

# Lisa 2 selgitused

Meede „Avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmine“ sekkumine „Avaliku sektori innovatsiooniprojektide toetamine ning analüüsid ja tööriistad avaliku sektori innovatsiooni ja arendustegevuse toetuseks“

Riigikantselei täidab Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seadusest lähtuvalt järgmisi ülesandeid:

- 1) koordineerib ministeeriumite üleselt innovatsioonitegevusi avalikus sektoris, lähtudes riigi strateegilistest eesmärkidest;
- 2) kavandab ja viib ellu oma ülesannete täitmiseks vajalikku teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni.

Kuludega sidumata rahastusskeemi puhul on Riigikantselei on vastutav asutus. Sekkumist kaasrahastab Euroopa Regionaalarengu Fond prioriteetse suuna 1 raames. Sekkumine on seotud erieesmärgiga 1.1 Teadus- ja innovatsioonivõimekuse suurendamine ning kõrgtehnoloogiate kasutuselevõtu edendamine. Projektid on kooskõlas riigi pikaajalise strateegiaga Eesti 2035 ning Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukavaga (TAIE) 2021–2035.

Kuludega sidumata rahastamise (edaspidi FNLC) mudel toetab üleminekut kulupõhiselt tulemuspõhisele lähenemisele, millega väheneb administratiivne koormus kõigi osapoolte jaoks.

Analüüsi alusena on arvesse võetud meetme “Avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmine”. perioodil 2023-2025 elluviimise kogemust ja andmeid. Kuni 2025. aasta jaanuarini on heaks kiidetud 25 projekti (22 on elluviimisel, 2 tühistati ja 1 projekt on lõpule viidud), 19 innovatsiooniprojekti valmistati ette, kuid need lükati hindamise etapis ekspertide poolt tagasi.

2025. aasta kevadel on esitatud veel 11 projekti, millest 7 on heaks kiidetud ning jõudnud tegevuste käivitamise faasi. Vahetingimuste ja tulemuste eelarvestamisel on arvesse võetud tegevuste erinevaid etappe:

- 1) innovatsiooniprojektide ettevalmistamise ning esitamise ajaraami;
- 2) positiivse hindamisotsuse saanud projektide tegevuste käivitamise ajakava (sh lepingute ettevalmistamine);
- 3) hangete ettevalmistamise, läbiviimise, lepingute sõlmimise ning tööde teostamise kestust;
- 4) toetuse osamaksete ajakava

Meetme 21.1.1.3 "Avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmine" kogueelarve on 58 709 714 (millest ERF moodustab 41 096 800 ja riiklik kaasrahastus on 17 612 914 eurot). FNLC hõlmab kogu meedet (kokku 40 projekti, millest vähemalt 36 lõpetatakse). Ka juba praeguseks elluviidavad tegevused lisatakse FNLC sekkumisse.

## **Rahastatud ja katkestatud projektid**

Ellu viidavate ja katkestatud projektide määr tugineb juba elluviidavate projektide andmetele ning uuringutele, mis näitavad, et 40–90% innovatsiooniprojektidest ebaõnnestub, kas täielikult või osaliselt, olenevalt innovatsiooni spetsiifikast (Rhaiem ja Amara, 2021). Seega on oluline uudsete lahenduste tekkeks ideede ja projektide paljus. McKinsey sõnul peaks ettevõtte innovatsiooniportfell sisaldama vähemalt: 35–45 arendusfaasis olevat ideed, et käivitada neist 5–10. Uute ideede pidev tekkimine on muutuste esile kutsumiseks hädavajalik, sest paljud neist ideedest ei jõua realiseerumiseni ning projektide lõpetamise määr jääb sageli vahemikku 70–90%.

Sarnast trendi peegeldab ka meie kogemus Innovatsioonifondi rakendamisel (2023 – jaanuar 2025)

Esmane ideede faas	Innovatsiooni edendavate formaatide raames on arendusfaasis olnud keskmiselt 250 ideed, mis on tekkinud ideesprintidelt, innosprintidelt, häkatonidelt, eelkonsultatsioonidelt jms
Innovatsiooniprojekti taotlusteks vormistatud ideede arv	44
Heaks kiidetud innovatsiooniprojektide arv	25
Elluviidud või elluviimisel olevate innovatsiooniprojektide arv	23
Katkestatud projektide arv	2

Seni (2023–2025) on projektide katkestamise määr olnud 9%. See võib suureneha, kuna paljud projektid on alles hangete ettevalmistamise faasis ja tegevused alles käivitunud. Lõplik katkestamise määr võib ulatuda 10–15 protsendini.

## **FNLC eelarvestamine**

Innovatsiooniprojektide keskmine maksumus (kevad 2023–2025) on olnud 1 036 000 eurot, mis sisaldab ainult innovatsioonihangete otseseid kulusid ega sisalda kõiki muid projekti elluviimiseks vajalikke kulusid (näiteks innovatsiooniprojekti ja hangete ettevalmistamise kulud, projekti elluviimisega seotud organisatsiooni töötajate ekspertiisikulud ning muud kaudsed kulud). Kui arvutada personali ekspertiisi kulud ja kaudsed kulud kindla määraga 20% otsestest kuludest, on keskmine kulu 1 243 200 eurot. Võttes arvesse keskmist inflatsioonimäära 3–4 %, on sellise projekti kogumaksumus kolme aasta pärast, inflatsiooniga korrigeerituna, hinnanguliselt ligikaudu 1 358 000–1 400 000 eurot. Lisaks näitavad analüüsid, et suurema mahulised ning keerukad projektid kestavad kauem ning on eelarveliselt suurema mahuga. Väiksemamahulised projektid ei ole rahastamisest välja jäetud, kuid on näha, et projekti keskmine maksumus ja kestus on aja jooksul pikenenud.

Seega kogueelarve, milleks on €58 709 714 EUR toetatakse innovatsiooniprojektide elluviimist (sh arvestusega, et lõpetatakse 36 projekti). Eesmärgiks on rahastada vähemalt 40 projekti võttes arvesse võimalikku katkestamise määra (10%). Näiteks võidakse projekti ellu viia etapiviisiliselt ning tegevuste elluviimisel esimese etappi lõppedes või alusuuringust selgub, et katsetamisega ei tasu jätkata. Katkestamise põhjuseid võib olla mitmeid: nt tehnoloogia on vahepeal kiiresti muutunud, peamised huvirühmad ei ole valmis pilootprojektis osalema, projekt ei ole tehniliselt teostatav või tekivad nt andmekaitse takistused. Samal ajal peame arvestama ka asjaoluga, et kõik projektid võivad jõuda katsetuse läbiviimise või prototüübi valmimiseni.

<b>Avaliku sektori innovatsiooniprojektide elluviimine</b> (40 projekti, millest 36 viiakse ellu. Eelarve sisaldab kõiki otseseid kulusid ning kuni 20 % otsesteks personalikuludeks.	52 209 714	89%
<b>Arendus ja tugitegevused, mida viiakse ellu Riigikantselei poolt</b> (nimetatud lisas 2, sisaldab avaliku sektori innovatsioonivõrgustike tegevusi, uudsete meetodiliste lähenemiste kasutuselevõttu innovatsiooni edendamiseks (nt missioonipõhine lähenemine, innovatsioonihangete ekspertiisi kulud, intellektuaalomandi lahendamise soetud küsimused, kommunikatsioonitegevused jne).	6 500 000	11%
<b>Kokku</b>	<b>58 709 714</b>	<b>100%</b>

Kogumaht on €58 709 714 (ERF ja riiklik kaasfinantseering). Maksed toimuvad vastavalt saavutatud tingimustele ning tulemustele.

Tingimus1: Riigisekretäri käskkirjad innovatsiooniprojektide elluviimiseks (23 projekti).

Tingimus 2: Riigikantselei poolt innovatsiooniprojektide elluviimiseks sõlmitud lepingute arv või riigisekretäri käskkirjad innovatsiooniprojektide elluviimiseks (17).

Tulemus: 36 innovatsiooniprojekti elluviimine.

Vahetulemused	Kavandatud kuupäev	Summad (eurodes)
Tingimus nr 1 = Riigisekretäri käskkirjad 23 innovatsiooniprojekti elluviimise toetamiseks	30.06.2026	12 393 400
Tingimus nr 2 = 7 allkirjastatud lepingut või Riigisekretäri käskkirja innovatsiooniprojektide elluviimiseks	30.06.2026	3 380 600
Tingimus nr 2 = 5 allkirjastatud lepingut või Riigisekretäri käskkirja innovatsiooniprojektide elluviimiseks	31.12.2026	3 129 000
Tulemus nr 1 = 5 ellu viidud innovatsiooniprojekti	31.12.2026	4 086 000
Tulemus nr 1 = 5 ellu viidud innovatsiooniprojekti	31.12.2027	5 129 000
Tingimus nr 2 = 4 allkirjastatud lepingut või Riigisekretäri	31.12.2027	1 503 200

käskkirja innovatsiooniprojektide elluviimiseks		
Tingimus nr 2 = 1 allkirjastatud leping või Riigisekretäri käskkiri innovatsiooniprojektide elluviimiseks	30.06.2028	613 000
Tulemus nr 1 = 8 ellu viidud innovatsiooniprojekti	30.06.2028	3 337 600
Tulemus nr 1 = 6 ellu viidud innovatsiooniprojekti	31.01.2029	2 503 200
Tulemus nr 1 = 10 ellu viidud innovatsiooniprojekti	31.09.2029	4 172 000
Tulemus nr 1 = 2 ellu viidud innovatsiooniprojekti	31.12.2029	849 800

Eelarve on jaotatud suhtega **51/49** tingimuste täitmise ja tulemuste saavutamise vahel. See tähendab, et tingimuste täitmisega seotud vahetulemuste saavutamine (nt sõlmitud partnerluslepingud) käivitab kokku **21 019 200 euro** suurused väljamaksed ning tulemuste saavutamine (ellu viidud projektid) **20 077 600 euro** suurused väljamaksed.

FNLC skeemi toetuse saajaks on Riigikantslei, kes koostöös avaliku sektori asutustega viib innovatsiooniprojekte ellu.

FNLC skeemi rakendamine on jagatud kahte etappi:

**Esimene etapp** on seotud tingimuse 1 täitmisega (2021. aasta I kvartalist kuni 2025. aasta II kvartalini tehtud otsused). Selle raames kinnitatakse innovatsiooniprojektide valik riigisekretäri käskkirjadega ning see hõlmab 23 innovatsiooniprojekti. Projektid panustavad „Eesti 2035“ eesmärkidesse ning on kooskõlas teadus-, arendus- ja innovatsioonistrateegia fookusvaldkondadega.

**Teine etapp** on seotud tingimuse 2 täitmisega, mille raames sõlmib Riigikantslei lepingud 17 innovatsiooniprojekti elluviimiseks või kui tegevuse elluvijaks on Riigikantslei, siis toimub tegevuse elluviimine riigisekretäri käskkirja kohaselt (alates 2025. aasta III kvartal). Projektitaotluste vastuvõtmine võidakse korraldada ka prioriteetsete teemade lõikes. Projektid panustavad „Eesti 2035“ eesmärkidesse ning on kooskõlas teadus-, arendus- ja innovatsioonistrateegia fookusvaldkondadega.

Mõlemad etapid panustavad tulemusindikaatori täitmisse – 36 lõpule viidud innovatsiooniprojekti. Projektide valik on toimunud vastavalt määruse (EL) 2021/1060 artikli 40 lõike 2 punktist **lähtuvalt kehtestatud valiku meetodikale ja kriteeriumidele**, mille on heaks kiitnud seirekomisjon. Innovatsiooniprojektide ideekavandite valikuprotsess toimub ekspertide

hinnangutest lähtuvalt ning kantslerid annavad arvamuse innovatsiooniprojekti panuse kohta valitsuse prioriteetide saavutamisse.

FNLC Tulemus: Lõpetatud innovatsiooniprojektide (36) hulka arvestatakse need projektid, mille puhul katse on läbi viidud või prototüüp välja töötatud ning lõpparuanne esitatud (36).

Projekti loetakse katkestatud projektiks, kui lõpparuanne on esitatud, kuid projektis ei ole katsetamist läbi viidud või prototüüpi ei ole valminud.

Kõik käskkirjad, lepingud ja projekti tulemused dokumenteeritakse digitaalselt ja säilitatakse Riigikantselei dokumendihaldussüsteemis.

### **Topeltfinantseerimise vältimine**

Topeltfinantseerimise vältimiseks on välja töötatud meetmed, mis hõlmavad nii valimipõhiseid kontrole kui ka automatiseeritud kontrole.

RK vastutab FNLC skeemi rahastamistingimuste täitmise eest. Esmane kontroll viiakse läbi ideekavandite heakskiitmise etapis. Toetuse saaja on kohustatud teavitama RK-d, kui ta on taotlenud või saanud samale tegevusele või investeeringule toetust riigieelarvest, Euroopa Liidu vahenditest, muudest välisallikatest või on saanud muud tagastamatut riigiabi.

#### Projekti tasandi kontroll

Kui projekti elluviija on avaliku sektori üksus, siis kasutab ta riiklikku e-arvete süsteemi (nt integreeritud riigi kesksesse raamatupidamiskeskonda), millega on süsteemselt välistatud arvete topelt tasumine. Süsteem tuvastab ja blokeerib automaatselt dubleerivad arved unikaalsete identifikaatorite põhjal. Automatiseeritud kontroll tagab, et sama arvet ei saa tasuda kaks korda, olenemata rahastamisallikast. E-arvete süsteem on integreeritud riiklike raamatupidamissüsteemidega ja vastab Eesti avaliku sektori raamatupidamisstandarditele, tagades täieliku jälgitavuse ja auditeeritavuse. Seega ka FNLC puhul raamatupidamises kajastatud kulud on seotud arvetega ning e-arvete süsteem iseenesest tagab topeltrahastamise vältimise riigi raamatupidamises.

Toetuse saajad peavad endiselt järgima raamatupidamiseeskirju, sealhulgas kohustust säilitada finantsandmeid 7 aastat (lepingud isegi 10 aastat). Kui kahtlustatakse pettust, korruptsiooni vms rikkumist, on võimalik dokumente kontrollida riigi raamatupidamisandmetele tuginedes. Kokkuvõttes, isegi kui kulusid ei auditeerita, siis Eesti e- arvete süsteemi kaudu on tagatud, et ühte ja sama arvet ei saa hüvitada mitmest erinevast allikast.

Kui projekti elluviija ei kasuta riiklikku e-arvete süsteemi, võib riskipõhiseid kohapealseid kontrole teha RK. Projekti tegevuste kohapealne kontroll aitab jälgida võimalikku topeltrahastamist (sealhulgas kontrollida toetusesaaja/partnerite samaaegset kaasatust ja tegevuste kattumist teiste projektidega). Lisaks viiakse avaliku sektori asutustes läbi siseauditeid, et tagada nõuetele vastavus ja aruandekohustus.

Kui elluviija ei kasuta riiklikku e-arvete süsteemi, tuleb raamatupidamisseadusest lähtuvalt projektiga seotud kulusid eristada muudest tegevuskuludest. Kui kahtlustatakse pettust, korruptsiooni või mõnda muud juhtumit, mis võib kaasa tuua kriminaalmenetluse, pääsevad õiguskaitseorganid juurde organisatsiooni raamatupidamisandmetele ja algdokumentidele.

## **Vastavus riigihangete seadusele**

Kõik riigihanke menetlused viiakse läbi kooskõlas ELi riigihangete direktiividega ning Eesti riigihangete seadusega. Riigihangete seadus kohustab hankijaid järgima läbipaistvaid, mittediskrimineerivaid ja konkurentsipõhiseid hankemenetlusi, avaldama hankeid asjakohastel platvormidel (sealhulgas Riigihangete registris) ning kasutama objektiivseid ja eelnevalt avalikustatud hindamiskriteeriume.

Hankijad dokumenteerivad kogu hankemenetluse tagades, et kõik otsused on jälgitavad. Riigihanke dokumentatsioon, sealhulgas hanketeated, otsused ja lepingud, tehakse kättesaadavaks Riigihangete registris, mis on peamine vahend avalikkuse juurdepääsu, läbipaistvuse ja järelevalve tagamiseks.

## **Kesksete hankijate roll**

Eesti avaliku sektori asutused võivad kasutada kesksete hankijate teenuseid. Need on avaliku sektori asutused (nt Riigi Tugiteenuste Keskus ja Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus), kellel on õigus korraldada hankeid avaliku sektori hankija nimel. Riigihangete seaduse (§ 12) kohaselt on keskne hankija valitsuse määratud või seadusega asutatud üksus, kes viib läbi hankeid teiste hankijate nimel või sõlmib lepinguid teistele hankijatele.

### **1. Keskne hankija (Riigi Tugiteenuste Keskus – RTK)**

- Volitatud valitsuse otsusega keskseks hankijaks ning tegu on Rahandusministeeriumi haldusala asutusega.
- Viib läbi riigihankesid riigiasutuste nimel ja teatud juhtudel ka kohalikele omavalitsustele, eelkõige horisontaalsetele kaupadele ja teenustele.
- On üks suurimaid hankijaid, mistõttu on võimalik saavutada, mastaabisäästu, vähendada administratiivset koormust, tagada tõhusamalt riigihangete seadusele vastavus ning ekspertiisi hangete läbiviimiseks.

RTK kui korraldusasutus on analüüsinud RTK-d kui vabatahtlikku keskse hankija (hangete kompetentsikeskus) juhtimissüsteemi ja tegevusmudelit, eesmärgiga kontrollida pakutavate teenuste kvaliteeti. Analüüsi põhjal võib öelda, et tõhusad protsessid on suures osas paigas, neid jälgitakse ja et teavet jälgitakse pidevalt, et pakkuda kiiresti koolitust, protsesside täiustamist jne. RTK kui keskse hankija poolt korraldatud riigihangetel on seni olnud väga vähe kõrvalekaldeid hankereeglistiku järgimisest, mis lubab öelda, et keskse hankija teenus on kvaliteetne ja usaldusväärne.

## 2. Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus – EISA

- Valitsuse otsusega on EISA määratud keskseks hankijaks, kelle kaasabil saavad avaliku sektori asutused innovatsioonihankeid korralda.
- EIS on pikaajalise kogemusega innovaatiliste riigihangete valdkonna edendaja, toetades sellega innovatsioonipoliitika strateegilisi eesmärke. vabatahtliku keskse hankija ülesanded innovatsioonihangete korraldamisel, et avaliku sektori asutused saaksid kasutada nende teadmisi ja kogemusi oma hangete korraldamisel.
- Omab ekspertiisi, et toetada turu-uuringute läbiviimist ja innovatiivseid riigihankeid.

### Hangete kontroll

1. **Sisemised kontrolli mehhanismid** – Hankijad rakendavad riigihangete ettevalmistamisel, läbiviimisel ja otsuste tegemisel oma sisemisi hankereegleid ja -menetlusi. Asutuste hangete ja lepingute korrad on kehtestatud, et tagada riigihangete seaduses sätestatud põhimõtete rakendumine.
2. **Keskne koordineerimine**– Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond on keskne kompetentsikeskus, mis täidab nii poliitikakujundamise, järelevalve kui ka nõustamise rolli. Osakond kujundab poliitikat, jälgib reeglite täitmist ja toetab hankijaid ning abi andjaid, et tagada EL-i ja Eesti normidega kooskõlas olev, läbipaistev ja õiguspärane praktika
3. **Hanke õiguspärasuse hindamine** - Riigihangete vaidlustuskomisjon (edaspidi VAKO) on kohtuväline vaidluste lahendamise organ, mis viib läbi riigihangete seaduses sätestatud vaidlustusmenetlust seaduses ettenähtud alustel ja korras. Vaidlustuskomisjoni põhiülesanne on vaidlustusmenetluse läbiviimine, sh vaidlustuste ja kahju hüvitamise taotluste läbi vaatamine seaduses sätestatud korras. VAKO otsused avalikustatakse. Pakkuja, taotleja või riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja (edaspidi vaidlustaja) võib vaidlustada hankija tegevuse, esitades vaidlustuskomisjonile vaidlustuse, kui ta leiab, et riigihangete seaduse rikkumine hankija poolt rikub tema õigusi või kahjustab tema huvisid.
4. **Kohtumenetlus** – kui osapool ei ole nõus VAKO otsusega, on tal õigus pöörduda kohtusse.
5. **Siseaudit**  
Lisaks välisele kontrollil rakendavad Eesti avaliku sektori asutused sisekontrollimehhanisme, et tagada hankemenetluste seaduslikkus, tõhusus ja läbipaistvus. Seda rolli täidab peamiselt siseaudit. Siseauditi võib hinnata riigihangete vastavust seadusele ja asutuse sisemistele reeglitele, tuvastada hangete läbiviimisega soetud riske ning teha ettepanekuid hankekorralduse ja kontrollimehhanismide täiustamiseks, et tagada läbipaistvus ja õiguspärasus.
6. **Auditeerivad asutused** – Hankemenetluste seaduslikkust võivad hinnata sõltumatud riiklikud auditeerimisasutused, sealhulgas Riigikontroll.

### Riigiabi

Rahastatavate innovatsiooniprojektide puhul viiakse läbi riigiabi analüüs. Riigikantselei võib vajadusel kaasata riigiabi analüüsi tegemiseks välise lepingupartneri. Kui tegemist on riigiabiga,

antakse abi vastavalt kehtivatele regulatsioonidele andes abi vastavuses grupierandi määrusega, vähese tähtsusega abi määrusega või muude kohaldatavate ELi õigusaktidega. Riigikantselei võib konsulteerida riigiabi osas seisukoha kujundamiseks ka Riigi Tugiteenuste Keskuse või Rahandusministeeriumi riigiabi ekspertidega.

Analüüsi raames kontrollitakse, kas täidetakse abikõlblikkuse piirmäärasid, kulusid ja abi andmise tingimusi. Kui abi antakse riigiabina kantakse abimeetmed riigiabi registrisse ning täidetakse teavitamiskohustus.

## **Läbipaistvus ja riskide maandamine**

Riigihangete puhul kasutatakse erinevaid lähenemisi, et tagada ausus, läbipaistvus ja tõhusus: hankeinfo avalikustamine, ühishangete võimalus, sisekontroll, väliskontroll, kesksete hankijate kasutamine ning õigus läbiviidud hankeid vaidlustada. Riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO) tegutseb sõltumatu vaidlustusorganina ja aitab tagada, et hankeid tehakse vastavalt seadusele.

Need meetmed koos riigiabi nõuetele vastavuse kontrolliga vähendavad rikkumiste ohtu, kaitsevad avalikke vahendeid ning aitavad tagada, et riigihanked ja toetusmeetmed täidavad oma eesmärgi.