

KOVide hoonetesse ja rajatistesse suunatud investeeringutoetuste meetmete kavandamise üldised soovitused ministriumitele

I Eesmärk

Dokumendi eesmärk on välja pakkuda olulisemad valdkondade ülesed KOVide investeeringutoetuste meetmete kavandamise soovituslikud põhiprintsiibid ministriumitele. Need puudutavad peamiselt investeeringuid KOV hoonetesse ja asjakohasel juhul taristuprojektidesse, mis kogukonna elukeskkonna kvaliteeti tõstavad. Investeeringuna käsitletakse põhivara soetamist (alates 2022. a on piiriks 10 000 EUR).

Soovitused laienevad kõigile juhtumipõhiste toetustele sõltumata rahastamisallikast. Samas ei saa kõik need olla mistahes tegevuste rahastamise toetamisel 100% kasutatavad. Alati tuleb lähtuda konkreetse investeeringumeetme eesmärgist, soovitatavast mõjust ja selle rakendamise ajaraamist jms. Parima võimaliku tulemuse saavutamiseks, oleks kasulik meetmete väljatöötajatel silma ees hoida olulisemaid aspekte. Samuti on KOVidele mõistlik tagada võimalikult ühtne ja ettearvatav raamistik riigilt toetuste taotlemisel.

Dokumendis käsitletakse KOV-ina nii valla- ja linnavalitsust ennast kui tema valitseva mõju all olevaid üksusi. Viimased pakuvad teenuseid nagu teevad seda KOV allasutused.

II Peamised soovitused

2.1 Millal kavandada KOVidele investeeringutoetuse andmist?

Kõige eelistatum lahendus KOVide investeeringute tegemise võimekuse tõstmiseks oleks tulubaasi suurendamine. See võimaldab KOVidel vabalt otsustada prioriteetide üle, teha pikaajalisi plaane, arvestada valdkonnaüleste vajadustega, olla paindlik ning säästlik jne. KOVide tulubaas ja üldine finants seis on hea ning neil on tekkinud tugev investeerimisvõimekus. Seega ei peaks investeeringutoetuste andmist põhjendama sellega, et ilma riigi toeta ei suudaks KOVid investeeringuid teha. Eriti kehtib see väiksetes summades (nt parkümmend tuhat eurot) investeeringute kohta.

Täiendavate meetmetega sekkumine oleks mõistlik, kui sellega taotletakse eesmärkide täitmist, mis väljuvad tavapärasest kohaliku investeeringute kavandamise protsessist. Näiteks taotletakse muutusi KOV käitumises (nt koostööle õhutamise, koolivõrgu korrastamine, keskuste tihendamine ehk kahanevates piirkondades teenuste kokkutoomine pigem keskustesse, keskkonnahoid jne), investeering on riikliku või regionaalse tähtsusega, väljudes üksiku KOV vajaduste piirist (nt maakondlikud rajatised vms), investeeringud on suuremahulised või muutusi tuleb esile kutsuda piiratud ajalisel raamis (nt rohepöörde või kliimaeesmärkide täitmine, hoonete energiatõhususe suurendamine). Samuti on otstarbekas toetada innovaatilisi investeeringuprojekte, testimaks uusi lahendusi, loomaks kogemusi või eeskujusid.

Kui riik toetab KOVide investeeringuid osas, mida KOVid oleksid niigi omavahenditest kavandanud, arenguhüpet ei toimu. KOVide tavapärase investeeringute mahtude tuvastamiseks saab informatsiooni lingilt riigiraha.fin.ee. Kui meetme eesmärgid on ambitsioonikad, peab KOV panustama võrreldes tavaolukorraga rohkem. Lisaks on vaja kommunikatsioonis rõhutada meetmega kaasnevat hüvet KOVidele.

2.2 Investeeringutoetuste andmisel tuleb silmas pidada majanduse vastu-tsüklilisust

Vastutsüklilisus tähendab, et riik suurendab majanduse languse ajal investeeringute tellimuste mahte ja toetab ka KOVe, et nemad teeksid sama. Majanduslanguse ajal annab iga investeeritud euro majandusele võimendust, tagab laiapindse tööhõive ja võimaldab odavamalt ehitada avalikku taristut.

Majandusbuumi ajal investeeringutoetuste mahtude suurendamine ei ole mõistlik. Avalik sektor konkureerib erasektoriga tellimuste pärast ja see survestab ehitustööde hinnatõusu. Toetusraha kasutamiseks on tähtajad ja see survestab KOVe kallinenud projektideks täiendavat raha leidma. Sama raha eest saab vähem kui majanduslanguse tingimustes. SF meetmetel on vahe eesmärgid ning nende täitmine alati ei arvesta majanduse tsüklitega. Samas meetmete kujundamisel võiks olla võimalikult suur paindlikkus, et taotlusvoorude mahtude üle otsustamisel ja nende väljakuulutamisel majanduse tsükleid silmas pidada.

2.3 Investeeringu toetusmeede peab arvestama ka KOVide strateegiliste huvidega

Toetuse andmise eesmärk peab olema seotud valdkonna strateegiliste eesmärkidega, vajadusel planeeringute ja nende tegevuskavadega (toetusmeede ei ole asi iseenesest, vaid aitab mingeid olulisi muutusi ellu kutsuda). Eelistatud oleks, et ministeerium on need strateegilised eesmärgid ja oodatavad tulemused enne investeeringumeetmete kavandamist KOV üleriigilise liiduga või vajadusel muu asjakohase KOVide võrgustikuga kokku leppinud. See tagab riigi ja KOVide huvide suurema kokkulangemise ja suurema hulga KOVide ühtlasema arengu.

Kui KOV investeeringumeetmete ootav tulemus ei ole arutelude tulemusel piisavalt hästi läbi mõeldud ja kommenteeritud KOVidele, jäävad oodatud eesmärgid täitmata. Kui KOVid ei tunnetata meetmest rahastavate investeeringute vajalikkust või tähtsust, saab taotlemine olema loid.

2.4 Igal toetusmeetmel peab olema selge õiguslik alus

Taotlusvoorudega investeeringumeetmed peavad tuginema õigusaktile. Kui valdkondlikus seaduses volitusnormi ei ole, saab kasutada riigieelarve seaduse § 50 lõiget 3. Õigusselgus tagab KOV-de võrdse kohtlemise ja võimaldab KOV-del oma plaane vastavalt sättida.

Ministri käskkirjadega toetusmeetmete kinnitamine on ühekordse tähendusega ning käskkiri kohaldub ainult ministeeriumi valitsemisala asutustele. Käskkirjaga meetme tingimuste kehtestamisel tekib oht, et kaasamata jäävad olulised majavälised partnerid ja eiratakse head kaasamise tava.

2.5 Toetuse andmise reeglid peavad võimaldama suurima võimaliku mõju saavutamist

Üldiselt on eesmärk on vältida liiga kulukate projektide toetamist. Meetme väljatöötaja peaks tegema arvutused per kasusaaja tunnetamiseks piiri, kus investeering muutuks ebamõistlikult kulukaks¹. Kuluka investeeringu asemel võivad olla mõistlikud muud lahendused teenuse kättesaadavuse tagamiseks.

¹ Kuna objektid on väga erinevad, siis ei saa välja pakkuda universaalset lävendit.

Samas ei saa aluseks võtta ainult põhimõtet, et eelistatuim on väikseim kulu per kasusaaja. Mõistlik oleks lähtuda projekti mõjususest järgmistes kategooriates: meetme eesmärkide saavutamine (nt kvaliteetsete teenuskohtade juurde loomine), hoone või rajatise asukoht (nt ligipääsetavus, sh säästvate liikumisviisidega ning tekkiv teenuste sünergia, asustuse trendid), ülalpidamiskulude vähenemine (nt energiatarbimise vähenemine ning taastuvenergia hajatootmise suurendamine) jne. Neid mõjusid tuleb kogumis ja koostoimes hinnata lähtudes vastavast hindamismetoodikast, võimalusel arvestades ka kaasnevaid positiivseid kõrvalmõjusid.

2.6 KOVide või muude partnerite kohene kaasamine meetme tingimuste väljatöötamisse annab parimad tulemused

Kui KOVid ja muud partnerid algusest peale kaasata meetme määruse koostamisse, on kokkuvõttes määrus kvaliteetsem. Aegsasti on erinevad detailid läbi räägitud ja rakendamisel on vähem probleeme,

Meede võib ebaõnnestuda kui KOVidel huvi puudub või meetmes on kehtestatud ebamõistlikud tingimused (liiga lühike taotluste esitamise tähtaeg, toetuse saamise eelduseks liiga bürokraatlikud tingimused, liiga kõrge omafinantseeringu määr vms).

2.7 Toetuste andmisel peab vaatama laiemat piirkonda kui üks KOV

Investeeringute toetamisel peab riik hindama KOV vara tervikpilti, läheduses olevat teiste KOVide taristut, võttes arvesse ruumilist tervikkust ja ligipääsetavust. Nn igasse põlluserva ei ole mõistlik omavalitsuslike teenuste osutamiseks pindasid luua. Teenuste asukoha valiku põhjendust võiks toetada liikuvusuuring, mis aitaks luua paremaid sünergiaid regionaalse liikuvuskorraldusega. Kõige optimaalsem lahendus võib olla KOVide koostöös teenuse osutamine ja selliseid lahendusi tuleks toetusmeetmete puhul motiveerida nt lisapunktidega hindamisel või parema kaasfinantseeringu määraga.

Toetuse andmisel peaks vältima olukorda, kus taristu kasutajaskonnad hakkavad suures osas kattuma. See võib tähendada üledimensioneeritud taristut ja ebaotstarbekat ressursi kasutust.

2.8 Toetuste andmisel peab vaatama KOV kasutuses oleva taristu üldist olukorda ja arenguperspektiivi koostoimes pikaajalisemate trendidega nt prognoositavate rahvastikuprotsessidega ja säästva arengu eesmärkidega jmt.

Paljud KOVid on kahaneva elanike arvuga ja kasutuseta pinda hakkab neil tulevikus aina rohkem tekkima. Mõistlik oleks KOVil teha vähemalt **üldisemal kujul** nt 10a ettevaatavaid plaane või stsenaariume, et missugused objektid missuguses asukohas on selleks ajaks vajalikud teenuste osutamiseks. Üldiselt kajastub pikk vaade KOVide arengukavades, üldplaneeringutes või teemaplaneeringutes. Kui dokumentides on omavahel ebakõla, tuleks eeldatavasti lähtuda viimasena vastu võetust ning KOVilt küsida selgitusi.

Vahel võib piisata operatiivsuse huvides KOV poolt koostatud ja avalikkusega kommuniqueeritud põhimõttelisest ruumikavandist vms, mis on hilisemate ruumiotsuste alus. Peamine on, et objektide rajamine ja nende ruumiline mõju on läbimõeldud ja kooskõlas KOVi strateegiliste dokumentidega (arengukava, üldplaneering, aga ka nt säästva liikuvuse arengukava ning energia- ja kliimakava) ning kaalutud alternatiividest (ka tegevuste sisu osas)

on valitud parim lahendus sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonna aspektide seisukohast, mis on vastavuses valdkondlike riiklike strateegiliste eesmärkidega. Kui objektide põhimõttelised asukohavaliku võimalused on eelnevalt olemas, saab liikuda kiiremini projekti elluviimise faasi, mis üldjuhul peab olema operatiivne.

Vältida tuleks kasutuses oleva pinna hindamist üksnes ühe valdkonna põhisedelt. Ühe valdkonna pinna teise valdkonda ümber tõstmine ei too kaasa sisulist pinna kasutuse efektiivsuse suurendamist. Prioriteediks peaks olema võimalusel teenuste konsolideerimine kaasaegsetele nõuetele vastavatele pindadele ja mittevajaliku ning väärtusetu lammutamine (nt hoone ei vasta tänapäevastele nõuetele, renoveerimine on ebamõistlikult ressursimahukas, kasutajaskond puudub, risustab ruumi jne). Sanas keskkonnakatse ja ringmajanduse aspektist lähtuvalt peaks olema prioriteediks väärimine. Seega lammutamine on kõige viimasem abinõu.

Mõnel juhul on hooned osaliselt kasutuses ning optimaalse lahenduse leidmine on keeruline. Kui KOVil ei ole mõne hoone pikaajaline perspektiiv selge, ei pea ka riik selle hoone tarbeks investeeringutoetust eraldama.

Kasutuseta ning tuleviku perspektiivita pinna hoidmine ja samal ajal uute hoonete juurde ehitamine on reeglina ebamõistlik avaliku raha kasutus. Sama raha eest oluks võimalik luua kusagil mujal ruumiliselt ja funktsionaalselt sobivaimas kohas juurde väärtuslikku elukeskkonda.

2.9 Toetuste andmisel peab silmas pidama kvaliteetse ruumi aluspõhimõtteid

Kvaliteetne ruum² on tehis- ja looduskeskkonna tasakaalustatud ruumiline tervik, mis hõlmab välisruumi ja siseruumi. Kvaliteetne ruumilahendus arvestab järgmisi aspekte: ruumiline ligipääsetavus (nt kõikide kasutajagruppide jaoks hästi ühendatud liikumisviiside või -vahendite näol, arvestatakse erivajadustega inimestega), läbi mõeldud ruumiline terviklikkus (nt koostoimivad teenused oleksid ruumiliselt lähestikku), lõimumine ümbruskonnaga ja sobitumine kultuurilise keskkonnaga (nt hoonet või rajatist ei vaadata omaette, vaid see peab ümbruskonnaga looma harmoonilise terviku), looduskeskkonna ja kliimamuutuste mõjuga arvestamine (nt maastiku minimaalne muutmine, looduspõhiste lahenduste eelistamine ning elurikkuse toetamine, kliimamuutusega kaasnevate riskidega nt erakordsed ilmastikunähtused, tormid, üleujutused, kuumalained ja soojusaareefekt arvestamine, haisu häiringud ei mõjutaks elurajooni), ruumi erinevate kasutusotstarvete ja -vajadustega arvestamine (multifunktsionaalsed pinnad, võimalus hoonet sujuvalt ja säästlikult ümber kohandada kasutusotstarbe muutumisel), kvaliteetne ruumilahendus (ruumide jaotus ja -liigendus on selge ja arusaadav), materjalide säästlik kasutamine ringmajanduse põhimõtetest lähtuvalt (keskkonnasõbralikud ja ringlusse võetavad materjalid), majanduslike ressursside arukas kasutamine jne. Osasid aspekte on alljärgnevalt detailsemalt eraldi punktides käsitletud.

² Vt „Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted“. <https://www.kul.ee/media/60/download>

2.10 Toetust saavad objektid peavad olema kooskõlas KOV või maakonna arengueesmärkide ja tegevussuundadega

Piiratud ressursi tingimustes investeringutest suurima kasu saamiseks on vaja need hoolikalt läbi mõelda ja eesmärgistada. Riigieelarve seaduse³ § 50 lõike 4 punkti 1 kohaselt peab toetuse andja olema välja selgitanud, et toetatav investeering panustab KOV arengukava vastava valdkonna eesmärgi täitmisel. Lisaks tuleb hinnata, kas investeering on seotud arengukava või ka valdkondliku arengukava⁴ konkreetse tegevusega⁵. Meetme määrustes on võimalik KOVidelt nõuda taotluses täpsemalt lahti kirjutamist, kuidas investeering aitab kaasa arengukavade (sh energia- ja kliimakava) ja põhjendatud juhul ka üldplaneeringus toodud eesmärkide täitmisel, kuidas see on seotud prioriteetse tegevussuunaga ja missugused olid kaalutud alternatiivsed lahendused. Eesmärk on, et elluviimiseks valitaks kõige mõjusamad tegevused seotud eesmärgi saavutamiseks. Konkreetne objekt ei pea olema arengukavas nimeliselt või konkreetse asukohaga planeeringus välja toodud, kuid ei tohi olla ka nendega ja riigi üldiste arengusuundadega põhimõttelises vastuolus vaid pigem neid suundumisi toetama. Toetatavad KOVide ühishuviga projektid võiks olla kooskõlas maakondliku arengustrateegia üldiste eesmärkidega. Nii KOV arengukavade kui maakonna arengustrateegiate puhul tuleks ilma põhjendatud vajaduseta vältida objekti/projekti nimelise kajastamise nõuet tegevuskavas (va KOVide ühishuviga suuremahulised strateegilised objektid) nii vastavusnõudena kui osana hindamismetoodikast. Senise praktika kohaselt soosib selliste nõuete seadmine pigem tegevuskavade laialivalgust kui selgete prioriteetse seadmist.

2.11 Toetuse andmisel peab silmas pidama KOVide üldplaneeringut ja maakonna-planeeringut

Elukeskkonna arendamise aluseks on üldplaneering, mis määrab maa kasutuse tulevikus, omades ca 10-15a ruumilise arengu strateegilist vaadet. Arengukava määratleb eesmärgid, kuhu tahetakse jõuda ning selleks vajalikud vahendid. Need kaks dokumenti peavad olema sünkroonis, et tehtaks terviklikult läbi mõeldud investeeringud. KOVidel on üldplaneeringu koostamine kohustuslik ja see peab olema kooskõlas riigi tasandil koostatud maakonnaplaneeringuga. Viimane väljendab riigi huvi kohtadel ning määratleb asustuse arengu põhimõtted ja keskuste asukohad. Maakonnaplaneeringu keskuste võrgustiku arvestamine on üks võimalus suunata investeeringute asukohavalikut.

Kui KOV investeeringutoetuse taotluse selgitused ja põhjendused ei ole kooskõlas üldplaneeringuga, ei peaks riik sellisele projektile toetust andma, sest KOVil ei ole ruumiline lahendus ja hoone perspektiiv läbi mõeldud. Kui KOVil on üldplaneeringut täpsustav detailplaneering või teemaplaneering, võib taotluse menetlemisel see aluseks võtta. Aga KOVidelt taotluse esitamisel neid nõudma ei peaks.

2.12 Toetust saavate KOVide objektide kasutus peab olema jätkusuutlik

Riik peab veenduma, et toetust ei antaks objektidele, mis võivad kasutajate vähesuse tõttu nt **ca 10 a** möödumisel kasutusest välja langeda. KOVidelt peab nõudma kasusaajate arvu realistlikke prognoose⁶ erinevate stsenaariumite järgi⁷, milleks üks võiks olla elanike ja

³ Reegel kehtib kõigile riigieelarve juhtumipõhistele investeeringutoetustele olenemata rahastamise allikast

⁴ Sh kliima- ja energiakavad

⁵ RaM-il on plaanis täpsustada riigieelarve seaduse sõnastust.

⁶ Aluseks võib võtta Statistikaameti rahvastiku prognoose.

⁷ <https://pilv.rtk.ee/index.php/s/i585m6gCHEKymQH?dir=undefined&openfile=14157>

kasusaajate arvu muutuse trendi jätkumine, võttes arvesse vähemalt viimase 5 a keskmist. Kahaneva rahvastikuga piirkonna ja/või sihtgrupi puhul tuleb kirjeldada, kuidas on projekt seotud teenusvõrgu optimeerimiseks tehtavate tegevustega. Kasutajate arvu suurenemise prognoosid peavad olema veenvalt põhjendatud ja tõestatud (mis meetmetega kasutajate arvu ikkagi suurendatakse, kuidas tagatakse naaber KOVide elanike kasutajaks hakkamine jne). Prognooside eeldusi tuleks võrrelda ka teiste KOVide sarnaste objektidega.

Kui toetust saanud KOV objekt langeb kiiresti kasutusest välja või paikneb selleks sobimatus asukohas, on riigi raha ebamõistlikult kulutatud, sest mõne muu objekti toetamisel oleks ühiskondlik kasu olnud suurem.

2.13 Toetus peab aitama kaasa kliima, energia- ja ressursitõhususe eesmärkide saavutamisele

Kuna kliimaeesmärgid saavad olema kriitilise tähendusega, peavad hoonetesse, ja rajatistesse tehtavad investeeringud parandama igal juhul nende energiasäästlikkust nõ kasvõi meetme kõrvaleesmärgina. Kliima eesmärgid on samuti olulised hoonetega mitteseotud investeeringute puhul, Riik vastutab EL ees võetud kohustuste täitmise eest⁸ ja seega peab seda olulist prioriteeti silmas pidama KOVidele mistahes investeeringutoetuste andmisel. Seega ei peaks riik toetust andma hoone lihtsalt korda tegemiseks, vaid tulemuseks peab olema vähemalt energiatõhususe miinimumnõuetele vastav hoone. Vältima peaks poolikuid, hiljem ulatuslikku ümbertegemist vajavaid energiatõhususe investeeringuid. Seega peaks energiatõhususnõuete karmistumist silmas pidades sihtima miinimumist kõrgemat majanduslikult otstarbekat energiatõhususe taset.

KOV roll on lähtuda meetme tingimustest ja kui energia- või laiemalt ressursitõhusust ei nõuta, ei saa KOVilt eeldada, et ta ise omal algatusel selle eesmärgi alati püstitab. Kui kõik võimalikud investeeringutoetuste meetmed energiatõhusust ei taotle, ei suuda Eesti võetud kohustusi täita.

2.14 Toetus peab suunama optimaalselt pinnakasutust

Riik peaks veenduma, et toetusega ei motiveeritaks KOVe üledimensioneerima oma vajadusi. Seega toetuse andmisel peaks kasutama mõõdikuid nagu näiteks optimaalne ruutmeetrite arv kasutaja kohta, et leida kõige realistlikum investeeringuga kavandatav ruutmeetrite arv per kasusaaja. See tähendab, et KOVi ette kavatsetult optimaalsemast suurema pinna eest riik toetust andma ei peaks. Kui KOV tahab mõnevõrra mitteoptimaalset pinnakasutust, siis on selle võrra toetuse andmisel omafinantseeringu määr suurem. Riik ei peaks toetama ilmselgelt ebaratsionaalse pinnakasutusega objekte.

Kasutajate arvuga võrreldes liiga suur pind tähendab ebamõistlikku investeeringu- ja ülalpidamise kulu KOVile. Üledimensioneeritud projektidele toetuse andmine tähendab, et riik saab vähemaid objekte toetada ja kokkuvõttes on meetme mõju väiksem.

2.15 Mõistlik on toetada terviklikke objekte

KOVide toetusmeetmetes on mõistlik toetusraha suunata eelkõige neile objektidele, mis tehakse tervikuna korda. Kui KOV plaanib hoonet renoveerida mitmes etapis pikema aja

⁸ [proposal for a directive on energy efficiency recast.pdf \(europa.eu\)](#). KOV sektoril on kohustus aastas 3% hoonete kogupinnast muuta liginullenergia hooneteks.

jooksul, siis kõik ehituslikud lahendused ei ole tõenäoliselt sünkroonis ja mingeid juba tehtud töid tuleb hakata ümber tegema. Selline renoveerimine ei ole ressursi mõistlik kasutus ja riik ei peaks sellist praktikat toetama. KOVide finantsvõimekus on sedavõrd hea, et nad suudavad omaeelarve vahenditega teha pisiremonte.

Meetme eelarvete piiratud mahtude juures võidakse tahta maksimeerida projektide arvu (saada kasusaajate mõttes suurim mõju) ning see võib suunata toetama väiksema mahulisi hoone mõttes poolikuid renoveerimisi. Selline lähenemine peab olema hästi põhjendatud ning vajalik suurema eesmärgi saavutamiseks.

2.16 Tuleb veenduda, et KOVid on välja arvutanud uute hoonete ülalpidamiskulud ja läbi mõelnud nende katmise

Uute ja suuremamahuliste objektide puhul tuleks toetuse taotlemisel KOVidel paluda esitada pikaajaliste ülalpidamiskulude arvutused, sh remondifond. Sellega tagatakse, et KOV on läbi mõelnud hoonete või rajatiste ülalpidamise ning oskab arvestada lisanduvate kuludega eelarves ja tuleviku kulude prognoosides. Uue teenuse lisandumisel tuleb läbi mõelda ka teenusepakkumisega seotud muud kulud ning ressursside tagatus (eelkõige pakutavate teenuste sisu ja personaliga seotud teemad). Kui investeeringuga ei kavandata teenuste mahtude suurendamist ja ei lisandu ruutmeetreid, ei oleks vajalik KOVidelt ülalpidamiskulude analüüsi nõuda.

Kui KOV ei ole kulude suurenemisega arvestanud, võib kulude kasv tekitada probleeme tulevikus hoone parendusremontideks raha leidmisega (pingeline eelarve ei võimalda) ning hoone seisukord ja seal pakutav teenus halvenevad.

2.17 Projekti juhtimise kulude kompenseerimine parandab projektide kvaliteeti

Investeeringuprojektide kavandamine on reeglina mahukas töö. Projekti juht võimaldab konkreetsel isikul keskenduda projektile, mis tähendab kvaliteetsemat taotlust ja efektiivsemat elluviimist. KOVid reeglina ei taha eraldi projektijuhiks raha kulutada ning seda tegema suunamiseks oleks mõistlik toetusrahadega lubada projektijuhil kulude katmist.

2.18 Toetuste andmisel erinevate valdkondlike objektide kombineerimine ühte tervikprojekti tagab sünergia ja teenuste parema kvaliteedi

KOVid on pidanud ennast kohandama saadaolevate meetmete järgi ning taotlema toetust sellele objektile, milleks antakse, mitte tingimata prioriteetsele objektile. Killustatud ja jäigad meetmed ei paku KOVidele taristu optimeerimise võimalusi konsolideerimaks erinevate valdkondade teenuseid nt ühte hoonesse ning keeruline on erinevate määruste menetlusreeglite nüanssides orienteeruda. Meetmed tuleks kujundada selliselt, et KOVil oleks avaram võimalus meetme piires valida (va keskkonnataristu meetmed), mis valdkonna objektile toetust taotleda. Erineva valdkonna objektidele võivad olla ühes ja samas toetuse määruuses erinevad valdkonna spetsiifilised reeglid (nt pinna kasutuse kohta, hindamise kriteeriumid jne), aga üldised menetlusreeglid oleksid samad. Ühesugusemad menetlusreeglid on kõigi jaoks lihtsam.

2.19 Toetuse regionaalselt ühtlase jaotuse tagamiseks on mõistlik kasutada regioonipõhiseid piirmäärasid

Suurema eelarvega meetmete puhul, mis ei ole suunatud kindlale piirkonnale, on soovitatav toetused jaotada regionaalselt võimalikult ühtlaselt, et tagada laiapindsem mõju üle Eesti. Selleks on võimalik jaotada meetme eelarve nt NUTS III regioonide järgi ja igas regioonis teha eraldi pingerida. Olukorras, kus toetatavate projektide koguarv on suurem, projektivalikusse soovitakse kaasata maakondade esindajaid ja/või on oluline, et areng toimuks igas maakonnas, saab rakendada ka maakondlikku rahajaotust. Väiksema eelarve ja vähema arvu potentsiaalsete toetuse saajate arvu puhul on mõistlik teha üleriigilised taotlusvoorud.

Regionaalse/maakondliku rahajaotuse üheks aluseks saab võtta kõigile võrdse baasosa ja ülejäänud osa jaotada elanike arvu, sihtgrupi suuruse või muu valdkondliku mastaabi või vajadusega seotud kriteeriumi alusel (nt alla C energiaklassi ruutmeetrite arv, SKP elaniku kohta, jalgrattaga liikujate osakaal jne). Võimalik on kasutada kombineeritud mudelit: esimeses ringis jagada toetus NUTS III regioonide/maakondade järgi ning teises ringis jagada piirkondade jääk üleriigilises pingereas. Läbi tuleb mõelda ka see, kas piirkonna eelarvesse osaliselt mahtuvatele taotlustele pakutakse osalist rahastust või suunatakse kõik piirkondades tekkivad jäägid ühisesse “reservi”.

Alternatiivne võimalus suurema regionaalse tasakaalu saavutamiseks oleks taotlemisel seni vähem edukate piirkondade KOVIDe eraldi nõustamine potentsiaalsete projektitaotluste arvu suurendamiseks või hindamisel boonuspunktide andmine nõrgemate eeldustega piirkonna KOVIDe projektidele.

Ainult üleriigiliste taotlusvoorude rakendamine võib tekitada olukorra, kus toetuse saajate seas on ebaproportsionaalselt ülekaalus suuremad ja jõukamad KOVID, kellel on suurem haldussuutlikkus ja taotluste kirjutamise kogemus. Need KOVID suudavad sageli rohkem investeerida ka omavahenditest. Riigilt abi vajavad pigem väiksemad ja vähem tulukamad KOVID.

2.20 Toetuse saamiseks KOVIDelt omafinantseeringu nõudmine on vajalik

Riigilt investeeringutoetuse saamisel peab KOV tunnetama, et riik ei maksa kogu investeeringut kinni, vaid tuleb appi toetuse andmisega. Tuntava suurusega omafinantseeringu nõue (**vähemalt** 20% projekti maksumusest)⁹ paneb KOVi kaaluma, kas investeering on kõige prioriteetsem ja kas see tehakse mõistliku kuluga. Riiklik kaasfinantseerimine (KOVIDe omaosaluse kinnimaksimine) peaks olema erandlik valik olukorras, kus KOVID ilma täiendava toeta ei oleks valmis mingeid riigi eelistatud investeeringuid tegema.

Omafinantseeringu nõude puudumisel või väga madala omaosaluse korral võivad KOVID esitada projekte, mida nad oma eelarve vahenditest esmajärjekorras ei teeks või lisada projekti vähemprioriteetseid tegevusi.

⁹ Näites on nõ minimaalne omafinantseeringu künnis, mille juures KOV tunnetab oma raha kulutamist. Nt 10% omafinantseeringu juures on KOV panus pigem sümboolne ja tegemist on tasuta rahaga.

2.21 Omaosaluse suurust KOViti on võimalusel mõistlik diferentseerida

Olenevalt meetmest võiks KOVde omafinantseeringu määrasid diferentseerida, nõudes suuremat omaosalust tulukamatelt KOVidelt. Esiteks võimaldab see toetada riigil rohkem objekte. Teiseks võimaldab see ühtlustada regionaalseid arenguid ja võimalusi ning tagada vajalik taristu ka piirkondades, kus nende enda finantsiline võimekus on madalam. Omafinantseerimise määr võiks olla välja arvatud iga KOVi kohta eraldi vastavalt tema finantsvõimekusele - nt kui meetme keskmine omafinantseeringu määr on nt 30%, siis individuaalsed määrad võiksid olla vahemikus 20%-40%. Rahandusministeeriumilt saab vajalike arvestusi vastavalt meetme kujundada soovitud vahemikele. Diferentseerimisel võib kasutada ka muid näitajaid, mis näiteks pakuks võimalikult soodsat omafinantseeringu määra neile KOVidele, kus taristuga seotud teenuste olukord on kõige kehvem või kus on suurim arengupotentsiaal.

Meetmetes, kus lisaks KOVidele on taotlejaks ka muud sihtrühmad, saab alternatiivina kasutada maakondlikult diferentseeritud toetusmäärasid lähtudes piirkondade üldisest jõukusest.

2.22 Hindamiskriteeriumid peavad olema läbipaistvad ja ette teada

Taotluste hindamiskriteeriumitel on oluline roll, et toetuse saamiseks välja valida kõige mõjusamad projektid. Kindlasti ei tohiks hindamist teha nii, et objektiivsete numbritega mõõdetavate kriteeriumite asemel kasutatakse sihilikult subjektiivseid hinnanguid. Kui on võimalik kasutada statistilisi näitajaid, tuleb ka seda teha. Teatud juhtudel peab kasutama hinnanguid, sest nt seos KOV arengukava eesmärkidega või ruumilise lahenduse otstarbekus jne ei ole numbriliselt mõõdetav. Numbriliselt mittemõõdetavate kriteeriumite puhul peaks olema mitu hinnangut andvat eksperti, et lõpphinne oleks võimalikult objektiivne.

Hindamiskriteeriumid tehakse reeglina rakendusüksuste poolt. Otstarbekas oleks need välja töötada meetme määrustega samal ajal ja lisada eelnõu seletuskirjale. Hindamise aluste kirjeldus peaks olema piisavalt detailne, et KOVidel oleks võimalik anda selle kohta sisulist tagasisidet kooskõlastusprotsessi käigus. See annab võimaluse kooskõlastusringil hindamismetoodikat testida, tagamaks meetme eesmärgile vastavate mõjusamate projektide välja valimine toetuste saajateks. Samuti suunab see KOVe varasest faasist peale kavandama projekte, mis on paremini kooskõlas rahastaja ootustega meetmele.

Kui hindamisel on palju subjektiivsust või metoodikas on olulisi puudusi, võivad toetust saada projektid, mis objektiivselt hinnates seda saanud ei oleks. Lisaks on KOVil raske aru saada põhjustest, miks tema projekt toetust ei saanud.

2.23 Taotluste esitamisel tuleb vältida liigset bürokraatiat

KOVi jaoks on investeringutoetuse taotluse kokku kirjutamine töömahukas. Lihtsamate ja vähem mahukamate projektide puhul ei peaks taotluse esitamisel nõudma dokumente, lõplikku ehitusprojekti, lubasid jne, mis hindamistulemust ei mõjuta ning mille puhul meetme rakendamise ajakava võimaldab lükata nende esitamist edasi. Võimalik on esimeses etapis küsida ideekavandit (eeldus on, et selle põhjal on võimalik välja selgitada projekti sisu, teostatavus ja maksumus). Esimese etapi edukalt läbinud saaksid esitada põhitaotluse. Kui teises etapis ei ole dokumendid korras, projektile toetust ei anta.

Juhul kui projektide rahastamine toimub pingerea alusel, ei saa lubada hiljem esitada dokumente, mis võivad mõjutada projekti algset kohta pingereas. Suurema mastaabiga (nt regionaalne või üleriigiline mõju) projektide puhul võib olla vajalik nõuda põhjalikumat sotsiaalmajanduslikku analüüsi.

Toetuse andjal peab olema läbi mõeldud, kuidas võetakse kasutusele tingimusi tähtaegselt mittetäitvatest projektidest vabanev toetus – suunatakse järgmisesse vooru, valitakse reservprojektid, korraldatakse lisavoru vm. Mõistlik on leida tasakaal bürokraatia vähendamise ja taotluste kvaliteedis mitte järgi andmise ning objektide ajagraafikus püsimise vahel.

Kui suur osa projektidest toetust ei saa, on taotluste koostamine vähese tulemuslikkusega töö nii KOV kui ka toetuse andja jaoks. Bürokraatia asemel võiksid KOV töötajad saada tegeleda ideekavandi vooru läbinud projektile vajalike dokumentide hankimisega. KOVi jaoks väiksem bürokraatia võib tähendada rakendusüksusele suuremat koormust, sest ebakvaliteetsete taotluste arv on ideekavandi voorus eeldatavasti suur.

2.24 Silmas tuleb pidada riigiabi reegleid

KOVidele avalike ülesannete täitmiseks investeeringutoetuste andmine ei ole üldjuhul riigiabi. KOV tütardele nagu vee-ettevõtted või sihtasutused toetuse andmisel peab alati hindama riigiabi, sest tegemist on majandustegevusega. Mõistlik oleks meetme väljatöötamise etapis välja selgitada riigiabiga puutumus. Hiljem keelatud riigiabi andmise selgumisel, peaksid toetuse saajad hakkama riigile raha tagasi maksma.

2.25 Tervikliku info olemasolu KOVidele suunatud toetuste kohta

KOVide võimalused panustada projektide samaaegsesse elluviimisse oma tööaega ning omafinantseeringut on piiratud. Selleks, et KOV saaks teha teadliku valiku, millistele investeeringuvajadustele küsida riigilt rahalist toetust, on oluline, et KOVidel oleks vähemalt 2 aasta vaates ette teada, millised meetmed ning millistel põhitingimustel avanevad (voorud, maht, toetusmäär ja piirsummad, toetatavad tegevused, peamised välistavad või eelistavad tingimused). Koostööd selle info avaldamise osas on plaanis teha ELVLiga, kuid oluline on ministeeriumite valmisolek meetmete avanemise ajakava pikemalt ette kavandada.

2.26 Tuleb järgida KOVide kinnipidamist netovõlakoormuse piirmäärast (seadusest tulenev kohustus).

Üle lubatud ülempiiri netovõlakoormus on intensiivse investeerimistegevuse tagajärg. Püsiv väga kõrge netovõlakoormus pidurdab KOV arengut, sest tulevikus on raskendatud uuteks projektideks omafinantseeringu leidmine, suur kulu läheb võlgade teenindamiseks ja uute rajatiste ülalpidamiseks. Riigi roll on rakendada meetmeid ennetamiseks KOVide sattumist finantsraskustesse. KOFS § 34¹ lg 5 kohaselt kui KOVi netovõlakoormus on üle lubatud ülempiiri, peab toetuse andja tegema kõrvaltingimusega toetuse andmise otsuse. Raha ootab kuni KOV mõistliku aja jooksul netovõlakoormuse piirmäära sisse jõuab.

Kui riik toetab üle lubatud ülempiiri netovõlakoormusega KOV investeeringuid, võib juhtuda, et KOV ei suuda leida omafinantseeringut või kallinemisel täiendavat raha projekti elluviimiseks või lõpetamiseks. KOVilt toetuse tagasi küsimine võib põhjustada KOVi sattumise finantsraskustesse.

2.27 Vajalik on läbi viia meetme tulemuslikkuse hindamine

Vajalik oleks meetme lõppemisel küsida KOVIDelt tagasisidet taotlemise protsessi kohta. Suuremahuliste projektide puhul tuleks läbi viia põhjalikum mõjude järelhindamine. See on vajalik kogemuste saamiseks, mida kasutada tuleviku meetmete väljatöötamiseks.

Juhendi koostas Rahandusministeerium koostöös rakendusasutuste ja -üksustega.