

Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel

*Kas ELi toetusraha toel ellu viidud projektide
eesmärgid on saavutatud ja kas seda on
kontrollitud?*

Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel

Kas ELi toetusraha toel ellu viidud projektide eesmärgid on saavutatud ja kas seda on kontrollitud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kuidas kohalikud omavalitsused või nende ühingud on kasutanud Euroopa Liidu (EL) toetusi, mis on neile eraldatud investeeringuteks KOIT-kava alusel ning investeeringuteks teavitamis- ja nõustamiskeskuste ja avatud noortekeskuste projektides. KOIT-kava (kohalike omavalitsuste investeeringutoetuse kasutamise kava) elluviimiseks ettenähtud raha on omavalitsused saanud koolide, lasteaedade, kultuurimajade jms ehitamiseks ja renoveerimiseks. Koos noortekeskuste ning teavitamis- ja nõustamiskeskustega käsitleti auditis seda liiki objekte osana kohaliku omavalitsuse sotsiaalsest taristust.

Auditis oli vaatluse all, kuidas rahastamiseks sobivaid projekte valiti, kas projektidele seatud eesmärgid täideti ning kas toetuse eraldaja eesmärkide täitmist kontrollis. Samuti analüüsiti auditis projektide tulemusi ning nende püsimist mõjutavaid tegureid. Auditis ei hinnatud toetusmeetmetele seatud üldiste eesmärkide mõistlikkust ja mõõdetavust, vaid keskenduti konkreetsetele projektidele.

Auditeerimiseks võeti kokku 20 lõpetatud projekti ELi toetuste eelmisest (2004–2006) ja käesolevast (2007–2013) rahastamisperioodist. Nende põhjal hinnati nii toetuse saaja kui ka toetuste rakendusasutuste Siseministeeriumi ja Haridus- ja Teadusministeeriumi ning rakendusüksuste Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Elukestva Õppe Sihtasutuse Innove tegevust.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

ELi toetustest on tehtud märkimisväärsed investeeringuid objektidesse, mille kaudu kohalik omavalitsus osutab avalikke teenuseid. Alates Eesti liitumisest ELiga on eraldatud toetusraha KOIT-kava projektidele ning noortekeskuste ja teavitamis- ja nõustamiskeskuste projektidele (edaspidi noorsootöö investeerimisprojektid) kokku ca 168 miljonit eurot. Selle rahaga on ajakohastatud vanu ja rajatud uusi objekte ligikaudu 180 omavalitsuses.

Eesti on ELi toetuste kasutamiseks seadnud strateegilised eesmärgid, mille saavutamine peaks aitama üle kitsaskohtadest, mis pärsivad riigi arenguvõimet ning põhjustavad mahajäämust Euroopa riikide hulgas. Seetõttu on oluline, et ELi toetust saaksid projektid, mis seda liiki probleemide lahendamisele parimal viisil kaasa aitavad. Veendumus selleks peab tulema teadmisest, et toetust väärinud projektid on selgitatud

välja kaalutletult ning nende paremus toetust mittesaanud projektide ees on põhjendatud ja arusaadav.

Maksumaksja jaoks on samuti tähtis, et toetusraha investeeritakse vaadates tulevikku pikema vaatega ning aastate pärast ei meenuta toetuse kasutamist üksnes sellest soetatud varade suured ülalpidamiskulud. Omavalitsustes tähendab see seda, et kultuurimaja, spordihoone, noortekeskuse vms ehitusse pandud raha toob kaasa ka muutuse avalike teenuste mahus ja kvaliteedis ning toetust saanud asutuse pakutavatel teenustel on tarbijaid ka tulevikus. Mõistagi ei tohiks toetusest soetatud varade edasine ülalpidamine olla takistuseks ka muude omavalitsuse tegevusvaldkondade arengule.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditeeritud projektide elluviimise käigus on ELi toetusrahaga ehitatud ja renoveeritud hooneid ja rajatisi, mida kasutatakse oluliste avalike teenuste pakkumiseks Eesti eri paigus. Projektide tulemusena on paranenud teenuste tarbimisvõimalused ning enamasti on suurenenud ka pakutavate teenuste hulk. Need on tulemused, mida projektidelt neile toetust eraldades oodati. Rahul on toetust saanud omavalitsused ja riigiasutused, kes toetusraha vahendasid, ning ilmselt tunneb avardunud võimaluste üle heameelt ka kohalik elanik. Võib küsida, mida muud võiks projektidelt veel tahta, ning tundub kohatu kahelda toetuse kasutamise tulemuslikkuses. Ometigi ei ole tervikpilt veatu. Auditis vaadeldud toetusraha eraldamise ja kasutamise kontrollimisel on Riigikontrolli arvates probleeme, mis vajavad ELi järgmiseks rahastamisperioodiks 2014–2020 lahendamist.

Riigi tasemel puudub täpne ülevaade omavalitsuste sotsiaalse taristu objektide paiknemise kohta, mistõttu on tervikuna võimatu hinnata, kuidas võiks objektide omavaheline konkurents mõjutada projektide tulemusi. Põhiosa KOIT-kava investeringutest on tehtud üldhariduskoolidesse, kuid praeguseini ei ole selgeks vaieldud, millised koolid on üldise õpilaste arvu vähenemise taustal jätkusuutlikud ning kuidas peaks seda arvesse võtma koolide investeringute toetamisel. Sellela puudub ka kindlus, et toetatakse projekte, mille tulemused avalduvad ühiskonnas pikemat aega.

Riigikontrolli hinnangul on nii KOIT-kava projektide kui ka noorsootöö investeerimisprojektide valikuprotsess olnud vähe läbipaistev. Seetõttu ei ole selge, mille poolest on toetust saanud projektid paremad toetust mittesaanutest. Projektide hindamismetoodikas on suurel määral maandamata risk, et valitakse subjektiivse eelistuse põhjal ega arvestata, suurimat avalikku kasu toovaid vajadusi. Tehtud valikute tagamaad on jäänud aga varju.

Samuti leiab Riigikontroll, et projektidele seatud eesmärkide täitmist ei kontrollita piisavalt. Tihti on ühel projektil mitmeid eesmärke, millest kõikide täitmises ei ole projekti lõppedes veendunud, sest need eeldavad üksikasjalikke uuringuid (nt elanike rahuolu, elukvaliteedi muutus). Kuni seda ei ole tehtud, ei ole ka teada, kas kõik seatud eesmärgid on saavutatud.

Eesmärkide täitmist oli mingil viisil mõõtnud kuus auditeeritud omavalitsust. Kahekümne auditeeritu taustal ei ole seda palju ning võib järeldada, et projektidele on mõnel pool seatud eesmärke, mille täitmises ei ole kavatsenudki selgusele jõuda. Rakendusüksused on toetuste

kontrollimisel asetanud põhirõhu kulude abikõlblikkusele ning objekti ehitustöödele. Projekti mõju avalikele teenustele ehk sisuliste probleemide lahendamisele kontrollitakse selle kõrval vähe.

Projekti tulemusnäitajaid uurides täheldas Riigikontroll, et sarnastes projektides ning ühe ja sama projekti eri etappides määratakse näiteks toetusest kasusaavaid isikuid väga erinevalt, mistõttu võib nende andmete pinnalt teha valesid järeldusi toetatavate projektide valikul ning hiljem ka aruannetes. Tulemusnäitajaid uurides soovis Riigikontroll toetuda struktuuritoetuse riiklikus registris olevatele andmetele, kuid selgus, et register sisaldab puudulikku teavet ning olulisi ebatäpsusi toetuste tulemusnäitajate kohta. Registris olid küll andmed enamjaolt olemas, kuid olulisi andmeid (eesmärgid, nende täitmine, tulemusnäitajate saavutustasemed, kontrollid) oli mitmel juhul ka puudu. Korrektsed registriandmed ja tulemusnäitajad on muu hulgas olulised Euroopa Komisjonile aru andmisel. Riigikontrolli arvates tuleb kontrolli registri pidamise nõuetest kinnipidamise üle tõhustada ning puudulike andmetega registris ei tohi leppida.

Projektide tulemuste kohta saab Riigikontroll aga kinnitada, et toetustest soetatud vara oli auditi ajal omavalitsustes sihipäraselt kasutusel. Enamasti on projektide tulemusena tulnud juurde ka uusi avalikke teenuseid, mida ühte erandit kõrvale jättes osutati endiselt ka auditi ajal. Kuigi suure osa projektide lõppemisest on möödunud mitu aastat, on nende tulemused püsivad tänaseni ning see on kahtlemata positiivne.

Saavutatud tulemuste edasist püsimist mõjutavaid tegureid analüüsides ei näinud Riigikontroll midagi sellist, mis annaks põhjust tulemuste püsimises veendumult kahelda. Auditeeritud omavalitsused on võrreldes ülejäänud KOVidega nii elanike (st kasusaajate) arvu muutuste kui olulisemate finantsnäitajate poolest sarnases situatsioonis. Nii on näiteks auditeeritud omavalitsuste hulgas suhteliselt vähe (25%) neid, kus elanike arv on viimastel aastatel vähenenud rohkem kui samas maakonnas keskmiselt. Samuti on auditeeritute hulgas suhteliselt tagasihoidlik selliste omavalitsuste osakaal (35%), kes on saanud maksutulu elaniku kohta vähem kui samas maakonnas keskmiselt. Esimene neist näitajatest iseloomustab positiivselt kasusaajate arvu säilimise tõenäosust ning teine tegevuste rahastamise võimet.

Samal ajal on auditeeritud omavalitsuste hulgas mõnevõrra enam selliseid, kes on seadusega lubatud võlakoormuse piirmääraga pahuksis (20% vs toetust mittesaanute 7%). Kuigi ELi projektide kaasrahastamise kohustuse tõttu on laenuvõtmine mõistetav, ei tohi unustada, et suurem võlakoormus seob ka suurema osa KOVi edaspidistest tuludest. See võib sundida otsima võimalusi kulusid kokku hoida ning avaldada negatiivset mõju teenuste pakkumisele. Kahes auditeeritud omavalitsuses on võlakoormuse piirmäära ületamiseni viinud auditis vaadeldud projekti teostamine.

Kuigi toetusest ehitatud või renoveeritud hoonete majandamiskulud ei ole vastavate omavalitsuste kogukulused ebaproportsionaalselt palju suurendanud ja tänaste tingimuste juures ei tohiks toetusest soetatud vara majandamine käia auditeeritud omavalitsustele üle jõu, kehtib see aga üksnes juhul, kui KOVi põhitulud edaspidi oluliselt ei vähene ning muude valdkondade kulude osakaal seejuures oluliselt ei suurene.

Auditeeritute vastused

Auditi tulemusena andis Riigikontroll kokku kaheksa soovituset regionaalministrile, haridus- ja teadusministrile, rahandusministrile ning Sihtasutuse Innove ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse juhatusele. Riigikontroll soovitab muuta toetatavate projektide väljavalimise metoodika täpsemaks ja protsess läbipaistvamaks; kehtestada täpsemad nõuded projekti eesmärkide sõnastamisele ning projekti tulemuste ja kasusaajate kohta esitatavatele andmetele. Samuti tuleb tõhustada kontrolli struktuuritoetuste registrisse esitatavate andmete õigsuse ja täielikkuse üle ning pöörata projektide väljavalimisel senisest enam tähelepanu omavalitsuse sotsiaalse taristu objektide omavahelisele konkureerimisele ja üldhariduskoolide jätkusuutlikkusele.

Auditeeritud lubasid Riigikontrolli soovitustega arvestada järgmise ELi tõukefondide perioodi tegevustes. Aruandes tehtud üksikute järelduste kohta esitasid märkusi Järvakandi Vallavalitsus, Pärsti Vallavalitsus ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus. Nende märkuste täistekstid on avalikustatud koos auditiaruandega Riigikontrolli kodulehel www.riigikontroll.ee.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Toetatavate projektide valimine	11
Projektide hindamismetoodikas on liialt ruumi subjektiivseteks otsusteks	11
Projektide hindamise vähene dokumenteerimine kahandab protsessi läbipaistvust	13
Projektide eesmärgid ja nende täitmise kontroll	15
Mitmel projektil ei ole mõõdetavaid eesmärke	15
Kõikide eesmärkide täitmist ei kontrolli ei toetuse saajad ega rakendusüksused	17
Kasusaajate arvu kui olulise tulemusnäitaja kohta ei esitata täpseid andmeid	20
Struktuuritoetuste infosüsteemist on osa andmeid puudu	23
Auditeeritud projektide tulemused ja nende püsimist mõjutavad tegurid	25
Projektirahast soetatud vara on sihipäraselt kasutusel	25
Projektide tulemusena on teenuste hulk üldjuhul suurenenud	25
Kasusaajate arvu prognoosid on optimistlikud ka elanike arvu vähenemise korral	27
Toetust saanud asutused ei konkureeri kasusaajate pärast teiste samaliigiliste asutustega	29
Toetust saanud objekti majandamine ei ole seni ebaproportsionaalselt suuri kulusid enamasti kaasa toonud	31
Võlakooormuse piirmäära ületamise on projekt toonud kaasa kahes KOVis	32
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	36
Auditi iseloomustus	38
Auditi eesmärk	38
Hinnangu andmise kriteeriumid	38
Lisa 1: ülevaade auditis käsitletud meetmetele kohanduvatest peamistest riigisisestest õigusaktidest	41
Lisa 2: perioodi 2004–2006 ja perioodi 2007–2013 KOIT-kavade alusel toetust saanud omavalitsused	42

Valdkonna ülevaade

ELi tõukefondide kasutamise korraldus ja KOVide võimalused toetust saada

Struktuurifondid on Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) ning Euroopa Sotsiaalfond.

ERF pakub liikmesriikidele toetust, et ühtlustada eri piirkondade arengut ning tugevdada majanduslikku ja ühiskondlikku sidusust Euroopa Liidus.

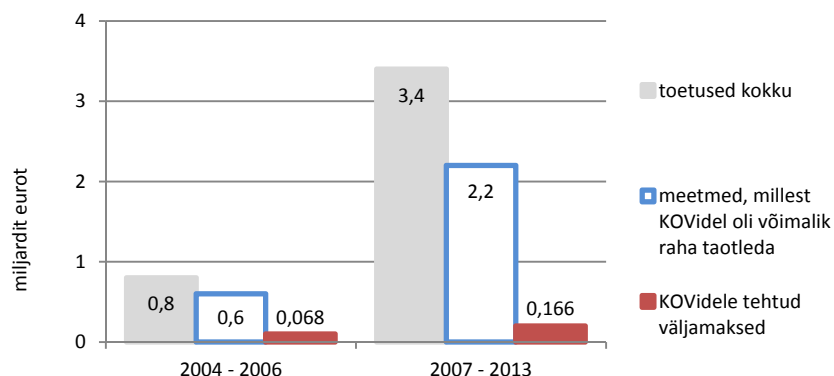
ESF toetab algatusi, mis edendavad tööhõivet, panustavad inimeste kvalifikatsiooni edendamisse ja parandavad töötajate konkurentsivõimet.

Ühtekuuluvusfond pakub toetust liikmesriikidele, mille rahvuslik kogutoodang on väiksem kui 90% Euroopa Liidu keskmisest, ning sellest saavad toetust mahukad keskkonna- ja infrastruktuuriprojektid.

1. Eesti on saanud pärast Euroopa Liiduga liitumist riiklikku tagastamatut välisabi mitmest allikast, kuid valdav osa on tulnud Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) tõukefondidest ehk **struktuurifondidest** ning **Ühtekuuluvusfondist**. EL annab Eestile tõukefondidest raha, et edendada majanduse arengut ning seeläbi vähendada arenguerinevusi Euroopa regioonide vahel ja suurendada ELi kui terviku konkurentsivõimet maailmaturul. Toetatakse peamiselt Eesti majanduse, hariduse, infrastruktuuri ja keskkonnakaitse edendamist.

2. Eestile eraldatud ELi tõukefondide raha on jaotunud kahe perioodi peale. Aastatel 2004–2006 sai Eesti toetust 0,8 miljardit eurot, perioodil 2007–2013 on Eestil võimalik kasutada 3,4 miljardit eurot. Tõukefondid on oluline rahastamisallikas ka kohalikele omavalitsustele (edaspidi ka KOV), kes on toetustega arendanud kohalikku elukeskkonda või teostanud muid tegevusi, et parandada omavalitsuse toimimist ja avalike teenuste pakkumist. Eelmisel rahastamisperioodil eraldati KOVidele toetust kokku 68 miljonit eurot, käesoleval rahastamisperioodil oli 2011. aasta oktoobrikuu seisuga makstud neile toetusena välja 166 miljonit eurot (vt joonis 1).

Joonis 1. ELi tõukefondidest Eestile eraldatud toetused kahel senisel rahastamisperioodil ning KOVide osa selles

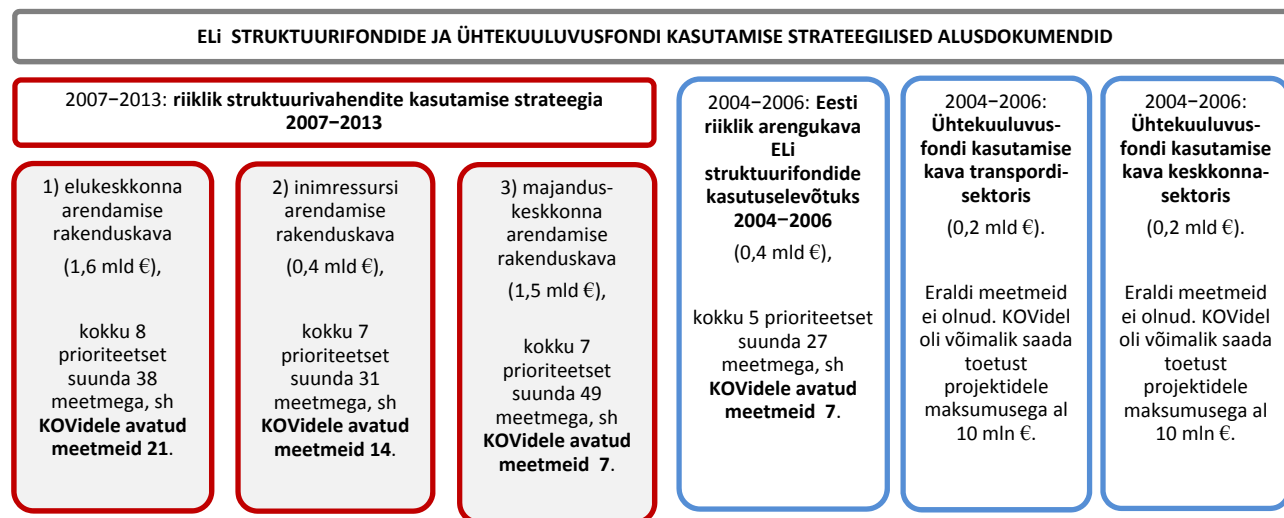


Allikas: www.struktuurifondid.ee, 31.10.2011. a seisuga

3. Tõukefondide kasutuselevõtuks on Euroopa Komisjon töötanud välja õigusliku raamistiku ning delegeerinud riigisisese süsteemi ülesehitamise iga liikmesriigi korraldusasutusele. Korraldusasutuse ülesandeid viib Eestis ellu Rahandusministeerium, kes vastutab toetuste kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteemide väljatöötamise ja toimimise eest. Eestis on samuti kehtestatud mitmeid õigusakte, mis reguleerivad toetuste jagamist alates selle eraldamise korraldamisest kuni tuvastatud rikkumiste korral tagasimaksmiseni välja (vt lisa 1).

4. ELi toetuste kasutamise üldised eesmärgid on Riigikogu või Vabariigi Valitsus kindlaks määranud strateegiliste dokumentidega. Kui eelmisel perioodil oli struktuurifondide ning Ühtekuuluvusfondi toetustele eraldi kavad, siis käesoleval rahastamisperioodil rajaneb toetuste kasutamine ühtsele strateegiadokumendile. Samuti on käesolevaks perioodiks kehtestatud strateegiliste eesmärkide elluviimiseks eraldi valdkondlikud rakenduskavad (vt joonis 2).

Joonis 2. ELi tõukefondide kasutamise alusena kehtestatud strateegilised dokumendid ning meetmed, mille eelarvest saavad KOVid raha taotleda



Allikas: Riigikontrolli veebilehe www.struktiirifondid.ee alusel

5. Lisaks korraldusasutusele on struktuuritoetuste administreerimise hõivatud veel

- juhtministeeriumid, kes koordineerivad rakenduskavade elluviimist;
- rakendusasutused, kes vastutavad prioriteetsete suundade elluviimise ning **meetmete** väljatöötamise eest;
- rakendusüksused, kes vastutavad otseselt meetmete elluviimise eest, teevad toetuse väljamaksmise otsuseid ning järelevalvet toetuse saaja üle;
- makseasutus, kes võtab rakendusüksustelt vastu toetuse väljamakse taotlusi, kontrollib neid vajaduse korral ning deklareerib kulud Euroopa Komisjonile;
- auditeeriv asutus, kes teeb sõltumatut kontrolli nii süsteemi kui ka toetuse saajate üle. Makseasutuseks ja auditeerivaks asutuseks on Rahandusministeerium.

Meede – Eesti riiklikus arengukavas ja struktuurivahendite strateegias seatud eesmärkide saavutamiseks planeeritud tegevuste kogum, mille elluviimiseks on oma eelarve.

6. Perioodil 2004–2006 oli KOVidel võimalik taotleda toetust seitsmest struktuurifondidega seotud meetmest (vt lisa 2) ja Ühtekuuluvusfondist. KOVid said raha peamiselt kohaliku sotsiaal-majandusliku arengu toetamiseks ja keskkonna edendamiseks. Struktuurifondidest said eelmisel perioodil KOVid toetusi 240 projektile kokku üle 49 miljoni euro. Ühtekuuluvusfondi raha jagati samal perioodil kogu riigis ühtsete kavade alusel (vt joonis 2). Kokku said KOVid sealt toetusi üle 19 miljoni euro. Keskkonna valdkonnas said toetust peale KOVide ka nende äriühingud, kes kasutasid raha peamiselt vee- ja jäätmemajanduse projektidele kokku üle 185 miljoni euro.

Auditis käsitletud toetusmeetmed ja auditeeritud projektid

7. Perioodil 2007–2013 on suurem osa KOVide toetusvaldkondadest jäänud samaks mis eelmisel perioodil, kuid lisaks on võimalik raha saada ka transpordi, energeetika, hoolekande, infoühiskonna ja turismi arendamiseks. Laienenud võimalustele viitab ka see, et KOVidel on

praegu struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi peale kokku võimalik saada raha 42 meetme kaudu (vt ka lisa 2). 2011. aasta oktoobri seisuga on käesoleval perioodil makstud 168 KOVile toetusi kokku 166 miljonit eurot (vt ka joonis 1).

8. Auditis käsitleti meetmeid, mille eelarvest on KOVid või nende kontrolli all olevad ühingud muu hulgas saanud raha, et ehitada või renoveerida sotsiaalse taristu ehk haridus-, kultuuri-, spordi- ja vaba aja objekte, sotsiaaltoetuste ning noorsootöö asutuste objekte. Kokku oli eelmisest ja käesolevast rahastamisperioodist vaatluse all neli meetet (vt tabel 1). Need meetmed moodustavad rahalises plaanis KOVide toetusvõimalustest märkimisväärse osa: eelmisel perioodil said KOVid neist meetmetest 78% ning käesoleval perioodil on KOVid seni (31.10.2011. a seisuga) saanud 38% ELi toetustest.

Tabel 1. Auditiga hõlmatud toetusmeetmed ja nende eesmärgid

Meede	Meetme eesmärgid
4.3. Kutse- ja kõrghariduse ning seda toetava infrastruktuuri kaasajastamine (2004–2006) <i>Meetmest rahastati ka noortekeskuste ning teavitamis- ja nõustamiskeskuste investeringuid.</i>	a) nüüdisaegse õppe- ja teadustöö soodustava keskkonna loomine kutsekeskharidust ja kõrgharidust omandada võimaldavates õppeasutustes; b) kvaliteetset õpet toetava õppe- ja teadustöö tehnilise baasi väljaarendamine, sh arvutite ja Interneti-ühenduse kättesaadavaks tegemine ning Interneti-põhiste teenuste laiendamine; c) noorte tööturule asumist soodustavate infrastruktuuride väljaarendamine.
4.6.1. Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine (2004–2006)	a) kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ning kvaliteedi parandamine ja ühtlustamine; b) kohaliku avaliku infrastruktuuri majanduslikult efektiivsemaks muutmine; c) kohaliku elanikkonna töövõimaluste ja elukvaliteedi parandamine; d) piirkondade arengupotentsiaali maksimaalset ärakasutamist takistavate tegurite kõrvaldamine.
2.4.1. Kohalike avalike teenuste arendamine (2007–2013)	a) kvaliteetsete ja konkurentsivõimeliste avalike teenuste kättesaadavuse tagamine maakondlikes ja kohalikes keskustes; b) kohalike avalike teenustega seotud infrastruktuuri kasutamise parandamine maapiirkondades.
2.5.1. Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamine (2007–2013)	Toetada infrastruktuuri arendamisega seotud tegevusi, mis: a) suurendavad noorsootöö teenuste regionaalset kättesaadavust; b) suurendavad noorte kaasatust noorsootöösse.

Kas teadsite, et

Allikas: meetme määrused (vt täpsemalt lisa 1)

rahastamisperioodil 2007–2013 on KOIT-kava koostamine jaotatud kahe perioodi peale: 2007–2010 ning 2009–2012. Perioodi poolitamine on ajendatud soovist kiirendada toetusraha kasutuselevõttu.

2007–2010 KOIT-kava projektide maksimaalne toetussumma oli 107 mln € ning 2009–2012 maksimaalne toetussumma on 40 mln €.

9. Meetmete 4.6.1 ning 2.4.1 elluviimiseks on Euroopa Regionaalarengu Fondist eraldatud KOVidele ja nende ühingutele toetust KOIT-kava (*kohaliku omavalitsuse investeringute toetamise kava*) alusel. Meetmete rakendusamet on Siseministeerium ning rakendusüksus Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (edaspidi EAS). Eelmisel rahastamisperioodil toetati KOIT-kavast 117 projekti summas 30 miljonit eurot, käesoleval perioodil on seni toetust saanud 168 projekti summas 118 miljonit eurot (vt ka lisa 2 toetust saanud geograafilise paiknemise kohta). KOIT-kava projektidest enamik on olnud seotud üldhariduskoolide ning lasteaedade ehitamise ja renoveerimisega (vt joonis 3).

Kas teadsite, et

käesoleval rahastamisperioodil toetatakse suurima summaga KOIT-kava projekti „Kose Teeninduskooli rekonstrueerimine Kose Gümnaasiumi algkooliks, Kose Lasteaia vanemaks rühmaks, Kose Raamatukoguks ja Kose Kultuurikeskuseks“, millele on ette nähtud 2,9 mln €.

Eelmisel perioodil sai KOIT-kava alusel kõige enam raha projekt „Tallinna Tehnika ja Veereni tänava ühendustee ehitamine“: 1,8 mln €.

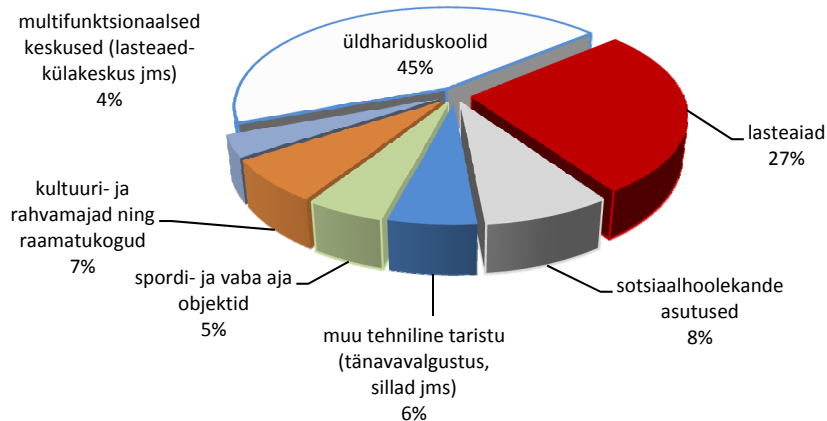
Allikas: EAS

Kas teadsite, et

noorsootöö investeerimisprojektidest on käesoleval rahastamisperioodil maksumuselt suurimaid projekte kokku viis (Läänemaa Spordikooli universaalhall Haapsalus, Kuressaare Muusikakool, Narva Laste Loomemaja, Pärnu Tehnika- ja Tööõpetusmaja ning Saue Avatud Noortekeskus), millest igaihele on eraldatud 959 000 €. Eelmisel perioodil sai suurima toetussumma 57 000 € Ravila noorte- ja vaba aja keskuse projekt Kose vallas.

Allikas: meetmete 4.3 ja 2.5.1 investeringute kavad, www.riigiteataja.ee

Joonis 3. KOIT-kava projektide valdkonnapõhine jaotus

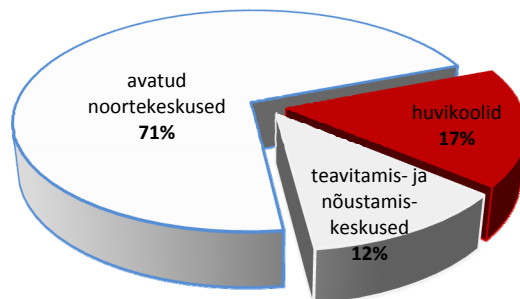


Allikas: Riigikontroll EASi andmete põhjal

(<http://www.eas.ee/index.php/toetatud-projektide-andmebaas/toetatud-projektid-alates-2004a-aprill>, 24.11.2011)

10. Meetmete 4.3 ja 2.5.1 ehk auditis käsitletud noorsootöö investeerimisprojekte hõlmanud meetmete rakendusasutus on Haridus- ja Teadusministeerium ning rakendusüksus Elukestva Õppe Sihtasutus Innove (edaspidi Innove). Perioodil 2004–2006 maksti noortekeskuste ning teavitamis- ja nõustamiskeskuste 12 investeerimisprojekti elluviimiseks Euroopa Regionaalarengu Fondist kokku 1,4 miljonit eurot. Käesoleval perioodil on määratud 47 projektile kokku 19 miljonit eurot (sh huvikoolide projektid). Meetmetest 4.3 ja 2.5.1 on põhiosas rahastatud noortekeskuste ehitust ja renoveerimist (vt joonis 3).

Joonis 4. Noorsootöö ja huvihariduse investeerimisprojektide valdkondlik jaotus



Allikas: Vabariigi Valitsuse 6.5.2004. a korraldus nr 344 ning 19.6.2008. a korraldus nr 282

11. Auditis analüüsiti ja hinnati kokku 20 KOIT-kava projekti ning noorsootöö investeerimisprojekti. KOIT-kava projektidest käsitleti üksnes neid, mis seotud sotsiaalse taristuga. Auditeeritavad projektid valiti välja juhuvaliku põhimõttel projektide hulgast, mis oli 2010. aasta lõpuks lõpetatud. Valimisel arvestati ka seda, et projekte oleks eri valdkondadest võrdselt. Võeti arvesse ka projektide arvu proportsiooni eelmise ja käesoleva rahastamisperioodi vahel (vt tabel 2).

Tabel 2. Auditeeritud projektidega seotud objektid valdkondade kaupa

valdkond	rahastamisperiood	
	2004–2006	2007–2013
lasteaiad ja üldhariduskoolid	Raudna Põhikool (Pärsti vald), Ilmatsalu Põhikool (Tähtvere vald), Räpina Ühisgümnaasium	Kirivere Põhikool (Kõo vald)
kultuuri- ja rahvamajad ning raamatukogud	–	Märjamaa Rahvamaja, Järvakandi Rahvamaja, Veriora raamatukogu-külakeskus, Kohila Raamatukogu
sotsiaalhoolekande asutused	Jõhvi Aktiviseerimiskeskus, Pärnu Rehabilitatsioonikeskus	Taheva Sanatoorium, Sõmerpalu hooldekodu
spordi- ja vaba aja objektid	–	Rapla Vesiroosi spordihoone, Kunda Spordikompleks, Väätsa Tervisekompleks, Lääne Pärnumaa staadion (Audru vald)
avatud noortekeskused, teavitamis- ja nõustamiskeskused	Kambja Noorte- ja Koolituskeskus, Võru Avatud Noortekeskus, Hiiumaa Teavitamis- ja Nõustamiskeskus	Abja Valla Noortekeskus

Toetatavate projektide valimine

Projektide valik investeeringute kavasse

Struktuuritoetuste seaduse kohaselt antakse toetust kas a) investeeringute kava alusel, b) avatud taotlemise teel või c) programmi alusel.

Investeeringute kava alusel võib rahastada riikliku või piirkondliku tähtsusega objekte. Toetuse saajad on enamasti avaliku sektori üksused.

Erinevalt investeeringute kava alusel raha jagamisest, antakse **avatud taotlusvooru** vormis toetust erinevateks tegevusteks. Rahastatavad projektid on pigem väikesed ning toetuse saajate ring lai (sh eraettevõtted, mittetulundusühingud).

Programmi alusel on olnud tavaks rahastada pigem nn pehmeid tegevusi, mida viivad ellu riiklikud asutused.

Allikas: a) struktuuritoetuste seadus, b) uuringuaruanne struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamisest 2010 juunis, http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/Valikukriteeriumide_uuringuaruanne.pdf

12. Auditis vaadeldud kõigi nelja toetusmeetme puhul on mõlemal rahastamisperioodil korraldatud toetuse eraldamine **investeeringute kava** alusel. Investeeringute kava koostamise korra on nende meetmete jaoks kehtestanud vastavalt regionaalminister ning haridus- ja teadusminister toetusmeetme rakendamise määrusega. Korra kohaselt pannakse investeeringute kava kokku eeltaotluste või projekti kavandite hindamisel paremusjärjestusse asetatud projektidest. Projektide pingerea vaatab üle toetusmeetet rakendav ministeerium, teeb selles põhjendatud juhtudel muudatusi ning esitab kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele.

13. KOIT-kava projektide eeltaotlusi hindas igas maakonnas maavanema moodustatud 5–7-liikmeline hindamiskomisjon, kus põhiosas olid maavalitsuste ametnikud (ca 2/3), kuid kaasati ka esindajad omavalitsusliitudest, piirkondlikest kodanikuühendustest ning konsultatsioonifirmadest. Noorsootöö investeerimisprojektide kavandeid hindas käesoleval rahastamisperioodil haridus- ja teadusministri käskkirjaga moodustatud 12-liikmeline töörühm. Eelmisel perioodil olid eraldi komisjonid teavitamis- ja nõustamiskeskuste projektide ning noortekeskuste projektide eeltaotluste hindamiseks (6–10 liiget). Komisjonide koosseisu kuulusid nii ametnikud Haridus- ja Teadusministeeriumist kui ka esindajad rakendusüksusest, KOVidest, omavalitsusliitudest ning noorsootöö ühendustest.

14. Projektide eeltaotluste hindamisel on tulnud lähtuda meetme rakendamise määrukses toodud valikukriteeriumitest, mille kasutamise metoodikat on üldjuhul täiendavalt selgitatud ministeeriumi koostatud hindamisjuhistes. Erandiks vaid noorsootöö investeerimisprojektid eelmisel rahastamisperioodil, sest nende hindamisega tuli hakkama saada hindamislehe vormil märgitud üksikute selgituste põhjal.

15. Riigikontroll analüüsis rahastatud projektide valikukriteeriumeid, nende kohta antud juhiseid ja hindamiste dokumenteerimist. ELi toetuste kasutuselevõtuks loodud õigusliku raamistiku kontekstis on projektide valikukriteeriumeid analüüsitud ka varem. Rahastamisperioodiga 2007–2013 seoses on 2010. aastal koostatud põhjalik uuring, milles hinnati, kas nende kriteeriumide põhjal on võimalik valida välja projektid, mis vastavad ELi toetuste kasutamise strateegiadokumentides seatud eesmärkidele¹. Riigikontrolli selles auditis käsitletud meetmed toonase uuringu fookuses ei olnud, kuid järeldusele, et projektide valikuprotsess paistab vähe läbi, on auditi käigus jõudnud ka Riigikontroll.

Projektide hindamismetoodikas on liialt ruumi subjektiivseteks otsusteks

16. Toetatavate projektide valikukriteeriumid põhinevad meetme eesmärkidel ning peavad tagama, et hindamisel eelistatakse parimaid projekte. Selleks, et teha hinnatavatel projektidel sisuliselt vahet, on Riigikontrolli arvates oluline kasutada hindamiseluseid, mis koosnevad selgelt tuvastatavatest asjaoludest. Mida suurem on kriteeriumide

¹ Uuringu korraldasid Rahandusministeeriumi tellimisel Ernst & Young Baltic AS, Poliitikauuringutekeskus PRAXIS ning Balti Uuringute Instituut (http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/Valikukriteeriumide_uuringuaruanne.pdf). Uuring hõlmas 35 meetet eri rakenduskavadest.

mõõdetamatu osa, seda suurem on võimalus, et hindajad ei saa kriteeriumitest ühtemoodi aru. Selle tagajärjeks on ühetaoliste projektide erinev käsitlemine ning risk, et rahastatakse projekte, mis ei panusta toetusmeetme eesmärkide saavutamisse parimal viisil.

17. Projektide valimismetoodika analüüsimisel pööras Riigikontroll tähelepanu kahele küsimusele. Esiteks, kas meetoodikas on kindlaks määratud, millisest teabest tuleb lähtuda, kui hinnatakse projekti vastavust hindamiskriteeriumitele. Teiseks selgitati, kas meetoodika kirjeldab valikukriteeriumitele vastavuse hindamiseks kehtestatud skaalal igale võimalikule hindele vastavat asjaolude koosseisu.

18. Hindamisel kasutatava informatsiooni osas on praegusel programmiperioodil hindamisjuhised täpsemaks muutunud ning meetoodikas üldjuhul paika pandud teabeallikad, millest hindamiseks vajaminevat infot hankida. Noorsootöö investeerimisprojektide hindamisel tuli Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoha järgi juhinduda üksnes projektikavandis esitatud teabest. KOIT-kava projektide puhul võis kasutada ka muud teavet, mis oli meetoodikas loetletud. Samas võib hindamiskomisjon KOIT-kava projektide valikul ligikaudu poolte kriteeriumite puhul tugineda hinnangu andmisel ka kohaliku olukorra üldisele tundmisele. Täpsemaid selgitusi selle kohta hindamisjuhises ei ole ning sellisel kujul jätab see Riigikontrolli arvates hindajatele üsna suure vabaduse hindeid subjektiivselt mõjutada. Sama saab ette heita ka auditeeritud perioodile järgnenud 2009–2012 KOIT-kava projektide hindamisjuhisele.

19. Auditis käsitletud projektide valikul mõõdeti esmalt iga projekti vastavust kriteeriumitele selleks kehtestatud hindamisskaalal. Nii KOIT-kava projektide kui ka noorsootöö investeerimisprojektide hindamisel tuli kriteeriumite kaupa anda hindeid täisarvudes ning enamasti oli võimalik valida sobilik hinne nelja kuni viie arvu hulgast. Näiteks sai anda hindeid vahemikus 0 kuni 4, kui perioodi 2007–2010 KOIT-kava projektide valikul tuli selgitada, kas taotleja on saanud riigieelarvest või ELi fondidest toetust ka varem. Teavitamis- ja nõustamiskeskuste projektide valikul oli võimalik anda näiteks hinne vahemikus 1 kuni 5, kui oli kaalumisel, kas projekti mõjul paraneb nõustamisteenuse kättesaadavus. Hindamismetoodikas on kummalgi juhul kirjeldatud üksnes skaala äärmuspunktidele vastavaid asjaolusid ning jääb arusaamatuks, millisel juhul on võimalik anda äärmuspunktidest erinevaid hindeid. Näiteks tuleb kirjeldatud nõustamisteenuse kättesaadavust hinnates anda juhise kohaselt väikseim punktisumma projektile, mille tulemusena teenuse kättesaadavus ei parane, ning suurim punktisumma projektile, mille tulemusena kättesaadavus paraneb. Millist projekti võiks hinnata punktidega 2 kuni 4, jääb selgusetuks. Sama puudus on omane ka ülejäänud hindamiskriteeriumitele.

20. Auditeeritud projektidele oli mitmel juhul antud kriteeriumi piires hindeid kogu skaala ulatuses (nt 2007–2010 KOIT-kava puhul oli Veriora raamatukogu-külakeskuse projekti hindamisel komisjon kasutanud kõiki hinded ühest kuni neljani, kui oli selgitamisel, kas vald on saanud ka varem riigieelarvest või ELi fondidest toetust). See on lubatud, kuid meetoodika ei võimalda aru saada, kas hinded varieeruvad erineva sisendteabe kasutamise tõttu, kriteeriumi erineva mõistmise tõttu või

Kas teadsite, et

eelmise rahastamisperioodi KOIT-kava eeltaotlustele anti kriteeriumite kaupa projektidele hindeid skaalal 0, 5, 10, 15 ning 20. Mõne kriteeriumi juures hinnata vastavust hinnetega 0 või 5, kuid teisel juhul hinnetega 10 ja 20. Käesoleval rahastamisperioodil on süsteemi muudetud ning hindeid saab iga kriteeriumi kohta anda skaalal 0, 1, 2, 3 ja 4.

subjektiivsete eelistuste tõttu. Seetõttu ei saa ka veenduda, et ühesuguste asjaolude korral on projekte hinnatud võrdselt.

21. Riigikontroll leiab, et kirjeldatud tähelepanekuid tuleks rakendusasutusel võtta arvesse ELi toetuste järgmise rahastamisperioodi projektide valikusüsteemi kujundamisel, et protsess oleks läbipaistvam ning kahaneks subjektiivsete eelistuste mõju. Valikukriteeriumite rakendamise kogemusi analüüsides peaks olema võimalik täpselt kirjeldada, milliste asjaolude korral milline hinne skaalalt valida.

22. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile ning haridus- ja teadusministrile: Juhul, kui ELi rahastamisperioodil 2014–2020 kasutatakse toetuse saajate väljavalmimise metoodikas hindamisskaalat, määrata hinnangukriteeriumite kaupa kindlaks igale hindele vastavad asjaolud.

Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Analoogete hindamismetoodika rakendamisel oleme valmis täpsemalt kirjeldama hindamisskaala väärtusi. Riigikontrolli soovitusel arvestatakse programmiperioodi 2014+ meetmete rakendusskeemide väljatöötamisel.

Haridus- ja teadusministri vastus: Soovitust täidetakse. Nõustume, struktuurifondide rahastamisperioodil 2014–2020 kavatseme võimalusel hindamisskaalad esitada kirjeldustega, mis aitavad kaasa projektitaotluste hindamisele.

Projektide hindamise vähene dokumenteerimine kahandab protsessi läbipaistvust

Kas teadsite, et

auditeeritud KOVID avaldasid nii mõnigi kord Riigikontrollile arvamust, et KOIT-kava eelistusnimekirja koostamisel prevaleerivad sisuliste argumentide ees poliitilised kokkulepped maakonna omavalitsuste vahel. Meetme määrase järgi tuleb projektide eelistusnimekirja koostajastada maakondliku omavalitsusliiduga.

Väljavõtte ühe omavalitsusjuhi arvamusest:

„Terve maja projekt oli meil eelnevalt valmis, aga omavalitsusliit andis ainult nii vähe raha meie vallale. Seal on kokkulepped omavalitsuste vahel ja rohkem raha ei saa taotleda. Õeldi tookord, et saate alles 5–6 aasta pärast toetust nii palju, et terve maja ära renoveerida ... Igaüks krabab nii palju kui võimalik. Maavanema roll on suur null. Maavanem ainult küsib, kas ta ka tohib tulla koosolekule. Sisuliselt pole tal mingit võimu. Peaks ikka olema nii, et projektide vahel toimub tegelik konkurents, mitte raha ei jaotata ära.“

23. Rahastatavate projektide valikul arvestatud asjaolude kirjalik fikseerimine on Riigikontrolli arvates oluline eeldus, et tagada projektide nõuetekohane hindamine ning protsessi läbipaistvus meetme rakendajatele ja avalikkusele. Riigikontroll uuris, kas projektide hindamine on piisavalt kirja pandud, et tagantjärele aru saada, miks üks või teine projekt valituks osutus.

24. Auditi käigus selgus, et rahastatavate projektide valikuks moodustatud komisjonidel oli üldjuhul kohustus oma koosolekud protokollida (v.a eelmise perioodi KOIT-kava hindamisel). Sisunõudeid protokollidele üldjuhul ei olnud. Erandiks vaid käesoleva rahastamisperioodi noorsootöö investeerimisprojektid, mida hinnanud komisjonil tuli protokollida ka positiivsete ja negatiivsete rahastamisotsuste argumentid. Igale projektile antud hinnad kajastati ning võeti kokku standardsetel hindamislehtedel. Protokoll koos hindamislehtedega moodustab dokumentatsiooni tuumiku, mille põhjal on võimalik hindamise kohta tagantjärele teavet koguda.

25. Hindamislehe vormis ei ole KOIT-kava projektide ega noorsootöö investeerimisprojektide puhul nähtud ette võimalust selgitada hindamiskriteeriumite kaupa hindamisskaalal tehtud valikuid. Sestap ei ole midagi teada ka hindajate argumentide ega kaalutluste kohta, mis on valikuid tinginud. Hindamislehtedel kajastuvad üksnes kriteeriumite kaupa antud hinnad, mille kujunemine ei ole läbipaistev. Positiivsena tuleb välja tuua, et perioodi 2009–2012 KOIT-kava projektide hindamiskriteeriumidesse on lisatud nõue kanda hindamislehele hindajate

kommentaariid ja märkused, mis peaksid aitama kirjeldatud puudust vähendada ning hinde põhjusi rohkem avada.

26. KOIT-kava hindamiskomisjonide protokollid on Riigikontrolli hinnangul koostatud erineva detailsusega: leidub neid, kus on kajastatud sisuline arutelu (nt Lääne-Viru maakonna käesoleva perioodi hindamiskomisjoni protokollid), kuid leidub ka selliseid, kus on loetletud vaid sooritatud tegevused (nt Põlvamaa sama perioodi hindamiskomisjoni protokoll). Seega ei paku ka protokollid olulist lisateavet, kuidas komisjoni eelistused ja projektide paremusjärjestus on kujunenud. Kahte auditis käsitletud perioodi omavahel võrreldes ilmneb asjaolude kirjapanemises siiski edasimineku. Eelmise perioodi hindamiskomisjonide protokollidest ei selgunud näiteks alati, millistel põhimõtetel oli reastatud hindamisel samapalju punkte saanud projektid. Käesoleval perioodil seda probleemi enam ei esinenud. Perioodi 2009–2012 KOIT-kava projektide hindamisjuhendis on juba ka nõue panna võrdse punktisumma korral projektide eelistamise põhjused kirja.

27. Noorsootöö investeerimisprojektide hindamist iseloomustavad üldjoontes KOIT-kava projektidega sarnased puudused: hindajate eelistuste kujunemise asjaolusid protokollidest ei leia. Kuigi käesoleva rahastamisperioodi projektide hindamisel kehtis nõue põhjendada nii positiivseid kui ka negatiivseid rahastamisotsuseid, on näiteks raha mittesaanud projektide hindamisprotokollis vaid üldiselt põhjendus, et projekti ei ole võimalik rahastada, kuna meetme elluviimiseks ettenähtud raha on jaotatud nimekirjas eespool olevate projektide vahel. Sisulisi põhjendusi, miks ühe või teise projekti kasuks otsustati, protokollidest ei leia. Sama kehtib eelmise rahastamisperioodi komisjonide töö kohta.



Abja valla noortekeskuse hoone

Foto: Riigikontroll

28. Lisaks on noorsootöö investeerimisprojektide valikul punktide alusel kujunenud paremusjärjestust hindamiskomisjoni koosolekul olulisel määral muudetud. Näiteks ei arvatud käesoleva rahastamisperioodi hindamisvoorus positiivse rahastamisotsuse saanud 42 projekti hulka ligi kolmandikku neist, mis punktisumma järgi olid esimeste hulgas. Hindamismetoodika järgi oli hindajatel võimalik komisjoni koosolekutel varem antud üldhinnangut ühise arutelu tulemusena muuta. Auditis käsitletud Abja valla noortekeskuse projekti otsustati rahastada aga alles Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel toimunud arutelu tulemusena, kus leiti, et senisest enam tähelepanu peaks pöörama nn tõmbekeskustest eemal asuvatele kantidele. Seetõttu asendati hindamiskomisjoni nimekirjas neli projekti nende toetussumma ulatuses üheksa teise projektiga. Tähelepanuväärne on, et hindamiskomisjon asetas Abja valla projekti sellele antud punktide alusel 152 projekti hulgas alles 134. kohale. Projektidele antud punktisumma alusel moodustatud paremusjärjestuse hilisem muutmine tõstatab Riigikontrolli arvates küsimuse, kas hindamismetoodika on sobilik.

29. Auditis täheldatud probleeme arvestades tuleks Riigikontrolli arvates ELi järgmiseks rahastamisperioodiks kehtestada projektide valikuprotsessi dokumenteerimisele rangemad nõuded. Nõuded peaksid kohustama panema kirja kõik olulised asjaolud, mis hindamisel projektide paremusjärjestust mõjutavad. Seda nii projektide hindamiskaala alusel järjestamisel kui ka hindamiskomisjoni koosolekutel toimuva arutelu käigus. Siseministerium on perioodi

2009–2012 KOIT-kava kohta antud juhendit täiendanud ning ka osa auditis tuvastatud probleemidest on saanud lahenduse. Riigikontroll leiab, et seda peaks tegema ka Haridus- ja Teadusministeerium, kui hakatakse järgmiseks ELi toetuste perioodiks välja töötama metoodikat, mille järgi valida, milliseid noorsootöö asutuste investeerimise projekte rahastada.

30. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: Määrata ELi rahastamisperioodil 2014–2020 toetatavate projektide väljavalimise dokumenteerimiseks kindlaks nõuded, mis kohustavad kirja panema projektide hindamisel nende paremusjärjestust mõjutavad olulised asjaolud.

Haridus- ja teadusministri vastus: Soovitust täidetakse. Hindamisprotsessis osalejatele kehtestatakse perioodil 2014–2020 võimalusel täpsem projektihiinde kujunemise metoodika. Olulised asjaolud dokumenteeritakse.

Projektide eesmärgid ja nende täitmise kontroll

Eesmärkide seadmine

Projekti **eesmärgid** on osa ELi toetuste kasutuselevõtu riigisisese süsteemi eesmärkidest.

Projekti eesmärk peaks seisnema projekti otseses tulemuses ning seda on senini mõõdetud meetme tasemel väljundnäitajatega. Erinevate toetust saanud projektide eesmärkide saavutamise pikaajaline tagajärg on käsitletav mõjuna. Mõjude avaldumise kohta kogutakse meetme tasemel teavet mõjunäitajatega (vt näitajate sõnaseletused, lk 18).



Hoone, kus tegutseb Hiiumaa Teavitamis- ja Nõustamiskeskus

Foto: Riigikontroll

Mitmel projektil ei ole mõõdetavaid eesmärke

31. ELi rahast toetatavatele projektidele tuleb seada **eesmärgid**, mis on kooskõlas vastava meetme eesmärkidega ning panustavad nende saavutamisse. Sedasi aitavad iga konkreetse projekti eesmärgid saavutada riigis tervikuna tulemusi, mis ELi toetusraha kasutades peaksid avalduma. Auditis käsitletud meetmete eesmärgiks on enamasti parandada avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti (vt tabel 1). Juhul kui rahastatavate projektide väljaselgitamisel ilmneb, et projekti elluviimine ei aita avalike teenuste kvaliteeti või kättesaadavust parandada, ei tohiks projekt toetust saada. Projektiga saavutatav eesmärk ei ole seega pelgalt siht rahataotlejale, vaid oluline pidepunkt projekti ja meetme vahel, mis sisaldab projekti sobilikkuse hindamiseks vajalikku teavet.

32. Auditis käsitletud toetusmeetmeid reguleerivates õigusaktides ja juhendmaterjalides ei ole projekti eesmärkidele täiendavaid nõudeid kehtestatud. Juhendites on üldjuhul korratud põhimõtet projekti ja meetme eesmärkide omavahelise kooskõla kohta ning nõutud selle seose kirjeldamist.

33. Auditeeritud projektidest olid enamikul sõnastatud objekti ehitamise või renoveerimise kõrval eesmärgina ka soovitavad muutused avalikes teenustes. Erandiks vaid eelmise rahastamisperioodi kaks noorsootöö investeerimisprojekti, mille eesmärgina oli kirjeldatud üksnes objekti ehitustehnilist muutust, selgitamata, milliseid teenuseid projekti elluviimine mõjutab. Näiteks oli Hiiumaa teavitamis- ja Nõustamiskeskuse projekti eesmärk „ehitada eraldiseisvad ruumid, mis oleksid mugavad ja noortele kättesaadavas paigas“.

34. Lisaks projekti ja meetme eesmärkide kooskõlale on Riigikontrolli arvates oluline, et projekti eesmärkide saavutamist on võimalik kindlate tunnustega mõõta. Mitme auditeeritud projekti puhul olid eesmärgid sõnastatud läbisegi nende saavutamise kaasnivate tagajärgedega, mida võib käsitleda ka projekti mõjudena. Näiteks on Kunda spordikompleksi renoveerimist käsitlevas projektis sõnastatud eesmärk järgmiselt:



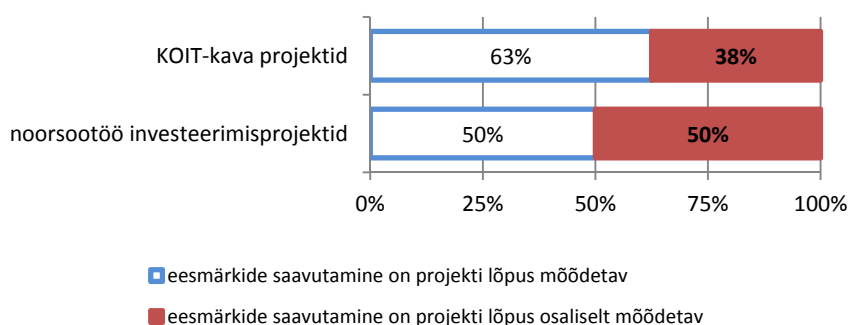
Kunda linna spordikeskuse hoone

Foto: Riigikontroll

„Spordikompleksi rekonstrueerimine tõstab linna elanike elukvaliteeti ja rahulolu ning seeläbi kohaliku omavalitsuse konkurentsivõimet, atraktiivust ja mainet. Rekonstrueeritud spordikompleks suurendab ja täiendab pakutavate avalike teenuste hulka, rõhudes sealjuures elanikkonna tervislikele harjumustele. Tagades elanikkonnale võimalused tervislikeks eluviisideks, tagab linn elanikkonnale kvaliteetsema elukeskkonna. Pakkudes kvaliteetset sotsiaalset ja füüsilist infrastruktuuri, tagab linna oma piirkonna, aga ka naaberpiirkondade jätkusuutliku arengu“.

35. Näites toodud eesmärgid – omavalitsuse konkurentsivõime, atraktiivsuse ja maine kasv – on Riigikontrolli hinnangul käsitletavad projekti mõjudena ning nende mõõtmise eesmärkide saavutamise ühel ajal ei ole võimalik. Mõjud lihtsalt avalduvad hiljem. Riigikontrolli hinnangul olid auditis vaadeldud KOIT-kava projektidest ca 40% ning noorsootöö investeerimise projektidest pooled sellised, mille kõikide eesmärkide täitmist ei ole pärast projekti lõppu kohe võimalik mõõta (vt joonis 5). Nende mõõtmise (nt elanikkonna rahulolu) eeldaks spetsiifiliste uuringute tegemist ning taotluse koostamise faasis tulemust väljendavate sihtnäitajate kindlaksmääramist. Kuna seda ei tehtud, tuleb järeldada, et osale projektidest on seatud eesmärgid, mille täitmist ei olnud kavas projekti lõppedes mõõta. Selliseid eesmärgid ei tohiks Riigikontrolli hinnangul aga aktsepteerida, sest projekti eesmärkide sõnastus mõjutab rahastatavate projektide valikul tehtavaid otsuseid ning „ambitsioonikamate“ eesmärkidega projekti võidakse põhjendamatult eelistada.

Joonis 5. Auditeeritud projektid, mille eesmärgid on pärast projekti lõppu Riigikontrolli hinnangul mõõdetavad (%)



Allikas: Riigikontroll

36. Euroopa Komisjon kavatseb uuel struktuuritoetuste perioodil 2014–2020 panna suuremat rõhku projektide tulemuslikkusele. Senisest enam tuleb seega pöörata tähelepanu, kas ja kuidas on rahastatud projektide elluviimine aidanud eesmärgid saavutada ja probleeme lahendada. Ebamääraselt seatud eesmärgid sellele kaasa ei aita. Seda ja auditi käigus tuvastatud asjaolusid arvestades võiks ühe lahendusena

kaaluda, et edaspidi eristataks taotlus- ja aruandevormides ning nende täitmiseks antud juhendites selgelt eesmärgid ja mõjud.

37. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile, EASi juhatusele, haridus- ja teadusministrile ning SA Innove juhatusele: Määrata ELi rahastamisperioodiks 2014–2020 nõuded, kuidas tuleb sõnastada toetatavate projektide eesmärgid, et eristada neid üheselt ja selgelt projekti mõjudest.

Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Oleme valmis täpsustama sõnastamisele kehtestatavaid nõudeid taotlustes, tagamaks samalaadne eesmärkide kirjeldus. Riigikontrolli soovitusena arvestatakse programmiperioodi 2014+ meetmete rakendusskeemide väljatöötamisel.

EASi juhatuse vastus: Soovitust täidetakse. Kirjeldame järgmise perioodi taotluste koostamise juhendmaterjalis täpsemalt, kuidas sõnastada projekti eesmärgi. Taotluste hindamise käigus jälgime eesmärkide arusaadavust, vajadusel palume taotlejatel eesmärgi täpsustada või muuta.

Haridus- ja teadusministri vastus: Soovitust täidetakse. Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et taotlustes peaksid eesmärgid olema kirjeldatud täpsemini ning kavatseb rahastamisperioodil 2014–2020 täpsustada eesmärkide seadmise ja sõnastamise nõudeid, mh taotlusvormides ja nende täitmise juhendites.

SA Innove juhatuse vastus: Soovitust täidetakse osaliselt. Eesmärgi sõnastavad oma projektides toetuse taotlejad. Rakendusüksus (RÜ) saab oma töös (sh toetuse andmisel või sellest keeldumisel) lähtuda õigusaktides antud raamistikust. Juhul kui raamistik näeb ette Riigikontrolli poolt soovitatud nõuded, siis RÜ neid ka järgib. Omalt poolt saame toetuse taotlejaid nõustada eesmärkide ja mõjude sõnastamisel.

Eesmärkide täitmise kontrollimine

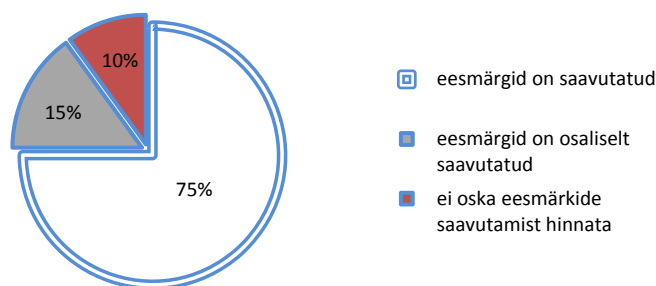
Kõikide eesmärkide täitmist ei kontrolli ei toetuse saajad ega rakendusüksused

38. Toetuse saajad on kohustatud toetuse kasutuse kohta koostama etteantud vormil aruandeid, milles tuleb muu hulgas anda ka hinnang projekti eesmärgi ja tulemuste saavutamisele. Auditeeritud projektide lõppemisel on tulnud esitada rakendusüksusele projekti lõpparuanne ning KOIT-kava projektides lisaks ka järelaruanne.

39. Riigikontrolli hinnangul on vaadeldud projektide lõpp- ja järelaruannete kohaselt taotluses seatud eesmärkide täitmine tuvastatav vaid pooltel juhtudel. Seda just seetõttu, et toetuse saajate hinnangud eesmärkide täitmise kohta on aruandes väga erinevad. Osa toetuse saajaid on kirjeldanud nende täitmist, teised aga on hoolimata eesmärkide paljususest lisanud vaid üldisõnalise ja kokkuvõtva väite „eesmärgid täidetud“. Kui rakendusüksus kiidab heaks eesmärkide täitmise kohta antud erineva ulatusega hinnangud, kaasneb Riigikontrolli arvates oht, et toetuse saajad ei kontrolli tegelikult kõikide eesmärkide saavutamist. Auditeeritud projektide kohta kogutud andmed seda paraku ka kinnitavad.

40. Auditis käsitletud projektides oli toetuse saajate hinnangul eesmärgid saavutatud 75% juhtudel (vt joonis 6). Eesmärkide täitmist olid mingil viisil mõõtnud enda väitel vaid kuus KOVi, enamik tugines hinnangu andmisel isiklikule arvamusele või objekti kasutajate positiivsele tagasisidele. Sellist tagasisidet ei ole aga kogutud organiseeritult, kõiki võimalikke kasusaajaid kaasates, mistõttu ei anna see Riigikontrolli arvates piisavalt põhjalikku ülevaadet muutunud olukorrast. Kolm toetuse saajat luges eesmärke osaliselt saavutatuks eelkõige seetõttu, et osa seatud eesmärkidest ei ole konkreetsete näitajate puudumise tõttu mõõdetavad. Näiteks Kohila mõisa ait-kuivati raamatukoguks ümberehitamise puhul oleks toetuse saaja sõnul ennatlik loota, et pärast projekti lõppu oleks saanud mõõta, kas kõik seatud eesmärgid (nt „kultuuri tarbijate koondamine erinevatest generatsioonidest“) saavutati, kuna selleks ei olnud seatud näitajaid.

Joonis 6. Auditeeritute osakaal projekti eesmärkide saavutamisele antud hinnangute kaupa



Allikas: Riigikontrolli auditeeritud KOVide andmetel

41. ELi rahastatud projektide eesmärkide täitmist on kohustatud kontrollima ka rakendusüksused. Nii EASis kui ka Innoves on kehtestatud sisemine töökord, kuidas kontrollida eesmärkide saavutamist projekti elluviimise etappides ning pärast projekti lõppemist. Muu hulgas on reguleeritud paikvaatluste korraldamine toetust saanud objektil kohapeal, et veenduda muu kõrval ka selles, et toetust saanud objekt hakkab täitma või juba täidab eesmärgiks seatud funktsioone.

42. Rakendusüksuste töö analüüsimisel selgus, et kontrollimisel keskendutakse peamiselt projekti dokumentatsioonis kirjeldatud ehitustööde valmimisele ning vähem pööratakse tähelepanu sellele, kas projekti tulemusena on paranenud teenuste osutamine. Toetust saanud objekti paikvaatlust tehakse üldjuhul enne toetuse viimase osamakse tegemist ning see, kuidas projekti tulemusel on paranenud avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet, ei ole nendes toimingutes vaatluse all. Pärast seda paikvaatlusi kõikidel objektidel enam ei tehta. EAS kogub aasta pärast projekti lõpparuande esitamist projekti tulemuste kohta teavet veel järelaruandega, kus on toetuse saaja hinnangud tulemuste saavutamisele. Nagu eespool kirjeldatud, on need sisult väga erinevad ning ei anna Riigikontrolli arvates kindlust, et veenduda tegelikes tulemustes. Järelaruande põhjal EAS täiendavaid kontrollitoiminguid ei tee ega aruandes esitatud teavet üle ei kontrolli. Seetõttu ei ole Riigikontrolli hinnangul ka usaldusväärset teavet sisuliste probleemide lahendamise kohta, millele projekt on suunatud ning milleks üldisemalt toetusmeedet rakendatakse. Innove järelaruandeid ei nõua ning piirdub projekti tulemuste fikseerimisega vahetult pärast projekti lõppu esitatava lõpparuandega.

43. Riigikontroll leiab, et edaspidi tuleks tõhustada kontrolli selle üle, millise muutuse on projekt kaasa toonud avalike teenuste pakkumises. Kui paikvaatluste teostamine selleks ei ole otstarbekas, tuleks vähemalt täiendada nõudeid aruannetes esitatavale informatsioonile ja kontrollida nendest kinnipidamist. Aruannetest peaks üheselt mõistetavalt välja tulema, kuidas projekt on seniseid teenuseid mõjutanud ning millised uued teenused on projekti tulemusena lisandunud. See aitaks tagada, et projekti tulemuste kohta on olemas täielikum ja kvaliteetsem teave.

EASi märkus (vt EASi vastuse täisteksti Riigikontrolli kodulehel): EAS esitas märkuse selle kohta, et nad hindavad projekti eesmärkide saavutamist toetusprogrammi indikaatorite kaudu ning neil ei ole kohustust kontrollida eesmärkide täitmist, mille toetuse saaja on projektile täiendavalt seadnud. Toetusprogrammi eesmärkide saavutamise hindamisel kasutatakse erinevaid indikaatorid, mh ka paranenud kvaliteediga ja uute avalike teenuste arv. Selle näitaja kohta kogutakse teavet projekti lõpparuandes. Lisaks on EAS teinud elanikkonna rahulolu-uuringuid. EAS ei ole nõus Riigikontrolli väitega, et projektide kohta kogutavate andmete põhjal ei ole neil usaldusväärset ülevaadet sisuliste probleemide lahendamise kohta. Samuti soovis EAS selgitust, kas kasutatavad indikaatorid ei ole Riigikontrolli hinnangul projekti tulemuste hindamiseks piisavad või milliste indikaatorite osas puudub EASil teave tulemuste hindamiseks ning milliseid täiendavaid kontrole peaks EAS tegema.

Riigikontrolli selgitus: Auditis vaadeldud projektides EASile esitatud andmed (projekti taotlus, lõpp- ja järelaruanne) ei hõlmanud teenuste täpset loetelu. Nendes toodi välja vaid teenuste arv ning üldine kirjeldus, millist mõju on avaldanud projekt teenustele. Teenuste arv ja kirjeldus ei olnud aga alati omavahel vastavuses. Seega selgus projekti dokumentatsioonist küll projektiga mõjutatavate teenuste arv, kuid vastusest jäi, millised need teenused on. Sellel asjaolul põhinebki Riigikontrolli järeldus, et toetuse eraldajal ei ole usaldusväärset teavet, milliseid teenuseid ja ning milliste sisuliste probleemide lahendamist projekt mõjutas. Üheks lahenduseks oleks projekti dokumentatsiooni vorminõuete täpsustamine ja nendest kinnipidamise kontrollimine.

Riigikontroll ei ole auditi tulemusena asunud seisukohale, et EASi kasutatavad indikaatorid on puudulikud või et EAS peaks oma kontrollitegevuse sarnaste projektide puhul oluliselt ümber korraldama.

44. **Riigikontrolli soovitus EASi ja Innove juhatusele:** Kehtestada projekti lõpp- ja/või järelaruannete vorminõuete täpsemad reeglid projekti tulemuste kirjeldamiseks ning kontrollida reeglitest kinnipidamist.

EASi juhatuse vastus: Soovitust täidetakse. Kirjeldame järgmise perioodi aruandluse (sh järelaruandluse) koostamise juhendmaterjalis täpsemalt, kuidas sõnastada projekti saavutatud tulemusi. Aruannete menetlemise käigus jälgime sõnastatud tulemuste arusaadavust ja vastavust seatud eesmärgile, vajadusel palume taotlejatel tulemusi täpsustada või muuta.

Innove juhatuse vastus: Soovitust täidetakse. Perioodi 2014–2020 toetuste andmisel analüüsime koostöös haridus- ja teadusministeeriumiga lõpparuande vorme ja täpsustame nõudeid aruannetes esitatavale

informatsioonile (vastavalt kehtivale EL ja siseriiklikule õigusraamistikule).

Eesmärkide täitmise mõõtmine toetusmeetme tasemel

Väljundnäitaja — arv, kui palju on toetusega ehitatud või renoveeritud objekte, viidud ellu tegevusi, soetatud vara vms.

Tulemusnäitajatega selgitatakse välja kasu, mis toetusega kaasneb vahetult pärast meetme või projekti lõppu (nt toetusega seotud objektist kasu saanud inimeste arv, teatud normatiividele vastavate objektide, tegevuste vms osakaalu suurenemine jne).

Mõjunäitajatega selgitatakse välja mõju, mis meetme elluviimine toob kaasa pikema aja jooksul (nt teenuse tarbijate rahulolu, keskkonnaseisundi muutus).

Allikas: a) struktuurivahendite valikukriteeriumite hindamise aruanne 2010. a juunis (http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/Valikukriteeriumide_uuringuaruanne.pdf)
b) perioodi 2007–2013 valdkondlikud rakenduskavad

Kasusaajate arvu kui olulise tulemusnäitaja kohta ei esitata täpseid andmeid

45. ELi toetuste strateegiliste eesmärkide täitmise jälgimiseks on kehtestatud kolme sorti indikaatorid ehk näitajad: a) **väljundnäitajad**, b) **tulemusnäitajad** ning c) **mõjunäitajad**. Näitajad peaksid andma meetme rakendajale tagasisidet, kuidas eesmärgi suunas liigutakse, ning nendest antakse seirearuannetes igal aastal aru ka Euroopa Komisjonile.

46. Et hinnata, kuidas rahastatud projekt on aidanud saavutada meetme eesmärgi, on olulised eelkõige väljund- ja tulemusnäitajad. Auditis käsitletud meetmete väljundnäitajaks on objektide arv ning tulemusnäitajaks kasusaajate arv või noorte vajadustele vastavate noorsootööobjektide arv (vt tabel 3).

Tabel 3. Auditis käsitletud meetmete väljund- ja tulemusnäitajad

	Meetme nr	Väljundnäitajad	Tulemusnäitajad
2004–2006	4.6 (sh KOIT-kava)	toetatud munitsipaal-infrastruktuuri investeringuprojektide arv	a) investeringuprojektidest kasu saanud elanike arv, b) kvalitatiivselt paranenud seisundiga turismi- ja puhkeobjektide ning edukalt käivitatud ürituste arv (kehtis alameetmele 4.6.2).
	4.3 (sh noorsootöö investeerimisprojektid)	toetuse abil moderniseeritud õpilaskohtade arv kutsehariduses	õppurite arv (k.a eelkute- ja täiendusõppes), kes saavad kasu kutsehariduse õppetingimuste parandamisest projektile järgneval õppeaastal.
2007–2013	2.4.1 (KOIT-kava)	a) kvalitatiivselt paranenud seisundiga infrastruktuuri-objektide arv, b) mitmekesisunud seisundiga infrastruktuuri-objektide arv	investeringust kasu saanud inimeste arv
	2.5.1 (noorsootöö investeerimisprojektid)	ERFist (regionaalarengu fond) toetust saanud avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide arv	a) avatud noortekeskuste (140 tk), teavitamis- ja nõustamiskeskuste (20 tk) ning huvikoolide (300 tk) füüsiline keskkond vastab noorte vajadustele ja toetab noorsootöö teenuste osutamist.

Allikas: meetmete määramised (vt täpsemalt lisa 1)

47. ELi raha toel ehitatud või renoveeritud objektide arvu väljaselgitamine ei tohiks olla keeruline ning nende kohta esitatud aruannete õigsuses ei ole Riigikontrolli arvates põhjust kahelda. Teine lugu on kasusaajate arvuga, mis on tulemusnäitajana kasutusel KOIT-kava projektides tänaseni ning oli ka eelmisel rahastamisperioodil noorsootöö investeringuprojektides. Kasusaajate arvu väljaselgitamisel tuvastas Riigikontroll mitmeid probleeme, mistõttu ei saa kindel olla ka nende kohta aruannetes või projektide valimisel esitatud andmetes. Laiemas plaanis ei ole seetõttu aga kindlust, et meetmetele eesmärgiks seatud tulemusnäitajad on saavutatud ning on risk, et näitaja põhjal tehakse valesid järeldusi ja otsuseid.

48. Näitajad, millega ELi raha kasutamise tulemuslikkust mõõta, on valdkonnaspetsiifilised ning need määrab kindlaks meetme rakendamise

eest vastutav rakendusasutus arvestades valdkonna eripärasid, millesse meetmega sekkutakse. Rakendusasutusel peaks seega olema ka suurim huvi ja vajadus, et näitajaid mõistetakse ja kasutatakse ühetaoliselt. Õigusaktidest ei tulene otsest kohustust avada näitajate sisu täpsemalt või täiendada kvalitatiivsete tunnustega, kuid auditis käsitletud meetmete kohta on Siseministeerium ja rakendusasutus EAS andnud selleks selgitusi projekti eeltaotluse, taotluse ja lõpparuande koostamise juhendites. Haridus- ja Teadusministeerium on noorsootöö investeerimisprojektide puhul käesoleval rahastamisperioodil kasusaajate arvust tulemusnäitajana loobunud, kuid selle kohta kogutakse teavet toetuse kavandamise etapis. Toetuse kavandi koostamise juhendis kasusaajate kindlaksmääramise põhimõtete kohta selgitusi samas antud ei ole.

49. Siseministeeriumi ja EASi juhised kasusaajate kindlakstegemiseks on üsna napisõnalised. Esimene neist on soovitanud 2007–2010 KOIT-kava eeltaotluste koostamise juhendis teha kasusaajad kindlaks näiteks järgmiselt:

Kas teadsite, et

eelmisel rahastamisperioodil oli meetmele 4.6 (sh auditis käsitletud alameede 4.6.1, KOIT-kava projektid) määratud kasusaajate arvu sihtmääraks 280 000 isikut. 2010. aasta septembri seisuga koostatud seirearuande järgi oli selle näitaja saavutusmääraks 239 030 isikut;

rahastamisperioodil 2007–2013 on meetme 2.4.1 (KOIT-kava projektid) kasusaajate arvu sihtmääraks 120 000, millest on 2011. aasta juunis koostatud seirearuande järgi saavutatud 112 155 isikut.

projekti kasusaajatena näidatakse ära otseste kasusaajatena nii täpselt kui võimalik see elanikkonna rühm või ettevõtteid või asutused, kes vahetult hakkavad tarbima paranenud teenust. Näiteks: „N põhikooli õpilased ja nende vanemad (200 õpilast x 3 ehk 600 kasusaajat)”. Kaudsete kasusaajatena arvestada objekti mõju piirkonna elanikele (juhend KOIT-kava 2009–2012 eeltaotluste koostamiseks, lk 6).

50. EAS on sama perioodi projektitaotluste koostamise juhendis nõudnud vaid, et taotluses tuleb esitada kasusaajate arv ja kirjeldus. EASi juhend projekti lõpparuande vormi täitmiseks on samas konkreetsem ega jäta aruande esitajale suurt valikuvabadust: näiteks haridusasutuste puhul tuleb kasusaajate leidmiseks korrutada laste või õpilaste arv kolmega ning muid võimalusi selleks ei ole.

51. Puudused metoodikas on viinud selleni, et auditeeritud projektides ei ole toetuse saajatel olnud ühesugust arusaama, keda pidada kasusaajaks. Kasusaajaid on määratud erinevalt sisult sarnastes projektides või ühe ja sama projekti eri etappides. Probleemid seisnevad kokkuvõetult järgnevas:

- projekti taotluses on eeltaotlusega võrreldes muudetud isikute ringi, keda pidada kasusaajateks,
- kasusaajate koguarvu ei ole vähendatud erinevate rühmade ühisosa võrra,
- samaliigilistes projektides on kasusaajateks määratud erinevad elanikkonna rühmad või on arv määratud erinevate näitajate põhjal,
- kasusaajate arvu kohta ei ole andmeid esitatud.

52. Näiteks on projekti taotluses võrreldes eeltaotlusega vähendatud kasusaajate koguarvu asutuse töötajate arvu võrra Rapla Vesiroosi spordihoone ning Sõmerpalu hooldekodu projektis. Väätsa tervisekompleksi projekti eeltaotluses oli kasusaajate hulka arvatud 2600 harrastussportlast. Taotluses neid enam kasusaajatena ei esitatud, kuid



Järvakandi rahvamaja hoone

Foto: Riigikontroll

Väljavõte ühe auditeeritud KOVi ametniku selgitustest, kuidas määrati kasusaajaid haridusasutusega seotud projektis:

„Eeltaotluse ajal ei olnud me tutvunud veel nõudega, et kasusaajad on 3 korda õpilaste arv. Eks me alguses ei olnud sellega kursis ja tahtsime kasusaajate arvu ikka suuremana näidata, mistõttu panime 2000 kasusaajat piirkonnas ja ka töötajad lugesime kasusaajateks.“

täiendavate kasusaajatena oli sedakorda välja toodud kõik valla elanikud. Muudatuse tulemusena vähenes kasusaajate arv kokku ca 1300 isiku võrra. Loetletud projekte on toetatud 2007–2010 KOIT-kava alusel. Sama kava alusel on toetatud ka Märjamaa ja Järvakandi rahvamaja renoveerimist. Kuigi tegevuse poolest on viimased sarnased objektid, ei ole kasusaajaid neis projektides määratud ühtmoodi: Märjamaa projektist saavad kasu teenuste tarbijad, Järvakandi projektis on kasusaajate hulka arvatud ka kõik valla elanikud. Selle põhimõttelise erinevuse tõttu on Märjamaa projektis justkui kolm korda vähem kasusaajaid kui Järvakandi omal.

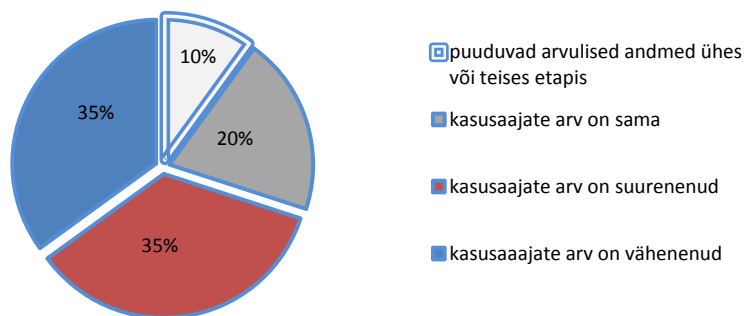
Järvakandi Vallavalitsuse märkus (vt Järvakandi Vallavalitsuse vastuse täisteksti Riigikontrolli kodulehel www.riigikontroll.ee): Järvakandi vallavanem põhjendas kontrolliaruandele saadetud vastuses, miks on käsitletud kasusaajatena kogu valla elanikkonda ning mille poolest erineb Järvakandi Märjamaa vallast. Vallavanema väitel on Märjamaa vallas mitu rahvamaja ning seetõttu ei saa kõiki valla elanikke Märjamaa alevis asuva rahvamaja teenuste tarbijateks pidada. Järvakandi vallavanem leiab, et kontrolliaruande punkt 52 ei ole seetõttu päris täpne.

Riigikontrolli selgitus: Avalikke teenuseid osutava asutuse tegevusest kasusaavate isikute arvu ei peaks täpselt samastama selle piirkonna elanike arvuga, kuna ei ole tõenäoline, et kõik elanikud asutuse teenuseid tarbima hakkavad.

53. Kambja noorte- ja koolituskeskuses, mis renoveeriti eelmisel rahastamisperioodil noorsootöö investeerimisprojektidele ettenähtud rahaga, arvestati kasusaajaid piirkonna noorte arvuna. Samal perioodil renoveeritud Võru noortekeskuse projektis aga arvestati kasusaajaid keskuse külastuste arvuna. Samamoodi on käesoleva rahastamisperioodi KOIT-kavas ettenähtud rahaga renoveeritud Märjamaa rahvamaja projektis osa kasusaajatest määratud külastuste arvuna. Veriora raamatukogu-külakeskuse ehitamise projektis ei ole kasusaajad arvuliselt üldse märgitud.

54. Jälgides, kuidas on kasusaajate arv muutunud projekti taotluse etapis võrreldes eeltaotluse etapiga, jaguneb auditeeritud projektides suurenenud kasusaajate arvuga ning vähenenud kasusaajate arvuga toetuse saajate arv pooleks: mõlemad oli vaadeldud projektidest 35% (vt joonis 7).

Joonis 7. Auditeeritud projektide osakaal vastavalt sellele, kuidas on muutunud projekti taotluses märgitud kasusaajate arv võrreldes eeltaotlusega



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmetel

55. Riigikontrolli arvates ei tohi rakendusasutused ega -üksused aktsepteerida, et näitajad, mis on olulised nii rahastatavate projektide valikul kui ka hiljem toetuse kasutamise tulemustest aru andes, on ebamäärased. Järgmist ELi toetuste rahastamisperioodi silmas pidades tuleb Riigikontrolli arvates kasusaajate arvu kui tulemusnäitaja kasutamine paremini läbi mõelda ning metoodika juhendmaterjalides üksikasjalikumalt kindlaks määrata. Kuna auditis vaadeldud meetmeteks ettenähtud rahast toetatud tegevused on üldjuhul suunatud teatud kindlate teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamisele, võiks rakendusasutus näiteks paika panna erinevate teenuste eeldatavad tarbijate rühmad, mis vastaksid tõenäolistele kasusaajatele ning mida tuleks projektis kasusaajate kirjeldamisel aluseks võtta. Samuti peaks andmete esitajal olema kohustus jätta kasusaajate hulgast välja erinevate tarbijarühmade ühisosa.

56. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: Kui ELi rahastamisperioodil 2014–2020 toetatavate projektide tulemuste mõõtmisel kasutatakse näitajana kasusaajate arvu, määrata projekti dokumentatsiooni koostamise juhendites täpsemalt kindlaks, keda ja kuidas kasusaajatena käsitleda.

Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Nendime, et ka tänasel päeval on meetmes põhimõtteliselt kehtiv kasusaajate arvestamise metoodika, kuid nõustume, et mõne valdkonna objektide puhul on kasusaajate arvu loendamine keerulisem, kuna alati ei ole ka toetuse saajal täpset statistikat teenuse tarbijate arvu üle (nt kultuuri- ja spordiobjektid). Oleme praegu täpsustamas perioodi 2007–2013 KOIT-kava kasusaajate arvestamise põhimõtteid ning analoogse indikaatori kasutamisel 2014+ meetmetes püüame anda ka taotlejaile konkreetsemaid juhiseid.

Struktuuritoetuste infosüsteemist on osa andmeid puudu

57. Struktuuritoetuste kasutamise üle peetakse riigi tasandil arvestust, kogudes finants- ja statistilist infot struktuuritoetuse riiklikusse registrisse (edaspidi ka SFOS). Registri vastutavaks töötlejaks on Rahandusministeerium ning andmeesitajateks rakendusasutused ja -üksused, kellel tuleb juhendada registri põhimäärusest. SFOSi kogutud teave on ühest küljest sisendiks Euroopa Komisjonile aruannete koostamisel, kuid oluline ka riigisisesele, võimaldades struktuuritoetuste kasutuselevõttu koordineerivatel asutustel toetuste kasutamist juhtida. Samuti kasutatakse registriandmeid toetuste väljamaksmisel ning nende kasutamise üle järelevalve tegemisel. Ebaõiged või registrist puuduvad andmed kujutavad seega riski mitmes plaanis ja võivad viia valede otsusteni toetuste kasutamise korraldamisel ja kontrollimisel.

58. Riigikontroll hindas auditeeritud projektidele seatud eesmärkide ja nende täitmise kontrollimise seisukohast, kas SFOSi on kantud kõik selle põhimääruses ette nähtud andmed. Selleks analüüsiti auditeeritud projektide kohta registri andmeid järgmiste andmerühmade kaupa²:

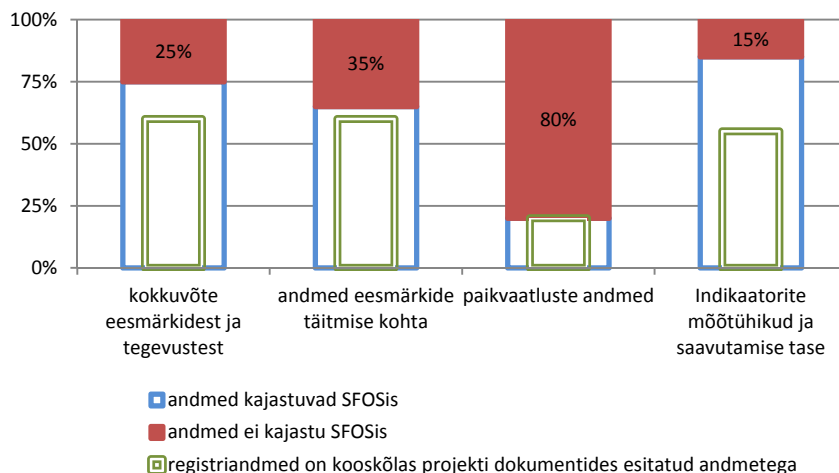
- kokkuvõtte projekti eesmärkidest ja tegevustest,

² Aluseks struktuuritoetuse riikliku registri pidamise põhimääruse lisa „Andmete registrisse kandmine ja nende ulatus“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13000164>

- projekti eesmärkide täitmine,
- väljund- ja tulemusnäitajad ning nende saavutamise tase,
- projekti kontrolli hõlmavad andmed (paikvaatlused, järelevalve jms) ning
- projektiga seotud auditi andmed.

59. Välja arvatud teave projektidega seotud auditite kohta, oli ülejäänud andmeliikide kohta registrisse kantud info puudulik (vt joonis 8). Näiteks ei olnud registris täielikke andmeid paikvaatluste kohta kõikide auditis vaadeldud KOIT-kava projektide puhul. EASis on teostanud erinevates projekti etappides paikvaatlusi nii projekti konsultandid kui ka järelevalveüksuse töötajad. Registrisse oli sisestatud vaid järelevalveüksuse paikvaatluste aktid. Noorsootöö investimisprojektide puhul olid kõik paikvaatluse aktid registris olemas. Projekti eesmärgi ei olnud SFOSi vastavale andmeväljale sisestatud viiel KOIT-kava projektil. Eesmärkide täitmise kohta ei olnud SFOSis andmeid samuti viiel KOIT-kava projektil, kuid ka kahel noorsootöö investimisprojektil. Kolme KOIT-kava projekti puhul ei olnud SFOSis samuti teavet tulemusnäitajate kohta nagu näiteks kasusaajate arv.

Joonis 8. Auditeeritud projektide osakaal struktuuritoetuste infosüsteemi (SFOS) kantud ja kandmata andmete kaupa, mida auditis vaadeldi



Allikas: Riigikontrolli analüüs SFOSi andmetel (SFOSi andmestik 1.8.2011. a seisuga)

60. Rahandusministeeriumil on registri vastutava töötajana õigus teha järelevalvet registri pidamise üle ning teha puuduste tuvastamise korral ettekirjutusi. Arvestades auditis ilmnenu vajakajäämisi, tuleb Riigikontrolli arvates kontrolli registri pidamise nõuetest kinnipidamise üle tõhustada ning puudulike andmetega registris ei tohiks leppida. Võimalus jätta teatud olulised andmeväljad (nt tulemusnäitajate väärtused) täitmata tuleks Riigikontrolli arvates viia miinimumini, olgu selle saavutamise vahenditeks siis tehnilised abinõud või sagedasem registriandmete kontroll.

61. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Analüüsida SFOSi andmestikuga seotud probleeme ning võtta 2012. aasta jooksul tarvitusele

abinõud, et tagada, et rakendusüksused esitaksid SFOSi selle pidamise põhimäärusega nõutud andmeid.

Rahandusministri vastus: Soovitust täidetakse. Rahandusministeerium on probleemi osaliselt juba tuvastanud ja parendustegevustega alustanud:

1. Koos paikvaatluse protokolliga 20.10.2011 tehti EASile soovitus kanda SFOSi ka koordinaatorite poolt tehtud paikvaatlused.
2. Rahandusministeerium kontrollis eesmärkide ja tegevuste sisestamist ning suhtles EASiga 2011. aasta detsembri keskel. EAS lubas andmeid täiendada 2012. a jaanuari lõpuks. 2012. aastal jätkab Rahandusministeerium SFOSi andmestiku analüüsimist ja tegeleb juba tuvastatud probleemidele lahenduste leidmisega. Sealhulgas on kavas suurendada Rahandusministeeriumi järelevalve võimekust.

Auditeeritud projektide tulemused ja nende püsimist mõjutavad tegurid

62. Riigikontroll selgitas auditi käigus 2011. aasta kevadel, millises seisus on auditeeritud projektide rahast soetatud vara ning kuidas leiab see kasutamist avalike teenuste osutamisel. Samuti analüüsiti, kuidas on võimalike kasusaajate arv auditeeritud KOVides muutunud võrreldes teiste KOVidega, kuidas projekt on mõjutanud KOVi majandamiskulusid ja võlakooormust ning kuidas on muutunud tegevuse rahastamise võimet iseloomustavad näitajad auditeeritud KOVides. Neid näitajaid on auditis käsitletud kui riskitegureid, mis projekti tulemuste püsimist võivad mõjutada.

Projektide tulemused

Kas teadsite, et

teatud juhtudel tuleb toetusest soetatud vara majandamisest tekkinud tulu ulatuses toetus tagasi maksta. Reeglid selleks on ette nähtud toetuse abikõlblikkuse nõuetes.

Auditeeritud projektide rahaga soetatud vara on hiljem tasu eest kasutada andnud 17 toetuse saajat 20 auditeeritust (nt kooli ujula tasu eest kasutada andmine naaberkooli õpilastele või valla elanikele). Enamasti on tegemist KOIT-kava projektidega ning üldiselt on sellised tulud olnud väikesed, jäädes aastas mõnesaja euro piiresse. EASi selgituste kohaselt ei saa avalike teenuste arendamise projektides tekkida tulu, mille ulatuses tuleb toetus tagastada.

Projektirahast soetatud vara on sihipäraselt kasutuses

63. ELi rahastatud projektide käigus on ehitatud või renoveeritud hulk objekte ning sisustatud need vastavalt vajadusele ka inventari ja mööbliga. Nii eelmise kui ka käesoleva perioodi struktuuritoetuse seaduse kohaselt on toetuse saajad kohustatud tagama, et projekti eesmärgi täitmiseks vajalik vara säiliks ja seda kasutataks sihtotstarbeliselt vähemalt viie aasta jooksul pärast projekti lõppemist.

64. Toetuse eest soetatud vara olemasolu on kontrollitud rakendusüksused objekti paikvaatluste käigus kõikide auditis vaadeldud projektide puhul nii projekti elluviimise ajal kui ka projekti lõppedes enne toetuse viimase osa väljamaksmist. Rakendusüksuste koostatud kontroll-lehtede põhjal on vara olemas ning puudusi ei ole tuvastatud. Auditeeritud KOVid või nende äriühingud on seda vara igal aastal inventeerinud ning puudujääke ei ole tuvastatud. Vara olemasolus veendus objektide kohapealse kontrolliga ka Riigikontroll.

65. Auditi käigus selgus ka, et üldjuhul osutasid toetust saanud asutused teenuseid, mis projekti tulemusena olid lisandunud. Ainsaks erandiks oli Võru linna noortekeskus, kus rahapuuduse tõttu oli lõpetatud ühe huvialaringi tegevus.

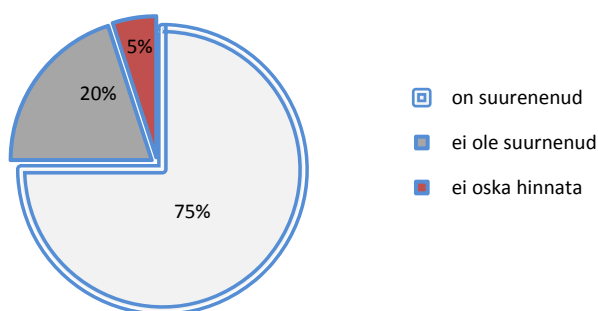
Projektide tulemusena on teenuste hulk üldjuhul suurenenud

66. Vaadates projektirahast ehitatud või renoveeritud objektidega seotud teenuste arvu muutust, nähtub, et enamikul juhtudel on pärast projekti elluviimist teenuste arv kasvanud (vt joonis 9). Kultuuri, noorsootöö ning

spordi- ja vaba aja objektide rahastamise tulemusel on suurenenud osutatavate teenuste hulk kõigis auditis vaadeldud projektides. Hariduse ja sotsiaalhoolekande valdkonna projektide tulemusel on teenuseid lisandunud poolte projektide puhul.

67. Uusi teenuseid on auditeeritute väitel 1 kuni 12: avatud on näiteks uusi huvi- ja harrastustegevuse ringe, osutatakse sotsiaalhoolekande teenuseid nagu võlanõustamine, tugiisiku teenus, puuetega inimeste abistamise teenus, toimetulekuõppe ja töõharjutuse teenust jms. Samuti on käsitletud mitmel juhul uute teenustena võimalusi kasutada ehitatud või renoveeritud ruume ja sisseseadet (nt spordirajatiste puhul võimalus harrastada uusi spordialasid). Lisaks on toetust saanud objekti üldise füüsilise olemi uuendamise tõttu paranenud auditeeritavate väitel ka seniste teenuste kvaliteet.

Joonis 9. Auditeeritud projektide osakaal selle järgi, kas avalike teenuste hulk kasvanud



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmetel

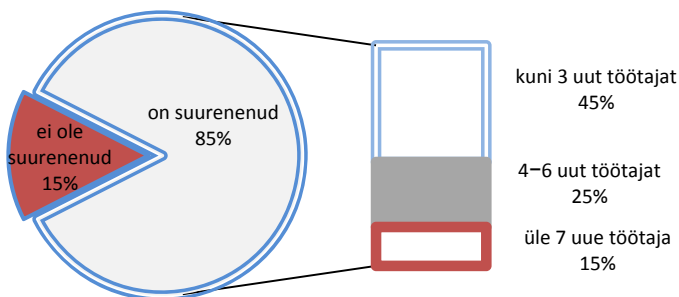


Rapla Vesiroosi spordihoone

Foto : www.rapla.ee

68. Koos uute teenuste lisandumisega on suurendatud ka asutuste töötajate arvu (vt joonis 10). Rahastatud projektide tulemusena on sellega seotud asutuse personal suurenenud 85% auditeeritud asutustes. Valdavalt on juurde loodud kuni kolm uut töökohta, kuid näiteks Rapla Vesiroosi uue spordisaali kasutuselevõtuga kaasnes neid üheksa.

Joonis 10. Auditeeritud projektide osakaal selle järgi, kas teenuste hulga ja mahu kasvuga kaasnes ka töökohtade arvu kasv



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmetel

69. Seega on auditeeritud projektidele seatud otsesed tulemused – vara soetada ja teenuseid mitmekesistada või seniseid teenuseid parandada – saavutatud ning need on püsinud ka pärast projekti lõpetamist. Tuleb aga rõhutada, et mitmele projektile oli seatud ambitsioonikamaid eesmärke (nt elukvaliteedi parandamine), mida ei saa täidetuks lugeda projekti otseste tulemuste saavutamisele. Kuna selliste eesmärkide täitmise kohta ei ole ei toetuse saaja ega toetuse eraldaja teavet kogunud ega nendeni

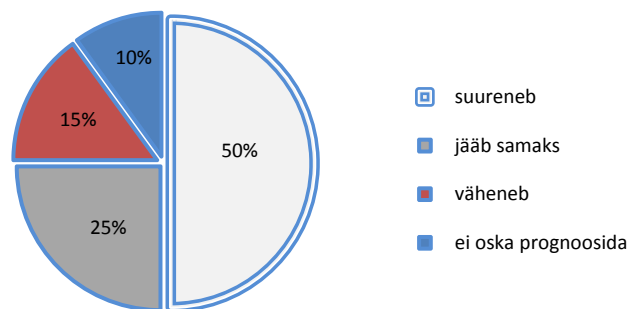
jõudmises veendunud, ei ole põhjust ka väita, et kõik seatud eesmärgid on saavutatud (vt ka p-d 38–44).

Projektide tulemuste püsimit mõjutavad tegurid

Kasusaajate arvu prognoosid on optimistlikud ka elanike arvu vähenemise korral

70. Riigikontroll uuris, millises suunas muutub omavalitsusjuhtide arvates auditeeritud projektiga seotud objekti kasusaajate arv lähima viie aasta jooksul. Igas teises omavalitsuses leiti, et kasusaajate arv suureneb (vt joonis 11). Noorsootöö ning spordi- ja vaba aja asutuste asjus oldi seisukohal, et kasusaajate arv kindlasti ei vähene. Kasusaajate vähenemist pidasid võimalikuks vaid kolm KOVi, kus projektiraha olid saanud haridus-, kultuuri- ja sotsiaalhoolekande asutus. Kasusaajate arvu suurenemist loodetakse aga peamiselt sellest, et piirkonna elanikud hakkavad teenust tarbima üha rohkem, kuna tingimused selleks on paranenud (nt noortekeskused, kulutuurimajad, spordisaalid). Kasusaajate arvu suhtes pessimistlikumad omavalitsused näevad kasusaajate arvu vähenemas koos kohalike elanike arvu vähenemisega.

Joonis 11. Auditeeritud projektide osakaal vastavalt sellele, kuidas muutub prognoosi kohaselt kasusaajate arv lähima viie aasta jooksul



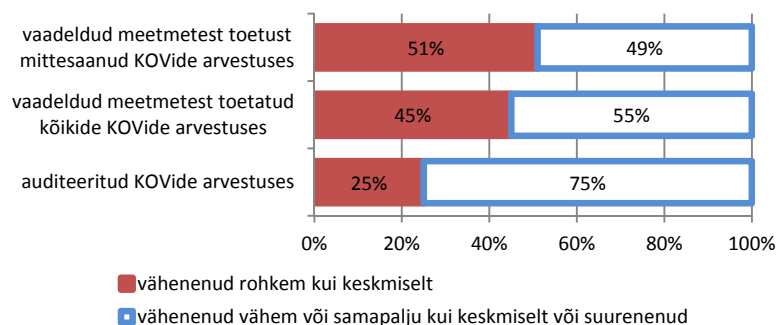
Allikas: Riigikontrolli auditeeritud KOVide andmetel

Kas teadsite, et

2010. ja 2006. aasta võrdluses olid auditeeritustest Abja vald (Viljandimaa), Veriora vald (Põlvamaa), Järvakandi vald (Raplamaa), Räpina vald (Põlvamaa), Väätsa vald (Järvamaa) ning Kärdla linn (Hiiumaa) oma maakondades kolme enim vähenenud elanike arvuga KOVi hulgas.

71. Rahvastikuregistri andmete põhjal on 80% omavalitsustes viimase viie aasta jooksul elanike arv vähenenud. Elanike arvu vähenemine riigis tervikuna on ammu teada fakt ning selle näitaja suurenemine mõnes KOVis põhineb peamiselt elanikkonna ümberrändel. Auditeeritud KOVidest on elanike arv kasvanud neljas vallas: Kambja, Audru, Tähtvere ja Kohila. Ülejäänud on pidanud leppima elanike arvu vähenemisega. Enim on elanikke vähemaks jäänud Abja vallas (-9%).

72. Kui kõrvutada auditeeritud KOVide elanike arvu muutust sama maakonna keskmise muutusega, selgub, et 75% auditeeritutel on elanike arv vähenenud vähem kui maakonnas keskmiselt või on suurenenud ning vaid 25% on neid, kus elanike arv on läbi teinud keskmisest suurema languse. Võttes samasuguses arvutuses aluseks lisaks auditeeritutele ka ülejäänud projektid, mille elluviimist on toetatud auditis vaadeldud meetmetest ja mis on lõpetatud hiljemalt 2010. aastal, ilmneb samuti, et ülekaalus on omavalitsused, kus elanike arv on vähenenud vähem kui samas maakonnas keskmiselt või on suurenenud (vt joonis 12). Seega võib elanike arvu muutuste taustal üldistada, et enamasti on auditis vaadeldud meetmeteks ette nähtud raha läinud KOVidele, kus elanike arv on vähenenud pigem vähe ning kasusaajate arvu püsimine on seetõttu tõenäolisem. Rahastatud projektide tervikkogumis ei ole selliste KOVide ülekaal siiski suur (vahe kümme protsendipunkti).

Joonis 12. Elanike arvu muutus 2010. vs 2006. aastal, võrreldes sama maakonna keskmise muutusega samal perioodilAllikas: Riigikontroll Eesti Linnade Liidu (<http://portaal.ell.ee/1449>, 24.11.2011) andmetel

Kirivere põhikooli hoone

Foto: Riigikontroll

Kas teadsite, et

KOIT-kava koostamisel on Sise-ministeerium küsinud mõlemal auditis vaadeldud perioodil ka valdkonnaomaste ministeeriumide arvamust maakondlike eelistusnimekirjade kohta. Haridus- ja Teadusministeerium on oma arvamuses 2007–2010 KOIT-kava juurde märkinud, et demograafilise olukorra tõttu võib väheneda maapiirkondades õpilaste arv aastaks 2014 kuni 40% ning seda tuleks investeringute kavandamisel arvestada. Eelkõige gümnaasiumite puhul on rõhutatud, et toetust peaksid saama need, kus gümnaasiumiaste lähiaastate perspektiivis säilib. Ekspertkomisjon on Haridus ja -Teadusministeeriumi arvamust ka arvestanud juhul, kui on olnud vaja valida ühesuguse punktiskooriga projektide vahel.

73. Kuigi projektide hindamisel ei ole hindamiskriteeriumite kohaselt otsest kohustust võtta arvesse elanike arvu muutuse trendi, on näiteks KOIT-kava koostamisel maakondlikud komisjonid seda enamikul juhtudel väidetavalt arvestanud. Teavet elanike arvu eeldatava muutuse kohta on saadud nii KOVide kui ka maakonna tasemel koostatud arengudokumentidest. Hindamiste vähese dokumenteerituse tõttu ei ole selles väites võimalik siiski veenduda.

74. Haridusasutustega seotud projektides on kasusaajate arv määratav õpilaste arvu kaudu, mis samuti on riigi viimaste aastate üldise demograafilise olukorra tõttu pigem vähenemas. Auditeeritud projektidega seotud neljas haridusasutuses (Kõo valla Kirivere Põhikool, Tähtvere valla Ilmatsalu Põhikool, Pärsti valla Raudna Põhikool, Räpina Ühisgümnaasium) oli õpilaste arv 2010. aastaks vähenenud võrreldes 2004. aastaga vahemikus 9–52%. Suurim vähenemine toimus Kirivere Põhikoolis. Vaadates õpilaste arvu muutust ülejäänud haridusasutustes, mis said toetust auditis käsitletud meetmete eelarvest, tuleb välja, et olulisel osal asutustest on õpilaste arv viimastel aastatel ka suurenenud. Suurenenud õpilaste arvuga asutusi on toetust saanute hulgas seejuures rohkem kui auditis vaadeldud meetmetest toetust mittesaanute hulgas (vt tabel 4).

Tabel 4. Haridusasutuste osakaal õpilaste arvu muutuse suuna ja ulatuse kaupa auditeeritud haridusasutustes ning ülejäänud haridusasutustes

	õpilaste arvu muutuse suund ja ulatus					
	vähenenud üle 50%	vähenenud 26–50%	vähenenud kuni 25%	muutuseta või suurenenud kuni 25%	suurenenud 26–50%	suurenenud üle 50%
auditeeritud haridusasutustes	25%	25%	50%	0%	0%	0%
auditis vaadeldud meetmeteks ettenähtud rahast toetust saanud ülejäänud haridusasutustes	4%	18%	36%	38%	3%	2%
auditis vaadeldud meetmeteks ettenähtud rahast toetust mittesaanud haridusasutustes	2%	32%	36%	23%	5%	3%

Allikas: Riigikontroll Eesti hariduse infosüsteemi andmetel.

NB! Koolide puhul on võrdlusaastad 2010 ja 2004, lasteaiade puhul 2010 ja 2008.

75. Üldhariduskoolide investeeringute toetuste edukuse hindamisel on Riigikontrolli arvates aga tõsiseks takistuseks selgelt välja ütle mata seisukohad, millised koolid on riigis tervikuna jätkusuutlikud ja millised mitte. Üldhariduskoolide võrgustiku reformimises ei kahtle ühiskonnas keegi, aga samal ajal venitatakse selgete lahenduste, otsuste ja vastutaja paikapanemisega. Vähemalt toetusraha jaotamise seisukohalt peaksid selleks kehtima üle Eesti ühesugused põhimõtted ning kuni need puuduvad, on arvestatav risk, et toetust saavad projektid, mille tulemused pikemat aega ei püsi. Seetõttu leiab Riigikontroll, et edaspidi tuleks määrata täpsemalt kindlaks kriteeriumid, mida toetust taotlevate omavalitsuste koolide jätkusuutlikkuse hindamisel rakendada. Siseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös peaks olema võimalik sellekohased kriteeriumid projektide valikumenetoodikas ette näha ning ELi toetuste järgmisel rahastamisperioodil kasutusele võtta.

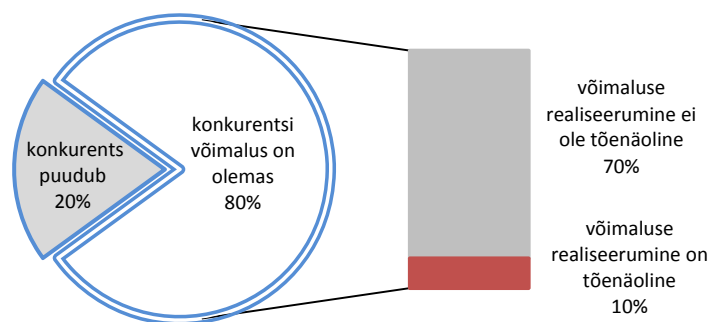
76. **Riigikontrolli soovitus regionaalministritele:** Juhul kui ELi rahastamisperioodil 2014–2020 toetatakse üldhariduskoolide investeeringuid, täiendada projektide valikumenetoodikat selgete hinnangukriteeriumitega koolide tegevuse jätkuvuse kohta.

Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Märgime, et ka seniste KOIT-kava kooliobjektide (nagu ka teiste avalike objektide) hindamisel on jätkusuutlikkusega seonduvad teemad omanud väga kõrget tähtsust projektide koondhinde ja eelistusjärjestuse kujunemisel ning projektide valikul on lähtutud Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangutest kooliobjekti kui sellise jätkusuutlikkusest. Tuleb arvestada, et amortiseerunud koolihoone renoveerimine ei kaota oma aktuaalsust ka kõrgema õppeastme kadumisel. Samuti tuleb konstateerida fakti, et õpilaste arvu algses mahus säilimist ei ole toetanud ka demograafilised trendid, kuid vajadus avaliku teenuse pakkumisele ei kao sellest hoolimata. KOIT-kava rakendamise aastate jooksul on siiski muutumas selgemaks ka nii riigi kui kohaliku omavalitsuse prioriteedid, mistõttu on riigikontrolli soovitus arvestatav ja aktsepteeritav analoogsete programmiperioodi 2014+ meetmete rakendusskeemide välja töötamisel.

Toetust saanud asutused ei konkureeri kasusaajate pärast teiste samaliigiliste asutustega

77. Riigikontroll päris auditeeritud projektidega seotud omavalitsuste juhtidelt ka aru, kas on võimalik, et toetust saanud asutuse ning teiste lähimate sarnaseid teenuseid osutavate asutuste kasusaajate ring kattub. Konkurentsi kasusaajate arvu pärast pidasid võimalikuks enamik auditeeritud KOVidest (vt joonis 13). Nimetati ka objektid, kus kasusaajad võivad kattuda. Samas ei usuta, et kasusaajate arv seetõttu siiski tulevikus väheneb, kuna üldjuhul on vahemaad objektide vahel võrdlemisi suured ning ei peeta otstarbekaks sõita sama teenuse pärast mujale. Erandina arvati vaid kahes vallas, et õpirände tõttu naaberomavalitsuste koolidesse on valla oma kooli õpilaste arvu vähenemine edaspidi võimalik.

Joonis 13. Auditeeritud KOVide osakaal vastavalt omavalitsusjuhtide hinnangule selle kohta, kas toetust saanud asutus konkureerib piirkonnas teiste samaliigiliste asutustega



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmetel

78. Kahe auditis vaadeldud asutuse puhul väärivad tähelepanu nende suhteline lähedus teiste sarnaseid teenuseid osutavate asutustega. Väätsa tervisekompleksist jäävad 10 km raadiusesse nii Türi kui ka Paide linna spordikeskused ning Taheva vallas paiknevad samuti ca 10 km vahemaa tagant kaks sotsiaalhoolekande asutust: auditeeritud SA Taheva Sanatoorium ning Hargla hooldekodu. Väätsa tervisekompleksi spordisaal on põhiosa ajast kohaliku kooli kasutuses ning hoones asuvad ka vallavalitsuse ja perearstikeskuse tööruumid. Auditeeritud SA Taheva Sanatoorium teeninduspiirkond ulatub valla piirdest kaugemale ning teenused on võrreldes Hargla hooldekoduga mitmekesisemad. Seega ei mõjuta lähestikku paiknevad asutused nendel juhtudel oluliselt üksteise toimimist.

79. Ülejäänud auditeeritud asutused paiknesid piirkonnas sarnaseid teenuseid osutavatest teistest asutustest juba üksjagu kaugemal ning viimased ei konkureeri Riigikontrolli hinnangul toetust saanutega määral, mis mõjutaks oluliselt toetust saanud asutuste toimimist. Üldisemas plaanis on sarnaste teenustega asutuste omavahelise konkurentsi tuvastamine ning toetuste määramisel sellega arvestamine praegu aga keeruline, kuna puudub terviklik ülevaade omavalitsuse sotsiaalse taristu täpsest paiknemisest. Teada on haridusasutuste asukohad, mille kohta peetakse arvestust Eesti Hariduse Infosüsteemis. Kultuuri- ja spordiasutuste paiknemisest omavalitsustes näiteks samasugust teavet riigis koondatud ei ole ning rakendusasutusel on teave vaid nende kohta, kes on toetust saanud. Selleks, et toetuseks sobilike projektide valikul järgmisel ELi rahastamisperioodil saaks sarnaste teenustega asutuste omavahelist konkurentsi paremini hinnata, võiks Riigikontrolli arvates olla abi omavalitsuse sotsiaalsest taristust hõlmavast kaardirakendusest, mida saab projektide hindamisel kasutada täiendava info allikana. Kaardirakenduse väljatöötamisel saaks Riigikontrolli arvates toetuda näiteks andmetele, mis on kogutud asutuste asukohtade kohta maakondade sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringute koostamisel. Riigikontroll leiab, et kaardirakenduse väljatöötamise eest peaks hea seisma regionaalminister, kelle ülesannete hulka kuulub Vabariigi Valitsuse tasemel omavalitsuste arendamine.

80. **Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Töötada ELi toetuste rahastamisperioodiks 2014–2020 välja kaardirakendus omavalitsuste sotsiaalse taristu objektide paiknemise kohta ning teha see kättesaadavaks omavalitsustele avatud toetusmeetmete rakendajatele.

Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Maavalitsused on sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringute koostamise käigus kaardistanud ka taristu paiknemise. Siseministeerium on vastavaid kaarte ka üleriigiliselt koondamas ning esialgne vaade peaks kujunema I kvartal 2012.

Kas teadsite, et

enamiku auditeeritud projektide käigus kasutati toetusraha kas uue hoone ehitamiseks või hõlmasid tööd vana hoone või selle sektsiooni juures piirde- ja kandekonstruksioonide ning avatäidete muutmist ning elektri- ja soojavarustussüsteemide välja- vahetamist.

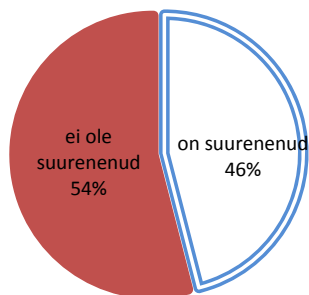
Samas arvasid auditeeritustest ligikaudu pooled, et toetusega seotud hoone vajab täiendavaid investeeringuid, kuid juba tehtud tööde tulemusena rajatut see ei mõjutaks.

Toetust saanud objekti majandamine ei ole seni ebaproportsionaalselt suuri kulusid enamasti kaasa toonud

81. Koos eesmärgiga osutada senisest enam ja kvaliteetsemaid teenuseid tuleb üldjuhul arvestada ka suuremate rahaliste väljaminekutega teenuseid osutava asutuse ülalpidamiseks. Ka auditis vaadeldud projektides on toetust saanud asutuste majandamiskulud 2010. aasta ja projektile eelnenud aasta võrdluses enamasti suurenenud (62% juhtudel). Absoluutnäitajates väljenduvat kulude suurenemist ei saa siiski pidada vahetuks projekti mõjuks, kuna kulude suurus on erinevate tegurite mõjuvõimeline. Vahepealsel ajal on tõusnud mitmete teenuste hinnad ning suurenenud külmade talvede tõttu soojus- ja elektrienergia tarbimine.

82. Auditis vaadeldud projektidest olid toetusega seotud objekti majandavad asutused suuremalt jaolt KOVi hallatavad asutused (75% juhtudel), mille kulud on üheks osaks vastava valla või linna kogukuludest. Kuigi majandamiskulud on sellistes asutustes kasvanud, ei ole samal võrdlusperioodil nende asutuste kulude osakaal vastava KOVi majandamiskuludes tervikuna enamasti suurenenud (vt joonis 14). See viitab, et projekti käigus soetatud või renoveeritud vara majandamine ei ole vaadeldud perioodil toonud kaasa ebaproportsionaalselt suuri kulusid võrreldes sama KOVi teiste valdkondade majandamiskuludega. KOVides, kus objekti majandamiskulude osakaal KOVi vastavates kuludes oli suurenenud, on suurenemise määr olnud enamasti suhteliselt väike: tasemel üks kuni neli protsenti.

Joonis 14. Auditeeritud projektidega seotud asutuste majandamiskulude osakaalu muutus vastava KOVi majandamiskuludes kokku 2010. aasta ja projektile eelnenud aasta võrdluses



Allikas: Riigikontrolli auditeeritud KOVide andmetel

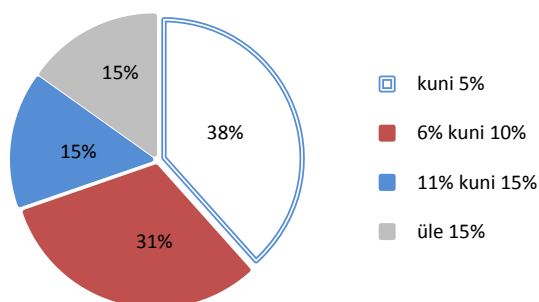
Kas teadsite, et

EAS kogub aasta pärast projekti lõppemist järelearuannetega teavet selle kohta, kas toetusega seotud objekti majandamine on muutunud efektiivsemaks. Auditeeritud projektide osas on aruande esitajad hinnanud mõju suureks või väga suureks 50% juhtudel ning mõju on puudunud või seda ei ole olnud võimalik mõõta 35% juhtudel.

Mõju väljendub enamasti elektri- ja soojusenergia tarbimisenäitajate languses. Näiteks on Järvakandi vald deklareerinud, et rahvamajas vähenesid need kulud pärast renoveerimist ligikaudu viiendiku võrra.

83. Toetust saanud objektiga seotud asutuse majandamiskulude osakaal vastava KOVi majandamiskuludest jääb 2010. aasta andmete põhjal enamasti 10% piiresse (vt joonis 15). Suurem osakaal on omane auditis vaadeldud haridusasutustele (nt Kõo valla Kirivere põhikool, Tähtvere vallas Ilmatsalu Põhikool ning Räpina Gümnaasium). Samas on seda liiki kulude arvestuses suhteliselt suure koormusega KOVi eelarvele ka auditis vaadeldud spordi- ja vaba aja asutused: Kunda linna spordikompleksi majandamiskulud moodustasid 2010. aastal linna majandamiskuludest 10%, Väätsa tervisekompleksi kulud samal aastal 9%.

Joonis 15. Auditeeritud projektiga seotud asutuse majandamiskulude osakaal vastava KOVi majandamiskuludest kokku 2010. aastal



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmetel

Võlakoormuse piirmäära ületamise on projekt toonud kaasa kahes KOVis

84. Tegevuse rahastamise võimet ja jätkusuutlikkust iseloomustavate finantsnäitajate põhjal ei ole auditeeritud projektides raha saanud KOVid üldiselt halvemal positsioonil kui toetust mittesaanud KOVid. Elaniku kohta arvestatud maksutulu järgi oli auditeeritud KOVide hulgas isegi rohkem neid, kelle maksutulu oli 2010. aastal sama maakonna keskmisest tasemest kõrgem. See tähendab, et ollakse piirkonnas suhteliselt suurte omatuludega, mis on muid asjaolusid kõrvale jättes tegevuse rahastamise võime seisukohast hea näitaja. Auditis vaadeldud meetme eelarvest raha saanud kõikide KOVide ja ka raha mittesaanud KOVide arvestuses on maakonna keskmisest tasemest suuremat ja teisalt väiksemat maksutulu saanute hulk enam-vähem ühesuurune (vt joonis 16).

Kas teadsite, et

auditeeritud KOVidest oli 2010. a andmete põhjal suurima maksutuluga elaniku kohta Tähtvere vald (496 €, kõikide KOVide pingereas 26. kohal) ning väikseima tuluga Räpina vald (304 €, pingereas 212. kohal).

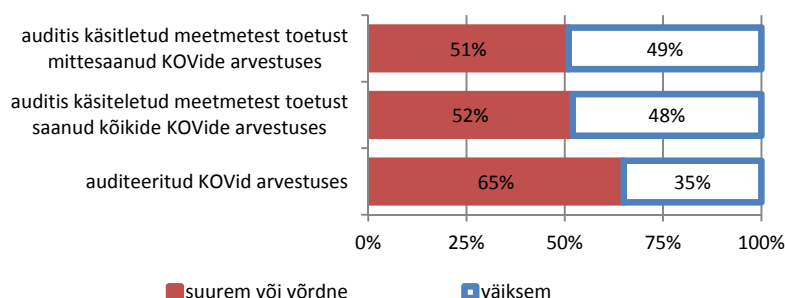
Tähtvere vallas renoveeriti KOIT-kavaks ette nähtud rahaga Ilmatsalu põhikooli saal ja abiruumid ning uuendati elektrisüsteeme.



Ilmatsalu põhikooli hoone

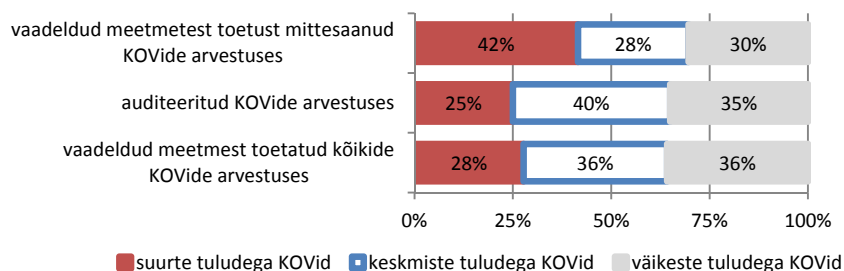
Foto: Riigikontroll

Joonis 16. Maksutulu elaniku kohta 2010. aastal võrreldes maakonna keskmise tasemega auditeeritud KOVides ning ülejäänud KOVides



Allikas: Riigikontroll KOVide eelarve täitmise kuuaruannete (www.fin.ee/?id=11182, 24.11.2011) ja Eesti Linnade Liidu (<http://portaal.ell.ee/1449>, 24.11.2011) andmetel

85. Elaniku kohta arvestatud maksutulude suuruse järgi rühmitatud omavalitsuste hulgas on auditeeritud KOVisid kõige enam keskmiste tuludega KOVide rühmas. Sama kehtib kõikide KOVide kohta, kes on saanud toetust auditis käsitletud meetmete eelarvest (vt joonis 17). Suurte tuludega omavalitsusi on märgatavalt enam toetust mittesaanute hulgas. See on ka mõisteta, kuna teenuste regionaalse kättesaadavuse parandamine oli eesmärgiks valdaval osal auditis vaadeldud meetmetel (vt tabel 1) ning toetatud on mitmeid piirkondi, kus omavalitsuste tulud on suhteliselt väikesed.

Joonis 17. Auditeeritud KOVide ja ülejäänud KOVide osakaal elaniku kohta arvestatud maksutulude järgi 2010. aastal, jaotatuna suurusrühmadesse³

Allikas: Riigikontroll KOVide eelarve täitmise kuuaruannete (www.fin.ee/?id=11182, 24.11.2011) ja Eesti Linnade Liidu (<http://portaal.ell.ee/1449>, 24.11.2011) andmetel

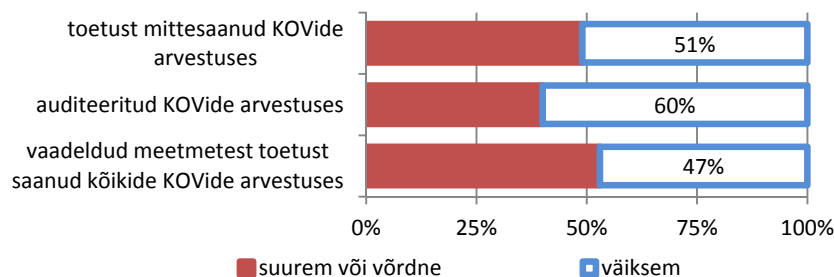
Omafinantseerimise võimekuse näitaja leitakse KOVi tekkepõhiste põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude suhtena.

Põhitegevuse tulud on kogutulud, millest on lahutatud põhivara müügi kasumkahjum, saadud põhivara sihtfinantseerimine ning finantstulud.

Põhitegevuse kulud on kõik kulud, millest on lahutatud antud põhivara sihtfinantseerimine, põhivara amortisatsioon ja ümberhindlus, finantskulud ning põhivara soetamisel tasutud käibemaks.

Allikas: Rahandusministeerium; kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (<https://www.riigiteataja.ee/akt/103022011006>)

86. Rahandusministeeriumi kasutatava KOVide **omafinantseerimise võimekuse näitaja** poolest ei erine auditeeritud KOVID samuti oluliselt ülejäänutest. See on näitaja, mis iseloomustab majandusüksuse suutlikkust teenindada võlakohustusi ning teha investeeringuid. Perioodi 2004–2010 sama maakonna keskmise tasemega võrreldes oli nii toetust saanute kui ka ülejäänud KOVide hulgas ligikaudu pooltel omafinantseerimise võimekus maakonna keskmisest madalam (vt joonis 18) ning pooltel suurem. Seega ei ole auditeeritud KOVide võime laene tagasi maksta ning uusi investeeringuid teha ei parem ega halvem kui toetust mittesaanud KOVIDel.

Joonis 18. Omafinantseerimise võimekuse näitaja võrreldes maakonna keskmise tasemega perioodil 2004–2010 auditeeritud KOVIDes ning ülejäänud KOVIDes

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi aruande „Kohalike omavalitsuste finantsnäitajad 2004–2010“ (<http://www.fin.ee/doc.php?12554>, 24.11.2011) andmetel

³ Suurusrühmad on moodustatud elaniku kohta arvestatud maksutulude alusel kahanevalt reastatud Eesti KOVIDest, igas rühmas 33% KOVIDest.

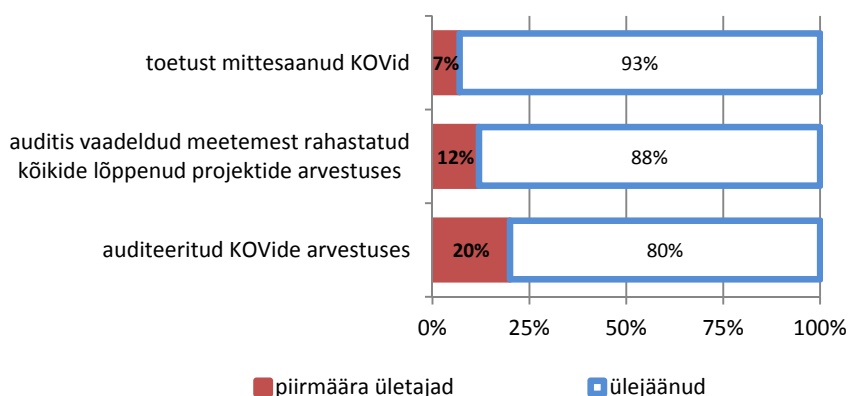


Pärsti valla Raudna põhikooli spordiväljak võimla juures (toetusest renoveeritud spordihoone paikneb endises mõisa ringtallis)

Foto: Riigikontroll

87. Võlakoormus on toetust saanud auditeeritud KOVidel mõnevõrra suurem kui auditis vaadeldud meetmeteks ettenähtud raha mittesaanutel: keskmine võlakoormus vastavalt 36 ja 17%. Põhjuseks asjaolu, et toetuse kasutuselevõtuks vajamineva omafinantseeringu tarvis on sageli võetud laenu. Ka on toetust saanud KOVide hulgas enam neid, kelle võlakoormus on seaduses lubatust suurem. Nii oli auditeeritud projektidega seotud KOVide hulgas selliseid 20%, toetust mittesaanud KOVide hulgas aga 7% (vt joonis 19). Suurem võlakoormus tähendab, et suhteliselt suur osa KOVi tulevastest tuludest kulub võlakohustuse teenindamiseks ning selle võrra jääb muude tegevuste jaoks vähem raha. See võib sundida hoidma kokku põhitegevuse kulusid ning vähendama ka teenuste pakkumist.

Joonis 19. Seaduses ettenähtud võlakoormuse piirmäära ületajate osakaal auditeeritud KOVides ning ülejäänud KOVides 2010. aastal



Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi aruande „Kohalike omavalitsuste võlakohustused“ (<http://www.fin.ee/doc.php?105148>, 24.11.2011) andmetel

Kas teadsite, et

aastatel 2005–2009 renoveeris RKAS projekti „Koolid korda!“ käigus üle Eesti 34 koolihoonet. Valdavalt oli tegemist munitsipaalkoolidega ning nende korda- tegemiseks kasutati finantsskeemi, millega kaasnes KOVidele pikaajaline rendimaksete kohustus. Esiti käsitleti sõlmitud lepinguid kasutusrendina, mis KOVide võlakoormust ei suurenda. Hiljem aga täpsustati seisukohti ning võlasuhet tuli hakata edaspidi kajastama kapitalirendina, mis arvati ka KOVide võlakoormusesse (vt ka Riigikontrolli 2009. a auditit „Riigi tegevus projekti „Koolid korda!“ elluviimisel).

Märjamaal oli enne käesolevas auditis vaadeldud projekti renoveeritud koostöös RKASiga gümnaasiumihoone, mille rendimaksete kohustus läks alates 2008. aastast võlakohustuste hulka. Pärsti vallas renoveeriti RKASi kaasabil auditis vaadeldud Raudna põhikooli spordi- hoone, mille töödega alustati 2007. aastal.

88. Auditeeritud projektidega seotud KOVides oli 2010. aasta lõppedes võlgu seadusega lubatust rohkem Pärsti vallas, Pärnu linnal, Võru linnal ja Märjamaa vallas. Märjamaal ja Pärstis ületati võlakoormuse piirmäär 2008. aastal, milles on oma osa ka auditeeritud projektide elluviimiseks võetud kohustustel. Märjamaal võeti kultuurimaja renoveerimiseks laenu ca 20 miljonit krooni (toetus oli 10,5 mln kr) ning Pärsti vallas Raudna põhikooli spordihoone ehituseks kapitalirendikohustus ca 45 miljonit krooni (toetus oli 6 mln kr). Märjamaa projekt sai toetust 2007–2010 ning Pärsti projekt 2004–2006 KOIT-kava alusel.

89. Märjamaa vallas mõjutas võlakoormuse piirmäära ületamist ka asjaolu, et aastatel 2006–2008 täpsustati riigis üldisi põhimõtteid, kuidas kajastada raamatupidamises Riigi Kinnisvara ASiga (RKAS) enne 2006. aastat projektis „Koolid korda!“ sõlmitud finantseerimislepingutest tulenevaid kohustusi. Selle tulemusena pidid mitmed KOVid (sh ka Märjamaa vald) hakkama RKASi ees võetud kohustusi kajastama kapitalirendina, mille tulemusena suurenes oluliselt ka nende võlakoormus. Varem kajastati neid kohustusi kasutusrendina. Pärsti vallas viidi auditis vaadeldud projekt ellu samuti koostöös RKASiga, kuid see algas 2006. aastal ning praegu on Rahandusministeeriumi ametnikud seisukohal, et sel ajal oli juba teada, et sedalaadi lepinguid tuleb käsitleda kapitalirendina. Pärsti valla suur võlakoormus oli päevakorral ka Siseministeeriumi juurde moodustatud KOIT-kava eksperdikomisjonis, kus analüüsiti perioodi 2007–2010 KOIT-kava maakondlike komisjonide hinnanguid. Nimelt taotles Pärsti vald Raudna põhikoolile toetust ka

järgmise perioodi KOIT-kava alusel. Rahandusministeerium oli eksperdikomisjonile arvamust esitades seisukohal, et Pärsti vallal ei jätku raha projekti omafinantseeringuks. Eksperdikomisjon sellega ei nõustunud ning otsustas projekti ikkagi toetada. Ühe argumendiks kasutati seejuures just eelnimetatud seisukoha muutumist RKASi lepingutega seotud kohustuste osas, mida KOVID ei saanud väidetavalt ette näha.

Pärsti Vallavalitsuse märkus (vt Pärsti Vallavalitsuse vastuse täisteksti Riigikontrolli kodulehel www.riigikontroll.ee): Pärsti vallavanem tõi oma vastuses välja, et Märjamaa ja Pärsti valla näidet tuleks RKASi projektidest tekkinud kohustuste kirjeldamisel käsitleda aruandes koos. Pärsti vald sõlmis RKASiga lepingu Raudna Põhikooli spordihoone ehituseks 3.8.2006 ning lepingu allkirjastamisel kehtinud põhimõtete järgi ei tulnud vallavanema väitel vallal võlakohustust arvele võtta. Samuti rõhutab Pärsti vallavanem, et põhimõtete tagantjärele muutmisega on rikutud omavalitsuste õiguspärasest ootust ning RKASi tehingute kajastamisega seotud põhimõtete muutmine ajas on mõjutanud võlakoormuse ületamist Pärsti vallas. Pärsti tõstas oma vastuses ka küsimuse, kas on võlakoormuse näitaja üldse käsitletav projektide tulemust mõjutava tegurina.

Riigikontrolli selgitus: Aruande punktis 87 kirjeldatud RKASi projektide raamatupidamises kajastamise reeglite täpsustamine toimus 2006. aasta maikuus ning täienenud reeglid kehtisid kõikidele lepingutele, mis sõlmitud alates 1.1.2006 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/1035211>). Pärsti valla ja RKASi vahel sõlmiti leping sama aasta augustis, kui kehtisid juba uued reeglid. See on põhjus, miks Märjamaa ja Pärsti näidet on aruandes kirjeldatud mõnevõrra erinevalt. Ka Rahandusministeeriumi väitel pidid KOVID siis juba teadma, et kohustusete kajastamiseks on nõuded täpsustunud.

Võlakoormus on projektide tulemuste püsimist mõjutav tegur aruande punktis 86 kirjeldatud põhjustel. Suurem võlakoormus seob suurema osa KOVi tulevastest tuludest ning see kätkeb endas riski, et ollakse sunnitud väljaminekuid kokku hoidma ja vähendama teenuste pakkumist. See võib mõjutada ka teenuseid, mis seotud toetust saanud projektiga.

90. Kokkuvõtvalt saab öelda, et Riigikontroll ei leidnud auditi käigus midagi sellist, mis lubaks projektide tulemuste jätkusuutlikkuses tõsikindlalt kahelda. Kuigi auditeeritud projekte võib pidada siamaani pigem kordaläinuks, ei ole projektide valikuprotsessis esinevate probleemide tõttu samas kindlust, et toetust saanud projektid aitavad saavutada meetme eesmäärke rohkem kui need, mis jäid toetuseta (vt p-d 16–30).

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal regionaalministrile, haridus- ja teadusministrile ning EASi ja Innove juhatusele mitmeid soovitusi. Regionaalminister, haridus- ja teadusminister ning EASi ja Innove juhatus saatsid jaanuaris 2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditeeritute kohta

Pärnu Linnavalitsuse arvamus: Täname võimaluse eest avaldada arvamust kontrolliaruande „Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel“ eelnõu kohta. Kontrolliaruandes on väga põhjalikult analüüsitud kohalike omavalitsuste poolt EL toetusraha kasutamist, kuidas toimus projektide valik, kas toetusi on kasutatud vastavalt seatud eesmärkidele ja sihipäraselt, analüüsitud on projektide tulemusi. Riigikontrolli auditi raames sattus valimisse Pärnu linna projekt „Hoone renoveerimine Pärnu erivajadustega Inimeste rehabilitatsioonikeskuseks (Riia mnt 70, Pärnu)“. Pärnu linnale oli rehabilitatsioonikeskuse valmimine väga oluliseks sotsiaalteenuste pakkumise seisukohalt ning rehabilitatsioonikeskuses tehtav väga hea töö on tõestanud selle hoone/asutuse vajalikkust nüüd juba mitme aasta jooksul. Oleme nõus, et projektide valikuprotsessid peaksid tulevikus olema läbipaistvamad ning hindamiskriteeriumide sõnastus konkreetsem, mis tagab valikuprotsessi objektiivsuse ja kahandab subjektiivsete eelistuste mõju. Taotleja jaoks on otsustusprotsessi läbipaistvus oluline, et hinnata oma puudujääke ning mõista ja usaldada projektide hindamisprotsessi. Meil on väga hea meel lugeda kontrolliaruande eelnõust, et Riigikontroll ei leidnud auditi käigus midagi sellist, mis lubaks projektide tulemuste jätkusuutlikkuses tõsikindlalt kahelda ning et auditeeritud projekte võib siiani pidada pigem kordaläinuks. Kinnitan siinkohal veel kord, et Pärnu erivajadustega inimeste rehabilitatsioonikeskuse valmimine EL toetusel oli Pärnu linnale ja kodanikele väga vajalik ning mitme aasta eest valminud hoone/asutus teenindab täna sihtrühma kuuluvaid inimesi väga heal tasemel.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Toetatavate projektide valikuprotsess 22. Soovitus regionaalministrile ning haridus- ja teadusministrile: Juhul, kui ELi rahastamisperioodil 2014–2020 kasutatakse toetuse saajate väljavalimise metoodikas hindamisskaalat, määrata hinnangukriteeriumite kaupa kindlaks igale hindele vastavad asjaolud. (p-d 16–21)	Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Analoogete hindamismetoodika rakendamisel oleme valmis täpsemalt kirjeldama hindamisskaala väärtusi. Riigikontrolli soovitusena arvestatakse programmiperioodi 2014+ meetmete rakendusskeemide väljatöötamisel. Haridus- ja teadusministri vastus: Soovitust täidetakse. Nõustume, struktuurifondide rahastamisperioodil 2014–2020 kavatseme võimalusel hindamisskaalad esitada kirjeldustega, mis aitavad kaasa projektitaotluste hindamisele.
30. Soovitus haridus- ja teadusministrile: Määrata ELi rahastamisperioodil 2014–2020 toetatavate projektide väljavalimise dokumenteerimiseks kindlaks nõuded, mis kohustavad kirja panema projektide hindamisel nende paremusjärjestust mõjutavad olulised asjaolud. (p-d 23–29)	Haridus- ja teadusministri vastus: Soovitust täidetakse. Hindamisprotsessis osalejatele kehtestatakse perioodil 2014–2020 võimalusel täpsem projektihinde kujunemise metoodika. Olulised asjaolud dokumenteeritakse.
Projektide eesmärkide seadmine ja täitmise kontrollimine 37. Soovitus regionaalministrile, EASi juhatusele, haridus- ja teadusministrile ning SA Innove juhatusele: Määrata ELi rahastamisperioodiks 2014–2020 nõuded, kuidas tuleb sõnastada toetatavate projektide eesmärgid, et eristada neid üheselt ja selgelt projekti mõjudest. (p-d 31–36)	Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Oleme valmis täpsustama sõnastamisele kehtestatavaid nõudeid taotlustes, tagamaks samalaadne eesmärkide kirjeldus. Riigikontrolli soovitusena arvestatakse programmiperioodi 2014+ meetmete rakendusskeemide väljatöötamisel. EASi juhatuse vastus: Soovitust täidetakse. Kirjeldame järgmise perioodi taotluste koostamise juhendmaterjalis täpsemalt, kuidas sõnastada projekti eesmärgi. Taotluste hindamise käigus jälgime eesmärkide arusaadavust, vajadusel palume taotlejatel eesmärki täpsustada või muuta. Haridus- ja teadusministri vastus: Soovitust täidetakse. Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et taotlustes peaksid eesmärgid olema kirjeldatud täpsemini ning kavatseb rahastamisperioodil 2014–2020 täpsustada eesmärkide seadmise ja sõnastamise nõudeid, mh taotlusvormides ja nende täitmise juhendites. SA Innove juhatuse vastus: Soovitust täidetakse osaliselt. Eesmärgi sõnastavad oma projektides toetuse taotlejad. Rakendusüksus (RÜ) saab oma töös (sh toetuse andmisel või sellest keeldumisel) lähtuda õigusaktides antud raamistikust. Juhul kui raamistik näeb ette Riigikontrolli poolt soovitatud nõuded, siis RÜ neid ka järgib. Omalt poolt saame toetuse taotlejaid nõustada eesmärkide ja mõjude sõnastamisel.
44. Soovitus EASi ja Innove juhatusele: Kehtestada projekti lõpp- ja/või järelaruannete	EASi juhatuse vastus: Soovitust täidetakse. Kirjeldame järgmise perioodi aruandluse (sh järelaruandluse) koostamise juhendmaterjalis täpsemalt,

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
vorminõuete täpsemad reeglid projekti tulemuste kirjeldamisele ning kontrollida reeglitest kinnipidamist. (p-d 38–43)	kuidas sõnastada projekti saavutatud tulemusi. Aruannete menetlemise käigus jälgime sõnastatud tulemuste arusaadavust ja vastavust seatud eesmärgile, vajadusel palume taotlejatel tulemusi täpsustada või muuta. Innove juhatuse vastus: Soovitust täidetakse. Perioodi 2014–2020 toetuste andmisel analüüsime koostöös haridus- ja teadusministeeriumiga lõpparuande vorme ja täpsustame nõudeid aruannetes esitatavale informatsioonile (vastavalt kehtivale EL ja siseriiklikule õigusraamistikule).
Projektide tulemuste seire 56. Soovitus regionaalministrile: Kui ELi rahastamisperioodil 2014–2020 toetatavate projektide tulemuste mõõtmisel kasutatakse näitajana kasusaajate arvu, määrata projekti dokumentatsiooni koostamise juhendites täpsemalt kindlaks, keda ja kuidas kasusaajatena käsitleda. (p-d 45–55)	Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Nendime, et ka tänasel päeval on meetmes põhimõtteliselt kehtiv kasusaajate arvestamise meetodika, kuid nõustume, et mõne valdkonna objektide puhul on kasusaajate arvu loendamine keerulisem, kuna alati ei ole ka toetuse saajal täpset statistikat teenuse tarbijate arvu üle (nt kultuuri- ja spordiobjektid). Oleme praegu täpsustamas perioodi 2007–2013 KOIT-kava kasusaajate arvestamise põhimõtteid ning analoogse indikaatori kasutamisel 2014+ meetmetes püüame anda ka taotlejale konkreetsemaid juhiseid.
Projektide andmed riiklikus registris 61. Soovitus rahandusministrile: Analüüsida SFOSi andmestikuga seotud probleeme ning võtta 2012. aasta jooksul tarvitusele abinõud, et tagada, et rakendusüksused esitaksid SFOSi selle pidamise põhimäärusega nõutud andmeid. (p-d 57–60)	Rahandusministri vastus: Soovitust täidetakse. Rahandusministeerium on probleemi osaliselt juba tuvastanud ja parendustegevustega alustanud: 1. Koos paikvaatluse protokolliga 20.10.2011 tehti EASile soovitus kanda SFOSi ka koordinaatorite poolt tehtud paikvaatlused. 2. Rahandusministeerium kontrollis eesmärkide ja tegevuste sisestamist ning suhtles EASiga 2011. aasta detsembri keskel. EAS lubas andmeid täiendada 2012. a jaanuari lõpuks. 2012. aastal jätkab Rahandusministeerium SFOSi andmestiku analüüsimist ja tegeleb juba tuvastatud probleemidele lahenduste leidmisega. Sealhulgas on kavas suurendada Rahandusministeeriumi järelevalve võimekust.
Projektist kasu saavate isikute arvu muutusega arvestamine 76. Soovitus regionaalministrile: Juhul kui ELi rahastamisperioodil 2014–2020 toetatakse üldhariduskoolide investeeringuid, täiendada projektide valikumeetodikat selgete hinnangukriteeriumitega koolide tegevuse jätkuvuse kohta. (p-d 70–75)	Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Märkime, et ka seniste KOIT-kava kooliobjektide (nagu ka teiste avalike objektide) hindamisel on jätkusuutlikkusega seonduvad teemad omanud väga kõrget tähtsust projektide koondhinde ja eelistusjärjestuse kujunemisel ning projektide valikul on lähtutud Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangutest kooliobjekti kui sellise jätkusuutlikkusest. Tuleb arvestada, et amortiseerunud koolihoone renoveerimine ei kaota oma aktuaalsust ka kõrgema õppeastme kadumisel. Samuti tuleb konstateerida fakti, et õpilaste arvu algses mahus säilimist ei ole toetanud ka demograafilised trendid, kuid vajadus avaliku teenuse pakkumisele ei kao sellest hoolimata. KOIT-kava rakendamise aastate jooksul on siiski muutumas selgemaks ka nii riigi kui kohaliku omavalitsuse prioriteedid, mistõttu on riigikontrolli soovitus arvestatav ja aktsepteeritav analoogsete programmiperioodi 2014+ meetmete rakendusskeemide välja töötamisel.
Sotsiaalse taristu objektide omavahelise konkureerimise tuvastamine 80. Soovitus regionaalministrile: Töötada ELi toetuste rahastamisperioodiks 2014–2020 välja kaardirakendus omavalitsuste sotsiaalse taristu objektide paiknemise kohta ning teha see kättesaadavaks omavalitsustele avatud toetusmeetmete rakendajatele. (p-d 77–79)	Regionaalministri vastus: Soovitust täidetakse. Maavalitsused on sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringute koostamise käigus kaardistanud ka taristu paiknemise. Siseministeerium on vastavaid kaarte ka üleriigiliselt koondamas ning esialgne vaade peaks kujunema I kvartal 2012.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi toetustest rahastatud KOIT-kava projektide ning noortekeskuste ja teavitamis- ja nõustamiskeskuste projektide eesmärgid on saavutatud ning rakendusüksused nende saavutamist kontrollinud. Auditi käigus kontrolliti 20 juhuslikult valitud projekti. Samuti auditeeriti, kas rahastatavate projektide valikuprotsessi on dokumenteeritud ning kuivõrd võimaldab hindamismetoodika vältida subjektiivsetest eelistustest kantud otsuseid.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmise kriteeriumid kooskõlastati rakendusasutuste Siseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga ning rakendusüksuste EASi ja SAGA Innove.

A. Rahastatavate projekti valikuprotsessi hindamisel keskenduti järgmistele küsimustele:

- 1) Kas hindamisjuhendid on oluliste kriteeriumite poolest piisavalt selged ning konkreetsed, et hinnata projekti objektiivselt?
- 2) Kas hindamistulemused oluliste mõjukriteeriumite osas on kujunenud mõõdetavate ja üheselt arusaadavate näitajate alusel?
- 3) Kas projekte valides on hindamisprotsess on läbipaistvalt dokumenteeritud?

B. Projekti eesmärkide ja mõjude saavutamisel keskenduti järgmistele küsimustele:

- 1) Kas toetust saanud projektile eesmärgiks seatud väljund on saavutatud?
- 2) Kas projekti käigus soetatud vara on säilinud ja seda kasutatakse sihipäraselt?
- 3) Kas toetust saanud projektide tulemustel on potentsiaali pikemaajaliselt püsida?

C. Projekti eesmärkide ja mõjude saavutamise kontrollimisel keskenduti küsimustele:

- 1) Kas rakendusüksused on projektitaotlustes esitatud eesmärkide saavutamist hinnanud ja selle dokumenteerinud?
- 2) Kas projektiga seotud andmete kajastamisel SFOSis on järgitud struktuuritoetuse registri pidamise põhimäärust (§ 5 lg 3 ja 5, 6 peatükk)?

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditiga on hõlmatud Euroopa Liidu toetust saanute hulgast juhuvalimi alusel valitud 19 KOVi ja 1 KOVi valitseva mõju all tegutseva ühingu sotsiaalse infrastruktuuri projekti, millest 8 on rahastatud struktuurivahendite perioodi 2004–2006 kohaliku omavalitsuse investeeringutoetuse ning kutse- ja kõrghariduse infrastruktuuri kaasajastamise kavast, ülejäänud 12 perioodi 2007–2013 kohalike teenuste arendamise kavast ning noortekeskuste infrastruktuuri kaasajastamise kavast.

Auditeeritud projektide valimiseks võeti aluseks nimetatud investeeringukavadest toetust saanud projektide kogum, mille tegevused olid 2010. aasta lõpuks lõpetatud. Valimiseks jagati projektid viie valdkonna vahel: haridus, kultuur, sotsiaalhooletkanne, sport ja vaba aeg ning noorsootöö. Igast valdkondlikust rühmast võeti juhuvalikuga neli projekti, arvestades projektide arvu proportsionaalset jaotust eelmise ja käesoleva rahastamisperioodi vahel.

Tabel 5. Auditeeritud projektide nimekiri

Periood	Meede	Toetuse saaja nimi	Projekti nimetus
2004–2006	4.6.1	Pärsti Vallavalitsus	Raudna Põhikooli spordihoone ehitus ja ringtalli müüri remont-restaureerimine
2004–2006	4.6.1	Tähtvere Vallavalitsus	Ilmatsalu põhikooli nõrkvoolu- ja valgustusseadmete uuendamine ning saali ja abiruumide rekonstrueerimine
2004–2006	4.6.1	Räpina Vallavalitsus	Räpina Ühisgümnaasiumi katuste rekonstrueerimine ja akende vahetus
2004–2006	4.3	Kambja Vallavalitsus	Kambja noorte- ja koolituskeskuse renoveerimine
2004–2006	4.3	Võru Linnavalitsus	Võru Avatud Noortekeskuse ruumide renoveerimine ja sisustamine
2004–2006	4.3	Kärdla Linnavalitsus	Hiiumaa teavitamis- ja nõustamiskeskuse ning maakondliku võrgustiku väljaarendamine
2004–2006	4.6.1	Jõhvi Vallavalitsus	Jõhvi aktiveerimiskeskuse rajamine vähese konkurentsivõimega inimestele
2004–2006	4.6.1	Pärnu Linnavalitsus	Hoone renoveerimine Pärnu erivajadustega inimeste rehabilitatsioonikeskuseks (Riia mnt 70, Pärnu)
2007–2013	2.4.1	Kõo Vallavalitsus	Kirivere Põhikooli rekonstrueerimine
2007–2013	2.4.1	Kohila Vallavalitsus	Kohila mõisa ait-kuivati renoveerimine Kohila raamatukoguks
2007–2013	2.4.1	Märjamaa Vallavalitsus	Märjamaa rahvamaja renoveerimine
2007–2013	2.4.1	Järvakandi Vallavalitsus	Järvakandi rahvamaja renoveerimine
2007–2013	2.4.1	Veriora Vallavalitsus	Raamatukogu-külakeskuse ehitamine Veriorale
2007–2013	2.5.1	Abja Vallavalitsus	Abja Valla Noortekeskuse väljaehitamine
2007–2013	2.4.1	Taheva Vallavalitsus	Taheva Sanatooriumi peahoone rekonstrueerimine
2007–2013	2.4.1	Sõmerpalu Vallavalitsus	Sõmerpalu hooldekodu rekonstrueerimine
2007–2013	2.4.1	Rapla Spordirajatised SA	Rapla Vesiroosi Spordihoone ehitamine
2007–2013	2.4.1	Väätša Vallavalitsus	Väätša Tervisekompleksi renoveerimise II etapp
2007–2013	2.4.1	Kunda Linnavalitsus	Kunda spordikompleksi rekonstrueerimine
2007–2013	2.4.1	Audru Vallavalitsus	Lääne-Pärnumaa staadioni rajamine Audru valda

Samuti olid auditeeritavateks auditis käsitletavate meetmete rakendusasutused (Siseministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium) ning rakendusüksused (EAS ja SA Innove).

Auditi toimingutena sooritati järgmised tegevused:

- Analüüsiti õigusakte, projektidega seotud dokumentatsiooni, EASi, Innove, Haridus- ja Teadusministeerium ja Siseministeerium eurotoetuste kasutamise juhendmaterjale, maavalitsuste projektide hindamisprotokolle ning toetust saanud objekti kohta kogutud dokumente (majandusaasta aruanded, inventuurilehed jm).
- Intervjueeriti suuliselt ja kirjalikult Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, EASi ja SA Innove struktuurivahendite rakenduse eest vastutavate ja elluviivate üksuste esindajaid.
- Intervjueeriti toetust saanud omavalitsuste ja SA ning objekti esindajaid suuliselt ja kirjalikult.
- Tehti paikvaatlusi toetust saanud objektidel.
- Analüüsiti SFOSis kajastatud auditeeritavate projektide andmeid.

- Analüüsi teotust saanud KOVide finantsandmeid ning muutusi elanike ja haridusasutuste õpilaste arvus.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud sooritati ajavahemikul veebruar kuni oktoober 2011. Audit lõpetati novembris 2011.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Karin Rajapu, Marit Pärt ja Mari Mandel-Madise. Auditijuht oli Tambet Drell.

Kontaktandmed

Ülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee.

Aruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Aruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

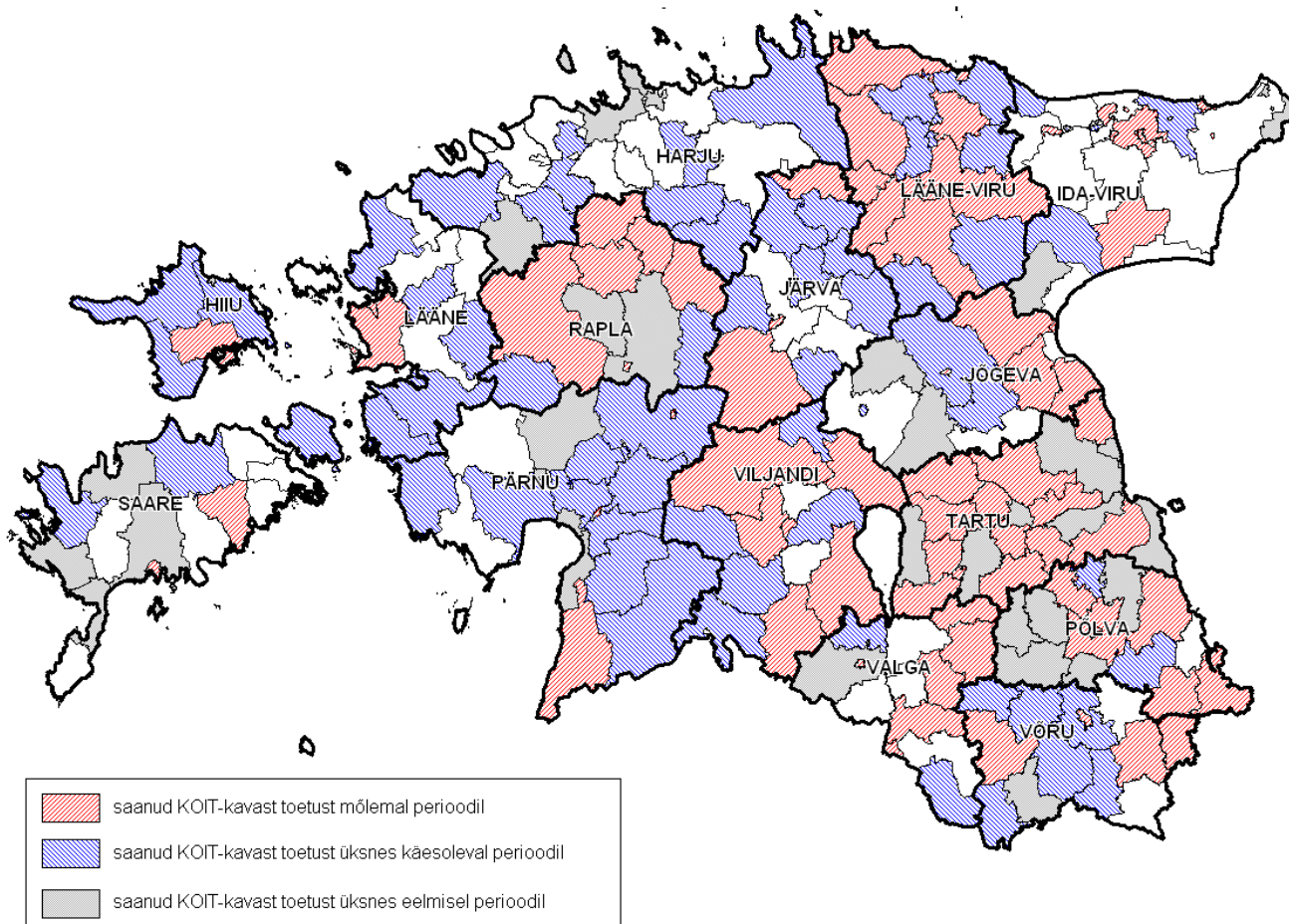
Aruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/12/50043/66.

Lisa 1: ülevaade auditis käsitletud meetmetele kohanduvatest peamistest riigisestest õigusaktidest

Periood 2004–2006	Periood 2007–2013
Perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seadus	Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus
Riikliku arengukava meetme 4.3 „Kutse- ja kõrghariduse ning seda toetava infrastruktuuri kaasajastamine“ toetuse andmise tingimused (haridus- ja teadusministri 17.5.2004. a määrus nr 29)	Meetme „Kohalike avalike teenuste arendamine“ tingimused ning perioodil 2007–2013 kohaliku omavalitsuste investeeringutoetuste kava koostamise kord. Investeeringute kava 2007–2010. (regionaalministri 22.10.2007. a määrus nr 8) – meede 2.4.1
Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument aastateks 2004–2006“ meetme 4.6 „Kohalik sotsiaalmajanduslik areng“ osa 4.6.1 „Kohaliku elukeskkonna arendamine“ tingimused ning kohaliku omavalitsusse investeeringutoetuse kava koostamise kord. (regionaalministri 20.4.2006. a määrus nr 4)	Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide infrastruktuuri kaasajastamise meetme tingimused ja investeeringute kava koostamise kord. Investeeringute kava. (haridus- ja teadusministri 21.12.2007. a määrus nr 82) – meede 2.5.1
Struktuuritoetuste abikõlblike kulude määramise üldised tingimused ja kord (rahandusministri 27.2.2006. a määrus nr 15)	Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse kulude abikõlblikkuse ja mitteabikõlblikkuse määramise tingimused ja kord (Vabariigi Valitsuse 31.1.2007. a määrus nr 26)
Struktuuritoetuse väljamaksmise üldised tingimused ja kord (rahandusministri 19.8.2005. a määrus nr 59)	Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse väljamaksmise tingimused ja kord (rahandusministri 1.3.2007. a määrus nr 15)
Struktuuritoetustest rahastatud objektide tähistamise ning Euroopa Liidu osalusele viitamise tingimused ja kord (rahandusministri 14.7.2005. a määrus nr 53)	Struktuuritoetuse andmisest ja kasutamisest teavitamise, avalikustamise ning struktuuritoetusest rahastatud objektide tähistamise ja Euroopa Liidu osalusele viitamise tingimused ning kord (Vabariigi Valitsuse 30.8.2007. a määrus nr 211)
Struktuuritoetuse kasutamise seire ja hindamise üldised tingimused ja kord (rahandusministri 15.7.2005. a määrus nr 54)	Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seire ja hindamise ning seirekomisjoni moodustamise kord (Vabariigi Valitsuse 22.12.2006. a määrus nr 276)
Struktuuritoetuse riikliku registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus (Vabariigi Valitsuse 25. 2.2004. a määrus nr 43)	Struktuuritoetuse riikliku registri pidamise põhimäärus (Vabariigi Valitsuse 8.5.2007. a määrus nr 126)
Struktuuritoetuse riikliku registri kasutamise tingimused ja kord (rahandusministri 4.10.2005. a määrus nr 66)	
Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord (Vabariigi Valitsuse 22.12.2006. a määrus nr 278)	

Allikas: www.struktuurifondid.ee; Riigi Teataja

Lisa 2: perioodi 2004–2006 ja perioodi 2007–2013 KOIT-kavade alusel toetust saanud omavalitsused



Allikas: Riigikontroll EASI andmete