

1.

Praktika

2.

Näited

STRUKTUURIVAHENDITE RAKENDAMISE HINDAMISTE LÄBIVIIMISE TÖÖVIHIK

2008



Sisukord

1. Sissejuhatus	2
2. Meetodid ning ülevaade	3
3. Hindamisülesande püstitus ja küsimused ning hindamismetoodika valik	5
3.1 Taustinformatsioon	5
3.2 Praktilised näited	9
4. Tehnilise kirjelduse koostamine	13
4.1 Taustinformatsioon	13
4.2 Praktilised näited	19
5. Hindamiskriteeriumid	23
5.1 Taustinformatsioon	23
5.2 Praktilised näited	27
6. Indikaatorid	33
6.1 Taustinformatsioon	33
6.2 Praktilised näited	38
7. Hindamisprotsessi planeerimine ja juhtimine. Hindamise järeltegevused ehk kuidas teha <i>follow-up'i</i>	42
7.1 Taustinformatsioon	42
7.2 Praktilised näited	48

1.

Sissejuhatus

Hindamiste tööviik koondab erinevaid aspekte Euroopa Liidu struktuurifondide rakendamise hindamistest ja katab kõik olulisemad etapid hindamisprotsessis, alates hindamisülesande püstitusest, hindamisküsimuste ja lähteülesande koostamisest ning lõpetades hindamisprotsessi järeltegevuste ja soovitude ellurakendamisega.

Tööviik on valminud Rahandusministeeriumi 2008. aastal tellitud projekti “Struktuurivahendite rakendamise hindamiste läbiviimise koolituse” lõpptulemusena, mille raames korraldati struktuurifonde rakendavate asutuste ametnikele üks auditoorne ja viis moodulkoolitust. Koolituse põhirõhk oli eelkõige nn moodulkoolituste läbimisel e-õppe vormis, kus 15 ametnikku erinevatest struktuurifonde rakendavatest asutustest ja allüksustest pidid iseseisvalt materjalid läbi töötama, esitatud praktika ja näidete põhjal koostama vastused hindamisülesannetele ja said seejärel projekti meeskonnalt tagasisidet ülesannete lahendamise kohta. Nimetatud moodulkoolituste käigus osalejate läbitöötatud materjalid moodustavadki tööviiku põhiosa.

Tööviiku üldeesmärk on aidata kaasa hindamisalase võimekuse suurendamisele ja laiendamisele, et tõsta Eestis tehtavate hindamiste kvaliteeti ning tõhustada ka struktuurivahendite planeerimist, juhtimist ja rakendamist.

Alates 2005. aastast on struktuurivahendite administratsioon korraldanud mitmeid erinevaid struktuurivahendite rakendamise hindamisi. 2007–2013 jätkuvad täiendavad hindamised, 2008. aastal keskendutakse valdavalt erinevate RAK meetmete mõjude väljaselgitamisele ning 2010–2012 toimuvad juba suuremad vahehindamised nii perioodi 2007–2013 rakenduskavadele, struktuurivahendite riiklikule strateegiale kui ka erinevatele meetmetele. Suurenenud hindamiste mahu tõttu ongi tööviiku otsene eesmärk esitada abimaterjale hindamisalase võimekuse suurendamiseks asjassepuutuvates ametkondades, sealhulgas tõsta ametnike teadlikkust hindamiste korraldamise, läbiviimise ja hindamissoovituste elluviimise vajalikkusest ja parimast praktikast.

Tööviiku sihtgrupp on eelkõige avalikus sektoris struktuurivahendite rakendamise ja hindamistega seotud isikud – nii hindamiste tellimisega, st ministeeriumite, riigiasutuste ja fondidega tegelevad ametnikud, kes osalevad taoliste programmide hindamises, kui ka ise otseselt hindamiste läbiviimise eest vastutavad ametnikud.

Tööviiku lisaväärtusena Eestis juba kasutusel olevale „Hindamiste käsiraamatule“ (PriceWaterhouseCoopers, 03.11.2006), mis samuti on abimaterjaliks hindamiste koordineerijatele SF administratsioonis, peame eelkõige selle eespoolnimetatud praktilist lähenemist, Eesti oludega suuremat kohandumist, rohke näidismaterjali kasutamist ja võimalust ülesandeid iseseisvalt lahendada. Kõik see annab võimaluse tööviiku kasutajatel teoreetilisi teadmisi praktiliselt testida ning sobib eelkõige iseseisvaks tööks.

2.

Meetodid ning ülevaade

Töövihik koosneb kahest osast. Esimene osa „Praktika ja näited“ sisaldab praktilisi juhiseid hindamiste korraldamiseks ja läbiviimiseks ning palju praktilisi näiteid. Näidismaterjalide allikana on kasutatud Eestis tehtud hindamisaruannete ja nendega seotud hindamiste alusdokumentide väljavõtteid. Kuna hindamiskultuur on Eestis alles arenemas ja hindamisi on siiaaani veel suhteliselt vähe läbi viidud, seadis Eesti näidismaterjalide kasutamine mingil määral piirid ka näidete valiku osas. Seetõttu on näidete koostamisel kasutatud ka dokumentide tööversioone ja näiteid ei tuleks seostada ühegi konkreetse asutuse ega isikuga. Sel põhjusel oleme püüdnud ka näidetest välja võtta konkreetsed viited algallikatele, kuupäevad, asutuste nimed jmt. Kõik näited on illustratiivse tähendusega ja ei ole mõeldud ühegi asutuse ega isiku töö kritiseerimisena.

Töövihiku teine osa „Ülesanded“ koosneb praktilistest hindamisülesannetest iseseisvaks lahendamiseks.

Töövihik käsitleb viit erinevat hindamisalast teemat. Teemad pole omavahel otseselt seotud, nende läbitöötamise järjekorda võib igaüks vastavalt soovile muuta (näiteks alustada esimese asemel viiendast teemast).

Töövihikus käsitletud teemad on alljärgnevad:

Hindamisülesande püstitus ja küsimused ning hindamismetoodika valik annab ülevaate hindamise erinevatest eesmärkidest ja ulatusest, õpetab sõnastama täpseid ja asjakohaseid hindamisküsimusi, mis võimaldaksid saavutada hindamisele püstitatud eesmärged ning esitab võimalusi meetoodika valikuks. Praktiline ülesanne hõlmab hindamiseesmärgi ja küsimuste püstitamist ja meetoodika valikut konkreetses hindamiskontekstis.

Tehnilise kirjelduse koostamine annab ülevaate selle peamistest põhielementidest, mida täiendavad eri aspektide kohta toodud näited. Praktilise ülesandena tuleb töövihiku kasutajal ise koostada tehniline kirjeldus ühele viiest etteantud hindamiskontekstist.

Hindamiskriteeriumite osa käsitleb programmi tsükli ja hindamiskriteeriumite omavahelisi seoseid ning selgitab, kuidas erinevad hindamiskontekstid ja -küsimused tingivad erinevate kriteeriumite kasutamist. Praktilise ülesandena on kasutatud väljavõtet Eesti Phare ja Üleminekutoetuste (Phare/TF) vahehindamise projekti nn „infoaruandest“, mille põhjal tuleb koostada lühike hindamistekst, kasutades ühte valitud viiest põhikriteeriumist. Phare/TF materjali kasutamise valiku ülesandes tingis asjaolu, et selles kontekstis on Eestis siiaaani kõige süsteemsemalt terviklikult hinnatud, kasutades kõiki põhikriteeriume. Lisaks on Phare/TF aruannetes kõige selgemalt lahus hoitud faktid ja hinnangud. SF hindamised seevastu on keskendunud siiaaani peamiselt asjakohasusele ja tõhususele.

Indikaatorite peatükis käsitletakse erinevaid indikaatorite liike, nende rolli programmi tsükli rakendamisel, samuti kirjeldatakse nn SMART kriteeriume, mis võimaldavad omakorda hinnata kriteeriumite kvaliteeti. Näidetena on esitatud erinevaid konteksti-, võtme-, väljundi-, sisendi-, tulemuse- ja mõjuindikaatoreid. Kommenteeritud indikaatorid on võetud rakenduskavade mustandversioonidest ning võrreldes töövihikus esitatutega on lõplikud indikaatorid hiljem paremini välja töötatud. Töövihiku eesmärk ei olnud hinnata SF indikaatoreid, nagu need praegu ametlikult on, vaid demonstreerida õppimiseks igasuguseid näiteid võimalikest puudujääkidest. Praktilise ülesande raames tuleb hinnata etteantud indikaatorite kvaliteeti, kasutades SMART kriteeriume.

Hindamisprotsessi planeerimine ja juhtimine ning kuidas teha *follow-up*'i võtab kokku kogu hindamisprotsessi korraldamise, selles osalevate erinevate osapoolte rollid ja ülesanded, annab ülevaate hindamisprotsessi tähtsamatest verstapostidest ning juhised hindamise käigus välja toodud soovitude ellurakendamiseks.

Näidetena on kasutatud väljavõtteid mõningate hindamiste tulemustest, nagu järelduste ja soovitude tabel, lühiülevaade tulemustest, kokkuvõte projekti käigus ilmnenu peamistest probleemidest, samuti tellija koostatud tabel kommentaaridega hindamisaruande kohta.

Töövihiku esimene osa on mõeldud abistava materjalina ülesannete lahendamiseks, mistõttu töövihiku mõlema osa peatükid 3–7 käsitlevad samu teemasid. Töövihiku teise osa ülesannete lahendamiseks soovitame kõigepealt läbi lugeda vastav teema ja sellekohased näited töövihiku esimesest osast „Praktika ja näited“ ning seejärel lahendada ülesanne. Töövihiku teise osa lõpus on esitatud ka iga ülesande kohta nõ õige vastus. Need vastused on tekkinud projektis osalenute parimatest vastusevariantidest, milles esinenud puudusi on hindamiseksperdid omapoolselt täiendanud või parandanud.

Töövihiku viimases peatükis on esitatud hindamismeeskonna kokkuvõtavad järeldused ja soovitused.

3.

Hindamisülesande püstitus ja küsimused ning hindamismetoodika valik

3.1

Taustinformatsioon

Hindamisülesande püstitus ja hindamisküsimused

Hindamise eesmärk on eelkõige hindamise objektiks oleva programmi täiustamine ja selle parema toimimise tagamine tulevikus. Lisaks võimaldab hindamine saavutada veel mitmeid spetsiifilisemaid eesmärke, millest olulisemadena võiks välja tuua:

- formaalsete nõuete täitmine;
- programmi rakendajatele tagasiside andmine (näiteks ettepanekud rakendussüsteemi või indikaatorite parandamiseks);
- otsustusprotsessi toetamine (ettepanekud seiresüsteemi tõhustamiseks);
- õppimisprotsessi soodustamine;
- koostöö ja kommunikatsiooni parandamine (institutsionaalne).

Oluline on kohe hindamisprotsessi alguses kindlaks määrata **hindamise ulatus**, lähtudes institutsionaalsest, ajalisest, sektoraalsest või ka näiteks geograafilisest aspektist. See tähendab teisisõnu küsimust, mida täpselt hindama hakatakse, kas poliitikat, programmi või üksikut meedet, programmi sisu või rakendussüsteemi, mingit konkreetset teemat süvitsi (nt ettevõtluse arendamine) jms.

Hindamisküsimuste täpne formuleerimine on kogu hindamise planeerimisel kõige olulisem osa, kuna see võimaldab hindamise tellijal püstitada täpsed eesmärgid, mida hindamisega soovitakse saavutada ning mida erinevad osapooled saavad hindamise tulemustest õppida. Samuti on hindamisküsimused peamiseks suuna-näitajaks hindajatele, muuhulgas ka meetodite valikul. Hindamisküsimused peavad olema loogiliselt struktureeritud, alustades üldisematest küsimustest ja minnes seejärel juba spetsiifilisema sõnastusega küsimuste juurde.

Vastavalt eesmärgile võivad **hindamisküsimused** olla kirjeldavad, põhjuslikud, normatiivsed või ennustavad. Kirjeldava küsimuse eesmärgiks on jälgida, kirjeldada ja mõõta juba toimunud muutusi, näiteks, mida on antud programmi raames tehtud. Põhjuslikud küsimused püüavad mõista ja anda vastuse põhjuse ja tagajärje suhtele ehk kuidas ja kui palju on programm mõjutanud seda, mis on toimunud. Normatiivsed küsimused on seotud hindamiskriteeriumitega ja annavad vastuse küsimusele, kas tulemused ja mõjud on rahuldavad ning vastavad planeeritud tulemustele ja eesmärkidele. Ennustavad küsimused püüavad leida vastust sellele, mida ja kui suurel määral planeeritud sekkumisega loodetakse saavutada ja kas sellel võib olla ka mingeid kõrvalmõjusid. Seega sõltub hindamisküsimuste valik kindlasti hindamiskontekstist.

Hindamisküsimus peab tuginema mingi konkreetse informatsiooni vajadusele ja selle tulemusel peab olema võimalik esitada ettepanekuid paremate lahenduste leidmiseks ja rakendamiseks, vastasel juhul on tegemist lihtsalt infokogumise ehk uuringuga.

On oluline, et hindamisküsimused oleksid sõnastatud nii selgelt ja täpselt kui võimalik. Küsimustele peab olema võimalik vastata, võttes arvesse vajalike andmete kättesaadavust ja ajalisi ning eelarvelisi piiranguid. Samuti on otstarbekas piirata küsimuste arvu minimaalse tasemeni, kuna väiksemale arvule võtmeküsimus-

tele keskenduval hindamisel on suurem lootus tulemuslikkusele kui hindamisel, mis käsitleb väga erinevaid teemasid. Samas juhtub praktikas tihti, et kuigi formaalselt esitatakse hindamisülesande raames näiteks 5–6 küsimust, koosneb iga küsimus omakorda veel kolmest-neljast alaküsimusest, mis märkimisväärselt laiendab uuritavate teemade ringi ja tõstab ajasurvet hindajatele.

Kokkuvõttes peavad hindamisküsimused vastama järgmistele kriteeriumitele:

- on sillaks eesmärgi ja hindamiskriteeriumite vahel;
- on peamisteks suunanäitajaks hindajatele;
- järgivad loogilist struktuuri;
- esmalt üldisemad, seejärel spetsiifilisemad;
- jätavad metodoloogilised küsimused lahtiseks;
- on selge, täpse ja asjakohase formuleeringuga;
- üks küsimus iga hindamisküsimuse kohta;
- sisaldavad mõistlikku hulka küsimusi ja oluline on nende "kaalukus" võrreldes olemasoleva aja ja rahaliste ressurssidega.

Metoodika valik

On üks kuldne reegel: ülesande püstitamise ära piirake metoodikat liiga palju, välja arvatud siis, kui Te ei usalda pakkujate võimekust valida õige metoodika. Kui Te kliendina kirjutaksite metoodika liiga detailselt ette, oleks kõige suuremaks miinuseks, et kõik pakkumised tuleksid tõenäoliselt ühesugused. See omakorda raskendab valikut ja vähendab tõenäosust, et pakkujad ka aru saavad, mida Te täpselt ootate. Tuleks hoiduda käsitlemast teemasid nagu valimite suurus ja tegemise meetodid, andmete kogumise ja nende töötlemise viisid.

Äärmisel juhul võiksite ülesande püstitamisel teada anda, et Te soovite näha pakkujate ettekujutust sellest, kuidas nad tagavad esitatud andmete usaldusväärsuse. Lisaks võiksite üldiselt hindamisprojekti iseloomustada, nt öeldes, et Te sooviksite näha kvantitatiivseid meetodeid või vastupidi, et Te tahate puhast kvalitatiivset hindamist. Sarnaselt võib ka potentsiaalsetele pakkujatele edasi anda, et Teie soov on näha pigem alt-üles (või ülevalt-alla) analüüsi. Üldjuhul aga on ka nende viimaste valikute puhul parem jätta valik hindajatele.

Seega piisab arvestamisest, et Te annaksite oma ülesande püstitamise selgelt edasi hindamise eesmärgi ja vastust vajavad hindamisküsimused. Lisaks on pakkujatel tähtis teada (kui see juba ilmselge ei ole), milline on hindamise kontekst – ehk miks seda vaja on ja kuidas selle tulemusi hakatakse kasutama – ning hindamise liik: eelhindamine, vahehindamine, temaatiline hindamine, järelhindamine. Selle juurde kuulub selge kirjeldus, milline on hindamise *objekt* ehk mida hinnatakse – kas programmi, prioriteete, meetmeid, projekte, strateegiat, rakendussüsteemi, vms.

Pärast pakkumiste saamist tuleb valitud metoodikaid hinnata. Oluline on vaadata pakutud lahenduste sisu ja protsessi ehk

- 1) kas metoodika võimaldaks hindamisküsimustele vastamist ja
- 2) kas valitud lähenemine suudab olulisemate osapoolte hulgas tekitada aktsepteeritavust hindamistulemuste osas.

Kvalitatiivsed või kvantitatiivsed meetodid?

Kvantitatiivseteks meetoditeks võib nimetada suurema hulga (alates 30–40) läbiviidavaid standardiseeritud intervjuusid, küsitlusi ja dokumendianalüüsi, mille käigus kogutakse teatud täpselt defineeritud mõõdikute kohta piisaval määral (alates 30–40) andmeid. Viimase meetodi näiteks on seiresüsteemide väljavõtted, mis sisaldavad andmeid nt projektide eesmärkide saavutustasemete kohta. Kõigi kolme puhul analüüsitakse kogutud andmeid statistiliselt.

Kvantitatiivsed meetodid võivad lisada hindamisele usaldusväärsust juhul, kui vaja oleks leidude üldistamist. Lisaks peab olema infoallikaid piisavalt palju – muidu ei ole vaja ega ka võimalik statistilist analüüsi teha – ning nad peaksid olema ka piisavalt homogeenised. Näiteks, kui tegemist on ühe meetme tulemuslikkuse hindamisega, milles on 100 projekti ning need on suhteliselt sarnase sisuga, võib kvantitatiivne meetod nagu kasusaajate küsitlus, mille tulemusi analüüsitakse statistiliselt, väga sobiv olla. Selline lähenemine oleks isegi kuluefektiivne, kuna kõigi 100 kasusaajaga rääkimine ei oleks otstarbekas.

Üldiselt on ka tõenäolisem kvantitatiivseid meetodeid kasutada projekti, voo, programmi või muu sekkumise algus- või lõppfaasis. Põhjus peitub selles, et vahehindamise käigus keskendutakse rohkem protsessidele ja neid on tavaliselt arvudes raskem analüüsida. Eel- ja järelhindamised käsitlevad seevastu pigem (sihtgrupi) vajadusi, tulemusi ja mõjusid. Kuna nende jaoks on reeglina välja töötatud sobivad indikaatorid, on kvantitatiivne lähenemine sobiv, võimalik ja tihtipeale ka kasulik.

Muidugi on siin ka hindamisküsimused olulised: kui need küsimused viitavad teemadele, mis on pigem seotud väiksema ringi inimeste või organisatsioonidega, ei ole kvantitatiivsed meetodid hästi teostatavad. Näiteks, tavaliselt ei ole hea mõte korraldada küsitlus koos statistilise analüüsiga, kui küsitlus saadetakse kolmekümnele inimesele. Tekib liiga suur risk, et ei saagi statistilisi järeldusi teha, kuna valim on liiga väike. Hea näide on rakendussüsteemide hindamine, mille puhul on hindamisküsimused tavaliselt seotud teatud programmi ametnikega ning vaid väike osa puudutab ka nt taotlejaid ja isegi nende puhul tekib küsimus, kas neid on piisavalt palju tagamaks usaldusväärset statistilist analüüsi. Teiselt poolt on oluline, kas hindamisküsimused nõuavad pigem seletust (ehk „kuidas“ ja „miks“ küsimused) või fakte (ehk „kas“, „mil määral“ ja „kui palju“ küsimused). Viimase puhul on kvantitatiivsed meetodid pigem abiks, esimesele sobivad kvalitatiivsed meetodid rohkem.

Lõpuks on ka oluline Teie enda kui kliendi soovid ja vajadused hindamistulemuste täpsuse ja usaldusväärsuse osas. Üks lihtne reegel on: mida rohkem nõutakse tulemuste täpsust, seda vähem usaldusväärsed on hindamistulemused ja vastupidi. Ainuke viis teatud täpsuse juures suurendada usaldusväärsust on suurendada valimit.

Alt-üles või ülevalt-alla?

Alt-üles meetodiks nimetame lähenemisi, mis analüüsivad kõigepealt ühe programmi kõige madalamat tasandit – ehk projekti tasandit – ja töötatakse „agregeerides“ ülespoole, ehk arvutatakse summasid, keskmisi jne kõigepealt meetmeti, siis prioriteediti ja lõpuks programmi tasandil. Hindamise detailsemad küsimused ja hüpoteesid tekivad projektide tasandil ja need testitakse kõrgematel tasanditel. Detailidest koostatakse sel viisil üldpilt.

Ülevalt-alla meetodid Struktuurifondide hindamiste kontekstis keskenduvad kõigepealt suurele pildile (ehk programmi tasandile) ning sõnastatakse peamisi teemasid ja hüpoteese programmi võtmeisikutega (nt korraldusasutus, makseasutus jne). Seejärel hakatakse iga programmi osa (prioriteedi ja/või meetme) jaoks detailsemaid vastuseid otsima. Lõpuks jõutakse projekti tasemeni, kus testitakse leitud teadmisi ja/või mustandvormis sõnastatud järeldusi.

Needsamad dimensioonid, mis mõjutasid kvalitatiivne-või-kvantitatiivne küsimust, on ka siin olulised. Vahehindamine kipub rohkem ülevalt-alla olema, kui eelhindamine peaks ideaalsel juhul olema alt-üles (keskendudes kõigepealt sihtgruppide vajadustele). Praktikas kipub aga eelhindamine üsna ülevalt-alla olema, keskendudes programmi tehnilisele ülesehitusele ja mõjude ennustamisele. Järelhindamise kontekstile sobib kõige paremini alt-üles lähenemine, kuna mõjusid on raske analüüsida sihtgrupiga arutamata. Samas peaksid järelhindamised lõpuks jõudma järeldusteni programmi üldeesmärkide osas. Seda võimaldavad ka alt-üles meetodid kõige paremini.

Hindamisküsimuste valik mõjutab samuti alt-üles või ülevalt-alla valikut: kui küsimused on seotud sihtgruppide vajadustega ja sellega, mis kasu nad programmist said, võiks lähenemine olla alt-üles. Kui küsimused on projektide tegevuste ja nende väljunditega seotud, oleks samuti esimene valik alt-üles. Nende küsimuste

osas, mis puudutavad (projektide) valiku- ja seireprotsesse, oleksid mõlemad lähenemised umbes ühevõrra kasulikud. Muudele küsimustele, nagu (programmi) eesmärgid, rahalised ressursid, üldine rakendussüsteem ja programmi tulemused (ehk eesmärkide saavutamine) ja mõjud, sobib tavaliselt paremini ülevallalt-alla lähenemine.

Erinevate tegevuste järjekord ja arv

Väljapakutud meetodika peaks selgeks tegema, miks teatud andmete kogumise ja analüüsi tegevused on valitud. Esiteks peab neid olema piisavalt palju, et *triangulatsiooni* ehk leidude usaldusväärsust ja õigsust tagada.

Joonis 1: Triangulatsioon



© CyclePlan 2008

Iga hindamisküsimuse puhul peaks olema vähemalt kaks hindamisallikat. Erinevate andmete kogumise meetodite kombineerimine tugevdab triangulatsiooni, kuigi ka nt mitmete osapooltega intervjuude läbiviimine juba võimaldab seda. Siin on oluline tegevuste järjekord: millise tegevusega esialgseid andmeid koguda ja millistega sellele kinnitust saada? Näiteks, kas saada vähemstruktureeritud intervjuudega palju erinevaid ideid ja pärast nende ideede analüüsi sõnastada rida hüpoteese, mida siis küsitluse käigus suurema sihtgrupiga testida või vastupidi – teha kõigepealt küsitlus, mille tulemused analüüsitakse ja interpreteeritakse intervjuude käigus? Siin ei ole üldist õiget või valet vastust. Peaasi on, et pakkuja seletaks, miks ta teatud andmete kogumise ja/või analüüsi tegevusi on planeerinud just sel ajal selle konkreetse osapoolega.

3.2

Praktilised näited

Näidismaterjalide allikana on kasutatud väljavõtteid Eestis tehtud hindamiste alusdokumentidest.

Ülesande püstitus – eesmärgid

Näide

1

2.1. Projekti eesmärgid

Projekti eesmärgiks on TF projektide rakendamise erapooletu hindamine, aitamaks kaasa projektide usaldusväärsele finantsjuhtimisele ja tulemuste saavutamisele.

Projekti tulemuseks on rakendatavate TF programmide regulaarne ja süstemaatiline hindamine parandamiseks programmi juhtimist.

Käesoleva lepingu eesmärgiks on vahehindamise tulemusena esitada programmide eest vastutavatele ja elluviivatele organisatsioonidele ettepanekuid ning soovitusi TF programmi efektiivse kasutamise tõhustamiseks.

Nii sõltumatute hindajate poolt läbi viidud vahehindamise ettepanekud/soovitused kui ka sektorite järelevalve aruanded ja läbiviidud koosolekud võimaldavad nii Eesti administratsioonil kui ka EK'I otsustada vastava sektori rakendamise tõhususe üle. Hindamise tulemuste ning soovitude elluviimist jälgitakse TF järelevalve protsessi käigus regulaarselt. Vajadusel informeeritakse hindamise tulemustest ka avalikkust.

Selgelt on sõnastatud hindamise vajalikkus ning mida kavatakse hindamistulemustega teha. Siiski jäävad spetsiifilised eesmärgid üsna üldsõnalisteks.

Näide

2

Hindamise eesmärgiks on:

- Toetada programmi juhtimist ja elluviimist nii asjassepuutuvate riigiasutuste kui projekte elluviivate arengupartnerluste osas
- Hinnata programmi põhjendatust ning potentsiaalset mõju olemasolevale tööturupoliitikale ja praktikale
- Anda alus programmi elluviimise võrdlemiseks erinevates riikides
- Aidata kaasa järgmise programmeerimisperioodi prioriteetide ja elluviimise protsessi kujundamisele

Nii spetsiifilised kui ka üldisemad eesmärgid, millele tuleb panustada, on selged. Esimene eesmärk on kõige vähem informatiivne, kuna ei ole selge, milles toetamine seisneb.

Näide

3

Käesoleva hanke eesmärgiks on läbi viia hindamine, mille tulemusena tehakse ellurakendatavaid ettepanekuid ning soovitusi EL struktuurifondide kasutamise tõhustamiseks. Hindajad peavad andma hinnangu, kas struktuurifondide rakendamise skeem Eestis on ratsionaalne ja efektiivne ning tegema ettepanekuid selle parema funktsioneerimise tagamiseks. Samuti peavad hindajad tegema ettepanekuid, mida saab rakendada järgmise programmiperioodi ja rakendusprogrammide planeerimisel.

Hoolimata mõne kriteeriumi nimetamisest ei ole antud eesmärgi kirjeldus väga informatiivne. Võib aru saada, et tuleb teha ettepanekuid struktuurifondide rakendamise osas, kuid ei selgu, miks see on kliendile oluline.

- Näide 4 Hindamise eesmärgiks on hinnata RAK 1. prioriteedi meetmete eesmärkide ühilduvust Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskavaga aastateks 2005–2007 (edaspidi tegevuskava) ja tegevuskava kaetust RAK 1. prioriteedi meetmete 1.1, 1.2, 1.3 ja 1.4 raames rahastatud projektidega.

Ülesande püstitus on üsna selge: tuleb vaadata 1. prioriteedi välist koherentsust. Kuna ülesanne on küllaltki spetsiifiline, on tõenäoliselt selle taga teatud konkreetne vajadus. Selle vajaduse kirjeldus, nt üldise eesmärgina, aitaks pakkujatel paremini metoodikat suunata.

Hindamisküsimused

- Näide 5 Kui edukas on olnud EQUALi heade praktikate levitamine tööturu ja kaasamise poliitika kujundajate hulgas? Millised on seni olnud horisontaalse ja vertikaalse süvalaiendamise tulemused?

Selgelt sõnastatud spetsiifiline küsimus, kuigi esitatakse kaks küsimust korraga. Sõna „edukas” jätab ehk veidi liiga palju ruumi interpreteerimiseks.

- Näide 6
- Kas *Twinning* ja *Twinning Light* tüüpi välisabi on ennast õigustanud?
 - Kuidas saada maksimaalne kasu *Twinning* ja *Twinning Light* tüüpi välisabi rakendamise kogemusest järele jäänud TF rakendamise faasis ja ka TF lõppemise järgselt?
 - *Twinning* instrumendi efektiivsus ja otstarbekus (arvestades finants- ja inimressursse).
 - *Twinning* instrumendi väärtus ja lisandväärtus Eestis?
 - Eesti kogemused *Twinning* instrumendiga ja soovitusel EK'le instrumendi edasiseks rakendamiseks/arendamiseks.

Esimesed kaks küsimust on hästi sõnastatud ja arusaadavad, kuigi teise küsimuse puhul võib tekkida kahtlus, kas tegemist on ikka hindamisküsimusega (pigem konsultatsiooni küsimus – ei ole suunatud sekumisele, vaid selle käigus saadud kogemustest õppimisele). Kolmas punkt ei ole küsimusena sõnastatud. Kuigi võib aimata, mida on mõeldud („milline on *Twinning* instrumendi efektiivsus...”), on risk, et ei ole selge, millele ja mis vormis tahetakse vastust saada (mis tüüpi küsimusega on tegemist – kas avatud või suletud küsimusega, kas peab vastama „jah-ei” või teistmoodi?). Lisaks on selles küsimuses tegelikult kaks eraldi küsimust (efektiivsus ja otstarbekus), millele võib olla raske selgelt vastata. Sama kehtib neljanda küsimuse puhul. Viies küsimus on kõige ebaselgem: mida täpselt tahetakse nende kogemuste kohta teada saada?

- Näide 7
- Mil määral on arengupartnerluse süvalaiendamise protsessis arvestatud programmi süvalaiendamise strateegiat?

Selge, täpne ja „naelapea pihta” sõnastus. Spetsiifiline, avatud küsimus – on selge, missugust vastust oodatakse.

- Näide 8
- Kuidas ESF vahendeid oleks võimalik tegevuskava eesmärkide täitmisega paremini ühildada?

Avatud, neutraalne küsimus. Samas on küsimus veidi suunav ja selle esitamine juba eeldab, et praegu ei ole ESF vahendid hästi ühildatud tegevuskava eesmärkide täitmisega ning et seda on võimalik paremini teha.

- Näide 9
- Kuidas on organiseeritud arengupartnerluste tegevuste tulemuste „ülekanne poliitikatesse ja praktikatesse“ faas (3. järk, vt. p 1.1)? Aastal 2007 toimus lisataotlusvoor süvalaiendamise tegevuste ellu viimiseks. Mil määral on lisataotlusvoor kaasa aidanud arengupartnerluste (AP) tegevuste tulemuste süvalaiendamisele ning tõstnud APde süvalaiendamise strateegiate kvaliteeti?

Mitu küsimust ühe küsimuse raames. Küsimused on küll arusaadavad ja piisavalt spetsiifilised, kuid on veidi suunavad. Eelkõige „mil määral on lisataotlusvoor kaasa aidanud“ eeldab, et see on kaasa aidanud.

Metoodika valik

- Näide 10
- Sobiva(d) uurimismeetodi(d) valib töö läbiviija ning esitab ja põhjendab neid pakkumises. Uurimise aluseks on järgmised andmeallikad:
- Andmed struktuuritoetuse registrist
 - Seireandmed toetuse saajate esitatavatest aruannetest ning Tööturuameti ja Sotsiaalministeeriumi koostatavatest aruannetest
 - Andmed Euroopa Komisjoni hallatavast EQUALi ühtsest andmebaasist (ECDB)
 - Andmed arengupartnerluste kokkulepetest
 - Muud andmed, mida hindamise läbiviija kogub vastavalt valitud uurimismeetoditele

Uurimisel on soovitatav läbi viia küsitlus, mis hõlmaks kõiki arengupartnerlusi ning intervjuusid programmi administreerivate ametnike ning arengupartnerluste esindajatega. Intervjueritavate nimekirja ning küsimustiku koostamisel tehakse koostööd Sotsiaalministeeriumiga.

Jätab metoodika valiku pakkujatele, mainib mitmeid hindamisallikaid, mis võimaldab pakkujatel triangulatsioonile mõelda. Viimane löik sisaldab aga – küll soovitavas vormis – viiteid konkreetsetele andmete kogumise meetoditele, millest pakkujatel on sel juhul raske mitte kinni pidada. See piirab mõnes mõttes metoodikate valikuvabadust.

- Näide 11
- Konsultant vastutab kõikide tarnitavate teenuste ning hindamistulemuste kvaliteedi eest. Kõrge kvaliteedi tagamiseks on järgnevalt toodud protseduuride kirjeldus, mida Ostja kvaliteedi tagamiseks kasutab. Hindamisprotsess
-

Kriteerium B: koostöö erinevate osapooltega

Kas koostöö ning suhtlus erinevate programmi rakendavate osapooltega (nt intervjuud, töögrupid, mitteametlikud soovitusel/järelduste arutelud – olenevalt Konsultandi poolt välja pakutud metoodikast) oli piisav? Hindaja peab küsima informatsiooni kõigilt programmiga seotud osapooltelt ning kasutama sihipäraselt kõiki vajalikku infot sisaldavaid dokumente.

Annab pakkujatele teada, et peab hindamisprotsessi (ja mitte ainult kogutud andmeid ja selle põhjal tehtavaid analüüse) mitmel põhjusel oluliseks, eelkõige usaldusvärsust ja hindamistöö efektiivsust.

- Näide
- 12** Edukaks tunnistatakse üks pakkumus, mis on soodsaim hankedokumendi punkti 3 alapunktides toodud kriteeriumite alusel (saab kokku kõige enam punkte)
1.
 2.
 3. Pakkumus, kus on ette nähtud läbi viia enim MAK-iga seotud isikutega intervjuusid ja paneeldiskussioone kokku, saab 15 punkti

Sunnib pakkujatel keskenduma intervjuudele ja paneeldiskussioonidele. Antud valikukriteeriumi puhul on vähetõenäoline, et pakkujad panustavad palju teistele hindamismetoodikatele (ei saa selle eest punkte, isegi kui see tõstaks hindamistulemuste usaldusväärust).

- Näide
- 13** **Uurimismetoodika**
- Sobiva(d) uurimismeetodi(d) valib töö läbiviija ning esitab ja põhjendab neid pakkumises. Uurimisel on soovitatav läbi viia küsitlus/intervjuu, mis hõlmaks toetuse saajaid ning Siseministeriumi-poolset programmi administreerivat ametnikku.

Annab metoodika osas pakkujatele piisavalt vabadust. Soovitab kontakti toetuse saajate ning programmi ametnikega, kuid jätab täpsema infokogumise viisi pakkujale. Veel parem oleks olnud anda informatsiooni hindamisallikate kohta (jääb veidi selgusetuks, kas neid on veel lisaks mainitule) ja vajadusel, kas soovitakse näha alt-üles või ülevalt-alla lähenemist.

4.

Tehnilise kirjelduse koostamine

4.1

Taustinformatsioon

Hindamise tehnilise kirjelduse koostamine

Tehniline kirjeldus on hindamise haldamise seisukohalt kriitilise tähtsusega dokument. Äärmiselt oluline on varuda tehnilise kirjelduse koostamiseks piisavalt aega erinevate huvigruppidega konsulteerimiseks ja projekti ulatuse, eelarve ning ajakava planeerimiseks. Tehniline kirjeldus peaks olema lühike (tavaliselt 5–10 lehekülge), millele vajadusel on lisatud administratiivsed dokumendid.

Tehnilise kirjelduse eesmärgid:

- konsensuse saavutamine programmi rakendajate ja teiste peamiste huvirühmade vahel hindamise eesmärgi ja rõhuasetuse osas;
- hindamise juhend, milles antakse ülevaade hindamise eesmärgist, ulatusest, võtmeküsimustest ja eeldatavatest väljunditest ja tulemustest;
- lepingu sisuline alus tellija ja hindamismeeskonna vahel hindamise läbiviimiseks.

Tehniline kirjeldus koosneb järgmistest põhielementidest:

- taustinformatsioon (programmi kirjeldus);
- hindamise kontekst, ulatus ja osapooled (maks. 2 lk);
- hindamise eesmärk (maks. 1 lk);
- hindamisküsimused (kuni 4–5 küsimust, võib olla ka 1–2 küsimust);
- olemasolevate teadmiste ja infoallikate ülevaade;
- hindamisprotsessi korralduse kokkuvõte ja töö tegevused / tulemused;
- ajagraafik;
- nõuded ekspertidele;
- ettepanekute formaat;
- indikatiivne eelarve;
- valikukriteeriumid;
- valikuprotsess.

Tehniline kirjeldus käsitleb järgmisi küsimusi, millest mõnele peaks vastused olema toodud juba tehnilises kirjelduses ja mõnele annavad vastuse pakkujad ise:

- **Kuidas?** – Hindamismetoodika valik on üldjuhul pakkuja vastutus, sellele ei tohiks tehnilise kirjelduse koostaja ettekirjutusi teha (kui see pole eelnevalt reguleeritud). Metodoloogia põhialused (näiteks, kas kvantitatiivne-kvalitatiivne, alt-üles või ülevalt-alla, interaktiivne-distantsilt) võib tellija märkida, kuid kirjelduse peaksid kirjutama pakkujad.
- **Kes?** – Tehniline kirjeldus ei tohiks teha eeliseid ühelegi võimalikule pakkujale konkreetselt, vaid kõigile läbinähtavate valikukriteeriumite ja nõuete kaudu tuleks paika panna, milline on hindamismeeskonna taust.
- **Miks?** – Hindamise eesmärgi selge püstitus on oluline, et pakkujad saaksid sellest ühtmoodi aru. Oluline on tegelikest vajadustest aru saada – mida tahetakse teada saada, mida hindamistulemustega peale hakatakse? Kui ei ole teada, mida hindamisega tahetakse saavutada, ei tea hindajad oma metodoloogiat vastavalt suunata. Sel juhul ei pruugi erinevad pakkumised olla omavahel võrreldavad.

- **Mida?** – Hindamise objekt ja ulatus peavad olema selgelt piiritletud; samas valimit või valimi tegemise aluseid ei tohi kindlasti välja pakkuda. See peaks olema kas juhuvalim või siis hindaja valik, kuidas valimit moodustada, kuna see seondub juba meetoodikaga.
- **Millal?** – Tehniline kirjeldus peaks täpsustama, millisel ajavahemikul toimub hindamine. Samuti kirjeldatakse hanke ajakava ehk mis ajaks tuleb pakkumine esitada ja millal selgitatakse välja parim pakkumine.

Tehnilise kirjelduse koostamisel on kaks peamist ohtu, mida vältida: pakkumisi ei esitata või esitatakse sellised pakkumised, mida ei saa omavahel võrrelda. Esimese ohu vältimiseks on kõige olulisem põhjalikult läbi mõelda ja tehnilises kirjelduses selgelt sõnastada nõuded ekspertidele, valikukriteeriumid ning ajakava. Teine oht võib tekkida liiga ebamääraselt sõnastatud hindamise eesmärkidest, küsimustest või hinnast/ulatuses.

Taustinformatsioon

Tehniline kirjeldus peaks hõlmama hindamise objektiks oleva programmi lühikirjeldust. Kirjeldus peaks olema lühike, koos viidetega programmidokumentidele või veebilehekülgedele, kust saab leida täiendavat teavet. Materjal võiks hõlmata kokkuvõtet programmi eesmärkidest ja struktuurist ning eelarve ja selle koostise selgitust. Hinnatava programmi taustast veelgi olulisem on aga see, et räägitakse selgeks hindamise taust. Tehniline kirjeldus peaks välja tooma ka hindamisülesande tellija ja teised olulised hindamisprotsessis osalevad huvigrupid. Taustinformatsioon võiks olla maksimaalselt 2 lehekülje pikkune.

Hindamise ulatus

Tehnilises kirjelduses esitatakse hindamise konteksti ja ulatuse ülevaatic tutvustus. Oluline on kohe hindamisprotsessi alguses kindlaks määrata hindamise ulatus, lähtudes institutsionaalsest, ajalisest, sektoraalsest või ka näiteks geograafilisest aspektist. Teisisõnu selgitab tehniline kirjeldus, mida täpselt hindama hakatakse – kas poliitikat, programmi, üksikut meedet või projekti. Tuleb täpsustada, kas hinnatakse programmi sisu või rakendussüsteemi või mingit konkreetset teemat süvitsi (nt ettevõtluse arendamine) ning millist rakendamise ajaperioodi hinnatakse. Näiteks programmi hindamisel tuleb ka täpsustada, kas hinnatakse kogu programmi (nagu nt tuli hinnata kõiki Phare projekte üks kord aastas) või ainult teatud osi (nt 1. prioriteet; 2 esimest voo-ru). Lisaks tuleks öelda, kas hindajatelt oodatakse teatud osadele rohkem keskendumist ehk kus on hindamise aktsent.

Osapooled

Osapoolte juures tuuakse välja, kes on olnud ettevalmistamise faasis kaasatud, kas nad on ToRi näinud/kommenteerinud, kes on kliendid (kes soovivad hindamist), kes on tellija (kes maksab), kes on hinnatavad. Lisaks täpsustatakse siin, kes kuuluvad hindamise juhtkomisjoni. Kui on veel osapooli, kelle arvamust oleks oluline arvesse võtta (nt eksperdid), tuleks ka neid nimetada. Kõigi osapoolte kohta tuleks selgitada, mis on (või on olnud) nende roll hinnatavas programmis, milline on nende kapatsiteet kaasa töötada ja sisendeid anda ning kui palju hindajad võiksid/peaksid neid interaktiivsetes tegevustes kaasama.

Hindamise eesmärk

Tehnilises kirjelduses tuuakse välja hindamise üldisemad ja spetsiifilisemad eesmärgid. Üldine eesmärk on tavaliselt hinnatava objekti elluviimisele panustamine. Spetsiifilised eesmärgid ütlevad, miks on vaja hinnata.

Lääne-Euroopas on väga levinud pakkujate võimalus kliendiga eelnevalt kokku saada (või talle helistada), et hindamise tausta uurida. Siinjuures ei ole vaja karta ebavõrdset kohtlemist, kui võimalus küsimusi esitada on antud kõigile pakkujatele (kohtlemine oleks ebavõrdne siis, kui osadele pakkujatele vastatakse, teistele mitte).

Hindamisküsimused

Seda osa käsitlesime detailsemalt 1. koolitusmooduli raames. Hindamisküsimustena võib kasutada kirjeldavaid, põhjuslikke, normatiivseid või ennustavaid küsimusi ja hinnangute saamiseks rakendada erinevaid meetodikaid. Otstarbekas on piirata küsimuste arvu minimaalse tõeliselt asjakohaste küsimuste tasemeni, mis võimaldab tellijal teha ka paremat kvaliteedikontrolli. See on fookuse teema: mida rohkem küsimusi, seda ebaselgem on fookus ja pinnapealsem tulemus, isegi kui küsimused ise on detailselt sõnastatud (hindamisressurside killustamine). Optimaalne hindamisküsimuste arv oleks 3, kuid mitte üle 5. Oluline on ka tähele panna, et mitu küsimust ühe teema kohta on tegelikult erinevad hindamisküsimused, isegi kui need on seotud.

Hindamistüüp

Tehnilises kirjelduses täpsustatakse, kas tegemist on eelhindamise, vahehindamise, järelhindamise, temaatilise hindamise või ad-hoc hindamisega (ehk kas selle vajadus tekkis ootamatult, kiire probleemi lahendamiseks või kiire küsimuse vastamiseks), vahel on ka võimalikud vahevariandid ehk kombinatsioonid. Näiteks viiakse niinimetatud kolmveerand-hindamine läbi vahe- ja järelhindamise vahel, et anda sisendeid juba järgnevale perioodi programmeerimisele, kuna traditsiooniline järelhindamine jääb sellisel puhul hiljaks.

Olemasolevate teadmiste ja infoallikate ülevaade

Selle osa eesmärk tehnilises kirjelduses on anda tulevastele hindajatele ülevaade teabest, mis on nende kasutuses hindamise läbiviimiseks. See on hindajate jaoks väga oluline meetodika valiku tegemisel. Osa peaks viitama peamistele programmeerimisdokumentidele, eelmistele läbiviidud hindamistele, seiresüsteemile, samuti muudele programmi rakendajate kasutuses olevatele aruannetele ja andmeallikatele. Kui tellijal on võimalik, tuleks anda aus hinnang hinnatavuse ja andmeallikate kvaliteedi ning usaldusväarsuse kohta. See on oluline, et hindajad saaksid kaaluda juba ette „hinnatavust“ ehk kas kõigi küsimuste jaoks on triangulatsioon võimalik ja millistest allikatest otsida iga küsimuse jaoks infot.

Hindamisprotsessi korralduse kokkuvõte ja töö tegevused / tulemused

Siin esitatakse hindamise läbiviimise üldine kirjeldus ja selle etapid, planeeritavad koosolekud (näiteks *kick-off* ja *debriefing* ehk hindamise alguskoosolek ja lõpukoosolek) ja väljundid, mille esitamist hindajalt nõutakse koos vastavate tähtaegadega (näiteks alustamise ja lõpparuanne). Soovitavalt esitatakse ka juba kvaliteedikontrolli ja kommenteerimise protsesside korralduslikud aspektid: kes, millal ja kui mitu korda aruandeid kommenteerib, mis ajaks esitatakse kommentaarid jne. Kas koostatakse vahearuanded? Kas toimub *debriefing*-koosolek ja kui, siis millal – kas hindamise lõpus või pärast mustandaruande koostamist?

Peamised hindamismeetodid või -tehnikad

Vastavalt hindamisülesande sisule ja ulatusele kasutatakse iga hindamise läbiviimiseks erinevaid meetodeid (hindamismeetodeid käsitleti 1. moodulis). Üldiselt ei peeta heaks praktikaks hindajatele ette öelda, milliseid meetodeid kasutada, vaid jäetakse see hindajate endi otsustada. Sõltumatuse hoidmiseks tuleks hoiduda hindamisküsimustest, mis lähtuvad ja programmeerivad sisse teatud kindlate meetodite kasutamise, näiteks kasusaajate uuringu. Teisisõnu tuleks hindamisküsimused sõnastada nii, et need on meetodika osas neutraalsed.

Ajakava

Ajakava tuleks koostada arvesse võttes erinevaid piiranguid, mis võivad hindamise kulgu pikendada. Näiteks esineb tihti viivitusi hanke väljakuulutamisel seoses otsustusprotsessiga, mistõttu võib lüheneda hindamiseks

ettenähtud aeg. Ajakava peab sisaldama kõiki olulisi hindamisetappe alates võitja väljakuulutamisest, projekti alustamise koosolekust ja informatsiooni kogumise faasist kuni projekti lõpparuande kinnitamiseni. Piisavalt tuleb jätta aega hindamisaruande mustandversiooni kommenteerimiseks ja kommentaaride sisestamiseks aruandesse. Sõltuvalt hindamisprojekti ulatusest ja keerulisusest on keskmise hindamisprojekti pikkus tavaliselt 3–4 kuud, aga mahukamate hindamiste pikkus võib ulatuda 6–8 kuuni. Hindamisest, mille kestus on alla 3 kuu, ei saa eriti loota usaldusväärset tulemust, seda eriti suve- või muudel puhkuseperioodidel. Probleemiks võib olla ka osapoolte kättesaadavus, andmete esitamine hindajate palvel, fookusgruppide jaoks ühise aja leidmine ja küsitlustele vastamine (küsitluseks kulub vähemalt 1,5 kuud alates küsimustiku väljatöötamisest kuni statistilise analüüsini). Lisaks võib ka hindamismeeskonna kättesaadavus olla piiratud, näiteks kui esimesed kolm nädalat pole neil aega, algaks kogu protsess juba viivitusega. Ebapiisav (vahel isegi ebarealistlik) hindamise aeg on lisaks ebapiisavale eelarvele üks peamisi põhjusi, miks potentsiaalsed hindajad pakkumisest loobuvad.

Nõuded hindamismeeskonnale / ekspertidele

Tehnilises kirjelduses tuuakse ka välja nõuded hindamismeeskonnale, sh nõuded metodoloogilistele oskustele; eelnevate sarnaste hindamistööde kogemus; regionaalse ja institutsionaalse konteksti tundmine; erialane taust ja võimekus hindamine tähtaegselt läbi viia.

Hindamismeeskonna sõltumatus – hindajate usaldusväärst saab suurendada, kui hindamismeeskond on väline. Tehnilises kirjelduses oleks kasulik paika panna hindamise juhtimiskord, mis toetab valitud hindajate sõltumatust ning küsida juhtidelt kinnitust, et neil pole potentsiaalse hindamismeeskonnaga huvide konflikti. Kui eksisteerib potentsiaalne huvide konflikt, pole mõtet nõuda, et kohe pakkumisel osalemisest loobutakse. Peamine on nõuda läbipaistvust ning plaani, kuidas riski maandatakse, näiteks meeskonna siseselt. Seejärel hindab tellija koos osapooltega, kas potentsiaalne huvide konflikt on piisavalt maandatud.

Tuleks ka kirjeldada, kuidas hindajad pääsevad ligi programmi võtmeisikutele ja juhtkonnale ning tööks vajalikule infole.

Hindamismeeskonna profiil – hindamismeeskond on tavaliselt erasektorist või ülikooli uuringukeskusest. Akadeemilisi asutusi tajutakse sageli sõltumatutena ja kõrge usaldusväärusega tänu nende institutsioonide mainele ja erialastele nõuetele. Samas tuleb akadeemiliste asutuste puhul pöörata tähelepanu potentsiaalsele huvide konfliktile, kuna nad on sagedamini programmi kasusaajad kui erafirmad. Erafirmad on aga sageli aja poolest kättesaadavamad. Valik tuleks teha mitte niivõrd institutsionaalsel alusel, vaid lähtuvalt nõuetest hindajatele, nt kogemused, oskused ja eelnevad teadmised. Erialaseid diplomeid ei maksaks liiga rangelt nõuda, sest tõenäosus, et õpitu on just hinnatava valdkonnaga seotud, on väike, kooliteadmisi võidi omandada kaua aega tagasi ning uusi, hindamisvaldkonnaga seotud teadmisi võidi omandada ka praktikas. Oluline on kogemuse ja teadmiste olemasolu, mitte nende omandamise viis. Potentsiaalselt hindamismeeskonnalt tuleks ka küsida, kuidas meeskonna erinevad kompetentsid, oskused ja kogemused integreeritakse ühiselt töötamisse.

Ettepanekute formaat

Pakkumise koostajatel peaks olema võimalus pakkumistingimusi täpsustada ehk hindamise kohta küsimusi esitada. Tavapärane ettepanekute esitamise formaat koosneb järgmistest osadest:

- 1) arusaam tehnilisest kirjeldusest/ülesandest;
- 2) meetoodika/lähenedamine;
- 3) tegevuskava;
- 4) ajakava ja eelarve.

Nõuded pakkumisele

Selleks, et anda potentsiaalsetele pakkujatele juhiseid ja hiljem kergendada pakkumiste osas otsuse langetamist, võiks tehniline kirjeldus täpsustada, millist infot peab pakkumine sisaldama ja milline peaks olema pakkumise ülesehitus. Need teemad on tavaliselt kooskõlas pakkumiste kaalumiseks rakendatavate valikukriteeriumitega. Võib ka kehtestada piirangud pakkumiste pikkusele, viidates, milline on maksimaalne lehekülgede arv iga osa kohta, ja vormile. Oluline on märkida pakkumiste esitamise tähtaeg.

Eelarve / kulude näitamine

Heaks tavaks on pakkuda välja eelarve ja jätta pakkujate jaoks lahtiseks, mida nad suudaksid sellise eelarve juures ellu viia. See võimaldaks arvestada nn *value-for-money* ja jätab hindamise tellijale suurema kontrolli kulude üle. Alternatiiv sellisele ülevalt-alla lähenemisele oleks, et pakkujad esitavad oma kalkulatsiooni, mis tugineb ülesannetel, mida nad peavad vajalikuks ellu viia. Üldiselt tuleks pakkujaid julgustada oma kulusid peamiste kategooriate kaupa liigendama, näidates ära näiteks andmete kogumise, aruannete koostamise, välitöö maksumuse jne. Nõuda võib ka hindamismeeskonna löikes eeldatavat tööjaotust (koos päevade arvuga), kuna on oluline vältida, et kogenud eksperdid/juhid on *pro forma* pakkumisse kirjutatud, aga tegelikult nad hindamistöös praktiliselt ei osale ega ole hindamise käiguga kursis. Võib ka nõuda, et eksperdid osaleksid suuremal osal koosolekutest, intervjuudest ja fookusgruppidest, kus osapooltel on nende tegelikku osalemist lihtne kontrollida, juhul kui hindaja neid planeerib.

Kui aga reeglid või ostustrateegia ei võimalda ega toeta eelarve avalikustamist, tuleb arvestada riskiga, et pakkujad esitavad meetodikaid nõ seinast-seina (näiteks väga põhjalik, kuid liiga kallis pakkumine versus soodsa hinnaga, kuid kiire/pealiskaudsem pakkumine). Sageli tuleb ette, et parim ehk parima hinna-kvaliteedi suhtega pakkumine osutub liiga kulukaks ja alla eelarve jääb vaid üks pakkumine, mis sisaldab aga lihtsamat/kiiremat/vähem põhjalikku meetodit.

Valikukriteeriumid

Tehnilises kirjelduses tuuakse välja kriteeriumid, mille alusel pakkumisi kaalutakse ja toimub parima pakkumise valik. Lisaks valikukriteeriumite mainimisele peaks tehniline kirjeldus näitama iga kriteeriumi kaalukust või vähemasti reastama need tähtsuse järjekorras.

Näiteks nimetatakse protsentuaalselt teatud aspektide osakaal pakkumises:

- metodoloogilise lähenemise kvaliteet;
- hindamismeeskonna kvalifikatsioon ja varasemad kogemused.
Kogemuste kaalumisel on oluline kindlaks teha, et võtmeekspertid ka realselt hindamises osalevad.
- Hind.

Hinna kaalumine on tundlik, arvesse tuleks võtta läve. Tavaliselt, kui hinna osakaal kõigist kriteeriumitest moodustab üle 50%, hakkavad „paremad pakkujad“ loobuma või üritavad ka nemad hinna põhjal konkureerida, misjärel võib nende eelis kaduda. Hind aga võimaldab hoida meetodikaid kontrolli all, et ei pakutaks liiga keerulisi tegevusi. Peab olema tasakaal eelarve, hinnatava programmi ja küsimuste arvu (ning sisu) vahel. Näiteks, kui on 3 piisavalt spetsiifilist hindamisküsimust ja programmi mahuks on 10 miljonit eurot, on 20 000 euroga võimalik hindamine ellu viia. Kui aga rääkida 10–20 korda suurema programmi hindamisest või hindamisküsimusi on 6–8, siis oleks see juba keerulisem. Vastasel juhul kannatab hindamise usaldusväärsus.

Valikukriteeriumiteks võivad olla ka:

- lähteülesandest arusaamine, selle analüüs ja katmine;
- poliitika tundmine: kas kontekstist on aru saadud;
- väljapakutud metodoloogilise lähenemise universaalsus, originaalsus ja praktilisus;

- asjakohaste hindamiskogemuste ulatus – tehnilised kogemused, spetsiifilised kogemused, vanem- ja nooremekspertide olemasolu;
- rakendatavad ressursid;
- kasulikkus – intervjuude arv, kiirus;
- kas osapooltel on ekspertidega varasemaid kogemusi.

Parima pakkumise valikuks on võimalik ka kutsuda tugevamad meeskonnad pakkumist esitlema ja arutlema. Selline tegevus on ka Lääne-Euroopas väga levinud, kuna see võimaldab otsustada mitte üksnes kirjalike materjalide alusel. Tellijal on võimalik näha, kas hindamismeeskond saab ise täpselt aru, mida pakkumises kirjutati või kasutati olemasolevat (kellegi teise kirjutatud) meetodikat. Lisaks saab hindamismeeskonna lähenemist täpsustada ning pakkumise kohta kriitilisi küsimusi esitada.

Esitamise tingimused ja valikuprotsess

Tehnilises kirjelduses peaks täpsustama ka pakkumiste esitamise tähtaega, kui pikalt pakkumine peab kehtima, tööde üleandmise viisi (postiga, faksiga, e-postiga) jmt. Hea tava kohaselt peaks tehniline kirjeldus näitama pakkumiste valikuprotsessi korraldusviisi ja selles osalejaid. Üldjuhul peaks protsessi eest vastutama või selles osalema hindamise juhtkomisjon.

Ajakava osas tuleks veel kirjutada, millal ligikaudu valitakse välja parim pakkumine, millal on plaanis lepingu sõlmimine ja hindamisega alustamine, samuti, mis juhtub, kui tegevused nihkuvad – kas ka lõppkuupäev lükub edasi või tuleb hindamine kiiremini teostada? Oluline on olla realistlik, mitte lähtuda ideaalsest olukorrast: on hea, kui praktikas jääb aega nt üks nädal rohkem, mitte üks nädal vähem. Viimane lisaks juba protsessi alguses ajasurvet (hindamise lõppfaasis on see üsna levinud ja arusaadav), kuid hindamise alguses on andmete kogumine kogu hindamise vundament ja andmete põhjalikkusele ei tohi järeleandmisi teha.

4.2

Praktilised näited

Alljärgnevad näited on esitatud tehnilise kirjelduse eri aspektide kohta. Näidismaterjalide allikana on kasutatud väljavõtteid Eestis tehtud hindamiste alusdokumentidest.

Nõuded hindamisekspertidele

Näide 1 **Eksperte on vaja hindamisele, mis hõlmab nii administratiivse suutlikkuse kui ka investeringute ning infrastruktuuri projekte**

Pakkuja teenuse osutamise eest vastutavate isikute (võtmeisikute, kokku vähemalt 4 võtmeisikut) haridus ja erialane kvalifikatsioon peab vastama järgmistele tingimustele (pakkuja esitab allnimetatud kohtadele pakutavate võtmeisikute CV-d ning koopiad erialast haridust tõendavatest dokumentidest (õppeasutuste diplomite koopiad)):

a) Projektijuht peab:

- omama kõrgharidust majanduse, õiguse, haldusjuhtimise või sotsiaalteaduste erialal;
- omama vähemalt 5 aastast hindamise- või auditeerimisalast töökogemust ;
- valdama inglise keelt (nii kõnes kui kirjas) vähemalt 4 palli, skaalal 1 – 5 (kus 5 on väga hea);
- olema osalenud vähemalt viies (5) EL rahastatavas projektis;
- omama projektijuhtimise kogemust;
- omama andmekogumise ja analüüsi kogemust;
- omama punktis 3.2.1.4. nimetatud riigi kodakondsust .

b) Hindamisspetsialist (vähemalt 3 inimest) peab:

- omama kõrgharidust majanduse, õiguse, haldusjuhtimise või sotsiaalteaduste erialal;
- omama vähemalt 3 aastast hindamisalast töökogemust;
- valdama inglise keelt (nii kõnes kui kirjas) vähemalt 4 palli, skaalal 1 – 5 (kus 5 on väga hea);
- olema osalenud vähemalt viies (5) EL rahastatavas projektis;
- läbi viinud vähemalt kolm (3) EL rahastatava projekti hindamist;
- omama andmekogumise ja analüüsi kogemust;
- omama teadmisi erinevatest hindamismetodoloogiatest;
- omama punktis 3.2.1.4 nimetatud riigi kodakondsust .

Pakkuja võib pakkuda enam kui kolm hindamisspetsialisti eeldusel, et kõik spetsialistid vastavad punktis b) nimetatud nõuetele. Lisaks projektijuhile ja hindamisspetsialistidele võib pakkuja töö tegemiseks vajadusel kaasata lisapersonali (kes ei ole võtmeisikud).

Selgelt on sõnastatud nõuded hindajate päritolu (kuigi viite asemel võiks olla kirjas, mis riiki silmas peetakse), hariduse ja kogemuse kohta. Siiski tähendavad nii jäigad nõuded kõrgkoolis omandatud erialale, et ei saa näiteks pakkuda hindamisspetsialistiks kogenud eksperti, kes vastab kõigile nõuetele, kuid on hariduselt insener (samas on osa hinnatavaid projekte väga tehnilised).

Näide **Ekspertid sotsiaalsektori projektide hindamiseks**

2

Nõuded hindamist läbiviivatele ekspertidele:

- Tööturuga, sotsiaalse kaasatusega, hariduse ja koolitusega seotud poliitika ja programmide uurimise ja analüüsimise kogemus;
- Juhtimisprotsessi hindamise oskused;
- Kogemus hindamise metoodika ja tehnika osas (nii teoreetilised kui empiirilised aspektid);
- Euroopa Sotsiaalfondi ja EQUAL programmi riikliku ja rahvusvahelise institutsionaalse konteksti tundmine;
- Võime koostada ja esitada hindamisaruanded õigeaegselt

Selged nõuded, mis ei rõhu niivõrd vastavatele formaalsetele aspektidele, nt konkreetsele erialale, mis peab olema omandatud, kui vajalikele kogemustele ja oskustele.

Hindamise ajakava

Näide **Finantsmehhanismi rakendamise skeemi ratsionaalsuse ja efektiivsuse hindamine**

3

1. **Hindamine peab andma vastused järgnevatele küsimustele:**

1.1 Kas olemasolevad rakendamistasandid ja protsessid Finantsmehhanismide rakendussüsteemis tagavad raha parima ärakasutamise? Kas funktsioonide jaotus erinevate asutuste ja tasandite vahel on efektiivne? Kas ja mis ulatuses on ratsionaalne funktsioone delegeerida?

1.2 Kas kontrollisüsteemid Finantsmehhanismide rakendussüsteemis on optimaalsed/efektiivsed ja tagavad raha eesmärgipärase ja korrektse kasutamise? Kas ja kui, siis kus võiks/peaks kontrolli nõrgendada/tugevdama selleks, et süsteem efektiivselt/tulemuslikult toimiks?

1.3 Kas olemasolevaid ressursse on Finantsmehhanismide rakendussüsteemis piisavalt ning kas neid kasutatakse optimaalselt (s.h. inimressursi olemasolu ja kvaliteet)? Kuidas (asutuste lõikes) tuleks ressursi suunata, et ilmnunud kitsaskohad likvideerida?

1.4 Kas Finantsmehhanismide rakendussüsteemis on igal asutusel koostatud või koostamisel protseduurid ning kas need on vajalikud? Kas need protseduurid tagavad vastava asutuse funktsioonide täitmise optimaalselt/efektiivselt ning kas need protseduurid on piisavad (eriti juhul, kui nii välisabi saaja kui ka vastava eelis- ja/või põhivaldkonna eest vastutaja on sama asutus)?

1.5 Millised on Finantsmehhanismide rakendussüsteemi ja selle protsesside riskid (nii asutuste sisemised riskid kui ka välised riskid)?

1.6 Kas projektide valikumehhanismid toetuskeemide puhul on efektiivsed ja tagavad raha parimal viisil kasutamise?

2. Ajakava:

Töö teostatakse 3 kuu jooksul hankelepingu sõlmimisest alates.

3. Nõuded ekspertidele

Pakkuja peab Töö teostamiseks rakendama vähemalt ühte eksperti. Lisaks Ekspertidele võib Pakkuja töö tegemiseks vajadusel kaasata lisapersonali (kes ei ole ekspertid).

Tegu on väga laialtleviku hindamisega. Kolm kuud on liiga lühike aeg, kuna aruanne peab läbima ka kommenteerimisvoorud ning hindamisküsimused eeldavad lisauuringute tegemist (kliendilt ei saa kõigi aspektide kohta lähteandmeid, alusuuringuid vm). Samuti eeldaks nii ambitsioonikas projekt ka kahe eksperti kaasamist miinimumnõudena (näiteks üks neist auditi- ja teine hindamistaustaga).

Pakkumiste hindamiskriteeriumid

Näide Valikukriteeriumid

4

Parima pakkumise valikul võetakse arvesse:

1. Pakkumise vastavust tellija ootustele sh uurimismetoodika valikut
2. Hindamise läbiviija kvalifikatsiooni ja kogemusi
3. Soodsat hinna ja kvaliteedi suhet

Kriteeriumitest lähtub, et tähtis on vastata tellija ootustele, samuti pakkumise soodsus ja hindaja kompetents. Valikukriteeriumite osakaale pole toodud. Seega võib hindamisprotsess olla küllaltki subjektiivne – tellijal on valikuks vabad käed.

Näide Pakkumiste võrdlemine ja hindamine

5

2.1. Ostja võrdleb ja hindab kõiki pakkumisi, mida ei ole tagasi lükatud.

2.2. Pakkumiste hindamisel kasutatakse väärtuspunktide meetodit, mille alusel selgitatakse majanduslikult soodsaim pakkumine järgmiste suhteliste osakaaludega:

1	Tehniline lahendus	80%
2	Hind	20%
Kokku		100%

Hindamine viiakse läbi kahes etapis:

1) Tehniline lahendus:

Nr	Kriteerium	Kaal
1	Pakutud metodoloogia vastavus oodatud tulemustele	50 punkti
2	Pakutud info kogumise ja analüüsimise metodoloogia ratsionaalsus (aja ratsionaalne planeerimine- 15 punkti, piisava arvu võtmeisikute kaasamine- 5 punkti, ratsionaalsed info kogumise meetodid- 20 punkti).	40 punkti
3	Tehnilises kirjelduses sätestatud 5 kohustusliku vahehindamise läbiviimisel kasutatava kriteeriumi (kriteeriumid: asjakohasus, tõhusus, efektiivsus, mõju ning jätkusuutlikkus) rakendatavus pakutud metodoloogia alusel.	10 punkti
Kokku		100 punkti

Iga pakkumise kohta arvutatakse aritmeetiline keskmine. Tehnilise lahenduse eest kõige suurema (aritmeetilise keskmise) punktisumma saanud pakkumisele omistatakse tehnilise lahenduse eest 100 punkti.

Järgnevatele pakkumistele omistatakse tehnilise lahenduse eest punkte järgmiselt: kaalutakse kõige suurema (aritmeetilise keskmise) punktisumma saanud pakkumise teiste pakkumiste aritmeetiliste keskmistega kasutades valemit:

pakkumise aritmeetiline keskmine/suurim (aritmeetiline keskmine) punktisumma x 100.

2) Hind:

Madalaima hinnaga pakkumisele antakse maksimaalne punktide arv- 100 punkti. Teised pakkumised saavad punkte proportsionaalselt vähem kasutades valemit:

madalaim hind/konkreetse pakkumise hind x 100.

Edasi võrreldakse pakkumisi tehnilisele lahendusele ja hinnale omistatud väärtuspunktide alusel:

Pakkumise tehnilise lahenduse eest saadud punktid korrutatakse 0,8-ga ja pakkumise hinnast eest saadud punktid korrutatakse 0,2-ga (võttes aluseks vahekorra 80% hindekaalust tuleb pakkumise tehnilisest lahendusest ning 20% hindekaalust pakkumise hinnast), misjärel saadud punktid liidetakse. Edukaks tunnistatakse pakkumine, mis sai enim punkte.

Pakkumiste hindamise näide:

	Maksimaalne punkti summa	Pakkuja 1	Pakkuja 2
Tehniline lahendus			
Hindaja A	100	88	84
Hindaja B	100	84	82
Hindaja C	100	82	90
Kokku	300	254	256
Aritmeetiline keskmine		84.67	85.33
Tehnilise lahenduse punktid		99.22	100.00
Hind			
Pakkumise hind		€ 951.322	€ 1 060 452
Hinna eest saadud punktid		100.00	89.71
Tehniline lahendus + hind			
Tehnilise lahenduse punktid x 0.80		$99.22 \times 0.80 = 79.38$	$100.00 \times 0.80 = 80.00$
Hinna eest saadud punktid x 0.20		$100.00 \times 0.20 = 20.00$	$89.71 \times 0.20 = 17.94$
Kokku punktid		$79.38 + 20.00 = \mathbf{99.38}$	$80.00 + 17.94 = \mathbf{97.94}$
Lõppjärjestus		1	2

Põhjalikult läbi mõeldud, selgelt sõnastatud, kommenteeritud ja näidetega varustatud valikukriteeriumid. Läbipaistev valikusüsteemi kirjeldus annab pakkujale võimaluse eel-modelleerida võimalikke tehnilise lahenduse ja hinna mõjusid.

5.

Hindamiskriteeriumid

5.1

Taustinformatsioon

Hindamiskriteeriumid

Hindamiskriteeriumid on hindamise analüüsi faasis hindajate peamiseks töövahenditeks, kuna just siis töödeldakse ja jagatakse kogutud informatsiooni vastavalt kindlatele kriteeriumitele. Samuti saab informatsioonile hinnangut anda ainult kindlatele kriteeriumitele tuginedes. Samas pole hindamiskriteeriumid mitte ainult hindajate, vaid ka hindamise tellija töövahend, kuna tihti määravad juba hindamise tüüp ja hindamisküsimused, milliseid kriteeriume on vaja kasutada.

Hindamisküsimused, mis sisaldavad kriteeriumit, jagunevad üldiselt järgmisteks kategooriateks:

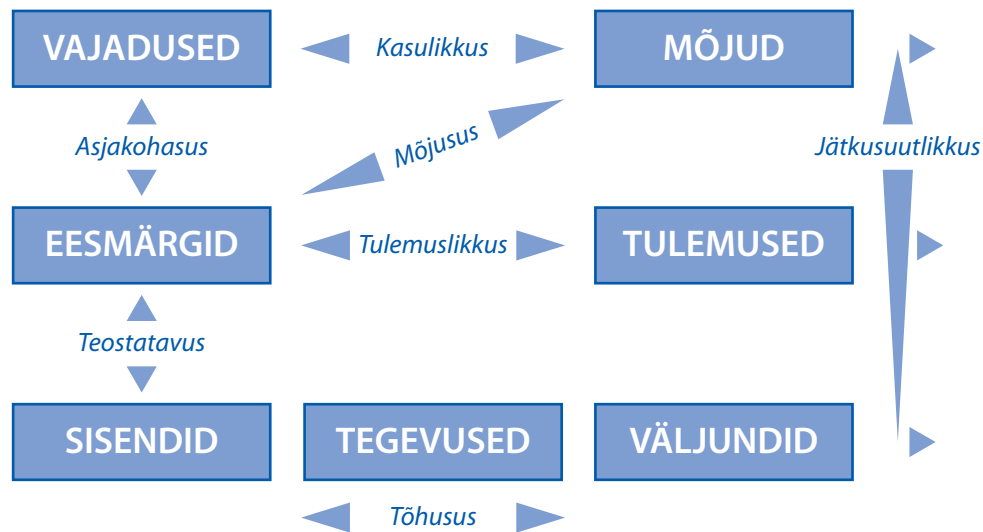
- programmi asjakohasusega seotud küsimused;
- programmi teostatavusega seotud küsimused;
- programmi tulemuslikkusega seotud küsimused;
- programmi tõhususega seotud küsimused;
- programmi kasulikkusega seotud küsimused;
- programmi mõjususega seotud küsimused;
- programmi jätkusuutlikkusega seotud küsimused.

Nimetatud kriteeriumite hindamisel lähtutakse programmi tsüklist ning selle erinevatest elementidest. Programmi või projekti edu sõltub sellest, kui hästi projekti või programmi erinevad elemendid tsükli kokku sobivad ning kui hästi üks osa on teisega seotud. Vastavalt joonisele 1 lähtub hea programm või projekt sihtgrupi **vajadustest**: Kui need ei ole selgelt määratletud, ei ole võimalik ka edukalt sekkuda. Vajadusi ja nende tõenäolisi tuleviku arengusuundi tuleb analüüsida ning selle põhjal formuleerida lahendamist vajavad põhiprobleemid, mille omavahelised seosed peavad olema selged. Probleemid tõlgendatakse omakorda **eesmärkide-na** – positiivselt formuleeritud soovitud tulevikuolukordadena, mis peavad olema selged ning täpsustatud võimalikult väheste indikaatorite kaudu. Kõik osapooled peavad nendest eesmärkidest ühtmoodi aru saama. Erinevate projekti osade rakendamise tulemused tagavad projekti eesmärkide saavutamise.

Kui eesmärgid on paigas, tuleb leida piisavalt ressursse – inimesi, informatsiooni, raha ehk **sisendeid** – eesmärkide saavutamiseks. Sisendid võimaldavad osapooltel läbi viia **tegevusi**, mis **väljundite** kaudu viivad **tulemus-teni**. Tulemused omakorda panustavad programmi või projekti **mõjule** ehk neil on efekt kõrgemal tasemel, mis muudab sihtgrupi olukorra paremaks.

Kõiki allpool kirjeldatud viit kriteeriumi saab selgelt defineerida programmi või projekti elementide kombinatsioonidena:

Joonis 2: Programmitsükkel ja hindamiskriteeriumid



© CyclePlan 2008

Asjakohasus	Vajadused ja eesmärgid	Relevance
s.h Teostatavus	Eesmärgid ja sisendid	Feasibility

Hindamiskontekstis viitab asjakohasuse mõiste programmi eesmärkide sobivusele planeeritud sotsiaal-majanduslike probleemide lahendamiseks. Asjakohasuse kriteeriumi puhul on tähtis küsimus, kui hästi ja selgelt on vajadused, eesmärgid ning sisendid formuleeritud ning kui hästi nad kokku sobivad. Hindamissõnavaras nimetatakse seda **disainiks**. Olulised aspektid on ka programmi või projekti loogilisus, ajastatus ning planeeritud tulemuste õigeaegsus. *Ex-ante* ehk eelhindamise puhul on kõige olulisemad asjakohasuse küsimused, kuna eesmärk on parima strateegia valimine või siis juba valitud strateegia õigustamine ja toetamine. Kuigi asjakohasus on tüüpiline *eelhindamise* kriteerium, tuleb ka vahehindamise käigus analüüsida, kas programmi või projekti hoitakse asjakohasena – kui kontekst muutub, peaks muutma ka sekkumist (ingl.k. *intervention*).

Asjakohasuse kriteeriumi all kasutatakse tihti ka **teostatavuse** kriteeriumit, kuna see kriteerium uurib eesmärkide ja sisendite suhet, nimelt kas püstitatud eesmärgid on planeeritud sisendite hulgaga võimalik saavutada. Täpsemalt vaadeldakse teostatavuse kriteeriumi all, kas programmile eraldatud eelarve on eesmärkide saavutamiseks piisav, kas planeeritud tegevused on sobivaimad soovitud tulemuste saavutamiseks, kas programmi ajakava on realistlik ja kas programmi rakendamiseks on olemas kõigi vajalike osapoolte ja huvigruppide toetus.

Tõhusus	Sisendid ja väljundid	Efficiency
----------------	-----------------------	-------------------

Tõhusus keskendub tegevustele ehk hinnatakse, kuidas toimub sisendite muutmine väljunditeks. Tegevuste kuluefektiivsus (i.k. *value-for-money*) on ka siin oluline teema. Tõhusus on tüüpiline *vahehindamise* kriteerium. Selle kriteeriumi raames kaetavad teemad on programmi või projekti juhtimine, projektide valimine ja rahastamisotsused, suhtlemine, koostöö, otsuste tegemine ja hangete korraldamine, järelvalve ning kaasfinantseerimise vahendite juhtimine, mis kõik iseloomustavad projekti või programmi **protsessi**. Tõhususe all vaadeldakse ka, milles on hinnatav programm olnud eriti edukas ja millised on olnud probleemid, kui sobilikud on olnud lahendused probleemide kõrvaldamiseks ning milline on olnud programmiväliste faktorite mõju.

Tulemuslikkus	Eesmärgid ja tulemused	Effectiveness
----------------------	------------------------	----------------------

Tulemuslikkus ei kajasta otseselt tegevusi - tähtis ei ole, *kuidas* asju tehakse, vaid pigem see, kas jõutakse tulemusteni? Kuigi mitte-oodatud või mitte-planeeritud tulemused võivad väärtust lisada, on kõige olulisem võrrelda saavutatut planeerituga. Siin tuleb vaadata nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid **saavutusi** - kui paberil on tulemused saavutatud, siis kas ka kasusaajad on rahul? Spetsiifiline aspekt efektiivsuse puhul on *deadweight* (eesti keeles „tühikoormus“) ehk see osa tulemustest, mis oleks niikuinii saavutatud, ka ilma sekkumiseta. Peale selle vaatab hindaja, kas tulemused on õigeaegselt saavutatud – suured viivitused vähendavad tulemuste väärtust. Kuna efektiivsust mõõdetakse projekti või programmi lõpus, sobib see kriteerium kõige paremini *järelhindamiseks*. Samas peab vahehindamise käigus *ennustama*, kas praeguse olukorra põhjal on tõenäoline, et eesmärgid saavutatakse projekti või programmi lõpuks.

Mõjus	Eesmärgid ja mõjud	Impact
--------------	--------------------	---------------

Projekti või programmi mõjud ei ole enam (ainult) selle konkreetse sekkumise vastutus, see sõltub ka paljudest teistest teguritest sekkumisvaldkonnas ning võib-olla ka teistest projektidest. Mõjususe all on tähtis analüüsida, kui suur on olnud või vahehindamise korral *saab olema* projekti või programmi panus üldiste eesmärkide saavutamisele. Kasusaaja jaoks tähendab mõju seda, kuivõrd on suutnud / suudab sekkumine mõjutada tema olukorda. Selle juures hinnatakse ka sekkumise **kasulikkust** - kui hästi vastavad (tagantjärele vaadates) efektid (sel juhul mõjud) tema vajadustele? Selle viimase all-kriteeriumiga jõuab hindaja projekti või programmi tsükli alguseni.

Jätkusuutlikkus	Väljundid ja tulemused	Sustainability
------------------------	------------------------	-----------------------

Kuigi jätkusuutlikkust ei saa otseselt defineerida mitme projekti- või programmitsükli elemendi kombinatsioonina, vaatab hindaja selle kriteeriumi korral peamiselt väljundeid, tulemusi ning mõjusid. Võtmeküsimus on, kas on reaalne eeldada, et väljundeid ning tulemusi kasutatakse ka pärast projekti või programmi lõppu – ehk kas **tulemusi hoitakse elus**? Ainult siis, kui väljunditest saavad kasutatavad tulemused, saab sellele küsimusele vastata positiivselt. Mida rohkem aega möödub pärast projekti lõppu, seda vähem tähtis on väljundite jätkusuutlikkus ja seda tähtsam on mõjude jätkusuutlikkus. On selge, et jätkusuutlikkus ei saa olla väga suur, kui kasulikkus on väike ehk kui sekkumise efektid ei vasta kasusaaja ootustele või vajadustele. Sellisel juhul ei ole kasulik edaspidi ka selle väljundeid või tulemusi kasutada. Tulevikku vaadates analüüsib hindaja, mida on kokku lepitud lisainvesteeringute ning hooldustööde eelarvete või kirjutatud strateegiate, plaanide, juhendite või muude raportite uuendamise ja kohandamise osas. Koolituste juures on oluline analüüsida, kuidas tulevikus kavandatakse korraldada suurematele sihtgruppidele sama või lisakoolitust või kas programmi raames on korraldatud koolitajate koolitust, kes omandatud teadmisi tulevikus kolleegidele jagaksid.

Lisaks eelnevale viiele põhikriteeriumile saab hindamiste käigus täiendavalt vaadelda veel ka muid kriteeriumide kasutamisega seonduvaid aspekte:

Kasulikkus (utility)

Kasulikkuse kriteeriumi all hinnatakse programmi saavutatud mõjusid laiemas ühiskondlikus ja majanduslikus kontekstis. Kasulikkus on eriline kriteerium, kuna seda ei saa otseselt seostada programmi ametlike eesmärkidega. Samas võib olla mõistlik formuleerida kasulikkuse küsimust juhul, kui näiteks programmi eesmärgid on halvasti defineeritud või programmi rakendamise käigus on ilmnenud ootamatuid mõjusid. Siiski tuleb seda kriteeriumit kasutada ettevaatusega tagamaks, et hindajate valik oluliste kasulikkusega seotud vajaduste või küsimuste kohta poleks liiga subjektiivne. Üks võimalus seda riski vältida on teiste huvigruppide, eriti näiteks plaanitavate kasusaajate kaasamine kasulikkusega seotud küsimuste valimisse / formuleerimisse.

Lisaväärtus (additionality) näitab, kas sekkumine töö kaasa täiendavaid tulemusi lisaks plaanipärasele, mida sooviti saavutada.

Tühikoormus (deadweight) tähendab, et sekkumise väljundid, tulemused ja mõjud oleksid saavutatud ka ilma konkreetse programmi panuseta. Seega on tühikoormus lisaväärtuse peegelpilt (ehk LV=1-TK).

Ümberpaiknemine (displacement) tähendab, et sekkumise tulemusena vähenes sotsiaal-majanduslik areng mingis muus piirkonnas või valdkonnas.

Sellistele küsimustele saab hindamise käigus vastust otsida eelkõige suuremahuliste programmide puhul, kus lisaks programmi otsestele mõjudele tuleb arvesse võtta ka teisi asjaolusid ja selgitusi väljundite ja tulemuste kohta.

Näiteid tüüpilistest põhikriteeriumitega seotud hindamisküsimustest:

- **Asjakohasus:** Mil määral on programmi raames püstitatud eesmärgid end õigustanud lähtudes esialgsetest vajadustest? Kas nende vajadust on võimalik endiselt tõestada? Kas valitud eesmärgid on kooskõlas kohalike, riigi ja Euroopa taseme prioriteetidega?
- **Tõhusus:** Kas maksumaksja raha on otstarbekalt kasutatud ja kas eesmärgid saavutati võimalikult madala hinnaga / kuluga? Kas juhtimissüsteemid toimivad edukalt ja kas rakendamise ajaplaanidest on kinni peetud?
- **Tulemuslikkus:** Kui edukas on olnud programm ja kui suures ulatuses on eesmärgid saavutatud? Kas eesmärgid ja tulemused saavutati õigeaegselt? Kas programmiga saavutati soovitud tulemused? Kas samu tulemusi oleks olnud võimalik saavutada ökonoomsemalt ehk vähema rahaga? Kas muude vahenditega oleks olnud võimalik saavutada paremaid tulemusi?
- **Mõjus:** kas sekkumine (programm) panustab selle laiematesse eesmärkidesse vastavalt planeeritule? Kui suur on sekkumise panus võrreldes teiste programmidega? Kas sekkumise mõjusid on võimalik näha ka programmi osapoolte ja kasusaajate peal? Kas programmi rakendava organisatsiooni administratiivne suutlikkus on programmi rakendamise mõjul paranenud?
- **Jätkusuutlikkus:** Kas saavutatud tulemused ja mõjud, sealhulgas institutsionaalsed muudatused, on püsivad? Kas mõjud on ilma edasise finantstoetuseta püsivad? Kuidas on programmi rakendamisel saadud kogemusi võimalik arvesse võtta järgmiste sarnaste programmide rakendamisel?
- **Kasulikkus:** Kas programmi oodatud ja ka ootamatud tulemused (*effects*) on otseste ja kaudsete kasusaajate seisukohast vaadatuna rahuldavad? Kas ilmnunud mõju vastab esialgsetele vajadustele?

5.2

Praktilised näited

Alljärgnevad näited on hindamiskriteeriumite kasutamise kohta. Näited pärinevad enamalt jaolt *Euroopa Liidu Equal ja Phare/Üleminekufondi programmide hindamistest, kuna Eestis on just nendes kontekstides kõige selgemini kriteeriumite põhiselt hinnatud* (näiteks ei ole Eestis olnud struktuurifondide raames kriteeriumite kasutamist – meetoodika valik sõltub eelkõige hindamisküsimustest).

Asjakohasuse kriteerium

Näide 1 Kõik projektid on eriti asjakohased tänu nende vastavusele põllumajanduse valdkonna võtmedokumentidega nagu liitumispartnerluse leping (Accession Partnership) ja liitumisprotsessi regulaarsed aruanded. Paljudel juhtudel põhinevad projektid ka eelmistel Phare ja valdkondlikel bilateraalsel toetusprojektidel.

Asjakohasuse hindamisel on oluline vaadata projektide seotust vastava ala poliitiliste alusdokumentidega.

Näide 2 Projektid on tihti välja arenenud otse Euroopa Komisjoni Toidu- ja Veterinaarbüroo tehtud ülevaatuste leidudest ja soovitustest.

Asjakohasust toetab ka projekti seotus konkreetsete parandamist vajavate valdkondlike aspektidega, mis lähtuvad näiteks Euroopa Liidu nõuetest.

Näide 3 Üldine projektide kavandamise tehniline kvaliteet avaldub sidususes ja selles, et loogilise planeerimise maatriks on väga üksikasjalik. Vahe projekti otsese ja üldise eesmärgi vahel on üldiselt selge ning tulemused ja tegevused on esitatud piisavalt detailselt. Objektiivselt kontrollitavad indikaatorid (OVI-d) on tervikuna üldiste ning otseste eesmärkide ja oodatavate tulemustega kooskõlas ning nad vastavad SMART põhimõtetele (konkreetne, mõõdetav, saavutatav, asjakohane ja ajagraafikuga seotud).

Hinnata tuleb seoseid projekti eri tasandite väljundite vahel (väljundid, tulemused, eesmärgid) ja mõõdikute rakendatavust tulemuste seirel ning hindamisel.

Näide 4 Projekti eelarvet ei analüüsitud küllalt põhjalikult, leidmaks õigeaegselt, et ei olnud piisavalt ressursse erinevate tegevuste, eriti ettevalmistavate uuringute ja ehituse, finantseerimiseks.

Asjakohasuse all tuleks hinnata rahaliste vahendite planeerimist.

Näide 5 Rahvusvahelise koostöö printsiibi rakendamise asjakohasus. Ühelgi projektil rahvusvaheliste partnerite leidmisega probleeme ei olnud, pigem oli valik, mille hulgast sobivaid partnereid leida, suur. Partnerid avaldasid üldjuhul ise huvi ja Eesti osapooled tegid sealt oma valiku. Tööturuameti abiga partnerite otsimisel jäadi rahule.

Lõik kirjeldab tegevusi ning osapoolte rolli rahvusvahelise koostöö algatamisel. Sisuliselt ootaks siin analüüsi, kas selline koostöö on üldse vajalik ja mis on selle oodatav lisaväärtus.

Tõhususe kriteerium

Näide 6 Projektide teostuse tõhusus on olnud põllumajandusvaldkonna projektide peamine nõrk külg. Suurem osa projekte on märkimisväärselt hilinenud ja see on viinud viimasel hetkel sõlmitud lepinguteni ning tulemused on saavutatud planeeritust hiljem. Paljudel juhtudel on hilinemise mõju olnud veel halvem – kas on tegevusi tühistatud ja/või ei ole ettenähtud tulemusteni üldse jõutud.

Hea tava on alustada hindamisaruande esimest lõiku iga kriteeriumi all hinnanguga ja seda siis alljärgnevas tekstis põhjendada ning näidetega toetada. Ajakasutus on teema, mida kindlasti tuleks tõhususe all kommenteerida.

Näide 7 Vajadus muuta projektikirjeldust (Project Fiche - PF) mõjutab ka valdkonna projektide tõhusust. Viivituse põhjustasid nii PF paranduste tegemiseks vajalik aeg kui ka Euroopa Liidu Laienemisdirektoraadilt nõusoleku saamine.

Kui pärast programmeerimisfaasi on vaja teha muudatusi projektikirjelduses, siis muudatuste sisseviimise kiirus on juba tõhususe, mitte asjakohasuse küsimus.

Näide 8 Viimaste aastate jooksul on valdkonna-sisene koordineerimine muljetavaldavalt paranenud, enamalt jaolt Põllumajandusministeeriumi aktiivsema rolli tulemusena.

Osapoolte koostöö juhtimine on tõhususe aspekt.

Näide 9 Valdkonnas on tõusnud ka kasusaavate organisatsioonide võimekus mõista ja rakendada Phare/Üleminekufondi protseduure.

Samuti kuulub tõhususe alla protseduuridesse puutuv.

Näide 10 Plaanide kohandamine projekti teostuse ajal tõstis kulutõhusust ja on tõend paindlikkusest.

Kulutõhusus (sama saavutada vähema rahaga) ja paindlikkus on ka tõhususe alla kuuluvad teemad. Üldjuhul on paindlikkus positiivne, kuid liigne kaugenemine projektikirjeldusest (kui seda ametlikult ei muudeta ega täiendata) võib kujuneda probleemiks.

Näide 11 Projektijuhi pühendumus ja paindlikkus on projektile kasuks tulnud.

Projektijuhi tegevusele tuleks hinnang anda tõhususe kriteeriumi all.

Näide 12 Tõhususe puhul on peamine positiivne järeldus see, et projektidel on suhteliselt kõrge projekti eelarve lepingutega kaetuse tase, keskmiselt umbes 95-100%. Sama kehtib ka väljamaksete taseme kohta, mis ei ole veel nii kõrgele tõusnud, aga tõenäosus, et nii tulevikus juhtub, on üsna suur.

Tõhususe all tuleks kommenteerida projektile eraldatud vahendite kaetust lepingutega ning väljamaksete taset.

Tulemuslikkuse kriteerium

Näide 13 Kuna suurem osa projekte tõenäoliselt saavutavad oma otsesed eesmärgid, on tulemuslikkuse prognoos hea.

Tulemuslikkuse hindamisel on üks tähtsamaid aspekte projekti/programmi otseste (spetsiifiliste) eesmärkide saavutamine.

Näide 14 Juhul kui kõik hanked õnnestuvad (ehituslepingute osas on risk suurim), on projekti otsese eesmärgi saavutamine tõenäoline, kuigi see toimuks planeeritust aasta võrra hiljem.

Kui projektid pole lõppfaasis, tuleb tihti kasutada tingimuslikke hinnanguid. Antud juhul sõltub edu hangete õigeaegselt toimumisest ja lepingute sõlmimisest.

Näide 15 Projekti tulemuste saavutamine on ohus, kuna on vähendatud aega, mis oli ette nähtud grandiskeemi projektide rakendamiseks. Vastavalt juhendmaterjalidele oli MTÜdel 12 kuud aega projektide elluviimiseks, kuid seda lühendati 11 kuule ja võib selguda, et aega on vaid 10 kuud (kõik toetatud MTÜd kinnitasid, et 11 kuud on piisav, kuid sellist garantiid pole lühema perioodi puhul).

Pärast hangete lõppu peab olema aega ka sisulisteks tegevusteks. Tulemuste kvaliteet võib kannatada liigse kiirustamise tõttu.

Näide 16 Grandiskeemis osaleb 11–12 MTÜd. Need MTÜd omandavad lisakogemuse, kuid kuna väiksemad vähemkogenud MTÜd jäid taotlejate ringist välja, siis paljudel praegustel osalejatel oli juba märkimisväärne kogemus ja oskused. Seega võib hinnata saavutatud lisaväärtust küllaltki väikseks. Vastavalt indikaatorile oli plaanis, et 40 MTÜd omandab kogemusi, seda ei saavutata kindlasti.

Tulemuslikkuse all analüüsitakse ka numbriliselt väljendatavate tulemuste (sageli otseste eesmärkide või tulemuste indikaatorid) vastavust esialgselt planeeritule.

Näide **17** **Partnerluse printsiibi rakendamise tulemuslikkus.**
Osade projektide raames on partnerite osaluse intensiivsus küll projekti käigus langenud, kuid projektijuhid on sellistel juhtudel tegevuskava vastavalt muutnud ja/või uued partnerid leidnud ning projekti tulemusliku käivitamise siiski taganud.

See on tekst tulemuslikkusele antud hinnangu põhjendamiseks. Kirjeldatakse projektijuhi tegevusi probleemide ilmnmisel – tundub, et see info võiks olla pigem tõhususe kriteeriumi all. Millised on olnud partnerite kaasamise lisaväärtus ning tulemused, siit ei nähtu.

Näide **18** **Kaasamise printsiibi rakendamise tulemuslikkus.**
Saadud tagasiside arvestamiseks kasutatakse erinevaid meetodeid, peamiselt korraldatakse regulaarseid koosolekuid, kus analüüsitakse koos saadud tagasisidet ning tekkinud probleeme ja korrigeeritakse vajadusel projekti edasist tegevuskava. Ühes projektis on näiteks vähendatud sihtgrupi liikmete arvu, et pakkuda parimat kvaliteeti teenuste osas.

Kirjeldatakse jälle rohkem tegevusi kui tulemusi. Ei ole hinnangut, kas projektiga kaetava sihtgrupi vähendamine ning väidetav teenuse kvaliteedi tõstmine selle arvelt on positiivne tulemus või ei. Ehk tuleks keskenduda selle asemel, mida tagasisidega tehti, hoopis sellele, kui palju tagasisidet saadi (kui kaasamine tähendab sihtgrupi huvi tekitamist ja seejärel arvamuse väljendamist) ja mis sisuliselt sellest kasu oli.

Mõjususe kriteerium

Näide **19** Kindlaid järeldusi programmi mõju kohta pole praeguses faasis võimalik teha, kuna enamik projekte pole lõppenud. Siiski tundub tõenäoline, et enamik projektidest tekitab positiivset mõju.

Kuigi mõju ilmneb üldjuhul projekti lõppfaasis või isegi pärast projekti lõppu, on hindamise hea tava siiski prognoosida kogutud faktide põhjal eeldatavat mõju.

Näide **20** Hinnatud projektid on üldiselt tõstnud kasusaajate võimekust täita oma funktsioone, isegi kui nende kohustused on vahepeal veelgi laienenud.

Tihti kirjeldatakse mõju all institutsionaalse võimekuse arengut.

Näide **21** Projektide suurim mõju on olnud õhu kvaliteedi ja avalikkuse teadlikkuse kasv.

Kui võimalik, tuleks välja tuua otsesed mõjud ning selgitada, kuidas need avalduvad.

Näide **22** Projekti mõju ei saa hinnata kaudse eesmärgi saavutamise põhjal, kuna see eesmärk praktiliselt kordab projekti otsest eesmärki. Üldiselt on projektil siiski laiem mõju, kuna projekt on mõjutanud Paldiski õhukvaliteedi, elukeskkonna ja imago paranemist.

Tavaliselt on üldistesse (laiematesse) eesmärkidesse panustamine üks põhilisi aspekte, mida mõju all analüüsitakse. Samas võib alati ka kirjeldada nn ootamatuid (*unexpected*) mõjusid.

Näide 23 Ühe kaudse positiivse mõjuna võib välja tuua eelduste loomise tulemuste jätkusuutlikkuseks ja uute projektide arendamiseks tänu kasusaajate Euroopa Liidu rahastatud projektide alaste teadmiste ja kogemuste kasvule.

See hinnang tunduks olevat asjakohasem jätkusuutlikkuse kriteeriumi all, kuna kirjeldatakse sarnaste tegevuste jätkamise võimekuse kasvu projektis osalevates institutsioonides.

Näide 24 Peamiseks negatiivseks aspektiks mõju osas on asjaolu, et mõnede projektide eelarved pole piisavad, et saavutada mõju, mida on eeldatud projektikirjelduse kaudse eesmärgi all.

Jutt käib programmeerimise käigus tehtud veast (eelarve piisavus), kuid tulemuseks on laiemate eesmärkide saavutamatus. Siiski tundub, et see hinnang kuulub pigem asjakohasuse kui mõju kriteeriumi alla.

Jätkusuutlikkuse kriteerium

Näide 25 Loodud infrastruktuuri hoolduskulud PRIAs on märkimisväärsed. Hinnanguliselt on riistvara ja tarkvara infrastruktuuri hoolduskulu umbes 15-20% esialgsest kapitali investeerimiskulust.

Soetatud seadmete hoolduskulud on tihti tähtis jätkusuutlikkuse aspekt.

Näide 26 Teine võimalik oht mõjude jätkusuutlikkusele X ministeeriumi projektides on suur asutuse-sisene kaadrivoolavus.

Kõrge kaadrivoolavus on jätkusuutlikkuse seisukohast risk.

Näide 27 Projekti tulemuste kuuluvus ja kasutajad on selgelt identifitseeritud, olles jaotatud kahe organisatsiooni vahel, millest üks on otseselt Keskkonnaministeeriumi (ITK) järelevalve all.

Jätkusuutlikkuse seisukohast on positiivne, kui on selge, kes haldab edaspidi projekti väljundeid.

Näide 28 ToR-idest saadud info ja projekti käigus väljatöötatud juhised võetakse arvesse järgmise EL regionaalse poliitika programmeerimisperioodi investeerimisprojektide ettevalmistamisel.

Kas ja kes edaspidi saab hinnatava projekti väljundeid kasutada – ka see on jätkusuutlikkuse aspekt.

Näide 29 Projekti jätkusuutlikkus sõltub toetatud MTÜde ellujäämisprotsendist ja sellest, kas koolitatud ja kogenud töötajad jäävad neisse organisatsioonidesse.

Jätkusuutlikkuse võtmeküsimuseks on ka, kas toetatud organisatsioonid saavad pärast toetusprojekti lõppu majandamisega ise hakkama.

Näide
30 Projektis on ette nähtud mitu pilootprojekti pakendijäätmete kogumiseks, kus osalevad ka omavalitsuste esindajad. Selline asjaliste kaasamine ja koostöö erinevatel aladel loob head eeldused projekti jätkusuutlikkuseks, kuna asjaosalistel saab olema sarnane kogemus uute süsteemide loomisel.

Laiem projekti haaratud asjakohaste institutsioonide ring on tihti positiivne jätkusuutlikkuse aspektist.

Näide
31 Projekti jätkusuutlikkust toetab projekti raames tulevaste koolitajate koolitamise fakt ja ka see, et projekti teemad on lülitatud õppekavadesse.

Koolitajate koolitamine on asjaolu, mis loob tihti eeldused jätkusuutlikkuse positiivseks hindamiseks.

6.

Indikaatorid

6.1

Taustinformatsioon

Indikaatorid

Indikaatorite süsteemi kasutatakse Struktuurifondide ja ka teiste EL programmide raames ühe juhtimisvahendina. Ka seire ja hindamise kontekstis on indikaatorid üks mitmetest instrumentidest programmide rakendamise edukuse mõõtmiseks.

Indikaatorid peavad aitama vastata strateegilise planeerimise neljale küsimusele:

1. Kus me oleme?
2. Kuhu me tahame jõuda?
3. Kuidas me sinna jõuame?
4. Kuidas me teame, kas me oleme õigel teel (või oleme päralt jõudnud)?

Indikaatorid väljendavad:

1. projektide, meetmete, prioriteetide ja programmide kvantifitseeritud eesmärgid;
2. projektide, meetmete, prioriteetide ja programmide rakendamise tegelikku progressi ja saavutustasemeid;
3. finantsplaani elluviimise progressi.

Indikaator koosneb definiitsioonist, väärtusest ja selle mõõtmise ühikust. Indikaatorite peamine ülesanne on rakendajatel/otsustajatel võimaldada täita planeerimise funktsiooni (enne elluviimisega alustamist kokku leppida „mida me täpselt saavutada tahame ja kas kõik saavad sellest ühtmoodi aru?“) ja teiseks seirata programmi rakendamist ja vajadusel teha otsuseid programmi muudatuste osas. Seega on oluline, et kogutav informatsioon indikaatoritasemete kohta oleks piisavalt täpne, asjakohane ja õigeaegne. Lisaks peab indikaator olema selge, hästi defineeritud ja üheselt arusaadav. Indikaatori määramisele peab eelnema põhjalik konteksti analüüs ja arusaam eeldatavatest programmi põhjuslikest seostest. Indikaatorile peab olema määratud baasväärtus ja eeldatav sihtväärtus (ehk sihtmäär) ning definiitsioon, kuidas selle täitmist mõõdetakse. Lisaks sihtväärtusele võib indikaatorile määrata veel ka vahepealseid nõuandepunkte, mis tuleks nt rakendamise käigus saavutada. Neid verstepunkte nimetatakse mõnikord kontrollväärtuseks.

Indikaatorite määramisel tuleks lähtuda järgmisest põhimõttest: mida lühem on indikaatorite nimekiri ja mida asjakohasemad (st otsesemalt eesmärgi saavutamist hinnata võimaldavad) on indikaatorid, seda parem.

Indikaatorite määramisel tuleks võimaluse korral aluseks võtta eelneval programmiperioodil kasutatud indikaatoreid antud tegevusvaldkonnas, sest valdkonna arengu pika-ajaliseks seireks on vajalik võrreldavate indikaatorite olemasolu. Määramisel tuleb samas jälgida, et rakenduskava indikaatorid oleksid vastavuses ja toetaksid „Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013“ indikaatoreid.

Indikaatorite määramisel saab võimaluse ja otstarbekuse korral lähtuda Euroopa Komisjoni vastavast metoodilisest juhendist.

Indikaatorite süsteem ja programmiüksused

Indikaatorid moodustavad olulise osa Struktuurifondide planeerimise ja rakendamise kõikides faasides:

- indikaatorid kui osa planeerimise protsessist – eesmärkide kvantifitseerimine;
- indikaatorid kui osa rakendamise, sh järelevalve süsteemist (sisulise progressi jälgimine / eesmärkide saavutamine);
- indikaatorid kui osa hindamise süsteemist – erinevate hindamiste läbiviimine;
- indikaatorite rakendamine erinevatel tasanditel: strateegiline programmi tasand, prioriteedi tasand, meetme tasand, projekti tasand.

Kõikides nendes staadiumites mõjutab indikaatorite süsteem otsuste vastuvõtmist ja tegevuste elluviimist, kuna indikaatorite abil on võimalik välja selgitada eesmärkide saavutamise efektiivsust, sealhulgas rakendus- kava tasuvust.

Eesmärkide määramine

Indikaatorite väljatöötamisel lähtutakse eesmärkidest ja vastavalt sellele eristatakse eri tasandi indikaatoreid. Eesmärkide püstitamine, nende seotus tulemuste ja tegevustega ning indikaatorite (möödikute) asjakohasus on programmi kujundamisel võtmetähtsusega, kuna programmi edukust hinnatakse eesmärkide saavutamise põhjal. Eesmärk on hetkeolukorra analüüsi alusel püstitatud konkreetne möödetav siht, mis väljendab taotletavat mõju või tulemust. Eesmärke võib ühe prioriteetse suuna kohta olla mitu ning nad võivad ka moodustada hierarhia (nt suuna üldeesmärgid – seotud alleesmärgid).

Eesmärkide juures peavad olema määratletud indikaatorid (üks või mitu), mis aitavad mõõta eesmärkide saavutamist kvantitatiivselt ja/või kvalitatiivselt ning ka ajaliselt (kas eesmärgid saavutati õigeaegselt). Indikaator väljendab eesmärki, st taotletavat tulemust või tegevuste teostamise väljundit möödetaval viisil.

Vahetud (operational) eesmärgid on lähtekohaks programmi väljundite (*outputs*) hindamisel. Selle taseme indikaatoreid nimetatakse väljundi indikaatoriteks.

Väljundit defineeritakse kui projekti / programmi tulemusena valminud toodet. Sellist tüüpi tulemus on tavaliselt juhi otsese kontrolli all. Väljundist rääkides on vaja täpsustada: 1) mis programmi tulemusena valmib ja 2) mis ajaks.

Väljundi indikaatorid esindavad programmi vahetuid tagajärgeid, ehk siis seda, mida saavutatakse programmiga seonduvate kulutuste arvel – kaubad või teenused, mis on projekti raames tehtud kulutuste tulemuste tagajärjeks (nt toetatud ettevõtete arv, koolituskursusel osalejate arv, ehitatud teede pikkus kilomeetrites jne.).

Sisendid (inputs) on vahendid väljundite tootmiseks. Need sisaldavad nii eelarvelisi vahendeid (finants-, administratiivsed ja inimressursid), aga ka kasusaajate või elanikkonna sihtgrupi muid kulusid (näit. kaasfinantseerimine, administratiivsed kulud).

Sisendi indikaatorid mõeldavad rahalisi või muid, mitterahalisi sisendeid programmi toimimisse, näiteks: programmiga seonduvad kulutused, programmi rakendamisega seotud organisatsioonide / inimeste arv.

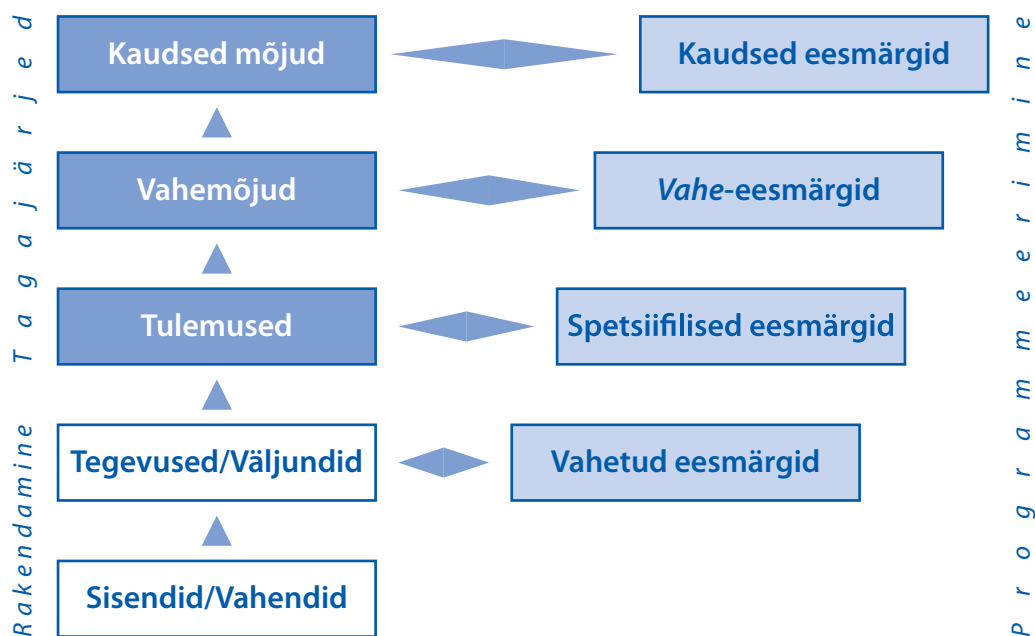
Spetsiifilistest (specific) eesmärkidest lähtuvalt hinnatakse programmi lühiajalisi tulemusi otseste kasusaajate tasandil. Selle taseme indikaatoreid nimetatakse tulemusindikaatoriteks. Tulemusindikaatorid kajastavad tulemusi, mis on saavutatud projekti elluviimise käigus ja mõeldavad programmi põhjustatud vahetuid hüvesid või mõju kasusaajate jaoks (nt. toetust saanud ettevõtetes loodud töökohtade arv, edukalt koolituse läbinute arv, uute teede kasutamise säästetud aeg, konsultatsiooniteenuseid saanud ettevõtete rahulolu ja areng, jne.). Mõnedes uuemates EK välja antavad juhendites on neid nimetatud ka „immediate impact” indi-

kaatoriteks, mis võib olla aga veidi segadust tekitav (kuna tegemist ei ole mõjude, vaid siiski tulemustega). See on kõige kõrgem tasand, mille saavutamise eest projekt või programm ise vastutab, kuna kõrgematel tasanditel sõltutakse juba liiga palju mitmetest konteksti teguritest.

Vahe-eesmärgid (intermediate) on aluseks programmi lühema- ja pikemaajaliste mõjude hindamisel nii programmi otseste kui ka kaudsete kasusaajate tasandil. Selle taseme indikaatoreid nimetatakse mõjuindikaatoriteks. Sellel tasemel on tegemist eelkõige **spetsiifiliste mõjudega**, mis ilmnevad programmi rakendamise teatud aja möödudes, kuid on siiski otseselt seotud konkreetse programmi ja selle otseste kasusaajatega.

Kaudsete (global) eesmärkide hindamisel vaadatakse eelkõige programmi pikemaajalisi, laiemapõhjalisi ja kaudsemaid mõjusid ehk teisisõnu globaalseid mõjusid (nt. tänu toetuse saamisele ettevõtetes säilitatud või loodud töökohtade arv, pärast koolitust töökoha leidnud inimeste arv, jne). Ka selle taseme indikaatoreid nimetatakse mõjuindikaatoriteks.

Alljärgnev tabel võtab kokku seosed loogilise maatriksi elementide ja programmi eesmärkide hierarhia vahel.



Indikaatorite liigitus ja määratlused

Indikaatoreid on võimalik kategoriseerida vastavalt teatud/kindlatele aspektidele:

- informatsiooni võrreldavuse aspekt: spetsiifilised ja võtme-indikaatorid;
- informatsiooni ulatuse aspekt: konteksti ja programmi indikaatorid;
- programmi rakendamise faasi aspekt: sisendi, väljundi, tulemuse ja mõju indikaatorid;
- hindamiskriteeriumite aspekt: asjakohasuse, tõhususe, tulemuslikkuse ja teostamise indikaatorid;
- informatsiooni kasutamise aspekt: seire ja hindamise indikaatorid.

Võtmeindikaatorid (core indicators), mille moodustavad suhteliselt limiteeritud arv rakendamise ja finantsindikaatoreid, võimaldavad informatsiooni üldistamist sarnaste prioriteetide ja / või programmide tasemele, samuti võimaldavad need teha programmisisesid või sarnaste programmide vahelisi võrdlusi. Võtmeindikaatoreid kasutatakse nii strateegilisteks kui ka juhtimisalasteks eesmärkideks. Euroopa Komisjon (EK) on omalt poolt kehtestanud piiratud arvu võtmeindikaatoreid endale vajaliku informatsiooni kogumiseks. Mõned võtmeindikaatoritest on mõeldud kulude liigitamiseks ja esitatakse EK-le elektrooniliselt, teised moodustavad

osa seiresüsteemist ja esitatakse eraldi tabelina aastaaruandes. Näiteks on tööhõive ELi üks poliitilistest põhi-eesmärkidest (*policy objective*) ja esineb eraldi prioriteedina paljudes toetuse vormides. Seetõttu on üheks EK kehtestatud võtme-mõjuindikaatoriks struktuuritoetuse abil loodud ja säilitatud töökohtade arv.

Konteksti indikaatorid kirjeldavad konteksti, milles programm toimib, kajastades kvantifitseeritud teavet sotsiaalmajandusliku ja keskkonna olukorra asjakohaste aspektide kohta. Konteksti indikaatorid väljendavad identifitseeritud vajadusi kvantitatiivses vormis (näit. SKP Eestis aastatel 2004–2006, SMEde investeeringud teadus- ja arendustegevusse riigis tervikuna). Konteksti indikaatoreid kasutatakse näiteks programmeerimisfaasis programmi sotsiaalmajandusliku analüüsi käigus, eriti just SWOT analüüsiks. Konteksti indikaator võib kirjeldada ka näiteks kontrollgruppi, mida saab siis pärast programmi lõppu võrrelda programmi sihtgruppi-dega. Konteksti indikaatoreid uuendatakse aastaaruannetes ja kasutatakse programmi strateegia hindamiseks. Informatsiooniallikaks konteksti indikaatorite kohta on enamasti ametlik statistika. Kuna see indikaatori liik peegeldab konteksti, mida struktuurifondide programm otseselt ei mõjuta, siis sellele indikaatori liigile sihtmäärade rakendamine pole võimalik.

Programmi indikaatorid on otseselt seotud programmi tegevustega ja mõõdavad selle tulemusi ja mõjusid (näit programmist rahastatud kasusaajate firmade investeeringud teadus- ja arendustegevusse). Programmi indikaatorid näitavad ka, mil määral programmi eeldatavad tulemused peavad muutma olemasolevat sotsiaalmajanduslikku olukorda või selles tegutsevate osapoolte käitumist. EL rahastatavates programmides kohtab peamiselt nelja põhilist programmi indikaatorite tüüpi, milleks on eespool kirjeldatud sisendi, väljundi, tulemuse ja mõju indikaatorid.

SMART kriteeriumid

Selleks et indikaator oleks usaldusväärne, peab ta vastama viiele alljärgnevale SMART kriteeriumile:

Specific / Spetsiifiline – kas indikaator sobib ainult sellele eesmärgile või ütleb pigem midagi üldisemat terve sekkumise valdkonna või hoopis teiste eesmärkide kohta? Miinimumtingimus oleks, et ta sobib paremini selle eesmärgiga kokku kui teiste eesmärkidega. Põhimõtteliselt peaks iga eesmärgi aspekt olema indikaatoritega kaetud. Heaks näiteks siin on 2004–2006 RAKi üldeesmärk „*kiire, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud jätkusuutlik majanduslik areng*“, mis katab mitut aspekti (nt jätkusuutlikkus, regionaalne tasakaal).

Measurable / Mõõdetav – kas on üldse võimalik mõõta? Kas dimensioon on selge ja õigesti valitud (a la inimeste arv/m²)? Kas seda on varem tehtud (mõõdetud)?

Available / Kättesaadav – kas allikas on olemas ja kas allika sees on täpselt need andmed mis vaja? Kas on selge, kust infot saab võtta (nt www.stat.ee). Kontrollida, kas info on olemas (kui algtase on määratletud, siis eeldatavasti on). Kas oleks vaja lisategevusi (nt küsitlused), et andmeid saada? Kas on kohe selge, kelle vastutus on info otsimist algatada ja kellele raporteerida? Kas on vaja/mõistlik indikaatorit „kokku panna“, kombineerides 2 või rohkemat erinevat indikaatorit, mis on kättesaadavad? Mis on kättesaadavuse kulud, kas need on mõistlikud? EK rõhutab üha rohkem (eriti uue perioodi puhul), et indikaatorite süsteem peab olema „mõistlik“, s.t kulu-efektiivne (*proportionality principle*) – ehk kui projekt/programm ei ole väga suur, pole otstarbekas liialt suurt indikaatorite süsteemi üles ehitada.

Relevant / Asjakohane – süsteemi tõhususe küsimus. Kuna indikaatorandmete kogumine võtab aega ja raha, peaks neid võimalikult vähe olema. Küsimus on siis: kas indikaator on tõesti vajalik või katavad teised indikaatorid selle konkreetse infovajaduse juba ära (eesmärgi aspekti tasemel)? Ehk hindame siin indikaatori lisaväärtust või kulu-efektiivsust (ehk kui raske on saada infot ja kui palju uut kasulikku infot me saame).

Timely / Õigeaegne – tähtis on, et info oleks õigel ajal kättesaadav, et saaks hinnata ja mis veel tähtsam – otuseid põhjendada ehk millise hilinemisega on andmed nt Internetis või mis ajal kasusaajad raporteerivad (või kas on reaalne, et nad raporteerivad), mis ajaks kogutakse andmeid ja millise sagedusega.

Indikaatorite kasutamine

Indikaatorite süsteemi väljatöötamisel tuleb kindlasti silmas pidada, et programme rakendavad paljude erinevate osapooled erinevatel administratiivsetel tasemetel, alates sotsiaalmajanduslikest partneritest, rakendusüksustest ja -asutustest ning lõpetades korraldusasutuse, liikmesriikide ja Euroopa Komisjoniga. Kõigil neil osapooltel on programmi rakendamisel erinev roll ja erinevad informatsiooni vajadused. Seega peab seire ja indikaatorite süsteemi väljatöötamisel olema selge arusaam, kes millisel ajahetkel mingit informatsiooni vajab. Oluline on ka meeles pidada, et mitte kogu programmi rakendamise käigus kasutatavat informatsiooni pole vaja säilitada ja üldistada järgmistele kõrgematele tasemetele, vaid ainult antud tasemele vajalikku informatsiooni.

Nii on **rakendusüksus** huvitatud suurest hulgast tema rakendatava meetme kohta käivast informatsioonist alt üles meetodil, alates üksikute projektide rakendamise seisust (nii finants kui rakendamise progress) kuni infost meetme kohta tervikuna, kaasa arvatud selle tulemuse ja mõju indikaatoritest.

Rakendusasutus vajab vähem detailset informatsiooni üksikute meetmete tasemel ning projektide tasemel praktiliselt minimaalset informatsiooni. Seega lähtutakse siin ülalt alla informatsiooni kogumise põhimõttest ning jälgitakse eelkõige prioriteedi taseme tulemuse ja mõju indikaatoreid.

Euroopa Komisjon huvitub eelkõige prioriteedi ja programmi tasandist ehk siis tulemuste ja mõju indikaatoritest, mis näitavad, kas programm oma esialgselt seatud eesmärgid saavutas / saavutab?

Eraldi saab välja tuua ka indikaatorite kasutamist **seire kontekstis**. Seire on oma olemuselt saavutatud tulemuste võrdlemine esialgselt planeerituga. Seire käigus kogutakse eelkõige informatsiooni väljundite ja tulemuste indikaatorite kohta, kusjuures seiresüsteem väljastab regulaarselt uusimaid saadaolevaid tulemusandmeid.

Ka **hindajad** kasutavad seiresüsteemi genereeritud andmeid, eelkõige väljundi ja tulemuste indikaatoreid, mis lihtsustab tunduvalt nende tööd, kuid lisaks sellele kasutatakse ka muid andmekogumisvahendeid, kuna paljudel juhtudel ei pruugi seirenäitajad registreerida programmi olulisi mõjusid ja andmete usaldusväärsus ning ajakohasus võib olla kaheldav. Indikaatorid täidavad hindamisprotsessi käigus mitmeid kasulikke rolle ja panustavad sotsiaalmajanduslike programmide hindamisse mitmel erineval viisil:

- indikaatorite saavutusmäärade analüüsi saab kasutada, toetamaks sekkumise õigustatust ja vahendite eraldamist;
- indikaatoreid saab kasutada sisendite ja väljundite võrdlemiseks ehk tõhususe hindamiseks;
- indikaatoreid saab kasutada tulemuste võrdlemiseks plaanituga ehk tulemuslikkuse hindamiseks;
- indikaatoreid saab kasutada sisendite võrdlemiseks mõjudega, mis võimaldab hinnata poliitika või sekkumise väärtust (*value added*).

6.2

Praktilised näited

Näidismaterjalide allikana on kasutatud väljavõtteid Eestis tehtud hindamisaruandest "EL eelarveperioodi 2007–2013 rakenduskavade indikaatorite sobilikkuse hindamine ning nende parandus- ja täiendustepanekute väljatöötamine" (Cycleplan OÜ, 15. detsember 2006). Kommenteeritud indikaatorid on võetud rakenduskavade mustandversioonidest. Võrreldes tööviikus esitatutega on lõplikud indikaatorid hiljem paremini välja töötatud. Tööviiku eesmärk ei olnud hinnata SF indikaatoreid, nagu nad praegu ametlikult on, vaid demonstrearida õppimiseks igasuguseid näiteid võimalikest puudujääkidest.

Konteksti indikaatorid

Näide

1

INDIKAATOR	Teadus- ja arenduskulutused SKP-s	Praegune tase	Sihttase
	Andmeallikas: Eesti Statistikaamet, Eurostat	0,68% (sh erasektor 0,15%)	1,5% (sh erasektor 0,45%) (2006)

Kommentaari: Tegemist on tüüpilise konteksti indikaatoriga, mis võib samaaegselt olla ka võtmeindikaator.

Näide

2

RAKi eesmärk: Kiire, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud jätkusuutlik majanduslik areng.

Indikaatorid

1. SKP keskmise aastase kasvutempo suurenemine 2004-2006.a RAK elluviimise ja Ühtekuuluvusfondi abi mõjul
2. SKP ühe elaniku kohta suurenemine 2004-2006. a RAK elluviimise ja Ühtekuuluvusfondi abi mõjul
3. Töötuse määra alanemine 2006. a RAK elluviimise ja Ühtekuuluvusfondi abi mõjul
4. Tööhõive kasv (neto) 2006.a RAK elluviimise ja Ühtekuuluvusfondi abi mõjul

Kommentaari: Indikaatoritest tuleks eemaldada viide Ühtekuuluvusfondile (ÜF), kuna ÜF vahendeid ei saa rakendada RAKi eesmärgi saavutamiseks. Programmi üldeesmärk peab olema saavutatav programmiperioodi jooksul ning programmi tegevuste ja vahendite abil. Indikaator 1 on hea ja selle peaks sellisel kujul säilitama. Indikaatorit 2 võiks eraldi mõõdikuna mitte kasutada, kuna see sisaldab suurt *deadweight* elementi, mida ei saa parandada lisades "RAK elluviimise ja ÜF abi mõjul". Samuti kattub see suuresti esimese indikaatoriga, kuid viimane sobib paremini eesmärgi arengu-aspektiga ("kiire... majanduslik areng"): "SKP kasvutempo suurenemine" on parem kui "SKP ühe elaniku kohta suurenemine". Indikaatori 2 kasutamine indikaatori 1 kõrval tähendab, et indikaatoril 2 puudub asjakohasus (SMART reeglis "R" täht).

Indikaatorid 3 ja 4 ei ole piisavalt spetsiifilised (SMART reeglis "S" täht): nad mõõdavad rohkem kui ühte eesmärki (nimelt mõõdavad lisaks – või isegi pigem – esimese prioriteedi eesmärki). Lisaks ei näita tööhõive-indikaatorid enam piisavalt hästi majandus- edu, arvestades Eesti tööturu olukorraga, kus napib pigem tööjõudu kui tööd.

Võtmeindikaatorid

Näide

3

EESMÄRK	Riskirühmade tööhõives osalemine on suurenenud			
INDIKAATOR	Pikaajalise töötuse määr	Praegune tase 2005. a - 4,2%	Sihttase 2010 2,3%	Sihttase 2013 1,9%
	Üle aasta töötä olnute osakaal majanduslikult aktiivsest rahvastikust			

Kommentaari: Tegemist on EL tasemel tehtavate võrdluste ühe näitajaga. Selguse huvides tuleks lisada vanuserühm.

Näide

4

EESMÄRK	Rohkem elujõulisi uusi ettevõtteid			
INDIKAATOR a	Toetatud alustavate ettevõtete arv aastas	Praegune tase 153	Sihttase 2010 >250	Sihttase 2013 >350
	Abi kasutamine ettevõtte alustamisel suurendab selle edu võimalikkust.			
INDIKAATOR b	Ellujäämismäär toetust saanud alustavate ettevõtjate seas	Praegune tase 65% (2005)	Sihttase 2010 >80%	Sihttase 2013 85%
	Ellujäämismäär – ettevõtted, kes tegutsesid peale 3ndat tegutsemisaastat.			

Kommentaari: Tegemist on EK kogutavate võtmeindikaatoritega (samaaegselt ka mõjuindikaator). Absoluutarv indikaator A juures on õigustatud ja lähtub jagatava raha hulgast. Indikaator B on selle eesmärgi mõõtmiseks väga hea. Lisada tuleks andmete allikad.

Väljundi indikaatorid

Näide

5

EESMÄRK	Suurendada õendushooldusteenuste kvaliteeti ja kättesaadavust		
INDIKAATOR a	Ehitatud/ rekonstrueeritud pind (m ²)	Praegune tase	Sihttase 82 500
INDIKAATOR b	Kaasajastatud kohtade arv statsionaarset õendushooldusteenust osutavates asutustes	Praegune tase	Sihttase 1 500
INDIKAATOR c	sh juurde loodud kohad	Praegune tase	Sihttase 750

Kommentaari: Mõõdikute hulgas ei ole sellist indikaatorit, mis mõeldaks kvaliteeti ja kättesaadavust (va infrastruktuurilised aspektid). Indikaator A kajastab pinda, kuid ei ole arusaadav, mis pinnaga tegu on ja mis on vajaduse ja pakutava mahu seos. Indikaatorist B ei selgu, mida tähendab „kaasajastatud“ ning mida mõeldakse „koht“ all (kas nt voodikoht?). Indikaator C ei ole spetsiifiline, kuigi võib öelda, et see on osa indikaatorist B. Samuti ei ole indikaatoritel praeguse taseme väärtusi ning praeguse ja sihttaseme mõõtmise aastat.

Näide
6

EESMÄRK	On loodud tippkeskuste rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus-tehniline baas		
INDIKAATOR a	Kaasajastatud tippkeskuste arv	Praegune tase 0 - (2006)	Sihttase 10 - (2013)

Kommentaar: Indikaator on eesmärgi suhtes piisavalt spetsiifiline, ei ole ainult piisavalt selge, mida tähendab "kaasajastatud". Praeguse taseme juures tekib küsimus, kas praegu pole ühtki tippkeskust või pole neist ükski kaasajastatud?

Sisendi indikaatorid

Näide
7

RAK 2004–2006 meetme 1.4 üldeesmärk on riigiasutuste ja kohalike omavalitsusüksuste ning nende liitude haldussuutlikkuse tõstmine, sh ametialaste oskuste tõstmine avalikus halduses, kvaliteetse ja jätkusuutliku avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamine ja tagamine ning juhtimiskvaliteedi parandamine.

Kommentaar: Samas aga on toetuse eelarve vaid 38,8 miljonit krooni ning aega eesmärgi saavutamiseks liiga vähe. Meetme (sh alameetmete) sisulise progressi hindamise indikaatoritena nimetatakse ainult koolitatute arvu ja koolituse rahulolu protsenti. Need määratletud indikaatorid on kasutatavad pigem väljundite tasemel kui eesmärkide saavutamise hindamiseks.

Näide
8

Meetme 4.1 eesmärk on majandusarengut takistavate transpordiühenduste kitsaskohtade kõrvaldamine ja ühendusvõimaluste nüüdisajastamine (objektideks nn riigi maanteed, raudteed, veeteed, sadamad ja lennuväljad).

Kommentaar: Võttes arvesse toetuse eelarve mahtu, mis on 557,6 miljonit krooni ja olemasolevat aega kuni 2008. a lõpuni, siis on seda selgelt liiga vähe. Teadaolevalt on ainuüksi Tallinn-Tartu maantee ehitamiseks planeeritud üle 5 miljardi krooni ja aega kuni 2014. aastani.

Tulemusindikaatorid

Näide
9

EESMÄRK	Pakutavad tööturuteenused on tulemuslikumad ja nende kvaliteet on kasvanud			
c	Aktiivsetes meetmetes osalenute tööle saamise määr Allikas: seirearuanded	Praegune tase 2004. a. - 42,4%	Sihttase 2010 46%	Sihttase 2013 50%
d	Töölesaamist toetavate teenuste abil tööle rakendunud inimeste arv ja osakaal kõigist vastavat teenust saanutest Allikas: seirearuanded	Info puudub	Sihttase 2010 30%	Sihttase 2013 35%

Kommentaar: Indikaatorid C ja D on väga head, aga mõõdad ainult tulemuslikkust, eesmärgis nimetatud kvaliteedi kasv on katmata. Kui võimalik, tasuks mõelda ka kvaliteedi ja tulemuslikkuse suhte mõõtmise peale.

Näide
10

EESMÄRK	Toimiv keskkonnahariduse ja keskkonnateavitamise süsteem		
INDIKAATOR	Keskkonnahariduse tugikeskuste võrgustiku seisund	Praegune tase Võrgustik puudub	Sihttase Koordineeritud toimiv võrgustik, mis hõlmab kõiki maakondi

Kommentaar: Indikaator ei ole piisavalt spetsiifiline ning ei ole arusaadav, milles see võrgustik seisneb. Ka sihttasel on raske mõõta – kuidas saadakse aru, et võrgustik toimib? Kas rajatakse uusi tugikeskusi või ühtlustatakse olemasolevate taset (sertifitseeritakse)? Sihttaseme peaks muutma arusaadavalt mõõdetavaks. Tuleks määratleda ajaliselt indikaatori praegune tase ja sihttase.

MõjuindikaatoridNäide
11

EESMÄRK	Lisandub teadmispõhisele ühiskonnale vajalik uus põlvkond teadlasi ja insenere		
INDIKAATOR	a Doktorikraadi kaitsnute arv õppeaastas	Praegune tase 2004/5 - 118	Sihttase 2012/13 – 300
	b Täistööajaga teadlaste ja inseneride arv 1000 töötaja kohta	Praegune tase 4,5 (2003)	Sihttase 8,0 (2013)
	c Loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkondade lõpetajate osakaal lõpetajate koguarvust õppeaastas	Praegune tase 2004/5 – 20%	Sihttase 2012/13 – 25%
	d T&A kulutuste osatähtsus SKPst	2004 - 0,88%	2014 - 3,0%

Kommentaar: Indikaatorid on küllaltki spetsiifilised, viited allikatele on olemas, samuti alg-, siht- ja kontrolltasemed. Täpsustada tuleks, kes on teadlane (Kas mõeldakse ainult loodus-, täppisteadust ja tehnoloogia valdkonda?) ja lõpetaja (Mis tase või kas kõik tasemed kokku?). Selgituste lahtrisse tuleks lisada ka definitsioon, mis on T&A kulutused. Indikaatori d tase on veidi kõrge, pigem on see strateegilise taseme indikaator.

Näide
12

EESMÄRK	Kalapüügi järelevalve tõhustamine		
INDIKAATOR	a Kontrollitakse olulist osa Eestis lossitavast kalast (kontrollimiste ja lossimiste suhe: kontrollitud x% kõigist lossimistest traalpüügil)	Praegune tase 15% (2006)	Sihttase 30% (2013)
	b Traalpüügi saakide proovivõtuskeem katab olulist osa kontrollitud lossimistest (x% kontrollimistel võetakse saagist proov)	Praegune tase 10% (2006)	Sihttase 30% (2013)
	c Kalapüügi kohta esitatakse andmed õigeaegselt ning kvaliteetselt: kalapüügi ja esmakokkuostu andmete sarnasus tähtajaks (andmete ühtelangevus %-s)	Praegune tase 60% (2006)	Sihttase 85% (2013)

Kommentaar: Eesmärk on sõnastatud tegevusena, mistõttu selle saavutamist on raske mõõta. Eesmärgi võiks sõnastada pigem: „Tõhusam kalapüügi järelevalve”. Indikaatorites a ja b ei ole selge, mida tähendab „oluline osa” (kas 30% on oluline osa?), seega selgituste lahtrisse tuleks lisada, mida tähendab „oluline osa”. Indikaator c sisaldab selgitavat infot. Ei ole selge, millisest tähtajast on jutt. Selgitav info tuleks samuti lisada selgituste lahtrisse ning täpsustada, millisest tähtajast on jutt (või jätta tähtaja aspekt välja).

7.

Hindamisprotsessi planeerimine ja juhtimine. Hindamise järeltegevused ehk kuidas teha *follow-up'i*

7.1

Taustinformatsioon

Hindamisprotsessi juhtimine

Hindamiskonteksti määramine

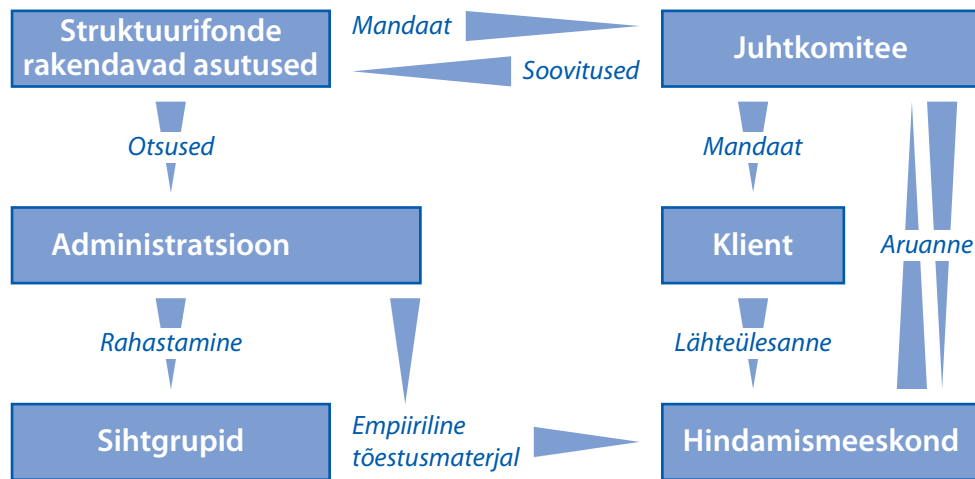
Hindamiskonteksti määramine võimaldab kindlaks teha hindamisprotsessis osalevate erinevate osapoolte rollid ja kohustused ning jaotuse hindamise, seire ja programmi juhtimise vahel. Selge vastutuse ja tegevuste jaotus osapoolte vahel panustab hindamise kvaliteeti ja võimaldab vältida hilisemat probleemide tekkimist. Põhilised otsustuskohad on seotud hindamise juhtimisega, sh lähteülesande koostamisega, hindamismeeskonna valikuga ja aruande kinnitamisega. Praktikas toimib hindamisprotsess hästi, kui selle juhtimise kohustus antakse hindamise juhtkomiteele. Kõige parem oleks, kui juhtkomitees oleksid eelkõige esindatud isikud, kes ei ole programmiga otseselt seotud: hindamisüksuse inimesed (või hindamise eest vastutav ametnik), nende puudumisel seireametnikud (teine eelistus). Lisaks võivad juhtkomitees osaleda programmi võtmeisikud, aga kuna nemad on esimesed hinnatavad, siis ei tohiks neil olla liiga suur hääleõigus hindamise kvaliteedi jälgimisel potentsiaalse huvide konflikti pärast, mis muudab hindamise usaldusväärsuse nõrgemaks. Juhtkomiteesse ei tohiks kuuluda liiga palju inimesi, optimaalne oleks 3–5 programmi rakendamise otseselt seotud inimest. Juhtkomitee tööprotseduurid peaksid olema paindlikud ja mitteformaalsed ning sõltuvalt hindamise mahust võiksid koosolekud toimuda suhteliselt regulaarselt (3–4 kuulise projekti puhul näiteks korra kuus, pikemate projektide puhul korra kvartalis). Juhtkomitee liikmed määravad enda hulgast kontaktisiku, kelle ülesandeks on hindajatega otseselt suhelda ja nende tööd koordineerida.

Skemaatilisel viisil võiks hindamiskonteksti kirjeldada kui ülesannete jaotust järgmise viie võtmeosapoolte vahel: hindamise tellija, juhtkomitee, hindamismeeskond, rakendajad ja asjassepuutuv avalikkus. Nende osapoolte ülesanded on alljärgnevad:

1. Hindamise klient esitab oma juhised ja ettepanekud hindamiste läbiviimiseks juhtkomiteele. Juhised võivad olla formuleeritud näiteks programmeerimisdokumendi osana või vormistatud eraldi mandaadina.
2. Juhtkomitee koostab seirekomisjoni või muu programmi otsustusorgani käest saadud mandaadi baasil hindamise lähteülesande. See dokument on aluseks hanke väljakuulutamisel ja hindajate valikul. Juhtkomitee teeb pakujate seast valiku ning suhtleb edaspidi hindamismeeskonnaga niipalju kui vajalik, et tagada hindajate poolt lähteülesandes toodud juhendite jälgimise ja hindamisküsimustele vastamise.
3. Hindamismeeskond koostab hindamise täpsema meetodika, mida juhtkomitee kommenteerib ja heaks kiidab, ning kogub vastavalt sellele rakendajatelt ja asjassepuutuvatelt sotsiaalselt partneritelt vajaliku informatsiooni ja analüüsib seda. See etapp moodustab protsessi pikima osa.
4. Kogutud informatsiooni põhjal kirjutab hindamismeeskond nõ hindamisaruande projekti, mis sisaldab järeldusi ja esialgseid soovitusi.

5. Juhtkomitee kinnitab kas osaliselt või täielikult esitatud järelused ja kommenteerib soovitude teostatavust.
6. Hindamismeeskond koostab ja esitab hindamisaruande lõplike järeluste ja soovitudega.
7. Hindamistulemused esitatakse asjassepuutuvatele osapooltele ja administratsioon otsustab, milline on vajadus juhendite / soovitude täitmiseks.

Allolev **joonis 3** võtab kokku hindamisprotsessi peamised osapooled ja etapid:



© CyclePlan 2008

Hindamise kliendi ülesanded

Hindamisprojekti haldamiseks määrab klient protsessi koordineerimiseks ja hindamismeeskonnaga igapäevaseks suhtlemiseks vastutava projektijuhi. Tegemist on isikuga, kellega hindaja võib ühendust võtta korraldusasutuse käsutuses olevate seireandmete või muu hindamise läbiviimiseks vajaliku teabe saamiseks ning konsultatsioonide korraldamiseks programmihaldurite ja poliitikaloojatega. Projektijuht peaks olema tuttav programmi seiresüsteemiga ja võimeline kiiresti reageerima hindaja esitatud palvetele. Soovitavalt võiks sama isik toimida ka hindamise juhtkomitee sekretärina.

Projektijuhi ülesanded on järgmised:

- osapoolte kaasamine, informeerimine ning nende tegevuse koordineerimine;
- lähteülesande kirjutamise koordineerimine ja koostamine;
- hanke korraldamine;
- hindajate valiku koordineerimine;
- hindajate instrueerimine;
- sisendite tagamine;
- ajakava jälgimine;
- kvaliteedi kontroll;
- kommentaaride koordineerimine;
- avalikustamine;
- *Follow-up*.

Juhtkomitee ülesanded

- Lähteülesande kinnitamine;
- hindaja määramine;

- projekti lähtearuande kinnitamine;
- infoaruande kinnitamine;
- hindamisaruande kinnitamine;
- soovitude edastamine vastavatele otsustajatele.

Hindamisprojekti ajakava ja eelarve

Hindamisele kulub aega ja raha, seega tuleb hindamise planeerimisel olla realistlik: hindamisprojekt peab olema teostatav. Hindamisprojektide planeerimist tuleks alustada võimalikult varakult, kuni 1 aasta või enamgi enne hindamise lõplikku nõutavat valmimiskuupäeva. Sõltuvalt hindamise ulatusest kulub ühe hindamisprojekti elluviimiseks orienteeruvalt 6 kuni 12 kuud. Väiksemaid hindamisprojekte on võimalik ellu viia ka 3–4 kuuga. Alljärgnevalt on esitatud hindamisprojekti erinevate verstepostide ligikaudne kestus:

- lähteülesande koostamine ja kinnitamine (1 kuu);
- hankeprotseduur (vähemalt 1 kuu);
- pakkumiste hindamine (2 nädalat kuni 1 kuu);
- lepingu sõlmimine (2–3 nädalat, see etapp on sageli liiga optimistlikult planeeritud);
- projekti alustamine, sh lähtearuanne – kuni 1 kuu;
- informatsiooni kogumise faas – 1 kuni 3 kuud;
- analüüsifaas – 1 kuni 2 kuud;
- aruande koostamine, järelduste ja soovitude formuleerimine – 1 kuu;
- kommenteerimine ja lõppkoosolek – 1 kuu;
- lõpparuanne – 1–3 nädalat.

Kindlaid reegleid selles suhtes, kui suur osa programmi eelarvest tuleks kulutada hindamise peale, ei ole. Evalsed Guide'i (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm) kohaselt on suuremahuliste, korralduste programmide hindamiseelarved üsnagi tagasihoidlikud, jäädes alla 1 protsendi programmi eelarvest. Kõige mõistlikum on hindamisprojekti eelarve otsustada hindamise liigi ja selle töö- ja ajamahu järgi. Kindlasti on abiks ka varasem hindamisprojektide läbiviimise kogemus. Hea hindamine nõuab ühelt poolt häid hindamisksperte, aga hindamistulemuse õnnestumiseks ei saa alahinnata ka hindamise kliendi ja huvigruppide panuse tähtsust protsessi.

Rusikareeglid hindamise eelarve koostamiseks:

- EK soovib hindamisteks planeerida 0,5% programmi eelarvest.
- Hindamisjuhendid soovivad planeerida 1–10% programmi eelarvest sõltuvalt:
 - programmi suurusest;
 - programmi liigist;
 - hindamise liigist.

Mõned näited:

- lirimaa raamprogrammi vahehindamine – 400 000 €;
- lirimaa OP vahehindamine – 236 000 €;
- lirimaa prioriteedi tasandi hindamine – 163 000 €;
- *ex-ante* Eestis, Lätis, Ungaris – kuni 200 000 €;
- Teemaatiline vahehindamine Eestis – 2 x 60 000 €.

Hindamisprotsessi tähtsamad verstepostid

Projekti avakoosolek (kick-off meeting)

Projekti avakoosoleku korraldab hindamise klient. Ühe võimalusena osalevad projekti avakoosolekul juhtkomitee ja hindamismeeskonna esindajad, et täpsustada hindamisprojektiga seonduvaid küsimusi ja kokku leppida lõplik detailne ajakava. Suuremate ja pikaajalisemate hindamisprojektide raames on otstarbekas

avakoosolekule kutsuda kõik tähtsamad protsessis osalevad osapooled, et selgitada projekti rakendamiseiga seonduvaid protseduure ja muid olulisi küsimusi.

Avakoosoleku eesmärgiks on:

- Lõplikult hindajatega kindlaks määrata hindamise ulatus ja eesmärgid.
- Selgitada protseduure kõigile hindamise kaasatud osapooltele.
- Arutada spetsiifilisi küsimusi, mida lähteülesandes ei käsitletud, kuid mis vajavad täpsustamist.

Lähtearuanne (Inception Report)

Lähtearuandes kajastuvad:

- hindamise eesmärgid ja lähteülesanne;
- hindamisküsimused (vajadusel täpsustatud ja uuesti formuleeritud);
- projektis osalevad peamised osapooled;
- hindamismeetodite detailne kirjeldus (nt tehtavad valimid);
- detailne ajakava, mis sisaldab tööjaotust hindamismeeskonna liikmete vahel;
- lõplik tegevuskava koos peamiste verstapostidega;
- projekti vahe- ja lõppväljundid.

Dokumendi kinnitab klient või projekti juhtkomitee ja kogu edasise hindamisprotsessi kestel on see aluseks kvaliteedikontrollile, kuna selles sätestatakse detailselt ootused kogu protsessile, tähtajad erinevateks tegevusteks ja tegevused hindamisaruannete koostamiseks.

Infoaruanne

Infoaruandes esitatakse tulemused, mis on saavutatud hindamise vaheetapi vältel kogutud andmete põhjal. Kogutud andmetel põhinev aruanne võiks juba anda esialgsed vastused mõningatele hindamisküsimustele, kuid esmatähtis on kontrollida ja kinnitada (või ümber lükata) analüüsi faasis kasutatavate faktide õigsus. Samuti pakub vahearuanne võimaluse kontrollida, kas hindamine püsib ajakavas, kas hindamise käigus kogutakse õiget teavet ja püüeldakse võtmeküsimuste ja probleemide lahendamise poole.

Hindamisaruande projekt

Kogutud informatsiooni analüüsi tulemusena koostab hindaja esialgse aruande, mis edastatakse kõigile osapooltele kommenteerimiseks. Lõpparuande koostamine, mida aktsepteerivad nii hindamismeeskond, klient kui ka erinevad osapooled, on tundlik, aeganõudev ja raske protsess. Alljärgnevad soovitused on mõeldud selle sujuvuse tagamiseks:

- Aruande struktuur tuleks kokku leppida hindamise võimalikult varajases faasis (näiteks lähteülesandes või alustamise aruandes);
- Hindamisaruande projekti peaks eelkõige arutama hindamise juhtkomitee;
- Klient ei tohiks liialt mõjutada järelduste ja soovituste formuleerimist. Eriarvamuste ilmnemisel tuleks hindajatelt küsida pigem selgitust ja täiendavate tõendusmaterjalide esitamist hindaja väidete toetamiseks / kinnitamiseks. Kui ei suudeta saavutada üksmeelt, tuleks hindajatel sõltumatusel nimel pigem aruande lisas esitada (lahendamata) eriarvamusi, kui enda arvamustest ja veendumustest loobuda ja nõustuda kliendi nõutud muudatustega. Vastasel juhul kannataks hindamisaruande usaldusväärsus auditooriumi silmis.

Vastutus aruande edastamisel osapooltele kommenteerimiseks ja hindajale tagasiside andmiseks lasub kliendil. Kommenteerimine peab toimuma kokkulepitud protseduuri kohaselt ja peab olema hästi ette planeeritud. Kommenteerimise käigus kontrollitakse aruandes esitatud fakte ja järelduste õigsust, lisatakse puuduvad faktid, pakutakse alternatiivset sõnastust jms. Kõik kommentaarid aruandele esitatakse kirjalikus vormis. Kommenteerimiseks jäetakse tavaliselt aega kuni 10 tööpäeva. Kommentaarid aruandele peavad olema piisavalt täpsed ja spetsiifilised, et võimaldada need hindajal otse aruandesse sisse viia. Oluline on ka, et kommenteerijad ei piirduks ütle misega, mis neile aruandes ei sobi, vaid pakuvad ka alternatiivse sõnastuse või lahenduse.

Järgmise sammuna otsustab hindaja, kas esitatud kommentaarid on põhjendatud ja need saab aruandesse sisse viia või mitte. Seejärel esitatakse täiendatud ja parandatud aruanne uuesti kliendile koos tabeliga, mis näitab, kuidas kommentaare käsitleti. Olemas on standardised vormid, kommenteerimisprotsessi juhtimiseks (näiteks tabel „Vastused kommentaaridele“, vt näide 6). Kommentaare, mida aruandesse sisse ei viidud, esitatakse tabeli vormis aruande lisana „eriarvamused / *dissenting views*“. Kliendi esindaja ülesandeks on kontrollida, kas kõiki kommentaare käsitleti korrektselt.

Hindamisaruanne

Hindamise peamine eesmärk on, et programmi kvaliteeti tõstvad parandusettepanekuid aktsepteeritakse, mistõttu on võtmetähtsusega hindamise tulemustest ja leidudest teavitamine. Hindamine ei ole eesmärki saavutanud, kui hindamise osapooli ei ole teavitatud. Peamiseks teavitamise vormiks ongi hindamisaruanne ise ja projekti lõppkoosolek.

Head hindamisaruannet iseloomustavad järgmised põhimõtted:

- Aruanne peab olema terviklik ja selgelt kirjutatud. Keskmiseks hindamisaruande mahuks on orienteeruvalt 50–100 lehekülge (koos lisadega). Detailsed hindamistulemuste aluseks olnud tõendusmaterjalid, nagu üksikjuhtumid ja kvantitatiivne analüüs, võiksid olla esitatud lisana või eraldi dokumendina;
- Aruandes peaks sisalduma kuni 5-leheküljeline lühikokkuvõte (*executive summary*), mis annab tervikliku ülevaate hindamise peamistest tulemustest ja järeldustest ning mis on mõeldud eelkõige poliitikategijatele;
- Järelduste ja hindamise aluseks oleva tõendusmaterjali vahel peavad olema selged seosed;
- Aruandes peaks kajastuma hindaja kasutatud meetodite kirjeldus;
- Leidude paremaks esitamiseks on soovitatav kasutada tabeleid ja diagramme;
- Esitatud väidete illustreerimiseks võiks kasutada näiteid nn “headest tavadest” (*best practice*);
- Aruande lõplik väärtus ja usaldusväärsus sõltub eelkõige esitatud **soovitustest**. Soovitused on hindamisprotsessi viimane lüli. Soovituste puhul on kõige tähtsam, et need oleksid lahti seletatud kui konkreetsed tegevused, mida on võimalik praktikas rakendada. Seetõttu peavad soovitused olema võimalikult realistlikud ja pragmaatilised ning suunatud konkreetsetele osapooltele. Neid peaks samuti kõik osapooled teatud määral aktsepteerima. Tagamaks, et esitatud soovitusi oleks konkreetse programmi rakendamise keskkonnas võimalik ka ellu viia, vaatavad kõik osapooled need enne aruande lõpliku esitamist omalt poolt üle. Üldjuhul järgneb igale järeldusele vähemalt üks soovitus ja igal juhul põhineb iga soovitus vähemalt ühel järeldusel. Soovitused esitatakse tabeli kujul koos järgmiste parameetritega:
 - käsitletav teema (probleem, järeldus, soovitus);
 - tegevus selle rakendamiseks;
 - adressaat ja elluviimise tähtaeg.

Lisada võiks ka hinnangud soovituse tõenäolise mõju (nt suur, keskmine või väike) ja selle rakendamise keerukuse kohta.

Mis saab pärast hindamisaruande avaldamist?

Projekti lõppkoosolek (*debriefing meeting*)

Projekti lõppkoosolekule kutsub kliendi esindaja kõik hindamisprotsessis osalenud peamised osapooled. Koosoleku eesmärgiks on ühiselt hinnata hindamisprojekti tulemusi, selle eesmärgi saavutamist ning arutada esitatud soovitusi. Koosoleku põhitähelepanu peakski olema fokuseeritud soovitude elluviimisele (kas, kes, millal ja kuidas). Koosolekul tuleks hindajale anda ka tagasisidet hindamise lõpparuande ja kogu hindamisprotsessi kvaliteedi kohta.

Hindamise järeltegevused ehk kuidas teha follow-up'i?

Olles teinud erinevates maades palju erinevaid hindamisi, on hindajatel tihti jäänud mulje, et paljudel juhtudel ei toimu pärast hindamise lõppkoosolekut enam midagi ja soovitude ellurakendamine on kõige nõrgemini arenenud osa kogu hindamisprotsessis. Samuti võib tõdeda, et soovitude rakendamise kokkuleppimine ja elluviimine (kes, millal ja mida teeb ning selle kontrollimine) on peaaegu olematu. Võtmesõna antud etapi puhul oleks, et hindamise käigus antud soovitudest saaksid reaalsed otsused. Hindamisprotsessi ei saa pidada enne lõppenuks, kuni on toimunud ka selle tulemustest teavitamine, vastu on võetud otsused ettepanekute elluviimiseks ja lõpuks antud hinnang elluviidud tegevuste tõhususele. Selleks, et hindamine annaks institutsionaalsele arengule ja otsuste tegemisele tõelist lisaväärtust, tuleb selle järeldustest teavitada kõiki osapooli korrektselt ning soovitude potentsiaalsed kasutajad peaksid neisse positiivselt suhtuma.

Hindamise järeltegevuste soovitud tulemused on:

- kõigi huvigruppide arusaamine hindamise ja selle soovitude elluviimise olulisusest;
- ettepanekud parandusmeetmeteks ja kokkuleppimine tegevustes programmi rakendamise ja / või sellega seotud dokumendi / dokumentide parandamiseks;
- Teemade kindlakstegemine, mis nõuavad eraldi edasist hindamist / uurimist, kogemuste jagamine (nii programmi saavutuste kui ka ettetulnud probleemide osas) ning senised õppetunnid.

Hindamise klient tagab, et hindamistulemused avalikustatakse ja ka reaalselt ellu viidaks. Kindlaks tuleb määrata hindamise potentsiaalsed kasutajad, alustades kasusaajatest otsustajate tasandil ja lõpetades avalikkusega ning sellele vastavalt määrata kindlaks ka suhtluskanalid. Heaks tavaks on saanud hindamisaruande avalikustamine Internetis. Tagamaks, et otsustajad oleksid kaasatud soovitude elluviimise protsessi, esitletakse hindamistulemusi ja soovitusi projekti juhtkomiteele, suuremate hindamiste korral kindlasti ka programmi seirekomisjonile.

Hiljemalt kuu aja jooksul pärast hindamisprojekti lõppkoosoleku toimumist saadab koosoleku juhataja kliendile järeltegevuste kinnitatud tabeli. Tabelis on kirjas kokkulepitud tegevused soovitude elluviimiseks, soovitude ellurakendamise eest vastutaja ja tähtaeg täitmiseks. Vajadusel on tabelis esitatud ka eriarvamused mingi soovitude osas. Hindamise kõige viimane ja tähtsam osa on selle reaalne kasutamine. Kogu hindamine peaks olema suunatud sellele, et protsessist maksimaalselt õppida ja kasu saada. Protsessi lõpus kontrollib klient, et kõik soovitud ka reaalselt ellu viidaks ja annab omapoolse hinnangu elluviidud muudatuste tõhususele. Alles seejärel saab hindamisprotsessi lugeda lõppenuks ja hindamise tsükkel saab täis – algab uus hindamise projekt. Lisada võiks veel, et hea hindamisprojekt vaatab ka, mis on juhtunud varasemate soovitudega, kas need on elluviidud ja millised on olnud nende mõjud.

7.2

Praktilised näited

Näidismaterjalide allikana on kasutatud Eestis läbiviidud hindamistega seotud aruannete ja dokumentide väljavõtteid.

Näide 1 Väljavõte hindamisaruandest "Riikliku Arengukava rakendussüsteemi ja selle toimivuse hindamine" ptk 3: Järeldused ja soovitused. Tabeli veerg „mõju“ näitab, millist mõju antud otsus võib RAKi rakendussüsteemi efektiivsusele avaldada ning veerg „raskusaste“ kirjeldab kolme parameetriga funktsiooni: aeg, maksumus, oskused.

Kommentaar: Tabelis on kokkuvõtlikult esitatud kõik olulised leiud ja järeldused ning nendega seonduvad soovitused konkreetsetele osapooltele. Hindajad on omalt poolt hinnanud ka soovituste rakendamise mõju ning selleks kuluvaid ressursse (raskusaste), mis võimaldab kliendil planeerida vahendeid soovituste elluviimiseks.

Nr	Leid ja järeldus	Soovitus	Mõju	Raskusaste	Vastutaja
1.	Hetkel kaasatakse MAK'e ainult EASi poolt, kuigi nende esialgne idee oli toetada kogu RAKi rakendamist regionaalsel tasemel. Sellest tulenevalt on hakatud looma regionaalseid paralleelstruktuure teiste RÜ'de poolt (nt. KIK), mis ei pruugi aga olla kõige kuluefektiivsem lahendus.	Lähitulevikus oleks otstarbekas koondada erinevad RÜ'de regionaalsed üksused ühte füüsilisse asukohta, kust taotleja saaks infot erinevate RAKi meetmete kohta (nõ. „one-stop-shop“). Pikas perspektiivis tasub kaaluda ühtse regionaalse tugistruktuuri loomist ühte asukohta koondatud erinevate asutuste baasilt.	Keskmine	Kõrge	KA
2.	Meetme määruste muutmiseks peaks kuluma teoreetiliselt ca 1-1.5 kuud, kuid tegelikkuses on kulunud keskmiselt 3 kuud, kuid mõnikord isegi üle 6 kuu. Seetõttu ei ole RAKi rakendamise õiguslik raamistik kõige paindlikum ning vajaks alternatiivseid lähenemisviise.	Uuel perioodil tasuks kaaluda osade meetmete rakendamist „Global Grant’i“ ja riikliku programmi/investeeringukava alusel, mis osalt lihtsustaks projektide valikumehhanismi, kuid teisalt standardiseeriks õigusaktide uuendamise mehhanismi (s.t. meetme tingimuste uuendamine toimuks iga 1-3, mitte iga 0.5 aasta tagant).	Keskmine	Keskmine	KA, OP'de Juhtministeeriumid
3.	RAKi rakendamisega seotud ametnikud on saanud tervikuna koolitust, kuid on tekkinud nõ. „püramiidi efekt“ s.t. kõrgemal tasemel ametnikud ja asutused on saanud rohkem ja kvaliteetsemat koolitust.	Tulevikus tuleks tagada, et koolitust saaksid läbivalt kõikide tasemetel ametnikud. Seda võiks siduda ka KA poolt loodava SF-ülese koolitusprogrammiga.	Keskmine	Madal	Kõik asutused
4.	Kohapealsete kontrollide kontrolllehed on ebaühtlase detailsusastmega.	Kohapealsete kontrollide kontrolllehti oleks vaja ühtlustada, et peamised horisontaalsed kontrollid oleksid tagatud kõikide sarnaste meetmete puhul.	Keskmine	Keskmine	Kõik RÜ'd ja osad RA'd, kes teostavad kohapealset kontrolli

Näide 2 Hindamisraport „Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006“ 1. prioriteedi hindamine“. Lühiülevaade hindamise tulemustest, tabel 25, väljavõte.

Kommentaar: Sarnaneb eelmise tabeliga, tähelepanekud ja ettepanekud välja toodud tegevusvaldkondade kaupa. Tabelisse võiks olla ka lisatud, kellele konkreetset ettepanekud on suunatud.

Tegevusvaldkond	ESF vahenditest planeeritud tegevused	Tähelepanekud	Ettepanekud
üldine tööpuuduse vähendamine	<ul style="list-style-type: none"> - rahastatud projekte 346 mln ulatuses - enamlevinud teenuseks on koolitused - suurimas ulatuses on rahastatud Tööturuameti projekte 68% - osalevaid töötuid planeeritud 17 593 (28% töötute arvust 2004 aastal) - projektide elluviimisel rakendatakse juhtumikorralduse põhimõtteid 	<ul style="list-style-type: none"> - projektide raames rahastatud tegevused on kooskõlas tegevuskavas sätestatuga - projektides osalema planeeritud töötute arv on väike - Tööturuameti projektidesse võiks olla kaasatud rohkem partnereid 	<ul style="list-style-type: none"> - üleriigiliste ja keskselt juhitud programmide algatamine, mille raames viiakse projekte ellu kohalikul tasandil - partnerlusel põhinevate projektide osakaalu tõstmine
Riskirühmade tööpuuduse vähendamine	<ul style="list-style-type: none"> Rahastatud projekte 130 mln (39% meetmes eraldatud rahast) - osalevaid töötuid 5362 (planeeritud) - enamlevinud teenuseks on koolitused ja rehabilitatsiooni tegevused 	<ul style="list-style-type: none"> projektide raames rahastatud tegevused on kooskõlas tegevuskavas sätestatuga - projektid ei kata kõiki kõrge tööpuudusega regioone - projektides osalema planeeritud töötute arv on liiga väike 	<ul style="list-style-type: none"> - noorte tööpuuduse vähendamise alase koostöö algatamine haridusasutustega (infovahetus, nõustamine, toimetulekukoolitus, kutseõppevõimaluste loomine, tööpraktika jms) - projektidesse kaasatavate töötute arvu ja projektide regionaalse ulatuse suurendamine
Tööhõive suurendamist toetavate tegevuste seostamine tööturuteenustega	<ul style="list-style-type: none"> -enamik riskirühmadele suunatud projekte hõlmab rehabilitatsiooni teenuseid 	<ul style="list-style-type: none"> puuduvad otseselt naiste tööhõivet toetavatele tegevustele suunatud projektid 	<ul style="list-style-type: none"> lastehoiu süsteemi ja paindlikke töövõimaluste arendamisega seotud programmide algatamine
kutseharidus	<ul style="list-style-type: none"> -Kutseharidusega seotud projektidele on eraldatud 148 mln - kõige enam on toetatud õppejõudude koolitamist ja õppekavade arendust 	<ul style="list-style-type: none"> - toetus on killustunud paljude erialade vahel - ei kasutata välisspetsialistide palkamise võimalust - vähe on ettevõtete ja haridusasutuste vahelisele koostööle suunatud projekte. 	<ul style="list-style-type: none"> piirata toetatavate erialade ja tegevuste loetelu, keskendudes teadmispõhise majanduse ja tööturu vajaduste seisukohalt olulistele erialadele - ettevõtete ja õppeasutuste vahelise koostööprojektide arvu suurendamine ja koostöövõimaluste alase teavustöö läbiviimine

Näide 3 Väljavõte hindamisaruandest "Riikliku Arengukava ülesehituse, rakendamise ja projekti valikukriteeriumite hindamine", LISA 1.5 – Eriarvamused

Kommentaar: Tabelisse on koondatud kommentaarid ja ettepanekud, mille suhtes hindajad jäid eriarvamusele ja mida seega lõpparuandesse sisse ei viidud.

Hindamisaruande teksti sisu	Kommentaar	Ettepanek (muuta teksti järgnevalt)	Hindajate vastus kommentaarile
<p>(lõik 153)</p> <p>(Ala)meetmete 4.2, 4.6.1 ja 4.6.2 taotlusvormides puudub konkreetne viide jätkusuutlikkuse kirjeldamiseks.</p> <p>Seetõttu võib juhtuda, et vastav info jääb taotleja poolt vormi lisamata ning hindajal taotluse hindamisel märkamata.</p>	<p>Selgitus:</p> <p>Taotlusvormi lahtris 11.2.5 on võimalus selgitada:</p> <p>Projekti tulemuste kasutamine ning kaasnevad lisatulemused pärast projekti elluviimist</p>	<p>Samas, (ala)meetmete 4.6.1 ja 4.6.2 taotlusvormides puudub konkreetne viide jätku-suutlikkuse kirjeldamiseks.</p> <p>Seetõttu võib juhtuda, et vastav info jääb taotleja poolt vormi lisamata ning hindajal taotluse hindamisel märkamata.</p>	<p>ERIARVAMUS</p> <p>Tulemuste kasutamine viitab pigem mõjule (mis on muidugi samuti tähtis). Samuti ei pruugi lisatulemused projekti jätkusuutlikkust tagada.</p>
<p>(lõik 220)</p> <p>Taotlusvoorude läbipaistvust vähendab ka asjaolu, kui pärast taotluste hindamise läbiviimist on võimalik meetme siseselt rahastamise proportsioone muuta (näiteks, meede..., mille puhul juhtkomisjonil on võimalik muuta valdkondadele enne taotlusvoor määratud summasid). Sellisel juhul suureneb protsessi subjektiivsus. Kui seda paindlikkuse huvides siiski soovitakse rakendada, tuleks täpsemalt määratleda rahastamise proportsioonide kehtestamise ja muutmise alused.</p>	<p>Selgitus:</p> <p>RA leiab, et objektiivsus on igati tagatud kuivõrd otsuse teeb juhtkomisjon, kus on esindatud erinevad ministereeriumid ning partnerid – seega erinevate huvigruppide esindajad. Proportsioonide muutmist võib kaaluda juhul, kui mingi alavaldkonna projektid saavad teiste alavaldkondade projektidest paremad hindamistulemused ning nende elluviimisel saavutatakse keskkonnakaitseliselt paremad tulemused. Selle tingimuse mittetäitmisel ei saa juhtkomisjon proportsioonide muutmist kaaluda.</p>		<p>ERIARVAMUS</p> <p>Võtmesõna on läbipaistvus. Enne taotlusvoorutahtaega ei ole taotlejal teada igale valdkonnale määratud täpset summat. On põhimõtteline küsimus, et taotlusvoorutingimused ei muutuks taotluse esitamise ning otsuse saamise vahelisel perioodil.</p>
<p>(Kokkuvõte – „Meetmete Struktuur“)</p> <p>Tuleb välja, et RAK ei tee piisavalt selgeks, mida Eesti tahab saavutada ja kuidas seda teha. Seega puudub RAKil fookus.</p>	<p>Teine lause ei tulene ega järeldu esimesest. Asjaolu, et RAK ei tee piisavalt selgeks sihte, on sõltumatu RAKi fookuse olemasolust või selle puudusest – see on eesmärkide määratlemisest ja nende lahtikirjutamisest olenev. RAKi fookus sõltub aga eesmärkide-tegevuste ulatusest/kontsentreeritusest.</p>	<p>Võtta välja lõigu viimane lause – ning läbivalt vaadata raportis läbi vastav argumentatsioon. RAKi fookus ja eesmärkide kirjeldamise selgus on erinevad asjad.</p>	<p>ERIARVAMUS –</p> <p>fookuse puudumine tuleneb olulisel määral ka sellest, et eesmärgid on liiga laialt formuleeritud.</p>

Näide 4 Väljavõte projekti aruandest „Riikliku arengukava 2004–2006 mõjuindikaatorite saavutusmäärade väljaselgitamine ja analüüs“, ptk 4, milles tehakse kokkuvõtte projekti käigus ilmnenu peamistest probleemidest.

Kommentaari: Sellist tagasisidet oleks hindajatelt soovitatav alati küsida, et paremini planeerida järgmisi hindamisprojekte.

Ülevaade projekti käigus ilmnenu probleemidest

Käesoleva projekti elluviimine kulges ilma suuremate tõrgeteta. Samas saab siiski tuua mõned kitsaskohad, mistõttu tuli projekti lõpptähtaega pikendada või mis muul põhjusel väärivad äramärkimist.

Projekti elluviimiseks eraldatud ajaressurs

Algselt oli projekti elluviimiseks planeeritud 2,5 kuud (lõpptähtajaga 28.02.2007). Samas oli kindlasti tegu väga optimistliku ajalise planeerimisega, kuna tegelikkuses ei ole võimalik eraldatud ajaraamistikus sarnases mahus projekti ellu viia. Üldjuhul eraldatakse sarnaste projektide elluviimiseks mujal EL riikides keskmiselt pool aastat. Antud projekti puhul oleks pidanud planeeritud projekti elluviimise ajakava olema vähemalt 4 kuud, mis oleks võimaldanud projekti ellu viia ilma ajapikenduse taotlemiseta.

Ettepanek: Tulevikus tuleks arvestada pikema ajaressursi planeerimisega (keskmiselt 4–6 kuud, arvestades juba 4. prioriteedi mõjuindikaatori saavutusmäärade väljaselgitamiseks kuluvat aega), kuna ka projekte on tulevikus vaadeldavas valimis oluliselt rohkem. Projekti elluviimisel tuleb kindlasti ette ka ootamatuid ja ettenägematuid aspekte, millega peaks arvestama juba projekti elluviimiseks eraldatava aja planeerimisel enne hanke väljakuulutamist.

Kontaktid toetuse saajatega

Projekti elluviimisel võib probleemidest potentsiaalsete küsitlusele vastajate seast tuua välja eelkõige probleemid kontaktide andmebaasiga ning mõned märkused toetuse saajata vastamisvalmiduse kohta. Kontaktide andmebaas, mis edastati uuringu läbiviijale EAS ning PRIA poolt, ei olnud enam 100%-liselt ajakohane, kuigi märkimisväärseid probleeme samuti ei tuvastatud. Kui andmebaasis olevad kontaktid ei toiminud (st e-posti aadress, kuhu veebiküsimustik saadeti, oli kehtetu), otsiti vajalikud kontaktid saadaolevatest avalikest andmebaasidest või ettevõtete kodulehekülgedelt (viimase puudumisel prooviti helistada kontaktidele numbritel, mis olid välja toodud EAS või PRIA andmebaasides). Kokkuvõttes aga ei õnnestunud küsimustikku saata siiski 71-le toetuse saajale 56 (4% üldkogumis olnud projektidest) prioriteet 1 ja 2 raames. Prioriteet 3 küsimustik saadeti posti teel, mille osas aga ei ole uuringu läbiviijale laekunud informatsiooni küsimustikku mittekahtesaanute osas.

Ettepanek: koordineerida paremini prioriteetide, meetmete ning projektide järelhindamise plaani, et vältida olukorda, kus väga lühikese aja jooksul peavad toetuse saajad täitma üsna sarnase sisuga küsimustikke. Vajalik on koordineerida ka meetodikat (ühtne indikaatorite tõlgendatavus, ühtne meetodika projektide tühikoormuse arvestamiseks jms), et ühe uuringu käigus kogutud andmeid konkreetse toetuse saaja kohta oleks efektiivselt võimalik kasutada ka teiste uuringute raames.

Kokkuvõttes võib aga siiski öelda, et märkimisväärseid probleeme, mis oleksid võinud olulisel määral mõjutada ka uuringu tulemusi, projekti elluviimisel ei esinenud.

Näide 5 Väljavõte hindamisaruande kohta esitatud kommentaaride tabelist.

5

Kommentaari: Ülevaatlik tabel kliendi esitatud kommentaaridest, mis annab kliendile tagasisidet, kuidas igat konkreetset kommentaari käsitleti.

Hindamisaruande teksti sisu	Viide (lk nr, lõik)	Kommentaari	Ettepanek (muuta teksti järgnevalt)	Hindajate vastus kommentaarile
RM: Aruande tekst			Kui viidatakse küsitluse tulemustele (kas RÜde seas või rakendajate seas) siis esimesel korral tuua ka ära kui palju oli arvuliselt vastajaid.	Lisada <i>footnote</i> 3, lk 13, kui palju RÜ/RA vastasid. Samuti kui palju taotlejaid vastasid.
RM: Kasutatud lühendid	Lk 4		Lisada ERDF ja SWOT puhul eestikeelsed vasted.	Lisatud, korras (AL)
RM: Delfi meetod	Lk 9, lõik 13		Selgitada rohkem lahti, milles seisneb Delfi meetod.	Informatsioon lisatud.
RM	Lk 12, lõik 9		Tuua näited milliste eesmärkide puhul on sõnastatud tegevustena (peale meede 3.8).	Teised näited lisatud.
RM	Lk 13, lõik 12	Väga segane sõnastus.	Parandada sõnastust.	Lõik ümber formuleeritud.
RM: PRIA ja EAS andmed ei ole SFOSis	Lk 14, lõik 17	PRIA andmed on SFOSis olemas.	Palun parandada, sest PRIA omad on SFOSis olemas ning seega info ebaõige.	Aruandes on kirjas: „... umbes 1-kuulise hilinemisega laekuvad PRIA meetmete andmed...”. Seega oleme kinnitanud, et PRIA andmed laekuvad SFOS'i, kuid seda u 1 kuu hiljem, mis on sisuliselt etteheide süsteemi operatiivsusele.
RM: ... kusjuures kõige halvemaks peeti meedet...	Lk 23, lõik 44		Täpsustada, miks nii arvati.	Täpsustatud. Korras.