



# Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamine

5 august 2010

 **ERNST & YOUNG**  
*Quality In Everything We Do*

POLITIKAUURINGUTE KESKUS  
 **PRAXIS**  
CENTER FOR POLICY STUDIES

 **Institute  
of Baltic  
Studies**

---

# Teemakava

---

- 1 Sissejuhatus
- 2 Eesmärkide koostõla
- 3 Valikukriteeriumide analüüs
- 4 Horisontaalsete eesmärkidega arvestamine
- 5 Kokkuvõte

---

# Ülevaade uuringust

## Uuringu eesmärk

---

Uuringu eesmärk on anda hinnang, kas projektide valikukriteeriumid võimaldavad valida eesmärkide saavutamisse parimal moel panustavaid projekte.

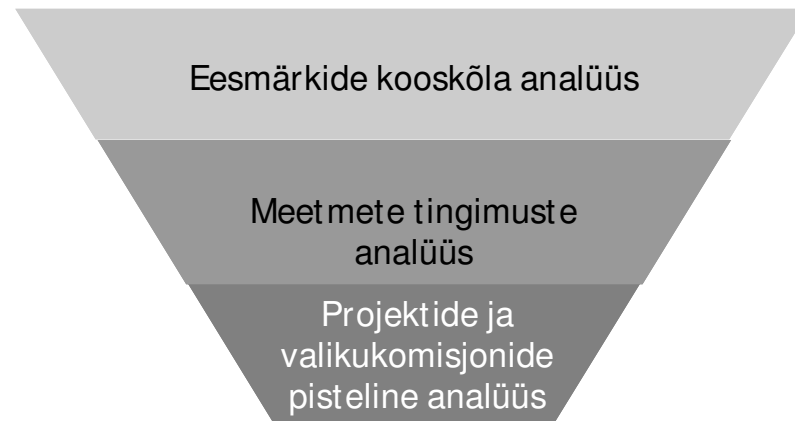
# Ülevaade uuringust

## Analüüsi etapid

Projekt koosneb kolmest etapist

1. Eesmärkide kooskõla analüüs dokumentatsiooni põhjal
2. Valmipõhine meetme (35) tingimuste ja projektide valikukriteeriumide analüüs
3. Projektide valikuprotsessi ja - komisjonide pisteline analüüs

Joonis. Analüüsi etapid

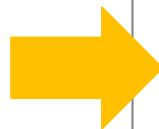


# Ülevaade uuringust

## Uuringu tulemused

### Tulemused:

1. Meetme kaardid - 35 valimis olnud meetme analüüs
2. Uuringuaruanne - Üldistused rakendusskeemide ja -asutuste lõikes



### Aruande sisukord:

Kokkuvõte

Summary

1. Sissejuhatus
  2. Eesmärkide kooskõla analüüs
  3. Tähelepanekud ja soovitused rakendusskeemide lõikes
  4. Tähelepanekud ja soovitused rakendavate asutuste lõikes
  5. Tähelepanekud ja soovitused seoses horisontaalsete eesmärkidega arvestamisega
    - 5.1 Analüüsi lähtekohad ja horisontaalsete eesmärkide omavahelised seosed
    - 5.2 Üldised tähelepanekud ja soovitused horisontaalsete eesmärkide arvestamiseks
- Lisa 1. Eesmärgipuud
- Lisa 2. Meetmete valim
- Lisa 3. Meetme analüüsikaardid
- Lisa 4. Analüüsi tulemusi kokkuvõttev maatriks

# Ülevaade uuringust

## Eksperdid



**Ernst & Young**



Tauno Olju



Linas Dicpetris



Siim Aben



**Praxis**



Ain Aaviksoo



Annika Uudelepp



Anne Jürgenson



Reelika Leetmaa



Kirsti Nurmela



**Balti Uuringute Instituut**



Marek Tiits



Rene Tõnnisson

**Väline ekspert**



Maria Habicht

**Täiendavalt analüütikud igast ettevõttest!**

# Ülevaade uuringust

## Valdkonnad

### Ernst & Young

- ▶ Projektijuhtimine
- ▶ Strateegiline planeerimine
- ▶ Infoühiskond
- ▶ Tööturg
- ▶ Keskkond, transport, energia

### PRAXIS

- ▶ Sotsiaal- ja tervishoid
- ▶ Tööturg
- ▶ Ettevõtlus
- ▶ Haldussuutlikkus

### IBS

- ▶ Haridus ja teadus
- ▶ Regionaalareng
- ▶ Infoühiskond

---

# Teemakava

---

- 1 Sissejuhatus
- 2 Eesmärkide koostõla analüüs
- 3 Valikukriteeriumide analüüs
- 4 Horisontaalsete eesmärkidega arvestamine
- 5 Kokkuvõte



# Eesmärkide kooskõla analüüs

## Lähenedamine

Lähtuti kolmest põhilisest programmi strateegilise planeerimise etapist:

- ▶ probleemide kaardistamine ja analüüs;
- ▶ strateegia koostamine, sh eesmärkide seadmine;
- ▶ rakendamise planeerimine, sh indikaatorite määratlemine.

Lähtuti kahest analüüsitüübist:

- ▶ Eesmärgipuude analüüs (ülevalt alla)
- ▶ Eesmärkide analüüs meetmekaartidel (alt üles)

**Joonis:** Programmi strateegilise planeerimise etapid



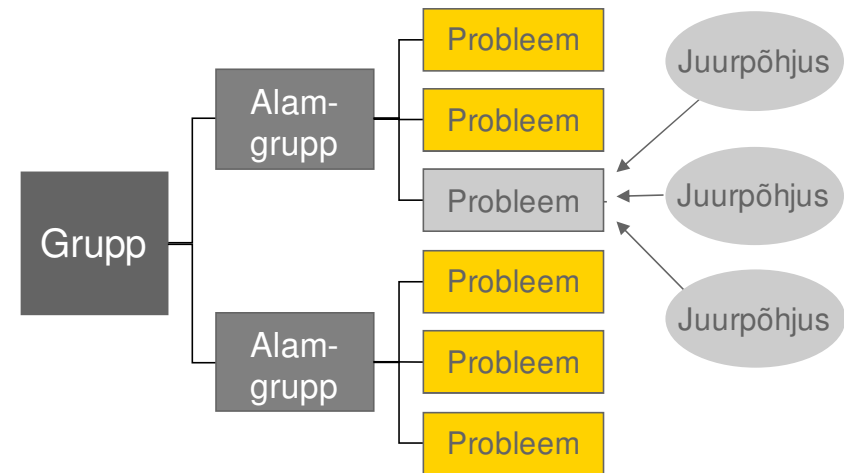
Allikas: Ernst & Young 2010

# Eesmärkide kooskõla analüüs

Probleemide kaardistamisega seotud tähelepanekud ja soovitused

## Tähelepanekud:

- ▶ probleemid ei ole alati üksteise suhtes võrreldava olulisusega
- ▶ kohati on probleemidena esitatud pigem sümptomid, mitte juurpõhjused.
- ▶ Planeerimisel ei ole lähenetud probleemipõhiselt



## Soovitused:

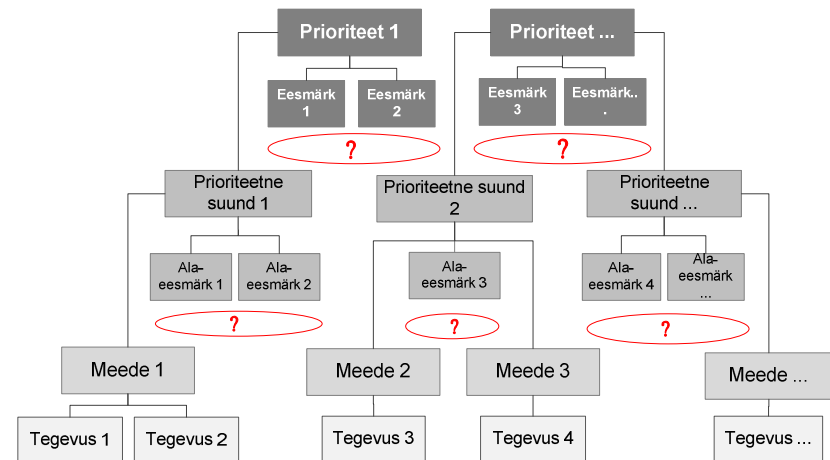
- ▶ keskenduda probleemide kaardistamisel juurpõhjustele mitte sümptomitele. Probleeme tuleks prioritseerida ning need võiksid olla võrreldava mõju ja olulisusega.
- ▶ ehitada prioriteetide ja prioriteetsete suundade struktuur üles probleemipõhiselt
- ▶ suurem tähelepanu sarnaste teemavaldkondade ühisele koordineerimisele

# Eesmärkide kooskõla analüüs

## Eesmärkide seadmisega seotud tähelepanekud ja soovitused (I)

### Tähelepanekud:

- ▶ palju eesmärkide tasandeid ning erineva tasandi eesmärkide seoseid ei ole piisavalt selgitatud.
- ▶ erinevate meetmete tegevuste vahel esineb dubleerivusi.



### Soovitused:

- ▶ alustada järgmise struktuurifondide programmiperioodi planeerimist piisava ajavaruga
- ▶ seosed eri tasandi eesmärkide vahel selgemalt esile tuua, koostada terviklikud eesmärgipuud
- ▶ korraldada kõrgematele ametnikele strateegilise planeerimise koolitusi
- ▶ Soovitame vähendada meetmete koguarvu, kõrvaldades dubleerivusi meetmetes

# Eesmärkide kooskõla analüüs

## Eesmärkide seadmisega seotud tähelepanekud ja soovitused (II)

### Tähelepanekud:

- ▶ meetme eesmärkide sõnastused on ebatäpsed ja segased

Soovitus: sõnastada meetme eesmärgid selgelt, et need oleksid taotlejale arusaadavad ning mõõdetavad. Mitte viidata eesmärgis vaid rakenduskava eesmärkidele.

- ▶ meetmete kujundamisel on keskendutud tegevuste määratlemisele, mitte oodatavate tulemuste kirjeldamisele

Soovitus: keskenduda oodatavate tulemuste kirjeldamisele ja meetme eesmärkide täpsustamisele ning jätta toetatavate tegevuste osas taotlejatele vabamad käed.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	
Eesmärgi sõnastuse täpsus ja selgus	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Eesmärgi mõõdetavus (indikaatorite olemasolu)	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green

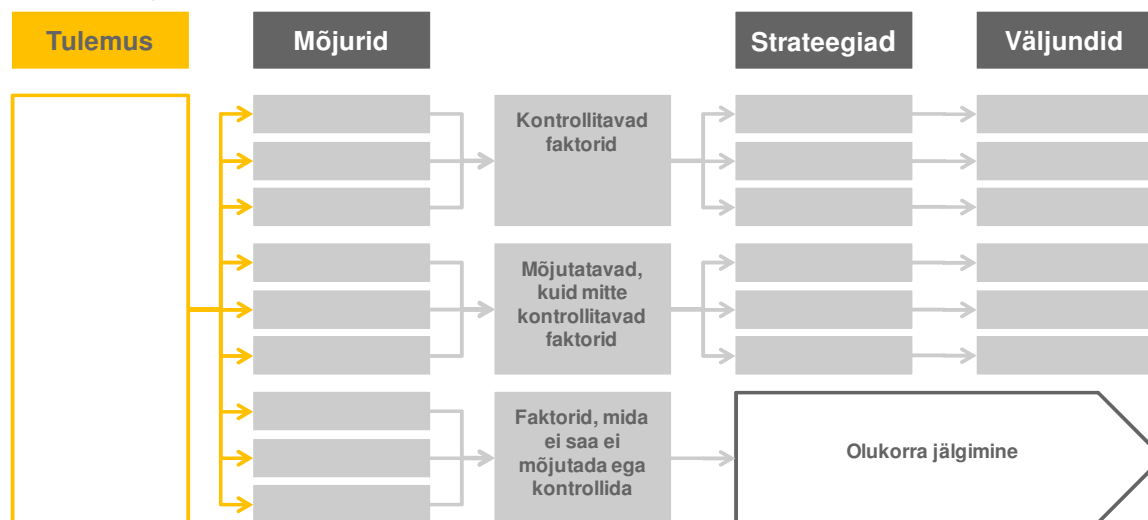
# Eesmärkide kooskõla analüüs

## Indikaatoritega seotud tähelepanekud ja soovitused (I)

### Tähelepanekud:

- ▶ olulistele eesmärkidele ja tegevussuundadele ei ole alati seotud ammendavaid indikaatoreid.  
Soovitus: Seada indikaatorid selliselt, et iga struktuurivahendite meede oleks seostatav vähemalt ühe väljund-, tulemus- ja mõjuindikaatoriga.
- ▶ esineb probleeme indikaatorite tüüpide määratlemisega.  
Soovitus: Koostada juhend indikaatorite seadmiseks või korraldada indikaatorite väljatöötajatele vastavasisuline koolitus  
Määratleda eesmärkide saavutamist kajastavate indikaatorite sihttasemed.

- ▶ indikaatorite seadmisel ei ole selgitatud, kuidas strateegia nende saavutamist mõjutab.  
Soovitus: Selgitada strateegia tegevuste oodatavat mõju indikaatorite saavutamisse.



# Eesmärkide kooskõla analüüs

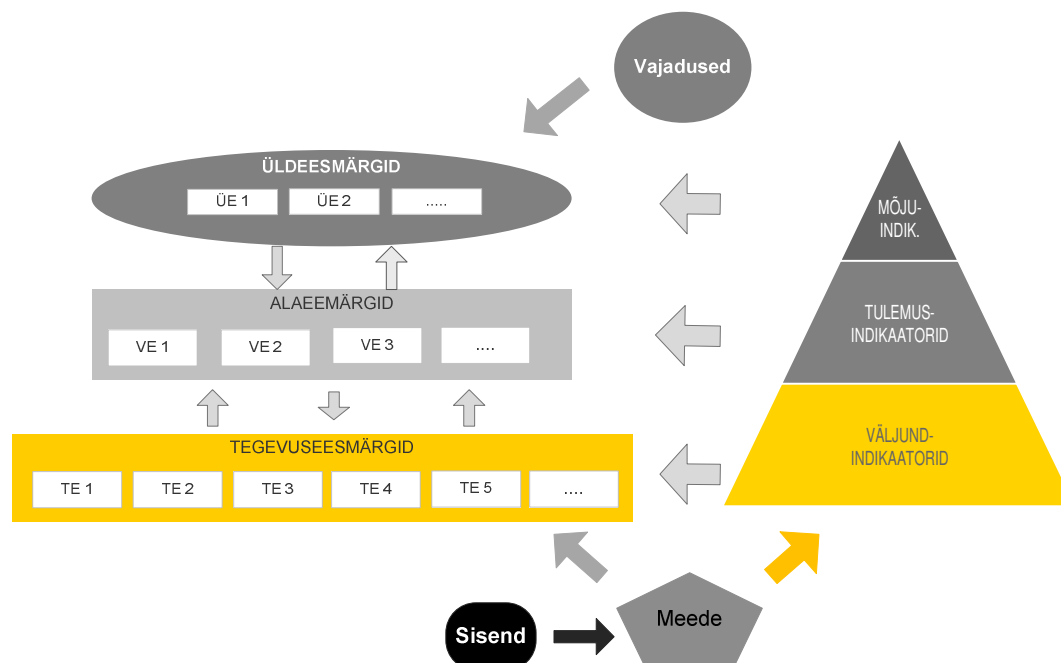
## Indikaatoritega seotud tähelepanekud ja soovitused (II)

### Tähelepanekud:

- ▶ meetmete sekkumise loogika ei ole alati läbi mõeldud ning seetõttu ei ole selge, mida meetme raames soovitakse saavutada.

Soovitus: Muuta meetme sekkumise loogika ja oodatavate mõjude kirjeldus meetme määruse seletuskirja kohustuslikuks osaks. Lisada vastav nõue järgmise perioodi struktuuritoetuste seadusesse.

Joonis: Meetme sekkumise loogika



---

# Teemakava

---

- 1 Sissejuhatus
- 2 Eesmärkide koostõla analüüs
- 3 Valikukriteeriumide analüüs**
- 4 Horisontaalsete eesmärkidega arvestamine
- 5 Kokkuvõte

---

# Valikukriteeriumide analüüs

---

Tähelepanekud ja soovitused esitati erinevate rakendusskeemide ja rakendavate asutuste lõikes.  
Kokku 158 soovitust.

Rakendusskeemid:

- **Programm** – rakenduskaval ja valdkondlikul arengukaval põhinev nn pehmete tegevuste kogum.
- **Avatud taotlusvoorud** – rakendusskeem, millele on iseloomulik tegevuste rakendamine määruse alusel ning taotlemine on avatud kõigile määruses toodud sihtgruppidele.
- **Investeeringute kava** – koostatakse riigi või kohalike omavalitsuste prioriteetsete investeeringuprojektide (sh suurprojektide) rahastamiseks.

Detailsemad tähelepanekud rakendavate asutuste lõikes leiab raportist.



---

# Valikukriteeriumide analüüs

## Üldised tähelepanekud

---

### Tähelepanekud:

- ▶ Ei ole piisavalt infot, mis aitaks valida sobivaima rakenduskeemi.

Soovitus: Rakendajatele pakkuda täpsemaid juhendeid, koolitusi.

- ▶ Hindamiskriteeriumid ei arvesta konkreetse meetme iseärasusi, sõnastusi “võetakse üle” konkreetset sisu täpsustamata.

Soovitus: Valikukriteeriumid muuta vastavamaks konkreetse meetme spetsiifikale.

- ▶ Hindamissüsteemid jätavad liiga palju ruumi hindajate subjektiivsetele hinnangutele.
- ▶ Protsess pole piisavalt läbipaistev.

Soovitused: Kasutada valikukriteeriumitena enam objektiivseid näitajaid.

Avalikustada täpsemad hindamisjuhendid, anda taotlejatele enam ja sisukamat tagasisidet, kaasata hindamisprotsessi enam erinevaid, sõltumatuid osapooli.

---

# Valikukriteeriumide analüüs

## Programmidele iseloomulikud

---

### Tähelepanekud:

- ▶ Projektide valiku vähene läbipaistvus on iseloomulik eriti programmidele.

Soovitus: Avalikustada programmdokumendid, eelarved, seirearuanded, täpsemad hindamisjuhendid.

- ▶ Piisavalt ei kasutata ära programmide eeliseid avatud taotlusvoorude ees.

Soovitus: Tüüpiliste avaliku sektori ning koostööd ja koordineerimist vajavate tegevusvaldkondade puhul eelistada programme avatud taotlusvoorudele.

---

# Valikukriteeriumide analüüs

## Investeeringute kavadele iseloomulikud tähelepanekud

---

### Tähelepanekud:

- ▶ Suured investeeringud ei põhine alati asjakohastel valdkondlikel arengukavadel.  
Soovitus: Investeeringud peaksid lähtuma arengustrateegiates või muudes strateegilistes dokumentides ja analüüsides väljatoodud vajadustest.  
Soovitus: Kui prioriteetsed investeeringuprojektid on valdkondlikus arengukavas kinnitatud, pole täiendavaid konkursse vormi täiteks tarvis korraldada.
- ▶ On jäetud kasutamata võimalus projektide eelarved taotlejaga läbi rääkida.  
Soovitus: Suuremahuliste projektide ja väikse projektide arvuga meetmete korral võiks eelarved üksikasjalikult taotlejatega läbi rääkida ja võimalusel eelarveid kärpida.
- ▶ Projekti jätkusuutlikkust pole piisavalt arvesse võetud.  
Soovitus: Projektide jätkusuutlikkust tuleks hinnata juba investeeringute kava koostamise etapis.

---

# Valikukriteeriumide analüüs

## Investeeringute kavadele iseloomulikud tähelepanekud

---

### Tähelepanekud:

- ▶ On risk hangete odavnemisest tulenevaks raha kasutamata jätmiseks.  
Soovitus: Õigeaegseks reageerimiseks tuleb raha kasutamata jätmise riske väga sageli uuesti hinnata ning mõelda valmis tegevusplaanid riskide realiseerumise puhuks.
- ▶ Riiklike investeeringuprojektide puhul ei ole arvestatud tegevuste mõju eelarvepositsioonile.  
Soovitus: Valikukriteeriumid peaksid kajastama ka projektide ülalpidamisega kaasneva koormuse ja selle koormuse kandmise võimekuse hindamist.

---

# Valikukriteeriumide analüüs

Avatud taotlusvoorudele iseloomulikud tähelepanekud

---

## Tähelepanekud:

- ▶ Puudub mehhanism dubleerivaid tegevusi sisaldavate projektide kõrvutamiseks.  
Soovitus: Õigeaegseks reageerimiseks tuleb raha kasutamata jätmise riske väga sageli uuesti hinnata ning mõelda valmis tegevusplaanid riskide realiseerumise puhuks.
- ▶ Valikukriteeriumid ei arvesta vajalikul määral toetuste regionaalset jaotumist.  
Soovitus: Siseministeerium peaks andma sisendi, missuguste meetmete puhul ja mis moel arvestada regionaalse jaotuvusega.
- ▶ Projektide valikuprotsessi eesmärgipärasuse seiret tehakse ebapiisavas mahus, keskendutakse üksnes väljunditele (rahade kasutamine).  
Soovitus: Jooksva informatsiooni põhjal teostada projektide eesmärgipärasuse seiret. Jälgida, kas projektivalikusüsteem tagab selliste projektide valiku, mis aitavad eesmärke saavutada.

---

# Teemakava

---

- 1 Sissejuhatus
- 2 Eesmärkide koostõla analüüs
- 3 Valikukriteeriumide analüüs
- 4 Horisontaalsete eesmärkidega arvestamine
- 5 Kokkuvõte

---

## Horisontaalsed eesmärgid

Analüüsitud horisontaalsed eesmärgid

---

- ▶ Majanduse konkurentsivõime kasv
  - ▶ ekspordi kasv
  - ▶ tootlikkuse kasv
  - ▶ välisinvesteeringute kaasamine
  - ▶ energiatõhusus
  
- ▶ Struktuurivahendite tõhus kasutuselevõtt
  - ▶ meetmete elluviimise kiirus
  - ▶ meetmete mõju eelarvepositsioonile

---

## Horisontaalsed eesmärgid

### Struktuurivahendite tõhus kasutuselevõtt

---

- ▶ Eeltoodud horisontaalsete eesmärkide tugevam meetmetesse integreerimine eeldab konkreetsete meetmete loogika ja koostoime põhjalikku läbimõtlemit
  - ▶ Näited: eksport & haridus ja tööturg, tootlikkuse kasv ja tehnoloogilised prioriteedid jne
- ▶ Kuna struktuurivahendite kasutuselevõtt on juba poole peal, siis paljudes meetmetes enam olulist ruumi muudatusteks ei ole. Keskenduda järgmise perioodi strateegia läbimõtlemisele & integreerida eeltoodud horisontaalsed eesmärgid sinna.
- ▶ Täiendada juhtimisinfosüsteeme selliselt, et need annaksid lisaks SV osas võetud kohustustele ka infot kaasnevast investeringute vajadusest (RM).
- ▶ Tugevdada seiret juba käivitatud meetmete tulemuslikkuse ja mõjususe osas. Integreerida see juhtimisinfo rakenduskavade iga-aastastes seireraportitesse.



---

# Teemakava

---

- 1 Sissejuhatus
- 2 Eesmärkide koostõla analüüs
- 3 Valikukriteeriumide analüüs
- 4 Horisontaalsete eesmärkidega arvestamine
- 5 Kokkuvõte

---

## Kokkuvõte

---

- ▶ Tähelepanekud varieeruvad meetmete ja RA/RÜ lõikes oluliselt! Erinevate meetmete ja rakendajate puhul raskused erinevates detailides
- ▶ Läbiv raskus valikukriteeriumitest sellise terviku kujundamine, mis parimal viisil eesmärgile viiks