



ISPAst

Ühtekuuluvusfondi: kogemused ja tulevik



**ISPAst ÜHTEKUULUVUSFONDI:
KOGEMUSED JA TULEVIK**

TALLINN 2003

ISPAst ÜHTEKUULUVUSFONDI:
KOGEMUSED JA TULEVIK

Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1, 15006 Tallinn
www.struktuurifondid.ee

Kujundus ja trükk: trükikoda Ortwil

ISBN 9985-897-15-3
©Rahandusministeerium, 2003

Eessõna

Eesti on Euroopa Liiduga liitumiseks ettevalmistusi teinud juba aastaid. Nüüd, kus liitumiseni on jäänud alla aasta, muutuvad eelstruktuurivahendid struktuurivahenditeks. See üleminek toob endaga kaasa mõningad muudatused projektide planeerimise ja rakendusprotsessis. Eelstruktuurivahend ISPA muutub liitumisel Ühtekuuluvusfondiks, kust Eestil on võimalik oma projektidele saada veel suuremal määral kaasfinantseerimist kui seni.

Eesti on ISPA projektidega olnud võrdlemisi edukas. Transpordisektoris on aastatel 2000–2002 rekonstrueeritud Ikla-Tallinna, Tallinn-Narva maanteed, keskkonnasektoris on lõpetatud sellised suured projektid, nagu Tallinna uue prügila avamine (varsti käivitub vana prügila sulgemine), mitmete linnade joogiveesüsteemid ja reoveejaamad on rekonstrueeritud ISPA toetuse abiga. Nendel aastatel on Eesti ISPAST toetust saanud 232 miljonit krooni. Projektide planeerimise ja rakendamise käigus oleme saanud rikkamaks kogemuste võrra, mis võimaldavad meil tulevikus projekte edukamalt rakendada. Selle brošüüri üks eesmärke on saadud kogemust teistega jagada, et tulevikus oleks võimalik tehtud vigu vältida.

Käesolev brošüür on valminud eesmärgiga selgitada riigiametnikele, omavalitsuste töötajatele ja riigiettevõtete juhtidele põhilisi muutusi, mis tulenevad üleminekust ISPAlt Ühtekuuluvusfondile. Samuti on selles brošüüris oluline roll õppetundidel, mida oleme omandanud ISPA projektide planeerimisel ja rakendamisel. ISPA seirekomitee on teinud olulisi tähelepanekuid ISPA projektide kohta, mille tundmine võimaldaks tulevikus paremini Ühtekuuluvusfondi projekte planeerida ja rakendada. Brošüüris on detailselt kirjeldatud ISPA seirekomitee järeldusi-soovitusi, ISPAlt Ühtekuuluvusfondile üleminekuga kaasnevaid muudatusi ning kirjeldatud projekti etappidega kaasnevaid tegevusi.

*Renaldo Mändmets
Rahandusministeeriumi asekantsler*

Sisukord

Eessõna	3
1. Sissejuhatus	7
2. Mis on ISPA?	8
2.1 Eesti kogemus ISPA projektide elluviimisel	8
2.2 ISPA lõpeb – mis saab edasi?	10
3. Üleminek Ühtekuuluvusfondile – mis muutub?	11
3.1 Eesti riiklik arengukava 2004–2006 ja selle seos Ühtekuuluvusfondi raamkavaga. Ettevalmistused planeerimisperioodiks 2007–2013	12
3.2 Ühtekuuluvusfond ja struktuurifondid	12
3.3 Nõuded Ühtekuuluvusfondi projektile	13
3.4 Alusdokumendid Ühtekuuluvusfondi raha kasutamiseks – raamkavad ...	14
<i>Kaart: Maanteeprojektid</i>	16
<i>Kaart: Eesti alamvesikonnad</i>	17
4. Projekti idee – kuidas edasi?	18
4.1 Kuidas saab projekt strateegiasse? Omafinantseerimise nõue. Pakitud projektid. Võimalus taotleda tehnilist abi	18
5. Ühtekuuluvusfondi toetuse andmist korraldavad asutused	21
6. Projekti etapid	22
6.1 Planeerimine	22
<i>Joonis: Projekti taotlemine</i>	24
6.2 Elluviimine	24
6.3 Seire	27
<i>Joonis: Seire struktuur</i>	28
6.4 Hindamine	30
7. Näiteid elluviidud projektidest	32
8. Kasulikud lingid	35

1. Sissejuhatus

Selle brošüüri eesmärk on anda ülevaade Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondist, mis on kannustanud Iirimaa kiiret arengut Euroopa Liidus ning vähendanud Kreeka, Hispaania ja Portugali mahajäämust jõukamatest liikmesriikidest. Brošüür annab teavet, kes, kuidas ja millistel alustel Ühtekuuluvusfondist toetust saavad, millised riigiasutused abiraha vahendavad ning millised on Ühtekuuluvusfondi eelkäija ISPA vahendite kasutamise kogemused Eestis.

Ühtekuuluvusfond loodi 1993. aastal Euroopa Liidu Maastrichti lepinguga. Fond on põhimõttelt sarnane nelja struktuurifondiga, mille abil Euroopa Liit viib ellu oma regionaalpoliitikat ning aitab järele majanduslikult vähem arenenud piirkondi. Ühtekuuluvusfond täidab sama eesmärgi riikide tasandil. Toetust saavad riigid, mille sisemajanduse kogutoodang on alla 90% Euroopa Liidu keskmisest.

Fond toetab suuri investeeringuid transpordi infrastruktuuri- ja keskkonnaprojektidesse, mille minimaalne maksumus on 156 miljonit krooni.

Ajavahemikus 2004–2006 on Eestil võimalik Ühtekuuluvusfondist abi taotleda kuni 5,8 miljardit krooni, sellest 2004. aastal kuni 1,9 miljardit krooni. Maksimaalselt võib Eesti aastas struktuurifondidest ning Ühtekuuluvusfondist toetust saada kuni 4,39 % sisemajanduse kogutoodangust.

Palju Eesti sellest rahast tegelikult ära kasutab, sõltub sellest,

- kas Eesti suudab esitada nõuetekohaselt ettevalmistatud taotlusi, mis oleksid kooskõlas Eesti ja Euroopa Liidu keskkonna- ja transpordipoliitika eesmärkide ja kohalike vajadustega;
- kas Eesti suudab leida raha projektide omafinantseeringu osa jaoks;
- kas projekti taotlejad (*kasusaajad*) oskavad ja suudavad täpselt täita Euroopa Liidu nõudmisi ja protseduurireegleid toetuse kasutamisel;
- kas Eesti kohalikud omavalitsused ja riigiasutused suudavad projektide elluviimiseks teha head koostööd;
- kas kohalikud omavalitsused suudavad omavahel koostööd teha ühisprojektide elluviimiseks ja juhtimiseks ning tagada uue infrastruktuuri käigushoidmise pärast projekti lõppemist.

Euroopa Komisjon jälgib tähelepanelikult Euroopa maksumaksjate raha sihipäraselt kasutamist ja nõuab abi saajalt korralikku seiret projektide elluviimise üle. Pärast Eesti astumist Euroopa Liitu ei tegele aga Euroopa Komisjon enam projektide eelkontrolliga nagu seni ISPA projektide puhul, vaid selle vastutuse saab Eesti riik. Brüsseli osaks jääb edaspidi järeelhindamine, kas ja kuidas projektis seatud eesmärgid saavutati.

2. Mis on ISPA?

ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) on Euroopa Liiduga liitumise eelne tugiprogramm Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikidele. Eestis käivitus ISPA 2000. aastal.

ISPA rahastab suuremahulisi investeringuid transpordi- ja keskkonnainfrastruktuuri, et aidata täita liitumispartnerluslepingus ja ELi seaduste ülevõtmiseks koostatud rahvuslikes arengukavades riigile võetud kohustusi. Ühtlasi valmistab ISPA kandidaatriikide ametkondi ette toetuste vastuvõtmiseks Ühtekuuluvusfondist, mis rahastab sarnaseid projekte Euroopa Liidu liikmesriikides.

ISPA eelarve ajavahemikuks 2000–2006 kõikidele kandidaatriikidele oli 15,6 miljardit Eesti krooni (*1 miljard eurot*) aastas. Eesti osa oli sellest vastavalt riigi suurusele ja SKT-le elaniku kohta 325 569 miljonit krooni aastas (*20 836,4 miljonit eurot*).

Kokku jõudis Eesti ISPA programmi raames Euroopa Komisjoniga finantseerimislepingu sõlmida enam kui 25 suurprojektile. Osa projekte on lõpetatud, ülejäänud on planeerimise ja ettevalmistuse järgus. Euroopa Liidu liikmeks saamise järel jätkub ISPA projektide elluviimine Euroopa Komisjoniga kokkulepitud korras.

2.1. Eesti kogemus ISPA projektide elluviimisel

ISPA projektide elluviimine on Eestis läinud üle kivide ja kändude, kuid kogemustest saab paljugi õppida.

Põhilised nõrgad kohad ja puudused, mida ISPA projektide elluviimist jälginud seirekomisjon ära märkis, on järgmised:

- projektide rahastustaotlused ja muud dokumendid olid halvasti ette valmistatud ja eksiti Euroopa Liidu nõuete ja protseduurireeglite vastu (*vt ptk 7*);
- kuna projektid ja hankedokumendid olid halvasti ette valmistatud, jäi tööde alustamine tihti venima, kuigi Euroopa Komisjoniga oli rahastamiskokkulepe sõlmitud;
- tööjaotus ja vastutus projekte rahastavate ametkondade ja lõppkasusaajate vahel ei olnud piisavalt selgelt paigas;
- projekti omafinantseeringu osa rahastamise plaanid olid liiga optimistlikud;
- projekti juhtimine kasusaaja poolt oli nõrk;
- igal tasandil nappis vajaliku väljaõppega inimesi.

Projektide nõrga ettevalmistuse tingis kogemuste puudumine sellise suurusjärguga projektide kirjutamiseks kooskõlas kõigi Euroopa Liidu nõuetega. Eelkõige napib projektide ettevalmistajaid, projekteerijaid, projektijuhte ja kohalikke konsultante, kes oleksid võimelised tegema projektidele ekspertiise, koostama ELi nõuetele vastavaid taotlus- ja hankedokumente. Liiga hilja saadi aru, et dokumentide ettevalmistamisel ja projektijuhtimisel oleks parema tulemuse andnud tehnilise abi, st väliseksperide kasutamine. Samas sõltub just projekti hästi läbitöötatud ja korrektsest ettevalmistusest selle õnnestumine.

Nõrga ettevalmistuse hulka käib seegi, et projektitaotluse eesmärgid olid seatud liiga ebamääraselt või liiga kitsalt. Projektide planeerimisel ei pööratud piisavalt tähelepanu sellistele seikadele, nagu negatiivse keskkonnamõju vähendamine (*näiteks ISPA maanteeprojektide puhul*) või liiklusohutuse parandamine, mida Euroopa Liit peab väga oluliseks.

Tänaseks on selge, et ühe korraliku ja abikõlbliku suurprojekti ettevalmistamiseks võib kuluda mitu aastat.

Pärast Euroopa Komisjoniga rahastamiskokkuleppe sõlmimist jäi tööde alustamine ISPA projektide puhul tihti venima, sest projekti taotlejad ehk kasusaajad ei olnud suutnud õigeaks ajaks ette valmistada kvaliteetseid hankedokumente. Nii tekkis mõne projekti puhul risk abirahast ilma jääda, sest nii ISPA kui ka Ühtekuuluvusfondi puhul kehtib nõue, et töid tuleb alustada hiljemalt kahe aasta jooksul Euroopa Komisjoniga sõlmitud rahastamiskokkuleppes märgitud kuupäevast (*n+2 põhimõte, vt ptk 6.1*).

ISPA projektidega tuli Eestil korduvalt taotleda Euroopa Komisjonilt rahastamiskokkulepete kehtivuse pikendamist. Kriitilised momendid tekkisid Pääsküla prügilala sulgemise projekti, Narva vee- ja reoveetorustiku renoveerimise projekti ning Tartu vee- ja reoveevõrgustiku laiendamise ja rekonstrueerimise projekti puhul. Ka Via Baltica II etapi puhul läks ajakava pingeliseks ja tööd lükkusid edasi. Rahast ilma projektid siiski ei jäänud, sest viivitusi suudeti Euroopa Komisjonile põhjendada.

Viivitusi tõi ka see, et ametkondade vahel ei olnud piisavalt selgelt paigas ülesannete ja vastutuse jaotus. Kui otsus tehti valel tasandil, võis Euroopa Komisjon sõltuvalt otsuse kaalukusest lugeda selle protseduurireeglite rikkumiseks. Selline asi võis tähendada kogu protsessi alustamist otsast peale (*näiteks uue vähempakkumise korraldamist*) või lisakulutusi kasusaajale, kui Euroopa Liit tagantjärele taolist otsust ei kinnitanud (*vt ptk 7*). Üks ISPA projektide olulisemaid õppetunde ongi see, et ELi nõudeid dokumentide vormistamisele ja protseduurireeglite täitmisele tuleb järgida võimalikult täpselt nii abi taotlemisel kui ka raha kasutamisel.

Eesti väiksust arvestades on probleem ka ISPA ja Ühtekuuluvusfondi projektide suur maht, mis nõuab väiksemate projektide pakkimist üheks taotluseks (*vt ptk 4.1*). See nõuab mitme või mõnikord isegi mitmekümne omavalitsuse koostööd ja üksmeelt, samal ajal kui kohalikud prioriteedid on tihti erinevad. Takistuseks võivad saada nii sisemised tülid, volikogu vahetus kui ka huvi puudus vallast laiemal piirkonnal arendamise vastu.

ISPA projektide ettevalmistamiseks ja elluviimiseks vajalike kogemuste ja teadmistega inimeste nappus on probleem kõigil tasanditel. Seda ka kasusaaja tasandil, kus kohe ei mõistatud, et projektijuhtimine on töö, mida ei saa teha muu töö kõrvalt, ning et projekti juht tuleb palgata juba planeerimise etapis.

Probleeme tekkis ISPA projektidega ka Eesti-poolse omafinantseeringu osa planeerimisel. Plaani ei suudetud ellu viia. ISPA kavad osutusid liialt optimistlikuks ja kohati ebareaalseteks, need ei arvestanud riigi tegelikke eelarvelisi vahendeid ja inimressurssi.

2.2 ISPA lõpeb – mis saab edasi?

ISPA kui liitumiseelne programm lõpeb, kui Eestist saab Euroopa Liidu liikmesriik. Liikmesriikides rahastab sarnaseid projekte Ühtekuuluvusfond.

ISPA lõppemisega muutub projektide taotlemise käik – Eesti saab suuremad volitused. Kui ajal, mil Eesti oli kandidaatriik, kinnitas ISPA projektide dokumentatsiooni (*hankereeglite vastavuse*) kõigepealt Euroopa Komisjoni Delegatsioon Eestis, siis ELi liikmesriigina tuleb see vastutus Eesti riigile. Toimub üleminek niinimetatud projektide edasiarendatud detsentraliseeritud rakendamissüsteemile, mida ametlikus suhtluses tähistatakse ingliskeelse lühendiga EDIS (*Extended Decentralised Implementation System*).

Euroopa Komisjon teeb edaspidi vaid projektide järelhindamist (*vt ptk 6.4*). Eelkontrolli hangete ja lepingute üle hakkab tegema Rahandusministeerium. Rahandusministeerium võtab täielikult rahalise vastutuse ja kohustuse Euroopa Komisjoni vahendite õige kasutuse eest. Projektide tehnilise poole vastavuse eest kannavad hoolt haruministeeriumid, st Keskkonnaministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Euroopa Liidu nelja struktuurifondi (*vt ptk 3.2*) ja Ühtekuuluvusfondi projektide puhul on Rahandusministeeriumi roll mõnevõrra erinev. Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamiseks peetakse Euroopa Komisjoniga läbirääkimisi vaid strateegiliste raamdokumentide üle, nagu seda on “Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks (2004–2006)” (*RAK*). RAKis on kirjas struktuurifondide kasutamise põhimõtted ja strateegilised eelistused, konkreetsed projektid valib ja kiidab heaks Eesti riik ise. Ka Ühtekuuluvusfondi projektid valib Eesti riik ise, kuid need tuleb endiselt kõik ükshaaval Brüsselis kinnitada.

Sellisele korraldusele üleminekul toetab Eestit Euroopa Komisjoni Regionaalarengu Direktooraat DG Regio, mis vastutab Euroopa Liidu regionaalpoliitika koordineerimise eest.

3. Üleminek Ühtekuuluvusfondile – mis muutub?

ISPA programm läheb 2004. aasta 1. maist üle Ühtekuuluvusfondiks.

Raha jaotamine Ühtekuuluvusfondist hakkab toimuma sarnastel põhimõtetel ISPA projektidega. Suuremad erinevused on:

- projekti maht on suurem;
- minimaalselt nõutava omafinantseeringu määr võib olla väiksem;
- käibemaksuvabastus välisabi projektidelt kaob;
- hanked viiakse läbi vastavalt Eesti riigihangete seadusele.

Kui ISPA projekti minimaalne maksumus oli avalikule sektorile 78 miljonit krooni (*5 miljonit eurot*), siis Ühtekuuluvusfond rahastab üldjuhul projekte, mille suurus avalikule sektorile on vähemalt 156 miljonit krooni (*10 miljonit eurot*). Eesti väiksust arvestades võib eelkõige keskkonnasektoris erandjuhul kõne alla tulla väiksema maksumusega projekti rahastamine, kui see on piisavalt põhjendatud. Iga üksikut juhtumit vaadeldakse eraldi. Teisalt võib projektid ühendada üheks taotluseks (*vt ptk 4.1*).

Omafinantseeringu määr võib Ühtekuuluvusfondi projektide puhul olla kuni 15-20% erinevalt ISPAst, kus see oli 25-30%. Euroopa Liit kaasfinantseerib projekte kuni 85% ulatuses.

Alates liitumisest tuleb välisabi taotlejatel arvestada eelarve planeerimisel ka käibemaksu osaga kaupade ja teenuste hinnas, sest seni välisabile tehtud erand kaob 1. mail 2004. Maksusoodustusi välisabi korras saadud kaubale ja välislaenude või välisabi korras saadud raha eest ostetud kaubale või teenustele sellest kuupäevast enam ei anta. Kui taotleja maksu tagasi ei saa, siis on see osa projekti kogumaksumuses abikõlbliku kuluna.

Pooleli olevatele (*ISPA*) projektidele kehtib üleminekuperiood. Käibemaksusoodustus jääb välisabi projektidele jõusse ka pärast 1. maid 2004, kui maksuamet on sellekohase otsuse teinud enne Euroopa Liiduga liitumise kuupäeva. See tähendab, et abisaaja taotlus koos kõigi nõutud lisadokumentidega peab maksuametis olema enne 1. maid 2004. Tagastatakse kuni liitumiseni kaupadelt ja teenustelt makstud käibemaks, mida on võimalik tagasi taotleda 6 kuu jooksul pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga.

Ühtekuuluvusfondi projektide elluviimise hanked hakkavad toimuma vastavalt Eesti riigihangete seadusele, mis on viidud kooskõlla ELi direktiividega.

Keskkonnaprojektide osas tuleb ISPAga võrreldes juurde valdkondi, mida on võimalik Ühtekuuluvusfondist rahastada. Lisanduvad projektid, mille eesmärk on keskkonna säilitamine, kaitsmine ja kvaliteedi parandamine ning inimeste tervise kaitse.

Erinevustest võiks märkida sedagi, et kui ISPA puhul võimaldas Euroopa Komisjon projektides muudatusi teha ja tähtaegu edasi lükata, sest Eesti oli kandidaatriik ja alles omandas kogemusi, siis Ühtekuuluvusfondi puhul muutub suhtumine rangemaks. Põhjendamatute viivituste ja halva ettevalmistuse korral riskib Eesti abirahast ilma jäämisega.

Ühtekuuluvusfondi projektide rahastamise taotlusi võib esitada juba enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Kulutusi saab Ühtekuuluvusfondi rahast aga tegema hakata alles siis, kui projekti kohta on olemas Euroopa Komisjoni kirjalik kinnitus. Kulutusi võib teha ka varem, ent kui komisjon otsustab, et projekti ei rahastata, jäävad need summad projekti taotleja kanda.

3.1 Eesti riiklik arengukava 2004–2006 ja selle seos Ühtekuuluvusfondi raamkavaga. Ettevalmistused planeerimisperioodiks 2007–2013

Euroopa Liidu fondidest raha saamise ja kasutamise aluseks on mitme aasta peale koostatud Euroopa Liidu ja liikmesriikide poliitikatega seostatud arengukavad.

ELi struktuurifondide (vt *ptk 3.2*) kasutuselevõtuks kinnitas Eesti Valitsus 2003. aastal “Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks (2004–2006)”. Kava toob ära eelisvaldkonnad, mida rahastatakse Eesti riigieelarvest ning millele on võimalik taotleda kaasfinantseerimist ELi neljast struktuurifondist. Ühtekuuluvusfondi toetuste taotlemiseks on eesmärgid, prioriteedid ja planeeritavate projektide loetelu kirjas Ühtekuuluvusfondi transpordi- ja keskkonnasektori kavades (vt *ptk 3.4*).

Ühtekuuluvusfondi puudutab riiklik arengukava sedavõrd, et väiksemaid keskkonna- ja infrastruktuuriprojekte rahastatakse ka Euroopa Regionaalarengu Fondist. Ühele ja samale projektile ei saa taotleda raha mõlemast fondist, kuna fondid toetavad erinevaid projekte (vt *ptk 3.2*).

Perioodiks 2004–2006 on ISPA ja Ühtekuuluvusfondi raha valdavalt planeeritud, kuid muudatused pole välistatud. Uusi projektitaotlusi võetakse vastu peamiselt programmeerimisperioodiks 2007–2013 (vt *ptk 4.1*).

3.2 Ühtekuuluvusfond ja struktuurifondid

Ühtekuuluvusfond loodi täienduseks Euroopa Liidu struktuurifondidele, mille eesmärk on ergutada regionaalset arengut ning tugevdada sidemeid ääremaade ja keskuste vahel.

Struktuurifonde on neli:

- Euroopa Regionaalarengu Fond (*ERDF*)
- Euroopa Põllumajanduse Arengu- ja Tagatisfond (*EAGGF*)
- Euroopa Sotsiaalfond (*ESF*)
- Kalanduse Arengufond (*FIFG*)

Ühtekuuluvusfondi seisukohalt on oluline Euroopa Regionaalarengu Fond, mis samuti rahastab transpordi- ja keskkonnasektori projekte. Rusikareegli järgi saab Ühtekuuluvusfondist raha taotleda rahvusvahelise tähtsusega suuremahuliste infrastruktuuriprojektide kaasfinantseerimiseks (vt *ptk 3.4*), ERDFist aga abi projektidele, mis on Ühtekuuluvusfondist rahastamiseks liiga väikesed või kohaliku tähtsusega.

Näiteks transpordisektoris taotleb Eesti riikliku arengukava järgi ajavahemikul 2004–2006 ERDFi abi riigile kuuluvate mitte-põhimaanteed, väikesadamate, regionaalsete

lennuväljade ja raudteede ning ühistranspordi projektide jaoks. Keskkonnasektoris finantseeritakse ERDFi vahenditest väiksema mahuga projekte, tehnoloogia uuendamiseks põlevkivielektriijaamades taotletakse aga abi Ühtekuuluvusfondist.

3.3 Nõuded Ühtekuuluvusfondi projektile

Ühtekuuluvusfondist saavad toetust taotleda:

- kohaliku omavalitsuse (*enamus*) osalusega äriühingud ja sihtasutused;
- kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutused;
- riikliku infrastruktuuri omanikud ja haldajad;
- riigi osalusega ettevõtted;
- keskkonnakaitse ja transpordiga seotud riigiasutused;
- mittetulundusühingud ja sihtasutused.

Finantseeritav infrastruktuur peab kuuluma avalikule sektorile.

Euroopa Liidu toetus Ühtekuuluvusfondist on projektipõhine, mis tähendab, et toetatakse konkreetsete tulemuste saavutamist ehk projektide teostamist.

- Projekti maht: Ühtekuuluvusfondi toetuse saamiseks peab projekti maksumus olema vähemalt 156 miljonit Eesti krooni (*keskkonnaprojektide puhul on võimalikud erandid*).
- Omafinantseering: Euroopa Liidu toetus ei kata kunagi kõiki projekti kulusid – vajalik on Eestipoolne omafinantseering (*vt ptk 4.1*).
- Valikukriteeriumid: Projektide valiku kriteeriumid tulenevad Eesti ja Euroopa Liidu transpordi- ja keskkonnasektori kavadest (*vt ptk 3.4*) ning formaalsetest nõuetest, mis on kirjas Ühtekuuluvusfondi puudutavates Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu määrustes ja nende täiendustes. Määrused hakkavad Eesti jaoks kehtima ELiga liitumise hetkel.

Fondist rahastatakse:

- keskkonna- ja transpordialaseid projekte;
- projekti üksikuid etappe, mis moodustavad omaette terviku;
- üheks taotluseks koondatud ehk nn pakitud projekte.

Ühtekuuluvusfondi toetusest võib rahastada nii projekte kui ka projekti üksikuid etappe (*näiteks ettevalmistavaid uuringuid*), mis moodustavad omaette terviku – st neid on tehniliselt ning rahastamiseks võimalik muust projektist lahku lüüa. Samuti saab raha taotleda üheks taotluseks koondatud projektide gruppide ja rahastada tehnilist abi projekti ettevalmistamiseks (*vt ptk 4.1*).

Vastavalt ELi Ministrite Nõukogu määrusele (*EÜ*) nr 1164/94 Ühtekuuluvusfondi asutamisest peab projekt vastama järgmistele tingimustele:

- projektil peab olema konkreetne sotsiaal-majanduslik tulemus, mis on kooskõlas kasutatud ressurssidega (*kulu-tulu ja sotsiaal-majanduslik analüüs*);
- projekt peab vastama Eesti prioriteetidele;
- projekt peab andma panuse ELi keskkonnapoliitika, “saastaja maksab” põhimõtte elluviimiseks ja/või üle-euroopalise transpordivõrgu väljaehitamiseks;
- projekt peab ühilduma teiste Euroopa Liidu poliitikatega (*konkurents, riigihanked, keskkond*) ning teiste struktuuritoetustega;
- projekt peab kindlustama tasakaalu vahendite jagunemisel keskkonna- ja transpordi infrastruktuuri projektide vahel.

Ühtekuuluvusfondist toetuse saamiseks tuleb Euroopa Komisjonile esitada projekti rahastustaotlus koos vajalike analüüsidega. Iga eduka taotluse kohta teeb Euroopa Komisjon rahastamisotsuse, millega nähakse ette Euroopa Liidu toetuse suurus.

Ühtekuuluvusfondi projekti taotlus koosneb kirjalikust avaldusest ja sellele lisatud dokumentidest. Nõuded taotlusele on kirjas Vabariigi Valitsuse määruses “ELi Ühtekuuluvusfondi vahendite taotlemise kord”.

Taotlus peab sisaldama järgmist informatsiooni:

- 1) toetuse taotleja nimi ja kontaktandmed;
- 2) toetuse saaja nimi ja kontaktandmed;
- 3) toetusest rahastatava investeeringu kirjeldus;
- 4) toetatava projekti kulud ja asukoht;
- 5) viide samal transporditeljel olevatele ühist huvi pakkuvatele projektidele;
- 6) projekti teostamise ajakava;
- 7) projekti kulude ja tulude analüüs, sh tasuvusuuring;
- 8) projekti otsene ja kaudne mõju tööhõivele ja keskkonnale, sh keskkonnamõju uuring;
- 9) projekti eeldatava tulemi majanduslik ja sotsiaalne analüüs ja mõju;
- 10) toetuse kasutamise seireindikaatorid ja seire korraldus;
- 11) toetuse kasutamise avalikustamise meetmed;
- 12) teave kavandatud riigihangete (*lepingute*) kohta;
- 13) projekti rahastamiskava;
- 14) projekti kogufinantseering, mida taotleja taotleb fondilt ja muudest allikatest.

Lisaks tuleb taotluses näidata projekti võimalikud alternatiivsed lahendused ning põhjendada, miks taotleja poolt valitud variant on kõige sobivam. Samuti tuleb välja tuua panus, mida projekt elluviimise korral annaks Euroopa Liidu keskkonna- ja transpordipoliitika elluviimisesse.

Ühtekuuluvusfondi projektide eesmärgid:

- viia keskkonnasektori olukorda kirjeldavad näitajad vastavusse ELi nõuetega;
- saavutada hea transpordiühendus ELi uute ja vanade liikmesriikide vahel.

Kui liikmesriigil on liiga suur eelarvedefitsiit (*lubatud ülempiir 3% SKTst*), ei finantseerita uusi projekte seni, kuni defitsiit on likvideeritud. Kõik projektid peavad vastama Euroopa Ühenduse asutamislepingule ja teistele Euroopa Liidu õigusaktidele.

3.4 Alusdokumendid Ühtekuuluvusfondi raha kasutamiseks – raamkavad

Euroopa Liidu õigusaktidest on Ühtekuuluvusfondi osas olulisemad Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu määrus (EÜ) nr 1264/1999 ja määrus (EÜ) nr 1265/1999, mis mõlemad täiendavad Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu määrust (EÜ) nr 1164/94, millega Ühtekuuluvusfond loodi.

Eesti õigusaktidest on olulisimad Vabariigi Valitsuse määrus “Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondi vahendite taotlemise kord”, struktuuritoetuse seadus ning riigihangete seaduse muutmise seadus.

Keskkonnaministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostavad riiklikud sektorikavad, mille alusel Ühtekuuluvusfondi projekte Eestis välja valitakse ja rahastatakse. Need on:

- Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava transpordisektoris 2004–2006
- Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava keskkonnasektoris 2004–2006

Transpordisektoris kasutab Eesti ELi abiraha peamiselt sellise transpordi infrastruktuuri ehitamiseks ja uuendamiseks, mis teenindab riiki läbivat transiiti. Eesmärk on luua rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline riiklik transpordisektor ning ühineda üle-euroopalise transpordivõrguga.

Prioriteetid:

- põhimaanteed, raudteed ja avalik transport;
- lennujaamad;
- sadamad ja veeteed.

Transpordistrateegia planeerimisel on üks peamine alusdokument Euroopa Parlamendi ja ELi Ministrite Nõukogu 23. juuli 1996. a otsus nr 1692/96/EC, mille sisuks on üle-euroopalise transpordivõrgu TEN (*Trans-European Network*) väljaarendamine. Rahvusvahelise tähtsusega põhimarsruudid uutes liikmesriikides on kantud Euroopa Liidu nn tuleviku TEN-T võrgustiku nimekirja, millest Euroopa Liidu laienemise järel saab üle-euroopalise transpordivõrgu osa.

Eesti sektorikavad ja projektid peavad näitama, milline on Eesti panus liidu ühiste eesmärkide saavutamiseks.

Euroopa Liidu transpordipoliitika eelistuseks on projektid, mis puudutavad:

- ELi liikmesriikide vahelise transpordiühenduse parandamist;
- pikaajalist perspektiivi: eelkõige raudteid ning võimalust eri transpordiliike kombineerida (*näiteks üleminek raudteelt maantee- või laevatranspordile*);
- rahvusvahelise tähtsusega põhimarsruute, mis kuuluvad tuleviku TEN-T võrgustikku (*vt kaarti "Maanteeprojektid"*);
- ühendusi piki Pan-Euroopa transpordikoridori;
- transpordivõrgustiku läbilaskevõime suurendamist;
- ühendusi tuleviku TEN-T võrgustikuga.

Eestit läbib Pan-Euroopa transpordikoridor nr 1, millest saab osa tuleviku TEN-T võrgustikust. Selle transpordikoridori kõige olulisemad osad Eestis on:

- Tallinn-Pärnu-Ikla maantee ehk Via Baltica;
- Tallinn-Tapa-Tartu-Valga raudteelõik.

Pan-Euroopa transpordivõrku kuulub ka ühendav lõik 1. ja 9. koridori vahel, kuhu kuuluvad:

- Tallinn-Tapa-Narva raudtee
- Tallinn-Narva (*Peterburi*) maantee

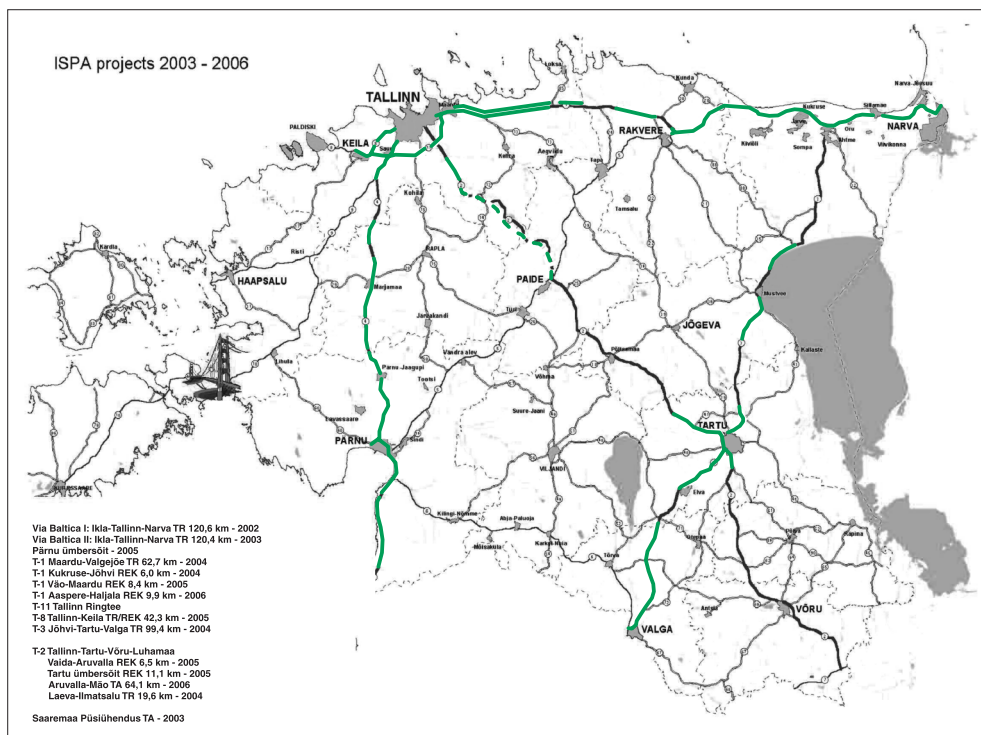
Lisaks veel Tallinn-Paldiski raudteelõik ja Tallinn-Paldiski maantee, mis võimaldavad juurdepääsu Paldiski jäävabale sadamale.

Pan-Euroopa transpordikoridor nr 1 sisaldab järgmisi terminale:

- Tallinna ja selle lähiümbruse sadamad: Muuga, Tallinna Vanasadam, Paljassaare, Paldiski. Samuti Pärnu, Kunda, Kuivastu, Heltermaa, Rohuküla, Virtsu;
- suured kaubalaadimise terminalid Tallinnas ja Muugal.

Tallinna Lennujaam ja teised suuremad lennujaamad – Kärdla, Kuressaare, Tartu-Ülenurme ja Pärnu lennujaam.

TEN-T võrgustikku kuuluvad Eestis veel Tapa-Tartu-Petseri ja Tallinn-Tapa-Tartu-Valga raudtee ning Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa ning Jõhvi-Tartu-Valga maantee.



Kaart: Maanteeprojektid

Rahastamisele ei kuulu üksnes uued infrastruktuuriprojektid, vaid ka olemasoleva infrastruktuuri rekonstrueerimine.

Kuna finantseerimisvajadus on oluliselt suurem kui Ühtekuuluvusfondi võimalused, ergutab Euroopa Liit kaasama erakapitali, et tulemust võimendada.

Keskkonnasektoris on Ühtekuuluvusfondi prioriteetidid:

- joogivesi;
- reovesi;
- jäätmekäitlus;
- õhu puhtus.

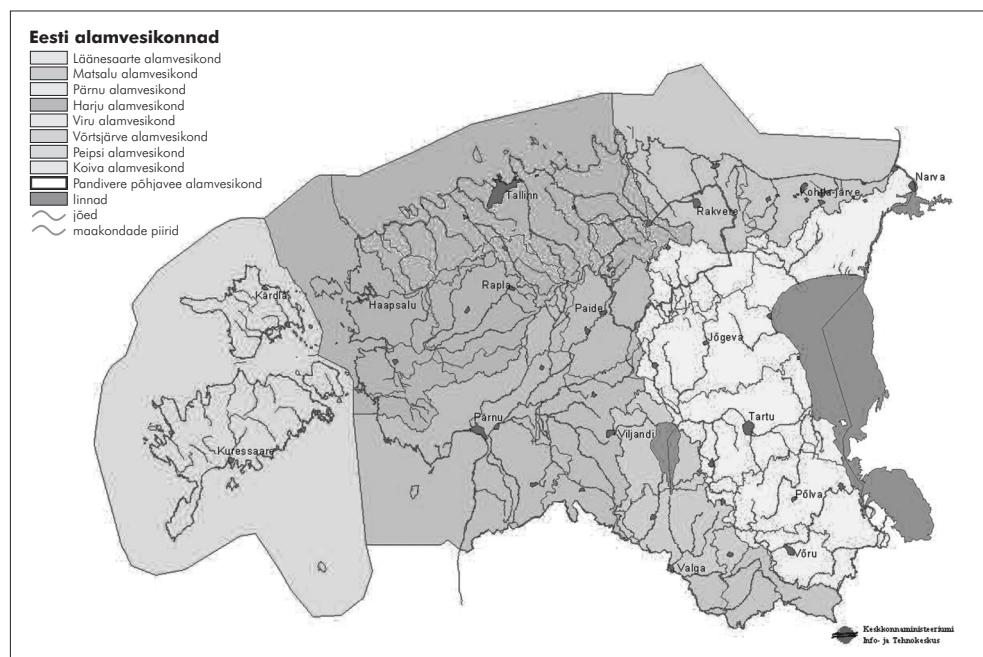
Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava keskkonnasektoris perioodiks 2004–2006 keskendub projektidele, mis aitaksid Eestil täita Euroopa Liidu keskkonnadirektiivide nõudeid, milleks on vaja kõige suuremaid investeeringuid. See on olnud ka Ühtekuuluvusfondi projektide pingerea koostamise põhikriteerium.

Eesti sai liitumiskõnelustel üleminekuaja mitmes direktiivis (*allikas Eesti Ühinemisleping Euroopa Liiduga*):

- 1) direktiiv 94/63/EÜ bensiini säilitamisel ja selle terminalidest teenindusjaamadesse jaotamisel lenduvate orgaaniliste ühendite heitkoguste kontrollimise kohta – täielik rakendamine 2007. a;
- 2) direktiiv 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta – täielik rakendamine 2011. a;
- 3) direktiiv 98/83/EÜ joogivee kvaliteedi kohta – täielik rakendamine 2014. a;
- 4) direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta – täielik rakendamine 2009. a;
- 5) direktiiv 2001/80/EÜ suurtest põletusseadmetest välisõhku eralduvate teatavate saasteainete heitkoguste piiramise kohta – täielik rakendamine 2016. a.

Need kohustused tähendavad Eestile väga pingelist investeerimisgraafikut. Hinnanguliselt oleks keskkonnanõuete täitmiseks vaja investeerida vähemalt 26,6 miljardit krooni (1,7 miljardit eurot).

Eesti riik on koostanud riikliku strateegia ELi keskkonnadirektiivide nõudmistele täitmiseks. Näiteks Euroopa Liidu veedirektiivi täitmiseks on Keskkonnaministerium jaganud Eesti territooriumi üheksaks alamvesikonnaks, millest igatüüpi jaoks peaks aastaks 2006 valmima veemajanduskava.



Kaart: Eesti alamvesikonnad

Omavalitsustel on võimalik Ühtekuuluvusfondist rohkem kasu saada, kui nad on sellised strateegiad enesele teadvustanud ning osanud oma vajadused riigi strateegiatega siduda. Jaotuse alam-vesikondadeks võiks aluseks võtta näiteks mitme omavalitsuse ühise veeprojekti koostamiseks (vt ptk 4.1).

4. Projekti idee – kuidas edasi?

Euroopa Liidu raha kulutamine ei ole eesmärk omaette, esmalt peab olema vajadus või probleem, mille lahendamiseks abi küsitakse. Kasusaaja vajab selget ettekujutust, mida ta projektiga tahab saavutada.

Transpordisektoris tulenevad maanteeprojektide ideed ja prioriteedid teede seisukorra analüüsist. Suured riigiettevõtted lähtuvad oma arenguplaanidest või riigile võetud kohustustest (*näiteks seoses ELi keskkonnadirektiivide täitmisega – heitmete vähendamise*). Kohalike omavalitsuste tasandil võiks suurte infrastruktuuriprojektide taotlemist arutada naaber-omavalitsustega koos ühistes töögruppides. Tuleks võrrelda, kuid võrd võivad kohalike arengukavade ja riigi prioriteedid ning kas soovitud investeeringuteks oleks võimalik ELi fondidest toetust saada.

Kohe algfaasis on vaja läbi kaaluda:

- kas ja kuidas sobib idee Euroopa Liidu eelistuste konteksti;
- kas kohapeal on olemas võimalused ja tahe projekti elluviimiseks.

4.1 Kuidas saab projekt strateegiasse?

Omafinantseerimise nõue. Pakitud projektid. Võimalus taotleda tehnilist abi.

Projektide ideed koguvad kokku projektide rakendusüksused (*vt ptk 5*) – Maanteeamet ja Raudteeamet ning Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus. Edaspidi võib rakendusüksusi lisanduda.

Keskkonnaprojektide puhul on kord praegu mõnevõrra erinev, kuna riik on võtnud enesele Euroopa Liidu ees tähtjalisi kohustusi. Projektide pingerida pole koostatud niivõrd omavalitsuste initsiatiivi alusel, kui pandud paika ministeeriumi tasandil riigi vajaduste täitmiseks. See ei välista kohaliku algatuse korras sündinud taotluse pääsu projektide pingeritta, kuid eeldab sellisel juhul tugevat eeltööd (*eeluringud, analüüsid*) ja head põhjendamist.

Rakendusüksuse ülesanne on kontrollida, kas pakutav projekt on Ühtekuuluvusfondist rahastamiseks sobiv, ning edastada projekti idee sektori ministeeriumile. Laekunud ettepanekutest koostavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Keskkonnaministeerium vastavalt sektori raamkavadele (*strateegiatele*) oma nimekirjad ning saadavad valiku heakskiitmiseks Rahandusministeeriumile. Rahandusministeerium kui korraldusasutus (*vt ptk 5*) esitab projektide kavad Euroopa Komisjonile.

Sektori raamkavad vaadatakse üldjuhul üle kord aastas.

Omafinantseerimise nõue

Kõiki projekte, mida toetab Ühtekuuluvusfond, peab osaliselt rahastama Eesti avalik sektor (*riik või riigiettevõtte, kohalik omavalitsus, munitsipaalettevõtte*). Vähemalt 15-20% projekti kuludest tuleb katta projekti taotlejal.

Omafinantseeringu rahastamiseks on mitmeid allikaid:

- riigieelarve;
- kohaliku omavalitsuse vahendid;

- kasusaajad;
- projekti elluviivad asutused;
- erakapital;
- laenud (*sealhulgas rahvusvahelised finantsinstitutsioonid, näiteks EBRD, EIB, NIB, Maailemapank jne*).

Vastavalt projekti eripärale tuleks finantseerimist kombineerida mitmest allikast. Arvestades infrastruktuuriinvesteeringute suurt mahtu ja pikka tagasimakseperioodi, on otstarbekas kasutada rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide pikaajalisi laene riigi garantiiga.

Koos projekti taotlusega tuleb esitada ka omafinantseerimise kokkulepe, mis sõlmitakse projekti taotleja ja haruministeriumi vahel. Lepingus on kirjas, millistest allikatest rahastab Eesti projekti omafinantseeringu osa.

Euroopa Komisjon võtab toetuse määramisel arvesse:

- Eesti omafinantseeringu suuruse (*või olemasolu*);
- kas projekt võib ka ise tulu toota;
- võimalust rakendada põhimõtet “saastaja maksab”.

Tulu tootvad projektid on näiteks infrastruktuurid, mille kasutajad maksavad teenustasu. “Saastaja maksab” põhimõte on seotud saastemaksudega keskkonnasektoris.

Suurte äriühingute, nagu Tallinna Sadam ja Tallinna Lennujaam, arendusprojektide puhul ei ole riigieelarvest finantseerimist ette nähtud. Omafinantseeringu osa tuleb ettevõttel endal katta laenude või muude vahenditega. Üldise praktika põhjal on väiksem ka toetuse osakaal, mida sellisel ettevõttel Euroopa Liidust on võimalik saada – umbes 50% projekti maksumusest.

Väikesed projektid ühte pakki

Ühtekuuluvusfondist saab raha taotleda ka projektide rühmale või pakstile, mida ühendab üks strateegia (*näiteks keskkonnasektoris veemajanduskavad*) või mis täidavad üht eesmärki (*näiteks projektdokumentatsiooni koostamine mitme projekti jaoks*). Kohalikele omavalitsustele annab projektide pakkimine võimaluse leida ökonoomne lahendus kohalikele investeerimisvajadustele, kui need suudetakse siduda riigi prioriteetide ning mitme omavalitsuse arenguplaanidega.

Rühmitamiseks peavad projektid vastama järgmistele tingimustele:

- projektid on samalt alalt (*näiteks vesikonnast*) või samast transpordikoridorist;
- projektid viiakse ellu vastavalt ala või koridori üldkavale, millel on selgelt määratletud eesmärgid;
- juhul kui projekti viivad ellu mitu asutust, kontrollib projekte projektirühma koordineerimise ja seire eest vastutav organ.

Projektide rühmitamine eeldab omavalitsustelt head koostööd ja koordineerimist. Naaber-omavalitsustel tuleb koostöös välja selgitada võimalikud ühised investeerimisprojektid ja otsustada, kuidas määratleda mitme projekti liitmisel projekti taotleja ehk kasusaaja. Võimalikud alternatiivid sellisel juhul oleksid:

- luua mitme omavalitsuse ühine ettevõte (*näiteks: vee-ettevõtte*) ja leppida kokku ühised majandamisreeglid;

- pakkida kokku mitme omavalitsuse ettevõtted, kes kõik eraldi kindlustavad ELi toetusega ehitatud objekti majandamise;
- kaasata erasektor (*public private partnership*) - erafirma ehitab objekti ja saab teatud perioodiks kontsessioonilepingu alusel objekti kasutamise õiguse. Perioodi lõppedes läheb objekt omavalitsuse omandisse.

Ühtekuuluvusfondist rahastatakse ka tehnilist abi, sealhulgas projektide eeluuringuid ja projekteerimist.

Toetust saab taotleda:

- horisontaalmeetmetele, nagu seda on võrdlevad uuringud, millega soovitakse välja selgitada ja hinnata ELi toetuse mõju;
- meetmetele ja uuringutele, mis aitavad kaasa projektide eelhindamisele, seirele ja järelhindamisele ning aitavad kindlustada ja tagada projektide nõuetekohasust ning ühildumist ELi poliitikatega teistes valdkondades (*keskkonnakaitse, transport, üle-euroopalised transpordivõrgud, konkurentsi poliitika, riigihanked*)
- meetmetele ja uuringutele, mis aitavad projektis selle elluviimisel teha vajalikke kohandusi.

Projektide pakkimise ning tehnilise abi projekti näiteks võib tuua ISPA vahenditest rahastatud transpordisektori tehnilise abi projekti, mis hõlmab mitme suure projekti ettevalmistamist ja projektdokumentatsiooni koostamist ning ekspertabi projektijuhtimises.

5. Ühtekuuluvusfondi toetuse andmist korraldavad asutused

Korraldusasutus

Kogu Ühtekuuluvusfondi toetuse korraldusasutus on Rahandusministeerium, täpsemalt Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakond koostöös teiste seotud osakondadega, nagu eelarveosakond, avalike suhete osakond, IT-osakond. Rahandusministeerium välisabi taotlejana kannab üldvastutust välisabi lepingutes Eestile võetud kohustuste täitmise eest ning suhtleb Euroopa Komisjoniga.

Rahandusministeerium on ka makseasutus kõigi nelja struktuurifondi ja Ühtekuuluvusfondi jaoks. Ministeeriumi Rahvusliku Fondi osakond koostöös Riigikassa osakonnaga taotleb Euroopa Komisjonilt kaasrahastamise vahendeid, teeb väljamakseid ning kinnitab tehtud kulud.

Rahandusministeerium on veel auditeeriv asutus. Ministeeriumi finantskontrolli osakond auditeerib korraldus- ja makseasutuste, rakendusasutuste ja -üksuste ning toetuste saajate tegevust.

Kõiki neid erinevaid ülesandeid täites tuleb Rahandusministeeriumis tagada kohustuste lahusus. Ülesandeid täidavad erinevad struktuuriüksused, mille funktsioonid on üksteisest sõltumatud.

Rakendusasutus

Rakendusasutusteks on haruministeeriumid. Keskkonnaprojektide puhul Keskkonnaministeerium, strateegia ja investeringute osakond ning transpordi infrastruktuuri projektide puhul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, struktuurivahendite talitus.

Rakendusasutuste ülesanne on koostada sektori strateegia, planeerida riigieelarves projektide omafinantseeringu osa rahastamine, jälgida projektide elluviimist osaleda seirekomisjoni töös, auditeerida rakendusüksuste kontrollisüsteeme, prognoosida väljamaksete suurust, sõlmida lepingud ning lõpuks kinnitada, et projektid on ellu viidud vastavalt Euroopa Komisjoni abiandmise otsuses toodud eesmärkidele.

Rakendusüksus

Projektide otsene juhtimine ja seire toimub rakendusüksuste kaudu, milleks on Maanteeamet (*Europrogrammide osakond*) ja Raudteeamet (*Arendusosakond*) ning Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (*ISPA üksus*). Lisaks nimetatud rakendusüksustele on plaanis moodustada veel kaks rakendusüksust Ühtekuuluvusfondi ning struktuurifondide projektide rakendamiseks: Lennuamet ning Veeteede Amet.

Need üksused tegelevad Ühtekuuluvusfondi toetuse taotlejatega kõige vahetumalt ja on projektidega seotud kogu nende kestuse aja. Projekti taotlejat/kasusaajat aidatakse ja nõustatakse juba taotluse ettevalmistamisel. Projektitaotluste ettevalmistuse etapis kontrollib rakendusüksus, et projekti taotlus vastaks kehtestatud nõudmistele, ning tagab, et esitatavad andmed on korrektsed ja õiged. Rakendusüksus vastutab projekti-taotluse tehnilise poole eest, haruministeerium jälgib projekti sobimist strateegiasse.

Elluviimise etapis vastutavad rakendusüksused hankekonkursi korraldamise eest ja projektide otsese seire ja aruannete ettevalmistamise eest. Kontrolli teostatakse ka kohapeal, et veenduda, et projekti viiakse ellu vastavalt eesmärkidele ja lepingu tingimustele ning raha kulutatakse sihipäraselt.

6. Projekti etapid

Projekti tsükkel jaguneb mitmeks etapiks alates Ühtekuuluvusfondi kasutamise raamkavade koostamisest kuni projekti lõpetamise ja rajatise – näiteks veepuhastusjaama või renoveeritud teelõigu – käikulaskmiseni.

Projekti ettevalmistamise etapp jaguneb:

- Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava koostamine ja täiendamine;
- projekti ideede pingerea koostamine;
- projektide planeerimine (*projekt- ja taotlusedokumentide koostamine, elluviimis- ja omafinantseeringu rahastamise lepingute sõlmimise korraldamine*).

Elluviimise periood jaguneb:

- projekti hangete korraldamine;
- töövõtulepingute ettevalmistamine ja nende sõlmimise korraldamine;
- töövõtulepingute juhtimine;
- projekti lõpetamine.

6.1 Planeerimine

Investeeringute ettevalmistusprotsess võib sõltuvalt objektist kesta paar aastat. Projekti õnnestumiseks on võrdselt olulised nii hästi ettevalmistatud sisu, kindlustatud rahaallikad kui ka inimesed ja selge ülesannete jaotus ametkondade vahel. Projektijuht tuleks tööle võtta kohe projekti alguses.

Et välja selgitada tehniliselt ning rahaliselt kõige parem projekti variant, tuleb projekteerimise ja projektitaotluse ettevalmistamise etapis teha rida eeluuringuid:

- teostatavuse analüüs;
- tasuvusanalüüs;
- majandusanalüüs;
- keskkonnamõjude hinnang.

Planeerimisfaasis tuleb selgelt sõnastada eesmärgid, mida projekti kaudu soovitakse täita, ning määratleda mõõdetavad indikaatorid, mille abil jälgida ja hinnata projekti elluviimist ja tulemust.

Kasusaaja korraldab riigihanke konsultandi leidmiseks, tellib projekti ja eeluuringud ning lisab need koos alternatiivide kirjeldusega Ühtekuuluvusfondi abitaotluse vormile (*olemas Rahandusministeeriumi koduleheküljel*). Millist infot taotlus peab sisaldama, vt ptk 3.3. Projekti ettevalmistamise etapis võiks juba alustada ka hankedokumentide koostamist, et kiirendada hiljem projekti käivitamist. Hanke-dokumendid koostatakse nii tööde tegemiseks kui projekti seire tellimiseks.

Projekti planeerimise etapi kulusid Euroopa Liit ei kata. Euroopa Liidu toetust on selle etapi kulude katteks võimalik saada ainult sellisel juhul, kui projekti ettevalmistus tellitakse tehnilise abi korras eraldi projektiga. Sellise tehnilise abi projekti kohta koostatakse eraldi projektitaotlus ja korraldatakse rahvusvaheline hange.

Kui projekti eelarve on kokku löödud (*Ühtekuuluvusfondi vahenditest abi saavad*

kulud on ära toodud Euroopa Komisjoni 6. jaanuari 2003 määruses (EC) nr 16/2003), tuleb kasusaajal kindlustada selle finantseerimine (vt ka ptk 4.1):

- investeerimisprojekti peab heaks kiitma kohalik omavalitsus;
- haruministeeriumiga tuleb sõlmida omafinantseerimise kokkulepe;
- Euroopa Komisjonilt on vaja otsust, mis kiidab heaks projekti rahastamise.

Projekti taotlejal tuleb kindlasti selgeks teha, millised kulud on abikõlblikud ning millise perioodi kulud on võimalik Ühtekuuluvusfondi rahast katta.

Euroopa Komisjoni määruse 16/2003 järgi peavad kõik kulud, mille katmist taotletakse Euroopa Liidu rahast, olema:

- tehtud juriidiliselt siduvate lepingute ja kokkulepete alusel;
- tehtud Euroopa Komisjoni rahastamisotsuses ette nähtud perioodi jooksul;
- otseselt konkreetse projektiga seotud;
- seotud maksetega, mis Rahandusministeerium on kinnitatud ning mille kohta on olemas tõendavad dokumendid.

Komisjoni määruses 16/2003 on ära toodud abikõlblike kulude liigid.

Laias laastus on selleks kulud, mis on seotud:

- planeerimise ja projekteerimisega;
- maaostuga;
- asukoha ettevalmistamisega;
- ehitusega;
- seadmetega;
- projekti juhtimisega;
- avalikkuse teavitamisega.

Samas ei ole abikõlblikud kulud sellised kulud, nagu projekti rakendusüksuse üld- ja halduskulud; projekti juhtimise, rakendamise, seire ja kontrollimisega seotud riigitöötajate palgad, trahvid ning õigusabikulud. Alates liitumisest tuleb välisabi saajatel arvestada eelarve planeerimisel ka käibemaksu osaga kaupade ja teenuste hinnas, kuna seni välisabile tehtud erand kaob 1. mail 2004. (vt ptk 3). Kulude täpsem liigendus on toodud nimetatud määruses.

Periood, mille jooksul kulud on abikõlblikud

Euroopa Komisjoni määruse 16/2003 järgi kompenseerib komisjon ainult need projekti kulud, mis on välja makstud pärast komisjoni rahastamisotsuses määratud kuupäeva. Enne seda kuupäeva tehtud kulused komisjon ei kompenseeri.

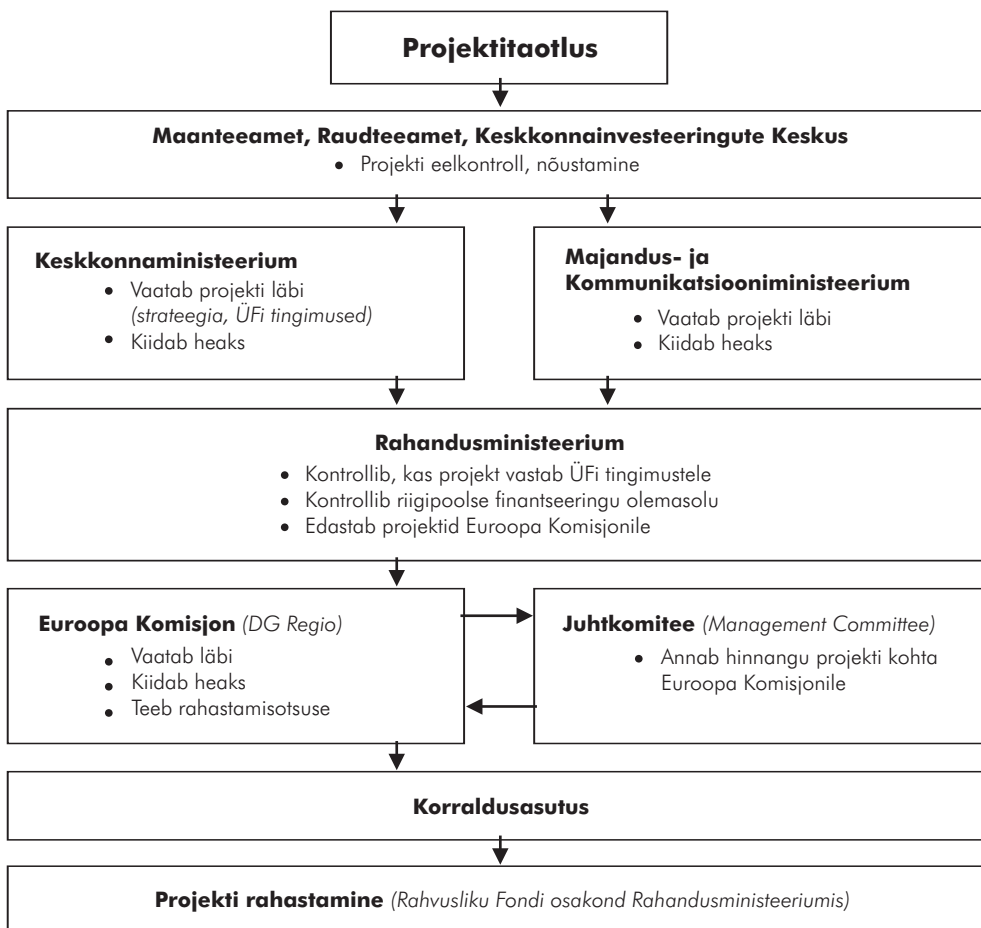
Sama kord kehtib, kui projektis tehakse suuremaid muudatusi, mis nõuavad täiendavaid kulutusi. Sellisel juhul tuleb kõigepealt Brüsselist taotleda muudatuste kinnitamine. Komisjon katab vaid need kulud, mis on tehtud pärast komisjoni otsust, mis muudatuse ja täiendavad kulud heaks kiitis.

Euroopa Komisjoni rahastamisotsus määrab ära ka viimase kuupäeva, millest hiljem tehtud kulutusi komisjon enam ei kata. Komisjon ei kata kulusid, millele maksetaotlus on esitatud ajal, mil projekt on sisuliselt juba lõpetatud.

Projektitaotluse käik

Ühtekuuluvusfondist toetuse taotleja esitab oma projektitaotluse rakendusüksusele (vt ptk 5). Rakendusüksus koos haruministeeriumiga kontrollib, kas taotluse vorm ja sisu vastavad kehtestatud nõuetele ja sektori eesmärkidele, ning saadab selle edasi

korraldusasutusele ehk Rahandusministeeriumile, näidates ära rahastamise allikad ja kinnitused. Rahandusministeerium kontrollib projektitaotluse vastavust nõuetele, kontrollib Eesti-poolse kaasfinantseerimise olemasolu, küsib vajadusel täiendavaid dokumente ning esitab lõpuks kõikidele nõuetele vastava projektitaotluse Euroopa Komisjonile.



Joonis: Projekti taotlemine

6.2 Elluviimine

Euroopa Komisjoni rahastamisotsus

Kui Euroopa Komisjon on saanud abitaotluse, kontrollitakse enne rahastamisotsuse tegemist põhjalikult, kas taotlus vastab nõuetele ning kas kavandatud haldusstruktuur ja finantsmehhanismid tagavad projekti eduka elluviimise. Ühtekuuluvusfondi alusmääruste järgi teeb Euroopa Komisjon otsuse projekti rahastamise kohta kolme kuu jooksul taotluse saamisest. Tegelikult võib taotluse kaalumiseks kuluda oluliselt rohkem aega, see sõltub projekti kvaliteedist.

Komisjoni otsus projekti, selle etapi või projektide grupi rahastamiseks määrab kindlaks Euroopa Liidu poolse abi suuruse ning kinnitab rahastamise plaani koos tingimuste ja ettekirjutustega projekti elluviimiseks.

Hanked

Koos projektitaotluse viimase versiooniga, mis läheb Euroopa Komisjoni, saadetakse

Rahandusministeeriumi juba ka hankedokumentid, mille ettevalmistuse korraldab haruministeerium. See kiirendab pärast rahastamisotsuse saabumist pakkumis-konkursside läbiviimist ja projekti käivitamist. Hankedokumentide kvaliteedist sõltub otseselt tehtud tööde või osutatud teenuste kvaliteet.

Kui rahastamisotsus on tulnud, kuulutatakse välja riigihanked, mille teade avaldatakse ka Euroopa Komisjoni koduleheküljel ning väljaandes *Official Journal*. Hanke eelteate võib välja panna ka enne komisjoni rahastamisotsust, kuid sellisel juhul tuleb selgelt märkida, et tegemist on alles eelteatega ja et rahastamisotsust veel ei ole.

Hangete korraldamist hakkab reguleerima Eesti Vabariigi riigihangete seadus, kus 2004. aastal jõustuvad olulised muudatused. Need muudatused viivad seaduse kooskõlla Euroopa Liidu riigihangete direktiivide nõuetega. Suurematest muudatustest laieneb näiteks oluliselt ehitustöö definitsioon, kaob võimalus riigihanke objekti täpsustamiseks (*tuleb korraldada uus hange*), ehitustööde tehniline kirjeldus tuleb koostada harmoneeritud standardite või tehniliste tunnustuste alusel.

Hanke korraldab rakendusüksus. Hindamiskomisjoni on usaldusväärseuse lisamiseks soovitatav kaasata (*välis*)eksperte.

Lepingud

Ehitus- ja teenuslepingud sõlmitakse vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud FIDIC'u lepingutingimustele. Sõltuvalt objekti ehituseks valitud kavast on aluseks kas "punases" või "kollases" FIDIC'u raamatus toodud tingimused.

- "Punast" FIDIC'ut kasutatakse ehitusprojektide puhul, kus ostja poolt on tehtud projekteerimistööd. "Punast" FIDIC'ut kasutatakse projektide puhul, mille planeerimist ei saa jätta töövõtja hooleks (*vee- ja kanalisatsiooni-võrgustiku väljaehitamine, tee-ehitus, raudtee ehitus jne*);
- "Kollane" FIDIC on suunatud projektidele, millel oodatakse pigem töövõtja poolt tehnilisi lahendusi ehk et töövõtja projekteerib ning ehitab. Kasutatakse projektide puhul, kus on tegemist tehniliste lahendustega, mille teostamine on parem jätta töövõtjale (*vee- ja reoveepuhastusjaamad*).

FIDIC'u reeglite järgi on üldtingimused alati samad, kuid iga projekti jaoks koostab ostja ka eritingimused.

Maksed

Ühtekuuluvusfondi projekti rahastamiseks on kolme liiki makseid:

- avansilised maksed;
- vahemaksed;
- lõppmaksed.

Avansilised maksed

Kui Euroopa Komisjon on teinud otsuse projekti rahastada ning esimene tööde või teenuste leping on sõlmitud, kantakse avansina üle 20% projekti maksumusest Rahandusministeeriumile Rahvusliku Fondi kontole.

Rahvuslikus Fondis on loodud eraldi kontod keskkonna- ja transpordiprojektidele.

Vahemaksed

Edasi toimub rahastamine vahemaksetena, mis kantakse üle ainult tõestatud kuludokumentide alusel. Vahemakse taotlused esitatakse Euroopa Komisjonile

reeglina kolm korda aastas, 1. märtsiks, 1. juuliks ja 1. novembriks. Kokku võivad vahemaksed koos esimese 20% avansiga moodustada kuni 80% projekti kuludest.

Vahemaksete taotlemisel tuleb Euroopa Komisjonile saata maksetaotlus, milles on toodud järgmine informatsioon:

- tehtud tööde detailne kirjeldus (*kasutades füüsilisi ja rahalisi näitajaid, nagu kogused või konkreetsete summad*);
- info võimalike ettekirjutuste ja nende järgimise kohta, eriti mis puudutab täheldatud kõrvalekaldumisi;
- info võimalike tehniliste, rahaliste või juriidiliste probleemide ning nende lahendamise kohta;
- algsest finantsplaanist võimalike kõrvalekaldumiste analüüs;
- info projekti kohta tehtud teavitustööst.

Lõppmaksed

Ülejäänud kulud kaetakse lõppmakses, mis kantakse üle pärast seda, kui projekt on lõpetatud ja Euroopa Komisjon kinnitanud lõppraporti. Vahemaksed ja lõppmaksed tehakse tõestatud kuludokumentide alusel.

Lõppmaksed, mis arvutatakse konkreetsete kuludokumentide põhjal, makstakse välja tingimusel, et:

- projekt või selle etapp või projektide grupp on eesmärgile vastavalt ellu viidud;
- Rahandusministeerium esitab Euroopa Komisjonile vastava taotluse kuue kuu jooksul tööde lõpetamise tähtajast, mis on toodud Euroopa Komisjoni otsuses projekti, selle etapi või projektide grupi rahastamise kohta;
- Euroopa Komisjonile on esitatud lõppraport;
- liikmesriik kinnitab Euroopa Komisjonile, et maksetaotluses esitatud informatsioon ning lõppraport on õiged;
- liikmesriik on esitanud Euroopa Komisjonile lõppdeklaratsiooni;
- projektist teavitamise kohustused on täidetud.

Kui liikmesriik ei esita lõppraportit Euroopa Komisjonile 18 kuu jooksul pärast tööde lõpetamise tähtaega, mis on toodud komisjoni otsuses, siis see osa Euroopa Liidu toetusest tühistatakse ning jääb Eestil saamata.

Arved valmistavad ette rakendusüksused ja haruministeeriumid, mis saadavad need edasi Rahandusministeeriumile. Rahandusministeerium kontrollib arvete õigsust ja saadab need edasi Euroopa Komisjonile.

Muudatuste tegemine projektis

Igasugused suuremad muudatused projektis, eriti mis puudutavad projekti tingimusi või rahastamist, tuleb Euroopa Komisjoniga eelnevalt kooskõlastada. Komisjon teeb vastavad muudatused liikmesriigi taotluse peale. Kogemused ISPA projektidega näitavad, et selle reegli vastu eksimine toob projekti elluviimisel tõsisid tõrkeid ja viivitusi.

Muudatuste tegemise tingimused määratakse kindlaks Euroopa Komisjoni otsuses projekti rahastamise kohta iga projekti kohta eraldi selle eripära arvestades.

Abi tühistamine või vähendamine

Ühtekuuluvusfondi alusdokumentides ehk Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu määrustes on mitmeid seiku, mil abi taotlenud ja saanud projekt riskib rahast ilma jääda.

Kõige olulisem on niinimetatud n+2 nõue, mis tähendab, et kui töid ei ole alustatud **kahe aasta jooksul** Euroopa Komisjoni rahastamisotsuses märgitud kuupäevast, võib EL abiraha tühistada (*ELi Ministrite Nõukogu määrus nr 1265/1999*). Selline risk on Eestis tekkinud mõne ISPA projektiga, kus korraldamatusest ja eksitustest tekkinud viivitused viisid muude probleemide kõrval ka kiirustades langetatud otsusteni. Ohust rahast ilma jääda annab Euroopa Komisjon liikmesriigile varakult teada.

Komisjonil on võimalik väljaksed ka peatada ning nõuda etteantud tähtjaks selgitusi, kui:

- projekti elluviimine ei vasta üldse või ei vasta osaliselt sellele, milleks abi anti - näiteks kui mõni projekti rahastamise otsuses toodud tingimus on täitmata või kui projektis on tehtud olulisi sisulisi muudatusi, mis on jäetud Euroopa Komisjoniga kooskõlastamata;
- abi kasutamisel on avastatud kõrvalekaldumisi, mille likvideerimiseks liikmesriik ei ole astunud vajalikke samme.

Kui liikmesriik ei nõustu Euroopa Komisjoni kriitikaga, korraldatakse kuulamised, kus mõlemal poolel on võimalik oma seisukohti selgitada ning kokkuleppele jõuda. Kui kokkuleppele ei jõuta, on Euroopa Komisjonil õigus kas väljaksedid kontole vähendada või projektile lubatud Euroopa Liidu toetus osaliselt või täies mahus tühistada.

Summade vähendamine või tühistamine toob kaasa juba väljamakstud summade tagasinõudmise. Kõik alusetult välja makstud summad tuleb Euroopa Komisjonile tagasi maksta. Hilinenud maksete pealt tuleb maksta viivist.

EL võib toetuse tagasi nõuda, kui toetuse saaja pole seda kasutanud sihipäraselt või on taotluses esitanud valeandmeid, mille teada olemise korral poleks taotlust rahuldatud. Samuti siis, kui järelevalve ettekirjutusi on eiratud või kui toetuse saaja suhtes on algatatud pankroti- või likvideerimismenetlus.

Avalikustamine

Väga oluline moment objektide ehitamisel Euroopa Liidu rahaga on avalikkuse teavitamine. Abisaajal riigil on kohustus ehituskohale püstitada kuulutus- ja infotahvleid või muul moel investeringust teada anda.

6.3 Seire

Projekti seire on osa projekti juhtimisest ning toimub pidevalt kogu projekti elluviimise aja jooksul. Seire peab tagama projektiga seatud eesmärkide eduka ja kvaliteetse täitmise. Seire sisuks on olla varase hoiatuse süsteem, mis toob välja juhtimisvead ning selgitab välja projekti sisu või elluviimise muutmise või täiendamise võimalikud vajadused.

Projektide jooksvat seiret teeb liikmesriik ise, samuti auditeerib ja akrediteerib Rahandusministeerium kõigi rakendusüksuste juhtimis- ja kontrollisüsteemid. Euroopa Komisjoni olulisemad nõuded on, et projekti elluviimise protsess oleks läbipaistev, dokumendid õiged ja tõendatavad ning et kõrvalekaldumistest antakse komisjonile teada ning need püütakse kõrvaldada.

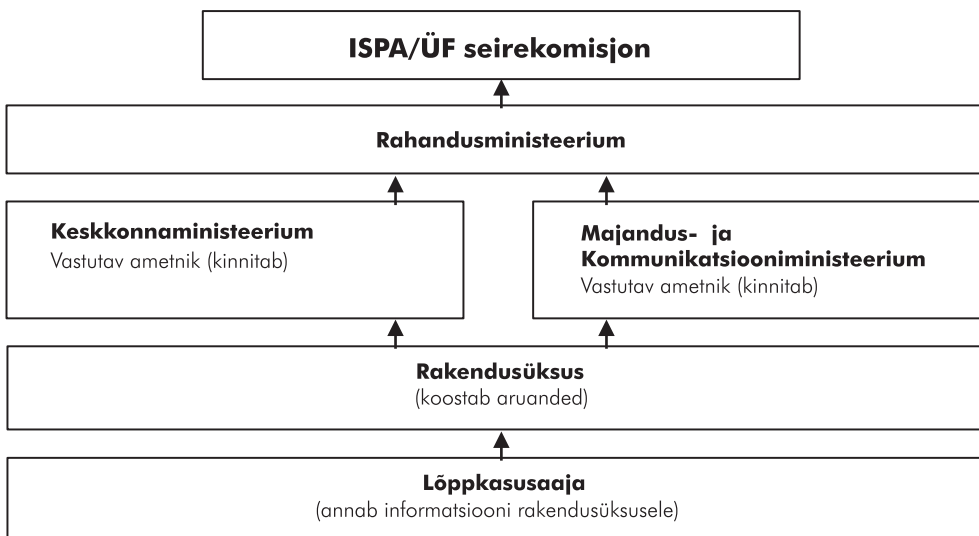
Kontroll kohapeal

Selleks, et kontrollida, kas Euroopa Liidu toetusest rahastatud objektid on reaalselt olemas, käiakse projekti elluviimist ka kohapeal kontrollimas. Sellist kontrolli teeb nii rakendusüksus kui ka korraldusasutus ehk Rahandusministeerium. Samuti võivad Euroopa Liidu ametnikud käia ise kohapeal ELi toetusraha kasutamist ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimist kontrollimas. Kontrollitakse ka arveid. Ühtekuuluvusfondi puhul tuleks fondi alusmääruste järgi kohapeal kontrollida vähemalt 15% kuludokumentide korrektsust ja põhjendatust.

Seire toimub mitmel tasandil ning seda tehakse seirearuannete ja seirekomisjonide kaudu. (Vt joonist seire struktuuri kohta.) Lõppkasusaaja teostab igapäevast seiret, rakendusüksus seiret projektide tasandil, rakendusasutus sektori tasandil ning korraldusasutus programmi tasandil, milleks on ISPA ja Ühtekuuluvusfondi toetuste kasutamine.

Seire keskendub:

- projekti finantseerimise näitajatele (st kuidas on kulgenud lepingute sõlmimine ja väljamaksete tegemine);
- projekti füüsilisele edenemisele (st tööde teostamisele ja teenuste osutamisele);
- kavandatud eesmärkide saavutamisele (jälgitakse indikaatorite ehk kontrollnäitajate kaudu);
- projekti juhtimise kvaliteedile.



Joonis: Seire struktuur

Seirearuandlus

Juba projekti planeerimise faasis valmistab projekti taotleja ehk kasusaaja tööde lepingu kõrval ette seireteenuste lepingu projekti. Veel enne seda tuleb tal välja töötada mõõdetavad indikaatorid, mille põhjal hinnata projekti edenemist ja eesmärkide täitmist.

Tavaliselt palkab kasusaaja konsultatsioonifirma, mis omakorda võtab tööle järelevalveinseneri ja vajadusel ala eksperdid, kes hakkavad tegema jooksvat seiret tööde teostamise üle. Kasusaaja ülesanne on nõuda järelevalveinsenerilt regulaarseid

aruandeid (*reeglina kord kuus*), mis näitavad lepingute täitmist, vaadata need läbi, nõuda vajadusel täpsustamist ning edastada aruanded rakendusüksusele. Millises vormis need aruanded esitatakse, määrab kindlaks rakendusüksus. Tähtajad ja seirearuannete esitamise kord pannakse paika projekti rahastamise otsuses.

Seirearuanne peab sisaldama infot lõppkasusaaja ja projekti eesmärkide täitmise kohta ning näitama:

- indikaatorite kaudu, kui kaugele on jõutud projekti elluviimisega;
- kas on probleeme rahastamise või projekti ajakavast kinnipidamisega;
- kas on märkusi projekti juhtimise osas;
- milliseid tegevusi on tehtud avalikkuse teavitamiseks;
- kas on ilmnenud vajadus teha projektis muudatusi.

Rakendusüksus kogub iga projekti kohta kokku lõppkasusaajatelt laekunud aruanded, kontrollib, kas esitatud info on õige, ning koostab selle info põhjal vähemalt kaks korda aastas iga projekti kohta aruande. Aruanne esitatakse järgmisele tasandile, milleks on haruministeerium. Projektide aruannete kaudu on näha, kui palju Ühtekuuluvusfondi projekte selles sektoris on heaks kiidetud ning kui suur on kogueelarve, kuidas elluviimine läheb, kas eelarvest on kõrvalekaldeid, kas ja kui võrd on soovitud eesmärkidele lähemale jõutud, kas on mingeid põhimõttelisi probleeme ning millised on olnud kohapeal läbiviidud kontrollkäikude järeldused.

Haruministeerium vaatab aruanded läbi sektori seisukohalt - kui võrd vastab projektide edenemine seatud eesmärkidele, kas raha on kasutatud sihipäraselt, kas avalikkust on piisavalt projektist teavitatud. Haruministeerium täiendab aruannet omalt poolt ka võimalike muudatustega sektori või piirkonna poliitikas ning näitab, kuidas Ühtekuuluvusfondi vahenditest rahastatavad projektid ühilduvad teiste poliitikate ning teistest ELi fondidest rahastatud tegevustega. Haruministeerium kinnitab aruanded ning edastab need Ühtekuuluvusfondi projektide korraldusüksusele Rahandusministeeriumile.

Lõpparuanne

Kui projekt on lõppenud, koostab lõppkasusaaja projekti lõpparuande. Selles on ära näidatud, kuidas projekti eelarvet kasutati ning millised tulemused seeläbi saavutati. Samuti peab lõpparuanne indikaatorite kaudu näitama, kui võrd saavutati projektile planeerimisfaasis seatud eesmärgid. Lõppkasusaaja esitab aruande rakendusüksusele, kes kontrollib andmete õigsust ja vormilist korrektsust ning kinnitab aruande. Rakendusasutuse poolt kontrollituna jõuab aruanne korraldusasutusele, kes edastab selle Euroopa Komisjonile (*vt ka ptk 6.2*).

Seirekomisjon

Rahandusministeeriumi korraldusel koguneb vähemalt kaks korda aastas seni ISPA, edaspidi Ühtekuuluvusfondi seirekomisjon. Rahandusministeeriumi ülesandeks on projektaruannetes sisalduv info omakorda üle kontrollida ja edastada aruanded seirekomisjoni liikmetele. Seirekomisjonile valmistab Rahandusministeerium ette ka kogu ISPA/Ühtekuuluvusfondi programmi progressi kajastava koondaruande, mis sisaldab kõiki projekte puudutavaid horisontaalseid tähelepanekuid ja järeldusi ning toob välja enim tähelepanu vajavad projektid.

Komisjoni kuuluvad Rahandusministeeriumi, haruministeeriumide, rakendusüksuste, kasusaajate ning Euroopa Komisjoni ja teiste projekti kaasrahastavate institutsioonide esindajad. Kui elluviijaks on omavalitsused või ettevõtted, on komisjonis ka nende esindajad. Komisjoni juhivad rahandusminister.

Komisjon jälgib seirearuannetele toetudes, kui kaugemale projektid on jõudnud, ning arutab nende rahastamist, füüsilist edenemist ning kas tehtud tööd on vastavuses projektile seatud eesmärkidega.

Projektide muutmise või tähtaegade pikendamise ettepanekud arutatakse samuti kõigepealt läbi seirekomisjonis ja seirekomisjoni poolse heakskiidu järel edastab korraldusamet vastava taotluse Euroopa Komisjonile. Omal algatusel projektides tehtud muudatused võivad tuua suuri viivitusi ja lisakulutusi, nagu näitavad kogemused ISPA projektidega (vt ptk 7). Euroopa Komisjon on nõudnud kehtiva protseduuri järgimist (*mille järgi kõik suuremad muudatused projektis tuleb komisjoniga eelnevalt kooskõlastada*), pole nõustunud muudatust tagantjärele kinnitama ning sellega seotud kulusid katma.

Projektis muudatuste tegemise tingimused peaksid olema eraldi iga projekti kohta kindlaks määratud Euroopa Komisjoni otsuses projekti rahastamise kohta.

6.4 Hindamine

Projekti hindamisel on sisuliselt sama eesmärk mis seirel – kindlustada, et projekt viiakse edukalt ellu ja saavutatakse soovitud eesmärgid. Seire ja hindamine täiendavad teineteist. Põhiline erinevus on selles, et seiret teostab projekti elluviija, hindamist aga alati projekti juhtimisest ja elluviimisest sõltumatu ekspert või ekspertide grupp.

Hindamist ISPA ja Ühtekuuluvusfondi projektide üle tehakse projektitsükli kolmes etapis:

- projekti ettevalmistamisel – *ex ante* ehk eelhindamine, ei rakendatud ISPA projektide puhul;
- projekti elluviimise ajal – vahehindamised;
- projekti lõppemise järel, kui möödunud on aasta või paar – *ex post* ehk järelhindamine.

ISPA projektide eelhindamist ei teostatud, kuid regulatsiooni kohaselt on see nõutav Ühtekuuluvusfondi projektide planeerimisel. Eelhindamist korraldab Rahandusministeerium ning selle aluseks on kasusaaja poolt projektitaotlusele lisatud eeluuringute tulemused. Projekti eelhindamiseks palkab Rahandusministeerium konsultandi või ala eksperdi. Kaalutakse, kas pakutud projekt aitaks rahuldada riigi ja sektori konkreetset vajadust, täita strateegilisi eesmärgi ning jõuda soovitud tulemuseni. Samuti kontrollitakse, kas projekt on kooskõlas Ühtekuuluvusfondi kasutamise põhimõtetega ning kas projekti elluviimiseks ja seireks on olemas adekvaatne struktuur ning mõõdetavad indikaatorid. Kasusaaja ülesanne on ette valmistada projekti dokumentatsioon ja tagada vajalike eeluuringute teostamine.

Projektide vahehindamist korraldab samuti Rahandusministeerium. Vahehindamist läbiviivad eksperdid vaatavad projektide rakendamise ajal, kas toetusraha kasutatakse otstarbekalt ning kas tehtud kulutused viivad seatud eesmärkidele lähemale. Samuti heidab vahehindamine pilgu eelhindamise tulemustele, et näha, kuivõrd projekt endiselt vastab sektori või piirkonna vajadustele ja seatud eesmärkidele. Kasusaaja roll hindamises on hindajale vajaliku informatsiooni andmine.

Kui eelhindamisi ja vahehindamisi korraldab abi saaja, siis järelhindamisi organiseerib abi andja ehk Euroopa Komisjon. Järelhindamise peamine mõte on kontrollida, kas Euroopa Liidu raha kasutamine andis soovitud tulemuse ning kas positiivne mõju on jäänud püsima. Seetõttu toimuvad järelhindamised teatud aja möödudes projekti lõppemisest ja kasusaaja peab olema valmis projekti kohta infot ja dokumente andma ka pärast projekti lõppemist.

Järelhindamine toob välja projekti tugevad küljed ja puudused ning annab sellest lähtuvalt soovitusi järgmiste projektide koostamiseks ja elluviimiseks. Hinnatakse ka projekti mõju keskkonnale.

Ühtekuuluvusfondi alusmääruste järgi tuleb projekti dokumentatsiooni alles hoida vähemalt kolm aastat pärast seda, kui Euroopa Komisjon on teinud viimase väljamakse. Lõppenud projektide dokumentatsiooni vajatakse muu hulgas ka järelhindamiste läbiviimiseks.

7. Näiteid elluviidud projektidest

Via Baltica I etapp

Eesti kõige esimene suuremahuline investeerimisprojekt, mida rahastati ISPA vahenditest, oli Via Baltica I etapp. Selle käigus tehti Ikla-Tallinn-Narva maantee erinevatel teelõikudel taastusremonti kokku 120 km ulatuses. Projekti kogumaksumus oli 264 miljonit krooni, millest 75% rahastati ISPA vahenditest. Ülejäänud 25% kaeti Euroopa Investeerimispanga laenuga.

Projekt jagunes kaheks tööde lepinguks, kus tööde teostajaks olid konsortsiumid kohalikest ettevõtetest, ning üheks teenuste lepinguks. Seiret tegi Soome firma Finnroad OY, mille kohalikuks allhankijaks oli Teede Tehnokeskus.

Probleeme ja viivitusi oli omajagu, sest Eestil ei olnud kogemusi Euroopa Liidu abiraha kasutamise ning taoliste suuremahuliste projektide nõuetekohase ettevalmistusega. Teisalt kahtlesid rahastajad nii projekti tehnilistes lahendustes kui ka kohalike ettevõtjate suutlikkuses nii suurt projekti ellu viia. Palju aega kulus kontrollimisele ja ülekontrollimisele. Projekti algus lükkus aasta võrra edasi.

Via Baltica I etapi elluviimisel ilmnenuid probleeme:

- ametkondade nõrk ettevalmistus. Palju viivitusi tekkis sellest, et ülesanded ja volitused ei olnud ametkondade vahel selgelt ära jagatud. Otsused viibisid ning võis juhtuda, et vale tasandi ametiasutus otsustas asju, mis ei olnud tegelikult tema pädevuses. Euroopa Liit võis seda käsitleda kui protseduurireeglite rikkumist – näiteks hankedokumentatsiooni või projektidesse muudatuste tegemisel või otsustamisel, kuidas käituda, kui FIDIC'u lepingutingimused ei olnud vastavuses ISPA projektide elluviimise nõuetega. Ei olnud veel teadvustatud, et ELi abiprojektide taotlemisel ja elluviimisel on oluline täpselt jälgida ELi nõudeid sisule, formaadile, elluviimisele ja seirele;
- projekti ettevalmistus oli nõrk. Lisaks nõrgale tehnilisele küljele ei pööratud projektis piisavalt tähelepanu sellistele aspektidele, nagu kahjulike keskonnajuhude vähendamine, liiklusohutuse parandamine ja avalikkuse teavitamine, mida Euroopa Liit peab taoliste abiprojektide juures väga oluliseks. Lähenemine peab olema kompleksne, mitte keskendumata kitsalt (*antud juhul*) teede ehitusele;
- usaldusprobleem. Et Euroopa Komisjon kahtles kohalikes ametkondades ja kohalikes konsultatsiooni- ja ehitusfirmades, kulus palju aega kontrollimisele ja tõestamisele, et kohapeal ollakse suutelised projekti ellu viima. Usaldusväärsus on väga oluline, mistõttu võimalusel maksab eriti projektide ettevalmistuse faasis alati kaasata väliseksperte. Tegevused peavad olema läbipaistvad, oluline on avalikkuse teavitamine.

Õppetunnid:

- suurte infrastruktuuriprojektide ettevalmistamine nõuab palju rohkem aega ja ressursse, kui arvata osatakse (*näiteks võivad viivitusi tekitada nii probleemid eramaaomanikega kui ka omavalitsustega detailsel planeerimisel*);
- lepingutingimused peavad olema kooskõlas ELi reeglitega;
- ELi reeglitest kõrvalekaldumist ei lubata;
- kuna projektide ettevalmistamine, taotluste menetlemine, hanked jm projektiga seotud tegevuste protsessid on aeganõudvad ning protsessis osaleb palju ametkondi, tuleb planeerimisel sellega arvestada.

Tallinna Jõelähtme prügila

Üks suuremaid projekte keskkonnasektoris on olnud Tallinna Jõelähtme prügila juurdepääsutee ja nõrgveetrassi ehitamine. Projekti eesmärk oli eraldada Jõelähtme prügilasse suunduvad raskeliiklusvahendid Peterburi maanteelt ning tagada keskkonnaohutu prügila nõrgvee käitlus. Projekti eelarveline maksumus oli 6,11 miljonit eurot, millest ISPA osa oli 75% ja Tallinna linna osa 25%.

Teenuste leping sõlmiti konsortsiumiga DIWI Consult International GmbH/ Dr. Dahlem Consulting Engineers GmbH, kelle alltöövõtjaks oli AS Eesti Veevärk. Tööde leping sõlmiti konsortsiumiga AS FKSM/ Teede REV-2.

Pärast pikki viivitusi – projekti administreerimine käis ühe ametkonna käest teise kätte – algasid tööd 2002. aasta novembris. Peamised lepingujärgsed ehitustööd lõpetati 2003. aasta juunis. Mitmed eksimused ja probleemid projekti elluviimisel tõid kasusaajale hulga täiendavaid kulusi, millega Tallinna linna omafinantseering kujunes algselt plaanitud 25%st suuremaks.

Projekti elluviimisel ilmnunud probleemid:

- projekti ettevalmistus oli nõrk. Kasusaaja Tallinna linn ei osalenud projekti taotluse ettevalmistuses, millega eesmärki ei sõnastatud kasusaaja soovidest ja vajadustest lähtuvalt. Lisaks kirjutati kasusaajaga konsulteerimata projekti rahastamiskokkuleppesse rahastamise tingimusena sisse kasusaaja kohustused, mida Tallinna linnal oli raske või võimatu täita;
- omandiküsimused. Projekti elluviimise käigus tekkisid probleemid omandiküsimustega, kus linnal tuli tagasi osta prügila erastamise käigus eraomandisse läinud maa;
- tõrked koostöös teiste ametkondadega. Tõrked avaldusid näiteks maksete viibimises Rahvuslikust Fondist, mis tõi Tallinna linnale lisakulusi – ei olnud selge, kes peab kandma rahalist vastutust maksete hilinemise pärast, mis pole tekkinud tööde tellija süül. Kooskõlastused erinevate ametkondade vahel võtsid nii kaua aega, et lühikese projekti – kogupikkus ainult kuus kuud – kokkulepete tähtajad töövõtjatega jõudsid enne kätte. Seegi tõi linnale lisakulusid, kuna pärast kulutuste tegemiseks loa saamist ei jätkunud enam aega rahataotluste nõuetekohaseks menetlemiseks. Kolmepoolne koostöökokkulepe kasusaaja, rakendusüksuse ja haruministeeriumi vahel osutus liiga üldsõnaliseks, jättes määratlemata osapoolte täpsed kohustused ja vastutuse;
- tõrked koostöös omavalitsustega. Et täis saada nõutud miinimumi (*ISPA puhul 78 miljonit krooni*), tuli projekti kaasata teisi omavalitsusi. Samas ei kaasatud neid projekti ettevalmistusse, mis tekitas hiljem probleeme, kui omavalitsused tahtsid projekti lisada oma objekte. Omavalitsuste soovid tuleb arvesse võtta juba planeerimise faasis;
- eksimine Euroopa Komisjoni protseduuri reeglite vastu, kus probleeme tekitas muudatuste kooskõlastamine. Euroopa Komisjon ei kinnitanud tagantjärele konsultandi vahetust, mille tingisid konsultandi isiklikud põhjused, ega katnud uue konsultandi kulusid. Tallinna linn ei pidanud aga võimalikuks tööde seiskamist, et teha läbi kogu uue konsultandi nõuetekohaseks kinnitamiseks vajalik protseduur. Nii tuli kulud katta Tallinna linnal;
- nõuded ei ühildu. Töövõtulepingud olid koostatud FIDIC'u alusel, mis annab järelevalveinsenerile ja konsultandile suured õigused. Aruandlust tuli kasusaajal aga teha vastavalt Euroopa Komisjoni ettekirjutustele ISPA vahendite kasutamiseks (PRAG). Vormid ei ühildu ka lõppraporti koostamiseks.

Õppetunnid:

- projekt peab olema hästi ette valmistatud – selleks on soovitatav kasutada võimalust tellida projektdokumentatsiooni kokkupanek tehnilise abi korras välisekspertidelt;
- projekti tellijal ehk kasusaajal peab olema selge ettekujutus, mida ta projektiga tahab saavutada. Hindamise kriteeriumid tööde teostaja valikuks tuleb sõnastada võimalikult täpselt, et kindlustada soovitud tulemuse saavutamine;
- kui projektis soovitakse teha muudatusi, siis lühikese projekti puhul, nagu Tallinna prügila 1. etapp (*6 kuud*), tuleb ettepanekud kokku saada hiljemalt kuu aja jooksul, et jõuaks need veel kõigis ametkondades kooskõlastada;
- projekti administreerimise süsteem ja funktsioonide jaotus peab olema paigas ja selge.

8. Kasulikud lingid

Ministeeriumid

- Rahandusministeerium, välisfinantseerimise osakond: www.fin.ee
- Keskkonnaministeerium, strateegiate ja investeringute osakond: www.envir.ee
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, struktuurivahendite talitus: www.mkm.ee
- www.struktuurifondid.ee

Rakendusüksused

- Maanteeamet, <http://www.mnt.ee/atp/>
- Raudteeamet, <http://www.rdtamet.ee/atp/>
- Keskkonnainvesteeringute Keskus, <http://www.kik.ee/>

Ühtekuuluvusfond

- Rahandusministeerium, Ühtekuuluvusfondi tutvustus: <http://www.fin.ee/?id=5671>
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Ühtekuuluvusfondi tutvustus <http://www.mkm.ee/index.html?id=2514>
- Inforegio, Ühtekuuluvusfondi tutvustus (*inglise keeles*): http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm
- Inforegio, Ühtekuuluvusfondi määrused (2000-2006): http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/cf_en.htm

ISPA

- Rahandusministeerium, ISPA tutvustus: <http://www.fin.ee/?id=6402>
ISPA: strateegiad, eesmärgid ja prioriteedid, taotluse põhinõuded, projektitaotluse käik, rahastatud projektid, rakendamine, kavandatavad projektid.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, ISPA tutvustus: <http://www.mkm.ee/?id=2365>
- ISPA dokumendid: <http://www.mkm.ee/index.html?id=2366>
- Keskkonnaministeerium, ISPA tutvustus: <http://www.envir.ee/euro/ISPA.html>
- Inforegio, ISPA tutvustus: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm
- Inforegio, ISPA regulatsioonid: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/ispa_en.htm
- ISPA käsiraamat: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/download/manu_en.pdf



Selle trükise väljaandmist toetab Euroopa Liit
Euroopa Liidu Infokeskus
Roosikrantsi 17, 10119 Tallinn
<http://www.euroopaliit.ee>