

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Nele Saarelaid

**RAHASTAMISE MÕJU AVALIKU SEKTORI  
INNOVATSIOONIPROJEKTIDELE EESTIS**

Magistritöö

Õppekava HAAM, peaeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD  
Kaasjuhendaja: Kerli Onno, MA

Tallinn 2022

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 10 777 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Nele Saarelaid .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 192198HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: nele.saarelaid@gmail.com

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja Kerli Onno, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1. PROBLEEMI ÜLEVAADE.....	9
2. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	11
2.1. Ülevaade projektijuhtimisest .....	11
2.1.1. Projektide ja innovatsiooni rakendamine avalikus sektoris.....	11
2.1.2. Innovatsiooniprojektide juhtimine avalikus sektoris .....	13
2.2. Innovatsiooniprojektide rahastamine .....	14
2.3. Avaliku sektori rahastamistasandid ja nende mõjud .....	16
2.3.1. Euroopa Liidu tasand.....	17
2.3.2. Riigi tasand - eelarveprotsess .....	18
2.3.3. Kohaliku omavalitsuse tasand .....	19
2.3.4. Organisatsiooni tasand.....	20
2.3.5. Koostöö erasektoriga .....	20
2.4. Teoreetilise raamistiku kokkuvõte.....	21
3. METOODIKA .....	24
4. EMPIIRILINE ANALÜÜS .....	27
4.1. Euroopa Liidu rahastus Eestis .....	28
4.2. Riigieelarve.....	31
4.3. Omavalitsuse tasand .....	34
4.4. Organisatsiooni tasand.....	36
4.5. Koostöö erasektoriga .....	38
5. DISKUSSIOON .....	41
5.1. Algamine .....	42
5.2. Planeerimine .....	43
5.3. Elluviimine .....	44
5.4. Lõpetamine .....	45
KOKKUVÕTE .....	46
SUMMARY .....	48
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	50
LISAD .....	56

Lisa 1. Magistritöö koostamiseks läbi viidud intervjuud .....	56
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused .....	57
Lisa 4. Lihtlitsents .....	58

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on uurida, kuidas rahastamine mõjutab avaliku sektori innovatsiooniprojektide rakendamist Eestis ning leida võimalusi, kuidas luua senisest toetavam finantssüsteem innovatsiooniprojektide edukaks rakendamiseks. Töö teoreetilises osas analüüsitakse innovatsiooniprojektide läbiviimisega seotud üldisi põhimõtteid avalikus sektoris ning antakse ülevaade erinevate rahastustasandite peamistest mõjuteguritest projektide rahastamisel. Töö empiirilises osas analüüsitakse avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamist Eestis. Selleks viiakse läbi kvalitatiivne uuring, mis hõlmab erinevate rahastamistasandite dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid seitsme avaliku sektori innovatsiooniprojekti juhiga. Intervjuud põhinevad viiel erineva valdkonna projektil, mis vastavad innovatsiooniprojekti definitsioonile, neil on ühine algusaeg ning on rahastatud erinevate rahastustasandite poolt.

Magistritöö tulemusena selgus, et Eestis rahastatakse avaliku sektori innovatsiooniprojekte sarnaselt teiste avaliku sektori projektidega. Peamiselt algatatakse projekte, mis saavad rahastuse Euroopa Liidult, teised rahastusallikad panustavad vaid vajaliku omaosaluse. Seega peavad innovatsiooniprojektid vastama mitme erineva rahastusallika eesmärkidele ja nõuetele. Magistritöös antakse täpsem ülevaade, kuidas rahastamine mõjutab innovatsiooniprojektide erinevaid etappe. Samuti formuleeritakse töö tulemusena konkreetsed soovituselised innovatsiooniprojektide rahastamissüsteemi arendamiseks.

Võtmesõnad: avalik sektor, innovatsioon, innovatsiooniprojektid, rahastamine

## SISSEJUHATUS

Avalik sektor peab tegelema üha komplekssemate ühiskonda puudutavate probleemidega, mis nõuavad tihti kiiret reageerimist, koostööd erinevate osapoolte vahel ning seetõttu ka uudseid lahendusi. Samas tuleb selle kõige juures arvestada asjaolu, et avaliku sektori ressursid on piiratud. (Godenhjelm *et al.* 2015, 330; Sounman, Jungmin 2019, 146) Üheks võimaluseks selliste probleemidega tegelemisel on rakendada innovatsiooniprojekte. Innovatsiooniprojektiks saab lugeda projekte, mille eesmärgiks on luua midagi uut või täiustada oluliselt olemasolevat (Filippov, Mooi 2009, 6). Innovatsiooniprojektide põhiline erisus tavalistest projektidest seisneb selle protsesside ning definitsioonide ebaselguses. Kui tavaliste projektide puhul on olemas kindlad protsessid ja juhtimismeetodid, siis innovatsiooni puhul on tegu pigem vabamate ja tihtipeale struktureerimata protsessidega. (Albaidhani, Torres 2018, 56-57) Samas tuleb avalikus sektoris arvestada oma kindlate reeglite ja normidega (Godenhjelm *et al.* 2015, 325), mis võivad innovatsiooniprojektide elluviimist mõjutada.

Üheks suurimaks mõjuteguriks innovatsiooni rakendamisel avalikus sektoris on selle rahastus. Avaliku sektori finantssüsteem on peamiseks võimaluseks riigi strateegilistele eesmärkidele ja ühiskonna vajadustele vastavate projektide toetamiseks (Alshubiri 2019, 1162). Innovatsiooni rahastamine peaks hõlmama nii vajalike algatuste finantseerimist, kui ka piisavaid ning innovatsiooni toetavaid rahastamisviise (OECD 2017, 182). Avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamine võib toimuda mitmel eri tasandil: Euroopa Liidu, riigieelarve, omavalitsuse, organisatsiooni või ka erasektori tasemel. Kõigil neil tasanditel on oma rahastamispehõhimõtted ja eripärad, mis võivad mõjutada innovatsiooniprojektide rakendamist. Samuti võib ühe innovatsiooniprojekti raames olla mitu erinevat rahastusallikat. Seega on innovatsiooniprojektide rahastamine avalikus sektoris mõjutatud mitmete eri tasandite poolt, mis võib muuta innovatsiooniprojektide algatamise ja eduka elluviimise kompleksseks.

Magistritöö eesmärgiks on uurida, kuidas on korraldatud avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastus Eestis. Varasemalt on küll uuritud avaliku sektori innovatsiooni ning projektide

rahastamist<sup>1</sup>, kuid rahastamise mõju avaliku sektori innovatsiooniprojektidele ei ole Eestis varasemalt uuritud. Samuti puudub asjakohane teaduskirjandus avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamisest, mistõttu kasutatakse töös teoreetilisi suundi avaliku sektori rahastamispehõhimõtetest, projektide ning innovatsiooni rahastamisest. Kuna innovatsioon avalikus sektoris aitab tegeleda keeruliste probleemidega, leida efektiivseid lahendusi ressursside nappuse tingimustes ning panustab teistesse riigi strateegilistesse eesmärkidesse (Torfing 2019, 2; Bason 2018, 9; Godenhjelm *et al.* 2015, 330), siis on oluline, et innovatsiooniprojektide toetamiseks oleks ka toimiv rahastamissüsteem. Seega on antud teema uurimine oluline selleks, et mõista, kas ja kuidas olemasolev rahastamissüsteem Eestis oluliste avaliku sektori innovatsiooniprojektide elluviimist toetab. Antud töö eesmärgiks on innovatsiooniprojektide rahastamispehõhimõtete ning rahastamisega seotud mõjude kaardistamine Eesti avalikus sektoris, mille põhjal vajadusel leida viise olemasoleva rahastamissüsteemi arendamiseks, et tagada senisest parem innovatsiooni toetamine ning efektiivsem rahakasutus.

Magistritöös tõstatab autor uurimisküsimused:

- Kuidas mõjutab rahastus avaliku sektori innovatsiooniprojektide rakendamist Eestis?
- Kuidas avaliku sektori rahastamissüsteemi arendada, et senisest enam toetada innovatsiooniprojektide rakendamist Eestis?

Et leida vastused uurimisküsimustele antakse magistritöös kõigepealt ülevaade uuritavast probleemist, teoreetilises osas keskendutakse innovatsiooniprojektide olemusele ning rakendamisele avalikus sektoris. Lisaks antakse ülevaade avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamispehõhimõtetest ning viiest eri rahastusallikast (Euroopa Liidu, riigi, omavalitsuse, organisatsiooni ning erasektori kaasrahastuse tasandil) ja nende rahastamispehõhimõtetest. Samuti analüüsitakse iga tasandi rahastamispehõhimõtete mõju innovatsiooniprojektide algatamisele ja elluviimisele avaliku sektori kontekstis. Töö empiirilises osas uuritakse, kuidas toimib projektide rahastamine Eesti kontekstis. Selleks võrreldakse viite avaliku sektori projekti: targa linna kontseptsioon SmartEnCity, ettevõtete halduskoormuse vähendamise projekt Aruandlus 3.0, keskkonnaotsuste infosüsteem KOTKAS, Tallinna ja Helsingi vaheline mobiilsusprojekt FinEst Smart Mobility ja Reidi tee ehitus Tallinnas. Kõik uuritavad projektid vastavad innovatsiooniprojekti definitsioonile. Samuti on tegu eri valdkondade projektidega, mis on ka

---

Näiteks: Lember *et al.* (2011); Luht, S. (2013); Sipelgas (2020).

rahastuse saanud eri allikatest ning katavad seega ära töös käsitletavat rahastustasandid. Igalt rahastustasandilt on finantseeringu saanud vähemalt kaks uuritavat projekti. Kõigi nende projektide sisuliseks algusajaks võib pidada 2016. aastat. Ühine algusaeg projektidel annab hea võimaluse võrrelda, kuidas sarnase ajaraamiga innovatsiooniprojektide rahastamine on aastate jooksul arenenud, millised on olnud nende rahastamissüsteemide erinevused ning kuidas erinevad rahastusmustrid projektide elluviimist mõjutanud on. Töö empiirilises osas viiakse läbi kvalitatiivne uuring, mis hõlmab dokumendianalüüsi avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamisest Eestis. Samuti viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuud uuritavate kaasuste sisuliste projektijuhtidega. Töös ei käsitleta põhjalikult teisi innovatsiooniprojektide elluviimist mõjutavaid tegureid, nagu näiteks innovatsiooniprojektide juhtimine või avaliku sektori innovatsioonivõimekus. Töö viimases osas tehakse järeldusi ning antakse soovitusi avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamise süsteemi arendamiseks.



## 1. PROBLEEMI ÜLEVAADE

*„Surnud hobused võivad võtta meie valdkonnas kõige erinevama kuju. Mõnikord on need lootusetud projektid, mida on pendeldatud aastaid ühest allüksusest teise. Mõnikord on need head mõtted, mis tapetakse lugematute kooskõlastuste käigus.“* (Maailm kontoris 2018).

Antud tsitaat ilmestab üht hüpoteetilist olukorda, mis avalikus sektoris seose projektide ja innovatsiooniga võib ette tulla. Selleks, et innovatsiooniprojektid siiski sellist saatust ei kogeks ning täidaksid oma eesmärged, on oluline tagada võimalikult toetav keskkond nende rakendamiseks. Arengufond on välja toonud, et innovatsioon Eesti avalikus sektoris on oluline teema, mis võimaldaks tagada riigi arengu paremate poliitikate ja avalike teenuste suunas. Seda eriti veel Eesti vananeva ühiskonna ning maksumaksjate vähenemise kontekstis, mistõttu on oluline luua uusi ja efektiivsemaid lahendusi avalikus sektoris. (Arengufond 2008, 1). Selleks, et avalikus sektoris innovatsiooni luua, on põhiliseks meetodiks teha seda läbi projektide (Albaidhani, Torres 2018, 56). Innovatsiooniprojektid võiksid seega täita olulist rolli Eesti avaliku sektori kontekstis, et tagada toimetulek erinevate ühiskonda puudutavate probleemidega.

Et Eesti avaliku sektori innovatsiooniprojekte edukalt rakendada, on oluline mõista, millist mõju kujutab neile olemasolev rahastamissüsteem. Sipelgas (2020, 47) on oma magistritöös välja toonud, et väikeriigi kontekstis ei ole innovatsiooni puhul peamiseks probleemiks raha vähesus. UNECE (2017, 6) leiab, et pigem võib olla takistuseks juurdepääs rahastusele, mis võib olla keeruline tänu regulatsioonidele või ka näiteks poliitilistele eelistustele. OECD (2017, 3) on soovitanud, et valitsused peaksid looma sellise reeglistike ja protsesside süsteemi, mis tagaks innovatsiooni toetamise ning seejuures minimeeriks ka ressursside raiskamise riski. Ühest küljest on avaliku sektori rahastamissüsteem üheks põhiliseks teguriks, et ühiskonnale olulisi ja vajalikke lahendusi ellu viia (Alshubiri 2019, 1162). Teisalt on innovatsiooniprojektid suure riskiga ning on oht nende läbikukkumiseks (Gracia-Quevedo *et al.* 2018, 128, Illmeyer *et al.* 2017, 60). Läbikukkumist nähakse avalikus sektoris vastutustundetuna, eriti olukorras, kus rahastus tuleb erinevatest maksudest. Seetõttu proovitakse innovatsiooni võimalikult riskivabalt rakendada. (UNECE 2017, 10)

IMF on analüüsinud Eesti avaliku sektori investeeringuid ning leidnud, et kuigi antud süsteem on küllaltki efektiivne, siis paremini tuleks hinnata investeeringu saanud projektide mõju ühiskonnale. Samuti toob IMF välja, et Eestis ei ole formaalseid reegleid, mis tagaks rahastuse eelkõige juba käimasolevate projektide tulemuste ülalhoiuks, mitte uute alustamiseks. Veel leitakse, et kuigi erinevatel rahastusallikatel on olemas detailsed nõuded raha kasutamise kontrollimiseks, siis ei ole Eestis ühtset lähenemist nende nõuete keskseks hindamiseks. (Roehler *et al.*, 2019, 7-9) IMF keskendus oma analüüsis avaliku sektori investeeringutele, mistõttu on siiski ebaselge, kas ja mil määral antud tulemused ühtivad innovatsiooniprojektide rahastamise kontekstiga.

Et innovatsiooniprojekte ei tabaks eelmainitud „surnud hobuse“ saatus ning tagatud oleks edukas ja ühiskonnale vajalike eesmärkide täitmine, selleks ongi oluline uurida, kuidas rahastamine mõjutab just innovatsiooniprojektide elluviimist Eestis ning kuidas innovatsiooniprojektide puhul rahastamispraktikaid kohendada viisil, mis senisest enam Eesti avalikus sektoris innovatsiooni toetaks.

## **2. TEOREETILINE RAAMISTIK**

Projekte kasutatakse avalikus sektoris erinevate strateegiliste või poliitiliste eesmärkide saavutamiseks (Crawford, Helm 2009, 73). Innovatsioon on aga väljund teatud projektidele, mille eesmärgiks on luua midagi uut (Albaidhani, Torres 2018, 56). Innovatsiooniprojektide elluviimist mõjutab avaliku sektori finantssüsteem, mille mõjutegurid projektile olenevad erinevatest rahastamistasemetest. Innovatsiooniprojekti käekäiku võib mõjutada see, kas rahastus projektile saadakse Euroopa Liidu, riigi, kohaliku omavalitsuse, organisatsiooni või erarahastuse kaasamise tasandil. Selleks, et uurida avaliku sektori rahastamise mõju innovatsiooniprojektidele, koosneb teoreetiline raamistik kahest osast. Esimeses osas antakse ülevaade projektide (sh. innovatsiooniprojektide) rakendamisest ning juhtimisest avalikus sektoris. Teine osa teoreetilisest raamistikust keskendub erinevatele rahastamistasanditele ning nende võimalikule mõjule innovatsiooniprojektide rakendamisel. Teoreetilise osa lõpus tuuakse välja kokkuvõtlik joonis, mis koondab rahastamistasandite mõjutegurid projektide eri etappides (vt. Joonis 1).

### **2.1. Ülevaade projektijuhtimisest**

#### **2.1.1. Projektide ja innovatsiooni rakendamine avalikus sektoris**

Üha rohkem avaliku sektori tegevusi viiakse ellu läbi projektide, mis tähendab, et avalikus sektoris ja selle organisatsioonides soodustatakse järjest enam projektipõhist lähenemist erinevatele tegevustele ning probleemidele (inglise keeles kasutatakse selle nähtuse kirjeldamiseks terminit „*projectification*“) (Maylor *et al.* 2006, 666). Projektide kasutamisel avalikus sektoris on kaks peamist eesmärki: esiteks otsitakse efektiivseid viise poliitikate koordineerimiseks ja rakendamiseks, teiseks otsitakse koheseid lahendusi komplekssetele probleemidele (Jalocha 2018, 64, 67). Tihti rakendatakse erinevaid strateegiaid või poliitikaid just läbi projektide ning projektijuhtimisse suhtutakse kui võimekusse, mis võimaldab saavutada eesmärke, samal ajal pakkudes jälgitavust, läbipaistvust ja vastutust (Crawford, Helm 2009, 73). Traditsiooniliste projektide puhul on aluseks kindel skoop ja protsessid, mis ei talu kõrvalekaldeid või liigset loovust

(Albaidhani, Torres 2018, 56) ning seeläbi on tegu kontrollitava viisiga, kuidas avaliku sektori eesmärged saavutada. Üha ulatuslikum projektide rakendamine muudab ka avalike teenistujate rolli, kuna neilt oodatakse lisaks oma ametile tihti peale ka projektijuhi või projektiliikme ülesannete täitmist (Jalocha 2018, 64). Seetõttu mõjutab projektide laialdasem kasutus organisatsioone ja ka avalikke teenistujaid, pannes neid muutma ja kohandama oma tööpraktikaid, eeldusi, väärtusi, uskumusi ja reegleid, mida seostatakse projektide ja projektijuhtimise tehnikatega (Fred 2020, 352).

Teisest küljest on avalikus sektoris üha suurem nõudlus uute ja efektiivsemate lahenduste järele (Godenhjelm *et al.* 2015, 330), mis tõstab esile innovatsiooni olulisuse. Innovatsiooni defineeritakse kui millegi uue või oluliselt täiustatu (peamiselt toote või protsessi) kasutusele võtmist, innovatsiooni puhul ei pea tegu olema alati millegi esmakordsega maailmas, vaid innovatsiooniks loetakse ka näiteks seda, kui see on uus organisatsiooni enda jaoks (OECD, Eurostat 2018, 20; Demircioglu, 2016, 1). Avaliku sektori innovatsiooni kirjandusest selgub, et peamiseks innovatsiooni eesmärkideks on efektiivsuse tõus ja kulude kokkuhoid, ühiskondlike probleemidega tegelemine, kasutajamugavuse loomine ja erasektori (kodanike või ettevõtte) suurem kaasamine (De Vries *et al.* 2016, 159). Üldiselt saab öelda, et avalikus sektoris on innovatsiooni põhjuseks vajadus pakkuda teenuseid ja lahendusi keerulistele ning komplekssetele probleemidele, samal ajal tegeledes ka ressursside piiratusega (Lewis *et al.* 2018, 289).

Avaliku sektori innovatsiooni puhul tuleb arvestada ühiskondlikku ja poliitilist konteksti, mis võib mõjutada innovatsiooni rakendamist. Samuti mõjutavad innovatsiooni avaliku sektori organisatsioonides kehtivad struktuurid ja kultuurilised põhimõtted ning indiviidide (peamiselt ametnike) valmisolek innovatsioone läbi viia. Oluliseks nüansiks avaliku sektori puhul on veel innovatsioonide enda komplekssus. (De Vries *et al.*, 2016, 155) See tähendab, et innovatsioon avalikus sektoris on väga mitmetahuline nii oma eesmärkide kui ka läbiviimise osas. Seetõttu on ka oluline, et innovatsioonide elluviimiseks oleks olemas konkreetsemad praktikad ja põhimõtted. Peamiseks mooduseks, kuidas innovatsioone ellu viia, on innovatsiooniprojektid (Albaidhani, Torres 2018, 56). Innovatsiooniprojektiks saab lugeda projekte, mis hõlmavad teatud sorti innovatsiooni aspekte: suunatud uue toote või teenuse arendamisele või uue protsessi kasutusele võtmisele (sh innovaatilised töö- või juhtimismeetodid) (Filippov, Mooi 2009, 6).

### 2.1.2. Innovatsiooniprojektide juhtimine avalikus sektoris

Innovatsiooni nähakse tihti kui ideede elluviimist viisil, kus puuduvad kindlad piirid ja struktuurid. Seega, kui projekti väljundiks on innovatsioon, siis erinevalt traditsioonilistest projektijuhtimise meetoditest, kus eesmärgid ja tegevused on väga kindlalt defineeritud, peaks innovatsiooniprojektide puhul arvestama juba algselt võimalikku paindlikkust tööprotsessis. (Albaidhani, Torres 2018, 56) Seetõttu on oluline innovatsiooni toetamiseks tagada ka paindlikkus ressursside kasutamisel (OECD 2017, 116). Samas juhitakse paljusid innovatsiooniprojekte läbi traditsiooniliste projektijuhtimise meetodite ja praktikate (Kerzner 2019, 5), mistõttu tuleb ka avaliku sektori kontekstis analüüsida innovatsiooniprojekte läbi traditsioonilisemate projektijuhtimisviiside.

Projektide juhtimisel kasutatakse kindlaid meetodeid ja praktikad, mis defineerivad ära projektis vajalikud tegevused ning aitavad hoida paremat ülevaadet projekti elluviimise seisust. Projektide elluviimiseks on välja töötatud mitmeid erinevaid juhtimisstandardeid, näiteks *Project Management Institute (PMI)*, *Projects IN Controlled Environments 2 (PRINCE 2)*, *International Project Management Association (IPMA)* (Kostalova *et al.* 2015, 97), samuti on välja töötatud ka Euroopa projektijuhtimise metoodika (PM2) (Euroopa Komisjon 2016). Samas on ka projekte, mille puhul standardsete projektijuhtimise metoodikate kasutamine on ebamõistlik tänu selle ajamahukusele ja bürookraatlikkusele (Crawford, Helm 2009, 85). Samuti oleks ka innovatsiooniprojektide edukaks elluviimiseks oluline tagada suurem agiilsus projektijuhtimises (Kerzner 2019, 5). Seetõttu ei saa väita, et oleks üks kindel metoodika, mida avaliku sektori projektide puhul kasutatakse, seda eriti innovatsiooniprojektide elluviimisel, vaid ideaalis tuleks meetodi valikut hinnata projektist lähtuvalt. Selleks, et siiski paremini eraldada projektide elluviimise eri etappe, saab traditsioonilise projektijuhtimise meetodi kohaselt jagada projekti tegevused nelja peamisesse etappi (Hill 2009, 45):

- algatamine: see hõlmab endas algsete vajaduste määratlemist (miks projekti vaja on, mis on probleem); milliseid võimalusi saab ära kasutada (kuidas oleks võimalik projekti ellu viia, lahendusalternatiivide kaalumise); kes saavad sellest kasu ning millistele tingimustele peab projekt vastama;
- planeerimine: täpsem lahendusviiside väljatöötamine; vajaduste, nõuete ja võimekuste täpsustamine; projekti disain ning tööplaanide koostamine; lepingute sõlmimine;

- elluviimine: projektiga seotud tööde tegemine; projekti rakendamine, testimine ja arendamine;
- projekti järgsed tegevused: tagasivaate koostamine (mis läks hästi, mis halvasti); projekti hindamine (kas vastas eesmärkidele); millised on vajalikud jätkuarendused ja garantiid projektile.

Selline projekti etappide jaotus aitab paremini hinnata ka avaliku sektori innovatsiooniprojektide seisuga ning rahastuse mõju nendele etappidele. Rahastuse saamiseks hinnatakse projekti algatamisel, kas projekt on vastavuses finantsstrateegiatega ning samuti kas ja millal projekt võiks hakata kasu tooma (Callahan *et al.* 2011, 5). Avaliku sektori puhul ei tähenda kasu alati rahalist tulu, vaid ka ühiskonna heaoluks ning toimimiseks vajalikke kasutegureid (Boardman *et al.* 2011, 2; Du Rus 2010, 1-2). Projektide planeerimise faasis on oluline koostada projekti eelarve, kus rahastuse suurus mõjutab seda, kuidas ning mis aja jooksul erinevaid projekti tööülesandeid tehakse. See omakorda mõjutab projekti elluviimist, kus on oluline kontroll ja töö kulgemise jälgimine, et projekti tegevused vastaksid planeeritule ning raha kasutamine oleks eesmärgipärane. Erinevad kõrvalkaldeid või suurenenud kulutused mõjutavad projekti tulemust ning seetõttu ei pruugi projekt olla enam piisavalt tasuv. Samuti võib ette tulla, et isegi eelarves püsinud projekti puhul on toimunud muutusi projekti elluviimisel, mistõttu võib kannatada projekti kvaliteet. (Callahan *et al.* 2011, 6-12)

## **2.2. Innovatsiooniprojektide rahastamine**

Innovatsiooniprojektide rahastamisel mängivad rolli mitmed tegurid, mis mõjutavad projekti eri etappe. Antud peatükis antakse ülevaade, millistel alustel innovatsiooniprojektide rahastamisotsused tehakse, milliste rahastuspõhimõtetega tuleb arvestada projekti planeerimisel ja elluviimisel ning kuidas rahastamine igat projekti etappi just innovatsiooniprojekti raames mõjutada võib.

Komplekssemate probleemidega tegelemisel tuleb arvestada, et ressursid riigisektoris on piiratud. See võib kaasa tuua olukorra, kus riigi tasandil tuleb otsustada, kas ja kuidas erinevate probleemidega tegeleda. (Sounman, Jungmin 2019, 146) Innovatsiooniprojektide rakendamisel avalikus sektoris tuleb arvestada, et need oleksid kooskõlas riigi pikemaajaliste eesmärkide ning strateegiatega (Godenhjelm *et al.* 2015, 343). Samas on finantsotsuste langetamine avalikus

sektoris tihtipeale seotud poliitilise kauplemise ja võimu jagamisega, aga ka planeerimise, kontrollimise, läbipaistvuse ja osapoolte kaasamise tagamisega (Saliterer *et al.* 2018, 142), mille põhjal määratakse, milliseid programme rahastatakse ja milliseid mitte. Samuti millised projektid lõpetatakse või algatatakse, millistes tuleb arvestada oluliste kärbetega ning kus rahastus suureneb. (Hijal-Moghrabi 2019, 402) Lisaks riigi strateegiatele ja poliitilisele olukorrale, tuleb projekti finantseerimisvajaduste selgitamisel arvestada ka erinevaid norme ja reegleid (Godenhjelm *et al.* 2015, 325), mis innovatsiooniprojektide finantseerimist mõjutada võivad.

Reeglistikud ja normid, mida innovatsiooniprojektide rahastamise hindamiseks luuakse, on üheks meetodiks tagamaks kontrolli ning stabiilsust rahastusotsuste tegemisel. Seetõttu peab avalikus sektoris ka arvestama, et projektidele rahastuse saamiseks tuleb paika panna detailne projektiplaan koos eesmärkide, tegevuste, ajaraami ning eelarvega (Jalocha 2019, 579). Projekti tasandil tuleb finantsvajaduste mõistmiseks hinnata, milliseid on vajalikud tegevused, mis projekti elluviimiseks oleks vajalik ära teha ning millised on nende ülesannetega seotud ressursid. Selle jaoks tuleb arvestada kulu palkadele koos vajalike töötundidega, samuti ka vajaminevat koolituskulu. Hinnata tuleb ka vajadust muude ressursside järele, nagu näiteks varustus ja tehnoloogilised vahendid, või kui palju ressursse on juba kättesaadavad ning milliseid oleks projekti raames juurde vaja. Selle kõige juures tuleb arvestada ka ajaraami, ehk kuna milliseid ressursse kasutatakse. (Callahan *et al.* 2011, 8, 158)

Teisest küljest võib aga kindel süsteem ja detailsus kaasa tuua innovatsiooni pärssimise, kuna finantsotsuste tegemine võtab liigselt aega (Gracia-Quevedo *et al.* 2018, 128) või on hindamissüsteem liiga jäik. Avaliku sektori finantsüsteem on peamiseks tööriistaks, et finantseerida selliseid projekte, mis vastaksid ühiskonna vajadustele ning aitaksid kaasa uute lahenduste algatamisele. Selleks, et toetada erinevate projektide elluviimist, peaks riigil olema piisavalt paindlik eelarvestamine. (Alshubiri 2019, 1162-1163) Samas võib paindlikkus avalikus sektoris olla vastu püsivuse põhimõttele (Di Francesco, Alford 2016, 233), mis tähendab, et paindlikkuse suurendes võib kaduda stabiilsus ja etteaimatavus. Stabiilsuse puudumine võib samuti takistada innovatsiooniprojektide elluviimist, kuna finantsvahendite kättesaadavust võib olla keerulisem ennustada. Seetõttu võiks eeldada, et innovatsiooni toetavate finantsotsuste tegemisel tuleks leida kesktee piisava paindlikkuse ja stabiilsuse vahel.

Samuti on innovatsiooniprojektid tihti riskantsed, seda eriti projekti algusfaasides (Gracia-Quevedo *et al.* 2018, 128), mis tähendab, et innovatsiooniprojektide rahastamisotsused võivad olla

tagasihoidlikumad kui vähem riskantsete projektide puhul. Innovatsiooniprojektide algatamisel võib olla keeruline hinnata kõiki võimalikke riske ja tulemusi, mis omavad mõju ka innovatsiooniprojektide rahastamisotsustele (OECD 2017, 16-17). Innovatsiooni eesmärk ja sellest saadav kasu ei pruugi olla piisav põhjendus rahastuse saamisel, kuna risk innovatsiooniprojekti läbikukkumiseks on suur. Seega vajab innovatsioon kõrge riskitaluvusega finantseerimist ning seda tihti pika ajaperioodi jooksul. (Illmeyer *et al.* 2017, 60) Avalikus sektoris on tihti omad kriteeriumid, mille alusel projektide sobivust ning seeläbi ka rahastamist hinnatakse (Too, Weaver 2014, 1387). Seetõttu on projekti esialgsete finantsvajaduste täpsustamisel vajalik hinnata ka laiemat konteksti ning mõista, kas ja kuidas antud innovatsiooniprojekt sellesse sobitub ning kuidas maandada võimalikke riske, mis rahastamisotsusel esile võivad kerkida.

Kui innovatsiooniprojektile on esmane heakskiitev finantsotsus saadud, siis tuleb arvestada veel mitmete aspektidega. Innovatsiooniprojektide finantseeringutel võib tulla ette teatud piiranguid: finantseeringu saamine võib olla liiga aeganõudev või ei pruugi rahalised ressursid olla piisavad (SESSI 2002 viidatud Savignac 2008, 555). Projektide elluviimisel võivad ka rakenduda detailsed finantsreeglid ja kontroll raha kasutamise üle (OECD 2017, 17). Seega on innovatsiooniprojektide puhul oluline rakendada projektide rahastamise põhimõtteid, kuid arvestada suuremat riski ja paindlikkust, et tagada innovatsiooni edukas elluviimine. Projektide planeerimisel tuleb arvestada, et finantseeringute saamine võib võtta aega, mis omakorda võib mõjutada ka projekti planeeritud ajaraami. Samuti tuleb arvestada võimaliku vajadusega projekt ümber planeerida, kui rahastust ei saada täies mahus. Esmase rahastuse saamine ei tähenda samuti, et rahastus on tagatud innovatsiooniprojekti lõpuni. Avalikus sektoris võib alati ette tulla poliitilise suuna muutust, mis tähendab, et varasemalt prioriteetid ja strateegiad muutuvad (Hijal-Moghrabi 2019, 402). See võib kaasa tuua finantspiirangud, mille tõttu võivad ka juba töös olevad innovatsiooniprojektid edasi lükkuda või pooleli jääda (Gracia-Quevedo *et al.* 2018, 128). Samuti võib rahastuse puuduse tõttu juhtuda, et tegevused, mis muidu oleksid projekti raames vajalikud, jäävad tegemata (Hoegl *et al.* 2008, 1383). Innovatsiooniprojektide edukaks elluviimiseks tuleb juba planeerimisel arvestada, et esmane rahastamine ei pruugi tähendada piisavat rahastamist kogu projekti elutsükli jooksul.

### **2.3. Avaliku sektori rahastamistasandid ja nende mõjud**

Avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamisel saab välja tuua viis peamist tasandit: 1) Euroopa Liidu rahastus; 2) riigi tasand ehk eelarveprotsess; 3) kohaliku omavalitsuse tasand; 4)



organisatsiooni tasand ehk finantsotsused organisatsioonide sees; 5) rahastamine koostöös erasektoriga.

### **2.3.1. Euroopa Liidu tasand**

Euroopa Liit (EL) rahastab mitmeid erinevaid projekte, et toetada liikmesriikide arengut (Jalocha 2019, 578). Erinevate projektide rahastamine on saanud lahutamatuks osaks ELi poliitikate elluviimisel (Büttner, Leopold 2016, 42). ELi rahastus põhineb aga kindlatel perioodidel, mille jooksul on paika pandud kindlad eesmärgid, mida soovitatakse teatud aja jooksul Euroopa Liidus saavutada (Jalocha 2019, 583). Just läbi projektide on liikmesriikidel võimalik panustada ELi eesmärkide ja ootuste täitmisesse, ning seeläbi saada osa ka Euroopa Liidu finantseeringutest (Godenhjelm *et al.* 2015, 334). Selleks, et Euroopa Liidu finantseeringud projektidele oleksid efektiivsed, on loodud riikide-ülene süsteem, mis hõlmab koordineerimise, juhtimise ja kontrollimisega tegelevaid institutsioone kõigis liikmesriikides. Näiteks peab Euroopa Liidu poolt rahastatud projektidel olema kindlaks määratud ning detailne skoop, ajaraam ja eelarve. (Jalocha 2019, 578-579) ELi poolne projektide rahastamine on kujundatud klassikaliste projektijuhtimise meetodite põhimõtetel, mis tähendab, et olemas on standardiseeritud praktikad koos kindlate reeglite ja regulatsioonidega (Büttner, Leopold 2016, 52, 54). Innovatsioon on aga tihti peale komplekssem ning suure teadmusega (Hottenrott, Peters 2012, 1126), mistõttu võib innovatsiooni rakendamine Euroopa Liidu rahastusega põrkuda mitmete bürokraatlike nõuetega, mis võivad innovatsiooni elluviimist mõjutada.

Teisest küljest on Euroopa Liidus mitmed erinevad poliitikad, mille suureks osaks on innovatsiooni toetamine (Fernández *et al.* 2019, 1). Need aga põhinevad pigem innovatsioonivõimekuste toetamisel liikmesriikides, kuid ei paku uusi ja paindlikumaid meetodeid avaliku sektori innovatsiooniprojektide juhtimispraktikate kohta. Lisaks on Euroopa Liidus teatavad piirangud ja reeglid innovatsioonile, et täita eetika ning turvalisuse nõudeid, näiteks ei tohi innovatsioon pärssida inimeste võrdset kohtlemist. Paratamatult toovad erinevad nõuded ja reeglid kaasa ka ajamahuka bürokraatliku protsessi, mistõttu võivad ka rahastamisotsused võtta kaua aega ning seetõttu mõjuda innovatsioonile pärssivalt. (Fernández *et al.* 2019, 18, 12) Seega on ELis loodud detailne süsteem projektide rahastamiseks (Jalocha 2019, 579), mis tähendab, et projekte koordineeritakse riiklike või ka regionaalsete juhtide poolt, kes korraldavad projektide valikut ning ka nende monitoorimist. ELi rahastamispehõhimõtted põhinevad sellel, et rahastuse saavad ainult need projektid, mis suudavad täita erinevaid juhtimisstandardeid ja sellega seotud nõudmisi. Seega on kõik projektid, mis on rahastatud täielikult või ka osaliselt Euroopa Liidu

poolt, kohustatud rakendama ELi põhimõtteid projektide elluviimisel. (Büttner, Leopold 2016, 54, 52) Kuigi innovatsiooniprojektid tihtipeale nõuavad paindlikemaid lähenemisi (Kerzner 2019, 5), siis siiski tuleb ELi finantseeringu saamiseks avalikus sektoris arvestada ka kindlate raamidega, kuhu innovatsiooniprojektid peavad sobituma.

### **2.3.2. Riigi tasand - eelarveprotsess**

Suurt osa avaliku sektori finantseeringute juures mängib riigi eelarveprotsess. Eelarvestamisega pannakse paika riigi strateegia ja eesmärgid, mis väljenduvad konkreetsetel otsustel, kui palju ning millele raha kulutatakse. Põhilised printsiibid eelarve koostamisel on eelarve läbipaistvus (eelarve info on avalikult kättesaadav), eelarvel on kindel rahahüük ja periood (tavaliselt aastane eelarvetsükkel), kirjeldatud on kõik eelarvelised kulud ja tulud ning kõik tulud panustavad kulude katmisesse. (Saliterer *et al.* 2018, 142, 151) Riigieelarved on enamasti koostatud eesmärkide kogumina ehk programmide põhised, mis tähendab, et finantseeringud jagatakse kindlate eesmärkide vahel, mitte üksikutele tegevustele. See võimaldab programmide raames tagada paindlikkust rahastuse kasutamisel. Samas tuleb arvestada, et programmide eesmärgid ei oleks liiga jäigalt defineeritud, see võib kaasa tuua olukorra, kus ressursside kasutamise paindlikkust tegelikkuses ei eksisteeri. (Di Francesco, Alford 2016, 246-247)

Üheks põhiliseks finantsotsuste mõjutajaks riigisektoris on ka eelarvetsükkel, mis tavaliselt kestab ühe aasta. See tähendab, et aastase perioodi raames pannakse paika kõik riigi kulutused, mis võib kaasa tuua nii üle- kui ka alakulutamist erinevate tegevuste raames. Ühest küljest ei ole võimalik kulutada ette nähtust rohkem, kuna seda võib tõlgendada kui seaduse rikkumist. Teisest küljest ei saa ka kulutada vähem, kuna see toob kaasa rahastuse vähenemise järgmisel perioodil. (*Ibid.*, 245) Selline loogika võib panna ranged piirangud ka innovatsiooniprojektide elluviimisele mõjutades ühest küljest seda, kuidas aasta jooksul rahastust kasutatakse, ning teisalt kaotades kindluse, et projekti rahastus on vajalikul määral tagatud.

Selleks, et tagada iga-aastaste eelarveotsuste järjepidevus ning kooskõla riigi üldiste eesmärkidega, luuakse pikemaajalisem eelarve strateegia. Strateegiaga pannakse paika riigi prioriteedid, seal hulgas ka eeldatavad kulud ja tulud mitmeaastas perspektiivis. (Harris *et al.* 2013, 137) Lisaks eelarve strateegiale mõjutab eelarveprotsessi ka poliitika kujundamine ning selle rakendamine, mis muudab eelarveotsused vähem ratsionaalseks. Eelarveotsused on mõjutatud otsustajate väärtustest ning soovidest, seega võivad muutused võimul olevates poliitikutes ja nende poliitilistes eeslistustes mõjutada eelarve põhimõtete jätkamist. (Hijal-Moghrabi 2019, 397-402,

Wildavsky 1961, 184) Seetõttu ei ole ka eraldatud ressursid tihtipeale stabiilsed, kindlad või ka piisavad (Froelich 1999, 247). Lisaks eelarveliste otsuste sõltumisele poliitikast, mõjutavad otsuseid ka riigis valitsevad majanduslikud ja sotsiaalsed arengud. Samuti on olulisteks otsustusallusteks individuaalsed ning ka ühiskonnas esinevad normid ja väärtused, või ka näiteks kriisid ja sõjad. (Hijal-Moghrabi 2019, 390; Stewart-Weeks, Kastle 2015, 66) See muudab innovatsiooni avalikus sektoris tugevalt mõjutatuks välise ning tihtipeale ka kontrollimatute tegurite poolt. Liigne sõltuvus oma keskkonnast võib aga mõjutada finantsotsuste tegemist (Carroll, Stater 2009, 947-948). Seetõttu on ka eelarvestamise juures oluline tagada paindlikkus ressursside juhtimisel, mis tagaks innovatsiooni toetamise kogu selle elutsükli jooksul (OECD 2017, 118).

### **2.3.3. Kohaliku omavalitsuse tasand**

Avaliku sektori projektidest osa rahastatakse ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Kohalikus omavalitsuses kasutatakse projekte tihti selleks, et paindlikumalt läheneda probleemidele ning nende lahendamisele (Fred 2019, 14). Kohaliku omavalitsuse tasandil tulevad peamised rahastamisotsused omavalitsuse eelarvest, mis on põhiline väljund kohalikkude omavalitsust puudutavatele administratiivsetele otsustele (Ichim, 2015, 18). Omavalitsuse tasandil algatatakse aga järjest rohkem projekte, kuna projektide suurem kaasamine omavalitsuse töösse võib tähendada ka suuremat eelarvemahtu. Seetõttu võib leida ka sarnase sisuga projekte erinevates omavalitsustes. (Fred 2019, 16) Ka innovatsiooniprojektide rahastamine kohalikus omavalitsuses sõltub suuresti omavalitsuse eelarvelistest otsustest, mistõttu on see sarnane riigi eelarve tasandiga.

Üheks põhjuseks, miks projekte järjest enam omavalitsuste töös kasutatakse, on ka asjaolu, et läbi projektide on võimalik kaasata rahastust teistest allikatest. Ehk omavalitsuse eelarvetest rahastatavad tegevused kohandatakse ümber projektideks, mis võimaldab taotleda rahastust neile ka teistest allikatest ning seeläbi kaasata rohkem finantseeringuid omavalitsuse ülesannete täitmiseks. Selline praktika tähendab, et kohaliku omavalitsuse ülesannetega seotud tegevused kirjeldatakse kui millegi muutmist või kohandamist läbi projektide. See võimaldab saada välist rahastust ka juhul, kui projektiga seotud tegevused on tegelikult seotud omavalitsuse igapäevaste ülesannetega. Samas nõuab selline lähenemine tihti omavalitsuse tegevuspraktikate ja töökorralduse muutmist. (Fred 2019, 16-17) Omavalitsuse tasandil võib seega juhtuda, et innovatsiooniprojektid peavad hakkama konkureerima omavalitsuse tavapärase tööülesannetega, mis rahastuse saamise eesmärgil kirjeldatakse projektideks.

#### **2.3.4. Organisatsiooni tasand**

Avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamisel mängivad rolli ka organisatsioonid, kus innovatsiooniprojekte arendatakse. Igal organisatsioonil on oma projektide juhtimise süsteem, mis hõlmab otsustusluseid, milliseid projekte organisatsioonis ellu viia ning rahastada. Samuti on oluline tagada ka pidev ülevaade projektide elluviimisest, et tagada projektide edukas juurutamine viisil, mis panustaks ka organisatsiooni enda strateegiasse ning eesmärkidesse. (Too, Weaver 2014, 1387-1388) Sageli on innovatsiooniprojektide eesmärgiks muuta organisatsiooni igapäevaste ülesannete täitmise loogikat ning tagada, et innovatsiooniprojekti elluviimisel saaks sellest normaalne tööprotsessi osa (Fred 2020, 352). Innovatsiooniprojekte ellu viies üritatakse luua midagi uut, kuid samal ajal peavad avaliku sektori organisatsioonid suutma töös hoida ka olemasolevat süsteemi. See aga muudab innovatsiooni potentsiaalselt väga kulukaks. (Stewart-Weeks, Kastle 2015, 65) Seetõttu vajab innovatsiooniprojektide algatamine ja elluviimine avaliku sektori organisatsioonides põhjalikku analüüsi. Kuna innovatsiooniprojektid on riskantsed eriti oma algusfaasides (Gracia-Quevedo *et al.* 2018, 128), siis võivad paljud innovatsiooniprojektid tänu sellele jääda avalikus sektoris algatamata. Samas on risk pea alati osa innovatsioonist, mis tähendab, et riski ei saa vältida, vaid seda tuleks aktsepteerida ja teadlikult juhtida, et riskiohtu minimeerida (Brown, Osborne 2013, 187). Seetõttu on oluline, et hinnataks projektide riskantsust ning selle mõju ja finantseeritaks selliseid projekte, mis oleks kooskõlas organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega ning panustaksid mingil moel ka organisatsiooni tegevusvaldkonna arendamisse (Too, Weaver 2014, 1387-1388; Alshubiri 2019, 1162).

#### **2.3.5. Koostöö erasektoriga**

Üks võimalus avaliku sektori innovatsiooniprojektide finantseerimisel on kaasata ka erasektori rahastust. Koostöö aitab leida erinevaid võimalusi lahendamaks erinevaid avaliku sektori probleeme, kaasates selleks erinevaid ressursse ka teistest sektoritest (Setnikar Cankar, Petkovšek 2013, 1598). Innovatsiooniprojektide juures aitab koostöö lahendada kompleksseid probleeme ning üle saada erinevatest piirangutest, mis puhtalt avalikus sektoris võivad muul juhul innovatsiooni pärssida (Torfing 2019, 7). Tihti kaasatakse erasektorit sellistesse riigi tegevustesse, mis on ühiskondlikult olulised, näiteks tervisevaldkond (Grout 1997, 54). Erasektori huvi sellises koostöös on otsene majanduslik kasu, mis võib väljenduda nii tegevussektori suurenemises, hindade kasvus või muul moel ettevõttele kasu toova viisina (Setnikar Cankar, Petkovšek 2013, 1599). Üldise praktika kohaselt tellib avalik sektor erinevaid lahendusi erasektorilt lepingute alusel, ostes erasektorilt mingit teenust või lahendust, kuid koostöös erasektori

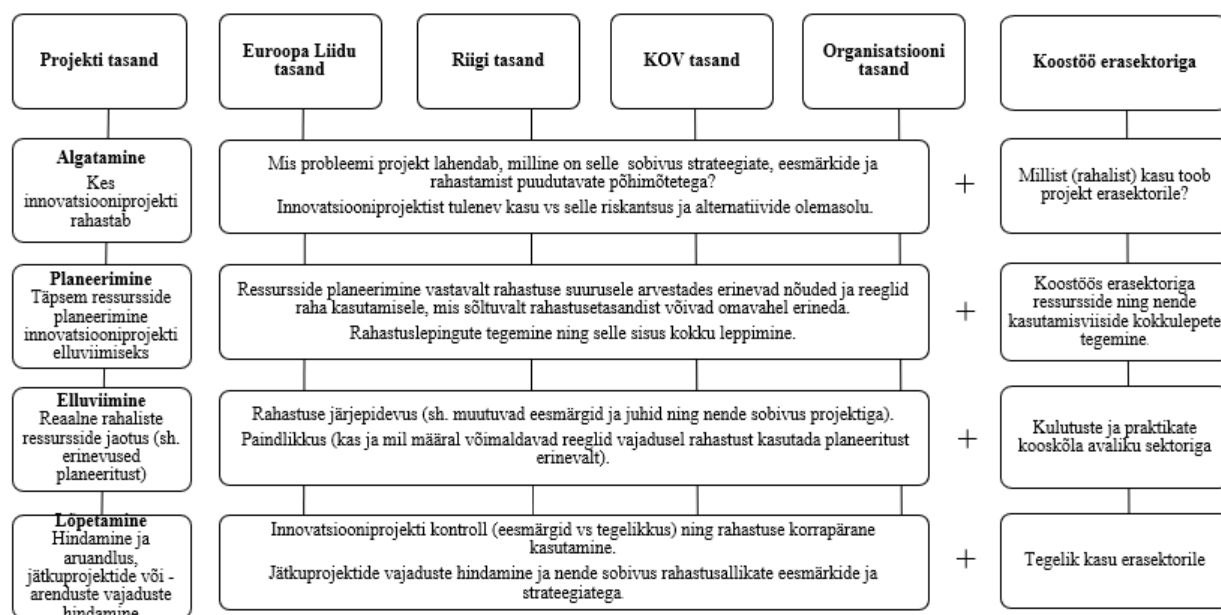
kaasfinantseerimisega on võimalik pakkuda efektiivsemalt avaliku sektori teenuseid, vähendada kulusid või üle saada avaliku sektori projekte puudutavatest rahalistest piirangutest (Engel *et al.* 2014 viidatud Quélin *et al.* 2017, 733; Grout 1997, 54, 64; Sounman, Jungmin 2019, 152).

Üheks võimaluseks erasektori kaasamisel on innovatsiooniprojektidesse on ka hanked. Enamjaolt on avaliku sektori hangete juures vajalik defineerida oodatavad tulemused võimalikult täpselt, mis tihtipeale ei võimalda innovatsiooni ellu kutsuda (Czarnitzki *et al.* 2018, 2). Samas on ühe võimalusena kasutusel ka innovatsioonihanked. Kui traditsiooniliste hangete puhul on konkreetne lahendus teada, siis innovatsioonihangete puhul oodatakse innovaatiliste lahenduste arendamist erasektori poolt (Lember *et al.* 2011, 1374). Lisaks on erasektori kaasamisel üheks võimaluseks kaasata rahastust ka eraisikutelt läbi ühisrahastuse. Läbi selle on võimaik jõuda koostööl põhineva innovatsiooni ja avalike eesmärkideni. Ühisrahastus võimaldab leida lisaressursse vähese rahastusega väljakutsetele ning läbi selle leida ühiseid lahendusi. Projektide puhul on võimalik läbi ühisrahastuse saada infot, mida kodanikud soovivad lõpptulemusena näha ning millise tulemuse eest on nad realselt valmis ka maksuma. (Sounman, Jungmin 2019, 147, 152)

Erasektori rahastuse kaasamisel avaliku sektori projektidesse tuleb arvestada, et see ei ole riskivaba. Võib juhtuda, et avalik sektor vähendab sellise kaasfinantseerimisega oma osalust ning seeläbi toimub varjatud erastamine (Sounman, Jungmin 2019, 151), mille puhul võib avalik sektor jääda vaid monitoorivaks osapoolteks ning kaotada otsese kontrolli oma kulude ning ka tulemuste üle (Grout 1997, 56). Erinevate osapoolte kaasamine toob kaasa otsustamise kompleksuse, samuti keerukamad suhted majanduslike soovide, praktikate ja nende erinevuste osas (Quélin *et al.* 2017, 733). Seetõttu võib ka erasektori rahastuse kaasamine mõjutada innovatsiooniprojektide juures nii projekti eesmärki kui ka selle ellu viimist ja järjepidevust rahastamisel.

## **2.4. Teoreetilise raamistiku kokkuvõte**

Innovatsiooniprojektide rahastamine on väga kompleksne süsteem koos erinevate rahastustasandite ja -printsipidega, mis võivad mõjutada innovatsiooniprojektide elluviimist avalikus sektoris. Küll aga ei pruugi rahastamisega seotud reeglid ja protseduurid alati innovatsiooni pärssida, vaid need võivad ka aidata kaasa innovatsiooni elluviimisele avalikus sektoris. Seega on tegu kompleksse süsteemiga, kus igale projekti etapile võib mõju avaldada mitu erinevat rahastamise tasandit (vt. Joonis 1).



Joonis 1. Rahastamistasandite mõjutegurid projekti etappidele.

Koostaja: autor teoreetilise raamistiku baasil.

Nagu jooniselt selgub, siis on rahastusega kaasnevad kriteeriumid avaliku sektori rahastustasanditel suhteliselt sarnased. Arvestama peab küll iga rahastusallika omapäradega, kuid süsteem üldiselt on sarnane. Kui innovatsiooniprojekti rahastamisse kaasatakse ka erasektori finantseeringud, siis tuleb arvestada, et avaliku sektori rahastamistasemete põhimõtetele peab lisaks arvesse võtma ka erasektori põhimõtteid projektide rahastamisel. Projektide **algatamise** etapis peaks selguma, kes võiks projekti rahastada. Selleks tuleb eelkõige hinnata, millist probleemi projektiga lahendatakse ning millisel rahastustasandil oleks projektist enim kasu. Ehk millise rahastusallika eesmärkidesse projekt kõige paremini sobitub. Samas tuleb ka arvestada, kas sobival rahastusallikal on piisavalt finantsilisi vahendeid projekti rahastamiseks, kui riskantne on projekt rahastusallika jaoks ning millised on teised võimalikud alternatiivid. Seeläbi saab hinnata, milline rahastustasand võiks projekti rahastada. **Planeerimise** faasis tuleb arvestada juba konkreetse rahastustasandi nõuetega ning teha täpsemad kokkulepped projekti osas. See hõlmab projektiplaani koostamist ning ressursside planeerimist. Planeerimine võib mõjutada ka rahastusallika otsuseid finantseeringute osas. **Elluviimisel** etapis on üldjuhul rahastus juba tagatud. Seega tuleb tegeleda projekti tegevustega, mis peaksid vastama projektiplaanile. Samas võib elluviimise faasis ette tulla ootamatusi nii projekti sees, kui ka selle väliskeskkonnas. See aga tähendab, et võib tulla vajadus muuta varasemalt paika pandud projektiplaani. Sellised muutused võivad aga mõjutada ka projekti edasist rahastust. Projektide **lõpetamisel** on oluline täpne

aruandlus rahastuse osas ning selle vastavus nõuetele. Projektide lõpetamisel võib ette tulla vajadus finantsmuutuste selgitamiseks juhul, kui projekti ei vastanud täpselt planeeritule. Samuti peab arvestama, et aruandlus projektide lõpetamisel on justkui ka kontroll raha kasutamise üle, seetõttu on oluline, et projekt oleks ellu viidud nõuetele vastavalt. Samuti tuleb projektide lõpetamisel hinnata projekti eesmärgi täitmist ning vajadust edasiste tegevuste suhtes.

### 3. METOODIKA

Töö empiirilise osa eesmärgiks on uurida, kuidas on Eesti avaliku sektori innovatsiooniprojektide rakendamist mõjutanud nende rahastus. Selleks on valitud viis erineva valdkonna avaliku sektori innovatsiooniprojekti. Uuritavad kaasused vastavad kolmele kriteeriumile: projektidel on ühine algusaeg, projektid on rahastatud osaliselt või täielikult avaliku sektori poolt ning tegu on innovatsiooniprojektidega. Kõik töös uuritavad projektid on oma sisulise alguse saanud 2016. aastal, mistõttu on võimalik võrrelda erinevate rahastamistasandite mõjusid innovatsiooniprojektidele ühtse ajaraami vältel. Igalt rahastamistasandilt on rahastatud vähemalt kahte uuritavatest projektidest. Samuti saab töös uuritavaid kaasuseid pidada innovatsiooniprojektideks, kuna iga uuritav projekt on loonud uudseid lahendusi oma valdkonnas.

Selleks, et antud teemat analüüsida, kombineeritakse omavahel dokumendianalüüsi ning intervjuusid uuritavate innovatsiooniprojektide sisuliste projekti eest vastutavate isikutega, keda koondnimena nimetatakse töö empiirilises osas projektijuhtideks. Intervjuude jaoks koostati ülevaade uurimisperiodil analüüsitava kaasuste projektijuhtidest ning kokku tehakse intervjuud 7 projektijuhiga. Selleks kasutatakse poolstruktureeritud intervjuusid, mis võimaldab hoida intervjuudes kindlat skoopi, kuid samas jätab ka piisavalt vabadust lisainfo saamiseks (Van Thiel 2007, 93). Intervjuude eesmärgiks on koguda infot, kuidas konkreetse innovatsiooniprojekti puhul rahastamine selle elluviimist mõjutas ning millised on projektijuhtide ootused seoses rahastamisprintsipiidega. Intervjuude küsimused koostati töös kasutatavate teoreetiliste lähtekohtade baasilt. Täiendava infona kasutatakse töös ka dokumendianalüüsi, mis hõlmab olemasoleva info koondamist ning selle uurimist (Van Thiel 2007, 102). Töös on dokumendianalüüsil oluline roll mõtestamiseks erinevate rahastamistasandite ja nendega seonduvate praktikate ja võimalike mõjutegurite rakendamist Eestis. Selleks analüüsitakse erinevaid seadusi, kodulehekülgi ning teisi võimalikke allikaid, mis pakuvad töö teema analüüsiks olulist infot. Tulemuste analüüsimiseks kõrvutatakse intervjuude ning dokumendianalüüsi raames kogutud andmed töö teoreetilises osas välja toodud infoga ning selle põhjal tehakse järeldused ja soovitusid lähtuvalt antud töö uurimisküsimustest.



Magistritöö empiirilise analüüsi piiranguks on analüüsi läbiviimine projektijuhtide vaates, mistõttu ei saa teha järeldusi selle osas, kuidas innovatsiooniprojektide rahastamist nähakse rahastamisotsuste tegijate poolt. Samuti ei võimalda antud töö teha järeldusi erinevatel ajaperioodidel rahastatud innovatsioonide kohta või muude projektide elluviimist mõjutavate tegurite (nt projektijuhtimine) kohta.

Töö empiirilises osas analüüsitakse Eesti avaliku sektori innovatsiooniprojektide võimalike rahastamistasandite põhimõtteid ning nende mõju töös uuritavatele projektidele. Sellele järgneb diskussioon, kus kõrvutatakse empiiriline info teoreetilises raamistikus loodud mudeliga ning selle põhjal tehakse järeldusi ning antakse soovitusi innovatsiooniprojektide rahastamissüsteemi arendamiseks.

Töös analüüsitavad kaasused:

### **SmartEnCity**

SmartEnCity projekt tegeleb targa linna lahendusega, selle eesmärgiks on luua nutikam ning keskkonnasõbralikum linnaruum viisil, mille kontseptsioon oleks hiljem rakendatav ka teistes piirkondades. Projekti viiakse ellu Tartu linnas. (Tark Tartu veebileht) Projekti muudab innovaatiliseks see, et projekti ideeks on muuta linnaruum keskkonnasõbralikumaks ning nutikamaks, kasutades selleks uudseid linnaplaneerimise ning elukeskkonda puudutavaid lahendusi. Projekti rahastatakse Euroopa Liidu poolt Horisont 2020 raamprogrammi kaudu (*Ibid.*).

### **Aruandlus 3.0**

Aruandlus 3.0 on ettevõtete halduskoormuse vähendamiseks loodud lahendus, mis tagab andmete automaatse liikumise ettevõtete ja riigi vahel. Projektis osalevad Maksu- ja Tolliamet, Statistikaamet ja Eesti Pank. Projekti ideeks on tagada automaatne andmete edastus ettevõtete endi infosüsteemidest ning seeläbi oluliselt lihtsustada ettevõtete aruandlust riigile. (Statistikaamet veebileht) Antud projekti muudab innovaatiliseks asjaolu, et riigile andmete esitamise viis muutub oluliselt ning paljud senised protsessid muutuvad automaatseks. 2021. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas on välja toodud ka ühe meetmena statistika tagamise kulude all Aruandlus 3.0 projekti elluviimine (Rahandusministeerium 2020, 249).

## **KOTKAS**

Keskkonnaotsuste infosüsteem KOTKAS on Keskkonnaameti infosüsteem, kuhu on kokku koondatud erinev keskkonnainfo ning mis võimaldab ühest keskkonnast taotleda lubasid, koostada aruandlust ning esitada keskkonnatasude deklaratsioone (Keskkonnaamet veebileht). Infosüsteem KOTKAS on innovaatiline projekt, kuna loodi Keskkonnaameti jaoks uudne lähenemine erinevate tegevuste koordineerimiseks, mis muutis oluliselt ka viise, kuidas varasemalt keskkonna lubasid, aruandlust ja deklaratsioone esitati ning menetleti. 2021. aasta riigieelarve seletuskirjas on infosüsteemi KOTKAS arendamine ringmajanduse korraldamise meetmete kuludes (Rahandusministeerium 2020, 149).

## **FinEst Smart Mobility**

FinEst Smart Mobiliti on Helsingi ning Tallinna vaheline koostööprojekt, mille eesmärgiks on linnade vaheline liiklus muuta sujuvamaks ning planeeritumaks. Projekti raames teostati pilootprojekte, mis hõlmasid reaalajas liiklusandmete jagamist ning katsetusi sõidujagamisteenuse arendamiseks laevareisijatele. (Tallinna linn veebileht 2020a) Projekti raames loodud lahendused keskenduvad uudsetele lahendustele, mis aitavad kaasa reaalajas liikuvuse hindamisele ning selle sujuvamaks muutmisele, mistõttu saab antud projekti lugeda innovatsiooniprojektiks. Projekti rahastati peamiselt Kesk-Läänemere programmi toetusest, oluline osa finantseerimisel oli ka Tallinna linnal (Tallinna linn veebileht 2017).

## **Reidi tee ehitus**

Reidi tee ehitamise eesmärgiks oli Tallinn – Narva maanteel ühe lõigu renoveerimine. Sinna hulka kuulus uute teede rajamine ning olemasolevate rekonstrueerimine. Lisaks ehitati jalg- ja kergliiklusteid ning rajati rannapromenaad. Üheks osaks projekti elluviimise juures oli ka vähendada negatiivseid keskkonnamõjusid. (Tallinna linn veebileht 2020b) Reidi tee innovaatus seisneb linna elukeskkonna arendamises ning keskkonnamõjusid rohkem arvestava infrastruktuuri rajamises. Reidi teed projekti finantseerisid Ühtekuuluvusfond, Tallinna linn ning AS Tallinna sadam (*Ibid.*).

## 4. EMPIIRILINE ANALÜÜS

Antud töö kaasusi uurides selgus, et avaliku sektori innovatsiooniprojektide põhiliseks rahastusmudeliks Eestis on Euroopa Liidu rahastus, millele lisatakse vajalik omafinantseering. Siseriiklik omafinantseering võib tulla nii riigi, omavalitsuse, organisatsiooni, kui ka erasektori tasandil. Samuti võib siseriiklikke rahastajaid olla mitu. Põhiliselt leitakse siiski suuremate innovatsiooniprojektide rahastamiseks ressursse eelkõige Euroopa Liidu fondidest ning siseriiklik omafinantseering sõltub juba sellest, kas Euroopa Liidu tasandil projekti rahastatakse.

Samuti selgus, et innovatsiooniprojektide ja teiste avaliku sektori projektide vahel erisusi ei ole ning kõik projektid peavad seega vastama samadele reeglitele ja põhimõtetele. Samas toodi intervjuudes veel välja, et projektide rahastamisega seotud nõuded on tihti mitmeti tõlgendatavad ning puudub abi nende nõuete sisustamiseks. IMF on analüüsinud Eesti avaliku sektori investeeringuid, millega leiti, et Eestis on erisusi Euroopa Liidu ja siseriiklikult rahastatud projektide nõudmistele vahel. Euroopa Liidu kaasrahastusel peab projekt olema detailsemalt defineeritud, koos eesmärkide, analüüside ja riskihinnangutega. Siseriiklike projektide algatamisel on oluline, et projekt aitaks kaasa arengule erinevates valdkondades ning parandaks avalike teenuste kvaliteeti. (Roehler *et al.*, 2019, 28)

Riigikantselei on välja toonud teemavaldkonnad, millised innovatsiooniprojektid järgmisel rahastusperioodil välisfinantseeringutele kvalifitseeruvad (Riigikantselei 2022). Teemavaldkonnad rahastuse saamiseks põhinevad Euroopa Komisjoni poolt antud soovitusel ning riigi enda strateegiates välja toodud eesmärkidel (Riigi Tugiteenuste Keskus). See tähendab, et rahastatud saavad innovatsiooniprojektid, mis on nii Euroopa Liidu, kui ka Eesti riigi arengusuundadega kooskõlas. Samas selgus, et paljuski on olemas innovatsiooniprojektide rahastus ka juhtide ja poliitikute toetusest ning riigis puudub terviklik ülevaade, milliseid projekte algatatakse ja milline on nende projektide laiem koosmõju.

## 4.1. Euroopa Liidu rahastus Eestis

Euroopa Liit toetab liikmesriikide majandust läbi erinevate rahastusviiside. Peamiselt läbi erinevate struktuuri- ja investeerimisfondide, mis on seotud ELi eelarveperioodiga, 7-aastaste tsüklite jooksul. (Riigi Tugiteenuste Keskus 2020) ELi rahastus on seotud Euroopa strateegiate rakendamisega (EUROPA 2021). Kõik uuritavad kaasused olid vähemalt osaliselt seotud ka ELi rahastusega, mistõttu võib järeldada, et tegu on olulise rahastusallikaga innovatsiooniprojektide rakendamisel.

### Projektide algatamine:

EL rahastab otseselt projekte, mis on seotud ELi poliitikate elluviimisega. Rahastuse saamiseks tuleb leida sobilik ning projekti teemaga haakuv konkurss ning esitada vastavad taotlused, kuid seejuures ka arvestada, et kogu protsess on konkurentsirohke. (Euroopa Komisjon 2017, 4) Intervjueeritavad tõid välja, et ELi rahastus on hea võimalus, kuidas Eestis olulisi lahendusi ellu viia. Kuivõrd Eesti sisesed eesmärgid suuresti haakuvad ka ELi eesmärkidega, siis on ka rahastusmeetmete seast võimalik leida projekti teemadega haakuv rahastusmeede. Üks intervjueeritav tõi näite sobilike meetmete leidmisest:

*„Meil on programmid, Kesk-Läänemere, Läänemere, Horisont, siis me vaatame erinevaid mooduleid, mis seal on ja siis me selle järgi sobitame oma teemad sinna kuhugi sisse. Kui meil on mingi probleem, siis me vaatame ka, mille alla me saame seda panna, mille alt taotleda.“*  
(Intervjueeritav C)

ELi rahastuse taotlemine on intervjueeritavate sõnul ka esmane samm projektide reaalseks algatamiseks. Kui ELi poolt on võimalik projektile rahastus saada, siis on ka suurem tõenäosus, et projekti peetakse ka siseriiklike osapoolte poolt prioriteetseks ning sellele leitakse ka vajalikud ressursid juhul, kui on vajalik ka rahaline omaosalus riiklike rahastustasandite poolt.

### Projektide planeerimine:

Projektide planeerimise faasis tuleb arvestada ELi rahastamisega kaasnevat reegleid ja nõudeid, et tagada läbipaistev ja vastutustundlik finantseeringute kasutamine (EUROPA 2021).

Rahastamistaotluste menetlemise ja otsustamise eest vastutavad üldjuhul erinevad ministeeriumite allasutused (Riigi Tugiteenuste Keskus 2020). Seetõttu tuleb ka rahastust taotledes välja tuua erinevaid aspekte, mille põhjal otsustatakse projekti sobilikkus rahastuse saamiseks. Näiteks toodi intervjuudes välja, et projekti eelarve tuleb suhteliselt detailselt kohe alguses kirja panna ning oluline on suuta kõiki võimalikke muutusi eelarves ette näha. Samuti toodi välja, et erinevad ELiga seotud poliitiliste suundade nõuded tuleb alati projekti juba algsest sisse kirjutada, näiteks keskkonna ja võrdõiguslikkuse teemad. Sellised nõuded tundusid intervjuueeritavatele Eesti konteksti arvestades pigem lihtsalt bürokraatlikena, millel tihtipeale reaalne kasutegur puudub. Üks intervjuueeritav täpsustas:

*„Selge on see, et nende euroopa projektide juures mingid asjad tunduvad üle pingutatud. Näiteks, et sa pead igas taotluses kirjutama ikkagi selle soolise võrdõiguslikkuse teema lahti ... kõik sellised asjad, et kui palju see pikaajaliselt töökohti loob jne, asjad mida Euroopast ikka nõutakse, aga mis võibolla nii palju sisu meie jaoks ei oma.“ (Intervjuueeritav D)*

### **Projektide elluviimine:**

Intervjuudest selgus, et kuigi projekti planeerimise faasis tuleb võimalikult täpselt projektiplaan ja eelarve paika panna, siis on siiski olemas ka teatav paindlikkus, mis lubab väiksemal määral elluviimisel tekkinud muutusi rakendada. Samas tuleb neid muutuste lubatavust vastavale ELi reeglitele põhjendada rahastuse kasutamist kontrollivatele asutustele. Samas tõlgendavad erinevad osapooled neid reegleid erinevalt, mis võib kaasa tuua ka vaidlused. Ühe projekti puhul toodi välja ka näitena vaidlustest:

*„Me seal vaidleme rakendusüksustega, millal me tohime lepinguid muuta, millal ei tohi. Mis on need ettenägematud asjaolud. Kõik tõlgendavad neid ettenägematuid asjaolusid teistmoodi, ja siis sa püüa siin tõestada, et tegelikult sa tahtsid ikkagi valmis ehitada, aga mingi takistus oli ees ja selle tõttu pidid sa projekti muutma, pärast jälle rahandusministeerium, kes on auditeeriv asutus nende välisprojektide osas, nemad jälle leiavad, et tegelikult oleks pidanud toetuse saaja seda kõike ikkagi ette nägema, mitu aastat ette.“ (Intervjuueeritav E)*

Ühe aspektina toodi välja ka koostöö Euroopa tasandiga seoses finantseerimise nõuete ja reeglitega. Ühest küljest toodi välja, et olemas on hea koostöö Euroopa Liiduga sobilike finantseerimisvõimaluste loomisel ning nende juures arvestatakse ka riikide sisendit:

*„Ja see ka, et kui neid programme kokku pannakse, siis küsitakse ka meie käest sisendit, mis meid huvitab jne. Selles mõttes on see selline kahepoolne, me anname alati märku ka, kui meil on miskit südamel ja tahaks midagi ära teha. Rahastaja ja meie kui lõpp-partnerid, meil on tegelikult väga hea kontakt.“ (Intervjueeritav C)*

Teisest küljest mainiti, et peamiselt tulevad otsused ELi tasandil siiski liiga kaugelt ning projekti tasandi kriitika ei jõua rahastamisprogrammide loojateni:

*„Ma arvan, et sellel ei ole lõppkokkuvõtteks pointi [mõtet], arutame me seda või mitte, need otsused sünnivad nagunii kuskil kaugel. See ei ole mingi siseriiklik teema, et mida me siin otsustame ja muudame, see projekti masinavärk on nii suur masinavärk Euroopas.“ (Intervjueeritav D)*

### **Projektide lõpetamine:**

Projektide puhul on vajalik lisaks reeglite ja nõuete täitmisele korraldada ka vastav aruandlus. Rahastamise kasutamist kontrollitakse erinevate asutuste poolt. Eestis vastutab Rahandusministeerium struktuuritoetuste planeerimise ja õigusloome eest, samuti on Rahandusministeeriumi ülesanne auditeerida toetuste saajate tegevust. Riigi Tugiteenuste keskus korraldab toetuste taotlemise ja kontrollimise protsessi. Selgete eesmärkide ja meetmete rakendamise eest vastutavad rakendusasutused (ministeeriumid ja riigikantselei). (Riigi Tugiteenuste Keskus 2020) Seega on palju erinevaid osapooli, kes ELi toetuste aruandlusega tegelevad. Intervjueeritavad tõdesid, et ELi rahastusega kaasnev aruandlus on detailne ning mõneti liigselt bürokraatlik. Projekti jooksul on oluline, et kõigi reeglitega oleks arvestatud ning selle põhjal tuleb koostada ka vastav aruandlus, mille põhjal kontrollitakse raha kasutamist projekti tegevuste raames. Üks intervjueeritav täpsustas nõuete järgimist:

*„Perioodiga 14-20 on seotud väga palju erinevaid määrusi, mida me kõiki peame järgima kui tegu on välisrahaga projektiga. Lisaks teavitusnõuetele on seal taotluse esitamise tingimused, kulude kõlblikkuse tingimused, siis on veel finantskorrektsioonitingimused. Kui seal on mingid kulud on abikõlbmatud, ja siis hakatakse raha tagasi nõudma. Mis on väga moes meil praegu. Kõiki neid määrusi järgides me siis tegeleme nende projektidega.“ (Intervjueeritav E)*

Üldiselt peetakse ELi rahastamist siiski heaks võimaluseks ka innovatsiooniprojektide rahastamisel. Ning kuigi üldjuhul ei ole ELi toetus täielik, vaid katab vaid teatud osa vajaminevast

finantseeringust (Euroopa Komisjon 2017, 8), siis leiti, et omaosalus on tihtipeale pigem väike ning seega on see odav ja vahel ka ainus võimalus teha ära midagi olulist:

*„See on tegelikult easy money [kergelt saadav raha] linnale, selles mõttes, et 85% on Euroopa toetus, see on ikka nii tasuta raha.“* (Intervjueeritav C)

## 4.2. Riigieelarve

Riigieelarve on üheaastane finantskulude- ja tulude plaan (Rahandusministeerium 2021a), millest sõltub ka innovatsiooniprojektide rahastamine. Riigieelarve võib mõjutada ka projektide rahastamist omavalitsuse kui ka organisatsiooni tasemel.

### **Projektide algatamine:**

Innovatsiooniprojektide algatamisel on oluline roll riigi eelarvel ja eelarvestrateegial. Riigieelarve koostamine põhineb põhiseadusel, riigieelarve seadusel, eelarvestrateegial ning arengukavadel. (Rahandusministeerium 2021a) Riigi eelarvestrateegia on pikemaajalisem raamistik eelarve koostamiseks. Eelarve strateegias on välja toodud riigi vajadused, prioriteedid ning ka finantsilised võimalused, selle eesmärgiks on muuta eelarveprotsess ühtlasemaks ning järjepidevamaks. Samuti on eelarvestrateegia eesmärgiks tagada finantsiliste võimaluste kooskõla valitsuse ja riigi eesmärkidega. (Rahandusministeerium 2018) Üldjoontes peaksid riigieelarve ja selle strateegia olema omavahel kooskõlas ning riigi eelarvestrateegias välja toodud eesmärkide täitmiseks olulised projektid võivad saada rahastatud ka riigieelarvelistest vahenditest. Kuigi üldjuhul tulenevad eelarvelised vahendid riigi prioriteetidest, siis intervjuude käigus selgus ühe konkreetse projekti puhul, et kuigi valitsuse eesmärkides on projekt välja toodud ühe olulise lahendusena, siis siiski ei ole tagatud selleks rahastust projekti tasandil:

*„No nii palju oli seal [riigi eelarvestrateegias] kirjas jah, aga minu teada seda ei aktsepteeritud. Sisuliselt RES-i [riigieelarve seaduse] seisukohalt on nüüd vastupidi, kõik need meetmed nüüd ei ole saanud positiivset vastust ... Vastupidi, iga amet peab ju tegelikult 4-5% veel olemasolevast eelarvest kulusid kokku hoidma“.* (Intervjueeritav F)

Samas leitakse, et riigi eelarvestrateegia ei olegi ainult aluseks riigieelarvelise rahastuse saamiseks. Üks intervjueeritav spekuleeris, et kui projekt on justkui eelarvestrateegias

prioriteedina välja toodud, kuid otseselt rahastust pole saanud, siis võib see siiski olla kasuks ELi poolt rahastuse taotlemiseks:

*„Aga võib-olla see aitab kaasa sellele, et kui struktuurfondidest minna taotlema, siis on see mingi projekt, mida siis riik peab ka tähtsaks, et see võiks ka olla rahastatud. Ja kui sa suudad ära põhjendada, siis sa oled seal natukene eelisjärjekorras võrreldes mõne teise projektiga, mida siis riiklikult esile tõstetud ei ole. Aga otseselt riigi eelarvestrateegia on selline tore mõttepaber.“*

(Intervjueeritav A)

### **Projektide planeerimine:**

Alates 2020. aastast on riigieelarve uudse lähenemisega, mis tähendab, et eelarve kuludes on välja toodud ka erinevate valitsemisalade programmid. Programmidel jälgitakse tulemuseesmärke, selle eesmärgiks on tõhusam riigikorraldus, sh ka paindlikum ning vähem bürokraatlikum tööprotsesside korraldus. Samas peaks antud süsteem looma läbipaistvama töökorralduse ning kaasa aitama erinevate valdkondade koostööle. (Rahandusministeerium 2020, 5-6) Nende programmide alla kuuluvad ka tegevused, mis on seotud innovatsiooniprojektidega. See tähendab, et projekti planeerimisel tuleb arvestada nende programmide tulemuseesmärkidega ning projekti tegevused peavad panustama nende eesmärkide täitmisesse. Üks intervjueeritav täpsustas:

*„Mis puudutab nüüd taotluse piires eesmärkide saavutamist, siis need tuleb alati ära teha. Seal nagu ei ole küsimust. Kui sa tulemust ära ei too, siis sa maksad raha tagasi, siis sul on enda otsustada, kust sa selle raha asemele leiad, et maksta arendajale tema töö eest või siis, et sul on argumendid, mis ütlevad, et mina tellisin teistsuguse asja ja et me näiteks seda tööd vastu ei võta ja me maksame MKM-le [majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile] rahastuse tagasi.“*

(Intervjueeritav B)

Uuringu perioodi jäi ka koroonaviiruse levik, mis mõjutas oluliselt varasemaid põhimõtteid ja toimimisloogikat riigi tasandil. See tõi kaasa ka teadmatuse projektide käekäigu ja rahastuse jätkumise kohta. Samuti ei oldud ülemaailmse pandeemiaga ning selle mõjuga projektiplaanides arvestatud. Ühe projekti esindaja tões:

*„Eelarve seisukohalt on ebakindlus, aga selliste sügavalt innovaatiliste projektidega tegelemine koroonajal on muidugi ka omaette väljakutse. Õnneks sai kriitiliselt palju varem ära tehtud. Aga koroonatöövorm ka väga kaasa ei aita sellistele projektidele.“* (Intervjueeritav F)



### **Projektide elluviimine:**

Koroonaviiruse leviku tõttu tekkis riigi tasandil vajadus majanduse olukorra oluliseks ümberhindamiseks. Seetõttu muutusid ka riigi prioriteedid ning majanduslik olukord hakkas sõltuma viiruse levikust ja sellega kaasnevatest aspektidest (Eelarvenõukogu 2021, 3). Sellega seoses võeti eesmärgiks vähendada tegevuskulusid kõikides valitsemisalades (Rahandusministeerium 2021b, 122). Töös uuritavatele innovatsiooniprojektide elluviimisel mõjus antud olukord erinevalt. Näiteks ühe projekti puhul mõjusid ei olnud ning ei tunnetatud ka ohtu projekti rahastusele tulevikus. Teise innovatsiooniprojekti puhul tingis viiruseolukord ja riigi muutunud eesmärgid selle projekti jaoks palju ebakindlust ning hilisemalt ka selle projekti ajutise peatamise:

*„See asi võib sattuda külmutatud olukorda, mis iseenesest on kahju, sest just nüüd on jõutud lähedale selle turule minekule. Aga siiski palju on veel teha ja kõik selle aasta eesmärgid on ikkagi seotud aasta lõpuga. Aga ma ei näe, et RESi [riigieelarve seaduse] tingimustes need arendused ka tegelikult saaks lõpuni viia, isegi mitte oma jõududega.“* (Intervjueeritav F)

Samuti toodi välja, et riigi tasandil ongi palju mõjutajaid, mis võivad muuta juba algatatud innovatsiooniprojektid elluviimist. Seda veel eriti kui tegu on selliste projektidega, mis võtavad aastaid aega.

*„Lähiajal on nii palju muid probleeme, meie oleme täiesti teisejärguline. Ja kui sa vaatad, mis on praegu oluline, siis ta ongi tänapäeval teisejärguline, kui nüüd mõelda, et kuhu raha eraldada või mida suruda. Lihtsalt me elame natukene teises maailmas täna kui mõni aasta tagasi.“* (Intervjueeritav A)

### **Projektide lõpetamine:**

Riigi tasandil on loodud ühtne kuluarvestus ning ka aruandlus, mis võimaldab paremini hallata tulemuste, eelarve, raamatupidamise ja personaliga seotud andmeid (Rahandusministeerium 2020, 5-6). Selline aruandlus on osa ka projektide rahastamisest, et tagada reaalne tulemuste saavutamine. Projektide esindajad tõid välja, et kuigi tulemuseesmärgid on vajalikud selleks, et projektidel kindlat skooopi hoida, siis sisulist tuge või ühtset mõistmist nende eesmärkide osas alati ei ole, üks projektijuht ka täpsustas:

*„Tihtipeale on sul nõue ja igaiüks täidab seda nõuet erinevalt ja see kes seda hindab, sellel on ka suhteliselt nõrk arusaam, et mida vaja on. Ei saa ka vaidlustada, et sina said valesti aru, sest keegi ei ole öelnud, kuidas aru peab saama, see suunis puudub.“ (Intervjueeritav B)*

Riigi tasandil toodi veel välja probleemkoht projektis välja töötatud lahenduste töös hoidmise rahastamisel. Kui projektide esmaseks algatamiseks saadakse rahastus ELi fondidest, siis edasised projektiga seotud tegevusi peaks rahastama riik. Riigi tasandil peaks seega olema tagatud, et projektidega saavutatud tulemused saaks ka reaalselt töös hoida ning sellele oleksid vajalikud ressursid eraldatud. Intervjueeritavad tõid aga välja, et selline süsteem ei ole eriti hästi rakendunud, mis võib kaasa tuua selle, et projektide tulemusi ei ole võimalik praktiliselt töös hoida:

*„Selle struktuurfondi üks miinus on see, et sealt eraldatakse raha mingisuguse projekti elluviimiseks, aga kui sa teed mingi uue IT lahenduse või rakenduse, sul on vaja edaspidi pidevalt raha selle ülal hoidmiseks, vigade parandamiseks ja arendamiseks. Ja struktuurfondidest selle jaoks raha ei tule. See tuleb leida riigil enda eelarvest. Aga seda ei olda väga innukad tegema. Ja paljud probleemid riigis täna kogu selle IT ülal hoidmisega ongi sellest, et tegemiseks on raha antud, aga käiguhoidmiseks väga mitte.“ (Intervjueeritav A)*

### **4.3. Omavalitsuse tasand**

Sarnaselt riigieelarvele on Eestis ka kohalikel omavalitsustel oma eelarve, mis koostatakse üheks aastaks, kuid mis põhineb pikemaajalistel omavalitsuse strateegiatel ja arengusuundadel (Kukk 2012, 10). Sellest oleneb ka innovatsiooniprojektide rahastamine omavalitsuse tasandil.

#### **Projektide algatamine:**

Omavalitsustel on oma arengukava, mille raames pannakse paika eesmärgid ning nende elluviimise kava. Omavalitsuse arengukava ja eelarve peavad olema omavahel kooskõlas ning need on aluseks erinevate investeringute kavandamisel või investeringuteks toetuste taotlemisel. (KOKS §37, §37<sup>1</sup>) Seetõttu peavad ka kohaliku omavalitsuse tasandil elluviidavad innovatsiooniprojektid olema kooskõlas omavalitsuse arengukava ja eelarvega, mille põhjal otsustatakse ka vastava innovatsiooniprojekti rahastamine. Intervjuude käigus selgus, et enamjaolt innovatsiooniprojekte täielikult omavalitsuse eelarvest ei rahastata, vaid nendeks taotletakse ka välisrahastust.

Omavalitsuste rahalised ressursid on tihtipeale piiratud, mistõttu võidakse kaasata projektipõhiselt raha ka eelarve välisest allikatest (Haljaste *et al.* 2007, 59). Intervjuudest selgus, et omavalitsuse innovatsiooniprojektide elluviimiseks proovitakse enamasti taotleda Euroopa Liidu toetusi, kuna nendes on omaosalus pigem väike ning seeläbi on võimalik oluliselt rohkem omavalitsuse eesmärkide raames ellu viia. Üks intervjuueeritav näitlikustas:

*„Kõik need keskkonnateemad on täna omavalitsustes laual, olgu ta siis energiasäästmine, taastuvenergiade üleminek, need teemad on väga aktuaalsed ja me otsime pidevalt võimalusi, kust saada välisraha, mis neid tegevusi toetaks. Kuna selles meetmes, kust me seda projekti taotlesime, oli võimalik saada raha investeringuteks, siis selle pärast see oligi meile väga atraktiivne meede.“* (Intervjuueeritav D)

### **Projektide planeerimine:**

Projektide planeerimisel omavalitsuse tasandil on kaks peamist dimensiooni. Ühest küljest leiti, et omavalitsuses on lihtne teha kokkuleppeid, mida saab jooksvalt täpsustada ja vajadusel ümber hinnata. Samuti on omavalitsuse tasandil lihtne näha, millised ressursid on saadaval ja kust ning kuidas on rahastust juurde vaja.

*„Tallinna puhul on selles mõttes lihtne, et me teeme eraldi eelarve selle jaoks, linn ise eraldab oma vahenditest projekti jaoks, me kulutame selle ja linn saab pärast oma raha tagasi.“* (Intervjuueeritav C)

Teisest küljest tõid projektijuhid välja, et omavalitsuse tasandil tuleb alati arvestada mitmete võimalike muutustega. Näiteks tõid projektijuhid välja, et omavalitsuse tasandil peab juba projektide planeerimisel arvestama valimistsükli ning võimalike poliitikute vahetusega, mis võib kaasa tuua vajadused projekt ümber planeerida. Lisaks toodi ka välja, et tihti tuleb arvestada juba projekti planeerimisel võimalike kulude suurenemisega, seda ilmestab ka ühe projektijuhi kogemus:

*„Ja kunagi pole vist olnud, et projekteerija ütleb sellise maksumuse ja see läheb ka sendipealt, see ei ole võimalik. Isegi väiksemate projektide puhul tulevad muudatused ette, selles suhtes see planeerimine on küll tänamatu töö. Peab olema kuskil tagataskus paar miljonit või paarkümmend miljonit, olenevalt siis sellest projekti maksumusest. Kui me isegi väikseid teid või tänavaid teeme ja tuleb ikka ja jälle kümme tuhat juurde. Keeruline.“* (Intervjuueeritav G)

### **Projektide elluviimine:**

Intervjuudest selgus, et omavalitsuse tasandil tuleb tihti ette muudatusi projektide elluviimisel, mistõttu peavad omavalitsused olema valmis võimalikuks kulude suurenemiseks projekti raames. Lisaks töödega seotud kulude kasvule toovad ka poliitilised muutused kaasa vajaduse projekti muuta, mis võib omakorda viia ka kulude kasvuni.

Poliitikute mõju innovatsiooniprojektidele on omavalitsuse tasandil märgatav. Uued poliitilised suunad viivad ka projektide kohendamiseni. Poliitikud mängivad suurt rolli selles, mida proovitakse saavutada. Intervjueeritavad tõid välja, et isegi kui laiemad eesmärgid jäävad samaks, siis proovivad poliitikud siiski ka projektidesse ja nende elluviimisesse oma põhimõtteid sisse põimida:

*„Vahepeal me pidime hakkama X pärast projekti ringi tegema. Teise hanke me tegime väiksemas mahus, pärast oli see vaja jälle ringi ehitada. Ka see tõi meile tegelikult kulusid juurde. Eks need poliitikud segavad asju ikka päris kõvasti.“* (Intervjueeritav E)

Üldjuhul on siiski omavalitsuse tasandil võimalik suhteliselt paindlikult teha vajalikke muutusi ja projektide elluviimise praktikad ei ole ülemäära bürokraatlikud. Samas on paljud omavalitsuste projektid kaasrahastatud ELi poolt, mis tähendab siiski ka detailsemat kalkuleeritust omavalitsuse tasandil projektides muutuste tegemisel.

### **Projektide lõpetamine:**

Innovatsiooniprojektide lõpetamisel omavalitsuse tasandil tuleb vastata kokkulepitud eesmärkidele. Ning kuna paljuski rahastatakse omavalitsuse projekte ka ELi poolt, siis tuleb projektide lõpetamisel arvestada ELi aruandluse nõuetega. Samuti tuleb peale ELi rahastuse lõppu omavalitsusel endal kanda edasised kulud, selle jaoks ei pruugi aga riigieelarvest rahastust tulla.

## **4.4. Organisatsiooni tasand**

Avaliku sektori organisatsioone rahastatakse Eestis riigieelarvest (VVS §41, lg3) ning kõik finantstehingud jaotatakse riigieelarves organisatsioonide lõikes (Rahandusministeerium 2021a). Organisatsiooni tasemel projektide rahastamise põhimõtted ja praktikad on sarnased omavalitsuse tasemega.

### **Projektide algatamine:**

Riigieelarvega jagatakse finantsvahendeid riigile prioriteetsete poliitikate elluviimiseks (Rahandusministeerium 2021a). See tähendab, et organisatsioonide tasandil sõltub ka innovatsiooniprojektide rahastamine riigieelarvest. Avaliku sektori organisatsioonid panustavad riigi eesmärkide täitmisesse, mistõttu peavad ka innovatsiooniprojektid olema riigi eesmärkidega kooskõlas.

Intervjuudest aga selgus, et isegi kui projekt on riigi tasandil prioriteetne, siis see ei tähenda veel, et organisatsiooni tasandil oleks sellele rahastus tagatud. Seetõttu ollakse sunnitud tihti lisaks otsima ka teisi rahastusallikaid. Peamiseks lisa rahastusallikaks on jällegi ELi rahastus, kuid leitud on ka teisi viise. Ühe innovatsiooniprojekti puhul leiti lisarahastust läbi riigisiseste programmide:

*„Me olemegi leidnud teisi kehasid, mille alt oleks võimalik kuidagi rahastada ja me oleme seda ära kasutanud. Reaalmaajanduse näitena me oleme saanud mingisuguse oma arenduse toetamise läbi kolmanda osapoole.“* (Intervjueeritav F)

### **Projektide planeerimine:**

Intervjuudest selgus, et tihti on organisatsiooni tasandil mitmeid selliseid projekte, mis riigi strateegiatega haakuvad, kuid organisatsioonis sees tekib seeläbi omavaheline konkurents erinevate projektide vahel. Kuna aga kõigile projektidele rahastust ei jagu, siis ei lähtuta ainult riiklikest prioriteetidest, vaid lisaks seatakse ka organisatsioonisiseseid prioriteete, mis lõpuks määrab, milliseid projekte toetatakse ja milliseid mitte.

Projektide planeerimisel tuleb arvestada organisatsiooni kui tervikuga ning hinnata, millised tegevused on kõige prioriteetsemad. Organisatsioonides tuleb tihti projektidel arvestada ka piiratud tööjõuga, kes tihtipeale osalevad mitmetes projektides. Seega tuleb planeerimisel ka arvestada, millised ressursid ja kuna on saadaval ning kas on olemas lisarahastust või kui oluline on projekt organisatsiooni vaates. Ühe projekti puhul toodi rahastusprobleemide puhul välja:

*„Ilmselgelt see jääbki selle taha, et ei ole olnud sellist üheselt mõistetavat prioriteeti organisatsioonis tervikuna või siis ka seda reaalselt rahastust.“* (Intervjueeritav F)

### **Projektide elluviimine:**

Organisatsiooni tasemel peetakse oluliseks juhtide toetust projektile. Intervjueeritavad tõid välja, et tihti määrab just juhtorgani olemasolu selle, kas projekt on edukas. Leiti, et ilma juhtkonna toetuseta on oluliselt keerulisem saada projektile vajalikke ressursse ning nii võivad projektid jääda toppama:

*„Minu projekt on hästi sujunud just seetõttu, et mul on olnud see juhtorgan, mis juhib seda projekti ja peab seda projekti oma prioriteediks üle haldusala.“* (Intervjueeritav B)

Veel toodi välja, et kuna organisatsioonis on paljud projektid omavahel seotud, siis on suhteliselt lihtne ka projektide tegevusi ühildada ja kohandada. Näiteks on võimalik rahastuse nappuses teha mingeid olulisi projekti tegevusi mõne teise projekti raames või ka jooksvalt muuta tegevuste prioriteetsust organisatsioonis. Üks intervjueeritav tõi näitena:

*„Ta võibki juba olla seotud mingite teiste tegevustega ja siis saab neid selle raames teha. Kõik asjad ei pea ootama stardipunkti, sa teed mingid asjad ette ära, siis mingi aja pärast teed edasi.“*  
(Intervjueeritav A)

### **Projektide lõpetamine:**

Sarnaselt omavalitsuse tasandiga peaks innovatsiooniprojekt vastatama organisatsioonis olevatele kokkulepetele. Samuti organisatsioonivälise rahastaja olemasolul arvestada ka teisi kehtivaid kokkuleppeid ja reegleid ning hinnata rahalist võimekust ja vajadust edasiste tegevuste jaoks.

Kuivõrd avaliku sektori organisatsioonide peamine finantsvõimekus oleneb riigieelarvest, siis mõjutavad organisatsioone ka oluliselt riigi prioriteedid, mida ilmestas uuringuperioodi jäänud koroonaviiruse pandeemia. Seoses koroonaviiruse levikuga muutus oluliseks kulude kokkuhoid, mistõttu pidid ka avaliku sektori organisatsioonid oma kulusid kärpima (Rahandusministeerium 2021b, 122). See tõi kaasa ka ühe uuritava projekti ajutise peatamise organisatsiooni enda poolt.

## **4.5. Koostöö erasektoriga**

Avaliku sektori innovatsiooniprojektide puhul on mitmeid võimalusi ka erasektoriga koostöö tegemiseks. Täpsem koostöövorm oleneb projekti olemusest ja eesmärkidest.

### **Projektide algatamine:**

Üheks variandiks on koostööprojektid riigi ja erasektori vahel ehk PPP projektid. TGS Baltic (2019) on koostanud ka vastava juhendi, mis on abimaterjaliks selliste projektide elluviimiseks. Samuti on PWC (2016, 41) koostatud uuring PPP projektide raamistiku loomiseks, millest järeldub, et PPP projektide rakendamisega on võimalik parendada ning muuta paindlikumaks riigi finantsvõimekust projektide rahastamisel. Teiseks võimaluseks erasektori kaasamiseks on ka rakendada innovatsioonihankeid. Euroopa Komisjon (2021) on koostanud soovitusel innovatsioonihangete läbiviimiseks. Innovatsioonihankeid nähakse kui head võimalust panustada ELi poliitikate, avalike teenuste ja majanduse arendamisse (*Ibid.*, 3).

Erasektori kaasamisel on oluline teha kokkuleppeid, kus arvestatakse ka erasektori soovide ja huvidega. Samas tuleb arvestada ka avaliku sektori poolse rahastaja põhimõtete ja nõuetega. Intervjueeritavad tõid veel välja, et üldjuhul on erasektori kaasamine soositud, kuid olenevalt kaasamisviisist võib projekti rakendamine olla seetõttu mõnevõrra keerulisem.

### **Projektide planeerimine:**

Erasektori kaasamisel tehakse projekti alguses erinevad kokkulepped projekti tegevuste ja eesmärkide osas. Oluline on mõista, millised on iga osapoole huvid ja kohustused ning leida ühisosa võimalikult edukaks projekti elluviimiseks. Üks projektijuht tõi näiteks:

*„Ja siis tehtigi see ühiste kavatsuste kokkulepe, Sadam oli, Statoil oli, linn oli. Lepiti kohe alguses kokku, kes mida saab ja kes mida annab.“* (Intervjueeritav E)

Planeerimise faasis täpsustatakse ka, mis kujul erasektoriga koostööd tehakse. Uuritavate innovatsiooniprojektide raames rakendati nii PPP kui ka innovatsioonihangete vormis koostööd, kuna selliseid koostöövorme nähakse kui võimalikke viise innovatsiooni rakendamiseks.

### **Projektide elluviimine:**

Intervjueeritavad tõid ka välja, et selliste koostöövormide protsess erasektoriga on küllaltki nõudlik ettevõtmine, kuna arvestada tuleb erinevate osapoolte huvidega ning ka tehniline aruandlus selliste projektide puhul on keeruline. Samuti tuleb arvestada, et osade koostöövormide puhul ei pruugi tulemuseks olla lahendus mingile probleemile.

*„Oluline on märkida, et innovatsioonihanke puhul on võimalik see, et mitte midagi ei juhtu. Et sa maksad raha erinevates etappides ja tuleb välja, et see ei töötagi.“* (Intervjueeritav C)

Intervjuudest selgus, et erasektori rahastuse kaasamine võib olla vajalik ka ilma hanke või muu lepingulise koostöövormita. Ühe projekti näitel arendatakse riigi poolseid IT süsteeme, mis nõuab ka erasektoril oma süsteemides kohendusi teha. See nõuab aga erasektorilt ressursse, mida riik üldjoontes ei korva. See võib kaasa tuua olukorra, kus projekti edukaks elluviimiseks oleks vaja ka erasektori panust või riigipoolseid toetusi erasektorile nende kulude kandmiseks. Ühe projekti näide sellisest olukorrast:

*„Vabatahtlikul kujul olid mõned väga läheda, kaasa arvatud see piloot, kes ka täna on selle taksonoomia ise rakendanud, aga ikkagi määravaks sai lõpuks see sama rahastuse teema. Kui avanes see meede [riigi toetus ettevõtetele arenduste tegemiseks], siis said ka need asjad tehtud.“* (Intervjueeritav F)

### **Projektide lõpetamine:**

Erasektori rahastusega projektid peavad lisaks aruandlusele täitma ka erasektori huve. Sellest tulenevalt saab hinnata, millised on vajalikud järgmised tegevused nii era kui ka avaliku sektori jaoks ja kes potentsiaalselt edasisi kulusid kannab. Samas toovad mõned riigi poolsed projektid, mis ei ole otseselt koostöös erasektoriga arendatud, kaasa siiski mõjutused erasektori toimimisloogikale ja muutused riigiga suhtlemises. See tähendab, et erasektor peab panustama rahaliselt avaliku sektori projektidesse, et oma süsteeme arendada, isegi kui nad ei ole ametlikult innovatsiooniprojekti elluviimisesse kaasatud. Samas leidsid intervjueeritavad, et selline koostöövorm on mingil määral paratamatu, kuna tihtipeale toovad kõiksugused riigipoolsed muudatused kulusid ka erasektorile:

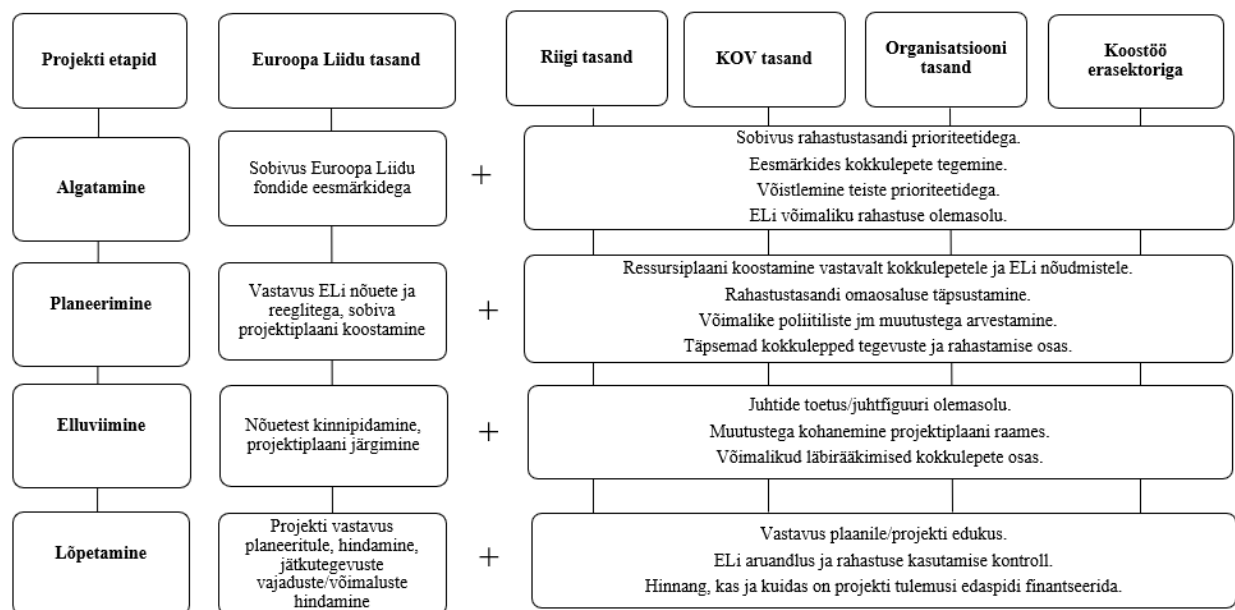
*„Igasugused muudatused riigipoolsetes süsteemides tähendab, et kõik tarkvara arendajad peavad midagi arendama. Nende jaoks on see ka aja ja raha kulu, mille maksavad kinni tema kliendid.“* (Intervjueeritav A)



## 5. DISKUSSIOON

Innovatsiooniprojektide rahastamine Eesti avalikus sektoris ei erine tavaliste avaliku sektori projektide praktikast. Kuigi innovatsiooniprojektide puhul tuuakse teooriates välja, et oluline on suurem paindlikkus nende juhtimisel ja elluviimisel (Albaidhani, Torres 2018, 56), siis töö empiiriline osa ei kinnita, et innovatsiooniprojektide rahastamiseks Eestis oleks vaja uusi ning tavalistest projektidest erinevaid süsteeme ning põhimõtteid luua. Küll aga on mitmeid aspekte, mida olemasoleva rahastamissüsteemi puhul arendada.

Töö empiirilisest osast joonistub välja, et innovatsiooniprojektide puhul on oluliseks rahastusallikaks Euroopa Liidu rahastus. Kui innovatsiooniprojekt on mõnel riigisisel rahastustasandil peetud oluliseks prioriteediks, siis ei tähenda see koheselt, et antud tasand ka selle projekti rahastamise tagab. Pigem on prioriteetideks seadmine suunis, et rahastus peaks projektile tulema eelkõige Euroopa Liidu tasandilt ning kui seal hinnatakse projekt rahastuskõlblikuks, siis on ka vastav riigisisene tasand valmis nõutud omaosaluse protsenti täitma. Seega on Eesti avaliku sektori innovatsiooniprojektide rahastamisel ühiseks jooneks see, et neid rahastatakse Euroopa Liidu fondidest. Innovatsiooniprojektide elluviimisel tuleb arvestada Euroopa Liidu nõuetega ning lisaks teha nendega sobivad kokkulepped teistel rahastustasanditel (Vt. Joonis 2).



Joonis 2. Rahastamistasandite mõjutegurid Eesti avaliku sektori innovatsiooniprojekti etappidele. Koostaja: autor teoreetilise raamistiku ja empiirilise analüüsi baasil.

## 5.1. Algatamine

Innovatsiooniprojektide algatamisel tuleb arvestada eelkõige sellega, et finantseeringu saamiseks peab projekt olema kooskõlas vastava rahastusallika eesmärkide ja tegevustega. Rahastuse saamiseks on oluline, et innovatsiooniprojekti eeldatav kasutegur oleks piisavalt suur, et võistelda ka teiste prioriteetsete projektidega. Kuna kõigile projektidele finantseeringuid ei jagu, siis mängib olulist rolli ka erinevate juhtfiguuride eestvedamine või toetus projektile, mis tihtipeale lihtsustab teiste prioriteetsete projektide hulgas esile kerkimist.

Samuti tuleb innovatsiooniprojektide algatamisel arvestada, et enamasti on vajalik mitme erineva rahastusallika kaasamine, mis tähendab, et sobituda tuleb mitme erineva rahastustasandi eesmärkidega. Enamasti on Eesti avaliku sektori innovatsiooniprojektide üheks kaasatud rahastajaks Euroopa Liit, mis tähendab, et innovatsiooniprojektid peavad olema kooskõlas ELi fondide nõuetega ning konkurents rahastusele võib olla suur. Samuti peab arvestama, et lisaks ELi rahastusega kaasnevatele nõuetele peab projekt algatamisel arvestama ka riigisisese rahastustasandite kokkulepetega.

Oluline on veel innovatsiooniprojektide algatamisel hinnata üldpilti. Paljud innovatsiooniprojektid on omavahel seotud ning peaksid täitma ühiseid suuremaid eesmärke. Samas selgus intervjuudest,

et just riigi tasandil puudub suurema pildi olemasolu, mis hindaks, kuidas ja mis projektid omavahel kokku sobivad. Hinnatakse projektide eraldiseisvat riski ja kasutegurit, kuid üldisemal tasandil projekte ja nende koosmõju ei hinnata ning algatatakse pigem vaid neid projekte, mille puhul on tõenäoline saada positiivne rahastusotsus Euroopa Liidu poolt.

Soovitused:

- Innovatsiooniprojektide algatamisel tuleks hinnata laiemalt projektide omavahelist sobivust ning koosmõjus saadavat kasu.
- Oluliste ja prioriteetsete innovatsiooniprojektide algatamine ei peaks sõltuma vaid Euroopa Liidu rahastusest, vaid vajalik on leida ka riigisiseseid finantseerimisvõimalusi.

## **5.2. Planeerimine**

Kuna innovatsiooniprojektide rahastamisel enamjaolt kasutatakse ka Euroopa Liidu rahastust, siis tuleb innovatsiooniprojektide planeerimise etapis arvestada ELi nõuetega ning muude kokkulepetega, mis on tehtud riigi siseselt. ELi rahastuse puhul toodi välja, et aruandlus ja reeglid on tihtipeale Eesti kontekstis bürokraatlikud ning seega muudavad innovatsiooniprojektide planeerimist veidi keerulisemaks. Samas ei hinnatud neid olulisteks takistusteks.

Riigisiseste rahastustasandite puhul tuleb arvestada riigisiseste seadustega, kuid tihtipeale tehakse täpsemad kokkulepped nõuete osas sõltuvalt innovatsiooniprojekti olemusest ja eesmärgist. See tähendab, et sõltuvalt rahastustasandist võivad olla erinevad kokkulepped, mida innovatsiooniprojekti elluviimisel arvestada tuleb. Samuti on oluline, et innovatsiooniprojektide puhul hinnataks juba algselt, et planeeritud kulutused võivad minna suuremaks ning olulist rolli võib mängida ka poliitikute vahetus, mis võib innovatsiooniprojekti olemust muuta.

Projektijuhtide kogemusest selgus, et erinevate nõuete puhul jääb tihti selgusetuks nende sisuline tähendus ning tuge nõuete selgitamisel ei ole. See viib aga selleni, et projekti nõuetele vastavus võib sõltuda sellest, kuidas projektijuht ja projekti kontrollivad asutused neid nõudeid tõlgendavad.

Soovitused:

- Rahastusotsuste tegemisel arvestada mõistlikul määral võimalikke kulude erisusi planeeritust, et tagada paindlikkus rahastuse kasutamisel.
- Innovatsiooniprojektide rahastamisele seatud nõuete ja reeglite sisulisem analüüs (sh nõuete eesmärk; mida loetakse nõuete korrektseks täitmiseks; nõuete sobivus teiste rahastustasandite reeglitega) ning tagada toetus projektijuhtidele nende paremaks mõistmiseks.

### **5.3. Elluviimine**

Sarnaselt planeerimise etapis kirjeldatule tekib tihti innovatsiooniprojekti elluviimisel erinevaid muudatusvajadusi. Põhiliseks muudatuseks on projekti tegevuste kallinemine. Samas ei peeta seda eriliseks probleemiks ning seda arvestatakse juba projekti planeerides. Teisalt aga peab projekt siiski vastama erinevatele nõuetele ja reeglitele, mis üleliigseid erinevusi planeeritu ja elluviimise vahel ei luba.

Teise aspektina on aga oht, et elluviimise käigus muutuvad rahastaja prioriteedid. Euroopa Liidu tasandil sellist ebakindlust eriti ei esine. Riigi tasandil võivad aga rolli mängida ootamatud ühiskonda puudutavad sündmused, mistõttu võivad algselt prioriteetsed projektid jääda pausile. Tööst ei selgunud, et sellised innovatsiooniprojektid katkestataks, pigem lükatakse tegevused edasi, mistõttu jäävad innovatsiooniprojektid pikaks ajaks venima. Teistel tasanditel mängivad innovatsiooniprojektide elluviimisel olulist rolli ka juhid, kelle eestvedamisel projekte rahastatakse. Muutused juhtides toob aga kaasa ka projektide tegevuste muutmist või nende soiku jäämist.

Soovitused:

- Olulisemate muudatuste tegemisel innovatsiooniprojektis tuleks eelkõige hinnata nende muudatuste mõju ja vajadust sõltuvalt laiemast projektide koosmõjust, et vähendada liigseid suunamuutusi sõltuvalt üksikutest isikutest.
- Vajadusel peaks toimuma ka julgem projektide katkestamine, kui need laiemas projektide koosmõjus enam vajalikke prioriteete ei saavuta.

## 5.4. Lõpetamine

Eesti avaliku sektori innovatsiooniprojektide puhul ei ole kindlust, et peale esmase rahastuse saamist toimuks ka edaspidi projektiga seotud tegevuste rahastamine. Kuna innovatsiooniprojektid on rahastatud ka Euroopa Liidu poolt, siis tekib tihti olukord, kus projekt viidi ellu tänu ELi rahastusele, kuid järgnevaid tegevusi EL enam ei rahasta ning ka riigisisest eelistatakse toetada neid projekte, mis ELi rahastusele kvalifitseeruvad. Seega võib jätkuprojektide tegemine või projekti tulemuste ülal hoidmine sattuda ohtu, kuna riigisisest neile enam finantseeringuid ei leita.

Sarnaselt võib tekkida ka olukord, kus ei arvestata innovatsiooniprojektide hilisema mõjuga erasektorile. Paljud riigipoolsed arendused toovad kaasa ka vajaduse erasektoril kohaneda ning oma ressursse kulutada. Seetõttu peaks olema tagatud projekti elluviimisesse ka selle põhjalik mõjuanalüüs erasektorile ning vajadusel ka valmisolek erasektorile toetusmeetmete tagamiseks.

Soovitused:

- Prioriteetsetele projektidele rahastuse tagamine ka peale Euroopa Liidu poolse rahastuse lõppemist.
- Suurem valmisolek vajadusel toetada erasektorit finantsmeetmetega, et tagada avaliku sektori innovatsiooniprojektide eesmärkide täitmine.

## KOKKUVÕTE

Tänapäeva maailmas on üha suurenev vajadus uudsete ideede ja lahenduste järele, mis aitaksid kohaneda ja tegeleda erinevate kompleksete probleemidega ning saavutada ühiskondlikult olulisi eesmärke. Seetõttu suureneb ka innovatsiooni loovate projektide ehk innovatsiooniprojektide roll avalikus sektoris. Innovatsiooniprojektide edukal rakendamisel mängib olulist rolli nende rahastamissüsteem. Töö eesmärgiks on uurida, kuidas erinevad rahastusallikad innovatsiooniprojektide läbiviimist mõjutavad ning anda soovitusi nende paremaks elluviimiseks Eesti avalikus sektoris.

Innovatsiooniprojektide rahastamine avalikus sektoris võib toimuda erinevatest allikatest: Euroopa Liidu, riigi, kohaliku omavalituse, konkreetse organisatsiooni või ka erasektori panusena. Igal tasandil on oma rahastuspõhimõtted, kuid üldiselt peavad projektid vastama rahastustasandi reeglitele, olema kooskõlas rahastaja eesmärkidega ning looma mingisugust kasu. Samas tuleb innovatsiooniprojektide rahastamisel arvestada, et edukaks innovatsiooni loomiseks võib olla vajadus paindlikuma ja vähem struktureeritud rahastamispõhimõtete järele, mis tagaks küll kontrolli raha kasutamise üle, kuid ei piiraks liigselt innovatsiooni loomist ja rakendamist. Eesti kontekstis ei eristata avaliku sektori innovatsiooniprojekte tavalistest avaliku sektori projektidest ning nende rahastamine käib samadel alustel. Samas on Eestis võimalik teha sobivaid kokkuleppeid siseriiklike osapooltega, mistõttu ei nähta ka vajadust innovatsiooniprojektide ja tavaliste projektide formaalseks eristamiseks.

Magistritööst selgus, et Eestis eelistatakse selliseid innovatsiooniprojekte, mis saavad osa oma rahastusest Euroopa Liidult. Euroopa Liidu rahastust nähakse pea ainsa võimalusena innovatsiooniprojekte üldse algatada ja ellu viia. Siseriiklikult on Eestis innovatsiooniprojektide rahastus pigem puudulik, rahastus leitakse Euroopa Liidu nõuetest tuleneva omaosaluse katmiseks. Probleemkohaks on ka rahastus tagamine projektide tulemuste ülal hoidmiseks peale Euroopa Liidu rahastuse lõppemist. Samuti puudub tugisüsteem rahastusega seotud nõuete selgitamiseks ja täitmiseks. Innovatsiooniprojektide elluviimine sõltub suuresti ka juhtide ja poliitikute toetusest.

Johtuvalt töö teoreetilisest ja empiirilisest uurimusest järeldusid mitmed soovitud innovatsiooniprojektide rahastamissüsteemi arendamiseks Eestis:

1. Vajalik on üldpildi olemasolu analüüsima erinevaid Eesti avalikus sektoris rakendatavaid innovatsiooniprojektide ning nende projektide omavahelisest koosmõju ja kasutegureid. Sellisel analüüsil peaksid põhinema ka peamised innovatsiooniprojektide rahastamisotsused.
2. Eestis vajalike ja prioriteetsete innovatsiooniprojektide rahastamine ei tohiks sõltuda vaid Euroopa Liidust, vajadusel tuleks tagada ka siseriiklikud võimalused innovatsiooniprojektide finantseerimiseks.
3. Innovatsiooniprojektide rahastamisel tuleb tagada mõistlikul määral paindlikkust rahastuse efektiivsemaks kasutamiseks.
4. Sisulisemalt analüüsida ja selgitada rahastusega seotud reegleid ning tagada tugifunktsioon projektijuhtidele nende nõuete paremaks mõistmiseks ja täitmiseks.
5. Vähendada poliitikute ja juhtide isiklikku mõju innovatsiooniprojektidele ning olulisemaid otsuseid teha vastavalt projektide koosmõjude üldpildi analüüsile.
6. Vajadusel tuleks innovatsiooniprojektide elluviimine katkestada, et vältida lõputut projekti tegevuste edasi lükkamist.
7. Tagada rahastus innovatsiooniprojektide tulemuste ja vajalike tegevuste ülalhoiuks ka peale Euroopa Liidu rahastuse lõppemist.
8. Senisest enam toetada erasektorit avaliku sektori innovatsiooniprojektidega kaasnevate muudatustega kohanemisel.

Rahastamine ei ole kindlasti ainus mõjutaja avaliku sektori innovatsiooniprojektide rakendamisel. Edaspidistes uurimustes tuleks analüüsida, kuidas näevad erinevate tasemete rahastusotsuste tegijad finantseerimise mõju innovatsiooniprojektidele. Samuti tuleks uurida, mil määral mõjutavad innovatsiooniprojektide rakendamist teised tegurid, nagu näiteks projektijuhtimise viisid.

## **SUMMARY**

### **IMPACT OF FUNDING ON PUBLIC SECTOR INNOVATION PROJECTS IN ESTONIA**

Nele Saarelaid

The aim of this Master's thesis is to analyze how funding impacts public sector innovation projects in Estonia and to give suggestions for improving the funding system of public sector innovation projects. Nowadays, innovation is one of the key aspects in dealing with complex problems that governments face. For that reason, innovation projects are implemented in the public sector more than ever. Funding of those projects has an important role in determining the success of innovation projects and their ability to achieve predefined goals. Therefore, it is important to understand how funding impacts innovation projects and identify the ways it could be improved.

Theoretical framework of this paper gives an overview of the main principles for implementing and funding innovation projects in the public sector. Innovation projects are often managed by the same principles as traditional projects, even though successful innovation might need more flexible approaches. Funding has a big role in the success of innovation projects. Funding of the projects can be held by different funding levels: European Union (EU), state, local government, organization and private sector. Each funding source has its own principles and rules that might affect the outcome of innovation projects.

Empirical study focuses on analyzing 5 different innovation projects in Estonia. All 5 projects fall into the definition of innovation projects used in this paper. Each case has been funded by a different source which provides an overview of all funding levels investigated in this study. All projects started around 2016 which gives an opportunity to compare those innovation projects and to get an overview how funding has affected the projects during the same time period. Qualitative study was conducted in the empirical part of this thesis. It included document analysis and 7 semi-structured interviews with the project managers of selected innovation projects.



In Estonia, there are no differences between funding public sector innovation projects and other public sector projects. The support of politicians and leaders is crucial for projects to be approved and successful. The funding principles are relatively same in all funding levels with some adjustments that can be made by agreements with the national funding sources. In the European Union level the funding principles are more bureaucratic than on the national level. The study concluded that there is no common understanding or guidance for implementing the rules related to funding, that leaves it all under interpretation for each party. Funding from EU is one of the main ways for implementing innovation projects. All the national funding sources of projects under study rely on the EU finances and agree to only co-fund the approved projects. That leads to a problem where innovation projects are only funded if EU approves them. There is no analysis of the projects and their impact and importance on the national level. Also, there tends to be no national funding for projects to ensure the continuity after the end of EU funding.

Based on the theoretical and empirical study, author made following suggestions for improving the funding of innovation projects in Estonia:

1. There is a need for a full overview of the projects and analysis of what results are expected from each project and what are the combined impacts of the projects. That should be a base for deciding which innovation projects to initiate and fund.
2. The funding of innovation projects should not rely only on European Union. There should be other funding methods available for nationally important innovation projects.
3. Funding of innovation projects must be flexible enough to enhance innovation without losing control over the use of finances.
4. Provide more analysis of the rules related to funding. There is a need for better understanding and guidance for meeting the requirements of funding.
5. Decrease the role of single individuals, like politicians and leaders, to impact the decisions related to innovation projects. All funding decisions should be mainly done in accordance with the full overview of the projects to maximize the impact.
6. Instead of endless postponing, innovation projects should be ended if needed.
7. To increase the benefits from the innovation projects, there should be granted national funding for the post-project activities after the end of EU funding.
8. Provide more support for the private sector to adapt changes that come with public sector innovation projects.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Albaidhani, I., Torres, A. R. (2018) When Project Meets Innovation: „PRO-INNOVA CONCEPTUAL MODEL“. *Journal of Modern Project Management*, 56-61.
- Alshubiri, F. N. (2019) Public finance indicators and the value of investment project development: a comparative study of GCC countries. *Journal of Business Economics & Management*, 20(6), 1143-1167.
- Arengufond (2008) *Innovatsioon avalikus sektoris – kirjanduse ülevaade*. Kättesaadav: <http://www.arengufond.ee/upload/Editor/newsdocs/scoping-paper-est-innovatsioon-avalikus-sektoris-kohvihommik-2008.pdf>, 06.12.2021.
- Bason, C. (2018) *Leading Public Sector Innovation 2E: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., Weimer, D. (2011) Chapter 1: Introduction to Cost-Benefit Analysis. In *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice* (1-26). Boston: Prentice Hall.
- Brown, L., Osborne S. P. (2013) Risk and Innovation. *Public Management Review*, 15(2), 186-208.
- Büttner, S., Leopold, L. M. (2016) A ‘new spirit’ of public policy? The project world of EU funding. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 3(1), 41-71.
- Callahan, K. R., Stetz, G. S., Brooks, L. M. (2011) *Project Management Accounting: Budgeting, Tracking, and Reporting Costs and Profitability*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Carroll, D. A., & Stater, K. J. (2009). Revenue diversification in nonprofit organizations: Does it lead to financial stability? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 947–966.
- Crawford, H., Helm, J. (2009) Government and Governance: The Value of Project Management in the Public Sector. *Project Management Journal*, 40(1), 73-87.
- Czarnitzki, D., Hünermund, P., Moshgbar, N. (2018) Public Procurement as Policy Instrument for Innovation. *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 18-001*.
- De Vries, H., Bekkers, V., Tummers, L. (2016), Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration* 94(1), 146-166.

- Demircioglu, M. A. (2016). Organizational innovation. In: A. Farazmand (Ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. New York: Springer International Publishing.
- Di Francesco, M., Alford, J. (2016) Budget rules and flexibility in the public sector: towards a taxonomy. *Financial Accountability & Management*, 32(2), 232-256.
- Du Rus, G. (2010) Chapter 1: Introduction. In *Introduction to Cost-Benefit Analysis: Looking for Reasonable Shortcuts* (1-13). Cheltenham: Edward Elgar.
- Eelarvenõukogu (2021) *Eesti Eelarvenõukogu 2020. aasta aruanne*. Tallinn.
- Euroopa Komisjon (2016) *PM<sup>2</sup> Project Management Methodology Guide - Open Edition*. Luxembourg: DIGIT Centre of Excellence in Project Management (CoEPM<sup>2</sup>).
- Euroopa Komisjon (2017) *ELi rahastamise käsiraamat*. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.
- Euroopa Komisjon (2021) *Innovatsioonihangete suunised*. Komisjoni teatis. Brüssel.
- EUROPA (2021) EL-i poolne rahastamine. Kättesaadav: [https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants\\_et](https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_et), 24.03.2021.
- Fernández, S. G., Kubus, R., Pérez-Iñigo, J. M. (2019) Innovation Ecosystems in the EU: Policy Evolution and Horizon Europe Proposal Case Study (the Actors' Perspective). *Sustainability* 2019, 11(17).
- Filippov, S., Mooi, H. (2009). Innovation project management: A research agenda. *6th International Conference for Innovation and Management (ICIM2009)*, 08-10.12.2009, São Paulo, Brazil, UNU-MERIT Conference publications.
- Fred, M. (2019) In the shadow of innovation: Projectification in local government. In: Dymitrow, M., Ingelhart, K. (eds.) *Anatomy of a 21st -century sustainability project: The untold stories*. Gothenburg: Mistra Urban Futures, Chalmers University of Technology.
- Fred, M. (2020) Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies*, 46 (3), 351-370.
- Froelich, K. A. (1999). Diversification of revenue strategies: Evolving resource dependence in nonprofit organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 28(3), 246–268.
- Godenhjelm, S., Lundin R. A., Sjöblom, S. (2015) Projectification in the public sector – the case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(2), 324-348.
- Gracia-Quevedo, J., Segarra-Blasco, A., Teruel, M. (2018) Financial constraints and the failure of innovation projects. *Technological Forecasting and Social Change*, 127, 127-140.
- Grout, P. A. (1997) The economics of the private finance initiative. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 53-66.

- Haljaste, K. L., Keskaik, A., Noorkõiv, R., Pirso, A., Sepp, V. (2007) *Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus*. Tallinn, Tartu: Kirjastus Ilo.
- Harris, J., Hughes, R., Ljungman, G., Sateriale, C. (2013). Medium-term budget frameworks in advanced economies: Objectives, design and performance. In: Cangiano, M., Curristine, T., Lazare, M. (Eds.), *Public financial management and its emerging architecture* (137-173). Washington DC: International Monetary Fund.
- Hijal-Moghrabi, I. (2019) Why Is it So Hard to Rationalize the Budgetary Process? A Behavioral Analysis of Performance-Based Budgeting. *Public Organization Review* 19(3): 387-406.
- Hill, G. M. (2009) *The Complete Project Management Methodology and Toolkit*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Hoegl, M., Gibbert, M., Mazursky, D. (2008) Financial constraints in innovation projects: When less is more? *Research Policy*, 37(8), 1382-1391.
- Hottenrott, H., Peters, B. (2012) Innovative Capability and Financing Constraints for Innovation: More Money, More Innovation? *The Review of Economics and Statistics*, 94(4), 1126-1142.
- Ichim, C. (2015) Local budget decisions. *European Journal of Law and Public Administration*, 2(1), 17-24.
- Illmeyer, M., Grosch, D., Kittler, M., Priess, P. (2017) The impact of financial management on innovation. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 5(1), 58-71.
- Jalocha, B. (2018) Are projects changing public servants into projectarians? Projectification's influence on employees in the Polish public sector. *International Journal of Contemporary Management*, 17(2), 63-83.
- Jalocha, B. (2019) The European Union's multi-level impact on member state projectification in light of neoinstitutional theory. *International Journal of Managing Projects in Business*, 12(3), 578-601.
- Kerzner, H. (2019) *Innovation Project Management: Methods, Case Studies, and Tools for Managing Innovation Project*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Keskkonnaamet veebileht. *Keskkonnaameti infosüsteemid*. Kättesaadav: <https://www.keskkonnaamet.ee/et/keskkonnaamet-kontakt/keskkonnaameti-infosusteemid>, 13.12.2020.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I, 25.06.2021, 8.
- Kostalova, J., Tetreovab, L., Svedikc, J. (2015) Support of Project Management Methods by Project Management Information System. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 210, 96-104.

- Kukk, K. (2012) *Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise käsiraamat*. Rahandusministeerium.
- Lember, V., Kalvet, T., Kattel, R. (2011) Urban Competitiveness and Public Procurement for Innovation. *Urban Studies*, 48(7), 1373–1395.
- Lewis, J. M., Ricard, L. M., Klijn, E., H. (2018) How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288–307.
- Luht, S. (2013) *Projektifinantseerimise praktika Eestis kommertspankade näitel*. (Lõputöö) Tartu Ülikooli Pärnu kolledž ettevõtluse osakond, Pärnu.
- Maailm kontoris (2018, 15. veebruar) Kuidas kasvatatakse surnud hobuseid [ajaveebipostitus]. Kättesaadav: <http://kontoris.blogspot.com/2018/02/kuidas-kasvatatakse-surnud-hobuseid.html>, 06.12.2021.
- Maylor, H., Bradly, T., Cooke-Davies, T., Hodgson, D. (2006) From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 24 (8), 663-674.
- OECD (2017) *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, Eurostat (2018) *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. Luxembourg: OECD Publishing.
- PWC (2016) *Uuring avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) raamistiku loomiseks*. Tallinn.
- Quélin, B. V., Kivleniece, I., Lazzarini, S. (2017), Public-Private Collaboration, Hybridity and Social Value: Towards New Theoretical Perspectives. *Journal of Management Studies*, 54(6), 763-792.
- Rahandusministeerium (2018) *Riigi eelarvestrateegia*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/riigi-eelarvestrateegia>, 24.03.2021.
- Rahandusministeerium (2020) *2021. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri*. Tallinn.
- Rahandusministeerium (2021a) *Riigieelarve*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 24.03.2021.
- Rahandusministeerium (2021b) *Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021*. Tallinn.
- Riigikantselei (2022) *Uus meede avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmiseks*. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avaliku-sektori>, 16.02.2022.

- Riigi Tugiteenuste Keskus (2020) *Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest üldiselt*. Kättesaadav: [https://www.strukturifondid.ee/et/sf\\_yldiselt](https://www.strukturifondid.ee/et/sf_yldiselt), 24.03.2021.
- Riigi Tugiteenuste Keskus. *2021-2027 planeerimine*. Kättesaadav: <https://www.rtk.ee/toetusfondid-ja-programmid/euroopa-liidu-valisvahendid/2021-2027-planeerimine>, 16.02.2022.
- Roehler, C. L., Singh, A., Calin, C., Preez, W., Fallov, J. A., Tandber, E. (2019) Republic of Estonia. Public Investment Management Assessment. *IMF Country Report No. 19/152*. Kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigieelarve\\_majandus/estonia-pima-final-report.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigieelarve_majandus/estonia-pima-final-report.pdf), 06.12.2021.
- Saliterer, I., Sicilia, M., Steccolini, I. (2018) Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 141-163. London: Palgrave Macmillan.
- Savnac, F. (2008) Impact of financial constraints on innovation: what can be learned from a direct measure? *Economics of Innovation & New Technology*, 17(6), 553-569.
- Setnikar Cankar, S., Petkovšek, V. (2013) Private And Public Sector Innovation And The Importance Of Cross-Sector Collaboration. *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 29(6), 1597–1606.
- Sipelgas, K. (2020) *Millega peaks tegelema Eesti innovatsioonipoliitika? Analüüs kohaliku probleemi piiritlemisest*. (Magistritöö) TalTechi majandusteaduskond, Tallinn.
- Sounman, H., Jungmin, R. (2019) Crowdfunding public projects: Collaborative governance for achieving citizen co-funding of public goods. *Government Information Quarterly*, 36(1), 145-153.
- Statistikaamet veebileht. *Halduskoormuse vähendamise projekt Aruandlus 3.0*. Kättesaadav: <https://www.stat.ee/et/halduskoormuse-vahendamise-projekt-aruandlus-30>, 13.12.2020.
- Stewart-Weeks, M., Kastle, T. (2015) Innovation in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 74(1), 63-72.
- Tallinna linn veebileht (2017) *FinEst Smart Mobility*. Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/FinEstSmartMobility>, 11.14.2021.
- Tallinna linn veebileht (2020a) *FinEst Smart Mobility*. Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/valisprojektid/FinEst-Smart-Mobility>, 11.14.2021.
- Tallinna linn veebileht (2020b) *Reidi tee ehitus*. Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/Reidi-tee-ehitus>, 11.14.2021.
- Tark Tartu veebileht. *Projekt SmartEnCity*. Kättesaadav: <https://tarktartu.ee/avaleht/ulevaade/>, 11.14.2021.
- TGS Baltic (2019) *PPP projektide läbiviimise ja hankimise juhend*. Rahandusministeerium.

- Too, E. G., Weaver, P. (2014) The management of project management: A conceptual framework for project governance. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1382-1394.
- Torring, J. (2019) Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.
- UNECE (2017) *Innovation in the Public Sector*. New York, Geneva: United Nations Publications.
- Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 18.06.2021, 12.
- Van Thiel, S. (2007) *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Routledge, NY.
- Wildavsky, A. (1961) Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183-190.

# LISAD

## Lisa 1. Magistritöö koostamiseks läbi viidud intervjuud

Intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Keskkonnaameti nõunik. Autori intervjuu. Helisalvestis. 10.05.2021
- Maksu- ja Tolliameti osakonna juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis. 10.12.2021
- Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti osakonna juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis. 09.12.2021
- Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti projektijuht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 09.12.2021
- Tallinna Transpordiameti projektijuht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 24.11.2021
- Tartu linna abilinnapea. Autori intervjuu. Helisalvestis. 01.12.2021
- Statistikaameti projektijuht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 05.05.2021



## **Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused**

### **1. Sissejuhatus, projekti tegevuste täpsustus.**

- 1.1. Kirjeldage, millised on projekti peamised tegevused ja eesmärgid. Kui kaugele on projekti tegevustega jõutud?
- 1.2. Kirjeldage projekti algust – kust tuli idee, mis oli algne probleem, mida lahendada?
- 1.3. Kuidas toimus projekti ressursside planeerimine ja kuidas see tegelikkusele on siiani vastanud?

### **2. Projekti rahastamine**

- 2.1. Kuidas saadi esialge rahastus projektile – millistest allikatest saadi rahastus, milline oli taotlemisprotsess, milliste nõuetega tuli rahastuse taotlemisel arvestada?
- 2.2. Kuidas mõjutasid rahastusega seotud nõuded ja reeglid projekti tegevusi või elluviimist?
- 2.3. Kas/kuidas erines planeeritud rahastuse kasutamine tegelikkusest? Kui jah, millest erinevused tulenesid?
- 2.4. Kas projekti elluviimise käigus on rahastusallikas/-allikad muutunud? Kui jah, siis milliste uute nõuete/reeglitega tuli arvestada ja kuidas need mõjusid projekti elluviimisele?
- 2.5. Milliseid muutusi tuli ette projekti elluviimisel? Kuidas oli võimalik muutusi ellu viia? Kuivõrd rahastusega seotud nõuded ja reeglid muutuste tegemist mõjutasid?

### **3. Projekti tulemused ja soovitused**

- 3.1. Mil määral on projekt oma eesmärgid saavutanud? Kuivõrd on seda mõjutanud rahastus?
- 3.2. Milline võiks olla taoliste projektide rahastamismudel?

## Lisa 4. Lihtlitsents

### Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>2</sup>

Mina, Nele Saarelaid

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Avaliku sektori rahastamise mõju innovatsiooniprojektidele Eestis“,

mille juhendajad on Ringa Raudla (PhD) ja Kerli Onno (MA),

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

09.05.2022 (kuupäev)

---

<sup>2</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.