

Olulised lähtealused perioodi 2014-2020 projekti kavandamisel

Juhise eesmärk on kirjeldada kompaktselt põhialused, -printsüübid ja -reeglid struktuurivahenditest rahastatava projektiplaani (sh rakendusasutuse tegevuste rahastamisel) koostamiseks ja kirjeldamiseks.

Küsimuste korral pöörduda korraldusasutusest Ragne Villakov (ragne.villakov@fin.ee) poole.

STRUKTUURITOETUSTE PROJEKTI (edaspidi projekt) MÕISTE JA OLEMUS

Struktuuritoetuste rakendussüsteemis on projekt väikseimaks ühikuks, mis valitakse seirekomisjoni poolt kontrollitud ja kinnitatud meetodika ja kriteeriumite alusel toetust saama.

Struktuuritoetuse andmine ja toetust saavate projektide valimine toimub rakenduskava alusel läbi meetme tegevuse. Meetme tegevus on mõiste toetuse andmise rakendussüsteemist ning mille seos projektiga on selgitatud lahti allpool.

Projekti põhiolemus on sama, mis üldlevinud käsitluses ehk **projektiks** nimetatakse jätkuvalt ühekordset *tegevust või tegevuste kogumit*, mis on vajalik konkreetse ja unikaalse **tulemuse** saavutamiseks kindlas **ajaperioodis** ning eelnevalt kokku lepitud **ressurssidega**.

Märgitud tegurid on oma olemuselt piiratud. Samas on nad projekti põhilisteks iseloomustajateks ning peavad olema igal määratud projektil sõltumata fondist, millest tema elluviimist rahastatakse, elluviimise viisist või elluviijast või muudest tingimustest.

Struktuuritoetust saava projekti elluviimisel peab olema tagatud kõikidest asjaomastest siseriiklikest ja EL reeglitest kinnipidamine ja seda peab olema tehtud õigesti. Reegleid on palju ning nad muutuvad järjest komplitseeritumaks. See esitab omakorda väljakutse projekti kirjeldavatele nõuetele muutes toetuse andmiseks ning selle tingimustele vastavuse kontrollimiseks vajaliku teabe ulatust, detailsust ja struktuuri.

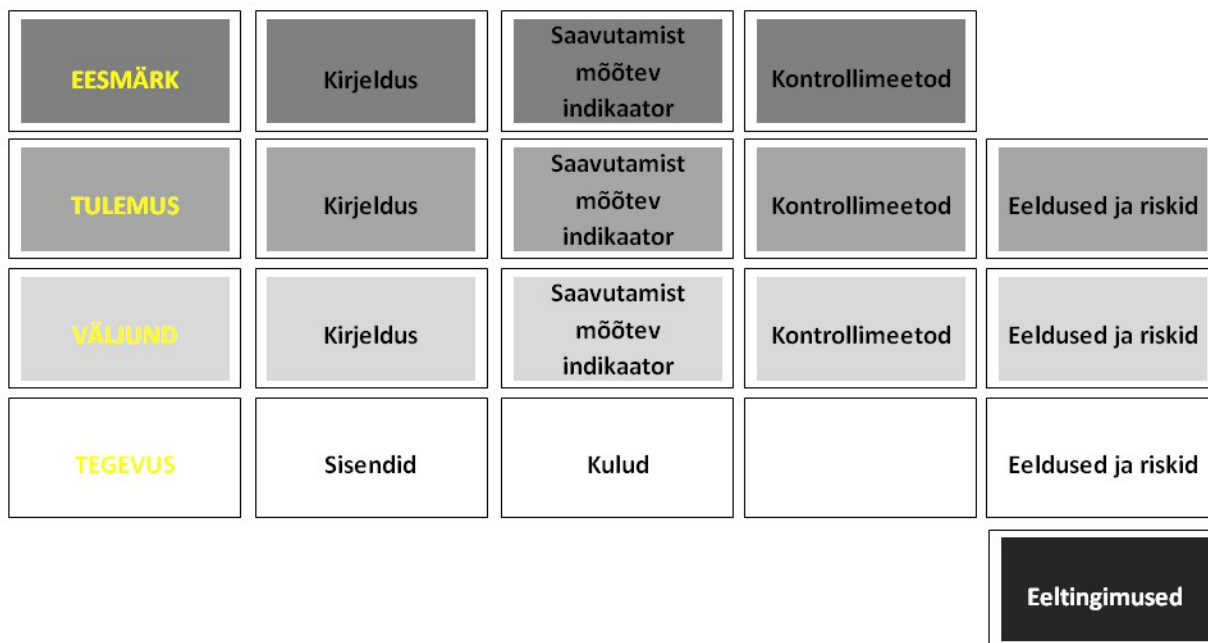
Seetõttu on oluline luua ühtsed alused projektide kirjeldamiseks.

PROJEKTI KIRJELDAMISE PÕHIALUSED ja PRINTSIIBID

Projekti kirjeldus peab katma selle kõiki olulisi põhitunnuseid. Projekti põhitunnuste väärtused kujundatakse projekti koostamise käigus eeltingimusel, et projekti koostajad kasutavad loogilise maatriksi meetodit ning kõik nimetatud meetodi rakendamise etapid on läbitud õigesti.

Loogiline maatriks

Loogiline maatriks aitab standardsel viisil kirjeldada ja kajastada ühe projekti põhitunnuse – projekti tulemuse - saavutamiseks kavandatava sekkumise loogikat. Põhimõtteliselt on tegemist tööriistaga, mis aitab süsteemsel viisil kujundada projekti sekkumisloogikat. Projekti sekkumisloogika all mõistame standardset mudelit, mis seob omavahel projekti **tulemuse** ning projekti **tegevuste kogumi**. Projekti tegevused tegevused ei ole küll projekti põhitunnuseks, kuid nad on olulise tähtsusega ühendamiseks omavahel projekti sisu ja finantspoolt. Lisaks sellele on lähtekohaks projekti elluviimisel tekkivate kulude abikõlblikkuse määramisel eeldusel, et tegevused on töötatud välja vastavalt eespool nimetatud tingimusele kasutades loogilise maatriksi meetodit.



Joonis 1. Loogiline maatriks, mis kirjeldab projekti sekkumisloogikat tabeli vormis ¹

Projekti sekkumisloogika seob omavahel projekti tulemuse ja tegevused läbides koostamisprotsessis kindlad, loogilise maatriksi tasandid. Iga tasand märgistab ühte projekti koostamisprotsessi etappi.

Alustades sekkumisloogika kavandamise esimesest etapist ja hierarhia kõrgeimast tasandist võib loogilise seose sõnastada järgmiselt:

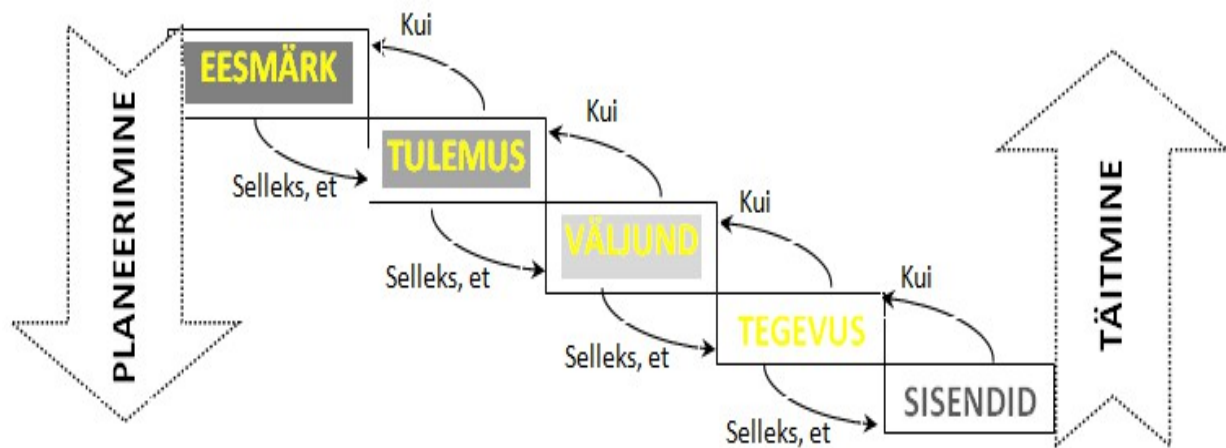
- Eesmärgi saavutamiseks on vaja jõuda konkreetsete tulemusteni.
- Tulemuste saavutamiseks on vajalik luua konkreetsete projekti väljundid.
- Väljundite tootmiseks tuleb läbi viia teatud tegevused.
- Tegevuste läbiviimiseks on vaja teatud hulk sisendeid ehk ressursse.

Tasandite omavahelist loogikat saab kontrollida ka liikudes alt üles:

- Kas sisendid ehk ressursid on piisavad, et vajalikke tegevusi sooritada?
- Kas tegevused on piisavad, et luua kavandatud väljundeid ja saavutada seeläbi soovitud tulemus?
- Kas väljundid on määratud sellised, et nende abil on võimalik saavutada otseseid muutusi ehk jõuda tulemusteni?
- Kas tulemused aitavad meil liikuda eesmärgi saavutamise suunas?

Sellist projekti eri tasandite vahelist seost nimetatakse projekti vertikaalseks loogikaks.

¹ Mõiste „indikaator“ asemel kasutatakse perioodi 2014-2020 kontekstis läbivalt mõistet „näitaja“



Joonis 2. Projekti kavandamise vertikaalne loogika

Projekti loomise etapid ehk vertikaalsed tasandid

Projekti eesmärk on kaugem siht, mille saavutamisele projekti on suunatud, kuid milleni jõudmiseks vajatakse mitmete projektide koosmõju. Projekti eesmärgi ulatus mõjutab projekti kestvust, ressursse ja kavandatud tegevusi.

Projekti tulemus on olukord või püsiv, kvalitatiivne muudatus, mida soovitakse konkreetse projekti elluviimisega saavutada. Igal projekti tulemusel peab olema selgelt aru saadav (nähtav) seos projekti eesmärgiga ja ta peab olema selle saavutamiseks otseselt vajalik. Sõltuvalt projekti eesmärgi ulatusest võib ühel projektil olla ka mitu tulemust. Kuid tulemused, mille omavahelist strateegilist seost läbi ühise projekti eesmärgi pole võimalik tuvastada, moodustavad eraldi projektid. Projekti tulemus peab vastama järgmistele kriteeriumitele:

- Spetsiifiline ehk ainulaadne või antud projekti teistest eristav;
- Mõõdetav ehk arvuliste ja/või kvaliteedinäitajatega kirjeldatud;
- Ajaliselt määratletud ehk eesmärgi saavutamise aega täpsustav;
- Realistlik ehk antud tingimustes teostatav;
- Täpne ehk üldsõnalisust ja ebamäärasust vältiv.

Meeldetuletuseks, projekti tulemused peavad olema saavutatavad projekti eluea jooksul (kavandatud ajaraamis) ja kavandatud ressursidega (eelarve).

Projekti väljundid on projekti tulemuste saavutamiseks projektis otseselt loodavad väärtused, tooted või püsivat muutust tagavad tingimused;

- Väljundite loomiseks määratletakse projekti tegevused, ilma mida teostamata projekti väljundit ei ole võimalik luua;
- Projekti väljundid peavad olema otseselt vajalikud ja asjakohased, teostatavad ning jätkusuutlikud;
- Väljundite loomine, tootmine või püsiva muutuse saavutamine peab toimuma projekti kestel ehk projektile määratud ajaraamis.

- Projekti väljund peab olema hädavajalikud (otseselt vajalikud) projekti tulemuse saavutamiseks.
- Väljundid peavad olema konkreetsed ja käegakatsutavad.

Projekti väljundite täpne määratlemine on oluline tegevuste elluviimisest tekkinud kulude abikõlblikkuse hindamiseks. Kui tehtud toiming pole otseselt vajalik väljundi loomiseks või pole võimalik hinnata, kas toiming viib väljundi loomisele, ei ole võimalik rahastada ka toimingust tekkinud kulu (kulu pole abikõlblik).

Projekti tegevused on projekti väljundite tootmiseks otseselt vajalikud toimingud ja ülesanded.

Projekti tegevused peavad tagama planeeritud tulemuste saavutamise (sh väljundite loomise) kasutades ratsionaalselt olemasolevaid ressursse (sisendeid). Toimingu otsesest vajalikkust väljundi loomiseks saab kontrollida küsimusega, kas toimingu tegemata jätmisel jääks väljund loomata (sh soovitud ulatuses, kvaliteedis või arvus)? Milliste tegevustega tulemus kavandatakse saavutada, sõltub sellest, milliseid ressursse on selleks võimalik kasutada. Teiselt poolt, selleks et sisendeid õigesti planeerida, peab hästi läbi mõtlema, millised on tulemuse saavutamiseks olulised väljundid ning nende loomiseks vajalikud tegevused. Samuti, kui palju inimressurssi, vahendeid, aega ja raha nende loomine nõuab.

Projekti sisendid on füüsilised, inim- ja finantsressursid, mis on vajalikud projekti tegevuste läbiviimiseks. Sisendite detailid esitatakse projekti eelarves, igale sisendile vastab konkreetne kulu. Sisendite maksumusest moodustab projekti eelarve.

Eelarvesse planeeritakse sisendid, mille üle on planeerijal kontroll. Projektikavadesse on üldjuhul alati planeeritud ka mittevajalikke tegevusi ning liiga suuri nõudeid ressursside osas. Nende vähendamiseks ja optimeerimiseks peab planeerimise ja eelarvega tegelev meeskond kriitiliselt üle vaatama tegevuste/ ressursside ettepanekud ning võimalusel rakendama norme ja standardindekseid. Kõiki planeeritud tegevusi tuleb põhjendada, näidates, kas nad on hädavajalikud projekti tulemuste saavutamiseks.

Projekti tegevuste ja ressursside planeerimine

Projekti tegevuste graafiku ning ressursside planeerimine on projekti (sh tegevusprogrammi) koostamisprotsessi viimaseks etapiks. Selle tegemiseks võetakse aluseks loogilise maatriksi tegevuste ja sisendite tasand. Etapi lõpuks on projektile kavandatud viimased olulised põhitunnused, milleks on **ajaperiood**, millal projekti tulemus kavandatakse saavutada ning selle **maksumus**.

Projekti tegevuste elluviimiseks vajalike ülesannete ja ressursside planeerimise otstarve ning täpsusaste võib varieeruda tulenevalt nii välistest kui ka sisemistest mõjudest. Välistes mõjud võivad tuleneda tingimustest, mis on seatud näiteks meetme tegevuse tasandil ning erinevate meetme tegevuste lõikes (nt kulude lihtsustatud hüvitamisviis). Sisemised mõjud võivad tuleneda näiteks projekti tegevuste elluviimisele seatud erinevatest tingimustest (projekti elluviimiseks vajalikele tegevustele kehtivad erinevad riigiabireeglid).

Igale projektile määratletakse kindel algus ja lõpp, mille jooksul peavad projekti tegevused olema viidud ellu ning kavandatud tulemused saavutatud.

Projekti maksumus moodustub projekti tegevuste ja ülesannete elluviimiseks vajalike ressursside rahalisest väärtusest (projekti kulud) ulatuses, millega kavandatakse saavutada projekti tulemus. Kuludega võrdses summas on vajalik kavandada projekti tulud ning nende rahastamise allikad. Projekti kulud kirjutatakse detailsemalt lahti projekti eelarvena.

Projekti tegevusi, ülesandeid ja ressursse võib planeerida erinevatel viisidel ning erineva täpsusastmega. Valitud lahenduse keerukusaste sõltub vajadusest pidada eraldi arvestust erinevate tegevuste ressursikulu ja maksumuse üle. Samuti mõjutab valitud lahenduse keerukusastet projekti teostamiseks valitud viis:

- kas projekti viib ellu ainult toetuse saaja/elluviija organisatsioon,
- kas kaasatakse partnerid, kellele antakse eraldi ülesanded koos vajaliku kulueelarvega,
- kas projekti tegevuseks on toetuse edasiandmine lõppsaajatele või
- projekti elluviimise käigus toimub nõ alategevuste väljatöötamine ja elluviimine

PROJEKTI SEOS MEETME TEGEVUSEGA

Meede on tegevuste kogum, mis on kavandatud rakenduskavas seatud tulemuste saavutamiseks ning on otseselt seotud nii rakenduskava tulemus- kui ka väljundnäitajaga. **Meetme tegevus** on väikseim rakenduskava ning rahastatavaid projekte omavahel ühendav lüli.

Rakenduskava kirjeldavad olulised elemendid on prioriteetne suund; selles seatud investeerimisprioriteetid; neile määratud alaeasmärgid, mille saavutamist mõõdetakse rakenduskava tulemsunäitajatega ning tulemuste saavutamiseks vajalike väljundite loomist mõõtvad väljundnäitajad.

Rakenduskava väljundite loomiseks kavandatud tegevused on kirjeldatud „meetme tegevustena“. Iga meetme tegevus on seotud kindla rakenduskava väljundnäitajaga. Meetme tegevuste elluviimine, sh väljundnäitajate sihttasemetega saavutamine toimub rahastatavates projektides saavutatud tulemustega. Meetme tegevuses rahastamiseks valitava projekti tulemus peab otseselt panustama meetme tegevuse väljundite loomisse. Võimalik on ka olukord, kus projekti tulemus on ulatuslikum kui ühe meetme tegevuse elluviimisel toetatavad tegevused. Sellisel juhul määratletakse toetatavad tegevused, millele saab projekti elluviimise rahastamiseks taotleda toetust meetme tegevusest. Selline rahastamine ei pea katma projekti koguvajadust, kuid projektis tuleb määratleda konkreetne tulemus, mis on kavandatud saavutada meetme tegevusest saadava rahastuse kaasabil.

Samamoodi on võimalik, et ühe projekti erinevatele tegevustele on võimalik saada rahastust vähemalt kahest meetme tegevusest. Sellisel juhul määratletakse projektis igast meetme tegevusest rahastuse saamiseks eraldiseisvad tulemused. Siinjuures kehtivad jätkuvalt topelrahastamist keelavad reeglid – projekti ühele ja samale tegevusele või kulule ei või taotleda rahastamist erinevatest meetmetest ka juhul kui see oleks võimalik. Meeldetuletuseks, kui projekti tulemuste vahel pole võimalik tuvastada omavahelist strateegilist seost läbi ühise projekti eesmärgi, on rakendussüsteemi mõistes tegemist mitte ühe, vaid eraldiseisvate projektidega.

Kokkuvõtvalt, struktuuritoetust määratakse meetme tegevuses valides toetuse saamiseks välja projektid, mis on asjakohased ja panustavad otseselt meetme tegevusega seotud rakenduskava väljundnäitaja muutusesse. Seos meetme tegevuse ja projekti vahel näidatakse läbi meetme tegevuse väljundi ja projekti tulemuse.

Iga toetust saavat projekti kirjeldatakse läbit tema põhitunnuste ning sekkumisloogika. Projekti rakendamisel on põhitähelepanu projekti sekkumisloogikas määratud näitajate saavutamise jälgimisel ning finantsressursside kasutamise kooskõlal kavandatuga. Finantsressursside kulumist näitavad toimuvad muutused projekti eelarves. Seetõttu on

oluline kirjeldada projekti eelarve projekti finantsprogressi seiramiseks ning tulemuslikkuse hindamiseks sobivas formaadis ning detailsuses.