuse saajate või kasutajatega, vaid puudutavad laiemat elanikkonda. Mõjuindikaatorid tuleks seada strateegia kõrgema taseme eesmärkidele.

Iga meede peaks selle sekkumise loogika kirjeldamise kaudu olema seostatav kõikide eesmärkide tasanditega ning seeläbi ka iga indikaatori tüübiga (vt allolev joonis).

**Joonis 8. Tulemuslikkuse mõõtmise kontseptsioon**

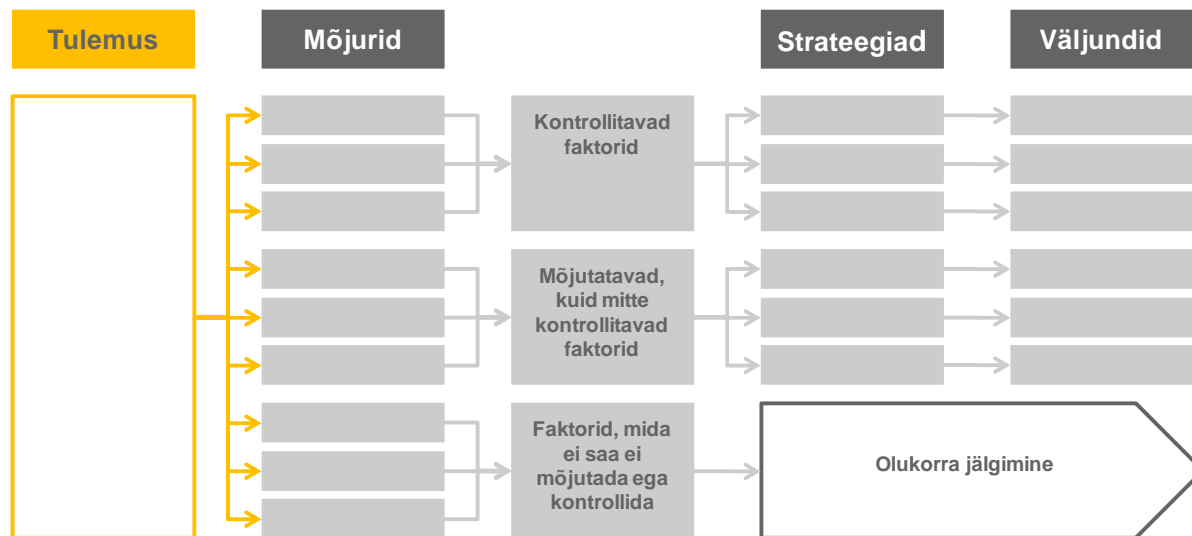


Allikas: Ernst & Young (2010).

Kuivõrd alati ei ole kõik mõjuindikaatorid seostatavad vaid konkreetse strateegia tegevustega ning nende saavutamist võivad mõjutada ka teised aspektid, siis tuleks indikaatorite seadmisel selgitada, millised indikaatorid on strateegia poolt kontrollitavad, milliseid aspekte saab strateegia üksnes teatud määral mõjutada ja milliste aspektide mõjutamine ei ole strateegia poolt kontrollitav ega mõjutatav<sup>19</sup>. Alloleval joonisel on välja toodud näide indikaatorite rühmitamisest.

<sup>19</sup> Mõjuindikaatorid on näitajad, mis osutavad programmi rakendamisel saavutatud pikaajalistele mõjudele. Sellised mõjud puudutavad ühiskonda laiemalt, mitte ei ole otseselt seotud toetuse saajate või kasutajatega. Kuigi mõjuindikaatorid ei pruugi alati viidata mitte üksnes kindla programmi mõjudele, vaid ühiskondlikele protsessidele laiemalt, annavad need olulist teavet

Joonis 9. Indikaatorite rühmitamine kontrollitavateks, mõjutatavateks ning kontrollimatuteks



Allikas: Ernst & Young (2010).

## 2.2 Analüüsi kirjeldus

Analüüsi aluseks olid järgmised struktuurivahenditega seotud dokumendid ning neis välja toodud probleemide kaardistus, eesmärgid ja indikaatorid:

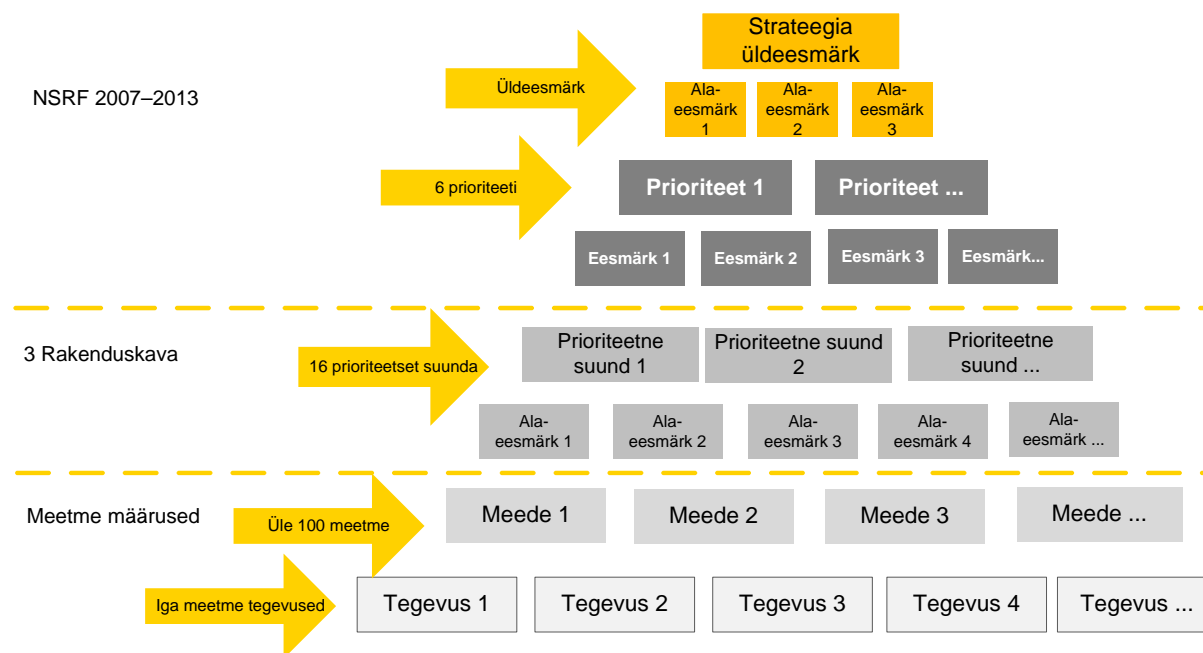
- Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013
- Inimressursi arendamise rakenduskava
- Elukeskkonna arendamise rakenduskava
- Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava
- Struktuurivahendite kodulehelt<sup>20</sup> kättesaadav meetmete loetelu
- 35 antud töö valimis olnud meetme määrused

Alljärgneval joonisel on esitatud skeem, mis võtab kokku praeguste struktuurivahendite rakendamise eesmärkide hierarhia.

programmi tegevuste aluseks olevate vajaduste muutumise kohta. Seetõttu on mõjuindikaatorite jälgimine programmi raames asjakohane.

<sup>20</sup> Vt [www.struktuurifondid.ee](http://www.struktuurifondid.ee).

Joonis 10. Struktuurivahendite eesmärkide hierarhia



Allikas: Ernst & Young (2010), koostatud „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013“ põhjal.

„Riiklikus struktuurivahendite kasutamise strateegias 2007–2013“ (NSRF 2007–2013) on välja toodud struktuurivahendite kasutamise üldeesmärk (*kiire jätkusuutlik areng*) koos kolme täpsustava alaeesmärgiga (*majanduse konkurentsivõime, sotsiaalse sidususe ning keskkonna kasutamise säästvuse kasv*) ning neid täpsustavate mõjuindikaatoritega. Lisaks tulevikukujutlusele kirjeldab strateegia kuut prioriteeti ja nende eesmärke.

Strateegia elluviimiseks koostatud kolm valdkondlikku rakenduskava (ingl *operational programme*) sisaldavad kokku 16 prioriteetset suunda, nende alaeesmärke ning indikaatoreid.

Meetmete eesmärgid ning meetmetes toetatavad tegevused on välja toodud meetme määrustes või programmidenas rakendatavate meetmete programmdokumentides.

Analüüsi käigus vaadeldi strateegia üldeesmärki võrrelduna prioriteetide ja prioriteetsete suundade eesmärkidega ning meetmete eesmärkide ja tegevustega.

Tulenevalt printsiibist „*cascading down, folding back up*“ lähtuti eesmärkide analüüsil kahest analüüsitüübist:

1. Strateegia üldeesmärgi, prioriteetide ja prioriteetsete suundade ja meetme loetelude kooskõla analüüs eesmärgipuude alusel (lähenedamine ülevalt alla ehk *cascading down*). Eesmärgipuud koostati strateegia ja prioriteetide seoste kohta ning eraldi eesmärgipuud pandi kokku ka iga prioriteedi kohta. Koostatud eesmärgipuud on välja toodud antud aruande lisa 1.
2. Suunaga alt üles (*folding back up*) analüüs meetme eesmärkide ja toetatavate tegevuste seostamiseks kõrgemal seisvate eesmärkidega 35 valimis olnud meetme põhjal. Analüüs on leitav valimis olnud meetme kaartidel (vt lisa 3).

Analüüsi käigus jälgiti, kas eesmärkidest joonistub välja selge eesmärkide hierarhia ning kas seosed erineva tasandi eesmärkide vahel on üheselt mõistetavalt välja toodud. Samuti hinnati meetme

eesmärkide sõnastuse selgust ning vastavust SMART-kriteeriumidele, s.t kas eesmärgid on täpsed, mõõdetavad, asjakohased, realistlikud ja ajaliselt määratletud.

### 2.3 Tähelepanekud

Eesmärkide ja indikaatorite süsteemi analüüsil tekkinud tähelepanekud jagunevad sarnaselt eespool kirjeldatud programmi strateegilise planeerimise protsessi osadele kolmeks:

- tähelepanekud seoses probleemide kaardistamisega;
- tähelepanekud seoses eesmärkide määratlemisega;
- tähelepanekud seoses indikaatorite määratlemisega.

Alljärgnevalt on kõigi kolme väljatoodud teema lõikes tähelepanekuid täpsemalt kirjeldatud, toodud näiteid ning esitatud soovitused nende lahendamiseks.

Tähelepanekud on tähistatud lühendiga TP, millele on lisatud tähelepaneku number.

#### 2.3.1 Tähelepanekud seoses probleemide kaardistamisega

**TP 1: strateegias ja rakenduskavades välja toodud probleemid ei ole alati üksteise suhtes võrreldava olulisusega, kohati on probleemidena esitatud pigem sümptomid, mitte juurpõhjused.**

Näitena võib tuua väljavõtte haldusvõimekuse valdkonna kohta esitatud probleemidest inimressursi arendamise rakenduskavas, kus peamiste probleemidena haldusvõimekuse valdkonnas on välja toodud alljärgnev:

1. horisontaalne strateegilise planeerimise ja juhtimise suutlikkus on nõrk;
2. palju on erinevaid strateegilisi arengukavasid, mis ei ole omavahel seotud;
3. puudub integreeritud kontrolli-, seire- ja hindamissüsteemide arendamine;
4. õigusaktid on vaja muuta arusaadavamaks ja lihtsamaks;
5. riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikel napib teadmisi teiste riikide kogemustest;
6. avaliku sektori koolitajate arendamine ei ole süsteemne;
7. kõrge personalivoolavus ja struktuurivahendite administratsiooni laienemisega kaasnev uute töötajate suur osakaal;
8. esimese aasta jooksul töölt lahkujate kõrge osakaal;
9. mõningates valdkondades (nt ettevõtetus, hariduse edendamine, tööturumeetmed) on Eesti elanike teadlikkus Euroopa Liidu toetuste võimaluste kohta madal ning struktuurifondidest on kuulnud suhteliselt väike osa Eesti elanikest;
10. maakondlikud tugistruktuurid vajavad arendamist.

Antud loetelus on esitatud erineva kaalukusega probleemid. Kõrvuti on esitatud probleemidena näiteks, et mõningates valdkondades on Eesti elanike teadlikkus Euroopa Liidu toetuste võimaluste kohta vähene ning struktuurifondidest on kuulnud suhteliselt väike osa Eesti elanikest, ning et horisontaalne strateegilise planeerimise ja juhtimise suutlikkus on nõrk. Mõnd välja toodud probleemi, nagu personali suur voolavus ja struktuurivahendite administratsiooni laienemisega kaasnev uute töötajate suur osakaal ning palju on erinevaid strateegilisi arengukavasid, mis ei ole omavahel seotud, võib käsitleda pigem sümptomite, mitte juurpõhjustena. Samuti sisaldab loetelu juba soovitusi (näiteks

õigusaktid on vaja muuta arusaadavamaks ja lihtsamaks; maakondlikud tugistruktuurid vajavad arendamist). Ülal toodud loetelust ei selgu, milliseid probleeme nähakse olulisematena, milliseid vähem olulistena.

Probleemistiku vähene võrreldavus ja struktureeritus ning sümptomite ja soovitude esitamine probleemidena raskendavad probleemidele lahenduste väljatöötamist. Probleemide selge esitamine ja prioriseerimine seevastu peaks olema heaks aluseks ja abiks vajalike meetmete väljatöötamisel.

### Soovitus:

- Asjakohaste meetmete väljatöötamiseks tuleks probleemide kaardistamisel keskenduda probleemide juurpõhjustele mitte sümptomitele. Probleeme tuleks prioriteerida ning väljatoodud probleemid võiksid soovitatavalt olla võrreldava mõju ja olulisusega. Juurpõhjuste väljaselgitamisel oleks mõistlik kasutada joonisel Joonis 6 välja toodud probleemide kaardistamise skeemi.

### TP 2: struktuurivahendite planeerimisel ei ole alati lähenetud probleemipõhiselt

Mõned prioriteetsed suunad (näiteks *säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine, hariduse infrastruktuuri arendamine*) ei ole üles ehitatud mitte probleemipõhiselt, vaid pigem sarnaseid tegevusi koondades või tegevuste eest vastutavate asutuste järgi. Koondades tegevusi nende iseloomu (näiteks investeeringud hariduse infrastruktuuri) või rakendusasutuse järgi, mitte probleemipõhiselt (näiteks kutsehariduse kui valdkonna arendamine), on oht, et tegevuse elluviimisel ei keskenduta probleemi lahendamisele ega vaadata probleemi lahendamiseks välja pakutud tegevusi ühtse tervikuna, vaid viiakse ellu iseseisvaid tegevusi, mis ei loo vastastikku sünergiaid.

Probleemidest meetmete koosmõju arvestamisel annab tunnistust ka valimipõhine meetmete analüüs, kus toodi välja, et näiteks hariduslike erivajadustega koolide ja kutseõppeasutuste infrastruktuuri meetmete puhul tuleks rohkem tähelepanu pöörata sellele, kuidas tegevused haakuvad ka reaalselt nii hariduslike erivajadustega õpilaste koolide kui ka kutseõppe sisulise arendamisega.

### Soovitus:

- Selleks, et planeerida paremini erinevate tegevuste koosmõju, tuleks strateegia prioriteetide ja prioriteetsete suundade struktuur üles ehitada probleemipõhiselt.
- Soovitame rakendusasutustel ja rakendusüksustel pöörata suuremat tähelepanu sarnaste teemavaldkondade ühisele koordineerimisele. Suurem koostöö peaks olema nii valdkonna eesmärkide seadmisel, meetmete väljatöötamisel kui ka projektide valikul. Koostööle võib kaasa aidata ühine valdkonna eesmärgipuude väljajoonistamine, samade inimeste kaasamine meetme väljatöötamise töörühmadesse ja hindamiskomisjonidesse.

## 2.3.2 Tähelepanekud seoses eesmärkide määratlemisega

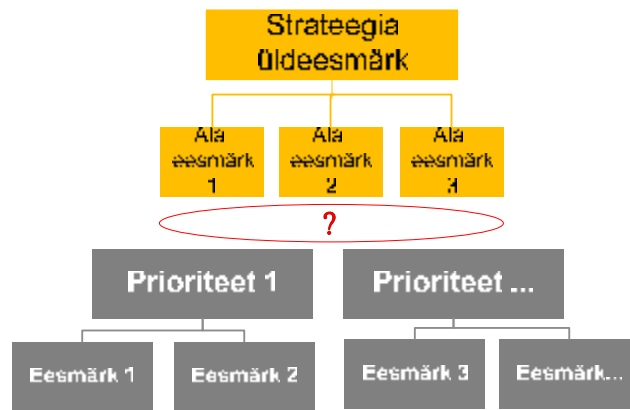
Kui ideaalolukorras peaks planeerimine algama probleemist ning strateegia ja mõjueesmärkide seadmisest, mille alusel koostatakse konkreetsed meetmed, siis uuringu tegemisel ilmnes, et strateegia ning meetmete väljatöötamine on toimunud paralleelselt ning loogiline eesmärkide puu on jäänud välja joonistamata. Tulenevalt nimetatud kahest paralleelselt toimunud protsessist struktuurivahendite strateegilisel planeerimisel, koosneb antud peatükk neljast põhilisest tähelepanekust, millest esimesed kaks lähtuvad eesmärkide seostamisest suunaga ülalt alla (strateegiast meetmeteni) ja käsitlevad probleeme poliitikakujundajamise seisukohast ning teised kaks lähtuvad protsessist suunaga alt üles (meetmest ja selle tegevustest kuni strateegia üldeesmärgini), vaadeldes probleeme eelkõige meetmete rakendamise poolt.

**TP 3: struktuurivahendite strateegias on palju eesmärkide tasandeid ning erineva tasandi eesmärkide seoseid ei ole piisavalt selgitatud. See on tekitanud olukorra, kus puudub hea ülevaade strateegiast kui tervikust ja selle tegevustest.**

Strateegia tasandil on välja toodud selle üldeesmärk, mis jaguneb kolmeks alaeesmärgiks. Lisaks üldeesmärgile on seatud kuus prioriteeti, millele on omakorda seatud eesmärgid. Prioriteetid jagunevad rakenduskavades prioriteetseteks suundadeks, millele on omakorda alaeesmärgid. Iga prioriteetse suuna all on meetmed, millele on omakorda seatud eesmärgid ning tegevused. Seega võib strateegias kokku eristada kaheksat eesmärkide tasandit, mis teeb strateegia eesmärkide hierarhia jälgimise keerukaks (vt Joonis 10).

Eesmärgipuude koostamisel ilmnes, et seosed strateegia üldeesmärgi ja prioriteetide vahel ei ole struktuurivahendite strateegias üheselt mõistetavalt esile toodud (vt Joonis 11). Sisulised seosed üldeesmärgi ja prioriteetide vahel on tõenäoliselt olemas, kuid nende seoste mitteselgitamine võib tekitada olukorra, kus pooled, sh konkreetsete meetmete rakendaja, saavad neist seostest erinevalt aru.

**Joonis 11. Seosed strateegia üldeesmärgi ja prioriteetide vahel ei ole selgelt lahti seletatud (selgete seoste puudumine eesmärkide vahel on joonisel tähistatud punase küsimärgiga)**



Allikas: Ernst & Young (2010), koostatud „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013“ põhjal.

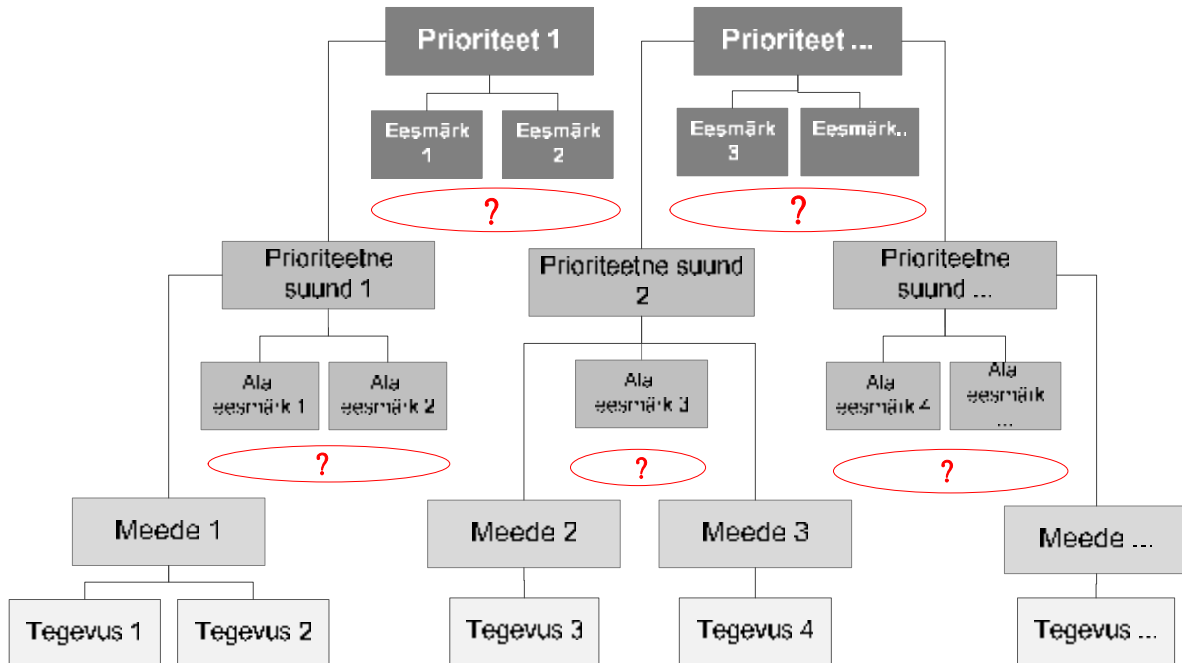
Selgete seoste väljatoomine on probleemiks ka eesmärkide hierarhiat mööda allapoole liikudes. Üldised seosed prioriteetide, prioriteetsete suundade ja meetmete vahel on välja toodud<sup>21</sup>, samas ei ole ära seostatud prioriteetide eesmärgid prioriteetsete suundade ja nende alaeesmärkidega ning üheselt mõistetavaid seoseid ei ole välja toodud ka prioriteetsete suundade alaeesmärkide ning konkreetsete meetmete vahel (vt Joonis 12). Nii esineb meetmete nimekirja vaadates esmapilgul meetmeid, mis otseselt ei haaku prioriteetse suuna või prioriteedi fookustega või ei selgu meetmete nimetustest, kas kavandatud meetmed seatud fookuseid katavad. Näiteks *keskkonnahariduse arendamise* meede ei haaku hästi *elukestva õppe* prioriteediga, selle eesmärkidega ega ka prioriteedi fookussuundadega. Oma olemuselt sobiks meede paremini prioriteedi 4 (*säästev keskkonnakasutus*) fookustega<sup>22</sup>. Samuti *haldussuutlikkuse* prioriteetse suuna all olev *maakondlike tugistruktuuride toetamise* meede ei ühildu hästi prioriteedi fookuste ning prioriteetse suuna eesmärkidega. Prioriteedi 6 (*suurem haldusvõimekus*) fookused käsitlevad aga ka organisatsioonide koostöö suurendamist, mis meetme nimede tasandil ei väljendu, ning prioriteedi 1 (*haritud ja tegus rahvas*) eesmärkidest oli meetme nimetuste tasandil vähe lõimimise tõhustamisele ja haigestumise ennetamise ning nakkushaiguste leviku tõkestamisele suunatud meetmeid. Kuigi meetme tegevuste tasandil võivad need seosed välja joonistuda, ei ole praegusel kujul võimalik saada terviklikku lihtsalt haaratavat

<sup>21</sup> „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegias 2007–2013“ esitatud joonisel 26 on prioriteetid ja prioriteetsed suunad omavahel ära seostatud. Meetmeid planeeritakse konkreetse prioriteetse suuna raames, mistõttu on seos meetme ja prioriteetse suuna vahel olemas.

<sup>22</sup> Vt analüüsi käigus koostatud eesmärgipuu lisas 1.

ülevaadet struktuurivahendite eesmärkidevahelistest seostest. Selleks, et neid seoseid luua, tuleks vaadata eraldi iga meetme määrust, millest võib järeldada, et ka poliitikakujundajatel on raske neid seoseid luua, mis omakorda tähendab hea ülevaate puudumist süsteemist kui tervikust.

**Joonis 12. Seosed prioriteetide eesmärkide ja prioriteetsete suundade vahel ning prioriteetsete suundade alaeesmärkide ja meetmete vahel ei ole selged (selgete seoste puudumine eesmärkide vahel on joonisel tähistatud punaste küsimärkidega)**



Allikas: Ernst ja Young (2010), koostatud „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013“ põhjal.

Arvestades erinevate eesmärkide tasandite rohkust, on rakendajatel ilma selgelt välja joonistatud seosteta keeruline näha oma panust kõrgemal seisvate eesmärkide saavutamisse, mis võib omakorda mõjutada eesmärgipäraste projektide valikut. Teisisõnu pole kindlustatud, et toetatavad projektid toetavad strateegia põhieesmärke.

#### Soovitus:

- Vältimaks eelkirjeldatud probleeme meetmete ja rakenduskavade eesmärkide sünkroniseerimisel, soovitame alustada järgmise struktuurifondide programmiperioodi planeerimist piisava ajavaruga. Järgmise perioodi üldise tulevikukujutluse aruteludega võiks Rahandusministeerium koostöös Riigikantselei strateegiabürooga Euroopa 2020. aasta strateegiast<sup>23</sup> lähtudes alustada juba sel või järgmisel aastal.
- Segaduste vältimiseks oleks oluline seosed eri tasandi eesmärkide vahel selgemalt esile tuua. Soovitame kõikidel rakendusasutustel koostada enne meetmete ettevalmistamise juurde asumist terviklikud eesmärgipuud, mis mitte ainult ei kirjelda valdkonna olulisemate strateegiliste eesmärkide ning nende saavutamiseks käivitavate meetmete vahelisi seoseid, vaid on ühtlasi ka strateegia elluviimise monitooringu ning ressursside kasutamise järelevalve aluseks.
- Soovitame Rahandusministeeriumil korraldada koostöös Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusega kõrgematele ametnikele strateegilise planeerimise koolitusi, mis käsitleksid kogu strateegilise planeerimise tsüklit erinevate arengutsenaariumide ja tulevikukujutluse läbitöötamisest strateegiliste eesmärkide määratlemise, tegevuste planeerimise ning järelevalveni. Eeltoodud teemasid hõlmavad praktilise orientatsiooniga

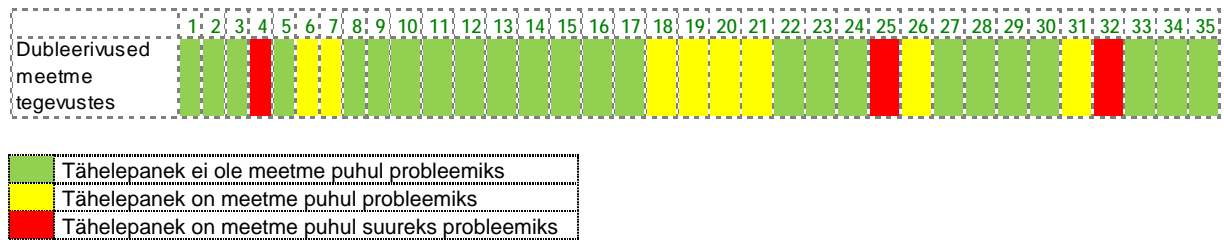
<sup>23</sup> Vt <http://ec.europa.eu/eu2020/>.

koolitused võiksid tuua kokku korraga mitmete ministeeriumide tippametnikke, kes praktiliste ülesannete käigus leiaks võimalusi eeloleval strateegilise planeerimise perioodil oluliste küsimuste lahendamiseks. Sedalaadi teemade näideteks võiksid olla ekspordi suurendamine, tööpuuduse leevendamine, Eesti suurema regionaalse tasakaalustatuse saavutamine jms. Kaaluda võiks ka välisriikide kogemuse kasutamist koolitusel.

**TP 4: erinevate meetmete tegevuste vahel esineb dubleerivusi.**

Eespool viidatud strateegilise üldplaneeringu mõningane nõrkus peegeldub ka meetmete portfelli kui terviku kujunemises. Kohati on loodud väga sarnaste eesmärkidega meetmeid. Meetme tegevuste võimalikke dubleerimisi tuvastati umbes kolmandikus meetmetest<sup>24</sup> (vt Joonis 13). Teravamalt tuli probleem esile *ühisturunduse toetamise* (toetatavad tegevused kattuvad suures osas eksporditurunduse, välismessitoetuse ja klastrite arendamise meetmetega), *teadlas mobiilsuse programmi MOBILITASE* (kattuvad DoRa alamprogrammiga) ja *energiatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamise* meetmetes (võimalikud kattuvad teaduse sihtfinantseerimise, EASi teadus- ja arendustegevuse toetustega). MOBILITASE tippteadlaste tegevussuund ja DoRa välisprofessorite tegevussuund on omavahel dubleerivad. See, et üks programm toob tippspetsialiste Eestisse ainult teadust tegema ja teine toob võrdväärse kvalifikatsiooniga inimesi ainult kõrgharidusõppesse, ei ole mõistlik, kuna praktikas on nimetatud inimesed rakendatud nii teadustegevusse kui ka õppetöösse. Ühisturunduse meetme erinevad tegevused kattuvad osaliselt tegevustega eksporditurunduse, välismessitoetuse ja klastrite arendamise meetmetes.

**Joonis 13. Analüüsil tuvastatud dubleerivused meetmetes**



Allikas: väljavõte meetmete analüüsi tulemusena koostatud tähelepanekute maatriksist<sup>25</sup>.

Tegevuste rohkus ja dubleerimine muudab struktuurivahendite süsteemi raskemini jälgitavaks ja hinnatavaks. Samuti tekitab see ohu topeltpaotlemisteks, mis võib suurendada tühikoormust ning vähendada toetuse mõjuulatust. Dubleerivad tegevused saaks administreerimise lihtsustamiseks ja riigipoolse finantseerimise täpsemaks suunamiseks ühildada.

**Soovitus:**

- Soovitame vähendada meetmete koguarvu, kõrvaldades dubleerivusi meetmete toetatavates tegevustes.

**TP 5: meetme eesmärkide sõnastused on ebatäpsed ja segased.**

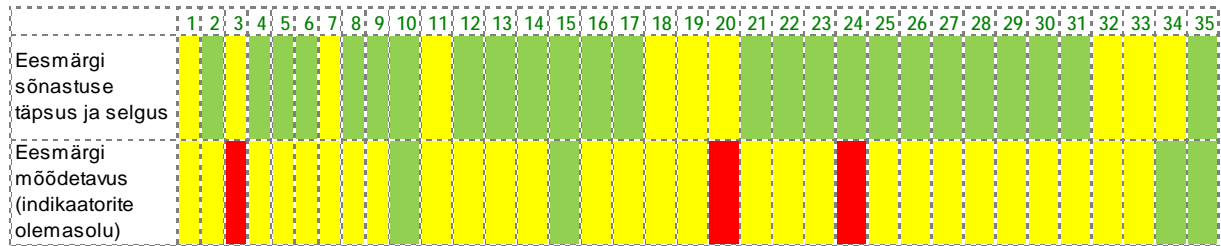
Eesmärkide sõnastuse täpsus ja selgus on probleemiks kolmandikus meetmetest ning eesmärkide mõõdetavus pea kõikides meetmetes (vt Joonis 14).

<sup>24</sup> Valimis oli u neljandik kõigist meetmetest ning võib eeldada, et dubleerivuse probleem esines ka valimist välja jäänud meetmetes.

<sup>25</sup> Numbritele vastav valimis olnud meetmete loetelu on esitatud lisas 4. Täpsemalt saab iga meetme kohta lugeda lisas 3 olevatelt meetmekaartidelt.



**Joonis 14. Kolmandikul meetmetest on probleeme eesmärgi sõnastuse täpsusega ning peaaegu kõigil meetmetel on probleeme meetmega hästi seostatavate tulemus- ja mõjuindikaatoritega**



Green	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
Yellow	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
Red	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

Allikas: väljavõtte meetmete analüüsi tulemusena koostatud tähelepanekute maatriksist<sup>26</sup>.

Näitena võib tuua järgmised meetme määrustes välja toodud eesmärgid:

1. tõsta piirkondade konkurentsivõimet, muutes piirkonnad atraktiivsemaks ettevõtjate, investorite, kvalifitseeritud tööjõu ja külastajate jaoks;
2. meetme üldeesmärk on teadus- ja arendusasutuste konkurentsivõime edenemist ja strateegiliste eesmärkide täitmist soodustava energiatehnoloogiaalase teadus- ja arendustegevuse toetamine;
3. kasvanud on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 „Teadmistepõhine Eesti“ eelisarendatavates valdkondades teadustööd tegevate uurimisrühmade rahvusvaheline konkurentsivõime;
4. ÜF- ja ERF-suundade elluviimine ja eesmärkide saavutamine vastavalt rakenduskavale;
5. rakenduskava prioriteetse suuna „Infoühiskonna edendamine“ eesmärkide saavutamine Vabariigi Valitsuse 30. novembri 2006. a korraldusega nr 667 heaks kiidetud „Infoühiskonna arengukava 2013“ rakendusplaanide alusel<sup>27</sup>.

Eesmärkide loetelust nähtub, et need on laiahaardelised, kohati on meetme alusdokumentides eesmäärke, meetme raames toetatavaid tegevusi ja nende oodatavaid tulemusi segi aetud ning mõnel juhul on eesmärgid sõnastatud läbi viidete. Näiteks esimene väljatoodud eesmärk võib hõlmata väga palju erinevaid abikõlblikke tegevusi. Teine loetelus toodud näide on sõnastatud tegevusena ning kolmanda näite sõnastust täpselt lugedes on tegu üldsõnalise viitega tegevuse oodatavale tulemusele. Viimase kahe loetelu näite puhul ei ole meetme määruuses eesmärki lahti kirjutatud, vaid on viidatud majanduskeskkonna arendamise rakenduskava eesmärkidele.

Kuna kõrvuti eesmärkide ebaselge sõnastusega on meetme tasemel enamasti ka indikaatorid välja toodud suhteliselt kasinalt, võib eesmärkide ebaselge sõnastus tähendada kõrgemate eesmärkide suhtes väheoluliste projektide toetamist.

**Soovitused:**

- ▶ Soovitame rakendusasutustel sõnastada meetme eesmärgid võimalikult selgelt, et need oleksid taotlejale arusaadavad ning mõõdetavad. Lähtuda eesmärkide sõnastamisel SMART-põhimõttest (s.o spetsiifiline, mõõdetav, ajaliselt määratletud, realistlik, täpne). Et meetme

<sup>26</sup> Numbritele vastav valimis olnud meetmete loetelu on esitatud lisan 4. Täpsemalt saab iga meetme kohta lugeda lisan 3 olevatelt meetmekaadidelt.

<sup>27</sup> Näitena on kasutatud piirkondade konkurentsivõime tugevdamise, energiatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetamise, teadlasmobiilsuse programmi Mobilitas, transpordi infrastruktuuri arendamise ja infoühiskonna edendamise meetme eesmäärke.

määrus oleks tervikuna loetav, tuleks määruuses lahti kirjutada meetme eesmärk, mitte viidata eesmärgis vaid rakenduskava eesmärkidele.

### **TP 6: meetmete kujundamisel on keskendunud tegevuste määratlemisele, mitte oodatavate tulemuste kirjeldamisele.**

Eesmärkide üldsõnalisus võib osaliselt tuleneda meetmete ettevalmistamise protsessist ja juhenditest, mis pidanuks rakenduskava ja meetme eesmärkide kooskõla ning mõõdetavate eesmärkide sõnastamise vajadust veelgi enam rõhutama. Tõenäolisem põhjus on siiski asjaolu, et rakenduskavade koostajate ning tegelike meetmete määruste koostajate vaheline suhtlus on osutunud ebapiisavaks ning meetmete ettevalmistajad ei ole omanud head ülevaadet struktuurifondide planeeringust nende valdkonnas (aga ka tervikuna)<sup>28</sup>. Tulemusena on meetmete koostamisel keskendunud rahastatavate tegevuste määratlemisele ning tegevuse eesmärkide ja oodatavate tulemuste kirjeldamine on jäänud tahaplaanile. Seda väljendab asjaolu, et umbes poolte valimis olnud meetmete toetatavad tegevused kitsendavad meetme eesmärki oluliselt (s.t nende abil ei ole võimalik püstitatud eesmärki saavutada) või sisaldavad laiemat tegevuste ringi kui meetme eesmärgist võiks järeldada. Nii näiteks on regionaalvaldkonna meetmetes seatud põhjendamatult väga suured ja mitmekülgsed eesmärgid. Toetatavad tegevused kitsendavad aga meetmete tegelikku skoopt väga olulisel määral.

Seega on teatud meetmete puhul täheldatav, et meetme ettevalmistaja ongi dokumentatsiooni koostamise ajal mõelnud sellele, millist laadi tegevusi tahetakse toetada, mitte tegevuse oodatavale tulemusele.

Meetmete juhtimine selle tegevuste, mitte strateegias kaardistatud probleemidele vastavate eesmärkide kaudu võib tähendada, et teostatavad tegevused ei ole eesmärkide saavutamiseks kõige asjakohasemad ning eesmäärke ei saavutata. Konkreetsema eesmärgipüstituse ja vähem kitsendatud toetatavate tegevuste loetelu kasuks räägib ka suurem paindlikkus: mida täpsemini on sätestatud meetme eesmärgid ja mida vahetumalt nendega toetatavate projektide ja tegevuste valikul arvestatakse, seda rohkem võib jääda tegevusruumi eesmärgini jõudmise täpse viisi ehk toetatavate tegevuste osas. Kõige olulisem, et see võimaldab viia tähelepanu protsessilt selle tulemustele ja tegevuse mõjususele.

#### **Soovitused:**

- ▶ Meetmete väljatöötamisel soovitame keskenduda oodatavate tulemuste kirjeldamisele ja meetme eesmärkide täpsustamisele ning jätta toetatavate tegevuste osas taotlejatele vabamad käed.

### **2.3.3 Tähelepanekud seoses indikaatorite määratlemisega**

#### **TP 7: struktuurifondide kasutamise olulistele eesmärkidele ja tegevussuundadele ei ole alati seatud ammendavaid indikaatoreid.**

Strateegia raames rahastatud valdkondade kohta on strateegias vähe mõjuindikaatoreid ning enamasti ei hõlma olemasolevad indikaatorid mitte tervet valdkonda, vaid ainult teatud aspekte sellest. Näiteks kapitali kättesaadavuse ning ohtlike jäätmete kohta ei ole võimalik strateegiast ega rakenduskavadest välja tuua ühtegi mõjuindikaatorit (vt Joonis 15)<sup>29</sup>.

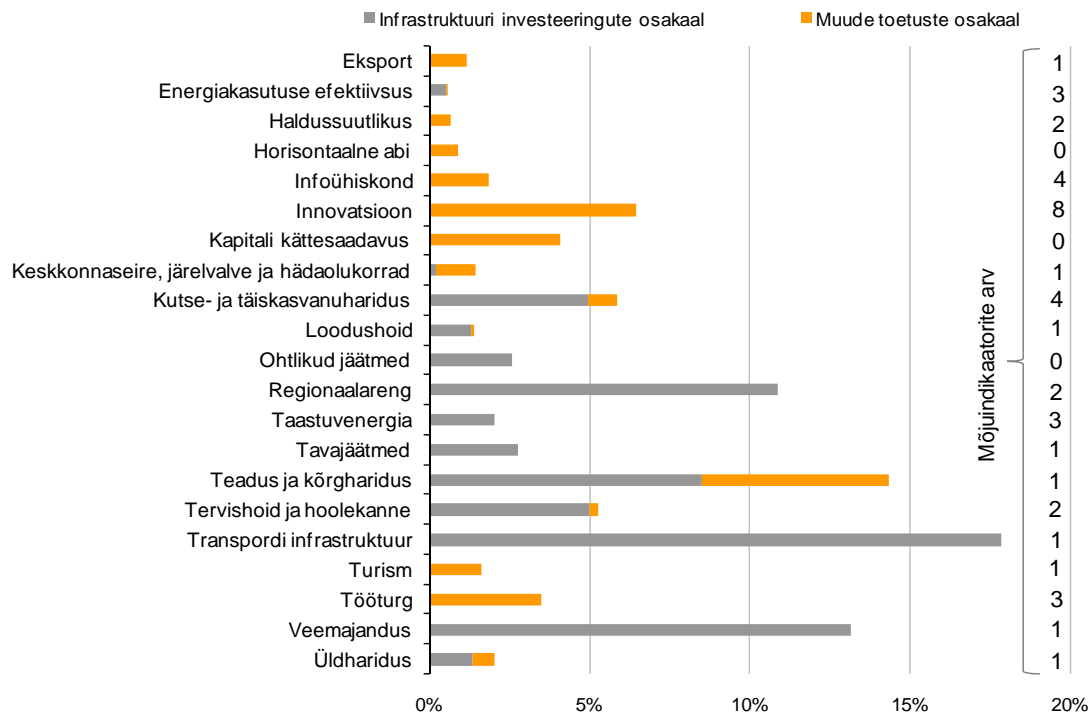
---

<sup>28</sup> Ülevaate puudumise kohta andsid tunnistust uuringu käigus tehtud intervjuud.

<sup>29</sup> Joonisel on välja toodud struktuurivahendite jagunemine erinevate valdkondade vahel (andmed pärinevad 2009. aasta struktuurifondide rakenduskavade hindamise aruandest). Joonise paremal servas on näidatud iga valdkonnaga seostatavate mõjuindikaatorite arv strateegias ning rakenduskavades. Joonist vaadates tuleks silmas pidada, et mõni strateegias või rakenduskavades välja toodud mõjuindikaator oleks kaudselt sobitunud mitme joonisel välja toodud valdkonnaga, kuid joonisel on iga mõjuindikaator antud juhul seatud vaid ühe valdkonnaga.

Strateegias välja toodud üldesmärgi indikaatorid katavad vaid väikest osa kogu strateegia suundadest. Näiteks ei kajastu neis indikaatorites kuidagi haldussuutlikkuse prioriteet ega prioriteetne suund<sup>30</sup>. Kuigi prioriteetsetes suundades ja meetmetes on tähtsustatud turism ning eksport, ei kajasta neid valdkondi üldesmärkide indikaatorid. Indikaatorite ebaühtlane seadmine ilmnes ka meetmete valimipõhisel analüüsil: 90%-l meetmetest puuduvad rakenduskava ja strateegia tasandil meetmega otseselt seostatavad mõju, tulemus või väljundindikaatorid (vt Joonis 14).

**Joonis 15. Struktuurivahendite jagunemine erinevate alamvaldkondade vahel ning nendes valdkondades seatud mõjuindikaatorite arv**



Allikas: Ernst & Young (2009), struktuurifondide rakenduskavade hindamise aruande põhjal.

Ammendava indikaatorisüsteemi puudumine takistab teabevahetust poliitikakujundajate ja meetmete rakendajate vahel ning ka horisontaalselt erinevate ministeeriumide vahel, samuti võtab see poliitikakujundajatelt strateegia tulemuste juhtimiseks olulise tööriista ning strateegia tulemusi on keeruline hinnata ning vajalikke muudatusi sisse viia.

**Soovitus:**

- Seada järgmisel struktuurivahendite rakendusperioodil strateegias ja rakenduskavas indikaatorid selliselt, et iga struktuurivahendite meede oleks seostatav vähemalt ühe väljund-, tulemus- ja mõjuindikaatoriga.

**TP 8: esineb probleeme indikaatorite tüüpide määratlemisega.**

Lisaks indikaatorite vähesusele oli segi aetud ka indikaatorite erinevaid tüüpe. Väljatoodud mõjuindikaatorid on sageli sisult väljund- või tulemusindikaatorid. Näiteks on majanduskeskkonna arendamise rakenduskavas mõjuindikaatorina välja toodud *eksportivate ettevõtete arv*, mis on oma olemuselt pigem tulemus kui mõjuindikaator, sama kehtib ka programmis „Kaitsekorralduskavade ja liikide tegevuskavade koostamine looduse mitmekesisuse säilitamiseks“ välja toodud mõjuindikaatori *kaitsekorralduskavadega hõlmatud pindala* kohta.

<sup>30</sup> Vt lisa 1. „Eesmärgipuud“ esimene joonis.

Probleemid indikaatorite tüüpide seadmisel takistavad meetme eesmärkidest arusaamist ega võimalda hiljem struktuurivahendite kasutuselevõtu mõjusid hinnata ja sellest tulenevalt strateegia elluviimist tõhustada. Samuti võib see tähendada ohtu vähem eesmärgipäraste projektide väljavalimisel.

### Soovitus:

- ▶ Koostada täpsem juhend indikaatorite seadmiseks või korraldada indikaatorite väljatöötajatele vastavasisuline koolitus, milles keskendutaks ka tähelepanekus välja toodud aspektidele.
- ▶ Määratleda eesmärkide saavutamist kajastavate indikaatorite sihttasemed.

### TP 9: indikaatorite seadmisel ei ole selgitatud, kuidas strateegia nende saavutamist mõjutab.

Kuna mõjuindikaatorite täitmist võivad mõjutada ka strateegiavälised asjaolud, siis tuleks indikaatorite seadmisel selgitada, millised indikaatorid on strateegia poolt kontrollitavad, milliseid aspekte saab strateegia vaid teatud määral mõjutada ning millised aspektid ei ole strateegia poolt kontrollitavad ega mõjutatavad (vt Joonis 9, lk 26).

Strateegias ja rakenduskavades välja toodud mõjuindikaatoritest võiks kontrollitava indikaatori näitena välja tuua *avaliku sektori e-teenuseid kasutavate inimeste rahulolu riigi e-teenustega*, mõjutatava indikaatorina *turismiteenuste ekspordi kasvu* ning peaaegu kontrollimatu indikaatorina *keskmise oodatava eluea*. Samas puuduvad nende indikaatorite juures selgitused, kas soovitud sihttase loodetakse saavutada vaid struktuurifondide abil või mõjutavad sihttaseme saavutamist ka teised faktorid.

Samas on indikaatorite rühmitamisel (eriti nendel juhtudel, kus saame indikaatorit mõjutada, kuid mitte kontrollida) oluline ka selgituste lisamine selle kohta, mille kaudu ja mil määral strateegia indikaatorite saavutamisse panustab. Selgituste puudumisel väheneb indikaatorisüsteemi kasutatavus juhtimisvahendina ning strateegia tulemuste hindamisel võidakse teha valesid järeldusi strateegia tulemuste ja mõjude kohta.

### Soovitus:

- Soovitame selgitada strateegia tegevuste oodatavat mõju indikaatorite saavutamisse. Kasutada võiks joonisel Joonis 9 välja toodud indikaatorite selgitamise skeemi. Iga meetmega seotud näitajad ning meetmete oodatav panus neisse näitajatesse võiks olla kirjeldatud meetme seletuskirjas meetme sekkumise loogika lahtiseletamisel.

### TP 10: meetmete sekkumise loogika ei ole alati läbi mõeldud ning seetõttu ei ole selge, mida meetme raames soovitakse saavutada.

Tulenevalt eespool tehtud tähelepanekutest, ei ole meetmete sekkumisloogika alati terviklik ja ülevaatlik. Arusaam meetme vajadustest, eesmärkidest, tegevustest ning näitajatest, mille alusel hinnata meetme tulemuslikkust, ei ole piisavalt läbi mõeldud ning seetõttu jääb tihti arusaamatuks, kuidas täpselt meede strateegia eesmärkide saavutamisele kaasa peaks aitama. Tervikpildi saamiseks tuleb lugeda tervet rida erinevaid dokumente ja kogutud teabe peab iga huviline ise loogilisse seosesse panema (meetme määrusest, rakenduskavast, hindamiskriteeriumidest, kodulehe küsimuste-vastuste rubriigist). Meetmete vajalikkuse põhjendused on toodud rakenduskavas ja üldiselt, kogu meetmete rühmale kokku, mistõttu konkreetsete meetmete puhul jääb sekkumise loogika segaseks.

Meetme sekkumise loogika ebaselgus vähendab oluliselt tõenäosust valida välja strateegia eesmärkidesse panustavaid projekte.

### Soovitused:

- ▶ Soovitame muuta meetme sekkumise loogika ja oodatavate mõjude kirjeldus meetme määruse seletuskirja kohustuslikuks osaks. Soovitav oleks lisada vastav nõue järgmise perioodi struktuuritoetuste seadusesse. Meetme sekkumise loogika kirjeldamisel võib näitena kasutada maaelu arengukava meetmete kirjeldamise loogikat<sup>31</sup>. Määruste muudatuste sisseviimisel võiks vastavas seletuskirjas kajastuda ka muudatused oodatavates mõjudes.

### Kokkuvõtte

Eesmärkide kooskõla analüüs viitab mitmetele nõrkustele struktuurifondide strateegilises planeerimises. Kitsaskohad esinesid nii kaardistatud probleemides, määratletud eesmärkides kui ka indikaatorite süsteemi kasutatavuses. Strateegias on osaliselt tegevusi rühmitatud tegevuste omaduste (investeeringud, pehmed tegevused jne) järgi, mitte probleemipõhiselt. Struktuurifondide rakendamise eesmärkidel on kaheksa erinevat tasandit ning tasandite vahelised seosed ei ole alati selgelt välja toodud. Seatud indikaatorite süsteem on strateegia tulemuste juhtimiseks ebapiisav. Sellest tulenevalt puudub hea ülevaade struktuurivahendite rakendamisest tervikuna ning meetmete sekkumise loogika ei ole alati lõpuni läbi mõeldud. Seetõttu soovitaksime eeloleva perioodi struktuurivahendite planeerimisel lähtuda järgmistest põhilistest sammudest:

- Alustada järgmise struktuurifondide programmiperioodi planeerimist piisava ajavaruga. Järgmise perioodi üldise tulevikukujutluse aruteludega võiks Rahandusministeerium koostöös Riigikantselei strateegiabürooga Euroopa 2020. aasta strateegiat<sup>32</sup> lähtudes alustada juba sel või järgmisel aastal.
- Korraldada lähiajal (hiljemalt 2011) strateegilise planeerimise koolitus kõrgematele ametnikele. Koolitus peaks käsitlema kogu strateegilise planeerimise tsüklit alates erinevate arengustsenaariumide ja tulevikukujutluse läbitöötamisest kuni strateegiliste eesmärkide määratlemise, tegevuste planeerimise ning järelevalveni.
- Koostada täpsem juhend eesmärkide ja indikaatorite määratlemiseks.
- Koostada aegsasti tervet strateegiat hõlmavad probleemi-, eesmärgi- ja indikaatoripuud, millest lähtuvalt saaks meetme ja selle sekkumise loogika detailselt läbi mõelda ja strateegiaga paremini siduda. Probleemi-, eesmärgi- ja indikaatoripuude joonistamisel ja kirjeldamisel tuleks lähtuda käesolevas peatükis esitatud soovitudest.
- Muuta meetme sekkumise loogika ja oodatavate mõjude kirjeldus meetme määruse seletuskirja kohustuslikuks osaks. Soovitav oleks lisada vastav nõue järgmise perioodi struktuuritoetuste seadusesse.

---

<sup>31</sup> Vt [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note\\_e\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_e_en.pdf) (viimati vaadatud 22.06.2010).

<sup>32</sup> Vt <http://ec.europa.eu/eu2020/> (viimati vaadatud 22.06.2010).

### 3. Tähelepanekud ja soovitused rakenduskeemide lõikes

Käesolev peatükk võtab kokku meetmekaartide abil teostatud meetmete tingimuste ja projektide valikusüsteemide analüüsist selgunud tähelepanekud ja soovitused valikuprotsessi arendamiseks erinevate rakenduskeemide (avatud taotlusvoorud, investeeringute kavad ja programmid) lõikes. Meetmete analüüsi täpsem kirjeldus on esitatud metoodika peatükis (vt peatükk 1.3).

Kõiki rakenduskeeme iseloomustavad teatud neile omased näitajad. Järgnev tabel annab üldistava ülevaate käesoleva hindamise kontekstis olulisematest rakenduskeemidele iseloomulikest omadustest.

**Tabel 1. Rakenduskeemidele iseloomulikud omadused**

Näitaja	Programmid	Investeeringute kavad	Avatud taotlusvoorud
Tegevuse tüüp	Nn pehmed tegevused	Investeeringud	Erinevat tüüpi tegevused
Projekti suurus <sup>33</sup>	Erineva suurusega projektid	Suured projektid	Pigem väiksemad projektid, kuigi esineb erandeid
Rahastatavate projektide arv	Pigem suur	Pigem väike	Pigem suur
Taotlejad	Tegevusi viivad ellu selleks määratud riiklikud asutused	Enamasti riigi või KOV-de osalusega asutused/ettevõtted	Lai taotlejate ring (näiteks ettevõtted, mittetulundusühingud jne)
Riigi roll tegevuste suunamisel	Suur	Suur	Väike

Allikas: koostatud rakenduskeemide kirjelduste põhjal

Kuigi iga rakenduskeemi kohta on võimalik välja tuua seda iseloomustavad näitajad, ei ole erinevused rakenduskeemide vahel struktuurivahendite alusdokumentides (strateegia, rakenduskavad, struktuuritoetuste seadus) selgelt piiritletud ning rakendajatel on rakenduskeemi valikul võrdlemisi suur otsustusvabadus. Seetõttu ei ole käesolevas peatükis valikusüsteemide kohta tehtud tähelepanekud ja soovitused alati seotud mitte üksnes kindla rakenduskeemi tüübiga, vaid sellele valdavalt iseloomulike tunnustega. Sellest tulenevalt võivad ühe rakenduskeemi all tehtud tähelepanekud ja soovitused olla asjakohased vastavate tunnuste ilmnmisel ka teistes rakenduskeemides. Korduste vältimiseks on tähelepanekud ja soovitused tehtud siiski vaid ühe rakenduskeemi alapeatükis, millele iseloomulike tunnustega tähelepanek enim seostub. Näiteks on tähelepanek nr TP 19 (*meetmetes, kus rahastatakse väikest arvu suuremahulisi projekte, ei ole kulude kokkuhoidmiseks kasutatud meetme eelarve läbirääkimisi taotlejatega*) tehtud investeeringute kavade peatükis, kuna investeeringute kavadele on iseloomulik väiksema hulga suuremahuliste projektide rahastamine. Samas seondub see tähelepanek ka avatud taotlusvoorude ja programmidega, kui neis rahastatakse väikest arvu suuremahulisi projekte.

Peatükk on üles ehitatud järgmise struktuuri alusel:

- esimene alapeatükk toob välja rakenduskeemide üldised tähelepanekud;
- teine alapeatükk võtab kokku tähelepanekud, mis on iseloomulikud **programmilistele meetmetele**, kus rahastatakse nn pehmet tüüpi tegevusi, mille elluviijaks on riik ise või mille elluviimist riik väga otseselt suunab;
- kolmas, **investeeringute kavade alapeatükk** koondab tähelepanekuid, mis on iseloomulikud meetmetele, kus taotlejaks on riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega asutused või ettevõtted, kus rahastatakse pigem väikest arvu suuremahulisi projekte ning projektide rahastamine on tihedalt seotud riiklike arengukavadega;

<sup>33</sup> Projekti suuruse all on silmas peetud projektide rahalist mahtu.

- **avatud taotlusvoorude alapeatükk** koondab tähelepanekuid, mis on iseloomulikud suure taotlejate arvuga pigem väiksemamahuliste projektidega meetmetele.

Peatükis välja toodud tähelepanekud põhinevad valimipõhisel analüüsil. Tähelepanekutes toodud viited erinevatele meetmetele on mõeldud ennekõike näidetena ning need ei püüa lahata konkreetse meetmega seotud problemaatikat tervikuna. Iga meetme kohta teostatud tervikanalüüs on esitatud konkreetse meetme analüüsikaardil (vt lisa 3).

### 3.1 Rakenduskeemideülesed tähelepanekud

Alljärgnevad projektide valikut puudutavad tähelepanekud ei ole konkreetselt seotud ühegi rakenduskeemi eripäradega, vaid on üldistatavad kõikidele rakenduskeemidele. Välja toodud tähelepanekud on seotud rakenduskeemide valiku, üldiste probleemidega meetmete valikukriteeriumides ja valikuprotsessi läbipaistvusega.

#### **TP 11: rakenduskeemide olemus ja põhimõtted kindla rakenduskeemi eelistamiseks ei ole alati selged.**

Rakenduskeemide valikut iseloomustavad juhendid on üldsõnalised ning puudub selge arusaam, mis juhtudel üht või teist tüüpi rakenduskeemi eelistada. Üldiseid aluseid, millal üht või teist rakenduskeemi kasutada, on kirjeldatud struktuuritoetuste seaduses<sup>34</sup>, struktuuritoetuste rakendamiseks koostatud kolmes valdkondlikus rakenduskavas<sup>35</sup> ning iga rakenduskeemi kohta koostatud meetme määruste koostamise juhendis<sup>36</sup>, kuid kõik need dokumendid annavad vaid üldsõnalisi juhendeid rakenduskeemide valiku kohta. Näiteks toob elukeskkonna arendamise rakenduskava rakenduskeemi valikuks välja järgmised suunised:

*„Rakenduskeemi valik otsustatakse iga toetatava tegevuse lõikes eraldi ning sätestatakse vastavalt seaduse „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seadus“ alusel moodustatavate meetmete tingimustes (siseriiklik määrus). Seejuures lähtutakse põhimõttest, et riigiasutuste (osalt ka kohalike omavalitsuste poolt) arengukavade või -programmide elluviimisega kooskõlas ettevõetavad projektid realiseeritakse eelkõige investeringute kava koosseisus. Samas võidakse samades prioriteetsetes suundades ja alasuundades kasutada täiendavalt avatud taotlemisega rakenduskeemi, mis võimaldab paindlikult kaasata mittetulundussektori, kohalike omavalitsuste ja teiste avalik-õiguslike institutsioonide, teatud juhtudel aga ka ettevõtjate initsiatiivi ja ressursse. Investeringute kava põhiste rakenduskeemide kasutamise lisaks riigiasutuste poolt hallatavatele projektidele ka nende toetatavate tegevuste puhul, kus projektide valikul lähtutakse eelkõige kooskõlast valdkondlike ja/või territoriaalsete arengukavadega. Sel puhul viiakse läbi lihtsustatud tingimustel eeltaotlusvoorud, mille tulemuste alusel ja kooskõlas arengukavadega koostatakse investeringute kava, millesse valitud projektide taotlejad valmistavad ette juba põhjalikumad projektitaotlused. See aitab kokku hoida paljude taotlejate aja- ja töökulu ning tagada rakenduskava regionaalselt tasakaalustatud ning eesmärgipärast elluviimist.“<sup>37</sup>*

Tegemist on eespool välja toodud rakenduskeemide olemust kirjeldavates dokumentides kõige detailsema kirjeldusega sellest, millal investeringute kava tüüpi rakenduskeemi kasutada. Ometi jääb kirjeldus üldiseks ega too välja selgeid suuniseid rakenduskeemi valikuks. Kirjelduses rõhutakse näiteks investeringute kavade ja valdkondlike arengukavade vahelistele seostele, kuid sellest ei selgu, kas valdkondliku arengukava olemasolu on investeringute kava koostamise eelduseks või

<sup>34</sup> Vt <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12765629>.

<sup>35</sup> Inimressursi arendamise rakenduskava, elukeskkonna arendamise rakenduskava ja majanduskeskkonna arendamise rakenduskava.

<sup>36</sup> Rahandusministeeriumi koostatud meetme tingimuste määruste koostamise juhend avatud taotlemise puhul, programmi koostamise juhend ning investeringute kava koostamise juhend.

<sup>37</sup> Elukeskkonna arendamise rakenduskava.

mitte. Ebaselgus rakendusskeemide valikul tuli välja ka analüüsi käigus tehtud intervjuudel ning rakendusskeemide põhisel töötoal. Nii põhjendati *veemajanduse infrastruktuuri arendamise* ja *keskkonnanahariduse infrastruktuuri arendamise* meetme avatud taotlusvooruna rakendamist sellega, et valdkonnas ei ole konkreetset valdkondlikku arengukava. Samas puudub konkreetne teemavaldkonnale suunatud arengukava ka *hariduslike erivajadustega (HEV) õpilaste õppekeskkonna kaasajastamise* ning *riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimise* meetme alusena, mille puhul ometi on kasutatud investeringute kava rakendusskeemi.

Kuigi väga range reeglistiku koostamine rakendusskeemi valikuks võib võtta rakendajatelt paindlikkuse valida oma meetmete jaoks sobivaim skeem, võib rakendusskeemide aluspõhimõtete ebaselge defineerimine ning täpsemate (soovituslike) juhendite puudumine seevastu tekitada olukorra, kus meetmeid ei rakendada selleks kõige mõistlikuma rakendusskeemi kohaselt. Kuna projektide valikuprotsess sõltub olulisel määral ka valitud rakendusskeemist, siis on skeemi valik eesmärkidesse enim panustavate projektide valikul määrava tähtsusega.

### Soovitus:

- Koostada juhend, mis kirjeldaks täpsemini rakendusskeemide olemust ning annaks juhendeid, millal mingit tüüpi rakendusskeemi kasutada.

### TP 12: hindamiskriteeriumid ei arvesta piisavalt konkreetse meetme iseärasusi.

Läbiva tähelepanekuna võib välja tuua, et hindamiskriteeriumide interpreteerimisel ei ole sageli lähtutud meetmete eripäradest. Nii on hindamiskriteeriumid üle võetud määruste koostamise juhendites või hindamiskriteeriumide määratlemise juhendites kirjeldatud sõnastuses, ilma et neid oleks konkreetse meetme spetsiifikale vastavalt tõlgendatud või on kriteeriumile leitud tõlgendus, mis ei sobi kokku kriteeriumi algse eesmärgiga.

Näiteks *teadusaparatuuri ja -seadmete kaasajastamise* meetme hindamiskriteeriumides hinnatakse taotluse jätkusuutlikkust nelja näitaja põhjal:

- (a) vastavas struktuuriüksuses töötavate teadlaste arv;
- (b) taotleja on võimeline projekti ellu viima, omab omafinantseeringu vahendeid;
- (c) teadusasutuse või struktuuriüksuse juhtimise ja tegevuse korralduslik tase;
- (d) projekti kulutuste ja oodatavate tulemuste suhte asjakohasus (vajadusel olemas tulu-kulu analüüs).

Aparatuuri abil ellu viia plaanitava teadustegevuse sisu kohta on samas taotlusvormis teavet napilt. Antud juhul tekib küsimus, kas antud kriteeriumide komplekt on piisavalt tõhus projekti jätkusuutlikkuse (pikaajalise lisandväärtuse) hindamiseks või võimaldab see pigem hinnata taotleva institutsiooni enda jätkusuutlikkust.

Kriteeriumide kasutamine, ilma et neid tõlgendataks vastavalt meetme spetsiifikale, seab kahtluse alla kriteeriumi sisukuse ja toimivuse. Probleem esineb eelkõige jätkusuutlikkust, projekti mõjusid ja horisontaalsetele prioriteetidele<sup>38</sup> vastavust käsitlevate kriteeriumide tõlgendamisel.

### Soovitus:

- Soovitame Rahandusministeeriumil rakendusasutustele juhendite andmisel pöörata suuremat tähelepanu kriteeriumide konkreetse meetmega sidumise vajadusele. Seda vajadust tuleks

---

<sup>38</sup> Siin peame silmas struktuurivahendite strateegias ja mitte käesoleva uuringu lähteülesandes esitatud horisontaalseid prioriteete. Hanke lähteülesandes toodud horisontaalsed eesmärgid tekkisid alles 2009. aastal tehtud struktuurivahendite rakenduskavade hindamise käigus, mistõttu ei olnud nendega arvestamist meetmete planeerimisel ette nähtud. Küll olid aga strateegias välja toodud (vt Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013, lk 118) horisontaalsed eesmärgid, millega strateegia rakendamisel läbivalt arvestada tuleks.



enam rõhutada nii suhtlusel rakendusasutustega, planeeritavatel koolitustel kui ka olemasolevates juhendmaterjalides.

- Soovitame rakendusasutustel valikukriteeriumide lahtikirjutamisel lähtuda rohkem vastava meetme spetsiifikast. Valikukriteeriumide ülevaatamisel tuleks iga kriteeriumi puhul läbi mõelda, mida üks või teine kriteerium meetme kontekstis tähendab. Soovitus kehtib nii projektide mõju, jätkusuutlikkuse kui ka horisontaalsete prioriteetide hindamisega seotud kriteeriumide kohta. Meetmetes, kus plaanitakse muudatusi meetme määrustes ning soovitus rakendamise ei nõua väga põhjanevaid muudatusi, soovitame seda teha juba käesoleval perioodil.

### **TP 13: projektide hindamisjuhendid jätvad hindajatele liiga palju ruumi subjektiivseteks hinnanguteks.**

Meetme määrustes ja hindamisjuhendites ei ole meetmete valikukriteeriumid alati objektiivsete näitajate abil lahti kirjutatud. Probleeme liigse subjektiivsusega esines mitmete olulisemate valikukriteeriumide, nagu projektide mõju, jätkusuutlikkuse ja kuluefektiivsuse kirjeldamisel.

Näiteks *kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise* meetme projektide hindamisjuhendis on toodud järgmised juhendid projekti eesmärkide ja oodatavate tulemuste mõju hindamisel meetme eesmärkide saavutamisele:

- Maksimum 5 punkti – projekti eesmärgid ja oodatavad tulemused toetavad selgelt meetme eesmärki ning aitavad otseselt kaasa selle saavutamisele.
- Miinimum 0 punkti – eesmärgid ja oodatavad tulemused ei vasta määruse eesmärgile.

Kahjuks ei ole lisatud täiendavaid selgitusi, milliseid komponente projekti mõjude hindamisel peaks silmas pidama (näiteks, kas hinnata inimeste arvu, kellele teenust pakutakse, pakutavate tegevuste kompleksust või mitme teguri kombinatsiooni) ning milliste näitajate korral hinnata mõju suureks või väikeseks (näiteks, kas suur mõju algab 100 inimesele teenuse pakkumisest või tähendab suur mõju vähemalt 1000 inimese kaasamist). Kuna projektitaotlusi hindab suur hulk inimesi, kellest igaüks vaatab vaid mõnda projekti ning kellel seetõttu puudub ülevaade kõigist rahastamiseks esitatud projektidest, siis ei saa mõjude hindamisel kasutada ka projektide omavahelist võrdlemist ning projektide valik sõltub suurel määral taotluse hindajate subjektiivsetest hinnangutest.

Programmis *Mobilitas* on aga näiteks tippteadlase uurimistoetuse taotlemise eeskirjas esimeseks hindamiskriteeriumiks tippteadlase ja tema juhitud uurimiserühma planeeritud teadustöö teaduslik kvaliteet ja uuenduslikkus. See kriteerium jaguneb kolmeks alamkriteeriumiks:

- teadustöö uudsus ja potentsiaal uute teadmiste loomiseks;
- uurimisteema aktuaalsus ning oodatavate tulemuste panus teaduse, tehnoloogia ja/või sotsiaalsfääri arengusse;
- teadustöö läbitootatus, kavandatud metoodika põhjendatus ning töö tegemise plaani kvaliteet.

Ent eeskiri ei täpsusta, millisel skaalal nii eeltoodud kui ka teisi kriteeriume hinnatakse. Samuti puudub teave eeltoodud jt kriteeriumidele antud osakaalude kohta koondhinde arvutamisel.

Analoogne probleem esines suhteliselt läbivalt ka näiteks 2008.–2013. aasta *kutsehariduse sisulise arendamise* meetme raames korraldatavate koolituste ja õppematerjalide lihthangete puhul. Hankedokumentides on teenuse sisu kvaliteedi hindamise alusena küll määratletud kesksed elemendid, millele tähelepanu pöörata (teemade jaotus, kasutatavad õppemeetodid, koolituskava ülesehitus), kuid ei ole välja toodud, kuidas täpselt iga kriteeriumi koondhinne kujuneb. Kui näiteks õppekava või tegevusplaani sisu kriteerium moodustab 45–50% koondhindest ning puuduvad selged juhendid alakriteeriumide või kehvale/keskmisele/heale pakkumisele vastavate hindeskaalade osas, tähendab see võimalust üsna kõrge subjektiivsuse astmega hinnanguteks.

Suurt subjektiivsust lubavad juhendid projektide hindamisel toovad kaasa olukorra, kus projekte ei hinnata võrdsetel alustel ning seeläbi ei ole tagatud mõjusamate ja efektiivsemate projektide eelistamine.

Hea näitena hindamiskriteeriumide meetmespetsiifilisest lahtikirjutamisest ja objektiivsete aluste kasutamisest meetme valikukriteeriumides võib tuua *õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri* meetme hindamisjuhendi. Näiteks projekti mõju prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisele hinnatakse antud meetmes kolme alakriteeriumi kaudu:

- 1) projekti mõju nüüdisaegsele standardile vastavate kvaliteetsete teenuste kättesaadavusele;
- 2) projekti mõju teenuste mitmekülsusele ja kvaliteedile ning tervishoiu ja hoolekande valdkonna teenuste paremale seostamisele (sihtrühma probleemide kompleksne lahendamine);
- 3) projekti mõju õendus- ja hooldusteenuste senisest optimaalsemale korraldusele antud haiglas ja antud piirkonnas ning ressursside ratsionaalsele kasutamisele.

Kõik need alakriteeriumid on täpsustatud hinnatavate näitajate ja mõõdikute abil. Alljärgnev tabel toob näite esimese alakriteeriumi lahtikirjutamisest hindajatele<sup>39</sup>:

**Tabel 2. Väljavõte *õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri* meetme hindamisjuhendist**

Alakriteerium	Hinnatav näitaja	Mõõdik	Maksimum-punktid
1) Projekti mõju nüüdisaegsele standardile vastavate kvaliteetsete teenuste kättesaadavusele (15 punkti)	1) Voodikohtade arv (8 punkti)	Projekti tulemusena on summaarne hooldusravivoodite arv haiglas üle 40, v.a juhul, kui see on maakonna vajadus.	8 punkti
		Projektiga seotud hooldusravivoodite arv on 20 kuni 39, v.a juhul, kui see on maakonna vajadus.	6 punkti
		Projektiga seotud hooldusravivoodite arv on alla 20, v.a juhul, kui see on maakonna vajadus ja haigla on ainuke teenuseosutaja maakonnas.	0 punkti
	2) Voodikohale vastav üldpind (7 punkti)	Projektiga parandatakse teenuste kvaliteeti, tagades 1 voodikoha kohta 45–55 m <sup>2</sup> (hooldushaigla korral) või 30–45 m <sup>2</sup> (aktiivravihaigla hooldusraviosakonna korral) pinda.	7 punkti
		Projektiga parandatakse teenuste kvaliteeti, tagades 1 voodikoha kohta 35–45 m <sup>2</sup> (hooldushaigla korral) või 25–40 m <sup>2</sup> (aktiivravihaigla hooldusraviosakonna korral) pinda.	5 punkti
		Projektiga tagatakse 1 voodikoha kohta alla 30 m <sup>2</sup> (hooldushaigla korral) või alla 20 m <sup>2</sup> (aktiivravihaigla hooldusraviosakonna korral) pinda.	0 punkti

**Soovitus:**

- Soovitame projektide hindamise juhendites siduda projektide hindamine tihedamalt objektiivsete näitajatega ning vähendada seeläbi hindajate subjektiivsust projektide eesmärgipärasuse hindamisel. Objektiivsemate näitajatega tuleks siduda nii mõju, jätkusuutlikkuse kui ka kuluefektiivsuse kriteeriumid, näiteks investeringute puhul oleks jätkusuutlikkuse hindamisel asjakohane arvestada objekti potentsiaalsete kasusaajate arvu ehk siis, kas objektile on olemas pikaajaline nõudlus.

<sup>39</sup> Alati ei ole võimalik ja mõistlik kriteeriume nii üksikasjalikult kirjeldada, kuid vältida tuleks liialt üldsõnalisi kriteeriume.

### TP 14: hindamisprotsess ei ole taotlejatele ja avalikkusele piisavalt läbipaistev.

Üks kõiki meetmeid läbiv tähelepanek seondub hindamise vähese läbipaistvusega. Kuigi määruses on hindamiskriteeriumid ja -protsess üldisel tasemel kirjeldatud, siis on taotluste esitajal üsna raske saada ammendavat teavet selle kohta, kes ja mille alusel taotluseid hindab.

Üheks peamiseks läbipaistvust vähendavaks asjaoluks on see, et taotluste hindamise täpsemad juhendid<sup>40</sup> ei ole alati avalikud (nt *organisatsiooni arendamise*, *transpordi infrastruktuuri arendamise* ja *keskkonnanahariduse infrastruktuuri arendamise* meetme puhul ei olnud täpsemad hindamisjuhendid taotlemise hetkel taotlejale kättesaadavad). Juhendite mitteavalikustamisel ei ole taotlejale alati selge, mida projektide valikul oluliseks peetakse ning seetõttu ei osata vajalikele aspektidele projektitaotlustes piisavalt tähelepanu pöörata, mistõttu võivad parima ideega ja muidu asjakohased projektid ühe või teise nüansi tõttu lõppkokkuvõttes rahastamist mitte saada. Samuti tekib juhendite mitteavalikustamisel oht, et taotlejad, kes esitavad taotlemisprotsessi käigus rakendusüksustele aktiivsemalt küsimusi, võivad saada teada ka sellist teavet, mida avalikustatud dokumentides kirjas ei ole. See omakorda tekitab suurema riski taotlejate ebavõrdseks kohtlemiseks.

Hindamise läbipaistmatust taotleja jaoks suurendab täiendavalt ebapiisav tagasiside taotlejale negatiivse rahastamisotsuse korral (ebapiisav tagasiside toodi probleemina välja näiteks *hariduslike erivajadustega lastele mõeldud koolide* ja *kutsehariduse infrastruktuuri arendamise* meetmes). Ebapiisav tagasiside ei võimalda omakorda taotlejatel mõnes järgmises taotlusvoorus taotlust paremini läbimõeldult uuesti esitada.

Veel ühe olulise läbipaistvust puudutava tähelepanekuna ilmnes projektide valikuprotsessi analüüsil<sup>41</sup> projektidele antud hindepunktide vähene või ebaselge põhjendamine. Transpordi infrastruktuuri meetme puhul ei ole näiteks taotlustele antud punkte hindamisprotokollides põhjendatud, mistõttu on hindamise tagamaadest tagantjärele keeruline aru saada. Probleem antud hinnangute põhjendamisel tuvastati pea kõigis meetmetes, kus analüüsiti projekte ja nendega seotud hindamislehti.<sup>42</sup> Transpordi infrastruktuuri meetme puhul koosnes hindamiskomisjon vaid rakendusametuse ja -üksuse esindajatest ning sõltumatuid eksperte väljastpoolt ei kaasatud, mis suurendas hindamise läbipaistmatust veelgi. Hindamisprotsessi läbipaistmatust avalikkusele läheb aga vastuollu hea valitsemise tava ning Euroopa Liidu poolse rahastamise nähtavuse põhimõtetega.

#### Soovitus:

- Soovitame suurema läbipaistvuse huvides avalikustada täpsemad hindamisjuhendid ja muuta seeläbi jälg valikuprotsessist taotlejatele ja avalikkusele kättesaadavaks.
- Soovitame anda taotlejatele õigeaegset tagasisidet projektide mitterahastamise põhjustest.
- Soovitame võimaldada projektide valikul antud hindepunktide kirjaliku põhjendamise kaudu valikuprotsessis tehtud otsuste parem jälgitavus ja arusaadavus ka tagantjärele.
- Soovitame lisaks rakendusametuse ja -üksuse esindajatele valikuprotsessi kaasata rohkem sõltumatuid väliseid eksperte.

---

<sup>40</sup> Täiendavalt taotluses välja toodud hindamiskriteeriumidele on rakendusametused üldjuhul välja töötanud täpsemad hindamisjuhised projektide valikul. Nimetatud juhised sisaldavad täpsemaid kirjeldusi, mida iga määruses välja toodud kriteeriumi all hinnatakse, ning selgitusi, mida taotluste hindamiskomisjoni liikmed taotluste hindamisel silmas peavad pidama.

<sup>41</sup> Projektide ja projektide valikukomisjonide 7-meetmelise valimi põhjal tehtud analüüs.

<sup>42</sup> Projektide- ja projektide valikukomisjonide valimis oli 7 meedet, mille puhul vaadati lisaks meetme määrasele ja hindamisjuhenditele projektide valiku protsessi taotluste ja hindamislehtede analüüsimise kaudu.

### 3.2 Programmidele iseloomulikud tähelepanekud

Programm on rakenduskaual ja valdkondlikul arengukaual põhinev nn pehmete tegevuste kogum, millel on kindel eesmärk ja mille tulemused on mõõdetavad ning mis ei eelda investeringute tegemist infrastruktuuri.<sup>43</sup>

Programmi koostab rakendusasutus koostöös rakendusüksuse ja planeeritava programmi elluviijaga. Programmidenä viiakse ellu tegevusi, kus toetatavad tegevused on suunatud laiemale avalikkusele ning neid tegevusi soovitakse riigi poolt avalike taotlusvoorudega võrreldes rohkem suunata. Programm võimaldab vastavalt vajadusele rakendada programmi elluviija poolseid omategevusi või toetust edasi jagada. Toetuse edasijagamine<sup>44</sup> ei tohiks aga moodustada valdavalt osa programmi tegevusest või seda tervikuna.

Alljärgnev tabel võtab kokku meetmete analüüsil tehtud tähelepanekud programmi tüüpi meetmete projektivaliku süsteemidele. Kui enamikus aspektides on programmi tüüpi meetmete puhul välja toodud vaid üksikud tähelepanekud, mis ei tulene mitte programmide eripärast, vaid pigem konkreetse meetme valikusüsteemi spetsiifikast, siis läbipaistvuse küsimus on programmide puhul läbivaks probleemiks.

**Tabel 3. Kokkuvõte projektide valikusüsteemide ja -kriteeriumidega seotud tähelepanekutest programmidenä rakendatavates meetmetes**

Programmi tüüpi meetmed <sup>45</sup>	1	2	4	6	10	15	27	28	32
Valdkondliku arengu strateegia konkreetsuse aste	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud	Yellow	Green	Red	Green	Red	Yellow	Green	Green	Green
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Kuluefektiivsus (kulude põhjendatus ja eesmärgipärasus)	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green
Lisanduvus	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green
Regionaalne jaotuvus	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Dubleeritud tegevustes	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow
Hindamise läbipaistvus	Yellow	Green	Red	Green	Red	Yellow	Yellow	Green	Yellow
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green
Raha kasutamatajätmise risk	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow

<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black;"></span>	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFFF00; border: 1px solid black;"></span>	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></span>	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

**TP 15: programmide eeliseid avatud taotlusvoorude ees ei kasutata piisavalt.**

Programmi rakenduskaual võimaldab muuta struktuurivahendite kasutuselevõtu strateegias seatud eesmärkide suunas liikumise paremini juhitavaks, sest riik kasutaks seeläbi võimalust muidu

<sup>43</sup> Vt <http://www.struktuurifondid.ee/?id=13840> (viimati vaadatud 28.06.2010).

<sup>44</sup> Toetuse edasijagamine tähendab programmi eesmärkide saavutamiseks ette nähtud tegevuste teostamist kellegi teise kui programmi elluviija poolt. Üldjuhul tähendab see programmide raames avatud taotlusvoorude korraldamist. Toetuse täielik edasijagamine, s.t olukord, kus programmi elluviija ise programmi eesmärkide saavutamiseks ette nähtud tegevusi ei teostagi, ei ole programmide ettevalmistamise juhendi kohaselt lubatud.

<sup>45</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisanä 4.

autonoomselt tegutsevate organisatsioonide tegevust rohkem koordineerida ja suunata. Seetõttu võib öelda, et programmi tüüpi meetmete eeliseid võiks rohkem ära kasutada. Eeltoodu puudutab näiteks haridus- ja teaduspoliitika meetmeid, kus on suur vajadus erinevate õppeasutuste vahelise asjatu dubleerimise vältimiseks. Kuna hariduse valdkonnas on vajadus suurema riigipoolse suunamise ja koordineerimise järele, siis ei pruugi taotlejatele väga suurt tegevusvabadust pakkuvate avatud taotlusvoorude korraldamine olla parim lahendus. Sarnaseid olukordi on ilmselt ka muudes riigisektori tüüpilistes tegevusvaldkondades, näiteks tervishoius, tööturumeetmetes ja mujal.

Programmi loomine peaks üldjuhul andma rakendusasutusele ja -üksusele avatud taotlusvoorudega võrreldes suurema võimaluse rahastatava tegevuse suunamiseks. Teatud meetmete puhul on aga võimalik, et valik programmi ja avatud taotlusvoorude kui erinevate rakendusskeemi tüüpide vahel on langenud programmi kasuks mitte niivõrd riigi soovist meetme raames elluviidavas tegevuses aktiivsemat rolli võtta, vaid hoopis asjaolust, et programmi elluviimine on paindlikum ja programm dokumendi muutmine on avatud taotlusvoorude meetme määruse muutmisest lihtsam. Samas on võimalik valdav osa programmi vahenditest endiselt erinevate avatud taotlusvoorude raames edasi jagada. Programmide puhul tuleks seega eriti hoolega jälgida, et rakendaja enda tegevused moodustaksid meetme kogumahust arvestatava osa ning programme ei kasutataks üksnes vähem reguleeritud viisil avatud taotlusvoorude korraldamiseks.

### Soovitus:

- Soovitame riigi seisukohalt prioriteetsete tegevuste ja tüüpiliste riigisektori tegevusvaldkondade juures edaspidi eelistada enam programmi tüüpi meetmeid avatud taotlusvoorudele. Programmide raames elluviidavates tegevustes tuleks seejuures vähendada erinevate taotlusvoorude korraldamist, suurendades vastavalt programmi elluviija<sup>46</sup> omategevuste ja hangete osakaalu, mis võimaldavad meetme eesmärkide poole liikumist paremini suunata ja mis vastaks enam programmi kui rakendusskeemi definitsioonile.
- Soovitame seejuures täpsemalt jälgida, et programmi tüüpi meetmeid ei kasutataks mitte raha edasijagamise eesmärgil, vaid tegevuste paremaks suunamiseks.

### **TP 16: kuigi vähene projektide valiku läbipaistvus oli läbivaks tähelepanekuks kõikide rakendusskeemide puhul, tuli see programmide puhul teravamalt esile.**

Programm on avatud taotlusvooruga võrreldes mõnevõrra paindlikum rakendusskeem, mille raames korraldatavate konkursivoorude ja/või hangete korraldamise tingimused ja valikukriteeriumid on avatud taotlusvoorude korraldamise tingimustega võrreldes vähem reguleeritud ega ole alati avalikkusele kättesaadavad. Seetõttu on ka valikuprotsess programmide puhul läbipaistmatum.

Samuti on programmide puhul keeruline leida teavet, milliseid tegevusi ja millal programmide raames korraldatakse. Alati ei ole avalikkusele kättesaadavad viimased versioonid programmdokumentidest, nt on *ettevõtulaenude riiklike tagatiste ja kapitalilaenu programmi* puhul kättesaadav programmdokument 2009 aprilli seisuga, kuigi programmi on vahepeal muudetud. Enamasti on raske leida täpsemat teavet programmide iga-aastaste tegevuskavade ja eelarvete kohta, mistõttu ei ole teave programmides teostatava tegevuse kohta avalikkusele vabalt kättesaadav. Näiteks *kvalifitseeritud tööjõu pakkumise programmi kohta* on avalikult kättesaadav küll programmdokument, kuid teave programmi tegevuskava ja eelarve kohta ei ole leitav.

Projektivaliku loogika kui terviku arusaadavuse ja läbipaistvuse kohta võib vähem või rohkem tõsiseid märkusi teha kõikide analüüsitud programmide kohta. Vähene läbipaistvus on vastuolus hea valitsemise tavaga ning põhimõttega, et Euroopa Liidu rahastatav tegevus peaks olema avalikkusele arusaadav ja võimalikult nähtav.

---

<sup>46</sup> Programmide rakendamise juures on kolm osalist: programmi rakendusasutus, rakendusüksus ning programmi elluviiv asutus. Viimane teostab seejuures ka ise meetmetes ette nähtud tegevusi.

**Soovitus:**

- Soovitame avalikustada kõik programmdokumendid koos nende iga-aastase tegevusplaani, eelarve ning seirearuandega.
- Kõikide programmide raames korraldatavate konkursivoorude ja hangete puhul peaksid lisaks voo- või hanke tingimustele ja hindamiskriteeriumidele olema avalikud ka ekspertide instrueerimisel kasutatavad hindamisjuhendid. See puudutab nii hinnangute andmisel kasutatavat skaalat, kriteeriumidele antavaid kaalusid kui ka mis tahes täiendavaid juhendeid ühe või teise hindamiskriteeriumi interpreteerimiseks ning konkursivooru lõpptulemuste määramiseks.

### 3.3 Investeeringute kavadele iseloomulikud tähelepanekud

**Investeeringute kava** on struktuurifondide kodulehel defineeritud kui rakenduskeemi, mida kasutatakse riigi või kohaliku omavalitsuse prioriteetsete investeeringuprojektide (sh suurprojektide) rahastamiseks ning milles taotlejate ring on piiratud (enamasti riigi või KOV osalusega asutused/ettevõtted).<sup>47</sup>

Tulenevalt investeeringute kava definitsioonist võib seega olulisemate investeeringute kavasis iseloomustavate omadustena välja tuua järgmised aspektid:

- kava koostamise eelduseks on enamasti konkreetse arengustrateegia olemasolu;
- enamasti viiakse ellu suuremahulisi investeeringuprojekte;
- taotlejaks on enamasti riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega asutused/ettevõtted.

Allolev tabel koondab meetmete analüüsil projektide valikusüsteemide kohta tehtud tähelepanekud investeeringute kava tüüpi meetmete kohta.

**Tabel 4. Kokkuvõte projektide valikusüsteemide ja -kriteeriumidega seotud tähelepanekutest investeeringute kavadena rakendatavates meetmetes**

Investeeringute kava tüüpi meetmed <sup>48</sup>	18	20	21	22	23	24	33	35
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Green	Yellow	Yellow
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Kuluefektiivsus (kulude põhjendatus ja eesmärgipärasus)	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green
Lisanduvus	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Regionaalne jaotuvus	Green	Yellow	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green
Dubleerivused tegevustes	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Hindamise läbipaistvus	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Green
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitoring	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Raha kasutamatajätmise risk	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green

<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black;"></span> Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFFF00; border: 1px solid black;"></span> Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></span> Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

Rakenduskeemile iseloomulikest omadustest tulenevalt keskendutakse antud alapeatükis eelkõige valdkondliku arengustrateegia, raha kasutamatajätmise riski ning projektide kuluefektiivsuse ja

<sup>47</sup> Vt <http://www.struktuurifondid.ee/?id=13840> (viimati vaadatud 28.06.2010).

<sup>48</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisan 4.

jätksuutlikkuse kriteeriumidega seotud tähelepanekutele. Kuigi tabelist ilmnevad tähelepanekutena ka valikusüsteemide läbipaistvust ja kriteeriumide kaalusid puudutavad tähelepanekud, siis tulenevalt nende tähelepanekute rakenduskeemideülesest või meetmespetsiifilisest iseloomust kirjeldatakse tehtud tähelepanekuid rakenduskeemideüleste tähelepanekute alapeatükis või rakendusasutuste kohta tehtud tähelepanekute juures (ptk 3.1 ja 4).

Tähelepanekute lugemisel tuleb silmas pidada, et need võivad olla iseloomulikud ka mõnedele avatud taotlusvoorude ja programmide meetmetele.

### **TP 17: suured investeeringud ei põhine alati ajakohastel valdkondlikel arengukavadel.**

Investeeringute kava definitsioonis tähtsustatakse investeeringute põhinemist valdkondlikel arengukavadel või teistel strateegilistel dokumentidel. Seosed valdkondlike arengudokumentidega on ennekõike olulised selletõttu, et tagada suurte investeeringute läbimõeldus ja vastavus riiklikele arenguprioriteetidele. Samas puudus mitme valimis olnud suuri investeeringuid sisaldava meetme puhul ajakohane arengudokument. Nii näiteks on Haridus- ja Teadusministeerium alles välja töötamas hariduslike erivajadustega õpilastele loodud üldhariduslike riigikoolide võrgu kontseptsiooni, mis peaks ideaalis olema aluseks hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna ajakohastamise meetmest rahastatavatele investeeringutele.<sup>49</sup> Meetme väljatöötamisel (2008. a) selge arengukontseptsioon ja -kava puudus, mis on praeguseks tekitanud vajaduse investeeringute kava üle vaadata. Suurte investeeringute sidumine ajakohastamata arengukavadega võib kaasa tuua investeeringute vähese jätkusuutlikkuse ja seeläbi ka ebaotstarbeka rahapaigutuse.

#### **Soovitus:**

- Soovitame rakendusasutustel täiendada või lõpule viia riiklikud arengustrateegiad suuri riiklikke investeeringuid sisaldavates meetmetes<sup>50</sup> ja meetmed nende valguses üle vaadata.
- Kui arengukava koostamine või täiendamine ei osutu võimalikuks, peaks investeeringute kava koostamise aluseks olema mõni teine strateegiline dokument või vajaduste uuring. Oluline on, et investeeringud põhineksid piisavalt läbipaistval ja põhjendatud alusel.

### **TP 18: vähe kasutatakse võimalust siduda investeeringute kava valdkondlikus arengukavas või muus strateegiadokumendis nimetatud projektide loeteluga ja projektide sisuhindamist projektide valikul mitte enam teostada.**

Investeeringute kavade koostamise juhendis on välja toodud võimalus, et kavasse kantakse kõik valdkondlikus arengukavas või muus strateegiadokumendis nimetatud projektid, mis juhul eeltaotluste<sup>51</sup> esitamist ei toimu. Selliselt on üles ehitatud näiteks *riigi infosüsteemi valdkondade üleste kesksete süsteemide arendamise* meede. Seda tüüpi kavade puhul on eelnevalt valdkondlikus arengukavas või mõnes muus strateegiadokumendis väga selgelt ära määratletud, mis tüüpi projekte ellu viiakse, mistõttu projektide sisuhindamist ja reastamist enam ei toimu, vaid hinnatakse eelkõige projektide vastavust nõuetele ja valmisolekut nende rakendamiseks. Selliselt kokku pandud investeeringute kava vähendab projektitaotlejate projektide kirjutamisele kuluvat aega ning aitab kokku hoida projektide hindamisele kuluvat ressursi.

Dokumentide analüüsi ja intervjuude tegemisel ilmnas, et mõnel juhul on investeeringute kavade puhul projektide hindamine pigem formaalsus ja toetust antakse solidaarsuspõhimõttel (nt kutseõppeasutuste õppekeskkonna ajakohastamise meede) või juba eelnevalt kujundatud

---

<sup>49</sup> Täpsemalt on analüüsi käigus ilmnenu probleemid valdkondlike arengukavade konkreetsuse astme osas välja toodud konkreetsete meetmete meetmekaartidel.

<sup>50</sup> Meetmed, kus tuvastati probleeme arengukava täpsusega, on välja toodud valimi alusel koostatud maatrikstabelis (leitav lisa 4), iga konkreetse maatriksis viidatud meetme kohta tehtud tähelepanekute osas saab täpsemat teavet konkreetsete meetmete analüüsikaartidelt (leitav lisa 3).

<sup>51</sup> Kui investeeringute kava nimekirja koostatakse avatud taotlemise põhimõttel või kui potentsiaalsete projektide arv on suurem kui kavaga võimalik rahastada, peaks rakendusasutus eelnevalt korraldama projektiideede või eeltaotluste kogumise. Projektiideed või eeltaotlused sisaldavad vähem teavet ja on vähem detailsed kui täisprojektiitaotlused.

vajadushinnangute põhjal (nt üleriigilise tähtsusega turismi- ja kultuuriobjektide väljaarendamise meede). Sellised formaalsed hindamised põhjustavad süsteemi läbipaistmatust või muudavad sootuks arusaamatuks, millistel alustel investeeringute kava on koostatud.

### Soovitus:

- Sarnaselt riigi infosüsteemi valdkondade ülestes kesksete süsteemide arendamise meetmele peaks põhjendatud juhtudel juba valdkondlikus arengukavas või mõnes muus riiklikus arengudokumendis välja tooma projektid nende prioriteetsuse järjekorras, sel juhul jääb ära täiendavate konkursside korraldamine ning projektide rahastamine sõltub nende prioriteetsusest ja tehnilisest valmisolekust, mitte enam projekti mõju, jätkusuutlikkuse ja teiste tüüpiliste sisukriteeriumide hindamisest (neid aspekte oleks arvestatud juba projektide järjestamisel). Valimis olnud meetmetest oleks antud soovitus asjakohane näiteks transpordi ja üleriigilise tähtsusega turismi- ja kultuuriobjektide väljaarendamise meetmes.
- Olukordades, kus riigil on selge arusaam, milliseid projekte tahetakse toetada, tuleks see valdkondlikus arengukavas või mõnes muus strateegiadokumendis eelnevalt nimetada ja ära põhjendada, mis muudaks projektide rahastamise alused arusaadavamaks ning väldiks vormi täiteks korraldatavaid hindamisi.

### **TP 19: meetmetes, kus rahastatakse väikest arvu suuremahulisi projekte, ei ole kulude kokkuhoidmiseks kasutatud meetme eelarve läbirääkimisi taotlejatega.**

Projektide valikukomisjonide ja valikuprotsessi analüüsi käigus täheldati, et suuremamahuliste projektide hindamisel ei kasutata piisavalt aktiivselt võimalust projektide eelarvete kärpimiseks ebaotstarbekate kulude osas.<sup>52</sup> Teatud juhtudel võib olla probleem ka asjaolus, et taotlusvorm ei sisalda lihtsalt selleks piisavalt teavet. Nii näiteks otsustati teadusaparatuuri ja seadmete meetmes rahastada sisuliselt kõiki taotlusi soovitud mahus. Mõnedel juhtudel on oluline osa rahastatud projektidest toetust saanud summas, mis kattub täpselt taotlusvooru tingimustes seatud maksimaalse rahastuse piirmääraga. Kõrgkoolide koostöö ja uuenduse meetme doktorikoolide alammeetmes rahastati 13 projektist viis meetme tingimustes lubatud maksimummahus. Kuna selle meetme puhul projektitaotluseid ja nende hindamiselehti süvitsi ei analüüsitud<sup>53</sup>, siis ei ole võimalik öelda, kas tegu oli liialt madala maksimummäära või liialt leebe otsustusprotsessiga, kuid võimalikule ohukohale viitab selline praktika siiski mõlemal juhul. Eelnevast lähtudes tuleks projektide valikusüsteemidesse olulise faktorina viia sisse kuluefektiivsuse kriteerium, vastasel juhul jäetakse kasutamata potentsiaal oluliseks kulude kokkuhoiuks.

### Soovitus:

- Soovitame projektide eelarveid üldprintsibina projektide teostajatega senisest üksikasjalikumalt läbi rääkida ning põhjendamatuid kulusid kärpida. See kehtib ennekõike nende meetmete kohta, mille raames rahastatakse suhteliselt väikest hulka suuremahulisi projekte.

### **TP 20: projekti jätkusuutlikkust ei võeta investeeringute kava koostamisel õigeaegselt arvesse.**

Mitmes investeeringute kava tüüpi meetmes hinnati projekti jätkusuutlikkust alles hindamise teises etapis, pärast investeeringute kava koostamist projektide täistaotluste esitamisel (nt *hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna ajakohastamise ja kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamise* meetmes), mil jätkusuutlikud ja perspektiivikad projektid peaksid olema välja selekteeritud. Selles hindamise etapis ei olnud aga enam käitumisjuhendit, mida tehakse juhul, kui tegevus ei osutu jätkusuutlikuks. Olukorras, kus investeeringute kava on juba kokku pandud ning valitsuse poolt kinnitatud, on vähejätkusuutlike projektide mitterahastamine vähetõenäoline ning

<sup>52</sup> Meetmetes, kus rahastatakse suuremat arvu väiksema mahuga projekte, oleks eelarvete läbirääkimine taotlejatega liialt ressursimahukas ega võimaldaks tõenäoliselt saavutada olulist kulude kokkuhoidu.

<sup>53</sup> Projektitaotluseid ja hindamiselehti vaadeldi projektide ja projektide valikukomisjonide valimis olnud seitsmes meetmes. Käesolev meede süvaanalüüsi valimisse ei kuulunud (vt sissejuhatus).



seetõttu ka jätkusuutlikkuse komponendi arvestamine projektide rahastamisel küsitav. Jätkusuutlikkuse hindamine pärast seda, kui investeeringute kava on juba kokku pandud, tähendab seega jätkusuutlikkuse vähest tähtsustamist etapis, kus tehakse projektide valiku sisulised otsused.

### Soovitus:

- Soovitame investeeringute jätkusuutlikkusele suuremat rõhku pöörata juba investeeringute kavade koostamise algetapis, mitte alles täisprojektitaotluste hindamisel.

### TP 21: hankeid sisaldavates meetmetes on risk hangete odavnemisest tulenevaks raha kasutamata jätmiseks.

Hangete odavnemisest tulenev raha ülejäämine on eelkõige aktuaalne investeeringuid sisaldavatele meetmetele. Mida suuremad on teostatavad hanked, seda suurem on potentsiaalne hangete odavnemisest tulenev raha vabanemine. Raha vabanemisel aitavad teatud investeeringute kavade puhul (nt *transpordi infrastruktuuri meede*) raha kiiremale kasutuselevõtule kaasa investeeringute kavade vastuvõtmisel neile lisatud projektide lisanimekirjad, mis sisaldavad n-ö varuprojekte, mida rahastatakse raha ülejäämisel. Siiski on seoses väikese väljamaksete protsendiga investeeringuprojektides<sup>54</sup> oluline raha kasutamatajätmise ohu täiendav ennetamine, kuna vastasel juhul võib rahade ülejäämine selguda liiga hilises rakendamise etapis ning täiendavate investeeringuprojektide rakendamiseks ei jää enam piisavalt aega.

### Soovitus:

- Raha kasutamata jätmise ennetamiseks (nt suurte investeeringuprojektide puhul ehitushindade alanemise tõttu) tuleks rakendusüksustel elluviidavaid investeeringuprojekte aktiivselt jälgida, et oleks pidevalt ülevaade projektide graafikus püsimisest ja eelarve täitmisest. Raha kasutamatajätmise riski ilmnemisel tuleks viivitamata võtta kasutusele täiendavad meetmed riski maandamiseks (nt teavitada kohe Rahandusministeeriumi, alustada täiendavate projektide valiku planeerimisega vms).

### TP 22: riiklike investeeringuprojektide puhul ei ole arvestatud tegevuste mõju eelarvepositsioonile.

Riiklike investeeringuprojektide puhul ei arvestata projektide hindamisel enamasti investeeringu ülalpidamiseks ja hooldamiseks vajalike kuludega, mis tuleb investeeringu tegemisele järgnevalt kanda riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Investeeringute ülevalpidamise kulutustega mitteamistamine tekitab investeeringute jätkusuutlikkuse riski. Risk on struktuuritoetuste meetmetes ka avaldunud, nt *riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimise* meetmes on hoolekandeesutused kohalikele omavalitsustele üle antud, kuid omavalitsuste eelarvetes ei ole ette nähtud vahendeid objektide ülalpidamiseks (sh nt hoonete mööbliga varustamiseks).

### Soovitus:

- Hinnata valikukriteeriumides lisaks projekti maksumusele ka selle ülalpidamise kulusid ehk koormust riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvele. Selleks tuleks investeeringuprojektide taotlusvormi lisada lahter, kus kirjeldataks investeeringuprojektide ülalpidamisega seotud kulusid kindla perioodi jooksul (tulenevalt Euroopa Liidu nõuetest vähemalt viie aasta jooksul pärast projekti lõppu) ning kuidas neid on planeeritud tagada. Muu hulgas tuleks ülevalpidamise kulude kirjeldamisel arvestada edasiste hooldus-, haldus ja administreerimiskulude ning täiendava lisatööjõu värbamise vajadusega.

---

<sup>54</sup> Struktuurivahendite valdkondlike rakenduskavade 2009. aasta seirearuannetest nähtub läbivalt väike väljamaksete protsent suurte investeeringuprojektide puhul.

### 3.4 Avatud taotlusvoorudele iseloomulikud tähelepanekud

**Avatud taotlusvoor** on struktuurivahendite kodulehel defineeritud kui rakenduskeem, kus tegevuste rakendamine toimub määruse alusel ning taotlemine on avatud kõigile määruses toodud sihtrühmadele.




Avatud taotlemist rakendatakse eelkõige toetuste puhul, mis on suunatud laiale taotlejate ringile, näiteks ettevõtete, mittetulundusühingute, teadus- ja arendusasutuste ning kohalike omavalitsuste toetamisele<sup>55</sup>, mistõttu on üldjuhul tegemist suure arvu taotlustega ning konkreetseid laekuvaid projekte on keeruline ette näha. Et tagada seatud eesmärkidesse parimal moel panustavate projektide valik, on avatud taotlusvoorudena rakendatavates meetmetes projektide valikul eriti oluline meetme tingimuste ja projektide valikusüsteemide täpne määratlemine ja lahtikirjutamine.

Tulenevalt suurest ringist võimalikest taotlejatest, suuremast arvust projektidest ja väiksemast võimalusest ette näha laekuvate projektide sisu, on avatud taotlusvooruga rakenduskeemiga meetmetele iseloomulikud probleemid dubleerivaid tegevusi viljelevate projektide rahastamist reguleerivate mehhanismide puudumine hindamismetoodikas ja regionaalse jaotuvuse mitteametamine. Samuti on probleemiks projektide eesmärgipärasuse ebatõhus seire. Esinenud tähelepanekuid kirjeldab täpsemalt allolev tabelmaatriks. Kuigi tabelist avalduvad läbivalt ka valikusüsteemide läbipaistvust, projektide jätkusuutlikkust ja kriteeriumide kaalusid puudutavad tähelepanekud, siis on need tähelepanekud iseloomulikud kõigile rakenduskeemidele ning seetõttu on neid käsitletud rakenduskeemideüleselt (vt ptk 3.1).

**Tabel 5. Kokkuvõte projektide valikusüsteemide ja -kriteeriumidega seotud tähelepanekutest avatud taotlusvooruna rakendatavates meetmetes**

Avatud taotlusvooruga meetmed <sup>56</sup>	3	5	6	7	8	9	11	12	13	14	16	17	19	25	26	29	30	31	34
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste																			
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud																			
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele																			
Kuluefektiivsus (kulude põhjendus ja eesmärgipärasus)																			
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus																			
Lisanduvus																			
Regionaalne jaotuvus																			
Dubleerivused tegevustes																			
Hindamise läbipaistvus																			
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel																			
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring																			
Raha kasutamatajätmise risk																			

	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

<sup>55</sup> Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava.

<sup>56</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisas 4.

Järgnevalt on avatud taotlusvoorude rakendusskeemidele iseloomulikke tähelepanekuid täpsemalt kirjeldatud.

### **TP 23: puudub mehhanism dubleerivaid tegevusi sisaldavate projektide vahel valiku tegemiseks.**

Paljudes avatud taotlusvoorudega meetmetes ei ole hindamismetoodikas kirjeldatud, mida teha juhul, kui taotletakse mitut sama või sarnast tegevust viljelevat projekti. Samas on see eraldivõetult heade, kuid samas üksteist dubleerivate projektide vahel valiku langetamiseks vajalik. Tähelepanek esines näiteks *kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise* meetmes, kus ei hinnata, kas taotluses välja toodud tegevus ei dubleeri juba mõne sama piirkonna rahastatud projekti tegevusi. *Jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise* meetme raames on rahastatud mitu projekti ühe jäätmevoogu kasutamiseks, mis võib tekitada olukorra, kus igale taotlejale ei jätku piisavalt jäätmevoogu, et rahastatud projekt ellu viia. Projektidevahelise dubleerimise mitteamvestamine võib tekitada olukorra, kus rahuldatakse väga sarnaste tegevustega taotlused ning meetme eesmärgi saavutamiseks vajalikud muud tüüpi tegevusi viljelevad projektid jäävad ellu viimata.

#### **Soovitus:**

- Soovitame kirjeldada hindamisjuhendites käitumisreeglid võimalike samasse meetmesse laekuvate dubleerivate tegevustega projektide hindamiseks. Võimalik lahendus oleks näiteks rahastada vaid kõrgema hinde saanud taotlust või teha rahastamise eeltingimuseks projektide liitmine. Seda tuleb teha valdkondades, kus sama tegevust viljelevate projektide rahastamine vähendab saadava mõju suurust taotlejatele ja majandusele.<sup>57</sup> Vastav regulatsioon tuleb sisse viia ka määrusesse, mis annab õigusliku aluse projektide omavaheliseks võrdlemiseks.

### **TP 24: valikukriteeriumid ei arvesta vajalikul määral toetuste regionaalset jaotumist.**

Struktuurivahendite kasutamise strateegia toob ühe horisontaalse teemana esile regionaalselt tasakaalustatud arengu toetamise ning erinevates valdkondades ja meetmetes regionaalarengu eesmärkidega arvestamise.<sup>58</sup> Kui programmi ja investeeringute kava rakendusskeemi kasutatavates meetmetes on toetuste regionaalse jaotuvuse aspekt riigi suurema juhtrolli tõttu rohkem sisse kodeeritud, siis avatud taotlusvoorude puhul ei ole suudetud regionaalset jaotuvust tagada (ka valdkondades, kus see oleks asjakohane). Umbes ühe kuuendiku puhul kõigest valimis olnud meetmetest ja kolmandiku puhul avatud taotlusvoorudest leiti, et meetme tingimustes ei ole rahastamise regionaalse jaotusega piisavalt arvestatud, kuigi see oleks vajalik ja asjakohane.

Paradoksaalselt kehtib see tähelepanek ka mõnede regionaalarengu meetmete kohta. Nii näiteks oleks *piirkondade konkurentsivõime tugevdamise* meetmes eesmärgi täitmiseks asjakohane taotluste väljavalimisel regionaalset jaotuvust hinnata, kuid tegelikkuses seda ei tehta. *Veemajanduse infrastruktuuri arendamise* meetmes rahastatakse projekte nende ajalise laekumise järgi ning seetõttu võib mõni toetust vajav maakond jääda toetamata. Sageli ei ole kindlaks tehtud, milliste valdkonna meetmete puhul on üldse asjakohane regionaalset jaotumist arvestada, ning seeläbi ei ole seda lisatud ka hindamiskriteeriumidesse/metoodikasse. Kui regionaalset jaotumist valikukriteeriumides ei arvestata, siis on väga keeruline meetmetega regionaalarengut suunata.

#### **Soovitus:**

- Selleks, et erinevate valdkondade meetmed panustaksid enam regioonide tasakaalustatud arengusse, on vajalik Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna eestvedamisel koostada

---

<sup>57</sup> Kui ettevõtluse valdkonnas on võimalik dubleerimine vähem relevantne, siis näiteks tööturu, hariduse ja teaduse meetmetes on dubleerimise vältimine olulisem.

<sup>58</sup> Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013, lk 118.

nimekiri prioriteetsetest valdkondadest ja meetmetest, millistes on ennekõike asjakohane arvestada toetuste regionaalset jaotumist (nt regionaalse kõrge tööpuudusega arvestades täiendõppe ja ettevõtluse stardiabi toetused, eksporditoetused jne). Seejärel on vajalik täiendada vastavate meetmete hindamiskriteeriume ja -juhendeid.

### **TP 25: projektide valikuprotsessi eesmärgipärasuse seiret tehakse ebapiisavas mahus.**

Suurema projektide arvuga meetmetes puudub rakendajatel sageli ülevaade, millised projektid on toetust saanud ja kuivõrd panustavad valitud projektid meetmele seatud eesmärkidesse ja oodatavasse mõjusse. Praegu tehakse paljudel juhtudel seiret vaid projektide väljundite kohta (rahastatud projektide arv, rahade kasutamine jne) ega omata ülevaadet projektide vastavuse kohta meetme eesmärkidele (kuivõrd on liigutud lähemale eesmärkide saavutamisele ning kas välja valitud projektid on eesmärkide saavutamiseks asjakohaseimad). Näiteks *alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetuse* seirest<sup>59</sup> ilmneb, et suur osa toetusi on läinud ehitusvaldkonda (ehitussektorit teenindavad tegevusvaldkonnad). Selliste investeeringute asjakohasus on hiljutise kinnisvarabuumi ja selle pikemaajaliste järelmõjudega arvestades väga küsitav nii nende ettevõtete jätkusuutlikkuse kui ka kogu programmi oodatavate mõjude seisukohast. Regulaarsem ja sisukam toetatud projektide seire (kas või taotlustes ja aruannetes sisalduvate andmete põhjal) aitaks anda jooksva ülevaate toimuvast ja võimaldaks vajadusel vastavalt muuta meetme tingimusi ja valikukriteeriume. Seega on seire oluline, tagamaks oodatavate mõjude saavutamist.

#### **Soovitus:**

- Lisaks toetatud projektide väljundite seirele on soovituslik teostada ka projektide eesmärgipärasuse sisumonitoringut, et saada parem ülevaade toetuste jagamise praktikast ja eesmärkidesse panustamisest. Soovitame rakendusüksustel teha süstemaatilisemat projektide valiku seiret, mille käigus analüüsitaks, mis tüüpi projektid on toetust saanud ning kas eesmärgipärasemate projektide väljavalimiseks tuleks kohandada vastavalt meetme tingimusi ning esitada vastavad tulemused ja ettepanekud rakendusasutusele.

---

<sup>59</sup> Marek Popmani ettekanne „Starditoetusega rahastatud ettevõtete järeelseire 2009. aastal“, 6. jaanuar 2010. Slaidid pärinevad EASist.

## 4. Tähelepanekud ja soovitused rakendavate asutuste lõikes

Meetmekaartide abil tehtud analüüsi käigus toodi välja hulk tähelepanekuid ja soovitusi, mis on esitatavad erinevates vaadetes, kuna puudutavad nii erinevaid rakenduskeeme kui ka meetmeid rakendavaid asutusi. Eelmises peatükis (ptk 3) esitati tähelepanekud rakenduskeemide vaates koos soovitustega. Käesolevas peatükis on esitatud meetmete analüüsi tulemused rakendavate asutuste vaates.

Et vältida liigseid kordusi ja anda terviklikum ülevaade rakendusasutuste probleemidest, ei ole peatükk üles ehitatud tähelepanekute põhiselt nagu varasemad peatükid, vaid iga rakendusasutuse ja -üksuse lõikes on välja toodud terviklik analüüs asutuse kohta, mille lõppu on koondatud rakendusasutusele ja -üksusele suunatud soovitused. Selles peatükis esitatud soovitused kattuvad osaliselt eelmises peatükis välja toodud soovitustega, ent need on asutuste järgi koondatult täpsemini adresseeritud.

**Joonis 16. Valimis olnud meetmete jaotus rakenduskeemide ja rakendusasutuste vahel**

Rakendus- asutus Rakenduskeem	HTM	KKM	MKM	SiM	SoM	Riigi- kantselei
Programm	4	1	2	0	1	1
Investeeringute kava	2	0	2	2	2	0
Avatud taotlusvoorud	3	5	7	1	2	1

Allikas: Meetmete valim

Peatükk on jagatud alapeatükkideks vastavalt struktuurivahendite kuuele rakendusasutusele. Kuna struktuurifondide meetmete planeerimine on toimunud nii rakendusasutuse erinevate osakondade kui ka rakendusüksuste lõikes üksteisest üsna sõltumatult, siis on teatud sarnased jooned ja ka probleemid meetmetes üldistatavad just rakendusüksuste vaates, mitte rakendusasutusele tervikuna. Seetõttu on iga alapeatüki juures analüüs ja soovitused esitatud rakendusüksuste kohta. Kokkuvõtvalt on peatüki struktuur järgmine:

### 1. Haridus- ja Teadusministeerium

- Haridus- ja Teadusministeerium ning Innove
- Haridus- ja Teadusministeerium ning SA Archimedes

### 2. Keskkonnaministeerium ja Keskkonnainvesteeringute Keskus

### 3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning KredEx
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus
- Veeteede Amet, Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet, AS Tallinna Lennujaam

### 4. Siseministeerium ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

### 5. Sotsiaalministeerium

- Sotsiaalministeeriumi tööturu osakond ja Innove
- Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja tervishoiu osakond ning Sotsiaalministeeriumi finants- ja varahalduse osakonna struktuuritoetuste talitus

### 6. Riigikantselei

## 4.1 Haridus- ja Teadusministeerium



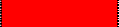
Käesoleva analüüsi raames analüüsiti üheksat Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) rakendatavat meetet, mille loetelu on ära toodud lisas 2. Valimis olnud meetmetest viie rakendusüksuseks on SA Innove ning neljal meetmel SA Archimedes.

Allolev tabel annab koondülevaate valimis olnud Haridus- ja Teadusministeeriumi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest.

**Tabel 6. Ülevaade Haridus- ja Teadusministeeriumi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest**

HTMi meetmed <sup>60</sup> :	1	2	3	4	5	21	22	31	32
Meetme rakendusüksus	Innove	Innove	Innove	Archimedes	Archimedes	Innove	Innove	Archimedes	Archimedes
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud	Yellow	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Yellow	Green
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Kuluefektiivsus (kulude põhjendatus ja eesmärgipärasus)	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus	Green	Yellow	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Lisanduvus	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Regionaalne jaotuvus	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Dubleerivused tegevustes	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow
Hindamise läbipaistvus	Yellow	Green	Green	Red	Green	Red	Yellow	Yellow	Yellow
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Raha kasutamatajätmise risk	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Yellow

	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

Üld-, kutse- ja kõrgharidus- ning teaduspoliitika eest vastutavad ministeeriumis erinevad asekantslerid ning vastavaid poliitikaid viivad ellu erinevad osakonnad. Vastavate struktuurifondide meetmete planeerimine on arusaadaval põhjustel toimunud nii rakendusasutuse erinevate osakondades kui ka rakendusüksuste lõikes üksteisest üsna sõltumatult. Käesoleva analüüsi tähelepanekud on seetõttu ennekõike üldistatavad teistele sama poliitikavaldkonna meetmetele. Seetõttu toome alljärgnevalt põhilised tähelepanekud ja soovitused rakendusasutustele ja -üksustele välja vastavalt eeltoodud liigendusele.

<sup>60</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisas 4.

#### 4.1.1 Haridus- ja Teadusministeerium ning Innove

Eesti kui piiratud inimressursiga väikeriigi seisukohalt on väga oluline kõigi elanike oskuste ja teadmiste arendamine vastavalt nende eeldustele ja tööturu vajadustele – sellest eeldusest lähtuvad ka HTMi ja Innove koordineeritavad üld-, kutse- ja täiskasvanuhariduse meetmed. Organisatsioonilise poole pealt võib valimisse kuulunud elukestva õppe ja hariduse infrastruktuuri meetmete puhul pidada positiivseks inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetsete suundade 1 ja 2 ühise juhtkomisjoni olemasolu<sup>61</sup>, mis võimaldab koordineeritud lähenemist erinevate seotud teemade arendamisel ning terviklikku lähenemist ka hetkel eksisteerivate probleemkohtade likvideerimiseks.

Analüüsitud meetmete puhul lähtuvad mitmed probleemsetena tõusnud teemad demograafilistest trendidest ja haridussüsteemi kui terviku ülesehitusest ning kohanemiskustest muutuvate oludega. Lisaks viitas tehtud analüüs vajadusele pöörata enam tähelepanu projektide valikusüsteemi kui terviku läbipaistvusele ja arusaadavusele. See puudutab osalt hindamiskriteeriumide ja neile antavate kaalude seost meetme eesmärkidega, osalt ka hindamisprotsessi ja selle tulemuste kohta käiva teabe põhjalikumat dokumenteerimist ja avalikustamist. Samas esines ka näiteid hästi läbi mõeldud hindamissüsteemidest ning äramärkimist väärib erinevate meetme rakendamisega seotud poolte läbiv kaasamine meetmete väljatöötamise protsessi, tegevuste kavandamisse ja nende elluviimisesse.

Seoses hariduse infrastruktuuri meetmetega on kõige problemaatilisem **õpilaste arvu eeldatav vähenemine** tulevikus. Negatiivsete demograafiliste trendide tingimustes ei ole lõpuni selge, kui kaua ja millises mahus on ühel või teisel praegusel õppeasutusel võimalik oma tegevust jätkata. 2009. aastal sooritatud riigikontrolli audit<sup>62</sup> riigikutseõppeasutuste ümberkorraldamise tulemuslikkuse kohta tõi välja, et suuremahuliste investeeringute tegemise osas ei tohiks otsuseid langetada enne, kui pole selge, millised on muutunud olude täpsemad mõjud ning kohalikud, regionaalsed ja üleriigilised prioriteedid haridussüsteemi kui terviku kontekstis. Selles osas selget ülevaadet omamata eksisteerib oht, et investeeringud tehakse ebaotstarbekalt, ebaefektiivselt ning need ei ole pikemas plaanis jätkusuutlikud.

Praeguse hindamisprojekti käigus tehtud intervjuude raames peeti riigikontrolli auditi järeldusi pehmendavaks asjaoluks seda, et kutseõppurite arvu vähenemise taustal tuleb arvestada ka elukestva õppega laiemat, sh nii täiend- kui ka ümberõppijatega, keda edaspidi üha rohkem kutseõppeasutustes koolitada soovitakse. Samas ei ole seda asjaolu arvesse võttes ilmselt kõige otstarbekam senine lähenemine, kus projektikavandite valikul on küllaltki **suurt rõhku pandud regionaalse kaetuse** aspektile, toetumata sealjuures selgele analüüsile sellest, kuidas negatiivsed demograafilised suundumused eri regioonides kutseõppeasutuste potentsiaalset sihtrühma mõjutavad.

Suurte investeeringute sidumine ajakohastamata arengukavadega võib kaasa tuua investeeringute vähese jätkusuutlikkuse ja seeläbi ka ebaotstarbeka rahapaigutuse. Seetõttu on oluline selge seisukoha kujundamine hariduse ja elukestva õppe erinevate valdkondade arengutest negatiivsete demograafiliste trendide kontekstis ning sellest lähtuvalt tuleb ajakohastada ka *kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009–2013*. Lõpule tuleks viia ka hetkel pooleliolev hariduslike erivajadustega (HEV) õpilastele loodud üldhariduslike riigikoolide võrgu kontseptsioon ja sellest tulenevalt tuleb ümber vaadata ka *hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamise* meetme investeeringute kava.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Juhtkomisjoni ülesandeks on meetme määruste ja programmdokumentide heakskiitmine, meetmete tulemuste jälgimine ja hinnangute andmine prioriteetsete suundade eesmärkide täitmisele.

<sup>62</sup> „Riigikutseõppeasutuste ümberkorraldamise tulemuslikkus: kas kutseharidusel läheb hästi?“, riigikontrolli kontrollaruanne, 2009.

<sup>63</sup> Täpsemalt on analüüsi käigus ilmnunud probleemid valdkondlike arengukavade konkreetse astme osas välja toodud konkreetsetel meetmekartidel (vt lisa 3).

Haridus- ja Teadusministeeriumi investeringute kavade puhul on praeguseks teatud tagasilöögi andnud ka **vähene paindlikkus meetme tingimustes**, mille kohaselt hinnatakse lõpptaotluste puhul peamiselt kooskõla projekti algse kavandiga, mis määratleb ja seega kitsendab projektidele määratud abikõlblikud tegevused ja nende ulatuse. Siin on probleemiks see, et algse kavandi koostamise hetkel ei osanud ei taotlejad ega ka hindajad teatud asjaolusid ette näha ning halvemal juhul ei ole määratud toetusega võimalik projekti eesmärgipäraselt ellu viia. Projektile eraldatud rahasumma muutmiseks või täiendavate/alternatiivsete tegevuste teostamiseks, mis oleks võimalik ka olemasoleva eelarve piires (kuna ehitushinnad on vahepeal langenud), tuleb läbi käia keeruline bürokraatlik protsess, mis võib lõppkokkuvõttes takistada meetme õigeaegset rakendamist. Järeldusena võib öelda, et pikemaajaliste planeeringutega seotud ajafaktorit arvestades tuleb sarnaste meetmete tingimustesse sisse planeerida enam paindlikkust.

Mitmete vaatlusaluste meetmete puhul tekitas küsimusi ka projektide **hindamise protsess ja selle läbipaistvus**. Siin on meetmete vahel suuri erinevusi. Jätkates investeringute kavade problemaatikaga, oli analüüsist näha, et isegi kui projektide valikusüsteem on hästi paika pandud, ei ole see alati piisav. Nii oli *kutseõppeasutuste õpikeskkonna kaasajastamise* meetme puhul projektide valikuks välja töötatud väga põhjalik hindamissüsteem, kuid **tegelikuses sellele vastavat projektide hindamist ei toimunud** (toetuse määramisel püüti solidaarselt toetada võimalikult paljusid taotlejaid).<sup>64</sup> Samas *hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine* meetme puhul, mille ülesehitus ja hindamiskriteeriumid on eelmise meetmega väga sarnased, võis hindamissüsteemi tervikuna pidada eeskujulikuks. Asjakohaste projektide valikuks on meetmes välja töötatud väga põhjalik hindamissüsteem, selged hindamisjuhendid, alakriteeriumide punktikaalud ning aspektid, mida konkreetselt iga alakriteeriumi lõikes hinnata tuleb. See paneb hindajatele suurema vastutuse oma hinnangute põhjendamisel ning vähendab oluliselt subjektiivsuse aspekti valikute tegemisel. Teiseks näiteks põhjalikult läbimõeldud ja elluviidud hindamiskorralduse osas on *kaasava, mitmekesise ja turvalise üldhariduse* meede. Siin rakendati põhjalikkuse huvides **kahetasemelist hindamissüsteemi**, mis oli küll aja- ja töömahukas, kuid võimaldas suure hulga taotluste seast välja sõeluda parimad ning suurima mõjuulatusega ideed. Olemas olid piisavalt detailsed ja selged hindamisjuhendid ning rakendusüksuse esindajad tõid positiivse kogemusena välja ka väärtuspunktidel põhinevat hindamissüsteemi ning projektide omavahelise võrdlemise ja pingerea koostamise eelised abstraktse maksimumskooriga võrdlemise ees.

Läbivalt esines samas probleeme seoses hindamiskorralduse läbipaistvusega. Lisaks detailsete hindamismaterjalide olemasolule on oluline ka nende kättesaadavaks tegemine kõigile huvitatud pooltele – enamiku meetmete puhul olid projektide hindamisjuhendid ja muud valikutegemist üksikasjalikumalt kirjeldavad dokumendid raskesti leitavad või **kättesaadavad ainult pöördumisel rakendusasutuse** või -üksuse poole. Leidus ka sisulisemat laadi kitsaskohti. Näiteks *kutseõppe sisulise arendamise* meetme puhul, kus paljude tegevuste teostamine toimub rakendaja poolt läbiviidavate lihthangete kaudu, on **hankedokumendid üldjuhul väga lakoosilised**. Sageli on tuvastatud kesksed kriteeriumid, millele tähelepanu pöörata (näiteks teemade jaotus, kasutatavad õppemeetodid, koolituskava ülesehitus), kuid ei ole välja toodud, kuidas täpselt kriteeriumi koondhinne kujuneb ja mille alusel hinnata pakkumist hindamisläve ületanuks või maksimumpunktide vääriliseks.

Seoses investeringute kava tüüpi meetmega tekitas küsimusi ka **projektide jätkusuutlikkuse hindamine**, mis toimus peamiselt alles hindamise teises etapis<sup>65</sup>, mil kõige perspektiivikamad ja jätkusuutlikumad projektid peaksid tegelikult olema juba välja selekteeritud. Oluliseks aspektiks on ka **taotleja jätkusuutlikkuse küsimus**. Näiteks hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamise meetme puhul tehti projekti ettevalmistuse tasemele teatud mõõndusi (lähtudes

---

<sup>64</sup> Intervjuud rakendusasutusega.

<sup>65</sup> Investeringute kavade puhul toimub taotlemine mõnel juhul kahes etapis, kus esimeses etapis esitatakse projektiideed või eeltaotlused, mille põhjal koostatakse investeringute kava, ning teises etapis pärast investeringute kava kokkupanemist esitatakse täistaotlus, mis sisaldab täpsemat teavet projekti kohta. Projektide jätkusuutlikkuse hindamine peaks aga olema juba investeringute kava koostamise aluseks (s.t jätkusuutlikkust peaks hindama esimeses etapis), kuna selles etapis toimub projektide sisuline väljalimine ja reastamine.



eeldusest, et HEV õpilaste koolide projektikirjutamise oskus ei ole üldjuhul väga hea) ning hindamiskogu lähtus suures osas omaenese teadlikkusest objekti olukorrast ja esimeses hindamisetapis jagatud sisulistest hinnangutest. Kuigi ühelt poolt on selline lähenemine mõistetav (soovitakse vältida olulistele vajadustele mittereageerimist), siis teiselt poolt tähendab vähene suutlikkus ettevalmistamisel ka võimalikke takistusi projektide rakendamisel. Seega tuleks taotluse ja taotleja jätkusuutlikkust investeringute kavade hindamissüsteemides rohkem arvesse võtta.

Väga positiivsena võib analüüsitud üld- ja kutsehariduse ning täiskasvanute tööalase koolituse valdkonnas välja tuua erinevate partnerite, sh nii teiste meetmete rakendajate kui ka sotsiaalsete **partnerite suurema kaasamise meetmete planeerimisse ja elluviimisse**. Heaks näiteks on täiskasvanute tööalase koolituse riikliku koolitustellimuse (RKT) kujundamise protsess, mis hõlmab järjepidevat diskussiooni RKT prioriteetide ja tingimuste üle erinevaid valdkondi ja regioone esindavate partneritega, sh tööturu osapooltega. (RKT koostatakse kord poolaastas ning selles osalevad õppeasutused, tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonid, erialaliidud jne).

Sama meetme (*täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused*) puhul kerkis samas põhimõttelise küsimusena üles **koolitustegevuse jätkusuutlikkuse ja lisanduvuse teema**. Praegu on huvi meetme raames rahastatavate osalemistasuta koolituste vastu väga suur. See on ühelt poolt väga tervitatav ning on juba praegu aidanud kaasa elukestvas õppes osalemise määra kasvule. Samas eksisteerib risk, et meetme peamise sihtrühma kõrval – inimesed, kes koolitust tööalaselt vajavad ning kelle jaoks tasuline koolitus on vähem või üldse mitte kättesaadav – kasutavad võimalust tasuta koolitusel osalemiseks ka need, kelle jaoks see on pigem huvitegevus, mis ei ole aga antud meetme eesmärk. Ehkki koolitustel osalemise eeldusena peab koolitav oma huvi ja vajadust lühidalt põhjendama, ei täida see protseduur praeguses vormis tugeva kontrollmehhanismi rolli, mille kaudu tekitada objektiivne osaleda soovijate pingerida. Lisaks eksisteerib üldisem risk, et pärast riikliku rahastamise vähendamist langeb sihtrühma praegune huvi olulisel määral. Nimetatud riskid viitavad laiemalt programmi valikukriteeriumide ning indikaatorite ja mõõdikute ülevaatamise vajadusele, et paremini hinnata ja analüüsida meetme mõju programmi peamise sihtrühma õpiharjumuste arendamisele ja konkurentsivõime tõstmisele. HTM teadvustab neid küsimusi selgelt ning on astunud ka konkreetseid samme vastuste leidmiseks vajaliku teabe kogumiseks sihtrühma tagasisideuuringu tegemise ja koolituse tulemuslikkuse hindamise kaudu.

### Soovitused Haridus- ja Teadusministeeriumile

- Kriitilise tähtsusega küsimuseks, mis on küll märksa laiem kui konkreetsete toetusmeetmete valikukriteeriumide raamistik, on selge seisukoha kujundamine hariduse ja elukestva õppe valdkonna arengutest. See seisukoht peaks muu hulgas arvestama negatiivsete demograafiliste trendidega ning sisaldama ka regionaalpoliitilise mõju hindamist. Sellise seisukoha kujundamisel ei piisa kutse- või üldhariduse vaatamisest eraldiseisvatena, demograafiliste trendidega seonduv analüüs peaks hõlmama haridussüsteemi tervikuna. Ilma selleta on mahukate investeringute planeerimine olemasoleva süsteemi arendamisse jätkusuutlikkuse seisukohast riskantne. Süsteemi tervikliku edasiarendamise seisukohalt on vajalik kõrvaldada puudujäägid seoses selle erinevate osadega. Seega tuleks lõpule viia ka hetkel pooleliolev hariduslike erivajadustega (HEV) õpilastele loodud üldhariduslike riigikoolide võrgu kontseptsiooni väljaarendamine ja sellest tulenevalt vaadata ümber ka *hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamise* meetme investeringute kava.<sup>66</sup>
- Tuleks jälgida, et hindamiskriteeriumid ei jääks formaalseks, vaid et nende kasutamine aitaks vältida toetuse jagamist n-õ solidaarsuse alusel (jagades raha põhimõttel „kõigile natuke“) ning selgemalt seada prioriteete ja eelistada suurema mõjuga projekte. Demograafiliste trendidega

<sup>66</sup> Täpsemalt on analüüsi käigus ilmnenuid probleeme valdkondlike arengukavade konkretsuse astme osas välja toodud konkreetsetel meetmekkaartidel (vt lisa 3).

arvestav haridusvõrgu korrastamise analüüs peaks olema edaspidi aluseks hariduse valdkonna meetmete valikukriteeriumide ülesehitamisel.

- Vältimaks investeringute kavade kontekstis tekkinud probleeme seoses võimalike vaeleinvestustega või ebatäpse teabega projektide algse planeerimise faasis, soovitame kaaluda meetme rakendumise perioodil mitme investeringute kava koostamist ja/või paindlikumaid võimalusi projektikavandi tingimuste kohandamiseks lõpptaotluste esitamisel. See võimaldab neil taotlejail, kes plaanivad investeringud teostada meetme rakendamise hilisemas faasis või kes vajavad ettevalmistamiseks rohkem aega, esitada taotluse hilisemas voorus.
- Meetmete rakendamisel on soovitatav kasutada rohkem olukorra analüüsil põhinevat lähenemist. Seega toetame ministeeriumi initsiatiivi analüüside tegemisel, mis võimaldavad saada tagasisidet meetmete rakendamise tulemuslikkuse (sh lisanduvuse aspekti) kohta, mis omakorda võimaldavad kasutada saadud teavet meetme ülesehituse ja hindamissüsteemi parendamiseks.

### Soovitused sihtasutusele Innove

- Meetmete elluviimisega seoses soovitame ennekõike suurendada kogu protsessi arusaadavust ja läbipaistvust. Täpsemad hindamisjuhendid, programmdokumendid ning neid täpsustavad rakendusplaanid ja eelarved peaksid olema avalikult kättesaadavad (sh kindlasti enne taotluste esitamist), lihthangete korraldamisel peaks hankedokumentatsioon olema detailsem ning määratlema põhjalikumalt eduka pakkumuse valiku kriteeriumid ja kriteeriumidele antavad kaalud. Hangetes kasutatavate hindamiskriteeriumide puhul peaksid valikukriteeriumide seosed prioriteetse suuna üldiste valikukriteeriumidega selgemini väljenduma.
- Samuti soovitame anda taotlejatele selgemalt põhjendatud otsuseid valikuprotsessist, mis eeldab ka määratud alakriteeriumide lõikes kaalude täpsemat seadmist ning sellekohast hindamist.
- Mitmetes meetmetes võiks projektide valikusüsteemides rohkem arvestada projektide kuluefektiivsuse, tulemuslikkuse (sh mõju) ja jätkusuutlikkuse kriteeriumeid nende kriteeriumide osakaalude suurendamise kaudu. Samuti soovitame kaheetapilise taotlemisega investeringute kavade puhul pöörata taotleja jätkusuutlikkusele suuremat tähelepanu juba projektide kavandamise varasemas faasis, s.t jätkusuutlikkust tuleks hinnata esimeses etapis.

## 4.1.2 Haridus- ja Teaduministerium ning SA Archimedes

Käesoleva analüüsi valimisse kuulus kaks kõrghariduse ja kaks teaduspoliitika valdkonda kuuluvat meetet. Kõnealused meetmed on vastavate **valdkondlike strateegiate ning struktuurivahendite kasutuselevõtu rakenduskavadega** üsna heas kooskõlas. Siiski tuleb lisada, et nii kõrgharidusstrateegias kui ka teadus- ja arendustegevuse ning uuendusstrateegias „Teadmistepõhine Eesti“ oleksid võinud valdkonna olulisemad probleemid, strateegilised eesmärgid ning nende saavutamise viis olla veelgi selgemini sõnastatud. Nii näiteks ei anna praegune kõrgharidusstrateegia kuigi palju viiteid selle kohta, kuidas kavatakse Eesti minna vastu lähiaastatel eesolevale üliõpilaste arvu järsule vähenemisele. Strateegia „Teadmistepõhine Eesti“ peaesmärgiks on Eesti teadus- ja arendustegevuse (T&A) investeringute suurendamine 3%-le SKTst, kusjuures 2/3 neist investeringutest peaks tulema erasektorist. Selle juures ei ole aga strateegiat lugedes lõpuni selge, millistes majandusharudes toimuva erasektori T&A investeringute kasvu arvelt eeltoodud eesmärk plaanitakse saavutada ning kuidas on seejuures tagatud piisavalt kiire teadlaste ja inseneride arvu kasv vastavas valdkonnas.

See, et kõrgharidus- ja teadustrateegiade pea- ja alameesmärkide ning erinevate riigi poolt (riigieelarvest ja struktuurivahenditest) rakendatavate meetmete **seosed ei ole** enne meetmete planeerimist päris **lõpuni läbi mõeldud**, peegeldub ka inimressursi rakenduskavas algselt kavandatud meetmete ja tegelike meetmete (alammeetmete) nimistu võrdlemisel. Struktuurivahendite kasutuselevõtu planeerimisel oli ajasurve väga suur ning ministeeriumi inimressurss on samas piiratud – sellest ka meetmete üldplaneeringus tekkinud mõningane lõtk. Viidatud strateegilise üldplaneeringu mõningane nõrkus peegeldub seega ka meetmete portfelli kui terviku kujunemises. Kohati on kõrgharidus- ja teadusosakond loonud väga **sarnaste eesmärkidega meetmeid** (nt programmid Mobilitas ja ERMOS ning doktorioõppe rahvusvahelistumise programmi välisõppejõudude tegevussuund), mida oleks võinud ühildada. See vähendaks oluliselt nii meetmete rakendajate kui ka toetuse taotlejate halduskoormust ning võimaldaks riigipoolset finantseerimist täpsemini suunata.

Avatud taotlusvooru tüüpi meetmete puhul on suhteliselt suur risk, et erinevad organisatsioonid taotlevad toetust sarnase mõjuga tegevuseks. Meetmete määrad ja taotluste hindamise juhendid ei anna samas enamasti aga selget juhendit, **kuidas võimalikku projektitaotluste tasemel esile kerkivat dubleerimist vältida**. Kuna Eesti kõrgharidus- ja teadusmaastik on üsna killustatud, on liigse dubleerimise vältimine oluline küsimus, mida tuleb täpsemalt reguleerida. Võimalik, et valdkonna eripäraga arvestades tuleks järgmisel perioodil kaaluda ka programmi tüüpi meetmete osakaalu suurendamist avatud taotlusvoorude arvelt.

Viimasel aastal on olnud **surve struktuurivahendite võimalikult kiireks kasutuselevõtuks**. See on tekitanud piiratud inimressursi tingimustes mitmetes meetmes surve kogu perioodi vahendite kasutuselevõtuks kohe perioodi alguses ning toetust on saanud peaaegu kõik projektitaotlused. Nii näiteks kasutasid teaduse tippkeskuste meede ning kõrgkoolide koostöö ja uuenduse arendamise meetme doktorikoolide tegevussuund jt **esimese konkursiga ära kogu aastani 2013 ette nähtud eelarve**. Seejuures on tähelepanuväärne, et ministeerium püüdis kõrgharidusmaastiku killustatuse vältimiseks sarnaste teemadega taotluste laekumist vältida. Kokkuvõttes laekus aga taotlusi konkursi eelarvest ainult 10% suuremale summale ning suur osa taotlusi konkursi tingimustes ette nähtud võimalikus maksimummääras. Samuti on erinevates kõrghariduse ja teaduse infrastruktuuri arendamise meetmetes olnud tegu suuremahuliste projektitaotlustega, mille keskmine edukuse määr on olnud väga kõrge. See tõstatab küsimuse, kas projektide valik on alati olnud võimalikult kuluefektivne.

SA Archimedes poolt analüüsitud meetmetele koostatud **taotluste hindamisjuhendid** on üldjuhul arusaadavad, piisavalt põhjalikud ning koos programmi dokumentatsiooniga Internetis avaldatud. Samas ei ole hindamisprotseduuride kirjelduse detailsus erinevate meetmete osas võrreldav. Näiteks on Eesti Teadusfondi poolt programmi Mobilitas raames korraldatavate konkursivoorude kohta kättesaadavad hindamiskriteeriumid ja -juhendid vähedetailsed ning hindamiskriteeriumidele antavaid kaalusid ei ole üldse välja toodud.

Teatud juhtudel on olnud küsitavusi ka konkreetsete **hindamiskriteeriumide tõlgendamisel**. Nii näiteks hinnati teadusaparatuuri ja -seadmete ajakohastamise meetmes projekti jätkusuutlikkuse all taotleja võimekust projekti ellu viia, mitte projekti enda jätkusuutlikkust (vt TP 12, lk 40). Osaliselt oli siin ka tegu sellega, et projektitaotluse vormis oli teavet jätkusuutlikkuse hindamiseks ebapiisavalt. Projekti jätkusuutlikkuse vale tõlgendamine võib tähendada välja valitud projektide väikest sisulist jätkusuutlikkust.

Tervikpildis on need meetmed, mille sarnaseid rakendati ka eelmisel perioodil, paremini üles ehitatud. Uute meetmete juures on seevastu täheldatav mõningane jätkuv eksperimenteerimine ja õppimine. Uute meetmete ettevalmistamine on viibinud, nende eesmärkide sõnastused, taotluste hindamiskriteeriumid ja -protseduurid on üldiselt ebaselgemad ning ka hindamiskriteeriumidele ei ole alati seatud osakaalusid. Nii näiteks on teadusaparatuuri ja -seadmete meetme puhul hindamisprotseduur kujunenud liialt keeruliseks ning selle toimemehhanism ei ole enam väga lihtsasti hoomatav.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et käesoleva analüüsi tähelepanekute kohaselt on nii kõrgharidus- kui ka teaduspoliitika meetme puhul tulevikku vaatavalt kaks kõige kriitilisemat aspekti meetme strateegiliste eesmärkide võimalikult täpsem sõnastamine ning taotluste hindamisprotseduuride arusaadavuse ja läbipaistvuse tagamine. Viimane puudutab nii hindamisjuhendite avalikustamist neis meetmetes, kus seda veel tehtud ei ole, kui ka projektitaotluste hindamiskokkuvõtetesse taotlejatele võimalikult arusaadavamate ja põhjalikumate kokkuvõtivate hinnangute lisamist.

### Soovitused Haridus- ja Teadusministeeriumile

- Kuna Eesti kõrgharidust ootab seoses eeloleva üliõpilaste arvu vähenemisega paratamatult ees teatud konsolideerumine, siis tuleks ka sellega seotud valikud nii kõrgkoolide siseselt kui ka riigi tasemel tervikuna võimalikult aegsasti langetada. Kehtiv kõrgharidusstrateegia ja inimressursi rakenduskava ei käsitle kuigi detailselt kõrgkoolide valdkondliku spetsialiseerumise, omavahelise koostöö ja tööjaotuse alaseid tulevikukujutlusi ja kokkuleppeid. Nende küsimuste süsteemne lahendamine erinevates meetmetes konkreetsete projektide valiku ja rahastamisotsuste tasemel on aga väga keeruline. Seetõttu soovitame Haridus- ja Teadusministeeriumil kõrgharidusstrateegia (selle rakenduskava) uuendamise ühe olulise elemendina kõrgkoolidevahelise haridus- ja teadusvaldkonna spetsialiseerumise alaseid strateegilisi valikuid valdkondlikes arengukavades detailselt kirjeldada.
- Soovitame järgmisel perioodil rahastamisallikate arvu otsustavalt vähendada ning suurendada sellist institutsionaalset rahastamist, mis arendaks komplekselt nii kõrgharidust kui ka teadustegevust, selleks tuleks vähendada meetmete arvu ning kombineerida, kus asjakohane, kõrghariduse ja teaduse meetmeid.
- Nii strateegilise planeerimise abivahendina kui ka rahastamissüsteemi lihtsustamisele mõeldes soovitame tellida väliseksperidelt Eesti kõrghariduse, teadus- ja arendustegevuse ning uuendusstrateegia elluviimise vahehindamise, mis võtaks kokku nende strateegiate elluviimisel seni saavutatu ja aitaks järgmise perioodi eesmärgi aegsasti läbi mõelda.
- Soovitame struktuurivahendite rakendamise käigus kohustuste võtmise jaotada pikemale ajaperioodile kui esimesed paar rakendamisaastat. Liiga kiire rahajagamise asemel oleks mõistlik korraldada mitu taotlusvooru, nähes vajadusel ette vahehindamise järgse rahastamise jätkamise võimaluse. See annaks haridus- ja teaduspoliitika eesmärkide saavutamiseks suurema paindlikkuse ning võimaldaks tõsta ka keskmise projekti kvaliteeti ja kuluefektiivsust.

### Soovitused sihtasutusele Archimedes

- Rakendusüksusel soovitame pöörata veel enam tähelepanu erinevates meetmetes rakendatava hindamismudeli kui terviku arusaadavuse ja läbipaistvuse suurendamisele. Soovitame neil juhtudel, kus hindamisprotseduurides on ilmnenud puuduseid, pöörduda rakendusasutuse poole omapoolsete muudatusettepanekutega.
- Samuti soovitame nõuda projektitaotluste hindamisel osalevatelt ekspertidelt hinnangute võimalikult detailsemat põhjendamist ja dokumenteerimist. Ekspertdihinnangu üheks osaks võiks olla ka hinnang taotluse eelarve põhjendatusele koos viidetega võimalikele kärbetele. Suuremamahuliste projektide puhul on säärase teave projektide eelarvete läbirääkimisteks äärmiselt oluline.

## 4.2 Keskkonnaministeerium ja Keskkonnainvesteeringute Keskus



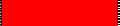
Valimis oli kuus Keskkonnaministeeriumi rakendatavat meetet, nende seas viis avatud taotlusvooru kavana ning üks programm. Kõigi valimis olnud Keskkonnaministeeriumi meetmete rakendusüksuseks oli Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK). Analüüsitud meetmete loetelu on ära toodud lisas 2.

Allolev tabel annab ülevaate valimis olnud Keskkonnaministeeriumi meetmetes tehtud tähelepanekute kohta.

Tabel 7. Ülevaade Keskkonnaministeeriumi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest

KKMi meetmed <sup>67</sup>	12		13		14		15		16		17	
	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK	KIK
Meetme rakendusüksus												
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste												
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud												
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele												
Kuluefektiivsus (kulude põhjendatus ja eesmärgipärasus)												
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus												
Lisanduvus												
Regionaalne jaotuvus												
Dubleerivused tegevustes												
Hindamise läbipaistvus												
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel												
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring												
Raha kasutamatajätmise risk												

	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

Enamik Keskkonnaministeeriumi meetmetest on väga tihedalt **seotud Euroopa Liidu direktiivides või seadustes välja toodud nõuete ja sihttasemetega**, millest tulenevalt on Keskkonnaministeeriumi rakendatavad meetmed spetsiifilised ning suunatud väga konkreetsetele tegevustele. Seetõttu on meetmed tihedalt seotud valdkondlike prioriteetidega ning meetmete eesmärgid on selged. Erandina võib siin välja tuua keskkonnahariduse infrastruktuuri edendamise meetme, kus valdkondliku **arengukava väljatöötamise protsess on peatunud** ning seetõttu ei ole väga selget raamistikku meetme rakendamiseks, mis aga tekitab ohu, et keskkonnahariduse infrastruktuuri investeeringud tehakse ebaotstarbekalt ning need ei ole pikemas plaanis jätkusuutlikud.

Valikukriteeriumide seadmisel läbivaid probleeme Keskkonnaministeeriumi meetmete puhul ei ole, tehtud tähelepanekud ja soovitused on meetmespetsiifilised. Olulisemad kriteeriumid on valikusüsteemis üldjuhul esindatud, kuid mõningatel juhtudel esineb probleeme valikuprotsessi läbipaistvusega.

Keskkonnaministeeriumi meetmete juures on iseloomulik mitmete kriteeriumide, nagu taotleja finantsjätkusuutlikkus, kuluefektiivsus, toetuse vajalikkus, projekti jätkusuutlikkus jms, **hindamine vastavushindamisel**. Meetmete vastavushindamisele järgnev projektide sisuhindamine, mille alusel

<sup>67</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisas 4.

pannakse kokku projektide pingerida, koosneb vaid väga objektiivsetest näitajatest, mis asetavad enamasti suure rõhu meetme eesmärgipärasusele. Selline lähenemine on õigustatud, tulenevalt meetmete väga konkreetsest iseloomust, kuid vastavushindamise juures ei tule alati selgelt välja, kuidas nt kuluefektiivsuse ja jätkusuutlikkuse kriteeriume hinnatakse. Enamasti on hindamislehtedel võimalik anda kriteeriumile üksnes hinnang jah või ei ning seejuures ei ole selget juhendit, mis piirist alates on projekt nt kuluefektiivne või jätkusuutlik. Kuna nimetatud kriteeriumidele ei ole alati ühtset vastust, siis vajaksid vastavushindamise kriteeriumid suurema läbipaistvuse ja projektide hindamise ühtse lähenemise tagamiseks täpsemat lahtikirjutamist.

Üldjuhul on Keskkonnaministeeriumi meetmete valikukriteeriumide osakaalud loogiliselt seatud. Probleemsemad olid keskkonnahariduse avatud taotlusvooru valikukriteeriumid, mille hulgast oli erinevate läbivate kriteeriumide **kaalusid raske eristada**.

Valimis olnud meetmete **valikukriteeriumid arvestavad ka projektide jätkusuutlikkusega**, mida hinnatakse objektiivsetel alustel. Erandiks on jäätmete *kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamise* meede, mille spetsiifilisem probleem on kirjeldatud vastava meetme kaardil.<sup>68</sup>

Kuigi enamasti olid hindamiskriteeriumid KIKi kodulehel **taotlejale avalikud**, siis Keskkonnaministeeriumi täpsustatud hindamisjuhend taotlemise hetkel taotlejale kättesaadav ei olnud.

Projektipõhine analüüs<sup>69</sup> teostati uuringu käigus Keskkonnaministeeriumi meetmetest üksnes *veemajanduse infrastruktuuri arendamise* meetme puhul. Vastava analüüsi käigus selgus, et projektide hindamisel antud hindepunkte ei põhjendatud alati piisavalt ning hindamislehtedelt ei selgunud, mida võeti ette, kui projektide hindamisel tuvastati küsitavused taotluses. Näiteks ei selgunud hindamislehtedelt, mida võeti ette juhtudel, kus leiti, et projekti kulude maht ei ole põhjendatud. Seega on antud meetme puhul vajadus **hinnangute selgemaks põhjendamiseks**.

### Soovitused Keskkonnaministeeriumile

- Soovitame viia koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga lõpule keskkonnahariduse arengukava koostamine.
- Soovitame Keskkonnaministeeriumil täpsemalt lahti kirjutada vastavushindamise kriteeriumide kasutamise põhimõtted. Näiteks tuleks selgemalt välja tuua protseduur, mida hindaja peaks järgima projekti jätkusuutlikkuse, taotleja finantsseisu, projekti vajalikkuse, tegevus- ja ajaplaani realistlikkuse ning teiste sarnaste kriteeriumide hindamisel, kus hinnangu jah või ei andmine ei ole üheselt mõistetav. Konkreetsed alused taotleja kriteeriumidele vastavaks tunnistamiseks on toodud näiteks looduse mitmekesisuse säilitamise (kaitsealade looduskaitselise infrastruktuuri arendamine, toetuskeem vabaühendustele) meetme kontroll-lehel (finantshinnang taotlejale ja taotlusele). Sarnaseid näitajaid või sõnalisi juhendeid peaks rakendama ka teiste suuremat subjektiivsust lubavate vastavuskriteeriumide hindamisel, nagu nt jätkusuutlikkus ja kuluefektiivsus.

### Soovitused Keskkonnainvesteeringute Keskusele

- Soovitame teha taotlejatele avalikuks nii meetme vastavus- kui ka sisuhindamise täpsustatud kriteeriumid.
- Soovitame tuua hindamislehtedel välja selged põhjendused antud hinnangutele. Säilitada selge kontrolljälj juhul, kui taotlejale on antud võimalus taotlust vastavushindamise käigus tuvastatud puuduste osas täiendada. Ülevaate saamiseks konkreetse taotluse hindamisprotsessist tuleks

<sup>68</sup> Vt täpsemalt meetme 2.1.6 „Jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamine“ analüüsikaarti lisa 3.

<sup>69</sup> Projektide ja valikukomisjonide pistelise analüüsi eesmärgiks oli uurida valikukriteeriumide ja valikuprotsessi tõhusust senise praktika kohaselt. Projektide ja nende valikukomisjonide pisteline analüüs tehti kokku seitsme meetme kohta.

tuua kokkuvõttev lühiteave tehtud täiendustepanekutest ja täiendustest välja ka taotluste vastavushindamise lehtedel.




### 4.3 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Käesoleva analüüsi raames analüüsiti 11 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) rakendatavat meetet, mille loetelu on ära toodud lisas 2. Neist kuuel meetmel oli rakendusüksuseks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, kahel meetmel KredEx, kahel Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus ning transpordi meetme rakendusüksuseks vastavalt projektile Veeteede Amet, Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet, AS Tallinna Lennujaam. Alljärgnev tabel annab ülevaate valimis olnud MKMi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest.

**Tabel 8. Ülevaade Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest**

MKMi meetmed <sup>70</sup>	8	9	25	26	27	28	29	30	33	34	35
Meetme rakendusüksus	EAS	EAS	EAS	EAS	KredEx	KredEx	EAS	EAS	VTA, MA, TJA, TLJ, MNT	RIA	RIA
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Kuluefektiivsus (kulude põhjendatus ja eesmärgipärasus)	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Lisanduvus	Yellow	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Green
Regionaalne jaotuvus	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Dubleerivused tegevustes	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green
Hindamise läbipaistvus	Yellow	Green	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green
Raha kasutamatajätmise risk	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green

	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

#### 4.3.1 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

Võrreldes teiste projekti käigus analüüsitud valdkondadega on ettevõtlusvaldkonna **meetmete eesmärgid** korrektsetl sõnastatud ja kooskõlas nii kõrgema taseme dokumentides kui ka valdkondlikes strateegiates sätestatud eesmärkidega. Majanduskeskkonna arendamise rakenduskavas on erinevalt teistest välja joonistatud eesmärgipuu, kus on seostatud tegevused eesmärkidega ja eesmärgid indikaatoritega.

<sup>70</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisas 4.

Süsteemilisem ja sisukam peaks olema toetatud projektide jooksev **seire** (kas või taotluses ja aruannetes esitatud andmete põhjal). EASI meetmete puhul on see relevantne, kuna avatud taotlusvooruna rakendatavate meetmete hulk on suur. Töötav seiresüsteem aitaks anda jooksva ülevaate toimuvast (nt mis tüüpi ettevõtted on toetust saanud), hinnata valikukriteeriumide ja muude meetme tingimuste töötamist (nt kas eelisvaldkondades<sup>71</sup> toetatud ettevõtete osakaal vastab ootustele), meetme tingimustes tehtud muudatuste mõju (nt regionaalsele jaotusele, toetust saanute jaotusele tegevusalade lõikes) jne. Tegemist võiks olla elementaarse juhtimisvahendiga.

Üldiselt on meetmed siiski hästi kavandatud, suuremaid probleeme esineb üksikutel meetmetel. Probleemne on nt ühisturunduse meede, mis osaliselt **dubleerib** teisi meetmeid ja ühendataksegi lähiajal eksporditurunduse toetusega. Vähesel määral esineb dubleerimise probleeme ka klastrite meetmel, toetatavad tegevused kattuvad mõneti ühisturunduse ja kompetentsikeskuste meetmetes toetatavate tegevustega.

Küsitavusi tekitab kohati **rollijaotus rakendusasutuse ja -üksuse vahel**. Näiteks projektide valikukriteeriumide väljatöötamisel on mõningate meetmete puhul juhtroll rakendusüksuse käes. Kuna projektide valikust sõltub ka meetme mõju, mille saavutamise jälgimine on rakendusasutuse pädevuses, siis oleks loogiline, et ka valikukriteeriumide väljatöötamisel oleks rakendusasutus otsustavamas rollis. Samuti on seiresüsteem peamiselt EASI kujundatud, mis ei pruugi tagada MKMile otsuste tegemiseks kogu vajalikku teavet.

Üldiselt on **valikukriteeriumid eesmärkidega kooskõlas**. Kuna hindamismudelid<sup>72</sup> on ülesehituselt väga erinevad, siis on üldistus raske teha. Ebaühtlane on hindamismudelite detailsuse aste, nt stardi- ja kasvutoetuste hindamismudel koosneb vaid märksõnadest (nt konkurents, lisandväärtus, juhtkonna kompetents), teistes hindamismudelites on märksõnad koos neile antud osakaaludega lahti seletatud. Erinevalt on lahendatud ka mitmeid hindamismudeleid läbivad teemad, nagu taotleja ja projekti jätkusuutlikkus. Lisaks annavad mõned hindamismudelid projekti toel saavutatavatele majandustulemuste prognoosidele suhteliselt suure kaalu (nt ühisturunduse meetme puhul moodustab müügitulu absoluutkasvu prognoos tervelt 30% koonddindest), teised hindavad majanduslikku edu pigem läbi juhtimis-, turundus- ja finantsvõimekuse, uuenduslikkuse, ambitsiooni ja ressursside ning nendevahelise kooskõla (nt stardi- ja kasvutoetused).

Väga ebaühtlaselt on lähenetud ka **lisanduvuse** (tühikoormuse) teemale. Esiteks pole mõiste kõigile programmijuhtidele ega ministriumide ametnikele selge, nagu tuli välja analüüsi käigus tehtud intervjuudel. Teiseks on mõne prioriteetse suuna üldistes valikukriteeriumides lisanduvus kriteeriumina sees (nt inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetne suund 4), mõne suuna kriteeriumides mitte (nt majanduskeskkonna arendamise rakenduskava üldised valikukriteeriumid prioriteetsele suunale 1), kuigi see oleks väga asjakohane.<sup>73</sup> Sellegipoolest pole lisanduvust hindamismudelitesse lõimitud mujal kui tootearenduse ja rahvusvaheliste ürituste ja konverentside toetamise meetmetes, kus lisanduvust hinnatakse valikukriteeriumides.

Ebaühtlane on ka hindajatele jäetud **subjektiivsuse aste** ning rakendusasutuste ja -üksuste töötajate seisukohad selles suhtes: ei ole kindlat arvamust, kas hindamisjuhend peaks olema võimalikult konkreetne ja objektiivne või võimaldama hindajale suurt otsustamis- ja tõlgendamisvabadust. Tootearenduse meetmel on teistest meetmetest erinev (hiljuti uuendatud) hindamissüsteem, milles on jäetud ekspertidele tavalisest suurem vabadus (nt lisada mudelisse alakriteeriume vastavalt projektile). Ühest küljest on see positiivne, et head projektid ei takerdu tehnokraatlikusse hindamismudelisse ja taotlejatel tekis võimalus hindamiskriteeriumidega otse suhelda. Siiski on oht, et suundumus väga üldsõnaliste ja hindajatele suurt vabadust jätvate mudelite suunas halvendab kogu süsteemi

---

<sup>71</sup> Mõne meetme raames on kindlaks määratud eelisvaldkonnad, milles tegutsevad ettevõtted saavad kriteeriumides lisapunkte.

<sup>72</sup> Hindamismudel on projektide hindamiseks kasutatav juhend hindamiskomisjonile, mis sisaldab hindamise protsessi ning kasutatavaid hindamiskriteeriume.

<sup>73</sup> Lisanduvuse hindamise olulisust rõhutati ka uuringu käigus korraldatud avatud taotlusvoorude töötoal, kus tunnistati, et osa toetatud projektidest oleks teostatud ka ilma toetuseta.



läbipaistvust ja tõenäoliselt eksitab taotlejaid ega anna selget teavet, mida taotluses kirjutada ja mida mitte.

Samamoodi pole ühtset seisukohta ega tava selles osas, mis detailsusastmega hindamismudel peaks olema **avalik**. Mõnel puhul on avalik ka kõige detailsem hindamismudel, millest lähtuvad hindajad. Teisel juhul on avalik vaid hindamismudeli üldistatum versioon. Mitmed elluvijad kardavad, et suure avalikustamise korral hakatakse projekte kirjutama vastavalt hindamiskriteeriumidele. Läbipaistmatus toob kaasa aga teisi probleeme, sealhulgas vastuolud EASi ja klientide vahel. Taotlejatele võrdsete võimaluste loomise seisukohast lähtudes oleks kogu hindamismudeli avalikustamine põhjendatud.

Kokkuvõttes on selge, et hindamismudelite sisu varieerub suuresti ja seda ka kõiki hindamismudeleid läbivate teemade osas. Samas oodatakse ettevõtluse meetmete puhul meetmete koosmõju, mis eeldab, et üks taotleja taotleb erinevaid toetusi. Seega oleks kliendil kergem, kui hindamismudelid oleksid **võimaluste piires sarnaselt üles ehitatud**.

Ettevõtlustoetuste puhul pole **regionaalselt** tasakaalustatud arengu saavutamisele kaasaaitamist eesmärgiks seatud. Ainsa meetmena olid starditoetused veel hiljuti suunatud ettevõtetele väljaspool Tallinna. Majanduskriisiaegsete meetmemuudatuste käigus, mil püüti meetmeid võimalikult suurele ringile ettevõtetele kättesaadavaks teha, tühistati ka see tingimus. Tekib oht, et nüüd püütakse ettevõtlusaktiivsust muuta veelgi aktiivsemaks seal, kus ta on niigi aktiivne, aidates sel moel kaasa regionaalse ebaühtluse kasvule. Jääb selgusetuks, missuguste ettevõtluse toetusmeetmete puhul jälgitakse regionaalset mõõdet majanduskeskkonna arendamise rakenduskava 2009. a seirearuandes mainitud moel: „Ettevõtlusmeetmete hindamisel arvestatakse horisontaalsetest teemadest enam regionaalset mõõdet, meetmete puhul võetakse aluseks regionaalne vaade, arvestades, millised võivad olla ettevõtja arenguvõimalused tulenevalt regionaalsest paiknemisest, kuidas mahuvad ning sobivad ettevõtja arenguplaanid kokku piirkonnas toimuvaga,“ sest selline mõõde ei kajastu ühegi valimis olnud meetme hindamiskriteeriumides, ka mitte stardi- ja kasvutoetuste meetmes.

**Raha kasutamata jätmise risk** ei ole üldiselt suur probleem. Suur osa eelarvest on kasutamata küll näiteks *arendustöötajate kaasamise toetamise* meetmel, samas on tegemist veel suhteliselt uue meetmega. Teisalt hakkavad mitmete meetmete vahendid lõppema. Kui nt alustavate ettevõtete stardi- ja kasvutoetuste väljamakset jätkuvad samas tempos nagu praegu, on rahastamisvahendid 2011. a suveks lõppenud. Väljamaksete tempo on kasvanud ühest küljest seoses majandussurutise ajal kasvanud potentsiaalsete ettevõtjate arvukuse kasvuga ning teisalt viimasel ajal määruuses tehtud muudatuste tagajärjel. Paljud erinevate meetmete määruste muudatused on olnud kantud soovist võimaldada **majanduskriisi tingimustes** suuremal ringil ettevõtjatel toetusi taotleda ning laiendada toetatavate tegevuste ringi. Samas puudub analüüs, missuguseid muudatusi oodatavates mõjudes need tingimuste muudatused kaasa toovad. Muudatuste mõju on seda raskem hinnata, et meetmel puuduvad konkreetsete indikaatorid ja nende sihttasemed. On siiski selge, et rahastamisvahendite kiirendatud korras kasutamine või rahastamise lõppemine poole rakendusperioodi pealt võib mõjuda halvasti meetmete mõjude saavutamisele (head projektid pärast 2011. a jäävad rahastamata, samas kui varasematel aastatel rahastatakse vähem konkurentsivõimelisi projekte). Praeguseks ei peaks prioriteet enam olema raha iga hinna eest majandusse paiskamine, kuna finantsvõimalused on võrreldes aastataguse ajaga avardunud ja seetõttu tasuks liigse kiirustamise asemel keskenduda rohkem võimalikult suurele saavutatavale mõjule.

### Soovitused Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile

- Soovitame ministriumil võtta rakendusüksuse asemel suurema juhtrolli projektide valikukriteeriumide väljatöötamisel ja projektide seirel.
- Soovitame teostada süstemaatilisemat ja sisulisemat toetatud projektide seiret, mille osas võiks MKM EASile selged ootused sõnastada.

- Toetame ministeeriumi initsiatiivi ühisturunduse meetme liitmiseks eksporditurunduse toetusega ning soovime tervikuna üle vaadata võimalikud dubleerivad tegevused erinevates meetmetes.
- Soovime ettevõtlusmeetmete hindamismudelid võimaluste piires sarnaselt üles ehitada ja avalikustada sarnase detailsuse astmega. Kõiki hindamismudeleid läbivate teemade osas võiks lähenemine olla sarnane (nt jätkusuutlikkuse ja lisanduvuse teemad). Soovitus on eelkõige mõeldud järgmiseks rakendusperioodiks, kuna kõigi ettevõtlusmeetmete hindamismudeleid ei ole sel perioodil enam mõistlik muuta.
- Soovime kõigi meetmete hindamismudelites kindlasti kajastada lisanduvuse aspekti, mis ei pruugi tugineda mitte taotlejate hinnangutel<sup>74</sup>, vaid ekspertide hinnangutel taotleja finantsvõimekusele (võib olla raskendatud alustavate ettevõtete puhul). Lahendus peaks olema sarnane kõigi meetmete puhul ja selleni jõudmiseks võiks tutvuda teiste riikide kogemustega.
- Kaaluma peaks võimalusi arvestada regionaalarengu aspekte ettevõtluse toetusmeetmete pakkumisel. Regionaalse aspektiga tuleks täiendada juba käesoleva perioodi määruseid.
- Soovime pöörata tähelepanu sellele, et kiirem rahakasutus meetmetes ei tooks kaasa olulisi järeleandmisi meetme mõjudes. Soovime määruste muudatuste sisseviimisel vastavas seletuskirjas kajastada ka muudatusi oodatavates mõjudes.

### Soovitused EASile

- Soovituslik on koguda taotlejatelt tagasisidet tootearenduse meetme uue süsteemi toimivuse kohta ja vastavalt sellele reageerida, sest meetme hindamismetoodika on uuenduslik ja erineb teiste meetmete omast.

## 4.3.2 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning KredEx

KredExi meetmed erinevad ülejäänud ettevõtluse toetusmeetmetest märgatavalt, kuna KredEx peab projektide valikul lähtuma eelkõige sellest, et ei võetaks suuremaid riske kui suudetakse kanda lähtuvalt isemajandamise printsiibist.<sup>75</sup> Seetõttu ei arvestata **projektide valikul** ei programmi oodatavate mõjude ega prioriteetse suuna üldiste projektide valikukriteeriumidega. Teistsugune lähenemine (nt eelistused, mis aitaks selgemalt kaasa majanduse ümberstruktureerimisele) eeldaks ka teistsugust tellimust KredExile MKM poolt.

Loodetakse, et meetmete hea kujundus iseenesest tagab eesmärkide saavutamise. Meetmetel on selged eesmärged kajastavad tulemusindikaatorid, kuid sihttasemeid kehtestatud ei ole (üksnes rakenduskava tasemel), mistõttu mõjude hindamisel ei saa võrrelda ootusi ja saavutatud tegelikke tulemusi. Positiivsena võib välja tuua monitooringu tõhususe, millega KredEx tegeleb süstemaatiliselt, kogudes laenusajate finantsandmed oma teabebaasi peamiselt aastaaruannete põhjal, ent tegeletakse ka jooksvalt vahepealse teabe sisestamisega. Kord poolaasta jooksul esitatakse väljundid MKMile.

Tugiprogrammi meetmete fookust seab põhiliselt **sihtrühma määratlemine** (eksportivad, juba mõned aastad tegutsenud ettevõtted), aga ka muud tingimused (nt allutatud laenu puhul väga kõrge

<sup>74</sup> Valimis olnud meetmetel esines projektitaotluse vorme, kus oli küsimus „Kas viiksite projekti ellu ka ilma toetuseta?“, millele andis hinnangu toetuse taotleja ise.

<sup>75</sup> KredEx on isemajandav (tegutseb enda teenitud rahast) ja vaatab ise, kellele enda koostatud kriteeriumide järgi toetust jagab.

intressimäär), mis seavad taotlejatele ja nende projektidele väga suured nõudmised. Seega on sihtrühm piiratud vaid väga võimekate ja kiiret kasumit tootvaid projekte elluviivate ettevõtjatega.

Meetme kujunduse osas on probleemsem *krediidiliini* meede, mille ellukutumine jäi natuke hiljaks ning praegu pakutavatel tingimustel ei vasta see vajadustele ja nõudlus selle järele on tagasihoidlik. Ilmnes, et teatud määral takistab rahade kasutamist ka bürokraatia. Sageli on ettevõtetal vaja laenu saada kiiresti, aga nt ülevaate koostamine varem saadud vähese tähtsusega riigiabi kohta võtab aega ja sel juhul eelistatakse kiiremat, aga kõrgema intressimääraga KredExi meetmetevälist lahendust.

### Soovitused Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile

- Määratleda eesmärkide saavutamist kajastavate tulemusindikaatorite sihttasemed.
- Tugipaketiga sooviti eelkõige aidata eksportivatel ettevõtetel rasked ajad üle elada. Kui soovitakse aga aidata kaasa muudatustele majandusstruktuuris, tuleks kaaluda KredExi meetmete fookustamist (nt kõrgemat lisandväärtust loovate ettevõtete eelistamine vms), mis tähendaks ka MKMi poolt teistsugust tellimust.
- KredExi meetmed ei kata pankade jaoks riskantsemate ettevõtete vajadusi (väikeettevõtted, ettevõtted väljaspool suuremaid linnu). Nende ettevõtete vajaduste täitmiseks tuleks kaaluda mikrokrediidi meetme ellukutumist, mille osas MKM on ka samme astunud.

### 4.3.3 Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium ning Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus

Infoühiskonna alaste meetmete valimis vaadeldi kokku kahte meetet (3.5.2 infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu ja 3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeeringute kavade kaudu). Nendele hinnangute andmisel on oluline eelkõige silmas pidada, et kõiki infoühiskonna edendamise meetmeid tuleks vaadelda omavahelises kooskõlas.<sup>76</sup>

Mõlema **meetme eesmärgid** ning korraldatud taotlusvoorud kattuvad laiemas plaanis nii meetme enda, prioriteetse suuna kui ka strateegia eesmärkidega ning riiklike rakenduskavadega. Oluline on silmas pidada, et kuna infoühiskonna edendamise näol on paljuski tegemist kõiki valdkondi hõlmava horisontaalse tegevusega, siis omavad mõlemad meetmed märkimisväärset mõju mitte niivõrd ainult infoühiskonnale, vaid näiteks ka regionaalsele arengule, võimaldades tõsta avalike teenuste kättesaadavust kõigis Eesti piirkondades (nt avatud taotlusvoorude projekt „E-notar“) ning pakkudes paremaid võimalusi ettevõtluseks (nt Eesti Metsatööstuse Liidu projekt „Metsanduslogistika edendamine e-keskkonnas“) ja avalikus elus osalemiseks (nt SA Vaata Maailma koolitused või projekt „Avalike e-teenuste nõustamispunktid“ või „Mobiilne koolitusboks“), sõltumata geograafilisest paiknemisest tulenevatest piirangutest.

Peamise tähelepanekuna mõlema meetme hindamise juures on küsimus hindamiskriteeriumide **läbipaistvusest**. Hindamiskriteeriumid vastavad rakenduskava ning meetmete eesmärkidele, kuid nende sisuline kaal ja põhjused arvestamiseks/mittearvestamiseks hindamiskomisjoni liikmete poolt

<sup>76</sup> Ka infoühiskonna arendamise kolmas meede 3.5.1 *infoühiskonna teadlikkuse tõstmine* on oluline eeltingimuslik tegur just avatud taotlusvoorude meetmele vajaliku (kaudse) sisendi andmise jaoks ehk siinkohal tuleb silmas pidada riigiasutuste teadlikkust infoühiskonnast laiemalt, mis võib kohati pärssida reaalselt esitatud projektide/taotluste arvu teatud spetsiifilistesse voorudesse (nt ISKE voor, kuhu ei saanud piisavalt hulgal taotlusi kogu ette nähtud summa katmiseks ning sellest tulenevalt said positiivse rahastamisotsuse ka need projektid, mis olid teoreetiliselt kõige kehvemad). Samuti puudutab see tähelepanekut, et isegi kui teatud avatud taotlusvoorudesse ei laeku piisavalt palju taotlusi, siis ei pruugi alati olla otstarbekas kõikide projektitaotluste rahuldamine.

võivad kohati jääda läbipaistmatuks, nii ei ole meetmete hindamiskriteeriumidele seatud **konkreetsid osakaalusid** koondhinde arvutamisel ja puudu **jääb ka hindamiskriteeriume lahtiseletavatest kirjeldustest**, mille põhjal hindaja otsuseid langetab. Kaalude seadmine ja kriteeriumide detailsem lahtikirjutamine toetaks hindamiste puhul ka selle suuremat läbipaistvust. Lisaks sellele on meetme 3.5.2 *infoühiskonna edendamise* määrusest tulenevalt seatud erinev lähenemine projektide hindamisele: kui antud meetme raames on *jooksva taotlemise* puhul sätestatud sisuliselt võrdne kaal kõikidele kriteeriumidele (kokku 6), siis sama meetme raames toimuva *voorulise taotlemise* korral ei ole selge, kas hindamiskriteeriumid on võrdse või erineva kaaluga.

Meetmete taotlusele esitatavates nõuetes on sätestatud, et projekt peab vältima **dubleerivaid lahendusi**, kuid hindamiskriteeriumid ei arvesta niivõrd dubleerivate lahenduste aspektiga. Projektitaotluse esitamisel peab taotleja täpsustama, kas ja kuidas väldib projekt olemasolevate infosüsteemide dubleerimist, samas kui meetme hindamiskriteeriumides ei ole sellealast märgat selgesõnaliselt sätestatud. Pidades silmas seda, et infoühiskonna valdkonnas rakendatakse nii avatud taotlusvooru kui ka investeringute kava tüüpi meetmeid, on oluline arvestada, et hindamiskriteeriumid või hindamise protsess tervikuna arvestaksid ka võimalikku projektide dubleerimise või sarnaste taotluste vältimise aspekti kõikides erinevates infoühiskonna meetmetes läbivalt.

Kaudselt seostub antud dubleerimise temaatikaga ka mõte nn **riigi IT arhitekti**<sup>77</sup> olemasolust, kelle ülesandeks oleks avaliku sektori ühtse IT-arhitektuuri juhtimine ning kes ka struktuurifondide kontekstis omaks täielikku ülevaadet sellest, millised asutused (nii riigi kui ka KOV tasandil), millisel määral ning milliste infoühiskonna edendamise alaste projektidega tegelevad. Käesolev hindamine toetab lähenemist, et aktiivsema rolli võiksid selles enda peale võtta riigi infosüsteemide osakond RISO ja MKM. Viimase puhul on oluline tulevikkuvaatav lähenemine, et kõik infoühiskonnaga seotud programmid võiksid toimida ühtse tervikuna ning oleksid omavahel sidustatud.

Samuti võib infoühiskonna edendamise avatud taotlusvooru meetmes ühe tähelepanekuna välja tuua projekti **jätkusuutlikkuse** hindamise aspekti, mis võiks hindamiskriteeriumide juures olla tugevamalt rõhutatud.

Iga infosüsteemi loomisel tuleb arvestada **süsteemi kasuliku eluiga** alates tema planeerimisest ja loomisest kuni kasutusest kõrvaldamiseni. Pärast süsteemi hankimiseks tehtava investeringu tegemist kaasneb süsteemi eluea jooksul pidevalt küllalt olulisi kulusid, mida tervikuna nimetatakse süsteemi terviklikeks omamiskuludeks (ingl *Total Cost of Ownership* – TCO). Selle alla kuuluvad muu hulgas kulutused süsteemi käitava riistvara hankimisele ja uuendamisele, süsteemi jooksvate lisaarenduste tegemine ja süsteemi administreerimiskulud. Seega tuleb struktuurivahenditest finantseeritavate infosüsteemide puhul arvestada ka edasiste kulutustega, et süsteemid oleksid jätkusuutlikud, s.t vastaksid muutuvatele talitluslikele nõuetele ning et oleks tagatud nende töökindlus ja turvalisus. Erinevate meetmete raames loodavad infosüsteemid peavad olema jätkusuutlikud veel vähemalt viis aastat pärast väljatöötamist. Samas võivad selle aja jooksul nõuded süsteemile oluliselt muutuda või edasi areneda. Seega tuleb tagada suurte investeerimisprojektide raames loodud infosüsteemidele ka edasine tugiteenuste ja hoolduse finantseerimine. Vastasel juhul on risk, et süsteem ei täida oma algseid eesmärke või langeb selle kasutatavus. Süsteemide edasine finantseerimine nõuab eeldatavalt aga **kulutusi riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest**, millega tuleks juba projektide valikul arvestada.

Üheks positiivseks näiteks võib *infoühiskonna edendamise* meetme puhul välja tuua avatud taotlusvoorude taotluste vastuvõtmise ning hindamise protsessi **tervikliku lähenemise**, kus näiteks jooksva taotlemise korral on rakendusüksusel võimalus teha taotlejatele kirjalik ettepanek eeltaotluse täiendamiseks meetme määruuses eeltaotlusele esitatud nõuete osas, määrates ära paranduste sisseviimise tähtaja ja näidates ära, mida on vaja täpsustada ja täiendada. See on üks meetme

---

<sup>77</sup> Riigi IT arhitekti mõtte on välja käinud nii Ivar Tallo E-Riigi Akadeemiast (vt nt <http://www.epl.ee/artikkel/575798>, viimati vaadatud 21.06.2010).

valikukriteeriumide tugevusest, kuna kompleksne ja terviklik lähenemine ühele taotlusele (nt nõue esitleda projekti rakendusüksuses, vastata küsimustele/järelepärimistele ning lisada vajadusel eeltaotlusesse rakendusüksuse poolseid soovitusi) suurendab tõenäosust, et projekt täidab meetme, prioriteetse suuna ning strateegia eesmärgi.

Kokkuvõttes on mõlema infoühiskonna arendamise meetme puhul tegemist hästi välja töötatud ning rakendatud skeemidega, mis on kooskõlas nii prioriteetse suuna, prioriteedi kui ka strateegia eesmärkidega.

### Soovitused Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile

- Soovitame selgemalt lahti kirjutada projektide hindamiskriteeriumid ning määrata neile osakaalud, eriti just avatud taotlusvooru voorulise taotlemise puhul (nt kas projekti otstarbekus on samaväärne projekti uuenduslikkusega, mis mõlemad kuuluvad meetme kuue hindamiskriteeriumi hulka, jms), kuna läbipaistvuse huvides on oluline omada ülevaadet, millistest näitajatest ja pidepunktidest lähtuvalt ühte või teist hindamiskriteeriumi hinnatakse.
- Soovituslik oleks arvestada projektide dubleerimise aspekti hindamiskriteeriumide juures. Soovitame meetme määruuses kirjeldada, mida võimalikke dubleerivaid elemente sisaldavate projektidega tehakse.

### Soovitused Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile ning RIAle

- Soovitame kõikides infoühiskonna edendamise meetmetes läbivalt ning rohkem arvestada hindamiskriteeriumide ja hindamisprotsessi juures projektide dubleerimise / sarnaste taotluste esitamise vältimise aspekti. Üheks sellealaseks soovitusena võib olla selgema ja suurema rõhu seadmine projektide jätkusuutlikkuse hindamisele.
- Soovitame RISO-I (MKMil), koostöös RIAga võtta enda peale aktiivsem roll avaliku sektori ühtse IT-struktuuri ja lahenduste kooskõlastamise tagamiseks, n-ö riigi IT arhitekti ametikoha loomise näol.
- Soovitame valitud projektide jätkusuutlikkuse huvides juba projektide hindamisel arvestada programmide elutsükli kuludega. Selleks tuleks taotlusvormile lisada vastav lahter, mille alusel hinnata, kas infosüsteemide loomise projektide juures on arvesse võetud ka edasised hooldus-, haldus- ja administreerimiskulud ning kas on arvestatud täiendava riistvara vajadusega või lisatööjõu värbamisega. Lisaks sellele soovitame taotluste puhul täpsustada, millisest allikast peaks säärane finantseerimine tulema, ning soovitame sellega ka hindamisel arvestada.

#### 4.3.4 Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium ning Veeteede Amet, Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet, AS Tallinna Lennujaam

Majandus ja kommunikatsiooniministrium koos Veeteede Ameti, Maanteeameti, Tehnilise Järelevalve Ameti ja ASiga Tallinna Lennujaam rakendab vai üht, kuid rahaliselt väga mahukat meetet. Investeeringute kavana rakendatav *transpordi infrastruktuuri arendamise* meede moodustab kogu struktuuritoetustest u 18% ja rahastab väga olulisi investeeringuid, mistõttu on valikukriteeriumide kvaliteet ja projektide valikuprotsessi läbipaistvus antud meetme puhul väga olulised.

Antud meede on **seotud riikliku transpordi arengukavaga**, millest tulenevalt on meetme eesmärgid seotud arengukava prioriteetidega, nagu kvaliteetne transpordi infrastruktuur riigis, selle ohutus ja ühistranspordi arendamine.

Meetme valikukriteeriumid hõlmavad küll olulisemaid aspekte kvaliteetsete, vajalike, jätkusuutlike ning tõhusate projektide väljavalimiseks, kuid suureks probleemiks *transpordi infrastruktuuri arendamise* meetmes on hindamisprotsessi vähene läbipaistvus, mis on tingitud mitmetest järgnevates lõikudes loetletud asjaoludest.

Projektide hindamisel lähtutakse hindamiskomisjonile koostatud hindamisjuhendist, mis ei ole avalikkusele kättesaadav. Avalikult kättesaadavad hindamiskriteeriumid meetme määruses on aga äärmiselt napsõnalised ja taotlejale ei ole seetõttu täpselt arusaadav, mida projektide valikul tähtsustatakse.

Hindamiskomisjoni hindepunktid kujunevad konsensuse põhimõttel, s.t komisjon arutab kõik projektid kriteeriumide lõikes üksteisega võrdluses läbi ning lepib kokku ühises punktisummas, mis kantakse hindamislehele. Selline projektide omavaheline võrdlemine võimaldab elimineerida subjektiivsust. Kuna antavaid hindepunkte ei dokumenteerida, siis võib konsensuslik hindamine tekitada ohu, et mõne hindamiskomisjoni liikme arvamus jääb tahaplaanile. Hindamise muudab omakorda läbipaistmatumaks asjaolu, et **hindamiskomisjonis** ei ole rakendusametnike ja -üksuste ametnikele lisaks väliseid hindamisksperte.

Hindepunktide andmisel üldjuhul **hindepunktide põhjendusi ei dokumenteerita**, ainult suuremate hinnangute lahknevuse korral tuuakse välja kirjalikult põhjendused ja seletused. Seega ei jää hindamisprotsessist järele piisavat kontrolljälge. Lisaks võiks olla projektide kohta, mille puhul taotlejatele anti võimalus neid täiendada, kättesaadav selgem dokumentatsioon taotluste täiendamise protsessist.

### Soovitused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile

- Projektide hindamisel oleks valikuprotsessi läbipaistvuse huvides oluline protokollida ka lühike põhjendus projektidele konsensuse põhimõttel antud hindamispunktide kohta ning kommenteerida projektide puuduseid ning esinenud lahkarvamusi.
- Muuta läbipaistvamaks kogu valikuprotsessiga seotud dokumentatsioon, nii et dokumentidest selguks projektidele antud algsed punktisummad, punktisummad pärast kommentaaridest tulenevate muudatuste sisseviimist projektitaotlustesse, samuti muudatused, mis tehakse pärast investeeringute kava nimekirja arutamist Vabariigi Valitsuse istungil või kabineti nõupidamisel.<sup>78</sup>
- Soovitame rakendusametnike ja -üksuste ametnikele lisaks hindamiskomisjoni koosseisu arvata ka väliseid eksperte.
- Järgmisel perioodil soovitame Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil sarnaselt *riigi infosüsteemi valdkondade üleste kesksete süsteemide arendamise* meetmele valdkondlikus strateegias või rakenduskavas paika panna rahastatavad projektid prioriteetsuse järjekorras, kaasates prioriteetide seadmisel erinevaid huvipooli ning pöörates tähelepanu valikute põhjendamisele ja protsessi läbipaistvusele. Sel juhul jääb ära täiendavate konkursside korraldamine ja projektide rahastamine sõltub nende prioriteetsusest ja tehnilisest valmisolekust ning projekti mõju, jätkusuutlikkust ja teisti olulisi aspekte hinnatakse juba projektide järjestamisel strateegilises dokumendis (vt täpsemalt TP 18, lk 47).

<sup>78</sup> Investeeringute kava kinnitab Vabariigi Valitsus, enne kava kinnitamist on valitsusel õigus seda kommenteerida ja esitada muudatusettepanekuid.



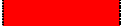
## 4.4 Siseministerium ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

Siseministeriumi valitsusalas analüüsiti kolme meetet. Kõigi nende meetmete osas oli rakendusüksuseks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). Alljärgnev tabel annab ülevaate vastavate meetmete projektide valikusüsteemidega seotud analüüsitulemustest.

**Tabel 9. Ülevaade Siseministeriumi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest**

SiMi meetmed <sup>79</sup>	18			19			20		
	EAS			EAS			EAS		
<b>Meetme rakendusüksus</b>									
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste	[Green]								
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud	[Yellow]								
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele	[Yellow]								
Kuluefektiivsus (kulude põhjendus ja eesmärgipärasus)	[Yellow]								
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus	[Green]								
Lisanduvus	[Green]								
Regionaalne jaotuvus	[Green]			[Yellow]			[Green]		
Dubleerivused tegevustes	[Green]								
Hindamise läbipaistvus	[Yellow]								
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel	[Green]								
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring	[Green]								
Raha kasutamatajätmise risk	[Yellow]			[Green]			[Green]		

	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

Analüüsitud kolme meetme suurimaks kitsaskohaks on nende liialt üldsõnalised eesmärgid. Näiteks võib tuua *piirkondade konkurentsivõime tugevdamise* meetme, mille eesmärgiks on tõsta piirkonna konkurentsivõimet, muutes piirkonnad atraktiivsemaks ettevõtjate, kvalifitseeritud tööjõu ja külastajate jaoks. Konkurentsivõime on laialdaselt kasutatav, kuid väga mitmeid aspekte hõlmav mõiste, mis väärib seetõttu põhjalikumat piiritlemist. Sama kehtib ka piirkonna atraktiivsuse mõiste puhul. Täpsem eesmärgipüstitus annaks nii meetmete oodatava toimimisloogika kui ka meetmete mõjude hindamise viisi kohta oluliselt selgema viite, samuti on see oluliseks aluseks eesmärgipärase projektide valikul.

Siseministeriumi meetmetes võiksid **nõuded ja ettekirjutused taotlustele ja taotlejatele** olla teatud aspektides paremini ja selgemalt välja toodud ja mõtestatud. Sageli on näiteks raske aru saada, mida täpsemalt mõjude hindamisel arvestatakse ja mida soovitakse antud meetmega saavutada. Seoseid meetme eesmärkide ja valdkondlike arengukavadega lastakse kirjeldada taotlejal endal, mis ilma selgete ja mõõdetavate meetme eesmärkideta jätab palju ruumi subjektiivseteks hinnanguteks. Näiteks *piirkondade konkurentsivõime tugevdamise* meetmes arvestatakse küll seost arenguprioriteetidega, kuid seda seost ei ole taotlejal keeruline luua, kuna projektidega seotud strateegiaid ja arenduskavasid on palju ning taotlejal tuleb vaid leida sobiv ja sellele viidata. Eelnev avaldab mõju ka taotluse hindamisele, kuna projekti vastavust eesmärkidele ja mõjusid hinnatakse vaid taotleja enda kirjeldustele tuginedes.

<sup>79</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisas 4.

Hindamisprotsessis kasutatakse laialdaselt ka erinevaid **valdkondlikke strateegiaid jm dokumente**, kuid ei ole avalikustatud oluliste strateegiadokumentide nimekirja, millele taotlejad ja hindamiskomisjoni liikmed hindamisel tuginevad. Arengukavade ja strateegiliste dokumentide nimekirja saaks koostada küll üksnes riikliku taseme dokumentidest, kuna regionaalsed arengukavad sõltuvad suurel määral siiski toetust taotlevast regioonist, kuid ka selline nimekiri suurendaks hindamise objektiivsust ja ühtlustaks hindamiskomisjoni liikmete hinnanguid.

Järgmine suurem tähelepanekute blokk on seotud hindamiskriteeriumide ja -juhendite ning rahastamisotsuste kujunemise **protsessi läbipaistvusega**. Hindamisjuhendite olemasolu ning asjaolu, et peaaegu kõik hindamisjuhendid on ka taotlejatele Internetist kättesaadavad, on igati positiivne.<sup>80</sup> Hindamiskomisjonide instrueerimiseks kasutatavad hindamisjuhendid peaksid aga olema detailsemad ning kirjeldama hindamisprotsessi täpsemalt. Nii näiteks kasutatakse hindamisjuhendis mõisteid *eelarve optimaalsus*, *projekti jätkusuutlikkus*, *taotleja jätkusuutlikkus*, *kuluefektiivsus* jne. Mida nende mõistete all täpsemalt silmas peetakse või kuidas soovitakse, et hindamiskomisjoni liige vastavat aspekti täpselt hindaks/ välja arvutaks, ei ole juhendites välja toodud. Detailsem juhendite kirjeldatus ühtlustaks hindamiskomisjoni liikmete arusaama protsessist ning tõstaks otsuste kvaliteeti.

Samuti tuleks **kuluefektiivsust** hinnata kõikide meetmete ja kõigi taotluste puhul, mitte vaid osa taotluste ja meetmete puhul. Kuluefektiivsus kui mõiste ja hindamiseks oluline kriteerium on olemas vaid piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetme ettevõtluskeskkonna arendamist toetavate taotluste hindamismetoodikas. Teiste meetmete hindamiskriteeriumid kuluefektiivsust selgesõnaliselt ei maini.

Praegu oli **regionaalne aspekt** toodud välja ainult *linnaliste piirkondade arendamise* meetme juures. Kahe ülejäänud meetme juures ei olnud regionaalset jaotuvust otseselt hinnatud, kuigi välja valitud projektid olid sellele vaatamata regionaalselt võrdlemisi hästi hajutatud.

(Eel)taotluste hindamisel peavad hindamiskomisjoni liikmed andma hinnangu ka **projekti jätkusuutlikkusele**. Sageli on see üks olulisematest hindamiskriteeriumidest. Samal ajal esines aga probleeme taotleja jätkusuutlikkuse hindamisega. Näiteks *üleriigilise tähtsusega turismi- ja kultuuriobjektide väljaarendamise* ja *piirkondliku konkurentsivõime tugevdamise* meetme raames tugineti taotleja jätkusuutlikkuse hindamisel vaid taotleja enda poolt esitatud teabele või kinnitusele ning täiendavalt andmeid ei kontrollitud. *Linnavalitsuste piirkondade arendamise* meetme puhul ei hinnata taotleja jätkusuutlikkust otseselt aga üldse. Jätkusuutlikkuse hindamine toimub kaudselt läbi taotlejale esitatavate nõuete.

Positiivne hindamisprotsessi juures oli see, et analüüsitud meetmetes hindasid kõiki taotlusi/ettepanekuid **kõik hindamiskomisjoni liikmed**.<sup>81</sup> Eelnev vähendas kindlasti hindamisjuhendi üldisusest tulenevat subjektiivsust ning probleeme, mis võisid kaasna hindamiskomisjoni liikmete poolse mõistete erineva defineerimisega.

### Soovitused Siseministeriumile

- Soovitame selgemini sõnastada meetme eesmärgid. Alternatiivse eesmärgi sõnastusena piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetmes võiks kaaluda näiteks „... tuua ettevõtlus- ja külastuskeskkonna jaoks olulise füüsilise infrastruktuuri rajamise kaudu piirkonda uusi erasektoripoolseid (välis)investeeringuid“, lisades sinna ka oodatavate erasektori investeeringute

<sup>80</sup> Üleriigilise tähtsusega turismi- ja kultuuriobjektide väljaarendamise meetme hindamisjuhend ei olnud analüüsi tegemise hetkel Internetis kättesaadav, mis võib olla tingitud sellest, et antud meetme kohta oli selleks hetkeks investeeringute kava kokku pandud.

<sup>81</sup> Erinevalt antud meetmest ei ole suure taotluste arvuga meetmetes üldjuhul võimalik kõigil hindamiskomisjoni liikmetel tutvuda kõigi taotlustega, seetõttu ei teki ühel hindajal ka ülevaadet kõigist taotlustest ja taotluste suhteliselt kvaliteedist (nt kvalifitseeritud tööjõu pakkumise meede).



mahtu kirjeldavad kvantitatiivsed näitajad. Selles meetmes võiks kaaluda eesmärgi selgemat sõnastust juba käesoleval perioodil, kuna taotlusi avatud taotlusvooru raames võetakse ikka veel vastu.

- Soovitame täpsemalt sõnastada meetmete hindamisjuhendid, näiteks tuua välja kasutatavad mõisted, lisada kvantitatiivseid hindamisindikaatoreid, esitada indikaatorite arvutusvalemid, lisada nimekiri olulistest riikliku tasandi dokumentidest, millega taotlus peab olema seostatud jms. Täpsem ja detailsem sõnastamine muudab rahastaja ootused nii toetuste taotlejatele kui ka struktuurifondide administratsioonile arusaadavamaks. See tähendab kokkuvõttes paremini planeeritud projektitaotlusi, tõhusamat ressursikasutust ning ka ühtsemaid arusaamu hindamiskriteeriumidest.

### Soovitused Siseministeriumile ja EASile

- Soovitame hindamisjuhendites defineerida olulisemad hindamisjuhendis kasutatavad mõisted ning võimalusel lisada hindamiskriteeriumidesse kvantitatiivsed näitajad kriteeriumide objektiivsemaks hindamiseks, s.t vähendamaks hindamiskomisjoni liikmete võimalikku erinevat arusaamist nendest.
- Soovitame täiendada hindamisjuhendeid hindamisel kasutatavate lisamaterjalide ja andmeallikate nimistuga. See puudutab erinevaid valdkondlikke arengukavasid jm ning taotlejate jätkusuutlikkust tõendavaid dokumente, mida iga hindamiskomisjoni liige peaks taotluse/ettepaneku hindamisel kasutama.
- Soovitame koostada avaliku oluliste strateegiadokumentide nimekirja, millele taotlejad ja hindamiskomisjoni liikmed hindamisel tuginevad, ühtlustamaks hindamiskomisjoni liikmete hinnanguid.
- Soovitame täiendavate kriteeriumidena lisada hindamiskriteeriumidesse lisanduvuse ja regionaalse jaotuvuse aspektid, samuti hinnata kuluefektiivsuse aspekti kõigis meetmetes.

## 4.5 Sotsiaalministerium

Sotsiaalministeriumi rakendusallas analüüsiti nelja meetet. Loetelu analüüsitud meetmetest on ära toodud lisas 2. Valimis olnud kahe meetme rakendusüksuseks on SA Innove ning kahel meetmel Sotsiaalministerium ise. Alljärgnev tabel annab ülevaate valimis olnud Sotsiaalministeriumi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest.



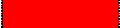
Tabel 10. Ülevaade Sotsiaalministeriumi meetmete kohta tehtud tähelepanekutest

SoMi meetmed <sup>82</sup>	6 Innove	7 Innove	23 SOM	24 SOM
<b>Meetme rakendusüksus</b>				
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste				
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud				
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele				
Kuluefektiivsus (kulude põhjendatus ja eesmärgipärasus)				

<sup>82</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisas 4.

Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus				
Lisanduvus				
Regionaalne jaotuvus				
Dubleeritud tegevustes				
Hindamise läbipaistvus				
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel				
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring				
Raha kasutamatajätmise risk				

	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

#### 4.5.1 Sotsiaalministeeriumi tööturu osakond ja Innove

Tööturu meetmete valikukriteeriumid avatud taotlusvooruna rakendatavates meetmetes olid peaaegu üks-ühele samad. Seega kehtivad enamiku valikusüsteemide kohta tehtud tähelepanekud mõlemas meetmes. Olulisemad projektide valikuga seotud tähelepanekud Sotsiaalministeeriumi ja Innove rakendatavates meetmetes on seotud hindamiskriteeriumide liigse subjektiivsuse, kriteeriumide kaalude, võimalike dubleerivate projektide lubamise ja hindamissüsteemi kui terviku läbipaistvusega.

Tööturu meetmete avatud taotlusvoorude määrustes välja toodud valikukriteeriumide täpsustuseks on koostatud üsna detailsed hindamisjuhendid, mis kirjeldavad, millistele aspektidele projektide valikul keskendutakse. Samas jätavad hindamisjuhendid hindajatele väga palju ruumi **subjektiivseteks hinnanguteks** (vt näide TP 13, lk 41), mis leidis kinnitust ka projektitaotluste ja hinnangulehtede analüüsis, kus mõnede hindamiskriteeriumide osas olid ekspertide hinnangutes suured erinevused. Suurt subjektiivsust iseloomustab ka asjaolu, et *kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise* meetme taotlusvoorus tuli 80st projektist 29s sisse tuua täiendav projekti hindaja, kuna taotlusi hinnanud kahe eksperdi hinnangud erinesid rohkem kui 20 hindepunkti võrra.<sup>83</sup> Suurt subjektiivsust lubavad juhendid projektide hindamisel toovad kaasa olukorra, kus projekte ei hinnata ühtsel alusel ning seeläbi ei ole tagatud mõjusamate ja efektiivsemate projektide eelistamine.

Hindamiskriteeriumides hinnatakse sarnaseid aspekte erinevate kriteeriumide all. Näiteks taotleja kogemust hinnatakse nii *projekti teostatavuse* kui ka *sihtrühma probleemide kompleksse lahendamise* kriteeriumi all. **Sarnaste aspektide hindamine erinevate kriteeriumide all** muudab aga hindamissüsteemi keerukaks ega anna head ülevaadet ühe või teise kriteeriumi kokkuvõtva kaalu kohta hindamissüsteemis.

Tööturumeetmetes oli mõnel juhul puudus ka kriteeriumide **valdkonnapõhisest tõlgendamisest**. Kuigi tunnustust väärrib, et hindamismudelil püütakse arvestada struktuurivahendite strateegias välja toodud horisontaalsete teemadega<sup>84</sup> (kodanikuühiskonna areng, regionaalne areng, keskkonnahoid, infoühiskonna edendamine, võrdsete võimaluste edendamine), ei ole neid teemasid täpsemalt meetme kontekstis lahti kirjutatud ning seetõttu võib iga hindaja neist väga erinevalt aru saada (vt kaTP 12, lk 40) ning kriteeriumide olemasolu ei täida oma eesmärki.

Analüüsi käigus leiti, et projekti mõju ja jätkusuutlikkuse kriteeriumid ei ole piisava kaalukusega. Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele hinnatakse 15% ja jätkusuutlikkust 4% kaaluga.

<sup>83</sup> Hinnatud projekte oli nimetatud taotlusvoorus kokku küll 161, kuid juhul, kui mõlemad taotlusi hinnanud eksperdid hindasid projekti alampiirist (75 punktist) madalama hindega, kolmandat hindajat sisse ei toodud. Alampiiri ületavaid projekte oli meetmes aga 80. Hindamiskaala vahemik oli 0–100.

<sup>84</sup> Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013, lk 118.

Oluliste hindamiskriteeriumide väikesed **osakaalud** hindamissüsteemis tähendavad meetme eesmärkide saavutamise vähest väärtustamist ning eesmärkide suhtes vähem oluliste projektide rahastamist. Samas on nende kriteeriumide kaalude suurendamise juures kriitiliselt tähtis eelnevalt nende kriteeriumide täpsem lahtikirjutamine ning meetmele ja selle eesmärkidele vastav tõlgendamine, kuna nagu eelmises lõigus viidatud, ei pruugi kriteeriumid vastasel juhul oma eesmärki täita.

Välja toodi ka hindamisprotsessi **vähene läbipaistvus** taotlejale ja laiemale avalikkusele. Nimelt ei ole taotluste täpsemad hindamisjuhendid taotlejatele avalikud, mistõttu ei pruugi taotlejale olla selge, mida projektide valikul oluliseks peetakse ning seetõttu ei osata projektitaotlustes vajalikele aspektidele piisavalt tähelepanu pöörata. Vähe teavet on avalikult kättesaadav ka *kvalifitseeritud töajõu programmi* raames tehtavate tegevuste kohta. Avalikult kättesaadav on küll programmdokument, kuid teave programmi iga-aastase tegevuskava ja eelarve kohta ei ole leitav. Vähene läbipaistvus on vastuolus hea valitsemise tavaga ning Euroopa Liidu toetuse nähtavuse põhimõttega.

*Kvalifitseeritud töajõu pakkumise suurendamise* taotlusvoorus esitati ühel taotlusvoorul kokku 161 projektitaotlust. Nii suure taotluste arvuga meetmetes on aga oht, et taotlusvoorudesse laekub samas piirkonnas sarnaste sihtrühmadega tegelevaid projektitaotluseid, mille tegevused on omavahel mõneti dubleerivad. Meetme määruuses puudub aga mehhanism **dubleerivaid tegevusi** sisaldavate projektide vahel valiku tegemiseks. Projektidevahelise dubleerimise mitteamestamine võib tekitada olukorra, kus rahuldatakse väga sarnaste tegevustega taotlused ning meetme eesmärgi saavutamiseks vajalikud muud tüüpi tegevusi viljelevad projektid jäävad ellu viimata.

Nii suure arvu taotluste rahastamisel on ka oht, et rakendajatel puudub **ülevaade**, millised projektid on toetust saanud ja kuivõrd panustavad valitud projektid meetmele seatud eesmärkidesse. Regulaarne toetust saanud projektide seire aitaks anda jooksva ülevaate eesmärkide suunas liikumise kohta ja võimaldaks vajadusel paindlikult reageerida meetme tingimuste ja kriteeriumide kohandamise näol. Seega on seire oluline, tagamaks oodatavate mõjude saavutamist.

### Soovitused Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonnale

- Vähendada subjektiivsust ning selgitada hindamiskriteeriume nii, et kõigil hindajail oleks võimalik neist ühtemoodi aru saada. Selleks tuleks:
  - tuua hindamisjuhendites välja täpsemad kirjeldused, millal milliseid hindepunkte kasutada;
  - kus võimalik, siduda kriteeriumid objektiivsemate näitajate külge (nt tuua välja arengukavad, millele projektid võiksid vastata. Samuti tuua selgemalt välja projekti eesmärgid ja nende indikaatorid, näidates sealjuures ära, millist mõju oodatakse suure mõjuga projektilt ning mida peetakse väikese mõjuga projektiks) (vt TP 13, lk 41);
  - vähendada võimalusel taotlusi hindavate ekspertide koguarvu ja suurendada ühe eksperdi poolt hinnatavate taotluste arvu, et ühel hindajal oleks parem ülevaade laekunud taotlustest, millest lähtuvalt neid ja nende kvaliteeti omavahel võrrelda. Lisaks võtta meetmeid hindajate kvalifikatsiooni tõstmiseks (kõrgemad nõuded, täiendavad koolitused ja suunatud kutsed kogunud hindajatele jne).
- Rühmitada hindamiskriteeriume nii, et sarnased elemendid erinevatest kriteeriumidest koondataks ühe nimetaja alla ning projektide eesmärgipärasuse kriteerium saaks suurema kaalu, sh võiks kaaluda alampiiri seadmist eesmärgipärasuse kriteeriumile, s.t et kui projekt ei ületa eesmärgipärasuse kriteeriumi puhul teatud künnist (nt 50% võimalikest punktidest), siis võiks see olla aluseks projekti kõrvaldamiseks hindamisest.
- Võrrelda sarnastele tegevustele esitatud projektitaotlusi omavahel. Soovitame sätestada meetme määruuses ja hindamisjuhendites käitumisreeglid võimalike samasse meetmesse laekuvate

dubleerivate tegevustega projektide hindamiseks. Võimalik lahendus oleks näiteks rahastada vaid kõrgema hinde saanud taotlus või teha rahastamise eeltingimuseks projektide liitmine.

### Soovitused Innovele

- Lisaks toetatud projektide väljundite monitooringule on soovituslik teostada ka projektide eesmärgipärasuse sisumonitoringut, et saada parem ülevaade toetuste jagamise tavast ja eesmärkidesse panustamisest.
- Selgitamaks välja, millised kriteeriumid hindamisjuhendis vajaksid täpsustamist, analüüsida ka hindamiskriteeriumide toimivust. Nt tuua välja kriteeriumid, mille puhul hinnangute vahed on olnud suurimad, ning selle põhjal vajadusel kriteeriume täpsustada.

## 4.5.2 Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja tervishoiu osakond ning Sotsiaalministeeriumi finants- ja varahalduse osakonna struktuuritoetuste talitus

*Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimise* meetme valdkondlikud **strateegilised dokumendid**<sup>85</sup> esitavad konkreetse analüüsi, mille põhjal otsustada uute asutuste ehitamise asukohad ning panna paika investeringutekava, samas puudub *õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise* meetmel piisavalt konkreetne riiklik kontseptsioon.

Lähtuvalt investeringute kavade koostamise juhendist peab investeringute kava tüüpi meetmetel olema kinnitatud **täpsem hindamisjuhend**. Kui õendus- ja hooldusravi meetmele oli välja töötatud detailne ja objektiivsetel kriteeriumidel põhinev hindamisjuhend, siis *riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimise* meetmel täpsemat hindamisjuhendit ei olnud ning sel meetmel puudusid ka erinevate kriteeriumide kaalud. Selgete hindamiskriteeriumide puudumine ja hinnangute andmine üksnes kriteeriumide jah või ei põhjal muudab hindamise mõnevõrra läbipaistmatuks. Pehmendava asjaoluna võib välja tuua, et projektide valimine põhines eelnevalt tehtud analüüsil erihooldekodude seisukorra kohta.

*Riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimise* meetmes esitas lastekodude ehitamiseks taotluse Sotsiaalministeerium ise ja hooldekodude ehitamiseks oli ainukeseks taotluste esitajaks AS Hoolekandeteenused, mis tekitas täiendavaid küsimusi meetme rakendamise **läbipaistvuse** osas. Olukorras, kus eksisteerib sisuliselt üks võimalik taotleja ning projektide rahastamine sõltub eelnevatest vajadusuuringutest, mitte niivõrd projektide hindamisest lähtuvalt määruses toodud hindamiskriteeriumidest, oleks mõistlikum panna projektide rahastamise prioriteetid paika juba valdkondlikus arengukavas, selle rakenduskavas või muus strateegilises dokumendis, mis võimaldaks ära jätta pigem formaalse sisuhindamise ning rahastada projekte vastavalt nende rakendusvalmiduse hinnangutele vastavushindamisel (vt ka TP 18, lk 47).

*Hooldus- ja õendusravi* meede lähtub eesmärgist toetada vastavaid asutusi **kõigis maakondades**. Samas on hindamiskriteeriumid üles ehitatud nii, et rahastuse saavad vaid paremad taotlused. Seega on oht, et mõnest maakonnast ei saa rahastatud ükski taotlus ning mõnes rahastatakse mitut taotlust ning tõelised abivajajad võivad nõrgema taotluse kirjutamise oskuse tõttu vajaliku rahastuseta jääda.

Probleeme esineb ka projektide **jätksuutlikkusega**. Kui erihooldekodude ehitamise järel vastutab nende eest ja haldab neid hooldekodusid edasi ka AS Hoolekandeteenused, siis lastekodude korral annab Sotsiaalministeerium lastekodud pärast ehitiste valmimist üle KOViile. Samas KOVi võimekust

<sup>85</sup> Hoolekande kontseptsioon ja riiklike erihooldekandeesutuste ja -teenuste reorganiseerimise kava.

lastekodude üleval pidajana taotluste hindamise käigus ei analüüsita. Mõnel äärmuslikul juhul on ilmnenud, et pärast asutuste üleandmist pole KOVil vahendeid isegi hoone sisustuse muretsemiseks. Lisaks puuduvad lastekodude haldamisele kvaliteedinõuded ja teenuse kvaliteedi osas järelkontrolli (v.a paikvaatlus, mille käigus kontrollitakse pigem teenuse osutamise fakti, mitte kvaliteeti) ei teostata, mis omakorda annab põhjust kahelda projektide jätkusuutlikkuses. *Õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise* meetme eesmärgi tagamiseks ehitatakse/rekonstrueeritakse hooned küll valmis ja tehakse ka hooldusravikohad, kuid ei ole kindel, kas Haigekassa hakkab uusi hooldusravikohti rahastama. Samas peab tulenevalt Euroopa Liidu nõuetest loodavates hooldusravikohtades teenust pakkuma vähemalt viis aastat. Kui seda nõuet rikutakse, tekib oht, et Eesti peab eraldatud raha Euroopale tagasi maksma. Seetõttu on Haigekassa investeeringule eelnev kinnitus hooldusravikohtade rahastamiseks jätkusuutlikkuse tagamiseks vajalik.

### Soovitused Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja tervishoiu osakonnale

- Soovitame hoolekande meetme puhul olemasoleva vajadusuuringu põhjal juba valdkondlikus arengukavas või mõnes muus strateegilises dokumendis seada selge projektide rahastamise järjestus, mis võimaldaks ära jätta pigem formaalse projektide pingerea koostamise investeeringute kava kokkupanemisel ja rahastada projekte vastavalt vajadusuuringule nende rakendusvalmiduse põhjal (vt täpsemalt TP 18, lk 47)
- Soovitame koostada Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel tervikliku haiglavõrgu arendamise kontseptsiooni, mis sisaldaks ka rahastamise põhimõtteid ning oleks aluseks õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise investeeringute kavale.
- Pöörata suuremat tähelepanu investeeringu jätkusuutlikkusele pärast hoonete valmishitamist/rekonstrueerimist. Selleks tuleks:
  - lisada investeeringuprojektide taotlusvormi lahter, kus kirjeldataks investeeringuprojektide ülalpidamisega seotud kulusid kindla perioodi jooksul (tulenevalt Euroopa Liidu nõuetest vähemalt viie aasta jooksul pärast projekti lõppu) ning kuidas ja mis allikast neid on planeeritud tagada. Ülevalpidamise kulude kirjeldamisel tuleks arvestada edasiste hooldus-, haldus ja administreerimiskulude ja täiendava lisatööjõu värbamise vajadusega.
  - Tagada *õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise* meetmes loodud hooldusravi kohtade edasine rahastamine Haigekassa poolt. Seda võiks teha näiteks vastavate eellepingute sõlmimise kaudu Haigekassaga.
- Rõhutada *õendus- ja hooldusteenuste infrastruktuuri arendamise* meetme eesmärkides välja toodud regionaalse jaotumise aspekti ka meetme valikukriteeriumides.



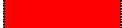
## 4.6 Riigikantselei

Valimis oli Riigikantselei ühe rakendatava meetme kaks rakendusskeemi (avatud taotlusvoor ja programm). Vaadeldud meetmete puhul täidab Riigikantselei nii rakendusametuse kui ka rakendusüksuse rolli. Alljärgnev tabel annab ülevaate valimis olnud alameetmete kohta tehtud tähelepanekutest.

Tabel 11. Ülevaade Riigikantselei meetmete kohta tehtud tähelepanekutest

Riigikantselei meetmed <sup>86</sup>	10	11
	Riigikantselei	Riigikantselei
<b>Meetme rakendusüksus</b>		
Valdkondliku arengustrateegia konkreetsuse aste		
Projektide valikusüsteemi keerukus ja kriteeriumide kaalud		
Mõju meetme eesmärkide saavutamisele		
Kuluefektiivsus (kulude põhjendatus ja eesmärgipärasus)		
Projekti/tegevuste jätkusuutlikkus		
Lisanduvus		
Regionaalne jaotuvus		
Dubleerivused tegevustes		
Hindamise läbipaistvus		
Rakendusasutuse roll meetme suunamisel		
Toetatud projektide/tegevuste eesmärgipärasuse monitooring		
Raha kasutamatajätmise risk		

	Tähelepanek ei ole meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul probleemiks
	Tähelepanek on meetme puhul suureks probleemiks

Positiivsena võib välja tuua meetme eesmärgi seotuse väga paljude valdkondlike arengukavadega. Ka taotlusvormides palutakse taotlejalte projekti seos valdkondlikes arengukavades toodud eesmärkidega ära märkida, mis vähendab eesmärkidesse mittepanustavate projektide laekumist.

Vaadates edasi kasutatud hindamismudeleid, ilmneb, et hindamismetoodikas on arvestatud enamiku asjakohaste (prioriteetse suuna üldiste) kriteeriumidega. Probleemne on ehk vaid asjaolu, et programmi rakendamisel ei pöörata tähelepanu tegevuste jätkusuutlikkusele. Näiteks ei hinnata taotlustes seda, kas koolitustel osalenud inimesed saavad seal omandatud teadmisi realselt töös kasutada ehk kas koolitus on otseselt tööga seotud. Ka koolitusel osalenute tagasiside kajastas kõige madalamaid hinnanguid õpitu rakendatavusele.

Avatud taotlusvooru projektide valikusüsteemi teeb keerukaks selle kriteeriumide **rühmitamine** – ühe kriteeriumi alla on liidetud mitu erinevasisulist aspekti (näiteks kriteeriumid „Mõju ja jätkusuutlikkus“, „Sisu, meetodika ja teostatavus“). Sätestatud ei ole kindlaid alakriteeriume osakaaludega. Praegu on kriteeriumide juures välja toodud hinnatavaid aspekte selgitavad küsimused (nt mõju ja jätkusuutlikkuse kriteeriumi täpsustatakse järgmiste küsimustega: Kas projektil on pikaajaline mõju ning kas selle tagamiseks on ette nähtud sobivad meetmed? Kas projekti käigus saadud teadmised ja oskused on vajalikud sihtrühma töös? Kas projekt on seotud taotleja poolt teiste kavandatavate ja sisuliselt seonduvate projektidega?), kuid neile aspektidele ei ole kindlaks määratud osakaalusid koondhindest.

Läbivaks probleemiks mõlema rakendusskeemi puhul on **kriteeriumide kaalud ja hindamise läbipaistvus**. Programmi tegevuste valikukriteeriumidel ei ole kaalusid üldse kindlaks määratud ja avatud taotlusvooru puhul on liiga väikese osakaaluga tähtsate kriteeriumide (mõju ja jätkusuutlikkus – osakaal kokku 25%) kaalud. Läbipaistvust vähendab ka asjaolu, et programmi puhul ei ole hindamiskriteeriume avalikustatud. Avatud taotlusvoorul on need avalikuks tehtud vaid määruse tasemel – täpsemat hindamisjuhendit avalikustatud ei ole. Seetõttu on üksnes hindamiskomisjoni

<sup>86</sup> Numbritele vastavad meetmete nimetused on leitavad lisas 4.

liikmetele teada, mida iga kriteeriumi all täpsemalt arvestatakse, mis tekitab vähemasjakohaste taotluste laekumise riski (vt ka TP 14, lk 43).

### Soovitused Riigikantseleile

- Muutmaks avatud taotlusvooru projektide hindamist läbipaistvamaks, soovitame vaadata üle praeguse organisatsiooni arendamise meetme kriteeriumide rühmitamise ning hinnata näiteks mõju ja jätkusuutlikkust eraldi kriteeriumidena.
- Soovitame asendada praegu kriteeriumide all olevad selgitavad küsimused kindlate alakriteeriumidega ning määrata neile osakaalud.
- Soovitame seada kriteeriumidele kaalud, arvestades põhimõtet, et tähtsate kriteeriumide (mõju ja jätkusuutlikkus) osakaal koondhindest oleks suurem kui teistel kriteeriumidel.
  - Soovitame rõhutada mõju ja jätkusuutlikkuse osakaalu koondhindest organisatsiooni arendamise projektide hindamisel. See võimaldab välistada väikesemõjuliste projektide valikut ning aidata kaasa jätkusuutlike projektide teostamisele.
  - Keskse koolituse programmi puhul soovitame kriteeriumide kaalud kindlaks määrata ning arvestada kriteeriumides tegevuste jätkusuutlikkust (näiteks koolitustelt saadud teadmiste ja oskuste rakendamise võimalikkust töökohal).
- Soovitame muuta avalikuks valikukriteeriumid mõlemal analüüsitud rakenduskeemil. See suurendab läbipaistvust ning annab taotlejatele võimaluse teada, mis alustel neid hinnatakse.

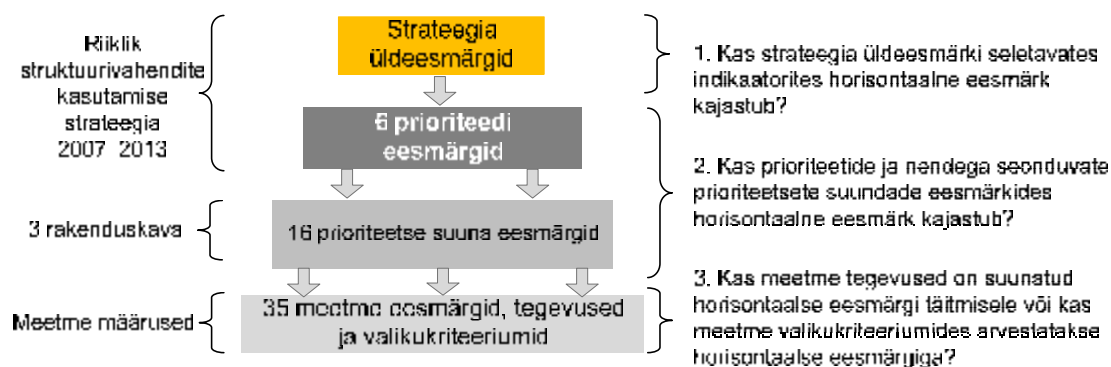
## 5. Tähelepanekud ja soovitused seoses horisontaalsete eesmärkidega arvestamisega

### 5.1 Analüüsi lähtekohad ja horisontaalsete eesmärkide omavahelised seosed

Ernst & Youngi, Praxise ja Balti Uuringute Instituudi poolt 2009. aasta kevad-suvel tehtud struktuurivahendite rakenduskava hindamine<sup>87</sup> analüüsis rakenduskavades toodud eesmärkide asjakohasust muutunud majandustingimustes. Eeltoodud uuringu ühe osana toodi välja täiendavad horisontaalsed eesmärgid, millele Eesti peaks kriisist väljumise kiirendamiseks ja selle mõjude vähendamiseks kõikides valdkondades läbivalt rõhku panema. Nendeks horisontaalseteks eesmärkideks on: konkurentsivõimelise majanduse struktuuri kujundamine ja tootlikkuse kasv, ekspordi suurendamine ning välisinvesteeringute kaasamine. Hindamine rõhutas ka energiatõhususe suurendamise vajadust.<sup>88</sup> 2009. aastal oli struktuurivahendite kasutuselevõtu kiirendamine erakordselt järsust majanduslangusest tulenevalt oluline eeskätt kriisi esmaste vahetute mõjude leevendamiseks ja vähemal määral ka majanduse ja sisetarbimise üldiseks elavdamiseks ning seeläbi avaliku sektori eelarvepositsiooni tasakaalustamiseks.

Käesoleva uuringu raames hinnati, mil määral „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013“ erinevatel eesmärgitasanditel eeltoodud horisontaalsete eesmärkidega tegelikult arvestatakse. Strateegia kõige kõrgemal üldeesmärkide tasandil hinnati, kuid võrd iga horisontaalne prioriteet strateegia üldeesmärke seletavates indikaatorites kajastub. Prioriteetide ja prioriteetsete suundade tasandil hinnati, kuid võrd horisontaalsed eesmärgid nende prioriteetide ja prioriteetsete suundade eesmärkides kajastuvad. Samuti hinnati kõikide valimisse kuuluvate meetmete puhul ühe aspektina ka seda, mil määral meetme üldine ülesehitus ning projektide valikukriteeriumid eelnimetatud horisontaalsete eesmärkide saavutamist toetavad (vt Joonis 17). Strateegia üldeesmärgi, prioriteetide ja prioriteetsete suundade analüüsimise alusena kasutati lisas 1 toodud eesmärgipuid. Meetme tegevuste ja valikukriteeriumide seoseid horisontaalsete prioriteetidega analüüsiti valimis olnud meetmekartidel (vt lisa 3).

**Joonis 17. Horisontaalsete eesmärkidega arvestamist hinnati struktuurivahendite strateegia erinevatel eesmärgitasanditel**



Allpool on iga horisontaalse eesmärgiga toodud analüüsi käigus tehtud tähelepanekud, samuti soovitused, kuidas vastavat eesmärki struktuurivahendite strateegias ja meetmetes arvesse võtta.

<sup>87</sup> Struktuurivahendite rakenduskava hindamine. Ernst & Young, Praxis, Balti Uuringute Instituut, juuni 2009.

<sup>88</sup> Majanduse energiatõhususe suurenemise korral kulutatakse iga SKT miljardi krooni loomiseks varasemast vähem energiat. See tähendab nii tõhusamat energiatootmist, vähemate kadudega energia jaotusvõrku kui ka tõhusamat energiakasutust nii ettevõtete kui ka majapidamiste tasemel.



Kõnealused horisontaalsed eesmärgid jagunevad loogiliselt kahte rühma. Kui ekspordi ja tootlikkuse kasvuga, välisinvesteeringute kaasamise ja energiatõhususe kasvuga seotud eesmärgid keskenduvad majanduse konkurentsivõime suurendamisele, siis meetmete elluviimise kiiruse ja eelarvepositsiooniga seotud eesmärgid peegeldavad peamiselt püüdu avaliku poliitika võimalikult tulemuslikuks elluviimiseks ja struktuurivahendite tõhusaks kasutamiseks.

### **Majanduse konkurentsivõime kasv**

- ▶ ekspordi kasv
- ▶ tootlikkuse kasv
- ▶ välisinvesteeringute kaasamine
- ▶ energiatõhusus

### **Struktuurivahendite tõhus kasutuselevõtt**

- ▶ meetmete elluviimise kiirus
- ▶ meetmete mõju eelarvepositsioonile

### **Majanduse konkurentsivõime kasv**

Eesti majanduskasvu kiirus sõltub eelolevatel aastatel ennekõike eksporditulu kasvust. Eksporditulu kasv sõltub omakorda nii majanduse struktuurse kohandumise kiirusest, olemasolevate ettevõtete tootlikkuse kasvust kui ka Eesti suutlikkusest kaasata uusi välismaiseid otseinvesteeringuid. Energia- tootmise ja -kasutuse tõhustamine tähendab seejuures nii ettevõtetele kui ka majapidamistele väiksemaid kulutusi energiale. Energiakasutuse tõhustamiseks tehtavad tehnoloogilised ja organisatsioonilised uuendused toetavad aga omakorda ettevõtete tootlikkuse kasvu ja eksporditegevust: mida tõhusamalt Eesti majandus toimib ja mida soodsam on energia hind, seda atraktiivsem on Eesti ka välisinvesteeringute sihtmaana.

Majanduse konkurentsivõime tõstmisega seotud eesmärkide saavutamine on kitsas vaates seotud ennekõike ettevõtluse ja majandusarengu meetmetega. Veidi laiemas vaates on kõikidel meetmetel majanduse konkurentsivõime tõstmisel oma roll. Struktuurivahendite kasutuselevõtuks loodud meetmete pakme kui terviku mõjususe sõltub seejuures väga olulisel määral struktuurivahendite kasutamise strateegia üldvisiooni ja üldeesmärkide arusaadavusest kõikidele rakenduskavade ja meetmete planeerijatele ning horisontaalse koordinatsiooni tõhususest erinevate poliitikavaldkondade vahel.

### **Struktuurivahendite tõhus kasutuselevõtt**

Stabiilne makromajanduskeskkond ja heal järjel olev riigi rahandus on majandusarengu olulised eeldused. Kui meetmete rakendamise täpsemad tingimused määravad vahendite kasutuselevõtu efektiivsuse ja mõjususe, siis struktuurivahendite kasutuselevõtu ajastus mõjutab nii Eesti sisetarbimise mahtu kui ka riigieelarve tasakaalu.

Lisaks on struktuurivahendite kasutuselevõtul jätkuvalt oluline  $n + 2 / n + 3$  reeglist kinnipidamine.<sup>89</sup> Meetmete ebapiisav läbimõeldus ning sellest tulenev struktuurivahendite rakendamise vähene mõjususe on üks oluline liigse kiirustamisega seotud riskidest. Seega on meetmete elluviimise kiirus ning nende oodatav mõju Eesti valitsussektori eelarvepositsioonile ennekõike struktuurivahendite tõhusa administreerimise küsimus.

---

<sup>89</sup> Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta (artiklid 93–97), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1083:20090409:ET:PDF>.

## 5.2 Üldised tähelepanekud ja soovitused horisontaalsete eesmärkide arvestamiseks

### Meetmete panus ekspordi kasvu

Struktuurifondide kasutamise strateegia ja selle valdkondlike rakenduskavade tasemel kajastub eesmärk ekspordimahu või -tulu suurendamiseks väga vähesel määral. Struktuurivahendite strateegia üldeesmärkide tasandil ekspordi mahuga seotud eesmärki välja toodud ei ole. Ekspordiga seondub prioriteetide ja prioriteetsete suundade tasandil üksnes prioriteetse suuna 3.1 (ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime) eesmärk „ettevõtete edukas rahvusvahelistumine“ ja sellele vastavad indikaatorid. Meetme eesmärkide, tegevuste ja/või projektide valikukriteeriumide tasemel ekspordi edendamise eesmärgiga arvestavad siiski ligikaudu viiendik käesoleva uuringu valimis olnud meetmetest.<sup>90</sup> Kõigi nende meetmete rakendusasutuseks on seejuures Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Seega võib öelda, et ekspordi kasvu ei arvestata meetmete valikukriteeriumides läbiva prioriteedina, kuigi ekspordipotentsiaali suurendamiseks oleks otstarbekas panustada laiemalt terves struktuurivahendite kasutamise strateegias.

Ekspordi suurendamise eesmärki tuleks eelkõige arvestada valdkondades, mis seostuvad töajõu täiend- ja ümberõppe, töökohtade loomise ja ettevõtlikkuse arendamisega. Kvalifitseeritud töajõu puudus ning struktuursed ebakõlad töajõu pakkumise ning nõudluse vahel on olnud Eestis viimastel aastatel üks peamisi majanduse konkurentsivõimet pärssivaid tegureid.<sup>91</sup> Majanduskriis on toonud seoses sisetarbimise järsu langusega Eestisse kõrge tööpuuduse. Sisetarbimine jääb lähiaastateks Eestis paratamatult üsna tagasihoidlikuks ega taastu väga kiiresti 2006.–2007. aasta tasemele. See tähendab, et sisetarbimise kiirele kasvule töökohade loomisel ja säilitamisel loota ei saa. Juhul kui töökohade loomiseks ja ettevõtlikkuse edendamiseks tehtavate investeeringute seos ekspordiga jääb kesiseks, tekib omakorda oluline risk, et vastavate meetmete mõju osutub üsna piiratuks. Erinevad täiendõppe-, tööturu-, ettevõtlus- ja regionaalarengu meetmed peaksid seetõttu läbivalt eelistama selliseid projektitaotlusi, mis viivad lõpptulemusena võimalikult suurema hulga vahetult ekspordiga seotud või ekspordi teenindavate töökohtade loomisele.

Eelöeldu kontekstis on samas oluline tähele panna, et erinevate majandusharude panus Eesti ekspordimahtu on väga erinev. Teatud konkreetsed töötleva tööstuse harud (näiteks masinad ja seadmed, puit ja puidutooted, elektroonika jne) ning suure ekspordimahuga teenustesektoreid (veondus, transport ja logistika) moodustavad suure osa Eesti ekspordist. Võimalikult kiirele ja mahukale ekspordi kasvule panustamiseks on seega erinevates koolitus- ja ettevõtlustoetustes jm otstarbekas eelistada just nende majandusharudega seotud projektitaotlusi, mis moodustavad suurema osa Eesti ekspordimahust.

### Soovitus:

- Tuua nii tasemeõppesse kui ka lühemaajalist täiend- ja ümberõpet finantseerivatesse meetmetesse vastavalt ekspordi suurendamise tegevuskavale „Made in Estonia“<sup>92</sup> prioriteetidena sisse olulisematele ekspordivatele majandusharudele vajalikud kompetentsivaldkonnad. Täpsemate prioriteetide seadmise aluseks peaks seejuures olema Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostöös tehtav üksikasjalikum peamiste ekspordivate majandusharude töajõuvajaduse analüüs.

<sup>90</sup> Nimetatud meetmed jagunevad kahe prioriteetse suuna 1.4 „Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks“ ja 3.1 Ettevõtluse uuendus ja kasvuvõime“ vahel. Ehkki prioriteetse suuna 1.4 eesmärkides ekspordi ei mainita, on seda siiski arvesse võetud mõnede meetmete valikukriteeriumides.

<sup>91</sup> Vt nt Global Competitiveness Report 2009–2010, <http://www.weforum.org/gcr> (viimati vaadatud 26.06.2010).

<sup>92</sup> Made in Estonia: tegevuskava välisinvestorite meelitamiseks ja ekspordi suurendamiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2009, <http://www.mkm.ee/326359/> (viimati vaadatud 26.06.2010).

### Meetmete panus tootlikkuse kasvu

Erinevalt teistest siin analüüsitavatest horisontaalsetest eesmärkidest on tootlikkuse kasv struktuurivahendite kasutamise strateegia üldeesmärkides indikaatorina laialdaselt esindatud. *Ettevõtete tootlikkus töötaja kohta* on üks strateegia indikaatoritest, kaudsemalt on ligikaudu veerand struktuurivahendite strateegia üldeesmärkide juures välja toodud indikaatoritest seotud tootlikkuse kasvuga. Prioriteetide ja prioriteetsete suundade tasandil on samuti tootlikkuse kasv eesmärgina hästi esindatud. Tootlikkuse kasv on üks 2. prioriteedi (teadus- ja arendustegevuse võimekuse ning ettevõtete uuendusmeelsuse ja tootlikkuse kasv) ning sellega seotud prioriteetsete suundade eesmärkidest.<sup>93</sup> Mitmed nende prioriteetsete suundade meetmed toovad omakorda eesmärgina välja tootlikkuse kasvu. Nende prioriteetsete suundade ja meetmete puhul, kus tootlikkuse kasv otsesesõnu eesmärkides ei kajastu, on seevastu selle teemaga ka projektide valikukriteeriumides vähe arvestatud. Mitmetes meetmetes oleks see siiski asjakohane.

Majanduse tootlikkuse kasvu üks peamisi allikaid on tehnoloogiline areng. Tootlikkuse kasvu horisontaalsete prioriteetide arvestamine projektide valikukriteeriumides peaks tähendama suurema tootlikkuse kasvu potentsiaaliga tehnoloogiavaldkondade eelistamist, lähtudes näiteks strateegias „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013“ välja toodud võtmevaldkondadest (IT, bio- ja materjalitehnoloogia, energeetika, keskkond jne). Nende võtmevaldkondade eelistamine oleks asjakohane mitmetes haridus- ja teadus-, tööturu- ja ettevõtluse valdkondade meetmetes.

Ennekõike tuleks tootlikkuse kasvu võimaldamiseks läbivalt soosida info- ja kommunikatsiooni- tehnoloogiate (edaspidi IKT) kasutuselevõttu nii era- kui ka avalikus sektoris. IKT tõhus kasutuselevõtt ja sellega seotud organisatsioonilised ümberkorraldused moodustasid möödunud kümnendil kuni ½ Euroopa liidu ja OECD riikide majanduse tootlikkuse kasvust.<sup>94</sup> Seetõttu on erinevate IKT ja infoühiskonna arengusse panustavate meetmete potentsiaalset panust Eesti majanduse tootlikkuse kasvu raske ülehinnata.

Infoühiskonna edendamine on struktuurivahendite kasutamise strateegia kohaselt üks horisontaalseid teemasid, millest on kõikides rakenduskavades meetmete planeerimisel lähtutud. Majandusarengu rakenduskava sisaldab lisaks infoühiskonna arendamise meetmeid, mis keskenduvad paraku põhiosas riigi enda IKT-süsteemide arendamisele. IKT kasutuselevõtule erasektoris ja seega ka IKT rollile erasektori tootlikkuse kasvu toetamisel pööratakse aga suhteliselt vähem tähelepanu. Olulisim IKT kasutuselevõttu ja sellega seotud tootlikkuse kasvu potentsiaali täielikku ära kasutamist takistav asjaolu on Eestis aga kvalifitseeritud IKT spetsialistide puudus. IKT spetsialistide koolituse mahu ja kvaliteedi tõstmine on seetõttu nii infoühiskonna arengu kui ka majanduse tootlikkuse kasvu seisukohalt üks prioriteete, kuhu tuleks struktuurivahenditest oluliselt süstemaatilisemalt investeerida. Ebapiisav kvalifitseeritud tööjõu pakkumine on sarnaselt IKT valdkonnale üks peamisi takistusi ka teiste eeltoodud võtmevaldkondade arendamisel.

### Soovitus:

- ▶ Lähtuda haridus- ja teadus, tööturu- ja ettevõtluse valdkondade meetmetes konkurentsivõimelise majandusstruktuuri ja suurema tootlikkuse eesmärgi saavutamiseks läbivalt strateegias „Teadmistepõhine Eesti“ välja toodud võtmevaldkondade (IKT, bio- ja materjalitehnoloogiad, keskkonna- ja energiatehnoloogiad) eelisarendamise vajadusest;

<sup>93</sup> Prioriteet 2 „Teadus- ja arendustegevuse võimekuse ning ettevõtete uuendusmeelsuse ja tootlikkuse kasv“ on seotud prioriteetsete suundadega 1.2 „Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine“, 1.4 „Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks“, 3.1 „Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime“ ja 3.2 „Eesti T&A konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ning kõrgkoolide ja teadusasutuste kaasajastamise kaudu“ (vt joonis 3 lisas 1).

<sup>94</sup> Vt sel teemal näiteks Euroopa Liidu infoühiskonna strateegiat: A Digital Agenda for Europe, [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm) (viimati vaadatud 26.06.2010).

lõimida vastavad eesmärgid ja hindamiskriteeriumid läbivalt inimressursi ja majandusarengu arendamise rakenduskavade meetmete projektide valikutingimustesse.

### Meetmete mõju välisinvesteeringute kaasamisele

Välisinvesteeringute kaasamist struktuurivahendite kasutamise strateegias üldeesmärkide tasandil sihiks seatud ei ole. Prioriteetide ja prioriteetsete suundade tasandil on investeeringute kaasamine esindatud üksnes 5. prioriteedi (piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng) ja samanimelise prioriteetse suuna 2.4 eesmärkides (vt joonis 6 lisas 1). Meetme tasemel on investeeringute kaasamine käesoleva uuringu valimisse kuuluvates meetmetes esindatud ainult regionaalarengu meetme „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“ eesmärkides ja valikukriteeriumides. Meetme tasemel kirjeldatud eesmärk on, tõsi küll, piirkonna suurem atraktiivsus investoritele, kvalifitseeritud tööjõule ja külastajatele. Kodumaiseid või välisinvesteeringuid seejuures ei eristata.

Kuna Eesti koges riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia ettevalmistamise ajal massiivset väliskapitali sissevoolu, siis ei ole ka väga üllatav, et investeeringute kaasamist ei ole horisontaalse eesmärgina ei struktuurivahendite strateegia ega rakenduskavade tasandil olulisel määral tähtsustatud. Välisinvesteeringute kaasamine (fookusega teatud kitsale hulgal valdkondadele) on samas terava majandussurutise tingimustes üks mõjusamaid tööriistu nii majanduse struktuuri ajakohastamiseks kui ka uute töökohtade loomiseks ja eksporditulu suurendamiseks.

Kuigi olukord finantsturgudel on 2009. aastal kogetud terava kriisiga võrreldes mõnevõrra paranenud, on välismaiste otseinvesteeringute kaasamine Eesti kõrge tööpuuduse ja ekspordiva sektori investeeringute vajadusega arvestades endiselt väga oluline. Kõrge lisandväärtusega sektoritesse uute nn *greenfield* otseinvesteeringute hankimisel on väga fookustatud edendustöö kõrval selgelt kaks olulisemat tegurit: a) piisava hulga sobiliku kvalifikatsiooniga tööjõu olemasolu ja b) võimalike riiklike või regionaalsete toetusmeetmete paindlikkus erinevate korralduslike küsimuste lahendamisel (maakasutus, kohalik infrastruktuur jne).

Suuremate investeeringute puhul on seejuures tüüpiliselt tegemist olukorraga, kus ühele ja samale investeeringule konkureerivad mitu potentsiaalset asukohta eri riikides. Eesti riigi seisukohalt on seega üks võtmeküsimusi see, kuidas üks või teine konkreetne asukoht Eestis potentsiaalsele investorile võimalikult atraktiivseks muuta. Eriti teravalt puudutab see küsimus mahajäänumaid piirkondi Eestis, mis vajaksid nii töökohtade loomise toetamiseks kui ka regiooni majanduse käima tõmbamiseks mõnd suuremat eksporditurgudele orienteeritud investeeringut, mis tooks kaasa mõnekümne kuni mõnesaja uue töökoha loomise. Sellise suuremahulise ekspordile orienteeritud ettevõtte või ettevõtete grupi kohalolu tooks vastavasse piirkonda rohkem ressursi ning annaks omakorda ka kohalikele eraettevõtjatele enam võimalusi oma tooteid-teenuseid pakkuda. Välisinvesteeringute kaasamise eesmärk ei ole seega mitte ainult väliskapitalipõhiste, vaid samavõrd ka kodumaiste ettevõtete ja ühe või teise piirkonna kui terviku arengu toetamine.

Suuremates keskustes on Eestis majanduslik olukord parem ning ka investeeringute kaasamine on sageli lihtsam. Seetõttu peaksid just regionaalarengu meetmed olema senisest enam fookustatud uute suuremahuliste erainvesteeringute kaasamisele, võimaldades samas väga laia skaalat erinevaid tegevusi tööjõu täiend- ja ümberõppes kohaliku väikeinfrastruktuuri arendamiseni. Regionaalarengu meetmed võimaldavad sarnaseid tegevusi ka praegu, kuid regionaalinvesteeringud ei ole tingimata seotud konkreetse oodatava investeeringuga. Seetõttu on suhteliselt suur risk, et avaliku sektori poolne investeering kohaliku infrastruktuuri või elukeskkonda erasektori poolseid suuremaid investeeringuid väga kiiresti kaasa ei too ning seega ka regiooni majanduslik olukord regionaalinvesteeringute tulemusena oluliselt ei muutu.

### Soovitus:

- Viia regionaalpoliitika meetmetesse vahetu eesmärgi ja projektide valikukriteeriumina sisse projekti tulemusena oodatava erasektoripoolse (välis)investeeringu maht, sellega seotud uute töökohtade arv, ekspordikäibe maht, kohalike ettevõtete sisendi kasutamise ulatus jne. Hindamiskriteeriumid peaksid seejuures andma tugeva eelise neile taotlustele, kus on olemas võimalikult vahetu side riigipoolse regionaalarengusse tehtava investeeringu ja sellega kaasneva konkreetse (võimalikult suuremahulise) erainvesteeringu vahel.

### Meetme panus energiatõhususe kasvu

Energiatõhusus kui eesmärk on nii struktuurivahendite strateegia üldeesmärkide kui ka prioriteetide ja prioriteetsete suundade tasandil esindatud. Struktuurivahendite strateegia üldeesmärgi tasandil esindab energiatõhususe tõstmisega seotud eesmärke primaarenergia tarbimise mahule seatud maksimummäär. Samuti on energiatõhususega seotud prioriteetne suund 2.1 „Energiamajanduse arendamine“ ning kaudsemalt ka prioriteedis 3 „Paremad ühendusvõimalused“ välja toodud ühistranspordiga seotud eesmärgid.

Energiamajanduse arendamise prioriteetse suuna meetmed taotleavad energiatõhususe suurendamist, kuid nimetatud meetmete väliselt arvestatakse energiatõhususe komponenti valikukriteeriumides vaid vähesel määral. Kuigi suurte investeerimisprojektide puhul on kohustuslik kaasnevate keskkonnamõjude hindamine, ei pea see kohustusliku komponendina sisaldama hinnangut planeeritava investeeringu mõjule energiatõhususele või energiatõhususe olulisusele planeeritavas investeeringus.

Olulisim kasutamata võimalus seondub energiatõhususe ja majandusarengu eesmärkide parema lõimimisega. Nii näiteks on uute keskkonna- ja energiasüsteemide hankimine ja kasutuselevõtt üks selliseid valdkondi, kus kombineeruvad nii keskkonnamõjude, energiakasutuse kui ka majanduse tootlikkuse kasvuga seotud eesmärgid. Uued madalama energiatarbimisega ja keskkonnasäästlikumad seadmed osutuvad enamasti ka nende põhifunktsioonid (millegi tootmine või puhastamine, kütmine või jahutus vms) tootlikumateks. See tähendab, et erinevad ettevõtlustoetused võiksid erinevate projektide panust energiatõhususe suurendamisse rahastamisotsuste langetamisel süstemaatilisemalt hinnata. Eriti puudutab see suuremahulisi tehnoloogiaarendus-, investeeringu- ja eksporditoetusi.

Samas kehtib ka vastupidine loogika. Erinevates valdkondades, kus riik on struktuurivahenditest tegemas suuremahulisi investeeringuid, on ühe investeeringute elemendina mõttekas püüelda võimalikult energiasäästlikumate lahenduste kasutuselevõtu poole. Eelkõige on see asjakohane erinevates valdkondades, kus riik kavandab suuremahulisi ehitus- või renoveerimisprojekte. See puudutab nii koolivõrgu arendamist kui ka keskkonna infrastruktuuri arendamist jms.

### Soovitused:

- Viia tehnoloogia- ja ettevõtlustoetustesse ühe projektide hindamiskriteeriumina sisse hinnang uute lahenduste kasutuselevõttuga keskmises või pikemas perspektiivis saavutatavale energiasäästule.
- Jälgida suuremahulistest investeeringute kavades ja nende elluviimise käigus korraldatavates riigihangetes läbivalt nii ehitatavate kui ka renoveeritavate objektide energiakulu näitajaid ning soosida võimalikult madalamate tulevaste püsikuludega lahenduste kasutuselevõttu.

### Meetmete elluviimise kiirus

Kui 2009. aastal oli teravast finantskriisist tulenevalt struktuurivahendite kasutuselevõtu kiirendamine põhjendatud majandusse lisaressursi paiskamise vajadusega, siis praeguseks on olukord rahvusvahelistel rahaturgudel mõnevõrra paranenud. Struktuurivahendite õigeaegne kasutuselevõtt on  $n + 2 / n + 3$  reegli täitmiseks jätkuvalt aktuaalne, kuid struktuurivahendite kiire majandusse paiskamine iga hinna eest ei ole kindlasti asjakohane.

Käesoleva uuringu valimis on mitmeid meetmeid, kus on osalt struktuurivahendite kasutuselevõtu kiirendamiseks kogu meetme eelarve kohe 7-aastase perioodi alul ühe või kahe konkursivooru käigus kohustustega kaetud. Mõnel juhul on seda tehtud peaaegselt rakendusametuse ja -üksuse vähese administratiivse ressursi tõttu. Kuna plaanitud meetmete koguarv on lihtsalt olnud olemasoleva administratiivse suutlikkusega võrreldes liialt suur, siis on lihtsalt võetud teatud meetmete vahendid kiirelt kasutusele, et keskenduda seejärel järgmiste meetmete väljatöötamisele. Mõnel juhul on samas loodetud ka võimalikele mujalt vabanevatele täiendavatele vahenditele, mida võidakse oma eelarvet kiiremini ära kasutada meetmetele planeerimisperioodi vältel täiendavalt eraldada.<sup>95</sup> Säärane vahendite ülikiire kasutuselevõtt ja võimalik rahastamise lõppemine poole rakendusperioodi pealt toob igal juhul kaasa riske meetmete mõjususele ja nende eesmärkide saavutamisele. Näiteks teatud meetmetes, kust oleks oluline eraldada toetusi vastavalt arengutele turul terve perioodi vältel, ei saa seda lihtsalt vahendite puudusel teha. Tulemusena jäävad eelolevatel aastatel esilekerkivad head projektid rahastamata, samas kui esimestes konkursivoorudes on positiivse rahastamisotsuse saamine olnud suhteliselt lihtne.

Riigieelarve vahendite kasutamisel ja struktuurivahendite kasutuselevõtul võib seega mõneti täheldada kohustuste võtmise kiiruse ja ulatuse osas ühest äärmusest teise liikumist. Iga-aastane riigieelarve protsess ei ole võimaldanud riigiasutustel varem väga lihtsasti üle kalendriaasta piiri ulatuvaid kohustusi võtta ja see on raskendanud teatud süstemaatilist pikemaajalist rahastamist nõudvate poliitikate või projektide elluviimist. Struktuurivahendite kasutuselevõtul on pikemaajaliste kohustuste võtmine võimalik. See on toonud kaasa olukorra, kus teatud meetmetes on kohe esimeses konkursivoorus kogu eelarve kohustustega kaetud ning edukatele projektidele tagatud rahastamine isegi 6–7 aastaks. Meetmes vaba eelarve puudumine ja pikaajaliste rahastamiskohustuste võtmine muudab aga võimalikud korrigeeringud meetme elluviimise käigus sisuliselt võimatuks. Keskteena oleks suurematele projektidele otstarbekas tagada 2–3 aasta kaupa eraldatav rahastamine. See annaks projekti elluviijatele stabiilsema tegevusvälja ning rakendusametusele ja -üksusel säiliks piisav järelevalve võimalus tegevuse tulemuste üle. Säärane lähenemine oleks seega eelarve vahendite kasutamise mõjususe seisukohalt oluliselt põhjendatum.

Kokkuvõtvalt ei peaks praegustes majandusoludes kindlasti olema prioriteet struktuurivahendite võimalikult kiire majandusse paiskamine. Vahendite kasutuselevõtu kiirendamise asemel tuleks hoopis enam keskenduda investeringute mõjususe tagamisele.

### Soovitused:

- Vähendada järgmiseks planeerimisperioodiks valmistumisel meetmete koguarvu, see võimaldab tõsta meetmete planeerimise ja elluviimise kvaliteeti ning aitab vältida liigsest kiirustamisest tulenevaid probleeme.
- Tuua rakenduskavade iga-aastastes seireraportites selgemini välja seos konkreetsete meetmete elluviimise ja struktuurivahendite kasutamise strateegia eesmärkide saavutamise

---

<sup>95</sup> Oma osakonna või allüksuse eelarve maksimeerimine on üks avaliku valiku teoorias tuntud avaliku teenistuse (äraspidiseid) käitumismotiive. Mõnes meetmes on arvatavasti lähtutud ka soovist meetme eelarve kiire kasutuselevõtu tulemusena struktuurivahendite planeerimisperioodi jooksul teiste valdkondade arvelt lisaressurssi saada. Vt näiteks: Lee Friedman, *The Microeconomics of Public Policy Analysis*, Princeton University Press, 2002.

vahel, see loob võimaluse meetmete planeeringu ja elluviimise kohandamiseks vastavalt seniste investeeringute edukusele ja esilekerkivatele uutele vajadusele.

- Vältida enam kui 2–3aastase kestusega rahastamislepingute sõlmimist ja meetme vahendite täielikku kasutuselevõttu kohe rakendusperioodi alguses. Juhul kui seda on tehtud, siis tuleks tugevdada vahendite kiirest kasutuselevõtust tulenevate riskide maandamiseks rakendusasutuste ja -üksuste poolset pikemaajaliste projektide elluviimise järelevalvet. See puudutab ennekõike suhteliselt suuremahuliste ja enam kui kolmeaastase kestusega projektide tulemuste osas vahehindamiste korraldamist, järelevalvet suuremate ehitus- ja renoveerimisprojektide ettevalmistamise ja tegeliku elluviimise üle (sh ehitushindade alanemise tulemusena vabanevate vahendite kasutamine jms).

### **Meetmete mõju avaliku sektori eelarvepositsioonile**

Struktuurivahenditest rakendatavate meetmete mõju Eesti eelarvepositsioonile on teemana väga mitmetahuline. Kõige vahetumal tasandil eeldab struktuurivahendite kasutuselevõtt suure osa meetmete puhul riigipoolset kaasfinantseeringut. Kuna struktuurivahendeid käsitletakse Eestis osana riigieelarvest ning kaasrahastamise olemasolu tagamine on viimastel aastatel olnud selge poliitiline prioriteet, siis selles osas on olukord suhteliselt hea.

Struktuurivahendite kasutuselevõtu mõju avaliku sektori tulubaasile või tulevastele kuludele ei ole aga paraku kaugeltki sama lihtne meetmete planeerimisel ja rahastamisotsuste tegemisel arvesse võtta. Struktuurivahenditest tehtud investeeringute mõju eelarvetuludele ja majanduskasvule ongi suures osas kaudne ning sellega on võimalik arvestada ainult ligikaudsete hinnangute kaudu planeerimisprotsessis. Konkreetsete meetmete ja projektide rakendamisega kaasneb küll ka kohene maksutulu töötasudelt jms, kuid põhiosa struktuurivahendite kasutuselevõtust oodatavast majanduslikust efektist avaldub siiski erasektoris alles mõneaastase viivitusega. Kokkuvõttes võetakse seda mõju siiski kaudselt majanduskasvu prognooside kaudu ka eelarvestrateegia koostamisel arvesse.

Kriitilisem on aga olukord struktuurivahenditest avalikus sektoris tehtavate investeeringutega kaasnevate tulevaste tegevus- ja halduskuludega. Käesoleva uuringu tähelepanekute kohaselt riiklike investeeringuprojektide valikul investeeringuga riigile või kohalikule omavalitsusele kaasnevate ülalpidamis- ja hoolduskuludega enamasti piisaval määral ei arvestata. Kuna iga-aastane eelarveprotsess ja erinevates struktuurivahendite meetmetes langetatavad rahastamisotsused on üksteisest sõltumatud, siis on see ka mõneti arusaadav. Risk investeeringute jätkusuutlikkusele on samas ilmne ning teatud meetmetes ka juba avaldumas. Ühe selgema näitena on riiklike hoolekandeesutuste reorganiseerimise meetmes antud hoolekandeesutused üle kohalikele omavalitsustele, kuid omavalitsuste eelarves ei ole vahendeid objektide ülalpidamiseks, sh hoonete mööbliga varustamiseks jms.

Erinevate hoonete või tehnoloogiliste rajatiste (sh IT-süsteemide) tulevase korrashoiu ja haldamisega seotud tulevaste kulude katmine on selgelt läbiv teema, millega tuleks kõikides investeeringute kavades oluliselt süstemaatilisemalt arvestada. Ülalpidamiskulude hindamisel tuleks seejuures arvestada nii edasiste haldus- ja administreerimiskulude kui ka võimaliku kokkuhoiuga, mida investeering varasema olukorraga võrreldes annab.

Lahendus on siin kahetasemeline. Konkreetsete meetmete tasemel on vajalik investeeringute jätkusuutlikkuse hindamine oluliselt paremini läbi mõelda. Ennekõike on vaja tagada, et taotlusvormid sisaldaksid projektiga kaasnevate kulude hindamiseks vajalikku teavet ning sellega ka rahastamisotsuste langetamisel tegelikult arvestatakse. See aitaks rakendusasutustel ja -üksustel riigieelarvest ning erinevatest struktuurifondide meetmetest tehtavaid investeeringuid paremini planeerida ja koordineerida.

Suuremate investeringutega kaasnevate täiendavate vahendite vajadusest süsteemse ning regulaarselt uueneva ülevaate saamiseks on aga otstarbekas struktuurivahendite rakendamise seire- ja infosüsteeme täiendada. Lisaks struktuurivahendite osas võetud kohustustele ja väljamaksetele tuleks juhtimisinfosüsteemide kaudu koguda ka teavet tulevaste kaasnevate kulude mahu ja nende eeldatava katteallika kohta. Selline teave oleks lisaks rakendusasutustele ka Rahandusministeeriumile oluline sisend nii eelarvestrateegia kui ka iga-aastaste riigieelarvete planeerimisse.

### Soovitus:

- Lisada suuremamahuliste investeerimisprojektide valikukriteeriumidesse ühe osana projekti jätkusuutlikkuse hindamisest hinnang investeringu tulevastele ülalpidamiskuludele ning selle oodatavale katteallikale. Selleks tuleks investeringuprojektide taotlusvormidesse lisada teave investeringuprojektide ülalpidamisega seotud kulude kohta soovitavalt kogu investeringu elutsükli, kuid mitte vähem kui järgneva 2–3 aasta jooksul.
- Täiendada struktuuritoetuste administreerimisega seotud infosüsteeme viisil, mis võimaldaks arvestada investeringutega kaasnevat täiendavat rahastamisvajadust nii riigieelarve strateegia kui ka tulevaste riigieelarvete ettevalmistamisel.
- Lisada iga-aastastesse rakenduskavade elluviimise seireraportitesse ülevaade konkreetsetes meetmetes tehtud investeringute tulemusena teistele rahastamisallikatele (nii teised meetmed kui ka riigi- ja KOV eelarve) langeva kaasneva rahastamise vajaduse ning selle tegeliku katmise kohta.

### Kokkuvõtvad järeldused ja soovitus:

**Majanduse konkurentsivõime tõstmisega seotud horisontaalsete eesmärkide tugevam meetmetesse lõimimine eeldab ennekõike konkreetsete valdkondlike meetmete loogika ja koostoime põhjalikku läbimõtlemit.** Nagu eespool näidatud, peaksid majanduse konkurentsivõime suurendamisega seotud horisontaalsed eesmärgid igas poliitikavaldkonnas omandama sellele valdkonnale omase kuju. Nii näiteks eeldab ekspordi kasvu eesmärgi saavutamine ennekõike erinevate tööjõu täiend- ja ümberõppe meetmete fookustamist teatud olulisemate ekspordivate majandusharude vajadustele. Tootlikkuse kasvu eesmärgi saavutamine eeldab IKT ja teiste strateegia „Teadmistepõhine Eesti“ tehnoloogiliste võtmevaldkondade eelarendamise seadmist erinevates inimressursi ja majandusarengu arendamise rakenduskava meetmetes läbivaks prioriteediks. Regionaalarengu meetmetes on otstarbekas eelistada neid projekte, millel on juba taotlemise faasis väga selge seos oodatava erasektori poolse suuremamahulise (välis)investeringuga. Avaliku sektori poolt ehitatavate või renoveeritavate objektide energiakulu näitajaid peaksid olema üks investeringute kavade ja nende raames korraldatavate hangete olulisi hindamiskriteeriume.

**Horisontaalsete eesmärkide täitmist ei tohiks mingil juhul käsitleda pelgalt formaalse nõudena, kontrollides üksnes fakti, kas vastavad eesmärgid ja hindamiskriteeriumid on meetmetesse sisse viidud või mitte.** Siin analüüsitud horisontaalsete eesmärkidega on võimalik arvestada sisuliselt kõikides meetmetes. See eeldab loovat lähenemist ja struktuurivahendite kasutamise strateegia kui terviku peamiste eesmärkide oodatavate toimemehhanismide mõistmist. Juhul kui täiendavad horisontaalsed eesmärgid viidaks meetmetesse pelgalt formaalse nõude täitmiseks, siis kaasneks sellega oluline risk, et meetmete loogika hägustab, kuid olulist panust horisontaalsete eesmärkide saavutamisse ei lisandu.

**Kuna struktuurivahendite kasutuselevõtt on juba poole peal ning terve rea meetmete eelarves enam olulist ruumi muudatusteks ei ole, siis ei ole ka Rahandusministeeriumil ilmselt enam võimalik ja otstarbekas suure hulga meetmete tingimusi üheaegselt muudatusteks avada. Hoopis olulisem on keskenduda järgmise planeerimisperioodi struktuurivahendite strateegia kui terviku läbimõtlemisele ning lõimida siin analüüsitud horisontaalsed eesmärgid sinna läbivate eesmärkidena.** Juhul kui järgmise perioodi strateegiast tulenevalt ilmneb vajadus



suuremateks muutusteks teatud meetmete loogikas, siis on võimalik need vastava valdkonna eest vastutava ministeeriumiga aegsasti läbi rääkida.

**Struktuurivahendite tõhusa kasutuselevõtu alaste horisontaalsete eesmärkide saavutamine on suuresti struktuurivahendite kasutuselevõtu seiresüsteemi ja vastavate juhtimis- infosüsteemide väljaarendamise ja täiendamise küsimus.** Rahandusministeerium võiks seejuures võtta eestvedaja rolli juhtimisinfosüsteemide sellisel täiendamisel, et need annaksid lisaks ühe või teise meetme raames võetud kohustustele ka teavet selle kohta, kas ja milliseid kaasnevaid investeeringuid või ülalpidamiskulusid tuleb suuremate investeeringutega seoses kas teistest struktuurivahendite meetmetest või riigieelarvest eelolevatel aastatel ette näha.

**Rakendusasutuste ja -üksuste tasandil on ennekõike oluline tugevdada seiret juba käivitatud meetmete tulemuslikkuse ja mõjususe osas.** Rakenduskavade elluviimise kohta koostatavad iga-aastased seirearuanded peaksid kujunema selleks juhtimisvahendiks, mis seoks strateegia eesmärkide saavutamise ülevaate hinnanguga konkreetsete meetmete või valdkondlike meetmete komplektide mõjususele. See võimaldab omakorda tuua välja ka vajadused muudatusteks ühe või teise valdkonna meetmete või nende elluviimise viisi osas.

## Lisad

Lisa 1. Eesmärgipuud

Lisa 2. Meetmete valim

Lisa 3. Meetme analüüsikaardid

Lisa 4. Analüüsi tulemusi kokkuvõttev maatriks