

# Struktuurivahendite rakenduskeemide tõhususe ja toetuse saajate halduskoormuse hindamine

Lõpparuanne

Oktoober 2017



# Sisukord

Sisukord .....	1
Lühendid ja mõisted .....	3
1. Lühikokkuvõte .....	4
Executive summary .....	7
2. Sissejuhatus .....	10
2.1 Hindamise eesmärk ja ulatus .....	10
2.2 Hindamisküsimused .....	10
2.2.1 Milline on RS toimivus ja maksumus erinevate protsessi osade lõikes? .....	10
2.2.2 Milline on taotleja ja toetuse saaja halduskoormus? .....	11
2.3 Hindamise meetodika kirjeldus .....	12
2.3.1 Rakenduskeemide maksumuse ja toimivuse hindamine .....	12
2.3.2 Toetuse taotlejate halduskoormuse hindamine .....	13
2.3.3 Kasutajakogemuse hindamise meetodika .....	16
2.4 Piirangud .....	17
3. Rakenduskeemid ning nende valiku alused .....	19
3.1 Rakenduskeemide olemus .....	19
3.1.1 Avatud taotlusvoorud .....	19
3.1.1 Investeeringute kava .....	20
3.1.2 Toetus rakendusasutuse tegevuste või tema vastutusala eesmärkide rahastamiseks .	20
3.2 Rakenduskeemide kasutamise ulatus .....	21
4. Rakenduskeemide maksumuse hindamine .....	26
4.1 Toetuskeemi ettevalmistus .....	27
4.2 Taotluste menetlemine ja hindamine .....	33
4.3 Vaidemenetlused .....	34
4.4 Toetuskeemi elluviimine .....	34
4.4.1 Maksetaotluste ja aruannete menetlemine .....	35
4.4.2 Projektide elluviimise järelevalve .....	36
4.4.3 Projekti- ja meetmetasandi seire .....	37
4.5 Auditid .....	38
4.6 Läbivad ülesanded .....	39
4.7 Ajakulu hinnangud ja proportsioonid .....	40
5. Toetuse saajate halduskoormuse hindamine .....	46
5.1 Ülevaade analüüsitud juhtumitest .....	46
5.2 Toetuse taotleja ja saaja tegevused .....	50
5.3 Toetuse saajate halduskoormuse hinnang .....	52
5.3.1 Avatud taotlusvoorud .....	52
5.3.2 Investeeringute kava ning rahastamisvahend .....	58

5.3.3	Toetuse andmine RA tegevuseks.....	60
5.4	Koondhinnang halduskoormusele .....	64
6.	Kasutajakogemuse analüüsi tulemused .....	68
7.	Järeldused ja soovitused .....	71
7.1	Vastused hindamisküsimustele .....	71
7.2	Ettepanekud struktuurivahendite administreerimise tõhustamiseks .....	81
8.	LISAD .....	88
8.1	Lisa 1: toetuse saajate küsimustik.....	88
8.2	Lisa 2: administratsiooni intervjuude nimekiri .....	88
8.3	Lisa 3: Andmepäringu vorm .....	90
8.4	Lisa 4: Kasutajauuringute kokkuvõte.....	92
8.4.1	Konsultatsiooniettevõtte .....	92
8.4.2	Ülikool .....	96
8.4.3	Kohalik omavalitsus .....	99
8.5	Lisa 5: Kasutajakogemuse töövahend: isikud .....	101
8.6	Lisa 6: Kasutajakogemuse töövahend: Klienditeekondade koondkaart.....	104
8.7	Lisa 7: Rakendusskeemide maksumuse arvutamise ja kuvamise töövahend .....	104

# Lühendid ja mõisted

## Rakenduskeemid

AT	Avatud taotlusvoor
IK	Investeeringute kava
RV	Rahastamisvahend
RS	Rakenduskeem
TART	Toetuse andmine rakendusasutuse tegevuseks

## Rakendussüsteemi osapooled

EAS	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
KEM	Keskkonnaministeerium
KUM	Kultuuriministeerium
KIK	SA Keskkonnainvesteeringute Keskus
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet
RK	Riigikantselei
RM	Rahandusministeerium
SOM	Sotsiaalministeerium
TJA	Tehnilise Järelevalve Amet
KA	Korraldusasutus
RA	Rakendusasutus
RÜ	Rakendusüksus

## Muud lühendid

ESF	Euroopa Sotsiaalfond
ERF	Euroopa Regionaalarengu Fond
KOV	Kohalik omavalitsus
RHS	Riigihangete seadus
SFOS	Struktuuritoetuste operatiivsüsteem
STS	Struktuuritoetuse seadus
TAT	Toetuse andmise tingimused

# 1. Lühikokkuvõte

1. Ernst & Young Baltic AS ning SA Poliitikauuringute Keskus Praxis viisid Rahandusministeeriumi tellimusel läbi struktuurivahendite rakendusskeemide tõhususe ja toetuse saajate halduskoormuse hindamise. Hindamise laiemaks eesmärgiks oli anda soovitusi, kuidas struktuurivahendite kasutamist järgneval programmiperioodil 2020+ tõhusamalt ja efektiivsemalt korraldada, et tehtud kulud oleksid proportsionaalsed saadava kasuga ja halduskoormus nii struktuurivahendite administreerimise kui toetuse saaja vaates optimaalne.
2. Hindamise raames uuriti perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendamisel kasutatavate rakendusskeemide administreerimise kulu, rakendusskeemide toimivust ning toetuse saajate halduskoormust. Hindamisel oli kaks peamist hindamisküsimust: esiteks uuriti, milline on rakendusskeemide toimivus ja maksumus erinevate protsessi osade lõikes ning teiseks, milline on taotleja ja toetuse saaja halduskoormus. Lisaks viidi läbi pilootuuring kasutajakogemuse kohta.
3. Hindamise üldise järeldusena selgus, et rakendusskeemi rakendamisega seotud ajakulu varieerub ühte rakendusskeemi kasutatavate meetmetegevuste vahel rohkem kui rakendusskeemide vahel ning samal moel on varieeruvus väga suur samatüübiliste rakendusskeemide sarnaste etappide vahel (nt ettevalmistavas faasis, taotluste menetlemise ja hindamise faasis ning maksetaotluste menetlemise faasis). Üheks olulisemaks järelduseks on seega, et **rakendusskeemi maksumuses ja toimivuses ega ka toetuse saajate halduskoormuses ei mängi rolli niivõrd rakendusskeemi tüüp, kuivõrd konkreetse meetme/tegevuse sisu, sihtrühm, rakendamise etapp, rakendamise uudsus jne.**
4. **Seniseid valikuid rakendusskeemide osas võib hinnata asjakohasteks.** Rakendusskeemide valik peakski olema võimalikult paindlik ning arvestama ennekõike valdkonna ja sihtrühma vajaduse ja varasemate rakendamispraktikatega. Seetõttu on oluline anda rakendusasutustele ka vabadust toetuskeemide elluviimisel, võimaldades rakendada valdkonnale omaks saanud praktikaid, mis on toetuse sihtrühmale tuttavad, suurendades samal ajal vastutust tulemuste saavutamisel. Mida vähem on muudatusi rakendusskeemides, seda väiksem on ka ajakulu: sihtrühm on teadlik, milliseid toetusi eraldatakse ja kuidas protsess käib. Administratsiooni ajakulu sääst ei tohiks seejuures olla primaarne, mida rakendusskeemi valikul silmas pidada, vaid lähtuma peaks ennekõike meetme eesmärgist, kavandatavatest tegevustest ja sihtrühmast.
5. Hindamise käigus tuvastati, et rakendamisprotsessi puudutavate juhtimisotsuste tegemiseks vajalik info töötajate ajakasutuse kohta erinevate tegevuste lõikes on rakendusasutustes ja -üksustes puudulik. Seetõttu peame oluliseks nii struktuurivahendite toetuskeemide rakendamisega seotud töötajate, aga ka avaliku sektori töötajate seas laiemalt, **ühtsetel põhimõtetel põhineva ajajuhtimissüsteemi kasutuselevõttu.** Selline lähenemine aitaks tõenduspõhiselt tuvastada ebeefektiivsusi tööprotsessides, võimaldaks saada paremat juhtimisalast infot ja toetaks tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminekut, võimaldades teenuse protsessi osade süsteemset tuvastamist ning nende maksumuse täpsemat hindamist.
6. Rakendusskeemide maksumuse ja toimivuse analüüsist võime näha, et avatud taotlusvoorude rakendamisega seotud töömahud rakendussüsteemi osapooltele on keskmiselt kõrgemad kui TART-skeemide või investeeringu kavade oma. **Rakendusasutuse ajakulu on suurem võrreldes rakendusüksuste ajakuluga toetuskeemi ettevalmistavas faasis, rakendusüksuste puhul on suurim osa ajakulust seotud toetuskeemi elluviimisega - täpsemalt maksetaotluste menetlemise ning kontrollitegevustega.** Taotluste hindamise ja menetlemise, vaiete ja seirega seotud tegevuste juures ajakulu jaotumises niivõrd selget mustrit ei ilmnenud. Rakendusskeemi osiste puhul nõuab ettevalmistamisel suhteliselt rohkem aega TART-skeem, sest selle puhul langetatakse ettevalmistavas osas põhjendatud valik toetatavate tegevuste ja kaasatavate partnerite osas. Seevastu investeeringu kavade ja avatud taotlusvoorude skeemi puhul on suhteliselt ajamahukam taotluste hindamine ning valik. Investeeringu kavade puhul taotluse heakskiitmiseks vajalike eelanalüüside tõttu, avatud

taotlusvoorude puhul taotluste suure hulga ja nendevahelise valikuprotsessi tõttu. Maksetaotluste menetlemisel paistab silma suhteliselt madala ajakuluga investeeringute kava skeem, mille põhjuseks on kulustruktuuri erinevus: makseid menetletakse lepingute ja nendega seotud üleandmisvastuvõtmisaktide, mitte üksikute kuluridade kaupa. Ülejäänud rakendusprotsessi osade puhul olulisi erinevusi rakendusskeemide lõikes protsessi osade vahel ei tuvastatud.

7. Rakendusskeemide sees põhjustavad ajakulu erinevust meetmetegevuste vahel näiteks toetatavate tegevuste uudsus, taotlejate senine kogemus, toetatavate tegevuste struktuur, tegevuste tehniline keerukus jms. Hindame seetõttu kõrgelt väiksemate rakendusüksuste, nagu Riigi Infosüsteemi Amet ja Tehnilise Järelevalve Amet, institutsionaalset seost valdkonna poliitikat rakendava asutusega: see tagab kiire ja paindliku infovahetuse tehniliselt keerukates valdkondades ja kindlustab rakendusüksuse majasisese tehnilise ekspertiisiga.
8. Kuivõrd kõige paindlikumaks võimaluseks toetuskeemide alusel meetmetegevusi ellu viia pidasid intervjueeritavad TART-skeeme, siis võib näha nende arvu kasvu tulevikus. Sellega **seoses soovitame jälgida, et rakendusskeemi valik oleks ka edaspidi loogiliselt seotud elluviidavate tegevuste sisu ja sihtrühma eripäraga, ning et TART-skeemi kasutamine ei muutuks rakendusasutuste jaoks nõ mugavusvalikuks**, mille tulemusel riivatakse avatud valitsemise põhimõtteid. Kuigi avatud taotlusvoorud on seotud mõnevõrra suurema administratsiooni ajakuluga, on neil oluline roll avatud valitsemise soodustamises. Samuti tuleb teadlik olla, et protsesside läbipaistvuse ja avatuse taotlus muudab rakendusskeemi enamasti töömahukamaks – seega on oluline ka asjaolu, et rakendusskeemi valikul ei muutuks peamiseks rakendusskeemi administreerimise töömahukus ning maksumus.
9. Halduskoormuse analüüsist selgus, et **toetuse taotlejate ja tegevuste elluviijate halduskoormust erinevate rakendusskeemide kaudu rakendatavate tegevuste ettevalmistamisel ja elluviimisel võib üldiselt mõistlikuks hinnata**. TART-ide administreerimisega taotlejatele ja tegevuste elluviijatele kaasnev koormus moodustab 1% kuni 4% toetuse summast. Investeeringute kavade koormus on veelgi väiksem, moodustades kuni 1% toetuse summast. Rahastamisvahendi puhul uuriti krediidikindlustuse toodet, mille halduskoormus on toetuse saajate hinnangul väga madal. Kõige rohkem varieerub toetuse saajate halduskoormuses avatud taotlusvoorude puhul. Analüüsitud juhtumite puhul varieerus halduskoormus 1% kuni 21% toetuse summast. Seega võib järeldada, et avatud taotlusvoorude seas on mõistliku koormusega tegevusi, aga ka selliseid tegevusi, mille halduskoormus on taotlejate ja elluviijate jaoks ebaproportsionaalselt kõrge. Hindamisaruandes on toodud põhjalikum selgitus selle kohta, millised aspektid taotlejate ja elluviijate koormust tekitavad.
10. Hindamise tulemusel tehti mitmeid ettepanekuid struktuurivahendite tõhusamaks rakendamiseks ning toetuse saajate halduskoormuse vähendamiseks, millest olulisemana võib välja tuua järgmist.
  - ▶ Viia struktuurivahendite administreerimisel (ja avalikus sektoris laiemalt) sarnaselt erasektoris levinud praktikaga sisse **tööajakasutuse mõõtmise süsteem**. Selle mõõtmise tõhusa toimimise tagamiseks soovitame katsetada süsteemi esmalt valimi peal, kuhu on kaasatud erinevaid rakendussüsteemi osapooli (st pilootprojekti läbiviimine).
  - ▶ Seada rakendusskeemi tõhususe suurendamisel esikohale toetuse taotleja/saaja ning juurutada rakendamisprotsessis laialdasemalt **kasutajakesksuse ja disainmõtlemise põhimõtteid** sihtrühmade ja meetmete lõikes. Selleks soovitame tutvustada ja sobivuse korral kasutusele võtta teenusdisaini töövahendeid (nt persoonad, kasutajatekonnad). Kuna sihtrühmade ja nende vajaduste tundmine võimaldab rakendada kasutajakesksemat lähenemist, siis võib kaaluda ka meetmete rakendamise ümberkorraldamist lähtuvalt sihtrühmadest.
  - ▶ Viia läbi **tasuvusanalüüs infotehnoloogilise lahenduse väljatöötamiseks**, mis vähendaks ESF-i andmekorje raames toimuva andmevahetusprotsessiga osapooltele (sh toetuse saaja, rakendusüksus) kaasnevat halduskoormust. Samuti alustada läbirääkimisi Euroopa

Komisjoniga ESF-i andmekorje metoodika muutmiseks selliseks, et vähendada tegevuse ebaoproportsionaalselt suurt halduskoormust.

- ▶ Lihtsustada tööajatablete täitmist, et vähendada koormust, mis tuleneb **tööajatablete täitmise nõude formaalsest kohustusest**. Samuti peame oluliseks lahendada olukord, kus esineb risk, et ei esitata õigeid andmeid, kuna see võib viia olukorrani, et toetust ei ole korrektselt makstud.
- ▶ Jätkata toetuste administreerimisega seotud **heade praktikate kogumist** (nt hankedokumentide näidispõhjade kasutamine, hangete eelkontroll, taotlemise eelnõustamine, lihtsustatud kulude kasutamine) ning laialdast levitamist erinevate rakendusasutuste ja rakendusüksuste vahel. Selleks tuleks arendada avatud suhtlemist toetavat organisatsioonikultuuri. Infokanalid ning tööloikude eest vastutajad tuleks hoida võimalikult selged ning info kiiresti ja kergelt leitav. Kaaluda võiks ka **töötajate mobiilsusskeeme** rakendusasutuste ja rakendusüksuste vahel.

## Executive summary

11. Ernst & Young Baltic AS and Praxis Centre for Policy Studies were contracted by the Ministry of Finance to carry out an evaluation of the efficiency of structural instruments implementation schemes and administrative burden of beneficiaries. The wider goal of the evaluation was to provide recommendations that would improve the implementation of structural funds during the subsequent 2020+ programme period, so that expenses are proportional to obtainable advantages and administrative burden is optimal for both the beneficiary and administrative entities.
12. The assessment covered the following aspects of structural funds implementation during the 2014-2020 period: administrative cost related to implementation schemes, effectiveness of implementation schemes and administrative burden for beneficiaries. The evaluation was based on two evaluation questions: firstly, how efficient are implementation schemes and what expenses incur within different parts of the process; and secondly, what is the administrative burden of an applicant and a beneficiary? Additionally, a user experience pilot survey was carried out.
13. The general conclusion of this evaluation is that the cost of time of putting an implementation scheme into practice varies more between measure's activities that use the same implementation scheme than between different implementation schemes, and, similarly, the differences are very vast between similar phases of single-type implementation schemes (e.g. preliminary phase, processing and assessment of applications and processing of payment requests). Hence, one significant conclusion is that **the efficiency and expenses of a implementation scheme and also the administrative burden of a beneficiary is not so much influenced by the type of implementation scheme, but by specific measure's/activity's contents, target group, implementation phase, novelty of activities** and so on.
14. **So far, implementation schemes have been appropriately chosen.** This choice should, in essence, be as flexible as possible and consider first and foremost the needs of the sphere and the target group and learn from previous implementation practices. Therefore it is important to allow implementing agencies (the IAs) act freely when carrying out support schemes by allowing them apply popular sphere-specific practices with which the beneficiaries are already familiar. At the same time, IAs should take greater responsibility in achieving goals. If changes in implementation schemes are kept to minimum, the cost of time also declines: target group is already familiar with support types and the overall process. Implementation scheme should not be selected primarily based on whether it is time-saving for the administrative entity, but rather based on the measure's goal, planned activities and the target group.
15. It was identified during the assessment that both implementation bodies (IBs) and IAs **lack information about how employees use their time to conduct different activities**, although this data is required to make managerial decisions on implementation processes. Hence we deem it important to **introduce a homogenous and unified time tracking system** to all employees associated with the implementation of structural instruments support schemes, but also more widely to all the employees in the public sector. This approach would facilitate discovery and recording of inefficiencies within work processes, gaining more accurate managerial information and help along transition to performance-based budgeting, which in return would allow for systemic identification of service process parts and more precise assessment of related expenses.
16. Implementation schemes cost and efficiency assessments show that IBs' and IAs' employees' workloads in open application implementation scheme (OAIS) are usually higher than those associated with TART scheme (Estonian acronym of "grants for implementation agencies") or investment plan implementation scheme (IPIS). **IA's workload during preliminary phases exceeds that of an IB; IB's major cost of time is related to the execution phase of a support scheme: i.e. payment requests processing and verification activities.** No distinct pattern in the cost of time distribution arose when we assessed the phases related to applications processing and assessment, appeals processing and



monitoring activities. By parts of implementation schemes, TART schemes usually require more time during their preliminary phase, as this is when justified decisions have to be made about eligible activities and partners. On the other hand, a relatively time costly phase in IPISs and OAISS is the applications processing and selection phase. IPIS's high cost of time is caused by the obligation to pre-analyze applications, which is a mandatory stage in the approval process; whereas the cost of time in OAISS is high due to the vast amount of applications and long selection process. IPIS stands out as a scheme where the time spent on payment requests processing is relatively low. This is due to the fact that cost structure of this scheme is different: payments are processed by contracts and related deeds of delivery and receipt, not by budget lines. No other significant differences between implementation processes parts applied in different implementation schemes were identified.

17. Within implementation schemes, differences in cost of time of different measure's activities are due to, e.g., the novelty of eligible activities, applicants' former experience, structure of eligible activities, technical complexity of activities, etc. Hence we value highly the fact that smaller specialist IB's, e.g. Information System Authority and Technical Regulatory Authority, are institutionally interlinked with entities that apply field-specific policies. Such connection facilitates swift and flexible exchange of information in spheres that are technically intricate and ensures that IBs have internal expertise.
18. Interviewees indicated that the most flexible support scheme to carry out measure's activities is the TART scheme, hence we expect to see it become more and more popular. Therefore we **recommend paying attention to the fact that in the future the choice of implementation scheme is logically connected to the nature of eligible activities and the target group, and that the IAs will not start using the TART scheme just out of convenience** - an eventuality that might bring about breach of open governing principles. Although OAISS entail somewhat larger administrative cost of time, this specific implementation scheme plays an important role in fostering open governing. In addition, as it is well known that aspiring towards greater transparency and openness increases implementation scheme workload, implementation scheme administrative workload and expense must not become the primary selection criteria.
19. Analysis of administrative burden showed that the administrative burden of applicants and beneficiaries during preliminary and implementing activities within different implementation schemes is relatively reasonable. Applicants' and beneficiaries' administrative burden in TART schemes comprises 1-4% of the total sum of the grant. Administrative burden occurring in IPIS is even smaller, up to 1% of the total of the grant. The analysis also looked at credit insurance product as one financial instrument alternative, and deemed that its administrative burden very low. Largest gap between beneficiaries' administrative burden was shown in OAISS. Cases analyzed showed variance from 1% to 21% of the total sum of the grant. Therefore it can be concluded that OAISS include activities with reasonable burden, but also activities that set an unreasonably high administrative burden on both applicants and beneficiaries. The assessment report provides a more detailed explanation about the aspects that burden the applicants and beneficiaries.
20. Assessment results provided basis for several recommendations that help improve structural funds implementation activities and reduce beneficiaries' administrative burden. The most important recommendations would be the following:
  - ▶ Implement **a work time utilization tracking system** for employees associated with structural funds administration (but also in the public sector in general), similarly to what has been applied in the private sector. To ensure its efficiency, we recommend carrying out a pilot project: bringing in employees from different parts of implementation system and creating a test group for the pilot.
  - ▶ Implementation scheme efficiency improvements should serve, first and foremost, the applicant/beneficiary, and implementation processes should embrace and apply **principles of user-orientation and design thinking** in aspects that concern target groups and measures. To

achieve this, we recommend introducing service design tools (e.g. personas, user journey maps) and, if suitable, applying these tools. Being familiar with target groups and their needs facilitates the use of more user-oriented approach, therefore one option might be to rearrange the implementation of measures according to target groups.

- ▶ Conduct a **cost-benefit analysis to develop an IT solution** that decreases the administrative burden of parties (including beneficiaries and IBs) engaged in ESF data gathering and accompanying information exchange processes. In addition we recommend initiating negotiations with the European Commission to change ESF data gathering methods in a way that the accompanying disproportionate administrative burden would decrease.
- ▶ Completion and submission process of employees' time sheets should be simplified, **to decrease the burden stemming from the existing formal obligation to submit time sheets**. It is important to tackle the risk that the data submitted is incorrect, which could subsequently give rise to doubts that grants have not been issued correctly.
- ▶ Continue **accumulating administrative best practices** (e.g. use of tender document templates, advance verification of tenders, preliminary consultations, use of simplified costs) and facilitate wide distribution of these among IAs and IBs. This goal requires extensive promotion of open communication oriented organizational culture. Information channels and persons responsible for different work stages should be as unambiguous as possible, information should be easily accessible. We recommend considering possible employee mobility schemes between IAs and IBs.

## 2. Sissejuhatus

### 2.1 Hindamise eesmärk ja ulatus

21. Ernst & Young Baltic AS ning SA Poliitikauuringute Keskus Praxis viisid Rahandusministeeriumi tellimusel läbi struktuurivahendite rakendusskeemide tõhususe ja toetuse saajate halduskoormuse hindamise. Hindamise laiemaks eesmärgiks oli anda rakendatavaid soovitusi, kuidas struktuurivahendite eraldamist ja kasutamist järgneval programmiperioodil 2020+ kõige tõhusamalt ja efektiivsemalt korraldada, et tehtud kulud oleksid proportsionaalsed saadava kasuga ja halduskoormus nii struktuurivahendite administreerimise kui toetuse saaja vaates optimaalne.
22. Hindamise raames uuriti perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendamisel kasutatavate rakendusskeemide administreerimise kulu, rakendusskeemide toimivust ning toetuse saajate halduskoormust. Struktuurivahendite kasutamisega seotud hindamisi on läbi viidud ka varasemalt. Antud hindamise näol on tegemist laiaulatusliku hindamisega, mis keskendub eelkõige rakendusskeemide tasemele ning käsitleb ka taotlejate halduskoormust. Lisaks viidi läbi kasutajakogemuse analüüs valitud juhtumite osas.
23. Hindamise analüüsiüksuseks on rakendusskeem (mitte rakendusüksus, meede, programm või prioriteetne suund). Hindamise käigus analüüsiti rakendusskeeme, mida on Eestis perioodil 2014-2020 rakendatud: avatud taotlemine, investeringute kava ning toetuse andmise tingimused rakendusasutuse tegevusteks, ning rahastamisvahend. Rahastamisvahendit analüüsiti siiski ainult toetuse saaja halduskoormuse kontekstis, kuna seda on Eestis perioodil 2014-2020 rakendatud ainult ühe meetme puhul, mistõttu ei olnud selle põhjal võimalik teha rakendusskeemi maksumuse kohta üldistatud järeldusi. Eraldi rakendusskeemiks on toetus ühtse tegevuskava alusel, kuid kuna seda rakendusskeemi ei ole seni Eestis kasutatud, siis seda antud hindamise raames ei käsitleta.
24. Hindamine keskendus käimasolevale programmiperioodile 2014-2020, mis tähendab, et osa hinnatavatest tegevustest võivad olla alles käimas või pole veel alanudki. Seetõttu kasutati tervikliku hinnangu andmiseks teatud juhtudel osaliselt ka perioodi 2007-2013 analoogiat. Nende tegevuste koormuse hindamise puhul, mida ei ole käimasoleval perioodil veel teostatud, paluti administratsiooni esindajatel ning toetuse saajatel võimalusel lähtuda eelmise perioodi analoogiast.
25. Hindamine viidi läbi 2017. aasta märtsist kuni juulini ning seda finantseeriti perioodi 2014-2020 struktuurivahenditest. Hindamise läbiviijateks oli Ernst & Young Baltic AS ning SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, kasutajakogemuse analüüsi teostamises olid kaasatud PULSE disainijuhid. Uuringu läbiviimisele osutasid kaasabi korraldusasutuse, rakendusasutuste, rakendusüksuste ning auditeeriva asutuse esindajad, samuti struktuurivahenditest toetuse saajad.

### 2.2 Hindamisküsimused

26. Antud hindamine hõlmab kahte peamist hindamisküsimust, millest üks keskendub rakendusskeemide toimivuse ja maksumuse hindamisele ning teine toetuse saajate halduskoormuse hindamisele. Mõlemad hindamisküsimused jagunevad hindamisülesanneteks, mille täitmise kaudu antakse vastus püstitatud hindamisküsimustele. Allpool on selgitatud hindamisele seatud hindamisküsimusi ja -ülesandeid.

#### 2.2.1 Milline on RS toimivus ja maksumus erinevate protsessi osade lõikes?

27. Antud hindamisküsimuse puhul loodi rakendusskeemide maksumuse hindamise meetodika, mis võimaldas rakendusskeemi erinevate protsessi osade maksumust hinnata ning erinevaid protsessi osasid ja rakendusskeeme omavahel võrrelda. Samuti loodi rakendusskeemide maksumuse hindamisel

saadud tulemuste visualiseerimislahendus (MS Exceli formaadis), mille näol on tegemist administratsiooni sisemiseks kasutamiseks mõeldud töövahendiga ning mida ei liidestata infosüsteemidega. Antud hindamisküsimus hõlmab järgmisi hindamisülesandeid.

- 1.1. Rakendusskeemide maksumuse hindamine, sh protsessi osade lõikes.
- 1.2. Rakendusskeemide toimivuse hindamine, sh hinnangu andmine tegevuste rakendamiseks valitud rakendusskeemide toimivusele ja asjakohasusele, samuti sobivusele ja kuluefektiivsusele arvestades meetme eesmärke, sekkumise sisu ning toetatavaid tegevusi. Toimivuse hindamisel keskendutakse eelkõige rakendusskeemide toimivusele tööprotsessina, antud hindamine ei käsitle tegevuste tulemuslikkust, st seatud eesmärkide saavutamist.
- 1.3. Ettepanekute tegemine, millest edaspidi lähtuda rakendusskeemi valikul erinevate sekkumistüüpide, valdkondade ja mahtude lõikes;
- 1.4. Rakendusskeemides esinevate erisuste, lisanõuete ja nende võimalike kasude ning kulude väljatoomine, mis mõjutavad rakendusskeemi maksumust, töömahtu ja -aega tervikuna. Sellisteks erisusteks võivad olla: kaheetapiline taotlemine, hindamiskomisjonide kasutamine või vastavuskontroll, lõppsaajatele toetuse edasiandmine rakendusasutuse tegevuste skeemi puhul, ühikuhinnad, kaudsete kulude ja personalikulude kindlamääraline rahastamine jms.
- 1.5. Keerulisemate ja/või halduskoormavate rakendusskeemide planeerimise või elluviimisprotsessi osade väljatootmine ning ettepanekud lihtsustamiseks.
- 1.6. Rakendusskeemide elluviimise edutegurite väljatootmine ja ettepanekute tegemine nendega jätkamiseks.

## 2.2.2 Milline on taotleja ja toetuse saaja halduskoormus?

28. Hindamisküsimus hõlmab nii rahalisele maksumusele hinnangu andmist taotlemise ja toetuse kasutamise protsessi esinevates osades (st kulude hindamine), kui kvalitatiivseid hinnanguid protsessi asjakohasuse ja mõistlikkuse osas. Antud hindamisküsimuse puhul loodi meetodika, millega erinevate rakendusskeemide puhul hinnata taotlejale toetuse taotlemise ja kasutamisega kaasnevaid kulusid. Antud hindamisküsimus hõlmab järgmisi hindamisülesandeid:
  - 2.1 Taotlejatele taotluse ettevalmistamise ja toetuse taotlemisega kaasnevate kulude hindamine erinevate rakendusskeemide puhul.
  - 2.2 Toetuse saajatele toetuse kasutamise ja projekti elluviimisega kaasnevate kulude hindamine, sh aruandlus, kulude tõendamine, sisend kontrollidele ja audititele (kulukomponentide ja nende suuruse välja toomine).
  - 2.3 Toetuse ja elluviimise kõige keerukamate ja kulukamate aspektide väljatootmine ning ettepanekud nende lihtsustamiseks taotleja/toetuse saaja seisukohast.
  - 2.4 Toetuse saamiseks tehtavate kulude võrdlemine saadava kasuga, sh toetuse andmise kulude võrdlemine toetuse summadega ning kvalitatiivselt toetusest saadava üldise väärtusega.
29. Lisaks eeltoodud hindamisküsimustele peame oluliseks anda hinnang ka protsessi toimimise loogikale kasutajakesksest vaatenurgast. Sageli on teenuste toimivus, seega ka rakendussüsteemi toimivus kinni selles, milliseid konkreetseid samme ja toiminguid peab teenuse kasutamiseks astuma üks või teine tüüpkasutaja. Kui kasutaja või toetuse sihtrühm tunneb end rakendusprotsessis ebamugavalt, kui talle tundub protsess koormava ja ebamõistlikuna, siis võivad soovitud poliitikaeesmärgid kannatada - toetuse taotlemisel ja rakendamisel tehakse vigu, kasutaja motivatsioon langeb, soovitud sisulised eesmärgid tõrjutakse tahaplaanile. Seetõttu hindame rakendamisskeemide toimivust ka kasutajakogemuse vaatest valitud juhtumite näitel.

## 2.3 Hindamise metoodika kirjeldus

### 2.3.1 Rakenduskeemide maksumuse ja toimivuse hindamine

30. Hindamise käigus jaotati struktuurivahendite rakendamise protsess optimaalse detailsusastmega tegevuste rühmadeks, mis võimaldaks hinnata erinevate protsessi osade maksumust ja toimivust (vt ptk 4). Et analüüsiüksuseks on rakenduskeem, mis algab konkreetse rakenduskeemi toetuse andmistingimuste ettevalmistamisega ning lõpeb järelevalve ja kontrolliga. See tähendab, et administratsiooni maksumuse arvestamisel ei ole arvesse võetud üldisi rakendussüsteemi juhtimisega seotud tegevusi. Sellised kulud võivad olla näiteks partnerlusleppe ja rakenduskava väljatöötamine ja üldine juhtimine, korraldusasutuse tehtud rakendussüsteemi üldine ettevalmistus (sh juhendite ja vormide ettevalmistus, infopäevade jms korraldamine), rakenduskava seirearuannete koostamine ja hindamiste läbiviimine (v.a taotluste hindamine), SFOS-i arendused, kohtumised Euroopa Komisjoniga, üldine kommunikatsioonitegevus rakendussüsteemi osapoolte vahel jms. Lisaks neile on suur hulk tegevusi, mille ajakulu ei sõltu rakenduskeemi valikust ja mis tuleb rakendamise käigus teostada sõltumata rakenduskeemist. Sellised tegevused võivad moodustada paljudel juhtudel märkimisväärse osa RA ja RÜ tegevustest.
31. Hindamise metoodika loomisel tuvastati erinevate toetuse andmise protsesside osad, mille raames kogutakse infot kaasatud töötajate (ametikoht) ja nende ligikaudse ajakulu kohta. Protsessi elementide kaardistuseks kasutati RA ja RÜ tööprotsesside kirjeldusi ning lisainfot intervjuudest RÜ ja RA esindajatega. Intervjuude tulemusena selgus, et sellise täpsusega andmeid, mida oleks võimalik koondada kõikide rakenduskeemide peale kokku, ei õnnestu kavandatud moel ja uuringu ajakava arvestades koguda. Et RA-d ega RÜ-d ei mõõda jooksvalt ajakasutust tööülesannete ja projektide lõikes, siis saab ajakasutuse hinnang olla vaid ligikaudne. Täpsemate andmete saamiseks tuleks valimi põhjal mõõta inimeste tegelikku ajakasutust kogu rakendamisperioodi vältel (vt ka ptk 7.2).
32. Rakendamisprotsessi etappide täpsustamiseks teostati **dokumendianalüüs** järgmiste dokumentide põhjal:
- ▶ 2014-2020 struktuuritoetuse seadus (STS);
  - ▶ Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määramise kehtestamiseks, VV määrus (RT I, 26.08.2014, 6);
  - ▶ Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (KAMIN);
  - ▶ Juhis perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakenduskeemide kasutamise lähtekohtade ja põhimõtete kohta;
  - ▶ RA ja RÜ tööprotsesside kirjeldused (edaspidi TPK) struktuurivahendite rakendamiseks;
  - ▶ Toetuse andmise tingimuste õigusaktid (edaspidi TAT, TART käskkiri) valitud meetmete lõikes.
33. Seejärel **intervjueeriti kõikide RA-de ja RÜ-de esindajaid**. Kui esialgu oli kavandatud intervjuud meetme koordinaatoritega, siis uuringu käigus ilmsel, et asjakohasem on koguda hinnanguid inimestelt, kellel on laiem ülevaade rakendamisskeemidest RA-s või RÜ-s ja kes selle tõttu on paremini informeeritud võimalikest süsteemsetest kitsaskohtadest. Intervjueeritute nimekiri on esitatud lisa 2).
34. Intervjuude järgselt saadeti ajakulu hinnangute kogumiseks **andmepäringud** (vt lisa 3) kõikidesse rakendusasutustesse ja -üksustesse, lähtudes sellest, et kõik RA-s või RÜ-s kasutusel olevad rakenduskeemid saaksid kaetud. Ajakulu hinnanguid koguti konkreetse rakenduskeemi puhul kasutava meetmetegevuse näitel ning saadud hinnangud taandati võrreldavatesse ühikutesse (ajakulu senise rakendamisperioodi peale päevades).

35. Et intervjuude põhjal võis järeldada, et põhiosa rakendusskeemi maksumuse erinevustest tuleneb tööaja kulude erinevusest, siis kaasnevate kuludega (nt ruumide rent, paikvaatlustel osalemise transpordikulu vms) ei arvestatud. Kõik vastanud mõnsid, et ajakulu hinnangud on ligikaudsed ja varieeruvad meetmetegevuste lõikes suurel määral, mistõttu ei ole nende otsene laiendamine kõikidele meetmetegevustele sobilik.

### 2.3.2 Toetuse taotlejate halduskoormuse hindamine

36. Toetuse taotlejal on mitmeid kulutusi, mis on seotud nii projekti ettevalmistamise, taotlemise, rakendamise kui ka aruandluse ja kontrolliga. Antud hindamise osaks oli toetuse taotlejate ja saajate halduskoormuse hindamine, st uuriti, millised kulutused toetuse taotlemise ja elluviimise protsessiga taotlejatele kaasnevad ning kas/kuidas oleks võimalik seda kulu edaspidi vähendada.
37. Selleks, et saada halduskoormusest terviklikku ülevaadet, käsitletakse toetuse saajat halduskoormuse analüüsis laiemalt. See tähendab, et teatud tegevuste puhul käsitleti SFOS-i mõttes toetuse saaja halduskoormuse asemel hoopis lõppsaaaja oma ning mõne juhtumi puhul vaadeldi ka partnerite kulu. Näiteks rahastamisvahendi puhul on toetuse saajaks SA KredEx, kuid antud töö kontekstis analüüsiti selle asemel ettevõtteid, kes rahastamisvahendit kasutasid. TART-ide puhul vaadeldi lisaks toetuse saajale ka partnerite ajakulu, et saada tegevuste kuludest terviklik ülevaade. Hindamise läbiviijad otsustasid lähtuvalt tegevuse sisust iga juhtumi põhjal eraldi, millist osapoolte ringi on konkreetse juhtumi puhul mõistlik käsitleda.

#### Üldine lähenemisviis

38. Taotleja halduskoormuse hindamine viidi läbi juhtumianalüüsi põhiselt. Struktuurivahenditest rakendatakse palju erinevaid toetusi, mille taotlemisega kaasnevad erinevad nõuded ning kulutused. Samuti on taotlejate grupp väga heterogeenne ning erineva toetuse taotlemis- ja elluviimisvõimekusega. Kuna antud hindamise mahulisest piirangust ei olnud võimalik antud hindamises katta kõiki võimalikke erijuhtumeid, siis valiti halduskoormuse hindamiseks juhtumianalüüsipõhine lähenemine.
39. Sellise lähenemisega valiti erinevate meetmete tegevuste seast nõ tüüpilised juhtumid, mis esindaksid võimalikult erinevaid olukordasid. Juhtumipõhise analüüsi põhjal on võimalik välja tuua, millised tegevuste ettevalmistamise ja elluviimise etapid ning nõuded või protsessi osad võivad taotlejatele kõige suuremat halduskoormust põhjustada. Samas on oluline meeles pidada, et järelduste tegemine saab toimuda vaid väga suure üldistustasemega. Tuleb silmas pidada, et tulemusi ei saa laiendada kõikidele tegevustele, meetmetele ega rakendusskeemidele. Seega on taotlejate halduskoormuse puhul fookuses sellised hindamisküsimused nagu „Millised on taotlemise ja elluviimise juures kõige keerukamad ja kulukamad kohad?“, „Kuidas teha protsessi taotlejatele lihtsamaks?“, „Kuivõrd on tehtavad kulud proportsionaalsed saadava tuluga?“. Küsimusele „Kui suured on taotluse ettevalmistamise ja taotlemise kulud erinevate rakendusskeemide puhul?“ saab vastata vaid juhtumite põhiselt ning üldistusi tehes.

#### Halduskoormuse analüüsi valim

40. Toetuse taotlejate halduskoormuse juhtumipõhiseks analüüsiks valiti koostöös rakendusasutuste ja rakendusüksustega 15 juhtumit (meetmetegevust). Valimi moodustamise aluseks olid suures osas RA-de ja RÜ-de enda hinnangud ja soovitusel selle kohta, milliseid juhtumeid tasuks täpsemalt uurida (nt asutuse hüpotees suure halduskoormuse kohta, teadmatus halduskoormuse osas, vms). Lisaks sellele lähtuti juhtumite valikul järgmistest põhimõtetest:
- ▶ erinevate rakendusskeemide katmine juhtumitega (avatud taotlemine, investeringute kava, TART, rahastamisvahend);

- ▶ erinevate rakendusasutuste ja rakendusüksuste juhtumite katmine (samas ei olnud eesmärgiks kõikide asutuste katmine);
- ▶ erinevat tüüpi toetuse taotlejate kaasamine valimisse (nt KOV-d, ettevõtjad, MTÜ-d jne);
- ▶ tegevuse elluviimise hetkeseis: kuna mitmeid perioodi 2014-2020 tegevusi ei ole veel piisavalt rakendatud, et neid oleks võimalik analüüsida, siis peeti halduskoormuse analüüsi juhtumite valikul silmas ka seda, mida on võimalik antud etapis analüüsida. Samas teatud tegevuste puhul vaadeldigi ainult taotlemise protsessi, kuna projektid ei olnud rakendamisfaasi jõudnud.

41. Nende põhimõtete rakendamise kaudu valiti analüüsi valimisse järgmised juhtumid ning juhtumite valik kooskõlastati Rahandusministeeriumiga.

- ▶ 1.2.1 Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus (avatud taotlusvoor)
- ▶ 1.2.1 Õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamine (TART)
- ▶ 1.5.3 Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel (TART)
- ▶ 2.2.1 Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused (TART)
- ▶ 2.4.1 Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine (investeeringute kava)
- ▶ 4.1.4 Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks (avatud taotlusvoor)
- ▶ 4.2.4 Riigi rahastatavad koostööstruktuurid: "Klastrite toetamine" (avatud taotlusvoor)
- ▶ 4.4.2 Teadusarendustegevuse osak (avatud taotlusvoor)
- ▶ 5.1.5 Turisminõudluse suurendamine. Programm: "Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine perioodil 2014-2020" (TART)
- ▶ 5.2.1 Laenude, tagatiste ja eksporditehingute kindlustuse väljastamine: "Krediidikindlustus" (rahastamisvahend)
- ▶ 5.3.3 Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine (avatud taotlusvoor)
- ▶ 6.1.1 Korterelamute rekonstrueerimise toetamine (avatud taotlusvoor)
- ▶ 8.1.2 Poollooduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud (avatud taotlusvoor)
- ▶ 10.2.1 Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes (avatud taotlusvoor)
- ▶ 11.1.1 Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine (investeeringute kava)

42. Analüüsi käigus selgus, et toimingud võivad ka sama meetme tegevuse sees oluliselt varieeruda. See võib sõltuda näiteks taotleja kogemusest, muudatuste esinemisest, hangete läbiviimise vajadusest, aga ka näiteks sellest, kas esineb vaidlusi ning kas satutakse auditi valimisse. Seega võib isegi sama toetuse taotlemisel koormus erinevatel kordadel varieeruda. Seetõttu lähtutigi analüüsis konkreetse juhtumi raames käsitletud taotlejate kogemustest. Juhul, kui oleksid valitud teistsugused taotlejad, siis võiksid kulud olla teistsugused. Selliseid võimalikke erisusi on analüüsis kirjeldatud kvalitatiivselt.

#### **Halduskoormuse hindamise metoodika**

43. Halduskoormuse arvutamisel tugineti standardkulumudeli lähenemisviisile, mida on kohandatud antud analüüsi tarbeks. Selle lähenemisega tuvastatakse kõigepealt toetuse taotlemise ja elluviimisega seotud protsessid ning tegevused toetuse taotleja jaoks. Seda tehti dokumendianalüüsi ning rakendusasutuse ja rakendusüksustega läbiviidud intervjuude teel. Seejärel viidi läbi telefoniintervjuud toetuse taotlejatega, mille eesmärgiks oli:

- ▶ valideerida taotlemise ja projekti elluviimisega seotud tegevuste loetelu ja kulukomponendid;
- ▶ tuvastada tegevuste täitmise ajakulu;
- ▶ tuvastada muud võimalikud tegevustega kaasnevad rahalised kulutused;
- ▶ koguda toetuse saajate hinnanguid toetusest saadud kasu ja halduskoormuse suhte kohta;
- ▶ koguda taotlejate hinnanguid rakendussüsteemi toimimisele, sh selgitada välja probleemid ja toetuse taotlejate ettepanekud.

44. Intervjuud viidi läbi poolstruktureeritud ankeedi alusel, et lisaks protsessi maksumuse hinnangule koguda hinnanguid ka süsteemi toimivuse, toetusest saadavale kasu, protsessi mõistlikkuse ja täiendamisvajaduse kohta. Kokku viidi läbi 40 intervjuud, millest enamik toimusid telefoniintervjuudena, kuid mõned intervjuud toimusid ka silmast-silma kohtumisena (TART-ide puhul). Intervjueeritavate arv varieerus juhtumite lõikes sõltuvalt toetuse saajate ja/või partnerite arvust. Ühe avatud taotlusvooruh puhul intervjueeriti lisaks toetuse saajale ka projektkirjutamise ning -juhtimise teenust pakkunud ettevõtet. TART-ide puhul intervjueeriti lisaks toetuse saajale ka partnereid. Intervjuusid ei viidud läbi kõikide partneritega, vaid vastavalt võimalusele tehti üldistusi, eeldades, et partnerite koormus on sarnane.
45. Intervjueeritavate valimi moodustamise aluseks oli SFOS-i andmed perioodi 2014-2020 toetuse saajate kohta. Intervjueeritavateks olid toetuse taotleja esindajad, nt projektitaotluse koostamise eest vastutav KOV-i ametnik, toetust taotlenud projektijuht vms. Intervjueeritava soovil võis intervjuul osaleda ka mitu inimest. Kuna enamiku juhtumite puhul viidi läbi rohkem kui üks intervjuu, siis tuli kogutud andmete põhjal koostada iga juhtumi kohta nõ tüüpiline juhtum. Selleks analüüsiti kogutud andmeid sisuliselt ning püüti välistada ebatüüpilised kulutused. Näiteks kui kolme taotleja puhul oli taotluste koostamise koormus 40-80 tundi, kuid ühe taotleja puhul oli see 200 tundi, siis lähtuti kolme taotleja keskmisest. Seega ei lähtunud juhtumite halduskoormuse arvutuste tegemisel mitte juhtumite aritmeetilisest keskmisest, vaid püüti moodustada juhtumit kõige paremini iseloomustav koormus. Intervjuude käigus selgunud erijuhtumeid kirjeldati kvalitatiivselt ning selgitati selliste juhtumite tekkimise põhjuseid.
46. Kogutud andmeid analüüsiti MS Exceli tabelis. Kõik ajakulud on toodud tundides ning esitletud summaarse ajakuluna. See tähendab, et lähtutud pole mitte kalendriajast, vaid sisuliselt töötatud tundidest. Ajakulu hinnangud sisaldavad toiminguga seotud isikute summaarset ajakulu, st kui tegevusega oli seotud mitu isikut, siis on kõikide tööaeg kokku liidetud. See oli eriti asjakohane TART-ide puhul, millel oli mitmeid partnereid. Seega on ajakuludes püütud hinnata kõikide partnerite summaarset kulu.
47. Analüüsi väljundiks oli ajakulu ning muud rahalise kulu hinnangud kõikide juhtumite kohta erinevate toimingute lõikes projekti ettevalmistamise ning elluviimise etappides. Selleks, et võrrelda erinevate juhtumite summaarset halduskoormust, taandati ajakulu ka rahaliseks kuluks. Selleks kasutati keskmise tööpäevakulu hinnanguid. Ühe juhtumi raames lähtuti lihtsustamise mõttes ühes palgakulust (st ei eristatud seda, kuidas erinevate isikute koormus juhtumi raames varieerub). Sellise valiku põhjuseks oli see, et intervjuude läbiviimisel selgus, et enamik juhtumi administratiivsest koormusest langeb ühele isikule ning teiste isikute kulu on tavaliselt väiksem. Küll aga tuvastati iga juhtumi põhjal, kes on peamine isik (ametikoha tasemel), kes antud juhtumi raames toiminguid teeb ning kasutati selle ametikoha palgakulu hinnangut. Palgakuluna kasutati Statistikaameti 2017. a I kvartali tööpäevakulu andmeid (rollid: haridustöötaja, avalik haldus ja riigikaitse või projektijuht)<sup>1</sup>.
48. Lisaks sellele taandati halduskoormuse perspektiivi panemiseks see koormus ka toetuse summale ehk leiti, kui palju iga juhtumi põhjal koormus toetuse summast moodustas. Selleks, et hinnata toetuse mitte-saajate koormust, kasutati juhtumite puhul rahastamise saamise osakaalu.

---

<sup>1</sup> Projektijuhi puhul arvestati tööpäevakuluks 2 Eesti keskmist tasu.



### 2.3.3 Kasutajakogemuse hindamise meetodika

49. Rakendusskeemide maksumuse ning toetuse saajate halduskoormuse kõrval viidi läbi ka pilootprojekt rakendussüsteemi hindamiseks kasutajakesksest vaatenurgast. Sageli on teenuste toimivus, seega ka rakendussüsteemi toimivus, kinni selles, milliseid konkreetseid samme ja toiminguid peab teenuse kasutamiseks astuma üks või teine tüüpkasutaja. Kui kasutaja või toetuse sihtrühm tunneb end rakendusprotsessis ebamugavalt, kui talle tundub protsess koormava ja ebamõistlikuna, siis võivad soovitud poliitikaeesmärgid saada kannatada: toetuse taotlemisel ja rakendamisel tehakse vigu, kasutaja motivatsioon langeb, soovitud sisulised eesmärgid tõrjutakse tagaplaanile. Kuna töö ulatus ei võimaldanud viia läbi ulatuslikku kasutajakogemuse analüüsi kõikide meetmete osas, siis tuleks antud analüüsi käsitleda pilootprojektina, mille eesmärgiks oli testida olemasolevaid kasutajakogemuse analüüsi töövahendeid struktuurivahendite rakendussüsteemi kontekstis. Seega tulekski läbiviidud kasutajakogemuse analüüsi käsitleda pigem näitena sellest, kuidas kasutajakogemuse töövahendeid struktuurivahendite raamistikus kasutada ning üldistatud järeldusi kogu rakendussüsteemi kohta sellest teha ei saa.

#### Valimi kirjeldus

50. Kasutajakogemuse analüüs tehti kolme juhtumi kohta, mille valikul lähtuti erinevatest kriteeriumitest. Selleks, et kasutaja oleks käsitletav kui klient selle kõige laiemas tähenduses, seati kriteeriumiks, et lõpptaotleja asuks väljaspool keskvalitsuse administratsiooni ning kasutataks avatud taotlusvooru rakendusskeemina. Teise kriteeriumina lähtuti juhtumite valikus sihtrühmade suurusest, keskendudes nendele tegevustele, kus sihtrühm ehk kliendibaas on kõige suurem ja oodatav mõju kõige ulatuslikum (nt eksportivad ettevõtted, teadusasutused või kohalikud omavalitsused). Valisime toetuse saajate üldise nimistu põhjal laialdase taotlemise kogemusega eritüübilised organisatsioonid. Selline lähenemine peaks andma laiema ettekujutuse, kuidas taotlejad administratsiooni tegevusse suhtuvad ning milliseid võimalusi ja takistusi selles näevad. Eelneva põhjal valiti kasutajakogemuse hindamiseks kolm organisatsiooni, kellel oli kogemus erinevate toetustega.
- ▶ Konsultatsiooniettevõtte, kes omab pikaajalist kogemust erinevate toetuste taotlemise ja projektide elluviimise nõustamisel. Antud ettevõtte omab kogemusi peamiselt EAS-i ja SA KIK projektide nõustamisel ning juhtumianalüüsi raames koguti neilt informatsiooni ettevõtluse, piirkondliku arengu, turismi ja loomemajanduse valdkonna toetuste kohta.
  - ▶ Avalik-õiguslik ülikool, mis on erinevatel programmiperioodidel saanud mitmeid erinevaid toetusi. Antud uuringu raames keskenduti kasutajakogemustele, mis olid seotud eelkõige meetmetegevusega 4.1.4 "Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks" (rakendusasutus HTM ning rakendusüksus SA Archimedes) ning 1.2.1 „Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus“ (rakendusasutus HTM, rakendusüksus SA Innove).
  - ▶ Kohalik omavalitsus, kes on saanud toetust erinevatest meetmetest. Antud juhtumi analüüsis keskenduti eelkõige meetmetegevuse 10.2.1 "Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes" (rakendusasutus MKM, rakendusüksus SA KIK) raames toetuse taotlemise ja projekti elluviimise kogemusele.
51. Valitud juhtumite osas koguti informatsiooni nii üldise kogemuse kui konkreetsete meetmetega seotud kogemuse kohta.

#### Kasutajakogemuse analüüsi meetodika

52. Teenusedisaini põhimõtetele toetuv kasutajakogemuse uuring koosnes kolmest peamisest etapist.
- ▶ Selgitati välja, kas valitud juhtumite kohta on olemas teenuse kvaliteedi mõõdikud või muud teenuse kasutatavusele viitavad andmed. Olemasolevate teenusjuhendite korral visandati

esmane kasutajateekond alates taotluse tingimustest taotluse esitamise platvormi, vahe- ja lõpparuandluse ning seire protsessini.

- ▶ Kasutusjuhtumite põhjal loodi teenusedisainis üldistamiseks kasutatavad stereotüüpse kasutaja profiilid ehk persoonad, mis vormistati koos kasutajaloo ja indiviidi tüüpikarakteristikute kirjeldamisega vastavale teenusedisaini tööpõhjale. Vastavalt kirjeldatud persoonadele viisid teenusedisainerid läbi poolstruktureeritud intervjuud taotluse saaja esindajatega. Intervjuude ankeedi koostamisel lähtuti inimkeskse disaini uuringutes tavapärase tööriista - klienditeekonna kaardistuse - „enne-ajal-pärast“ loogikast. Ankeetide koostamisel olid sisendiks toetuse taotlemise ja kasutamise seotud õigusaktid ja juhendmaterjalid. Intervjuude käigus koguti infot nii üldise taotlemise ja projektide elluviimise protsessi ning iga etapi tugevuste ja nõrkuste kohta kui ka igasuguseid muid kogemusi, mida taotlejad soovisid antud teema kohta välja tuua.
- ▶ Intervjuudes kogutud kasutusjuhtumite põhjal vormistati eri meetmete tähelepanekuid koondavad **kasutajateekonnad**, mis võiksid olla personaalsete nüansside ning emotsionaalse rahulolu skaalaga täienduseks RA-sisestele teenusprotsessi kirjeldustele paremate teenuste planeerimisel. Leitud probleeme ja väljakutseid valideeriti intervjueritud organisatsioonidega. Leidude põhjal kirjeldati olulised kontaktpunktid kasutajateekonnal, tuues välja parendusettepanekud, ning tehti täiendusettepanekud teenuskvaliteedi juhtimiseks. Kliendi teekondade kaardistamine toimus teenusedisaini standardtööpõhjal, milles kirjeldati horisontaalselt „enne-ajal-pärast“ ajadimensioon ning vertikaalselt puutepunktid koos nende emotsionaalsete paigutustega. Meediumiks on A2 suuruses plakat, mida tellija saab järgnevas tööprotsessis kasutada kui sisekommunikatsiooni tööriista.

53. Kasutajakogemuse hindamisel kasutati Stanford d.Schooli ja IDEO juurutatud inimkeskse disaini põhimõttest lähtuvat kvalitatiivset uurimismeetodit. Antud meetod põhineb kasutajateekonna kaardistusel ning lisab kasutaja subjektiivse emotsionaalse skaala mõõdikud kasutajateekonna puutepunktidele. Selline lähenemine annab teenusprotsessile küll subjektiivse, kuid hilisema kasutajatagasiside kontekstis relevantse kvalitatiivse mõõdiku.

## 2.4 Piirangud

54. Analüüsi tulemustega tutvumisel ning nende tõlgendamisel tuleb arvestada järgmiste meetodiliste piirangutega.
- ▶ Kõik rakenduskeemide maksumuse ning toetuse saajate halduskoormuse arvutused põhinevad hinnangulisel informatsioonil. Administratsiooni esindajatel ning toetuse saajatel paluti hinnata oma koormust erinevates tegevuse ettevalmistamise ning rakendamise etappides kasutades intervjuusid ning päringuid. Oluline on silmas pidada, et selline informatsioon sisaldab alati subjektiivseid elemente ja ebatäpsusi. Kuna käsitletakse pikka ajaperioodi (programmperiood 2014-2020), siis võivad ebatäpsused tekkida näiteks unustamise tõttu, samuti ei ole võimalik täpselt ette prognoosida tegevusi, mida pole tänaseks veel teostatud. Isikud võivad ka oma ajakulu erinevalt tajuda ning ei pruugi olla võimelised seda hindama, kui asutuses puudub tööaja raporteerimise süsteem. Välistada ei saa ka tahtlikku kallutatud informatsiooni esitamist. Ka on mitmel juhul ülesannetega seotud inimesed organisatsioonist lahkunud ning seetõttu ei ole võimalik hinnata neil teatud etappideks kulunud tööaega. Kohati ei ole võimalik eristada struktuurivahendite rakendamisega seonduvaid ülesandeid muudest sisuülesannetest. **Eelnevast tulenevalt tuleb hindamisaruandes toodud rakenduskeemide maksumuse ning toetuse saajate halduskoormuse arvutusi käsitleda hinnangulistena ja võimaliku veapiiriga, kuna tegemist ei ole mõõtmistulemustega.** Siiski on kogutud andmeid kombineerides võimalik teha järeldusi rakendussüsteemi toimivuse osas, hinnata protsessi osade maksumuse proportsioone, prognoosida trende, tuvastada ebaefektiivsusi, tuua välja probleemikohti jne.

- ▶ Halduskoormuse analüüsi puhul tuleb silmas pidada, et tegemist on juhtumianalüüsiga, mida ei pruugi olla võimalik laiendada kõikidele toetuse saajatele ega kasutada rakenduskeemide üleselt. Nii meetmete tegevuste vahel kui ka sama tegevuse sees võib esineda mitmeid olulisi erisusi, mis võivad halduskoormust märkimisväärselt mõjutada. Seega tuleks antud analüüsis käsitletud juhtumeid käsitleda näitlikena, mis võimaldavad välja tuua toetuse taotlemise ja elluviimisega seotud võimalikke probleemkohti ning lihtsustusvajadusi. **Tulemusi ei saa laiendada kõikidele tegevusele, meetmele ega rakenduskeemile.**
- ▶ Antud hindamine keskendub administratiivsele koormusele, mitte sisutegevuste elluviimise kulule. Seega tuleb eristada seda kulu, mis kaasneb toetuse saajatele seoses struktuurivahendite administreerimisega sellest, mida nad oleksid teinud juhul, kui tegevus oleks teostatud struktuurivahenditest toetust saamata. Näiteks ei käsitletud halduskoormuse hindamisel kogu asjade või teenuste soetamisega seotud kulu, vaid hinnati kulu, mis on tuleneb riigihangete seadusest ning meetme määrusest tulenevate nõuetega kaasnevate täiendavate nõuete täitmisega (nt kolme pakkumise võtmise nõue, hankedokumentide RÜ-ga kooskõlastamise nõue jne). Selline jaotus on sageli tinglik, kuna vahe administratiivse ja sisulise tegevuse vahel ei ole alati selge. Samuti ei olnud andmesubjektid alati võimalised neid kulusid eristama. **Seega on analüüsis lähtunud hindajate kaalutlusest iga konkreetse otsustuskoha puhul, kas tegemist on administratiivse või sisulise tegevusega, ning seda jaotust tuleb käsitleda alati tinglikuna.**
- ▶ Hindamine käsitleb programmiperioodi 2014–2020, mis tähendab, et osa hinnatavatest tegevustest võivad olla alles käimas või pole veel alanudki. Nende tegevuste koormuse hindamisel, mida ei oldud käimasoleval perioodil veel teostatud, paluti administratsiooni esindajatel ning toetuse saajatel lähtuda võimalusel eelmise perioodi analoogiast. See tähendab, et eelmisest perioodist lähtuti vaid niivõrd, kui see oli vajalik 2014-2020 perioodi kohta hinnangu andmiseks. Eelmise perioodi andmete ülekandmisel käimasoleva perioodi tegevuste maksumuse hindamiseks tuleb arvestada piiranguga, et perioodide vahel võib esineda erisusi, mida ei ole võimalik hindamise läbiviimise hetkel ette näha. **Seega tuleks selliseid tulemusi käsitleda hinnangulistena, mis võivad osutada tegelikkusest erinevaks. Samuti tuleb arvestada, et teatud juhtudel ei ole siiski võimalik tuleviku halduskoormust prognoosida.** Näiteks kui on tegemist uue meetmega, mille projektid pole veel lõpetatud, siis ei ole võimalik teada saada toetuse saajate kulu elluviimata tegevuste osas (seega on kasutatud hinnanguid võimalikule tulevikukulule).
- ▶ Hindamise läbiviimisel on tuginetud informatsioonile, mida Rahandusministeerium, rakendusasutused ning -üksused ja toetuse saajad on hindajatele esitanud. Hindajad ei ole esitatud informatsiooni auditeerinud ega selle paikapidavust muul viisil kontrollinud. Hindamise käigus on teostatud loogilisi kontrole andmete osas, kuid **hindajad ei saa võtta vastutust meile esitatud andmete õigsuse eest.**
- ▶ Rakenduskeemide maksumuse hindamise käigus ilmnes, et ajakulu määramisel ei ole oluline niivõrd rakenduskeemi tüüp, vaid olulisemat rolli mängivad hoopis teised muutujad, sh tegevuste uudsus, meetmetegevuste sisu, ametnike kompetents jne. Intervjuudele ja andmepäringutele tuginedes võib näha, et rakendamise kulud varieeruvad ühe rakenduskeemi lõikes rohkem kui erinevate rakenduskeemide vahel. **Nii nagu erinevad oluliselt rakenduskeemide tervikmaksumused, on erinevused väga suured ka ühetüübiliste rakenduskeemide sarnaste etappide lõikes.** Näiteks ühe meetmetegevuse puhul kulub avatud taotlusvooru ettevalmistava etapile 6% ajast, teise meetme puhul 61%, TART-skeemis kulub ühe meetme puhul seireks 4%, teise meetme puhul 40% ajast ning investeringute kava rakendamisel läheb ühes meetmes maksetaotluste menetlemiseks 8%, teises meetmes 35% ajast. **Seetõttu tuleks olemasolevatele andmetele tuginedes järeldusi tehes silmas pidada, et analüüsiüksus ei pruugi alati olla rakenduskeem, vaid hoopis näiteks meetmetegevus, rakendusüksus vms.**

## 3. Rakendusskeemid ning nende valiku alused

### 3.1 Rakendusskeemide olemus

55. Rakendusskeem on struktuuritoetuste andmise tingimusi reguleeriv nõudmiste kogum. Struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) kohaselt võib 2014-2020 perioodil anda toetust järgmiste rakendusskeemide alusel:
- ▶ avatud taotlemine (STS-i §14)
  - ▶ investeeringute kava (STS-i §15)
  - ▶ toetuse andmine rakendusasutuste tegevusteks (edaspidi TART) (STS-i §16)
  - ▶ toetuse andmine ühise tegevuskava alusel (STS-i §17)
  - ▶ toetuse andmine rahastamisvahendile (edaspidi rahastamisvahend) (STS-i §18)
56. Eestis on kasutatud perioodil 2014-2020 nelja rakendusskeemi, kuid neist üht, rahastamisvahendit ainult ühe meetme kahe meetmetegevuse puhul (meede 5.2 „Kapitali- ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamine“). Kuna ühe meetme põhjal ei ole võimalik teha üldistatud järeldusi kogu rakendusskeemi kohta, siis keskendutakse rakendusskeemide maksumuse analüüsil antud töös kolmele enamlevinud rakendusskeemile: avatud taotlemine, investeeringute kava ja TART. Toetuse andmist ühise tegevuskava alusel ei ole Eestis seni kasutatud.
57. Rakendusskeem on tavapäraselt seotud ühe konkreetse meetmetegevusega. Ühe meetme raames võib olla seega kasutusel mitmeid erinevaid rakendusskeeme. Sagedamini on kombineeritud avatud taotlemist ja TART-i, kuid mõnel juhul võib olla ühes meetmes kasutusel ka kõik kolm rakendusskeemi (nt meede 4.1. „Eesti T&A rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamine ja osalemine üleeuroopalistes teadusalgatustes“). Mõnel juhul aga on ka ühe meetmetegevuse raames kasutusel nii TART kui avatud taotlemine. Et SFOS-i väljavõtted on üldjuhul meetmetegevuste lõikes, siis on eraldi analüüsiüksuseks võetud ka meetmetegevused, kus kombineeritakse nii TART-i kui avatud taotlemist.
58. **Järgneva analüüsi puhul tuleb meeles pidada, et rakendusskeemid ei konkureeri omavahel. Igal rakendusskeemil on oma spetsiifika ja kindel suunitlus.** Rakendusskeemi valikul lähtuvad RA-d KA juhendist<sup>2</sup> ja varasemate perioodide kogemusest. Käesolev peatükk annab ülevaate erinevate rakendusskeemide kasutamise eripäradest, nii nagu seda KA juhendis on esile toodud, ning rakendusskeemide kasutamise ulatusest ja tulemuslikkusest struktuurivahendite planeerimise kontekstis.

#### 3.1.1 Avatud taotlusvoorud

59. Avatud taotlemist soovitab KA kasutada siis, kui toetusskeem on suunatud laiale turul eksisteerivale sihtrühmale, kuigi taotlejate ring võib toetuse andmise eesmärgi tõttu olla ka kitsendatud nt juriidilise vormi, piirkonna või tegevusala põhiselt.<sup>3</sup> Analüüsi tulemusena võib täheldada, et avatud taotlusvoorule on iseloomulik nn alt üles printsiip, millega toetatakse avatud valitsemise põhimõtet ning kaasatakse sel moel riiklike eesmärkide ja tulemuste saavutamisse erasektor, kohalikud omavalitsused, vabaühendused ja/või teised riigiasutused. Kuna reeglina on sellise meetodi puhul taotlejate ring suurem, kui on võimalik toetust anda, siis projektid konkureerivad omavahel, sh konkureerivad toetuse saamiseks ka riigiasutused.
60. Avatud taotlemise puhul saab eristada veel voorulist taotlemist ja jooksvat taotlemist. Voorulise taotlemise puhul kogutakse projektitaotlused kokku teatud piiratud ajaperioodi jooksul ning valitakse seejärel taotluste hulgast sobivaimad. Jooksva taotlemise puhul on võimalik esitada taotlusi kogu

<sup>2</sup> Vt. „Juhis perioodi 2014-20 struktuurivahendite rakendusskeemide kasutamise lähtekohtade ja põhimõtete kohta“

<sup>3</sup> *Ibid.*

taotlusperioodi vältel; neid hinnatakse jooksvalt hindamiskriteeriumite põhjal, kuid omavahel ei võrrelda ega hierarhiasse ei seata.

61. Avatud taotlemisel toetuse andmiseks kehtestab RA juht ehk minister TAT-i määruse.

### 3.1.1 Investeeringute kava

62. Investeeringute kava kasutatakse riiklikult või piirkondlikult oluliste avaliku sektori materiaalse või immemateriaalse põhivara investeeringute teostamiseks (nii riigi kui KOV-i investeeringud). Avalikku sektorit käsitletakse seejuures laiemalt, hõlmates lisaks keskvalitsusele ja kohalikule omavalitsusele ka avalikes huvides tegutsevaid või avalikke teenuseid arendavaid institutsioone, nagu ülikoolid, haiglad, hooldekodud vms.
63. Investeeringute kava puhul koostab RA esmalt kas vabariigi valitsuse korralduse eelnõu või ministri käskkirja eelnõu. Enamik investeeringute kavasid on kehtestatud vabariigi valitsuse korraldusega, kuid STS lubab erandkorras kehtestada investeeringute kava ka ministri käskkirjaga, juhul kui vabariigi valitsus on mõne muu dokumendiga juba investeeringuobjektid heaks kiitnud või kava sisaldaks vaid täidesaatva riigivõimu projekte. Eelnõu koostamise käigus toimub kavasse kaasatavate projektide valik avatud taotlemise põhimõttel, kus võimalikud taotlejad esitavad kavasse arvamise ettepanekuid/taotlusi, mida hindab valikukriteeriumite alusel RA loodud projektide hindamiskomisjon.
64. Kui investeeringute kava eelnõu on kinnitatud kas valitsuse korralduse või ministri käskkirjaga, esitavad taotlejad RÜ-le taotluse investeeringute kavasse kantud projekti kohta. Üldjuhul selles etapis projektide sobivust ja asjakohasust enam ei hinnata. RÜ vaatab, kas taotluses olev info vastab investeeringute kava TAT-i nõuetele. Nõuetele vastavaks tunnistatud taotlused rahuldatakse, kuid mitte suuremas määras, kui investeeringute kavas kokku lepitud.

### 3.1.2 Toetus rakendusasutuse tegevuste või tema vastutusala eesmärkide rahastamiseks

65. TART-skeemi kasutatakse juhul, kui RA-l on eesmärgi saavutamiseks võimalik ja otstarbekas kõiki projekti tegevusi kavandada ning nende elluviimist lähedalt seirata ja suunata, kui toetatavate tegevuste elluviimine on otseselt seotud RA vastutuselaga (nt avalike teenuste arendamine, uuringute ja analüüside tellimine, koolituste kavandamine), kui võimalike rakendajate arv on väike ja on selgelt ette teada, kes millist tegevust on võimeline ellu viima, ning turukonkurentsi võimalike partnerite vahel ei ole või see on marginaalne. Erinevalt avatud taotlemisest iseloomustab TART-e just ülevalt alla juhtimine (seda küll koostöös partneritega, kuid RA jääb siiski juhtivale positsioonile).
66. Toetusskeemi elluvijaks ehk toetuse saajaks on rakendusasutuseks olev ministeerium ise või tema määratud (volitatud) teine isik või asutus. RA võib delegeerida osade tegevuste elluviimise toetuse saaja partnerile või volitada toetuse saajat kaasama oma tegevuste tegemisse vähemalt ühe partneri. TART kinnitatakse RA juhi käskkirjaga.
67. TART-e menetletakse eesmärgi saavutamiseks vajalike tegevuste koondina ehk programmina. See tähendab, et rakenduskava perioodil võib sama toetatava tegevuse elluviimiseks ja tulemuste saavutamiseks kinnitada mitu TAT-i käskkirja (ühe alguses ning teised järgnevatel aastatel) vastavalt sellele, kas tegevused on teada ja kui suure paindlikkuse annab meetmete nimekirjas nimetatud meetme tegevus. Selline lähenemine tagab programmiperioodi jooksul suurema paindlikkuse tõhusamate ja leidlikemate tegevuste rakendamiseks.
68. Eraõiguslikke isikuid, sh eraõiguslikke sihtasutusi ja MTÜ-sid, saab toetuse saaja või partneritena kaasata reeglina konkursi korras. Erandjuhtumiteks on olukorrad, kus toetatav tegevus hõlmab ülesandeid, mis on antud õigusaktiga täitmiseks eraõiguslikule isikule.

69. TART-i raames on võimalik toetuse edasijagamine lõppsaajatele. See on mõeldud kasutamiseks eeskätt seal, kus lõppsaajad on füüsilised isikud, kes saavad ühetüübilist toetust (ettevõtluse alustamise toetus töötutele, stipendiumid õppimiseks välisriigis eraisikutele jne).
70. TART-i skeemi eripäraks on see, et toetuse saajaks on rakendusasutus ise ning kogu TART-i skeem moodustab ühe meetmetegevuse raames justkui ühe projekti ehk kindlaks määratud tulemuste, eelarve ja piiritletud ajaraamiga tegevuste kogumi. Seega vastutab rakendusasutus kõigi maksetaotluste kokkupaneku eest, samuti selle eest, et kavandatud tegevustele leitaks elluviijad ja elluviijad viiksid tegevusi ellu vastavalt RA juhistele nii ajakava kui tegevuste sisu mõttes. Selline olukord raskendab korraldusasutuse seiret TART-i skeemi tegeliku progressi osas ehk korraldusasutus ei näe nõ projekti ehk TART skeemi planeerimise sisse. Näiteks ei ilmne SFOS-ist, kui palju on sõlmitud halduslepinguid tegevuste elluviimiseks või kui palju projekti tegevustest on nõ töös ja seega kohustustega kaetud või kui paljud tegevused on veel planeerimisfaasis.
71. Lisaks eelnevatele mainib KA juhend ka linnaliste piirkondade toetuskeemi, kus projektide valiku otsustab linnapiirkond eesotsas keskuslinnaga. Oma iseloomult on tegemist aga siiski avatud taotlemise skeemi edasiarendusega, kus üheks piiravaks tingimuseks on linnalise piirkonna arengu- ja tegevuskava olemasolu. Seetõttu käsitletakse neid meetmetegevusi käesolevas uuringus avatud taotlemisena.

## 3.2 Rakenduskeemide kasutamise ulatus

72. Kui vaadata rakenduskeemide kasutamist (vt tabel 1), siis kõige enam on levinud TART-id, neid on kasutatud kokku 74 meetmetegevuse puhul, avatud taotlusvoore on kasutatud 50 meetmetegevuse puhul (seejuures tuleb tähelepanu pöörata, et 15 meetmetegevuse puhul kasutatakse nii TART-i kui avatud taotlemist) ning investeringute kavasad 17 meetmetegevuse puhul.
73. Rakendusasutuste ja -üksuste kogemus erinevate rakenduskeemide rakendamisel on samuti erinev. Kõik RA-d kasutavad TART-e, seejuures viies RA-s (HTM, KEM, MKM, SOM ja RM) kasutatakse ühe meetmetegevuse raames nii TART-i kui avatud taotlemist. Kasutussageduselt järgmine skeem on avatud taotlemine, mida kasutavad kõik RA-d peale RK ja SIM-i, kusjuures kõige enam on avatud taotlemine kasutusel MKM-is. Investeringute kavad on kasutusel HTM-is, SOM-is, SIM-is ja MKM-is. MKM on ka selgelt kõige suurema mahuga investeringute kavade kasutaja. Rahastamisvahendit kasutab samuti vaid MKM.

Tabel 1. Rakenduskeemide kasutamine meetme tegevustes RA-de lõikes

Rakenduskeem	RA	HTM	KEM	KUM	MKM	RK	RM	SIM	SOM	Kokku
Avatud taotlemine		4	6	5	12		7		1	35
Rahastamisvahend					2					2
Investeringute kava		3			9			2	3	17
TART		9	9	5	10	7	4	6	9	59
TART ja avatud taotlemine		5	5		2		1		2	15
<b>Kokku</b>		<b>21</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>35</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>128</b>

Allikas: SFOS-i väljavõte 16.06.2017, meetme määrused, autorite koostatud

74. Ka RÜ-de lõikes on rakenduskeemide kasutamise kogemus väga varieeruv (vt tabel 2). On RÜ-sid, kes rakendavad ainult investeringute kavasad (nt TJA), kuid on ka RÜ-sid, kellel ei ole ühtki investeringute kava (nt EAS). EAS-i puhul on ülekaalus avatud taotlemine, samas kui SA Innove rakendab peamiselt TART-e. Ka rakendatavate meetmetegevuste arv on RÜ-de lõikes väga erinev, jäädes suuremates RÜ-des nagu EAS, KIK ja Innove 27-33 meetmetegevuse vahemikku. Väiksemates RÜ-des rakendatakse keskmiselt 7-8 meetmetegevust, v.a SA KredEx, kelle vastutusel on vaid kahe meetmetegevuse

rakendamine. Selline varieeruv kogemus kajastub ka intervjueritavate hinnangutes ajakulule ja rakendamisprotsessi kitsaskohtadele.

Tabel 2. Rakenduskeemide kasutamine RÜ-de lõikes

Rakenduskeem	RÜ	EAS	RIA	RM	Archim.	Innove	KIK	KredEx	TJA	Kokku
Avatud taotlemine		16	1		1	4	12	1		35
Rahastamisvahend				2						2
Investeeringute kava			2	3	2	1	2		7	20
TART		8	4	11	3	23	9	1		59
TART ja avatud taotlemine		3			2	4	5			14
<b>Kokku</b>		<b>27</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>128</b>

Allikas: SFOS-i väljavõte 16.06.2017, meetme määrused, autorite koostatud

75. Kui võrrelda rakenduskeemide protsessi väljundite erinevusi, saab esile tuua all kirjeldatud aspekte (vt tabel 3). Avatud taotlemise puhul on selgelt rohkem taotlusi ja rahastatud projekte, kuigi rahastamise määr on skeemidest kõige madalam (58%, samas kui investeeringute kava puhul on see 91% ja TART-ide puhul 92%). Tuleb siiski juhtida tähelepanu, **et projekti olemus erinevates rakenduskeemides ja ka meetmetes on erinev**. Nii moodustab TART-skeemi puhul ühe projekti kõigi TART-i tegevuste kogum, mille elluviijaks on SFOS-i tähenduses RA. Seda vaatamata sellele, et RA sageli delegerib tegevuste elluviimise oma partneritele konkreetse eelarve ja ajakavaga ja nii moodustuvad otsekui alaprojektid. Investeeringute kava puhul on projektid reeglina väga mahukad ja pika kestvusega ning nende ettevalmistus nõuab palju aega. Avatud taotlusvoorude puhul võib olla sõltuvalt TAT-ist nii palju väga väikesi projekte kui ka väiksemal arvul väga suuri projekte. Avatud taotlemise eripäraks on reeglina taotluste suur arv (kuigi see ei pruugi alati nii olla), millest valitakse välja rahastatavad projektid, samal ajal kui TART-ide puhul klassikalist taotlust ei olegi, vaid on RA poolt esitatud TART tegevused. Investeeringu kavade puhul on aga tegevuste võimalikud elluviijad määratud juba investeeringukava ettevalmistamise faasis. Taotluste vahelisest konkurentsist tingitud madalama rahastamise määra tõttu on avatud taotlemise puhul mitterahuldamise otsuseid kõige rohkem, mistõttu on kõige rohkem ka vaideid. Üldkokkuvõttes on vaiete hulk taotluste kohta siiski marginaalne - vaid 0,6%. Ka eelipaikvaatlusi teostatakse peamiselt avatud taotlemise raames, kus RA/RÜ soovib veenduda, et rahakasutus on kavandataval objektil põhjendatud. Projekti väljamakseid on avatud taotlemise puhul küll absoluutarvult kõige rohkem, kuid rahastatud projekti kohta on neid pigem vähe. Projekti kohta on väljamakseid selgelt kõige enam TART-ide puhul. See võib tuleneda asjaolust, et TART-ide puhul on kulutuste tegemisega alustamine peale TART-i käskkirja vastuvõtmist lihtsam (näiteks saab maksetaotlustesse sisse kirjutada elluviimise eest vastutavate ametnike tööjõukulud). Kuna RA kasutab TART-e valdkonnas kokkulepitud tulemuste saavutamiseks ning juhib ja kontrollib otseselt nende elluviimist, siis ollakse rakendamisega jõutud kaugemale kui investeeringute kava puhul, kus ettevalmistav faas nõuab rohkem kavandamist ja kaasamist, või avatud taotlemise puhul, kus kulub enam aega sobivate projektide valikukriteeriumite ettevalmistamisele ja laekunud taotluste vahel valimisele. Kõige suuremaid summasid makstakse välja investeeringute kavade puhul, samal ajal kui TART-ide ja avatud taotlemise keskmised väljamaksesummad on suhteliselt sarnased. See on ootuspärane, sest investeeringute kava puhul finantseeritakse suuri infrastruktuuri objekte, mille rahastamine toimubki suurte hangete kaupa. Samuti paistab tabelist silma, et auditeid on projektide kohta suhteliselt vähe. Neid on küll enam investeeringute kavade ja TART-ide puhul, kuid see on tingitud mitte niivõrd rakenduskeemi eripärast, kuivõrd auditi valimi koostamise meetodikast, mis asetab suurema kaalu kõrgema eelarvega projektidele. Auditite üldine väike arv on tingitud ka asjaolust, et struktuurivahendite rakendamise praegune periood on alles algusjärgus.

Tabel 3. Rakendamisprotsessi väljundid rakendusskeemide lõikes

Näitaja	Näitaja	Avatud taotlemine	Rahastamisvahend	Investeeringute kava	TART	TART ja avatud taotlemine
Esitatud taotlusi	Kokku	2 637	3	239	123	632
	Min	2		1	1	3
	Max	516		65	3 (61*)	111
Rahastatud	Kokku	1 534	3	218	113	282
	Min	2		1	1	1
	Max	380		64	2 (52*)	49
Vaideid		15			2	4
Eelpaikvaatlusi		25				7
Paikvaatlusi		352		92	78	92
Paikvaatlusi rahastatud projekti kohta		0,2		0,4	0,7	0,3
Makseid meetmetegevuses	Kokku	2 058	3	468	1 085	680
	Min	1		0	1	9
	Max	305		108	186	142
Makseid rahastatud projekti kohta	Keskmine	1,3	1,0	2,1	8,9	2,4
	Min	0		0	1	1
	Max	8		18	186	11
Keskmine väljamakstud summa makse kohta	Meetmetegevuste keskmine	72 202	13 499 375	753 619	81 273	47 870
	Min	2 764		11 071	563	7 174
	Max	311 457		3 509 970	1 117 850	125 307
Rikkumisi (meetmetegevus)		17		4	9	7
Auditeid (meetmetegevus)		7		20	16	3

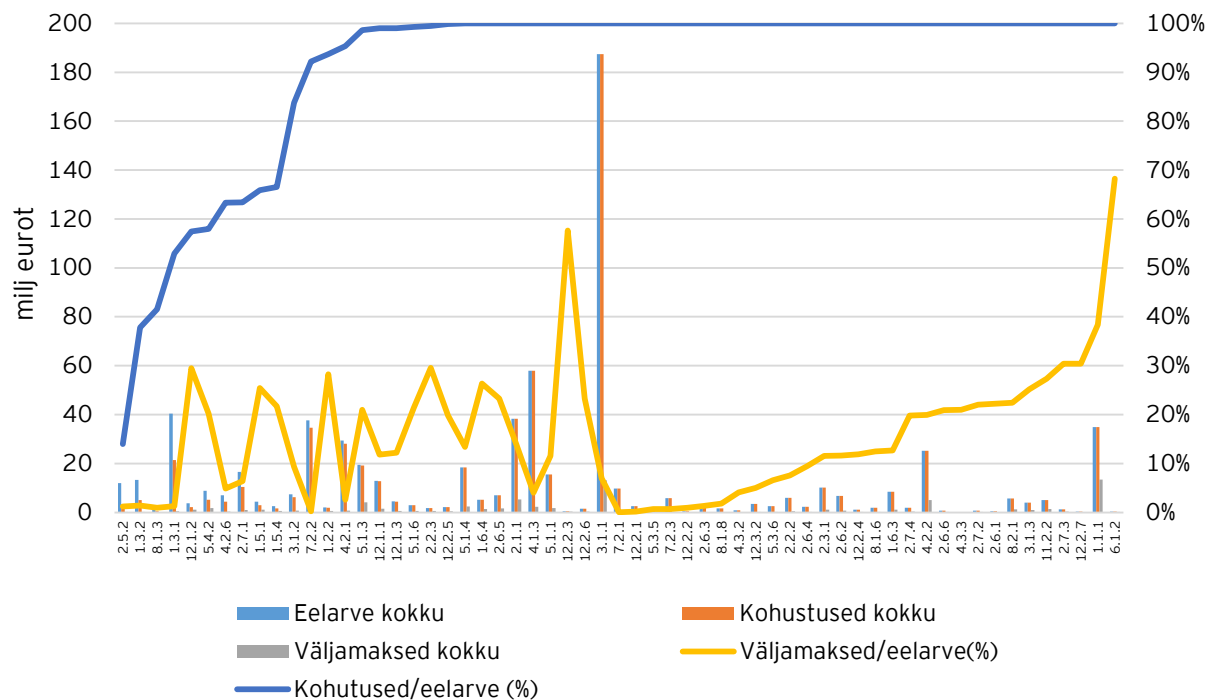
\* Erandlik taotluste arv meetme skeemi tõttu (meede 5.4.2.)

Allikas: SFOS-i väljavõtted 13.06.2017 ja 28.06.2017, autorite arvutused

76. Nagu eelnevast tabelist nähtub, on varieeruvus meetmetegevuste rakendamise vahel ühe rakendusskeemi sees väga suur. Näiteks on meetmeid, kus ei ole veel ühtki makset tehtud, kuid on meetmeid, kus makseid on juba kümnetes, on väljamakseid, mis jäävad alla 1000 euro, kuid sellesama skeemi puhul on ka väljamakseid, mis ulatuvad üle 1 miljoni euro. Seega on ilmne, et rakendajate kogemus sellist eri tüüpi meetmete puhul on samuti varieeruv ja tuleb olla ettevaatlik ajakulu ja maksumuse võrdlust puudutavate üldistuste tegemisel nii rakendusskeemide sees kui rakendusskeemide vahel (vt allolevad joonised). Siiski paistab silma, et TART-i skeemide puhul on võetud kohustuste suhe meetmetegevuste eelarvesse kõrgeim (91%), st TART-ide puhul on ettevalmistusprotsess ja raha eraldamine olnud suhteliselt kiire, samas kui investeeringute kavade puhul on kohustustega kaetud kavandatud vahenditest 62% ja avatud taotlemise puhul vaid 27%. Seda pilti põhjustab ka eelmainitud asjaolu, et TART-i skeemi puhul kajastub SFOS-is võetud kohustusena kogu TART ühe projektina, sõltumata sellest, kui palju selles on nõ omategevusi ja kui palju delegeeritakse välja RA partneritele.
77. Samuti tekitab erisusi asjaolu, et erinevate rakendusskeemide ettevalmistusfaasi ajakulu on samuti erinev. Avatud taotlemine võibki taotlemise ettevalmistusfaasis rohkem aega nõuda, kuna projektid konkureerivad omavahel ning nende valikualused peavad olema läbimõeldud, selged ja üheselt mõistetavad, samal ajal kui TART-i puhul valib RA ise tegevused ja otsib partnerid, kellega kavandatud ellu viia. Investeeringu kavade puhul toimub aga objektide valik samuti enne investeeringukava kinnitamist. Kui projektid on välja valitud, on edasine progress üsna sarnane. Väljamaksete poolest skeemid üksteisest nii oluliselt ei erine: investeeringute kavade puhul on küll väljamakseid suhteliselt

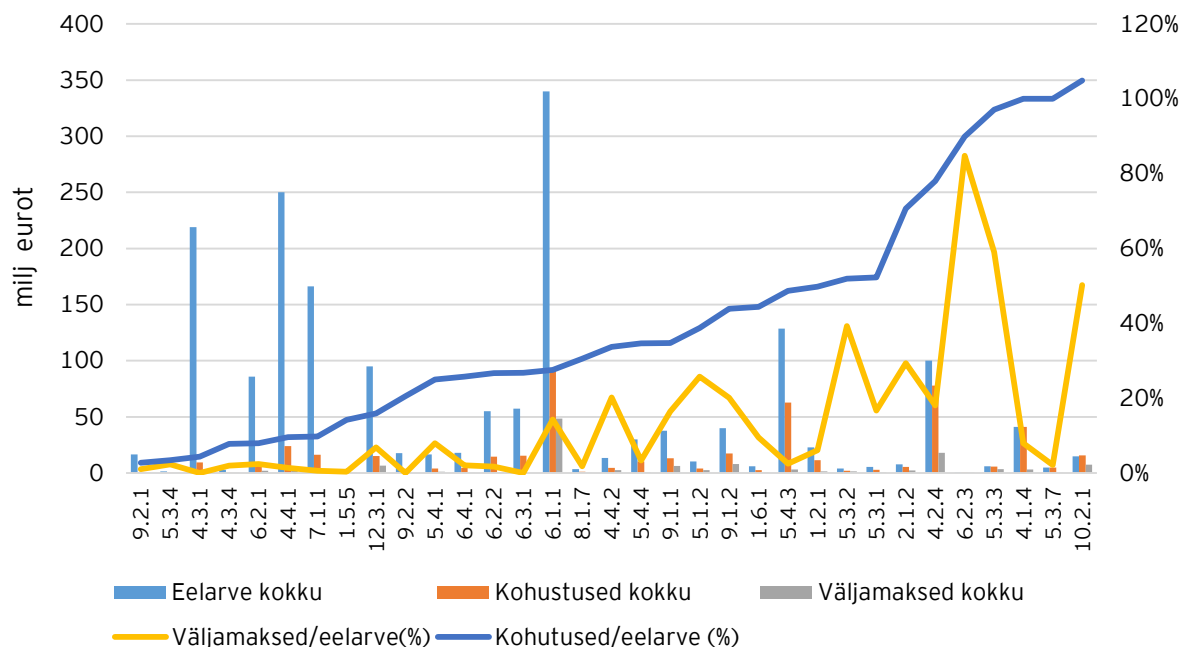


enam - 16% kavandatud vahenditest, TART-ide puhul on see 10% ja avatud taotlemise puhul 7%. See on aga selgitatav investeeringute kavade keskmise väljamakse suurusega, mis on märgatavalt kõrgem kui teistes skeemides.



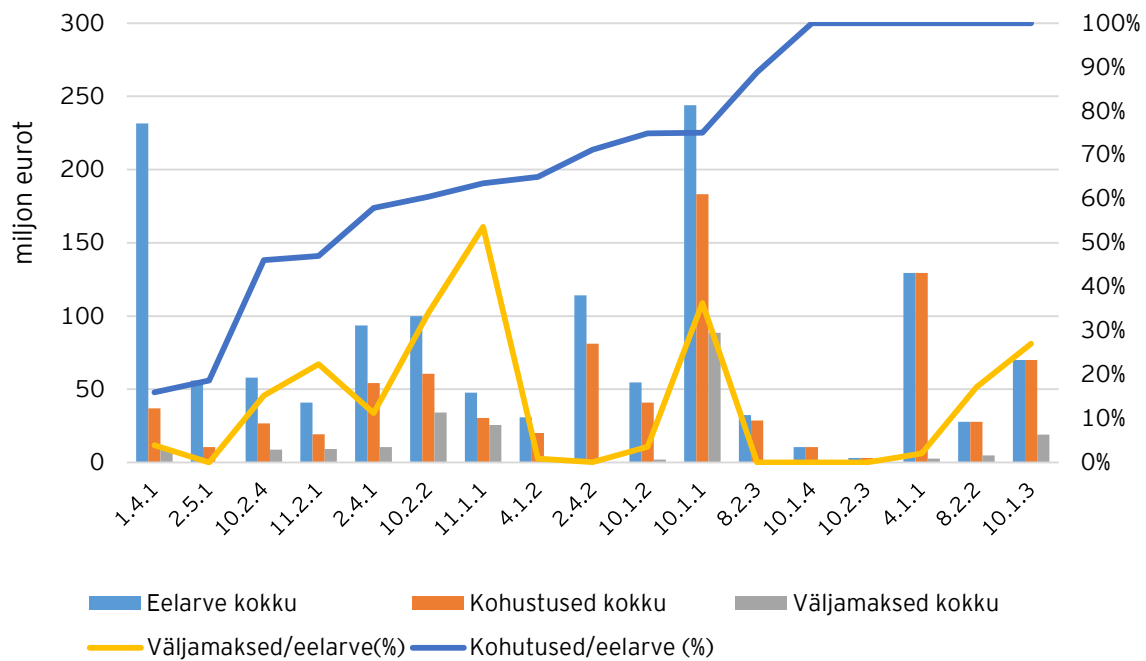
Joonis 1. TART-skeemide eelarve, võetud kohustused ja väljamaksed

Allikas: SFOS-i väljavõte 28.06.2017



Joonis 2. Avatud taotlemisskeemide eelarve, võetud kohustused ja väljamaksed

Allikas: SFOS-i väljavõte 28.06.2017



Joonis 3. Investeeringute kavade eelarved, võetud kohustused ja väljamaksed

Allikas: SFOS-i väljavõte 28.06.2017

## 4. Rakenduskeemide maksumuse hindamine

78. Toetuse andmise tingimuste (TAT) määruse<sup>4</sup>, RA ja RÜ-de tööprotsesside kirjelduste ning intervjuudest saadud info kohaselt võib toetuse andmise protsessi jagada järgmisteks osadeks:

### 1) Toetuskeemi ettevalmistus jaguneb nelja faasi:

- ▶ Meetme tegevuste sisuline väljatöötamine (sh eesmärkide, oodatava tulemuse ning näitajate sihttasemete kavandamine), kuhu panustavad erinevad eksperdid ja sisuosakonnad rakendusametitest ja -üksustest
- ▶ Toetuse andmise tingimuste (TAT) kui õigusakti koostamine ja menetlemine
- ▶ Taotluste hindamise korra, valikukomisjoni töökorra ja taotlusvoorude käskkirjade eelnõu ning seonduvate muude dokumentide koostamine ja vastuvõtmine
- ▶ Rahastamisvõimaluste, sh avatud taotlusvoorude väljakuulutamise ja taotluste kogumine

### 2) Taotluste menetlemine ja hindamine koosneb järgmistest etappidest:

- ▶ Taotluste vastuvõtmine ja registreerimine
- ▶ Taotluste tehniline kontroll, mille puhul hinnatakse taotluse vormilist vastavust kehtestatud nõuetele; vajadusel taotluse tagastamine taotlejale puuduste kõrvaldamiseks
- ▶ Sisulise vastavuse hindamine, tuginedes kehtestatud hindamiskriteeriumitele. Suuremate projektide puhul (üle 10 000 € toetuse summaga projektid) rakendatakse lisaks täielikku või pistelist kahetasandilist kontrolli. Sõltuvalt taotluse sisutegevusest võib olla vajalik projektieelne paikvaatlus või eelhindamine (näiteks investeringute kava puhul), kontrollimaks taotluse vastavust TAT-ile ning hindamaks võimalikke riske ja puuduseid.
- ▶ Vastavalt KA juhiste (KAMIN) tuleb juhul, kui TAT-is on öeldud, et antakse riigiabi, kontrollida selles faasis ka vastavust riigiabi nõuetele. Juhul, kui TAT-i kohaselt võidakse anda toetust, mis ei kvalifitseeru ei riigiabiks ega vähese tähtsusega abiks, tuleb riigiabi andmise fakti kontrollida iga taotluse juures. Kui riigiabi andmise tingimused sõltuvad toetuse taotleja liigist (suurettevõtja või mikro-, väikese ja keskmise suurusega ettevõtja), tuleb RÜ-l ka kontrollida, kas ettevõtte liigitas end õigesse kategooriasse.
- ▶ Taotluste osas rahastamisotsuse koostamine ja menetlemine. Meetmespetsiifilised vastavusnõuded on sätestatud TAT-is ning kõik kajastatud nõuded peavad olema taotluse juures kontrollitud ja täidetud.

### 3) Vaiete menetlemine

Vaideid võib rakendamise protsessis esitada nii RÜ kui RA otsuste peale. Rakenduskeemide elluviimisel tehtud otsustega kaasnenud vaiete menetlemise protsessi võib jagada kaheks: a) dokumentide, tõendite kogumine ja kontroll ning b) vaideotsuse koostamine ja menetlemine.

### 4) Maksetaotluste menetlemine hõlmab järgmisi protsesse:

- ▶ Maksetaotluste vastuvõtt ja registreerimine infosüsteemis
- ▶ Vajalike (kulused tõendavate) dokumentide kontroll ning tegevuste asjakohasuse, projekti tegevuskavale vastavuse hindamine
- ▶ Maksetaotluste menetlemine ja väljamaksete tegemine, vajadusel finantskorrektsiooni otsuste tegemine

### 5) Kontrollitoimingud hõlmavad järgmisi tegevusi:

<sup>4</sup> Vabariigi Valitsuse määrus „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määruse kehtestamiseks“, vastu võetud 21.08.2014 nr 13, RT I, 26.08.2014, 6

- ▶ Hangete, s.h riigihangete kontrolli käigus kontrollitakse riigihanke menetluse õiguspärasust tulenevalt STS-i § 26 lg-s 1 sätestatust, juhul kui maksetaotlus sisaldab riigihanke tulemusel tekkinud kulusid. Riigihangete kontroll teostatakse ühe- või kahetasandiliselt.
- ▶ **Paikvaatlusi** teostatakse üldjuhul vähemalt ühel korral abikõlblikkuse perioodil, enne viimast väljamakset või ettemakse kasutamise tõendamist või valimi alusel, kui see on eelnevalt kokkulepitud KAga. Kontrollitakse tegevusi vastavalt taotluse rahuldamise otsuses toodule, TAT-i tingimuste ning teavitusnõuete täitmist.
- ▶ Järeelkontroll ehk projekti kestvuse kontroll nende projektide puhul, kus on kehtestatud kestvuse nõue. Järeelkontrolli käigus kontrollitakse, kas projekti planeeritud tegevused jätkuvad peale rahastamise lõppu ja kas toetuse saaja teostab toetuse taotlemisel lubatud tegevusi.

#### 6) Projekti ja meetme tulemuste seire

Seire eesmärgiks on hinnata toetuse saaja esitatud vahe- ja lõpparuande põhjal projekti tulemuslikkust ja kestlikkust ning kontrollida tegevuste vastavust TAT-ile, samuti hinnata, kuidas kujuneb meetmes seatud eesmärkide saavutamise tase rakendusskeemide üleselt. Üheks seire teostamise viisiks on ESF-i andmekorje, mille abil seiratakse teatud ESF-i rahastatud projektide väljund- ja tulemusnäitajaid.

Seire all piirduakse projekti ja meetmetasandi seirega. Prioriteetse suuna ja rakenduskava seire on rakendusskeemi ülene ning jääb seetõttu siinkohal analüüsist välja.

#### 7) Audiitorkontroll. STS-i alusel kehtestatud määruse "Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" kohaselt teostatakse järgmisi auditeid:

**a) Juhtimis-ja kontrollisüsteemi auditid (JKS)**, mille eesmärgiks on korraldusasutuse, rakendusasutuse ja rakendusüksuse ning toetuse saaja struktuuriüksuse, protsessi ja tegevuse nõuetekohasuse kontroll. Need auditid hõlmavad kogu valdkonda ning ei puuduta üksikuid projekte ega rakendusskeeme.

**b) Projektiauditid**, mille puhul hinnatakse 1) projekti toetavate tegevuste ja abikõlblike kulude vastavust EL-i ja Eesti õigusaktidele ning 2) abikõlblike kulude ja toetuse saaja raamatupidamisaruannete vastavust ning 3) kontrollitakse toetuse saajale tehtud makseid ja mahte. Et audit objekt on projekt, mis on seotud konkreetse rakendamisskeemiga, siis kaudselt võib projekti auditeid siduda ka erinevate rakendusskeemidega. Auditeerimisele kuuluva valimi moodustamine ei lähtu aga rakendusskeemist.

#### 8) Läbivateks ülesanneteks on horisontaalsed tegevused, mis teostatakse paralleelselt teiste tööprotsessi elementidega. Sellisteks ülesanneteks on näiteks 1) SFOS-i kontode haldamine ja dokumentide registreerimine, 2) suhtlus ja nõustamine KA/RA/RÜ vahel, 3) tööprotsessi kirjelduste hindamine ja vajadusel muutmine, 4) RA seire ja hindamistega seotud tegevused ning 5) TAT-ide muutmisega seotud tegevused.

79. Eeltoodud põhikomponentidele keskenduti teostatud intervjuudes ning koguti infot rakendusskeemide ajakulu kohta. Järgnevalt ongi lähemalt analüüsitud iga toetuse andmise protsessi etapi eripärasid.

## 4.1 Toetuskeemi ettevalmistus

80. Toetuskeemi ettevalmistuse faas koosneb üldjoontes järgmistest komponentidest: 1) meetme tegevuste sisuline väljaarendamine (s.h eesmärkide, oodatava tulemuse ning näitajate sihttasemete kavandamine), mis käib sageli koos 2) partnerite otsimise ja nendega konsulteerimisega, 3) projektide hindamismetoodika väljatöötamine, 4) projektide eelhindamine (kui tegemist on investeringute kavaga) ja 5) toetuse andmise tingimuste (TAT) eelnõu ettevalmistamine ja menetlemine, mis koondab

suuresti kõikide eelnevate (1-4) sammude tulemusi. Taoline tegevuste jaotus on mõnevõrra tinglik, kuid aitab analüüsi käiku paremini struktureerida. Praktikas on eelmainitud komponendid suuresti kattuvad ja üksteisega põimunud ning toimuvad paralleelselt. Ettevalmistavaid tegevusi on veel, näiteks vahendite planeerimine riigieelarvesse, TPK koostamine, valdkondliku komisjoni töös osalemine. Nende puhul ei sõltu tegevused aga niivõrd rakendusskeemi tüübist ning sellest tulenevalt neid antud töös süvitsi ei vaadelda. Järgnevalt analüüsime lähemalt, kuidas kujuneb üksikute komponentide ajakulu ning millised tegurid seda mõjutavad.

### Meetmetegevuste väljatöötamine

81. Üks töomahukamaid ülesandeid struktuurivahendite rakendamisel RA-de jaoks on ettevalmistavad tegevused ja neist omakorda meetmetegevuste väljatöötamine. Töökoormuse ja ajakulu mõttes ei ole seejuures määravaks niivõrd rakendusskeemi valik, vaid see, millist tüüpi tegevusi/projekte struktuurivahenditest toetama asutakse. Rakendusskeemi valik toimubki intervjueritavate sõnul tulenevalt sellest, milline on meetmetegevuste sisu. Näiteks toodi selgelt esile, et vajadus investeerida suurtesse objektidesse, ehitusse, taristuprojektidesse eeldab investeringute kava kasutamist. Taolised mahukad investeringuvajadused on sageli tuvastatud juba varem, nt mõne (valdkondliku) arengukava vm riikliku strateegia väljatöötamise käigus. Seetõttu investeringute kava ettevalmistavas faasis vajalike tegevuste tuvastamine sageli väga palju ajalist ressursi ei nõua. Erandiks on olukorrad, kus konkreetset investeringuvajadused kogutakse investeringukava koostamise käigus - näiteks võimalikud tarkavaralahendused, millest sõltub investeringu maht.
82. Samuti toodi mitmel juhul välja, et kui on vaja lahendada kindlat sekkumist ja koordineerimise eeldavat poliitikaprobleemi või valdkondlikku arenguvajadust, siis sobib selleks kõige paremini **TART**. Kuigi intervjuudes märgiti mitmel juhul, et TART-skeemi **ettevalmistus** on tegevuste ja meetmete väljatöötamise faasis mõnevõrra ajamahukam, siis selle toetuseks räägib ennekõike võimalus planeerida **suuremahulisemaid hästi sihistatud tegevusi konkreetse(te) partneri(te)ga** (kuigi teatud juhtudel kasutatakse ka hübriidskeemi, kus TART-i sees rakendatakse veel lisaks avatud taotlemist, nt Mobilitas+). TART partnerite otsimine/leidmine võib toimuda seejuures ka avatud konkurssi kaudu. Praktiliselt kõik intervjueritud RA-d märkisid TART-skeemi ühe eelisena, et RA-l kui tegevuste kavandajal on **kontroll tegevuste sisu üle siin suurem**. Samuti märgiti, et TART-skeemi valiku üheks eeliseks on võimalus vajadusel (nt tegevuste elluviimise käigus) **lihtsamalt muudatusi teha** (s.t TART-käskkirja muudatusi on kiirem ja lihtsam menetleda kui näiteks avatud taotlemise määrust, nt tulenevalt Riigi Teatajas avaldamise nõuetest). Lisaks tõi näiteks SiM esile, et TART sobib oma olemuselt paremini ka siis, kui tegemist on **uudsete tegevustega**, mille osas varasemad kogemused puuduvad.
83. Kuigi avatud taotlemist **tervikuna** pidasid enamik intervjueritavaid rakendusskeemidest kõige ajamahukamaks, siis avatud taotlemise **ettevalmistamise faas** intervjueritavate hinnangul teistest rakendusskeemidest märkimisväärselt suuremat administratiivset koormust ei kujuta. Avatud taotlusvoorule omaste tegevustena lisanduvad samas küll näiteks teavitamine ja eelnõustamine ning meetme spetsiifilisest lähtuvalt võivad need ka märkimisväärse ajakuluga olla. Teisalt toodi mitmete rakendajate poolt ka välja, et taotlejate nõustamine on jooksev töökohustus ning seda ei seota spetsiifilise rakendusskeemi või meetmega. Töö- ja ajamahukuse mõttes langeb suurem osa avatud taotlemisega seotud koormusest pigem aga selle **rakendamise etapile**: näiteks märgiti, et avatud taotlemise puhul on vaja teha kindlaid protseduure sõltumata antava toetuse mahust, lisaks muudavad protsessi ajamahukaks ka riigiabi vastavuse hindamise nõuded, teatud juhtudel suur taotluste ja vaiete arv, maksetaotluste kuluridade arv jms. Kuigi TAT-ide ettevalmistamise käigus tuleb arvesse võtta, millistel tingimustel on seatud eesmärged kõige paremini saavutada, on avatud taotlemisel intervjueritavate hinnangul RA-l mõnevõrra raskem tagada, et suur arv väikeseid projekte tagaksid oodatud eesmärgi või tulemuse. Hoolimata eeltoodust pidasid mõnede RA-de (nt KuM, HTM) esindajad avatud taotlemist ennekõike just avatud valitsemise põhimõtet silmas pidades siiski õigustatuks ja vajalikuks. Nimelt on AT puhul eeldused alati üles avatud ideede leidmiseks paremad kui TART-skeemis.

Avatud ja läbipaistvale valitsemisele tuginev TART eeldab väga head kaasamispraktikat aga juba valdkonna arengudokumentide koostamisel ja TARTile sobivate tegevuste väljavalimisel.

84. Meetmete sisuline väljatöötamine ehk otsustus, milliseid tegevusi SV-st rahastama peaks, toimub koostöös RA sisuosakondade, RÜ-de ja teiste väliste partneritega (nt teiste ministriumite või allasutustega, kes saavad olema tegevuste elluviija rollis või on konkreetsete investeeringuobjektide omanikud, samuti erinevaid spetsialiste ja osapooli koondava valdkondliku või alakomisjoniga ning valdkonna tavapärase partneritega). See, mil määral nad meetme sisu loomesse aga panustavad, on RA-de lõikes intervjuude põhjal erinev. Mõnel juhul on RA struktuurivahendeid koordineeriv üksus eestvedajaks ning teised panustavad vaid vastavalt vajadusele, teatud juhtudel teevad suurema osa tööst ära aga sisuosakonnad ning RA pigem koordineerib ja nõustab tehnilistes küsimustes. Konkreetne rollijaotus sõltub suuresti sellest, milline on kompetentsi- ja ekspertiisijaotus RA (sh välisvahendite osakonna ja sisuosakondade vahel) ja RÜ ning teiste partnerite vahel. Partnerite kaasamine ei sõltu mitte niivõrd rakendusskeemist, vaid valdkonna juhtministeeriumi senisest kaasamispraktikast ja meetmete iseloomust (nt milliseid tegevusi kavandatakse, kellele need on suunatud jms). Lisaks töid mitmed RÜ-d välja, et nende meetme väljatöötamisse kaasatuse määr sõltub sageli RA ametnikust ja tema koostöövalmidusest ning kogemusest. Kuivõrd avatud taotlemise puhul langeb suurem intensiivsus RS-i elluviimisega seotud rakendamise faasile, siis kaasavad RA-d RÜ-sid rohkem just avatud taotlemise puhul. Samuti on RÜ-de kaasatus seda suurem, mida suuremamahulisema avatud taotlemisega tegemist on, ning nagu juba eespool ka mainitud, on RÜ-de koormus suurem ka siis, kui tegemist on uue meetmega. Nagu iga poliitikavaldkonna puhul, on rahastamisega seotud sihtrühmade ja osapoolte kaasamine (sh kolmandast sektorist) meetmetegevuste ning rahastamise tingimuste väljatöötamisse väga soovitatav, kuna toetab avatud valitsemise põhimõtet. On igati positiivne, kui rahastamist vajavad valdkondlikud prioriteedid jms otsustatakse olulisemaid väliseid osapooli kaasavate läbirääkimiste käigus. Küll aga tuleb siin silmas pidada, et info kaasamisvõimalustest oleks sel juhul võrdsest kättesaadav kõigile huvitatud osapooltele.
85. **Kokkuvõttes töid intervjueeritavad ühe olulisema tegurina esile, et toetuskeemi ettevalmistamisega seotud ajakulu tingib meetmetegevuste sisu: teatud tüüpi meetmetegevused nõuavad rohkem RA tähelepanu ja administreerimist.** Ajakulu sõltub näiteks sellest, kuidas taotlusi plaanitakse hinnata, millised ja kui põhjalikud peavad olema taotlusvormid, hindamiskriteeriumid ja hindamislehed, kes on hindajad, kas on vaja kaasata majaväliseid eksperte jne. Ka uute tegevuste algatamisega kaasneb alati suurem töökoormus, samas kui sisse töötatud meetmed nõuavad vähem ajaressurssi. Võib näha, et intervjueeritavad tajusid TART-skeeme enda jaoks teistest skeemidest paindlikumana (võimaldades otsustada näiteks arenguvajaduste ja vajalike elluviidavate tegevuste üle, sh neid kiiremini muuta), mis võimaldab saavutada paremini ka seatud eesmärgid. Sellest tulenevalt prognoosisid mitmed intervjueeritavad TART-skeemide arvu kasvu tulevikus.

#### Partnerite<sup>5</sup> leidmine ja nendega konsulteerimine

86. Intervjuudele tuginedes võib järeldada, et partnerite leidmise peale **kulub vähem aega investeeringute kava puhul.** Nagu eespool kirjeldatud, siis on suuremate objektidega seonduvad investeeringuvajadused enamjaolt juba eelnevalt identifitseeritud ning arengukavas kirjeldatud, millest tulenevalt on ka ette teada, kes võiks olla nende projektide puhul RA-le partneriks. Ka on investeeringute kava puhul objekte/projekte võrdlemisi väike arv ning need on haldusala asutused, mistõttu on nendega suhtlemine tavapärase tööruutiini osa.
87. Sarnane muster võib toimida ka TART-ide puhul, kuigi siin on lähenemised mitmekesisemad. Näiteks võivad olla **TART-skeemide** puhul tegevuste elluviijateks ja/või partneriteks haldusalavälised asutused, nt teised ministriumid või muud riigiasutused. Mõnel juhul on tegemist ka avalikust sektorist väljas asuva organisatsiooniga (SA või MTÜ). Lisaks toodi korduvalt esile ka asjaolu, et meetmetegevuste

---

<sup>5</sup> Partneritena käsitleme siin tegevuste/projektide sisulise elluviimisega seotud asutusi.

spetsiifika määrab sageli juba ära ka selle, kes saavad olema võimalik(ud) partner(id), ning enamasti toimub siis meetme sisu väljatöötamine juba nendega koostöös.

88. Teatava erandi moodustab siin TART-i hübriidskeem, kus TART-skeemi sees korraldatakse omakorda avatud taotlusvoor. Sellisel juhul muutub skeem kohe ka ressursimahukamaks ning administreerimine keerukamaks, kuna avatud taotlemise raames on taotluste suurema arvu tõttu nende menetlemine ja hilisem administreerimine (nt järelevalve ja maksetaotlustega seotud toimingute tegemine) ajamahukam. Nagu juba eespool mainitud, peetakse avatud taotlemist administreerimise seisukohast ajamahukamaks ja tulemuslikkuse seisukohast vähem mõjusaks, mistõttu kasutavad RA-d seda nende endi hinnangul järjest vähem. Hindajate arvates võib see osutada probleemiks, sest avatud taotlemise läbi kaasatakse (sh selleks mõeldud ressursside eraldamisega) valitsemisse ja poliitikakujundamisse suurem ring osapooli, millest tulenevalt toetab see tugevamalt avatud valitsemise kontseptsiooni avades võimaluse alt üles projektiideede tekkeks ja levikuks. TART-skeemi on samuti võimalik hallata läbibipaistvalt (ja ka kaasavalt), kuid üldjuhul määratleb arenguvajadused selle skeemi puhul peaasjalikult rakendusametuse ministeerium ja/või sellega seotud haldusala asutused.
89. Mõnevõrra suuremat ajakulu põhjustab see, kui partneri leidmiseks tuleb korraldada konkurss. Eeldusel, et tegevuste elluviimisega seonduvaid organisatsioone võib olla rohkem, on konkursi korraldamine ka intervjueritavate hinnangul õigustatud. Sel juhul tuleb tegeleda aga konkursi korraldamiseks vajalike kriteeriumite jm tingimuste väljatöötamisega. Teisalt tõi SiM aga näiteks välja, et väga palju taotlusi taolistele konkurssidele ei laeku, mis tähendab, et taotluste hindamisega ülemäära suurt ajakulu ei kaasne. Nagu aga mainitud, on RA-le kirjeldusele vastavate tegevuste elluviimiseks sobivaid asutusi/organisatsioone sageli Eestis vaid üks ning konkursi korraldamine ei ole seetõttu vajalik.
90. Kokkuvõttes on partnerite kaasamine meetme ettevalmistusse oluline kõigi rakenduskeemide puhul ning sõltub nii meetme iseloomust kui valdkonna varasemast kaasamispraktikast. **Meetme rakendamiseks sobivate partnerite otsimine/leidmine on RA-de jaoks asjakohasem just TART-skeemi puhul.** Avatud taotlemise puhul on meetmega seotud sihtrühmi ja huvigruppe sageli liiga palju, et nendega konsultatsioonidesse asuda, investeringute kava puhul on võimalikud partnerid aga tihtipeale juba ette teada või isegi muus strateegilises dokumendis kirjeldatud. Küll aga võib soovitusena silmas pidada, et ka avatud taotlemise puhul järgitaks hea valitsemise põhimõtteid ning kaasataks meetmetingimuste väljatöötamisse ka rahastamise sihtrühma ja teisi olulisemaid osapooli.

#### Hindamismetoodika kujundamine

91. Kõikide rakenduskeemide puhul on RA rohkemal või vähemal määral seotud hindamismetoodika kujundamisega, millele tuginedes valitakse välja toetust saavad projektid/tegevused. Väiksemaks võib pidada RA koormust siin **TART-skeemi puhul**, kus RA otsustab sageli partneritega läbirääkimiste käigus ja ilma suuremate formaalsusteta, milliseid tegevusi toetama asutakse. Hindamismetoodika kujundamise seisukohalt nõuavad rohkem RA tähelepanu ja panust aga **investeringute kava** ja **avatud taotlemise** ettevalmistus. Mõlemal juhul tuleb välja töötada väga selge hindamismetoodika, millele tuginedes sobivatele projektidele toetust antakse. Investeringute kava puhul lisandub sellele veel projektide (eel)hindamisprotsess (mõnedel juhtudel ka järelhindamine). See on intervjueritavate hinnangul ajamahukas etapp, mis eeldab vastava töörühma (valikukomisjoni, hindamiskomisjoni) moodustamist, töörühma töö aluseks olevate kriteeriumite jm juhendite väljatöötamist ning seejärel projektide menetlemist (vt lisaks ka allpool), kuhu sageli on kaasatud ka RA.
92. Avatud taotlemise puhul menetleb projekte seevastu RÜ ning RA selles etapis enam üldjuhul aktiivselt ei sekku, v.a juhul kui RA esindaja on seotud projektide hindamisega hindamiskomisjonis. Küll aga võib RA roll hindamismetoodika väljatöötamisel siin asutuste/meetmete lõikes erineda: teatud juhtudel kujundab hindamismetoodika pigem RÜ ning RA vaid kinnitab selle (sh taotlusvooru ajakava, eelarve jne), mõnel juhul on aktiivsem roll aga RA-l. See, mil määral jäetakse sisu, sh hindamismetoodika, RA/RÜ kujundada, sõltub suuresti sisuosakondades töötavate inimeste initsiatiivist. Ka märkisid

intervjueritavad, et rohkemal või vähemal määral on RÜ siin ikkagi kaasatud, et vältida võimalikke probleeme rakendamise faasis. Ühest soovist, kuidas rollijaotus RA ja RÜ vahel seatud peaks olema, olla ei saa – see sõltub TAT-i sisust ja keerukusest. Selge TAT-i ja lihtsate, varasemast tuttavate tegevuste puhul võib olla RÜ roll eeldatavalt suurem, samas kui uute, keerukamate meetmetegevuste puhul on oluline kaasata kogu valdkondlik kompetents nii RÜ-de praktilise kui RA poliitikakujundamise kogemuse näol. Minimaalselt peab RA poliitikakujundajana suutma aga kontrollida, millised strateegilised eesmärgid rahastamisega seotud poliitikavaldkonnas seatakse ja kuidas nendega taotluste valikul arvestatakse, sh et avalikest vahenditest toimuv rahastamine oleks seotud avaliku huviga ning eesmärkide saavutamiseks oleks kaasatud asjakohased partnerid era- ja/või kolmandast sektorist, samuti tuleb neil kontrollida ka seda, kuidas on saavutatud eesmärkide saavutamise seonduvad tulemused<sup>6</sup>.

### **Projektide eelhindamine / toetuse eeltaotlus**

93. Projektitaotluste esitamine ja nende eelhindamine toetuskeemi ettevalmistavas faasis RA poolt puudutab ennekõike investeringute kava koostamist. Investeringute kava ettevalmistamise käigus kogutakse toetuse andmise tingimustele vastavad eeltaotlused, arutatakse need asjasepuutuvates töörühmades läbi, tehakse valikud ning alles siis jõuavad need investeringute kavasse. TART-i puhul lepatakse RA initsiatiivil kokku lihtsalt konkreetsetes tegevustes, st projekte üldjuhul otseselt ei esitata ega hinnata, mis võimaldab intervjueritavate hinnangul halduskoormust vähendada. Samas tõi näiteks RK esindaja välja, et on meetmetegevusi, kus ideekorje tegevuste elluvijate seas siiski toimub. Seda ei tehta aga projektikonkursi vormis, mis kokkuvõttes vähendab ka taotleja halduskoormust, kuna esitada tuleb vaid lühike ideekavand.
94. Ka avatud taotlemise puhul projektide eelhindamist RA poolt ei toimu. Samas kasutatakse mõnede meetmete puhul toetuse andmise tingimustes näiteks kohustuslikku äriplaani või tegevuskava olemasolu või nõustamise läbimist. Neid etappe menetleb aga reeglina RÜ peale TAT-i vastuvõtmist. Hea praktikana tasub nii avatud taotlemise kui ka TART-skeemi puhul kaaluda lühemate ideekavandite esitamist ja hindamist, mis võimaldaks välja selekteerida rahastaja jaoks huvipakkuvad projektiideed/taotlused võrdlemisi väikse ajakuluga. Samuti oleks see taotluse kirjutajate seisukohast kasutajasõbralikum lahendus, kuna detailse taotluse peaksid esitama vaid esimesest voorust edasipääsenud taotlejad. See võib asjakohane olla just mahukate ja keerukate investeringuprojektide puhul (vastav praktika on kasutusel nt EAS-is). Seda praktikat ei ole mõistlik rakendada aga selliste toetusmeetmete osas, kus projektid on loomult ühetaolised ning suunatud väga laiale sihtgrupile, kuna see võib, vastupidiselt, RÜ halduskoormust sel moel hoopis tõsta.

### **TAT-eelnõu menetlemine**

95. See, millise õigusaktiga peab ühe või teise toetuskeemi TAT-i kinnitama, tuleneb struktuuritoetuste seadusest. Näiteks näeb see ette, et investeringute kava aluseks on ministri määrusega kinnitatud TAT. Investeringute kava kinnitab reeglina Vabariigi Valitsus (STS §15). Samas näeb struktuuritoetuste seadus ette võimaluse kinnitada investeringute kava ka ministri käskkirjaga, kui „investeringuprojektid on kinnitatud Vabariigi Valitsuse otsusega valdkonna arengukava rakendusplaanis“ (STS-i § 15, lg 8). Võrreldes ministri käskkirjaga seondus ministri määruse menetlemisega intervjueritavate jaoks mõnevõrra suurem aja- ja töökulu (nt tulenevalt Riigi Teatajas avaldamise nõudest). Siinjuures ongi näiteks SiM kasutanud võimalust kinnitada investeringute kava ministri käskkirjaga.
96. Ministri määrusega kinnitatakse ka avatud taotlusvoorude TAT-id. TART-skeemi TAT seevastu kinnitatakse ministri käskkirjaga, millega, nagu öeldud, kaasneb mitme RA hinnangul väiksem ajakulu. Samal põhjusel on lihtsamad ja vähem ajakulukad ka käskkirja muutmise seonduvad tööprotsessid.

<sup>6</sup> Vt ka Matt, J., Uus, M., Hinsberg, H., Kaarna, R., ja Aps, J. 2013. Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Tallinn Poliitikauuringute Keskus Praxis.



97. Teatav erinevus seisnes TARTeelnõu vormistamise puhul selles, et enamasti olid RA-d TAT-i käskkirjas nimetanud kohe partnerid nimeliselt ära, mõnel juhul oli otsustatud need aga nimetamata jätta, mis RA hinnangul samuti protsessi paindlikumaks jättis. Selle põhjusena toodi näiteks, et konkreetsete partnerite nimetamine käskkirjas tähendab käskkirja igakordset muutmist uue partneri lisandumisel, mis võib osutada üsna töömahukaks protsessiks.
98. See, mil määral ja kui tihedalt on RÜ TAT-i väljatöötamise kaasatud, oli RA-de, meetmete ja RÜ-de lõikes erinev. Mitmel juhul toodi esile, et RÜ roll on pakkuda teadmust ennekõike just abikõlblikkuse, aruandluse reeglite jm rakenduskeemi tehnilise korralduse aspektide osas. Tegevuste sisulist poolt RÜ-d enamjaolt ei kujunda, küll aga konsulteeritakse RÜ-ga näiteks sel teemal, kas tegevused on piisavalt selgelt sõnastatud jne.
99. Eristuva praktikana kasutas RK võimalust vormistada ühe õigusakti/käskkirjaga mitme meetmetegevuse peale üks TART, tuues esile, et see aitab paremini hoida tegevuste- ja meetmeülest pilti.
100. Suurim erinevus rakenduskeemide vahel seisneb seega TAT-ide õiguslikku vormi puudutavates menetluslikes, nt avaldamisnõuetes. Enamik intervjueeritavaid tõid esile TART-i käskkirja kui paindlikumat ja kiiremat võimalust poliitikat läbi toetusvahendite kujundada.
101. Kokkuvõttes võib järeldada, et toetuskeemide ettevalmistava faasi ajakulukus sõltub rohkem sellest, **kas tegemist on uue või sisse töötatud meetme/tegevustega**. Konkreetse rakenduskeemiga kaasnevad nõuded olid intervjueeritavate jaoks pigem teisejärgulised. Kui tegemist on sisse töötatud meetmega, siis on ettevalmistamine oluliselt vähem aega nõudev ning sageli piisab vaid meetme uue perioodi nõuetele vastavaks ümbervormistamisest.
102. Eelnev puudutab ka seda, kas RA-l on konkreetse fondi vahendite rakendamisega eelnevaid kogemusi. Näiteks tõi SiM esile, et kui puudus varasem kogemus ESF-i rahade jaotamisega, siis võtsid tööprotsessid kindlasti rohkem aega. Samas, kui kogemus omandatud, muutub edasine rakendamine juba lihtsamaks ja kiiremaks. Sellega seoses toodi ka välja, et **RA-dele on abiks erinevate dokumentide mallid, mida vajadusel kasutada** (nii nagu on TAT-i mall jms). See aitavat vältida vigu ja lihtsustada/kiirendada RA tööd juhtudel, kui varasem kogemus puudub. Ka aitaks see kaasa praktikate ühtlustamisele RA-des.
103. Erinevusi ajakulus põhjustab intervjueeritavate hinnangul veel **meetme sisu ja sellega seotud meetmetingimused**: milline on projektide hindamiskord, millised nõuded kehtivad abikõlblikkusele, aruandlusele jne. Sellega seonduvalt hakkab rolli mängima, milline on koostöö RA ja RÜ ning RA ja asutuse sisuosakondade vahel. Teatud juhtudel, nt seoses EAS-iga, toodi esile segadusi struktuuri ja infoliikumisega, mistõttu märgiti ära ka suhtlemisega kaasnev suurem infomüra ja aeglus. Kuivõrd hea poliitikalukujundamine eeldab teadmisi sellest, mis toimub rakenduslikul tasandil, siis dialoog ja info liikumine on tõhusa rakendamisprotsessi eelduseks. Praktiliselt kõik intervjueeritavad tõid esile RA ja RÜ koostöö olulisust. See, kui hästi või halvasti info liigub, ei sõltu aga mitte üksnes RA-st või RÜ-st ja kirja pandud protsessidest, vaid ka inimlikest teguritest. Mõnel juhul tõsteti eriti esile RÜ-dega seonduvate koostöösuhete konstruktiivust ja sisukust (Innove, KIK), mis kokkuvõttes vähendab ka RA koormust (eriti sisse töötatud meetmete puhul).
104. Mõnedel juhtudel olid asutused struktuurivahendite rakendamise protsessi ettevalmistavasse faasi sisse kirjutanud tegevusi, mis teistel puudusid. Näiteks võib tuua eeluuringute tellimise, millela KeM uusi tegevusi üldjuhul ei alusta. Eeluuringute mõte on intervjueeritava sõnul selgeks teha, mida ja kuidas täpsemalt vaja teha on.
105. **Kokkuvõttena toodi välja, et kuigi TART-i ja investeeringute kava ettevalmistav faas on võrreldes avatud taotlemisega mõnevõrra aeganõudvam ja keerukam, siis rakendamise faas on esimese kahe puhul lihtsam ja sujuvam, ehk suurem ajakulu ettevalmistavas faasis kompenseeritakse väiksema ajakuluga elluviimise faasis.** Teatavaid tõrkeid võis esineda muidugi ka elluviimise faasis, näiteks kui

partnerite seas oli väga erineva võimekusega asutusi jms. Näitena toodi välja, et kui partneri asjaajamise või raamatupidamisega seonduvalt tekib probleeme, siis tähendab see automaatselt probleeme ka RA töös (eeldusel, et RA on toetuse saaja), mõjutades väljamaksete tegemist kõigile teistele osapooltele.

## 4.2 Taotluste menetlemine ja hindamine

106. Toetuse taotluste menetlemine koosneb järgmistest tegevustest:
- ▶ taotluse vastuvõtmine
  - ▶ taotluse vastavuse vormiline kontroll
  - ▶ taotleja ja partneri ning taotluse nõuetele vastavuse sisuline kontroll
  - ▶ projektide valimine ja rahastamisotsuste ettevalmistus ja menetlemine
107. RA kõige suurem töökoormus seondub taotluste menetlemisega investeringute kava puhul. Nii nagu eelnevas alapeatükis märgitud, toimub investeringute kava koostamisel RA-s investeringute kava ettepanekute koondamine ja nende hindamine, misjärel koostatakse investeringute kava eelnõu ning esitatakse see kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele. Täiendatud taotlused esitatakse investeringute kava alusel ning nende vastavust TAT-ile ja investeringute kavale kontrollib RÜ. Investeringute kava puhul mõjutab taotluste menetlemisega seotud tööaja kulu hankeekspertiisi ja tehnilise ekspertiisi ulatus ja sisu, mis omakorda sõltub meetmetegevuse eesmärgist ja TAT-ist. Näiteks teede ehituses kasutatakse ühetoalisi hankeid ja hankelepinguid, mistõttu on hangete arv küll suur, kuid ajakulu suhteliselt väiksem kui näiteks keeruka IKT süsteemi hanke puhul, kus nii tehnilised tingimused kui hankeleping töötatakse välja just selle konkreetse juhtumi tarbeks.
108. Kõrgem tööaja kulu ettevalmistusfaasis on samas põhjendatud ja asjakohane. Oluline on tagada, et taotlemisele tulevad projektid oleksid kvaliteetsed ja sisu oleks põhjalikult läbi räägitud. Vastasel korral läheb ka järgmises etapis menetlemise ajakulu suureks. Heaks praktikaks on siin nt valdkondlikud komisjonid, kus kõik IK taotlused läbi vaieldakse (nt RIA ja MKMi kogemus), aga ka pikaajalised arengukavad investeringuvajaduse osas on abiks (nt teaduse teekaart)
109. TART-ide puhul taotluste ametlikku hindamist üldjuhul ei toimu. Nagu eespool märgitud, võib esile tõsta RK lähenemist, kus partnerasutustelt kogutakse ideekavandeid, milliseid tegevusi oleks vaja ellu viia, mis soosib ka avatud valitsemist, kuid on samas siiski oluliselt vähem halduskoormav nii RA-le ja RÜ-le kui ka tegevuste elluvijatele/partneritele.
110. Avatud taotlemise puhul toimub hindamine TAT-i kohaselt RÜ-des. See, kuidas hindamine on korraldatud, sõltub aga jällegi TAT-ist ning võib olla ka avatud taotlemisega meetmetegevuste vahel väga erinev. Enamasti tuleb hindamismetoodika RA-delt, kuid oma kogemusega panustavad selle väljatöötamisse ka RÜ-d. Lõppotsus hindamismetoodika osas jääb siiski RA-le, mistõttu võivad ka ühe RÜ sees olla hindamismetoodikate vahel olulised erinevused.
111. Taotluse menetlemisele kuluv aeg sõltub ka sellest, kas **taotlemine on jooksev või vooruline**. Jooksva taotlemise korral on ajakulu väiksem, kuna hinnatakse pigem taotluste vastavust sätestatud hindamiskriteeriumitele, samas kui voorulise taotlemise puhul konkureerivad taotlused lisaks veel omavahel ning seetõttu peavad toetuse andmise/mitteandmise põhjendused olema väga põhjalikult läbi mõeldud ja kaalutletud (nt 34 taotlust, millest vaid 6 saab rahastust, nõuab väga selgeid põhjendusi, miks just need 6). Teisalt on jooksva taotlemise korral hindamiskomisjoni kasutades hindamiskomisjoni liikmete ajakulu suhteliselt suur, eriti arvestades, et seda tööd tehakse oma igapäevaste tööülesannete kõrvalt.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Valik voorulise ja jooksva taotlemise osas sõltub suuresti rahastamise eesmärgist. Kui sooviks on välja selgitada nõ "parimad" ja soodustada konkurentsi (nt turismitraktsoonid), siis on asjakohasem vooruline taotlemine. Kui aga eesmärgiks

112. **Riigiabi ja vähese tähtsusega abi menetlemine** suurendab samuti taotluste menetlemise ajakulu. Struktuurivahendite puhul tuleb tagada toetuste vastavus riigiabi seadusele. Selleks kontrollitakse iga taotluse puhul, kas taotlus vastab vähese tähtsusega abi kriteeriumitele ning vähese tähtsusega abi piirmäära on täidetud. Riigiabi puhul võivad tingimused olla sätestatud TAT-is, millisel juhul kontrollitakse taotluse vastavust nendele sätetele. Kui TAT riigiabi andmist ette ei näe, tuleb kontrollida iga taotluse puhul ka seda, et toetatavale projektile ei antaks riigiabi. Et riigiabi puudutab ennekõike ettevõtlussektorit, siis on suurema ajakuluga just need meetmetegevused, mille sihtrühmaks on ettevõtted ja kus taotlusi on palju, ehk avatud taotlusvoorud.
113. RÜ-de praktika erineb ka selles osas, kas taotlusi lastakse enne sisulist hindamist ka sisuliselt<sup>8</sup> parandada (nt täpsustada seoseid strateegiadokumentidega vms) või täiendada või mitte. Näiteks on näinud sellise võimaluse ette nii SoM RA-na investeringuprojektide puhul kui ka KIK ja EAS, et head ideed ei jääks realiseerimata vormiliste puuduste tõttu ning ennetada probleeme rakendamise järgmistes etappides.

### 4.3 Vaidemenetlused

114. Rakenduskeemide elluviimisel tehtud ostustega kaasnevad sageli ka vaided, eriti mis puudutab toetuse andmisest keeldumise ja finantskorrektsiooni otsuseid. Vaideid esineb sagedamini avatud taotlemise puhul. Seejuures sõltub vaiete maht intervjueritavate hinnangul ka sellest, kui suur on rahastamisvahendite osas konkurents: mida tihedam see on, seda rohkem on ka vaideid. Nii KuM-i kui EAS-i esindaja mainisid intervjuudes, et käimasoleval perioodil on vaiete hulk kasvanud. Enamasti on vaidlustajaks äriühingud ja vaidlustatakse taotluse mitterahuldamise otsuseid. Vaadates RA-de/RÜ-de praktikat, siis vaideid esineb ka TART-ide puhul, kuid need puudutavad ennekõike maksete menetlemist (vt ka ptk 3). Vaiete menetlemine tekitab töökoormust ennekõike RÜ ja RA juristidele, kuid kogu ajamahu kontekstis jääb see siiski marginaalseks.
115. Kuigi vaiete menetlemine on vastavalt STS-i § 51 lg-le 2 RA ülesanne (v.a juhul, kui RA otsustab selle delegeerida RÜ-le), siis ongi enamik RA-sid liikunud selles suunas, et vaiete menetlemisega tegeleks RÜ (v.a juhul, kui vaie on esitatud RA tegevuse peale, mil vaie menetleb RA). Erandiks on KuM, kes menetleb ka RÜ otsuste kohta esitatud vaideid ise.

### 4.4 Toetuskeemi elluviimine

116. Toetuskeemi elluviimise etapp koosneb tinglikult järgmistest osadest:
- ▶ Maksetaotluste menetlemine
  - ▶ Projekti aruannete menetlemine
  - ▶ Projektide rakendamise järelevalve sh:
    - riigihangete järelevalve
    - paikvaatlused
  - ▶ Tulemuste seire, rikkumiste ja tagastuste menetlemine
117. Toetuskeemi rakendamise faasis on aktiivsem roll RÜ-del. RA osa piirdub sageli keerukamates küsimustes RÜ-de nõustamise ning tegevuste ja tulemuste üldise seirega, v.a siis TART-skeemi korral, kus RA-le (või RA-ga seotud organisatsioonile) võib langeda suur roll tegevuste elluviijana. Samas on RÜ ajakulu toetuste menetlemisele selgelt sõltuvuses toetuse andmise tingimustest (TAT), mille kujundab siiski põhiosas RA.

---

on tagada teatud kriitiline mass toetuse saajaid ja abivajajaid (nt korterelamute renoveerimine või ettevõtjate arenguprogramm), siis on eesmärgipärasem just jooksev taotlemine.

<sup>8</sup> Vormiliste puuduste kõrvaldamiseks on taotlejale parandamisvõimaluse andmine kohustuslik.

#### 4.4.1 Maksetaotluste ja aruannete menetlemine

118. Maksetaotluste menetlemise kulud on selgelt suuremad nendes meetmetes, kus on palju üksikuid ja väikese mahuga kulukomponente, seda nii avatud taotlemise kui TART-ide puhul. EAS tõi intervjuus välja, et nende endi hinnangul jääks alla 30-euroste kuludokumentide menetlemisest loobumise korral kliendil saamata ligikaudu 0,1% rahast, samas kui administratsiooni töömaht väheneks 16%. EAS-i hinnangul ongi kõige kõrgema menetluskuluga võrgustikud, tehnoloogia arenduskeskused ja klastrite tegevused, kus on palju pisikesi kulusid nagu bussipiletid jms. Investeeringute kavade puhul on menetletavad summad suured ja seetõttu ka ajakulu väiksem, kuid vigadega seotud riskid jällegi oluliselt kõrgemad. Soovitusena võiks kaaluda raha tulemuspõhist jagamist, eriti väiksemate summade puhul, kus toetuse saaja garanteerib saadud toetuse eest soovitud tulemuse ning põhjalikku finantsaruandlust ei nõuta.
119. TART-skeemi puhul on näiteks nii RM, kui KIK kasutanud võimalust kontrollida maksetaotluste menetlemisel kulusid valimipõhiselt just ennekõike nende maksetaotluste puhul, kus kuluridasid on väga palju. SA Innove kasutab valimipõhist kontrolli nii TART-skeemide kui ka avatud taotlusvoorude korral, vaid investeeringukavade puhul rakendatakse 100%-list kontrolli. Arvestades, et riigiasutuste puhul on reeglina pettuste risk väiksem, siis on selline lihtsustatud valimipõhine kulude menetlemine end seni õigustanud.
120. Menetlemise kulud erinevad ka sõltuvalt sellest, milline on eelnev kogemus sarnase toetuse menetlemisel. Uute tegevuste ja sihtrühmadega on reeglina rohkem tööd, samas kui tegevuste puhul, kus taotlejad on juba teadlikud skeemi rakendamise praktikast ja omavad eelnevat kogemust, on menetlemisele kuluv aeg lühem.
121. KIK on taotlenud KA-st erandit ühetoaliste, lihtsate maksete skeemide menetlemiseks (nt soojamajanduse arengukavade koostamine). Sellisel juhul ei tehta menetlusprotsessis nt paikvaatlusi ega järelkontrolli.
122. Üheks väljakutseid pakkuvaks teemaks on lihtsustatud kulude menetlemine, mida võimaldab struktuurivahendite ühissätete määrus<sup>9</sup>. Ühest küljest on sellel suur potentsiaal administratiivkulude vähendamisel, teisalt on see aga mitmete RÜ-de hinnangul kaasa toonud ka süsteemi keerukuse kasvu, seda ennekõike just ausa, õiglase ja kontrollitava arvutusmeetodi väljatöötamisel aktsepteeritavate kulumäärade kehtestamisel. Lihtsustatud kulude puhul nihkub administratiivne koormus kulude menetlemiselt aktsepteeritavate kulumäärade väljatöötamisele ja tõendamisele, mis intervjueeritavate hinnangul ei pruugi administratsiooni enda vaates olulist kokkuhoidu anda. Samas tuleb siiski arvestada, et toetuse saaja vaatenurgast võib see anda olulise halduskoormuse vähenemise. Näiteks SoM kasutab lihtsustatud kulude meetodit sõidu- ja majutuskulude kompenseerimisel ning stipendiumide maksmisel, aga ka näiteks kodude kohandamise kulude kompenseerimisel. Samuti kasutatakse lihtsustatud lähenemist kaudsete kulude arvestamisel. TART-ide puhul tunnetatakse selget ajasäästu kulude menetlemisel, sest kaob vajadus esitada väikesesummalisi tšekke jms. Ka EAS on koostamas oma lihtsustustepanekute paketti. Et aga enamik RÜ-dest ei ole täpselt mõõtnud konkreetset ajakulu, mis selliste kulude menetlemisele varem kulunud on, siis on efekt vaid tunnetuslik. Lihtsustatud kulude laiemale kasutusele aitaks kaasa parimate praktikate levitamine ning täpsemate juhendmaterjalide koostamine sobiva arvutusmeetodi väljatöötamiseks KA ja auditeeriva asutuse koostöös, mis aitaks kaasa lihtsustatud kulude kasutamise ettevalmistava ajakulu vähendamisele, maandaks võimalikke finantskorrektsioonide riske ning viiks seeläbi rakendamiskulude kokkuhoiule. Levitada tasub infot ka selle kohta, et AA on nõus arvutusmeetodikaid eelnevalt üle vaatama ja RA-sid ses osas konsulteerima. Lisaks tuleks tõhustada

<sup>9</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. 12.2013, art 67 ja art 68

koostööd metoodikate väljatöötamisel RÜ ja RA-de vahel, et oleks tagatud metoodikate hilisem edukas rakendamine.

123. Ajaarvestust RÜ-d reeglina ei kasuta, küll aga hoitakse silma peal menetluse ajakulul. Siin on mitmed RÜ-d (nt KIK, EAS) seadnud endale eesmärgiks kõrgemad nõudmised menetlemise kiirusele, kui on KA ootused, mis on sätestatud juhendis „Korraldusametuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele“ (KAMIN).
124. Intervjuude käigus tõstatus ka mitmeid rakendamise seotud probleeme, mille lahendamine võiks samuti vähendada rakendamise ajakulu. Näiteks TART-ide puhul tuleb arvestada, et maksetaotluse ettevalmistamise eest vastutab reeglina toetuse saaja, kes koondab info kokku teistelt koostööpartneritelt (nt teiste ministriumite allasutustelt, maakondlikest arenduskeskustest vms). Sellega seoses võib esile kerkida olukord, kus eri riigiasutuste kulude kirjendamise praktikad ja tavad on mõnevõrra erinevad, kuid kulude korrektsuse eest peab ikkagi vastutama toetuse saaja/RA, kellel ei ole aga otsustuspädevust sekkuda teise riigiasutuse raamatupidamise korraldamisesse ega õigust tõlgendada struktuurivahendite abikõlblikkuse reegleid. Kuigi mitmed intervjuueeritud pakkusid välja, et iga TART-i partner võiks esitada oma vastutusvaldkonnas eraldi maksetaotlused, siis hindajate arvates ei ole see siiski asjakohane, kuna sel moel hajub vastutus saavutatavate eesmärkide ja soovitud tulemuste osas. Küll aga võiks mõelda selliste erinevuste kohta info kogumisele ning selle põhjal kas siis raamatupidamispraktika ühtlustamisele või selgematele juhenditele abikõlblikkuse hindamisel. Võib arvata, et mõnevõrra lahendab selle olukorra ka tulemuspõhise eelarvestamise üleminek riiklikul tasandil, mis samuti aitab kaasa raamatupidamistavade ja praktikate ühtlustamisele riigiasutuste vahel.
125. Kokkuvõttes, kulude kontroll on seni olnud oluline osa SV-te sihipärasest kasutamisest ja see peab kindlasti optimaalses mahus ka säilima. Paljud RÜ-d on läinud üle valimipõhisele kulukontrollile, samuti on taotletud erandeid nt väiksemate kulude (nt alla 100 EUR) n.ö *lump-sum* menetlemiseks. Lihtsustatud kulud on samuti üks võimalus, kuigi eeldab põhjalikku eeltööd. Samuti kasutatakse lepingute disainimist, kus ostetakse pigem tulemust, mitte tegevusi. Kulud kajastatakse seejuures tööde vastuvõtmise aktide, mitte üksikute kuluartiklite kaupa.

## 4.4.2 Projektide elluviimise järelevalve

### Hangete menetlemine

126. Enamike intervjuueeritud RÜ-de puhul toodi ajamahuka etapina välja hangete kontroll, mida teostatakse kõikide rakendusskeemide puhul sarnase kontroll-lehe alusel. Mitmed RÜ-d, nagu KIK, RM, RIA jt, teostavad ka hangetele valikulist või täielikku eelkontrolli, et ennetada hilisemaid probleeme. Enamasti tehakse hangete eelkontrolli suuremate investeeringute ja kulude puhul, samuti nende toetuse saajate puhul, kes on osutunud varem probleemsemaks, või sihtrühmade puhul, kelle osas võib oodata võimalikke kõrgemaid riske kas siis vähese teadlikkuse või kogemuse tõttu. Hangete puhul teostavad RÜ-d ka valimipõhist järelkontrolli, kus hinnatakse hankija varasema käitumise ja tegevusvaldkonna riske ning koostatakse selle põhjal järelkontrolli valim (s.o teise astme kontroll).

### Paikvaatlused

127. Paikvaatluste puhul kontrollivad RÜ töötajad projekti kohapealse vaatluse teel, kas tegevused vastavad taotluse rahuldamise otsuses toodule või TAT-ile ning teavituspõhised on täidetud. Üldjuhul viiakse iga projekti juures läbi paikvaatlus abikõlblikkuse perioodil vähemalt ühel korral. Paikvaatlusi võib teostada ka valimipõhiselt, v.a suurprojektide puhul.
128. Mõnede RA-de ja RÜ-de (nt RM, MKM, KIK, EAS, Innove) puhul kasutatakse ka projektide eelpaikvaatlusi, minnakse vaatama projektide olukorda koha peale ka enne toetuse rahuldamise otsuse tegemist. Seda on kasutatud näiteks tänavavalgustuse projektide või loodukaitseliste toetusprojektide puhul. Selline võimalus ennetab probleeme rakendamise järgmistes etappides. Paikvaatluste ajakulu

sõltub projekti elluviimise asukohast (nt TJA kogemuste põhjal võib võtta objekti vaatlus maanteeprojekti puhul ca tund kuni kaks, kuid objektile ja tagasi sõitmiseks kulub ülejäänud osa tööpäevast). Ajakulu sõltub ka projekti rakendajast: näiteks suurte taotlejate puhul, nagu ülikoolid, võivad dokumendid olla erinevates osakondades/instituutides laiali, mistõttu võib nende koondamine võtta aega.

#### Finantskorrektsioonid

129. Finantskorrektsioonide menetlemine on lahendatud erinevates RA-des erinevalt. Mõnel juhul on finantskorrektsioonide menetlemine RA ülesanne näiteks TART-skeemi puhul, samas kui avatud taotlemise puhul menetleb finantskorrektsioone ja nendega seotud eelarvemuudatusi RÜ.
130. KuM näiteks tõi välja, et sõltumata finantskorrektsiooni suuruselt, tuleb alati algatada TART-i eelarve muudatus ja sellega seoses ka TAT-i muudatus koos kõigi sinna juurde kuuluvate kooskõlastusringidega. Seega on väikesemahuliste finantskorrektsioonide puhul tegemist ebaproportsionaalselt suure ajakuluga. Pragmaatilistel kaalutlustel koondatakse seetõttu oodatavad/teadaolevad korrigeerimised ja tehakse kõik muudatused koos või oodatakse, kuni tuleb esitada uued eelarveprognoosid, et kogunenud muudatused siis üheskoos kajastada.
131. Kuigi enamik intervjueritud RÜ-sid ja RA-sid on käimasoleval perioodil finantskorrektsioonidega väga vähe või üldse mitte kokku puutunud (mistõttu tuginevad nende hinnangud pigem eelmisele perioodile), siis eelmise perioodi kogemusele tuginedes on rakendajate hinnangul finantskorrektsioonid ajamahukad, eriti, kui nendega kaasnevad pikaajalised kohtuvaidlused.

### **4.4.3 Projekti- ja meetmetasandi seire**

132. Projektitasandi tulemuslikkuse ja TAT-i kooskõla seiret teostab reeglina RÜ, kes annab vastava koondhinnangu meetme kohta edasi RA-le. RA vastutab omakorda meetme eesmärkide saavutamise eest. RA ülesandeks on hinnata, kuidas erinevad tegevused meetme raames kokku jooksevad ning kuidas kujuneb tervik rakenduskeemide üleselt meetme või prioriteetse suuna peale. Ajakulu erineb pigem fondide vahel: kui ERF-ist makstavate toetuste puhul on selged väljundindikaatorid kas „tk“ või „km“ vms, mis saavutatakse projekti lõpuks, siis ESF-i meetmete puhul on vaja jooksvalt seirata, kui kaugel sihttasemest ollakse (nt kui mitu noort on teenust saanud või osalenud tööturu koolitustel). Sellest tulenevalt on ka seirele kuluv ajakulu erinev.
133. ESF-i meetmete puhul paisutab seirele kuluvat aega sageli ESF-i andmekorje, seda nii toetuse saaja, RÜ kui RA vaatest. Tegemist on kohustuslike seireandmetega, mida Euroopa Komisjon ESF-i määrase kohaselt soovib saada. Andmepäringud pannakse kokku eri tasandite koostöös. SOM-i näitel liigub andmepäring lepingupartnerilt Sotsiaalkindlustusametile, seal edasi SOM-i ning seejärel SA Innovele, kes koondab kõik andmepäringud ja saadab koondina Statistikaametile. Statistikaamet teeb registritele isikukoodide järgi vastavad päringud ning filtreerib seejärel andmed tulenevalt andmekaitsepiirangutest. Selline kompleksne ja uudne süsteem tekitab üsna suurt ajakulu, on intervjueritavate hinnangul selgelt koormav ning sisaldab kokkuvõttes siiski olulisi ebatäpsusi. Võrreldes näiteks eelmise perioodiga on muutunud andmete kogumine ESF-i jaoks laiapõhjalisemaks ja ka detailsemaks. Näiteks märgiti, et andmed on riikide vahel raskelt võrreldavad, samuti tekib andmete vahetamise käigus Statistikaametiga üsna palju vigu, nende vigade otsimine ja parandamine on aga märkimisväärne ajakulu. Siin peaks kaaluma, millised on võimalused andmesisestust ja -vahetust muuta, s.h nt digitaliseerida ja standardiseerida, nii et andmesisestuse ning -töötluse käigus tekiks vähem vigasid ja sellest tulenev kasu oleks arusaadavalt kommenteeritud (vt lisaks aruande soovitusid ja järeldused).
134. Meetmetasandi seire ja tulemuslikkuse hindamisele on ajakulu silmas pidades iseloomulik ka teatav sesoonsus: enamasti esitatakse tegevusaruanded aasta lõpus või uue aasta alguses, mis tuleb seejärel RA ja/või RÜ poolt menetleda, misjärel tuleb aasta algul koostada eelmise aasta kohta sisend

seirearuandesse ning lisaks vajab KA ka erinevaid ülevaateid rakendamise seisust. Selle tulemusena koonduvad seire ja tulemuslikkuse hindamisega seotud tegevused RÜ-des/RA-des pigem IV ja I kvartalisse.

## 4.5 Auditid

135. STS-i alusel kehtestatud määruse „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“ kohaselt on AA ülesandeks teostada järgmisi auditeid:

a) **Juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditid** (edaspidi JKS-i audit). Auditi objektiks võib määruse kohaselt olla KA, sertifitseerimisasutuse, RA ja RÜ ning toetuse saaja struktuuriüksus, süsteem, protsess ja tegevus, mis peab tagama toetuse nõuetekohase kasutamise. JKS-i auditite ajakulu ei sõltu reeglina rakenduskeemist, kui just ei ilmne süsteemne viga konkreetse rakenduskeemi elluviimisel (nt riigiabi menetlemise viga vms).

b) **Projektauditite** eesmärk vastavalt eelmainitud määrusele on hinnata:

- ▶ projekti toetatavate tegevuste ja abikõlblike kulude vastavust Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidele ning vastavalt kas taotluse rahuldamise otsusele, ühisele tegevuskavale, TAT-i käskkirjale või rahastamisvahendi rakendamise lepingule või käskkirjale;
- ▶ abikõlblike kulude ning toetuse saaja raamatupidamisaruannete ja raamatupidamise algdokumentide vastavust, välja arvatud kulude lihtsustatud hüvitamisviiside puhul, mille hindamisel lähtutakse õigusaktides ja taotluse rahuldamise otsuses sätestatud erisustest;
- ▶ toetuse saajale toetuse maksmist õigel ajal ja ettenähtud mahus.

136. Auditeeriva asutuse rolli täidab RM-i finantskontrolli osakond. Auditeerimised toimuvad olenemata rakenduskeemist ning meetmest kõikides RA-des ja RÜ-des ning ka projektide valimi koostamisel ei arvestata rakenduskeemiga. Näiteks perioodil 2014-2020 on teostatud 12.06.2017 seisuga kõige rohkem auditeid SA Innoves (20) ja TJA-s (17), kõige vähem aga KIK-is (2). Ülejäänud RÜ-des jääb auditite arv vahemikku 4-6.

137. Paljud perioodi 2014-2020 projektid on veel rakendamise faasis ning seetõttu on lõppenud projektide arv, mille põhjal anda hinnangut auditeerimise ajakulule, piiratud. Intervjuude põhjal selgus, et üldiselt ei sõltu auditile kuluv aeg rakenduskeemist, pigem on määravaks teguriks meede ning projekti keerukus. Meetmete puhul, kus tegevused võimaldavad paindlikku lähenemist, nagu näiteks ettevõtluse toetamine, on ka tõlgendamise ruumi rohkem ning väärtõlgenduste oht suurem. Ka tehniliselt keerukamad projektid, kus toetatakse näiteks spetsiifilist teadus- ja arendustegevust või tehnoloogiate väljaarendamist, võivad nõuda auditeerimisel rohkem aega. Suurem osa auditeid mööduvad siiski suuremate probleemideta ning nõuavad RÜ-delt ja RA-delt suhteliselt vähe aega. Ajakulu koondub pigem üksikutele audititele, mille puhul tekib rikkumiste kahtlus. Intervjueeritute toodud näidete põhjal ilmneb, et üks probleemne projekt võib paisutada märkimisväärselt auditile kuluvat aega isegi-mitmekümnekordseks. Eriti iseloomulik on see olukordadele, kus auditeeritav või RÜ või RA ei nõustu auditi järeldustega. Paljud vaidlused on seotud riigihangete korraldamisega ja seadusandlike aktide tõlgendamisega. Seejuures on mõnikord ka segadust tekitavaid olukordi, kus tõlgendus aja jooksul muutub (näiteks tulenevalt uutest kohtulahenditest, seadusemuudatustest või ka uutest suunistest Euroopa Komisjonilt või direktiivide pinnalt), mistõttu see, mida tehti perioodi algul, ei pruugi olla perioodi keskpaigas enam sobiv. Auditite ajakulu ongi seotud peamiselt selgituste ja täpsustamisega. Auditile kuluvat aega mõjutab ka see, milline on tuvastatud vea iseloom. Kui auditi käigus leitakse mõni süsteemne viga näiteks hangete korraldamises või kaasfinantseeringu arvestamises, siis tegeletakse sellega prioriteetselt ja süvitsi, mistõttu on ajakulu ka RÜ-le ja RA-le suurem.

138. Intervjuude ja tööprotsessi kirjelduste põhjal selgus, et auditeerimise protsessid võivad erineda sõltuvalt asutuse struktuurist. Auditeerimisega seotud töökoormus sõltub intervjueeritavate hinnangul projekti suurusel, meetmel, auditeerivast asutusest, aga ka konkreetsest audiitorist.
139. Samas on auditeerimise puhul võimalik ka süsteemi optimeerida. Intervjueeritavad tõid esile üksikute asutuste mitmekordset auditeerimist. Näiteks mainisid intervjueeritavad, et kui teatud asutuses on hiljuti audit toimunud, siis võiks jälgida, et ta kohe uuesti valimisse ei satuks. Praegu on mõned asutused, näiteks Töötukassa, aga valimivõtu meetodika tõttu järjepidevalt audititega seotud. Teisalt tegid intervjueeritavad aga ka ettepaneku, et kõik elluviijad, kellele antud toetuste mahud on suured, võiks perioodi vältel auditi valimisse siiski sattuda. See annaks kindluse, et tegevuste elluviimine on nõuetekohane. Tuleb siiski arvestada, et valimi moodustamise põhimõtted sõltuvad Euroopa Komisjoni vastavatest nõuetest ning valimi loomisel lähtutakse juhuvalimi põhimõtetest.
140. Kõige ajakulukamad ja koormavamad auditid on intervjuudes antud hinnangute kohaselt MKM-i ja EAS-i puhul. Näiteks SiM-i ja SOM-i näitel ei võta auditite protseduuri panustamine märkimisväärselt aega, samas kui MKM-i puhul võtab see nende enda hinnangul põhitöö kõrvalt rohkem aega, kui peaks. Võttes arvesse EAS-i ja MKM-i 2014-2020 meetmeid, on neil võrreldes teiste asutusega rohkem avatud taotlemist, st väiksemaid projekte erasektorile, mistõttu on ka riskid kõrgemad ja auditeerimisvajadus suurem.
141. Intervjuude põhjal võib järeldada, et auditiprotseduuride puhul tuleks erilist tähelepanu pöörata kommunikatsioonile: tegemist on tundliku valdkonnaga, kus vigade ilmumine rakendamises tekitab inimestes negatiivseid emotsioone ja vastumeelsust. Seetõttu on põhjalik selgitamine ja konteksti mõistetavaks tegemine ebaefektiivsete ja pikkade vaidluste ennetamisel väga olulisel kohal. Ära märkimist väärib ka asjaolu, et kuigi intervjueeritavad tunnetasid auditeid koormavana, siis ajakulu hinnangute põhjal on tegemist siiski marginaalse kuluga, mis toetab samuti tõhusa kommunikatsiooni rolli tegevuste põhjendamisel ja leidude argumenteerimisel. Ajakulu vähendamisele aitaks kaasa ka parimate praktikate jagamine RA-de ja RÜ-de vahel. Nii näiteks toodi ühes intervjuus välja, et meetmete disaini ja RÜ järelkontrolli abil saab paljusid probleeme ennetada, näiteks tagada, et projekti dokumentatsioon oleks korras, kavandada toetuskeemi abikõlblikud kulud ja aruandlus selliselt, et toetataks ainult eesmärgi saavutamiseks kriitilise tähtsusega kulusid (nt siseriikliku lähetuse kulud vs. välismessil osalemise kulu vms) selliselt, et hüvitatavatesse kuludesse ei satuks väga väikesi kulusid (nt kohvipausid, bussipiletid vms).

## 4.6 Läbivad ülesanded

142. Läbivateks ülesanneteks on horisontaalsed tegevused, mis tuleb toetuskeemi rakendamisel teostada sõltumata sellest, milline on valitud rakenduskeem. Siia alla kuuluvad näiteks valdkondlike komisjonide töö, RA ja RÜ teostatav seire ja hindamisega seotud tegevused, SFOS-i kontode haldus, suhtlus ning nõustamine KA/RA/RÜ vahel, tööprotsessi kirjelduste ettevalmistus, ülevaatamine ja muutmine, aga ka üldine kommunikatsioon ja avalike suhete korraldamine.
143. RA/RÜ teostatav seire ja tulemuslikkuse hindamine on rakenduskeemiülene tegevus ning ajakulu sellele ei sõltu rakenduskeemist. Seire puhul keskendutakse ennekõike vahetulemuste ja tulemuste saavutamise jälgimisele.
144. Struktuurivahendite rakendamisel on asutuste ametnike omavaheline tõhus suhtlus ning infovahetus möödapääsmatu. Hindamisest ilmnemine erinevaid arusaamu töökorraldusest ning ootustest erinevatele tööprotsessi osadele, mis tekitavad lisatööd ja vääriti mõistmist. Näiteks menetlustavad, kus riigieelarveliste ja struktuurivahendite rakendamisel on erinevad nõuded, tekitavad täiendavaid selgitamis- ja kohandamisvajadusi ning seega ka suuremat ajakulu. Arvestades, et välisvahendite kasutamine toimub EL-i tasandil ühtsete kokkulepitud reeglite järgi, võib selline olukord ollagi paratamatu, kuid võimaluste piires tuleks siiski arvestada siseriiklike menetlustavade ja skeemidega.



Ka omavahelisel kommunikatsioonil on kanda suur roll. RA-dele võiks anda rohkem vastutust tulemuste saavutamise eest, aga samas ka valikuvabadust, samas kui KA roll võiks olla pigem suunav, toetav ja juhendav. Tuleks tagada, et riigieelarveliste vahendite ja struktuurivahendite rakendamine järgiks võimalikult palju sarnast praktikat, seda eriti olukorras, kus ka riigi eelarvestamise protsess on reformimisel. Struktuurivahendite nõuetest tulenevad erisused peaksid olema erandlikud ja selgelt põhjendatud.

## 4.7 Ajakulu hinnangud ja proportsioonid

145. Andmepäringutega koguti RÜ-delt ja RA-delt infot allolevas tabelis toodud meetmetegevuste kohta. Mitmed andmete esitajad (nt KEM, HTM) tõid välja, et rakendusskeemide vahel põhimõttelisi erinevusi ajakulus ei ole, ajakulu erinevused tulenevad pigem meetme sisust.
146. Kuna enamikes uuritud asutustes ei koguta tööajakasutuse kohta regulaarselt infot, siis tuleb antud peatükis toodud hinnanguid käsitleda ligikaudsetena. Kuivõrd hindamine hõlmab pikka perioodi (2014-2020), siis sisaldavad asutuste poolt antud hinnangud ilma täpsete mõõtmisandmeteta kindlasti teatud määral ebatäpsusi.

Tabel 4. Ajakasutuse andmepäringu valim

Skeem	Avatud taotlemine	Investeeringute kava	TART
Archimedes		4.1.4	4.1.3
EAS	4.2.4; 5.1.2; 5.3.3		5.1.3
HTM	4.1.4		1.2.1
Innove	2.1.2	1.4.1	1.1.1
KIK		8.2.2	4.3.3; 8.1.1; 8.1.2
KEM			4.3.3*
KuM	5.3.1		2.6.4-2.6.6
MKM			5.1.3
RM		2.4.2	12.1
RIA	12.3.1	11.2.1	1.3.2
Riigikantselei			12.2
SiM		8.2	2.6.1-2.6.3
SoM	2.1.2	2.4.2	2.2.2
TJA		10.1	

\* KEM rõhutas, et ka teiste meetmete puhul on ajakulu ligikaudu sama.

147. Andmepäringud laekusid perioodil 9.06.-21.07.2017. Kus võimalik, teisendati ajakulu päevadesse kuu kohta. Ajakulu hinnangutest jäeti välja sellised ajakulu hinnangud, mille ühikuid ei olnud võimalik tuvastada (nt päevi infoseminari kohta või päevi infolehe kohta, sest infoseminaride ja infolehtede arv ei ole teada). Võib siiski eeldada, et need ei mõjuta märkimisväärselt üldisi ajakulu proportsioone. Andmepäringule vastates esitasid vastajad infot erineva detailsuse astemega: mõnel juhul loeti üles kõigi spetsialistide ajakulu, mõnel juhul piirduti peamiste rakendamisega seotud isikute ajakulu hinnangutega. Terviklikkuse huvides jäeti arutustest välja kõik töötajad, kelle ajakulu jäi alla viie tööpäeva. Kogutud info teisendati tööpäevadesse kuus kus võimalik. Selliste eelduste mõju ajakulu jaotusele on siiski marginaalne ega mõjuta otseselt uuringu tulemusi.
148. Andmepäringute analüüs kinnitab intervjuudest ilmnenuid peamisi järeldusi: **ajakulu varieerub ühte rakendusskeemi kasutavate meetmetegevuste vahel rohkem kui rakendusskeemide vahel** (vt allolev tabel 5). Tabel kinnitab, et avatud taotlusvoorudega seotud töömahud on keskmiselt kõrgemad kui TART-ide või investeeringute kava ajakulu. Varieeruvused võivad olla väga suured aga ka rakendusskeemi sees, sõltudes sellest, kui lihtsa või keeruka tegevuste komplektiga on tegemist.

Näiteks investeeringute kava puhul sisaldab meetmetegevus 8.2.2. ühe investeeringuobjekti elluviimist (metsa- ja maastikupõlengute likvideerimiseks vajaliku tehnika ostu Päästeametile), samas kui tegevuse 11.2.1. raames arendatakse keerukat ja unikaalset e-teenuste baastaristut, mis peab ühilduma olemasolevate süsteemidega ning võimaldama uute e-teenuste arendamist tulevikus.

149. Ka ilmneb trend, et RA ajakulu on just avatud taotlusvoorude puhul selgelt väiksem kui RÜ-de ajakulu, samas kui investeeringute kavade puhul langeb suurem ajaline koormus pigem RA-dele, TART-ide puhul sõltub aga ajakulu väga palju TART-i enda ülesehitusest: kas elluviimiseks kasutatakse partnereid, kuidas toimub raha jaotamine jms.

Tabel 5. Ajakulu hinnangud andmepäringute põhjal

RS	RÜ/RA	Meede	Ajakulu (päevades)	Rakendamise periood (kuud)	Päevi kuus/keskmiselt	
AT	Innove	2.1.2.	1327	25	53	
	SOM	2.1.2.	15	25	1	
	HTM	4.1.4.	135	26	5	
	Archimedes	4.1.4.	2750	26	106	
	EAS	4.2.4.	1263	25	51	
	EAS	5.1.2.	3172	27	117	
	KuM	5.3.1.	421	29	15	
	EAS	5.3.3.	2144	21	102	
	EAS	5.4.3.	6607	28	236	
	KIK	8.1.2.	1092	30	36	
	RIA	12.3.1.	1449	26	56	
	IK	Innove	1.4.1.	1078	25	43
		SOM	2.4.2.	228	9,5	24
		RaM	2.4.2.	739	9,5	78
SiM		8.2.	1353	26	52	
KIK		8.2.2.	27	26	1	
TJA		10.1.1.	401	32	13	
RIA		11.2.1.	1082	27	40	
TART		Innove	1.1.1.	261	30	9
		HTM	1.2.1.	90	23	4
		RIA	1.3.2.	64	14,5	4
	SOM	2.2.2.	231	13	18	
	SiM	2.6.1. - 2.6.3.	303	6	50	
	KuM	2.6.4 - 2.6.6.	120	9	13	
	Archimedes	4.1.3.	247	18	14	
	KIK	4.3.3.	103	22	5	
	KEM	4.3.3.	1657	22	75	
	EAS	5.1.3.	162	11	15	
	MKM	5.1.3.	772	11	70	
	KIK	8.1.1.	649	30	22	
	RaM	12.1.	2129	29	73	
	Riigikantselei	12.2.	1521	30	51	

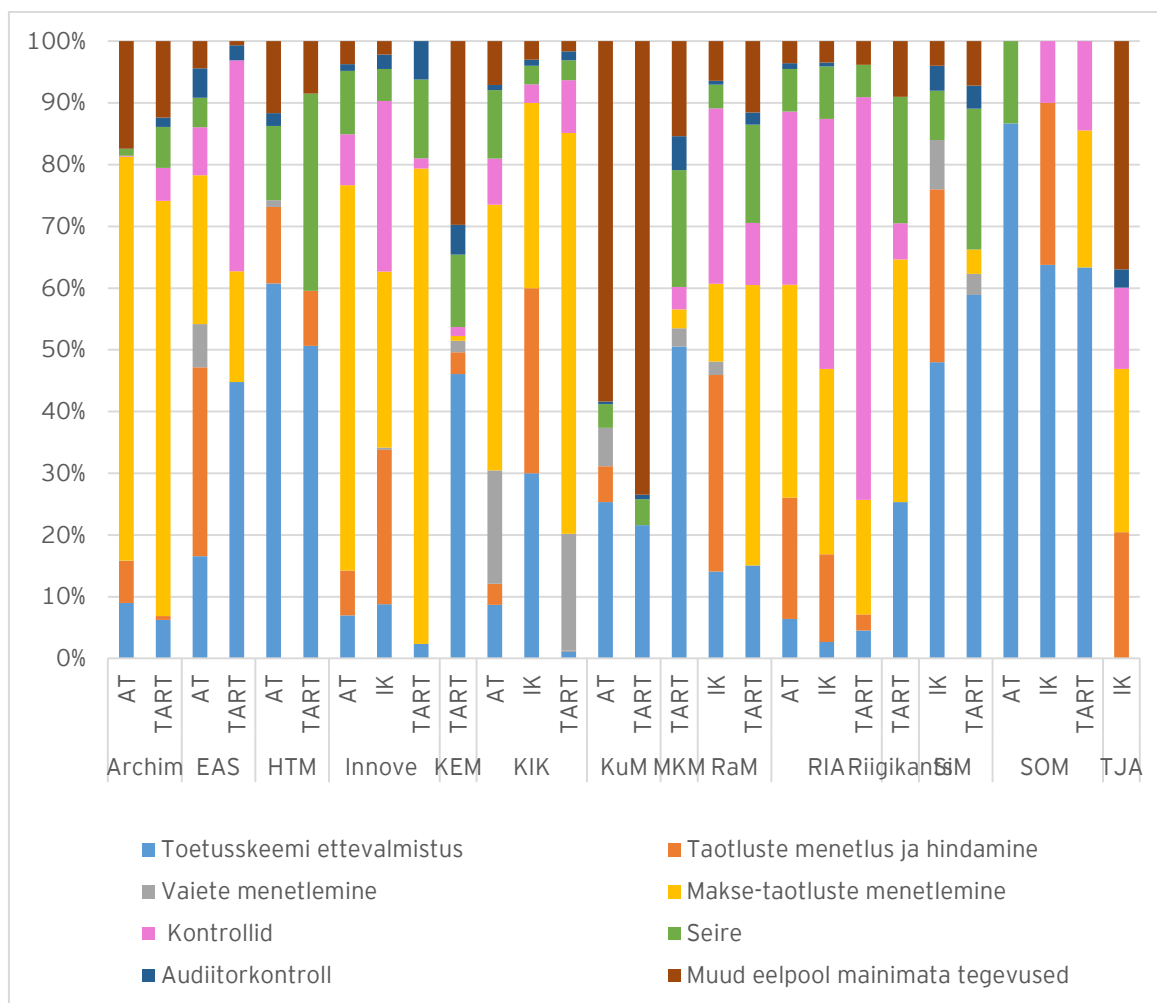
Allikas: RA-de ja RÜ-de andmepäringud

150. Kui vaadata aga ajakulu jagunemist protsessi elementide lõikes, joonistuvad ka siin välja mustrid, mis kinnitavad intervjuudes toodut (vt joonis 4, tabel 6). Nii on RA-de puhul suurem osakaal toetuskeemi ettevalmistusel. KuMi-l ja MKM-il joonistub välja suhteliselt suur osa läbivaid tegevusi, mille osas nt

MKM tõi välja, et suure osa sellest moodustavad erinevad kooskõlastusprotsessid, info esitamine KA-le jms, mis ei ole otseselt seotud rakenduskeemiga. MKM-i ja EAS-i puhul joonistub andmete põhjal välja ka EAS-i suhteliselt suurem osalus toetuskeemi ettevalmistamisel, mis on aga muu hulgas seotud nii EAS-i kui ettevõtjatele toetuste jagamise keskuse tugeva ekspertiisi kui ka näiteks sellega, et EAS kasutab oma majasisest infosüsteemi ning taotlusvoorud on vaja seal häälestada. MKM-i puhul paistab silma ka suhteliselt kõrgem ajakulu audititele, mis tuli välja ka intervjuudes.

151. RÜ-de puhul on selgelt suurim osa ajakulust seotud maksetaotluste menetlemisega, millel järgneb kontrolliprotsesside etapp. Muude tegevuste all mainisid paljud RÜ-d just toetuse saajate nõustamist erinevatel rakendamisega seotud teemadel. Sellelgi on iseloomulik sõltuvus uudsusest: uute protsesside, nagu nt e-taotlemine, või uute toetuskeemide puhul on küsimusi rohkem ning nõustamise maht suurem.

Joonis 4. Ajakulu jagunemine rakendamise protsessi osade lõikes (%)

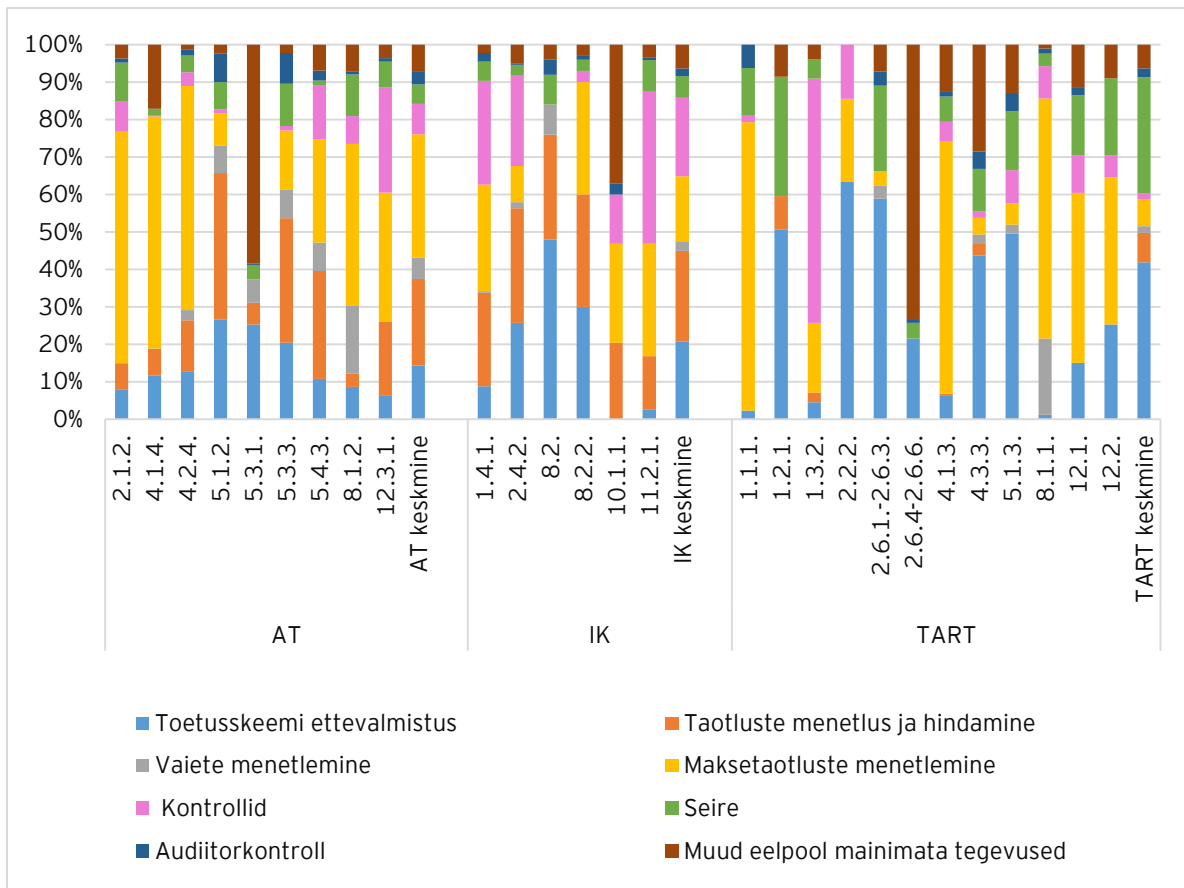


Tabel 6. Ajakulu jagunemine rakendamise protsessi osade lõikes (%)

RA/RÜ	RS	Toetus- skeemi ette- valmistus	Taotluste menetlemine ja hindamine	Vaiete menet- lemine	Makse- taotluste menetlemine	Kontrollid	Seire	Audiitor- kontroll	Muud eespool mainimata tegevused
Archim	AT	9%	7%	0%	65%	0%	1%	0%	17%
	TART	6%	1%	0%	67%	5%	7%	1%	12%
EAS	AT	17%	31%	7%	24%	8%	5%	5%	4%
	TART	45%	0%	0%	18%	34%	0%	2%	1%
HTM	AT	61%	12%	1%	0%	0%	12%	2%	12%
	TART	51%	9%	0%	0%	0%	32%	0%	9%
Innove	AT	7%	7%	0%	62%	8%	10%	1%	4%
	IK	9%	25%	0%	29%	28%	5%	2%	2%
	TART	2%	0%	0%	77%	2%	13%	6%	0%
KEM	TART	46%	4%	2%	1%	1%	12%	5%	30%
KIK	AT	9%	3%	18%	43%	7%	11%	1%	7%
	IK	30%	30%	0%	30%	3%	3%	1%	3%
	TART	1%	0%	19%	65%	9%	3%	1%	2%
KuM	AT	25%	6%	6%	0%	0%	4%	0%	58%
	TART	22%	0%	0%	0%	0%	4%	1%	73%
MKM	TART	51%	0%	3%	3%	4%	19%	5%	15%
RM	IK	14%	32%	2%	13%	28%	4%	1%	6%
	TART	15%	0%	0%	45%	10%	16%	2%	12%
RIA	AT	6%	20%	0%	35%	28%	7%	1%	4%
	IK	3%	14%	0%	30%	41%	8%	1%	3%
	TART	5%	3%	0%	19%	65%	5%	0%	4%
Riigikant	TART	25%	0%	0%	39%	6%	20%	0%	9%
SiM	IK	48%	28%	8%	0%	0%	8%	4%	4%
	TART	59%	0%	3%	4%	0%	23%	4%	7%
SOM	AT	87%	0%	0%	0%	0%	13%	0%	0%
	IK	64%	26%	0%	0%	10%	0%	0%	0%
	TART	63%	0%	0%	22%	14%	0%	0%	0%
TJA	IK	0%	20%	0%	26%	13%	0%	3%	37%

Allikas: RA-de ja RÜ-de andmepäringud

152. Kui vaadata ajakulu jagunemist erinevate meetmetevõtte lõikes erinevates rakenduskeemides (vt tabel 7), siis leiab kinnitust, et erinevused meetmete vahel on suuremad kui rakenduskeemide vahel. Seejuures selgeid seaduspärasusi ajakulu dünaamikas ei ilmne. Pigem sõltubki konkreetne ajakulu sellest, milline on meetme sisu, sihtrühm, rakendamise etapp - nii nagu see ka intervjuudest ilmnes.



Joonis 5. Ajakulu jagunemine protsessi elementide vahel meetmetegevuste lõikes (%)

153. Järgevas tabelis on toodud ajakulu jagunemine protsessi elementide lõikes meetmete tegevuste võrdluses.

Tabel 7. Ajakulu jagunemine protsessi elementide vahel meetmetegevuste lõikes (%)

RS	Meetmetegevus	Toetus-skeemi ettevalmistus	Taotluste menetlemine ja hindamine	Vaiete menetlemine	Makse-taotluste menetlemine	Kontrollid	Seire	Audiitor-kontroll	Muud eespool mainimata tegevused
AT	2.1.2.	8%	7%	0%	62%	8%	10%	1%	4%
	4.1.4.	12%	7%	0%	62%	0%	2%	0%	17%
	4.2.4.	13%	14%	3%	60%	4%	4%	1%	1%
	5.1.2.	27%	39%	7%	9%	1%	7%	8%	2%
	5.3.1.	25%	6%	6%	0%	0%	4%	0%	58%
	5.3.3.	20%	33%	8%	16%	1%	11%	8%	2%
	5.4.3.	11%	29%	8%	28%	14%	1%	3%	7%
	8.1.2.	9%	3%	18%	43%	7%	11%	1%	7%
	12.3.1.	6%	20%	0%	35%	28%	7%	1%	4%
	AT keskmine	14%	23%	6%	33%	8%	5%	3%	7%
IK	1.4.1.	9%	25%	0%	29%	28%	5%	2%	2%
	2.4.2.	26%	31%	2%	10%	24%	3%	0%	5%
	8.2.	48%	28%	8%	0%	0%	8%	4%	4%
	8.2.2.	30%	30%	0%	30%	3%	3%	1%	3%
	10.1.1.	0%	20%	0%	26%	13%	0%	3%	37%
	11.2.1.	3%	14%	0%	30%	41%	8%	1%	3%
	IK keskmine	21%	24%	3%	17%	21%	6%	2%	6%
TART	1.1.1.	2%	0%	0%	77%	2%	13%	6%	0%
	1.2.1.	51%	9%	0%	0%	0%	32%	0%	9%
	1.3.2.	5%	3%	0%	19%	65%	5%	0%	4%
	2.2.2.	63%	0%	0%	22%	14%	0%	0%	0%
	2.6.1.-2.6.3.	59%	0%	3%	4%	0%	23%	4%	7%
	2.6.4-2.6.6.	22%	0%	0%	0%	0%	4%	1%	73%
	4.1.3.	6%	1%	0%	67%	5%	7%	1%	12%
	4.3.3.	44%	3%	2%	4%	2%	11%	5%	29%
	5.1.3.	50%	0%	2%	6%	9%	16%	5%	13%
	8.1.1.	1%	0%	20%	64%	9%	3%	1%	1%
	12.1.	15%	0%	0%	45%	10%	16%	2%	12%
	12.2.	25%	0%	0%	39%	6%	20%	0%	9%
TART keskmine	42%	8%	2%	7%	2%	31%	2%	6%	

Allikas: RA-de ja RÜ-de andmepäringud

## 5. Toetuse saajate halduskoormuse hindamine

154. Lisaks rakenduskeemide administreerimise maksumuse analüüsile oli hindamise ülesandeks uurida ka toetuse saajate ja taotlejate halduskoormust nii toetuse taotlemise kui projektide elluviimise etapis. Selleks uuriti hindamise käigus, millised ja kui suured on taotlejate ja projekti elluviijate kulud seoses erinevate projekti ettevalmistamise ning elluviimise tegevustega. Samuti uuriti, millised on taotlejate jaoks kõige keerulisemad ning kulukamad toimingud ning kuidas neid taotlejate jaoks lihtsamaks teha.

### 5.1 Ülevaade analüüsitud juhtumitest

155. Toetuse taotlejate ja saajate halduskoormuse analüüs koostati juhtumianalüüsi põhiselt (vt tabel 8). See tähendab, et analüüsiti põhjalikult valitud tegevusi/taotlusvoore. Juhtumite valiku põhimõtteid on kirjeldatud peatükis 1. Läbiviidud analüüs näitas, et erinevate meetmete, tegevuste ning ka taotlusvoorude halduskoormus võib suurel määral varieeruda, mistõttu tuleb üldistavate järelduste tegemisel arvestada alati konkreetse tegevuse eripäradega. Seetõttu on allpool antud ka ülevaade analüüsitud juhtumitest.

Tabel 8. Halduskoormuse analüüsi valim

Skeem	RA	RÜ	Tegevuse nr	Meetmetegevus	Tüüpilised toetuse saajad
AT	HTM	SA Innove	1.2.1	Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus	Haridusasutused
TART	HTM	SA Innove	1.2.1	Õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamine	SA Innove
TART	HTM	SA Innove	1.5.3	Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel	HTM
TART	SOM	SA Innove	2.2.1	Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused	SOM
IK	SOM	RM	2.4.1	Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine	Haiglad
AT	HTM	SA Archimedes	4.1.4	Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks	Teadus- ja arendusasutused
AT	MKM	EAS	4.2.4	Riigi rahastatavad koostööstruktuurid (näiteks klastritele ja tehnoloogiaarenduskeskustele): "Klastrite toetamine"	Erialaliidud, klastrid, arenduskeskused
AT	MKM	EAS	4.4.2	Teadusarendustegevuse osak	Ettevõtjad
TART	MKM	EAS	5.1.5	Turismindudluse suurendamine. Programm: "Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine perioodil 2014-2020"	EAS
RV	MKM	KredEx Krediidi- kindlustus AS	5.2.1	Laenude, tagatiste ja eksporditehingute kindlustuse väljastamine: "Krediidikindlustus"	Ettevõtjad
AT	KUM	EAS	5.3.3	Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine	Ettevõtjad
AT	MKM	SA KredEx	6.1.1	Korterelamute rekonstrueerimise toetamine	Korteriühistud
AT	KEM	KIK	8.1.2	Pool-looduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud	Looduskaitsega tegelevad MTÜ-d ja SA-d
AT	MKM	KIK	10.2.1	Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes	KOV-id
IK	MKM	RIA	11.1.1	Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine	Sidevõrkude arendamisega tegelevad SA-d või MTÜ-d

156. Halduskoormuse analüüsi tulemuste tõlgendamisel on oluline mõista analüüsitud juhtumite sisu ja ulatust (sh toetuse saajad, toetatud tegevused jne). Antud analüüsil ei olnud eesmärgiks katta terviklikuna kõiki võimalikke tegevusi meetmetegevuse raames, vaid vaadata n-ö tüüpilisi juhtumeid, mida on muuhulgas hindamise läbiviimise ajaks ka rakendatud. Seetõttu on toodud kõikide juhtumite lühikirjeldus, mis aitab piiritleda analüüsitud juhtumite ulatust.
157. Avatud taotlusvoorude puhul käsitleti järgmisi juhtumeid:
- ▶ **1.2.1 Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus** - antud meetmetegevuse raames toetatakse õpetajate ja haridusjuhtide täiendusõpet eesmärgiga võimestada haridusasutusi looma organisatsioonikultuuri, mis lähtub iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetavast, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendavast õpikäsitusest<sup>10</sup>. Juhtumi raames uuriti nelja organisatsiooni, täpsemalt ühe osaühingu, ühe ülikooli ja kahe üldhariduskooli kogemusi toetuse taotlemisel ja elluviimisel. Kõik intervjuud viidi läbi toetuse saaja vastava projektijuhiga. Kõik projektid olid hindamise ajaks lõpetatud. Maksimaalne toetuse summa antud tegevuse raames oli 8 000 eurot, st tegemist oli pigem väiksemahulise tegevusega. Halduskoormuse arvutustes on koostatud nelja intervjuu põhjal n-ö tüüpilise taotleja kulu. Antud tegevuse puhul on toetuse saajaks haridusasutused.
  - ▶ **4.1.4 Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks** - antud meetme raames toetatakse uuringuid ja arendustegevust, teadus- ja arendustegevuse jaoks vajalike väikevahendite ja aparatuuri soetamist ja kaasajastamist; teadlasmobiilsuse, teadlaste koolitamise ja järelkasvu toetamisega seotud tegevusi; tippkeskusega seotud riigisisest ja rahvusvahelist koostööd; innovaatiliste ideede väljatöötamist ja testimist ning teadustegevuse tulemuste levitamist ja populariseerimist<sup>11</sup>. Toetuse saajateks olid teadus- ja arendusasutuste uurimisrühmad, samuti oli projektidel mitmeid partnereid, mistõttu võib tippkeskuste tegevustesse olla kaasatud sadu inimesi. Toetuse saamiseks tuli taotlejatel kõigepealt esitada taotluse esitamise kavatsus ning seejärel taotlused läbi Eesti Teadusinfosüsteemi. Juhtumi raames uuriti kahe tippkeskuse tegevusi, mille raames viidi läbi intervjuud kahe tippkeskuse koordinaatori ning kahe partneriga. Mõlema tippkeskuse tegevused kestavad kuni 2023. aasta lõpuni. Halduskoormuse hulka on arvatud nii toetuse taotleja kui partnerite koormus.
  - ▶ **4.2.4 Riigi rahastatavad koostööstruktuurid: "Klastrite toetamine"<sup>12</sup>** - antud meetmetegevuse raames toetatakse klatri arendustegevuste läbiviimist (sh uuringud, koolitused), ühisturundustegevusi ning muid koostöö edendamise ja uute partnerite kaasamise tegevusi. Antud juhtumi raames uuriti kolme erialaliidu või klatri kogemusi. Tegemist oli korduvtaotlejatega. Kõigi kolme klatri projektijärgne tegevus kestab 3 aastat. Projekti tegevused on elluviimisfaasis ning kõik kolm projekti kestavad 2018. aasta lõpuni. Klatriitel on hulk partnereid, kes projekti elluviimises osalevad, seega on halduskoormuse analüüsis arvestatud nii klatri projektijuhi kui partnerite esindajate ajakulu.
  - ▶ **4.4.2 Teadusarendustegevuse osak** - antud meetme raames toetatakse eeskätt ettevõtete tootearendusega seotud innovaatilisi projekte, mille käigus kaasatakse teadusasutusi ja väliseksperte<sup>13</sup>. Juhtumi käigus uuriti nelja ettevõtte kogemusi - kõik olid tootmisega tegelevad ettevõtted. Toetuse abiga investeerisid juhtumi valimisse sattunud ettevõtted efektiivsematesse tootmislahendustesse, tootmiskontrolli ja kvaliteedianalüüsi meetmete ja uute toodete väljatöötamisse. Halduskoormuse analüüsis moodustati nelja taotleja kogemuse põhjal n-ö tüüpilise taotleja koormus.

<sup>10</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/102112016004?leiaKehtiv>

<sup>11</sup> <http://adm.archimedes.ee/str/taotlejale/period-2014-2020/teaduse-tippkeskused/>

<sup>12</sup> <http://www.eas.ee/teenus/klastrite-toetamine/>

<sup>13</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112015003>



- ▶ **5.3.3 Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine** - Uuriti kolme ettevõtte kogemusi, mille põhjal moodustati halduskoormuse analüüsiks n-ö tüüpilise taotleja koormuse näide. Kõik toetuse saajad korraldasid taotluse koostamist ja projekti elluviimise juhtimist ise. Kõik intervjuud viidi läbi toetuse saaja vastava projektijuhiga, kelleks olid ettevõtte juhatuse liikmed. Toetatavateks tegevusteks olid ekspordivõimekuse arendamine, sh kontaktvõrgustiku laiendamine ja koostööpartnerite otsimine, kontaktüritused sihtturgudel, turundusmaterjalide täiendamine jms<sup>14</sup>. Kahe taotleja puhul oli tegemist korduvtaotlejatega.
- ▶ **6.1.1 Korterelamute rekonstrueerimise toetamine** - antud meetmest toetatakse korterelamute tervikliku rekonstrueerimisega seotud tegevusi<sup>15</sup>. Kui taotletakse 25% või 40% toetuse määra, siis peab toetuse saaja kaasama rekonstrueerimistöde planeerimisse ja elluviimisse tehnilise konsultandi. Juhtumi käigus uuriti kolme korteriühistu kogemusi ja viidi läbi intervjuud projekti eest vastutavate juhatuse liikmetega, kellest kaks on varasemalt toetuse taotlemise ja projekti elluviimisega kokku puutunud. Tehnilise konsultandi kulu arvestati korteriühistu esindaja ajakulule juurde muu rahalise kuluna.
- ▶ **8.1.2 Pool-looduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud** - antud meetmest toetatakse erinevaid pool-looduslike koosluste hooldamiseks tehtavaid investeeringuid<sup>16</sup>. Hindamise raames uuriti kahe toetuse saaja ning ühe konsultandi kogemusi antud meetmest toetuse taotlemisel ning projektide elluviimisel. Uuritud juhtumite puhul saadi toetust seadmete ja karja soetamiseks ning uuritud projektid olid hindamise läbiviimise hetkeks lõpetatud. Kõikide intervjuueeritud taotlejate puhul oli tegemist korduvtaotlejatega. Intervjuude põhjal koostati n-ö tüüpilise toetuse taotleja halduskoormus.
- ▶ **10.2.1 Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordi peatustes** - toetust antakse investeeringuteks raudteepeatustesse, eesmärgiga integreerida erinevaid liikumisviise, et tagada raudteepeatuste parem ühendamine muude transpordiliikidega ning olemasoleva ühistranspordi taristu potentsiaali parem kasutamine<sup>17</sup>. Antud meetme puhul peab taotleja enne taotluse esitamist läbima eelnõustamise, mille käigus hinnatakse taotleja kavandatud projekti ning planeeritavate tegevuste teostatavust, lähtudes sellest, kuivõrd vastavad tegevused määruste tingimustele. Hindamise raames uuriti nelja linna- või vallavalitsuse kogemusi toetuse taotlemisel ja elluviimisel. Kolm vaadeldud projekti olid hindamise hetkeks lõpetatud ning ühe osas on enamus tegevusi lõpetatud, kuid on esitamata lõpparuanne. Halduskoormuse analüüsis moodustati n-ö tüüpilise toetuse saaja koormus.

158. TART-ide puhul uuriti antud hindamise raames järgmisi juhtumeid:

- ▶ **1.2.1 Õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamine** - TART-i näol on tegemist uue tegevusega, mille eesmärk on kaasaegse õpikäsituse rakendumise toetamine, luues ajakohased ja mõjusad lahendused õpetajate ja haridusasutuste juhtide hindamiseks, professionaalse arengu toetamiseks ning ameti maine tõusuks. Tegevuste raames toetatakse muuhulgas seminaride, õpi- ja infoürituste läbiviimist, elektrooniliste kanalite kasutamise võimaluse loomist, info- ja reklaammaterjalide koostamist ja levitamist, muud teavitustegevust ning uuringute ja analüüside tellimist<sup>18</sup>. Tegevuste elluviija on SA Innove hariduse agentuur ning tegevuse partnerid on Haridus- ja Teadusministeerium ning Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutus. Hindamise raames viidi läbi intervjuud elluviija ja ühe partneriga. Halduskoormuse analüüsis laiendati ühe partneri koormus mõlemale partnerile (tehti eeldus, et partnerite koormus on sarnane) ning esitati toetuse saaja ning partnerite summaarne koormus.

<sup>14</sup> <https://www.eas.ee/teenus/loomemajanduse-eksporditoetus/>

<sup>15</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/124032015002?leiaKehtiv>

<sup>16</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/115102016001>

<sup>17</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/107082015008>

<sup>18</sup> [https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide\\_lisad/lisa\\_07.06.16.pdf](https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/lisa_07.06.16.pdf)

- ▶ **1.5.3 Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel** - selle TART-i näol on tegemist uue tegevusega, mille eesmärk on rakendada ettevõtlikkust arendavat õpikäsitust ja ettevõtlusõpet süsteemselt kõigil haridustasemetel ja -liikides ning luua vajalik metoodika ning õppevara selleks, et kõigil õppijail oleks tagatud võimalus ettevõtlusõppe läbimiseks. Tegevuste raames toetatakse muuhulgas ettevõtlusõppe metoodika arendamist ja õppevara koostamist, koolitusprogrammide ja juhendmaterjalide väljatöötamist ning läbiviimist, koostööprojektide läbiviimist, eelinkubatsioonisüsteemi ja mentorvõrgustike arendamist ning rakendamist, uuringute läbiviimist. Toetatavate tegevuste elluviija on Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrghariduse osakond ning juhtpartneritena on kaasatud Tartu Ülikool ja SA Innove hariduse agentuur. Tegevuskava alusel on TART-i elluviimisele kaasatakse järgmised partnerid: kõrgkoolid (Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Kunstiakadeemia, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, Estonian Business School, Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor), SA Innove hariduse agentuur, Ida-Viru Ettevõtluskeskus, kes esindab Maakondlike Arenduskeskuste võrgustikku, ja Sihtasustus Junior Achievement Eesti<sup>19</sup>. Hindamise raames viidi läbi intervjuud elluviija, ühe juhtpartneri ja ühe partnerorganisatsiooniga. Halduskoormuse analüüsis laiendati juhtpartneri koormus mõlemale juhtpartnerile ja partneri koormus kõikidele partneritele (tehti eeldus, et partnerite koormus on sarnane) ning esitati toetuse saaja ning partnerite summaarne koormus.
- ▶ **2.2.1 Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused** - selle TART-i näol on tegemist eelmisel struktuurivahendite programmiperioodil alustatud tegevuste laiendamisega. Toetust antakse kvaliteetsemate ja integreeritud hoolekandeteenuste pakkumiseks, mille tulemusena suureneb erivajadustega, hoolduskoormusega või toimetulekuraskustega inimeste osalemine tööturul. Toetatavateks tegevusteks on muuhulgas telehooldusteenuse väljaarendamine ja osutamine, nõustamisteenused ja täiendkoolitused, juhiste koostamine ning uuringute läbiviimine. Lisaks toetuse saajale, kelleks on Sotsiaalministeerium, on TART-iga seotud kolm partnerit: Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus, Sotsiaalkindlustusamet ja Tervise Arengu Instituut<sup>20</sup>. Analüüsi raames viidi läbi intervjuu toetuse saaja ning ühe partneriga. Halduskoormuse analüüsis laiendati ühe partneri koormus kolmele (tehti eeldus, et partnerite koormus on sarnane) ning esitati toetuse saaja ning partnerite summaarne koormus.
- ▶ **5.1.5 Turisminõudluse suurendamine (programm: "Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine perioodil 2014-2020")** - tegevuste eesmärgiks on suurendada sihtturgude tarbijate ja reisikorraldajate teadlikkust Eesti turismivõimalustest ning kasvatada sihtturgudel nõudlust Eesti turismitoodete järele. Tegevuste raames toetatakse muuhulgas turundustegevuste elluviimist, näiteks seminaride, infopäevade, messide ja teiste müügiedendusega seotud tegevuste korraldamist, infokandjate ja jaotusmaterjalide koostamist ja e-turunduse tegevusi; kampaaniate korraldamist, müügivisiitide korraldamist, analüüside läbiviimist ja töövahendite loomist<sup>21</sup>. TART-i elluviijaks on Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, kellega viidi hindamise raames läbi ka intervjuu. Antud toetuskeemi raames partnereid kaasatud ei ole. Tegemist on jätkutegevusega eelmisele perioodile.

159. Investeeringute kavade puhul käsitleti järgmisi juhtumeid:

- ▶ **2.4.1 „Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine“** - antud tegevuse raames toetatakse piirkondlike haiglate kui pädevuskeskuste hoonete ehitamisega seotud projektide elluviimist<sup>22</sup>. Hindamise valimi moodustamise hetkeks oli antud meetmetegevuse alt toetust saanud ainult

<sup>19</sup> [https://www.hm.ee/sites/default/files/eeta\\_lisa1\\_kinnitatud.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/eeta_lisa1_kinnitatud.pdf)

<sup>20</sup> [https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktid/tat\\_hoolekandeteenused\\_1\\_28.05.2015.pdf](https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktid/tat_hoolekandeteenused_1_28.05.2015.pdf)

<sup>21</sup> [https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktid/toetuse\\_andmise\\_tingimused\\_turisminoudluse\\_suurendamis\\_e\\_toetamiseks\\_2.07.2015.pdf](https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktid/toetuse_andmise_tingimused_turisminoudluse_suurendamis_e_toetamiseks_2.07.2015.pdf)

<sup>22</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131032015017>

üks toetuse saaja. Juhtumi raames uuriti ainukest projekti, mis on 2014-2020 perioodil antud tegevuse raames lõpetatud, kuid kuna tegemist oli perioodil 2007-2013 alanud projektiga, siis hinnati halduskoormust kogu projekti kohta (sh perioodi 2007-2013 vahenditest rahastatud projekti osa).

- ▶ **11.1.1 „Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine“** - antud tegevusel oli hindamise läbiviimise hetkel (14.05.2017 seisuga) ainult üks toetuse saaja, Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus<sup>23</sup>. 2017. aastal sai toetust ka MTÜ Eesti Andmesidevõrk, kuid kuna see toimus peale hindamise andmekogumise lõppu, siis seda analüüsis arvesse ei võetud. Seda meedet on tehtud varasemalt avatud taotlusvooruna, kuid antud perioodil rakendatakse seda investeeringute kavana. Tegevuse raames toetatakse uue põlvkonna elektroonilise side baasvõrgu rajamist.

160. Rahastamisvahendit on perioodil 2014-2020 rakendatud ainult ühe meetme puhul (5.2 „Kapitali- ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamine“). Selle meetme alt on perioodil 2014-2020 rakendatud kolme projekti: krediidikindlustus (toetuse saaja: KredEx Krediidikindlustus SA), laenu- ja käendused (toetuse saaja: SA KredEx) ning varajase faasi fondi loomine riskikapitali pakkumiseks (toetuse saaja: Euroopa Investeerimisfond). Kuna antud hindamise seisukohast oli rahastamisvahendi puhul olulisem mitte rahastamisvahendi andja, vaid rahastamisvahendi kasutaja vaade, siis käsitleti toetuse saajana lõppsaajaid, mitte toetuse saajaid SFOS-i mõttes. SA KredExil ei olnud võimalik hindajatele edastada oma laenuklentide kontaktandmeid, kuna selleks puudus ettevõtete nõusolek. Samuti ei olnud võimalik antud töö tarbeks avaldada laenukäenduse klientide andmeid, kuid käenduse üheks osapooleks oli pank ning pangasaladuse nõue ei lubanud kliendiandmeid hindajatele edastada. Seega oli halduskoormuse analüüsis võimalik uurida vaid krediidikindlustust.

- ▶ **5.2.1 „Laenude, tagatiste ja eksporditehingute kindlustuse väljastamine“: „Krediidikindlustus“** - juhtumi analüüsi käigus viidi läbi 4 intervjuud krediidikindlustuse kasutajatega. Antud tegevuse puhul ei anta välja toetust, vaid pakutakse kindlustust ettevõtetele, mis soovivad end kindlustada ostjate võimalike makseraskuste vastu. Halduskoormuse analüüsis lähtuti ainult krediidikindlustust kasutanud ettevõtete kulust, st ei võetud arvesse KredEx Krediidikindlustuse AS-i koormust.

## 5.2 Toetuse taotleja ja saaja tegevused

161. Järgides projekti koostamise ja kulgemise loogilist protsessi ning arvepidamise olulisemaid etappe võib taotleja elluviidavad administratiivsed tegevused jagada kaheks osaks.
1. Projekti ettevalmistamine - tegevused enne projekti elluviimist ehk enne taotluse rahuldamise otsust, mille käigus defineeritakse oodatav tulemus ning planeeritakse tegevused ja koostatakse projekti eelarve;
  2. Projekti elluviimine - projekti sisutegevuste teostamine ning projektijärgsed tegevused.<sup>24</sup>
162. Toetuse taotlemisel ning elluviimisel tehtavad administratiivsed toimingud on rakenduskeemide lõikes suurel määral samad. Näiteks toimub kõikide rakenduskeemide puhul taotluste koostamine (TART-ide puhul on sellisel juhul tegemist toetuse andmise tingimuste koostamisega osalemisega), aga ka arvepidamise korraldamine ning maksetaotluste esitamine, samuti aruandlus.
163. Samas võivad toetuse taotleja ja saaja administratiivsed toimingud varieeruda tulenevalt muudest aspektidest. Konkreetse tegevuse eripäradest, st mitte tingimata rakenduskeemist, sõltub näiteks see, kas toimub paikvaatlusi (st kas tegemist on investeeringuprojektiga) ning riigihankeid. ESF-i

<sup>23</sup> <https://www.ria.ee/ee/sf-telekommunikatsiooni-taristu-uuendamine.html>

<sup>24</sup> Projektijärgseid tegevusi ei ole kajastatud eraldi etapina, kuna need võivad osaliselt toimuda juba projekti tegevuste elluviimise ajal (näiteks võidakse projekti elluviimise ajal auditeerida teatud maksetaotlusi).

andmekorje toimub ainult ESF-ist rahastatud tegevuste puhul, seda ei tehta investeeringute kavade ega rahastamisvahendite puhul seetõttu, et nende skeemide puhul ei rahastata tegevusi ESF-ist. Auditite läbiviimine võib toimuda kõikide rakenduskeemide puhul, kuid sõltub sellest, kas konkreetne tegevus on sattunud auditi valimisse. Avatud taotlusvoorude projektides sõltub aastase eelarve, tegevuskava ja väljamaksete prognoosi tegemise vajadus projekti mahust, kestusest, RÜ nõuetest jne.

164. Seega võib öelda, et toetuse taotlemise või projekti elluviimisega seotud administratiivsed toimingud ei sõltu mitte niivõrd rakenduskeemide eripäradest, vaid rohkem muudest aspektidest (tegevuste eripära, fond, auditi valimisse sattumine jne).

Tabel 9. Toetuse ettevalmistamisel ja projekti elluviimisel teostatavad administratiivsed toimingud\*

Nr	Taotleja tegevused	Avatud taotlemine	Investeeringute kava	TART	Rahastamisvahend
<b>1</b>	<b>Projekti ettevalmistamine</b>				
1.1	Osalemine infopäevadel	X	X	X	
1.2	Taotluse koostamine (sh muudatused, esitamine, lepingute sõlmimine)	X	X	X <sup>25</sup>	X
1.3	Eelipaikvaatlustele kaasaaitamine	X	X		
<b>2</b>	<b>Projekti elluviimine</b>				
2.1	Arvepidamise korraldamine, tööajatabelite täitmine ning kuludokumentide ja maksetaotluste esitamine RÜ-le	X	X	X	X
2.2	Projekti muudatuste esitamine	X	X	X	X
2.3	Asjade ja teenuste ostmisel RHS-ist ja meetme määruusest tulenevate täiendavate administratiivsete tegevuste täitmine	X	X		
2.4	Aastase detailse eelarve, tegevuskava ja väljamaksete prognoosi koostamine	X		X	
2.5	Teavitamisnõuete täitmine	X	X	X	X
2.6	Vahe- ja lõpparuannete koostamine	X	X	X	X
2.7	ESF-i andmekorje	X		X	
2.8	Paikvaatlustele kaasaaitamine	X	X	X	
2.9	Vaided ja riiklik järelevalvemenetlus	X	X	X	X
2.10	Audititele ja kontrollidele kaasaaitamine	X	X	X	X
2.11	Muud võimalikud tegevused (sh osalemine infopäevadel projekti elluviimise ajal)	X	X	X	X

\* Tegemist on indikatiivse ülevaatega hindamise raames käsitletud juhtumite põhjal.

<sup>25</sup> TART-ide puhul on taotluse koostamise all mõeldud toetuse andmise tingimuste koostamisel osalemist.

## 5.3 Toetuse saajate halduskoormuse hinnang

165. Antud peatükis on käsitletud toetuse taotlejate ja projektide elluviijate halduskoormust erinevate tegevuste kaupa. Analüüsiga vastatakse uurimisküsimusele, millised on toetuse ettevalmistamise ja taotlemise ning toetuse kasutamise ja projekti elluviimisega seonduvad kulud toetuse taotlejale erinevate rakenduskeemide puhul. Samuti antakse antud alapeatükis vastus küsimusele, millised on taotlemise ja elluviimise juures kõige keerulisemad ning kulukamad kohad ning kuidas neid taotlejatele lihtsamaks teha. Sarnaselt kogu halduskoormuse analüüsile tuleb ka siin tulemuste tõlgendamisel silmas pidada, et kuna toetuse saajate halduskoormus võib ka ühe tegevuse raames varieeruda, siis tuleb juhtumeid käsitleda näitlikena. Halduskoormuse analüüsis on toodud välja n-ö tüüpilised juhtumid, kuid muude tingimuste ilmnemisel võib tegevuse kulu olla erinev.

### 5.3.1 Avatud taotlusvoorud

166. Allpool on toodud analüüsitud juhtumite põhjal ülevaade toetuse taotlejate ning saajate koormusest avatud taotlusvoorude puhul. Analüüsist selgus, et toetuse taotlemise ning elluviimise kulu varieerub suurel määral erinevate tegevuste lõikes (vt tabel 10), samuti võib ühe meetmetegevuse raames olla toetuse saajatel erinev kulu. Muuhulgas tuleb silmas pidada, et projektid võivad olla väga erineva mahu ja kestvusega. Seega järeldub, et ei ole mõistlik tuua välja avatud taotlusvoorude keskmist halduskoormust, vaid tuleb analüüsida n-ö tüüpiliste juhtumite kaudu seda, millest halduskoormus tekib. Sama meetmetegevuse raames võib koormus varieeruda erinevatel põhjustel, näiteks võib kulu sõltuda järgmistest asjaoludest:
- ▶ toetatava tegevuse sisu (nt kas viiakse läbi hankeid või mitte);
  - ▶ projekti muudatuste tegemise vajalikkus ning vaiete esinemine;
  - ▶ väljamakse sattumine auditi valimisse;
  - ▶ toetuse saaja varasemad kogemused ning kompetentsus;
  - ▶ projekti maht ja kestvus;
  - ▶ partnerite kaasamine ning nende arv.
167. Toetuse saajate hinnangul väheneb üldjuhul korduvtaotlemisega ka halduskoormus, kuna ollakse nõuetega kursis ning esineb vähem probleeme ja ümbertegemise vajadust. Samas tõid taotlejad välja ka seda, et kui toetuse andmise tingimused muutuvad, siis võib see taotlemise vaatamata varasemale kogemusele koormavamaks teha. Toetuse taotlejad tõid näitena tegevust 8.1.2, mille puhul on halduskoormus võrreldes varasemate taotlusvoorudega kasvanud nõuete muutmise tõttu. Üldiselt siiski järeldus, et esmakordse taotlemise kulu on kõrgem kui mitmekordsel taotlemisel.
168. Tabelis 10 on toodud ülevaade avatud taotlusvoorude halduskoormusest hindamise valimisse kuulunud juhtumite põhjal. Kõige suurema osa toetuse saaja halduskoormusest moodustab struktuurivahendite kasutamisega kaasnevate administratiivsete tegevuste ajakulu, kuid võib esineda ka muid rahalisi kulutusi. Muudeks kuludeks võivad olla näiteks tehniliste konsultantide kaasamine, taotluse koostamise sisseostmine, kodulehe tegemine vms.

Tabel 10. Toetuse saajate halduskoormuse hinnang avatud taotlusvoorude puhul<sup>26</sup>

Rakenduskeem		Avatud taotlusvoor							
Analüüsitud juhtumid		1.2.1	4.1.4	4.2.4	4.4.2	5.3.3	6.1.1	8.1.2	10.2.1
<b>Ajakulu (tundi)</b>									
1	Projekti ettevalmistamine	20	1 800	400	20	40	89	62	76
1.1	Osalemine infopäevadel	10	100	N/A	N/A	N/A	8	8	8
1.2	Taotluse koostamine (sh muudatused, esitamine, lepingute sõlmimine)	10	1 700	400	20	40	80	50	64
1.3	Eelpaikvaatlustele kaasaaitamine	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1	4	4
2	Projekti elluviimine	50	7 980	3 600	17	170	54	140	56
2.1	Arvepidamise korraldamine, tööajatabelite täitmine ning kuludokumentide ja maksetaotluste esitamine RÜ-le	9	5 000	960	5	32	8	60	24
2.2	Projekti muudatuste esitamine	1	1 270	190	N/A	12	24	N/A	8
2.3	Asjade ja teenuste ostmisel RHS-ist ja meetme määrusest tulenevate täiendavate administratiivsete tegevuste täitmine	N/A	N/A	1 440	N/A	40	N/A	60	8
2.4	Aastase detailse eelarve, tegevuskava ja väljamaksete prognoosi koostamine	N/A							
2.5	Teavitamisnõuete täitmine	2	100	0	4	0	0	4	4
2.6	Vahe- ja lõpparuannete koostamine	10	1 470	530	8	64	5	4	8
2.7	ESF-i andmekorje	1	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2.8	Paikvaatlustele kaasaaitamine	0	0	50	N/A	2	1	4	4
2.9	Vaided ja riiklik järelevalvemenetlus	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2.10	Audititele ja kontrollidele kaasaaitamine	N/A	N/A	N/A	N/A	20	N/A	N/A	N/A
2.11	Muud võimalikud tegevused	N/A	140	430	N/A	N/A	16	8	8
<b>Ajakulu kokku</b>		<b>70</b>	<b>9 780</b>	<b>4 000</b>	<b>37</b>	<b>210</b>	<b>142</b>	<b>202</b>	<b>132</b>
<b>Muud kulud (€)</b>									
1	Projekti ettevalmistamisel (€)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	825 <sup>27</sup>	N/A	N/A
2	Projekti elluviimisel(€)	200 <sup>28</sup>	N/A	N/A	N/A	N/A	825 <sup>29</sup>	N/A	N/A

Allikas: Intervjuud struktuurivahenditest toetuse saajatega (2017)

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 1.2.1 Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus</li> <li>▶ 4.1.4 Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks</li> <li>▶ 4.2.4 Riigi rahastatavad koostööstruktuurid: "Klastrite toetamine"</li> <li>▶ 4.4.2 Teadusarendustegevuse osak</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 5.3.3 Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine</li> <li>▶ 6.1.1 Korterelemute rekonstrueerimise toetamine</li> <li>▶ 8.1.2 Pool-looduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud</li> <li>▶ 10.2.1 Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordi peatustes</li> </ul> |
|---|--|

169. Hindamise käigus analüüsitud avatud taotlusvoorudega rahastatud tegevuste hulgas oli kaks juhtumit, mille halduskoormus oli oluliselt suurem kui teistel meetmetel. Need on 4.1.4 „Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks“ ning 4.2.4 „Riigi rahastatavad koostööstruktuurid (näiteks klastritele ja tehnoloogiaarenduskeskustele):

<sup>26</sup> Halduskoormust on analüüsitud projekti seisukohast, st maksumust on arvestatud kogu projekti perioodi kohta ning lisaks toetuse saaja koormusele on arvesse võetud ka partnerite koormust (kui projektis on partnereid). Seega võib tegevuste ajakulu suurel määral varieeruda seetõttu, et projektide maht ja kestvus on väga erinevad. Seega ei ole antud tabeli puhul asjakohane võrrelda mitte tegevuste kogumaksumusi (see on toodud tabelites 13 ja 14), vaid halduskoormust tekitavaid komponente.

<sup>27</sup> Tehnilise konsultandi teenuse maksumus

<sup>28</sup> Kodulehe tegemise maksumus

<sup>29</sup> Tehnilise konsultandi teenuse maksumus

"Klastrite toetamine"". Kui teiste avatud taotlusvoorude puhul on tegemist ühekordse toetusega ettevõttele või asutusele, siis need kaks meetet on pigem programmiga sarnased tegevused, mis kestavad pikemat aega. Samuti on mõlema tegevuse eelarve suurem kui teistel analüüsitud avatud taotlusvoorude meetmetel. Kuna tegevuste sisu ning eesmärgid on väga erinevad, siis on halduskoormuse mõislikkuse hindamiseks vaja kulu tegevuse eelarvega võrrelda, mida on tehtud ptk-s 5.4 (vt tabel 14).

### 5.3.1.1 Projekti ettevalmistamise halduskoormus

170. Tabelist 10 selgub, et projekti ettevalmistamise etapi kõige koormavaks tegevuseks on taotluste koostamine ja esitamine, sealjuures võib see tegevuste lõikes suurel määral varieeruda. Analüüsitud juhtumite puhul jäi taotluse koostamise koormus vahemikku 10-54% projekti ettevalmistamise ja elluviimise kogu halduskoormusest. Taotluse koostamine võttis kõige vähem aega meetmetegevuse 1.2.1 „Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus“ puhul, kus sellele kulus erinevate taotlejate puhul pool kuni paar päeva. Selle meetme raames intervjueeritud taotlejate hinnangul oli üldiselt tegemist pigem lihtsa taotlusvormiga ning struktuuritoetuse e-keskkonna „E-toetus“ kasutamine taotlemisel oli mugav. Kui antud näite puhul on tegemist taotlemise väiksema halduskoormusega, siis tavapäraselt võtab taotluse koostamine 1-2 nädalat (taandatuna täistööajale). Nende tegevuste puhul, kus avatud taotlusvoorst rahastatakse n-õ programmilaadseid tegevusi (teaduse tippkeskused (4.1.4) ning klastrite toetamine (4.2.4)), on taotluse koostamine küll oluliselt mahukam, kuid mitte koormavam võrreldes juhtumi kogu halduskoormusega. Nimetatud tegevused hõlmavad suuremat eelarvet, pikema perioodi jooksul elluviidavaid tegevusi ning ka mitmeid partnereid, kellele kaasneb projekti ettevalmistamisega halduskoormus.
171. Üldiselt ei ilmnenud hindamisest taotluse koostamise etapis suuri probleeme ning enamik taotlejatest pidas koormust mõistlikuks, v.a üksikud taotlejad, kelle arvates oli taotlemise protsess kas liiga kulukas või liiga keeruline. Analüüsitud projektide ettevalmistamise etapi kohta võib välja tuua järgmised tähelepanekud.
- ▶ Teaduse tippkeskuste toetuse (tegevus 4.1.4) puhul põhjustas taotlemisel suurt halduskoormust taotlemine läbi Eesti Teadusinfosüsteemi. Antud taotlusvoorus tuli taotlejatel kõigepealt esitada taotluse esitamise kavatsus ning seejärel taotlused läbi Eesti Teadusinfosüsteemi. Eesti Teadusinfosüsteemi kasutajaliides ei olnud taotlejate hinnangul kasutajasõbralik, mis põhjustas taotlejatele ebavajalikku koormust. Lisaks jäi taotlejatele arusaamatuks koos taotlusega Eesti Teadusinfosüsteemis nõutavate vormide täitmise ning informatsiooni esitamise vajalikkus. Taotlemise halduskoormust aitaks vähendada taotluse esitamise keskkonna kasutajasõbralikumaks muutmine, samuti tuleks RÜ-l hinnata taotlejatelt nõutava informatsiooni vajalikkust.
  - ▶ Arendusosaku (tegevus 4.4.2) puhul on taotlemise faasis esitatavas projektiplaanis nõutud taotlejate hinnangul ebaproportsionaalselt detailse informatsiooni esitamist võrreldes toetuse summaga (maksimaalne toetuse summa 20 000 eurot<sup>30</sup>). EAS-i juhendi kohaselt tuleb esitada info projekti eesmärgi, ärimudeli, projekti tausta, tegutsemisvaldkonna kohta, meeskonna, tegevuskava, eelarve, erinevatele sihtgruppidele avaldatava mõju, võimalike riskide jne kohta<sup>31</sup>. Toetuse saajate hinnangul on nõutud liiga palju informatsiooni. Ebamõistliku nõude ühe näitena tõid toetuse saajad välja väga detailsete CV-de küsimist teadusasutuse ekspertide kohta, mida võib olla väga keeruline hankida. Kui taotlejad tunnetavad, et taotlemise protsess on liiga keeruline võrreldes saadava toetuse summaga, siis võib see takistada tegevuse edukat ellurakendamist. Seetõttu soovitame lihtsustada taotlemist vähendada projektiplaanis nõutava informatsiooni hulka.

<sup>30</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112015003>

<sup>31</sup> [https://www.eas.ee/wp-content/uploads/2015/11/Arendusosak\\_projekti\\_plaani\\_juhend-ver-1.pdf](https://www.eas.ee/wp-content/uploads/2015/11/Arendusosak_projekti_plaani_juhend-ver-1.pdf)

- ▶ Poollooduslike koosluste investeeringute toetuse (tegevus 8.1.2) puhul toodi seoses taotluse koostamisega välja, et taotlusega koos tuleb esitada Keskkonnaameti kooskõlastus, aga Keskkonnaameti kooskõlastuse saamiseks tuleb neile esitada valmis taotluse pakett koos kõikide lisadokumentidega. Seega tuleb taotlejal kogu taotluse pakett kokku panna enne, kui Keskkonnaameti kooskõlastust küsima minnakse. Seega on oht, et kui kooskõlastust ei saada, siis on tegemist raisatud ajaga (ning rahaga, kui taotluse koostamise teenus sisse ostetakse). Korduvtaotlejate hinnangul eelistaksid nad varasemat praktikat, kus Keskkonnaameti kooskõlastus saadi enne täistaotluse koostamist.
- ▶ Poollooduslike koosluste investeeringute toetuse (tegevus 8.1.2) taotlejate hulgas oli MTÜ-sid, kelle hinnangul on taotluse koostamine MTÜ-dele niivõrd keeruline (nt nõuab kaardirakendusi, mis MTÜ-del puuduvad), et seda ei ole võimalik teha ilma teenust sisse ostmata. Siiski oli intervjueeritavate hulgas ka MTÜ-sid, kes said taotlusega hakkama ilma teenust sisse ostmata.
- ▶ Ühendusvõimaluste parandamise toetuse (tegevus 10.2.1) puhul rakendati eelnõustamist. Kõikidel taotlejatel tuli enne toetuse taotlemist läbida eelnõustamine selleks, et taotlejad saaksid enne taotluste esitamist selgust, et projektid, mille teostamiseks toetuse taotlust hakatakse esitama, sisaldaksid tegevusi, mis on abikõlblikud, kooskõlas meetme tingimustega ning täidaksid rakenduskavas ettenähtud eesmärgi. Eelnõustamised viis läbi RÜ poolt spetsiaalselt selleks otstarbeks palgatud konsultant. Taotlejate enda hinnangul oli eelnõustamine positiivne, kuna andis kindluse, et planeeritavad tegevused on taotlemise faasis aktsepteeritavad. Küll aga oli probleemiks kohati puudulik infovahetus RÜ ning eelnõustamise läbiviija vahel, kuna taotlejatel tuli eelnõustajaga läbiräägitud informatsioon hiljem uuesti RÜ-le üle selgitada (nt nõustajaga läbiräägitud kuluread). See põhjustab taotlejatele ebavajalikku lisakoormust. Seega tuleks leida võimalusi, et tehnilise konsultandi ning RÜ vaheline infovahetust tõhusamini korraldada, et vältida taotleja poolt dubleeriva kommunikatsiooni vajadust.

172. Projekti ettevalmistamise etapis toimuvad ka infopäevad, millel osalemine ei ole kohustuslik, kuid millel antud hindamise raames intervjueeritud toetuse saajad siiski üldiselt osalesid. Infopäevadel osalemise kulu jääb tavaliselt poole või ühe päeva raamesse, seega pole tegemist väga koormava tegevusega. Teatud investeeringuprojektide puhul (nt tegevus 6.1.1, 8.1.2 ja 10.2.1) võivad toimuda ka eelipaikvaatlused, kuid sarnased infopäevadele pole tegemist taotlejate seisukohast väga mahuka tegevusega.

### 5.3.1.2 Projekti elluviimise halduskoormus

173. Avatud taotlusvoorude kaudu rahastatud projektide elluviimise puhul tuleneb taotlejate halduskoormus peamiselt kahest mahukamast tegevusest:
- ▶ arvepidamise korraldamine, tööajatabelite täitmine ning kuludokumentide ja maksetaotluste esitamine RÜ-le;
  - ▶ asjade ja teenuste ostmisel RHS-ist ja meetme määrusest tulenevate täiendavate administratiivsete tegevuste täitmine.
174. Toetuse saajatel on vajalik korraldada projekti arvepidamine, sh vajadusel täita tööajatabeleid ning esitada RÜ-le maksetaotlusi ning kuludokumente. Projekti arvepidamise korraldamise kulu sõltub suuresti toetuse taotleja raamatupidamise korraldusest, st kui palju muudatusi on vaja teha struktuurivahendite arvepidamisega seotud nõuete täitmiseks (nt eraldi kontode pidamine, raamatupidamiseeskirja täiendamine jne). Arvepidamine võib toimuda ettevõtte tavapärase raamatupidamise käigus ning ei pruugi täiendavat koormust põhjustada. Küll aga võib analüüsitud näidete põhjal olla arvepidamine koormav näiteks järgmistel juhtumitel.



- ▶ Arvete maht on suur, kuid meetmetegevuse puhul ei kasutata kulude lihtsustatud hüvitamismeetodeid (nt klastrite toetus, meede 4.2.4).
  - ▶ Eksisteerib vajadus pidada tööajatabeleid suure hulga töötajate puhul.
175. Tööajatabelite täitmine ei toimu kõikide projektide ja töötajate puhul. Juhul, kui see kohustus esineb, võib see olla teatud juhtudel küllalt koormav tulenevalt tööajatabelite täitmise protsessi ebaefektiivsusest. Hindamise käigus toodi välja mitmeid näiteid, kus tööajatabelite täitmise protsess ei ole töötajatele arusaadav, mistõttu esineb vajadus küsimusteks ja täpsustusteks, mis põhjustab täiendavat ajakulu. Samuti võib tabelite täitmise protsess olla tehniliselt kohmakas (sh üksikute tabelite ettevalmistus, failide haldamine, kinnitamise protsess). Peamiseks probleemiks võib pidada siiski tabelite formaalset täitmist, et tabelites toodud info läheks kokku töölepingus toodud projekti heaks töötamise osakaaluga, isegi kui tegelik tööaeg oli erinev. See tähendab, et projekti heaks töötavad isikud kulutavad isikud aega n-ö sobilike andmete arvutamisele (mis ei kajasta tegelikku tööaega), mitte sisulisele tegevusele.<sup>32</sup> See ei pruugi küll kõikides organisatsioonides nii toimida, kuid hindamise käigus ilmnes selle kohta mitmeid tõendeid.
176. Lisaks arvepidamise korraldamisele on eraldi tegevuseks kuludokumentide ning maksetaotluste esitamine RÜ-le, mille koormus sõltub väljamaksete arvust. Hindamise käigus intervjueeritud avatud taotlusvoorude kaudu toetuse saajad ei pidanud seda tegevust üldjuhul ebamõistlikult koormavaks, küll aga toodi välja järgmised probleemid.
- ▶ Teaduse tippkeskuste (meede 4.1.4) puhul toodi välja, et arvepidamise tõhustamiseks oleks vajalik tippkeskuste finantsjuhendi kokkupanek, kuna tegevused hõlmavad paljusid autonoomseid uurimisgrupe, kes kõik saavad teha kulutusi ning kulude abikõlblikkuse selgitamine kõikidele osapooltele on aeganõudev. Ühtlasi toodi ühel juhul välja, et maksetaotluste esitamine võiks ühesuguste kulude puhul toimuda väiksema regulaarsusega kui kord kvartalis.
  - ▶ Meetmetes, kus toetust tasutakse ühikuhindade alusel, toodi välja, et see vähendab olulisel määral toetuse saaja halduskoormust, kuid samas tõuseb selle võimaluse kasutamisega finantsrisk juhul, kui osalejad jätavad viimasel hetkel üritusele tulemata. Sellest tulenevalt toetus väheneb, kuid kulud on juba tehtud.
177. Nende projektide puhul, mille raames viiakse läbi hanked, kaasneb toetuse elluviijatele ka RHS-ist ning meetme määruusest tuleneva nõuete täitmisega seotud koormus. Näiteks võib olla vajalik hankedokumente RÜ-ga kooskõlastada. Hankeid teinud toetuse saajate hinnangul võib hangete läbiviimisega seotud nõuete täitmine olla koormav ja üks keerukamaid etappe projektide elluviimisel.
178. Klastrite toetuse (4.2.4) puhul toodi välja, et ostude sooritamise seotud nõudmised on ebamõistlikult kõrged ning võivad tegevuse elluviimist isegi pärssida, eelkõige väiksemate kulude puhul. Näiteks toodi selle tegevuse puhul välja, et lennupiletite ostmisel on jäänud sobivaimad ja ühtlasi soodsaimad piletid saamata, kuna kolme pakkumise võtmisele kulus liiga palju aega. Samas on ettevõtete omaosaluse määr 50%, mis tähendab, et ettevõtetel on ka endal huvi soodsamaid lahendusi leida. Seetõttu soovitate kaaluda kas teatud piirmäära kehtestamist, millest väiksemate ostude puhul ei oleks vaja kolme pakkumist võtta, või hanketingimuste lihtsustamist teatud kululiikide puhul (nt transpordikulud).
179. Projekti aruandlus ei olnud enamiku taotlejate jaoks suur koormus, v.a teaduse tippkeskuste tegevus (4.1.4) ning klastrite toetus (4.2.4). Üldiselt hinnati, et aruannete koostamine võtab avatud taotlusvoorude puhul 2-8 tundi aruande kohta, aruannete esitamise sagedus on määratud toetuse andmise tingimustes. Siiski toodi välja järgmisi probleeme.
- ▶ Loomemajanduse toetuse (5.3.3) puhul toodi välja, et EAS-i e-teeninduse kasutamine on projektide elluviijatele väga koormav. Toetuse saajate sõnul tekkis e-teeninduses

<sup>32</sup> Tööajatabelite täitmise temaatikat on pikemalt selgitatud ptk-s 5.3.3, kuna uuritud TART-ide puhul oli tööajatabelite täitmine rohkem levinud.

maksetaotluste sisestamisel andmete automaatsel kokku liitmisel ümardusviga, mis ei võimaldanud taotlust ära esitada. Vea tuvastamine ning parandamine oli taotlejate hinnangul ebamõistlikult koormav. Tegevuste elluviijad tõid välja, et EAS-i varasem praktika, kui andmeid esitati Exceli failides, oli toetuse saaja vähem koormav (samas ei pruugi see olla efektiivsem RÜ vaatest).

- ▶ Teaduse tippkeskuste toetuse (4.1.4) vaadeldud juhtumite puhul oli tegemist seitsmeaastaste tegevustega, mis hõlmavad endas mitut partnerit ja paljusid uurimisrühmi. Kõik partnerid peavad esitama aruandeid, mille hulka kuulub iga aasta esitatav projekti aruanne, vahearuanne ja lõpparuanne. Vahearuandeid ja lõpparuandeid hindamise ajaks ei ole esitatud. Projekti aruanne peab sisaldama andmed projekti edenemise kohta (mh teostatud tööd ja tegevused, hanked, tulemuste saavutamine, ülevaade populariseerimistegevustest ja tulemuste levitamisest ja andmed tulemusnäitaja täitmise kohta). Kõikide uurimisrühmade peale kokku võetuna on tegemist väga mahukate aruannetega, milles kirjeldatud tegevused võivad olla väga teadusspetsiifilised ja jääda kolmandatele osapooltele arusaamatuks.

180. Üldise kommentaarina tõid mitmed toetuse saajad välja ka seda, et RÜ-d esitavad e-kirjade teel mitmeid täiendavaid päringuid. Päringud vajavad tegevuste elluviijatelt kiiret reageerimist ning põhjustavad sellega täiendavat administratiivset koormust. RÜ-de hinnangul on selliste päringute esitamine vajalik, et parandada vigu ning avastada võimalikke pettusi. Tegevuste elluviimise halduskoormust aitaks vähendada see, kui päringud oleksid paremini korraldatud (nt saadetud ühe päringuga) ning paremini ette planeeritud, et väheneks vajadus tegeleda päringutega ükshaaval.
181. Teised projekti elluviimisel teostatavad tegevused põhjustavad taotlejatele reeglina väiksemat koormust. Näiteks ei ole teavitamisnõuete täitmine ega paikvaatlustele kaasaaitamine tavaliselt taotlejatele väga koormav (taotlejad hindavad kulu mõistlikuks). Küll aga on tegevusi, mis võivad esineda ainult osade taotlejate puhul ning mis võivad osutada mahukaks.
182. Nii on toetuse saajatel kohustus aidata kaasa ka läbiviidavatele audititele ning kontrollidele. Auditeid ja kontrole teostatakse valimipõhiselt, seega kõikide toetuse saajate väljamaksed ei pruugi auditi valimitesse sattuda. Hindamise käigus uuritud juhtumitest vaid ühe puhul oli toimunud audit. Selle juhtumi puhul oli auditile kaasaaitamise hinnanguline töömaht 20 tundi (toetuse saaja poolt osales kolm inimest). Teistel intervjuueeritavatel paluti auditite läbiviimisega seotud töömahtu hinnata kas 2007-2013 perioodi või teiste taotlusvoorude kogemuste näidetel. Enamik intervjuueeritavaid, kes olid audititega kokku puutunud, hindasid audititele kaasaaitamise koormuseks 8-16 tundi. Üldiselt ei pidanud avatud taotlusvooruga toetuse saajad audititele ja kontrollidele kaasaaitamist koormavaks ega keerukaks tegevuseks. Suurem koormus tekib toetuse saajate hinnangul siis, kui auditite käigus tekivad tähelepanekud või küsimused, mida on vaja audiitorite ning RÜ-ga läbi rääkida. Sellisel juhul võib koormus märkimisväärselt suurened. Siiski, arvestades, et auditeid viiakse läbi vaid valimipõhiselt ning enamike auditite puhul jääb toetuse saaja koormus paari päeva raamesse, ei saa audititele kaasaaitamist pidada toetuse saaja seisukohast kuigi kulukaks tegevuseks.
183. Samamoodi ei pruugi projekti muudatuste esitamist ette tulla kõikide projektide raames ning kui seda peaks tehtama, siis sõltub koormus muudatuse mahust, hulgast jne. Valitud juhtumite hulgas ei olnud selliseid toetuse saajaid, kelle puhul oleks esinenud vaideid või riiklikku järelevalvemenetlust, mis võiks potentsiaalselt koormust tekitada. Selline kulu sõltub igast konkreetsest juhtumist.
184. ESF-ist rahastatud tegevuste osas võib olla vajadus teostada ka andmekorjet, kuid antud hindamise raames vaadeldud avatud taotlusvoorude puhul tehti seda vaid ühe juhtumi puhul: 1.2.1 „Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus“. Selle tegevuse toetuse saajate hinnangul oli kulu väike (keskmiselt 1 tund). Seega ei olnud erinevalt TART-idest (vt ptk 5.3.3) analüüsitud avatud taotlusvoorude hulgas selliseid juhtumeid, mille puhul oleks ESF-i andmekorje olnud väga koormav. Valitud juhtumite hulgas ei olnud selliseid toetuse saajaid, kelle puhul oleks esinenud vaideid või riiklikku järelevalvemenetlust, mis võiks potentsiaalselt koormust tekitada. Selline kulu sõltub igast konkreetsest juhtumist.

185. Muude võimalike tegevuste all vaadeldakse näiteks projekti elluviimise jooksul toimunud infopäevadel osalemist, mille koormus sõltub peamiselt partnerite arvust (meetmete 4.1.4 ja 4.2.4 puhul suurem koormus). Samuti on muude tegevuste all meetmes 4.2.4 EAS-i hindamisel osalemine ja klastrite rahvusvahelises võrdlusanalüüsis osalemine, mis on toetuse saajatele kohustuslik.

## 5.3.2 Investeeringute kava ning rahastamisvahend

186. Kuna hindamise käigus analüüsiti kahte investeeringute kava ning ühte rahastamisvahendi kaudu rahastatud juhtumit, siis käsitletakse nende halduskoormust ühes tabelis, kuid kvalitatiivne kirjeldus on toodud eraldi alapeatükkides.

Tabel 11. Toetuse saajate halduskoormuse hinnang investeeringute kavade ning rahastamisvahendi puhul

	Rakenduskeem	Investeeringute kava		Rahastamisvahend
	Analüüsitud juhtumid	2.4.1	11.1.1	5.2.1
<b>Ajakulu</b>				
<b>1</b>	<b>Projekti ettevalmistamine</b>	<b>105</b>	<b>15</b>	<b>2</b>
1.1	Osalemine infopäevadel	N/A	N/A	N/A
1.2	Taotluse koostamine (sh muudatused, esitamine, lepingute sõlmimine)	100	15	2
1.3	Eelpaikvaatlustele kaasaaitamine	5	N/A	N/A
<b>2</b>	<b>Projekti elluviimine</b>	<b>295</b>	<b>47</b>	<b>2</b>
2.1	Arvepidamise korraldamine, tööajatabelite täitmine ning kuludokumentide ja maksetaotluste esitamine RÜ-le	178	2	N/A
2.2	Projekti muudatuste esitamine	N/A	2	N/A
2.3	Asjade ja teenuste ostmisel RHS-ist ja meetme määrusest tulenevate täiendavate administratiivsete tegevuste täitmine	N/A	0	N/A
2.4	Aastase detailise eelarve, tegevuskava ja väljamaksete prognoosi koostamine	N/A		
2.5	Teavitamisnõuete täitmine	0	0	N/A
2.6	Vahe- ja lõpparuannete koostamine	32	3	2
2.7	ESF-i andmekorje	N/A		
2.8	Paikvaatlustele kaasaaitamine	5	0	N/A
2.9	Vaided ja riiklik järelevalvemenetlus	56	N/A	N/A
2.10	Audititele ja kontrollidele kaasaaitamine	24	40	N/A
2.11	Muud võimalikud tegevused	N/A	N/A	N/A
<b>Ajakulu kokku</b>		<b>400</b>	<b>62</b>	<b>4</b>
<b>Muud kulud</b>				
1	Projekti ettevalmistamisel (€)	29 000*	N/A	N/A
2	Projekti elluviimisel (€)	7500**	***	N/A

\* taotluse koostamise sisseostmine; \*\* juriidilised kulud vaiete osas; \*\*\* juriidilised kulud auditite osas (täpne summa pole hindamise ajaks teada)

Allikas: Intervjuud struktuurivahenditest toetuse saajatega (2017)

### 5.3.2.1 Rahastamisvahend

187. Rahastamisvahendi puhul analüüsiti antud hindamise raames krediidikindlustust, mis on seda kasutanud ettevõtete hinnangul administratiivses mõttes väga vähekoormav tegevus. Selles osas ühtisid kõikide intervjuueeritavate arvamusel, et ükski ettevõtte ka ise ei leidnud, et krediidikindlustuse kasutamine oleks koormav tegevus. Taotlemise etapis tuleb ettevõtetal täita taotluse vormis andmeväljad ning esitada taotlus. Selle ajaline kogukulu oli ettevõtete hinnangul umbes 2 tundi. Lisaks on ettevõtetal hilisemas faasis vajalik esitada müügitulu aruanne. Selle hinnanguline ajakulu on

ettevõtete hinnangul samuti 2 tundi, mis tähendab, et tegevuse administratiivne kogukulu ettevõtja jaoks ongi vaid 4 tundi. Kuna selle rahastamisvahendi raames ei anta toetust, siis ei toimu arvepidamist, maksetaotluste esitamist, paikvaatlusi, hangete läbiviimist vms. Lisaks tuleb krediidikindlustuse ettevõtetal maksta ka taotluse tasu (fikseeritud tasu ning protsent lepingu summast), kuid seda on antud hindamise kontekstis käsitletud sisulise, mitte administratiivse kuluna.

188. Antud hindamise käigus ei olnud võimalik vaadata teisi SA KredExi tooteid, nt laenude ja käenduste andmist (põhjuseid on kirjeldatud eelmistes peatükkides). Samas ei oleks asjakohane ka nende instrumentide halduskoormuse võrdlemine eraturu pakkujatega, kuna rahastamisvahendi eesmärgiks ongi tegeleda vahendite pakkumisega nendes valdkondades, kus esineb turutõrkeid (ehk eraturg ei paku nõutavat toodet/teenust). Seega ei konkureeri SA KredExi rahastamisvahend eraturu laenu- ja käendustodetega.

### 5.3.2.2 Investeeringute kava

189. Sarnaselt avatud taotlusvoorudele on ettevalmistamise etapi peamiseks tegevuseks taotluse koostamine ning esitamine. Tegevuse 2.4.1 „Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine“ puhul toimus toetuse taotleja sõnul taotlemine kahes järgus, mille taotluse koostamise kogukulu oli ca 900 tundi<sup>33</sup>. Projekti elluviimise etapis oli tegevuse 2.4.1 puhul kõige koormavamaks tegevuseks maksetaotluste esitamine, mida tehti toetuse saaja sõnul ehituse ajal igakuiselt. Kokku oli taotleja sõnul maksetaotlusi 65 ning igaühe kulu paar tundi (kokku ca 130 tundi). Üldiselt ei pidanud toetuse saaja maksetaotluste tegemist ega laiemalt projekti arvepidamist ebamõistlikult koormavaks. Samuti ei pidanud toetuse saaja liiga koormavaks aruandluse nõudeid ega paikvaatlustele kaasitamist.
190. Tegevuse 2.4.1 puhul oli taotleja hinnangul kõige keerulisemaks vaiete ning järelevalvemenetlusega tegelemine. Tegemist oli täiendava halduskoormusega, kuid taotleja sõnul oli probleemiks ka teadmatus järelevalvemenetluse ajakava osas. Auditeid oli antud juhtumi puhul läbiviidud kolmel korral. Probleemina tõi toetuse saaja välja, et auditi raames tuli uuesti esitada dokumente, mis olid RÜ-le juba esitatud.
191. Taotleja enda üldine hinnang sellele tegevusele on, et tegemist on mõistliku halduskoormusega. Kuigi tundides on taotluse koostamise ning tegevuste elluviimise administreerimise kulu suur, siis investeeringute suurust ja iseloomu arvestades on koormus mõistlik. Seda näitavad ka tabelis 14 toodud andmed, et selle projekti halduskoormus on vaid 1% toetuse summast, mis on võrreldes teiste skeemide ja projektidega väga väike.
192. Teise uuritud investeeringute kava 11.1.1 “Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine” raames tehtavaid tegevusi rakendati varasemalt avatud taotlusvooruna, kuid antud perioodil rakendatakse seda investeeringute kavana. Tegevuse halduskoormust võib pidada mõistlikuks. Kuna selle tegevuse raames hindamise hetke seisuga toetatud 16 projektil on ainult üks elluviija, siis võib administratiivne efektiivsus tuleneda ka väljakujunenud toetuse haldamise vilumusest.<sup>34</sup>
193. Maksetaotlused koostatakse üldjuhul vaid ühe kulureaga, seega ei erine maksetaotluste arv oluliselt projektide etappide arvust. Kuna toetust rakendatakse hangete alusel, siis ei ole meetmes ka tööajatabelite täitmist. Seega ei peeta arvepidamise koormust kuigi suureks. Tegevuste raames toimuvad ka paikvaatlused, mida on samuti sama palju kui etappe.
194. Kuna antud tegevuse puhul on toetuse saajate arv väike (hindamise läbiviimise seisuga üks), kellel on mitmeid erinevaid projekte, siis saaks toetuse taotlemise efektiivsust tõsta läbi selle, et e-toetuste infosüsteemi (struktuuritoetuse e-keskkond) oleks võimalik taotlusesse andmeid automaatselt saada

<sup>33</sup> Sisaldab ka sisseostetud teenuste mahtu, st kogu seda töömahtu ei tehtud taotleja enda poolt. Tabelis 11 on kajastatud taotleja enda töömaht ajakuluna ning sisseostetavad teenused ettevalmistava etapi muu rahalise kuluna.

<sup>34</sup> Pärast hindamise andmekogumise etapi lõppu lisandus teine toetuse saaja, MTÜ Eesti Andmesidevõrk, kuid kuna see toimus pärast hindamise tegevuste lõppemist, siis pole seda analüüsitud.

varasematest taotlustest. Praegu peab kõik andmeväljad täitma käsitsi, mis korduval taotlemisel ei ole efektiivne.

195. Auditile kuluva aja maht ja täiendavad kulud sõltuvad sellest, millised on audiitori järeldused. Üldjuhul ei ole auditi läbiviimisele kaasaaitamise ajakulu taotlejate suur, kuid erimeelsuste korral võib selgitustele ja vastuste koostamisele kuluda ligikaudu nädal. Lisaks kaasneb oluliste erimeelsuste puhul täiendav kulu juriidiliste teenuste ostmisele.

### 5.3.3 Toetuse andmine RA tegevuseks

196. Halduskoormuse analüüsi raames vaadeldi ka nelja juhtumit, mida rakendati TART-i rakenduskeemi kaudu. Kõik analüüsitud TART-id on hindamise läbiviimise hetkel elluviimise faasis, seega oli kõikide juhtumite puhul võimalik hinnata TART-i ettevalmistamise koormust ning ka esimese 2-2,5 aasta põhjal tegevuste rakendamisega seotud koormust. Kuluhinnangute andmisel on arvestatud kogu rakendamise perioodi, mille jaoks on esimeste aastate rakendamise koormust tinglikult laiendatud ülejäänud rakendamise perioodile. Seega on tehtud lihtsustatud eeldus, et tegevuste elluviimise koormus jääb kogu rakendamise perioodi jooksul samaks.
197. Analüüsist selgus, et sarnaselt teistele rakenduskeemidele varieeruvad nii TART-i ettevalmistamise kui elluviimise kulu suurel määral erinevate tegevuste lõikes (vt tabel 12). Seega ei ole mõistlik tuua välja TART-ide keskmist halduskoormust, vaid tuleb analüüsida juhtumianalüüsi kaudu, et tuvastada põhjused, millest halduskoormus tekib. Analüüsist selgus, et halduskoormus võib varieeruda järgmiste tegurite tõttu:
- ▶ **tegevuste uudsus** - tegevuste elluviijate sõnul on uute tegevuste väljatöötamine rohkem koormav kui olemasolevate tegevustega jätkamine või nende kohandamine. Uute tegevuste puhul tekitab koormust nii sisuline tegevuste kokkuleppimine aga ka administratiivne koormus, mis seondub partnerite otsimise, lepingute sõlmimise ja muu sellisega;
  - ▶ **partnerite arv** - partnerite arv mõjutab nii tegevuste väljatöötamise kui ka elluviimise koormust. Ühelt poolt on vajalik elluviimise raames saavutada kokkulepped ning sõlmida lepingud kõikide partneritega. Mõnikord on vajalik ka partnerite organisatsioonistruktuuri muutmine lähtudes toetuse tingimustest. Teisalt peavad kõik partnerid elluviimise raames korraldama näiteks arvepidamist (sh maksetaotluste esitamine) ning koostavad projekti aruandeid. Samuti on tihti vajalik tööajatabelite täitmine ja esitamine. Seega suureneb summaarne kulu;
  - ▶ **tegevuste raames hõlmatud toetuse lõppkasusaajate arv** - lõppkasusaajate arvust sõltub ESF-i andmekorje raames esitatavate andmete maht. Suuremate osalejate arvuga koolituste puhul võib andmekorjega seotud tegevuste halduskoormus olla toetuse saajate hinnangul märkimisväärne.
198. Tabelis 12 on toodud ülevaade TART-ide halduskoormusest hindamise valimisse kuulunud juhtumite põhjal. Tulenevalt TART-ide kaudu rahastatavate tegevuste iseloomust (sisuliselt on tegemist programmidega, mis hõlmavad mitmeid erinevaid tegevusi) ja eelarvest, on TART-ide ettevalmistamise ning elluviimise ajakulu võrreldes teiste rakenduskeemidega tundides märkimisväärselt suurem. Samas osakaaluna kogu halduskoormusest on ettevalmistav etapp TART-ide puhul 3-22%, mis on madalam kui teiste rakenduskeemide puhul (vt tabel 13). TART-ide puhul ei ole ajakulu kõrval eraldi välja toodud muid kulusid, kuna need ei olnud toetuse saajate hinnangul ajakulu mahtude juures märkimisväärsed. Tabelis toodud arvud sisaldavad projekti elluviija ning kõikide partnerite hinnangulist ajakulu kokku.

Tabel 12. Toetuse saajate halduskoormuse hinnang analüüsitud TART-ide puhul (taandatud täistööajale)\*<sup>35</sup>

Rakenduskeem		Toetuse andmine RA tegevuseks			
Analüüsitud juhtumid		1.2.1	1.5.3	2.2.1	5.1.5
<b>Ajakulu (tundi)</b>					
<b>1</b>	<b>Tegevuse ettevalmistamine</b>	<b>300</b>	<b>2 786</b>	<b>2 582</b>	<b>315</b>
1.1	Osalemine infopäevadel	N/A	96	32	128
1.2	Toetuse andmise tingimuste koostamine (sh muudatused, esitamine, lepingute sõlmimine partneritega)	300	2 690	2 550	187
1.3	Eelipaikvaatlustele kaasaaitamine	N/A			
<b>2</b>	<b>Tegevuse elluviimine</b>	<b>8 526</b>	<b>19 068</b>	<b>9 478</b>	<b>5 596</b>
2.1	Arvepidamise korraldamine, tööajatabelite täitmine ning kuludokumentide ja maksetaotluste esitamine RÜ-le	5 500	10 440	3 600	5 100
2.2	Projekti muudatuste esitamine	120	320	2 328	N/A
2.3	Asjade ja teenuste ostmisel RHS-ist ja meetme määrusest tulenevate täiendavate administratiivsete tegevuste täitmine	N/A			
2.4	Aastase detailse eelarve, tegevuskava ja väljamaksete prognoosi koostamine	352	2 256	N/A	64
2.5	Teavitamisnõuete täitmine	150	368	0	40
2.6	Vahe- ja lõpparuannete koostamine	900	3 924	1 042	232
2.7	ESF-i andmekorje	1 440	560	2 460	N/A
2.8	Paikvaatlustele kaasaaitamine	16	0	N/A	N/A
2.9	Vaided ja riiklik järelevalvemenetlus	N/A	N/A	N/A	N/A
2.10	Audititele ja kontrollidele kaasaaitamine	N/A	N/A	16	160
2.11	Muud võimalikud tegevused	48	1 200	32	N/A
<b>Ajakulu kokku</b>		<b>8 826</b>	<b>21 854</b>	<b>11 938</b>	<b>5911</b>
Toetuse elluviimise periood		01.05.2015 - 31.12.2018	01.01.2015 - 31.12.2018	01.01.2015- 31.12.2020	01.01.2015- 31.12.2023
Partnerite arv (lisaks toetuse saajale)		2 partnerit	12 partnerit (kellest 2 juhtpartnerit)	3 partnerit	Partnerid puuduvad

Allikas: Intervjuud struktuurivahenditest toetuse saajatega (2017)

\* TART-ide puhul pole peale ajakulu muid kulusid välja toodud, kuna toetuse saajate hinnangul ei olnud muud kulud ajakuluga võrreldes märkimisväärselt suured.

- ▶ 1.2.1 Õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamine
- ▶ 1.5.3 Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel
- ▶ 2.2.1 Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused
- ▶ 5.1.5 Turisminõudluse suurendamine. Programm: "Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine perioodil 2014-2020"

199. Kuna TART-ide tegevused ning maht on väga erinevad, siis on halduskoormuse mõistlikkuse hindamiseks vajalik võrrelda kulu tegevuse eelarvega. See on välja toodud tabelis 14, kuid antud peatükis on rõhk erinevate tegevuste koormavuse võrdlemisel.

### 5.3.3.1 TART-i ettevalmistamise halduskoormus

200. Sarnaselt teistele rakenduskeemidele on ka TART-ide puhul ettevalmistamise etapis kõige mahukamaks tegevuseks toetuse andmise tingimuste koostamisel osalemine. TART-ide puhul

<sup>35</sup> Halduskoormuse arvestamisel oli läbivalt analüüsiüksuseks projekt, mis tähendab, et TART-ide kontekstis anti hinnang kogu TART-i võimalikule kulule. Seega on kuluhinnangute andmisel arvestatud kogu rakendamise perioodi, mille jaoks on esimeste aastate rakendamise koormust tinglikult laiendatud ülejäänud rakendamise perioodile. Selleks on tehtud lihtsustatud eeldus, et tegevuste elluviimise koormus jääb kogu rakendamise perioodi jooksul samaks.

toimuvad näiteks läbirääkimised kõikide osapoolte vahel, juristide tehtav dokumentide kontroll ja lepingute sõlmimine partneritega. Tabelist 12 on näha, et kui õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamise TART-is (tegevus 1.2.1) ning reisisihi programmis (tegevus 5.1.5) jäi toetuse andmise tingimuste koostamise koormus paarisaja tunni piiresse (arvestades ka partnerite hinnangulist ajakulu), siis tegevuste 1.5.3 (ettevõtlusõpe) ning 2.2.1 (töölesaamist toetavad hoolekandeteenused) raames rakendatavate TART-ide koormus on kordades suurem. Tegevuse 1.2.1 puhul toodi välja, et TART-i tingimused anti suures osas ette rakendusasutuse poolt ning toetuse saaja ja partneri osa oli vaid nende tingimuste kooskõlastamine. Tegevuse 5.1.5 puhul ei olnud kaasatud partnereid, mille tulemusel jäi halduskoormus väiksemaks seetõttu, et puudus vajadus erinevate osapoolte vahelise kooskõlastamise järele.

201. Tegevuse 1.5.3 raames rakendatava TART-i „Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel“ suur halduskoormus tuleneb asjaolust, et TART-i on kaasatud lisaks toetuse saajale 12 partnerit, kellega tuli tingimused kokku leppida ja kooskõlastada. Samuti toodi välja, et eelarve vormi muudeti enne TART-i kinnitamist mitmeid kordi, millega kaasnes täiendav halduskoormus. Partnerite arv ja tegevuste uudsus oli ka tegevuse 2.2.1 puhul põhjenduseks suurele halduskoormusele TART-i koostamisel. Mõlema TART-i dokumentatsiooni panid kokku toetuse saajad ise, mitte rakendusasutus.
202. TART-ide raames võivad toimuda ka infopäevad. Tegevuse 5.1.5 puhul toimus toetuse saaja sõnul kaks infopäeva ning neil osales EAS-i erinevatest üksustest mitu inimest (kokku 8 inimest), millest tulenevalt oli nende summaarne halduskoormus suurem kui teiste TART-ide puhul.

### 5.3.3.2 TART-ide elluviimise halduskoormus

203. TART-ide raames elluviidavate tegevuste maht võib olla väga erinev, samuti on tegevuste rakendamise perioodi pikkus erinev. Kahe hindamise käigus analüüsitud TART-i rakendamise perioodiks on 4 aastat, ühe kestvuseks 6 aastat ning ühe puhul 9 aastat. Seega võib tegevuste maht ning seega ka koormus varieeruda, kuid tabelist 12 ei ole siiski näha, et pikemad TART-id oleksid halduskoormavamad ka elluviimise mõttes.
204. Kõikide analüüsitud TART-ide puhul oli kõige koormavamaks tegevuseks arvepidamise korraldamine (sh tööajatabelite täitmine, kuludokumentide ja maksetaotluste esitamine). Arvepidamise halduskoormust tekitavad järgmised tegurid:
  - ▶ partnerite maksetaotluste koondamine üheks taotluseks ja nende kontrollimine;
  - ▶ kuludokumentide ja muude tõendavate dokumentide maksetaotlustele lisamine ja RÜ küsimustele vastamine;
  - ▶ tööajatabelite täitmine.
205. Tööajatabelite täitmise eesmärgiks on tõendada projekti heaks töötatud aega, mille nõue tuleneb EL-i regulatsioonidest. Tööajatabelite täitmine on vajalik ainult nende projektide puhul, kus personalikulud hüvitatakse kuludokumentide alusel ning projektis osalev isik täidab samas asutuses lisaks projekti raames tehtavale tööle ka muid tööülesandeid.<sup>36</sup> See tähendab, et tööajatabeleid ei ole vaja täita, kui isik töötab 100% projekti heaks. Seega ei esine tööajatabelite täitmise vajadust kõikides projektides.
206. Hindamisest selgus, et tööajatabelite täitmise hinnanguline koormus on 1-4 tundi<sup>37</sup> kuus inimese kohta, millele lisandub tööajatabelite kinnitajate, raamatupidajate ning projektijuhtide ajakulu. Seega on suurem ajakulu nende projektide puhul, milles on rohkem partnereid ning tööajatabeleid täitvaid

<sup>36</sup> Rahandusministeerium (2015) „Juhend projektide ettevalmistamiseks ja rakendamiseks struktuuritoetusest toetuse taotlejale ja saajale“.

<sup>37</sup> Projektide elluviijate sõnul võib 4 tundi kuluda juhul, kui tööajatabeleid täidetakse väga suure detailsusega (põhjalikud kirjeldused iga päeva tegevuste kohta) ning kui tabelites ei esitata tegelikkusele vastavat infot, vaid on nõutud, et tööajatabelites toodud info ühtiks formaalselt lepingus toodud projekti heaks töötatud aja osakaalule.

isikuid. Toetuse saajate sõnul suurendab tööajatabelite täitmisega seotud koormust see, kui asutuses puuduvad selged juhised tööaja raporteerimiseks. Samuti võib tööajatabelite täitmise protsess olla töötajatele tehniliselt koormavam sõltuvalt asutuse töökorraldusest (igakuine tabelite ettevalmistus, MS Exceli tabelite haldamine, edastamine allkirjastamiseks, parandamine).

207. Hindamine näitas, et tööajatabeleid täidetakse vaid EL-i regulatsioonidest tuleneva kohustuse täitmiseks ning kogutavaid informatsiooni ei analüüsita ega kasuta juhtimisotsuste tegemiseks. Muuhulgas ei võimalda analüüsi teostamist andmete kogumise formaat ning ka asjaolu, et tööajatabelite täitmise kohustus ei laiene kõikidele töötajatele. Seega on tegemist formaalse nõude täitmisega, millel puudub struktuurivahendite rakendamisel sisuline väärtus, mistõttu on oluline leida võimalusi selle koormuse minimeerimiseks. Hetkel kogutakse tööajatabelitega rohkem infot, kui tegelikkuses kasutatakse. Töötajad koostavad töökirjeldusi iga päeva kohta eraldi, kuid tegelikkuses jälgitakse ainult projekti heaks töötatud summaarset tundide arvu, mistõttu tõstatub küsimus igapäevaste detailsete töökirjelduste vajalikkuse kohta. Soovitame määrata miinimumnõuded tööajatabelitega kogutavale informatsioonile ning lihtsustada vastavalt sellele tööajatabelite täitmise protsessi (nt igapäevastest detailsetest töökirjeldustest loobumine, kooskõlastusprotsesside vähendamine).
208. Halduskoormuse kõrval ilmnes hindamisest eraldi probleemina teadlik valeandmete andmete esitamine tööajatabelites. Hindamise käigus tuvastati, et mitmetes asutustes arvestatakse projekti heaks töötatud aega töölepingute järgi, mitte tegelikult töötatud tundide järgi. Seega kantakse ka tööajatabelitesse tööaega, mis vastab lepingus määratud projekti heaks töötatud ajale, kuid mis ei pruugi ühtida tegeliku tööajakasutusega. See võib viia olukorrani, et toetust ei ole õigesti makstud, kuna ei ole hüvitatud tegelikult projektiga seotud töötunde. Hindamise andmetel on selline praktika mitmetes asutustes kasutusel, kuid mitte läbivalt kõikides organisatsioonides. Selle täieliku ulatuse väljaselgitamiseks oleks vaja teostada audit, mis kataks laiemat valimit kui antud hindamine.
209. TART-ide puhul paistis silma ka suur koormus, mis tulenes ESF-i andmekorjest. ESF andmekorje eest vastutab toetuse saaja, kes peab koguma andmed projektis osalejate kohta ning lisama sinna omapoolsed andmed projekti nimetuse, projekti algus- ja lõppkuupäeva, kestvuse ning isiku projektis osalemise katkestamise korral ka informatsiooni katkestamise kohta. See, kuidas toetuse saaja need andmed kogub on jäetud nende enda otsustada, kuid edastama peavad nad need andmed MS Exceli tabeli kujul kord kvartalis RÜ-le, kes omakorda kontrollib andmed üle ning vajadusel laseb toetuse saajal neid andmeid korrigeerida. Seejärel edastab rakendusüksus andmed Statistikaametile, kus toimub andmete täiendav kontroll. Eestis on ESF-i andmekorje korraldust juba tõhustatud, sh Eesti on üks kolmest EL-i liikmesriigist (teised on Rootsi ja Holland), kus ESF-i andmekorjet on tehakse registripõhiselt ehk enamik andmeid kogutakse Statistikaameti toel riiklikest registritest.<sup>38</sup> Vaatamata sellele tuvastati hindamises, et toetuse saajatele ESF-i andmekorjega kaasnes halduskoormus moodustab TART-ide puhul 3% kuni 26% projektide elluviimise etapi koormusest ning 3% kuni 21% taotlemise ja elluviimise kogukoormusest. Hindamises tuvastati, et analüüsitud juhtumites põhjustasid toetuse saajale halduskoormust muuhulgas järgmised aspektid.
- ▶ Paberkandjal kogutavad andmed tuleb toetuse saajal kanda elektroonilisse formaati, mis on ühelt poolt väga töömahukas ning millega võib kaasneda ka vigade tekkimine andmetesse.
  - ▶ Andmekorje puhul on detailselt ette määratud, millises formaadis peavad andmed olema, kuid tihti pole osalejad registreerimisel sellise detailsusega vastanud (nt elukoha puhul on märgitud registreerimislehel alevik, kuid andmetabelis on nõutud vald, mille puhul andmete sisestaja peab täiendavalt informatsiooni otsima).
  - ▶ Andmekorje failid on MS Exceli formaadis, mitte kuskil infosüsteemis, mis teeb koormavaks nende haldamise. Näiteks on aeganõudev toetatud tegevuses osalejate otsimine, kuna tuleb

<sup>38</sup> Rahandusministeerium (2016) ESF andmekorje korralduse auditi aruanne (Audit nr JKS-1-2015)



veenduda, kas nad on varasemalt toetuse raames osalenud mõnel koolitusel või saanud muud teenust ja millises mahus (kas on täidetud 32 akadeemilise kontakttunni nõue teenuses saamisel). Ka RÜ-de poolt toodi välja, et Statistikaametiga MS Exceli faile vahetades tekivad andmetesse vead, mille parandamine on küllalt töömahukas. Seega võiks kaaluda alternatiivina MS Exceli tabelitele keskse infosüsteemi kasutamist, mis võimaldaks andmeid paremini hallata ning vältida vigade tekkimist andmete vahetamisel.

- ▶ Intervjuudest selgus, et tegevuse 2.2.1 „Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused“ puhul helistavad tegevuste elluviimisega tegelevad partnerid tegevustes osalenud isikutele kaks korda pärast tegevuste lõppemist. Kuna tegevustes osalejaid on palju, siis on helistamisega seotud halduskoormus väga suur. Kõigepealt helistatakse 4 nädalat pärast tegevuse lõpetamist infot vahetu olukorra kohta pärast tegevusest väljumist. Teistkordselt helistatakse 6 kuud pärast tegevuse lõpetamist, et koguda infot SoM-i erandi<sup>39</sup> ja HKO erandi<sup>40</sup> andmete kohta<sup>41</sup>. Ülehelistamise põhjuseks on tegevuse partneri hinnangul asjaolu, et tegevuses osalejad on suures osas eakad, kes ei kasuta arvutit.
210. Sõltuvalt TART-ide tegevustest ning partnerite arvust võib küllalt koormavaks osutada ka projekti aruandlus. Näiteks meetme 1.5.3 puhul esitatakse iga-aastaselt tegevuste seirearuannet, mis võib ulatuda 100 leheküljeni, lähtudes tegevuste mitmekesisusest. Sellise mahuka aruandluse kohustus tuleneb toetuse saaja sõnul küll osaliselt ka HTM-i enda sisemistest protsessidest. Analüüsitud juhtumite puhul jäi aruandlusega seotud halduskoormus vahemikku 4% kuni 17% kogu tegevuse (sh taotlemine ja elluviimine) halduskoormusest.
211. Meetme 5.1.5 puhul paistab silma suurem ajakulu, mis on seotud audititele kaasaaitamisega. Antud TART-i puhul on läbi viidud mitu auditit, ning üldjuhul on audiitorite küsimustele vastamisega seotud mitmed inimesed.
212. Meetme 1.5.3 juures on muude võimalike tegevuste all kajastatud ajakulu, mis on seotud infopäevade ja seminaride korraldamisega partneritele. Kohtumistel arutatakse olulises osas meetmespetsiifilisi tingimusi, näiteks kuidas koostöö partnerite vahel välja peaks nägema, kuidas kulused tehakse ja millised on kulude abikõlblikkuse nõuded. Neid infopäevi korraldatakse koostöös RA-ga ja RÜ-ga. Seminaridel osalejate arv võib ulatuda 70-ni, mistõttu neile kuluv halduskoormus on suur. Samas peetakse sellist tüüpi infovahetust vajalikuks juhul, kui partnereid on palju ja kõik osapooled peavad reeglitest ühesel aru saama.

## 5.4 Koondhinnang halduskoormusele

213. Eelmistes alapeatükkides selgitati, millistest toimingutest tuleb toetuse saaja halduskoormus projekti ettevalmistamise ja elluviimise etappides ning millised on taotlemise kõige keerukamad kohad. Antud peatükis on erinevaid juhtumeid omavahel võrreldud ning toodud ka halduskoormus suuruse ja toetuse summa võrdlus. Selline ülevaade võimaldab vastata küsimusele, kuivõrd on toetuse saamiseks tehtavad kulud proportsionaalsed saadava toetusega.
214. Tabelis 13 on võrreldud koormust tegevuste ettevalmistamise ning elluviimise etappides, samuti on toodud kogu halduskoormuse maht (sisaldab nii tööjõukuluks teiseks teinud ajakulu kui muid rahalisi kulutusi). Andmetest nähtub, et enamasti on tegevuste elluviimise koormus suurem kui ettevalmistavate tegevuste koormus. See kehtib eriti TART-ide puhul, mida viiakse ellu pikema perioodi

<sup>39</sup> Osaleja, kelle toimetulek paranes või kelle puhul välditi ööpäevaringsele institutsionaalsele teenusele suundumist; Osaleja, kelle alkoholi liigtarvitamise riskitase vähenes; Osaleja, kelle töövõime hinnati osaliseks, hindamise kuupäev.

<sup>40</sup> Osaleja, kelle toimetulek paranes või kelle puhul välditi ööpäevaringsele institutsionaalsele teenusele suundumist.

<sup>41</sup> Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 03.02.2016 käskkirja nr 16 „Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 11.09.2015 käskkirja nr 133 „Aruandevormide kinnitamine“ muutmise“ lisa 1; Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 11.09.2015 käskkirja nr 133 „Aruandevormide kinnitamine“ lisa 3 (vorm)

jooksul. Küll aga on ka selliseid taotlusvoore, kus peaaegu pool halduskoormusest langeb tegevuste ettevalmistamise etappi. Selliseks tegevuseks on näiteks korterelamute rekonstrueerimine, mille puhul jääb kõige suurem administratiivne koormus taotluse koostamise etappi. Elluviimise etapis toimub vaid maksetaotluse ja ühe aruande esitamine ning pärast projekti lõppu uue energiamärgise esitamine. Elluviimise etapi halduskoormust võib suurendada taotluse muutmisega seotud tegevused, mida kõikidel taotlejatel ette ei tule (uuritud juhtumite puhul oli muudatuste tegevusega kaasnev koormus umbes 3 päeva). Samamoodi on meetmetegevuses 10.2.1 suurem koormust just taotlemise faasis, kuna selle raames tuleb läbida eelnõustamine, mis võib tähendada mitmeid kohtumisi nõustajaga ja plaanide kooskõlastamist määruse tingimustega. Samas hinnati seda protsessi kasulikuks tegevuseks, mis võib elluviimise etapis halduskoormust vähendada. Seega ongi meetmed panustatud rohkem planeerimise etapile, et vähendada probleeme ja vaidlusi elluviimise etapis. Teadusarendustegevuse osaku puhul (tegevus 4.4.2) olid kõige koormavamad läbirääkimised teadusasutustega ning projektiplaani koostamine, mis toimusid just ettevalmistavas etapis.

Tabel 13. Toetuse saajate halduskoormus põhietappide kaupa (koormus eurodes ning osakaal koormusest)

Etapp	I Tegevuste ettevalmistamine		II Tegevuste elluviimine		Halduskoormus kokku (€)	
	€	%	€	%		
<b>Analüüsitud juhtumid</b>						
<b>Avatud taotlusvoorud</b>						
1.2.1	Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus	175	31%	392	69%	567
4.1.4	Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks	15 948	18%	70 703	82%	86 651
4.2.4	Riigi rahastatavad koostööstruktuurid (näiteks klastritele ja tehnoloogiaarenduskeskustele): "Klastrite toetamine"	14 080	17%	72 720	83%	86 800
4.4.2	Teadusarendustegevuse osak	404	54%	346	46%	750
5.3.3	Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine	808	19%	3 434	81%	4 242
6.1.1	Korterelamute rekonstrueerimise toetamine	2 613	58%	1 906	42%	4 518
8.1.2	Pool-looduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud	1 252	31%	2 828	69%	4 080
10.2.1	Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes	928	57%	702	43%	1 630
<b>Investeeringute kava</b>						
2.4.1	Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine	31 121	70%	13 459	30%	44 580
11.1.1	Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine	303	24%	949	76%	1 252
<b>Toetuse andmine RA tegevusteks</b>						
1.2.1	Õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamine	6 060	3%	172 225	97%	178 285
1.5.3	Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel	24 684	13%	168 943	87%	193 627
2.2.1	Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused	30 984	21%	113 736	79%	144 720
5.1.5	Turisminõudluse suurendamine. Programm: "Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine perioodil 2014-2020"	6 363	5%	113 039	95%	119 402
<b>Rahastamisvahend</b>						
5.2.1	Laenude, tagatiste ja eksporditehingute kindlustuse väljastamine: "Krediidikindlustus"	40	50%	40	50%	81

Allikas: Intervjuud struktuurivahenditest toetuse saajatega (2017)

215. Kuna ühe juhtumi raames elluviidavate tegevuse maht võib olla väga erinev, siis on oluline võrrelda halduskoormust toetuse suurusega. Kuna TART-ide halduskoormus on teiste rakendusskeemidega elluviidavatest tegevustest oluliselt suurem, siis on ka TART-ide eelarved kõige suuremad. Tabelist 14 järeldub, et TART-ide rakendamise halduskoormus on võrreldes toetuse summaga madalam, kui mitmete avatud taotlusvoorude puhul, jäädes vahemikku 1-4% toetuse summast.
216. Avatud taotlusvoorude puhul varieerus halduskoormus kõige rohkem ning ka kõige koormavamad juhtumid olid just avatud taotlusvoorude hulgas. Vaieldamatult kõige koormavamaks juhtumiks oli klastrite toetamine (4.2.4), mille halduskoormus moodustas üle viiendiku kogu toetuse summast. Ka toetuse saajate (klastrid) enda hinnangul oli koormus niivõrd suur, et toetuse taotlemine ei pruugi ära tasuda. Kuigi õpetajate ja haridusjuhtide koolituse toetuse taotlemine ning rakendamise ajakulu ei olnud kõrge, siis oli ka toetuse summa väike, mistõttu moodustas koormus toetuse summast ligikaudu 10%. Loomemajanduse ekspordivõime arendamise tegevuste jaoks toetust saanud pidasid administratiivset koormust üldiselt mõistlikuks (madal), kuid taotlejate probleemiks oli EAS-i e-teeninduse kasutamine, mis oli nende hinnangul administratiivselt väga koormav (sh taotlejate koormus oli võrreldes varasema perioodiga suurenenud<sup>42</sup>).
217. Investeeringute kavade puhul oli halduskoormus võrreldes teiste rakendusskeemidega mõistlik (madal). Rahastamisvahendi puhul analüüsiti krediidikindlustust, mille raames ei anta välja rahalist toetust, mistõttu ei ole selle kohta toetuse ja halduskoormuse suhtarvu välja toodud. Küll aga hindasid krediidikindlustuse saajad ise halduskoormust väga madalaks (administratiivne kogukoormus oli umbes 4 tundi).
218. Tabelis 14 on toodud analüüsitud juhtumite summaarne halduskoormus ning koormus osakaaluna toetuse summast. Võrdlusena on välja toodud taotleja enda tunnetuslik hinnang koormusele, mis võib tegelikust koormust erineda. Näiteks tunnetasid TART-ide puhul kõik toetuse saajad, et nende halduskoormus on keskmine või kõrge, samas kui tegelik halduskoormus oli 1-4% toetuse summast.

---

<sup>42</sup> Varasem praktika oli andmete esitamine Exceli failides, mis oli toetuse saaja vähem koormav (samas ei pruugi see olla efektiivsem RÜ vaatest)

Tabel 14. Toetuse saajate halduskoormuse hinnang (koormus eurodes ning osakaal (%) kogu halduskoormusest)

Analüüsitud juhtumid		Halduskoormus kokku (€)	Toetuse suurus (keskmine)*	% toetuse summast	Taotlejate enda tunnetuslik hinnang koormusele	
<b>Avatud taotlusvoorud</b>						
1.2.1	Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus	567	5 627	10%	Keskmine	
4.1.4	Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks	86 651	4 698 480	2%	Keskmine	
4.2.4	Riigi rahastatavad koostööstruktuurid: "Klastrite toetamine"	86 800	414 846	21%	Väga kõrge	
4.4.2	Teadusarendustegevuse osak	750	11 727	6%	Keskmine	
5.3.3	Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine	4 242	49 579	9%	Keskmine	
6.1.1	Korterelamute rekonstrueerimise toetamine	4 518	161 004	3%	Madal/ väga madal	
8.1.2	Pool-looduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud	4 080	154 527	3%	Madal	Kõrge
10.2.1	Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordi peatustes	1 630	324 104	1%	Madal	
<b>Investeeringute kava</b>						
2.4.1	Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine	44 580	**38 051 901	0,1%	Madal	
11.1.1	Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine	1 252	1 894 900	0,1%	Keskmine	
<b>Toetuse andmine RA tegevusteks</b>						
1.2.1	Õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamine	178 285	6 791 680	3%	Kõrge	
1.5.3	Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel	193 627	5 475 000	4%	Keskmine	
2.2.1	Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused	144 720	10 636 093	1%	Kõrge	
5.1.5	Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine perioodil 2014-2020	119 402	21 107 648	1%	Keskmine	
<b>Rahastamisvahend</b>						
5.2.1	Laenude, tagatiste ja eksporditehingute kindlustuse väljastamine: "Krediidikindlustus"	81	N/A	N/A	Väga madal	

Allikas: Intervjuud struktuurivahenditest toetuse saajatega (2017), toetuse summade puhul: <http://www.struktuurifondid.ee>

\* Toetuse suurusena on avatud taotlusvoorude puhul kajastatud intervjueritud toetuse saajate toetuste keskmist summat ning TART-ide puhul kogu toetuse summat. Kuna TART-ide puhul kajastati ka kogu elluviimise perioodi ajakulu, siis on selline võrdlus asjakohane.

\*\* Kuna tegemist oli projektiga, mis algas perioodil 2007-2013, siis käsitletakse siin toetuse kogusummat (kuna ka halduskoormus kajastab mõlemat projekti järku).

219. Kokkuvõttes näitas halduskoormuse hindamine, et toetuse taotlejate ja projektide elluviijate administratiivne koormus on üldiselt mõistlik, v.a üksikud tegevused, mille administreerimise koormus moodustab märkimisväärselt suure osa toetuse summast (eelkõige meetmetegevus 4.2.4). Halduskoormuse vähendamiseks oleks võimalik toetuste administreerimise protsessi lihtsustada eelkõige projekti elluviimise faasis, näiteks tööajatabelite ja ESF-i andmekorje ümberkorraldamise teel. Samuti saaks mõnede EAS-i meetmete puhul saada halduskoormuse säästu e-teeninduse parandamise kaudu.

## 6. Kasutajakogemuse analüüsi tulemused

220. Kasutajakogemuse uuring viidi läbi kolme juhtumi analüüsi põhjal: ettevõtte, KOV, haridus- ja teadusasutus. Tulenevalt hindamise piiratud ulatusest oli kasutajakogemuse analüüsi maht oli antud hindamise raames väike. Tegemist oli pigem pilootuuringuga, mille eesmärgiks oli testida kasutajakogemuse analüüsi lähenemisviisi ning töövahendite rakendamist struktuurivahendite kontekstis. Seetõttu on kasutajakogemuse analüüsi tulemused ka halduskoormuse analüüsist eraldiseisvana välja toodud, kuigi ilmnunud tähelepanekuid võivad osaliselt kattuda. Soovitame kasutajakogemuste uuringutega struktuurivahendite rakendamise raames jätkata, mille aluseks võivad olla antud hindamise raames väljapakutavad töövahendid. Antud peatükis on toodud analüüsitud juhtumite põhjal välja peamised tähelepanekud ja soovitused. Soovituste põhjalikum kontekst on avatud lisas 4 „Kasutajauuringute kokkuvõte“.

- ▶ **Hea kasutajakogemuse tagamiseks oleks struktuurivahendite kontrollimehhanismidega paralleelselt vajalik luua ja juurutada ka kasutajakesksuse poliitikat.**

Selline poliitika peaks defineerima ära mõistliku tasakaalupunkti riigi tegevuste osas, milles oleks esindatud nii administratsiooni kui ka toetuse saaja vaade. Kasutajakesksuse ja disainmõtlemise põhimõtteid on maailmas edukalt rakendatud avalike teenuste laiemaks, terviklikuks arendamiseks ja parendamiseks.

Kasutajakeskse lähenemisviisi loomise protsessi võiks alustada RÜ-de kasutajamugavuse tasemete defineerimisega, kaasates tüüpkasutajaid. Süsteemne suhtlemine kasutajatega on väärtuslik sisend organisatsioonisiseste arengusuundade seadmiseks. Läbiviidud uuringu põhjal võib positiivse näitena välja tuua RÜ-de külaskäiku ülikooli (taotleja ja projektide elluviija) uue struktuurivahendite programmiperioodi alguses, kus tutvustati ülikooli laiemalt ning projektidega seotud sisemisi protsesse, eeskirju jms. Samuti korraldati kohtumine ülikoolis töötava teadlasega, et RÜ-des töötavad ametnikud võiksid tutvuda ka teadustöötaja vaatega. Selliseid nn avatud uste päevi plaanitakse korraldada ka edaspidi, et edendada teineteisemõistmist taotlusprojektide eri osapoolte vahel.

- ▶ **Rakendamisega seotud asutuste üldine *modus operandi* vajab üle vaatamist.**

Intervjueeritavate ütluste põhjal joonistub RÜ-dest pilt kui põõsast kiirust mõõtvast politseinikust, millega keegi rahul polnud. Kõik vastanud saavad hästi aru riigi kontrollimehhanismide vajalikkusest, kuid selle praktilise väljundi kohta on väga palju parendusettepanekuid. Vastanud tundsid, et struktuurivahendite projektide puhul läheb rakendusüksuse fookus sendi tagaajamise peale, mitte projekti tegeliku tulemuse hindamisele.

*„SA Archimedeses oli majutusarve - tube oli paarisarv, aga osalejaid oli paaritu ning üks osalejatest oli mees. Ma pidin vastama, kuidas võis see mees ööbida ühes toas kahe naisterahvaga? Mina siis vastasin, et kuna tegemist oli lasteaiaõpetajatega ja neile oli see väga sobiv selliselt ühes toas ööbida ning üks oli kolmene tuba. Et vot niisuguse detailsusega tuli siis neid kulusid tõendada.“*

Seega tuleks läbi mõelda RÜ-de ja RA-de üldine tegevusfilosoofia: kas eeldame, et inimesed on pahatahtlikud ning loome süsteeme, mis vaatavad kõiki kui potentsiaalseid pettureid? Tegutsemisfilosoofiade ülevaatamine on oluline seetõttu, et kasutajasõbralikumate riigiteenuste loomisel ei saa ehitada kasutajasõbralikkust sellise mõtteviisi peale, mis inimesi vaikumisi ebaausateks peab. Mõtteviis paneb aluse suhtumisele, see omakorda käitumisele ja kommunikatsioonile. Kommunikatsiooni muutmine ilma mõtteviisi muutuseta on jätkusuutmatu tegevus.

- ▶ **Taotluste tingimuste püstitamisel tuleks juhinduda eelkõige tulemuspõhisest vaatest ning analüüsita kriitiliselt kogutava informatsiooni vajalikkust: "Kas seda infot on tegelikult vaja? Kui jah, siis kas seda infot on praegu vaja?"**

Kasutajakesksus ja tulemuspõhisus täiendavad teineteist heas teenuseprotsessis nii, et kõik osapooled on tulemusega rahul. Kui kasutajakesksust väärtustav poliitika saab paika, muutub sellistele baasküsimustele vastamine ametnikule lihtsamaks, tuues eeldatavasti kaasa ka efektiivsuse tõusu kõigile osapooltele.

- ▶ **Taotlustega seotud keelekasutus on sageli keeruline ka erialase kõrgharidusega inimesele. Kasutajasõbralikuma riigiteenuse loomisel peaks fookus olema n-ö inimloetavusel.**

Eksisteerib riigi normide ja seaduste tavakasutajatele mõistetavasse keelde tõlkimise vajadus, mis puudutab ka struktuurivahendite rakendamist. N-ö inimloetavad õigusaktid ja juhendmaterjalid oleks suur samm riigi poolt kasutajasõbralikuma riigiteenuse poole. Nõustamine, vormid, viited, vastused jne võiksid olla kasutaja jaoks lihtsamad, et ka esimest korda taotleja aru saaks. Kantseliitlik keelekasutus oli kõige valjemalt väljendatud probleem.

- ▶ **Eitavat vastust taotlusele saaks muuta õpikogemuseks.**

Eitava vastuse põhjendamise ja tagasiside on oluline lisaväärtus kasutajale, mille potentsiaali hetkel täielikult ei rakendata. Ilma selleta on taotlejal keeruline oma vigadest õppida, kuid hea tagasiside lihtsustaks kasutaja tööd järgmistes taotlusvoorudes ja annaks selguse sellest, kas probleemid olid sisulist laadi või seotud õnnega. Viimasel puhul on pahameel ja ka vaided lihtsad tulema. Antud uuringu raames tehtud kaardistuse põhjal on RÜ-sid, kellelt on võimalik tagasisidet saada, aga see pole süsteemne tegevus. Negatiivsete otsuste puhul peaks tagasiside projekti puuduste kohta olema süsteemsem ja sisulisem. Positiivse näitena toodi välja näiteks EAS-i piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetet.

- ▶ **Taotlejatega suhtlevate RÜ ametnike roll taotlustes on tihti kriitiline - koordinaatorite tase pole ühtlane.**

Lisaks üldisele seadusandlikule raamistikule on igal meetmetegevuse määrusel omad valupunktid, mida peab teadma. RÜ nõustaja roll, kes igapäevaselt sellega tegeleb, on aidata ja pöörata taotleja tähelepanu probleemkohtadele. Mitte kõik ametnikud ei ole ennast asetanud aitaja ja võimaldaja rolli, mis võib olla organisatsioonikultuuri küsimus. Protsessi erinevus võib sõltuda ametniku koostöövõimekusest, vastutulelikkusest, suhtlusstiilist, pädevusest - lisaks seaduste ja määruste erinevale tõlgendamisele. Toetav koordinaator aitab ka taotlejal kompetentsi kasvatada.

*„Kui mina tööle tulin ja kõiki toiminguid ei osanud ka teostada nii hästi, siis koordinaator nõudis detailsust, aga samas kui esimese korraga ei õnnestunud midagi, siis oli abiks. Et selline täpselt peakski minu hinnangul see koordinaatori roll olema, mitte et: „Proovige ise hakkama saada!““*

- ▶ **Tööajatabelite täitmise detailsus on küsitava väärtusega.**

Mitmed kasutajakogemuse uuringusse kaasatud isikud töid välja, et tööajatabelite täitmine on küsitava väärtusega, kuna projekti heaks töötatud töömaht on kokku lepitud töölepingus. Seega nõutakse mitmetes asutustes, et tööajatabelites raporteeritaks sama töömahtu isegi juhul, kui tegelikult töötatud tunnid olid erinevad. Selline tegevus koos tööajatabelites nõutud detailsusega põhjustab töötajatele ebavajalikku koormust. Kui RÜ poolt on lubatud erinevus tasustatud töö korral kahesendise täpsusega, täidetakse tööajatabeleid kolm kohta pärast koma ehk siis sekundi täpsusega. Lähtudes tulemuspõhisuse põhimõttest, on selline tegevus ebamõistlik: oluline peaks olema see, kas ette nähtud tööd said tehtud või mitte, mitte sekundite lugemine.

▶ **Riigihangete seaduse täiendamine tõenduspõhiste kasutajauuringute info põhjal.**

*„Enamik probleeme ongi seotud ikka riigihangete seadusega kõige laiemas mõttes, et isegi kui nad võtavad pakkumisi, siis nad ei archiveeri neid päringuid. Pead tõesti iga sammu ära dokumenteerima, mis on lisaeg.“*

Lõppkasutaja tagasiside kogumine, süstematiseerimine ning reaalsete kasutuslugude analüüs nii positiivsete kui negatiivsete näidete valguses võiks anda seaduse täiendamise protsessi olulist sisendit. Erinevate osapoolte perspektiivide kaasamine ühtse lõpptulemuse huvides on see, milles inimkeskse disaini tööriistad on ülemaailmselt häid tulemusi näidanud.

## 7. Järeldused ja soovitus

221. Antud peatükis on koondatud kokku läbiviidud hindamise küsimuste vastused ning esitatud need küsimuste kaupa. Samuti on eraldi välja toodud hindamiste põhjal tehtud soovitus

struktuurivahendite edaspidiseks rakendamiseks (vt ptk 7.2).

### 7.1 Vastused hindamisküsimustele

1. Milline on rakenduskeemide toimivus (avatud taotlusvoorud, TART-id, rahastamisvahendid, investeringute kavad) ja maksumus erinevate protsessi osade lõikes (toetuskeemi ettevalmistus, taotluste menetlus ja hindamine, toetuskeemi jooksev seire ja vajadusel toetuskeemi korrigeerimine, järelevalve ja kontroll)?
222. Uuringu tulemusena ilmnes, et avatud taotlusvooruga seotud töömahud on struktuurivahendeid rakendavate asutuste seisukohast keskmiselt kõrgemad kui TART-ide või investeringute kava ajakulu. Varieeruvused võivad olla väga suured aga ka üht tüüpi rakenduskeemi kasutatavate meetmetegevuste vahel, sõltudes sellest, kui lihtsa või keeruka tegevuste komplektiga on tegemist. RA ajakulu on avatud taotlusvoorude puhul selgelt väiksem kui RÜ-de ajakulu, samas kui investeringute kavade puhul langeb suurem ajaline koormus pigem RA-dele, TART-ide puhul sõltub aga ajakulu väga palju TART-i enda ülesehitusest, näiteks sellest, mil määral kasutatakse elluviimiseks partnereid, kuidas toimub raha jaotamine jms.
223. Kõik intervjuueeritud RA-d ja RÜ-d märkisid, et rakenduskeemi valiku määravad meetme eesmärgid ja oodatavad väljundid ning kavandatud tegevused, mistõttu ei saa anda hinnangut, kas üks või teine RS on oma olemuselt toimivam. Üldjuhul saab küll lähtuda eeldustest, et suuremahuliste investeringute tegemine riigile olulistesse infrastruktuuriobjektidesse saabki olla kõige toimivam investeringute kavade abil. Samas, kui on olemas selgelt määratletud n-ö „pehmemad“ poliitikaeesmärgid (mis ei eelda suuri investeringuid objektidesse), siis on kõige asjakohasem just TART-skeem. Eesmärkide puhul, mille saavutamiseni viivad tegevused ei ole üheselt selged ja mis eeldavad konkureerivate lahenduskäikude pakkumist ning avatust, võib hinnata kõige toimivamaks rakenduskeemiks aga avatud taotlusvoorused. See lähenemine ei saa aga olla ainus valikukriteerium, vaid iga kavandatava tegevuse puhul tuleb hoolikalt kaaluda nii poliitika konteksti, senist rakendamiskogemust kui oodatavaid tulemusi ning valida sellest tulenevalt sobiv rakenduskeem. Seda põhimõtet on Eestis RA-d ka hoolikalt järginud.
224. Rakenduskeemide valikul tuleb arvestada ka protsessiosade erinevustega. TART-skeemides on keskmiselt kõrgem ettevalmistuskulu, mis on seotud ennekõike sobivate tegevuste väljavalimisega ning partnerite leidmisega. Investeringute kava ettevalmistus on samuti suhteliselt ajamahukas, olles tingitud kavasse sobivate objektide valikuprotsessist. Taotlusvoorude ettevalmistamise ja taotluste menetlemise ajakulu poolest paistavad selgelt silma avatud taotlemine ja investeringute kava. Kui avatud taotlusvoorude puhul põhjustab seda ajakulu rohkete taotluste läbivaatamine ja hindamine ning otsuste põhjendamine, siis investeringute kavade puhul on fookus ennekõike projekti käivitamiseks vajalike eeltööde tegemisel: finantskalkulatsioonid, tasuvusanalüüsid, eelprojektid, keskkonnamõju hindamised jms. TART-ide puhul taotluste valiku ja hindamise kulu praktiliselt puudub. Maksetaotluste menetlemisel paistab madalama ajakuluga silma investeringute kava, mis näitab n-ö lepingupõhiste kulude tõhusamat menetlust: väljamaksete menetlemine toimub üleandmis-vastuvõtmisaktide põhjal ning üksikuid kuluartikleid ei ole vaja enam menetleda. Teisalt, kontrollietapis paistab silma investeringute kava suhteliselt suurem ajakulu, mis on seotud investeringukava objektide suuremahuliste projektidega, mis nõuavad paikvaatlusi. Sageli paiknevad need objektid ka väljaspool RÜ-de asukohti, nii et objekti külastus nõuab täiendavat ajakulu. Avatud taotlusvoorude ja TART-ide puhul kasutatakse sageli valimipõhist paikvaatlust.



225. RA-de ja RÜ-de vahelise ajakulu jagunemisel on RA-de ajakulu seotud ennekõike taotluste ettevalmistusega. Suuremad erinevused RA-de vahel ilmnevad taotluste valikuprotsessis ja vaiete menetlemise praktikas. On RA-sid, kes eelistavad aktiivselt sekkuda ja taotluste valikus osaleda, RÜ-de puhul on selgelt suurim osa ajakulust seotud maksetaotluste menetlemisega, millele järgneb kontrolliprotsesside etapp. Muude tegevuste all mainisid paljud RÜ-d just toetuse saajate nõustamist erinevatel rakendamise seotud teemadel.
226. **Kokkuvõttes sobib iga rakenduskeem teatud tüüpi eesmärkide saavutamiseks ja tegevuste teostamiseks ning nende toimivust tulekski hinnata selles kontekstis. Nii on TART-id sobivamad varem kokkulepitud strateegiliste tegevuste elluviimiseks, samas kui avatud taotlusvoorud on sobilikumad selliste eesmärkide puhul, kus toetuse saaja vajadusi tulemuste saavutamiseks on keeruline hinnata, kus potentsiaalseid taotlejaid on palju, kus tahetakse toetada avatud valitsemist, koguda erinevaid ideid ja lähenemisviise. Investeeringute kavad on aga selgelt suunatud strateegiliste eesmärkide saavutamiseks oluliste suuremahuliste investeeringute tegemisel.**
227. Kui hinnata toimivusena meetme vahendite rakendamise paindlikkust, siis TART-skeemide puhul on rakendajatel võimalus oma tegevusi paindlikult ja tõhusalt kujundada ning koostööpartnereid valida. Ka ilmnes, et TART-idega kaasneb mõnevõrra vähem asjaajamist, mis teeb rakendajate töökorralduse lihtsamaks. Kui hinnata rakenduskeemide toimivust aga laiemalt, võttes kriteeriumiks ka sellised põhimõtted nagu avatud valitsemine, kaasav poliitikakujundamine, ressursside hajutatus jne, siis täidab avatud taotlusvoor siin selgelt eraldi rolli. Avatud taotlemine on toimivam valik, kui eesmärgiks on kaasata poliitika kujundamisse võimalikult palju osapooli sihtrühmast ja võimestada neid läbi ressursside jagamise, mis kokkuvõttes tagab poliitikakujundajatele võimekamad partnerid. Siia on sisse kirjutatud ka teatav paradoks - mida kaasavamalt ja läbipaistvamalt rahastamistingimusi kujundada ning läbi viia, seda suurema ajakulu ning seeläbi ka maksumuse see reeglina kaasa toob. See näitab veel, et majanduslik soodsus ei saa olla peamine kriteerium, mille alusel rakenduskeemi toimivust hinnata. Uuringu käigus kogutud andmed tööaja kasutuse kohta näitavad, et avatud taotlusvoorud rakendamise seotud töömahud on RA ja RÜ seisukohast keskmiselt kõrgemad kui TART-i või investeeringute kava puhul. Samas on just avatud taotlusvoorud väga oluline rahastamistingimuste kaasav kujundamine ning avatud kommunikatsioon, kuna rahastatav sihtrühm on üldjuhul laiem ja konkurents rahastamisvahenditele suurem.
228. **Kokkuvõttes võib näha, et ühe rakenduskeemi sees on tööajaga seonduvad meetmete vahelised erinevused väga suured ning samal moel on väga suured erinevused ühe rakenduskeemi sees erinevate protsessiosade lõikes. Näiteks avatud taotlusvoorus kulub toetuskeemi ettevalmistusele ühes meetmes aega 6%, teises 61%. TART-skeemi ettevalmistamisel on sellele kuluv tööaeg 1% ja 46% vahel. Samal moel kulub seire peale ühel RA-l TART-skeemis 4%, teisel RA-l aga 40%. Seda arvesse võttes soovitame hinnata tööajaga seotud kulu mitte rakenduskeemi, vaid meetmetegevuste raames.**
2. **Pakkuja töötab välja rakenduskeemide maksumuse hindamise meetodika, mis peab olema kirjeldatud viisil, et tellija saab seda kasutada ka edaspidi järgmiste analüüside ajal ja hindab väljatöötatud meetodika alusel rakenduskeemide maksumust, sh protsessi osade lõikes.**
229. Hindamisest järeldus, et erisused erinevate meetmete vahel ühe rakenduskeemi sees olid kohati suuremad kui rakenduskeemide ja protsessi elementide omavahelised erisused. Seega on otsuste tegemiseks asjakohasem kasutada infot meetmete või meetmetegevuste tasandil. Soovitame järgmiste hindamiste läbiviimisel keskenduda meetme(tegevuste), mitte rakenduskeemide võrdlusele. Meetme(tegevuste) puhul on võimalik ka jälgida, et kogu toetuskeemi oleks rakendatud tervikuna - alates selle ettevalmistavast faasist kuni seire ja tulemuslikkuse hindamiseni. Silmas tuleb pidada ka seda, et igal rakenduskeemil oma roll ja eesmärk, mistõttu ei tohiks selle valik sõltuda ainult rakendamise ressursikulust, vaid eelkõige sellest, milline rakenduskeem on meetmetegevuse eesmärgi ja sihtrühma arvestades sobivaim.

230. Lisaks selgus uuringu käigus, et enamikes struktuurivahendite rakendamisega seotud asutustes ei mõõdetata praegu ametnike tööajakasutust (v.a tööajatabelid, mida ei täida kõik töötajad ning mis võivad antud hindamisele tuginedes olla täidetud formaalse ajakuluga). Seetõttu on rakendusskeemide maksumust hetkel võimalik hinnata vaid kaudselt, töötajate hinnangute põhjal, mis võib alati sisaldada teatud ebatäpsusi. Soovitame kaaluda tööajakasutuse mõõtmise süsteemi sisseviimist (nii struktuurivahendite rakendamisel kui avalikus sektoris laiemalt). See võimaldab anda täpsemat ja regulaarsemat sisendit operatiivsemate juhtimisotsuste tegemiseks asutustes, aga ka rakendussüsteemi tõhususe hindamiseks (nt ressursside planeerimine, eelarvestamine).
231. Tööajakasutuse mõõtmiseks on võimalik kasutada erinevaid IT-lahendusi (nt Toggle), kus ajakasutust mõõdetakse ja fikseeritakse jooksvalt. Vastupidiselt levinud arvamusele, et selline ajamõõtmine nõuab palju aega, näitab projektipõhiste ettevõtete kogemus, et raporteerimisele kuluv aeg ei ole pikem kui 15 minutit nädalas ning kui töötaja harjub oma aja mõõtmisega, siis väheneb see aeg veelgi. Vastukaaluks on võimalik teha vähese ajakuluga (5-10 minutit) väljavõtteid konkreetse perioodi ajakulu kohta (päev, nädal, kuu vms) nii töö etappide kui meetmetegevuste/projektide lõikes. Sellise süsteemi rakendamise eelduseks on ajaarvestuse põhimõtete olemasolu, mis peavad sisaldama järgmist.
- ▶ Töö etapid ja nende kirjeldus (nt toetuse andmise ettevalmistus, maksetaotluse menetlemine vms).
  - ▶ Projekti tasandi mõõdik ehk tasandi määramine, mille lõikes töö etappidele kuluvat ajakulu soovitakse hinnata. Antud töö kontekstis soovitame selleks meetmetegevust. Projektitasandi hindamine võib minna liiga detailseks, samas kui meetmetasand jääks liiga üldiseks.
- Põhimõtted, kuidas aega arvestatakse. Näiteks määratakse aja arvestamise põhimõtetes kindlaks see, kas kohvipausid, lühikesed spontaansed vestlused kolleegidega vms jääb ajaarvestuse sisse või mitte. Põhimõtted sõltuvad sellest, millise täpsusega soovitakse hinnanguid saada - kuigi stopper mõõdab aega minutilise täpsusega, sõltub põhimõtetest see, kui sageli peab stopperit sisse-välja lülitama. Soovitame kasutada mitte lühemaid kui 10-15 minuti pikkuseid tsükleid. Ehk näiteks, kui kohvipaus jääb 10 minuti sisse, siis läheb see töö etapi ajakuluna arvesse, kui see ulatub üle 10 minuti, siis pannakse kirja muu tegevusena.
- 3. Pakkuja peab looma rakendusskeemide maksumuse tulemuste kuvamiseks IT-lahenduse või sobiva kasutusele võtma. Võimaliku hilisema rakendusskeemide maksumuse hindamise läbiviimise alusel peab olema võimalik andmeid muuta ja analoogselt presenteerida. Visualiseeritud andmeid peab olema võimalik mh slaididele kanda.**
232. Oleme koostanud tabelarvutusprogrammil põhineva mudeli, mille põhjal on võimalik arvutada administratsiooni ajakulu ning maksumust meetmetegevuste tasandil. IT-lahendusena pakume Exceli tabelit, kuhu on sisestatud vajalikud valemid rakendusskeemi maksumuse hindamiseks. Juhime tähelepanu, et rakendusskeemi maksumuse arvutamiseks on vaja koguda algandmeid siiski meetmetegevuste tasandil, mis seejärel agregeerituna annavad aimu konkreetse rakendusskeemi etappide kui ka kogu tegevuste koondmaksumusest. Meetme maksumuse hindamiseks oleme struktureerinud selle rakendamise seotud töötajate tööprotsessid alaetappidesse, samuti pakkunud välja rakendamise seotud töökohtade standardsed nimetused.
- 4. Mil määral meetme tegevuste rakendamiseks valitud rakendusskeemid toimivad ja kas need on asjakohased ning kõige sobivamad ja soodsamad arvestades meetme eesmärke, sekkumise sisu ning toetatavaid tegevusi?**
233. Vaatluse all olnud meetmetegevuste jaoks valitud rakendusskeemid olid üldjoontes sobivad ja asjakohased - tegevuste ja rahastamise sihtrühma olemusest tulenevalt oli valitud optimaalseim rakendusskeem, sest rakendusskeemid üldjuhul ei konkureeri omavahel, vaid on suunatud teatud liiki tegevuste elluviimisele. Küsimus võib tekkida TART-ide ja avatud taotlusvoorude vahel valimisel, sest

AT administratiivne koormus ja tulemuste määramatus on mõnevõrra suurem, mistõttu püütakse neid mõnikord vältida. Seda saab siiski hinnata alles tulemuste saavutamise taset hinnates, mis praeguses rakendamise faasis on ennatlik.

234. Nii rakenduskeemide kasutamise senist ulatust kui intervjueeritavate hinnanguid vaadates on domineerivaks (ning intervjueeritavate hinnangul seega ka sobivaimaks) rakenduskeemiks TART, mis võimaldab RA-I kavandatud eesmärkide saavutamist paremini kontrollida ja juhtida. Samas on see mõnevõrra küsimusi tekitav tendents, kuna TART-skeemi puhul toimub vahendite planeerimine pigem ülalt-alla ehk haldusala koordineeriv RA taotleb oma valdkonna tegevuste toetamiseks vahendeid, samuti on TART-i elluviimiseks mõeldud ressursid võrdlemisi kontsentreeritud (üksikute elluviijate jaoks). Kuigi ka TART-skeemi rakendamisel on võimalik lähtuda avatud valitsemise printsiipidest, tuleks jälgida, et TART-i kaudu ei kahjustataks kaasava poliitikakujundamise põhimõtteid ning toetataks piisvalt ka alt-üles projektide initsiatiivi, kas siis TART-i ettevalmistamise käigus sihtrühma jt osapoolte aktiivse kaasamise kaudu (nt poliitikavajaduste määratlemisel või ka sekkumiste-lahenduste pakkumisel) või pakkudes TART-skeemi raames teatud mahus ka avatud taotlemise võimalusi (mida on mitmel juhul ka kasutatud). Küll aga võib TART-skeemi pidada asjakohasemaks ja eesmärgi suhtes toimivamaks olukorras, kus ei ole palju omavahel konkureerivaid, sobivaid või asjast huvitatud tegevuste elluviijaid, või kui vajalik kogemus ja ekspertiis on olemas vaid ühel või väikesel arvul organisatsioonidel. Ka sobib TART-i skeem olukorras, kus poliitikaprobleem ja/või vajadus(ed) on suhteliselt selgelt määratletud. Kuivõrd TART on teatud mõttes mugavaim rakenduskeem RA-de jaoks, siis tuleb siin arvestada ka võimalusega, et vastavalt n-ö mugavaimale rakenduskeemile on valitud sobivaimad eesmärgid (mitte vastavalt eesmärgile rakenduskeem). Sellele võib viidata RA-de kalduvus otsustada üha enam TART-skeemi kasuks. Samal ajal ei saa öelda, et tegemist oleks meetme eesmärkide suhtes otseselt mittesobiliku valikuga.
235. Avatud taotlusvoorudega kaasneb küll mõnevõrra suurem ajakulu ja keerulisem asjaajamiskord, kuid see on toimiv lahendus, kui eesmärgiks on laiema sihtrühma kaasamine poliitikalahenduste väljatöötamise ja elluviimise ning selleks on olemas ka võimalused. Samuti võib seda hinnata riigi rahaliste vahendite eraldamise viisidest kõige läbipaistvamaks. AT loob tingimused selleks, et kõigile huvitatud (rahastamise sihtrühma kuuluvatel) isikutele tagatakse võimalus esitada oma ettepanek teatavate tegevuste elluviimiseks ja/või rahastajale vajalike tulemuste saavutamiseks ning nendele toetust saada. Seega on AT rakenduskeemina sobivam ning toimivam, kui eesmärk on võimestada sihtrühma ning leida poliitikavaldkonnas esinevatele probleemidele uudseid, konkureerivaid lahendusi. Ka avatud taotlusvooru kui rakenduskeemi sees on erinevaid modifikatsioone, mis on jällegi tingitud eesmärkidest ning tegevuste ja sihtrühma spetsiifikast. Näiteks on asjakohane jooksev taotlusvoor, kui võimalikke taotlejaid ei ole väga palju ning poliitikavaldkonnaga seotud vajadus pidev.
236. Siinkohal on poliitikakujundajal oluline jälgida, et struktuurivahenditest eraldatavate vahendite TART-id ühtiks võimalikult suurel määral siseriiklike vahendite eraldamise tingimuste ja skeemidega ning arvestaks rahastaja seatud piiranguid (võrreldes näiteks eelarvelistest vahenditest eraldatava tegevustoetuse ja projektitoetuse andmise loogikat struktuurivahendite TART-i ja avatud taotlusvooruga). Just kõikvõimalike protsessi erisustega tegelemine suurendab ajakulu ja tekitab täiendavat koormust, kuna osapooled mõistavad asju erinevalt. Heaks näiteks siinkohal on EAS, kus keskele kohale on seatud kliendi vajadused ning raha päritolu (välisvahendid vs riigieelarvelised vahendid) on teisejärguline. Sama lahendust võib osaliselt näha ka SA Eesti Teadusagentuur puhul teadusele suunatud vahendite jagamisel. Seejuures tuleb leida tasakaal protsesside ühtlustamise ja EL-i poolt välisvahenditele seatud rangemate toetustingimuste vahel ehk tuleb jälgida, et ühtlustamise tulemusena ei suureneks toetuse saaja aruandluskohustus ja ei piirataks põhjendamatult abikõlblikkuse tingimusi. Sellest tulenevalt soovitame anda RA-le suurema vabaduse teotuskeemide elluviimisel, et nad saaks enam arvestada sihtrühma ja valdkonna eripäradega ning pöörata rohkem tähelepanu jooksvale seirele ja tulemuste hindamisele.

237. Kokkuvõttes, nii nagu eelnevalt tõdetud, sõltub rakendusskeemi tulemuslikkus siiski väga palju valdkonnast ja sihtrühmast. Samas, olulisi süsteemseid erinevusi valdkondade või tegevuste vahel analüüsi tulemusena ei ilmnenud, mis võib tuleneda nii andmete madalast usaldusväärsusest kui sellest, et iga meetmetegevus vajabki juhtumipõhist lähenemist. Teatavad erisused ilmnevad rakendusskeemi protsessiosade lõikes: RA-de ja RÜ-de kohta kogutud tööaja andmed näitavad, et RA ajakulu on suurem ennekõike rakendusskeemi ettevalmistavas faasis, RÜ ajakulu aga selle elluviimise/rakendamise faasis. Samuti ilmnes, et suurim osa RÜ-de ajakulust on seotud maksetaotluste menetlemisega, tööaja mahukuselt järgneb sellele projekti kontrollitoimingute etapp. Nagu eespool ka mainitud, võib aidata ajakulu vähendada näiteks valimipõhine lähenemine kulude kontrollile, lihtsustatud kulude kasutamise suurendamine ja hangete ülesehitus sellisel viisil, et väga väikesi kuluartikleid ei tekiks (nt teenuse ostmine tegevuse finantseerimise asemel). **Uute meetmetegevuste puhul, kus sihtrühm on võõras ja tegevused uudsed, on üldjuhul kõrgem ka rakendamise ajakulu.** Ajakulu suurendavad intervjueritavate hinnangul ka riigiabi reeglite kontroll, tehniliselt keerukad meetmetegevused (nt IT-süsteemide arendamine, teaduskeskuste infrastruktuuri ostud vms), suuremahulised riigihanked, mis kõik jällegi ei sõltu rakendusskeemist. Ükskõik, millist rakendusskeemi otsustatakse kasutada, on oluline, et selle kasuks tehtud otsus põhineks läbipaistvatel ja arusaadavatel kriteeriumitel, sihtrühm oleks protsessi kavandamise eelnevalt kaasatud ja põhjendused selle kohta, miks on ühe või teise rakendusskeemi kasuks otsustati, oleksid avalikkusele arusaadavad.

5. Millest edaspidi lähtuda rakendusskeemi valikul erinevate sekkumise tüüpide, valdkondade ja mahtude lõikes?

238. Üldjoontes on seni kasutusel olnud rakendusskeemide valikud olnud asjakohased. Rakendusskeemide valik peaks olema võimalikult paindlik ning arvestama ennekõike valdkonna ja sihtrühma vajaduse ja varasemate rakendamiskäikudega. Mida vähem on muudatusi rakendusskeemides, seda väiksem on ka ajakulu: sihtrühm on teadlik, milliseid toetusi eraldatakse ja kuidas protsess käib. Administratsiooni ajakulu sääst ei tohiks seejuures olla primaarne, mida rakendusskeemi valikul silmas pidada, vaid lähtuma peaks ennekõike meetme eesmärgist, kavandatavatest tegevustest ja sihtrühmast. Erinevate rakendusskeemide sobivuse hinnangud konkreetsete sekkumiste osas on toodud eespool.

6. Millised on rakendussüsteemides (täiendavad) erisused, lisanõuded ja nende võimalikud kasud ning kulud, mis mõjutavad rakendussüsteemi tervikmaksumust, töömahtu ja -aega, nagu näiteks kaheetapiline taotlemine (eeltaotlus/ eelnõustamine-põhitaotlus või investeeringute kavasse ettepaneku esitamine-põhitaotlus) hindamiskomisjonide (ja rakendussüsteemi juhtkomisjoni/nõukogu) kasutamine vs ainult vastavuskontrolli alusel toetuse andmine, lõppsaajatele toetuse edasi andmine TART-skeemi puhul (vastavalt struktuuritoetuse seaduse § 16 lg 1 p 4, kus ministerium on näiteks määranud elluviija, kes omakorda jagab taotlemise põhiselt toetust edasi lõppsaajatele), ühikuhinnad, kaudsete kulude ja personalikulude kindlamääraline rahastamine (ÜSM artikkel 67, 68) jms.

239. Selgeid trende rakendusskeemi ajakulu mõjutavates administratiivsetes tegurites kogutud info põhjal ei ilmnenud. On üsna selge, et iga sihtrühm ja meetme spetsiifika võib nõuda mõnevõrra erisugust lahendust, välja arvatud juba eelnevalt märgitud meetmespetsiifilised aspektid (uued meetmed, keerukamad tehnilised nõuded). RÜ-de intervjuude võrdluses ilmnesid üksikud kokkuhoiukohad, nt paikvaatluste viimine valimipõhiseks, teenuste sisseostmise laialdasem kasutamine, kuludele minimaalse hüvitamismäära kehtestamine, mis vähendaks üksikute väikeste kuluartiklite arvu ja lühendaks maksetaotluste kirjade mahtu, millest sõltub menetluse ajakulu. Ajakulu maksetaotluste menetlemisel aitab vähendada ka lihtsustatud kulude kasutamine, kuid selle meetodi kasutamisel on oluline metoodika parimate praktikate kogumine ja levitamine nii Eestis kui teistes EL-i liikmesriikides, et vähendada sobiliku kulumudeli väljatöötamise ja kooskõlastamise ajakulu. Samas tuleb arvestada, et toetuse saajate vaatest võib lihtsustatud kulude kasutamine anda märkimisväärse kokkuhoiu ajakulus.

240. Oluliseks eduteguriks on ka RA-de ja RÜ-de vaheline koostöö. Mida selgem on rollijaotus ja mida paremini suudetakse omavahel infot vahetada, seda väiksem on ka rakendamise ajakulu. Edukas koostöö on ilme näiteks väiksemate RÜ-de puhul nagu TJA ja RIA, kus struktuurivahendite rakendamine toimub asutuses, mis vastutab ka valdkonnapoliitika rakendamise eest ja kus on olemas kohapealne tehniline pädevus.
241. Investeeringute kavade puhul tõstatub suure ajakulu elemendina ka riigihangete korraldamine, mis ei ole struktuurivahendite spetsiifiline aspekt, vaid pigem riigihangete üldise regulatsiooniga seonduv. Siingi vajaksid rakendajad tuge sobivate hankevormide valikul, lähteülesannete koostamisel, vaidlustuste lahendamisel jne.
242. TART-i kui võrdlemisi paindliku rakendusskeemi ajakulu mõjutab kindlasti see, kui võrd keeruline on projektide hindamiskord - intervjuudele tuginedes nähtub, et seda on võimalik teha võrdlemisi mitteformaalselt ja aega säästvalt, teisalt on võimalik nõudeid ning valikukorda ka detailsemaks kirjutada (nt moodustada valikukomisjone, luua hindamiskriteeriume jne). Ajakulu mõttes saab eraldi käsitleda TART-i ja avatud taotlusvooru hübriidskeemi, kus TART-i all viiakse täiendavalt läbi avatud taotlusvoore. Kuna avatud taotlemine tervikuna on RA-dele kulukam, suureneb ka selle skeemi ajakulu.
243. Avatud taotlusvoorude puhul on üheks olulisemaks ajakulu määrajaks rollijaotus - ennekõike selle osas, mil määral sekkub RA taotluste hindamisse ja vaiete menetlemisse, samuti milliseks on kujundatud taotluste hindamise kord laiemalt. Paratamatult kehtib ka seos, et mida kaasavamalt ja avatumalt tahetakse poliitikaid kujundada, seda rohkem aega see nõuab. Näiteks on oluline, et avatud taotlusvoorude puhul oleksid väga selged hindamiskriteeriumid, millele tuginedes on võimalik teha sisulisi põhjendatud rahastamisotsuseid. See annab taotlejale võimaluse ka keelduvast otsusest õppida ning vajadusel järgmisel korral sisukamat lahendust pakkuda. Mõnel juhul on taotluste ja vaiete menetlemine delegeeritud täielikult RÜ-le, teistel juhtudel on aga moodustatud laiapõhjalisem ekspertkomisjon (kus nii on RA kui RÜ esindajad), kes taotlusi hindab. Intervjueeritavate hinnangul on võrdlemisi suure ajakuluga ka regulaarselt toimuvad avatud taotlusvoorud, kuna need eeldavad pidevat taotlustega tutvumist, tehtavate otsuste põhjendamist jne. Hindamise andmetele tuginedes ei saa siiski väita, et see ka summaarselt rohkem aega võtab.
244. Kokkuvõttes võivad teatud sammud, mis toovad kaasa täiendavat ajakulu, olla õigustatud (tulenevalt rahastatava sihtrühma eripärast, valdkonna keerukusest vms). Näiteks pühendades rohkem aega projektitaotluste eelkontrollile ning projektide seirele, võib suure tõenäosusega hoida kokku aega tulevaste rikkumiste menetluse ja vaidluste pealt.

## **7. Millised on keerulisemad ja/või halduskoormavad rakendussüsteemide elluviimise protsessi osad ning kuidas neid lihtsamaks teha?**

245. Nii TART-skeemide, investeeringute kavade kui ka avatud taotlusvoorude puhul nähtus, et palju aega võtab nende ettevalmistav faas, sh TAT-ide koostamine koos vajalike tegevuste planeerimise ja kirjeldamisega, vastavate läbirääkimiste pidamine, eelnõude menetlemine jne. Lisaks toodi esile TAT-ides muudatuste tegemise ajakulukust ja koormust. Sellega seoses kasutavad asutused juba täna teatavat lihtsustust - kui võrd iga TAT-i muudatus eeldab vastava õigusakti muudatust, siis kogutakse teatud hulk muudatusi mingi perioodi peale kokku ning menetletakse seejärel neid koos. Siin tasub mõelda, kas on võimalik eristada selliseid TAT-i muudatusi, mis ei eelda õigusakti täielikku menetlust koos sinna juurde kuuluva kooskõlastus- ja avalikustamisnõuetega. AT-de puhul toodi eraldi esile taotluste hindamise ja vaiete lahendamise seonduvat koormust. Siin võib kaaluda, kas RA peaks kõikide taotluste hindamisse ja vaiete lahendamisse panustama või oleks see otstarbekam delegeerida RÜ-le. Ühtset lahendust siin pakkuda ei saa, kui võrd otsus peaks sündima selle pinnalt, milline on taotluste sisu, kui palju taotlusi on ja milline pädevus on nii RA-s kui ka RÜ-s. Ilmselt tuleb siin aga jälgida, et asutusesiseselt oleks vaide menetlemisega seotud tööprotsessid ja otsuse tegemise pädevus eristatud sellest, kelle suhtes see esitati.

246. Uuringusse kaasatud isikud tõid kohati esile auditeerimisega kaasnevat koormust, samas mõisteti ka selle vajalikkust. Kuigi ajaliselt see suurt koormust kaasa ei too, seondub sellega palju emotsionaalseid pingeid. Sellest hoolimata on asjakohane soovitada auditeeriva asutuse auditeerimiskorra ülevaatust (seda ka EL tasandil). Esmajoones selles osas, kuidas koostatakse valim, keda ja kui tihti auditeeritakse. Intervjuudele tuginedes võib näha, et teatud asutused satuvad auditite valimisse järjepidevalt, mis on auditeeriva asutuse jaoks koormav, jättes samas osad asutused auditeerimisest süsteemselt kõrvale.

#### **8. Millised on rakenduskeemide elluviimisel need edutegurid, millega peaks jätkama?**

247. Peame äärmiselt oluliseks rakenduskeemi osaliste omavahelist kogemuste vahetamist. Parimate praktikate puhul tuleb siiski silmas pidada, et see, mis toimib ühes konkreetsetes situatsioonis ja ühe konkreetse sihtrühma puhul, ei pruugi anda samaväärseid tulemusi teise sihtrühma puhul. Seega on edutegurite väljatoomisel oluline märkida ka seda, millises kontekstis, millisel ajahetkel ja millise sihtrühma puhul see edutegur ilmnes ja seega ka hinnata, milline on selle eduteguri laiem kontekst.

248. Lisaks kogemuste jagamisele võib ühe edutegurina välja tuua selge rollijaotuse RA ja RÜ vahel, kus RÜ-l on piisavalt pädevust, et täita temale pandud ülesandeid. Sellega seoses on olulise tähtsusega **hea infovahetus RA ja RÜ vahel, mida tugevdab lisaks ametlike suhtluskanalite kasutamisele ka mitteformaalne omavaheline suhtlus** (näiteks isiklike kontaktide tugevdamine *teambuildingu* kaudu). Heaks võimaluseks on siin ka ametnike vahetus/ rotatsioon, kus RA ametnik töötab mingi ajaperioodi RÜ-s või vastupidi. Kaaluda tasub ka uudsete poliitikakujundamise viiside ning meetodite rakendamist, nagu *policy sprint*<sup>43</sup> vms). Need eeldavad püsivate organisatsiooniliste struktuuride olemasolu mõlemas asutuses, stabiilset inimressurssi ja piisavaid teadmisi, et kaasa rääkida, kuid kokkuvõttes võimaldaks need luua asutuste vahel efektiivseid infokanaleid ja tagada head koostööd, mis omakorda on mõlemale asutusele vajalik oma rolli edukaks täitmiseks. Intervjuueeritavate hinnangutele tuginedes tuli mitmel juhul esile, et asutusel on raske struktuurivahendite valdkonnas tõhusalt töötada, kui puuduvad selged toimivad infokanalid, tihedad koostöösuhted ja kompetentsed inimesed.

#### **9. Milline on taotleja ja toetuse saaja halduskoormus? Millised ja kui suured on taotluse ettevalmistamise ja toetuse taotlemisega seotud kulud erinevate rakenduskeemide puhul? Millised on toetuse kasutamise ja projekti elluviimisega seonduvad kulud, sh aruandlus, kulude tõendamine, sisend kontrollidele ja audititele (millised need on ja nende suurus)?**

249. Halduskoormuse analüüs näitas, et toetuse taotlejate ja saajate halduskoormus võib varieeruda suurel määral nii rakenduskeemide võrdluses kui ka ühe rakenduskeemi sees. Halduskoormust mõjutavad nii tegevuse sisu, taotleja või toetuse saaja varasem kogemus, tegevuste maht ja kestvus, väljamaksete sattumine auditi valimisse, kaasatavate partnerite arv jne. Halduskoormus sisaldab ajakulu, mis kulub projekti ettevalmistamise ning elluviimisega seotud administratiivsetele toimingutele, kuid lisanduda võivad ka muud rahalised kulutused (näiteks tehniliste konsultantide kaasamine, taotluse koostamise sisseostmine, kodulehe tegemine vms).

250. Analüüsi põhjal võib toetuse taotlejate ja elluviijate halduskoormust üldiselt mõistlikuks hinnata (v.a üksikud koormavad tegevused). Rakenduskeemide võrdlusest ilmnes, et TART-ide administreerimisega toetuse saajatele kaasnev koormus moodustab 1-4% toetuse summast. Investeeringute kavade koormus on veelgi väiksem, moodustades kuni 1% toetuse summast. Rahastamisvahendi puhul uuriti krediidikindlustuse toodet, mille puhul ei saa välja tuua halduskoormuse osakaalu toetuse summast, kuna tegemist ei ole otsese rahalise toetusega. Küll aga hindasid kõik krediidikindlustust kasutanud ettevõtjad sellega seotud halduskoormust väga madalaks. Kõige rohkem varieerub toetuse saajate halduskoormus avatud taotlusvoorude puhul. Analüüsi valimisse sattunud avatud taotlusvoorudega rakendatavate meetmetegevuste kogu halduskoormus jäi vahemikku 1-21% toetuse summast. Seega on ka paljud avatud taotlusvoorude projektidest toetuse saajale mõistliku halduskoormusega, kuid eksisteerib ka selliseid avatud taotlusvoorude kaudu

<sup>43</sup> Vt näiteks Knapp, J. et al (2016) Sprint: How to Solve Big Problems and Test New Ideas in Just Five Days

rakendatavaid tegevusi, mille administratiivne koormus toetuse saajale on ebaproportsionaalselt suur. Näiteks klastrite toetuse (tegevus 4.2.4) puhul moodustab administratiivsete tegevuste kulu ligikaudu veerandi kogu toetusest (nt klastrite toetamise tegevus), mistõttu võib öelda, et tegemist on ebamõistlikult suure halduskoormusega.

251. Projekti ettevalmistamise etapi kõige mahukamaks tegevuseks on taotluse koostamine (TART-ide puhul toetuse andmise tingimused). Tegevuste elluviimise faasis on avatud taotlusvoorude puhul kõige mahukamaks administratiivseks tegevuseks arvepidamise korraldamine, kuludokumentide ja väljamaksetaotluste esitamine RÜ-le ning hangete läbiviimisega seotud toimingud. Ka TART-ide puhul on arvepidamise korraldamine üks kõige mahukamaid tegevusi. Koormust põhjustab nii partnerite väljamaksetaotluste koondamine ja kontrollimine, kuludokumentide ja muude tõendavate dokumentide väljamaksetaotlustele lisamine ja RÜ küsimustele vastamine, ning tööajatabelite täitmine. TART-ide puhul võib teatud tegevuste puhul koormavaks pidada ESF-i andmekorjet, mis moodustas analüüsitud juhtumite puhul 3-21% taotlemise ja elluviimise summaarsest hinnangulisest halduskoormusest.
252. Hinnangud taotluse ettevalmistamise ja toetuse taotlemise ning tegevuse elluviimise toimingutega seotud kuludele on toodud tabelites 10, 11 ning 12.

#### **10. Kuivõrd toetuse saamiseks tehtavad kulud on proportsionaalsed saadava tuluga?**

253. Toetusest saadava tulu all võib mõelda nii toetuse summat kui ka toetuse saaja enda tunnetuslikku hinnangut, kas saadav toetus on proportsioonis selle taotlemise ja tegevuste elluviimisega seotud administratiivse koormusega. Seega on antud hindamisküsimusele vastamiseks võrreldud toetuse saaja halduskoormust (ehk toetuse saamiseks tehtavaid kulusid) toetuse summaga ning vaadeldud selle kõrval toetuse saaja enda hinnangut toetuse proportsionaalsusele.
254. Hindamise raames uuritud TART-ide, investeringute kavade ning krediidikindlustuse kohta võib anda hinnangu, et toetuse saamiseks tehtavad kulud on proportsionaalsed saadava tuluga. Investeringute kavade puhul moodustasid toetuse saamiseks tehtavad kulud alla 1% toetuse summast, mida võib hinnata proportsionaalseks. Krediidikindlustuse saajad hindasid ise halduskoormust väga madalaks ning proportsionaalseks saadava tuluga (administratiivne kogukoormus oli umbes 4 tundi). Ka analüüsitud TART-ide puhul oli halduskoormus toetuse summast vaid 1-4%, mida võib pidada proportsionaalseks toetuse summaga. Siiski pidasid mitmed TART-ide elluviijad ise tegevuse koormust tunnetuslikult keskmiseks või kõrgeks.
255. Võrreldes toetuse saaja halduskoormust (ehk toetuse saamiseks tehtavaid kulusid) toetuse summadega, selgus analüüsist, et kõige koormavamad juhtumid olid just avatud taotlusvoorude hulgas, samas oli kõige suurem varieeruvus ka avatud taotlusvoorude kaudu rakendatavate erinevate meetmetegevuste kulude puhul.
256. Avatud taotlusvoorude puhul esines mitmeid toetusi, mille saamiseks tehtavad kulutused olid proportsioonis saadava tuluga, jäädes vahemikku 1-3% toetuse summast. Siiski oli ka selliseid avatud taotlusvoore, milles tuli toetuse taotlejatel ja saajatel teha märkimisväärselt suuremaid kulutusi toetuse saamiseks. Toetuse summaga proportsionaalselt kõige suuremaid kulutusi tuli teha klastrite toetamise tegevuses (tegevus 4.2.4), kus toetuse saajate kulutused moodustasid üle viiendiku kogu saadavast toetuse summast. Seda võib hinnata ebaproportsionaalselt suureks kuluks võrreldes toetuse summaga. Ka toetuse saajate (klastrid) enda hinnangul on kulud võrreldes toetuse summaga niivõrd suured, et toetuse taotlemine ei pruugi selles meetmetegevuses ära tasuda. Klastrite toetuse puhul võib soovitada hankereeglite lihtsustamist ning lihtsustatud hüvitamisviiside kasutamise kaalumist.
257. Toetuse summat ja toetuse saamiseks tehtavaid kulutusi võrreldes paistab silma ka õpetajate ja haridusjuhtide koolituse toetus (1.2.1), mille saamiseks tehtavad kulud moodustavad 10% toetuse summast. Samas ei saa seda hinnata ebaproportsionaalselt suureks kuluks, kuna tegemist on väikse

toetuse summaga ning taotlemise ja tegevuste elluviimise protsessis ei tuvastatud ebamõislikult koormavaid tegevusi. Selle toetuse taotlejad ja elluviijad hindavad ise toetuse saamiseks tehtavate kulude ja toetusest saadava tulu proportsiooni keskmiseks.

258. Loomemajanduse ekspordivõime arendamise toetuse saamiseks tehtavad toetuse taotleja/saaja kulutused moodustasid toetuse summast 9%. Toetuse saajad hindasid ise seda koormust üldiselt mõistlikuks, kuid probleeme põhjustas EAS-i e-teeninduse kasutamine, mis tõid tegevuste elluviijatele kaasa ebavajalikult suurt koormust. Toetuse saajate hinnangul on selle tegevuse koormus nende vaatenurgast suurenenud, kui võrrelda varasema perioodiga, mil andmeid esitati Exceli kujul. Seega võib EAS-i e-teeninduse kasutajakeskkonna parandamisel näha võimalust ka toetuse saajate halduskoormuse vähendamiseks, et viia toetuse saamiseks tehtavad kulud paremini proportsiooni toetuse summaga.
259. Kokkuvõttes võib öelda, et enamike analüüsitud juhtumite puhul olid toetuse saamiseks tehtavad kulud proportsioonis saadava tuluga (v.a klastrite toetus). Enamike analüüsitud meetmetegevuste puhul jäi toetuse taotlemiseks tehtavad kulud vahemikku 1-10% toetuse summast, vaid klastrite toetuse puhul moodustas see 21%.
260. Üldiselt olid avatud taotlusvoorudest toetuse saajad seisukohal, et ilma toetuseta poleks tegevusi vähemalt samas mahus tehtud. Esines üksikuid toetuse saajaid, kes arvasid, et järgmine kord ei pruugiks nad samade tingimuste korral toetust taotlema tulla suure administratiivse koormuse tõttu (nt tegevus 4.2.4).

#### **11. Millised on nii taotlemise kui ka elluviimise juures keerulisemad ja kulukamad kohad ning kuidas neid saaks taotlejale/toetuse saajale lihtsamaks teha?**

261. Hindamisest ei ilmnenud selliseid administratiivseid toiminguid, mis oleksid keerulised ja kulukad universaalselt kõikide meetmetegevuste puhul. Nagu eelnevast analüüsist selgus, siis taotlejate ja projektide elluviijate halduskoormus sõltub paljudest erinevatest aspektidest, nagu tegevuste keerukus ja uudsus, RÜ nõuded, taotlejate varasem kogemus ja kompetentsus, sattumine auditite valimisse, protsessi efektiivsus jne. Siiski joonistus välja hulk probleemsemaid aspekte, mis puudutavad mitmeid toetuse saajaid.
- ▶ Hindamisest järeldus, et taotlemise või projektide elluviimise **e-keskkondade kasutajaliidestest esineb probleeme, mis põhjustavad taotlejatele/ elluviijatele ebamõislikku halduskoormust.** Näiteks tõid Eesti Teadusinfosüsteemi kasutajad välja, et taotluse sisestamine põhjustas suurt koormust, kuna kasutajaliides polnud piisavalt kasutajasõbralik. EAS-i projektide elluviijad tõid välja, et EAS-i e-teeninduse keskkonnas esineb probleeme maksetaotluste sisestamisel. Toetuse saajate kirjelduste kohaselt tekib e-toetuse keskkonnas maksetaotluste sisestamisel andmete automaatsel kokkuliitmisel ümardusviga, mis ei võimaldada taotlust esitada. Vea tuvastamine ning parandamine on taotlejale ebamõistlikult koormav tegevus, mida saaks vältida süsteemi parema toimivuse tagamisega. Samuti ei võimalda EAS-i e-teenindus mitme sisestaja paralleelset tööd, mis oleks tegevuste elluviijate hinnangul oluline.
  - ▶ Nende toetuse saajate puhul, kellel on mitmeid erinevaid projekte, aitaks halduskoormust vähendada see, kui **taotlussüsteemis oleks võimalik andmeid kopeerida varasematest taotlustest.** Hetkel tuleb andmeväljad täita käsitsi, kuigi kopeerimine võimaldaks suure projektide hulga puhul ajakokkuhoidu.
  - ▶ Mitme meetme puhul selgus, et taotlejatelt ja projektide elluviijatelt kogutakse ebaproportsionaalselt palju informatsiooni, mille **esitamise vajalikkus jääb kohati vähemalt toetuse saajate jaoks arusaamatuks.** Näiteks nimetati seda teaduse tippkeskuste toetuse (tegevus 4.1.4) taotluse puhul, milles tuleb EAS-ile esitada koos taotlusega detailne projektiplaan, mis on taotlejate enda hinnangul ebaproportsionaalselt detailne.



- ▶ Tööajatabelite täitmise eesmärgiks on tõendada projekti heaks töötatud aega. Mitmetes asutustes peetakse tööajatabeleid ainult EL-i kohustuse formaalseks täitmiseks ilma sisulist eesmärki omamata. Esiteks ei teostata nende andmete osas ajakulu ega efektiivsuse analüüsi (andmeformaad seda mitmel juhul ka ei võimalda). Teiseks eksisteerib mitmetes asutustes olukord, kus tööajatabelitesse ei kanta mitte tegelikkusele vastavat informatsiooni, vaid luuakse valeandmeid tõendamaks töölepingus määratud projekti heaks töötatud aega. Seejuures võib selline tegevus mitmetes asutustes märkimisväärset halduskoormust põhjustada, mis tuleneb süsteemis esinevatest ebaefektiivsustest. Seega eksisteerib olukord, kus regulatsioonides toodud nõuete formaalseks täitmiseks kulutatakse märkimisväärset aega ilma sisulist eesmärki omamata. Sellist tegevust ei saa pidada ei korrektseks (ebaõigete andmete loomine töötajate poolt) ega ka efektiivseks ning sellega kaasneb risk, et toetust ei ole õigesti makstud. Ettepanekuid tööajatabelitega seotud koormuse vähendamiseks vt ptk 7.2.
- ▶ Hindamisest selgus, et mitmete tegevuste puhul on **RÜ poolses kommunikatsioonis esinenud vastuolusid** (erinevad menetlejad tõlgendavad sama toetust erinevalt). Toetuse taotlejate ootus on, et rakendusüksuste menetlejad annaks ühest informatsiooni. Vajalik on tagada, et ühe RÜ sees töötavate erinevate menetlejate esitatud informatsioonis ega otsustes poleks vastuolusid, mis põhjustaksid korduvtaotlejatele ebavajalikku halduskoormust.
- ▶ Vaatamata sellele, et Eestis on ESF-i andmekorje korraldust juba tõhustatud (Eesti on üks kolmest EL-i liikmesriigist, kus ESF-i andmekorjet tehakse suuresti registripõhiselt), ilmnes hindamisest, et **ESF-i andmekorjega seotud koormus on jätkuvalt suur nii mitmete RÜ-de kui toetuse saaja seisukohast**. TART-ide puhul moodustab see 3-26% toetuse saajate projektide elluviimise etapi koormusest ning 3-21% taotlemise ja elluviimise kogukoormusest. Hindamises tuvastati mitmeid probleemkohti, mis andmekorje protsessi tõhusust vähendavad (vt täpsemalt ptk 5.3.3).
- ▶ **Lihtsustatud hüvitamisviiside kasutamine** vähendab toetuse saajate halduskoormust, kuigi sisaldab endas ka riske (jäävad antud töö ulatusest välja). Hindamise valimisse kulus näiteks klastrite toetus (tegevus 4.2.4), mille suurt halduskoormust võib muuhulgas seostada lihtsustuste mittekasutamisega. Soovitame kaaluda lihtsustuste kasutamist klastrite toetuse puhul, aga võimalusel ning vajadusel ka muude meetmete puhul (sh need, mida antud analüüsi käigus ei käsitletud).
- ▶ Juhtumite analüüsides selgusid ka mõned head praktikad, mis võiksid leida laiemat rakendamist ka teiste meetmete puhul.
  - ▶ Toetuse saajad tõid positiivsena välja ühendusvõimaluste parandamise toetuse (tegevus 10.2.1) eelnõustamise rakendamist. Kõikidel taotlejatel tuli enne toetuse taotlemist läbida eelnõustamine selleks, et taotlejad saaksid enne taotluste esitamist selgust, kas projektid, mille teostamiseks toetuse taotlust hakatakse esitama, sisaldavad tegevusi, mis on abikõlblikud, on kooskõlas meetme tingimustega ning täidavad rakenduskavas ettenähtud eesmärgi. Taotlejate hinnangul oli eelnõustamine positiivne, kuna andis kindluse, et planeeritavad tegevused on taotlemise faasis aktsepteeritavad. Samuti annab nõustamine RÜ-le eelinfot selle kohta, milliseid taotlusi on oodata. Soovitame kaaluda sellise praktika rakendamist ka teiste meetmete puhul.
  - ▶ Hea praktikana võib välja tuua RIA ja KIK-i teostatavat hangete eelkontrolli. RÜ vaatab enne hankelepingute sõlmimist lepingute projektid üle, kontrollides nende vastavust tingimustele. Alternatiivne praktika on see, et RÜ-d teostavad kontrolli pärast hankelepingute sõlmimist. See võib aga kaasa tuua olukorra, kus toetust pole võimalik maksta, kuna ei vastata tingimustele, kuid toetuse saajal pole enam võimalik lepingust taganeda. Eelkontrolliga välditakse vaidlusi hilisemas faasis abikõlblikkuse ja muude tingimuste üle. Soovitame kaaluda sellise praktika rakendamist ka teiste sarnaste meetmete puhul.

- ▶ Positiivse halduskoormust vähendava praktikana võib välja tuua ka seda, et RÜ-d annavad taotlejatele ette hankedokumentide põhjad, mis tähendab, et kooskõlastamine võtab vähem aega. Seda on rakendatud näiteks pool-looduslike koosluste toetuse (8.1.2) puhul. Soovitame kaaluda sellise praktika kasutamist laiemalt ka teiste meetmete puhul.

## 7.2 Ettepanekud struktuurivahendite administreerimise tõhustamiseks

262. Lisaks konkreetsete meetmetegevuste analüüsil põhinevatele soovitusetele välja ka üldised printsiibid, mida tuleks struktuurivahendite rakendamisel tervikuna jälgida:

1. Soovitame riigil juurutada ajajuhtimissüsteem. Igasugune tööprotsessi optimeerimine eeldab ennekõike, et mõõdetakse tegevusele või protsessile kuluvat aega. Parim viis on seda teha jooksvalt nn võtmeametite ja -protsesside lõikes. Ühtsetel alustel üles ehitatud ajaarvestussüsteem võimaldab objektiivsetele alustel tuvastada ebaefektiivsused süsteemi toimimises ning toob esile erandid, millele tuleb juhtimisprotsessis tähelepanu pöörata. Asjakohane ajajuhtimissüsteem toetab ka tulemuspõhisele eelarvele üleminekut pakkudes infot tegelikest kulukohtadest teenuste pakkumisel.

Tõenduspõhine info on oluline nii poliitika kujundamisel kui juhtimisotsuste tegemisel. Erasektori kogemus näitab, et ajajuhtimissüsteemi kasutuselevõtt suurendab süsteemi efektiivsust ning aitab kaasa juhtimisotsuste tegemisele. Seetõttu on oluline protsesside tõhustamisel koguda objektiivset infot ajakasutuse kohta.

2. Soovitame jälgida, et rakendusskeemi valik oleks ka edaspidi loogiliselt seotud elluviidavate tegevuste sisu ja sihtrühma eripäraga ning TART-skeemi kasutamine ei riivaks avatud valitsemise põhimõtteid. Kuigi avatud taotlusvoorud on seotud administratsiooni mõnevõrra suurema ajakuluga (võrrelduna TART-skeemi ja IK-ga), on sel oluline roll avatud valitsemise soodustamises, kus projektiideid ja tegevusi saavad välja pakkuda ja ellu viia sihtrühma esindajad laiemalt. Samas on oluline jälgida, et ka TART-skeemid oleks kavandatud alates arenguvajaduste tuvastamisest kuni otsusteni eesmärkide ja tegevuste üle võimalikult läbipaistvalt ja kaasavalt. Samuti tuleb olla teadlik, et mida rohkem seada eesmärgiks protsesside läbipaistvus ja avatus, seda töömahukamaks muudab see enamasti ka toetuskeemi rakendamise tervikuna. Oluline on seega, et rakendusskeemi valikul ei muutuks peamiseks kriteeriumiks rakendusskeemi administreerimise töömahukus ja maksumus, vaid selle sisuline sobivus meetme/rahastamise eesmärkide ja sihtrühma profiiliga ja poliitikakontekstiga laiemalt.

Ühe võimalusena töömahukuse ja protsessi läbipaistvuse optimeerimiseks näeme TART-i hübriidversiooni, kus TART-i all kasutatakse lisaks avatud taotlusvoorusid nende programmi tulemuste saavutamiseks, kus see on asjakohane. See võimaldab määratleda RA-I selgemalt eesmärkide ja elluviidavate tegevuste fookust, jättes samal ajal taotlejatele suurema vabaduse tulemuste saavutamise viisi valikul ning tagades juurdepääsu ressurssidele rohkematele taotlejatele. Avatud taotlusvoorudega seotud halduskoormuse vähendamiseks soovitame kasutada laiemalt mitme-astmelist taotlemist (eriti kui rahastatav sihtrühm on suur), mille käigus esitatakse esimeses voorus lühemad ideekavandid ning alles teises voorus peavad edasipääsenud esitama põhjalikuma taotluse. Viimane võimaldab kokku hoida nii taotlejate kui ka administratsiooni tööaega.

3. Soovitame keskenduda toetuse taotlejate ja saajate halduskoormuse vähendamisel eelkõige taotlemise ning projektide elluviimise protsessi ning aruandlussüsteemi tõhustamisele, et likvideerida protsessist ebaefektiivsused (nt ebavajaliku informatsiooni kogumine, e-keskkondade kehvast kasutatavusest tulenev lisakoormus, segane kommunikatsioon, tööajatablelite formaalse täitmise ebaefektiivsus).

Hindamine tõi välja, et toetuse taotlejate ja projektide elluviijate halduskoormus ei sõltu mitte niivõrd rakendusskeemi valikust, kui mitmetest muudest teguritest (nt tegevuste keerukus ja uudsus, taotlejate varasem kogemus ja kompetentsus, sattumine auditite valimisse, protsessi efektiivsus jne). Seega oleks protsessi ebaefektiivsuste lahendamiseks saavutatav efekt halduskoormuse vähendamisel praeguses olukorras potentsiaalselt suurem kui rakendusskeemi valiku mõju, kuna hindamise käigus ei tuvastatud meetmeid, mis oleksid ilmselgelt vale rakendusskeemiga elluviidavad. Konkreetsemaid soovitusi projektide ettevalmistamise ja elluviimise protsessi efektiivsuse tõstmiseks vaata ettepanekud nr 6-15.

4. Kasutajakogemuse analüüsist järeldus, et struktuurivahendite kontrollmehhanismidega paralleelselt oleks vajalik tõhusamalt juurutada ka kasutajakesksuse poliitikat. Kontrollmehhanismid on olulised, kuid sealjuures ei tohiks jätta tähelepanuta kasutajakesksust ja disainmõtlemise põhimõtteid. Kasutajakesksuse ja disainmõtlemise põhimõtteid on maailmas edukalt rakendatud avalike teenuste laiemaks, terviklikuks arendamiseks ja parendamiseks.

Terviklik vaade riigi teenustele võimaldab luua ja juurutada kasutajakesksuse poliitika, mis dikteeriks näiteks rakendusüksustele inimkesksema, kasutajate vajadusi austava nn *modus operandi*. Soovitame täiendada olemasolevaid kvaliteedikontrolli mehhanisme, et defineerida mõistlik tasakaalupunkt riigiteenuste kasutatavuse ja kontrollimehhanismide ulatuse vahel. Protsessi võiks alustada RÜ-de kasutajamugavuse taseme defineerimisega, kaasates tüüpikasutajaid. Heaks näiteks on UK valitsuse teenuste standard, mille aluseks on kasutajakesksuse põhimõte: <https://www.gov.uk/service-manual/service-standard>.

Muuhulgas soovitame lähtuda rakendusskeemi ülesehitamisel ennekõike kasutajakesksest vaatest ning arvestada kasutaja vajaduste ja eripäradega. Kuna sihtrühmade ja nende vajaduste tundmine võimaldab rakendada kasutajakesksemat lähenemist, siis võib kaaluda ka meetmete rakendamise ümberkorraldamist lähtuvalt sihtrühmadest (nt rakendada samale sihtrühmale suunatud meetmeid sama rakendusüksuse kaudu ehk sihtrühma vaatest nn *one-stop-shop* põhimõtte rakendamine). Teisalt hindame kõrgelt väiksemate, spetsiifiliste RÜ-de, nagu RIA ja TJA, institutsionaalset seost valdkonna poliitikat rakendava asutusega: see tagab kiire ja paindliku infovahetuse tehniliselt keerukates valdkondades ja kindlustab RÜ-d majasisese tehnilise ekspertiisiga.

5. Soovitame keskenduda järgmiste sarnaste hindamiste läbiviimisel pigem meetme(tegevuste), mitte rakendusskeemide maksumuse hindamisele. Meetme(tegevuste) puhul tuleks jälgida, et kogu toetuskeemi oleks rakendatud tervikuna - alates selle ettevalmistavast faasist kuni seire ja tulemuslikkuse hindamiseni. See võimaldab anda selgema hinnangu rakendusskeemi toimivuse kohta, võrreldes meetme eesmärgi ja tegevustega seotud tulemusi.

Struktuurivahendite rakendamisega seotud hindamiste läbiviimine on oluline, et tagada ühelt poolt seatud eesmärkide saavutamine aga teiselt poolt ka rakendussüsteemi tõhus ja kasutajasõbralik toimimine. Hindamisest järeldus, et erinevused erinevate meetmete vahel ühe rakendusskeemi sees olid kohati suuremad kui rakendusskeemide vahel. Seega on otsuste tegemiseks asjakohasem kasutada infot meetmete või meetmetegevuste tasandil.

263. Järgnevalt on välja toodud ettepanekud konkreetsete tegevuste osas struktuurivahendite administreerimise tõhustamiseks:

Nr	Teema	Ettepanek	Selgitus/ põhjendus	Viide
1	Tööajakasutuse mõõtmise süsteemi sisseviimine	<b>Viia struktuurivahendite administreerimisel (ja avalikus sektoris laiemalt) sarnaselt erasektoris levinud praktikaga sisse tööajakasutuse mõõtmise süsteem. Enne süsteemi rakendamist teostada pilootprojekt.</b>	<p>Hindamisest järeldus, et hetkel puudub terviklik ülevaade struktuurivahendite rakendamisega seotud isikute tööajakasutusest. Tööajatabelite täitmine ei toimi hetkel eesmärgipäraselt ega tõhusalt, kuna mitmetes asutustes tehakse seda vaid formaalselt EL-i regulatsioonidest tuleneva nõude täitmiseks. Samuti ei laiene tööajatabelite täitmise kohustus kõikidele töötajatele. Seega puudub informatsioon, mis võimaldaks teha olulisi juhtimisotsuseid (st ressursside planeerimine, eelarvestamine jne), aga hinnata ka regulaarselt struktuurivahendite administreerimise efektiivsust.</p> <p>Tööajakasutuse mõõtmise sisseviimise eelduseks on struktuurivahendite rakendamisega seotud protsesside detailse kaardistuse koostamine ja sobiva tehnoloogilise lahenduse valik, aga ka näiteks muutuste juhtimine ja asjakohane kommunikatsioon. Oluline on leida kasutajasõbralik tehniline lahendus ning luua hästi toimivad protsessid, mis tagaks õigete andmete esitamise, kuid ei suurendaks asjatult töötajate koormust. Tööajakasutuse mõõtmise süsteemide sisseviimise üks põhilisi riskikohti on see, et töötajad ei hakka erinevatel põhjustel esitama õigeid andmeid (nagu mõnedel antud hindamisel tuvastatud juhtudel tööajatabelitegi puhul). Samuti on tähtis tegeleda tööajakasutuse mõõtmist väärtustava organisatsioonikultuuri loomisega, et töötajad võtaksid seda tavapärase toimimise osana ning juhid kasutaksid laekuvat informatsiooni otsuste tegemisel. Tööajakasutuse mõõtmise väärtus jääb kaheldavaks, kui juhid laekuvat informatsiooni ei kasuta.</p> <p>Tööajakasutuse mõõtmise tõhusa toimimise tagamiseks soovime katsetada süsteemi esmalt valimi peal, kuhu on kaasatud erinevaid rakendussüsteemi osapooli (st pilootprojekti läbiviimine). Selleks, et mitte luua struktuurivahendite rakendamiseks n-ö paralleelselt toimivaid protsesse, soovime kaaluda tööajakasutuse mõõtmise sisseviimist ka avalikus sektoris tervikuna.</p> <p>Lisaks olulise juhtimisinfo kogumisele võiks toimiv tööajakasutuse mõõtmise süsteem asendada ka tööajatabelite täitmist, mis on struktuurivahendite haldamisel hetkel üheks murekohaks.</p>	Nt ptk 4.7; 5.3.1; 5.3.3
2	E-keskkondade kasutatavuse parandamine	<b>Teostada EAS-i e-teeninduse keskkonna funktsionaalsuse ja kasutatavuse analüüs.</b>	Hindamisest selgus, et mitmetel taotlejatel/toetuse saajatel on esinenud probleeme EAS-i e-teeninduse kasutamise, mis on põhjustanud ebamõislikku halduskoormust. Taotlejate/toetuse saajate sõnul tekivad e-teeninduses maksetaotluste sisestamisel (ümarlusvead), mille väljaselgitamine ja parandamine võib olla ebamõislikult ajakulukas. Samuti ei võimalda süsteem mitme sisestaja paralleelset tööd, mis muudab taotlejate jaoks taotlemist ebamugavamaks.	Ptk 5.3.1; 5.3.3; 7.1 (küsimus nr 11)
3	Tööajatabelite formaalse täitmisega seotud	<b>Viia läbi audit tööajatabelites esitatavate ebaõigete andmete probleemi ulatuse ja selle lahendamise võimaluste</b>	Kuna personalikulu hüvitatakse struktuurivahenditest proportsionaalselt projekti heaks töötatud ajale, siis on osalise ajaga projekti heaks töötavate isikute puhul kohustus täita tööajatabeleid. Hindamisest selgus, et mitmetes asutustes peetakse tööajatabeleid ainult EL-i kohustuse formaalseks täitmiseks ilma sisulist eesmärki omamata. Esiteks ei teostata nende andmete osas ajakulu ega	Ptk 5.3.1 ja 5.3.3

	koormuse vähendamine	<b>kohta, et maandada toetuse ebaõige maksmise riski.</b>	efektiivsuse analüüsi (andmeformaad seda mitmel juhul ka ei võimalda). Teiseks eksisteerib mitmetes asutustes olukord, kus tööajatabelitesse ei kanta mitte tegelikkusele vastavat informatsiooni, vaid luuakse valeandmeid tõendamaks töölepingus määratud projekti heaks töötatud aega. Seejuures võib selline tegevus mitmetes asutustes märkimisväärset halduskoormust põhjustada, mis tuleneb süsteemis esinevatest ebaefektiivsustest. Seega eksisteerib olukord, kus regulatsioonides toodud nõuete formaalseks täitmiseks kulutatakse märkimisväärset aega ilma sisulist eesmärki omamata. Sellist tegevust ei saa pidada korrektseks (ebaõigete andmete loomine töötajate poolt) ega ka efektiivseks, samuti kaasneb sellega risk, et toetust ei ole õigesti makstud.	
4		<p><b>Tuvastada minimaalsed kohustuslikud nõuded tööajatabelite täitmiseks ning lihtsustada vastavalt sellele praegust tööajatabelite täitmise protsessi.</b></p> <p>Näiteks tasuks uurida esitatava informatsiooni detailsusastme vähendamise lubatavust, et selgitada välja, kas oleks võimalik vähendada iga päeva tegevuste esitatava info detailsusastet. Samuti tasuks uurida, kas on lubatud vähendada kooskõlastusringe.</p>		Ptk 5.3.1 ja 5.3.3
5	ESF andmekorje koormuse vähendamine	<b>Viia läbi tasuvusanalüüs infotehnoloogilise lahenduse väljatöötamiseks, mis vähendaks ESF-i andmekorje raames toimiva andmevahetusprotsessiga osapooltele (sh toetuse saaja, RÜ) kaasnevat halduskoormust.</b>	<p>ESF-i andmekorjega kaasneb teatud meetmete puhul suur koormus nii toetuse saajatele kui RÜ-dele (ei kehti kõikide meetmete kohta). Vaatamata sellele, et Eestis on andmekorje korraldust juba tõhustatud (Eesti on üks kolmest EL-i liikmesriigist, kus andmekorjet tehakse suuresti registripõhiselt), põhjustab see teatud tegevuste puhul siiski ebaoproportsionaalselt suur halduskoormust. Analüüsitud TART-ide puhul moodustas ESF-i andmekorje 8-28% toetuse saajate projektide elluviimise etapi koormusest ning 7-22% kogukoormusest. Hindamisest selgus, et halduskoormust põhjustab näiteks nii andmete käsitsi sisestamine, erinevate MS Exceli failide haldamine ja nende kokku koondamine, samuti protsessi käigus tekkivad vead.</p> <p>Potentsiaalselt väljatöötatav infotehnoloogiline lahendus peaks võimaldama ESF-i meetmetes osalevatel isikutel ise ID kaardi abil registreerida ennast meetme tegevustele ning seeläbi edastada ka ESF-i andmekorjeks vajalikud andmed (tulenevalt sihtrühmast ei pruugi olla alati võimalik). Selle kaudu väheneks toetuse saaja koormust andmete käsitsi sisestamisel. Samuti peaks lahendus võimaldama automaatseid andmekontrolle andmekvaliteedi tagamiseks ning teenuses osalemise mahu tuvastamiseks. Hetkel tingib andmesisestus ja -vahetusformaad selle, et osa andmeid kaob,</p>	Ptk 5.3.1 ja 5.3.3

			mistõttu tekitavad vead ja neid tuleb parandada. Kuna sellise lahendamise loomise ja käigus hoidmisega kaasneb kulu, siis soovitame tasuvusanalüüsi läbiviimist enne sellise lahenduse arendamist.	
6	ESF andmekorje koormuse vähendamine	<b>Alustada läbirääkimisi Euroopa Komisjoniga ESF-i andmekorje meetoodika muutmiseks selliseks, et vähendada tegevuse ebaproportsionaalselt suurt halduskoormust.</b>	ESF-i andmekorjega kaasneb suur koormus nii toetuse saajatele kui RÜ-dele. Vaatamata sellele, et Eestis on andmekorje korraldust juba tõhustatud (Eesti on üks kolmest EL-i liikmesriigist, kus andmekorjet tehakse suuresti registripõhiselt), põhjustab see teatud tegevuste puhul siiski ebaproportsionaalselt suur halduskoormust. Analüüsitud TART-ide puhul moodustas ESF-i andmekorje 8-28% toetuse saajate projektide elluviimise etapi koormusest ning 7-22% kogukoormusest. Seetõttu näeme vajadust ESF-i andmekorje meetoodika lihtsustamiseks, milleks võivad olla järgmised võimalused: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ESF andmekorjest loobumine tegevuste puhul, mille eesmärgiks ei ole otseselt töökohti luua.</li> <li>▶ Valimipõhise andmekorje siseseviimine nende tegevuste puhul, kus sihtrühm on suur ning e-kanalite kaudu raskesti tabatav. Antud hindamise näitel on selliseks meetmetegevuseks näiteks: 2.2.1 „Eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustega inimestele ning nende pereliikmetele töölesaamist toetavad hoolekandeteenused“.</li> </ul>	Ptk 5.3.1 ja 5.3.3
7	Taotlusandmete kopeerimise võimaluse loomine	<b>Viia taotluskeskkondadesse sisse võimalus kopeerida andmeid varasematest taotlustest, et korduvtaotlejate jaoks taotluse sisestamise aega vähendada.</b>	Nende toetuse saajate puhul, kellel on mitmeid erinevaid projekte, aitaks halduskoormust vähendada see, kui <b>taotlussüsteemis oleks võimalik andmeid kopeerida varasematest taotlustest</b> . Hetkel tuleb andmeväljad täita käsitsi, kuigi kopeerimine võimaldaks suure projektide hulga puhul ajakokkuhoidu.	Vastus hindamisküsimusele nr 11
8	Lihtsustatud hüvitamisviisid	<b>Kaaluda klasterite toetuse (tegevus 4.2.4) puhul lihtsustatud hüvitamisviiside kasutamist.</b>	Juhime samas tähelepanu, et lihtsustatud hüvitamisviiside meetoodika väljatöötamine on seotud riskiga, et hüvitamismäärad ei vasta hiljem reaalsele vajadusele, mistõttu tuleb ette näha viisid, kuidas tagada arvutusmeetoodika paindlikkus ja kohandamisvõimalused muutuvates turutingimustes.	Ptk 4.4.1 ja 5.3.1
9	Positiivsete praktikate levitamine	<b>Koondada kokku ning kommunikeerida RÜ-dele toetuste administreerimise häid praktikaid.</b>	Hindamisest selgus, et on mitmeid häid praktikaid, mis aitavad toetuse saajad summaarset halduskoormust vähendada ning vältida võimalike probleemide tekkimist toetuse määramisel ja väljamaksmisel. Selliste näidetena võib välja tuua: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ KIK-i poolt teostatav hangete eelkontroll, mis võimaldab taotlejatele varakult tagasisidet anda (rakendatakse näiteks RIA ja KIK-i poolt);</li> </ul>	Vastus hindamisküsimusele nr 11

			<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Hankedokumentide põhjade levitamine elluviijatele, mis tähendab, et kooskõlastamine võtab vähem aega (rakendatakse näiteks KIK-i puhul);</li> <li>▶ Eelnõustamise rakendamine taotlemise etapis (rakendatakse näiteks KIK-i ja EASi puhul).</li> </ul>	
10	Disainjuhtimise põhimõtete levitamine	<b>Tutvustada struktuurivahendite rakendussüsteemi osapooltele disainjuhtimise põhimõtteid ja kasutajakogemuse analüüsi tööriistu, sh isikute ja kasutajateekondade loomine (nt koolitusprogrammi raames)</b>	<p>Kasutajakesksuse põhimõtteid aitavad organisatsioonis selgitada ning juurutada teenusdisaini töövahendid. Näiteks on antud uuringute sisendi põhjal koostatud isikute tööpõhjad koos kasutajalooga ning kasutajateekonna kaardid, mis esmalt defineerivad statistiliste andmete põhjal tüüpkasutaja, ning aitavad paremini mõista tema vajadusi teenusprotsesside vältel.</p> <p>Soovitame levitada seda teadmist ja töövahendeid rakendussüsteemi osapooltele ning seejärel katsetada RÜ-del teenusdisaini baastööriistu mõne prioriteetse meetme kasutajakogemuse parendamiseks. See aitab kokkuvõttes optimeerida meetme rakendamisega seotud tööprotsesse nii, et väheneb nii administratsiooni kui ka toetusesaaja halduskoormus. Näiteks on võimalik muuta kasutajasõbralikumaks toetuse taotlemise ja kasutamise tingimustega seotud dokumentatsiooni, eriti nendega seotud juhendmaterjale. Oluline, et infot oleks piisavalt aga seejuures mitte liiga palju, samuti, et see oleks kasutaja jaoks sobivas formaadis. See vähendab vajadust „professionaalsete projektikirjutajate“ vahendusteenuse järgi kiirendades protsesse ja tehes need kasutaja jaoks odavamaks.</p>	Ptk 6
11	Ühtsed dokumendimallid	<b>Jätkata ühtsete dokumendimallide väljatöötamist, mida RA-d saavad vajadusel oma tööprotsessides kasutada.</b>	<p>Struktuurivahendite kasutamisega seotud asutustel on kolmanda programmiperioodi rakendamisel tekkinud juba arvestatav kogemus süsteemi administreerimisel (sh dokumendipõhjad), mida saaks ära kasutada protsessi tõhususe tõstmiseks.</p> <p>Ka kasusaajate seisukohast võib toetuse taotlemine ja elluviimine olla küllalt keerukas protsess, mistõttu on abi igasugustest lihtsatest juhenditest, näidismaterjalidest jne.</p> <p>Dokumendimallide väljatöötamine aitaks kokku hoida dokumentide väljatöötamiseks ja vormistamiseks kuluvat aega ning soodustab rahastamispraktikate ühtlustumist toetuse taotleja/saaja vaatest. Mallide kasutamise vabatahtlikkus aitab vältida aga olukorda, kus RA-l ei ole võimalik lähtuda tegevuste või sihtrühma spetsiifikast.</p> <p>Samuti soovitame kasutada laiemalt praktikast, kus taotlejatele pakutakse näidisdokumendipõhju (nt hankelepingu põhjad), et vähendada (eriti esmataotlejate) töömahtu sobivate mallide koostamisel ning tagada ka dokumentide sisu ja vormi sobilikkus RÜ seisukohast.</p>	Ptk 4.1 ja 7.1 (küsimus 11)
12	Administratsiooni sisene koostöö	<b>Kasutada töötajate mobiilsuskeeme erinevate RA-de ja RÜ-de vahel</b>	<p>Ühe olulisema muutujana, mis mõjutab nii RA, RÜ kui ka toetuse taotleja ajakulu, tuli esile hea, tõrgeteta kommunikatsioon RA ja RÜ ametnike vahel, hõlmates mh ka seda, et pooltele on teada, millised kontaktisikud vastutavad konkreetse küsimuse lahendamise eest ning teatud teemadega tegelevad inimesed on nendega seotud stabiilselt.</p>	Ptk 4.1 ja 6

			<p>Soovitame läbivalt jälgida, et asutuste organisatsioonikultuur toetaks avatud suhtlemist nii partnerasutuste kui ka lõpptaotlejatega. Kaaluda võiks töötajate mobiilsuskeeme RA ja RÜ vahel. Kuigi see võib lühemas perspektiivis tuua kaasa ajakulu suurenemist, siis pikemas perspektiivis aitab see luua efektiivsemad suhtluskanalid ja avatumad suhted tervikuna. Samuti tuleks jälgida, et infokanalid ning tööloikude eest vastutajad oleksid võimalikult selgelt määratud, sh olema selge ka väljapoole organisatsiooni, kes milliste teemade ja küsimustega tegeleb.</p>	
13	Ühtlustamine	<p><b>Ühtlustada struktuurivahendite ja riigieelarveliste vahendite eraldamise tingimusi ning korda, muutes sel moel toetuse taotlemise ja kasutamise korda lihtsamaks ning läbipaistvamaks.</b></p>	<p>See puudutab nii taotluskäike, võimalikke taotlus- ja aruandlusvorme, abikõlblikkuse nõudeid ning kuludokumentidele esitatavaid nõudeid kui ka hindamispõhimõtteid jne. Ühtlustamisel tuleb lähtuda kasutajakesksuse printsiibist, st ühtlustamist on mõistlik läbi viia nendes aspektides, mis pakuvad toetuse taotlejale/saajale asjaajamise lihtsustumist; nendes valdkondades, kus siseriiklikud nõuded on leebemad struktuurivahendite nõuetest, ei peaks rangemaid nõudeid laiendama siseriiklikele vahenditele.</p> <p>Oluline on seada eesmärgiks, et toetusvahendite kasutusega seotud nõuded taotlejale oleksid võimalikult sarnased erinevatele, sh siseriiklike, rahastusallikate rahastamise tingimustele.</p>	Ptk 4.6
14	Muudatuste protseduuris	<p><b>Lihtsustada TAT-ide muutmise korda, ennekõike, mis puudutab tehnilisi, keelelisi ja väikesemahulisi muudatusi.</b></p>	<p>Hindamisest järeldus, et TAT-ides muudatuste tegemine võib olla küllalt ajakulukas. Sellega seoses kasutavad asutused juba täna teatavat lihtsustust: kuivõrd iga TAT-i muudatus eeldab vastava õigusakti muutmist, siis kogutakse teatud hulk muudatusi mingi perioodi peale kokku ning menetletakse koos. Siin tasub mõelda, kas on võimalik eristada selliseid TAT-i muudatusi, mis ei eelda õigusakti täielikku menetlust koos sinna juurde kuuluva kooskõlastus- ja avalikustamismõuetega.</p> <p>Soovituse rakendamine võimaldaks hoida kokku nii nende muudatuste vormistamiseks ja menetlemiseks kuluvat RA aega kui ka aega, mis kulub teistel asutustel selliste muudatuste kooskõlastamiseks.</p>	Ptk 7.1 (küsimus 7)
15	Auditite läbiviimine	<p><b>Täiendada auditeeriva asutuse auditeerimiskorda (seda ka EL tasandil) selles osas, kuidas koostatakse valim ja keda ning kui tihti auditeeritakse. Tõhustada auditite läbiviimise vajalikkuse ja eesmärkidega seotud kommunikatsiooni.</b></p>	<p>Mitmed toetuse saajad olid mõnevõrra rahulolematud auditite läbiviimise protsessiga, sh teavitamine kontrollprotseduuride läbiviimise ajakavast. Kuigi ajaliselt see suurt koormust kaasa ei too, seondub sellega palju emotsionaalseid pingeid.</p> <p>Intervjuudele tuginedes võib näha, et teatud asutused satuvad auditite valimisse järjepidevalt, mis on auditeeriva asutuse jaoks koormav, jättes samas osad asutused auditeerimisest süsteemselt kõrvale.</p> <p>Samuti soovitame auditiprotseduuride puhul tuleks erilist tähelepanu pöörata kommunikatsioonile: tegemist on tundliku valdkonnaga, kus vigade ilmumine rakendamises tekitab inimestes negatiivseid emotsioone ja vastumeelsust. Seetõttu on põhjalik selgitamine ja konteksti mõistetavaks tegemine ebaefektiivsete ja pikkade vaidluste ennetamisel väga olulisel kohal.</p>	Ptk 4.5 ja 5.3



## 8. LISAD

### 8.1 Lisa 1: toetuse saajate küsimustik

Toetuse saajate halduskoormuse hindamiseks läbiviidud intervjuude küsimustik:

1. Milline on Teie üldine hinnang toetuse taotlemise ja elluviimise halduskoormusele?
2. Milline on toetuse taotlemise aja- ja rahaline kulu erinevate taotlemise tegevuste kaupa?
3. Milline on toetuse elluviimise aja- ja rahaline kulu erinevate projekti elluviimise tegevuste kaupa?
4. Kas ja milliseid täiendavaid tegevusi tuli toetuse taotlemisel või projekti elluviimisel teha? Milline oli nende kulu?
5. Millised on taotlemise juures kõige keerukamad ja kulukamad kohad? Kas on midagi ebamõistlikult koormavat toetuse taotleja jaoks?
6. Millised on projekti elluviimise kõige keerukamad ja kulukamad kohad? Kas on midagi ebamõistlikult koormavat projekti elluvijaga jaoks?
7. Kas korduvtaotlemisega koormus väheneb või mitte?
8. Kas toetusest saadav kasu vastab Teie arvates toetuse administreerimisest tulenevale koormusele? Ehk kas toetuse taotlemine on Teie MTÜ jaoks ära tasunud?
9. Kas oleksite teinud need tegevused ilma toetuseta?
10. Kuidas oleks Teie hinnangul võimalik teha toetuse taotlejatele protsessi lihtsamaks?
11. Millised on administratiivsed tegevused, mille vajalikkus pole arusaadav?
12. Muud probleemid toetuse taotlemisel?

### 8.2 Lisa 2: administratsiooni intervjuude nimekiri

Allpool on toodud rakenduskeemide maksumuse analüüsi käigus intervjueritud isikute nimekiri ja intervjuu läbiviimise aeg.

1. Keskkonnaministeerium, Liina Laastik, välisfinantseerimise osakonna struktuurivahendite büroo juhataja, 04.04.2017.
2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keit Kaadu, välisvahendite osakonna juhataja, Andres Võrang, struktuurivahendite valdkonna juht, 11.04.2017.
3. Siseministeerium, Marko Meriloo, välisvahendite osakond, nõunik, Ave Osman, välisvahendite osakond, nõunik, 19.04.2017.
4. SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Margit Tilk, seirejuht; Maris Salin, kvaliteedijuht, 20.04.2017.
5. EAS, Sigrid Harjo juhatuse liige, 20.04.2017.
6. Riigikantselei, Merilin Truuväärt, strateegibüroo, nõunik, 20.04.2017.
7. Kultuuriministeerium, Eduard Odinets, finantsosakond, välisvahendite juht, 21.04.2017.
8. Sotsiaalministeerium, Ingrid Mangulson, strateegia ja eelarve osakond, peaspetsialist; Sirje Suviste, strateegia ja eelarve osakond, finantspeaspetsialist; Merlin Tatrik, strateegia ja eelarve osakond, struktuurivahendite juht, 27.04.2017.
9. Haridus- ja Teadusministeerium, Reelika Luhtaru, rahandusosakonna välisvahendite juht, 28.04.2017.

10. SA Innove Tiina Sams, Struktuuritoetuste agentuur, juhataja; Katri Targama, juhatuse liige; Pille Tarto, finantskeskus, juhataja, 28.04.2017.
11. SA Archimedes; Annemari Muru, juhataja, 17.05.2017.
12. Riigi Infosüsteemide Amet; Jaak Liivik; struktuuritoetuse osakonna juhataja; Katrin Kivi, struktuuritoetuste osakonna peaspetsilist, 25.05.2017.
13. Tehnilise Järelevalve amet, Taavi Laja, Transpordi investeringute osakonna juhataja, Maile Mäesalu, projektiekspert, 31.05.2017.
14. Rahandusministeerium, Auditeeriv Asutus, Kaur Siruli, finantskontrolli osakonna juhataja; 19.06.2017.

### 8.3 Lisa 3: Andmepäringu vorm

#### ANKEET

**RAKENDUSÜKSUS/RAKENDUSASUTUS:** *palun märkige organisatsiooni nimi.*

**VASTAJA:** *palun märkige vastaja ametikoht. Kui vastus kujunes rühmatööna, märkige kõik osalenute nimed.*

**RAKENDUSSKEEM:** *Siia lisame iga RA ja RÜ näitel konkreetse toetuskeemi, mille kohta infot küsime.*

#### 1. PALUN NIMETAGE KÕIK TÖÖTAJAD AMETIKOHTADE LÕIKES, KES ON SEOTUD ÜLALTOODUD TOETUSSKEEMI ETTEVALMISTAMISE JA ELLUVIIMISEGA?

<i>Lisage kõik ametikohad, kes on seotud toetuskeemi rakendamise ettevalmistamise või elluviimisega rohkem kui 1 nädal. Juhul kui samal ametikohal töötajaid on mitu ja nende koormus on sarnane, siis lisage ametikoht vaid üks kord ja märkige sulgudesse ametikohal töötajate arv (nt maksespetsialist (2))</i>	<i>Palun valige ametikohale sobiv ajakulu hindamise viis. Nt: kaks nädalat 3 kuu jooksul või 1 päev kuus või 0,3 koormust kuus keskmiselt</i>	<i>Vajadusel palun lisage selgitus oma hinnangule</i>
Nt hankespetsialist	0,2 koormust kuus keskmiselt	

Palun lisage ridu sel määral, et kõik toetuskeemiga seotud ametikohad oleks kaetud.

**2. PALUN HINNAKE EELMISES TABELIS TOODUD TÖÖTAJATE TÖÖAJA JAGUNEMIST MEETME ETTEVALMISTAMISEL JA ELLUVIIMISEL OSAKAALUNA (%) JÄRGMISTE PROTSESSI ELEMENTIDE LÕIKES.**

Palun jälgige, et tööaja jagunemine protsessi etappide lõikes oleks kooskõlas eelmises tabelis veerus 2 toodud ajakulu hinnanguga. Nt kui hankespetsialisti ajakulu on 0,2 koormust kuus, siis alltoodud tabelis tuleb anda hinnang, kuidas see 0,2 koormust erinevate protsessi elementide vahel jaguneb või kui oli märgitud nt 2 nädalat nelja kuu jooksul, siis samuti hinnata, kuidas see ajakulu jaguneb .

Rakendusprotsessi element	Toetuskeemi ettevalmistus	Taotluste menetlus ja hindamine	Vaiete menetlemine	Makse-taotluste menetlemine	Kontrollid	Seire	Audiitorkontroll	Muud eelpool mainimata tegevused
<b>Selgitus</b>	<i>Toetuse andmise tingimuste (TAT) sisu loomine, eelnõu koostamine, sh juriidiline analüüs, eelnõu kooskõlastamine ja menetlemine, vajadusel eeluuringute tellimine, partnerite/elluvijate leidmine, projektide valikukorra, valikukriteeriumite jm hindamis-metoodika koostamine. Taotlusvoorude välja-kuulutamine, toetusvõimalusest informeerimine taotluste eelhindamine TAT-iga seotud juhendmaterjalide, vormide vms koostamine</i>	<i>Taotluste tehniline kontroll, taotluste sisuline hindamine ja toetuse andmise otsustamine sh. osaline rahastamine, vajadusel lepingute sõlmimine</i>	<i>Dokumentide ja selgituste kogumine, vaide lahendi koostamine ja kooskõlastamine</i>	<i>Maksetaotluste vastuvõtt, dokumentide kontroll, maksetaotluste menetlemine, väljamaksete tegemine</i>	<i>Riigihangete eel- ja järelkontroll, riigiabi kontroll, kohapealsed kontrollid (paikvaatlused), rahastamis- ja halduslepingute kontroll</i>	<i>TAT-ist kinnipidamise jälgimine, projekti vahe- ja lõpparuannete kontroll, ESF-i andmekorje</i>	<i>JKS-i auditites osalemine ja nendega tegelemine. Projektiauditites osalemine ja soovitusetega tegelemine</i>	<i>Sh hindamistes osalemine, SFOS-i andmekontroll jms toetuskeemi raames</i>
<b>Ametikoha nimetus</b>								
<i>Nt hankespetsialist. Juhul kui ametikohal on mitu töötajat, kelle tööaeg jaguneb toetuskeemi lõikes sarnaselt, pange kirja ainult üks ametikoht ja sulgudesse märkige, kui palju selliseid töötajaid on. Nt. maksespetsialist (2)</i>	0%	10%	10%	20%	60%			

Palun lisage ridu sel määral, et kõik toetuskeemiga seotud ametkohad oleks kajastatud.

**Täname!**

## 8.4 Lisa 4: Kasutajauuringute kokkuvõte

264. Antud peatükis on toodud kokkuvõte ekspertgruppidega tehtud intervjuudest. Intervjuude jaoks oli ette valmistatud küsimuste struktuur, mis lähtus inimkeskse disaini uuringutes tavapärase töövahendi - klienditeekonna kaardistuse - „enne-ajal-pärast“ loogikast, mis annab laiendatud vaate teenusprotsessi ajajoonest. Spetsiifilisemad küsimused valmistati ette lähtudes meetmete taotlus- ja rakendusprotsessi kirjeldavatest õigusaktidest ja juhendmaterjalidest. Sisend klassifitseeriti järgmistesse põhietappidesse:
- ▶ Enne taotluse esitamist
    - meetme või toetuse hindamine,
    - meetme või toetuse sisuline ettevalmistus.
  - ▶ Taotluse esitamise ajal
    - taotluste menetlus ja hindamisprotsess,
    - toetuse/taotluse korrigeerimine (vajadusel)tulemustest teavitus.
  - ▶ Pärast toetuse saamist
    - toetuse kasutamine,
    - järeltegevused, aruandlus.
265. Kasutajakogemuse kokkuvõte sisaldab tsitaate läbiviidud intervjuudest, et analüüsi näitlikustada. Antud dokumendi põhjal koostati näitlikud persoona tööpõhjad (lisa 5) ning kasutajakogemuse kaardistus (lisatud eraldi dokumendina). Kasutajakogemuse analüüsi põhjal tehtud tähelepanekud on toodud ptk-s 6 ning soovitusel ptk-s 7.1.

### 8.4.1 Konsultatsiooniettevõtte

266. **Konsultatsiooniettevõtte roll seoses struktuurivahenditega:** ettevõtte, KOV või MTÜ soovib abi ja pöördub konsultandi poole ekspertabi saamiseks. Keskeltläbi mõne kuu pikkune protsess.
267. **Kogemus:** nii ESF-i kui ERF-iga, taotlemises olulisi erinevusi ei ole. Peamine erinevus tuleneb andmekorje kohustusest ESF-projektide puhul.

*“EAS-i hange - tehti pakkumine ja hankedokument nõudis, et pakkuja peab välja tooma nende korraldatud varasematel koolitusel osalenute nimed, ametikohad, töötasud ja tunnihinnad. Sellist infot ettevõtte tavaliselt ei kogu ja pärast mitme aasta möödumist (koolitus toimus 2014) on selliseid andmeid väga raske koguda (näiteks kuna inimesed on läinud mujale tööle). Probleem seoses eelkirjeldatud nõudega oli see, et tegemist oli hankedokumendi kvalifitseerimistingimuste osaga, mille põhjal valitakse välja kolm pakkujat ja alates 40 000 euro piirist võetakse kõigilt kolmelt pakkujalt omakorda veel pakkumised raamlepingu raamistikus. Samas polnud selge, kui suur töökoormus või osakaal langeb nendele kolmele inimesele. Kokkuvõttes oli tegemist ülereguleerimisega, millele ka EAS ei osanud mõistlikku selgitust anda.”*

269. Perioodide **edenedes** on läinud tööprotsessid tunnetatult paremaks.

Tugevused:	Nõrkused:
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ tingimused on täpsemad ja kohe alguses on aru saada, kas tasub taotlus esitada;</li><li>▶ taotlusdokumentatsioon on läinud kasutajasõbralikumaks - kaasa on tulnud rohkem juhiseid, vastuseid korduma kippuvatele küsimustele ja infonupuke si taotlusvormi juures;</li><li>▶ tugi ja nõustamine on läinud kompetentsemaks. Mõlemal osapoolel (pakkuja/hankija) on tekkinud hankes osalemise vilumus.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ põhjalikud selgitused tähendavad seda, et ühe taotluse jaoks on kümnete lehekülgede jagu juhendmaterjale, millest kogemusteta inimesel on keeruline aru saada (info üleküllus, info valel hetkel vales kohas).</li></ul> <p><i>Tsitaat: “Kui ma esimest korda vaatan, suren ära selle materjali kätte, iga dokumendi kohta on mingi juhismaterjal ja veel ja veel ja veel kaksikümne lehekülge.”</i></p>

272. Tähelepanek

- ▶ **Taotlemisega seotud dokumentatsioon** vajab taotlejate jaoks tõlgendamist. See omakorda tekitab sundseisu, kus taotlemisega seotud ekspertiis tuleb sisse osta või peab hankega tegelev inimene end hoopis uus vallas koolitama, mis pole tavaliselt sisuliselt põhjendatud. Õigusaktide ja juhendmaterjalide arusaadavasse keelde tõlkimine ja mõistetavaks tegemine oleks kodanike vaatenurgast suur samm kasutajasõbralikuma riigiteenuse poole.

*"Ettevõtjad, kes midagi on juba teinud, on pragmaatikud, pigem nagu sellised tegelased, kes ise ei viitsi pusida. Nemad pigem ostavad seda teenust just sisse, sest nad teavad, et see on 100 lk juhendit siit ja 10 lk sealt ja see kõik on vaja läbi töötada."*

*"Väikestes omavalitsustes on niivõrd piiratud inimeste arv, kes on koormatud - neil ei ole ka aega süveneda ja puudub spetsiifiline pädevus. Näiteks ei ole arendusnõunikke - sellisel juhul on nad pigem meie kliendid. Kuid on ka mõned väga suured omavalitsused, kes ka meilt ostavad (nõustamis)teenust. Võidakse ka mingit spetsiifilist asja osta, enamasti mingit finantsanalüüsi, isegi kui nad selle taotlusvormi ära täidavad"*

#### **8.4.1.1 Enne taotluse esitamist**

275. Uuritud konsultatsiooniettevõtte suunab kliente otse RÜ (EAS) konsultantide juurde, kes tingimusi täpsustavad. See on oluline ootuste juhtimisel ja ettevõtte riskide maandamisel. RÜ kliendile otse "ei" öelda ei saa, aga konsultandid suunavad kliente õigete lahenduste juurde. Tavaliselt läheb uuritud konsultatsiooniettevõtte RÜ konsultatsioonile koos kliendiga, kasutatakse ka Skype koosolekuid. Selle eesmärgiks on täpsustada toetuse saamise tingimusi. Tööle hakatakse vaid kliendiga, kelle puhul on realselt olemas võimalus, et ta toetuse saab.

276. **Taotlustes esineb keerulisemate tabelarvutuste puhul vigu, mis maksavad taotlejatele korrektsuse osas punkte.** Keeruline on andmeid korrigeerida, kui valemid on veebipõhiste taotluste puhul pilverakenduses. EAS-is on tänu pikale taotluskogemusele sellised probleemid enamasti siiski elimineeritud.

*"Kui rahastaja koostatud vormides on vead, siis on huvitav näha, kuidas konsultanti kasutanud taotleja on vead üles leidnud ja parandanud, ise koostanud omavalitsus, kes kasutab varasemat versiooni dokumendist, pole neid aga leidnud. Hindajana tuleb aga seejärel temalt punkte maha võtta."*

278. Mõnes programmis nõutakse väga pika aja peale liialt detailseid plaane või detailset infot. Samas on pikad projektsioonid küsitava väärtusega, nõudes siiski suurt töömahtu.

EAS-i ettevõtete arenguprogramm: *"Toetuse taotlemine on mitme-etapiline protsess, tihedas koostöös EAS-i kliendihalduriga. Ettevõtja peab kõigepealt tegema endale umbes viieks aastaks arenguplaani. Kui arenguplaan saab heakskiidu, siis võib minna taotlema. Edasi tuleb lisaks arenguplaanile, mis on loogiliseks taotluse osaks, teha ka projektiplaani kitsamalt nendele tegevustele, millele raha taotleti. Taotlus peaks olema piisav koht, kus saab ära kitsendada missugused tegevused arenguplaanist selle taotluse puhul rahastatakse. Seda enam, et arenguplaan on piisavalt põhjalik. Minu meelest on see väga suur töö ja vaev ühele ettevõttele, et täiendav projektiplaani sinna juurde teha."*

EAS-i arendusosak: *"Ettevõtte tahtis realselt teha koostööd ühe välismaal asuva instituudiga, kes viib läbi konkreetseid teste. RÜ küsis väga detailselt nende teadlaste või ekspertide CV-sid. Ettevõtjal on väga raske sellelt instituudilt sellist infot saada. Pikapeale saime nende inimeste nimed, aga et saada neilt CV-sid - no peaaegu võimatu. Siis me panime avaliku inforuumis olemasoleva info põhjal ja teadusartiklite põhjal selle info kokku ja saatsime neile, et kas siia on midagi lisada. Aga et selliseid asju küsida? Piisaks võibolla mingist kompetentside loetelust. Nende CV-d ei ole võibolla üldse sellise suunitlusega, et need annaks piisavat infot."*

*"Kohati minnakse küsimusi esitades ka raamistikust välja. Hoone ehitamise taotluse korral küsitakse lisaküsimusi teemal, palju ettevõtte palka on maksnud. Ehkki töötasu ei kajastu kuidagi hindamiskriteeriumites. Huvitav on ka see, et näiteks esmatasandi tervisekeskuste rajamisel eeldati, et arstid tahavad ise endale maja ehitada - hakata kinnisvaraarendajateks. Miks siis muidu peab selle hoone ehitajal olema luba meditsiiniteenuste osutamisel, aga mitte kogemust hoone rajamisel?"*

282. Projektide hindamine tundub kohati lubamatult ebaühtlane.

*"Võibolla ei ole nii täpselt need meetodikad paika pandud, aga me näeme palju subjektiivsust erinevate konsultantidega ja sama meetme erinevate projektide hindamisel. Näiteks on vastavad valemid, millal tehtud investeering tasa teenitakse selle projektiinvesteeringu abil lisanduva tuluga. Sama olukorra puhul olid antud hindepunktid kardinaalselt erinevad - sellist asja tegelikult olla ei tohiks."*

284. Puudub protsess, kuidas eksperthinnangud vaidlustada.

*"Hindamiseksperdid on öelnud, et nad ei usu, et tuleb teatud hulk külastajaid. Kohalikud eksperdid ja asjatundjad on aga öelnud, et see on väga kergesti saavutatav number ja pigem pessimistlik ootus. Kui meil on statistika, kui meil on kohalik ekspertiis, kui meil on maakondlike arenduskeskuste ja maavalitsuse hinnang, siis on see realistlik ja saavutatav. Sellised vaided ei jõua kahjuks aga kuhugile."*

#### **8.4.1.2 Taotluse esitamise ajal**

286. Klientide tagasiside põhjal on **e-keskkondades probleeme** baastasemel kasutajaliidese mõistmisega.

*"Online-süsteemide kasutamisel on ette tulnud segadusi veebipõhise taotluse esitamisega. Klient ei saa aru, millal on taotlus lõplikult esitatud: peale salvestamist ja allkirjastamist on vaja veelkord valida "esita". Küsimusi on tulnud ka kasutajate rollide määramisel, kuna need ei ole loogiliselt üles ehitatud"*

288. Taotleja seisukohalt pole põhjendatud küsida **taotlemise faasis kvartali täpsusega finantsplaani** mitme aasta kohta ette, sest pole teada, millal ja kas toetust saadakse.

*"Kõik teavad et need on ebaadekvaatsed, laest võetud numbrid. Sellist infot on mõistlik kokku panna pärast rahastamisotsuse langetamist, konkreetse aja jooksul kasvõi lisatingimusena. Näiteks ehitusdokumendid, mille komplekteerimise kulu võib küündida 40 000 euroni. Samas, kui hoone ehitamine ei ole primaarne tegevus ning tulemuslikkuse mõõtmiseks on muud mõõdikud -selliseid materjale on RÜ-l lihtne küsida, kuid need toovad kaasa väga suure lisakulu."*

289. Hästi on töötanud kaheastmelised taotlusvoorud suuremahuliste investeeringutaotluste puhul, kus esimeses etapis on eeltaotluse voo, millest saab läbi ehituse eelprojektiga.

290. EAS-i **taotluse esitamise e-keskkonnas on taotlejate hinnangul olulisi puudujääke**. Näiteks ei toeta see mitme sisestaja paralleelset tööd. Mitmel korral on sisestatud informatsioon kaotsi läinud, kui teine samade õigustega inimene sisse logib. Taotlejate sõnul on EAS-i mitmeid kordi probleemist teavitatud, kuid lahendust pole tekkinud. Õiste hoolduste teavitus on sisse viidud („sessioon aegub, salvesta“) ja antud juhul aitaks sarnane lahendus. Rahandusministeeriumi ja KIK-i süsteemid on taotlejate sõnul paindlikumad.

*"Eile käisime kliendiga eelkonsultatsioonis. EAS-i konsultant ei julge teha lahti seda online-keskkonda, kui klient on samal ajal sees. Taotlus on juba ära esitatud ja on uuesti avatud parandusteks, aga ka selles faasis võivad asjad kaduma minna. Kõige "paremad" pidid olema needsamad Apple'i arvutid, et kui nendega mitmekesi sisse minna, siis tõenäosus, et midagi juhtub, pidi kordades kõrgem olema. Ühesõnaga, see EAS-i online-süsteem ei ole töökindel siamaani."*

291. Rakendussüsteemi osapooled võivad esitada vastuolulisi nõudmisi ning anda ebaselgeid juhiseid.

*"Rahandusministeerium ütles, et meie finants- ja tasuvusanalüüside küsimuse osas küsitakse vastust hoopis Sotsiaalministeeriumilt. Rahandusministeeriumi küsimus läheb kellelegi edasi ja ma ei näe kellega peaksin otse suhtlema, et selgust saada. Samas on Rahandusministeerium see, kes teeb lõpliku otsuse."*

*"Kõige negatiivsem näide minu viimase aja kogemusest. 5 miljoni investeringutega meetme puhul oli viimase hetkeni, kui taotlused pidid juba sisse minema, ebaselge, kas selle viie miljoni sisse kuulub ka käibemaks või ei kuulu. Viimase minutini. EAS ei suuda vastata. Meie kasutasime lõpuks lihtsalt oma tutvusi Rahandusministeeriumis. Helistasime, et kuulge, andke infot, sest EAS ütleb, et meil ei ole Rahandusministeeriumist selget seisukohta, aga Rahandusministeerium on saatnud Euroopa Komisjoni päringu, seda veel ei ole ja taotluse esitamiseni, kus maht on 5 miljonit eurot, on kolm päeva. Ja siis saimegi paar päeva enne taotluse esitamist vastuse ja saatsime EAS-i ka. Enne kella kukkumist tuli ametlik teade EAS-ist sama sisuga. Selliseid asju väga tihti ei ole, aga juhtub."*

*"Ühe teise projektiga sama lugu - RÜ ütleb meile: küsige Rahandusministeeriumilt. Palun öelge ikka teie meile, kuidas peab."*

292. Taotluse menetlemisel ei pruugita anda **koondtagasisid**, vaid eri hindajate ja ekspertide tagasiside võib laekuda erinevatel hetkedel. See on taotlejale aga ressursimahukam, eelistatakse konsolideeritust ning ka RÜ-lt oodatakse sisulist koordineeritust.

*"Taotluse menetlemise ajal võib tagasiside olla seinast sein - esmalt, et kõik on hästi ja hiljem, kui süvenevad ka eksperdid, tulevad keerulised ja nüansirikkad lisaküsimused."*

#### **8.4.1.3 Pärast toetuse saamist**

293. Kui hankedokumentides on viited määrustele või üldregulatsioonidele, oleks hea praktika see, et määruse punkti või paragrahvi sõnasõnalise tsiteerimise asemel **kirjutataks lihtsam keeles lahti** see, mida see konkreetne määrus lubab ja ei luba teha. Kantseliitlik kõnepruuk ei ole siinkohal põhjendatud.

*"Olukorras, kus taotluse osas on heakskiit juba olemas: selles otsuses viidatakse meetme määrusele ja meetme määruses viidatakse otsusele. Otsuses sätestatakse ära see, kuidas toimub maksete väljaandmine. Ja samas selles otsuses kirjutatakse, et maksete väljaandmine toimub vastavalt määruses sätestatud korrale."*

294. Seire ja aruandluse pool tundub olevat korraldatud mõistlikult, seepärast tekivad probleemid klientidega või selliste taotlejatega, kes ei ole reegleid endale selgeks teinud või nendest kinni pidanud. Enamasti juhtub seda teadmatusest, kuid on ka juhtumeid, kus reeleid rikutakse meelega.

*"Enamus probleeme ongi seotud ikka riigihangete seadusega kõige laiemas mõttes, et isegi kui nad võtavad pakkumisi, siis nad ei arhiveeri neid päringuid. Pead tõesti iga sammu ära dokumenteerima, mis on lisaäeg."*

295. RÜ-des on kulude kontrollimine suunatud liiga palju detailidele, sisulised asjad jäävad tähelepanuta.

*"Nad küsivad, et kuskil tabelis on üks sent 1,3 miljoni puhul valesti. Aga sisulist muutust näiteks renditasu olulises vähenemises tähele ei panda."*

296. Konsultandid näevad, et võrreldes eelmise rakendusperioodiga on toimunud oluline paradigma muutus. Kui enne piisas sellest, et oli seatud eesmärk, tehtud ära projekti raames ettenähtud tegevused ja kasutatud ära ressursid, tundis toetuse saaja, et on omalt poolt kõik teinud. Kui siis selgus, et oodatud tulemusi ei saavutatud, võis korraks tekkida moment, kus olukorra üle tunti muret, kuid enamasti ununes see kiirelt. Praegu peavad toetuse saajad pingutama, sest sisse on seatud **proportsionaalse tagasimakse nõue**.



#### 8.4.1.4 Kokkuvõtte konsultatsiooniettevõtte näitest

297. Antud näite põhjal on võib kokkuvõtlikult välja tuua järgmist.
- ▶ Oluline on dokumentide arusaadavus. *"Pange inimese keelde ja tehke see kasutamine mugavaks... alustades tõesti nendest nõustamistest ja vormidest ja viidetest ja rääkige bürokraadid omavahel bürokraatide keeles, aga suhelge lõppkasutajaga inimkeeles."*
  - ▶ RÜ-de tegevusloogika peaks tuginema põhimõttele, et koguda ainult vajalikku informatsiooni (mõelda iga kogutava andmestiku puhul: kas RÜ-I on tegelikult seda infot vaja? Kas reaalne kasutamine või rakendamine muutub sellest tulemuslikumaks?)
  - ▶ Tuleb tagada korrektsed vormid.
  - ▶ Tuleb tagada hindamise ühtsus kõikide samalaadsete projektide puhul.
  - ▶ Tuleb tagada taotlemise infosüsteemi üheselt mõistetavus.

#### 8.4.2 Ülikool

298. Antud juhtumi raames keskenduti eelkõige järgmiste meetmetegevustega seotud kogemustele: 4.1.4 "Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks" (rakendusasutus HTM ning rakendusüksus SA Archimedes) ning 1.2.1 „Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus“ (rakendusasutus HTM, rakendusüksus SA Innove).

299. Projektipõhine rahastus ülikoolis on suhteliselt suur, umbes 70% ülikooli eelarvest.

*"Selleks, et siin teadust tehtaks ja et siin uusi ideid tekiks, siis riiklik baasrahastus lihtsalt ei ole võimeline neid olukordi katma, sellepärast see lisafinantseering ongi vältimatult vajalik"*

300. **Ülikoolis tegeleb konkreetne koordinaator ühe kindla meetmega.** Samuti on meetmed jagatud õppeosakonna ja teadus- ja arendusosakonna vahel sisulise fookuse ja töömahu tõttu. Ajakulu ei arvestata projektide kohta eraldi, kuna projektipõhise rahastamise korraldamiseks on võetud tööle põhikohaga töötajad ning tegemist on ülikooli põhitegevuse alla kuuluva tööga.

301. Ülikooli taotlemise ja projektide elluviimise protsessi kirjeldus

- ▶ Ülikool kaasatakse tavaliselt meetmemääruse kooskõlastusringi, kus jagatakse infot tulevaste meetmeprojektide ja võimalike rahastamisvõimaluste kohta.
- ▶ Kui toetusmeetme taotlusvoor avatuks kuulutatakse, teavitatakse ülikoolis seotud/huvisid osapooli.
- ▶ Õppevaldkonnas toimub esmane otsustamine instituudi tasemel, teises järgus konkurss kas õppeprorektoraati või pedagoogikumi kaasates.
- ▶ Teadusvaldkonnas saavad teadlased koordinaatorile sooviavalduse, kui nad soovivad taotlust esitada, kuhu lisavad ka esmase projektiplaani. Väiksemad sooviavaldused kiidab heaks kas arendusprorektor või teadusprorektor.
- ▶ Suuremate institutsionaalsete või infrastruktuuri puudutavate taotluste või konsortsiumides osalemise puhul peab ülikooli senat sooviavalduse heaks kiitma.
- ▶ Ülikooli sisest on kasutuses digivoog, mis on tehtud Eesti Teadusinfosüsteemi eeskujul. Kooskõlastusprotsess on järgmine: instituudi juht, valdkonna dekaan, valdkonna prorektor. Protsessi haldab koordinaator.
- ▶ Koordinaatori kaasamine oleneb sellest, kas teadlane saab taotluse ettevalmistamisega ise hakkama või on tarvis juhendamist.
- ▶ Nõustamistegevust peetakse töötamiseks üldise hüve jaoks ning seda ei kompenseerita.

#### 8.4.1.5 Enne taotluse esitamist

302. **Koordinaatori roll taotluste ettevalmistamises on oluline.** Lisaks üldisele seadusandlikule raamistikule, mida võib olla keeruline mõista, on igal meetme määruisel omad eripärad, mida peab teadma.

*"Teadlane võib selle määruise isegi läbi lugeda, aga ta ei pruugi seda üldse tähele panna, kui oluline see parasjagu on või kasvõi see, et mille alusel otsustusi tehakse. Et mis on need kriteeriumid? Kas on täidetud? Ei saa eeldada, et kõik inimesed loevad läbi kõik määruised. See on koordinaatori poolne abi öelda."*

*"On õigusraam, mida peab teadlane tundma, peab tundma taotlusvooru tingimusi ja oskama neid seostada omavahel - et õigusraamis on struktuuritoetuste seadus, ühendmäärus, abikõlblikkuse määrus, meetmemäärus ja võib-olla ka käskkiri, ehk õigusraam on laia spektriga ja meie seadustes ei kirjutata eelmise õigusakti punkte ümber, vaid viidatakse kõrgemale ja kõrgemale. Satud tohutusse labürinti ja kogu asja läbi lugema, selgeks tegema - mis on seadused, määruised, meede ja mida üldse teha tohib."*

#### 8.4.1.6 Taotluse esitamise ajal

303. **Taotluste tähtsajad on muutunud lühemaks, tihti kasutatakse minimaalset 30-päevast taotlemistähtaega** ja seda sõltumata nädalavahetustest ning riigipühadest. See võib olla taotlejate hinnangul taotlusvooru sisu ja ülikooli protsesse arvestades liiga lühike aeg.
304. **Protsess vajaks muudatuste kuhjamise võimalust.** Kõnealune süsteem ei võimalda hindajal parandusvajadusi mitme kaupa esitada - see on probleem, mille lahendamine kuulub otseselt kasutajakogemuse parandamise alla. Näiteks kui taotlus on tehtud majavälises struktuuritoetuse e-keskkonnas ja sellesse on vaja teha parandusi, tuleb iga tähevea puhul läbi käia täielik kinnitusring - nn õppeprorektori allkiri.

*"Siis meie õppeprorektor istub siin süsteemis ja muudkui allkirjastab seda taotlust uuesti ja uuesti, et ta sellele töölauale lähaks esitatud versioonis."*

305. Taotluse vastavaks tunnistamise periood võib võtta mitu kuud ja **kestab tavaliselt määruistes lubatud maksimumperioodi. Sellele lisandub taotluse hindamise periood, mis on kokku 90 päeva.**

*"Kui me hakkame taotlust esitama jaanuaris ja kui me juunis võib-olla saame rahastamisotsuse kätte, on pool aastat läinud ja see on tegelikult abikõlblikkuse perioodi sees. Selle võrra kõik lüheneb ka elluviimise aeg."*

#### 8.4.1.7 Pärast toetuse saamist

306. SFOS-i toetusesaajale suunatud funktsionaalsus on toetuse saaja hinnangul väga kohmakas. See ei ole mõeldud kasutamiseks ülikooli mõõtu organisatsioonile, vaid asutusele, millel on üks toetus. Samuti ei arvesta see süsteem konsortsiumide vajadustega, muuhulgas delikaatsete finantsandmetega seotud nõuetega.

*"Kui on selline suur konsortsium nagu tippkeskus ja meil on partnerid, siis siia pannakse üles see maksetaotlus, kus on 500 kulurida ühes maksetaotluses, pooled on meie omad, pooled on partnerite omad. Siis tuleb iga kulurea taha panna kuludokument üles - mõelge ise - 500 kulurida! Iga kulurea taha hinnapakumised, arve, maksekorraldus, lisaks töölepingud, töölepingu lisad, tööajatabelid... Kui selle lõpuks oled jõudnud ära teha, siis on kaks varianti, kas annad õiguse partnerile oma kuludokumendid sinna ise sisse panna, kes samas näeb kõiki Tartu Ülikooli kuludokumente või siis võtad ise kohustuse selle sinna üles panna."*

307. **Töölepingute jaoks oleks vaja eraldi moodulit**, hetkel tuleks olemasoleva süsteemi võimaluste järgi need dokumendid igakuiselt uuesti üles laadida - mõnel puhul mitme aasta jooksul (tippkeskuste näite puhul on meetme periood 7 aastat). Praegune süsteem on sisuliselt vastuolus nõudega, et üht sama infot ei tohi riik küsida rohkem kui üks kord.

308. Muutunud rahastamis põhimõtted korrigeerivad kaudsete kulude katmist ainult sisutegevustega seoses, samas ei pakuta haldusprotsesside osas uuendusi ja lihtsustusi, mis aitaks kaudseid kulusid madalamana hoida, pigem vastupidi. Rahastamise põhimõtteid muudeti võrreldes eelmise perioodiga niimoodi, et projektides toetatakse ainult otseseid personalikulusid, st otseselt sisutegevuste elluviimiseks mõeldud personalikulu, mis ületab indikaatorid ja saavutab tulemusi. Kõik toetavad tegevused hüvitatakse kaudse kuluna ja see kaudne kulu arvestatakse otsestelt personalikuludelt. Õppevaldkonnas on mitmetes projektides vaheastmena sees ka elluviija, kes ei pea seda kaudset kulu ehk siis üldist projektijuhtimiskulu üldse edasi partnerile jagama.

309. Eelmises punktis kirjeldatud olukorra tõttu on toetuse saaja sõnul tekkinud olukord, kus ta jagab kaudset kulu edasi oma parema äranägemise järgi.

*"Mõnes projektis on see 5%, mõnes 10%, aga kindlasti ei ole see 15% - ülikoolil aga on administreerimise statistiline kulu 30% projekti eelarvest. Kinnipeetud raha kasutatakse RÜ-de oma administreerimise kuludeks, kuigi sisutegevusi need elluviijad ei tee, ehk projekti eesmärke nad iseseisvalt ei saavuta, vaid see töö tehakse ära partnerite juures. Ülikool peab seda ebaõiglaseks, kuna rahade abikõlbliku kulutamise eest vastutab lõpuks toetuse saaja, ehk ülikool ilma rahalise katteta."*

310. Kuludokumentide esitamise protsess on toetuse saajate sõnul liialt töömahukas, kuna eri rahastusallikate nõudmised kuhjuvad. Võimalik oleks lõppkasutajalt saadud tagasiside põhjal protsesse lihtsustada. Ühikupõhine arvestus oleks projektides mõnevõrra lihtsam, kuigi see pole igal pool võimalik.

*"Me oleme avalik-õiguslikud juriidilised isikud ülikoolidena ja me peame jälgima hangete seadust täie rangusega. See mis meile ette kirjutatakse, kuidas see kulu oleks sobiv, vajalik ja tõhus, mis protseduure me sinna ette teeme isegi ühte eurot kasutades - me võtame seal kolme võrreldavat pakkumist samal kellaajal, samas sõnastuses - kõik see protseduur on niivõrd mahukas ..."*

311. Kuludokumentide tõestamisel esineb arusaamatud päringuid.

*"Ja siis tulevad sealt sellised küsimused, et näiteks on väljaantud artikkel, et miks see autor on autorite loetelus kõige viimane? No see oleneb sellest, et kes on kolleegiumi esimees. Et hea tava järgi kolleegiumi liige on viimane autorite loetelus. Aga meie peame sellega tõendama antud kulu abikõlblikkust, et see autor ei tohi olla viimane loetelus."*

312. Surve küsitava väärtusega detailsele kuluaruandele on aga suur, samas kui vastupidiseid positiivseid näiteid on piisavalt. Hea näide tõhusast asjaajamisest on SA Archimedese nutika spetsialiseerumise rakendusuringud. Tegemist on hanketüüpi projektiga, kus on taotleja (ettevõtte) ja elluviija (ülikool), kellelt konkreetset teenust ostetakse ning kes esitab tegevusplaani. Tööde eest ülikoolile tasub ettevõtte ning RÜ kompenseerib kulud omakorda ettevõttele. Arve või paar pannakse aruandesse ja aruande kõige olulisem osa on sisuaruanne. Ülikool saab kõik kulud tagasi partneriks olevalt ettevõtelt ja ettevõttele kompenseerib kulu SA Archimedes. Sama skeemi on rakendatud veel MKM-i konkreetse õppevaldkonna arendamise programmis.

313. Projekti rahade laekumine võib venida taotleja seisukohast liiga kaua (1-1,5 aastat).

*"Projekti elluviimine on oluliselt käänulisem ja kurvilisem ja takistus täis kui taotlemise faas."*

#### 8.4.2.8 Kokkuvõtte ülikooli näidetest

314. Halduskulud võivad olla teatud juhul niivõrd suured ja pakutav toetus nii ebapiisav, et ülikoolid ei esita taotlusi.
315. RÜ roll "politseinikuna pöösas istuda" ei ole mõistlik.

*"Minu arvatest läheb struktuurifondide projektide puhul kogu selle rakendusüksuse aur sendi tagaajamise peale, mitte projekti tegeliku tulemuse hindamisele. Olulisem on see sent meilt tagasi saada, kui see mis on projekti tulem Eesti riigile. Sisu kohta tuleb tagasisidet imevähe, kui üldse mingeid küsimusi, siis pigem ainult kulude täpsustused."*

*"SA Archimedeses oli majutusarve - tube oli paarisarv, aga osalejaid oli paaritu ning üks osalejatest oli mees. Ma pidin vastama, kuidas võis see mees ööbida ühes toas kahe naisterahvaga? Mina siis vastasin, et kuna tegemist oli lasteaiapäetajatega ja neile oli see väga sobiv selliselt ühes toas ööbida ning üks oli kolmene tuba. Et vot niisuguse detailsusega tuli siis neid kulusid tõendada."*

316. **Tööajatabeleid täidetakse kohati tarbetu täpsusega.** Näiteks SA Archimedeses projektides on lubatud erinevus tasustatud töö korral kahe sendise täpsusega, mistõttu täidetakse tööajatabeleid sekundi täpsusega.
317. Intervjueeritud leiavad, et on vajadus riigihangete seaduse uuendamise järele.

#### 8.4.3 Kohalik omavalitsus

318. Hangetega seotud protsessi kirjeldus
- ▶ Taotlusvõimalusi otsitakse vastavatest infokanalitest (Rahandusministeeriumi koduleht), samuti ollakse vastavates infoväljades (nn maavalitsuse infolist, maavanem, konsultatsioonifirmade uudiskirjad).
  - ▶ Arenguspetsialist pakub meetme välja majandusameti juhatajale või abilinnapeale, kes omakorda otsivad meetmesse sobiva objekti vms. Protsess võib käia ka vastupidiselt - kui selgub, et on oluline mingit objekti rekonstrueerida, hakkab arenguspetsialist meedet otsima.
  - ▶ Suuremate meetmete puhul, nagu piirkondade konkurentsivõime tugevdamise toetus, on teada, mida selle toel teostada saab, väiksemad aga mõeldakse välja n-ö käigu pealt.
  - ▶ Konsultante kasutatakse suuremate projektide puhul nn tegevuskavade koostamisel, kuid see oleneb projekti mahust. Linnal on üks arenguspetsialist, kes on noor ja suhteliselt hiljuti tööle tulnud, seega konsultandid aitavad töömahtu jaotada ja uut inimest kogemuslikult koolitada.
319. **Projektitoetused moodustavad linna eelarvest umbes 5-15%.** Toetuste rahastus moodustab väga suure osa, kolmandiku kuni poole investeringute kogumahust.
320. **Projektide keerukus erineb.** Keerulisemad on ehitustega seotud projektid, kus olulist rolli mängib projekteerija pädevus. Ilma erialase hariduseta on ametnikul ehituslikke üksikasju raske hinnata ning selle riskiga tuleb arvestada.

#### 8.4.1.9 Enne taotluse esitamist

321. Taotlemise õnnestumisel mängib olulist rolli RÜ või RA käest saadud informatsioon taotluse sisu kohta.
- "Mulle tundub, et väga palju taandubki selle taha, kui palju siis taotlejal endal on selgeks tehtud, miks seda projekti vaja on."*
322. Taotlejal on raske mõista ametlike tekste ning esineb kahtlusi, kas nad suudavad oma vastustes samaväärselt väljendada.

*“See on selle meetme koostamise ja nende dokumentide nõuete koostamise probleem, et aeg-ajalt, kui nad on liiga bürokraatlikud - kõnepruugis või hästi detailsed, siis lähtedokumentidest arusaamine võtab aeg-ajalt juba oma aja.”*

*“Uuel inimesel võtab aega, hakkab nullist sellesse sisse elama. Kogemustega inimestel on kindlasti lihtsam.”*

*“Kuidas sõnastada just võtmeküsimusi. EAS-i näitel - töökohtade loomine. Et kuidas kõige selgemalt enda ideed ja tahet väljendada - see on võtmeküsimus.”*

323. Finantsanalüüside dokumente peetakse liiga keerulisteks.

*“Osad nõuded, mida dokumentidele esitatakse, on tõesti sellised hästi keerulised ja pikad ja see on jällegi koht, kus aeg-ajalt oleme ka väljastpoolt professionaalidelt ka abi palunud. Ehitusprojektid, finantsanalüüsid, tasuvusarvutused jms. Sellised spetsiifilised dokumendid ja suured projektid.”*

#### **8.4.1.10 Taotluse esitamise ajal**

324. **Mõõdikuid võib olla keeruline leida või sobitada konkreetse hankega, lisaks on protsess ajamahukas.** Vastajate meelest on liialt palju tõlgendamisruumi. Info kogumine KOV-ilt ja eri osapooltelt on aeganõudvam kui aruannete koostamine.

#### **8.4.1.11 Pärast toetuse saamist**

325. **Vahearuannete ja lõpparuannetega saadakse üldiselt ise hakkama ning nende menetlemine on kiire.** Siiski osteti ühe spetsiifilisema SA Innove projekti jaoks konsultantidelt täisteenus, mille sisse kuulus ka aruannete koostamine. Vahearuande esitamine oli kokku hinnanguliselt paari tööpäeva jagu tööd. Tuli üks lisapäring, millele leiti vastus poole päevaga.

#### **8.4.1.12 Kokkuvõtte KOV-i näidetest**

326. Taotluse menetlemise kogemus toetuse taotleja vaatevinklist sõltub koordinaatorist.

*“Kui mina tööle tulin ja kõiki toiminguid ei osanud ka teostada nii hästi, siis koordinaator nõudis detailsust, aga samas kui esimese korraga ei õnnestunud midagi, siis oli abiks. Et selline täpselt peakski minu hinnangul see koordinaatori roll olema, mitte et: „Proovige ise hakkama saada!”“*

327. Negatiivsete otsuste puhul peaks **tagasiside projekti puuduste kohta olema süsteemsem ja sisulisem - hetkel on taotlejatel keeruline oma vigadest õppida.** Mõned RÜ-d on küsimise peale valmis lühidalt kommenteerima. Positiivse näitena toodi välja piirkondade konkurentsivõime tugevdamise toetust.

*“Seekord öeldi põhjendus, mis meid edasi aitas. Põhjus: et ei moodustanud tervikut see projekt. Täiendasime, et ta moodustaks selle terviku ja siis saame ehk teise taotlusvooru selle sama projekti esitada ja siis juba rahastamise ka saada.”*

## 8.5 Lisa 5: Kasutajakogemuse töövahend: persoonad

### PERSOONA KIRJELDUS 1

#### NIMI

**Aare, (47 a) tehnoloogiaettevõtja**

#### FAKTID

Keila elanik, kahe täiskasvanud lapse isa, lahutatud. Lõpetanud TTÜ KBI, pärast teadustööd Saksamaal tuli tagasi kodumaale partneriks biotehnoloogia ettevõttesse. IRL-i valija.



#### JUHTLAUSE

*"Eestis on võimalik maailmatasemel asju teha, kui riik rohkem headele asjadele õlga alla paneks."*

#### KASUTAJALUGU

Teadusjuhina on Aarel vaja korraldada testimisseadmetes kasutatavate biomaterjalide kvaliteedi katsetusi. Antud valdkonnas on Euroopas mitmeid pädevaid uurimisasutusi, kuid kõige mugavam oleks seda korraldada Eestis. Probleemiks on see, et antud valdkonna uuringud on Tartu Ülikoolis algusjärgus, ja pole selge, kas kodumaise ülikooli kasutamine on mõistlik. Soodustava faktorina on pakkuda Euroopa tugi, mis võiks sedalaadi katsetusi ülikoolis finantseerida.

#### MIS TEKITAB NURINAT

Toetuste asjaajamine on keerulises keeles ja peale vaadates pole aru saada, kas asi võiks üleüldse läbi minna. Rakendusüksuse inimesed ei oska anda tehnilistele küsimustele sisulisi vastuseid. Toetuse hilisema haldamise tingimused näivad karmid - ei ole kindel, tegevus ise on seda aega väärt.

#### MIS TEDA MOTIVEERIB

Parem on olla suur kala väikses tiigis kui väike kala suures. Kohapeal on võimalik palju ära teha ja silma jääda. Edukad projektid võiksid olla hüppelauaks tasuvamale erasektori tööle piirkonnas.

#### MIS VÄLJENDAB SUHTUMIST

Ei ole aega liiga palju helistada ja uurida - pigem ei viitsi jännata ja kasutab professionaalset abi taotluse koostamisel. *"Kui pärast kahte lehekülge juhendtekstist aru ei see, siis pole mõtet edasi lugeda."*

## PERSOONA KIRJELDUS 2

### NIMI

**Ragnar, (28 a) KOV-i arenguspetsialist**

### FAKTID

Pärnus sündinud, vallaline.  
Lõpetanud Tallinnas haldusjuhtimise, töötas lühidalt välismaal, kuna ei leidnud Tallinnas erialast tööd. Liikus tagasi kodulinna KOV-i töökuulutuse peale, mis pakkus erialast tööd. Reformierakonna valija.



### JUHTLAUSE

*"Ei ole olemas väikseid kohti, on ainult väikse maailmavaatega inimesed"*

### KASUTAJALUGU

Arenguspetsialistina on Ragnaril ülesanne panustada KOV-i strateegiliste arengusuundade väljatöötamisse ja toetada nende elluviimist. Tal on vaja leida kasutatavaid arengumeetmeid, koordineerida tegevusi KOV-i eri haldusalade juhtidega, ning juhtida tugimeetmete projektide kirjutamist, taotlemist ning haldamist.

Uue töötajana on Ragnaril vaja ennast koolitada projektide haldamise ja kirjutamise vallas, kuna avaliku halduse kõrgharidusest hoolimata on tal tihti raske mõista projektitaotluste sõnastust ja nüansse. Ragnar tahab olla linna jaoks heade võimaluste maaletooja.

Konkreetselt juhtumina on Ragnaril ülesanne korraldada struktuuritoetuse "Raudteepeatuste ühendamine erinevate liikumisviisidega" edukas läbiviimine ja aruandlus.

### MIS TEKITAB NURINAT

Arenguspetsialisti koht tähendab tegelikult rohkem info otsimist kui strateegiate loomist. Väikses kohas ei saa tihti kolleegide abile loota, sest igal ühel on oma spetsialiseerumine. Uuel inimesel on vaja palju ise uurida ja õppida - eelkäija teadmused on suures osas koos inimesega majast välja liikunud.

### MIS TEDA MOTIVEERIB

Parem on olla suur kala väikses tiigis kui väike kala suures. Kohapeal on võimalik palju ära teha ja silma jääda. Edukad projektid võiksid olla hüppelauaks tasuvamale erasektori tööle samas piirkonnas.

### MIS VÄLJENDAB SUHTUMIST

*"On loogiline, et kõikidele toetusraha ei jätku. Kui hankelt ka raha ei saa, on sellest siiski võimalik õppida. Selleks on vaja lihtsalt natuke teisi ametnikke pinnida, et lõpuks omal siiski kasud sees oleks."*

## PERSOONA KIRJELDUS 3

### NIMI

**Maarika, (52 a) toetuste koordinaator ülikoolis**



### FAKTID

Elab Tarus, sündinud Paides. Abielus, teismelise tütre ema. Lõpetanud Tartus sotsioloogia BA ja teinud lisaks ärijuhtimise MA eraülikoolis. Töötanud projektjuhina uuringutega tegelevas ettevõttes, kust liikus ülikooli administratiivtööle. Staaži tänaseks 18 aastat. Sotsiaaldemokraatide valija.

### JUHTLAUSE

*“Suure organisatsiooni panevad tööle paljud väikesed inimesed - mõistliku koostööga jõuab kõige kaugemale.”*

### KASUTAJALUGU

Toetuste koordinaatorina on Maarika ülesanne vastutada teadusvaldkonna arendustoetuste eduka koordineerimise eest. See tähendab igapäevast suhtlemist administratsiooni, teadlaste, RÜ-de ning ministeeriumide esindajatega, et ülikoolile olulisi toetusi sisse tuua ja projektide aruandlust nõuetele vastavalt hallata.

Maarika ülesanne on aidata ülikooli teadlastel edukalt konkureerida tippkeskuste meetmel, mis tähendab mitme õppetooli ning kahe ülikooli vahelist suhtlemist.

### MIS TEKITAB NURINAT

*„Vastutus üha suureneb, aga aega korralikku tööd teha võetakse üha lühemaks. Mida vanemaks saad, seda rohkem tuleb oma professionaalset eksistentsi tõestada. Vahest tundub, et kontrollijad ajavad juuksekarva lõhki asjadega, mis pole üldse olulised ja siis tuleb olla puhver, et lugupeetud teadlased endast välja ei läheks.“*

### MIS TEDA MOTIVEERIB

Aastate jooksul on ülikoolis tehtud suuri ja olulisi asju, mis jätab teadusellu reaalse märgi. Nende ühiste võitude nimel on suures organisatsioonis hea tööd teha.

### MIS VÄLJENDAB SUHTUMIST

Vajadusel tuleb ka nädalavahetusel tööd teha, sest terve suure organisatsiooni maine ja majanduslik käekäik sõltub tema tööst.



## **8.6 Lisa 6: Kasutajakogemuse töövahend: Klienditeekondade koondkaart**

Lisatud aruandele eraldi pdf failina.

## **8.7 Lisa 7: Rakenduskeemide maksumuse arvutamise ja kuvamise töövahend**

Lisatud aruandele eraldi MS Exceli failina, mille juurde kuulub juhised töövahendi kasutamiseks.