



Eesti Vabariigi Rahandusministeerium

Hindamise käsiraamat*

Lõppversioon

3. november 2006



Toetab Euroopa Liit



Sisukord

Lühendid	4
Käsiraamatu autorid	5
1. Sissejuhatus	6
1.1 Sihtrühmad.....	6
1.2 Kontekst: Eesti hindamispraktika.....	6
1.3 Lähenemine	6
1.4 Struktuur	7
2. Mis on hindamine?	8
2.1 Sissejuhatus	8
2.2 Hindamise definitsioon.....	8
2.2.1 Määratlus ehk definitsioon.....	8
2.2.2 Hindamise eristamine muudest vahenditest	9
2.3 Hindamise eesmärgid: Milleks hinnata?	10
2.3.1 Mõningaid hindamise eesmäärke.....	10
2.3.2 Summeeriv ja formeeriv hindamine.....	11
2.3.3 Kokkuvõte: Riiklike poliitikate ja programmide hindamise eesmärk.....	11
2.4 Hindamiskriteeriumid ja -küsimused.....	11
2.5 Hindamistsükkel.....	15
2.5.1 Sissejuhatus	15
2.5.2 Eelhindamine.....	16
2.5.3 Vahehindamine.....	17
2.5.4 Järelhindamine	17
2.6 Muud programmi hindamise vormid	18
2.7 Kokkuvõte	18
3. Hindamise haldamine	19
3.1 Sissejuhatus	19
3.2 Hindamise funktsioon	19
3.3 Hindamise planeerimine	20
3.3.1 Sissejuhatus	20
3.3.2 Huvirühmade kaasamise tagamine	20
3.3.3 Hindamise ulatuse määratlemine	21
3.3.4 Eelarve ja ajastusega seonduvad küsimused	22
3.3.5 Sisehindaja või välishindaja?	23
3.4 Lähteülesanne	23
3.4.1 Sissejuhatus	23
3.4.2 Lähteülesande struktuur.....	24
3.5 Hindamisprojektide haldamine	26
3.5.1 Sissejuhatus	26
3.5.2 Haldus/suhtlusstruktuurid	26
3.5.3 Hindaja töö hindamine.....	27
3.6 Järeldused: nõuandeid hindamise edukaks haldamiseks	29

4.	Hindamise läbiviimine	30
4.1	Sissejuhatus	30
4.2	Andmete hankimine	30
4.2.1	<i>Kvalitatiivne ja kvantitatiivne lähenemine.....</i>	30
4.2.2	<i>Vahendid ja tehnikad andmete hankimiseks.....</i>	30
4.2.3	<i>Seirenäitajad.....</i>	31
4.2.4	<i>Dokumentaalanalüüs.....</i>	32
4.2.5	<i>Haldusandmed</i>	32
4.2.6	<i>Sotsiaalmajanduslikud andmed.....</i>	33
4.2.7	<i>Intervjuud huvirühmadega.....</i>	33
4.2.8	<i>Fookusgrupid.....</i>	34
4.2.9	<i>Juhtumiuuringud.....</i>	35
4.2.10	<i>Küsitlused.....</i>	36
4.3	Andmete analüüsimine	37
4.3.1	<i>SWOT analüüs</i>	37
4.3.2	<i>Statistiline analüüs</i>	37
4.3.3	<i>Ökonomeetrilised mudelid.....</i>	38
4.3.4	<i>Kvalitatiivne analüüs.....</i>	39
4.3.5	<i>Tasuvusanalüüs ja kuluefektiivsusanalüüs</i>	40
4.3.6	<i>Mitme kriteeriumi analüüs</i>	40
4.3.7	<i>Sekkumisloogika analüüs.....</i>	41
4.3.8	<i>Teooriapõhine hindamine.....</i>	42
4.3.9	<i>Eksperimendid – kontrollrühmad.....</i>	42
4.3.10	<i>Võrdlusuuringud</i>	43
4.4	Meetodi valikut mõjutavad tegurid	44
5.	Hindamise väljundid ja kasulikkus.....	48
5.1	Sissejuhatus	48
5.1.1	<i>Hindamisväljundid</i>	48
5.1.2	<i>Levitamine ja kasutamine.....</i>	49
	Kasutatud kirjandus	53
	LISAD	54
	Lisa 1: Lähteülesande standardvorm	54
	Lisa 2: Lähteülesande näidis, mida kasutati lirmaal vahehindamise läbiviimiseks	56
	Lisa 3: Pakkumise hindamise standard	69
	Lisa 3A: Miinimumnõuded kogemustele ja kvalifikatsioonile.....	70
	Lisa 4: Kvaliteedi hindamise standardvorm	71
	Lisa 5: Seirenäitajad	72
	Lisa 6: Lähtearuande standardvorm.....	74
	Lisa 7: Hindamise lõpparuande standardvorm	75
	Lisa 8: Sõnastik	77

Lühendid

Lühend	Tähendus
CDIE	Informatsiooni ja Hindamise Arendamise Keskus (Centre for Development Information and Evaluation)
CSF	Ühenduse abi raamprogramm (Community Support Framework)
DfES	Hariduse ja Oskuste Ministerium (Department for Education and Skills)
DG	Peadirektoraat
EK	Euroopa Komisjon
EHRD	Tööhõive ja inimressursside arendus (Employment and Human Resources Development)
ERDF	Euroopa Regionaalarengu Fond
EV	Eesti Vabariik
HJK	Hindamise juhtkomitee
ESF	Euroopa Sotsiaalfond
ESIOP	Majanduse ja sotsiaalse infrastruktuuri rakenduskava
ESRI	Majandus- ja Sotsiaalanalüüsi instituut (The Economic and Social Research Institute)
EL	Euroopa Liit
SKP	Sisemajanduse koguprodukt
HM	Tema Majesteet
HMSO	Tema Majesteedi Õigusaktide Kantselei (Her Majesty's Stationary Office)
RAK	Riiklik Arengukava
NSRF	Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia (National Strategic Reference Framework)
OP	Rakenduskava
PPP	Avaliku ja erasektori koostöö (Public Private Partnership)
PSOP	Tööstussektori rakenduskava (Productive Sector Operational Programme)
PwC	PricewaterhouseCoopers
RIA	Õigusloome mõju hindamine (Regulatory Impact Assessment)
SEA	Strateegiline keskkonnanhindamine (Strategic Environment Assessment)
SF	Struktuurifondid
SWOT	Tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude analüüs
UNFPA	ÜRO Rahvastiku Fond (United Nations Population Fund)
USAID	USA Rahvusvahelise Arengu Agentuur (United States Agency for International Development)
VKE	Väikese ja keskmise suurusega ettevõtted

Käsiraamatu autorid

Selle Käsiraamatu koostasid alltoodud võtmeekspertid, kelle teoreetilised taustateadmised ja põhjalikud praktilised kogemused olid Käsiraamatu väljatöötamise seisukohast ülimalt olulised.

David Hegarty

2006. aasta maikuust alates on David Hegarty töötanud vabakutselise nõustajana ärinime Evalcon all spetsialiseerudes hindamise ja majandusanalüüsi valdkondadele. Enne seda töötas ta 20 aastat nii ökonomisti kui ka hindajana liri Rahandusministeeriumis. Ministeeriumist lahkumise eel töötas David Hegarty Rahandusministeeriumi Majandusüksuse juhatajana, juhtides majandusalase analüüsi ja prognoosimise ning majanduspoliitika vastutavat töörühma. Sellel ametikohal olles täitis ta lirimaa esindaja kohuseid EL Majanduspoliitika Komitees. Enne seda töötas David Hegarty 9 aastat RAK/CSF hindamisüksuse juhatajana, kelle vastutusalasse kuulus EL poolt rahastatavate programmide hindamine lirimaal. Tema käsutuses on ulatuslikud kogemused välishindamiste korraldamisel ja sisehindamiste läbiviimisel RAK/CSF ning rakenduskavade (riikliku, regionaalse ja valdkondliku) tasemel, sh. lirimaa RAK 2000-2006 eelhindamise osas. David Hegarty osaleb sageli EL Komisjoni hindamiskonverentside materjalide koostamises ja on võtnud osa paljudest EL kandidaatriikidele/liituvatele riikidele ning uutele liikmesriikidele suunatud töökodadest ja seminaridest.

Philip A. McDonagh

Philip on laia kogemustepagasiga majandusteadlane, kes on tegelenud peamiselt keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse poliitika, tasuvusuuringute, vajaduste, arenguplaanide ning investeeringute hindamisega. Oma karjääri varasemal etapil töötas Philip Peruus, Puno linnas asuva Altiplano ülikooli majandusõppejõuna. Alates liitumisest PricewaterhouseCoopers'iga 1985. aastal on ta juhtinud paljude riiklike ja Euroopa programmide hindamisega tegelevaid töörühmasid ning on oma kogemuste kaudu omandanud ulatuslikud teadmised EL poolt rahastatavate programmide, projektide ja algatuste hindamise alal. Tal on ulatuslikud kogemused infrastruktuuri- ja rajatiseprojektide majanduslike mõjude hindamise alal, viimastel aastatel on ta juhtinud mitmeid linnakeskkonna uuendamisprojekte. Philip on PricewaterhouseCoopers'i Põhja-lirimaa uuringute, strateegia ja poliitika hindamisrühma direktor ning firma poolt avaldatavate Põhja-lirimaa majanduse aastaülevaadete ja prognooside toimetaja.

Jonathan V. Greer

Dr. Jonathan Greer ühines PwC-ga pärast töötamist lirimaa Rahandusministeeriumis Dublinis, kus ta täitis RAK/CSF hindamisüksuse vanemliikme kohuseid. Tema töö hõlmas vahehindamiste juhtimist ja seiret ning valitsusasutuste ja riigiasutuste nõustamist hindamise ning tulemusindikaatorite arendamise alal. PricewaterhouseCoopers'i vanemkonsultandina on Jonathan osalenud mitmesuguste EL poolt rahastatud programmide hindamises. Ta on teostanud ESF rahastamise sünteesanalüüsi Euroopa Komisjoni jaoks (lirimaa ja Saksamaa kohta), viinud läbi EQUAL, LEADER+ ja INTERREG programmide hindamisi ning PEACE II tegevusprogrammi vahehindamise Põhja-lirimaa ja lirimaa piirimaakondade osas. Lisaks sellele teostas Jonathan Malta ühtse programmidokumendi ellurakendamise tulemuslikkuse hindamise ja viis läbi Malta rakenduskavade eelhindamise aastateks 2007-2013. Jonathanil on tugev uurimistöölane taust ja doktorikraad (PhD) partnerluse ning riikliku poliitika alal.

Rando Rannus

Rando Rannus on PricewaterhouseCoopers'i Eesti kontori juhtiv konsultant, kes on omandanud kogemusi mitmetes riikliku sektori valdkondades, keskendudes peamiselt EL struktuurifondide ja ühinemiseelsete fondide (Phare, ISPA, Sapard) erinevatel tasanditel rakendamisega seonduvatele teemadele ning programmide/projektide hindamisele. Rando on osalenud paljudes projektides, mis on olnud suunatud EL rahaliste vahendite haldussuutlikkuse tugevdamisele Eestis ja muudes EL riikides (Tšehhi Vabariik, Bulgaaria, Leedu, Ungari, Põhja-lirimaa), näiteks RAKi rakendussüsteemi hindamine Eestis, SAPARD-programmi vahehindamise läbiviimine Eestis, Majanduse ja Konkurentsivõime rakenduskava vahehindamine Ungaris ja seire- ning hindamisraamistiku loomine Põhja-lirimaa rahutagamisprogrammide jaoks. Lisaks annab Rando loenguid ning on vabakutseline uurija Tallinna Tehnikaülikoolis (organisatsiooni ja juhtimise õppetool) ning kirjutab aeg-ajalt artikleid suurimatesse Eesti ajalehtedesse ja ajakirjadesse.

1. Sissejuhatus

1.1 Sihtrühmad

Käesolev Hindamise käsiraamat (edaspidi: Käsiraamat) kujutab endast EV Rahandusministeeriumi poolt 2006. aastal tellitud projekti *Ekspertabi hindamisalase teadlikkuse ja kompetentsuse tõstmiseks* tulemit. Koos projekti muude väljunditega (2006. aasta juunist oktoobrini läbiviidud hindamiskoolituste seeria) taotleb Käsiraamat heade tavade edendamist EL poolt Eestis rahastatavate programmide ning muude riigieelarvest rahastatavate meetmete hindamisel. Käsiraamat on mõeldud peamiselt isikutele, kes tegelevad hindamiste tellimisega, s.t. ministeeriumide, riigiasutuste ja fondide ametnikele, kes osalevad taoliste programmide hindamises, mille vastu nende organisatsioon huvi tunneb, või vastutavad taoliste hindamiste läbiviimise eest. Vaatamata sellele, et Käsiraamatu peamiseks sihtrühmaks on hindamise läbiviijad ja kasutajad (hindamisprotsessi „nõudluspool“), pakub Käsiraamat kindlasti huvi ka „nõudlust rahuldavale poolele“, sh. erasektori nõustajatele, kes hindamisi teostavad, samuti uurimisinstituutidele, õppeasutustele jne. Tegelikult peaks Käsiraamat pakkuma huvi kõigile osapooltele, kes Eesti riiklikult rahastatavate programmide hindamises osalevad või selle vastu huvi tunnevad.

1.2 Kontekst: Eesti hindamispraktika

Selle Käsiraamatu tellimise põhjuseks on suurenenud tähelepanu ja huvi hindamise rakendamise vastu Eesti riiklikus poliitikas. Enne Euroopa Liiduga ühinemist ei kuulunud hindamine Eestis riigihalduse või poliitika väljatöötamisprotsessi koosseisu. Nagu paljudes muudes uutes EL liikmesriikides, on hindamiskogemused väljaspool EL rahastamise alla kuuluvaid valdkondi äärmiselt piiratud. Riigieelarve mõningates EL-poolsele rahastamisele mittekuuluvates valdkondades viiakse läbi üha rohkem ja rohkem mitmesuguseid eeluringuid või analüüse, kuid neid ei saa põhimõtteliselt käsitleda hindamistena. Samas aga on hindamised viimase paari aasta jooksul tavapärasemaks muutunud, ning RAKi raames ajavahemikus 2004-2006 teostatud hindamiste arv suurenes järk-järgult. Selle tulemusena on RAKi ellurakendamises osalevate ministeeriumide ja asutuste ametnikud hindamistega varasemast paremini kursis. Tulevikku vaadates on selge, et vastavaid kogemusi tuleb veelgi arendada, tagamaks EL poolt rahastatavate programmide süstemaatiline hindamine ajavahemikus 2007-2013 ja hindamiste laiendamine riigieelarvest rahastatavatesse valdkondadesse. Selle Käsiraamatu eesmärgiks on abistada ametnikke nende väljakutsete vastuvõtmisel.

1.3 Lähenemine

Käsiraamatu koostamisega seoses valitud lähenemine sisaldas mitmeid meetodeid, sh. konsultatsioone huvirühmade või potentsiaalsete lõppkasutajatega, rahvusvaheliste käsiraamatute ja suunisdokumentide läbitöötamist ning autorite laiemate, üldisemate hindamiskogemuste ära kasutamist. Projekti esimese etapi käigus viidi läbi rida kohtumisi mitmesuguste huvirühmadega, sh. EL poolt RAKi raames ajavahemikus 2004-2006 rahastatavate programmide haldamisega tegelevate ministeeriumiametnikega, programmide elluviimises osalevate riigiasutuste ja fondide esindajatega ning erasektori nõustajate ja uurimisinstituutidega, kellel on kogemusi seoses hindamiste läbiviimisega Eestis. Need konsultatsioonid lihtsustasid arusaamist Eesti praegusest hindamispraktikast - selle tugevatest ja nõrkadest külgedest ning võimalikku hindamisfunktsiooni arenemist Eestis. Projekti lähteülesandelest tulenevalt panid läbiviidud konsultatsioonid paika antud Käsiraamatus käsitlemist vajavad prioriteedid. Lisaks osutus 2006. aasta juunist oktoobrini korraldatud koolitusseminaridega seoses saadud tagasiside äärmiselt kasulikuks Käsiraamatu koostamisel eeldatavate lõppkasutajate poolt huvitavaks või prioriteetseks peetavate teemade kajastamise kaudu. Käsiraamatu koostamisega seoses viidi läbi ulatuslik vastava kirjanduse uuring, mis hõlmas Euroopa Komisjoni ja muude rahvusvaheliste organisatsioonide, nt. Maailmapanga asjakohaseid töömaterjale ning hindamise suunisdokumente, nagu ka muudes riikides (eelkõige Suurbritannias ja Iirimaa) väljaantud hindamisjuhendeid ning muud olulist programmide hindamise valdkonnaga seonduvat teatmekirjandust. Kasutatud materjalidele viidatakse dokumendis läbivalt ja need on ära toodud kasutatud kirjanduse loetelus.

Käsiraamat põhineb lisaks ka oma autorite hindamiskogemustel ja nende kogemuste põhjal saadud õppetundidel. Meeskonnal õnnestus ära kasutada laialdasi kogemusi EL struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide poolt rahastatud programmide hindamisel mitmes erinevas riigis, sh. Eesti, Suurbritannia, Iirimaa, Malta ja teised EL liikmesriigid.

Ühes eeldatavate lõppkasusaajatega läbiviidud konsultatsioonidega tähendab see seda, et käesolev Käsiraamat on oma olemuselt praktiline, keskendudes valdavalt nende ametiisikute vajaduste ja nõudmiste rahuldamisele, kes on kaasatud hindamiste läbiviimisse või osalevad hindamisprotsessis üldisemal viisil.

1.4 Struktuur

Antud Käsiraamatu struktuur on järgmine. Lühikesele sissejuhatusele järgnev peatükk 2 määratleb hindamise olemuse, eristades selle muudest seonduvatest haldusvahenditest, ning toob välja hindamise eesmärgi. Selles peatükis vaadeldakse erinevaid hindamise liike ja tuvastatakse võtmeteemad või küsimused, mida programmide hindamised tüüpilise programmi eluea vältel lahendavad.

Peatükk 3 käsitleb planeerimise ja juhtimisega seonduvaid teemasid, seda nii hindamissüsteemi tasandil tervikuna kui ka individuaalsete hindamisprojektidega seoses. Peatükis pööratakse muuhulgas tähelepanu sellistele teemadele nagu hindamise juhtkomitee roll ja funktsioonid, lähteülesande ettevalmistamine, hindajate valik ning hindamisprojektide juhtimine.

Peatükk 4 keskendub hindamisprotsessi pakkumispoolele, s.t. hindamisprojekti läbiviimise protsessile. Juttu tuleb andmetest, mida hindajad hindamise läbiviimisel vajavad ja kasutavad (sh. programmiindikaatorid) ning ka meetoditest andmete kogumiseks. Samuti esitatakse ülevaade hindajate poolt kasutatavatest andmeanalüüsimeetoditest. Kuivõrd Käsiraamatu peamiseks sihtrühmaks on hindamiste tellijad või kasutajad (erinevalt hindajatest), keskendutakse hindamistehnikate põhiomaduste väljatoomisele, nende tugevatele ja nõrkadele külgedele ning tingimustele, mille olemasolu korral neid rakendada saab.

Peatükk 5 käsitleb hindamise väljundeid ja nende kasutamist. See piiritleb hindamisaruande soovitatavaid omadusi ning vaatleb võimalusi mainitud väljundite levitamiseks. Samuti käsitletakse protsessi, mille kaudu hindamisaruanne võib mõjutada otsuste vastuvõtmist või poliitika kujundamist.

Kirjeldatud peatükke täiendavad mitmed lisad, mille sisu on järgmine:

- Lisa 1, kus esitatakse hindamise lähteülesande väljatöötamisel kasutatav standardvorm;
- Lisa 2 käsitleb lirmaal vahehindamisel kasutatavat lähteülesannet;
- Lisas 3 on ära toodud standardvorm kasutamiseks hindamise hangete pakkumiste hindamisel erinevate valdkondade raames;
- Lisas 3A esitatakse minimaalsed nõuded hindajate kvalifikatsioonile;
- Lisa 4 pakub välja standardvormi hindamisväljundite kvaliteedi hindamiseks;
- Lisa 5 täiendab peatükis 4 tulemusindikaatorite kohta esitatud materjali;
- Lisa 6 esitab lähtearuande standardvormi;
- Lisas 7 tuuakse ära hindamise lõpparuande standardvorm;
- Lisas 8 lühike peamiste hindamismõistete sõnastik.

2. Mis on hindamine?

2.1 Sissejuhatus

Selle peatüki struktuur on järgmine: sissejuhatus järel tuuakse osas 2.2 ära hindamise erinevad määratlused ja selgitatakse erinevusi hindamise ning muude sarnaste terminite vahel, nt. seire ja audit. Osas 2.3 jätkatakse nende määratluste ja mõistete käsitlemist ning piiritletakse hindamiste läbiviimise eesmärgid. Osas 2.4 käsitletakse omakorda põhjalikumalt hindamise eesmärki, keskendudes täpsemalt küsimustele, mille lahendamiseks programmi hindamised tavaliselt tegelevad. Lõpetuseks käsitleb osa 2.5 seda, kuidas neid erinevaid küsimusi programmi eluea vältel lahendada saab ning seoseid poliitika väljatöötamise, programmi kujundamise ja hindamise protsesside (või tsüklite) vahel.

2.2 Hindamise definitsioon

2.2.1 Määratlus ehk definitsioon

Hindamisel ei ole ühtset, üleüldiselt tunnustatud või eelistatud määratlust. Üheks defineerimisega seonduvatest raskustest on asjaolu, et mõistet 'hindamine' kasutatakse igapäevases vestluses väga vabalt. Inimesed väljendavad oma seisukohti või arvamusi kõikvõimalike asjade kohta – näiteks restorani kohta, kus nad lõunatamas käisid, telesaate kohta, mida nad eelmisel õhtul vaatasid, või selle kohta, kui kvaliteetne on nende kolleegide tööpanus. Ühes hindamisalases tekstis öeldakse selle kohta nõnda: „Hindamine on elastne sõna, mida saab venitada nii, et see katab mitmesugused hinnangud“.¹ Ka keel võib probleemiks olla – mõningates keeltes, sh. eesti keeles, tähendab hindamine ka kinnisvara või muu omandi väärtuse kirjeldamist, samas kui nt. inglise keeles on nende tähistamiseks kasutusel eraldi sõnad.

Mõiste „hindamine“ kasutamisel on aga enamasti üks ühine nimetaja – selleks on arusaam hinnangu andmisest võrdluses mingisuguse standardi või etaloniga (mis võib olla selgesõnaliselt väljendatud või vaikumisi silmas peetud). Samas laadis on hindamine kui mõiste määratletud Euroopa Komisjoni teatise hindamise kohta: „sekkumistele antav hinnang vastavalt nende tulemustele, mõjudele ja vajadustele, mille rahuldamisele nad olid suunatud“.² Mõiste „sekkumine“ võib viidata poliitikale, programmile või projektile - antud Käsiraamat keskendub programmi tasandile. Hindamise üldisema määratluse on esitanud Weiss (1998). Selle määratluse kohaselt on hindamine „toimingu ja/või programmi või poliitika tulemuste süstemaatiline kaalumine võrdluses otseste või kaudsete standardite kogumiga olles vahend programmi või poliitika täiustamisele kaasaaitamiseks“.³ Need kaks määratlust väljendavad koosvõetult hindamise mõningaid põhilisi aspekte:

- Hindamist saab läbi viia poliitika, programmi või projekti tasandil;
- Hindamine on süstemaatiline – mõeldud on seda, et hindamine peaks põhinema tunnustatud sotsiaalteaduslikel uuringustandarditel;
- Hindamine hõlmab seisukoha või arvamuse kujundamist asjaomase poliitika, programmi või projekti kohta, kusjuures mainitud seisukoht peab põhinema teatud kriteeriumidel;
- Hindamine võib keskenduda kas poliitika/programmi/projekti kulgemisele või toimingutele, või selle mõjudele või tulemustele; ning
- Hindamistegevuse eesmärgiks on hindamise objektiks oleva *poliitika, programmi või projekti täiustamine*; eesmärgiks on panna asjad tulevikus paremini tööle. Selles kontekstis võib hindamist käsitleda kui õppeharjutust.

¹ Weiss, Carol H., *Evaluation* (1998), New Jersey: Prentice-Hall.

² Communication on Evaluation: *Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities*, (SEC(2000) 1051), saadaval aadressil http://ec.europa.eu/budget/evaluation/pdf/sec20001051_en.pdf

³ Weiss, vt. viide ülal.

Tekstikast 1: Hindamise mõningaid määratlusi

- Hindamine on protsess, mille käigus määratakse kindlaks asjade vourused, kasulikkus ja väärtus, ning hinnangud on selle protsessi tulemiks (Scriven, 1991)
- Hindamine uurib projekti, programmi või poliitika tulemusi. Läbiviimisel lisab see väärtust kogemustel põhinevate õppetundide andmise teel, aidates kaasa programmide haldamisele tulevikus või konkreetse poliitika väljatöötamisele (Suurbritannia Rahandusministerium, 2003)
- Programmi hindamine kujutab endast sotsiaalteaduslike uurimismeetodite kasutamist sotsiaalsete sekkumisprogrammide tulemuslikkuse süstemaatiliseks uurimiseks (Rossi, Lipsey ja Freeman, 2004)

2.2.2 Hindamise eristamine muudest vahenditest

Hindamine on üheks paljudest vahenditest, mida kasutatakse riiklikult rahastatavate sekkumiste (poliitika, programmid ja projektid) haldamisel. Muudeks vastavateks vahenditeks on seire ja audit. Mainitud protsessid on üksteist täiendavad (eriti seire ja hindamine), kuid erinevad siiski oluliselt mõningate aspektide poolest.

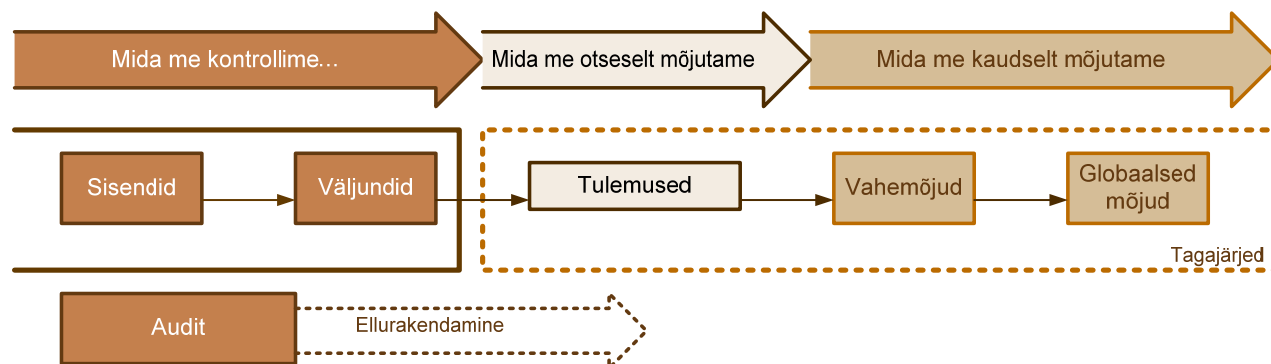
Seire on pidev, süstemaatiline protsess, mida teostatakse poliitika, programmi või projekti ellurakendamise käigus. Seire keskendub selle kontrollimisele, kas tulemused on kooskõlas varasemate ootustega. Fookus on asjaomase sekkumise väljunditel, mitte aga protsessidel, mille kaudu sekkumine realiseerub, või tagajärgedel, mida sekkumine kaasa toob. Programmi kontekstis genereeritakse seire käigus andmeid programmi juurutamise kohta, mitte aga selle mõjude kohta. Seega seisnevad seire ja hindamise peamised erinevused järgnevas asjaoludes:

- Seire on pidev protsess, hindamine aga peamiselt mittepidev, st. hindamine leiab aset üksnes sekkumise elutsükli teatud etappidel;
- Hindamine on oma olemuse poolest seirega võrreldes üldisem ja rohkem sügavuti minev tegevus, mis keskendub mitmekesisematele küsimustele programmi toimimise ning mõju kohta.

Mõistagi eksisteerivad olulised seosed seire- ja hindamisprotsesside vahel. Programmi kontekstis tekib seire käigus andmeid, mis võivad tekitada küsimusi, millele saab vastuseid leida üksnes hindamise teel. Kui seireandmetest peaks ilmnenema, et programm ei pruugi oma eesmärki saavutada, võivad programmihaldurid otsustada hindamise läbiviimise kasuks, uurimaks lähemalt oodatust nõrgema jõudluse põhjust. Teiseks kujutab seiresüsteemi kaudu kogutud teave iseenesest olulist teabeallikat hindamise jaoks. Hindajad kasutavad seireteavet, kuid tavaliselt on seda tarvis lisaandmetega täiendada.

Audit hõlmab muuhulgas ka traditsioonilist finantsauditit, mis keskendub sellele, kas ressursid on kulutatud plaanitud moel. Samas aga on auditeerimine järk-järgult laienenud *tulemusauditi* valdkonna suunas, mis osaliselt hindamisega kattub. Tulemusaudit keskendub asjaomase programmi või organisatsiooni kolmele tegurile – säästlikkusele, mõjususele ja tõhususele. Hindamine hõlmab laiemat teemaderingi, sh. protsessi, mille kaudu sekkumise tulemused realiseerusid, ning sekkumise mõjusid või tulemusi pikas perspektiivis. Nagu selgub alltoodud jooniselt, seondub hindamine niisuguste tegurite uurimisega, mis jäävad väljaspoole programmihaldurite või poliitikaloojate mõjuvõimu, samas kui nii seire kui ka auditeerimine keskenduvad suutlikkuse niisugustele mõõdetele, mis põhimõtteliselt on nende kontrolli all.

Joonis 1: Seire, audit ja hindamine



Tagades i) teabe usaldusväarsus ja terviklikkus, ii) kooskõla poliitikatega, iii) varade kaitse, iv) ressursside säästlik ja tõhus kasutamine, ning v) seatud eesmärkide saavutamine



Ellurakendamise edusammude hindamine juhtimisega seonduvatel eesmärkidel



Sekkumise hindamine adressaatide suhtes avalduvate tulemuste ja mõjude tasandil

Allikas: Euroopa Komisjon, Eelarve Peadirektoraat, *Evaluating EU Activities A practical guide for the Commission services* (2004)

Vahet tuleks teha ka hindamise ja uurimistöö vahel. Hindamine hõlmab mitmesuguste erinevate sotsiaalteaduslike uurimistehnikate ja -meetodite (sh. uuringute) rakendamist, mida on üldjoontes kirjeldatud selle Käsiraamatu peatükis 4. Hindamine erineb uurimistööst oma eesmärgi poolest – hindamine on mõeldud kasutamiseks, samas kui uurimistöö seondub põhiliselt teadmiste tootmise ja nendest arusaamisega. Veel üheks oluliseks erinevuseks on ülalpool märgitud asjaolu, et hindamine hõlmab seisukoha võtmist võrdluses teatud kindlate kriteeriumidega, mida uurimistöö korral tüüpiliselt ette ei tule.

2.3 Hindamise eesmärgid: Milleks hinnata?

2.3.1. Mõningaid hindamise eesmäärke

Eeltoodud määratlused on juba heitnud veidi valgust hindamise eesmärkidele ja põhjustele, miks keegi peaks üldse soovima poliitikaid ning programme hinnata. Juttu on olnud ka sellest, et hindamisele eriomaseks tunnuseks on asjaolu, et selle eesmärgiks on hindamise objektiks oleva sekkumise täiustamine ning selle parema toimimise tagamine tulevikus. Hindamise põhjalikum käsitlus võimaldab kindlaks määrata selle mitmeid erinevaid eesmäärke:

- *Planeerimine*: hindamine võetakse ette asjaomase poliitika või programmi õigustatuse kaalumiseks, programmi või poliitika kujundamisele kaasaaitamiseks ja/või ressursside paigutamisele kaasaaitamiseks.
- *Aruandekohustus*: hindamine viiakse läbi aruandekohustuse täitmiseks üldsuse või välisrahastaja ees saadud vahendite osas; keskendutakse sellele, kui hästi on poliitikale või programmidele pühendatud ressursid ära kasutatud ja mida on nende abil saavutatud.
- *Teadmised*: hindamine võetakse ette põhjalikuma arusaamise ja selguse saavutamiseks selle kohta, millist tüüpi riiklikud sekkumised toimivad ning millised tingimused selleks nõutavad on; antud tüüpi hindamine sarnaneb ülikoolides või uurimisinstituutides läbiviidavatele riikliku poliitika uuringutele.
- *Arendamine*: hindamine keskendub institutsionaalsele sooritusvõimele ja teenuste osutamise kvaliteedile ning nende täiustamise võimalustele.

- *Elluviimine*: hindamine, mis seondub programmide tulemuslikkuse parendamisega rakendussüsteemi tõhususe tõstmise kaudu.

Mõistagi pakuvad hindamise erinevad eesmärgid huvi erinevatele osalejatele või huvirühmadele. Näiteks aruandekohustusega seonduv hindamine pakub kindlasti huvi poliitikaloojatele, välisrahastajatele ja parlamendile. Arendamisele keskenduv hindamine on aga huvipakkuv programmihaldurite ja programmi muude huvirühmade jaoks. Hindamise erinevad eesmärgid seonduvad ka hindamisküsimuste erinevate tüüpidega – antud teemat käsitletakse täpsemalt osas 2.4.

2.3.2. Summeeriv ja formeeriv hindamine

Heaks hindamise eesmärkide ja kasutamisevõimaluste klassifitseerimisviisiks on *summeeriva* ja *formeeriva* hindamise eristamine. Vastav terminoloogia võeti algselt kasutusele õppekavade hindamise kontekstis hariduse valdkonnas. *Formeeriv* hindamine püüab täiustada või viimistleda sekkumise või tegevuse kujundust või haldamist. *Formeeriv* hindamine ei sea kahtluse alla sekkumise enda õigsust, keskendudes pigem sekkumise täiustamise võimalustele. Eesmärgiks on anda tagasisidet nendele, kes sekkumise kujundamise eest vastutavad. *Summeeriva* hindamise eesmärk on aga vastupidine – määrata kindlaks sekkumise põhimõtteline väärtus, leida vastuseid küsimustele programmi või poliitika tegeliku tulemuslikkuse osas ning esitada küsimusi selle kohta, kas programmi või poliitikat tuleks jätkata või mitte. Stake on teinud hea võrdluse, mis toob välja põhilised erinevused mainitud kahe hindamise liigi vahel:

„Kui kokk maitseb suppi, on tegu formeeriva hindamisega, kui seda teeb külaline, siis summeeriva hindamisega”.⁴

Praktikas jääb suurem osa hindamisi kusagile formeeriva/summeeriva vahepeale ning neis võib ette tulla mõlema liigi elemente. Puhtakujulised summeerivad hindamised – kus küsimus taandub sellele, kas vastavat poliitikat või programmi tuleks jätkata või see lõpetada – on suhteliselt haruldased. Seega tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et ehkki kahe liigi eristamine on väga käepärane, hõlmab see mõningat lihtsustamist.

2.3.3. Kokkuvõte: Riiklike poliitikate ja programmide hindamise eesmärk

Eeltoodu põhjal peaks olema selge, et hindamine võib teenida mitut erinevat eesmärki, kusjuures hindamiste jagamine formeerivaks ja summeerivaks kujutab endast kasulikku klassifikatsioonivahendit (dihhotoomiat). Sageli aga pakutakse, et hindamine teenib hoopiski ülimuslikku *õppimise* eesmärki, ning sellest seisukohast lähtuvalt saab hindamise otstarvet määratleda järgnevalt:

Õppida süstemaatilise uurimise kaudu seda, kuidas programme ja poliitikaid paremini välja töötada, juurutada ning teostada (Evalsed Guide, 2003)⁵

Antud Käsiraamatu tähenduses, mis keskendub riiklikult rahastatavate programmide (ja neid programme toetavate riiklike poliitikate) hindamisele, võtab ülaltoodud määratlus kenasti kokku hindamise põhieesmärgi.

Kokkuvõtteks on hindamise läbiviimise põhieesmärgid järgnevad:

- Aidata kaasa riiklike poliitikate ja programmide väljatöötamisele ning kvaliteedi tagamisele;
- Aidata kaasa riiklike ressursside paigutamise protsessile;
- Kanda ette saavutatust ja tegeleda aruandekohustusega seonduvate probleemidega.

2.4 Hindamiskriteeriumid ja -küsimused

Osas 2.2 toodud hindamise määratlused näitavad ära, et hindamine seisneb hinnangu andmises teatud poliitikal, programmile või projektile, kusjuures mainitud hinnang põhineb teatud kriteeriumidel.

⁴ Tsitaadi allikas: Weiss, vt. viide ülal, lk. 31

⁵ Evaluation of Socio-Economic Development –The GUIDE (2003), saadaval aadressilt www.evaled.info Selles Käsiraamatus viitame antud teosele kui Evalsed Guide'ile.

Selles osas esitletakse programmide hindamisel rakendatavaid põhikriteeriume. Edaspidi (peatükis 3) käsitletakse ka mainitud kriteeriumide arendamist konkreetsete hindamisprojektide lähteülesannete üksikasjalikumateks, konkreetsemateks küsimusteks. Alltoodud materjal keskendub riiklikult (EL poolt või riigieelarvest) rahastatavate programmide hindamisele, ehkki esitatud kriteeriumid võivad põhimõtteliselt kehtida ka poliitika- ja projektitasandi hindamiste korral.

Põhilised hindamiskriteeriumid, mis hõlmavad EL struktuuri- või ühtekuuluvusfondide programmide või sarnaste riiklikult rahastatavate, sotsiaalmajanduslikku arengut toetavate programmide hindamisi, on järgmised:

- Programmi *asjakohasus* või vajadus programmi järele;
- Kriteeriumid, mis seonduvad programmi *ratsionaalsuse* või õigustatusega;
- Programmi *tulemuslikkus*;
- Programmi elluviimise *tõhusus*;
- Programmi *mõju* ja *jätksuutlikkusega* seonduvad teemad.

Igaüht neist määratletakse ja käsitletakse allpool üksikasjalikumalt.

Asjakohasuse kindlaksmääramine hõlmab küsimuste esitamist selle kohta, kas programm on otstarbekohane nende sotsiaalmajanduslike vajaduste seisukohast, mille rahuldamiseks programm loodi. Programmi väljatöötamisaasta kestel testitakse programmi asjakohasust või sobivust SWOT-analüüsi läbiviimise teel. Kas programm kujutab endast õiget või asjakohast vastust SWOT-analüüsis tuvastatud vajadustele? Programmi elluviimise käigus hinnatakse selle jätkuvat asjakohasust sotsiaalmajanduskeskkonnas asetleidvate muudatuste kontekstis. Kas väliskeskkonnas toimuvad muudatused nõuavad programmi ümberkujundamist?

Võtame näiteks koolitusprogrammi, mille eesmärgiks on pikaajaliste töötute kaasamine teatud regiooni tööturule. Kui programmi raames pakutav koolitus keskendub elukutsetele või sektoritele, mille tähtsus vastavas regioonis pidevalt väheneb, satub kahtluse alla projekti jätkuv asjakohasus. Seega eeldaks antud programmi ratsionaalne hindamine regionaalsel tööturul valitsevate trendide hindamist.

Isegi juhul, kui sekkumist või programmi peetakse asjakohaseks või sobivaks nende vajaduste seisukohast, mille täitmiseks vastav sekkumine või programm mõeldud on, tuleks tähelepanu pöörata selle **ratsionaalsusele**. Ratsionaalsuskriteerium seonduv riikliku või EL-poolse sekkumise aluseks olevate põhjenduste hindamisega programmi sihtvaldkonnas. See hõlmab programmi toetuseks esitatud argumentide uurimist nende tõestamise või ümberlükkamise eesmärgil. Tegu on 'miks'-tüüpi küsimusega: miks peaks riik (või EL) sekkuma programmi alla kuulavas sektoris või valdkonnas toimuvasse. Võttes arvesse majanduslikke põhiprintsiipe, mille kohaselt ressursid on piiratud ja mitmel viisil kasutatavad, on põhiküsimuseks sageli selle tuvastamine, millise (kui üldse) **turutõrke** lahendamiseks programm mõeldud on. Siinkohal võib viidata Suurbritannia Rahandusministeeriumi seisukohale: "nõutav, kuid mitte piisav eeltingimus riigipoolse sekkumisele majandusliku efektiivsuse tõstmiseks on mingit liiki turutõrke olemasolu".⁶ Üldjuhul kerkivad vastavad turutõrked esile olukordades, kus investeringule või tegevusele on iseloomulikud „üldsuse heaks“-omadused (s.t. kui vastava hüve kasutamise eest arve esitamine pole võimalik või lihtne), või kui sellega kaasnevad välis- või kõrvalmõjud (positiivsed või negatiivsed). Riigipoolseid sekkumusi saab põhjendada ka tulude jaotamisele või võrdsusele tuginedes.

Hindamise eesmärgiks on tuvastada see, kas programmi olemasolu saab õigustada viitega ühele niisugustest turutõrgetest, ning kontrollida programmidokumentides sätestatud investeringute ratsionaalsust.

Näide: riigi poolt rahastatav investeerimisprogramm transpordiinvesteringute valdkonnas. Paljud transpordiinvesteringud evivad vaieldamatuid avaliku hüve omadusi. Ebapraktiline oleks tasu nõudmine teede kasutamise eest, mis ühendavad maapiirkondade väikelinnu neid ümbritsevate aladega. Lisaks ei takista niisuguse tee kasutamine ühe autojuhi poolt sama tee kasutamist teiste autojuhtide poolt – tegu on majanduslikus mõttes 'konkurentsivaba' hüve tarbimisega. Seetõttu ei investeeriks turg omal algatusel niisugust liiki infrastruktuuri. Teisisõnu saab vastavaid investeringuid õigustada viitega turutõrkele.

⁶ HM Treasury, Policy Evaluation: A Guide for Managers, HMSO (1998)

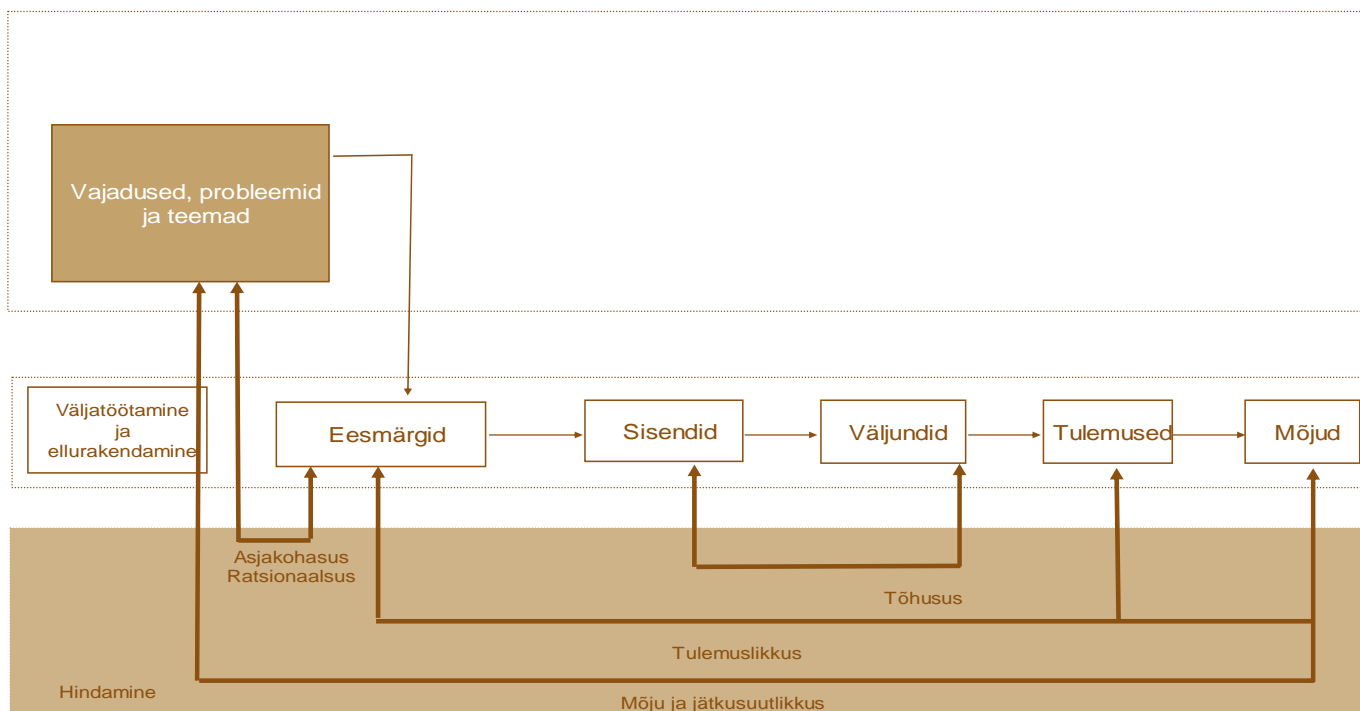
Tekstikast 2: Inimressursside arengusse investeerimise ratsionaalsus

Külluslik tõendusmaterjal annab tunnistust sellest, et investeeringud inimkapitali arendamisse (s.t. haridusse ja koolitusse) paistavad silma kõrge tootluse poolest. Iga üksikisik saab sellest palju kasu, seda nii parema tööalase konkurentsivõime kui ka suurema eluajaga sissetuleku poolest vähemkvalifitseeritud isikutega võrreldes. Samas aga näitavad erinevad uuringud sedagi, et inimkapitali tehtavate investeeringutega kaasneb laialdasem sotsiaalne tootlus ühiskonna jaoks tervikuna (näiteks on täheldatud, et töötamine kõrgema kvalifikatsiooniga spetsialisti kõrval toob kaasa üldise tootlikkuse tõusu). Teisisõnu on inimeste jaoks olemas kõrvalmõju-tüüpi hüved või positiivsed välismõjud, mida nad oma haridusse investeerimisel arvesse võtta ei oska (see aga tähendab turutõrke olemasolu). Kui riik selle välismõju „kinnipüüdmiseks“ (või, teiste sõnadega, turutõrkega võitlemiseks) ei sekku, kaldub ühiskond tervikuna investeerima haridusse ja koolitusse liiga vähe.

Tulemuslikkus seondub programmi eesmärkide täitmise ulatusega. Tulemuslikkuse hindamiseks viiakse tavaliselt läbi programmi väljundite ja kulutuste otsene võrdlus kindlaksmääratud eesmärkidega. Ülaltoodud näidete korral hõlmaks programmi tulemuslikkuse uurimine selle väljundite (mitu kilomeetrit teed ehitati, mitu pikaajalist töötut koolitati) ja kulutuste võrdlemist kehtestatud sihtväärtustega. Selles suhtes sarnaneb tulemuslikkuse hindamine seirega (s.t. selle kontrollimisega, kas tegelikud tulemused vastavad varasematele ootustele). Kui aga programmi tulemused ei vasta ootustele on hindamise eesmärgiks lahknemise põhjuste või selgituste väljaselgitamine.

Tõhusus seondub programmist saadava kasu ja programmiga seonduvate kulutuste suhtega. Kas programmi väljundeid oleks võimalik saavutada väiksema hinnaga? Või vastupidi – kas sama programmielarve eest oleks võimalik saavutada rohkem? Programmi tõhususe analüüs hõlmab sageli ühiku maksumuse (nt. ühe kilomeetri tee ehitamise hind või ühe töötut koolitamise hind) võrdlemist kohaste etalonidega. Üldisemalt võib see hõlmata alternatiivsete programmi teostamise meetodite analüüsi (nt. programmi osaline või täielik teostamine erasektori poolt alltöövõtu korras).

Joonis 2: Hindamisküsimused



Allikas: PricewaterhouseCoopers

Ehkki programmi **mõju ja jätkusuutlikkust** puudutavad küsimused on metodoloogilisest aspektist keerukad, mängivad need kesksel rollil sotsiaalmajanduslikku arengut taotlevate programmide korral, milleks on nt. EL struktuurifondidest ja ühtekuuluvusfondist rahastatavad programmid. Programmi mõju (millele mõnikord viidatakse kui programmi tulemustele) hõlmab programmi poolt esilekutsutud tagajärgede või muudatuste summat. Teisisõnu, kuidas programm maailma muutis? Jätkusuutlikkus on mõjuga lähedases suguluses, seondudes programmi tulemuste püsijäämise tõenäosusega pärast programmi lõppu.

Kui pöörduda tagasi eeltoodud pikaajaliste töötute jaoks mõeldud koolitusprogrammi näite juurde, keskenduks mõju hindamine sellele, millisel moel parendas programmi läbiviimine selles osalejate poolt tööturul saavutatud tulemusi. Kas programmist oli kasusaajatele kasu tööleidmise tõenäosuse suurenemise ja kõrgema palga teenimise seisukohast? On enesestmõistetav, et kui meil ka õnnestuks vastavaid tulemusi tuvastada (nt. osalusjärgselt kogutud andmestiku alusel), ei saa me olla kindlad, kas neid saab seostada läbiviidud programmiga. Seda sellepärast, et me ei saa uurida kontrafaktiilist olukorda. s.t. mis oleks osalejatega juhtunud siis, kui programmi poleks olnud. Mõningad osalistest oleksid võinud leida töö ka koolitust läbimata. Mõjusid, mis oleksid ilmnunud nii või teisiti, nimetatakse **tühimõjudeks** (ingl. k. „*deadweight effect*“). Kõrged tühimõjud on tunnistuseks selle kohta, et programm pole suunatud täpselt nendele kasusaajatele, kes abi kõige rohkem vajavad (s.t. nendele, kellelt võib kõige vähem oodata enda iseseisvat koolitamist). Teiseks võimaluseks, mida tuleks meeles pidada, on asjaolu, et mõningad koolitusprogrammis osalejad võisid saada töökohta muude, mitteosalenud töötajate või töötajate arvel. Seda nimetatakse **väljatõrjumismõjukuks** (ingl. k. „*displacement effect*“), s.t. programmi kasusaajate poolt saadud kasu on tulnud teiste, programmis mitteosalenud isikute arvelt. Mida suurem on tühimõju ja väljatõrjumismõju summa, seda väiksem on programmi üldmõju. Seetõttu tuleb programmi tagajärgede hindamisel kindlasti prognoosida tühimõju ja väljatõrjumismõju eeldatavat ulatust. Kasutatavaid prognoosimismeetodeid on käsitletud peatükis 4.

Tekstikast 3: Tühimõju ja väljatõrjumismõju näide

Näide: Riigiasutus, mille ülesandeks on aidata asutada või laiendada väikefirmasid või mikroettevõtteid. Üks asutuse poolt sellel eesmärgil rakendatavatest toetusprogrammidest on 2000 euro suuruse tööhõivetoetuse maksmine iga abistatavasse firmasse töölevõetud uue töötaja eest. Abistatavate firmade omanike/juhtide seas läbiviidav programmihindamine näitab seda, et programmi esimese kolme aasta jooksul on abistatud ligikaudu 1000 firmat ja „loodud“ on 3000 uut töökohta, mille peale on riigieelarvest läinud 6 miljonit eurot. Esmapilgul võiks tunduda, et programmi saatis väga suur edu.

Oletagem aga, et uuring hõlmaks küsimusi nagu: (i) „Mitu uut töökohta oleks loodud ilma tööhõivetoetuse abita“ ja (ii) „Millises ulatuses teie firma laienes konkurentide arvelt“. Tulemused näitavad, et 50 % „lisatöökohtadest“ oleks loodud nagunii (tühimõju) ja 10 % töökohtadest loodi firmades, mis laiendasid oma turuosa konkurentide arvelt (väljatõrjumine). Tühimõju ja väljatõrjumise kokkuliitmisel saadav „leke“ ulatub 60 protsendini ja programmi puhasmõjuga on seostatav üksnes 1200 töökohta loomine, mis läks riigile maksma ligikaudu 5000 eurot töökohta kohta. Seega on programmi puhasmõju algselt registreeritud üldmõjust oluliselt nõrgem.

Õige reaktsioon vastavatele hindamisjärgeldustele oleks programmi ümbersuunamine teistsugusele firmade segmendile või ebasoodsamas piirkonnas asuvatele firmadele.

Kõiki ülalkirjeldatud hindamiskriteeriume on suuremal või vähemal määral käsitletud rahvusvaheliste organisatsioonide, nt. Euroopa Komisjoni ja Maailmapanga poolt väljaantud hindamisjuhendites, käsiraamatutes ning töödokumentides, ehkki mõningate pisierinevustega terminoloogias. Koosvõetult moodustavad nad ulatusliku kriteeriumide kogumi, mille põhjal saab anda hinnanguid riigi poolt rahastatavatele programmidele.

Mõistagi vajavad need kriteeriumid arendamist konkreetseteks küsimusteks hindamisprojektide lähteülesannetes – antud teemat käsitletakse peatükis 3.

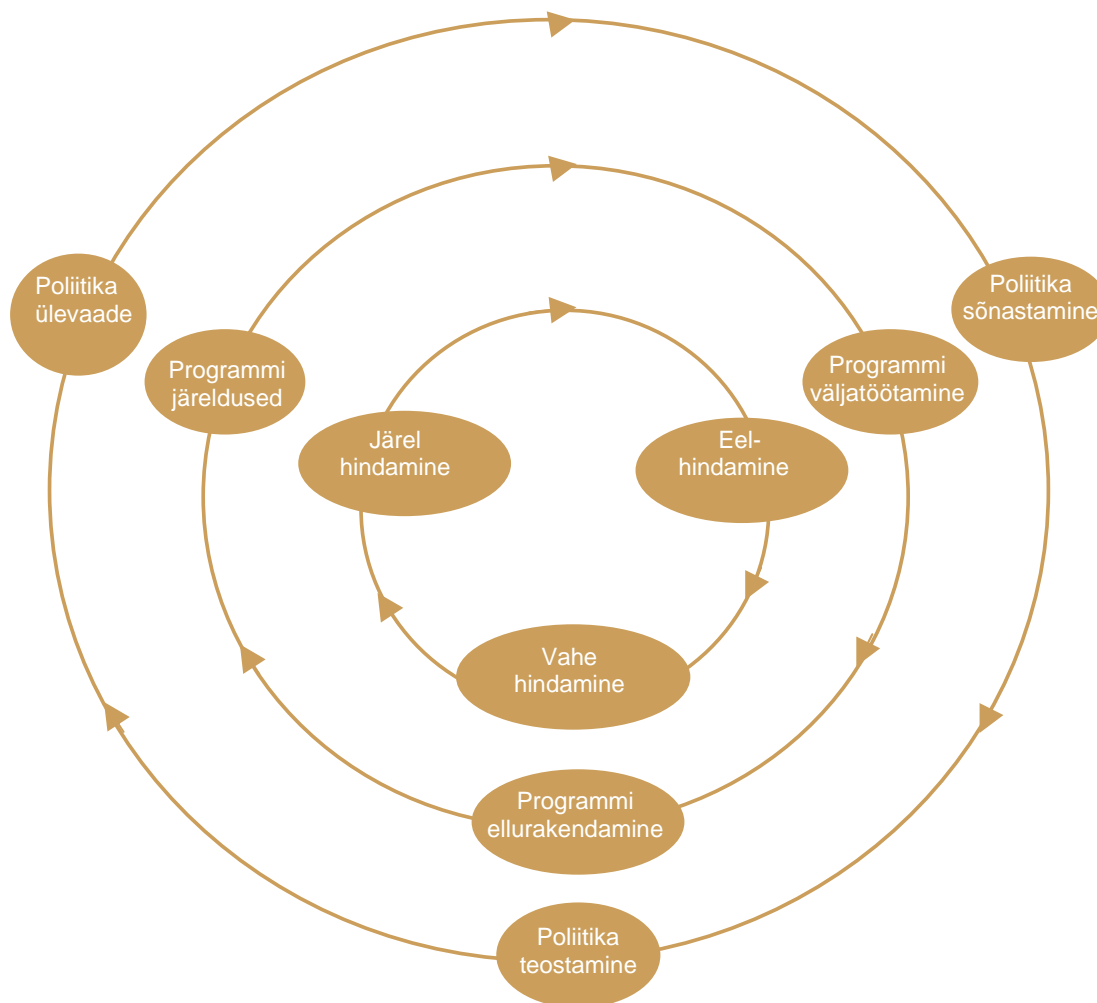
2.5 Hindamistsükkel

2.5.1 Sissejuhatus

Selles alampeatükis käsitletakse „hindamistsükliga“ seotud teemasid. Hindamistsükkel seondub programmi eluea jooksul reeglina teostatavate erinevate hindamiste ajastuse ja fookusega. Ajastusega seonduvad kaalutlused integreeritakse või kombineeritakse erinevate hindamiseesmärkide ja kriteeriumitega, mida käsitletakse ülaltoodud alamosades 2.3 ning 2.4 Hindamised hõlmavad eel-, vahe- ja järelhindamisi, millest igaüht allpool käsitletakse.

Nagu selgub alltoodud jooniselt haakub hindamistsükkel endast üldisemate programmi- ja poliitikatsükklitega. Hindamisi tuleb läbi viia programmi tsüklist lähtuvaid ajastuspiiranguid järgides. Ideaalsel juhul tuleks (programmide) hindamised ajastada nõnda, et need mõjutaksid üldisemat poliitiliste lahenduste väljatöötamisprotsessi. See on oluline põhjusel, et programmid sõltuvad olulisel määral poliitikast – tegelikkuses kujutavad programmid endast üht poliitika elluviimise põhivahenditest (nt. struktuurifondide programmid on oluliseks vahendiks EL Lissaboni strateegia juurutamisel). Kindlasti tuleks arvesse võtta ka seda, et hindamised peaksid mõjutama poliitilist protsessi – vastasel juhul pole neist kasu.

Joonis 3: Poliitika, programmi ja hindamise tsüklid



Allikas: Evalsed Guide

Nagu selgub ülaltoodud jooniselt, kuulub programmi eluea koosseisu kolm etappi, mille käigus hindamised ette võetakse:

- Eelhindamine, enne programmi paikapanekut;
- Vahehindamised programmi elluviimise käigus; ning
- Järelhindamised pärast programmiperioodi lõppu.

Igaüht neist käsitletakse alljärgnevatel alamosades.

2.5.2 Eelhindamine

Eelhindamine viiakse läbi enne programmile lõpliku kuju andmist.⁷ EL struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidest rahastatavate programmide korral näevad vastavad määrused ette seda, et eelhindamise peavad läbi viima liikmesriigid.⁸ Programmitöö kontekstis on eelhindamise eesmärgiks “optimeerida ressursside paigutamine ja täiustada programmitöö kvaliteeti”.⁹ See on kooskõlas ülaltoodud alamosas 2.3 määratletud planeerimise eesmärgiga. Eelhindamine hõlmab tavaliselt nii summeerivale kui ka formeerivale hindamisele iseloomulikke omadusi. Hindamine on summeeriv selles mõttes, et hinnangud võetakse vastu programmi eeldatava väärtuse või kasulikkuse põhjal (s.t. kas programm tasub end rahaliselt ära?). Hindamine võib olla formeeriv selles suhtes, et hindaja võib teha ettepanekuid programmi olemuse täiustamise osas.

Alamosas 2.4 käsitletud hindamisküsimuste või kriteeriumide seisukohast keskendub eelhindamine ennekõike teemadele, mis seonduvad ratsionaalsuse (s.t. kas programmi sihtmärgiks on selgelt tuvastatav turutõrge?) ja asjakohasusega (kas programm kujutab endast kohast lahendust vastava regiooni või sektori ees seisvatele raskustele?). Mis puutub tulemuslikkuse, tõhususe ja mõjuga seonduvatesse küsimustesse, siis võib hindajal olla õigus väljendada seisukohti programmi potentsiaalse või tõenäolise tulemuslikkuse vms. kohta, tuginedes sarnaste programmidega seoses omandatud kogemustele või lähtudes varasemate hindamiste tulemustest.

Euroopa Komisjon on sõnastanud järgnevad üldisemat laadi küsimused, millele eelhindamine vastuse andma peaks:¹⁰

- Kas programm kujutab endast asjakohast strateegiat regiooni või sektori ees seisvatele väljakutsetele vastuastumiseks?
- Kas strateegia on hästi määratletud, kas selle eesmärgid ja prioriteedid on selged, kas mainitud eesmärkide saavutamine erinevatele prioriteetidele eraldatud rahaliste ressursside abil on reaalne?
- Kas strateegia on ühtne regionaalse, riikliku ja EL taseme poliitikatega? Kuidas aitab strateegia kaasa Lissaboni eesmärkide saavutamisele?
- Kas eesmärkide jaoks on tuvastatud kohased mõõdikud, kas need moodustavad koos eesmärkidega aluse seire ja suutlikkuse hindamiseks tulevikus?
- Milline on strateegia kvantitatiivne mõju?
- Kas rakendussüsteem võimaldab programmi eesmärkide saavutamist?

Hindamise mõju maksimeerimiseks tuleks eelhindamine läbi viia samaaegselt programmi väljatöötamisega. Eelhindamist tuleks käsitleda kui programmi loomise lahutamatu koostisosa. Soovitav on rakendada iteratiivset, interaktiivset lähenemist, mille korral hindaja esitab programmitöö eest vastutavatele ametivõimudele regulaarset, õigeaegset teavet. Niisugune lahendus võib aidata ettevõtmise õppepotentsiaali maksimaalselt ära kasutada.

⁷ Lisaks programmide hindamise valdkonnale, millele see Käsiraamat keskendub, tuleks kindlasti teada seda, et muudes valdkondades rakendatakse erinevaid eelhindamise vorme. Näiteks pannakse Euroopa Liidus üha rohkem rõhku õigusloome mõju hindamisele (Regulatory Impact Assessment, RIA). RIA on hindamise vorm, mida üldjuhul rakendatakse eeloleva suvalise vormi õigusloome suhtes. Tegu on tööriistaga, mida kasutatakse väljapakutud poliitika või seadusandluse mõju täieliku ulatuse hindamiseks ning mille lõppeesmärgiks on õigusloome kvaliteedi tõstmine. Lisaks nõuavad EL reeglid sageli strateegilise keskkonnamõju hindamise (SEA) rakendamist uute plaanide või programmide suhtes. Strateegiline keskkonnamõju hindamine kujutab endast plaani või programmi elluviimise tõenäoliste oluliste keskkonnamõjude ametlikku, süstemaatilist hindamist, mis võetakse ette enne otsuse tegemist plaani või programmi heakskiitmise kohta.

⁸ Vt. Nõukogu määrus 8216/06, artikkel 48.

⁹ Eelhindamist käsitleva töödokumendi projekt, DG Regional Policy, saadaval aadressil http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

¹⁰ Vt. ülaltoodud viide

2.5.3 Vahehindamine

Vahehindamiseks nimetatakse hindamisi, mis viiakse läbi programmi eluaja jooksul. Nende koosseisu kuuluvad programmi keskfaasis läbi viidavad hindamised ja lõpphindamised programmi lõppjärgus. Vahe- ja lõpphindamiste tulemuste esitamist Euroopa Komisjonile kindlateks tähtaegadeks nägid ette EL struktuurifondide programme puudutavad määrused programmiperioodil 2000-2006. Perioodiks 2007-2013 asendati vastavad ettekirjutused paindlikumate vahehindamiste läbiviimist käsitlevate nõuetega.

Vahehindamine on tihedalt seotud seireprotsessiga. Kui seire käigus ilmneb, et programmi kulgemine pole ootustega kooskõlas, võib programmitöö eest vastutav amet otsustada tellida vahehindamise oodatust nõrgemate tulemuste põhjuste põhjalikumaks uurimiseks. Selles mõttes toimib seiresüsteem „eelhoiatusmehhanismina“. Vahehindamiste tellimine võib mõistlikuks osutuda ka juhul, kui programmi väliskeskkonnas on aset leidnud ootamatuid arenguid või poliitikas toimunud olulisi muudatusi. Niisuguses olukorras võib nõutav olla programmi ümbervaatamine, kusjuures vahehindamine toimib laiemal otsustusprotsessi sisendina. EL programmiperioodi 2007-2013 vältel tekib vajadus vahehindamiste järele juhul, kui seiresüsteemid näitavad olulist lahknevust määratletud eesmärkidest, või juhul, kui tehakse ettepanekuid rakenduskavade ümbervaatamiseks.¹¹

Osas 2.3.1 määratletud hindamise eesmärkide seisukohast keskendub vahehindamine *elluviimisega* seonduvatele küsimustele. Vahehindamiste tulemused võivad toota otsest tagasisidet rakendusprotsessi jaoks, aidates seeläbi parandada programmi kvaliteeti. Ülalpool käsitletud hindamiskriteeriumite seisukohast keskenduvad vahehindamised eelkõige järgnevatele kriteeriumidele:

- Programmi *asjakohasus*, täpsemalt selle *jätkuv asjakohasus*, võttes arvesse poliitika arenguid ja ulatuslikumaid muudatusi programmi väliskeskkonnas;
- Programmi *tulemuslikkus*, s.t. kas programmilt võib teostunud edusammude põhjal oodata seatud eesmärkide saavutamist; ning
- Programmi *tõhusus*, sh. rakendussüsteemi toimimine ja programmi väljundite või kasu ning tehtud kulutuste suhe.

Ülaltoodust selgub, et edu saavutamiseks peavad seire ja vahehindamine omavahel tihedalt seotud olema. Hästi toimiv, hea kvaliteediga ajakohast teavet tootev seiresüsteem on oluline, sest aitab programmihalduritel võtta vastu otsuseid vahehindamiste läbiviimise õige aja kohta ning varustab hindajaid hädavajalike andmesisenditega.

2.5.4 Järeldamine

Järeldamine katab kogu programmiperioodi ja viiakse üldjuhul läbi pärast programmi lõppu. EL programmide korral vastutab järeldamiste eest Euroopa Komisjon. Järeldamine teenib suures osas *aruandekohustuse* eesmärke, andes teavet selle kohta, mida on saavutatud ja kui palju see maksma on läinud. Samas aga võivad järeldamised saadaolevatest tulemustest sõltuvalt pakkuda ka sisendteavet edasiste programmide planeerimiseks. Järeldamine on oma olemuselt tavaliselt summeeriv, hindajalt oodatakse temapoolset hinnangut või „otsust“ programmi kohta.

Järeldamised keskenduvad üldjuhul programmi mõjude hindamisele, sest programmi tagajärjed on sageli vaadeldavad või mõõdetavad üksnes pärast programmi lõppu. Järeldamise käigus pakuvad huvi ka programmi tulemuslikkuse ja tõhususega seonduvad küsimused.

Alltoodud skeem võtab kokku hindamistsükli, tuues välja hindamise põhieesmärgi ja tähtsusastme, mis hindamise võtmeküsimustele tsükli kolme etapi vältel omistatakse.

¹¹ Vt. Nõukogu määrus 8216/06, artikkel 48.

Hindamisetapp, eesmärk ja võtmeküsimused

Hindamisetapp	Eel	Vahe	Järel
Hindamise eesmärk	Planeerimine	Elluviimine	Aruandekohustus
Hindamisküsimused			
Asjakohasus	***	***	*
Ratsionaalsus	***	*	*
Tulemuslikkus	**	***	**
Tõhusus	*	***	**
Mõju	*	**	***

Selgitus: *** = oluline fookus, ** = mõningane fookus, * = vähene fookus

Allikas: PricewaterhouseCoopers

2.6 Muud programmi hindamise vormid

Eelnevates osades on rõhuasetuse objektiks olnud hindamistsükkel, kusjuures programmi hindamisi liigitati eel-, vahe- ja järelhindamiseks. Muudeks laialdaselt rakendatavateks programmihindamisvormideks on muuhulgas metahindamine ja temaatiline hindamine. **Metahindamine** on teise hindamise või hindamiste seeria hindamine. Vastavad sünteesid või süstemaatilised ülevaatused põhinevad seisukohal, et kui eesmärgiks on tulemuste ning järelduste usaldusväärsuse tagamine on kõige rohkem kasu kumulatiivsetest õppetundidest, mis saadakse enam kui ühe hindamisega seoses. **Temaatilise hindamise** korral analüüsitakse teatud kindlat küsimust või teemat mitme sekkumise kontekstis horisontaalselt ühe programmi (nt. RAK) või mitme erinevates riikides või regioonides läbiviidava programmi (mis võivad olla tellitud nt. Euroopa Komisjoni poolt) raames. Teema võib seonduda eeldatava mõjuga (nt. keskkonnale või võrdsetele võimalustele) või muude aspektidega, nt. programmi rakendussüsteemi korraldusega.

2.7 Kokkuvõte

See peatükk hõlmab hindamise tähenduse määratlust ja hindamise eristamist muudest programmihaldusvahenditest, milleks on nt. seire (mis on hindamisega tihedates sidemetes) ning audit. Esitleti programmihindamiste poolt teenitavaid eesmärke ja kriteeriume, millel hindamisotsused põhinevad. Käsitleti seoseid poliitika, programmitöö ja hindamistsükli vahel, millele järgnes hindamistsükli üksikasjalik kirjeldus.

Kust saada rohkem teavet

- The Evaluation of Socio-Economic Development, The GUIDE, eriti Part 1 The Contribution of Evaluation to Socio-Economic Development, saadaval aadressilt www.evaled.info
- The European Commission, Directorate General for the Budget's evaluation guide, Evaluating EU Activities A practical guide for the Commission services, eriti osa 1.1. "Definition and role of evaluation", saadaval aadressilt http://ec.europa.eu/budget/evaluation/Key_documents/evalguides_en.htm

3. Hindamise haldamine

3.1 Sissejuhatus

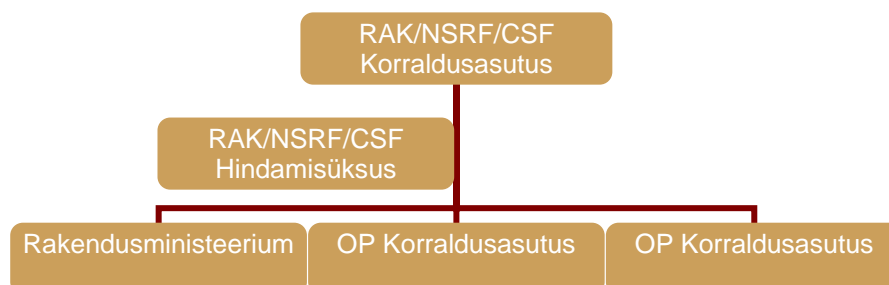
Selles peatükis käsitletakse teemasid, mis seonduvad hindamisprotsessi haldamisega. Kuivõrd antud Käsiraamat on mõeldud peamiselt hindamiste tellijatele, keskendume esmalt teemadele, mis seonduvad hindamissüsteemi või -funktsiooni korraldamisega (vt. alamosa 3.2 allpool), millele järgneb konkreetsete hindamisprojektide haldamise käsitlus. Selle raames vaatleme järgemööda mitut teemat, s.h.: hindamisprojekti ettevalmistamise ja planeerimise etapid (alamosa 3.3); hindamisküsimuste ja lähteülesande sõnastamine (alamosa 3.4); hindaja valimine (alamosa 3.5); ning hindamisprojektide haldamine tellija poolt (alamosa 3.6).

3.2 Hindamise funktsioon

Enne konkreetsete programmitasandi hindamisprojektide planeerimis- ja haldamisetappidesse süvenemist tuleks lühidalt käsitleda hindamise funktsiooni, rolli ning korraldust. Mõistet “hindamise funktsioon” võib määratleda kui organisatsiooni vorme, mis võimaldavad organisatsioonil (nt. ministeeriumil, ametil või fondil) täita oma kohustusi hindamistegevuse kooskõlastamise, ettevõtmise ja ärakasutamise osas.¹² Mainitud funktsiooni saab organiseerida tsentraliseeritud või detsentraliseeritud viisil. Tsentraliseeritud süsteemi korral korraldatakse hindamine vastava ministeeriumi või organisatsiooni kesküksuse või teenistuja poolt. Detsentraliseeritud süsteemi korral vastutab hindamise eest üldjuhul programmi haldamise eest vastutav üksus. Hindamisfunktsioon võib olla organiseeritud ka nii, et see on tsentraliseeritud ministeeriumide lõikes, „keskministeeriumi“ (nt. Rahandusministeeriumi) egiidi all. Paljudes EL liikmesriikides (eriti väiksemates riikides) on EL struktuurifondide hindamissüsteem tavaliselt korraldatud tsentraliseerituse alusel, vastavalt asjakohasusele kas RAK, CSF või NSRF korraldusasutuse egiidi all (nt. Iirimaa, Eesti ja Malta). Euroopa Komisjonis on hindamise korral tegu detsentraliseeritud vastutusega – iga Peadirektoraat (DG) vastutab hindamise haldamise eest oma poliitika valdkondades. Paljude riikide hindamissüsteemid kujutavad endast kombinatsiooni mõlema mudeli elementidest – ministeeriumid on suurel määral vastutavad nende endi poliitikate ja programmide hindamise eest, kuid sellega kaasneb teatud keskne juhtimine või kooskõlastamine, mille eest kannab hoolt Rahandusministeerium või (EL poolt rahastatavate tegevuste korral) CSF/NSRF korraldusasutus. Niisugusel viisil on organiseeritud näiteks Itaalia ja Tšehhi Vabariigi EL struktuurifondide hindamissüsteemid.

Praktikas omistatakse vastutus hindamise eest sageli horisontaalüksustele, mis vastutavad poliitika koordineerimis- ja arendusfunktsioonide eest ministeeriumi või ameti koosseisus. Kui vastava ministeeriumi või ameti ülesanded hõlmavad riikliku kuluprogrammi (nt. EL poolt rahastatava rakenduskava) haldamist, võib hindamise funktsioon olla seostatud programmitöö või seirega tegeleva üksusega. Niisugused hindamisüksused (antud mõistet kasutatakse siinkohal üldistavalt hindamise funktsiooni eest vastutavate isikute, osakondade või allüksuste tähistamiseks) annavad oma tegevusest sageli aru korralduskomiteedele, mille ülesanded hõlmavad hindamistöö programmide või plaanide heakskiitmist, ning võivad toimida ka hindamise juhtkomiteedena (seda käsitletakse põhjalikumalt allpool).

Joonis 4: Tsentraliseeritud EL struktuurifondide hindamise funktsioon



Allikas: PricewaterhouseCoopers

¹² Definitsioon põhineb Euroopa Komisjoni poolt kasutataval määratlusel, vt. DG Budget Evaluation Guide, Evaluating EU Activities, A practical guide for the Commission services (2004)

Hindamise funktsiooni põhiülesannete koosseisu kuuluvad tavaliselt:

- Hindamistegevuse kooskõlastamine asjaomase organisatsiooni või programmi lõikes;
- Iga-aastaste või mitmeaastaste hindamisplaanide või tööprogrammide väljatöötamine;
- Hindamiste tellimine kooskõlas plaani või üldiste vajadustega;
- Tehnilise juhendamise ja abi pakkumine tasandijuhtidele programmitasandi hindamiste ettevõtmisel;
- Kvaliteedistandardite ja/või metodoloogiliste juhiste väljatöötamine kasutamiseks muude üksuste või organisatsioonide poolt;
- Hindamise rakendamise edendamine organisatsiooni sees ja hindamissoovituste omaksvõtmise ning rakendamise ulatuse kontrollimine.

Mõningatel juhtudel võivad hindamisüksuse või asjaomaste isikute kohustused hõlmata individuaalsete hindamiste läbiviimist (s.t. „sisehindamist“). Sise- ja välishindamise poolt- ning vastuargumente on käsitletud allpool.

Hindamise funktsioonile (või üksusele) omistatavad oskused ja ressursid sõltuvad enesestmõistetavalt mainitud funktsiooni või üksuse vastutuse alla kuuluvatest tegevustest. Sellele vaatamata saab eristada teatud „hindamise korraldamise“ tuumikoskusi või -pädevusi, mille hulka kuuluvad:

- Hea arusaamine programmi poliitikakontekstist;
- Teadmised hindamise teooria ja metodoloogia alal ning ettekujutus hindamist praktikas mõjutavatest piirangutest;
- Erinevate tehniliste menetluste tundmine, mida on tarvis hindamisprojektide juhtimiseks, eriti sellistes valdkondades nagu riigihanked.

Järgnevas alamosades käsitletakse üksikasjalikult mitut hindamise funktsiooniga seotud võtmeülesannet. Nendeks on hindamise planeerimine/hindamiseks valmistumine, hindamise lähteülesande sõnastamine, hindaja valimine ja hindamisprojektide haldamine.

3.3 Hindamise planeerimine

3.3.1 Sissejuhatus

Selles alamosas vaadeldakse hindamise läbiviimiseks valmistumise protsessi erinevaid etappe. Hindamisprojekti (s.t. programmi või selle komponendi hindamise) planeerimisega seonduvateks nõutavateks ettevalmistuseks on muuhulgas:

- Hindamise objektiks olevast projektist huvituvate või sellest sõltuvate erinevate osapoolte („**huvirühmade**“) nõustamine ja hindamisprojekti haldamiseks või selle üle järelevalve teostamiseks mõeldud struktuuri (nt. **hindamise juhtkomitee**) loomine;
- Otsuste vastuvõtmine hindamise **ulatuse** suhtes;
- Hindamise **ajavahemiku** ja **eelarvega** seonduvate küsimuste käsitlemine; ning
- Vajaduse korral otsuste vastuvõtmine selle kohta, kas hindamine tuleks ette võtta **siseselt** või tellida **väliselt** hindajalt.

Ehkki allpool käsitletakse neid etappe järjekustena, võib planeerimisprotsess tegelikkuses kulgeda mõnevõrra erinevalt mööda ja mõningad seonduvatest tegevustest võivad kattuda.

3.3.2 Huvirühmade kaasamise tagamine

Tähtsaks etapiks hindamisprojekti ettevalmistamisel on võtmetähtsusega programmipartnerite või huvirühmade pühendumise ja huvi tagamine ettevõtmise vastu. Oma kõige laiemas tähenduses viitab mõiste „huvirühmad“ kõikidele üksikisikutele, rühmadele või organisatsioonidele, kes hinnatava programmi vastu huvi

tunnevad ja/või hindamise protsessist või selle tulemustest huvitatud olla võivad.¹³ Huvirühmade alla kuuluvad poliitikalojad, programmi haldajad, sihtosalised või kasusaajad ning muud vastavad huvirühmad. Planeerimisetapi kestel on aga kriitilise tähtsusega nõudeks piiratud arvu poliitika sõnastamise ja programmi haldamise ning elluviimise kaasatud võtmeosalejate toe tagamine. Need osapooled peavad olema „pardal“ (s.t. olema nõus hindamise ettevõtmise otsusega) mitmel erineval põhjusel. Esiteks, praktilised kaalutlused – elluviivate ametivõimude käsutuses on teave ja andmed, mis peavad hindamise läbiviimiseks juurdepääsetavad olema. Teiseks – mida suuremal arvul vastavaid (eriti poliitiliste lahenduste väljatöötamises osalevaid) osapooli õnnestub veenda selles, et hindamine on läbiviimist väärt, seda tõenäolisem on tõsine suhtumine hindamise tulemustesse ja meetmete rakendamine nende põhjal.

Kui programmi võtmetähtsusega huvirühmade osalemine on tagatud ja kokkulepe hindamise sooritamise kohta sõlmitud on järgmiseks sammuks sageli hindamise juhtkomitee (HJK) moodustamine järelevalve teostamiseks hindamisprojekti üle. HJK koosneb tavaliselt mitmest programmi seisukohast võtmetähtsust omavate huvirühmade esindajatest ja selle esimeheks on sageli vastava programmi korraldusosutuse esindaja. Muudeks osalisteks võivad olla rakendusosutuste ja välise osalejate (nt. Euroopa Komisjon EL poolt rahastatavate rakenduskavade korral) ning esinduskogude esindajad ja sõltumatud hindamiseksperdid. Juhtkomitee liikmete valimisel tuleks eelistada motiveeritud isikuid, kes hindamise vastu huvi tunnevad ja komitee töös täiel määral osalevad. Väliseksperptide töö tuleks kohaselt tasustada vastavalt nende poolt komitee istungiteks ettevalmistumisele ja istungitel osalemisele kulutatud ajale. Üldises plaanis hõlmavad HJK funktsioonid:

- Otsuste vastuvõtmist hindamise ulatuse ja lähteülesande kohta;
- Hindaja valimist projekti elluviimiseks; ning
- Järelevalve teostamist hindaja töö üle ja hindamisaruande kvaliteedi tagamist.

Püüelda tuleks tasakaalu poole juhtkomitee liikmete arvu suurendamise soovi üle nõnda, et hindamisprotsessi oleks kaasatud võimalikult palju huvirühmi ning vajaduse üle tagada see, et komitee ei muutuks üleliia suureks.

Hea kogemustel põhinev praktika näitab, et HJK liikmelisust oleks mõistlik piirata väikseima võimaliku liikmete arvuni, mille korral on tagatud HJK põhiliste ülalpool kirjeldatud hindamise haldusfunktsioonide täitmine. Soovitavalt võiks liikmete koguarv jääda 5 ja 7 vahele. Mõistagi tuleb tähtsaks pidada ka võimaluse andmist ülejäänud huvirühmadele hindamisprotsessis osalemiseks. Seda saab kõige paremini korraldada otsese konsultatsiooni või dialoogi teel hindajaga hindamise välitööde käigus. EL poolt rahastatava programmi korral tähendaks ülaltoodu seda, et HJK moodustatakse NSRF/CSF ja/või OP korraldusosutuste esindajatest, programmi elluviimise kaasatud ministritest ning võib-olla ka Euroopa Komisjoni vastavatest peadirektoratidest.

3.3.3 Hindamise ulatuse määratlemine

Hindamise ulatuse määratlemine seisneb järgneva küsimuse esitamises: Mida on kavas hinnata?¹⁴ Hindamise ulatusele on iseloomulikud mitu erinevat mõõdet, s.h. hindamise katvus (kogu programm või selle mõned osad), ajavahemik, mida hindamine käsitlema peaks, ning enesestmõistetavalt ka hindamisküsimuste ulatus. Hindamise käigus vaadeldavate poliitikavaldkondade ja arengute diapsoon on sageli selline, et hindamise ulatust võib olla raske piiritleda. Seda sellepärast, et paljud programmid, eriti sotsiaalmajandusliku arenguga seonduvad, mõjutavad väga paljusid erinevaid (nii siseriiklikke kui ka EL tasandi) poliitikavaldkondi, ja vastupidi. Lisaks võivad huvirühmad teha ettepanekuid niisuguste küsimuste või teemade kaasamiseks, mis nende jaoks eriti huvitavad või olulised on. Mõistagi võivad ajastuse ja eelarve piirangud hindamise ulatust piirata. Igal juhul võib heade kogemuste põhjal soovitada, et hindamisoperatsiooni ulatust tuleks piirata kõige pakilisemate valdkondadega, mille raames vajavad vastuvõtmist otsused programmi rahaliste või muude aspektide kohta, või kus võib oodata poliitika muutumist. Hoolikas keskendumine sellele, millal ja kuidas võivad hindamise tulemused mõjutada programmi tervikuna ning eelpool kirjeldatud poliitikatsükleid on abiks ulatuse kindlaksmääramisel. Üks hindamise käsiraamat soovib nõnda: „*Hindamine peaks piirduma programmi ja selle kõige olulisemate muude riiklike poliitikate ning sekkumistega seonduvate vastastikuste sõltuvussuhete uurimisega*“.¹⁵

¹³ Vastavalt The Evaled Guide'is toodud määratlusele, vt. ülaltoodud viide, lk. 42

¹⁴ Vt. Evaled Guide, ülaltoodud viide, lk. 40

¹⁵ Vt. Evaled Guide, sealsamas, lk. 41

3.3.4 Eelarve ja ajastusega seonduvad küsimused

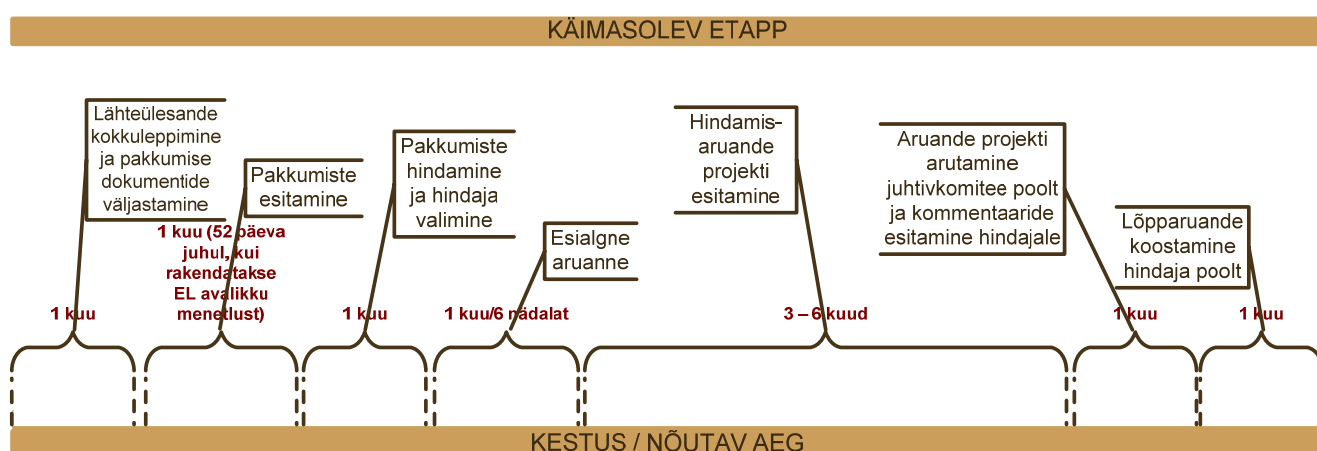
Planeerimisetapi käigus tuleks pöörata mõningat tähelepanu teemadele, mis seonduvad hindamise tõenäolise maksumuse ja läbiviimiseks kuluva ajaga. Mõistagi on taolised küsimused lahutamatu seotud hindamise ulatusega – mida laiem ja keerukam on hindamise käigus käsitletav teemavalik, seda rohkem aega ning raha hindamise läbiviimisele kulub. Programmihaldurite ja muude huvirühmade ootused suhteliselt tagasihoidliku hindamiseelarve eest saavutatavate tulemuste suhtes võivad algselt olla ebarealistlikult kõrged. Pärast mõningate kogemuste omandamist hindamise tellimise ja korraldamise osas on aga märksa lihtsam prognoosida, kui palju „keskmine“ hindamine tõenäoliselt maksma läheb.

Mingeid kindlaid ja kõikumatu reegleid selles suhtes, kui suur osa programmi eelarvest tuleks kulutada hindamise peale, ei ole olemas. Evalsed Guide'i kohaselt on suuremahuliste, korraliste programmide hindamiseelarved tõenäoliselt üsnagi tagasihoidlikud, jäädes alla 1 protsendi programmi eelarvest. Samas aga võivad piloot-tüüpi uuenduslike programmide hindamiskulud ulatuda kuni 10 protsendini eelarvest.

Hindamiskuludest annab parema ülevaate lõpetatud hindamisprojektide lõplike maksumustega tutvumine. EL tasandil näitas Komisjoni 2002. aasta hindamise aastaaruanne seda, et keskmised kulud hindamisprojekti kohta jäid vahemikku 215 000 kuni 230 000 eurot.¹⁶ Mis EL struktuurifondidest rahastatavate programmide hindamise maksumusse puutub, siis näitavad lirimaa andmed seda, et rakenduskavade vahehindamiste keskmiseks hinnaks aastal 2003 oli 230 000 eurot ja mahuks ligikaudu 197 nõustamispäeva. Vastav RAK/CSF vahehindamine maksis ligikaudu 400 000 eurot (292 nõustamispäeva). Tüüpiline prioriteeditasandi vahehindamisprojekt maksis 163 000 eurot 121-päevase nõustamissisendi korral. Ungaris ja Lätis teostatud eel- ja vahehindamiste maksumus ulatus keskmiselt u. 200 000 euroni. Eestis on läbi viidud väga vähe täismõõdus programmihindamisi. Näiteks 2003. aastal maksis SAPARD'i vahehindamine ligikaudu 110 000 eurot ja 2005. aastal oli Riikliku integratsiooniprogrammi vahehindamise eelarve ligikaudu 120 000 eurot.

Hindamisprojekti edukaks lõpuleviimiseks nõutavat aega alahinnatakse sageli. lirimaa ja muude riikide kogemused näitavad, et prioriteeditasandi programmi vahehindamiste korral peab eelplaneerimine algama vähemalt üks aasta enne hindamise nõutavat lõpetuskuupäeva. Alltoodud joonis kirjeldab protsessi erinevaid etappe ja iga etapi teostamiseks eeldatavalt nõutavat aega. Viivitused võivad eelkõige kaasnedes hanketüübi valikuga (näiteks kui hindamise maksumus ületab vastavad EL poolt kehtestatud lüved, kehtib kohustuslik 52-päevane minimaalne pakkumiste esitamise tähtaeg). Hindamise ajakava paika pannes tuleb tähelepanu pöörata ka sellele, millal peab nõutav programmiseireandmestik hindamismeeskonna käsutuses olema. Nagu iga teise projekti korral, tuleb meeles pidada hindamise läbiviimist ohustavaid potentsiaalseid riske ning jätta ajakavasse ootamatuste jaoks ruumi. Kõik need kaalutlused viitavad vajadusele teha planeerimisprotsessiga algust aegsasti enne nõutavat üleandmiskuupäeva.

Joonis 5: Hindamise ajakava



Allikas: PricewaterhouseCoopers

¹⁶ Tsitaat: Ik 35, DG Budget Evaluation Guide Evaluating EU Activities, A practical guide for the Commission services, vt. ülaltoodud viide.

3.3.5 Sisehindaja või välishindaja?

Sageli tuleb vastu võtta otsuseid selle kohta, kas hindamise peaks läbi viima asutusesisene hindamisüksus või väline hindaja. Mõlema lähenemisega kaasnevad teatud eelised ja puudused. Sisehindamise eeliseks on tõenäosus, et hindamine saab rutem valmis, sest „säätetakse“ välishindamise hankeprotsessile kuluv aeg. Lisaks on sisehindaja tõenäoliselt programmiga paremini kursis ja seireandmete ning muude oluliste sisendite hankimine programmihalduritelt võib tema jaoks lihtsam ja vähem aeganõudev olla.

Vastuargumendiks on oletus, et sisehindaja ei pruugi programmi ametivõimudest piisaval määral sõltumatu olla, mistõttu hindamise usaldusväärsus võib kahtluse alla sattuda. Sisehindamismeeskondadel ei pruugi olla mõningate hindamiste läbiviimiseks tarvilikku sektoritasandi või tehnilist pädevust (nt. valdkondades nagu transport, kus teatud meetodite, nt. tasuvusanalüüsi, tundmine või koguni teatud tehnikaalane haridus võib olla nõutav).

Sisemise hindamise tugevad küljed	Sisemise hindamise nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Lähedasem side programmiga, seiresüsteemi ja andmeallikate tundmine 	<ul style="list-style-type: none"> Iseseisvuse puudus ja võimalik suutmatus tundlike teemadega tegeleda.
<ul style="list-style-type: none"> Kiiremini teostatav, sest hanke- ja lepinguläbirääkimisi pole tarvis pidada 	<ul style="list-style-type: none"> Ei pruugi tagada piisavat pädevust keerukate programmide hindamisel.
<ul style="list-style-type: none"> Hea formeeriva hindamise korral, kui eesmärgiks on programmi haldamise täiustamine 	<ul style="list-style-type: none"> Ei sobi üldjuhul summeeriva hindamise korral, mis keskendub aruandekohustusele.

Välishindajate meeskonnad toovad sageli hindamisse rohkem pädevust ja kogemusi, nagu ka suurema projektijuhtimissuutlikkuse. Programmi ametivõimud on suurema tõenäosusega valmis neid sõltumatuteks pidama. Üldisemal tasemel võib välishindajate kasutamine aeg-ajalt ettetulevate hindamisvajaduste rahuldamiseks olla mõttekam kui pideva asutusesisese hindamisüksuse ülalpidamine.

Välishindamise tugevad küljed	Välishindamise nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Sõltumatus võib tõsta hindamise usaldusväärsust 	<ul style="list-style-type: none"> Ärilised kaalutlused võivad sõltumatust tegelikkuses piirata
<ul style="list-style-type: none"> Vajadusel saab kaasata tarvilikku sektorikohast kogemust 	<ul style="list-style-type: none"> Hanke- ja lepinguläbirääkimistega kaasnevad paratamatult viivitused
<ul style="list-style-type: none"> Head projektijuhtimisoskused 	<ul style="list-style-type: none"> Teabe jagamine võib programmihalduritele vastumeelt olla

Palju sõltub konkreetse hindamisprojekti asjaoludest, ajakavast ning eesmärgist. Kuivõrd sisehindajad on elluviimisprotsessiga paremini kursis, rakendatakse neid mõnikord formeerivate hindamiste läbiviimiseks, kus rõhk on programmi rakendamise edendamisel. Välishindajad on tõenäoliselt paremaks valikuks summeerivate hindamiste teostamisel, mille korral kerkivad esile aruandekohustust puudutavad küsimused. Veel üheks võimaluseks on segalahenduse kasutamine, kus vastutus jaguneb sisehindaja või -hindamisüksuse (kes võib tegeleda hindamisandmestiku kogumisega) ja välisnõustaja (kes vastutab andmete analüüsi ning hindamise tulemuste ja järelduste eest) vahel. Praktikas viiakse hindamised siiski enamikus EL riikides läbi välisnõustajate poolt.

3.4 Lähteülesanne

3.4.1 Sissejuhatus

Hindamise koosseisu kuuluvad erinevad etapid koondatakse lähteülesande alla. Lähteülesanne kujutab endast hindamise haldamise seisukohast kriitilise tähtsusega dokumenti. Põhimõtteliselt täidab lähteülesanne kaht põhieesmärki:

- Esiteks on selle näol tegu hindamise juhendiga, milles kirjeldatakse hindamise eesmärki, ulatust, võtmeküsimusi ja organisatsioonilisi iseärasusi;
- Teiseks moodustab see välishindamiste korral hankeprotsessi ja hindamismeeskonnaga sõlmitava lepingu aluse.

Kui hindamist on piisava põhjalikkusega planeeritud, kui antud on piisavalt aega huvirühmadega konsulteerimiseks ja projekti ulatuse, eelarve ning ajakava kaalutlemiseks, peaks lähteülesande koostamine olema suhteliselt sirgjooneline ülesanne. Ideaaljuhul seisneb lähteülesande koostamine konsensuse saavutamises programmihaldurite ja muude põhiliste huvirühmade vahel hindamise eesmärgi ning rõhuasetuse osas. Kui aga hindamise planeerimise ning eelnevate kokkulepete sõlmimisega seonduvat tarvilikku eeltööd pole ära tehtud, võib lähteülesande osas ühisele arvamusele jõudmine palju aega ja vaeva nõuda. Hindamise planeerimisele ja huvirühmade panuse tagamisele kulutatud aeg hoiab omakorda kokku aega ning aitab vältida vaidlusi lähteülesande koostamise etapi kestel.

3.4.2 Lähteülesande struktuur

Programmi hindamise lähteülesanne hõlmab tavaliselt järgnevaid põhielemente:

- Hinnatava programmi kirjeldus;
- Hindamise regulatoorse või poliitilise konteksti kirjeldus ja hindamise üldine ulatus;
- Hindamisküsimused;
- Olemasolevate teadmiste või teabeallikate kokkuvõte;
- Hindamisprotsessi korralduse kokkuvõte ja hindajalt nõutavad võtmeväljundid (ning nendega seonduvad tähtajad);
- Teave ettepanekute või pakkumiste sisu ja vormi kohta;
- Pakkumiste hindamisel ja hindaja valimisel rakendatavad kriteeriumid; ning
- Kokkuvõte pakkumise ja/või lepingu suhtes kehtivate protseduuri- ning seadussätete kohta. Kuivõrd mainitud sätted on sageli standardsed, ei pöörata antud aspektile allpool rohkem tähelepanu.

Igaüht neist elementidest käsitletakse allpool üksikasjalikumalt. Lähteülesande ülaltoodud struktuuril põhinev standardvorm on ära toodud Lisas 1. Iga punkti sisu kohta konkreetsete näidete saamiseks peaks lugeja tutvuma ka Lisaga 2, kus on esitatud lirimaa RAK/CSF vahehindamise (periood 2000-2006, avaldatud detsembris 2002) pakkumiskutse ehk lähteülesanne.

Programmi kirjeldus

Lähteülesanne peaks hõlmama hindamise objektiks oleva programmi lühikest kirjeldust. Kirjeldus on nõutav vähemalt selleks, et lähteülesannet saaks eraldi dokumendina lugeda. Kirjeldus peaks olema lühike, koos viidetega programmidokumentidele või veebilehekülgedele, kust saab leida täiendavat, üksikasjalikumat teavet. Nagu selgub Lisas 2 toodud näitest (vt. osa 1, pealkiri: *Sissejuhatus: RAK/CSF eesmärgi, strateegia ja programmi struktuur*), peaks materjal hõlmama kokkuvõtet programmi eesmärkidest ja struktuurist, linke teistele programmidele ning programmi eelarve ja selle koostise selgitust.

Hindamise kontekst ja ulatus

Lähteülesande selles osas tuleks esitada hindamise konteksti ülevaatlik tutvustus. Mõningad hindamised, seda eriti EL poolt rahastatavate programmide korral, viiakse läbi regulatoorsete või muude seaduslike nõuete täitmiseks – see kehtib ka Lisas 2 toodud näite korral (vt. osa 2 pealkirjaga *Vahehindamis- ja...*). Kui see on nõnda, vajab vastav õigusakt tuvastamist. Muudel juhtudel võib hindamine moodustada laiemat poliitikaülevaatuse osa ja vastav kontekst vajab lähteülesandes ammendavat selgitust. Teatud mõttes seonduv lähteülesande antud osa hindamise ratsionaalsuse või selle sooritamise põhjuste selgitamisega.

Hindamisküsimused

Programmi puudutavad küsimused, millele vastuse andmist hindamiselt oodatakse, on lähteülesande võtmetähtsusega osaks. Hindamisküsimused peaksid olema struktureeritud loogiliselt, vastavalt hierarhiale, kus need väljendatakse esmalt üldsõnaliselt (ideaaljuhul kasutades selle Käsiraamatu peatükis 2 käsitletud hindamiskriteeriumide mõisteid), millele järgnevad üha spetsiifilisemaks muutuvad sõnastused, nii et lõppkokkuvõttes ei saa tekkida kahtlusi analüüsi osas, mille teostamist hindajalt oodatakse (ehkki uurimismeetodite valik jääb lahtiseks).

Hindamisküsimused peaksid kokku võtma põhipunktid, mida puudutavad järeldused ja soovitused kindlasti nõutavad on (see on tähtis juhul, kui hindamine toimib poliitika ülevaatuse või muu otsustusprotsessi teabeallikana). Tutvudes Lisa 2 osaga 3, mille pealkirjaks on *Lähteülesanne*, tuleks tähelepanu pöörata hindamisküsimuste struktuuri järgnevale omadustele:

- Osas 3.1 (*Hindamiseesmärgid ja rõhuasetus*) on ära toodud vahehindamise peaesmärk, millele järgneb lõik, kus hindamise rõhuasetust arendatakse edasi viie üldküsimuse kaudu, millele vastuse andmist hindamiselt oodatakse. Neid viit küsimust vaadates peaks olema ilmne, et nad seonduvad suures osas hindamiskriteeriumidega *tulemuslikkus* (nt. esimene küsimus, mis puudutab rahalise ja füüsilise progressi tempot) ja *asjakohasus* (nt. neljas küsimus sotsiaalmajandusliku olukorra muudatuste kohta ning selle tagajärgede kohta RAK/CSF jaoks).
- Osas 3.2 (*Analüüs*) esitletakse üheksast analüütilisest ülesandest koosnev seeria, mis hõlmab eelnevate hindamistulemuste analüüsi, seni saavutatud edusammude ülevaadet jne. Iga vastava pealkirja all on ära toodud alamküsimuste või eriomaste aspektide seeria, millele tuleb tähelepanu pöörata. Nt. osa 3.2.6 all (*Haldus- ja teostussüsteemide tõhusus*) on määratletud lähteülesande kuus spetsiifilist „aspekti“, mis käsitlemist vajavad, s.h. tulemusmõõdikute süsteemi kvaliteet ja kasulikkus (teine taandrida) ning edusammud avaliku ja erasektori partnerluse (PPP) hankemeetodi juurutamisel (viies taandrida).
- Osas 3.3 (*Järeldused ja soovitused*) tuuakse välja teemad, mida hindamisega seonduvad järeldused käsitlema peaksid. Need „teemad“ kujutavad endast põhimõtteliselt osas 3.1 esitatud hindamise eesmärkide ja üldiste hindamisküsimuste ümbersõnastusi. Selles osas käsitletakse ka teemasid, mida hindamise soovitused puudutama peaksid, ning nende ulatust mõjutavaid piiranguid. Lühidalt öeldes on selle osa ülesandeks tuletada hindajale meelde hindamise üldist rõhuasetust ja eesmärki.

Hindamisküsimused peaksid igal tasemel olema sõnastatud nii selgelt ja täpselt kui võimalik. On oluline, et küsimustele oleks võimalik vastata, võttes arvesse andmete saadavalolekut ja ajalisi ning eelarvelisi piiranguid. Teisisõnu vajab küsimuste „hinnatavus“ planeerimisetapi käigus proovilepanekut. Viimaseks kaalutluseks, mida tasub meeles pidada, on vajadus piirata küsimuste arvu minimaalse tasemeni, mis võimaldab rahuldada hindamise kasutajate teabevajadusi. Hindamisel, mis keskendub väiksele arvule võtmeküsimustele, on suurem lootus edule kui hindamisel, mis käsitleb väga erinevaid teemasid. Lisas 2 näitena toodud lähteülesannet võikski tegelikult kritiseerida selle poolest, et küsimuste ulatus on küllaltki lai. Programmiperioodil 2000-2006 läbiviidud vahehindamiste keerukus oligi üheks põhjuseks, mille tõttu niisuguste hindamiste (teatud kindlaks, õiguslikult kohustuslikuks tähtajaks) läbiviimise nõue asendati 2007. aastast algaval perioodil paindlikuma, jooksva hindamise nõudega.

Olemasolevad teadmised

Selle osa eesmärgiks (vt. Lisa 2 osa 4 pealkirjaga *Teabeallikad*) on anda tulevastele hindajatele ülevaade teabest, mis hindamise läbiviimise eesmärgil nende käsutuses on. See aitab pakkumiste esitajatel täpsustada oma pakkumisi andmete kogumise ja analüüsi osas.

Lähteülesande antud osa peaks viitama programmi seireandmestikule, arenguaruannetele ja muule potentsiaalselt kasulikule teabele, nt. poliitikadokumentidele ning hindamisaruannetele. Vajaduse korral tuleks esitada ka mingi teave selle kohta, millal peaks uus teave hindamise käigus kättesaadavaks muutuma.

Hindamise korraldamine

Lähteülesande see osa (vt. Lisa 2 osa 5 pealkirjaga *Ajastus ja korralduslikud aspektid*) peaks katma järgnevaid aspekte:

- Aruandekorraldused hindaja jaoks, s.h. hindamise juhtkomitee moodustamine;
- Väljundid, mille tootmist hindajalt nõutakse, ning vastavad tähtajad. Tüüpiliselt nõutakse hindajalt lähtearuande koostamist peatselt pärast hindaja määramist. Hiljem tuleb esitada ka hindamisaruande terviklik projektversioon. Juhtkomitee poolt läbivaatamise järel antakse hindajale aega võimalike nõutavate muudatuste sisseviimiseks ja ülevaadatud, lõpliku aruande esitamiseks. Välja peaksid olema toodud ka kriteeriumid, mida juhtkomitee hindamisaruande kvaliteedi määramisel rakendab (vt. Lisa 2 osa 5.3 pealkirjaga *Hindamiskriteeriumid*). Sellest on juttu Käsiraamatu alamosas 3.5.

Pakkumise nõuded ja struktuur

Lähteülesande see osa peaks määratlema teabe, mille nõustajad või hindamist läbi viia soovijad peavad oma pakkumistes esitama.

Üldjuhul palutakse nõustajatel kinnitada lähteülesandest arusaamist või selle järgimisega nõustumist, kirjeldada üldist lähenemist ja meetodeid, mille kasutamise nad välja pakuvad, näidata ära hindamismeeskonna koosseis ning kogemused ja tuua välja pakkumise maksumus (vt. Lisa 2 osa 6 pealkirjaga *Pakkumiste esitamine*). Need teemad on tavaliselt kooskõlas pakkumiste hindamiseks rakendatavate valikukriteeriumidega (vt. allpool). Mõningatel juhtudel võivad olla kehtestatud piirangud pakkumiste pikkusele (nt. maksimaalne lehekülgede arv) ja vormile. Ära näidatakse ka pakkumiste esitamise tähtaeg.

Valikukriteeriumid

Läbipaistvuse tagamiseks peaksid lähteülesandes sisalduma pakkumiste hindamiseks rakendatavad kriteeriumid. Kasutatavad kriteeriumid varieeruvad mingil määral riigiti; olemas võivad olla spetsiifilised, riiklikud reeglid, millest tuleb kinni pidada. Üldistatult öeldes võib kriteeriumid liigitada pakkumiste hinna ja tehnilise kvaliteediga seonduvateks kriteeriumideks. Lisas 2 toodud näide (vt. osa 7 *Valikuprotsess ja -kriteeriumid*) hõlmab nelja kvaliteedikriteeriumit (lisaks hinnakriteeriumidele). Nendeks on:

- *Lähteülesandest arusaamine, selle analüüs ja katmine:* Hindamise tellija poolt kaalutlemisele kuuluvad aspektid antud pealkirja all hõlmavad seda, kas vastav pakkumine näitab üles arusaamist hindamise eesmärgist, ning seda, kas pakkumine käsitleb adekvaatselt lähteülesandes tõstatatud teemasid.
- *Väljapakutud metodoloogilise lähenemise universaalsus ja kvaliteet:* See kriteerium seonduv meetoditega, mis pakkuja arvates peaksid andma vastuse hindamisküsimustele. Kas need meetodid on kooskõlas hindamisküsimustega, kas nende rakendamine on andmelisi ja ajalisi piiranguid arvestades reaalne?
- *Asjakohaste hindamiskogemuste ulatus:* Kas hindamismeeskond on varem läbi viinud samalaadseid hindamisi? Kas meeskonna käsutuses on hindamise teostamiseks mõeldud sektoritasandi kogemused? Nagu eelpool mainitud, võib näiteks transpordiprogrammi hindamine eeldada erialase tehnilise pädevuse olemasolu, nagu ka üldisi programmihindamiskogemusi.
- *Rakendatavad ressursid:* Hindamine selle kriteeriumi raames hõlmab väljapakutud nõustamissisendi üksikasjalikku analüüsi. Kuidas jaotub nõustamispäevade summa kogenud vanemnõustajate ja väiksema kogemustepagasiga nõustajate vahel? Kas projektijuhi sisend (päevade arv) on piisav talle tähtsust omava rolli tagamiseks hindamise läbiviimisel? Kes millega tegeleb? Teiste sõnadega, kas konkreetsed nõustajad sobivad nende ülesannete täitmiseks, mis neile pakkumises määratud on?

Lisaks hindamiskriteeriumide äratoomisele peaks pakkumiskutse ära näitama iga kriteeriumi kaalukuse või vähemasti reastama need tähtsuse järjekorras. Lisas 2 toodud näite korral on kõigi viie kriteeriumi kaalukus võrdne. Lisaks näeb hea tava ette, et lähteülesanne peaks ära näitama hindamisprotsessi korraldusviisi ja selles osalejad. Üldjuhul peaks antud protsessi eest vastutama või selles osalema hindamise juhtkomitee.

3.5 Hindamisprojektide haldamine

3.5.1 Sissejuhatus

Selles alamosas vaatleme hindamise haldamise protsessi alates hetkest, mil hindaja oma tööd alustab, kuni lõpparuande esitamise hetkeni. Taaskord on peatähelepanu tellija poolle ning sellele, kuidas hindamise tellija saaks hallata hindamise läbiviimist (ja hindajat) nõnda, et projekti tulemus oleks rahuldav. Peatükis 4 vaatleme hindaja rolli sellest seisukohast.

3.5.2 Haldus/suhtlusstruktuurid

Pärast hindaja määramist tuleks kindlasti paika panna toimiv töökorraldus, mis tagaks tulemusliku interaktsiooni hindaja, tellija ning muude partnerite või huvirühmade vahel. Hindamise juhtkomiteel (HJK) on protsessi antud etapi kestel täita tähtis roll. Hindamise juhtkomitee moodustamist on käsitletud eelpool (alamosa 3.3.1).

Protsessi antud etapi kestel on juhtkomitee mõistagi vastutav järelevalve teostamise eest hindaja töö üle ning hindamise läbiviimise eest kooskõlas lähteülesande ja hindaja pakkumisega. Komitee toimimine peaks tagama hindamise kõrge kvaliteedi ja kasulikkuse. Hea juhtkomitee peaks saama aru, et tema roll on laiem pelgalt selle kontrollimisest, kas hindaja oma ülesannetega toime tuleb. Juhtkomitee peaks end hindamisprotsessis osalevaks partneriks pidama ja hindajat tema töös abistada püüdma. On oluline, et juhtkomitee liikmed protsessis aktiivselt osaleksid, seda nii juhtkomitee nõupidamistele kaasaaitamiseks kui ka hindamismeeskonnale vajaduse korral nõustamise pakkumiseks väljaspool komitee ametlikku struktuuri.

Nii hindamise tellija kui ka hindaja saavad kasu töökorraldusest, mille korral juhtkomitee koguneb küllaltki sageli. Koosolekute optimaalne sagedus sõltub hindamise olemusest ja keerukusest. Alltoodud tabel toob ära neljast projekti erinevatel etappidel asetleidvast koosolekust koosneva võimaliku ajakava ja iga koosoleku eesmärgi või otstarbe.

Juhtkomitee koosolekute ajakava

Käimasolev etapp	Juhtkomitee koosoleku eesmärk
Hindaja määramine	Lähteülesande selgitamine Kokkuleppimine projekti verstepostide ja edasiste koosolekute ajakava osas
Lähtearuanne	Üksikasjaliku hindamistööde kava arutlemine ja kokkuleppimine
Hindamisaruande projekt	Hindamisaruande projekti kvaliteedi hindamine
Lõplik hindamisaruanne	Lõpliku hindamisaruande heakskiitmine

Veel üheks võimaluseks, millest võib hindamisprojekti haldamisel tublisti abi olla, on hindamismeeskonnaga igapäevase suhtlemise eest vastutava ametiisiku määramine tellija (või lepinguhalduri) poolt. Tegemist on isikuga, kellega hindaja võib ühendust võtta korraldusasutuse käsutuses olevate seireandmete või muu teabe saamiseks ning konsultatsioonide korraldamiseks programmihaldurite ja poliitikaloogatega. See „projekti haldur“ peaks olema tuttav programmi seiresüsteemiga ja võimeline reageerima kiiresti hindaja poolt esitatud palvetele. Ideaaljuhul peaks kõnealune ametiisik toimima ka hindamise juhtkomitee sekretärina.

3.5.3 Hindaja töö hindamine

Hindamise juhtkomitee üheks põhiülesandeks on hindaja poolt esitatud hindamisaruande kvaliteedi hindamine. Antud roll tuleks selgelt eristada ja hoida lahus hindamisaruande kohta üldiste märkuste esitamise rollist. Nii juhtkomitee liikmetel kui ka muudel huvirühmadel võib olla oma arvamus hindaja leidude ja järelduste üldise kasulikkuse või „vastuvõetavuse“ kohta. Näiteks ei pruugi nad olla vähimalgi määral nõus kriitikaga niisuguste programmide ellurakendamise või tulemuslikkuse osas, mille eest vastutab nende tööandjaks olev ministeerium. Ent isegi juhul, kui selline kriitika on õigustatud, pole HJK kohaks, kus niisuguseid märkusi tasuks välja öelda; need on omal kohal (hilisema) otsustusetapi vältel, mil vastav ministeerium peab võtma seisukoha hindamise soovitude suhtes. On oluline, et HJK liikmed austaksid nii hindaja kui ka hindamisprotsessi üldist sõltumatust ja väldiksid poliitiliste kaalutluste pookimist HJK töö külge. Hindamise kvaliteedi kaalumise peaks kindlasti põhinema objektiivsetel kriteeriumidel, mitte aga hindamise järelduste poliitilisel „vastuvõetavusel“ või muudel taolistel kaalutlustel.

Antud eesmärgi saavutamise tagamiseks on välja töötatud lai valik kvaliteedistandardeid ja hindamisraamistikke. Allpool käsitletakse üht niisugust kvaliteedistandardite kogumit, mida oma töös kasutab Euroopa Komisjon.¹⁷

Kvaliteedikriteeriumid

Hindamisaruande kvaliteet	Hindamisprotsessi kvaliteet
(1) Vajaduste rahuldamine: Hindamisaruanne käsitleb adekvaatselt tellijate poolt sõnastatud teabetaotlusi ja vastab lähteülesandele	(1) Ühtsed eesmärgid ja programm: Programmi eesmärgid olid ühtsed ja programmi õnnestus hinnata
(2) Asjakohane ulatus: Programmi ratsionaalsust, selle väljundeid, tulemusi, mõjusid, interaktsiooni teiste poliitikatega ja ootamatuid efekte on hoolikalt uuritud	(2) Adekvaatne lähteülesanne: Lähteülesanne oli koostatud hästi ja osutus kasulikuks ning seda polnud tarvis muuta

¹⁷ Võetud eelhindamist käsitleva töödokumendi projektist, DG Regional Policy (kontrollida lõppversiooni olemasolu ja alguspäeva), saadaval aadressil http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

(3) Avatud protsess: Huvitatud osapooled – nii programmi partnerid kui ka teised huvirühmad – kaasati hindamise väljatöötamisse ja tulemuste arutlemisse nende erinevate seisukohtade arvessevõtmiseks	(3) Pakkumise valik: Viidi hästi läbi ja valitud hindaja osutus võimaliseks hindamist headele standarditele vastavalt teostama
(4) Kaitstav lahendus: Hindamine oli kohane ja piisav niisuguste tulemuste saavutamiseks (nende kehtivuspiiride raames), mis olid nõutavad peamistele hindamisküsimustele vastamiseks	(4) Tõhus dialoog ja tagasiside: Loodi tagasisidet ja dialoogi võimaldav foorum ning protsess tellijate ja haldurite jaoks, mis täiustas hindamise kvaliteeti
(5) Usaldusväärsed andmed: Kogutud või valitud primaar- ja sekundaarandmed on sobivad ning usaldusväärsed nende eeldatava kasutusotstarbe seisukohast	(5) Piisav teave: Nõutavad seire- ja andmesüsteemid olid olemas ning administratsioonidele ja partneritele kättesaadavad/nende käsutuses
(6) Nõuetekohane analüüs: Kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid analüüsiti kooskõlas kehtestatud tingimustega ning viisidel, mis võimaldasid hindamisküsimustele õigesti vastata	(6) Hea juhtimine: Programmihaldurid juhtisid ja toetasid hindamismeeskonda hästi
(7) Usaldusväärsed tulemused: Tulemused on loogilised ja õigustatud andmeanalüüsi ning vastavate tõlgenduste ja hüpoteeside põhjal	(7) Tellijate tõhus teavitamine: Hindamise aruanded/väljundid edastati tellijatele, s.h. juhtkomitee liikmetele ja programmihalduritele, kes reageerisid sellele asjakohaselt, esitades õigeaegselt omapoolse tagasiside/kommentaariid
(8) Erapooletud järeldused: Järeldused on õigustatud ja erapooletud	(8) Huvirühmade tõhus teavitamine: Hindamise aruanded/väljundid edastati sobival moel kõigile huvirühmadele ning suunati vajaduse korral õppimist toetavaid lahendusi rakendades.
(9) Selge aruanne: Aruanne kirjeldab programmi konteksti ja eesmärki ning korraldust ja tulemusi nõnda, et esitatud teave on hõlpsasti arusaadav	
(10) Kasulikud soovitused: Aruande poolt väljapakutud soovitused on huvirühmadele kasulikud ning ellurakendamiseks piisavalt üksikasjalikud	

Üheks tähelepanu vääriks asjaoluks on see, et hindamise raamistik katab nii hindamise aruande kvaliteeti kui ka hindamisprotsessi enda kvaliteeti. See on oluline, sest protsess ja saadus on omavahel sõltuvuses. Hindamisaruande kvaliteeti mõjutavad lisaks hindamismeeskonna pädevusele ja uurimisoskustele ka aspektid nagu lähteülesande kvaliteet ja tellija osaluse ulatus protsessis.

Hindamisaruande kvaliteedile keskendudes tuleb märkida, et hindamise raamistik hõlmab ligi kümnet eraldi kvaliteedistandardit. Raamistik on mõnevõrra keerukas ja tõenäoliselt mõeldud kasutamisele hindamiseksperite poolt. Piiratud hindamiskogemusega juhtkomitee liikmetele sobiks paremini lihtsam süsteem. Iirimaal kohandati ja lihtsustati Komisjoni ülaltoodud raamistikku nõnda, et moodustus järgnev 4 kriteeriumi või küsimusega raamistik:

- Kas hindamisaruanne käsitleb lähteülesannet kõikehõlmavalt?
- Kas üldine analüütiline lähenemine on adekvaatne ja kasutatavad meetodid kindlad?
- Kas teostatud analüüs toetab hindamise järeldusi ja soovitusi?
- Aruande struktuur, esitus ja selgus.

Lisas 4 on esitatud seitsmest kriteeriumist koosnev kvaliteedi hindamise standardvorm, mille koostamisel olid abiks kaks ülalkirjeldatud kvaliteedikriteeriumide raamistikku ja Eestis kasutuseolev praktika.

Nagu ülalpool märgitud, peaksid kvaliteedistandardid sisalduma hindamise lähteülesandes (nagu seda on näha Lisas 2 oleva lähteülesande osas 5.3). Iga kriteeriumi raames viiakse läbi kvaliteedimõõtmise kvalitatiivne hindamine, pannes hindamisaruandele hindeks 'mitterahuldav', 'nõrk', 'rahuldav', 'hea' või 'väga hea', vastavalt juhtkomitee poolt antud hinnangule. Hindamiseksperdi kaasamine juhtkomitee töösse võib olla eriti kasulik just selle etapi vältel. Samuti on oluline, et hindajale antaks hindamisaruande kvaliteedi kohta tagasisidet kliendi osalusel korraldatava infokoosoleku või muu taolise ürituse kaudu pärast lõpliku hindamisaruande esitamist.

3.6 Järeldused: nõuandeid hindamise edukaks haldamiseks

Selle peatüki kokkuvõte on esitatud hindamise haldamise valdkonda puudutavate kasulike praktiliste nõuannetena.

Tekstikast 4: Nõuandeid hindamise edukaks haldamiseks

- Oluline on töötada välja hindamisfunktsioon ja määratleda organisatsiooni sees hindamise eest vastutavad isikud. Sisehindamisalasesse pädevusse tehtavad investeeringud tasuvad end ära.
- Alustage hindamisprojektide planeerimist varakult, kuni 1 aasta või enamgi enne hindamise lõplikku nõutavat valmimiskuupäeva.
- Hindamistele kulub aega ja raha. Olge realistlik!
- Hindamise edukuse seisukohast on ülimalt oluline huvirühmade või partnerite osaluse „sisseostmine“ hindamise varajases järgus.
- Hindamise ulatuse või katvuse määramisel hoidke selge eesmärgina silme ees seda, kuidas hindamist saaks ära kasutada tulevaste otsuste tegemisel programmi kohta või ulatuslikumate poliitikate väljatöötamisel. Keskenduge hindamise kasutamisele.
- Lähteülesanne peaks olema laiahaardeline dokument. Selles peaks olema välja töödud hindamise kontekst, eesmärk ja korraldus ning ka lahendatavad probleemid.
- Üritage piirata hindamisküsimuste ulatust lähteülesandes. Esitage küsimused loogilises hierarhias, liikudes kindlalt üldiselt konkreetsele. Küsimused peaksid olema selged ja vastatavad.
- Heast juhtkomiteest võib olla tohutult palju kasu. Püüdke piirata liikmelisust nii, et komitee liikmeteks oleksid programmi haldusprotsessi kaasatud tuumikpartnerid (5 ja 7 liikme vahel). Määrake ametisse keegi, kes toimiks projektijuhina, ning hindaja algne kontaktisik.
- Juhtkomitee peaks kokku saama piisavalt sageli. Osalised peaksid hindajale täie jõuga ning avatult abiks olema.
- Hindaja töö hindamine peaks põhinema asjakohaste, objektiivsete kriteeriumide kogumil. Hindajale tuleks anda tagasisidet hindamise lõpparuande kvaliteedi kohta.

Kust saada rohkem teavet

- The Evaluation of Socio-Economic Development, The GUIDE, eriti osa 2 Designing and Implementing Evaluation for Socio-Economic Development, saadaval aadressilt www.evaled.info
- The European Commission, Directorate General for the Budget evaluation guide, “Evaluating EU Activities A practical guide for the Commission services”, eriti osa 3 “Designing an Evaluation”, saadaval aadressilt http://ec.europa.eu/budget/evaluation/Key_documents/evalguides_en.htm
- Search for Common Ground'i poolt koostatud käsiraamat „Designing for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs”, eriti peatükid 8 (Evaluation Preparation) ja 9 (Evaluation Management), saadaval aadressilt http://www.sfcg.org/programmes/ilr/ilt_manualpage.html
- Euroopa Komisjoni töödokumendid eel- ja vahehindamise kohta, saadaval aadressilt http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm

4. Hindamise läbiviimine

4.1 Sissejuhatus

Selles peatükis määratletakse ja vaadeldakse erinevaid vahendeid ning tehnikaid hindamiseks saadaolevate andmete kogumiseks ja analüüsimiseks ning käsitletakse tegureid, mis meetodi valikut mõjutavad. Peatüki eesmärgiks ei ole ühe ja ainsa parima meetodi väljapakkumine või praktilise juhendi koostamine selle kohta, kuidas luua ning kasutada uurimismeetodeid ja analüüsida saadud andmestikku. Pigem keskendub käesolev peatükk teatud kindlate uurimismeetodite valimise võimaluste ja kaalutluste ülevaate andmise teel niisuguste ressursside tagamisele, mis aitaksid hindamiste tellijatel anda pädevaid hinnanguid metodoloogiliste lähenemiste kohasusele erinevatel juhtudel. Peatükk on struktureeritud järgnevalt:

- **Andmete hankimine:** kirjeldab erinevaid uurimisvahendeid ja tehnikaid andmete kogumiseks, uurib nende tugevusi ning nõrkusi ja piiritleb olukorrad, kus vahendeid ning tehnikaid rakendatakse;
- **Andmete analüüsimine:** kirjeldab erinevaid vahendeid ja tehnikaid andmete analüüsimiseks, uurib nende tugevusi ning nõrkusi ja piiritleb olukorrad, kus vahendeid ning tehnikaid rakendatakse;
- **Meetodi valikut mõjutavad tegurid:** määratleb põhikaalutlused, mis mõjutavad erinevate uurimismeetodite valikut.

4.2 Andmete hankimine

4.2.1 Kvalitatiivne ja kvantitatiivne lähenemine

Terviklik hindamine peaks püüdlema nii "kõvade" kui ka „pehmete“ andmete hõlvamise poole. Kõvade andmete kogumine hõlmab projektidest ja programmidest lähtuvate üheselt tuvastatavate, kvantifitseeritavate andmete süstemaatilist seiret valdkondades nagu mitu toimingut aset leidis, mitu inimest programmis osales ning kui palju programm maksma läks. Pehmed andmed on umbkaudsemad, keskendudes teemadele nagu üksikisiku või kogukonna usalduse tõus ja üksikisikute ning kogukondade heaolu kasv.

Andmete hankimise meetodid on olulises seoses kogutavate andmete tüübiga. Lähenemised andmete kogumisele võib üldistatult liigitada kahte allpool kirjeldatavasse põhikategooriasse (kvantitatiivne ja kvalitatiivne):

- **Kvantitatiivne:** kvantitatiivseid meetodeid kasutatakse kõvade andmete kogumiseks. Need meetodid esitavad küsimusi nagu kes?, mis?, millal?, kus?, kui palju?, mitu? ja kuidas? Kvantitatiivne andmestik esineb tavaliselt numbrilisel kujul, nt. keskmised, suhted või vahemikud, ning meetodid on mõeldud statistiliselt usaldusväärsete kõvade andmete tootmiseks;
- **Kvalitatiivne:** kvalitatiivseid meetodeid kasutatakse üldjuhul pehmete andmete kogumiseks ja pehmete tulemuste hindamiseks. Kvalitatiivsed meetodid on paindlikumad ja esitavad küsimusi vabamal viisil. Need annavad süviti arusaamise selle kohta, miks inimesed teatud seisukohti toetavad, ning püüavad välja selgitada, kuidas inimesed oma hinnanguid kujundavad. Kvalitatiivsed meetodid pole mõeldud olema statistiliselt usaldusväärsed, kuid nende abil saavutatud tulemused võivad elanikkonda tervikuna täpselt kirjeldada, kui uurimuses osalejate valik on piisavalt esinduslik.

Üldistatult öeldes peaks hindamismetodoloogia pürgima kvalitatiivse ja kvantitatiivse lähenemise rakendamise poole nii kõvade kui ka pehmete andmete kogumiseks ning rikkalikuma teaberessursibaasi loomiseks. Kvalitatiivse ja kvantitatiivse lähenemise üldkategoriate alla kuulub terve rida vahendeid ning tehnikaid, mida andmete kogumiseks rakendada saab. Järgnevad lõigud kirjeldavad iga mainitud vahendit ja tehnikat, käsitlevad nende rakendamise võimalusi ning vaatlevad nende tugevaid ja nõrku külgi.

4.2.2 Vahendid ja tehnikad andmete hankimiseks

See osa käsitleb põhjalikult peamisi meetodeid, mille abil andmeid ja teavet korrastatakse projekti, programmi või poliitika hindamisele kaasaaitamiseks. Põhilisteks andmekogumisevahenditeks on:

- Seirenäitajad;
- Dokumentaalanalüüs;
- Haldusandmed;

- Sotsiaalmajanduslikud andmed;
- Intervjuud huvirühmadega;
- Fookusgrupid;
- Juhtumiuuringud;
- Küsitlused.

4.2.3 Seirenäitajad¹⁸

Kirjeldus: Seirenäitajad seostuvad seiresüsteemi poolt toodetud andmetega. Olemas on viis põhilist näitajatüüpi, mida EL poolt rahastatavates programmides sageli kohtab. Nendeks on:

- Sisendinäitajad;
- Väljundinäitajad;
- Tulemusenäitajad;
- Mõjunäitajad; ning
- Kontekstinäitajad.

Tekstikast 5: Näitajate liigitus ja määratlused

Sisendinäitajad mõõdavad rahanduslikke või muid, mitterahanduslikke sisendeid programmi toimimisse, näiteks: *programmiga seonduvad kulutused aastal 2006.*

Väljundinäitajad kirjeldavad programmi vahetut tulemit, ehk siis seda, mis saavutatakse programmiga seonduvate kulutuste arvel. Koolitusprogrammi korral oleks väljundinäitaja näiteks: *programmi raames loodud koolituskohtade arv aastal 2005.*

Tulemusenäitajad mõõdavad programmist põhjustatud vahetuid hüvesid või mõju kasusaajate jaoks. Koolitusprogrammi korral oleks vastavaks näitajaks nt.: *eksami sooritanud osalejate arv aastal 2005.*

Mõjunäitajad seonduvad programmi tulemustega pikemas perspektiivis. Võimalik näide: *tööhõive määr 2006 aastal koolituse läbinud isikute seas 2006 aasta lõpul.*

Kontekstinäitajad püüavad kirjeldada konteksti, milles programm toimib, pakkudes kvantifitseeritud teavet sotsiaalmajandusliku olukorra asjakohaste aspektide kohta. Regioonis toimiva koolitusprogrammi korral võib kontekstinäitajaks olla *töötuse määr regioonis.*

Näitajaid väljendatakse tavaliselt kvantifitseeritud baasväärtuse ja sihtväärtusena, kusjuures seiresüsteem väljastab regulaarselt uusimaid saadaolevaid tulemusandmeid.

Rakendamise: Seirenäitajad kujutavad endast olulist andmeallikat hindajate jaoks. Hea seiresüsteem, mis toodab ulatuslikku ajakohast teavet programmi väljundite ja mõjude kohta, vähendab vajadust uute andmete genereerimise järele hindamismeeskonna poolt.

Küll aga võib hindamise ulatusest sõltuvalt tekkida vajadus väljuda seirenäitajaandmestiku raamidest ja rakendada muid andmekogumisvahendeid. Paljudel juhtudel ei pruugi seirenäitajad registreerida programmi olulisi mõjusid ja andmete usaldusväärsus ning ajakohasus võib kaheldav olla.

¹⁸ Lisast 5 võib leida täiendavaid juhtnööre näitajate kohta.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Loob lähtekoha andmete kogumiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad ei pruugi registreerida programmi olulisi mõjusid
<ul style="list-style-type: none"> Hõlpsasti kättesaadav seiresüsteemi väljundina 	<ul style="list-style-type: none"> Näitajaandmed ei pruugi usaldusväärsed olla
<ul style="list-style-type: none"> Annab kvantifitseeritavat tõendusmaterjali programmi edenemise kohta 	<ul style="list-style-type: none"> Ajakohasus on sageli probleemiks, eriti mõjunäitajate korral

Mõningatel juhtudel saab ka kvalitatiivseid või mitterahalisi väärtusi mõõta kvantitatiivselt või rahalise väärtuse alusel – selleks tuleb tuvastada kohased näitajad. Antud tüüpi näitajad seonduvad tavaliselt infrastruktuuriprojektidega (nt. teed) ja keskkonna- või energiakavadega. Nende näideteks on:

- Kokkuhoitud aeg (sõiduaeg x kasutajate arv);
- Ummikukulud (teatud kindlatele sõitudele kuluv aeg x keskmine riiklik töötasu);
- Keskkonnamõju muutus %-des reostuse (CO₂, SO₂) lisandumise või vähenemise järgi;
- Energiakulude vähenemine (€/KWh).

4.2.4 Dokumentaalanalüüs

Kirjeldus: Dokumentaalanalüüs on igasuguse hindamistöo alus ning see hõlmab kõigi hinnatava poliitika, programmi või projektiga seonduvate dokumentide analüüsi. Olemas on palju erinevat tüüpi dokumente, s.h. avalikud arhivaalid, finantsaruanded, arenguaruanded, varasemad hindamis- või uuringuaruanded, koosolekute protokollid, strateegilised plaanid, poliitilised dokumendid ja päevikud, nagu ka konkreetsete programmidega seonduvad fotod, kõikvõimalikud massiteabevahendite käsitlused (s.t. ajalehed, raadiosaated jne.) ning video- ja DVD-materjalid.

Rakendamine: Dokumentaalanalüüsist on eriti palju kasu hindamisprotsessi alguses. Dokumentide analüüs võib luua algse teaberessursside baasi sekkumise konteksti, sihtide ja eesmärkide ning seni saavutatud edusammude kohta.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Võib anda hindamisele konteksti 	<ul style="list-style-type: none"> Teemade sügavuti käsitlemine võib ebapiisavaks jääda
<ul style="list-style-type: none"> Aitab täiendada järeldusi muude andmeallikatega, laiendades hindamise ulatust 	<ul style="list-style-type: none"> Teatud dokumentide valiidsusega võib olla probleeme (nt. veebilehekülgede retsensioonid)
<ul style="list-style-type: none"> Aitab täita lünki muus suhtes „peidetud“ uuringutes; s.t. teave, mille peamised huvirühmad võivad lihtsalt unustanud olla 	<ul style="list-style-type: none"> Ei sobi tavaliselt kasutajate arvamuste, vajaduste ja teenustega rahulolu hindamiseks
<ul style="list-style-type: none"> Kuluefektiivne andmekogumismeetod 	<ul style="list-style-type: none"> Põhineb sekundaarandmetel, mis võivad olla iganenud

4.2.5 Haldusandmed

Kirjeldus: Haldusandmed hõlmavad projekti taotlusteavet, nt. taotluste nõutav arv, vastuvõetud taotluste arv, taotlejate tüüp ja asukoht ning vastuvõetud ja tagasilükatud taotluste arv. Lisaks hõlmavad haldusandmed programmi kasutajaid puudutavat seireteavet, mida rakendusorganid ja ministriumid objektilastuste ajal ning arenguaruannete kaudu koguvad.

Rakendamine: Haldusandmed võivad pakkuda olulist teavet programmi ulatuse, sihistamistaseme, taotluste kvaliteedi, taotlusi puudutavate otsuste vastuvõtmiseks kuluva aja ning kasusaaja tüübi kohta. Vastavatel andmetel on keskne tähtsus algatuse edenemisest ülevaate andmise seisukohast ja neid saab kasutada korraliste arenguaruannete või vahe- ning järelhindamiste osana.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> • Annab ettekujutuse projektipõhise algatuse arengust • Annab teavet programmi kasusaajate kohta 	<ul style="list-style-type: none"> • Andmed ei pruugi olla tõendatud ja piisava kvaliteediga

4.2.6 Sotsiaalmajanduslikud andmed

Kirjeldus: Sotsiaalmajanduslik andmeanalüüs on arengu kvantitatiivne mõõtevahend. See hõlmab näitajate analüüsi sekkumisega seonduva sotsiaalmajandusliku keskkonna võtmealadel. Põhilisteks selle uurimisevahendi korral analüüsitavateks andmetüüpideks on:

- **Sotsiaalandmed/demograafia.** See hõlmab näiteks rahvastikunäitajaid, tööalist elanikkonda puudutavaid andmeid, sündimust ja suremust teatud piirkondades, sotsiaalmajanduslikku staatust ning haridustasemeid;
- **Majandusandmed/näitajad.** Hõlmavad näiteks tööturu statistikat, deprivatsioonitasandeid, tööhõivesektoreid, väljundtasandeid, SKP-d kindlas piirkonnas ja alustavate ning püsijäävate ettevõtete määrasid.

Rakendamine: Sotsiaalmajanduslik analüüs tuleks ideaaljuhul läbi viia enne sekkumise algatamist, sest algselt kogutud andmeid saab kasutada baasväärtusena hilisemas hindamise faasis. Analüüs aitab välja töötada realistlikke ja ajakohaseid eesmärgesid sekkumise jaoks ning võimaldab hindajatel täheldada edusamme konkreetsete demograafiliste ja majanduslike näitajate lõikes, mis võivad olla põhjustatud sekkumisest. Lisaks on sotsiaalmajandusliku analüüsi näol tegu kasuliku vahendiga sekkumise välise konteksti hindamiseks, eriti asjakohasuse uurimise seisukohast.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> • Suhteliselt lihtne meetod arengu hindamiseks 	<ul style="list-style-type: none"> • Mõningad andmed pole kiirelt saadaval ja andmekogumise sagedus vastavate asutuste poolt võib põhjustada probleeme hindamise ajakohasusega
<ul style="list-style-type: none"> • Pakub täpseid, erapooletuid fakte, mida ei mõjuta isiklikud arvamused 	<ul style="list-style-type: none"> • Esile kerkivad andmete kvaliteediga seonduvad probleemid, sest valimeid esindavaid andmeid rakendatakse sageli kogu elanikkonna suhtes
<ul style="list-style-type: none"> • Pakub võimaluse panna programmitöö faasi kestel paika põhisuunad ja tulevikueesmärgid 	<ul style="list-style-type: none"> • Võib tekkida probleeme piiride ja kattuvusega, sest andmeid koguvad erinevad organisatsioonid erinevatel ruumitasanditel
<ul style="list-style-type: none"> • Pakub usaldusväärset tõendusmaterjali poliitikaloojatele nende alade tuvastamiseks, kus esineb vajakajäämisi 	<ul style="list-style-type: none"> • Hindajad ei saa lootma jääda üksnes statistikale. Paljudel juhtudel eksisteerib ka inimkogemuste analüüsimise vajadus

4.2.7 Intervjuud huvirühmadega

Kirjeldus: Huvirühmadega läbiviidavate intervjuude korral on üldjuhul tegu põhjalike näost-näkkude intervjuudega, mis viiakse läbi teatud kindlas programmis või poliitikas osalevate, võtmetähtsust omavate huvirühmadega. Intervjuud võivad olla struktureeritud (ainult kindlaksmääratud küsimused), poolstruktureeritud (intervjuu juhtimiseks kasutatakse küsimuste teemade loetelu) või struktureerimata (intervjueeritavat uuritakse väikese arvu võtmeküsimuste põhjal).

Rakendamine: Intervjuusid huvirühmadega rakendatakse eriti sageli keerukate protsesside uurimisel või otsuste vastuvõtmise protsessi lahtiseletamisel.

Intervjuud huvirühmadega on eriti kasulikud võtmeteemade arutlemiseks isikutega, kes on sekkumisse kaasatud strateegilisel tasemel, ning eelnevate seisukohtade kogumiseks valitud programmiosaliste koosseisult. Selles suhtes tuleb tähelepanu pöörata huvirühmade hoolikale valimisele laiema populatsiooni seast.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Võimaldab saada rikkalikku ja üksikasjalikku teavet sügavuti minevate arutluste teel On kasulik arvamuste ja tunnete mõistmiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Nõuab aega
<ul style="list-style-type: none"> Kasulik võtmeküsimuste uurimisel enne struktureeritud kvantitatiivsete meetodite kasutamist Võimalus küsimusi täpsustada ja arendada ning tähendust sondeerida 	<ul style="list-style-type: none"> Sõltub intervjueritavast. Ehkki huvirühma intervjuu võib näida voolava ja loomulikuna, on see tegelikult igapäevase vestlusega võrreldes märksa enam kontrollitud ning vastaja võib mõned arvamused enda teada jätta. Väike valim piirab üldkogumi esindatust. Intervjueritavate valimine võib raskeks osutuda Intervjuerija mõju. Intervjuerija võib mõjutada intervjueritavat (näiteks võib intervjuerija hääletoon teatud teemade käsitlemisel mõjutada vastaja seisukohti). Lisaks võib intervjuerija andmeid filtreerida

4.2.8 Fookusgrupid

Kirjeldus: Fookusgrupp on teatud teemat käsitlev mitteametlik intervjuu või arutus valitud populatsiooni seast pärineva väikese vastajate rühma osalusel. Fookusgruppe juhivad tavaliselt väljaõppinud moderaatorid, kes võivad vastajaid osalema julgustada. Fookusgruppe kasutatakse teatud teemat puudutavate suhtumiste, tunnete ja mõtete väljatoomiseks.

Rakendamine: Fookusgruppidest võib olla abi hüpoteeside uurimisel või loomisel ning küsimuste või arusaamiste väljatöötamisel küsitlusankeetide ja intervjuerimisjuhiste jaoks. Selles suhtes sobivad fookusgrupid eriti hästi formeervate hindamiste läbiviimiseks. Fookusgruppe saab hindamisvahendina kasutada ka alltoodud konkreetsematel eesmärkidel:

- Uuritava teema täpsustamine ja selle kohta arusaamise loomine;
- Probleemide põhjuste ja allikate uurimine;
- Tulemuste uurimine teenuste osutamiseks või poliitika arendamiseks; ning
- Lahenduste loomine või reastamine prioriteetsuse alusel;
- Tagasiside andmine või „katsestendi loomine“ hindamise tulemuste, järelduste ja/või soovitude osas.

Fookusgruppides osalejateks on tavaliselt programmi huvirühmad ja kasusaajad või kasusaajate esindajad.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Teavet kujundatakse ja viimistletakse rühmaviisilise interaktsiooni kaudu – tulemuseks on paindlik lähenemine. Stimuleeritakse edasimõtlemist – näiteks võib osaleja avastada, et ta on nõus teise osaleja poolt öelduga, ning usaldus osaliste vahel kaldub kasvama 	<ul style="list-style-type: none"> Fookusgrupiga saadud tulemusi peetakse sageli ekslikult lõplikeks, mitte aga uurimisele kaasaaitavateks – neid on tarvis kasutada koos muude andmete kogumis- ja analüüsimisvahenditega

<ul style="list-style-type: none"> Fookusgrupid annavad hindamisele tugeva sotsiaalse konteksti 	<ul style="list-style-type: none"> Praktikas võib fookusgruppide kokkupanek keerukaks osutuda, sest püüelda tuleb valimi esinduslikkuse poole ning leida kõikidele sobiv aeg ja koht
<ul style="list-style-type: none"> Fookusgrupid võivad muutuda muutusi ergutavateks ja organisatsioone/huvirühmi harivaks foorumiks, andes osalistele võimaluse mõtisklemiseks ning konkreetsete probleemide tuvastamiseks ja arutlemiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Fookusgruppide korral sõltub palju moderaatori eeldatavast oskusest arutlusele kaasa aidata. Moderaator/uuringu läbiviija võib saadud andmeid mõjutada
<ul style="list-style-type: none"> Osalejad võivad sageli tunda, et neile on antud võimalus otsustusprotsessile kaasa aidata ja neid hinnatakse 	<ul style="list-style-type: none"> Fookusgrupid on oma olemuselt avatud ja neid ei saa täielikult ette kindlaks määrata

4.2.9 Juhtumiuuringud

Kirjeldus: Suurema hindamise osana läbiviidavad juhtumiuuringud on iseseisvad uuringud, mida kasutatakse teatud teemast põhjaliku ja mitmekülgse arusaamise omandamiseks. Juhtumiuuringute korral tuuakse kokku erinevad perspektiivid konteksti või kontekstide kogumi põhjalikumaks mõistmiseks, mustrite otsimiseks andmestikus ja uurimistulemuste valiidsuse toetamiseks.

Rakendamine: Nõutavast teabetasemest sõltuvalt saab läbi viia kolme tüüpi juhtumiuuringuid:

- Uurivad juhtumiuuringud: Seda juhtumiuuringute tüüpi kasutatakse mõne sotsiaalse uuringu sissejuhatusena;
- Selgitavad juhtumiuuringud: Need uuringud sobivad kausaalsete uuringute läbiviimiseks, sest analüüs võimaldab mustrite võrdlemistehnikate ärakasutamist; ning
- Kirjeldavad juhtumiuuringud: Need uuringud loovad hüpoteese põhjuse ja tagajärje suhete kohta, mistõttu kirjeldav teooria peab katma uuritavat juhtumit sügavuti ning laiuti.

Programmihindamiste korral kasutatakse juhtumiuuringuid sageli kindlate projektide üksikasjalikumaks uurimiseks ja „maalähedaste“ teemade paremaks mõistmiseks.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Võimaldab saada ülevaate ja arusaamise laiematest nähtustest 	<ul style="list-style-type: none"> Juhtumiuuringute usaldusväarsust nõrgestab nende puudulik esinduslikkus. Väheste juhtumite uurimine ei paku statistiliselt kindlat alust tulemuste usaldusväarsuse või üldistatavuse tuvastamiseks
<ul style="list-style-type: none"> On kontekstiga tihedalt seotud ja iseloomustavad reaalselt elu ning tegelikke olukordi – tegu pole lihtsalt teooriapõhise analüüsiga 	<ul style="list-style-type: none"> Huvirühmad peavad olema vahetult juurdepääsetavad, mis mõnikord võib raskeks osutuda
<ul style="list-style-type: none"> Mitmed juhtumiuuringut hõlmav valik lihtsustab võrdlemist, mis rikastab andmeid ja analüüsi 	<ul style="list-style-type: none"> Mõningate arvates on juhtumiuuringutest kasu vaid eelluurevahendina
<ul style="list-style-type: none"> Mitmest allikast pärineva andmestiku kombineerimine muudab uuringu üldisemaks 	<ul style="list-style-type: none"> Vajadus erinevate teabeallikate järele võib uuringu aeganõudvaks ja kalliks muuta

Tekstikast 6: Projekti juhtumiuuringu standardvorm

Taust

Projekti eesmärgid, nõutavad rahalised ressursid, saadud rahalised ressursid ja projekti ellurakendamises osalevad võtmetähtsusega huvirühmad

Projekti haldamine

Seisukohad rakendusprotsessi ja maksemenetluste osas

Senised tulemused

Senised edusammud väljundite, tulemuste ja mõjude osas, eriti kasusaajate korral

Edusammud tulevikus

Seisukohad projekti ja programmi tulevikukaalutluste/arengute osas

4.2.10 Küsitlused

Kirjeldus: Küsitlused on standardiseeritud küsitlusankeedid, mida üldjuhul kasutatakse teabe kogumiseks sihtpopulatsiooni suure valimi kohta. Küsitlused võivad konkreetsetest hindamisvajadustest lähtuvalt olla teostatud mitmel erineval moel:

- Ankeetküsitlused – vastaja täidab küsitlusankeedi käsitsi ja saadab selle tavaliselt posti teel uurimistöö läbiviijale tagasi;
- Personaalintervjuud – küsitaja küsib küsimusi ja täidab küsitlusankeedi vastaja eest;
- Telefoniküsitlused – küsitaja helistab valimile ja esitab uuringuküsimused telefoni teel;
- Elektroonilised küsitlused – vastajatel palutakse täita küsitlusankeet Internetis.

Rakendamine: Ametlikke küsitlusi võib kasutada ka programmitöö etapi vältel alusandmestiku hankimiseks, millega strateegiate, programmide ja projekti tulemuslikkust võrrelda saab. Lisaks saab küsitlusi rakendada vahe- ja järeletappide vältel mõju hindamiseks, nt. võrreldes erinevaid reaktsioone teatud teemale teatud ajavahemiku kestel, analüüsides teatud teema osas valitsevas suhtumises aja jooksul asetleidvaid muutusi või võrreldes faktilist andmestikku teatud programmi või projekti jaoks kehtestatud sihtväärtustega. Programmihindamiste läbiviimisel on küsitlustest eriti palju kasu projekti taotlejate (edukate ja edutute) ning kasusaajate seisukohtade väljaselgitamisel.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> • Küsitluste standardiseerimine lihtsustab mõõtmiste ja võrdluste tegemist 	<ul style="list-style-type: none"> • Standardiseerimisega seonduva metodoloogiaga võib kaasneda 'väikseima ühise nimetaja' probleem. Standardiseerimise tõttu on uurija sunnitud välja töötama küsimused, mida saab kasutada kõigi vastajate korral, ning loobuma küsimustest, mis mõningate vastajate korral võivad kõige huvipakkumamad olla. Küsimuste standardiseerimine toob kaasa ka hindamisprotsessi paindumatuse
<ul style="list-style-type: none"> • Tulemusi saab üldistada suuremale sihtpopulatsioonile 	<ul style="list-style-type: none"> • Suurte valimite küsitlemisel saadud tulemuste töötlemine ja analüüsimine on töömahukas ettevõtmine

<ul style="list-style-type: none"> Mõjude suurusjärgu ja ulatuse kohta saab koostada kvantitatiivseid prognoose 	<ul style="list-style-type: none"> Vastaja mõju. Osalejate jaoks võib raskeks osutada teabe meeldetuletamine või vastuoluliste küsimuste kohta tõe rääkimine
<ul style="list-style-type: none"> Tulemused on statistiliselt kehtivad, sest osalevad suured valimid 	<ul style="list-style-type: none"> Küsitlustele vastamise kiirus võib olla madal, vastuste ootamine ja valimi vastama innustamine võib nõuda palju aega

Seega peaks üldiselt olema arusaadav, et andmete kogumiseks saab kasutada laia vahendite ning tehnikate valikut. Parimad kogemused julgustavad hindamiste läbiviijaid rakendama mitmesuguseid erinevaid andmekogumismeetodeid. Erinevate meetodite kasutamist sama teema uurimiseks ning kõigi tulemuste analüüsimist nimetatakse trianguleerimiseks. Antud lähenemine on eriti kasulik erinevate meetodite abil saadud andmete võrdlemiseks ja juurdlemiseks nende valiidsuse ning kooskõllisuse kontrollimise ja andmete erapooliku ning ebamäärase tõlgendamise tõenäosuse piiramise eesmärgil. Järgmises osas käsitletakse erinevaid andmete analüüsimiseks kasutatavaid vahendeid ja tehnikaid.

4.3 Andmete analüüsimine

Analüüs leiab esmalt aset iga üksiku andmekogumisvahendi ja -tehnika tasandil ning seejärel erinevate andmeallikate ja meetodite lõikes. Niisuguse ristanalüüsi teostamiseks saab rakendada mitmesuguseid vahendeid ja tehnikaid. Järgnevad lõigud käsitlevad kõiki taolisi vahendeid ja tehnikaid, nende rakendamise võimalusi ning vaatlevad nende tugevaid ja nõrku külgi.

4.3.1 SWOT analüüs

Kirjeldus: SWOT analüüs uurib teatud uuringuobjekti (nt. regiooni, sektori või organisatsiooni) **tugevusi** ja **nõrkusi** ning hindab selle **võimalusi** ja **ohte**. Sellega seoses rühmitatakse olemasolev teave ühte neljast kategooriast ja analüüsitakse selle koosseisus.

Rakendamine: SWOT analüüsi saab rakendada ükskõik millise programmi tsükli võtmeetapi (kokku 3) käigus, kuid see sobib eriti hästi kasutamiseks väljatöötamisetapi käigus selle tagamiseks, et sekkumisstrateegiat arendatakse struktureeritud, ulatusliku ja läbipaistva analüüsi põhjal. Vahehindamise käigus vaadatakse SWOT uuesti üle seoses sekkumise asjakohasuse uurimisega.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Lihtne ja selge raamistik ohtra teabe rühmitamiseks, analüüsimiseks ning kokkuvõtmiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Teemade lihtsustatud analüüs keerukatel juhtudel. Kõiki teemasid käsitletakse võrdselt tähtsatena
<ul style="list-style-type: none"> Praeguse olukorra (tugevused ja nõrkused) ning tulevikuperspektiivide (võimalused ja ohud) analüüs 	<ul style="list-style-type: none"> Pika loetelu sündroom. Mitme nimekirja kaasamine iga kategooria alla, mis 'püüavad kinni' kõik teemad, kuid ei sea neid tähtsuse järjekorda

4.3.2 Statistiline analüüs

Kirjeldus: kvantitatiivset andmeanalüüsi nimetatakse tavaliselt statistiliseks. Antud distsipliini korral on rakendatavaid tehnikaid mitu. Mõningateks niisugustest põhitehnikatest on:

- Kirjeldav statistika:** hõlmab sageduste analüüsi (mitu korda õnnestub teatud muutujat tuvastada) lisaks keskmistele väärtustele (keskmine) ja mediaanile (keskmine väärtus andmekogumis);
- Kahemõõtmeline ja mitmemõõtmeline analüüs või regressioonanalüüs:** kasutatakse suhte või korrelatsiooni olemasolu hindamiseks ühe muutuja ja teise muutuja vahel (kahemõõtmeline analüüs) või ühe muutuja ja muude muutujate vahel (mitmemõõtmeline või regressioonanalüüs). Sisuliselt on tegu uurimisega, mis näitab millisel määral üht muutujat selgitab teine muutuja või muutujate kogum;

- **Faktoranalüüs:** kasutatakse määratletud olemite (nt. üksikisikud, ettevõtted, regioonid, sektorid) rühmade suhtes nendevaheliste või muutujavaheliste sarnasuste põhjal. Saab kasutada suurte teabeallikate hindamiseks ja rühmitamiseks keerukuse vähendamise eesmärgil;
- **Dispersioonanalüüs:** kasutatakse selle hindamiseks, kas erinevused teatud rühmade (nt. 'võrdlusrühma' ja 'ravirühma') vahel on olulised või mitte.

Rakendamine: statistiline analüüs sobib hästi mitmesuguste kvantitatiivsete andmete kogumisvahendite ja -tehnikate abil saadud teabe (nt. küsitlus- ning seireandmed) analüüsimiseks. Kvantitatiivse analüüsi teostamisel on palju abi eritarkvarast, nt. programmist SPSS.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> • Võimaldab andmete täpset kvantifitseerimist 	<ul style="list-style-type: none"> • Analüüs sõltub kogutud andmete täpsusest
<ul style="list-style-type: none"> • Võimaldab kasutada mitmesuguseid kaasaegseid analüüsitehnikaid andmete põhjalikuks uurimiseks mustrite ja trendide kindlaksmääramise ning tulemustele sügavuse lisamise eesmärgil 	<ul style="list-style-type: none"> • Ei suuda lahti seletada olukordade tekkepõhjust

4.3.3 Ökonomeetrilised mudelid

Kirjeldus: ökonomeetrilised ja sisend-väljundmudelid prognoosivad sekkumise võtmemõjude väärtust. Neid vahendeid saab kasutada erinevate stsenaariumide loomiseks, millest ühe kohaselt sekkumine toimub ja teise kohaselt ei toimu (kontrafaktiline, faktidega vastuolus olev stsenaarium).

Rakendamine: ökonomeetrilisi ja sisend-väljundmudeleid saab rakendada sekkumise väljatöötamise etapi kestel (sekkumise tõenäoliste puhasmõjude prognoosimiseks) ning järeletapi kestel (sekkumise tegelike mõjude hindamiseks).

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> • „Kõvade“ andmete kvantitatiivne analüüs tulevikuolukordade prognoosimiseks 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudelid põhinevad tervel real oletuslikel, juhuslikel suhetel. Sellest tulenevalt on mudelite võime esindada keerukaid tegelikke olukordi ja suhteid sageli piiratud
<ul style="list-style-type: none"> • Sobib hästi suurte programmide analüüside läbiviimiseks RAK/NSRF või sellega võrreldaval tasandil 	<ul style="list-style-type: none"> • Jätkuvad muudatused kontekstis võivad piirata mudelite asjakohasust
<ul style="list-style-type: none"> • Võimaldab muuta võtmemuutujaid, nt. SKP ja tööhõive määr 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudelite loomine on kallis ja aeganõudev. Neid kasutatakse üksnes väga koondatud tasandil

Tekstikast 7: RAKi 2004-2006 makromõjude hindamine Eestis

Näide: RAKi 2004-2006 makromõjude hindamine Eestis

RAKi makromõjude hindamiseks Eesti majandusele töötati välja ökonomeetriline mudel (tuntud kui HERMIN mudel), mis uuris põhinäitajaid nagu SKP ja tööjõu tootlikkuse tase ning kasvukiirus ja tööhõive ning töötuse tase. Mudel jaguneb väljundipooleks ja kulupooleks.

Väljundi põhjal eristab mudel nelja sektorit, milleks on: tootmine, turuteenused, põllumajandus ja avalik sektor (ehk turuväline sektor). Kulupoolel eristab mudel HERMIN nelja komponenti: eratarbimine, riiklik tarbimine, investeringud ja kaubavahetuse netobilanss. Rahvatulu on määratletud väljundipoolel ja lahutatud erasektori ning avaliku sektori elementideks.

Mainitud näitajaid kasutades uuris mudel algselt kavandatud RAKi kulude tõenäolisi mõjusid ja tegelikult tehtud investeerimiskulutuste tõenäolisi mõjusid. Analüüsitulemuste põhjal järeldati, et aastaks 2005 olid tegelikud RAKi kulutused tõstnud SKP kasvukiirust 0,2% võrra 2004 aastal ja 0,7% võrra 2005 aastal. Kavandatud RAKi kulutused aga tõstsid SKP kasvukiirust 1,5% võrra 2004 aastal ja 0,6% võrra 2005 aastal.

4.3.4 Kvalitatiivne analüüs

Kirjeldus: kvalitatiivne analüüs põhineb andmete sorteerimisel ja rühmitamisel ning trendide, teemade ja mustrite tuvastamisel tõendusmaterjalibaasis. Kvalitatiivse analüüsi läbiviimiseks on olemas terve rida lahendusi, mõningateks neist põhitehnikatest on:

- **Kodeerimine ja abstraktsioon:** mõistete kategooriate kindlaksmääramine, mida kasutatakse andmete ja andmete rühmatasandil seostatud kategooriate ühtesildistamiseks;
- **Andmematriksid:** põhiteemade või mõõdetu tuvastamine, andmete ja andmete lõikes määratletud mustrite sorteerimine;
- **Sagedusloendused:** võtmeteemade ja väidete tuvastamine ning nende andmete koosseisus esinemiskordade loendamine;
- **Aegridade kvalitatiivne andmeanalüüs:** andmete kronoloogiline järjestamine tegevustest ja sündmustest ülevaate andmiseks juhuslike suhete tuvastamiseks.

Rakendamine: kvalitatiivset analüüsi saab kasutada intervjuude, fookusgruppide ja dokumentide läbivaatuste teel kogutud kvalitatiivsete andmete uurimiseks lisaks juhtumiuuringute kaudu saadud kvalitatiivsetele ning kvantitatiivsetele andmetele. Arvutitarkvara nagu NUD*IST saab kasutada kvalitatiivse analüüsi lihtsustamiseks, eriti intervjuuandmestiku korral.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> • Sobib eriti hästi kõvade ja pehmete andmete uurimiseks mitme vahendi ning tehnika lõikes 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitatiivse andmeanalüüsi lähenemistel puuduvad niisugused täpsed reeglid, mis on kasutusel statistilise analüüsi korral. See aga tähendab seda, et andmed võivad olla erinevalt tõlgendatavad, mis seab kahtluse alla lähenemise statistilise usaldusväarsuse
<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitatiivse analüüsi erinevad lähenemised ja meetodid tagavad selle, et andmekogumeid saab hinnata mitmesuguseid erinevaid lahendusi rakendades. Erinevaid tehnikaid saab rakendada sama andmestiku suhtes, mis võib rõhutada vastava teabe uusi aspekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Ei ole üldjuhul esinduslikud ega võimalda üldistuste tegemist

4.3.5 Tasuvusanalüüs ja kuluefektiivsusanalüüs

Kirjeldus: nende tehnikate abil saab hinnata seda, kas saavutatud tulemused ja mõjud õigustavad sekkumise kulusid. **Tasuvusanalüüs** mõõdab nii sisendeid kui ka tulemusi rahanduslikust seisukohast. **Kuluefektiivsusanalüüs** prognoosib sisendeid rahanduslikust seisukohast ja tulemusi mitterahanduslikust kvantitatiivsest seisukohast.

Rakendamine: Tasuvusanalüüsi ja kuluefektiivsusanalüüsi näol on tegu tehnikatega, mida tavaliselt rakendatakse projektide hindamisel. Eelkõige keskenduvad need tehnikad tulevikkuvaatavalt niisuguste positiivsete ja negatiivsete mõjude üldise tasakaalu hindamisele, mille tekkimist võib erinevate poliitikavariantide tulemusena aja jooksul tõenäoliseks pidada. Taolisi tehnikaid rakendatakse väljatöötamisetapi kestel teatud sekkumiste hindamiseks ja otsuste kujundamiseks ressurside kõige tõhusama paigutamise kohta.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Hõlmab põhjalikku analüüsi väljapakutud sekkumiste tõhususe ja poliitikavariantide poolt huvirühmadele avaldatava negatiivse ning positiivse mõju prognoosimiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Kulude ja hüvede väljendamine numbrites võib raskeks osutuda, nt. majandusliku väärtuse omistamine mõningatele keskkonnakaitsealastele ning sotsiaalsetele hüvedele ja kuludele
<ul style="list-style-type: none"> Pakub välja objektiivse lähenemise poliitikaloojate/rahastajate jaoks erinevate poliitiliste lahenduste hindamisel ning selle uurimisel, kas saavutatud hüved vastavad rakendatud meetmetele 	<ul style="list-style-type: none"> Saavutatud tulemused võivad olla suures sõltuvuses hindaja oletustest
<ul style="list-style-type: none"> Tuvastab potentsiaalsed 'võitjad' ja 'kaotajad', keda väljapakutud sekkumine mõjutada võib 	<ul style="list-style-type: none"> Tehniline protsess, mis nõuab palju aega ja ressursse

4.3.6 Mitme kriteeriumi analüüs

Kirjeldus: antud tehnika hõlmab erinevate variantide või hinnangute hindamist vastavalt paikapandud kriteeriumidele, mida samuti kaalutakse. Erinevad variandid või hinnangud summeeritakse kriteeriumidega seostatult ja kaalumise näitab ära prioriteetsuse astme analüüsis.

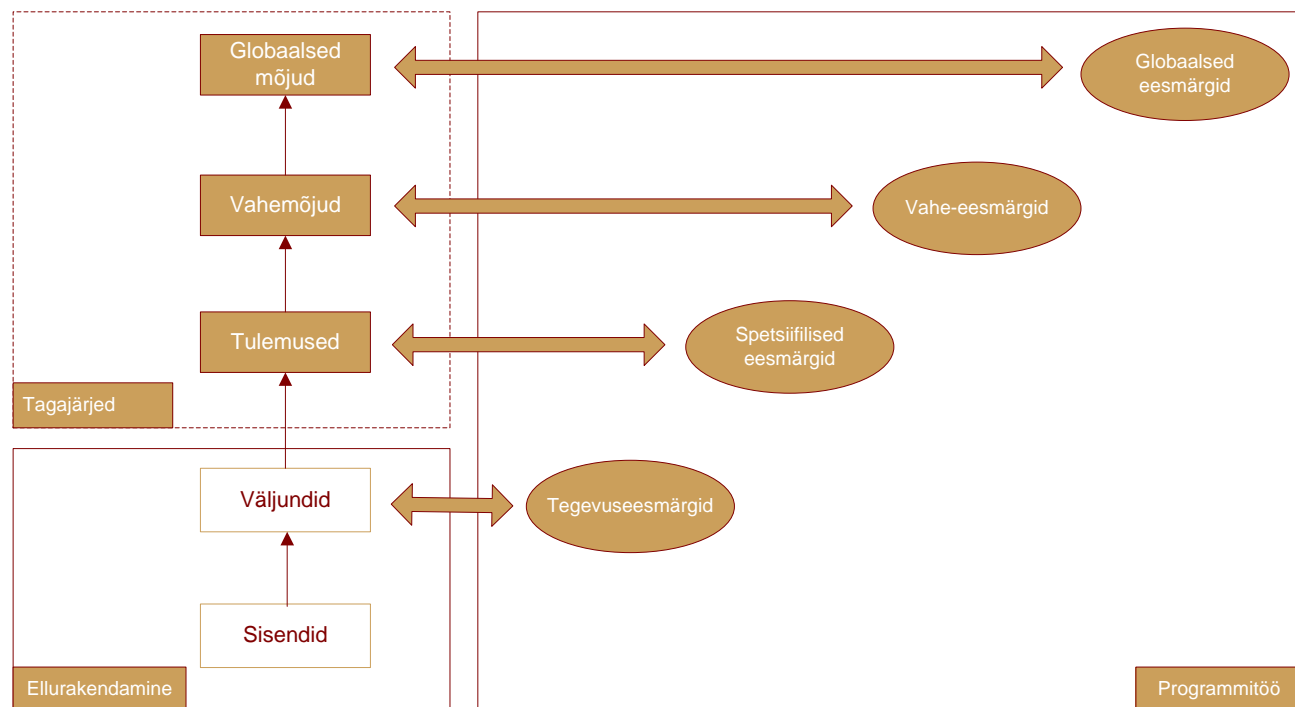
Rakendamine: mitme kriteeriumi põhjal teostatavat analüüsi kasutatakse tavaliselt väljatöötamisetapi käigus erinevate poliitikavariantide hindamiseks – tegu on eriti kasuliku tehnikaga tasuvusanalüüsi ja kuluefektiivsusanalüüsi läbiviimisel.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Võimaldab objektiivset lähenemist erinevate variantide eeliste hindamisele 	<ul style="list-style-type: none"> Kriteeriumide kaalumise toob protsessi teatud määral subjektiivsust. Erinevate kaalumiste suhtes tuleb rakendada selgeid ratsionaalseid põhimõtteid.
<ul style="list-style-type: none"> Kriteeriumide kaalumise võimaldab teemasid prioriteetsuse järgi reastada, peegeldamaks erinevate huvirühmade eelistusi erinevate teemate tähtsuse osas 	<ul style="list-style-type: none"> Keerukamate juhtude korral võib kontrollitava hulga kriteeriumide tuvastamine ja kokkuleppimine raskeks osutuda.

4.3.7 Sekkumisloogika analüüs

Kirjeldus: Sekkumisloogika analüüs ehk loogilise raamistiku lähenemine aitab saada selgemat ülevaadet mis tahes projekti, programmi või poliitika eesmärkidest. See aitab kaasa eeldatavate või hüpoteetiliste kausaalsete seoste tuvastamisele järgnevas ahelas: sisendid, väljundid, tulemused ja mõjud, ning määrab ära selle, kuidas sekkumiselt oodatakse selle eesmärkide täitmist, nagu seda on kujutatud järgneval joonisel:

Joonis 6: Sekkumisloogika kaardistamine



Allikas: PricewaterhouseCoopers

Rakendamine: Sekkumisloogika analüüsi saab rakendada programmitsükli suvalise etapi (eel-, vahe-, järel) käigus. Väljatöötamise faasi kestel saab sekkumisloogika analüüsi kasutada programmi kvaliteedi täiustamiseks eesmärkide täpsustamise, komplekssete tegevuste summeerimise, riskide hindamise ja tulemusindikaatorite väljatöötamise teel. Selles suhtes saab sekkumisloogika analüüsi kasutada vahendina erinevate partnerite kaasamiseks vastava programmi või poliitika arendustöösse. Vahe- või järeletapi kestel saab sekkumisloogika analüüsi rakendada edasiminekü määratlemiseks ja küsimuste väljatöötamiseks hindamise jaoks.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Vahend erinevate huvirühmade kaasamiseks planeerimis- ja seireprotsessi 	<ul style="list-style-type: none"> Jäiga haldamise korral lämmatab loovuse ja innovatsiooni
<ul style="list-style-type: none"> Tagab otsustajatele selged eesmärgid ja analüüsieeldused ning -ohud 	<ul style="list-style-type: none"> Rakendamise käigus värskendamata jätmise korral võib toimida staatilise vahendina, mis ei peegelda muutuvaid tingimusi
<ul style="list-style-type: none"> Sobib kasutamiseks raamistik- või haldusvahendina ellurakendamise, seire ja hindamise suunamiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Mõningatel juhtudel võib keerukate sekkumiste sünteesimine ühtsesse, lihtsalt mõistetavas raamistikku mõningate tähtsate elementide ohverdamiseta raskeks osutada

4.3.8 Teoriapõhine hindamine

Kirjeldus: sekkumisloogika analüüsile sarnanev teoriapõhine hindamine lubab programmi või tegevuse loomingu, 'programmiteoorias', tunduvalt põhjalikuma, sügavama ülevaate saada.

Tehnika ei eelda lihtsat, lineaarset põhjuse ja tagajärje suhet, vaid püüab kaardistada kõiki võtmetegureid, mis määravad ära sekkumise edukuse, ning nende võimaliku interaktsiooni ellurakendamise protsessi kestel. Saadud tulemuste põhjal tuvastatakse edu seisukohast kriitilist tähtsust omavad tegurid, mille arengu üle sekkumise käigus järelevalvet teostatakse. Siit lähtuvalt võib seda, kui andmed kinnitavad kriitilise tähtsusega edutegurite täitumist, käsitleda tõendina selle kohta, et sekkumiselt võib suurema tõenäosusega oodata seatud eesmärkide saavutamist.

Rakendamine: teoriapõhine hindamine on eriti kasulik sekkumise väljatöötamise kestel niisuguste eelduste kaardistamisel ja kontrollimisel, mis sõnastamisprotsessi vältel sageli kahe silma vahele jäävad. See aitab täpsustada eesmärgi, saada aru keerukatest tegevustest ning tuvastada seire ja hindamise jaoks kriitilist tähtsust omavad edutegurid. Vahe- või järeletapi käigus võib väljatöötamisetapi kestel teostatud kaardistamist kasutada raamistikuna eeldatud tulemuste ja tegelike tulemuste võrdlemiseks.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Aitab tuvastada sekkumise ootamatuid kõrvalmõjusid 	<ul style="list-style-type: none"> Kui koostatud on ammendav tegurite ja eelduste loetelu ning kõik võtmeseosed ja kriitilise tähtsusega edutegurid on tuvastatud, võib saadud kaart liiga keerukas osutada
<ul style="list-style-type: none"> Aitab tuvastada kriitilise tähtsusega edutegurid ja seada need tähtsuse järjekorda põhjalikumaks uurimiseks ning üksikasjalikumate seire- ja hindamistehnikate rakendamiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Huvirühmad võivad olla eriarvamusel selle kohta, millised tegurid on tähtsad ja millised mitte, ning antud probleemi lahendamine võib palju aega nõuda
<ul style="list-style-type: none"> Seoste ja eelduste proovilepanek annab varakult teavet selle kohta, mis töötab või ei tööta ning miks see nii on 	<ul style="list-style-type: none"> Rakendamise käigus värskendamata jätmise korral võib toimida staatilise vahendina, mis ei peegelda tegelikkuses muutuvaid tingimusi

4.3.9 Eksperimendid – kontrollrühmad

Kirjeldus: eksperimenttehnikate põhiprintsiibiks on võrrelda sekkumise mõju rühmale, kes on sekkumise sihtrühmaks (nn. 'ravirühm') ja rühmale, keda sekkumine ei puuduta ('kontrollrühm'). Niisugune lähenemine annab tulemuseks kontrafaktilise olukorra kvantitatiivse prognoosi, mis näitab ära sekkumise puhasmõju. 'Tõelised' eksperimendid võetakse ette juhtudel, kui kõik muutujad (peale sekkumise) on täpselt vastavuses. Poliitika/programmi hindamisel võib niisugust tüüpi eksperimente läbi viia juhusliku valiku abil. Subjektid (üksikisikud, kogukonnad, äriettevõtted vms.) lülitatakse juhusliku valiku läbi ravirühma ja kontrollrühma. Kuna juhuslik testimine võib tegelikkuses sageli liiga raskesti teostatavaks osutada, rakendatakse hindamistehnikana enamasti kvaasiekperimente. Selle meetodi korral määratakse ravirühm kindlaks kontrollrühmaga kõrvutamise teel mitmest võtmemuutujast lähtuvalt.

Rakendamine: kvaasiekperimente/kontrollrühm-lähenemisi saab sekkumise mõjude analüüsimiseks kasutada mitmel erineval viisil. Allpool käsitletakse järgnevat neist:

- **Enne ja pärast käimasolevat võrdlust:** andmete mitmekordne võrdlemine aja jooksul – kõige usaldusväärsem lähenemine;
- **Eel- ja järelkatsetused:** põhiantmete võrdlemine andmetega, mis on saadud pärast sekkumise lõppu;
- **Järelhindamine:** võrdlemine pärast sekkumise lõppu. Kõige vähem usaldusväärne lähenemine, sest jätab tähelepanuta algsed erinevused olemite vahel.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Tõhus viis sekkumise kontrafaktilise mõju kindlaksmääramiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Kahe grupi võtmemuutujate kõrvutamine võib osutuda raskeks ja keerukaks metodoloogiliseks probleemiks ning esitada väga kõrgeid nõudmisi andmete kogumisele
<ul style="list-style-type: none"> Kontrollrühma ja sekkumisrühma erinevuste tuvastamine programmitöö etapi kestel võib olla abiks sekkumise põhitingimuste ning eesmärkide väljatöötamisel. 	<ul style="list-style-type: none"> Subjektide määramine kontrollrühma ja ravirühma juhusliku testimise kaudu võib mõningatel juhtudel olla ebaetiline, sest kontrollrühmad ei saa konkreetsest sekkumisest osa

Tekstikast 8: Kontrollrühmade rakendamine uute koolide sooritusvõime hindamiseks. Akadeemiate hindamise algatus Inglismaal ja Wales'is

Suurbritannia Hariduse ja Oskuste Ministeerium (DfES) asutas Inglismaal ja Walesis mitu akadeemiat, mis on mõeldud mõningate kõige kesisemate õppetulemustega koolide ümberkujundamiseks ning paiknevad tavaliselt sotsiaalmajanduslikult ebasoodsates piirkondades. Akadeemiate tulemuslikkuse üldise hindamise osana nende panuse seisukohast haridusstandardite tõstmisesse rakendati hindamistehnikana kontrollrühmasid. Selles suhtes oli ülimalt oluline, et akadeemiate võrdlemisel muude koolitüüpidega oleksid õpilaste omadused kontrollrühmades sarnased. Hindamise käigus õpilaste tasandil läbiviidud tulemuste analüüs võrdles akadeemiaid riigi keskmise (s.t. kõigi Inglismaa subsideeritavate koolide tulemuste) ja kolme peamise võrdlusrühmaga:

- Võrdlusrühm 1: Alumised 10% riiklikus õppetulemuste edetabelis võtmeetapil 2;
- Võrdlusrühm 2: Alumised 15% riiklikus õppetulemuste edetabelis võtmeetapil 2;
- Võrdlusrühm 3: Kattuvad doonorkoolid, s.t. keskkoolid, mille doonorpõhikoolid kattusid oluliselt akadeemia omadega. Tegu on koolidega, kus vähemalt 10 õpilast olid pärit samadest doonorpõhikoolidest kui akadeemiate korral. Võrdlusrühm on oma olemuselt kvasigeograafiline, sest on tõenäoline, et paljud antud kontrollrühma kuuluvatest koolidest paiknesid akadeemiatele geograafiliselt suhteliselt lähedal.

Akadeemiate hindamiseks võrdluses nende kontrollrühmadega rakendati mitmesuguseid andmekogumisvahendeid, s.h.

- Õpilaste, lapsevanemate ja akadeemiate personali küsitlused;
- Intervjuud huvirühmadega;
- Õppetulemuste kohta saadaolevate andmete analüüs.

Üldiselt näitas akadeemiate ja kontrollrühmade võrdlev analüüs seda, et:

- Võtmeetapil 4 ületas õppetulemuste paranemine akadeemias vastavaid tulemusi kahes kolmest koolidest koosnevast kontrollrühmast.
- Võtmeetapil 4 ületasid kuus akadeemias 11-st õppetulemuste poolest kontrollrühmasid 1 ja 2.
- Võtmeetapil 3 oli õppetulemuste keskmine paranemine akadeemias enam-vähem võrreldav vastavate arengutega kontrollrühmades 1 ja 2 ning tunduvalt parem kui kontrollrühma 3 või riigi keskmise tasemega võrreldes.
- Võtmeetapil 3 ületas kõigi tulemusnäitajate keskmine paranemine akadeemias oluliselt kontrollrühmade 1, 2 ja 3 ning riigi keskmise vastavaid tasemeid.

4.3.10 Võrdlusuuringud

Kirjeldus: Olles lähenemiselt sarnane eksperimentidele, hõlmab võrdlusuuring erinevate juhtumite võrdlemist. Antud juhul aga mõjutab sekkumine mõlemat juhtumit ja võrdlus viiakse läbi teatud kindlate tulemusindikaatorite põhjal.

Rakendamine: Võrdlusuuringu kui hindamistehnika rakendusvaldkond on lai ja sellest võib olla kasu erinevate juhtumite tulemuste võrdlemisel programmi tsükli erinevate etappide käigus.

Tugevad küljed	Nõrgad küljed
<ul style="list-style-type: none"> Suhteliselt lihtne ristvõrdlusmeetod 	<ul style="list-style-type: none"> Kui kaks juhtumit on selgelt erinevad, ei pruugi võrdlused täpsed olla
<ul style="list-style-type: none"> Annab ülevaate üksikute juhtumite tulemustest võrdluses muude juhtumitega. See võib aidata hinnangu andmisel edasiminekute kohta kindlaksmääratud eesmärkide saavutamisel 	<ul style="list-style-type: none"> Rakendatavate ühiste tulemusindikaatorite tuvastamine standardsel viisil võib raskeks osutuda

4.4 Meetodi valikut mõjutavad tegurid

Erinevate andmete kogumiseks ja analüüsimiseks kasutatavate vahendite ning tehnikate kirjeldamise järel on oluline mõtiskleda selle üle, milliste meetodite kasuks oleks targem otsustada. Järgnevates lõikudes on ära toodud mitu võtmetegurit, mis mõjutavad või juhivad meetodi valikut.

Millise etapini on programmi tsükkel jõudnud? Erinevad meetodid on paremini rakendatavad prognoosiva (eelhindamine, ekspertiis) analüüsi korral, retrospektiivse (vahehindamine, järelhindamine) analüüsiga võrreldes.

Kui palju aega ja raha on hindamise jaoks saadaval? Kui hindamise ajakava ja eelarve on piiratud, sobivad kasutamiseks meetodid nagu dokumentaalanalüüs, haldusandmed, intervjuud ning fookusrühmad. Kui aeg ja eelarve lubavad rohkem, leidub rohkem võimalusi niisuguste vahendite ning tehnikate rakendamiseks nagu küsitlused, ökonomeetrilised mudelid ja tasuvusanalüüs.

Kas on olemas kontekstuaalseid küsimusi, mida tuleks arvesse võtta? Kui hindamise teema on eriti tundlik, ei ole fookusgrupid või avatud keskkonnas läbiviidud küsitlusuuringud õigeks meetodiks. Individuaalsed intervjuud või küsitlusankeedid võimaldavad suuremat konfidentsiaalsust.

Kui keerukas on meetod ja kui oskuslikud on selle kasutajad? Mõningad meetodid on teistest keerukamad. Seetõttu eeldab nende rakendamine teatud tehniliste oskuste ja pädevuse olemasolu.

Lähtudes võtmeteguritest, mis mõjutavad või suunavad andmete kogumiseks ja analüüsiks kasutatava vahendi või tehnika valikut, käsitleb alltoodud tabel iga kirjeldatud meetodi rakendamist vastavalt järgnevate aspektide tasemele:

- Kasutatav aeg ja ressursid;
- Nõutav konfidentsiaalsus;
- Vahendi või tehnika rakendamise raskusaste.

Andmete kogumiseks ja analüüsimiseks kasutatavate vahendite ning tehnikate hindamine vastavalt saadaolevatele aja- ja ressursivarudele, konfidentsiaalsusele ning rakendamise raskusastmele

Vahend või tehnika	Aja ja ressursside saadavalolek	Konfidentsiaalsustase	Vahendi või tehnika rakendamise raskusaste
Andmete kogumine			
Seirenäitajad	Madal tase	Madal tase	Keskmine tase
Haldusandmed	Madal tase	Keskmine tase	Madal tase
Dokumentaal-analüüs	Madal tase	Madal tase	Madal tase
Sotsiaal-majanduslikud andmed	Madal tase	Madal tase	Keskmine tase
Kasusaajate küsitlused	Kõrge tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Intervjuud huvirühmadega	Madal tase	Kõrge tase	Madal tase
Fookusgrupid	Madal tase	Madal tase	Madal tase
Juhtumiuuringud	Keskmine tase	Keskmine tase	Keskmine tase
Andmete analüüs			
Kvantitatiivne analüüs	Madal tase	N/A	Kõrge tase
Kvalitatiivne analüüs	Keskmine tase	N/A	Keskmine tase
SWOT analüüs	Keskmine tase	N/A	Madal tase
Majanduslikud mudelid	Kõrge tase	N/A	Kõrge tase
Eksperimendid/kvasi-eksperimendid	Kõrge tase	N/A	Kõrge tase
Sekkumisloogika analüüs	Madal tase	N/A	Madal tase
Tasuvusanalüüs ja kuluefektiivsus analüüs	Kõrge tase	N/A	Kõrge tase
Teooriapõhine hindamine	Keskmine tase	N/A	Keskmine tase
Võrdlusuuringud	Keskmine tase	N/A	Keskmine tase

Erinevate vahendite või tehnikate kohasuse kindlaksmääramisel tuleks arvestada ka nende rakendatavust kõigi viie põhilise hindamisküsimuse (peatükk 1) uurimise suhtes. Vt. alljärgnev tabel.

Andmete kogumiseks ja analüüsimiseks mõeldud vahendite ning tehnikate hindamine peamiste hindamisküsimuste uurimiseks sobivuse seisukohast

Vahend või tehnika	Ratsionaalsus	Asjakohasus	Tõhusus	Tulemuslikkus	Mõju
Andmete kogumine					
Seirenäitajad	Madal tase	Madal tase	Kõrge tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Haldusandmed	Madal tase	Keskmine tase	Kõrge tase	Kõrge tase	Keskmine tase
Dokumentaalanalüüs	Kõrge tase	Kõrge tase	Keskmine tase	Keskmine tase	Madal tase
Sotsiaal-majanduslikud andmed	Kõrge tase	Kõrge tase	Madal tase	Keskmine tase	Keskmine tase
Kasusaajate küsitlused	N/A	Madal tase	Keskmine tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Intervjuud huvirühmadega	Madal tase	Keskmine tase	Keskmine tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Fookusgrupid	Madal tase	Keskmine tase	Keskmine tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Juhtumiuuringud	N/A	Madal tase	Kõrge tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Andmete analüüs					
Kvantitatiivne analüüs	Keskmine tase	Kõrge tase	Keskmine tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Kvalitatiivne analüüs	Keskmine tase	Kõrge tase	Keskmine tase	Kõrge tase	Kõrge tase
SWOT analüüs	Keskmine tase	Kõrge tase	Madal tase	Madal tase	Keskmine tase
Majanduslikud mudelid	Kõrge tase	Kõrge tase	N/A	Keskmine tase	Kõrge tase
Eksperimendid/kvasi-eksperimendid	Madal tase	Keskmine tase	Kõrge tase	Kõrge tase	Kõrge tase
Sekkumisloogika analüüs	Kõrge tase	Kõrge tase	Madal tase	Keskmine tase	Keskmine tase
Tasuvusanalüüs ja kulutõhususanalüüs	Kõrge tase	Kõrge tase	Keskmine tase	Keskmine tase	Madal tase
Teooriapõhine hindamine	Kõrge tase	Kõrge tase	Madal tase	Keskmine tase	Keskmine tase
Võrdlusuuringud	Madal tase	Madal tase	Kõrge tase	Kõrge tase	Kõrge tase

Lisaks ülaltoodutele tuleb erinevate meetodite vahel valiku tegemisel arvesse võtta ka muid kaalutlusi. Siin nad on:

Kui keeruline on hindamine? Kui hindamise subjekt on äärmiselt keerukas, sobib kõigi raskustega toimetulekuks erinevate meetodite segu, kus aukoht kuulub kvalitatiivse olemusega meetoditele. Mida keerukam on hindamine, seda suurem on vajadus trianguleerimise järele.

Mis on sekkumise kohta juba teada? Mida rohkem andmeid on saadaval, seda enam saavad hindajad keskenduda teabe kogumisele tühikute täitmiseks.

Milline on nõutav üksikasjalikkuse aste? Kui suur on lisateabe omandamise või omandamatajätmise mõju?

Kui suur on hindamise ulatus? Kui hindamine peaks katma paljusid inimesi, tuleks kaaluda nt. küsitlusi.

Millised on peamised osalevad huvirühmad? Eelistada tuleks meetodeid, mis lihtsustavad võtmetähtsusega huvirühmade osalemist hindamises.

Kust saada rohkem teavet

- Bryman, A. (2004) *Social Research Methods*. London: Oxford University Press; William M. Trochim (2001) *The Research Methods Knowledge Base*, Atmic Dog Publishing, 2001 and Keith Punch (2000) *Introduction to Social Research Quantitative and Qualitative Approaches*, SAGE Publications. Tegu on kasulike dokumentidega põhjalikuma ülevaate saamiseks andmete kogumiseks kasutatavate erinevate vahendite ja tehnikate kohta, eriti nende rakendamise osas uurimise ning hindamise eesmärgil.
- Yin, R.K. (1993) *Applications of Case Study Research*. Sage Publications. See raamat keskendub juhtumiuuringutele ja on antud valdkonnas üheks olulisimaks autoriteediks.
- DG Budget (2004) *Evaluating EU Activities: A Guide for European Commission Services*. See dokument pakub üksikasjalikke juhiseid Euroopa Komisjonilt hindamisprotsessi läbiviimiseks, vt. Lisa E, Hindamisvahendid ja -tehnikad.
- UNFPA (2000) *Monitoring and Evaluation Methodologies: The Programme Manager's M&E Toolkit*. Dokument pakub täiendavaid juhiseid selles käsiraamatus kirjeldatud erinevate vahendite ja tehnikate kasutamise kohta.
- United States Agency for International Development (USAID) Centre for Development Information and Evaluation (CDIE) *Performance Monitoring and Evaluation Tips*, http://www.dec.org/usaid_eval/004 Dokument pakub täiendavat teavet seire- ja hindamisraamistike loomise kohta erinevat tüüpi riiklike sekkumiste hindamiseks
- ELDIS *Participatory Monitoring and Evaluation Guide: Indicators*, <http://nt1.ids.ac.uk/eldis/hot/pm4.htm> Dokument pakub täiendavaid juhiseid parimate praktikate kohta näitajate väljatöötamise ja rakendamise alal.
- Bradley, J. (2006) *The Macro Impacts of SPD 2004-2006 on the Estonian Economy: A Mid-Term Assessment*, The Economic and Social Research Institute (ESRI), February 23rd 2006.
- HM Treasury (2003) *Appraisal and Evaluation in Central Government*, HM Treasury, London. Selles dokumendis annab Londonis asuv Suurbritannia Rahandusministeerium juhiseid hindamiste läbiviimise kohta, keskendudes peamiselt tasuvusanalüüsile ja kulutõhususanalüüsile.
- DG Regio – dokument sisaldab Euroopa Komisjoni juhiseid tasuvusanalüüsi läbiviimise kohta.
- *The Evaluation of Socio-Economic Development, The GUIDE*, eriti osa 4, *Choosing methods, techniques and indicators and using evidence in evaluation*, http://www.evalsed.info/frame_techniques.asp
- Tasuvusanalüüsi ja teostatavusanalüüsi käsiraamat, koostatud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse jaoks PricewaterhouseCoopers'i poolt 2004. aastal: Suunised tasuvusanalüüsi läbiviimise kohta

5. Hindamise väljundid ja kasulikkus

5.1 Sissejuhatus

Hindamisprotsessi lõppetappe käsitlev viies peatükk pöörab tähelepanu hindamistulemuste ettekandmisele, levitamisele ja kasutamisele. See peatükk on jagatud järgnevatiks alamosadeks:

- **Hindamisväljundid:** juttu tuleb hindamisaruannete erinevatest tüüpidest ja nende põhikomponentidest;
- **Levitamine ja kasutamine** hindamisaruannete levitamiseks rakendatavad protsessid ja meetodid ning tagamine, et hindamise tulemusi tegelikkuses ära kasutatakse.

5.1.1 Hindamisväljundid

Üldjuhul hõlmab hindamine erinevate aruannete avaldamist protsessi võtmeetappide käigus: lähtearuanne, vahearuanne (vahearanded), lõpparuande projekt ja lõpparuanne. Allpool määratletakse nende ettekannete põhisisu ja nende suhtes kehtivad nõuded:

- **Lähtearuandes** kirjeldatakse hindamise ulatuse ja kasutatavate andmete kohta olemasoleva arusaamise alusel üksikasjalikult hindaja poolt rakendatavat metodoloogilist lähenemist. Dokument loob võimaluse väljapakutud lähenemise kontrollimiseks ja selgitamiseks, nagu ka selle kontrollimiseks ning selgitamiseks, millisel määral mainitud lähenemine tegeleb lähteülesandes määratletud peamiste hindamisküsimustega. Lisaks peaks aruanne looma töökava hindamise jaoks ning hõlmama üksikasjalikku teavet koosolekute korraldamise ja aruannete esitamise ajakava, projektijuhtimismeetmete ning ohtude ja hindamismeeskonna liikmetele määratud ülesannete kohta. Lähtearuanne võib samuti hõlmata mõningaid algseid, juba olemasolevaid uurimistulemusi, mis võivad olla saavutatud nt. dokumentide läbivaatamisega seoses. Üldjuhul mitu nädalat pärast projekti avakoosolekut esitatav lähtearuanne on oluline dokument, sest näitab ära selle, kas hindaja on ülesande ulatusest täielikult aru saanud ja pakkunud välja teostatava metodoloogilise lähenemise ning hästi läbimõeldud tööplaani. Niisuguse lähenemise rakendamisel saab võimalikud arusaamatused operatiivselt kõrvaldada hindamise varajases järgus, enne välitööde algust. Lähtearuande standardvormi struktuur on ära toodud Lisas 6, aruande koosseisu lülitatavad põhielemendid on järgnevad:
 - Hindamise eesmärgid ja lähteülesanne;
 - Metodoloogia;
 - Hindamise eeltulemused;
 - Töökava struktuur ja etapilisus;
 - Projektijuhtimislikud aspektid.
- **Vahearuandes** tuuakse ära tulemused, mis on saavutatud hindamise vaheetapi vältel kogutud andmete põhjal. Hindamise etapist ja rakendatavate meetodite olemusest sõltuvalt pärinevad kogutud andmed suures osas sekundaarsetest allikatest, mida täiendab mõningate primaarandmete alganalüüs. Kogutud andmetel põhinev vahearuanne peaks hõlmama algseid vastuseid mõningatele hindamisküsimustest. Üldjoontes pakub vahearuanne võimaluse selle kontrollimiseks, kas hindamine püsib ajakavas, ning kas hindamise käigus kogutakse õiget teavet ja püüeldakse võtmeküsimuste ning -probleemide lahendamise poole. Vahearuande koosseisu lülitatavateks põhielementideks on:
 - Hindamise sihid ja eesmärgid;
 - Senised edusammud uurimisprogrammi osas, s.h. üleskerkinud küsimused;
 - Eeldatavad tulemused;
 - Esialgsed vastused hindamise võtmeküsimustele / mõtted nende kohta;
 - Edasised sammud töökava raames.
- **Lõpparuande projekt ja lõpparuanne** hõlmavad hindaja järeldusi lähteülesandes määratletud hindamise põhiküsimuste kohta. Järeldused peavad selgelt põhinema kogutud tõendusmaterjalil/hindamistulemustel, mida aruandes samuti esitletakse. Vajaduse korral võib aruanne hõlmata ka soovitusi. Aruande projekt peaks läbima kvaliteedikontrolli hindamise tellijate poolt, kes esitavad oma kommentaarid nõutavate muudatuste kohta.

Vastavate kaalutluste (vajaduse korral) arvessevõtmise järel esitab hindaja läbivaadatud aruande. Selle aruande näol on tegu lõpparuandega. Lõpparuande standardstruktuur on ära toodud Lisas 7, aruande koosseisu lülitatavad põhielemendid on järgnevad:

- Kommenteeritud kokkuvõte;
- Sissejuhatus ja lähteülesanne;
- Põhitulemused kooskõlas kindlaksmääratud hindamisküsimustega;
- Järeldused ja soovitused.

Soovituste väljatöötamisel aruande jaoks tuleks meeles pidada mitmesuguseid kaalutlusi. Üldjuhul peaksid soovitused:

- Põhinema aruande tõendusmaterjalil ja lähtuma aruande vastavatest osadest või punktidest;
- Olema suunatud vastavale ministeeriumile või rakendusorganile;
- Kuuluma OP või NSRF seirekomisjoni vastutusalasse;
- Olema praktilised ja teostatavad (arvesse tuleb võtta ka soovituste elluviimisega seonduvaid kulutusi);
- Sõltuvalt iga aruannet ümbritsevatest asjaoludest võib soovitused nummerdada ja tähtsuse järjekorda seada.

5.1.2 Levitamine ja kasutamine

Käsiraamatu see alamosa keskendub soovituste ja järelduste kasutamisele. Antud etappi nimetatakse sageli tagasisidesilmuseks ja selle koosseisu kuuluvad kaks elementi, siseõppimine ja välisjagamine.

- **Siseõppimine** keskendub programmi sõnastamise ja ellurakendamisse kaasatud isikutele. Hindamine võib anda ülevaate selle kohta, kas sekkumine kulgeb soovitud moel ning tuleb toime määratletud vajaduste rahuldamise ja seatud eesmärkide saavutamiseks. Hindamistest on ennekõike abi protsessi täiustamisvõimaluste näitamise seisukohast. Siseõppimisse peavad olema kaasatud järgnevad huvirühmad: korraldusasutus, rakendusorganid ja ministeeriumid ning Euroopa Komisjon;
- **Välisjagamine** suurema arvu programmiväliste huvirühmade vahel suurendab läbipaistvust ja aitab edastada õppetunde ning parimaid lahendusi. Vastavateks huvirühmadeks on muud Eesti ministeeriumid ja valitsusasutused ning huvirühmad, kes osalevad muude programmide ja algatuste elluviimises kogu EL piires.

Üldjuhul ei jõua hindamise kaudu saadud teadmised automaatselt õigetele huvirühmadele ja potentsiaalsetele kasutajatele, millisel juhul neist pole siseõppimise ning välisjagamise seisukohast kasu. Seetõttu on oluline, et hindamise tellijad töötaksid välja konkreetse levitusstrateegia. Strateegia tuleb välja töötada ettevalmistusetapi kestel, tagamaks tugeva seose hindamise eesmärkide ja selle vahel, kuidas tellijad saadud teavet kasutada loodavad. Seejärel, hindamise algusega seoses tuvastatakse potentsiaalsed kasutajad, kes võivad olla lähteülesandes ära märgitud, et hindaja oleks algusest peale teadlik sellest, kes nimelt potentsiaalsed kasutajad on.

Olemas on mitu kattuvat etappi, mis tuleks hindamisaruande sise- ja välisühvede maksimeerimiseks läbi viia. Neid etappe kirjeldatakse allpool ja käsitletakse järgneval joonisel:

- **Hindamise kogemused:** valmistumine, hindamiskava, protsess, teavitamine ja lõpparuande ülevaatamine;
- **Arutlemine ja üldistamine:** järelduste ja soovituste arutlemine ning kaalutlemine;
- **Juurutamine:** arupidamine selle kohta, kuidas tuleks omandatud uusi kogemusi rakendada sekkumise raames või väljaspool seda;
- **Jagamine:** mida tuleks jagada programmis osalejate ja programmiväliste huvirühmadega.

Joonis 7: Hindamisaruannete kasutamise etapid



Allikas: PricewaterhouseCoopers

Erinevate huvirühmadeni jõudmiseks ja siseõppimise ning välisjagamise edendamiseks saab hindamistulemuste teadaandmiseks kasutada mitmesuguseid erinevaid sidevahendeid. Järgnev tabel määratleb erinevad sidevahendid ja hindab nende rakendatavust siseõppimise või välisjagamise seisukohast.

Erinevate sidevahendite kasutatavus siseõppimise ja välisjagamise seisukohast

Sidevahend	Siseõppimine	Välisjagamine
Aruande projekt	Kasutatav suures ulatuses	Kasutatav keskmises ulatuses
Konfidentsiaalne teade	Kasutatav suures ulatuses	N/A
Avalik aruanne	Kasutatav väikses ulatuses	Kasutatav suures ulatuses
Esitlus	Kasutatav suures ulatuses	Kasutatav väikses ulatuses
Brošüür	Kasutatav keskmises ulatuses	Kasutatav suures ulatuses
Pressikonverents / -teade	Kasutatav keskmises ulatuses	Kasutatav suures ulatuses
Tegevuse aastaaruanne	Kasutatav suures ulatuses	Kasutatav väikses ulatuses
Tegevuskava	Kasutatav suures ulatuses	Kasutatav väikses ulatuses
Memorandum ja finantsaruanne	Kasutatav keskmises ulatuses	Kasutatav väikses ulatuses
Õpikoja korraldamine tulemuste ja saadud õppetundide osas	Kasutatav suures ulatuses	Kasutatav väikses ulatuses
Internet või uudiskiri	Kasutatav väikses ulatuses	Kasutatav suures ulatuses
Intranet	Kasutatav suures ulatuses	N/A
Ajakiri	Kasutatav väikses ulatuses	Kasutatav suures ulatuses

Aruande lõpetamise ja hindamistulemuste esitamise järel saab rakendada mitmeid meetmeid selle tagamiseks, et soovitusi tööpoolest järgitaks. Esimese sammuna on tähtis kanda hoolt selle eest, et aruande levitamine ette võetaks, tagamaks kohaste meetmete rakendamise eest vastutavate asjaomaste organite täieliku teadlikkuse esitatud soovitustest.

Hindamistulemuste esitamise järel konsulteerib programmi korraldusosutus tavaliselt asjaomaste rakendusosutuste ja ministriumidega, saamaks nende ettepanekuid soovitustega tegelemise kohta. Seejärel näeb hea tava ette kõiki soovitusi puudutava vastusdokumendi esitamist korraldusosutuse poolt seirekomisjonile heakskiitmiseks. Järgmiseks võtab seirekomisjon vastu otsuse vastuse realiseerimise kohta väljapakutud kujul või selle muutmise kohta.

Kui seirekomisjon on otsustanud teatud kindlate meetmete rakendamise kasuks, näeb hea tava ette ka seda, et hindamissoovituste elluviimist käsitlev punkt lülitatakse seirekomisjoni järgnevate istungite päevakorda. Niisugune lahendus tagab selle, et korraldusosutus annab regulaarselt seirekomisjoni igal istungil ülevaate hindamise soovitude ellurakendamisel saavutatud edusammude kohta.

Aruannet värskendatakse regulaarselt iga hindamisaruande soovituse osas seni, kuni seirekomisjoni otsus on täies ulatuses ellu viidud, välja arvatud juhul, kui seirekomisjoni otsustab teisiti.

Kõigi hindamistulemuste levitamise ja ärakasutamise seonduvate erinevate etappide arutlemiseks ning kokkuvõtmiseks pakub järgnev tabel välja kontrollnimekirja hindamiste tellijate jaoks, millest on abi selle tagamisel, et iga tegevus tööpoolest teostub. Esimene tulp näitab ära tegevuse eest vastutaja ja tulp 'Kes on kaasatud' võtmeosalised programmi raames. Tulp 'Millal' määrab ära väljapakutud ajakava.

Hindamise kasutamise kontrollnimekiri

Ülesanded	Vastutaja	Kes on kaasatud	Millal
Hindamise eesmärkide kindlaksmääramine			
Potentsiaalsete kasutajate tuvastamine			
Levitusstrateegia väljatöötamine			
Esialgsete järelduste koostamine ja arutlemine hindajatega			
Arutusprotsessis osalejate kindlaksmääramine			
Lõplike hindamisaruannete edastamine arutusprotsessi kõikidele osalistele			
Arutluste ja dokumenti puudutavate mõtete ning ideede esmane hindamine			
Projekti-/programmitasandi muudatusi puudutavate otsuste tegemises osalejate kindlaksmääramine			
Tehtavate kohanduste tuvastamine, s.h. vastused hindamise soovitustele			
Tegevuskava väljatöötamine muudatuste elluviimiseks			
Hindamise järelduste levitamine suurema arvu huvirühmade seas			
Järelevalve levituskava ja uute teadmiste rakendamise üle			

Kui võrd hindamiste tellija käsutusse satub aja jooksul üha enam ja enam hindamisaruandeid, tekib ka lisavõimalusi hindamistulemuste paremaks ärakasutamiseks, õppimiseks ning hindamiskvaliteedi tõstmiseks. Mõningad võimalused hindamiste edasiseks ärakasutamiseks on esitatud allpool:

Tekstikast 9: Muud võimalused hindamiste ärakasutamiseks

- **Hindamiste süntees:** hindamisuuringute tulemuste kogumine ja summeerimine;
- **Tegevusjuhised või suunised:** tegevusjuhiste või suuniste väljatöötamine hindamise kohta;
- **Metahindamine:** olemasolevate hindamiste kaalumine kindlaksmääratud kriteeriumide või standarditega hindamiste täiustamiseks tulevikus ja teatud liiki kvaliteedikontrolli kehtestamiseks.

Kust saada rohkem teavet

- DG Budget (2004) Evaluating EU Activities: A Guide for European Commission Services. See dokument pakub üksikasjalikke juhiseid Euroopa Komisjonilt hindamisprotsessi läbiviimiseks, vt. Section 5 Final reporting, dissemination and use of evaluation results.

- UNFPA (2000) Monitoring and Evaluation Methodologies: The Programme Manager's M&E Toolkit. Dokument pakub täiendavaid juhiseid selles käsiraamatus kirjeldatud erinevate vahendite ja tehnikate kasutamise kohta.
- United States Agency for International Development (USAID) Centre for Development Information and Evaluation (CDIE) Performance Monitoring and Evaluation Tips, http://www.dec.org/usaids_eval/004 Dokument pakub täiendavat teavet seire- ja hindamisraamistike loomise kohta erinevat tüüpi riiklike sekkumiste hindamiseks
- ELDIS Participatory Monitoring and Evaluation Guide: Indicators, <http://nt1.ids.ac.uk/eldis/hot/pm4.htm> Dokument pakub täiendavaid juhiseid parimate praktikate kohta näitajate väljatöötamise ja rakendamise alal.
- Bradley, J. (2006) The Macro Impacts of SPD 2004-2006 on the Estonian Economy: A Mid-Term Assessment, The Economic and Social Research Institute (ESRI), February 23rd 2006.
- HM Treasury (2003) *Appraisal and Evaluation in Central Government*, HM Treasury, London. Selles dokumendis annab Londonis asuv Suurbritannia Rahandusministeerium juhiseid hindamiste läbiviimise kohta, keskendudes peamiselt tasuvusanalüüsile ja kulutõhususanalüüsile.
- DG Regio – dokument sisaldab Euroopa Komisjoni juhiseid tasuvusanalüüsi läbiviimise kohta.
- Tasuvusanalüüsi ja teostatavusanalüüsi käsiraamat, koostatud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse jaoks PricewaterhouseCoopers'i poolt 2004. aastal: Suunised tasuvusanalüüsi läbiviimise kohta
- The Evaluation of Socio-Economic Development, The GUIDE, eriti osa Methods and Techniques. http://www.evaled.info/frame_techniques.asp

Kasutatud kirjandus

- Bradley, J. (2006) The Macro Impacts of SPD 2004-2006 on the Estonian Economy: A Mid-Term Assessment, The Economic and Social Research Institute (ESRI), February 23rd 2006.
- Bryman, A. (2004) Social Research Methods. London: Oxford University Press; William M. Trochim (2001) The Research Methods Knowledge Base, Atmic Dog Publishing, 2001 and Keith Punch (2000) Introduction to Social Research Quantitative and Qualitative Approaches, SAGE Publications.
- Communication on Evaluation: Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities, (SEC(2000) 1051), saadaval aadressil http://ec.europa.eu/budget/evaluation/pdf/sec20001051_en.pdf
- DG Budget (2004) Evaluating EU Activities: A Guide for European Commission Services.
- Guide to cost-benefit analysis of investment projects (Structural Fund-ERDF, Cohesion Fund and ISPA), DG Regio
- Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation, DG Regional Policy, saadaval aadressilt http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm
- ELDIS Participatory Monitoring and Evaluation Guide
- Euroopa Komisjoni töödokumendid eel- ja vahehindamise kohta
- Evaluation of Socio-Economic Development –The GUIDE (2003), saadaval aadressilt www.evaled.info Käesolevas käsiraamatus oleme antud teesele viidanud kui Evaled Guide'ile.
- Riikidevaheliste või piirkondadevaheliste koostööprogrammide korral (nt. INTERREG): uuring INTERACT, Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes
- Iirimaa väljatöötatud suunisdokument CSF Performance Indicators: Proposals for 2000 – 2006 Programming Period
- HM Treasury (2003) Appraisal and Evaluation in Central Government, HM Treasury, London.
- HM Treasury, Policy Evaluation: A Guide for Managers, HMSO (1998)
- Tasuvusanalüüsi ja teostatavusanalüüsi käsiraamat, koostatud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse jaoks PricewaterhouseCoopers'i poolt 2004. aastal: Suunised tasuvusanalüüsi läbiviimise kohta
- Search for Common Ground'i poolt koostatud käsiraamat Designing for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs
- Nõukogu määruse 8216/06 artikkel 48.
- The European Commission, Directorate General for the Budget's evaluation guide, Evaluating EU Activities A practical guide for the Commission services,
- The European Commission's Working Paper: Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide,
- The Evaluation of Socio-Economic Development, The GUIDE,
- UNFPA (2000) Monitoring and Evaluation Methodologies: The Programme Manager's M&E Toolkit
- United States Agency for International Development (USAID) Centre for Development Information and Evaluation (CDIE) Performance Monitoring and Evaluation Tips
- Weiss, Carol H., Evaluation (1998), New Jersey: Prentice-Hall.
- Yin, R.K. (1993) Applications of Case Study Research. Sage Publications.

LISAD

Lisa 1: Lähteülesande standardvorm

Osa 1: Programmi kirjeldus¹⁹

Peaks hõlmama järgnevat teavet:

- Programmi eesmärgid
- Programmi struktuur
- Suhted muude programmidega
- Kokkuvõtlik rahastamistabel

Osa 2: Hindamise kontekst

- Poliitiline kontekst (nt. hindamine annab teavet poliitika läbivaatamiseks)
- Regulaatorne kontekst (nt. hindamine viiakse läbi EL või riiklike õigusaktide nõuete täitmiseks)

Osa 3: Hindamisküsimused

- Hindamise eesmärk või rõhuasetus
- Põhilised hindamisküsimused või teemad
- Hindamisküsimuste üksikasjalik ülevaade
- Hindamise järelduste ja soovitude rõhuasetus

Osa 4: Olemasolevad teadmised

See osa peaks näitama ära saadaoleva ja hindamise seisukohast olulise teabe, sealhulgas:

- Seirearuanded
- Asjakohased poliitikadokumendid
- Hindamisettekanded

Osa 5: Hindamisprotsessi korraldus

- Aruandluse korraldus
- Juhtkomitee koosseis ja ülesanded
- Nõutavad hindamisväljundid (nt. lähtearuanne, hindamise lõpparuande projekt ja lõpparuanne) ning tähtajad

Osa 6: Pakkumise dokumendid

- Pakkumiste koosseisu lülitatav teave
- Pakkumise vormistus
- Pakkumiste esitamise tähtaeg

¹⁹ See standardvorm käsitleb programmi hindamist. Teemaatiliste või muude hindamiste läbiviimise korral vajab antud osa mõningat muutmist.

Osa 7: Valikuprotsess ja -kriteeriumid

- Pakkumiste hindamisprotsessi korraldus
- Hindamiskriteeriumid (vt. ka Hindamise Käsiraamatu Lisa 3)

Osa 8: Seaduste/lepingute sätted

Lisa 2: Lähteülesande näidis, mida kasutati Iirimaa vahhindamise läbiviimiseks

**Iirimaa riikliku arengukava (RAK) ja Ühenduse abi raamprogrammi vahhindamine,
2000-2006**

Pakkumiskutse

**NDP/CSF Evaluation Unit,
Frederick Buildings (3rd Floor),
South Frederick Street,
Dublin 2,
Ireland
Tel: -353-1-6045333
Faks: -353-1-6045334
Email: evaluation@csfunits.gov.ie**

Detsember 2002



Iirimaa riikliku arengukava (RAK) ja Ühenduse abi raamprogrammi vahehindamine, 2000-2006

Pakkumiskutse

Osa 1: Sissejuhatus: RAK/CSF eesmärgid, strateegia ja programmi struktuur

Riiklik arengukava (RAK) on Iirimaa valitsuse suuremahuline mitmeaastane investeerimisprogramm. Ühenduse abi raamprogramm (CSF) viitab lepingule valitsuse ja Euroopa Komisjoni vahel EL struktuurifondide ärakasutamise kohta RAK raames; põhimõtteliselt viitab see Riikliku arengukava struktuurifondide kaudu kaasrahastatavatele elementidele. Nagu selgub mõlema dokumendi peatükist 2 (koopiad on vastava taotluse esitamisel saadaaval aadressilt www.ndp.ie), toetavad RAK ja CSF järgnevad põhieesmärgid:

- Rahvamajanduse ja tööhõive pidev jätkusuutlik kasv;
- Iirimaa majandusliku konkurentsivõime konsolideerimine ja täiustamine;
- Tasakaalustatud regionaalarengule kaasaaitamine;²⁰
- Sotsiaalse hõlvamise edendamine.

Nende eesmärkide saavutamiseks mõeldud arendusstrateegiat on käsitletud nii RAK kui ka CSF teises peatükis. Selle strateegia kohaselt keskenduvad investeeringud järgnevale kuuetele prioriteetsele valdkonnale:

- Majanduslik infrastruktuur, eeskõige teed, ühistransport ja keskkond;
- Tööhõive ja inimressursside arendamine;
- Investeeringud tootmissektorisse;
- Tasakaalustatud regionaalne ja maaelu areng;
- Sotsiaalne hõlvamine;
- Sotsiaalne kapital (elamu- ja tervisekapital).

Investeeringud RAK/CSF raames teostatakse kolme peamise piirkondadevahelise (riikliku) programmi ja kahe regiooniprogrammi vahendusel järgnevalt:

- Majandusliku ja sotsiaalse infrastruktuuri rakenduskava (ESIOP);
- Tööhõive ja inimressursside arendamise rakenduskava (EHRD OP);
- Tootmissektori rakenduskava (PSOP);
- Regionaalsed rakenduskavad Piiri-, Kesk- ja Lääneregiooni (BMW) ning Lõuna- ja Idaregiooni (S&E) jaoks.

Lisaks on olemas eraldi programm PEACE, mida viiakse ellu Iirimaa Piiriregionis ja Põhja-Iirimaaal.

Alljärgnevas tabelis on ära toodud nende programmide raames ajavahemikul 2000-2006 tehtavate investeeringute kavandatava taseme üldproгноos (praeguste hinnatingimuste juures). Nagu RAK-s märgitud, on suurema osa plaanis väljapakutud investeeringute oluliseks eeltingimuseks stabiilse makromajandus- ja eelarvepoliitika jätkumine.

²⁰ Tasakaalustatud regionaalarengu kui eesmärgi määratlus RAK-s (vt. osa 3.19) näeb ette tasakaalustatuma regionaalarengu saavutamist erisuste vähendamiseks Lõuna-, Ida-, Piiri-, Kesk- ja Lääneregioonide sees ning vahel.

RAK/CSF rahastamise kokkuvõtetabel²¹
miljonit €

OP	Kokku RAK	Kokku CSF	Kokku EL	Vastav riiklik	Erasektori panus	Mitte-EL kaasrahast., riigi-sektor	Mitte-EL kaasrahast., era-sektor	RAK kulud kokku seisuga juuni lõpp 2002
1	2=3+7+8	3=4+5+6	4	5	6	7	8	9
ESIOP*	26 020	1479	855	625	-	21 439	2218	7938
EHRD OP	14 199	1565	901	663		12 635		4847
PSOP	7341	1002	333	213	456	5276	1062	946
S&E OP	5379	1733	572	517	645	2990	655	1041
BMW OP	4101	1080	400	220	460	2399	622	648
PEACE	146	146	106	35	5			1
Kokku RAK*	57 186	7005	3167	2273	1566	44 739	4557	15 420

* Vahe summad ei pea ESIOP ja RAK summade korral paika, sest tabelis pole ära näidatud EL ühtekuuluvusfondi abi summas 567 miljonit eurot, TENS'i abi summas 43 miljonit eurot ja seonduvaid rahaeraldise.

Osa 2: Vahehindamis- ja ülevaatusprotsesside regulatoorne kontekst ja korraldamine

Struktuurifondi määrused²² ja CSF näevad ette CSF-i ja iga rakenduskava vahehindamise läbiviimist. Määruse kohaselt peab asjaomane seirekomisjon käsitlema vahehindamist enne selle esitamist Komisjonile hiljemalt 31. detsembriks 2003. Koosõlas lirimaa ametivõimude poolt RAK raames rakendatava ühildatud programmitöö- ja hindamislähenemisega hõlmavad vahehindamised nii RAK/CSF kui ka OP tasemel kõiki nende programmide raames tehtavaid investeeringuid, olgu need siis EL struktuurifondide poolt rahastatavad või mitte. See dokument käsitleb RAK ja CSF-i vahehindamist, mille tellijaks on RAK/CSF-i hindamisüksus²³ Rahandusministeeriumi nimel – viimane on RAK/CSF-i korraldusasutuseks.

Üldine vahehindamisprotsess on organiseeritud nii, et RAK/CSF vahehindamisel kasutatakse teabena OP hindamiste tulemusi. Kokkulepitud ajakava kohaselt peavad OP vahehindamisaruannete projektid olema esitatud 2003. aasta juuni lõpuks ja lõpparuanded 2003. aasta augusti lõpuks. Nii projektid kui ka lõpparuanded on RAK/CSF-i hindajale kättesaadavad peatselt pärast neid tähtaegu.

OP ja RAK/CSF hindamisaruanded kaasatakse üldisse vaheülevaatuste protsessi. Mis kaasfinantseeritavatesse kulutustesse (nt. CSF) puutub, siis kaaluvad lirimaa ametivõimud ja Komisjon tulemusreservi²⁴ eraldamist ning muid võimalikke vajalikukspeetavaid programmimuudatusi. Otsused mittekaasfinantseeritavate kuludega seonduvate eraldiste kohta RAK raames võetakse vastu aastaprognoside ja eelarveprotsessi konteksti arvestades.

²¹ Märkus: Siin esitatud andmed puudutavad algse rakenduskava rahanduslikke prognoose, mida hiljem enamikul juhtudest muudeti.

²² Nõukogu määruse nr. 1260/1999, 21. juuni 1999, artikkel 42, kus on määratletud struktuurifonde käsitlevad üldsätted.

²³ RAK/CSF-i hindamisüksus on sõltumatu üksus Rahandusministeeriumi egiidi all. Üksus vastutab Riikliku Arengukava (RAK) ja Ühenduse abi raamprogrammi (CSF) jätkuva hindamise eest. Üksus teostab või tellib RAK/CSF rakenduskavade hindamisi ja nõustab ning abistab Euroopa Komisjoni, valitsusasutusi, regionaalassambleesid ja muid organeid üldiste programmide seire ning hindamisega seonduvate teemade alal. Üksust rahastatakse osaliselt Euroopa Liidu struktuurifondide kaudu.

²⁴ Struktuurifondide määruste kohaselt jäetakse 4% struktuurifondide eraldistest CSF-ile varuks ja eraldatakse nendele rakenduskavadele ning prioriteetidele, mis vaheetapi käigus edukaks tunnistatakse. Vastav tulemusreserv ulatub BMW regiooni korral 55 miljoni euroni ja Lõuna- ning Idaregiooni korral 79 miljoni euroni. Vastavad vahendid eraldatakse Komisjoni poolt (lirimaa ametivõimudega konsulteerimise järel) hiljemalt 31. märtsiks 2004. Tulemusreservi paigutamine sõltub mitmetest OP-tasandi tulemuslikkusnäitajatest, mis seonduvad programmi tulemuslikkuse, juhtimise ja rahandusliku teostusega. OP vahehindamised hõlmavad muuhulgas OP edenemise uurimist tulemuslikkusnäitajate põhjal.

Osa 3: Lähteülesanne

3.1: Hindamiseesmärgid ja rõhuasetus

Vahehindamise võtme-eesmärgiks on:

- Teostada RAK/CSF raames saavutatud edusammude ja välis- ning makromajanduskeskkonnas seni asetleidnud arengu sõltumatu analüüs; ning
- Sõnastada soovitud muudatuste tegemiseks RAK/CSF-is selle analüüsi põhjal.

RAK/CSF vahehindamine on mõeldud teostuma kõrgetasemelise strateegilise ülevaatusena, mis kasutab ära rakenduskava tasandil läbiviidud üldisi ja üksikasjalikke hindamisi. Vahehindamine peaks keskenduma nendest hindamistest tulenevatele üldistele, komplekssetele küsimustele või teemadele. Hinnata tuleks seda, kas investeeringud erinevate programmide vahel ja sees on kohaselt suunatud RAK/CSF üldiste eesmärkide saavutamisele. Hindamine peaks püüdlema selle kindlaksmääramise poole, kas RAK/CSF investeerimisstrateegia on üldiste eesmärkide saavutamise seisukohast endiselt optimaalne, võttes arvesse seniseid edusamme ja väliskeskkonnas asetleidnud arenguid. Hindamine peaks püüdma leida vastuseid küsimustele nagu:

- Kui kiiresti on aset leidnud finantsiline ja füüsiline areng RAK/CSF lõikes?
- Kas RAK/CSF püsib kursil, mis viib nelja võtme-eesmärgi saavutamiseni?
- Millised põhiprobleemid ja takistused on ilmsiks tulnud?
- Millised põhilised muudatused on aset leidnud sotsiaalmajanduslikus olukorras ja makromajanduslikes perspektiivides, kuidas need mõjutavad RAK/CSF-i?
- Milliseid muudatusi tuleks vaheetapi kestel ette võtta ülaltoodud analüüsi tulemusi arvestades?

Lisaks hindamisele tellib RAK/CSF hindamisüksus eraldi RAK ja CSF-i poolt majandusele avaldatava mõju makromajandusliku simulatsiooni. Tegu on põhimõtteliselt üksuse jaoks RAK eelhindamise osa 4 raames läbi viidud kvantifikatsiooni (saadaval tellimisel või aadressilt www.eustructuralfunds.ie) edasiarendusega. Simulatsiooni tulemused tehakse teatavaks RAK/CSF vahehindajale ning neile saab hindamise teostamise käigus kohastel juhtudel tugineda.

3.2: Analüüs

Allpool käsitletakse mitmeid analüütilisi tuumikülesandeid, mille teostamine on hindamise eesmärgi täitmiseks kohustuslik.

3.2.1 Eelnevate hindamistulemuste analüüs

Hindamisega seoses tuleks üle vaadata eelnevate RAK/CSF tasandi hindamiste tulemused; öeldu puudutab eelkõige CSF hindamisüksuse poolt läbiviidud RAK eelhindamist²⁵ ja CSF 1994-1999 järelhindamist, mis on Euroopa Komisjoni poolt tellitud Eesmärgi 1 programmide üldhindamise²⁶ osaks. Allpool käsitletud analüütiliste ülesannetega tegelemisel peaks vahehindamine pöörduma tagasi nende hindamiste analüüsi ja põhitulemuste juurde.

3.2.2 Väliste arengute ja perspektiivide ülevaade

Hindamise käigus tuleks üle vaadata põhilised olulised arengud RAK/CSF väliskeskkonnas 1999. aastast alates. Neid arvesse võttes peaks hindamine käsitlema ka lirimaa majanduse keskpikka perspektiivi (kuni 2006). Arengute ja perspektiivide ülevaadet tuleks võrrelda RAK-i ning CSF-i toetava stsenaariumiga.²⁷

Hindamise antud element peaks keskenduma olulistele arengutele RAK/CSF tasemel. Tähelepanu väärivateks võtmeaspektideks on muuhulgas:

- Üldise makromajandusliku ja eelarvealase olukorra arengud ning perspektiivid;
- Sotsiaalmajanduslike võtmenäitajate analüüs NUTS II regionaalsel tasemel;
- Tööturu arengud ja perspektiivid, jällegi koos analüüsiga NUTS II tasemel;
- Füüsilise- ja looduskeskkonna arengud;

²⁵ CSF Evaluation Unit, Ex Ante Evaluation of the National Development Plan, 2000 – 2006, November, 1999

²⁶ Aruanne peaks saadaval olema 2003 aasta alguses.

²⁷ Vt. eelkõige nii RAK kui ka CSF-i esimest peatükki (vastavalt Riikliku arengukava majanduslik taust ja Hetkeolukorra kirjeldus).

- Võtmesektorites asetleidnud arengud, mis on olulised RAK/CSF-i (või nende oluliste komponentide) teostumise seisukohast, nt. ehitussektor või sektorid, mida käsitlevad mitu OP-d (nt. turism ja kalandus).

3.2.3 Oluliste poliitiliste arengute ülevaade

Hindamine peaks rakendama nii siseriiklikul kui ka EL tasandil 1999. aastast alates asetleidnud põhiliste poliitiliste arengute lakoonilisi, fookuseeritud ülevaateid. Nagu ülalpool märgitud, peaks see piirduma oluliste asjakohaste poliitiliste arengutega RAK/CSF tasemel. Ülevaade peaks hõlmama asjaomaseid poliitilisi dokumente, nagu ka nende põhjal tehtud võimalikke otsuseid või rakendatud meetmeid. See peaks hõlmama järgnevaid valdkondi:

1. Üleriigiline planeerimisstrateegia;
2. Riiklik vaesusevastane strateegia/Riiklikud sotsiaalse hõlvamise tegevuskavad;
3. Riiklik tööhõive tegevuskava;
4. Keskkonnapoliitika, s.h. põhimõte, et saastaja maksab;
5. Iirimaa stabiilsusprogramm, ajakohastatud variant seisuga detsember 2002.

3.2.4 SWOT analüüsi ülevaade

Hindamine peaks ülaltoodud analüüsi põhjal hõlmama majanduse tugevuste ja nõrkuste analüüsi ülevaadet RAK ning CSF kontekstis.²⁸ Hindamine peaks kaaluma analüüsi jätkuvat asjakohasust 1999. aastast alates toimunud arengute ja keskpikkade prognooside valguses. Hindamine peaks tuvastama kõik võtmetähtsusega piirangud või väljakutsed, mille esilekerkimine keskpikas perspektiivis on tõenäoline ja mida ei osatud oodata RAK ning CSF koostamise ajal ette näha.

3.2.5 Seniste edusammude analüüs

Tuginedes OP tasandi hindamistele ja üldistele RAK/CSF arenguaruannetele (vt. allpool) ning võttes arvesse RAK-i ja CSF-i ülalhooldvaid põhieesmärke, peaks hindamine pakkuma üldise progressi sünteesi nii rahanduslikus kui ka füüsilises mõistes 2002. aasta lõpu seisuga. Füüsilise progressi hindamine peaks võimaluse korral lähtuma CSF-i²⁹ ja OP tulemuslikkusnäitajatest. Kulude analüüs peaks keskenduma struktuurifondide kuludele kaasfinantseeritud tegevuste korral ning vaatama üle ka arengukava senise rahastamise erinevatest allikatest (rahandusministeerium, mitte-rahandusministeerium, erasektor jne.) võrdluses algsete ootustega. See peaks samuti sisaldama füüsiliste ja rahanduslike edusammude ülevaadet NUTS II tasandil. Ülevaade peaks tuvastama analüüsist lähtuvad võtmeteemad, s.h. programmide kogukondadele/rühmadele/piirkondadele suunamisega seonduvad küsimused ja RAK/CSF elluviimist mõjutavad piirangud (sisemised või välimised).

3.2.6 Rakendussüsteemide tõhusus

Hindamine peaks OP tasandi hindamistele tuginedes pöörama tähelepanu RAK/CSF-i juhtimis-, ja rakendussüsteemide tõhususele, tuvastades põhilised esilekerkivad kompleksed probleemid. Selle osa raames tuleks uurida järgnevaid aspekte:

- Üldised RAK/CSF programmitöö struktuurid ja seire- ning hindamismenetlused;
- Tulemuslikkusnäitajaid rakendavate süsteemide kvaliteet ja kasulikkus;
- Programmi juhtimis- ja teostuskorralduse tõhusus, s.h. ministeeriumide ning muude riigiasutuste roll;
- Projektide valiku ja hindamisega seonduvad teemad;
- Senised edusammud avaliku ja erasektori partnerluse juurutamisel; ning
- Tihenenud konkurentsi ulatus programmide teostamisel.

3.2.7 Horisontaalpõhimõtted

RAK/CSF-i toestavad neli horisontaalpõhimõtet on võitlus vaesusega (lähtuvalt RAK/CSF-i sotsiaalse hõlvamise edendamise eesmärgist), maaelu areng, võrdsed võimalused ning keskkonnakaitse ja keskkonnaseisundi parandamine.³⁰ OP vahehindamised hõlmavad nende põhimõtete uurimist mitme pealkirja all:

- Horisontaalmõjude programminäitajate poolt kirjeldamise ulatus;
- Põhimõtete roll projektivalimissüsteemides;
- Põhimõtetest mõõtmistasandil ettekandmise viis;

²⁸ Vt. RAK peatükk 2 ja CSF peatükk 1.

²⁹ Vt. CSF lisa II.

³⁰ Vt. lisa 1 täiendava teabe saamiseks nende põhimõtete määratluse ja rolli kohta RAK/CSF kontekstis.

- Lähtudes antud analüüsist ja meetmete valimi üksikasjalikumast ülevaatest iga põhimõtte raames on OP vahehindajatele esitatud palve teha järeldusi selle kohta, millises ulatuses on need põhimõtted mõjutanud programmide juhtimist ja teostamist, ning programmide tõenäoliste horisontaalmõjude kohta.

RAK/CSF-i vahehindamine peaks looma selle OP tasandi analüüsi sünteesi ja hindama horisontaalpõhimõtete asjakohasust, rolli ning mõju RAK/CSF-i ulatuses. See peaks samuti uurima nende põhimõtete tegelemiseks paikapandud mehhanisme (nt. kooskõlastuskomiteed).

3.2.8 Koostöö Põhja-lirimaaga

RAK ühisest peatükist ja Põhja-lirimaaga vastavast planeerimisdokumendist lähtuvalt on koostöö Põhja ning Lõuna vahel määratletud kui strateegiline võtmeprioriteet nii lirimaaga kui ka Põhja-lirimaaga Ühenduse abi raamprogrammides. OP vahehindamiste üheks eesmärgiks on olnud Põhja-lirimaaga tehtava koostööga seonduvates valdkondades tehtud kulutuste väljatoomine. Selle ja muude teostamisele kuuluvate analüüsise põhjal on hindajatele esitatud palve väljendada oma arvamust programmide raames saavutatava Põhja ning Lõuna vahelise koostöö taseme kohta.

RAK/CSF-i vahehindamine peaks looma selle OP tasandi analüüsi sünteesi ja hindama üldisi RAK/CSF-i raames Põhja ning Lõuna koostöö laiendamisel saavutatud edusamme.³¹

3.2.9 Lisandväärtus kogukonna jaoks

Lisaks oma panusele finantsilise ja füüsilise progressi võivad struktuurifondid avaldada muudki mõju programmide visandamisele, väljatöötamisele ning teostamisele. RAK/CSF hindamine peaks OP hindamiste ülevaatamisega seoses otsima võimalusi struktuurifondide panusest tulenevate lisaväärtuspektide väljatoomiseks. See võiks hõlmata teemasid nagu EL poliitiliste arengute mõju, partnerluspõhise lähenemise panus programmi seiresse, hindamiskultuuri arendamine jne.

3.3: Järeldused ja soovitused

Hindajalt oodatakse asjakohaste järelduste tegemist seoses ülaltoodud analüütiliste ülesannetega. Analüüs peaks moodustama aluse üldiste **hindamisjärelduste** jaoks, mis peaksid eelkõige käsitlema järgnevaid põhilisi vahehindamisperioodi teemasid:

- RAK/CSF senine panus ja selle oodatav mõju tuumikeesmärkide suhtes – majanduse ning tööhõive jätkusuutlik kasv, konkurentsivõime tagamine, tasakaalustatud regionaalareng ja sotsiaalne hõlvamine;
- RAK/CSF investeerimisstrateegia jätkuv valiidus ja kooskõllalisus välis- ning makromajanduskeskkonna muudatuste ja perspektiividega;
- Rahaliste ressursside RAK/CSF-i raames paigutamise jätkuv kohasus perioodil 2004-2006;
- RAK/CSF-i juhtimise ja ellurakendamise seoses loodud struktuuride ning kehtestatud korralduste tõhusus; ning
- RAK/CSF-i panus Põhja-lirimaaga tehtava koostöö ja nelja horisontaalpõhimõtte seisukohast.

Mis **soovitustesse** puutub, siis peaks hindaja sõnastama kohased soovitused, mis tulenevad hindamise järeldustest ja hõlmavad nii rahandusalaseid kui ka mitterahandusalaseid küsimusi. Nagu CSF-ist selgub, peavad kõik vastavad soovitused olema selgelt sõnastatud, nummerdatud ja tähtsuse järjekorras reastatud. Samal viisil peaksid tuvastatud ja tähtsuse järjekorras reastatud olema võimalikud tulevikus rakendatavad meetmed. Arvesse tuleb võtta soovitustega seonduvaid kulusid, pöörates tähelepanu riiklike kulutuste alternatiivkuludele üldiselt. Mis puutub soovitustesse rahanduslike ümberpaigutuste kohta, siis peavad need järgima RAK/CSF-i ressursside raamistikku aastateks 2004-2006. Vaheülevaatusprotsessile kaasaaitamiseks tuleks esitada erinevad soovitused tulemusreservi paigutamise (vt. eelpool) ja olemasolevate CSF struktuurifondikohustuste ümberpaigutamise kohta.

Osa 4: Teabeallikad

Nagu ülalpool selgitatud, on hindamise võtmesisendiks OP tasandi hindamisaruanded. Nii antud hindamise kui ka OP tasandi hindamiste lähteülesanded on koostatud seda meeles pidades. Eelnevatest RAK/CSF tasandi hindamistest, s.h. RAK eelhindamisest ja varasema CSF-i järeldamisest oli ülalpool juba juttu.

³¹ Selle eesmärgi saavutamisel on abiks ühispeatükkide andmebaas, mille koostamisega EL eriprogrammide organ praegu tegeleb.

Muudeks tähtsateks RAK sisenditeks on ESRI aruanne *Riiklike investeeringute prioriteetid aastateks 2000-2006* ja kahe NUTS II regiooni jaoks Fitzpatrick Associates'i poolt väljatöötatud arendusstrateegiad³². Samuti võib kasu olla mitmest RAK/CSF hindamisüksuse käimasolevast hindamisest, eriti nendest, mis on keskendunud programmiülelele tasandile (nt. Teedevõrku tehtavate investeeringute hindamine, Meetmete rakendamise ja suunamise hindamine, Keskkonnaauditeerimise protsessi ülevaade). Niisuguste aruannete täielik loetelu on toodud lisan II.

Muudeks olulisteks teabeallikateks on RAK/CSF-i seirekomisjoni jaoks koostatavad regulaarsed OP aruanded ja üldised RAK/CSF arenguaruanded. 2002. aasta lõpuks saavutatud edusamme hõlmavad aruanded peaksid olema saadaval 2003. aasta mai alguseks.

On oluline, et nende aruannete ja teabeallikate dokumendipõhist analüüsi täiendataks RAK/CSF-i korraldusametuse (Rahandusministeerium), Euroopa Komisjoni, OP korraldusametuste ning RAK/CSF-i seirekomisjoni muude liikmetega konsulteerimise kaudu.

Osa 5: Ajastus ja korralduslikud aspektid

5.1 Korraldus

Antud hindamise üle teostab järelevalvet juhtkomitee, mida juhivad Rahandusministeerium (RAK/CSF-i korraldusametuse). Muudeks juhtkomitees osalevateks organisatsioonideks on:

- Korraldusametuse, ESIO (Transpordiministeerium)
- Korraldusametuse, EHRD OP (Ettevõtluse, kaubanduse ja tööhõive ministeerium)
- Korraldusametuse, PSOP (Ettevõtluse, kaubanduse ja tööhõive ministeerium)
- Korraldusametuse, L&I regionaalne OP (Lõuna ja Ida regionaalassamblee)
- Korraldusametuse, BMW regionaalne OP (BMW regionaalassamblee)
- Korraldusametuse, PEACE II OP (EL spetsiaalne programmiorgan)
- Euroopa Komisjon (PD-d: regionaalne, tööhõive, põllumajandus ja kalandus)
- RAK/CSF Hindamisüksus

Juhtkomitee ülesandeks on hindaja valimine töö läbiviimiseks (vt. osa 7 allpool), järelevalve teostamine hindaja töö üle ja kvaliteedikontrolli funktsiooni (vt. 5.3 allpool) täitmine hindamisaruande suhtes.

5.2 Ajastus ja nõutavad väljundid

Lisaks hindamisaruande projekti ja lõpparuande koostamisele kooskõlas tähtaegadega nõutakse hindajalt lähtearuande esitamist kuue nädala jooksul pärast tema ametisse kinnitamist läbivaatamiseks juhtkomitee poolt. See moodustab aluse vahe-arenguaruande ning esitluse jaoks RAK/CSF seirekomisjonile 2003. aasta kevadel. Mainitud aruanne/esitus peaks hõlmama hindaja lähenemist oma ülesannetele ja seni teostatud tööde kokkuvõtet. Hindajalt nõutakse vähemalt kolmel juhtkomitee koosolekul osalemist enne aruande projekti esitamist. Samuti eeldatakse neilt RAK/CSF hindamisüksuse regulaarset teavitamist hindamise kulgemise kohta.

Valmis hindamisaruande projekti esitamise tähtaeg on **29. august 2003**. Projekti ülevaatamise järel hindamise juhtkomitee poolt nõutakse hindajalt lõpparuande esitamist **17. oktoobriks 2003**.

Kõik vahearuanne projektid tuleb esitada kahekümnes (20) eksemplaris. Lõpparuanne tuleb esitada sajas (100) eksemplaris. Samuti tuleb kõigi aruannete koopiad esitada kokkulepitud elektroonilises vormingus.

5.3. Hindamiskriteeriumid

Hindamisaruande kvaliteedi hindamine juhtkomitee poolt põhineb järgnevatel kriteeriumidel või küsimustel, mis lähtuvad Euroopa Komisjoni poolt soovitatavatest MEANS³³ kvaliteedikriteeriumidest:

³² Fitzpatrick Associates, Border, Midland and Western Regional Development Strategy and Southern and Eastern Region Development Strategy, April 1999

³³ MEANS on Euroopa Komisjoni programm, mille eesmärgiks on struktuuripoliitikate hindamismeetodite täiustamine. Programmi väljundid avaldati Komisjoni poolt 1999 aastal (*The MEANS Collection: Evaluating Socio-Economic Programmes*).

- a) Kas hindamisaruanne käsitleb lähteülesannet kõikehõlmavalt?
- b) Kas üldine analüütiline lähenemine on adekvaatne ja kasutatavad meetodid kindlad?
- c) Kas teostatud analüüs toetab hindamise järeldusi ja soovitusi?
- d) Aruande struktuur, esitus ja selgus.

Osa 6: Pakkumiste esitamine

Nõustajatelt eeldatakse kirjalike pakkumiste esitamist hindamise osas. Pakkumise dokumentide (v.a. CV-d) maht ei tohi ületada 20 lk, dokumendid peavad hõlmama järgnevat:

- Kokkuvõtte nõustajate arusaamadest projekti alla kuuluvate teemade osas.
- Üldine lähenemine ja meetodid, mida rakendatakse lähteülesande tingimuste täitmiseks.
- Projektis osalejate nimed, kvalifikatsioon, kogemused ja väljapakutavad vastutusosalad. Iga niisuguse isiku kohta küsitava tasu päevamäär ja osaluspäevade arv projektis peaksid olema selgelt välja toodud. Nõutav on hindamise seisukohast olulise pädevuse/kogemuse selge äranäitamine.
- RAK/CSF hindamisüksuse ja juhtkomitee kontaktisiku määramine.
- Pakkumise koonddhind hindamise teostamise maksumuse põhjal, ühes iga isiku kohta nõutava tasu väljatoomise ning muude kulutuste prognoosiga. Hind peaks hõlmama käibemaksu (21%) ja olema väljendatud eurodes. Hind peaks jääma kehtima 3 kuu jooksul pärast pakkumiste esitamise tähtaega (vt. allpool).
- Makseviisi kirjeldus ja maksete ajatamine.
- Pakkumise ja lepingu põhitingimustega (vt. osa 8) nõustumise kinnitus.
- Pakkuja kinnitus selle kohta, et tema korral ei kehti ükski lisas III piiritletud välistavatest asjaoludest.

RAK/CSF hindamisüksus nõuab, et pakkujad käsitleksid kogu käesoleva pakkumiskutse raames esitatud teavet rangelt konfidentsiaalsena. Pakkujate poolt esitatud teavet käsitletakse lepinguliselt siduvana. Samas aga jätab RAK/CSF hindamisüksus endale õiguse nõuda kõikvõimaliku taolise teabe selgitamist või tõendamist. Vt. ka **Osa 8** (lepingu ja pakkumise üldtingimused) allpool.

RAK/CSF hindamisüksus ei võta endale vastutust mingite kulude eest, mis kaasnevad pakkumiste (s.h. elektroonilise eksemplari) koostamise või muu seonduva töökoormusega.

Pakkumine tuleb edastada **kahekümnes (20)** eksemplaris tähitud posti, registreeritud kullerposti või käsipostiga nõnda, et see saabuks alltoodud aadressile hiljemalt **14. veebruaril 2003 kell 12.00 kohaliku aja järgi**:

**Ms. Maureen Bird
NDP/CSF Evaluation Unit
Fredrick Buildings (3rd Floor)
South Frederick Street
Dublin 2,
Ireland**

Pakkumist sisaldaval ümbrikul peaks olema selge märgistus "**RAK/CSF vahehindamise pakkumine**", ümbriku esiküljel peaks selgelt kirjas olema pakkuja nimi ja aadress ning ümbrik peaks olema suletud. Hilinenud pakkumisi arvesse ei võeta. Vahendajate süül hilinenud pakkumiste arvessevõtmise taotlusi ei rahuldata.

Nõutav on ka pakkumise dokumentide elektroonilise versiooni saatmine elektronposti teel aadressile Maureen.Bird@csfunits.gov.ie

Osa 7: Valikuprotsess ja -kriteeriumid

Pakkumisi hinnatakse algselt järgnevale vastavuskriteeriumidele tuginedes:

- a. Pakkumise dokumentide täielikkus, vastavalt ülaltoodud osale 6; ning
- b. Nõustaja(te) avaldatud võime tulla toime kõigi lähteülesande sätestatud nõuetega, s.h. *hindamise ajakavast kinnipidamine*.

Valikuprotsessis osalemise õiguse saamiseks peab pakkumine vastama nendele vastavuskriteeriumidele. Leping sõlmitakse majanduslikult kõige soodsama pakkumise esitajaga, rakendades järgnevaid, võrdse kaaluga kriteeriume:

1. Lähteülesandest arusaamine, selle analüüs ja katmine;
2. Väljapakutud metodoloogilise lähenemise universaalsus ja kvaliteet;
3. Asjakohaste hindamiskogemuste ulatus;
4. Pakkumise hind;
5. Eraldatud ressursid (mõeldud on hindamises osalevate isikute sisendit, pädevust ja vastutusalasid).

Juhtkomitee võib osa nõustajatest nende kirjalike pakkumiste põhjal välja valida ning küsitleda neid täiendavalt enne parima pakkumise kohta lõpliku otsuse vastuvõtmist.

Osa 8: Pakkumise ja lepingu üldised tingimused

See dokument ei hõlma üksikasjalikke lepingureegleid. Küll aga kehtivad järgnevad tingimused:

- i. Pakkumised peavad hõlmama ülaltoodud **osas 6** sätestatud teavet ja olema koostatud inglise keeles. Samuti peavad kõik pakkumise materjalid ja dokumendid olema koostatud inglise keeles. Määratletud teabe esitamatajätmise korral võidakse pakkumine tagasi lükata ilma seda hindamata.
- ii. RAK/CSF hindamisüksus ei võta endale kohustust ükskõik millist pakkumist vastu võtta ega ole vastutav mis tahes kulude eest, mida antud pakkumiskutsele vastanud pakkujad on kandnud seoses pakkumiste koostamise või suvaliste muude töödega.
- iii. Töövõtja kohustub käsitlema kogu käesoleva pakkumiskutse ja hindamisega seoses tema käsutusse sattunud dokumentides sisalduvat teavet konfidentsiaalse eraomandina.
- iv. RAK/CSF hindamisüksus soovib käesoleva projekti osas sõlmida lepingu üheainsa töövõtjaga. RAK/CSF hindamisüksus ei kavatsen toimida projektikonsortsiumide liikmete vahelise vahekohtunikuna. Kui konsortsiumid esitavad pakkumisi, peavad nad määrama peatöövõtja. Peatöövõtjal on õigus allkirjastada leping konsortsiumide kõigi liikmete nimel ja temale langeb üldine vastutus täideviimise eest. Kogu suhtlus hakkab toimuma RAK/CSF hindamisüksuse ja peatöövõtja vahel.
- v. RAK/CSF hindamisüksus kohustub püüdlema selle poole, et pakkujate poolt käesoleva pakkumiskutsega seoses avaldatud kõikvõimaliku teabe konfidentsiaalsus oleks tagatud, võttes samas arvesse üksuse seadustega (s.h. 21. aprillil 1998 jõustunud Teabeabaduse seadusega) sätestatud kohustusi. Palume pöörata tähelepanu asjaolule, et Teabeabaduse seaduse alusel tehtavate päringute korral võidakse avalikustada teave, mis ei ole määratletud tundliku teabena (koos vastavate põhjendustega). Seetõttu peaks pakkujal käesolevale pakkumiskutsele vastates määratlema teabe, mille avaldamist ta ei soovi, tuues ära teabe tundlikkuse põhjused. Üksus peab pakkujaga mainitud tundliku teabe üle nõu enne otsuse vastuvõtmist ükskõik millise saadud teabeabadusel põhineva päringu kohta.
- vi. Töövõtja poolt esitatud teavet käsitletakse lepinguliselt siduvana. Samas aga jätab RAK/CSF hindamisüksus endale õiguse nõuda kõikvõimaliku taolise teabe selgitamist või tõendamist.
- vii. Pakkumise hinnaks ehk kokkuleppehinnaks on RAK/CSF hindamisüksuse ja töövõtja vahel kokkulepitud hind, mis peab võrduma kogu käesoleva pakkumiskutse nõudmistele rahuldamiseks nõutava töö teostamise maksumusega. See summa peab hõlmama kõiki töökulusid, materjalikuluseid, reisi- ja muid kulusid, üldkulusid, kindlustust, lubasid, litsentse ning kontakte asjaomaste ametivõimudega.
- viii. Pakkumishind peab hõlmama kõikvõimalikest hindamise käigus loodavatest dokumentidest tehtavate koopiade maksumust, s.h. juhtkomiteele esitav hindamisaruande projekt. Kõik vahearuanne projektid tuleb esitada 20 eksemplaris. Lõpparuanne tuleb esitada 100 eksemplaris. Samuti kuuluvad kõigi aruannete koopiad esitamisele kokkulepitud elektroonilises vormingus.

- ix. Kui RAK/CSF hindamisüksus taotleb töövõtjalt tema ametissemääramise käigus niisuguste lisatööde teostamist, mis ei kuulu käesoleva pakkumiskutse raamidesse ja mida töövõtja poleks suutnud mõistlikkuse piires ette näha, on töövõtjal õigus esitada mainitud lisatööde eest arve algupärase hinnagraafiku alusel. Kui vastav arve loetakse mõistlikuks, annab RAK/CSF hindamisüksus korralduse tööde teostamiseks.
- x. Maksmine kõigi käesoleva pakkumiskutse alla kuuluvate teenuste eest teostatakse eurodes vastavate arvete põhjal. Arvelduskord lepatakse kokku eduka töövõtjaga lepingu sõlmimise järel, järgides Arvete õigeaegse maksmise seaduse (1997) sätteid. Mainitud seadus näeb ette, et valitsussektori lepingute korral peab peatöövõtja võimaldama alltöövõtjatele tasumistähtaja, mis on võrdne peatöövõtja ja riigiorgani vahel sõlmitud kirjalikus lepingus sätestatud tähtajaga, välja arvatud juhul, kui peatöövõtja ning alltöövõtja vahel sõlmitud leping näeb ette teisiti.
- xi. Käesolevale pakkumiskutsele vastates peaksid pakkujad kinnitama, et nende maksuasjad on korras, ning et maksuvõlgnevuste puudumise tõendi saamine maksuametilt pole nende jaoks probleem.
- xii. Enne lepingu sõlmimist nõutakse edukaks osutunud töövõtjalt (ja tema agendilt, vastavatel juhtudel) kehtiva, hiljuti väljastatud maksuvõlgnevuste puudumise tõendi esitamist ning vastava tõendi esitamise võimalust kogu lepinguperioodi jooksul. Lisaks peavad töövõtjad pidama maksude viitenumbrite arvestust kõigi alltöövõtjate osas juhul, kui makse summa ületab 634,87 eurot (s.h. käibemaks). Kui maksete summa on üle 2539,48 euro suvalise 12-kuulise perioodi kestel, nõutakse alltöövõtjalt kas kehtiva maksevõlgnevuste puudumise tõendi või kehtiva C2 tõendi esitamist. Alltöövõtjatele tuleb teha selgeks, et lepingu põhjal tehtavad maksed peavad alati vastama nendele nõuetele. Vastava töövõtja ülesandeks on tagada see, et tema poolt palgatud alltöövõtjad neid nõudeid järgivad. Suutmatust sellest tingimusest kinni pidada mõjutab töövõtja võimalusi tulevaste lepingute saamisel.
- xiii. Edukaks osutunud mitteresidendist töövõtja või alltöövõtja kohustub võimalikult kiiresti esitama lirimaa Maksuameti poolt väljastatava sobivusavalduse. Avalduse maksustamise tagamiseks saab esitada lirimaa maksuametile adressil Office of the Collector General, Tax Clearance Section, Sarsfield House, Limerick, Republic of Ireland (telefon +353-61-310310).
- xiv. Edukalt pakkujalt oodatakse tõendusmaterjali esitamist piisava ametikindlustuse olemasolu kohta enne lepingu sõlmimist.
- xv. 1987. aasta Rahandusseaduse kohaselt tuleb kõigist kutsealaste teenuste eest tehtavatest maksetest maha arvestada tulumaks. See maks, mille praeguseks määraks on 20%, kuulub mahaarvamisele töövõtjale tehtavate tööde eest makstavatest summadest ja ülekandmisele maksuametile.
- xvi. Kõigist huvide konfliktidest, mis võivad kaasneda pakkuja või töövõtja (või alltöövõtjate – kui pakkumise esitajaks on konsortsium) määramisega, tuleb täies ulatuses teavitada RAK/CSF hindamisüksust, eriti juhul, kui taoline huvide konflikt puudutab ükskõik millist töövõtja poolt esitatud soovitusi või ettepanekut.
- xvii. Kõik tuvastatavad huvid, mis seonduvad töövõtja ja rahandusministri, valitsuse liikmete, parlamendi liikmete, rahandusministeeriumi töötajate, RAK/CSF hindamisüksuse töötajate või nende sugulastega, kuuluvad täies ulatuses avaldamisele pakkumise esitamisel või edastamisele RAK/CSF hindamisüksusele viivitamatult pärast töövõtjale teatavakssaamist juhul, kui vastav teave sai töövõtjale teatavaks alles pärast pakkumise esitamist ning enne lepingu sõlmimist. Mõisteid 'tuvastatav huvi' ja 'sugulane' tuleb tõlgendada kooskõlas 1995. aastal vastuvõetud Riigitöö eetika seaduse paragrahviga 2.
- xviii. Nõustajate poolt tehtav töö kuulub käsitlemisele lirimaa Vabariigis tehtava tööna, mille suhtes kehtivad lirimaa Vabariigi seadused.
- xix. Kõik nõustaja määramisega seonduvad vaidlused, mida ei õnnestu lahendada läbirääkimiste teel, kuuluvad lahendamisele ühiselt kokkulepitava vahekohtuniku poolt. Kui vahekohtunikust pole

kokkuleppele jõudmisel abi, kuuluvad vaidlused lahendamisele kooskõlas 1954. aastal vastuvõetud Vahekohtu seadusega või selle ükskõik millise kehtiva uusversiooniga.

- xx. Lepingu oluliseks elemendiks on säte, mille kohaselt hindamise juhtkomiteel on õigus lõpetada sõlmitud leping juhul, kui palgatud ettevõtte ei tule toime seatud eesmärkide saavutamise või kaldub kõrvale lähteülesandest.

Osa 9: Lisateave

Kõigile huvitatud isikutele ja/või organisatsioonidele korraldatakse koosolek käesoleva pakkumiskutse raames esitatavate kirjalike taotluste kohta. Koosolekul saab küsida lisateavet või selgitusi selle dokumendi sisu osas. Kohtumine korraldatakse neljapäeval, 23. jaanuaril 2003 kell 10:00 Rahandusministeeriumi ruumides aadressil, Government Buildings, Upper Merrion Street, Dublin 2, Iirimaa.

Võrdsuse huvides tuleb kõik sisulised küsimused tõstatada teavituskosolekul. Muid teavitustaotlusi (v.a. puhtfaktiilistel või protseduurilistel teemadel) ei tuleks esitada, palveid individuaalsete kohtumiste korraldamiseks ei rahuldata.

RAK/CSF hindamisüksus
23. detsember 2002

Lisa 1: Horisontaalpõhimõtted

(Vt. lähteülesande osa 3.2.7)

RAK/CSF horisontaalpõhimõtted hõlmavad mitut kompleksset teemat, mis omavad tähtsust kõigi rakenduskavade korral. Keskkonnakaitse ja keskkonnaseisundi parandamine ning võrdsete võimaluste tagamine kujutavad endast Euroopa Liidu poolt prioriteetseks loetavaid horisontaalpõhimõtteid, mida toetab ka Iirimaa valitsus. Võitlus vaesusega ja maaelu areng on kaheks riiklikuks horisontaalpõhimõtteks.

Need põhimõtted ilmnevad RAK/CSF ellurakendamise käigus mitmel erineval moel:

- Igas rakenduskavas ja programmitäiendis on määratletud see, millist mõju (kui üldse) vastavalt prioriteedilt, meetmelt või alammeetmelt mainitud nelja põhimõtte suhtes oodatakse;
- RAK näeb ette, et mainitud neli põhimõtet peavad olema kaasatud rakendusasutuste projektivaliku menetlustesse;
- Põhimõtted toimivad nõuetena kõigi arengukava raames teostatavate hindamiste korral;
- Kui see on kohane ja teostatav, tuleks programmi ning meetme tasemel välja töötada konkreetsed näitajad neile horisontaalteemadele avaldatava mõju hindamiseks;
- Kõigi seirekomisjonide koosseisu kuuluvad nelja põhimõtte teostumise eest vastutatavate organite esindajad;
- Põhimõtete edendamiseks ja kooskõlastamiseks on asutatud kolm horisontaalset kooskõlastuskomiteed;
- Igalt rakendusasutuselt/korraldusasutuselt nõutakse aruannete koostamist vastavale seirekomisjonile programmide raames saavutatud horisontaalpõhimõtetega seonduvate edusammude kohta;
- Lähtuvalt valitsuse Memorandumist soolise mõju hindamise kohta hõlmab RAK (mõningate meetmete korral) soolise mõju hindamisankeetide täitmise kohustust.

Vahehindamise läbiviimise eesmärgil on vastavate valitsuse ja EL poliitiliste dokumentide põhjal välja töötatud järgnevad ühised arusaamad või töödefinitsioonid.

Vaesus: Inimesed elavad vaesuses juhul, kui nende sissetulek ja ressursid (materiaalsed, kultuurilised ning sotsiaalsed) on niivõrd ebapiisavad, et see takistab neil saavutamast elatustaset, mida lirimaa ühiskonnas üldiselt vastuvõetavaks peetakse. Ebapiisava sissetuleku ja ressursside tulemusena võivad inimesed osutada tõrjutuks või marginaliseerunuks niisugustes tegevustes osalemisel, mida muude ühiskonda kuuluvate inimeste korral normiks peetakse (Riiklik vaesusevastane strateegia, 1997).

Keskkond: Selle tagamine, et majandus ja ühiskond on võimelised saavutama oma maksimaalse potentsiaali hästi kaitstud keskkonnas,³⁴ seadmata ohtu mainitud keskkonna kvaliteeti ning säilitades vastutustunde praeguse ja tulevaste sugupõlvade ning laiema rahvusvahelise üldsuse ees (Jätkusuutlik areng: Strateegia lirimaa jaoks, 1997).

Maaelu areng: Maapiirkondades, rannikualadel, väikelinnades ja küldes ning viiest suurimast linnastuskeskusest väljapoole jäävates väiksemates linnastunud asulates elavate inimeste füüsiliste, majanduslike ja sotsiaalsete elutingimuste parandamine (Maaelu arengu Valge raamat, 1999).

Võrdsed võimalused: Võrdsema ühiskonna saavutamine meeste ja naiste jaoks võrdsete võimaluste esiplaanile tõstmise teel kõigi sektorite lõikes. See hõlmab jõupingutusi võrdsuse edendamiseks, naisi abistavate erimeetmete rakendamist ja kõigi üldpoliitikate mobiliseerimist, võttes kõigi etappide jooksul aktiivselt ning avatult arvesse nende võimalikke mõjusid meeste ja naiste olukorrale (RAK, 2000). Lisaks on RAK/CSF seirekomisjon kokku leppinud selles, et vahehindamine peab hõlmama üldistatumat võrdsusalast keskendumist puudega inimestele, vanuritele, põgenikele ja reisijatele.

Lisa 2: RAK/CSF hindamisaruannete loetelu

Märkus: RAK/CSF hindamisüksuselt saab tellida alltoodud aruannete koopiaid. Tärniga tähistatud aruanded on saadaval ka aadressilt www.ndp.ie. Lisaks nendele hindamistele on praegusel ajal pooleli kaks RAK/CSF hindamisüksuse sisehindamist. Nendeks on laste hoolekandemeetmete hindamine regionaalsete rakenduskavade raames (lõpptähtajaga aprill 2003) ja linnade ning maakondade arendusnõukogude rolli hindamine RAK sotsiaalse hõlvatuse meetmete kohalikul tasemel ellurakendamise kooskõlastamisel (lõpparuanne peaks olema valmis augustis 2003).

Ex-Ante Evaluation of the NDP, 2000 to 2006, CSF Evaluation Unit, november 1999

Review of Arrangements for the Design of Follow-Up Participant Surveys Under the Employment and Human Resources Development OP, Capita, märts 2002

Employment and Human Resources Development Operational Programme: Evaluation of Provision and Targeting of Measures, Fitzpatrick Associates, juuli 2002*

Evaluation of the Public Transport Priority, Indecon International Economic Consultants, august 2002*

Evaluation of Investment in the Road Network, Fitzpatrick Associates, august 2002*

Evaluation of Eco-Auditing in the context of the NDP, 2000 – 2006, ESRI (valmimas)

³⁴ RAK ja OP-tasandi keskkonnaauditite käigus on täiendavalt uuritud programmi tõenäolisi mõjusid keskkonna kvaliteedi järgnevatele mõõdetele: vee kvaliteet ja kogus, õhu kvaliteet, bioloogiline mitmekesisus, maakasutus, ressursside säilitamine, prügimajandus, arhitektuuriline ning arheoloogiline pärand, tervishoid ja elanikkonna heaolu ning ohtlikud ained.

Lisa 3: Väljavõte EL Nõukogu direktiivi 92/50/EMÜ, 18. juuni 1992 (riiklike teenuselepingute sõlmimise korra kooskõlastamine) artikli 29 lõikest 1:

Pakkumisest võib kõrvaldada iga teenuseosutaja:

- kes on pankrotis või likvideerimisel, kellele kohus on määranud halduri, kes on sõlminud kokkuleppe võlausaldajatega, kes on peatanud äritegevuse või on siseriiklike õigusnormide alusel toimuva samalaadse menetluse tõttu analoogilises olukorras;
- kelle suhtes on algatatud menetlus pankroti väljakuulutamiseks, sundlikvideerimiseks, halduri määramiseks kohtu poolt või võlausaldajatega kokkuleppe sõlmimiseks, või muu samalaadne menetlus siseriiklike õigusnormide alusel;
- kes on *res judicata* jõudu omava kohtuotsusega tema ametialaste käitumisreeglitega seotud süüteo süüdi mõistetud;
- kes on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu, kui tellija suudab seda mis tahes viisil tõendada;
- kes on täitmata jätnud sotsiaalkindlustusmaksetega seonduvad kohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või tellija riigi õigusaktidele;
- kes on täitmata jätnud maksukohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või tellija riigi õigusaktidele;
- kes on ükskõik millise eelneva punkti alusel nõutavaid andmeid esitades või käesoleva pakkumise ükskõik millise muu aspektiga seoses toime pannud raske pettuse.

Lisa 3: Pakkumise hindamise standard

Osas 3.4.2 määratleti hindamispakkumiste hindamise kriteeriumid. Maksumust kõrvale jättes on neljaks tehnilist kvaliteeti puudutavaks kriteeriumiks: (i) lähteülesandest arusaamine, selle analüüs ja katmine; (ii) väljapakutud metodoloogilise lähenemise põhjalikkus ja kvaliteet; (iii) asjakohaste hindamiskogemuste ulatus; ning (iv) rakendatavad ressursid.

Alltoodud tabelis on esitatud hindamise tellija jaoks mõeldud, konkreetseid teemasid või küsimusi hõlmav kontrollnimekiri, mida tellija saab kasutada pakkumiste kaalumiseks mainitud neljast kriteeriumist kolme alusel. (Kogemuse kriteerium on välja jäetud, sest Eesti riigihangete seadus ei võimalda seda arvesse võtta. Lisas 3A on ära toodud kvalifikatsioonile või kogemusele esitatavate miinimumnõuete näited, mida pakkumise dokumentides määratleda võib).

Pakkumiste hindamise kontrollnimekiri

Hindamiskriteerium	Põhiteemad/küsimused
Lähteülesandest arusaamine, selle analüüs ja katmine	<ul style="list-style-type: none"> Kas pakkumisest ilmneb selge arusaamine hindamise kontekstist ja eesmärgist? Kas pakkumine pöörab tähelepanu kõigile hindamisküsimustele?
Väljapakutud metodoloogilise lähenemise universaalsus ja kvaliteet	<ul style="list-style-type: none"> Kas väljapakutud meetodid võimaldavad hindamisküsimustele vastust leida? Kas vajalikud andmed on saadaval? Kas väljapakutud lähenemine andmete kogumisele on aja- ning eelarvepiirangute seisukohast realistlik?
Rakendatavad ressursid	<ul style="list-style-type: none"> Kas pakkumisest ilmneb ülesannete jaotus meeskonnaliikmete vahel? Kas iga nõustaja tuleb talle määratud ülesannetega toime? Kas nõustajad on piisavalt vilunud? Kuidas jaotub nõustamise üldsisend (päevade arv) kogunud vanemnõustajate ja väiksema kogemustepagasiga nooremnõustajate vahel? Kas projektijuhi sisendist piisab hindamise kvaliteedi tagamiseks?

Lisa 3A: Miinimumnõuded kogemustele ja kvalifikatsioonile

Teatud tüüpi programmide hindamise korral võib soovitatav olla programmi sihtsektorit või sekkumise valdkonda puudutavate kogemuste olemasolu. Kuivõrd aga Eesti riigihangete seadus ei võimalda käsitleda kogemust tegurina pakkumiste hindamisel, on rakendatavaks lähenemiseks minimaalsete kogemus- või kvalifikatsiooninõuete määratlemine pakkumise dokumentides. Selles lisas tuuakse ära mõningad näited erinevate valdkondade hindamistele esitatavatest asjakohasusnõuetest.

Samas aga vajab miinimumnõuete määratlemine pakkumise dokumentides igal konkreetsel juhul hoolikat kaalutlemist. Eriti oluline on see, et neid nõudeid ei seataks nii kõrgele tasemele, et võimekate hindajate pakkumised seetõttu kõrvale jääksid. Tegelike nõuete koostamisel tuleb igal konkreetsel juhul meeles pidada tervet rida tegureid. Nende sekka kuuluvad järgnevad kaalutlused:

- Nõuded peaksid olema kooskõlas hindamise jaoks eraldatud eelarvega, näiteks võib väike eelarve välistada kogunud rahvusvaheliste nõustajate palkamise;
- Hinnatava programmi olemus, nt. piiriülesed programmid eeldavad oma olemuse poolest rahvusvahelist sisendit;
- Hindamisküsimuste keerukus – mida keerukam küsimuste lahendamine metodoloogia seisukohast on, seda rangemad peaksid olema miinimumnõuded;
- Hindamisvaldkonna siseriiklikul turul (Eestis) valitsev olukord ja olukord Euroopa turgudel – näiteks makroökoonoomilise modelleerimise kogemustega hindajaid on EL turul üsna napilt.

Alltoodud tabel kirjeldab oskuste taset, mis on nõutav hindamise läbiviimiseks infrastruktuuri, inimressursside arenduse ja tootlike investeeringute valdkondades – tegu on EL struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi peamiste üldiste sekkumisvaldkondadega.

Soovitatavad nõuded sektoripõhistele hindamistele

Programmivaldkond	Võimalikud erikogemused/oskused
Infrastruktuur	<ul style="list-style-type: none"> • Tasuvusanalüüs • Projektijuhtimine • Strateegiline keskkonnamõju hindamine • Sektorisisesed eriteadmised (nt. transport, keskkond, energia, vesi)
Inimressursside arendus/Tööhõivepoliitika	<ul style="list-style-type: none"> • Euroopa sotsiaalfond (ESF) • Tööhõivepoliitika • Soomõjude hindamine • Sektorisisesed eriteadmised (nt. aktiivsed tööturuprogrammid, hariduspoliitika, elukestev õpe)
Tootlikud investeeringud/Uurimis- ja arendustegevus	<ul style="list-style-type: none"> • Lissaboni strateegia (selle tundmine) • Innovatsioonipoliitika • Uurimis- ja arendustegevus • VKE sektor

Lisa 4: Kvaliteedi hindamise standardvorm

	Väga hea	Hea	Rahuldav	Nõrk	Mitterahuldav
1. Kas hindamine vastab lähteülesandes määratletud vajadustele?					
2. Kas kasutatavad meetodid võimaldavad hindamisküsimustele vastust leida?					
3. Kas kogutud hindamisteave on usaldusväärne?					
4. Kas läbiviidud analüüs on mõistlik ja kohane?					
5. Kas hindamise järeldused tulenevad analüüsist ja on erapooletud?					
6. Kas hindamise soovitusel on kasulikud ja ellurakendamiseks piisavalt selged?					
7. Kas aruanne on selgelt struktureeritud ja varustatud autonoomse, sisutiheda kommenteeritud kokkuvõttega?					

Lisa 5: Seirenäitajad

Sissejuhatus

Peatükis 4 käsitleti seirenäitajate kasutamist andmeallikana. Seirenäitajate valdkonda saab käsitleda kui liidest programmi seire- ja hindamisprotsesside vahel. Üldiselt pannakse seirenäitajad väljatöötamisetapi kestel kokku programmihaldurite poolt, edaspidi kogutavaid andmeid aga kasutatakse nende poolt programmi seire eesmärgil. Haldurid osalevad hindamisprotsessis ka muus rollis, s.h. tellijate, lepinguhaldurite või esindajatena hindamise juhtkomiteedes. Nagu varem kirjeldatud, kasutatakse neid näitajaid seejärel hindajate poolt hindamisprojektide läbiviimisel. Kuivõrd näitajaid kasutatakse nii seire kui ka hindamise eesmärgil, on nii programmihaldurid kui ka hindajad huvitatud kõrgkvaliteetse seireandmestiku edendamisest.

Võttes arvesse näitajate tähtsust, käsitleb see lisa heade näitajate soovitatavaid omadusi ja esitab mõningaid juhiseid programminäitajate süsteemi ülesehitamise kohta.

„Heade“ näitajate omadused

Erinevate näitajätüüpide (sisend, väljund, tulemus, mõju ja kontekst) määratlustest oli juttu eespool. See lisa keskendub kolmele näitajate kategooriale (väljund, tulemus ja mõju), mida nimetatakse programminäitajateks, s.t. need seonduvad sekkumise või programmi tagajärgedega. Mõningaid näiteid on esitletud allpool.

Programminäitajate näiteid erinevate sektorite korral

Sekkumine	Väljund	Tulemus	Mõju
Tee ehitamine punktist A punkti B	Ehitatud tee pikkus	Punktist A punkti B sõitmisele kuluva aja vähenemine	Ummikukulude vähenemine
Subsiidium/toetus VKE-dele	Abistatud ettevõtete arv	Erainvesteeringute võimendumine abistatud ettevõtetes	Abistatud ettevõtetes 2 aasta jooksul loodud töökohtade üldarv
Amortiseerunud elurajooni renoveerimine	Renoveeritud või ehitatud majutusüksuste arv	Majutusüksuste ostude või üürimiste arv	Töötuse % muutus piirkonnas Majutusüksuse keskmise hinna muutus

Olemaks kasulik, peab näitaja vastama järgnevatele nõuetele:

- Näitaja peab programmi **kirjeldama**, teisisõnu peaks see andma ülevaate programmi väljunditest või eesmärkidest. Programmi eesmärkide sõnastamist ja näitajate määratlemist tuleks käsitleda ühe ning sama tegevuse osana;
- Näitaja peaks olema **hästi määratletud**, nii et projektis mitteosalev kolmas osapool selle tähendusest aru saaks;
- Eksisteerima peaks teatud **seos** programmi ja näitajate vahel, s.t. näitaja väärtuste muudatusi peaks (vähemalt osaliselt) programmiga seostada saama;
- Näitaja aluseks olevad **andmed** peavad olema saadaval õigeaegselt (et neid seire eesmärgil kasutada saaks) ja kõik andmete kogumisega seonduvad kulutused peaksid olema proportsioonis näitaja kasulikkusega;
- Näitajate **eesmärgid** peaksid olema tasakaalus, olles ühtlasi realistlikud, kuid esitades samas väljakutse programmi juhtivatele ja elluviivatele ametivõimudele.

Heade näitajate soovitatavate omadustena tuuakse sageli välja:

- Spetsiifilisus;
- Mõõdetavus;
- Saavutatavus;

- Realistlikkus; ning
- Ajaline piiritletus.

„Hea“ indikaatorite süsteemi omadused

Indikaatorite süsteemi väljatöötamisel sekkumise jaoks peaks programmihaldur hindama „indikaatorikandidaate“ iga ülaltoodud omaduse seisukohast. Eesmärgiks peaks olema selle tagamine, et näitajad rahuldavad (vähemalt osaliselt) nii paljusid kriteeriume kui võimalik. Praktikas aga vastavad kõigile kriteeriumidele täies ulatuses vaid vähesed näitajad, kui üldse.

Indikaatorite süsteemide loomise protsess on harva sirgjooneline, mistõttu soovitatav on mõelda realistlikult ja pragmaatiliselt. Eelkõige tuleb paika panna tasakaal näitajasüsteemi nõutava ulatuse (s.t. suurema osa programmitegevuste katmise) ja teostatavuse (s.t. süsteem ei tohi olla niivõrd nõudlik, et seda ei õnnestu praktikas ellu rakendada) vahel. Tähtis on vältida liigset ambitsioonikust ja pidada meeles tõe, et kui näitajasüsteemilt oodatakse tema tuumikülesande (seire) täitmist peab see suhteliselt sirgjooneliseks jääma. Täiendavaid näitajaid, eelkõige programmi mõjudega seonduvaid näitajaid, peaksid eelistatavalt koguma vastava väljaõppega kutselised spetsialistid hindamiste läbiviimisega seoses.

Tekstikast 10: Nõuandeid näitajasüsteemide väljatöötamise kohta

- Seostage näitajad programmi eesmärkidega
- Kontrollige näitajaid loetletud kriteeriumidele vastavuse suhtes
- Püüdke saavutada tasakaalu laiahaardelisuse ja hallatavuse vahel
- Vältige “Rolls Royce”-lähenumist, s.t. näitajasüsteemide liiga keerukaks muutmist, mis toob kaasa teabe ülekoormuse
- Pidage meeles näitajate piiratust
- Mõjunäitajaid tuleks eelkõige käsitleda hindamise näitajatena

Kust saada rohkem teavet

- Euroopa Komisjoni töödokument *Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide*, saadaval aadressilt www.inforegio.eu
- Iirimaa väljatöötatud suunisdokument *CSF Performance Indicators: Proposals for 2000 – 2006 Programming Period*, saadaval aadressilt www.eustrucuturalfunds.ie
- Riikidevaheliste või piirkondadevaheliste koostööprogrammide korral (nt. INTERREG): INTERACT'i uuring *Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes*, saadaval aadressilt <http://www.interact-eu.net/4107/0/0/1099586>

Lisa 6: Lähtearuande standardvorm

Sissejuhatus

Selles osas määratletakse hindamise sihid ja eesmärgid. See osa:

- Annab arusaamise hindamise objektiks oleva sekkumise eesmärkidest ja olemusest;
- Määratleb hindamise eesmärgid ja lähteülesande;
- Tuvastab hindamiselt nõutavad põhitulemused;
- Annab ülevaate vahearuande struktuurist.

Metodoloogia

Selles osas määratletakse hindamise uuringustrateegia. See osa peaks piiritlema üldise metodoloogilise lähenemise hindamisele ja tooma üksikasjalikult välja uurimisprogrammi erinevad etapid. Kuivõrd lähtekoosoleku järgi peab juba olema selge, missugune teave teatavaks tehakse, käsitleb see osa konkreetset rakendatavaid andmete kogumis- ja analüüsimisvahendeid ning -meetodeid. Ära tuuakse näiteks intervjuu või küsitluse põhiliste huvirühmade/kasusaajate nimed ja üksikasjalik teave, nagu ka poolstruktureeritud intervjuu teemade loetelu või küsitlusankeedi küsimused.

Esialgset tulemusid

Vastavatel juhtudel võib lähtearuanne sisaldada osa, milles kirjeldatakse hindamisprotsessi senise kulgemise järgi tehtud esialgseid järeldusi. See osa võib hõlmata näiteks järeldusi, milleni hindaja on jõudnud asjaomaste aruannete ja dokumentide läbivaatamise ning mõningate huvirühmadega läbiviidud intervjuude põhjal.

Töökava struktuur ja etapilisus

Selles osas pakutakse eelmises osas määratletud uuringustrateegia põhjal välja üksikasjalik kava tööde läbiviimiseks. Kava peaks hõlmama konkreetsete meetmete või tegevuste kirjeldust ja ajakava. Lisaks võib lähtearuanne hõlmata hindamismeeskonna liikmetele määratud erinevate ülesannete loetelu.

Projektijuhtimislikud aspektid

Hindamise juhtimiseks mõeldud korraldused, mis hõlmavad:

- Hindamise juhtkomitee rolli ja funktsioonide üksikasjalikku kirjeldust;
- Hindamise juhtkomitee ja hindamismeeskonna liikmete kontaktandmeid;
- Juhtkomitee väljapakutud koosolekute ajakava;
- Üksikasjalikku teavet hindamise nõutavate tulemuste ja aruandluse ajakava kohta.

Lisa 7: Hindamise lõpparuande standardvorm³⁵

Kommenteeritud kokkuvõte

Hindamise peamiste järelduste, neid toetava tõendusmaterjali põhipunktide ja neist tulenevate soovitude lühike süntees (maksimaalne pikkus 5-10 lk).

Sissejuhatus

Selles osas määratletakse hindamise sihid ja eesmärgid. See osa:

- Kirjeldab hinnatavat sekkumist ja hindamise konteksti;
- Määratleb hindamise eesmärgid ja lähteülesande;
- Võtab kokku metodoloogia;
- Annab ülevaate aruande struktuurist.

Ratsionaalsus

Selles osas esitatakse tõendusmaterjal ja tuuakse ära järeldused selle kohta, kas sekkumise jaoks nõutav turutõrge on olemas või mitte. Osas keskendutakse eelkõige järgnevale küsimustele:

- **Programmi ratsionaalsus:** Programmipõhise sekkumise aluseks oleva turutõrke uurimine avalike hüvede, välis- või kõrvalmõjude, võrdsuse või ümberjaotamise alusel.
- **Programmi eesmärgid:** eesmärkide uurimine nende konkreetsuse, selguse ja mõõdetavuse kindlaksmääramiseks;
- **Programmi järjepidevus:** erinevate prioriteetide vahelise komplementaarsuse astme uurimine ja selle hindamine, millises ulatuses aitavad vastavad prioriteedid kaasa Programmi üldeesmärkide saavutamisele.

Asjakohasus

See osa peaks keskenduma sotsiaalmajandusliku olukorra võimalikele muudatustele ja poliitilistele/strateegilistele arengutele, mis on leidnud aset pärast programmi/sekkumise algust. Seda osa saab struktureerida järgnevalt:

- **Poliitilised/strateegilised muudatused:** võimalike poliitikakeskkonnas asetleidnud muudatuste hindamine, mis võisid sekkumist mõjutada;
- **Sotsiaalmajanduslikud muudatused:** võimalike majanduskeskkonnas asetleidnud muudatuste hindamine, mis võisid sekkumist mõjutada.

Tõhusus

Osa keskendub sellele, kui võrd suures ulatuses saavutati sekkumise tulemused mõistliku hinna eest. Osa pöörab erilist tähelepanu sekkumise eest vastutavatele rakendusmehhanismidele ja uurib teemasid nagu läbivaadatud taotluste arv ning teostatud projektid/tegevused.

Tulemuslikkus

Osa keskendub sekkumise füüsilisele edenemisele, määramaks kindlaks eesmärkide saavutatuse või saavutamise ulatuse. Osa hõlmab:

- **Rahaline edenemine:** sekkumise kulutuste tase võrdluses rahaeraldistega;
- **Füüsiline edenemine** saavutatud väljundite ja tulemuse uurimine.

³⁵ Kirjeldatav standardvorm on mõeldud kasutamiseks peamiselt programmide hindamise korral. Teematiliste hindamiste ja metahindamiste korral võivad kasutusel olla teistsugused standardvormid.

Mõju ja jätkusuutlikkus

Uurib sekkumise puhasmõjusid ja mõjude kestmajäämise ulatust pärast programmi lõppu. Mõjude hindamine peaks käsitlema nii oodatud kui ka kaudseid mõjusid.

Järeldused ja soovitused

Osa võtab kokku põhilised hindamisest tulenevad järeldused. Nende järelduste ja analüüsi põhjal hõlmab osa ka soovitusi tuleviku tarbeks.

Tehnilised lisad

Hindamise tehnilised üksikasjad, nt. juhtumiuuringute analüüs ja metodoloogia täielikum kirjeldus.

Lisa 8: Sõnastik

- **Täiendavus / Lisanduvus** (ingl. k. *Additionality*): Sekkumisest (poliitikast, programmist või projektist) tulenevat mõju nimetatakse täiendavaks juhul, kui see poleks sekkumise puudumise korral ilmnenu.
- **Kontrafaktiline** (ingl. k. *counterfactual*): Olukord, mis oleks teoks saanud juhul, kui sekkumist poleks toimunud.
- **Väljatrügimine** (ingl. k. *crowding out*): Määr, mille ulatuses valitsusepoolsest sekkumisest tuleneva majandustegevuse kasvu tasalülitab erasektori majandustegevuse langus. Näiteks juhul, kui nõudlus turul ületab pakkumist, või täistööhõive korral võib valitsemissektori investeeringute kasv (näiteks) ehitussektoris kutsuda esile hinnatõusu ja/või erasektori ehitustegevuse väljatrügimise.
- **Tühimõju** (ingl. k. *deadweight*): Riigipoolse sekkumise järel otseste kasusaajate seas täheldatavad muudatused, mis oleksid aset leidnud ka siis, kui sekkumist poleks olnud. (Vt. osas 2.4, tekstikastis 3 toodud näidet).
- **Väljatõrjumine** (ingl. k. *displacement*): Olukord, mille korral sekkumise tulemused (kindla isiku, rühma või piirkonna jaoks) saavad teoks üksnes teiste arvelt. (Vt. osas 2.4, tekstikastis 3 toodud näidet).
- **Tõhusus** (ingl. k. *efficiency*): Soovitud tagajärgede mõistliku hinna eest saavutamise ulatus.
- **Tulemuslikkus** (ingl. k. *effectiveness*): Määr, mille ulatuses sekkumine saavutab oma eesmärgid.
- **Välismõju** (ingl. k. *externality*): Sekkumise mitteturunduslikud mõjud, mis ei mõjuta nende tekitajaid.
- **Mõju** (ingl. k. *impact*): Sekkumise tulemused või tagajärjed pikemas perspektiivis (vt. ka *tagajärg*). Eristada saab **konkreetseid** mõjusid (vt. *tulemused*) ja **globaalseid** mõjusid (vt. *tagajärg*).
- **Sisendid** (ingl. k. *inputs*): Sekkumise ellurakendamisse kaasatud inim- ja finantsilised ressursid.
- **Sekkumine** (ingl. k. *intervention*): Ükskõik milline avaliku sektori tegevus või toiming, nt. poliitika, programm, meede või projekt.
- **Lekkemõju** (ingl. k. *leakage effect*): Tegurid, mis vähendavad sekkumise mõju siseriiklikus majanduses. Näiteks võib valitsussektori investeeringute kasv põhjustada kapitalikaupade impordi suurenemist olukorras, kus vastavate kaupade kodumaine tootmine on takistatud. Selle tulemusena väheneb siseriikliku majandustegevuse SKP poolt mõõdetav mõju.
- **Võimendav mõju** (ingl. k. *leverage effect*): Riikliku sekkumise kalduvus kutsuda esile eratarbimist otseste kasusaajate seas. Näiteks peavad VKE-d riigi või EL toetuste ärakasutamiseks panustama ka teatud hulgal oma raha, sest toetuse või subsiidiumi saamise eelduseks on 50 % või suurem omaosalus.
- **Turutõrge** (ingl. k. *market failure*): Turumehhanismi häire, mis ei luba saavutada majanduslikku tõhusust.
- **Kordistav mõju** (ingl. k. *multiplier effect*): Riikliku sekkumise tulemusena suurenenud sissetulekutest ja tarbimisest põhjustatud sekundaarmõjud. Näiteks kutsub valitsussektori investeeringute kasv teatud sektorites (nt. ehitus) esile suurema nõudluse väljundi järele, mis omakorda kutsub esile nõudluse muude sektorite (nt. tsemenditootmine) väljundi järele. Taolist üldist mõju, võttes arvesse võimalikke lekkemõjusid (vt. ülalpool), nimetatakse kordistavaks mõjuks.
- **Tagajärg** (ingl. k. *outcome*): Pikemas perspektiivis avalduv, tavaliselt laiemates sotsiaalmajanduslikes tagajärgedes ilmnev mõju, mida võib seostada sekkumisega (nt. pikaajaliste töötute arvu vähenemine).
- **Väljundid** (ingl. k. *outputs*): Sekkumise tulemusena saadud kaubad või teenused (nt. koolituskursused pikaajalistele töötutele).
- **Tootlus** (ingl. k. *outturn*): Teatud ajavahemiku jooksul toodetud kogus või kulutatud raha.
- **Kõrvalmõju** (ingl. k. *spill-over effect*): Majandustegevuse või protsessi mõju isikutele, kes selles otseselt ei osale (vt. *välismõju*). Vt. ka käsitlus tekstikastis 2, osa 2.4.
- **Tulemused** (ingl. k. *results*): Sekkumise esialgne mõju kasusaajatele.

Peamised allikad

- DG Budget (2004) *Evaluating EU Activities: A Guide for European Commission Services*. Vt. sõnastik lisas I.
- HM Treasury (2003) *Appraisal and Evaluation in Central Government*, HM Treasury, London.
- The Evaluation of Socio-Economic Development, The GUIDE, eriti osa Glossary, vt. <http://www.evaled.info/glossary.aspx>.