Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/18
29.04.2004

Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll analüüsis majandusarengule suunatud Phare projektide vahetute tulemuste ja mõju hindamist ning jätkusuutlikkust. Auditi eesmärgiks oli anda hinnang Phare projektidele ning hinnangu põhjal teha ettepanekuid Euroopa Liidu toetuste tõhusamaks kasutamiseks EL-i kuuluvas Eestis.

EL-iga liitumise järel siirdub vahendite kasutamise otsustusõigus koos vastutusega Eesti ametiisikutele. Struktuurifondide seadusega on nende raha jagamise korraldaja rahandusminister. Rahandusminister kehtestab ka toetuste seire ja hindamise üldise korra. Majanduse arengule suunatud projektide planeerimise ja rakendamisega tegelevad majandus- ja kommunikatsiooni- ning siseminister.

Auditis oli vaatluse all 26 Phare projekti aastatest 1996–2003. Nende eelarve oli kokku vähemalt[1] 176 mln, sellest Eesti-poolne kaasfinantseering 45,5 mln krooni.

Riigikontrolli tähelepanekud

- Projektide eesmärgid on sõnastatud ebaselgelt.

Piisava konkreetsuseta on nii projektide otsesed kui ka kaugemad ehk mõjueesmärgid. Seetõttu on raske hinnata, kui tulemuslik on toetusraha kasutamine olnud.

- Projektide tulemusel saavutatu väärtus on küsitav.

Tulemuste väärtuse seab kahtluse alla see, et esialgu saavutatu jääb edaspidi kasutamata või lõpuni välja arendamata.

- Projektide jätkusuutlikkuse ja mõju hindamine on puudulik.

Phare projektide järelhindamisega ei ole järjepidevalt tegeletud. Samuti on tehtud hindamised väga üldised. Hindamist raskendab see, et osa dokumente on alal hoitud juhuslikult, mis tähendab, et kõigi tarvilike dokumentidega pole enam võimalik tutvuda.

Soovitused ja ministrite vastused

Riigikontroll soovitab majandus- ja kommunikatsiooni- ning siseministril struktuurifondide seaduse alusel taotluse hindamise korda kehtestades:

- Selleks, et projektide tulemusi oleks võimalik paremini hinnata, nõuda mõõdetavate eesmärkide kirjutamist projektitaotlusse ning tagada, et toetust saavad vaid nõuetele vastavad taotlused.
- Selleks, et tagada peale esialgse soorituse ka pikaajaline positiivne mõju, sätestada projekti jätkusuutlikkuse hindamise kriteeriumid ja rahastada üksnes projekte, mille puhul on selge edasine kasutamine ja rahastamine ning millel on kindel omanik.

Rahandusministrile soovitab Riigikontroll struktuurifondide seaduse alusel toetuste tulemuslikkuse hindamise korda kehtestades:

- Selleks, et tagada edaspidi ammendav ülevaade raha kasutamise tulemuslikkusest, töötada välja projektide järelhindamise kord, mis määratleks hindamise põhimõtted ja selle eest vastutajad.
- Selleks, et järelhindajatel oleks parasjagu teavet, millele tugineda, sätestada tulemusinfo kogumise põhimõtted (millist infot koguda; kes ja mis vormis kogub; millise aja jooksul ja kui sageli kogutakse).

[1] Täpset summat ei saa tuua, kuna kõikide projektide andmed ei olnud kättesaadavad.

Rahandusministeeriumis töötatakse praegu välja riiklikku hindamisstrateegiat, milles ministri sõnul määratletakse ka järelhindamise põhimõtted ja tööjaotus.

Tulemusinfo kogumise puhul viitab minister struktuuritoetuste seadusele ja määrusele "Seire ja hindamise üldine kord". Seadus sätestab hindamise kohustuse ning andmete kogumise ja komisjonide moodustamise üldised alused. Määrus sätestab seireinfo esitamise vorm, aruannete sisu ning aruandluse eest vastutajad. Tähtaegadest on määratletud vaid arengukava seirearuande esitamise tähtaeg. Teiste aruannete esitamise ajad jäetakse antud määruses lahtiseks. Määruse kohaselt kehtestatakse need seire läbiviimise eeskirjas.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Auditi lähtekohad **5**

Auditi teostus **6**

1. PHARE PROJEKTIDE EESMÄRGID **9**

1.1. Projektide otsesed eesmärgid **9**

1.2. Projektide mõjueesmärgid **10**

2. PHARE PROJEKTIDE TULEMUSED JA JÄTKUSUUTLIKKUS **11**

2.1. Projektide tulemused **11**

2.2. Projektide jätkusuutlikkus **11**

3. PROJEKTIDE JÄTKUSUUTLIKKUSE JA MÕJU HINDAMINE **15**

3.1. Projektide hindamine **15**

3.2. Projektide tegeliku mõju hindamise test **15**

**MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONI-,
RAHANDUS- JA SISEMINISTRI VASTUSED** **17**

Sissejuhatus

Auditi lähtekohad

Eesti majanduse, sh ettevõtluse arengut on lisaks riigieelarverahale viimasel kümnendil toetatud ka välisabist. Praegu on realiseerimisfaasis EL-iga liitumise eelsed programmid, mis jätkuvad aastani 2006[2]. Nende üks sihte on peale Eesti majanduse EL-i siseturu tasemele lähendamise luua liitumishetkeks toimiv mehhanism EL-i tõukefondidest toetuste saamiseks ning nende tõhusaks kasutamiseks.

Hästi toimiv toetuste jagamise ja nende kasutamise kontrolli süsteem on otseselt ka Eesti riigieelarve otstarbeka kasutamise huvides, sest välistoetusega kaasneb omafinantseeringu kohustus, mis tähendab, et kulutades ebaefektiivselt EL-ist saadud abi, raisatakse ka Eesti maksumaksjalt kogutut. Keskmine Eesti-poolse kaasfinantseeringu määr auditiga vaadatud projektide puhul oli 25,5%, suurim kaasfinantseeringusumma ulatus poole miljoni kroonini.

EL-i abiprogrammidest on ettevõtluse arendamiseks suunatud eelkõige Phare abi. Phare abi jagamise eest vastutab Euroopa Komisjon koostöös abisaavate riikide valitsustega. Igal aastal lepib Euroopa Komisjon Eesti valitsusega kokku programmis, kus on toodud eelarve ja ühinemispartnerluse lepingus (*Accession Partnership*[3]) kehtestatud prioriteedid. Kui Komisjon ja Euroopa Liidu liikmesriigid on programmi heaks kiitnud, läheb vastutus programmi läbiviimise eest üle Eesti valitsusele, kel on kolm aastat aega ette valmistada, läbi viia ja lõpetada kõik programmi projektid. Lõpptähtajaks kulutamata raha enam kasutada ei saa.

1991. aastast on Phare programmi kaudu Eestile eraldatud 261,1 mln eurot (4,09 mld krooni[4]) abi.[5] 2000. aastast on toetuste maht Eestile *ca* 24 mln eurot (375 mln krooni) aastas. Arvestades Sise- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile eraldatud abi, võib ettevõtluse arendamisse suunatuks lugeda 20–25%. Täpset näitajat on keeruline välja tuua, kuna arvestust valdkondade kaupa ei peeta.

Ametlikult taotleb EL-ilt abi Rahandusministeerium, kelle ülesandeks on ettevalmistatud taotluste kogumine ministeeriumidelt ning nende asjakohastele dokumentidele vastavuse hindamine. Taotluste pingerida esitatakse valitsuskomisjonile, kes annab pingereale hinnangu, lähtudes valitsuse tegevuskava prioriteetidest. Enne heakskiitmist konsulteeritakse ka Euroopa Komisjoniga. Lõpliku rahastamisotsuse teebki Euroopa Komisjon, kes arvestab projektide vastavust ühinemispartnerluse lepingule.

Phare piiriülese koostöö programmi (Cross Border Cooperation, CBC) projekte valmistatakse ette Siseministeeriumi kaudu. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas on Phare sotsiaalmajandusliku ühtekuuluvuse (Economic and Social Cohesion, ESC) programmi projektid[6]. Rakendusasutuseks on Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS), kes tegeleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala Phare projektidega. Samuti oli sihtasutus 2002. aasta maini Siseministeeriumi haldusalas oleva Phare CBC 1999. aasta Väikeprojektide Fondi halduriks. Praegu tegeleb Phare CBC programmist toetatud projektidega Siseministeeriumi juures töötav tehnilise abi üksus.

Phare abi kasutamise järelevalve eest vastutab Rahandusministeerium. Projekti elluviimise vastavust selle rahastamise lepingule hindab järelevalvekomisjon, kuhu kuuluvad eri osapoolte esindajad.[7] Töö kestab projekti lõpparuande aktsepteerimiseni välisabi andja poolt, kui lepingus ei ole sätestatud teisiti.

---

[2] Transition Facility programmi raames käib projektide rakendamine 2004 II poolest 2008 aastani.
[3] Esimene ühinemispartnerluse leping koostati 1998. aasta märtsis, seda on kaasajastatud 1999. ja 2001. aastal.
[4] Kuna projektidokumentides on rahasummad esitatud eurodes, siis esitusviisi ühtlustamiseks on ka auditis eurod, vajadusel ka Eesti kroonid, arvutuse aluseks 1 EUR=15,65 EEK.
[5] Ülevaade Euroopa Komisjoni poolt Eestile 1991–2001 eraldatud abist, http://www.fin.ee/?id=687
[6] ESC projektide rakendamisega tegelevad peale Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi veel Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Siseministeerium ning Rahandusministeerium.
[7] Vabariigi Valitsuse 26.11.2002. a määruse nr 363 alusel kuuluvad sinna välisabi taotleja, andja jt projekti rahastajate esindajad, Rahandus- ja asjaomase ministeeriumi, sotsiaal- ja majanduspartnerite esindajad, kui lepingud ei näe ette teisiti.

Mõisted

Partnerlusprojekt – liikmesriigi esindaja pikaajaline (üle aasta) töö kandidaatriigis Phare raames. Selle eesmärgiks on täpsustada kandidaatriigi administratsiooni nõrgad kohad, aidata koostada arengustrateegiaid, tuua välja seadusandluse erinevused EL-i nõuetest ning aidata kaasa nende kõrvaldamisele.

Lõpparuanne – põhjalik aruannete kogu projekti vältel toimunud tegevustest, saavutustest ja ressursikasutusest.

Otsene eesmärk – olukord, mida soovitakse saavutada konkreetse projekti lõpuks.

Laiem eesmärk e mõjueesmärk – väljendab seda, kuidas projekti tulemused peaksid avaldama laiemat toimet sektorile, regioonile või riigile tervikuna.

Eesmärgi täitmise indikaatorid – arvulised, ajalised või kvaliteeti iseloomustavad näitajad, mis kirjeldavad eesmärke, tegevusi ja saavutatut mõõdetavalt.

Jätkusuutlikkus – näitab, kas projekti käigus saavutatud positiivsed tulemused jätkuvad ka pärast välise rahastamise lõpetamist ning kas projekt tuleb ka rahalises mõttes toime; samuti vaadatakse, kuivõrd säilib projekti mõju.

Auditi teostus

Vaadeldud projektide valim hõlmab projekte, mis olid suunatud majanduse (sh ettevõtluse) arendamisele ehk projekte, mille eesmärkide (nii otseste kui üldiste) hulgas oli mainitud majanduse või kitsamalt ettevõtluse arendamine. Praegu kehtivate Phare prioriteetide kohaselt kuuluvad need projektid sotsiaalmajandusliku arengu investeeringute alla. Vaatluse alt on välja jäetud puhtalt partnerlus- ja institutsionaalse ülesehituse projektid.

Auditiga hõlmatud projektid jäävad ajavahemikku 1996–2003. Eelkõige on valimisse haaratud lõppenud projektid, sest nende puhul on võimalik käsitleda saavutatud tulemusi. Mida varem on projekt lõppenud, seda paremini saab hinnata ka tema jätkusuutlikkust. Et Phare programmi üheks põhimõtteks on aga areng ja kogemuste saamine, siis selle jälgimiseks on valimisse haaratud ka hilisemaid projekte, mis lõppesid alles 2003. aastal. Nende puhul on käsitletud nii saavutatud tulemusi kui ka eeldusi jätkusuutlikkuseks.

Majanduse arendamisele suunatud projektid on sisu poolest erinevad. Üldjoontes võib eristada:

- investeeringuprojekte, nt ehitus, renoveerimine;
- projekte, mis konkreetseid materiaalseid investeeringuid ei sisalda, näiteks nõustamis-, konsultatsiooni-, arengukava koostamise ja koolitusprojektid.

Selgelt investeeringuprojekte on Phare projektide hulgas üsna vähe, vaadeldud 26-st projektist vaid 1. Enamasti oli tegemist kas puhtalt mitteinvesteeringu või siis segaprojektiga (nt matkaraja ehitus ning selle kohta tegevusstrateegia koostamine). Segaprojekte oli vaadeldud projektide hulgas 12. 13 olid sellised projektid, mis kujutasid endast arengukava või strateegia või planeeringu koostamist, tegevuskava väljatöötamist või koolitusi-seminare.

Auditeeritud asutused on Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium ning toetusi jagav rakendusüksus Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus.

Auditi jaoks vajalik info on kogutud ministeeriumidest ja rakendusüksusest kättesaadavate projektidokumentidega tutvudes, intervjueerides projektidega seotud isikuid ning külastades projektiobjekte kohapeal.

Auditiga hõlmatud projektid

Projekti nimetus	Aeg	Eelarve (EUR)	Phare osalus (EUR)	Taotleja/seotud asutus
ES9507.01.01 Pärnu sadama rekonstrueerimine (tasuvusuuring)	1996	150 000	150 000	Pärnu Maavalitsus
ES9507.01.02 Ühenduse pidamine saarte ja Lääne-Eesti rannikualade vahel	1996–1997	151 000	120 000	Saare Maavalitsus
ES9507.03.03 Kuresaare lahe puhastamine ja jahisadama ehitus	1995	1 393 000	900 000	Kuressaare Linnavalitsus
ES9507.03.04 Kärdla sadamapiirkonna maakasutuse strateegiline planeerimine	1995–1998	142 000	129 000	Kärdla Linnavalitsus
ES 9619.03.01 Maapiirkonna ettevõtluse arendamine Saaremaal ja Hiiumaal	1997–1999	460 000	400 000	Saare ja Hiiu maavalitsused
ES 9619.03.02 Loodusturismi arendamine Lääne-Eestis	1996	600 000	400 000	Saare Maavalitsus
ES 9619.03.03 Turismi arendamine Ida-Viru maakonnas	1997–1998	430 000	400 000	Ida-Viru Maavalitsus
ES9702.02.01 Saarte sadamate renoveerimine (Prangli ja Kihnu)	1997–1998	390 000	290 000	Saarte Instituut
ES9702.02.02 Turismi arendamine Lääne-Viru maakonnas	1997	594 402	430 000	Lääne-Viru Maavalitsus
ES9702.02.03 Turismi infrastruktuur Väike-Maarjas	1998–1999	190 000	140 000	Väike-Maarja Vallavalitsus
ES 9702.02.05 Turismi arendamine Häädemeeste vallas	1997	309 796	240 000	Häädemeeste Vallavalitus
CBC 1999 SPF-01 Kasv ja rahvusvaheline koostöövõrgustik Läänemere piirkonna väike- ja keskmise suurusega ettevõtete eduka arengu võtmestrateegiana	2000–2001	67 142	47 724	Tartu Linnavalitsus
CBC 1999 SPF-02 Väike-ja keskmise suurusega ettevõtluse arendamise mudel kohalikus omavalitsuses	2000–2001	64 254	44 677	Tartu Linnavalitsus
CBC 1999 SPF-05 Aitame isetegijatel üheskoos meistriks areneda	2000–2001	79 691	47 341	MTÜ Kodukant Võrumaa
CBC 1999 SPF-07 Võrtsjärve piirkonna üldplaneering	2000–2002	48 812	37 496	SA Võrtsjärv
CBC 1999 SPF-13 Turismi võimalused ja planeerimine – piiriületava koostöö algatus Lõuna-Eesti ja Põhja-Läti vahel	2000–2001	89 006	62 730	SA Lõuna-Eesti Turism
ES9608.01.01 Toetus väikeettevõtlusele Eestis	1996–1998	Andmeid polnud	900 000	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
ES9506.03.02 Turismi arendamise programm	1996–1998	Andmeid polnud	Andmeid polnud	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Projekti nimetus	Aeg	Eelarve (EUR)	Phare osalus (EUR)	Taotleja/seotud asutus
ES9609.01.01 Kagu-Eesti logistikakeskus	1997–1999	300 867	224 719	Võru Maavalitsus
ES9609.01.02 Ettevõtluse stimuleerimine Peipsi piirkonnas	1998–1999	183 400	136 373	SA Peipsiveere Areng
ES9609.01.03 Tapa/Paldiski sõjaväealade uuskasutus tööstuspargina	1999	300 700	224 719	Tapa Linnavalitsus
ES9803.04.0002 Tööstuslik pilootprojekt nr 2	1999–2001	1 099 041	750 000	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Tartu Teaduspark
ES0009.02 Majandus- ja inimressursi arendamine Lõuna-Eestis				
CARIN (Tartu Teaduspark)	2000–2003	2 000 000	1 500 000	TÜ, EPA, Tartu Teaduspark, Tartu Maa- ja Linnavalitsus
Peipsiveere turismipiirkonna arendamine	2000–2003	470 000	350 000	SA Peipsiveere Areng
Haanja turismipiirkonna arendamine	2000–2003	530 000	400 000	Haanja Vallavalitsus
ES0009.03 Majandus- ja inimressursi arendamine Ida-Virumaal				
Regionaalset inkubatsiooni ja innovatsiooni toetava võrgustiku loomine	2000–2003	650 000	500 000	Ida-Viru Arenguagentuur
Toila-Ontika looduspargi arendamine	2000–2003	560 000	420 000	Ida-Viru Maavalitsus

1. Phare projektide eesmärgid

Majanduse arengule suunatud Phare projektide otsesed ja mõjueesmärgid on sõnastatud eba-ühtlaselt, palju on üldsõnalisust ja tihtilugu puuduvad mõõdetavad näitajad.
Seetõttu on projektide edukuse mõõtmine tehtud raskeks juba algusjärgus, ükskõik kui täpselt on saavutatut väljendatud lõpparuannetes.

1.1. Projektide otsesed eesmärgid

Neid projekte, kus konkreetsemate oodatavate tulemuste seas leidus liialt üldiselt sõnastatud eesmärke, oli vaadeldute hulgas ligikaudu kolmandik[8] (üldsõnalised eesmärgid alla joonitud).

Projekt ja eelarve	Eesmärgid
Loodusturismi arendamine Lääne-Eestis 600 000 EUR	Aidata kaasa Lääne-Eestis turismitööstuse arenemisele majanduslikult tasuvaks ja keskkondlikult jätkusuutlikuks. Parandada turismiga kohalikul tasandil tegelejate teadmisi, oskusi ja suhtumist. Säilitada olemasolevad töökohad ja luua juurde uusi.
Turismi infrastruktuur Väike-Maarjas 190 000 EUR	Turismi arenguplaan. Valgustatud jalgrattaraja ja kõnnitee projekti tasuvusuuring ja detailplaneering. Suurendada juhtimisvõimet turismisektoris.

Mõnikord oli vaadeldud projektide puhul peale üldisemas sõnastuses eesmärkide esitatud ka konkreetsemad oodatavad tulemused.

Projekt ja eelarve	Eesmärgid
Aitame isetegijatel üheskoos meistriks saada 49 569 EUR	Korraldada koolitus kodus tegutsevatele või tegutseda tahtvatele väikeettevõtjatele Lõuna-Eesti maakondades ja siduda nad ühtsesse turustusvõrku, mille abil korraldada nende toodangu ja teenuste müüki kohalikes turismiettevõtetes, messidel … Oodatavad tulemused: Koolitatud 75 (3 maakonda, igast 25) väikeettevõtjat. 3x 35 väikeettevõtjat on ühendatud ühtsesse turundus- ja infovõrku. Väikeettevõtjate tooted on müügil näitustel, messidel ja kohalikes poodides. Toodete müügiks on välja töötatud kaubamärgid. On asutatud väikelaenugrupid. Kasutusel on rist(otse)postitussüsteem.

Eesmärgi täitmise indikaatorid olid välja toodud üksikutel juhtudel. Kahjuks tuleb nentida, et nende määratlemisel on jäädud poolele teele, sest neid pole määratletud arvuliselt, ajaliselt, kvantitatiivselt või kvalitatiivselt konkreetselt.

Projekt ja eelarve	Eesmärk ja selle täitmise indikaatorid
Kagu-Eesti logistikakeskus 300 867 EUR	Kiirendada logistikakeskuse kujunemist rahvusvaheliseks logistikasõlmeks, mis paikneb Võrus, Põlvas ja Valgas. Indikaatorid: töökohtade kasv, eriti logistikavaldkonnas; kaubamahtude ja -voogude suurenemine; logistikaga seotud ettevõtete käibe kasv; elanike sissetulekute suurenemine.
Toetus väikeettevõtlusele Eestis 900 000 EUR	Toetada väike- ja keskmiste ettevõtete arengut ettevõtlusnõustamiskeskuste ning finants- ja turundusskeemidega, suurendamaks nende panust Eesti eksporti. Indikaatorid: ettevõtluspoliitika ja -strateegia on edasi arenenud; infokampaaniad on toetanud väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arengut; ettevõtluskeskuste võrgustik on institutsionaalselt tugevnenud ja laienenud.

[8] Selle peatüki tabelite info on saadud projektidokumentidest. Siin ja edaspidi on tabelites näited, mitte kõikehõlmav loetelu.

1.2. Projektide mõjueesmärgid

Auditiga hõlmatud projektidest on selgelt mõju kajastatud vaid üksikute puhul. Olemasolevad mõjueesmärgid on eri projektides erineval tasemel, enamasti esitatud otsestest eesmärkidest veelgi üldsõnalisemalt ja seetõttu ei ole ka võimalik hinnata, kas projektidele kulutatud raha on kasutatud tulemuslikult ka pikemaajalise kasu mõttes.

Projekt ja eelarve	Mõjueesmärk
Toetus väike-ettevõtlusele Eestis 900 000 EUR	Infrastruktuuri investeeringute kaudu luua vajalik baas erasektori arenguks ja aidata kaasa nii terve turumajanduse toimimisele kui ka Eesti infrastruktuuri integreerimisele EL-i võrgustikku.

Eesmärkides, kus projekti oodatavat mõju siiski väljendatakse, ei ole sageli piisava täpsusega indikaatoreid, mille järgi saaks tegelikku mõju hinnata.

Projekt ja eelarve	Mõjueesmärk
Võrtsjärve piirkonna üldplaneering 48 812 EUR	Kohalike arengueelduste ellurakendamine; investeeringuteks soodsa kliima loomine piirkonnas; uute töökohtade loomine; Võrtsjärve regiooni maine parandamine; regiooni muutmine atraktiivseks elu- ja rekreatsioonipiirkonnaks.

Positiivsena võib märkida, et uuemate projektide puhul on esitatud juba rohkem ja konkreetsemaid näitajaid. Seega on Phare rõhutatud õppimisprintsiip vähemalt osaliselt rakendunud. Kindlasti on aidanud kaasa ka asjaolu, et uuemate projektide puhul on peale eesmärkide ka indikaatorite nimetamist nõutud taotlusvormis.

Projekt ja eelarve	Mõjueesmärk	Indikaatorid
Majandus- ja inim-ressursi arendamine Lõuna-Eestis 5 850 000 EUR	Soodne ärikeskkond Lõuna-Eestis	Investeeringute kasv 3% 2002. aasta lõpuks võrreldes 2000. aastaga; ettevõtete arv kasvanud 5% 2002. aasta lõpuks võrreldes 2000. aastaga.
Peipsiveere turismi-piirkonna arendamine 470 000 EUR	Arendatud turismi infrastruktuur Lõuna-Eesti valitud regioonides	Turistide arv Lõuna-Eestis on 2002. aastaks kasvanud 5% võrreldes 2000. aastaga.
Majandus- ja inim-ressursi arendamine Ida-Virumaal 3 120 000 EUR	Uutele ja arenevatele ettevõtetele soodne keskkond	Uute ettevõtete kasv 5% 2002. aastaks võrreldes 2000. aasta näitajaga; uute töökohtade arv suurenenud 5% 2002. aastaks võrreldes 2000. aastaga; 2002. aasta lõpuks on investeeringud kasvanud 10% võrreldes 2000. aastaga.

Tabelis on toodud projekti esialgsed eesmärgi-indikaatorid, mis kajastavad 2002 aasta tulemust. Rahandusministeeriumi andmetel uuendati neid indikaatoreid 2003 aastal ning täpsustatud indikaatorid mõõdavad näitajaid 2004. aastal võrreldes 2000. aastaga.

Riigikontrolli ettepanekud

Selleks et tulevikus EL-i abiprogrammide ja ka Eesti maksumaksja raha tõhusamalt kasutada ning lihtsustada projektide tulemuslikkuse hindamist, soovitame majandus- ja kommunikatsiooniministril ning siseministril (struktuurifondide seaduse alusel) taotluste hindamise korda kehtestades:

- sätestada selged kriteeriumid haldusala projektitaotlustes määratletud eesmärkide hindamiseks (eesmärkide konkreetsus ja selge sõnastus, asjakohaste indikaatorite olemasolu ja konkreetsus);
- tagada, et taotluste hindamise käigus juhitaks ebaselgelt määratletud eesmärkidele tähelepanu ega nõustutaks raha eraldama seni, kuni taotlus ei vasta sätestatud kriteeriumidele.

2. Phare projektide tulemused ja jätkusuutlikkus

Plaanitud tulemused on enamasti saavutatud, sageli tekitab kahtlusi aga saavutatu tegelik väärtus. Samuti on ohuks see, et kui projekt on oma eesmärgid ka täitnud, ei pruugi saavutatud tulemuste väärtus olla jääv, sest tulemused ei jää kestma.

2.1. Projektide tulemused

Vaadeldud projektide lõpparuannete põhjal võib öelda, et projektide otsesed eesmärgid on enamasti täidetud – koolitused korraldatud, arengukavad koostatud, hooned rajatud või renoveeritud jne – ja eraldatud rahasummad ära kasutatud. Vaid üksikute projektide puhul jäid otsesed eesmärgid täitmata.

Projekti lähteülesandes ettenähtud tulemused	Projekti lõpparuandes kajastatud tulemused
Ettevõtluse stimuleerimine Peipsi piirkonnas	
3–4 inimesel väljaõpe restoranis töötamiseks	Töötajate koolitus jäi ära, sest projekti juhtkomitee leidis, et see on rentniku probleem.
Paadisadama ehitus	Paadikaid ei ehitatud, kuna seda pidi rahastama erasektor, kuid selleks ei leitud võimalusi. Põhjenduseks halb kala-aasta. Lükkus lähiaastatele.
Rand ujumiseks ja päevitamiseks rajatud (tualetiga)	Valmis korrastuskava, mille koostas Tartu linna haljastusarhitekt. Jäi rahapuuduse tõttu välja ehitamata, sest uuringutele kulutati liiga palju. Vald investeeris võsa raiumisse 8 000 krooni.
Jalutusrada rannale rajatud	Rada on kujutatud korrastusplaanil, kuid rajatud ei ole.
Toila-Ontika looduspargi arendamine	
Toila pargi külalistekeskuse ehitus	Ei tehtud. Raha suunati Toila ranna infrastruktuuri ja Seto teemaja ehitusse Lõuna-Eestis.

Nagu auditi teostuse peatükis märgitud, on auditis vaadeldud projektidest enamik nn pehmed, mitte-investeeringuprojektid, sisaldades mh koolituste, seminaride ja töögruppide osa, mille tulemusi on suhteliselt raske hinnata. Lõpparuannetes on tihti lihtsalt kajastatud fakt, et üritus toimus, vahel ka osalenute arv ja ürituse teema. Mõnikord antud ka hinnang ürituse õnnestumisele ja rahulolu küsitluse tulemused.

Koolituskomponendi peamiseks tulemuseks hindavad projektide läbiviijad inimeste teadlikkuse tõstmist ja aktiivsuse äratamist. Tuleb siiski rõhutada, et nende silmis, kes on sihtgrupp, on koolituste roll aja jooksul muutunud. Lihtsalt kõnelemisest ettevõtluse või turismi arendamise vajalikkuse teemal enam ei piisa. Esimeste hulgas rakendatud Phare projekti "Maaettevõtlus saartel 1996" puhul oli seminaride eesmärgiks inimesed kodudest välja saada ja see ka õnnestus. Hilisema projekti "Peipsiveere ettevõtluse arendamine" käigus 1998/99 aastal korraldatud koolitusi, mille teemaks oli samuti ettevõtlus ja ettevõtlikkus kui niisugused, hinnati juba liiga kergekaaluliseks, osalejad ootasid spetsiifilisemate teadmiste jagamist. Seega ei anna lõpparuandes kajastuv fakt koolituse toimumise kohta infot koolitusest saadud tegeliku kasu kohta.

2.2. Projektide jätkusuutlikkus

Phare põhimõtete[9] kohaselt peavad toetatavad tegevused olema jätkusuutlikud ka peale EL-iga liitumist. Jätkusuutlikkusest saab rääkida eelkõige pikema perspektiiviga tulemuste puhul (nt mingi objekti ehitamine, institutsiooni loomine, arengukava või planeeringu koostamine). Koolitused-seminarid, kui nad ei ole just õppeprogrammina üles ehitatud, on pigem ühekordsed, mis täidavad kindlat kitsast eesmärki projekti rakendamisel.

[9] Commission Decision On The Review of the Guidelines for Implementation of the Phare Programme in Candidate Countries for the Period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89, Brussels, 22/12/2003

Jätkusuulikkuse juures mängib suurt rolli, kas projektil on kindel omanik, kes on huvitatud saavutatu püsimisest ja projekti edasiarendamisest. Vastasel juhul pärast projekti lõppu selle käekäigu vastu huvi ei tunta.

Projekt ja eelarve	Tulemus[10]	Jätkusuutlikkus[11]
Tööstuslik piloot-projekt nr. 2 750 000 EUR	Ettevõtlusinkubaatorite ettevalmistamine Põlva, Võru ja Valga maakonnas: asukoha valik (Räpina, Otepää, Võru), koostööplatvormi loomine, projektijuhtide valik ja koolitus, äriplaanide kujundamine.	Otepääl töötas inkubaatori projektijuht esialgu omavalitsuse arendusosakonna juures. Praegu enam sellist inimest tööl ei ole, keegi pole asja vastu huvi tundnud, Otepääl inkubatsioonikeskus puudub. Võrus asutati inkubatsioonikeskus MTÜ-na, kuid rahapuudusel see ei käivitunud. Küsitluse tulemusena selgus, et inkubatsioonikeskuse teenuseid ei vajata.

Mitme projekti käigus on loodud uusi organisatsioone, mille loomises nähti selget vajadust ning koostati nende tegevuse pikaajalisi plaane. Paraku ei ole asutatu alati püsima jäänud, mis aga avaldab mõju kogu projekti jätkusuutlikkusele. Auditi käigus vaadeldud projektide puhul on vähemalt kolmel juhul probleemiks valdkonna arendamisega tegelevate organisatsioonide töö katkemine.

Projekt ja eelarve	Tulemus	Jätkusuutlikkus
Turismi arendamine Ida-Viru maakonnas 430 000 EUR	Projekti käigus loodi Turismi Arengu Nõukogu ning Turismi Ressursikeskus, mis olid planeeritud turismiprojektidega tegelema.	Turismi Ressursikeskus eksisteerib vaid formaalselt, sisuliselt midagi ei toimu. Turismi Arengu Nõukogu käib koos kord aastas. Peamiseks põhjuseks on, et uute turismi arengu projektide haldajaks sai EAS.
Turismi võimalused ja planeerimine – piiriületava koostöö algatus Lõuna-Eesti ja Põhja-Läti vahel 89 006 EUR	Asutati ühine turismiinfopunkt Valgas. Juba tegutsevasse punkti loodi töökoht ja toodi tehnilised vahendid.	Ühine punkt töötas vaid ühe suve ning jäi soiku bürokraatia (töö- ja elamisluba), raske ajaajamise ja Läti-poolse huvipuuduse (võimuvahetus) tõttu. Asjaajamise lihtsustudes EL-iga liitumisele järel ei ole välistatud infopunkti jätkamine.
Kagu-Eesti logistikakeskus 300 700 EUR	Projekti käigus asutati Kagu-Eesti Logistika Sihtasutus.	Sihtasutus lõpetas pankrotiga. Üheks põhjuseks oli poliitiliste suundade muutus valitsuse vahetudes. Loodi uus, transiidi sihtasutus, mis hakkas konkureerima.

On ka üksikuid vastupidiseid näiteid, kus projekti käigus loodud organisatsioon on seni püsinud ja tegeleb aktiivselt valdkonna arendamisega.

Projekt	Tulemus	Jätkusuutlikkus
Maapiirkonna ettevõtluse arendamine Saare- ja Hiiumaal 460 000 EUR	Projekti käigus loodi Saaremaal maasikakasvatajate ühistu ja Hiiumaal selts.	Mõlemad tegutsevad edukalt praegugi.

Projektide hulgas on selliseid, mille sisuks arengukava, detailplaneeringu või ehitusdokumentide koostamine. Sageli on nende koostamisel palutud väliseksperte abi ja küsitluse põhjal oldi nende spetsialistide tööga ka väga rahul. Siiski ei ole nii mõnelgi juhul kvaliteetseks peetud plaanidest abi olnud, sest ei ole leitud raha nende elluviimiseks. Vahel on kavade realiseerimiseks pöördutud uuesti Phare programmi poole, kuid rahataotlus on jäänud rahuldamata. Kui investeering hilineb märkimisväärselt, tuleb ka ehituskava üle vaadata ja ajakohastada. See tähendab aga lisakulusid, sest mida rohkem aega läheb, seda suuremad on takistused rahataotluse esitamisel. Kuna välisabi on oskuslikult kasutatud investeeringute teostamiseks vajalike planeerimisdokumentide koostamiseks, kuid ei ole mõeldud kaugemale, nende rakendamisvõimaluste peale, on oht, et projektide käigus saavutatud tulemused (planeeringud) muutuvad pikemas perspektiivis täiesti kasutuks.

[10] Siin ja järgnevates samas formaadis tabelites olev info on saadud projektidokumentidest.
[11] Siin ja järgnevates samas formaadis tabelites olev info on saadud objektide külastuste, intervjuude ja kohtumiste käigus.

Projekt ja eelarve	Tulemus	Jätkusuutlikkus
Kärdla sadama-piirkonna maa-kasutuse strateegiline planeerimine 142 000 EUR	Koostati maakasutusplaan, mis nägi ette 50-kohalise jahisadama ehitamist ja 10 ha sadama ümbruse hoonestamist, mh turistide majutuskohtade ja kaubandus-keskuse ehitamist (valmis 1998).	Seni ei ole ehitustegevust toimunud.
Pärnu sadama rekonstrueerimine (tasuvusuuring) 150 000 EUR	Taani firma Danport koostas Pärnu sadama arengukava aastani 2005 (valmis 1996).	Põhimõtteliselt on arengukavas kajastatud prognoosid täppi läinud, kuid arengukava ise praegu ei kasutata. Phare programmist taotleti raha n-ö reaalinvesteeringute tegemiseks, kuid taotlust ei rahuldatud.
Saarte sadamate renoveerimine 390 000 EUR	Kihnu sadamale koostati detail-planeering ja ehitusprojekt. Valmistati ette pakkumisdokumendid ehitushanke läbiviimiseks (valmis 1998).	Tegelikud ehitustööd on rahapuuduse tõttu seni tegemata.
Turismi arendamine Häädemeeste vallas 309 796 EUR	Valmis Jaagupi sadama keskkonna-mõjude hindamise tasuvusuuring ning Jaagupi sadama detailplaneering ja tehnilised joonised (valmis 1998).	Plaanikohaseid arendus- ja ehitustöid ei ole tehtud.
CARIN 2 000 000 EUR	Projekti osana töötati välja bioinfor-maatika keskuse projekt (valmis 2003).	Maja ehituseks taotleti abi Phare 2003. aasta programmist, kuid taotlus lükati tagasi (oletatavasti poliitilistel põhjustel). Tulevikus plaan uuesti taotleda.

On ka näiteid, kus projekti käigus koostatud ettevalmistusdokumentide alusel on hiljem ka investeeringud tehtud.

Projekt ja eelarve	Tulemus	Jätkusuutlikkus
Turismi infrastruktuur Väike-Maarjas 190 000 EUR	Projekti käigus koostati ratta- ja suusa-raja detailplaneering ning tasuvus-uuring (valmis 1999).	Raja ehituseks taotleti abi järgneva aasta Phare programmist, kuid ei saadud. Raha tuli riigieelarvest ning ehitustööde esimene etapp algas 2003.

Projektide käigus on välja töötatud rida arengukavasid, strateegiaid jm üldisi tegevusplaane. Nende jätkusuutlikkusele on keerulisem hinnangut anda, sest on raske täpselt jälgida, kas ja mil määral on väljatöötatud suunad edasises arengutegevuses rakenduvad.

Projekt ja eelarve	Tulemus	Jätkusuutlikkus
Maapiirkonna ette-võtluse arendamine Saare- ja Hiiumaal 460 000 EUR	Koostati “Maaettevõtluse strateegia” mõlema saare jaoks.	Strateegiat kasutatakse maakondade planeerimistegevuses.
Turismi infrastruktuur Väike-Maarjas 190 000 EUR	Projekti käigus koostati turismi arengukava Väike-Maarjale.	Turismi arengukava põhimõtted kajastuvad hiljem kogu valla jaoks välja töötatud arengukavas, mis on koostatud Phare jätku-projekti raames.
Võrtsjärve piirkonna üldplaneering 48 812 EUR	Projekti käigus valmis Võrtsjärve piirkonna üldplaneering, mille on kinnitanud vallavolikogud.	Pärast avalikustamist ja üldisema heakskiidu saamist muutub koostatud planeering kokku-lepitud reeglite kogumiks ning tagatiseks nii investeerijatele kui ka elanikele.
Turismi arendamine Ida-Viru maakonnas 430 000 EUR	Eksperdi abiga koostati Ida-Virumaa turismi arengukava (valmis 1998).	Arengukava suunad ei kandunud edasi turismialastesse jätkuprojektidesse, kuna nende rakendamisega hakkas tegelema teine organisatsioon. Projekti raames välja töötatud pilootprojektidest on enamik jäänud rahapuuduse tõttu seisma.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et mitte-jätkusuutlikke ehk selliseid, mille puhul idee ja väljatöötatud kavad ei rakendunud, oli vaadeldud projektidest ligikaudu 20%. Umbes 40% projektidest võib hinnata täielikult jätkusuutlikuks ning umbes 40% puhul oli jätkusuutlikkus projekti mõne alaosa tõttu küsitav.

Riigikontrolli ettepanek

Selleks et kindlustada projektide jätkusuutlikkust, soovitame majandus- ja kommunikatsiooni-ministril ning siseministril (struktuurifondide seaduse alusel) taotluste hindamise korda kehtestades:

- sätestada jätkusuutlikkuse eelduste hindamiseks sobivad kriteeriumid (edasise rahastamise olemasolu, arendatava objekti omandi- ja halduskü simus, projekti tulemuste edasine kasutamine jne) ja tagada nendega arvestamine taotluste hindamisel.

3. Projektide jätkusuutlikkuse ja mõju hindamine

Kuna projektide järelhindamisega ei ole järjepidevalt tegeldud, siis puudub ülevaade Phare programmi kaudu Eestis läbi viidud majanduse arengule suunatud projektide tegelikest tulemustest, mõjust ja jätkusuutlikkusest.
Phare projektide järelhindamine on praegustes oludes keerukas, sest probleeme on ka dokumentide kättesaadavusega.

3.1. Projektide hindamine

Phare kaudu Eestile antava abi kasutamise järelevalve eest vastutab Rahandusministeerium. Järelevalve Euroopa Liidu välisabi kasutamise üle toimub järelvalvearuannete ja komisjonide kaudu, kes analüüsivad projektide finantsseisu ja sisulist progressi. Pärast lõpparuande aktsepteerimist järelevalvekomisjon enam konkreetse projekti tasemel tulemuste, mõju saavutamise ega jätkusuutlikkuse hindamisega ei tegele.

Vastavalt korrale[12] esitavad ministeeriumid Rahandusministeeriumile igal aastal aruande eelmisel aastal välisabi toel tehtu tulemuslikkuse, sh Phare projektide kohta. Need aruanded on üldised ja esitavad konkreetseid tulemusi, mida ka projekti lõpparuandes kajastatakse. Mõju ja jätkusuutlikkust ei jälgita.

Ka Eesti rakendusüksused ei ole järelhindamist teinud.

Eesti ja välisekspertidest koosnev hindamisüksus EMS[13] on projekte järjepidevalt hinnanud kuni 2003. aastani. Hinnatavate projektide hulka on võetud parasjagu käimasolevad, seetõttu saavutatud mõju ei kajastata. Samas on nende hindamiste käigus tehtud ettepanekuid mõjueesmärkide konkreetsemaks sõnastamiseks ning hierarhia määratlemiseks.

Euroopa Komisjoni algatusel viidi läbi Phare 1997/98 aasta projektide järelhindamine, mis hõlmas kõiki Phare poolt toetatavaid valdkondi ja kandidaatriike. Üksikute projektide kohta koguti rohkem infot ja viidi läbi *case study*'d. Hinnati projektide sotsiaal-majanduslikke ja õiguslik-administratiivseid mõjusid, võttes aluseks olemasolevad rakendusdokumendid. Kuna süvaanalüüsimiseks oli valitud projekte kõikidest valdkondadest, siis ei saa hindamise põhjal teha järeldusi majanduse arengule suunatud projektide kohta kitsamalt. Eesti kohta koostatud aruandes[14] on välja toodud, et pärast abi lõppu on huvi projektide käekäigu vastu kadunud.

Peale selle, et pärast projektide lõppu nende käekäigu vastu huvi ei tunta ja infot ei koguta, polegi seda nii lihtne tegema hakata, sest asjakohaseid dokumente on raske kätte saada. Välisabi saajale on pandud küll kohustus tagada projekti puudutava dokumentatsiooni säilimine ja kättesaadavus seitsme aasta vältel alates välisabi lepingu lõppemisest,[15] kuid ei ole täpsustatud, millised dokumente säilitada tuleb.

Käesoleva auditi läbiviimisel tekkis probleeme just Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas olnud projektide dokumentatsiooniga. Phare projektidega tegelevate üksuste muutumise ja restruktureerimise käigus on selle ministeeriumi haldusala projektide dokumendid n-ö omanikuta jäänud ja korralikult arhiveerimata või üldse kadunud.

3.2. Projektide tegeliku mõju hindamise test

Auditi käigus võrreldi olemasolevaid mõõdetavaid mõjunäitajaid tegelikult saavutatuga. Kuna vaadeldud projektide puhul oli korralikke mõõdetavaid mõjunäitajaid esitatud väga vähe, ei ole süvaanalüüsi tehtud, vaid on toodud mõned näited oodatu ja tegeliku erinevusest.
On näha, et osal juhtudel on esitatud mõjueesmärgid saavutatud ja koguni mitmekordselt ületatud, mõne näite puhul näitab statistika prognoosidele hoopis vastupidist tendentsi.

---

[12] Vabariigi Valitsuse 26.11.2002. a määrus nr 363
[13] EMS, The Independent Interim Evaluation and Monitoring Services of Phare, 2003. aastal lõpetas tegevuse.
[14] Phare riiklik järelhindamine ja suutlikkuse tõstmine, Eesti, aprill 2003
[15] Vabariigi Valitsuse 26.11.2002. a määrus nr 363

Oodatav	Tegelik[16]
Majanduse ja ressursi arendamine Lõuna-Eestis 2000–2003 / eelarve 5 850 000 EUR	
Lõuna-Eestis ettevõtete arv 2002 aasta lõpuks kasvanud 5% võrreldes 2000. aasta näitajaga.	Ettevõtete arv kasvas sel perioodil 2%.
Majanduse ja ressursi arendamine Ida-Virumaal 2000–2003 / eelarve 3 120 000 EUR	
Uute ettevõtete arv 2002. aasta lõpuks kasvanud 5% võrreldes 2000. aasta näitajaga.	Ettevõtete arv kahanes sel perioodil 3,5%.
Loodud uute töökohtade arv 2002 aasta lõpuks kasvanud 5% võrreldes 2000 aasta näitajaga;	Keskmine töötajate arv kahanes sel perioodil 4,9%
Toila-Ontika looduspargi arendamine 2002–2003 / eelarve 560 000 EUR	
Turistide arvu kasv Ida-Virumaal 2000–2002 10% .	Tegelikult kasvas majutatute arv sel perioodil 12%.
Turismiettevõtete arvu kasv Ida-Virumaal 2000–2002 20%.	Tegelikult kasvas turismiettevõtete arv 19%.

Allpool toodud näidete puhul on tegu juba mitu aastat tagasi lõppenud projektidega ning erinevalt eelmistest näidetest on seetõttu võimalik hinnata nende pikemaaajalist toimet.

Oodatav	Tegelik[17]	Hinnang
Turismi arendamine Ida-Viru maakonnas 1996 / eelarve 430 000 EUR		
Turismiteenuse pakkujate arv kasvanud 46 ettevõttelt 60-ni.	1996. aastal oli Ida-Virumaal 20, 1999. aastal 27 ja 2002. aastal 37 turismiettevõtet.	Saavutamata
Ööbimiste arv suureneb 34 000-lt 500 000-ni aastas.	Majutatute arv oli 1996. aastal 362 000, 1999. aastal 635 000 ja 2002. aastal 808 000.	Saavutatud
Tööstuslik pilootprojekt nr 2 1997–2000 / eelarve 1 099 041 EUR		
Uute (kvalifitseeritud) töökohtade loomine	Ida-Virumaal: 1999. aastast 2002. aastani on keskmine töökohtade arv vähenenud 9,7%.	Saavutamata
	Lõuna-Eestis: töökohtade arv on 1999–2002 1,7% suurenenud, kusjuures vahepeal on ka vähenemistrendi olnud.	Saavutatud
Majandusdünaamika näitajate paranemine	SKT elaniku kohta Kirde-Eestis kasvas 1999–2001 19,3%, Lõuna-Eestis ligi 26%.	Saavutatud

Riigikontrolli ettepanekud

Selleks et riigil oleks ülevaade projektide tulemustest, jätkusuutlikkusest ja mõjust, soovitame rahandusministril:

- struktuuritoetuste seadusest tulenevat toetuste hindamise korda välja töötades luua projektide niisugune järelhindamise kord, mis määratleks selgelt info hindamise põhimõtted ning järel-hindamise eest vastutajad.

Selleks et vastavat järelhindamist oleks võimalik läbi viia ning hindajatele vajalik info oleks kättesaadav, soovitame rahandusministril:

- kehtestada tulemusinfo kogumise põhimõtted ehk
  - kes ja mis vormis infot kogub;
  - millist hindamiseks vajalikku infot kogutakse;
  - millise perioodi jooksul ja kui sageli infot kogutakse.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

[16] Arvutatud Statistikaameti poolt saadetud ja kodulehel avaldatud andmete põhjal, http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Dialog/SaveShow.asp
[17] Sama

Majandus- ja kommunikatsiooni-, rahandus- ja siseministri vastused

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 27.02.2004 nr 2-7.1-TA/04/271
Meie: 26 .03.2004 nr 2-6-1/2708

Kontrolliaruande eelnõu

Austatud härra Kivine

Esitame Teile Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kommentaarid kontrolliaruande eelnõu ettepanekute suhtes, mis on koostatud auditi "Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused" tulemusena.

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jagab kontrolliaruande leheküljel 8 toodud seisukohta, et EL Phare programmi ja lähitulevikus EL struktuurifondide toetust taotlevates projektikirjeldustes tuleb selgelt defineerida projekti eesmärgid, seada nende saavutamise mõõtmiseks asjakohased indikaatorid ning näidata projekti jätkusuutlikkuse tagamiseks rakendatavad meetmed. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas taotletud ja rakendatavate Phare projektide projektikirjelduste kvaliteeti on Phare abiprogrammi käigus järk-järgult tõstetud, vastavalt varasemate projektide elluviimisest, järelevalvest ja hindamistest saadud kogemustele. Hetkel majandusarengu valdkonnas rakendatavate Phare 2003 projektide projektikirjeldused sisaldavad selgelt sõnastatud eesmärke, ajaliselt, kvantitatiivselt või kvalitatiivselt mõõdetavaid indikaatoreid eesmärkide saavutamise jälgimiseks ning on suunatud strateegiliselt oluliste valdkondade või objektide arendamisele. Projektide jätkusuutlikkus saab vastavalt projekt iseloomule tagatud kas edasise finantseerimisega riigieelarvest, kohalike omavalituste eelarvest või EL struktuurifondidest, kuid osade projektide puhul kasutatakse ka erasektorile rendile andmist (näit: Haanja Spordi- ja Vabaajakeskus) kus jätkusulikkuse tagab operaatorfirma huvi majandada kasumlikult.

- EL Phare programmi esitatud projektitaotluste hindamine (ettepanek leheküljel nr 8) on Euroopa Komisjoni pädevuses, kellele osutab selleks administratiivset abi Rahandusministeerium. Seetõttu ei ole Phare projektitaotluste hindamine ja hindamiskriteeriumite seadmine otseselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium panustab EL Phare abi tõhusasse kasutamisse kvaliteetsete projektitaotluste esitamisega ning programmi ametniku (PO) ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse poolt teostatava järelevalvega projekti kasusaajate üle.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 29.03.04 Reg nr 2-7.1-TA/271-2

Harju 11
15072 Tallinn
Reg. kood 70003158
tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

- Struktuuritoetuse rakendamise tulemuslikkuse ja kvaliteetsuse tagamiseks ning seire ja hindamise läbiviimise korraldamiseks on struktuuritoetuse seaduse alusel välja töötatud ja kinnitatud rahandusministri määrus "Struktuuritoetuse seire ja hindamise üldine kord" ning väljatöötamisel majandus- ja kommunikatsiooni-ministri määrus seire läbiviimise eeskirja kinnitamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis. Nimetatud aktid reguleerivad informatsiooni kogumist ja selle alusel koostatavat seire aruandlust, määratledes informatsiooni, mida seire ja hindamise läbiviimiseks projektide kohta kogutakse, sätestades, kes ja missuguses ulatuses seiret ja hindamist teostab ning kehtestades seire ja hindamise korra ja tähtajad. Lisaks on väljatöötamisel Vabariigi Valitsuse määruse alusel loodud struktuuritoetuse register, milles kajastatakse kõiki toetuse taotlemise ja kasutamisega seotud finants- ja üldjuhtimise, kontrolli ja auditiga seotud aspekte, sealhulgas informatsiooni struktuuritoetuse kasutamise tulemuslikkuse mõõtmiseks seatud indikaatorite saavutamise kohta seire ja hindamise läbiviimiseks.

- Projektide läbipaistva ja korrektse hindamise tagamiseks (ettepanek lk. 12) on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium struktuuritoetuse seaduse alusel ning kooskõlas EL õigusaktidega välja töötanud meetme tingimuste määruste eelnõud, milles sätestatakse ühtlasi ära taotluste hindamise kord ning hindamiskriteeriumid. Jätkusuutlikkuse printsiipi püütakse järgida nende projektide juures, kus see on võimalik ning vajalik. Näiteks alustavate ettevõtjate stardiabi programmi puhul on eesmärgiks ettevõtlusaktiivsuse suurendamine. Omaette eesmärk ei saa olla, et kõik starditoetust saavad ettevõtjad pikas perspektiivis ka jätkusuutlikud oleks.

Leiame, et kontrolliaruande eelnõu annab üldistatult tõepärase ülevaate varasemate EL Phare programmide abi kasutamisest majandusarengu edendamise valdkonnas ning kooskõlastame kontrolliaruande eelnõu.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Minister

Signe Ratso
Asekantsler kantsleri ülesannetes

Eero Pärgmäe 6 256 378

017443

RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Mihkel Oviir
Riigikontrolör
Riigikontroll

Teie 24.03.2004 nr 2-7-1-TA/04/393

Meie 15.04.2004 nr IX-4.1/2894

Kontrolliaruande eelnõu

Kontrolliaruande eelnõu

Käesolevaga edastame Teile Rahandusministeeriumi kommentaarid Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus "Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused" esitatud soovituste kohta.

Vastuseks Riigikontrolli ettepanekule Rahandusministeeriumile järelhindamise läbiviimiseks tulemusinfo kogumise kohta esitame alljärgnevalt ülevaate seire ja hindamise korrast struktuurifondide rakendamiseks Eestis.

EK struktuurifondide üldregulatsioonist 1260/1999 tulenevalt on struktuurifondide rakendamisel kohustuslikud kaks funktsiooni, milleks on seire ja hindamine.

Struktuuritoetuste seire on reguleeritud õigusaktidega "Struktuuritoetuse seadus" ja rahandusministri määrusega "Seire ja hindamise üldine kord".

Struktuuritoetuse seaduse § 5, § 7, § 9, § 10, § 13 ja § 15 sätestavad seire ja hindamise kohustuse, andmete kogumise ja komisjonide moodustamise alused.

Rahandusministri määruse "Struktuuritoetuse seire ja hindamise üldine kord" § 4, lõige 1 kehtestab, et toetuse kasutamise seiret teostatakse seirearuandluse, komisjonide ja struktuuritoetuse registri kaudu.

Sama määruse §-d 5-11 kehtestavad seirearuannete koostamise korra tulemusinfo kogumiseks projekti, meetme, prioriteedi ja arengukava tasemel.

Struktuuritoetuse seire kohustus on kehtestatud kogu süsteemi ulatuses, alates projekti tasandist ja lõppedes Riikliku Arengukava (RAK) tasandiga. Kõigilt struktuurifondide vahenditest rahastatud projektidelt kogutakse väljundi- ja tulemusindikaatoreid. Vastavalt EL Regionaalpoliitika direktoraadi juhenditele mõju indikaatoreid üksikprojekti tasandil ei määratleta ega koguta. Piiratud arv mõju indikaatoreid on määratletud RAK tasandil ja prioriteedi tasandil. Seega väljundi- ja tulemusindikaatoritele tuginedes kogutakse ja analüüsitakse tulemuslikkuse infot kõigil RAK tasanditel, mõju indikaatoreid üksnes RAK ja prioriteedi tasandil.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.04.04 Reg nr 2-7.1-TA/04/393-3

Teise funktsioonina sätestab EK regulatsioon 1260/1999 struktuurivahenditele hindamise kohustuse. Phare 2003. aasta projekti raames ("Accession Facility") on käesoleval hetkel väljatöötamisel riiklik hindamisstrateegia. Vastavalt eelpoolnimetatud regulatsioonile 1260/1999 on kohustuslik RAK järelhindamine, mille korraldab EK. Projektide, meetmete ja prioriteetide tasandil on (järel)hindamine siseriikliku korralduse küsimus. Hindamissstrateegias määratletakse nii järelhindamise kui ka siseriikliku hindamise põhimõtted ja tööjaotus.

Igal aastal koostatakse struktuurifondide vahendite hindamise läbiviimiseks tööplaan ja planeeritakse tehnilise abi vahenditest eelarve.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Kai Raja
611 3597
kai.raja@fin.ee

SISEMINISTEERIUM

Hr Märt Kivine
Tulemusauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 27.02.2004 nr 2-7.1-TA/04/273

Meie: 24.03.2004 nr 12.2-4-3/1703

Kontrolliaruande eelnõu

Austatud härra Kivine

Riigikontrolli auditi "Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused" kontrolliaruande eelnõus tehti siseministrile kolm ettepanekut, selleks et tulevikus Euroopa Liidu abiprogrammide ja ka Eesti maksumaksja raha tõhusamalt kasutada ning lihtsustada projektide tulemuslikkuse hindamist.

Siseministeerium vastutab *Eesti riikliku arengukava 2004-2006* (RAK) meetme 4.6 *Kohalik sotsiaal-majanduslik areng* kavandamise ja elluviimise eest. Meede 4.6 rakendub kahe alameetmena: 4.6.1 *Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine* ja 4.6.2 *Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine*. Meede 4.6 on suunatud peamiselt kohalikele omavalitsustele.

Kontrolliaruande eelnõus siseministrile suunatud ettepanekute osas esitame järgmised Siseministeeriumi seisukohad:

Riigikontrolli ettepanek punktis 1.2:
Sätestada selged kriteeriumid haldusala projektitaotlustes määratletud eesmärkide hindamiseks (eesmärkide konkreetsus ja selge sõnastus, asjakohaste indikaatorite olemasolu ja konkreetsus).

Tagada, et taotluste hindamise käigus juhitaks ebaselgelt määratletud eesmärkidele tähelepanu ega nõustutaks raha eraldama seni, kuni taotlus ei vasta sätestatud kriteeriumidele.

SB 029796

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 25.03.04 Reg nr 2-7.4-TA/04/273-2

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon (0) 612 5007
Telefon (0) 612 5008
Faks (0) 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10002052565002
Eesti Ühispank
Kood 401

Siseministeeriumi seisukoht:
Alameetme 4.6.1 puhul on nõutav, vastavalt alameetme rakendamise tingimuste määruse eelnõule (lisatud), et investeeringuprojekt tuleneks kohaliku omavalitsuse arengukavast. Taotluste hindamisel arvestatakse ka investeeringuprojekti eesmärke ja nende seost käesoleva alameetme eesmärkidega ning projekti elluviimisega saavutatavate tulemuste mõju kohaliku füüsilise elukeskkonna arengule (sh. võrdlus olemasoleva olukorraga). Taotluses tuleb esitada ka investeeringuprojekti lähteülesanne koos teostamise etapiviisilise kirjeldusega Vastav juhendmaterjal taotluste hindamiseks on koostamisjärgus.

Alameetme 4.6.2 puhul on samuti nõutav, vastavalt alameetme rakendamise tingimuste määruse eelnõule (lisatud), et projekt tuleneks kohaliku omavalitsuse arengukavast ja omaks mõju alameetme eesmärkide saavutamisele. Nimetatud kriteeriumide puhul on vastavad osatähtsused 10% ja 30% kogu taotluse hindamisel saadud punktidest. Hindamismetoodika töötab välja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, kooskõlastades selle eelnevalt meetme 4.6 juhtkomisjoni ja Siseministeeriumiga.

Riigikontrolli ettepanek punktis 2.2:
Sätestada jätkusuutlikkuse eelduste hindamiseks sobivad kriteeriumid (edasise rahastamise olemasolu, arendatava objekti omandi- ja halduskusimus, projekti tulemuste edasine kasutamine jne) ja tagada nendega arvestamine taotluste hindamisel.

Siseministeeriumi seisukoht:
Taotletavate projektide jätkusuutlikkuse üheks garantiiks on projekti või objekti kajastamine kohaliku omavalitsuse arengukavas, mis näitab, et tegemist on pikaajaliselt planeeritud tegevusega. Rahastamisele kuuluvad vaid need taotlused, mille suhtes taotleja peab olema projekti raames rajatava või renoveeritava objekti omanik või valdaja või üks omanikest või valdajatest. Mitut kohalikku omavalitsusüksust hõlmava ühisprojekti puhul peab taotleja olema vähemalt ühe projekti raames rajatava või renoveeritava infrastruktuuriobjekti omanik.

Alameetme 4.6.1 puhul tuleb taotluses, lisaks tulenevusele omavalitsuse arengukavast, kajastada projekti tasuvuse, teostatavuse ning riskide hindamise analüüs. Vastavad kriteeriumid on aluseks ka taotluste hindamisel.

Alameetme 4.6.2 raames esitatavad taotlused hinnatakse jätkusuutlikkuse seisukohast. Esialgse hindamismetoodika kohaselt saab taotlus nimetatud kriteeriumi eest 0 punkti, kui projekti tulemuste edasine haldaja ei ole määratletud või ei ole kavandatud vahendeid objekti edasiseks haldamiseks. Maksimumpunktid määratakse hindamise käigus projektidele, mille puhul on garanteeritud (näiteks kompetentse organi otsus), et on olemas kõrge kompetentsusega objekti haldaja ja majandamiseks on kavandatud piisavalt ressursse. Jätkusuutlikkuse kriteeriumi osatähtsus moodustab kogu hindamisel saadavast võimalikust punktide summast 10%.

Siseministeerium peab kontrolliaruandes väljatoodud punkte väga oluliseks ning pöörab

RAK meetme 4.6 rakendamisel taotluste hindamise käigus neile suurt tähelepanu.

Lugupidamisega

Margus Leivo
Minister

Lisad:
1. Siseministri määruse "*Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument aastateks 2004-2006* meetme 4.6 *"Kohalik sotsiaal-majanduslik areng"* osa *"Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine"* tingimused ning kohaliku omavalitsuse investeeringutoetuste kasutamise kord" eelnõu 16 lehel 1 eks
2. Siseministri määruse *"Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument aastateks 2004-2006* meetme 4.6 *"Kohalik sotsiaal-majanduslik areng"* osa *"Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine"* tingimused" eelnõu 13 lehel 1 eks

Ene Padrik 612 5109; ene@sisemin.gov.ee