Riigi tegevus uuringute tellimisel

Kas uuringuid tellitakse läbipaistvalt ning tellitud uuringud on kättesaadavad ja neid kasutatakse poliitikakujundamisel?

Riigikontrolli aruanne Riigikogule
Tallinn, 9. veebruar 2015

Riigi tegevus uuringute tellimisel

Kas uuringuid tellitakse läbipaistvalt ning tellitud uuringud on kättesaadavad ja neid kasutatakse poliitikakujundamisel?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Eesti on võtnud suuna teadmistepõhisele poliitikakujundamisele, kus otsuste langetamisel tuginetakse parimale võimalikule tõendusmaterjalile. Poliitikakujundamiseks vajalikke analüüse teevad ministeeriumid ja teised riigiasutused ise ning tellivad neid ka välistelt osapooltelt uuringutena. Riigikontroll hindas, kas riik on tellinud uuringuid mõistlikult ja läbipaistvalt ning kas uuringute tulemusi on otsustamisprotsessis kasutatud.

Audit hõlmas aastatel 2010–2013 ministeeriumide ja riigiasutuste (sh sihtasutuste) tellitud uuringuid. Uuringuna käsitleti auditis töid, milles analüüsitakse mingit valdkonda või probleemi sügavamalt ning mida on kasutatud poliitika või tegevuse plaanimisel ja/või elluviimisel.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Kuigi riik on viimastel aastatel olnud aktiivne uuringute tellija, puudub ülevaade, kas ja kuidas uuringuid otsustamisprotsessis kasutatakse. Riigikontroll uuris, millistel põhjustel ja kui suure raha eest on ministeeriumid ja teised riigiasutused uuringuid tellinud ning kas ja kuidas on uuringutulemusi rakendatud. Samuti hinnati, kas uuringute tellimise korraldus ministeeriumides toetab kvaliteetsete uuringute tellimist ning loob eeldused uuringute kasutamisele.

Aastatel 2010–2013 on ministeeriumid ja riigiasutused erinevate uuringute tellimiseks kulutanud kokku ligi 41 miljonit eurot. Kõikidest riigieelarve kuludest on uuringute kulud vaadeldud aastatel moodustanud 0,1–0,2%. Ligikaudu kolmandik aastatel 2010–2013 tellitud uuringutest on tellitud välisvahendite kaasabil.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Kuigi riik on võtnud suuna otsuste langetamisel tugineda parimale tõendusmaterjalile, kasutatakse Riigikontrolli hinnangul uuringuid teadmistepõhisel poliitikakujundamisel vähe. Peamiselt kasutatakse uuringuid taustainfona. Uuringute tellimise võimekus on riigiasutustes ebaühtlane, uuringute tellimine puudulikult koordineeritud ning kõik tellitud uuringud pole avalikkusele lihtsasti kättesaadavad.

- **Info kavandatavate uuringute kohta on puudulik.** Riigiasutustel ja avalikkusel on keeruline teada saada, milliseid uuringuid on teistel asutustel lähiajal kavas tellida. Info kavandatavate uuringute kohta jaguneb erinevate dokumentide vahel ja asutustel puudub kohustus teisi riigiasutusi või partnereid nendest teavitada. Näitena puuduliku infovahetuse tagajärgedest tuvastati auditi käigus juhtum, kus ministeerium ja tema allasutus tellisid samal ajal samas sihtrühmas sarnase sisuga uuringu.

- **Uuringute ülesandepüstitused ei ole alati hästi läbi mõeldud.** Auditi käigus tehtud analüüs viie ministeeriumi haldusalas tellitud uuringute lähteülesannete kohta näitas märkimisväärseid erinevusi nende kvaliteedis. Leidus lähteülesandeid, milles ei olnud püstitatud selget uuringu eesmärki või uurimisküsimusi. Mitmel juhul oli uuritava probleemi taustakirjeldus napp ning polnud esitatud infot selle kohta, kuidas tulemusi rakendada soovitakse. Kuigi ka ministeeriumide siseselt oli tase ebaühtlane, võib üldistatult öelda, et kõige paremini olid koostatud Sotsiaalministeeriumi lähteülesanded, mis sisaldasid pea alati põhjalikku probleemikirjeldust ja selgeid uurimisküsimusi.

- **Tegevused uuringute kavandamise ja tellimise parandamiseks on ellu viimata**. Riigikantselei on programmiga „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“ enda ülesandeks võtnud mitmed tegevused, mille abil uuringute tellimist riigiasutustes tõhustada. Enamik neist tegevustest on jäänud aga täitmata ja riigis puuduvad endiselt meetmed uuringute kavandamise ja tellimise läbipaistvuse ning parema koordineerituse tagamiseks.

- **Riigihangete seaduse tõlgendamisraskused soodustavad ebamõistlikke otsuseid.** Mitmete riigiasutuste jaoks on riigihanke-menetluse kohaldamine uuringute tellimisel keerukas, sest esitatud pakkumuste hindamine vaid objektiivsete ja mõõdetavate kriteeriumite alusel ei ole võimalik. Seetõttu kehtestatakse hangetes ebaotstarbekaid hindamiskriteeriume või püütakse hankemenetlusest teadus- ja arendustegevuse erandi sildi all hoopiski kõrvale hiilida.

- **Kõik tellitud uuringud ei ole kättesaadavad.** Auditi juhtumianalüüsides hõlmatud uuringutest veerand ei ole asutuste kodulehel avalikustatud. Samuti on ministeeriumid hoolimata ühtsest veebilehe vormist koondanud uuringuid erinevate alamsektsioonide alla ja alati pole tellitud uuringutest ülevaate saamine lihtne.

- **Otsuste langetamisel kasutatakse uuringuid veel vähe.** Audit näitas, et ministeeriumid ise uuringute kasutamist ei hinda. Kuigi uuringud peaksid looma infot, mis aitab kaasa tegevuste planeerimisele ja/või (poliitika) otsuste kujundamisele, selgus, et valdav osa uuringutest (63%) on tellitud probleemidest või valdkondadest ülevaate saamiseks. Uuringute kasutamine oli selgelt tõendatud vaadeldud uuringutest 46% puhul. Ülejäänud uuringute puhul võis leiduda küll märke uuringu kasutamisest, kuid konkreetseid seoseid oli raskem tuvastada. Uuringute tellimisega seotud ametnikud suudavad tulemuste kasutamist enamasti selgitada, kuid otseseid viiteid uuringutele arengukavadest, seaduseelnõudest jt olulistest töödokumentidest sageli ei leia.

Mida me auditi tulemusena soovitasime?

Riigikontrolli olulisemad soovitused ministritele:

- Tagada kõigi tellitud uuringute avalikustamine ja lihtne leitavus ministeeriumi kodulehel. See soodustab uuringute laialdasemat kasutamist ning võimaldab avalikkusel paremini mõista ministeeriumide jt riigiasutuste otsuseid.

- Tagada tellitud uuringute kasutamine asjakohaste arengukavade, õigusaktide, mõjuanalüüside jt oluliste töödokumentide

väljatöötamisel, lisades kasutatud uuringutele ka viited. See võimaldab huvitatud osapooltel mõista, millele riigi otsused tuginevad, ja suurendab otsustamisprotsessi läbipaistvust.

- Tagada järgmise 3–5 aasta uuringuplaani avalikustamine asutuse kodulehel ja tutvustada seda asutuse olulistele partneritele nii avalikus, era- kui ka kolmandas sektoris. Info kavandatavate uuringute kohta aitab ennetada dubleerimist ja võimaldab asutustevahelist koostööd.

Riigikontrolli soovitused riigisekretärile:

- Tagada riigiasutuste uuringuplaanide ja tellitud uuringute lihtne kättesaadavus veebikeskkonnas, luues selleks koostöös ministeeriumidega keskse andmebaasi, et koondada kõikide riigiasutuste tellitud uuringud.

- Leppida ministeeriumidega koostöös kokku ja avalikustada uuringute lähteülesannete ühtsed nõuded, et tagada uuringute parem kvaliteet.

Sisukord

Valdkonna ülevaade 5

Kas uuringuid kasutatakse? 9

Kõik uuringud pole avalikkusele kättesaadavad 9
Uuringuid kasutatakse, kuid kasutamise ulatust otsustamisprotsessis on keeruline tuvastada 12
Uuringutele viitamine arengukavades, õigusaktides ja nende seletuskirjades ei ole ühtlane 15

Mida saaks uuringute kavandamisel ja tellimisel paremini teha? 21

Info kavandatavate uuringute kohta peab olema avalik ning kättesaadav 21
Uuringute tellimine nõuab selgeid põhimõtteid ja töökorraldust 24
Hea uuringu eelduseks on kvaliteetne lähteülesanne 28
Parimate uuringutegijate väljaselgitamiseks tuleb püstitada mõistlikud kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumid 31
Riigihangete seaduse tõlgendamine ohustab kvaliteetsete uuringute tellimist 35

Riigikontrolli soovitused ja ministrite ning riigisekretäri vastused 42

Auditi iseloomustus 51

Auditi eesmärk 51
Hinnangu andmise kriteeriumid 51

Riigikontrolli varasemaid auditeid uuringute valdkonnas 53

Lisa A. Uuringute valim 54

Lisa B. Auditi käigus intervjueeritud isikud 57

Lisa C. Kasutatud kirjandus 59

Valdkonna ülevaade

Uuringud kui otsustamise alus

Teadmistepõhisel poliitikakujundamisel teevad otsustajad (võimulolijad) informeeritud otsuseid ehk tuginevad otsuste langetamisel parimale võimalikule tõendusmaterjalile, sh uuringute tulemustele.

Teadmistepõhise poliitikakujundamise vastandiks on **arvamusele tuginev poliitikakujundamine**, kus otsuste tegemisel toetutakse mõnede inimeste ja rühmade arvamustele või valitud uuringute tulemustele (nt vaid ühele uuringule, mille kvaliteet ei pruugi olla hea).

Käesolevas aruandes käsitletakse **uuringuna** analüütilisi töid, milles käsitletakse teatud valdkonda või teemat sügavamalt ning mida asutused kasutavad poliitika või tegevuse planeerimisel.

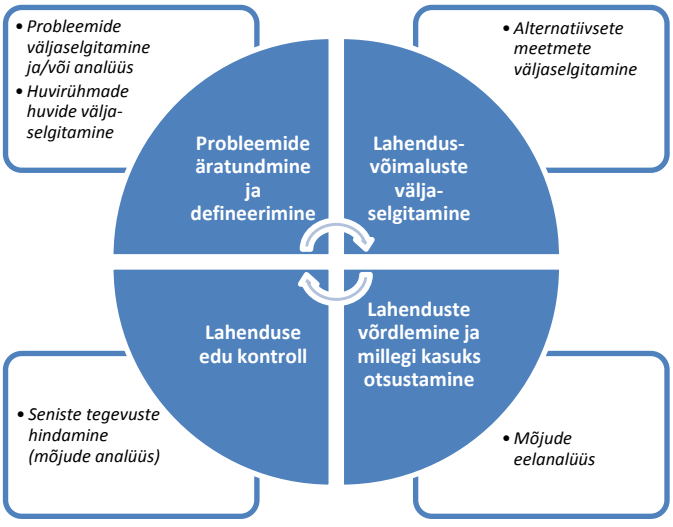
1. Teadmistepõhine poliitikakujundamine (ka tõenduspõhine poliitikakujundamine) on muutunud valdavaks praktikaks paljudes riikides. Valitsused on liikumas arvamuspõhisest poliitikast tõenduspõhisesse poliitikasse, paljud riigid on vahepealsel, n-ö tõendusmaterjalist mõjutatud poliitika tasandil. Teadmistepõhisuse suunas on liikumas ka Eesti. Mitmetes strateegiates ja arengukavades on rõhutatud tõenduspõhise otsustamise vajalikkust.[1]

2. Igapäevaste tööülesannete täitmiseks ja oma edasiste tegevussuundade planeerimiseks puutuvad ministeeriumid ning avaliku sektori asutused pidevalt kokku suure hulga infoga, mida on vaja töödelda ja analüüsida. Asutused teevad analüüse ise ja vajaduse korral tellivad uuringu- ning konsultatsioonifirmadelt, ülikoolidelt või eraisikutest ekspertidelt uuringuid.

3. Ministeeriumid jt riigiasutused vajavad oma tööks erinevat laadi infot ning sellest tulenevalt võivad ka tellitavad uuringud olla olemuselt üsna erinevad. Ühest uuringu mõistet on keeruline defineerida. Selle alla mahuvad ühtviisi nii laiemad valdkonna ja poliitikauuringud kui ka näiteks rahulolu- ja arvamusuuringud, spetsiifilisemad eksperditööd ning tehnilist laadi mõõtmised.

4. Uuringu tellimise peamine eesmärk on saada infot otsuste tegemiseks. Otsustamine koosneb tinglikult etappidest (vt joonis 1), millest igaühe sisendiks võivad olla uuringud (muu info kõrval). Näiteks võivad teatud valdkonnast ülevaate saamiseks tellitud uuringud anda infot probleemide äratundmiseks ja sealt edasi vajalike meetmete kujundamiseks.

Joonis 1. Teadmistepõhise otsustamise etapid



Allikas: Riigikontroll

5. Uuringutulemuste kasutamine otsustamisprotsessis sõltub nii välistest teguritest (poliitiline tahe, muudest allikatest kogutud info, osapoolte

[1] Nt „Teadmistepõhine Eesti 2014–2020“, „Elukestva õppe strateegia 2020“, „Laste ja perede arengukava 2012–2020“

seisukohad jm) kui ka uuringust endast. Olulist rolli mängib seejuures, kuidas uuring on tellitud. Esmalt peab olema tegelik vajadus saada teatud infot, mis uuringu tellimisel täpselt sõnastatakse ja uuringu tegijale edastatakse (*planeerimine*). Kvaliteetne ning ootustele vastava töö (*tulemus*) saamine eeldab ühtlasi uuringu tellija ja tegija pidevat koostööd, et tulemusi tõlgendada ning esilekerkinud küsimusi täpsustada (*teostamine*). Kõik need etapid on omavahel seotud, mõjutades üksteist ning seeläbi ka uuringu kasutatavust.

Aastatel 2010–2013 tellitud uuringud

Tarkade otsuste fondist (TOF) rahastatakse analüüse, uuringuid ja poliitikate elluviimise tulemuslikkust parandavaid arendustegevusi, mis aitavad muuta Eesti konkurentsivõimelisemaks ning soodustavad säästvat arengut.

Tarkade otsuste fond on loodud Euroopa Sotsiaalfondi toel, et soodustada kvaliteetsemate ja analüüsidel tuginevate otsuste tegemist.

Allikas: Riigikantselei

6. Uuringute tellimise ja rahastamise eest vastutab ministeerium või tema haldusala asutus ise. Peale enda eelarvest tellitavate uuringute on ministeeriumidel ja teistel asutustel võimalik uuringuid tellida ka Riigikantselei tarkade otsuste fondi (edaspidi ka TOF) kaudu.

7. Aastatel 2010–2013 on ministeeriumid ja nende haldusala asutused tellinud kokku enam kui 1300 uuringut, kulutades selleks ligikaudu 41 miljonit eurot riigi raha. Ulatuse ja sisu poolest on tellitud uuringud väga erineva tasemega, alates üksikküsimusi käsitlevatest eksperditöödest kuni pikaajaliste uurimisprojektideni (vt lisa „Aastatel 2010–2013 tellitud uuringud“ Riigikontrolli koduleheküljelt).

8. Kõikidest riigieelarve kuludest on uuringute kulud vaadeldud aastatel moodustanud 0,1–0,2%. Aastatel 2010–2012 kasvasid uuringute kulud 9,8 miljonilt eurolt aastas 13,6 miljonile eurole[2]. 2013. aastal kulutati uuringutele 7,7 miljonit eurot. Vähenemine võrreldes varasemate aastatega toimus peamiselt Keskkonnaministeeriumi (KKM) ja Põllumajandusministeeriumi (PõM) tellitud uuringute arvelt.

9. Haldusalade kaupa on uuringuid tellitud erineva aktiivsusega (vt tabel 1). On haldusalasid, kus tellitakse mitukümmend uuringut aastas (nt Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), samas kui teistes haldusalades uuringuid praktiliselt ei tellita (Välisministeerium). Osas haldusalades on peamiseks uuringute tellijaks olnud ministeeriumid (nt Justiits- ja Põllumajandusministeeriumi haldusala), teistes aga muud haldusala asutused (nt Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) puhul SA Innove, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) puhul Maanteeamet ja EAS).

10. Kõige rohkem uuringuid on tellinud ja selleks kõige rohkem raha kulutanud Keskkonnaministeerium ning tema haldusala asutused – aastatel 2010–2013 on tellitud 357 tööd kogumaksumusega 15,5 miljonit eurot. Samas moodustavad nende tellitud uuringutest suurema osa spetsiifilised keskkonnaseirega seotud tööd. Uuringute arvult järgnevad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Siseministeeriumi (SiM) haldusala, kus aktiivsemad tellijad on olnud vastavalt Maanteeamet, Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet.

11. Kui võrrelda omavahel ainult ministeeriumeid, on Keskkonnaministeeriumi järel aktiivsemalt uuringuid tellinud Põllumajandusministeerium[3] ja Siseministeerium. Enim raha uuringute

[2] 2012. aastal tellis Kaitseministeerium mitu pikaajalist uuringut kogusummas 3,6 miljonit eurot. Eelnevate aastatega võrreldes kulutas 2012. aastal uuringute tellimisele rohkem ka Keskkonnaministeerium.

[3] Vastuses Riigikontrolli päringule on Põllumajandusministeerium tellitud uuringute hulka arvanud ka riikliku programmi „Põllumajanduslikud rakendusuuringud ja arendustegevus

tellimiseks on Keskkonnaministeeriumi järel kulutanud Põllumajandusministeerium[4] ja Kaitseministeerium[5].

12. Riigikantselei tarkade otsuste fondi kaudu on ministeeriumid aastatel 2010–2013 tellinud 23 uuringut kogumaksumusega üle 700 000 euro. Uuringuid on TOFi kaudu tellinud pea kõik ministeeriumid (v.a Kaitse- ja Välisministeerium), aktiivsemad on olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (6 uuringut, kokku 234 084 eurot), Sotsiaalministeerium (SoM) (4 uuringut, kokku 135 422 eurot) ja Rahandusministeerium (RaM) (4 uuringut, kokku 96 748 eurot).

Tabel 1. Aastatel 2010–2013 tellitud uuringute arv ja maksumus haldusalade kaupa

Haldusala/asutus*	Uuringute arv	sh ministeeriumide tellitud uuringute arv	Uuringute maksumus (mln €)	sh ministeeriumide tellitud uuringute maksumus (mln €)
Keskkonnaministeerium	357	245	15,51	14,26
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	219	53	5,13	1,14
Siseministeerium	202	83	1,81	0,75
Põllumajandusministeerium	92	89	5,88	5,85
Haridus- ja Teadusministeerium	83	36	1,57	1,08
Rahandusministeerium	77	61	1,75	1,43
Sotsiaalministeerium	62	43	1,53	1,42
Kaitseministeerium	60	60	4,43	4,43
Kultuuriministeerium	43	20	0,89	0,36
Justiitsministeerium	24	24	0,49	0,49
Välisministeerium	4	4	0,02	0,02
Riigikantselei (sh TOFi uuringud)	57	–	1,70	–
Haigekassa	20	–	0,11	–
Töötukassa	14	–	0,10	–
Kokku	1314	718	40,93	31,22

* Päringuga olid lisaks ministeeriumidele hõlmatud järgmised asutused (*kursiivis* esitatud asutused uuringuid tellinud ei olnud): Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusala – *Keeleinspektsioon*, *Rahvusarhiiv*, Eesti Noorsootöö Keskus, SA Eesti Teadusagentuur, SA Innove, SA Archimedes, SA Kutsekoda, Spordikoolituse ja -teabe SA. Justiitsministeeriumi haldusala – *Andmekaitse Inspektsioon*, *Patendiamet*. Kaitseministeeriumi haldusala – *Kaitsevägi*, Kaitseressursside Amet. Keskkonnaministeeriumi haldusala – Maaamet, Keskkonnaamet, Keskkonnainspektsioon. Kultuuriministeeriumi haldusala – Muinsuskaitseamet, Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala – Konkurentsiamet, *Lennuamet*, Maanteeamet, Tarbijakaitseamet, Veeteede Amet, Tehnilise Järelevalve Amet, Riigi Infosüsteemi Amet, EAS, SA KredEx. Põllumajandusministeeriumi haldusala – Põllumajandusamet, PRIA, *Veterinaar- ja Toiduamet*, Maaelu Edendamise SA. Rahandusministeeriumi haldusala – Maksu- ja Tolliamet, Statistikaamet. Siseministeeriumi haldusala – Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Häirekeskus, 15 maavalitsust. Sotsiaalministeeriumi haldusala – Ravimiamet, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet, Tööinspektsioon. Lisaks Riigikantselei, Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa.

Allikas: asutuste vastused Riigikontrolli teabepäringule

aastatel 2009–2014“ raames rahastatud uuringud. Sisuliselt on tegemist teadus- ja arendustegevuse toetamisega, mitte uuringute tellimisega enda edasise tegevuse tarbeks. 2010–2013 rahastati programmi raames 38 uuringut kogusummas 4,3 miljonit eurot. Kui need uuringud välja arvata, tellis Põllumajandusministeerium 2010.–2013. aastal 51 uuringut maksumusega 1,55 miljonit eurot.

[4] Vt eelmine kommentaar.

[5] Kaitseministeeriumi uuringute maksumusest moodustavad suurema osa kaitsealased teadus- ja arendustegevuse uuringud kogumaksumuses 4 miljonit eurot. Samuti hõlmavad Kaitseministeeriumi uuringud kaitseotstarbelise infrastruktuuri rajamisega seoses tellitud tehnilisemat laadi uuringuid (nt mürauuringud).

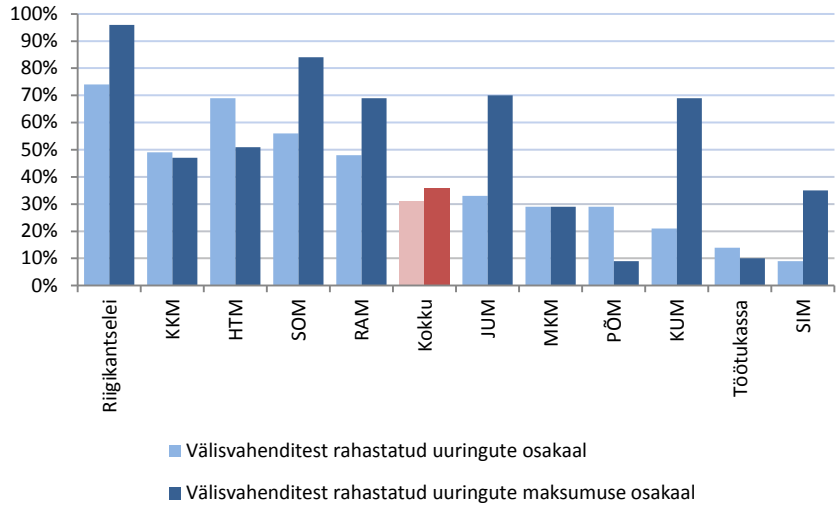
Teadmiseks, et

Keskkonnaministeerium on aastatel 2010–2013 tellinud KIKi kaudu 117 uuringut maksumusega 11,1 miljonit eurot.

13. Uuringute tellimiseks kasutatakse nii riigieelarvelisi kui ka välisvahendeid (peamiselt Euroopa Sotsiaalfondi, Euroopa Regionaalarengu Fondi, Norra Euroopa Majanduspiirkonna ning CO_2-kvoodi müügist laekunud raha). Lisaks on Keskkonnaministeerium tellinud ligi pooled enda uuringutest Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) kaudu.[6]

14. Kui KIKi kaudu tellitud uuringud välja jätta, siis on aastatel 2010–2013 tellitud uuringutest 31% tellitud välisvahendite kaasabil (vt joonis 2). Välisvahendite arvel rahastatud uuringute maksumus moodustab 36% kõikide uuringute maksumusest. Seega on välisvahendite abil tellitud eelkõige kallimaid uuringuid. Enim on välisvahendeid uuringute tellimiseks kasutanud Riigikantselei. Haldusaladest on välisvahendite arvel uuringuid tellinud kõige rohkem Sotsiaalministeerium.

Joonis 2. Aastatel 2010–2013 välisvahenditest rahastatud uuringute ja nende maksumuse osakaal kõikidest uuringutest haldusalade kaupa*



* Välja on jäetud Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu rahastatud uuringud (puudutab peamiselt Keskkonnaministeeriumi uuringuid). Välisministeeriumi ja Kaitseministeeriumi haldusalas ning haigekassas uuringuid välisvahendite arvel ei tellitud.

Allikas: asutuste vastused Riigikontrolli teabepäringule

15. Kuigi riik on viimastel aastatel olnud aktiivne uuringute tellija, puudub ülevaade, kas ja kuidas uuringutulemused rakendust on leidnud. Riigikontroll uuris, millistel põhjustel on ministeeriumid ja teised riigiasutused uuringuid tellinud ning kuidas uuringutulemusi rakendanud. Samuti hinnati, kas uuringute tellimise korraldus ministeeriumides toetab kvaliteetsete uuringute tellimist ning loob eeldused uuringute kasutamisele. Erinevaid analüüse ja järeldusi tehti viies ministeeriumis (Haridus- ja Teadus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus-, Sise- ja Sotsiaalministeerium) ja nende haldusala asutustes tellitud 56 uuringu põhjal (edaspidi valimisse kuulunud uuringud või analüüsitud uuringud), vt täpsemat uuringute nimekirja lisas A. Täpsemalt on auditi metoodika lahti kirjutatud peatükis „Auditi iseloomustus“.

[6] KIK rahastab uuringuid ELi tõukefondidest, CO_2-kvoodi müügist saadud rahast ning riigieelarvel põhinevate keskkonnaprogrammide kaudu. Auditi käigus kogutud info põhjal ei olnud võimalik eristada, millisest allikast konkreetne KIKi kaudu tellitud uuring oli rahastatud.

Kas uuringuid kasutatakse?

Kõik uuringud pole avalikkusele kättesaadavad

17. Riigi raha eest tellitud uuringud on avalik hüve ning need peavad olema kõigile kättesaadavad.[7] Uuringud peavad olema ministeeriumide ja muude riigiasutuste kodulehtedel avalikustatud ning lihtsasti leitavad. See soodustab nende laialdasemat kasutamist ning aitab avalikkusel paremini mõista ministeeriumide ja muude riigiasutuste tegevusi ning otsuseid. Samuti on see oluline info teistele riigiasutusele, kes uuringuid kavandades saaksid arvestada juba olemasolevate uuringutega ning seeläbi vältida dubleerimist ja raha raiskamist.

Kodulehed ei anna kiiret ülevaadet kõikidest tellitud uuringutest

18. Riigikontroll vaatas, kus ministeeriumid ja nende haldusala asutused oma kodulehel uuringuid avalikustavad. Ministeeriumide kodulehtede ja valimisse kuulunud uuringute põhjal kontrolliti, kas kõik uuringud on kodulehel avalikustatud ning kui lihtsasti on need leitavad. Uuringu mitteavalikustamise korral küsis Riigikontroll uuringu tellinud ametnikelt selle põhjust.

2014. a juunis võttis enamik ministeeriume kasutusele **ühtse ülesehituse ja kujundusega veebilehed**. Kõigi veebide avalehed on sarnase ülesehitusega, samast kohast on leitavad nii ülevaated asutuse eesmärkide ja tegevusvaldkondade kohta, uudised kui ka organisatsiooni kohta käiv info.

2014. a novembri lõpu seisuga ei olnud uuele kodulehele veel üle läinud Siseministeerium ja Kaitseministeerium.

Allikas: Riigikantselei

19. Kuigi Riigikantselei korraldatud ministeeriumide kodulehtede ühtlustamise tulemusena peaks kõikide ministeeriumide koduleht olema ühesuguse ülesehitusega, näitas kodulehtede vaatlus, et uuringute avalikustamise praktika erineb. 9-st uuele kodulehele üle läinud ministeeriumist 5-l on kodulehel sektsioonis „Uudised, pressiinfo“ eraldi uuringute, analüüside ja statistika alamleht. Kahel ministeeriumil on uuringute ja analüüside alamleht vastavalt sektsioonides „Ministeerium“ või „Tegevused“. Kahel uuendatud kodulehega ministeeriumil eraldi alamlehte uuringute ja analüüside avalikustamiseks ei olnud (Välis- ja Keskkonnaministeerium). Keskkonnaministeeriumi uuringud on avalikustatud valdkondlikel alamlehtedel. Seni uuendamata kodulehega Siseministeeriumil on alamleht uuringute avalikustamiseks sektsioonis „Avalik teave“, Kaitseministeeriumil eraldi sektsiooni uuringute avalikustamiseks ei ole.

20. Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehel on olemas eraldi uuringute ja statistika alamleht, kuid see juhatab edasi Tartu Ülikooli uuringute andmebaasi, kuhu Haridus- ja Teadusministeeriumi tellitud uuringud koondatud on. Kõikide uuringute kohta on andmebaasis lisatud ka lühitutvustus, mis võimaldab saada kiire ülevaate uuringu tellimise põhjustest ja sisust. Samas ei anna andmebaas kiiret ülevaatlikku pilti kõikidest tellitud uuringutest, mistõttu Riigikontrolli hinnangul on uuringute avalikustamine ministeeriumide kodulehtedel spetsiaalses uuringute sektsioonis siiski asjakohasem.

Tartu Ülikooli uuringute andmebaas on elektrooniliste materjalide hoidla, mis koondab elektroonilisi õppematerjale, lõputöid, publikatsioone jms.

Allikas: http://dspace.utlib.ee/dspace/

21. Kuigi 8-l ministeeriumil 11-st on kodulehel uuringute ja analüüside avalikustamiseks eraldi alamleht, ei ole seal kajastatud kõiki tellitud uuringuid. Osa uuringuid on avalikustatud hoopis kodulehe valdkondlikel alamlehtedel või eraldi teemalehtedel. Sellist praktikat uuringute avalikustamisel võis täheldada eelkõige Siseministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil, kuid ka teistel auditiga hõlmatud asutustel, mille kodulehel oli olemas eraldi uuringute sektsioon (nt Eesti Noorsootöö

[7] Avaliku teabe seaduse § 28 lõike 18 kohaselt on riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus kohustatud avalikustama tellitud uuringud ja analüüsid.

Keskus). Uuringute avalikustamine kodulehe eri sektsioonides muudab ülevaate saamise kõikidest asutuse tellitud uuringutest keeruliseks.

Näiteid uuringute avalikustamisest kodulehtedel

„Eestis erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste võrdlus Euroopa Liidu õigusaktides sätestatu ning teiste liikmesriikide praktikatega“ on avaldatud Siseministeeriumi kodulehel sisejulgeoleku valdkonna teemalehel. Uuringu leidmine ministeeriumi kodulehelt on keeruline: sisejulgeolek – toetused – raamprogrammid – solidaarsus ja rändevoogude juhtimine – Euroopa Pagulasfond.

„Noorsootöö kvaliteedi hindamise tulemuste ja kasutegurite analüüs“ on avalikustatud Eesti Noorsootöö Keskuse kodulehel noorsootöö kvaliteedi teemalehel hindamistulemuste all. Kodulehe sektsioonis „Uuringud, statistika, analüüsid“ all viidet uuringule ei ole.

„Eesti noortevaldkonna koolituspoliitika analüüs“ ei ole avaldatud SA Archimedes kodulehel, vaid noortega töötajatele suunatud teemalehel *www.mitteformaalne.ee*.

Veerand vaadeldud uuringutest polnud kodulehtedel avalikustatud

22. Riigikontroll vaatas, kas kõik valimisse kuulunud uuringud on asutuste kodulehtedel spetsiaalses uuringute sektsioonis või muudel alamlehtedel avalikustatud. Selgus, et vaatamata kohustusele tellitud uuringud avalikustada, pole seda veerandil juhtudest tehtud (vt tabel 2). Esines ka näiteid, kus kodulehel on avalikustatud vaid uuringu lühikokkuvõte (nt EASi tellitud „Eesti kui konverentsi sihtkoha potentsiaali uuring“) või uuringu põhjal koostatud toimetis/poliitikaanalüüs (nt Sotsiaalministeeriumi tellitud kollektiivseid töösuhteid käsitlevad uuringud).

Tabel 2. Analüüsitud uuringute avalikustamine asutuste kodulehel

Asutus	Avalikustatud	Ei ole avalikustatud
Haridus- ja Teadusministeerium	2	4 (sh 1 töös)
Eesti Noorsootöö Keskus	1	–
SA Innove	4	–
SA Archimedes	2	–
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	6	2
Maanteeamet	1	2
SA KredEx	1	–
EAS	2	1
Põllumajandusministeerium	8	–
Siseministeerium	5*	3
Sotsiaalministeerium	10**	2
Kokku	**42**	**14**

* sh 4 oli avalikustatud valdkondlikel teemalehtedel.
** sh üks tarkade otsuste fondi kaudu tellitud uuring, mis oli avalikustatud Riigikantselei kodulehel.

Allikas: Riigikontroll asutuste kodulehtede põhjal

23. Uuringute kodulehel avalikustamata jätmise põhjustena tõid uuringuid tellinud ametnikud intervjuudes välja näiteks selle, et uuring on tellitud asutuse sisemise töökorralduse tarbeks; töö sisu on vaja kaitsta võimalike konkurentide eest, aga ka poliitilisi põhjusi (nt soovi avalikustada uuring sobivamal hetkel). Kodulehtedele ei riputata väiksemamahulisi eksperditöid, mõne uuringu avalikustamine on ununenud.

Näiteid uuringute avalikustamata jätmise põhjenduste kohta

Uuringu „Eesti kui konverentsi sihtkoha potentsiaali uuring“ lõppraportit ei ole EASi kodulehel avalikustatud, kuna tegemist on spetsiifilise infoga ning ei soovita, et konkurendid selle info kergesti kätte saaksid. Kodulehel on avalikustatud uuringu ingliskeelne lühikokkuvõte ning huvilistele on raportit jagatud meili teel.

Uuringu X majasisene avalikustamisüritus toimus aprillis. Kodulehele ei ole uuringut üles pandud poliitilistel põhjustel. Minister soovib analüüsitulemustega välja tulla augustikuus.

Uuringut Y ei ole ministeeriumi kodulehel avalikustatud. See on seotud poliitiliste muudatustega ja seeläbi on muutunud soov teatavaid asju avalikustada ja mõningaid asju jällegi mitte. Eelmise ministri soov oli avaldada publikatsioon, milles oleksid ka need uuringute tulemused sees.

Terviklik ülevaade kõigist riigi tellitud uuringutest puudub

24. Ministeeriumid on tellinud uuringuid ka Riigikantselei tarkade otsuste fondi kaudu. Ministeeriumide kodulehekülgedel viiteid TOFi kaudu tellitud uuringutele aga ei leidu. Kuigi ametlik tellija on nende uuringute puhul Riigikantselei ning avalikustamiskohustus on temal, oleks vajalik info uuringu kohta koos viitega Riigikantselei lehele, panna üles uuringu tellimise algatanud ministeeriumi kodulehele. See tagaks terviklikuma ülevaate valdkonnas tellitud uuringutest.

25. Ministeeriumide intervjueeritud ametnikud ja ka uuringufirmade esindajad tõid mitmel korral välja, et vaja on keskset uuringute andmebaasi, mis sisaldaks ka uuringu lühikokkuvõtet ja uuringuga seotud märksõnu. Ühine andmebaas võimaldaks anda tervikliku pildi kõigist riigi tellitud uuringutest ning tagada uuringute kättesaadavus läbi aja. Näiteks toodi intervjuus välja, et ELi tõukefondidest rahastatud programmide raames on tehtud palju uuringuid, kuid kui programmid ära lõpevad, kaovad ka vastavad kodulehed ja analüüsid.

26. Riigikontrolli analüüs näitas, et kõik tellitud uuringud ei ole asutuste kodulehtedel avalikustatud või lihtsasti leitavad ning terviklik ülevaade kõikidest riigi raha eest tellitud uuringutest puudub. Samale järeldusele jõudis Riigikontroll ka oma 2005. aasta auditis „Uuringute avalikustamine“, kuid tollal tehtud soovitustele vaatamata esineb uuringute avalikustamisel siiani puudusi. Riigikontrolli hinnangul võib uuringute avalikustamata jätmine või avalikustamine kodulehe eri teemalehtedel pärssida nende kasutamist avalikkuse poolt ning soodustada uuringute tellimise dubleerimist.

Uuringuid kasutatakse, kuid kasutamise ulatust otsustamisprotsessis on keeruline tuvastada

27. Uuringute tellimisele kulutatud raha on kasutatud otstarbekalt, kui uuringust tõuseb mingisugune kasu. Uuring peab looma infot, mis aitab kaasa tegevuste planeerimisele ja/või (poliitika)otsuste kujundamisele. Avalikkusel peab huvi korral olema võimalik aru saada, kas ja kuidas riigi raha eest tellitud uuringu tulemused kasutust on leidnud.

28. Sõltuvalt sellest, millist otsustamisetappi uuring peaks toetama, sõltub ka see, kuidas uuringut on võimalik kasutada. Uuringu tellimise põhjusest tuleb lähtuda ka uuringu kasutamisele hinnangu andmisel. Näiteks probleeme väljaselgitava uuringu puhul ei saa eeldada, et sellele järgneb vahetult mingisugune muutus õigusaktis või dokumendis, pigem tõestab sedalaadi uuringu kasutamist see, kui on järgnenud mingisugused edasised sammud või protsessid. Samas, seniste tegevuste hindamiseks tellitud uuringule võiks sõltuvalt tulemusest järgneda ka muudatused vastavates õigusaktides või dokumentides.

29. Riigikontroll hindas valimisse kuulunud uuringute tellijatega tehtud intervjuude ning uuringute tellimise ja kasutamisega seotud dokumentatsiooni põhjal, millistel põhjustel ministeeriumid ja muud riigiasutused aastatel 2010–2013 uuringuid on tellinud, milleks neid on kasutanud ning kuivõrd hästi on uuringute kasutamine avalikkusele nähtav. Ministeeriumid ise ei ole tellitud uuringute kasutamist üldjuhul hinnanud.[8]

30. Ministeeriumidelt ja muudelt riigiasutustelt kogutud info põhjal eristusid üldistatult järgmised uuringute tellimise põhjused:

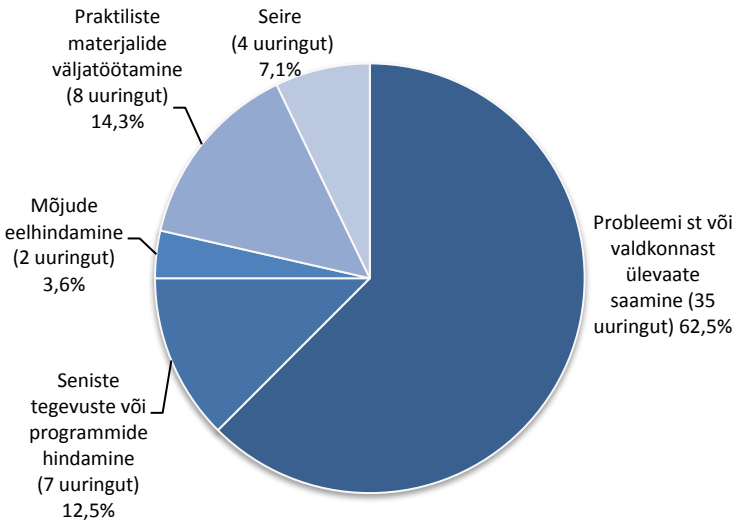
- probleemist või valdkonnast ülevaate saamiseks (nt „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengusuundumused“);
- seniste tegevuste või programmide hindamine (nt „Kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia vahehindamine“);
- mõjude eelhindamine (nt „Lastekaitseseaduse mõju eelanalüüs“);
- praktiliste materjalide väljatöötamine või tegevuste ettevalmistamine (nt „Ettevõtluse toetusmeetmete mõjude hindamise metodoloogia“, „Eesti rahvusliku liiklusohutusprogrammi 2003–2015“ kolmanda etapi rakendusplaani aastateks 2012–2015 väljatöötamine“);
- seire ehk järjepidev info kogumine mingite näitajate väljaselgitamiseks (nt „Eesti majanduslikku seisundit iseloomustavate konjunktuuribaromeetrite koostamine“, „Põllumajandustoodete kohta turu- ja hinnainfo kogumine“).

[8] Uuringute tellimist ja tulemuste kasutamist on hinnanud HTMi siseauditiosakond 2011. a tehtud auditi raames. Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakonnal valmis 2011. a konsultatsioonitöö riiklikest programmidest rahastatud rakendusuuringute kohta, mis hõlmas muu hulgas tulemuste rakendamist. Kaitseministeeriumi haldusalas on Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus 2011. a analüüsinud Eesti kaitsealast teadus- ja arendustegevust.

Enim uuringuid on tellitud valdkondadest või probleemidest ülevaate saamiseks

31. Analüüsitud 56 uuringust valdav osa (63%) oli tellitud mitmesugustest probleemidest või valdkondadest ülevaate saamiseks (vt joonis 3). See oli peamine uuringute tellimise põhjus kõigi valimisse kuulunud ministeeriumide haldusalade puhul. Muudel põhjustel (vt p 30) oli uuringuid tellitud vähem ning haldusalade kaupa suuri erinevusi ei esinenud. Seire-eesmärgil olid uuringuid tellinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Põllumajandusministeerium.

Joonis 3. Analüüsitud uuringute (56) tellimise põhjused



Allikas: Riigikontroll

32. Kuna viimastel aastatel on koostatud uusi arengukavasid ning käimas on Euroopa Liidu tõukefondide uue perioodi ettevalmistamine, on enamik valimisse kuulunud uuringuid ametnike sõnul tellitud ja kasutatud just nende tegevustega seonduvalt. Näiteks Sotsiaalministeeriumi uuringud on tellitud valdavalt reformide ettevalmistamiseks (nt töövõimetoetuse reform), Põllumajandusministeerium on tellinud uuringuid arengukavade koostamiseks, Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium uue perioodi programmide kujundamiseks.

33. Võttes arvesse uuringu tellimise põhjusi, hindas Riigikontroll objektiivsetele näitajatele tuginedes, kas tellitud uuringuid on asutuste edasises töös kasutud. Riigikontroll pidas uuringu kasutamist tõendatuks, kui leiti kinnitus vähemalt ühele järgmistest kriteeriumitest:

- uued tegevused, programmid või materjalid on välja töötatud (st valminud on mingi konkreetne dokument või eelnõu);
- uuringule on asjakohastes dokumentides viidatud;
- leidub vähemalt üks sisuline seos uuringutulemuste ja asutuse edasises tegevuses / valdkonna edasistes tegevussuundades.

Seireks tellitud uuringute kasutamine arvati tõendatuks, kui uuringu-tulemused olid avalikult kättesaadavad ning neid on tutvustatud.

Kõikide uuringute kasutamisele ei ole võimalik ühest kinnitust leida

34. Valimisse kuulunud uuringute kasutamise analüüs näitas, et kõik kriteeriumid olid täidetud ehk kasutamine oli selgelt tõendatud vaadeldud uuringutest 46% puhul (vt tabel 3). Ülejäänud uuringute puhul võis leiduda küll märke uuringu kasutamisest, kuid konkreetseid seoseid oli raskem tuvastada. Osa uuringute puhul on selgeid märke kasutamisest ka vara oodata, kuna uuringud on alles hiljuti valminud ja protsessid, mille tarvis uuringud on tellitud, alles käivad (nt on ministeeriumid alles valmistamas ette programme uueks ELi tõukefondide perioodiks).

35. Avalikest dokumentidest (arengukavad, seaduseelnõud või nende seletuskirjad) on enamasti võimalik leida teemasid, mis ühtivad mingiski ulatuses uuringus väljatooduga. Samas ei ole nendes dokumentides viiteid uuringutele sageli esitatud. Seetõttu pole ka teada, millistele infoallikatele tuginedes otsused on tehtud (dokumendid on koostatud) ning kas ja millise panuse tellitud uuring otsustamisprotsessi on andnud.

Tabel 3. Analüüsitud uuringute kasutamine

Kriteerium	HTM	MKM	PõM	SiM	SoM	Kokku
Õigusakt, arengukava vm dokument on välja töötatud	*7*	*9*	*6*	*6*	*5*	*33*
Uuringule asjakohastes dokumentides on viidatud	*5*	*6*	*3*	*3*	*7*	*24*
Sisuline seos uuringutulemuste ja asutuse / valdkonna edasiste tegevussuundade vahel	*13*	*12*	*6*	*8*	*9*	*48*
Kõik kriteeriumid on täidetud	4	6 + 3*	4 + 1*	3	5	22 + 4*
Ühtegi kriteeriumit pole täidetud	0	0	0	0	3	3
Kokku uuringuid	**13**	**12 + 3***	**7 + 1***	**8**	**12**	**52 + 4***

* Seireuuringud

Allikas: Riigikontroll

Kõik uuringud ei loonud ametnike hinnangul uut infot

36. Valimisse kuulunud ministeeriumide küsitletud ametnikud suutsid enamikul juhtudel selgitada, mis uuringutulemustest edasi on saanud ja kuidas neid töös arvesse on võetud. Siiski esines ka üksikuid juhtumeid, kus uuringutulemusi pole poliitilistel põhjustel täies ulatuses kasutatud või ei osatud uuringutulemuste kasutamist selgitada, kuna tulemuste potentsiaalseks kasutajaks oli teine ministeerium.

Teadmiseks, et

kui tavapäraselt on riikliku tähtsusega rakenduskavade koostamine ministeeriumide või riigiasutuste põhitöö, siis „Eesti rahvusliku liiklusohutusprogrammi 2003–2015“ rakendusplaani aastateks 2012–2015 töötas Maanteeameti tellimusel välja Tallinna Tehnikaülikool. Rakendusplaani koostamise tellimist väljast põhjendati ressursinappusega.

37. Seega, kui ametnike selgitusi üldistada, ei saadud uuringuga alati uut infot, kuid uuringut peeti siiski vajalikuks muudel põhjustel, nagu näiteks välise osapoole kaalukam või sõltumatu arvamus, kindlustunde saamine probleemi olemasolu kohta või probleemi laialdasem teadvustamine. Uuringuid telliti ka sel põhjusel, et oma otsustele piisavat tuge saada – sisuliselt ei tehtud sellistel juhtudel tõenduspõhist poliitikat (*evidence based policy making*), vaid loodi poliitikapõhiseid teadmisi (*policy based evidence making*). Analüüsitud uuringute hulgas leidus ka selline näide, kus väliselt osapoolelt telliti töö, mis on ametnike ülesanne.

Näiteid ametnike selgitustest uuringute vajalikkuse kohta

„Uuringute tulemuste selgumisel tundub sageli, et uuringuga ei saadud otseselt midagi uut teada. Sellegipoolest võetakse tulemusi arvesse ning otsuseid ei tehta kõhutunde põhjal. Uuringutulemused annavad kindlustunnet ja kinnitavad

> probleemi olemasolu ning on abiks uute meetmete kavandamisel.“
>
> „Mõned ministeeriumi tellitud uuringud on kasulikud vaid seetõttu, et juhtida olulisele teemale tähelepanu. Sageli tuleb uuringute tulemustest välja see, mida ministeerium juba teab. Tihtilugu on see taotluslik, kuna soovitakse, et keegi kinnitaks ministeeriumi öeldut.“
>
> „Kui päris aus olla, siis selle töö tulemusena otseselt midagi uudist ei olnud. Töö peamine väärtus oli saada kokkuvõte väliselt osapoolelt. Tööl on hoopis teine kaal, kui mõne ametniku asemel on sellise kokkuvõtte teinud mõni väline spetsialist.“
>
> „Uuringu väljast tellimise peamiseks põhjuseks võib pidada vajadust sõltumatu hinnangu järele. Teisestele andmeallikatele tuginedes on loomulikult võimalik ka ise mõjuanalüüs koostada, kuid see ei pruugi tagada avalikkuse kindlust analüüsi neutraalsuses. Ministeeriumi analüüsiosakond ei sõltu kuidagi poliitilisest tahtest, kuid väljapoole ei pruugi see nii paista. Uuringufirmade sõltumatuses pole samas kunagi kaheldud.“
>
> „Aastatel 2007–2011 oli päevakorras gümnaasiumite ja põhikoolide lahutamine, mis aga ministri poolt tagasi võeti. Ilmselt oli selleks liiga vähe argumente ning oli vaja täiendavat välist infot, mis seda otsust toetaks.“

38. Samas leidus ka positiivseid näiteid, kus uuringud olid väga hästi õnnestunud ning uuringutulemusi on kasutatud laiemalt, kui esialgu loodetud. Näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud uuringu „Digi-TV ja mobiiltelefoni kasutusvõimalused avalike teenuste osutamisel“ kasutamine on tellija sõnul olnud isegi laiem, kui uuringu tellimise hetkel osati arvata.

> „Elemendid sellest uuringust on jõudnud väga erinevatesse poliitikadokumentidesse ja projektidesse ning vaatamata sellele, et tegemist on juba mitme aasta taguse uuringuga, tuntakse selle vastu jätkuvalt huvi“.

39. Teistes riikides tehtud empiirilised uuringud on näidanud, et uuringutel on harva otsesed ja lihtsalt märgatavad mõjud. Uuringutulemused ei anna poliitikakujundajatele otseseid vastuseid, vaid pigem infot, mis mõjutavad nende teadmisi probleemidest. Tavaliselt ei muudeta õigusakte ühest uuringust saadud soovituste põhjal, vaid pigem laiemate ideede ja üldiste tähelepanekute baasil.

40. Kokkuvõttes näitas analüüs, et sarnaselt teiste riikidega kasutatakse ka Eestis uuringuid otsustamisprotsessis pigem taustainfo ja toetava materjalina kui otsese sisendina. Uuringute kasutamise ulatust ja nende lisandväärtust teadmistepõhises poliitikakujundamises ei ole alati võimalik tuvastada.

Uuringutele viitamine arengukavades, õigusaktides ja nende seletuskirjades ei ole ühtlane

41. Kui uuring on tellitud konkreetse arengukava või õigusakti koostamiseks, peab vastavas dokumendis või selle seletuskirjas olema

uuringule ka viidatud. See võimaldab huvitatud osapooltel vajaduse korral uuringutulemustega lähemalt tutvuda ning aitab kaasa otsustamisprotsessi läbipaistvusele.

42. Viimastel aastatel on valminud mitmed uued arengukavad ning uuendatud või uuendamisel on mitmed seadused. Uuringute analüüs näitas, et osa viimaste aastate uuringutest on tellitud selleks, et saada erinevate arengukavade ja õigusaktide koostamiseks infot. Näiteks HTMi, SA Archimedes ja SA Innove aastatel 2010–2013 tellitud uuringutest 20% ning MKMi, SA KredEx ja EASi uuringutest 15% võib seostada mõne arengukava või selle rakendusplaani või õigusakti koostamisega.

Kõigile arengukava koostamiseks tellitud uuringutele ei ole viidatud

43. Riigikontroll võttis valimisse kuulunud viies valitsemisalas vaatluse alla kõik aastatel 2013–2014 valitsuse heakskiidu saanud valdkondlikud arengukavad ning kontrollis uuringutele viitamist arengukavades, nende seletuskirjades või muudes nende koostamisega seotud dokumentides. Riigikontroll eeldas, et kui arengukava tarbeks on tellitud uuring, siis on sellele arengukavas või selle seletuskirjas viidatud.

44. Arengukavade ja nendega seotud dokumentide analüüs näitas, et arengukavad on oma tasemelt väga erinevad ning uuringutele viitamise praktika varieerub (vt tabel 4). On arengukavu, mille sisust, seletuskirjast või taustamaterjalidest on võimalik leida põhjalik loetelu kasutatud materjalidest, sh tellitud uuringutest (nt noortevaldkonna arengukava), samas kui osa arengukavade puhul on viidatud vaid üksikutele materjalidele või puuduvad viited üldse.

Tabel 4. Kasutatud materjalidele (sh tellitud uuringutele) viitamine aastatel 2013–2014 valitsuse kinnitatud arengukavades ja nende seletuskirjades (viie valitsemisala põhjal)

Arengukava	Kas on tellitud uuringuid?	Kas tellitud uuringutele on viidatud?	Kas leidub viiteid muudele uuringutele?	Kommentaar
Haridus- ja Teadusministeerium				
Noortevaldkonna arengukava 2014–2020 (2013)	jah	jah	jah	**Arengukavas** viited kasutatud materjalidele, sh tellitud uuringutele. **Arengukava seletuskirjas** esitatud põhjalik loetelu kasutatud materjalidest, sh tellitud uuringutest
Eesti teadus- ja arendus-tegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“ (2014)	ei	–	jah	**Arengukavas** viited kasutatud materjalidele
Eesti elukestva õppe strateegia 2020 (2014)	jah	jah	jah	**Arengukavas** viited kasutatud materjalidele, sh ministeeriumi tellitud/rahastatud uuringutele
Rahvuskaaslaste programm 2014–2020 (2014)	ei	–	ei	Viited uuringutele puuduvad
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium				
Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020 (2013)	jah	jah	jah	**Arengukavas** viited kasutatud materjalidele, sh ministeeriumi tellitud uuringutele
Eesti riiklik turismiarengukava 2014-2020 (2013)	jah	ei	ei	Viited uuringutele puuduvad

Eesti infoühiskonna arengukava 2020 (2013)	jah	jah	jah	**Arengukavas ja selle taustadokumentides** viidatud paljudele kasutatud materjalidele, sh MKMi ja teiste ministeeriumide tellitud uuringutele
Küberjulgeolekustrateegia 2014–2017. *Kokkuvõte* (2014)	ei	–	ei	Viited uuringutele puuduvad
Transpordi arengukava 2014–2020 (2014)	jah	ei	jah	**Arengukavas** üks viide uuringule
Põllumajandusministeerium				
Eesti maaelu arengukava 2014–2020 (2014)	jah	jah	jah	**Arengukavas** viited paljudele kasutatud materjalidele, sh ministeeriumi tellitud uuringutele
Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskava 2014–2020 (2014)	jah	jah	jah	**Arengukavas** viited paljudele kasutatud materjalidele, sh ministeeriumi tellitud uuringutele
Siseministeerium				
Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 (2014)	jah	jah	jah	**Arengukavas** ja **seletuskirjas** viited paljudele kasutatud materjalidele, sh ministeeriumi tellitud uuringutele
Sotsiaalministeerium				
Täiendatud „Laste ja perede arengukava 2012–2020“ (2013)	ei	-	jah	**Arengukavas** põhjalik loetelu kasutatud materjalidest, sh ministeeriumi tellitud uuringutele

* Arengukava valdkonnas aastatel 2010–2013 tellitud uuringud

Allikas: Riigikontrolli infopäring asutustele, arengukavad ja nende seletuskirjad

Kutsehariduse valdkonnas on tellitud mitmeid uuringuid praktiliste tegevuste korraldamiseks

45. Suuremad muudatused õigusaktides on toimunud näiteks kutsehariduse valdkonnas. 12.6.2013 võeti vastu uus kutseõppeasutuse seadus ning muudeti selle rakendusakte. Aastatel 2010–2013 on kutsehariduse valdkonnas tellitud kokku 14 uuringut kogumaksumusega *ca* 170 000 eurot. Uuringuid on tellinud Haridus- ja Teadusministeerium (sh TOFi kaudu), SA Innove ja SA Kutsekoda. Kuna kutseõppeasutuse seaduse koostamiseks välistelt osapooltelt uuringuid ei tellitud, siis ei leidu seaduse seletuskirjas ka viiteid uuringutele. Suur osa tellitud uuringutest valmisid aastatel 2012–2013, mil kutseõppeasutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri olid juba valmis. Ametnike sõnul on tellitud uuringud loonud taustainfo eri rakendusaktide koostamisele ning olnud sisendiks praktiliste tegevuste kujundamisel.

Heaks eeskujuks uuringutele viitamisel on Sotsiaalministeerium

46. Positiivse näite uuringutele viitamise kohta saab tuua Sotsiaalministeeriumis ettevalmistatud seaduseelnõude põhjal. Näiteks lastekaitse seaduse[9] koostamise tarbeks on Sotsiaalministeerium 2013. aastal tellinud kaks uuringut – „Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs“ ja „Lastekaitseseaduse eelnõu mõjuanalüüs“. Mõlemale uuringule on eelnõu seletuskirjas viidatud ning uuringutulemusi on seletuskirja mitmes kohas põhjalikult kajastatud. Lisaks enda tellitud uuringutele leidub lastekaitseseaduse eelnõus viiteid ka mitmetele teistele teemakohastele uuringutele. Samuti võib leida viiteid mitmele ministeeriumi tellitud

[9] Lastekaitseseadus 677 SE, algatatud Riigikogus 2.6.2014

uuringule, näiteks töövõimetoetuse seaduse eelnõust[10] ja koostamisel olevat peretoetuste rohelist raamatut tutvustavalt veebilehel.[11]

Uuringuid on kasutatud nende reformide ettevalmistamiseks, mis poliitilistel põhjustel on kulgenud aeglaselt või jäänud ellu viimata

47. Samas leidub ka näiteid, kus teatud valdkonnas on aastate vältel tellitud mitmeid uuringuid, kuid tähtsad otsused on sellele vaatamata tegemata. Näiteks on pikalt räägitud üldhariduskoolide koolivõrgu korrastamise vajalikkusest. Haridus- ja Teadusministeerium on aastatel 2010–2013 koolivõrgu korrastamisega seoses tellinud neli uuringut kogumaksumusega *ca* 56 000 eurot: „Gümnaasiumihariduse korralduse analüüs", „Eesti põhikoolide projekteerimine", „Koolivõrgu optimeerimine" ning „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020". Lisaks nimetatud uuringutele on HTM ka varem tellinud koolivõrguga seonduvaid uuringuid ning teinud ka ise mitmeid analüüse. Riik on alustanud riigigümnaasiumide loomisega, kuid suuremaid korrektuure kohalike omavalitsuste koolivõrgus ei ole toimunud.

Teadmiseks, et

Siseministeerium on aastatel 2010–2013 tellinud omavalitsuskorralduse reformiga seotud teemadel 9 väikesemahulist eksperdiarvamust kogumaksumusega 27 500 eurot.

48. Sarnase näite võib tuua seoses omavalitsuste teemaliste uuringute tellimisega Siseministeeriumis. Aastate vältel on tellitud mitmeid omavalitsuste koostööd ning tõmbekeskusi puudutavaid uuringuid, mida on võetud arvesse omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu koostamisel. Reform on aga kulgenud vaevaliselt ning praegune valitsuskoalitsioon ei plaani pikalt ettevalmistatud tõmbekeskustel põhineva eelnõuga jätkata. See on näide selle kohta, et uuringuid on küll kasutatud seadusemuudatuse ettevalmistamiseks, kuid poliitilise tahte tõttu on muudatused jäänud tegemata. See seab omakorda kahtluse alla uuringute tellimisele kulutatud raha otstarbeka kasutamise ning reformiga jätkamisel tuleks uusi uuringuid tellida väga kaalutletult.

49. Kokkuvõttes näitas Riigikontrolli analüüs, et tellitavad uuringud leiavad enamasti kasutust, kuid pigem taustainfo kui otsese sisendina. Kõrvalseisjatel ei ole uuringute kasutamist objektiivsetele näitajatele tuginedes võimalik lihtsasti jälgida, sest uuringutele viitamine on ebaühtlase tasemega. Riigi raha otstarbekas kasutamises võib kahelda uuringute puhul, mis on tellitud seadusemuudatuste ettevalmistamiseks, kuid mis poliitilise otsustamatuse tõttu on jäänud kehtestamata.

50. Riigikontrolli soovitused kõikidele ministritele:

- Tagada kõigi tellitud uuringute avalikustamine ja lihtne leitavus ministeeriumi kodulehel. Lisainfona esitada kodulehel lühike kirjeldus uuringu tellimise põhjuste ja peamiste tulemuste kohta. See soodustab uuringute laialdasemat kasutamist ning võimaldab avalikkusel paremini mõista ministeeriumide jt riigiasutuste otsuste sisu.

- Tagada tellitud uuringute kasutamine asjakohaste arengukavade, õigusaktide, mõjuanalüüside jt oluliste töödokumentide väljatöötamisel, lisades kasutatud uuringutele viited. See võimaldab huvitatud osapooltel mõista, millele riigi otsused tuginevad, ja suurendab otsustamisprotsessi läbipaistvust.

[10] Töövõimetoetuse seadus 678 SE, algatatud Riigikogus 2.6.2014

[11] http://lapsedjapered.sm.ee/peretoetuste-ja-teenuste-roheline-raamat.html

Välisministri vastus: peame sarnaselt Riigikontrolliga oluliseks uuringute avalikustamist välisveebis. Lähtuvalt auditi soovitustest lisab Välisministeerium oma kodulehele alalehekülje tellitud ja teostatud uuringute avaldamiseks.

Keskkonnaministri vastus: toodud soovitusega Keskkonnaministeerium nõustub.

Kultuuriministri vastus: Kultuuriministeerium koondab juba praegu olulisemad uuringud oma kodulehele eraldi uuringute rubriiki (http://www.kul.ee/et/uudised/uuringud), samuti on valdkondlikud uuringud kättesaadavad vastavate tegevusvaldkondade alt (nt http://www.kul.ee/et/tegevused/kultuuriline-mitmekesisus/loimumine). Kodulehel ei ole kajastatud teatud otsuste tegemiseks tellitud taustainfomaterjale ning telekanalite- ja raadioprogrammi seireuuringuid, mis ei hõlma endas otseselt analüüsi ning mis ei kajastu ka ministeeriumi uuringuteplaanis.

Tellitud uuringutest parema ülevaate andmiseks lisab Kultuuriministeerium kodulehe uuringute rubriiki aasta jooksul kavandatavate uuringute nimekirja ning jälgib, et kõigi tellitud uuringute tulemused oleksid samast kohast kättesaadavad. Uuringute kasutamise hõlbustamiseks lisab Kultuuriministeerium uuringute nimekirja juurde lühikesed sisukirjeldused.

Kõik Kultuuriministeeriumi poolt tellitud uuringud on tellitud otsuste tegemiseks (sh arengukavade, õigusaktide vm töödokumentide koostamiseks) ja/või teatud trendide jälgimiseks ajas (mõõdikud). Kultuuriministeerium pöörab edaspidi rohkem tähelepanu sellele, et uuringutele oleks dokumentides ka korrektselt viidatud.

Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: seoses sellega, et uuringu tellimise eesmärk on kirjeldatud juba hankedokumendis, mis on kättesaadav riigihangete registris, ei ole iga uuringu või analüüsi kohta vastava info eraldi lisamine mõistlik. Uuringu tulemustega on võimalik tutvuda kodulehel oleva uuringuraporti kokkuvõtte/järelduste osas. Lisame teadmiseks, et seoses ministeeriumide kodulehtede ühtlustamisega ja info ülekandmisega uuele veebiplatvormile, mis on aeganõudev protsess, võib olla tekkinud puudusi uuringute avaldamisel, mida järjest parandatakse.

Ettevõtlus- ja väliskaubandusministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi spetsialistid uurisid põhjalikult kontrolliaruande eelnõu tähelepanekuid ja hinnanguid ning järeldasid, et Riigikontrolli ettepanekud on asjakohased, konkreetsed ja vajalikud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium liigub selles suunas, et tagada tellitud uuringute parem avalikustamine ministeeriumi kodulehel.

Justiitsminister, põllumajandusminister ja siseminister nõustusid soovitustega.

51. **Riigikontrolli soovitus riigisekretärile:** tagada uuringute lihtne kättesaadavus veebikeskkonnas, luues selleks koostöös ministeeriumidega keskse andmebaasi, et koondada kõikide riigiasutuste tellitud uuringud.

Riigisekretäri vastus: kontrolliaruande eelnõus viidatud Riigikantselei ülesanne, mis tuleneb programmist „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“, on seotud poliitikauuringute tellimise ja tulemuste levitamise parandamisega. Oleme sellele ülesandele lähenenud peamiselt meil kasutada olevate hoobade abil, milleks on ministeeriumide juhendamine TOF-st rahastatavate uuringute lähteülesannete väljatöötamisel, uuringuhangetesse kaasamises ning töö seire ja tulemuste vastuvõtmisesse kaasamises. Seega võib öelda, et lähteülesannete nõuded saavad ministeeriumidele kohustuslikuks seeläbi, kui nad otsustavad TOF kaudu uuringut või mõjuanalüüsi taotleda. Samuti oleme nõudnud uuringute algatajatelt sidusrühmade ja meedia esindajate kokku kutsumist uuringutulemuste tutvustamiseks, et saavutada maksimaalset kõlapinda uuringust potentsiaalselt huvitatud osapoolte seas. Kõik TOF-st rahastatud uuringuaruannete tulemused on avaldatud Riigikantselei kodulehel.

Mis puutub uuringute andmebaasi loomist, siis oleme seisukohal, et senine Riigikantselei tellitud poliitikauuringute ja eriti mõjuanalüüside arv (seni tehtud kolm) ei ole olnud piisav, et algatada eraldi andmebaasi katseprojekti märksõnapõhise otsingu väljatöötamiseks, mille eelduseks on omakorda kõigi uuringute metaandmetega varustamine. Esialgne analüüs on näidanud, et selline töö vajab algusest peale väga head läbimõtlemist ja on suhteliselt ressursimahukas. Kuna ka uuest struktuurivahendite perioodist jätkatakse mõjuanalüüside rahastamist, on põhjust selle küsimuse juurde tagasi tulla 2016. aastal pärast uue programmperioodi tegevuste käivitamist.

Seega on Riigikontrolli soovituste valguses riigisekretärile küsimus sellest, mis hetkel on olemasoleva kogemuse ja ettevalmistuse pinnalt põhjendatud soovitustes välja pakutud tegevuste, andmebaasi loomine ja uuringu lähteülesannete ühtsete nõuete kehtestamine, skaleerimine ministeeriumideüleseks.

Leian, et Riigikantselei põhiline tegevus peaks 2015. aastal keskenduma struktuurivahendite programmperioodist 2015–2020 ette nähtud mõjuanalüüside rahastamise jätkamise ja mõjude hindamise süsteemi edasiarendamisele. Sellega seoses on kavas tutvustada mõjuanalüüside tellimise korda, mh ka mõjuanalüüsideks vajalike uuringute lähteülesannete ühtseid nõuded ministeeriumidele 2015. a alguses. Kuivõrd need on universaalselt rakendatavad ministeeriumide ja teiste riigiasutuste teistsuguste uuringute lähteülesannete ettevalmistamisele, saab selgeks arutelude käigus. Vastavalt esialgsele tagasisidele käivitatakse täiendavad arutelud ja vajadusel korrigeeritakse nõudeid 2016. aastal.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll leiab, et Riigikantselei on valitsusasutus, kelle eesmärk on toetada Vabariigi Valitsust ja peaministrit poliitika kujundamisel ja elluviimisel ning aidata tagada head riigivalitsemist. Nagu audit näitas, leidsid nii ministeeriumide kui ka uuringufirmade esindajad, et on vaja keskset uuringute andmebaasi, mis sisaldaks ka uuringu lühikokkuvõtet ja uuringuga seotud märksõnu. Ühine andmebaas võimaldaks anda tervikliku pildi kõigist riigi tellitud uuringutest ning tagada uuringute kättesaadavus läbi aja. Näiteks toodi intervjuus välja, et ELi tõukefondidest rahastatud programmide raames

on tehtud palju uuringuid, kuid kui programmid ära lõpevad, kaovad ka teemakohased kodulehed ja analüüsid. Lisaks selgus, et kõik tellitud uuringud ei ole asutuste kodulehtedel avalikustatud või lihtsasti leitavad ning terviklik ülevaade kõikidest riigi raha eest tellitud uuringutest puudub. Riigikontrolli hinnangul võib uuringute avalikustamata jätmine või avalikustamine kodulehe eri teemalehtedel pärssida nende kasutamist ning soodustada uuringute tellimise dubleerimist.

Mida saaks uuringute kavandamisel ja tellimisel paremini teha?

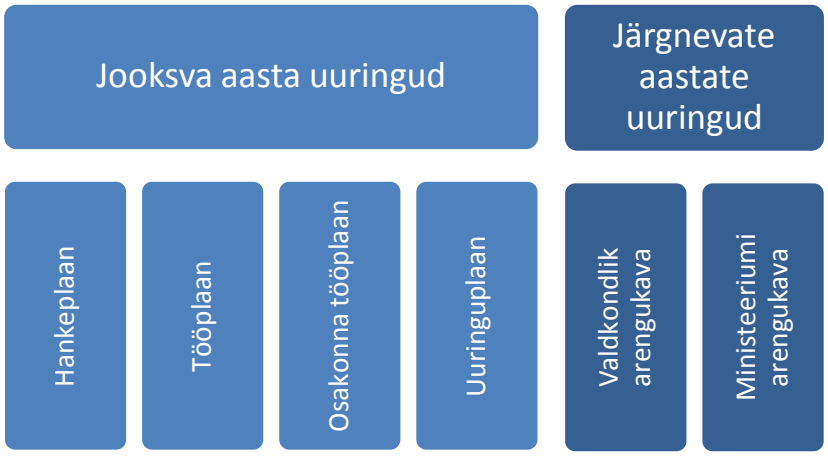
Info kavandatavate uuringute kohta peab olema avalik ning kättesaadav

52. Et otsustada uuringu vajaduse üle, soodustada koostööd ja vältida dubleerimist ning raha raiskamist, peaks riigiasutustel olema võimalik lihtsal viisil teada saada, milliseid uuringuid on teised asutused varem tellinud ning milliseid on plaanis tellida. Samasugune teave peaks olema kättesaadav ka avalikkusele.

Riigiasutustel on raske leida infot teiste asutuste kavandatavate uuringute kohta

53. Auditiaruande esimene peatükk tõi esile asjaolu, et mitmete valminud uuringute kohta pole info asutuse kodulehel kättesaadav. Veelgi keerukam on leida infot käimasolevate ja kavandatavate uuringute kohta. Valdavalt avaldavad ministeeriumid kavandatavad uuringud osana iga-aastasest ministeeriumi tööplaanist, vahel ka osakonna tööplaanist. Kui esimesed neist peaksid olema avalikkusele kättesaadavad, siis osakondade tööplaane enamasti ei avaldata. Olulisemate uuringute kavandamine on vahel sisse kirjutatud ka ministeeriumi arengukavasse. Lisaks võivad uuringud, mille tellimiseks soovitakse korraldada hange, olla kajastatud ka ministeeriumi hankeplaanis (vt joonis 4).

Joonis 4. Kust leiab infot ministeeriumide kavandatavate uuringute kohta?



Allikas: Riigikontroll

54. Osas ministeeriumides koostatakse küll eraldiseisvaid uuringute plaane, kuid need on enamasti majasisesed dokumendid. Seesugune uuringute plaan on olemas Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumis, Haridus- ja Teadusministeeriumis (tööplaani lisana), Rahandusministeeriumis (tegevuskava lisana), Sotsiaalministeeriumis, Siseministeeriumis ja alates 2014. aastast ka Kultuuriministeeriumis.

55. Valdavalt on uuringud ette plaanitud ühe aasta kaupa nagu teised tööplaanis olevad tegevused. Vajaduse korral lisatakse neid aga uuringu- või tööplaani ka aasta jooksul. Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium ning Kultuuriministeerium on astunud samme ka pikaajalisemate uuringuplaanide koostamiseks, viimane koguni viie aasta pikkuse plaani loomiseks. Hetkel on ministeeriumides pikaajalisemalt ette plaanitud kõige olulisemad või kordusuuringud ja nende kohta võib infot leida näiteks valitsemisala arengukavast.

56. Uuringuplaan on hetkel avalikustatud ainult Haridus- ja Teadus-ministeeriumis, kus see moodustab tööplaani lisa. Ühe põhjendusena, miks ministeeriumid ei soovi uuringuplaane avalikustada, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toonud näite, et kuna uuringute plaanis sisaldub ka kavandatud maksumus, ei soovita plaani avalikustada, sest võimalikud pakkujad saaksid teada, kui palju on uuringu maksumuseks kavandatud.

57. Riigikontrolli hinnangul on asjast huvitatud isikutel praegu minis-teeriumide kavandatud uuringute kohta teabe hankimine oluliselt raskendatud. Info kavandatavate uuringute kohta on esitatud erinevates dokumentides, millest paljud on kas raskesti leitavad või millele puudub ligipääs hoopiski. Puudulik riigiasutuste vaheline infovahetus takistab omavahelist koostööd uuringute tellimisel ja soodustab uuringute dubleerimist ning riigi raha mittesäästlikku kasutust. Sama arvamust kinnitasid ka intervjueeritud uuringufirmade esindajad, kes leidsid, et asutuste koostööd ja teadlikkust teiste poolt tellitavatest uuringutest parendaks uuringuaruannete koondamine ühele veebilehele.

Koostöö uuringute tellimisel peaks olema tihedam, et soodustada uuringute kasutamist ja hoida kokku riigi raha

58. Asutuste parem koostöö uuringute tellimisel võimaldaks parandada uuringute kvaliteeti ja säästa raha. Sarnases sihtrühmas või teemavald-konnas tehtud uuringuid saaks tellida ühiselt. Koostöö parendaks ka lähteülesannete ja seeläbi uuringute kvaliteeti. Auditi käigus hinnatud lähteülesannetest ja intervjuudest ametnikega ilmnes, et ministeeriumide koostöö uuringute ja analüüside tellimisel teiste ametiasutuste ning ka sotsiaalsete partneritega on hetkel pigem juhuslik kui pidev.

59. Samas ei tähenda see, et koostööd üldse ei tehtaks. Tavaliselt kaasatakse partnerid uuringu planeerimisse. Ministeeriumid teevad enamasti koostööd nende teemade puhul, kus ministeeriumide pädevusalad kattuvad: näiteks Põllumajandus- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi puhul kalandus-merendus või Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi puhul tööturg. Asutuste koostöö soodustamiseks on samme astunud isegi uuringufirmad. Poliitikauuringute keskus Praxis on paljude uuringute raames korraldanud kaasamisüritusi, kuhu on kutsutud valdkonna olulised osapooled.

60. Ühised uuringute hanked on haruldased, sest selle eelduseks on ühine rahastamine, mida on osapoolte hinnangul keeruline korraldada. Ühiste uuringute tegemine on tavaliselt kokku lepitud arengukavade või strateegiate rakendusplaani koostades. Näiteks uuring „Kalasadamate investeeringuvajaduste kaardistamine“ on üks tegevus merenduspoliitika arengukava rakenduskavas 2014–2017, kus Põllumajandusministeerium teeb koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga. Ka sellisel juhul on üks ministeerium eestvedaja ja teised panustavad uuringu lähteülesande koostamisse ning uuringu kestel tagasiside andmisele.

Ministeeriumide ja nende haldusala asutuste infovahetus uuringute teemal võiks olla parem

61. Lisaks napile uuringutealasele infovahetusele ministeeriumide vahel esineb samasuguseid probleeme ka ühe ministeeriumi haldusala sees. Ministeeriumide valitsemisala asutused oma kavandatavaid uuringuid enamasti ministeeriumiga ei kooskõlasta. Kindlasti on kooskõlastamise vajadus ja otstarbekus valitsemisalades väga erinev: mõne ministeeriumi valitsemisala asutused tellivad uuringuid väga vähe; mõnes valitsemisalas tellitakse küll palju, kuid väga tehnilist laadi uuringuid; kolmandas jällegi on allasutused tellinud väga sisukaid poliitikauuringuid, mille kavandamisse oleks otstarbekas ka ministeerium kaasata.

Teadmiseks, et

2012. aasta märtsis kuulutas SA Innove välja hanke tööandjate rahulolu uuringu tellimiseks. Uuring telliti programmi „Kutsehariduse sisuline arendamine 2008–2013“ raames.

Samal ajal kavandas ka HTM kutsehariduse tööandjate rahulolu uuringut, mille tellimise kavatsus oli kirjas ka kutseharidussüsteemi arengukava rakendusplaanis aastateks 2012–2013 ning mille rahastamist taotleti Riigikantselei TOFi taotlusvoorust.

Programmi nõukojas osalemise kaudu oli HTM teadlik SA Innove plaanitavast uuringust. Samas uuringu ettevalmistamisse ja elluviimisse ministeeriumi ei kaasatud.

Et SA Innove uuringu fookuses oli kitsalt praktikakorraldus, tellis ministeerium enda uuringu sellegipoolest, jättes praktikakorralduse vaatluse alt välja.

62. Ametliku kooskõlastusprotsessi puudumine ei tähenda iseenesest, et ministeeriumi ametnikud valitsemisalas tellitud uuringutega kursis ei oleks ja nende kavandamisesse ei panustaks. Nii on mitme ministeeriumi hinnangul nende sisuosakondade töötajad allasutuste tehtavate uuringutega hästi kursis. Samas ei ole mitteformaalne ja isiklikel suhetel põhinev infovahetus alati täiuslik: auditis esines juhtum, kus Haridus- ja Teadusministeerium ning tema haldusalasse kuuluv SA Innove tellisid samaaegselt sarnase sisuga uuringu. Selliste olukordade vältimiseks on Haridus- ja Teadusministeerium alustanud valitsemisala asutuste tellitud uuringute kohta regulaarset info kogumist.

63. HTMi valitsemisalas on sihtasutused olnud uuringute tellimisel sõltumatud ja ministeerium on neisse vähe kaasatud. Kui sisulisse poliitikauuringusse pole kaasatud ministeerium, on kaheldav ka uuringu kasutamine poliitika kujundamisel. Näiteks on SA Innove tellinud mitmeid uuringuid kutsehariduse valdkonnas. Uuringute ettevalmistamisel on vajaduse korral konsulteeritud ministeeriumi esindajatega ning täpsustatud uuringu eesmärki, kuid lähteülesannete koostamisse neid otseselt ei kaasatud. Et samal ajal oli ettevalmistamisel uus kutseõppeasutuse seadus ja selle rakendusaktid, oleks tihedam koostöö ministeeriumiga olnud kasulik. SA Innove esindaja sõnul leidsid uuringute tulemused kasutust eelkõige sel teel, et kutseõppeasutuse seaduse koostamise töörühmas tehti uuringute põhjal ettepanekuid.

Kui uuringu tellimisse pole kaasatud ministeerium, siis on kaheldav ka selle kasutamine poliitika kujundamisel

64. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostöö oma haldusala sihtasutustega uuringute tellimisel on teist laadi. EASi käsutuses olevad välisvahendid on MKM jaoks olnud oluliseks allikaks, mille alusel teadmistepõhiseks poliitikakujundamiseks vajalikke uuringuid tellida. Pea alati on EASi uuringute kavandamisse kaasatud ka MKMi analüüsitalitus, vahel on ministeerium sihtasutusele üle andnud lausa valmis lähteülesande, et EAS selle alusel hanke korraldada saaks.

65. Väljastpoolt avalikku sektorit partnerite kaasamine uuringute plaanimisse on pigem harvaesinev, kuid mitmete uuringute puhul on seda siiski tehtud. Partnerite kaasamise positiivne mõju uuringu lähteülesande kvaliteedile väljendub kõige paremini tarkade otsuste fondi toel tellitud uuringute puhul, kus teiste osapoolte kaasamine on kohustuslik ja lähteülesanded väga heal tasemel.

66. Koostööst sündivat kasu on täheldanud ka ministeeriumid ise. Näiteks uuringu „E-teenuste tulemuslikkuse hindamine“ plaanis ja tellis MKM koostöös MTÜga Eesti IKT Demokeskus, mis koondab mitmeid Eesti info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ettevõtteid ning mida MKMi esindaja kommenteeris intervjuu käigus järgnevalt:

„Tänaseks on uuringute tellimise kogemus mõnevõrra suurenenud ning selle pinnalt on näha, et lõplikest tulemustest, järeldustest ja soovitustest olulisem on isegi protsess ise. Vaja on tuua partnerid ühe laua taha, selle aja vältel, mil uuringut tehakse. Sellisel juhul on teema tähtsustatud, peetakse dialoogi ning partnerite vaheline võrgustik muutub tugevamaks. Ka selle uuringu puhul, kui jõuti poliitikasoovitusteni, istusime nii erasektori kui ka avaliku teenuste arendajatega koos, et poliitikasoovitusi adekvaatselt hinnata, vaadata, kas need on tõesed ning arutada, kas ja kuidas sealt edasi minna. Oli väga töine ja hea diskussioon, mis andis uuringule väga suure kaalu juurde.“

67. Kokkuvõtvalt on praegu ministeeriumide ja nende haldusala asutuste tellitud ja kavandatavate uuringute kohta ülevaate saamine keerukas ja kohati võimatu. Oluliseks pole peetud käimasolevate ja kavandatavate uuringute kohta selge ülevaate loomist. Info vähene kättesaadavus pärsib asutuste koostööd ja suurendab tõenäosust, et uuringust ei sünni riigile tervikuna tulu. Selgust vajab allaasutuste ja ministeeriumide tööjaotus uuringute tellimisel, seda eriti just Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas. Parema infovahetuse ja lähteülesannete kvaliteedi nimel peaks sagedasemaks muutuma partnerite kaasamine uuringute tellimisel.

Uuringute tellimine nõuab selgeid põhimõtteid ja töökorraldust

68. Kvaliteetsete uuringute tellimine nõuab selgeid põhimõtteid ja efektiivset töökorraldust. Ametnikul, kelle ülesandeks uuringu tellimine pannakse, peab selleks olema piisavalt kogemust või selged juhised.

Viisid, kuidas uuringute tellimine on ministeeriumides korraldatud, erinevad oluliselt

69. Riigikontrolli teabepäringute põhjal tehtud analüüs näitas, et ministeeriumides on uuringute tellimine korraldatud väga erinevalt (vt tabel 5). Leidub asutusi, kus uuringute tellimine on väga selgelt reguleeritud ja juhendatud, kuid ka ministeeriume, kus uuringuid tellib iga osakond oma parema arusaamise kohaselt.

Tabel 5. Uuringute tellimise korraldus ministeeriumides

Ministeerium	Uuringute tellimise eest vastutab kindel osakond	Olemas uuringute tellimise kord	Olemas uuringute tellimise juhend vm abimaterjal
Haridus- ja Teadusministeerium	Jah	Ei	Ei
Justiitsministeerium	Jah, osaliselt	Ei	Ei
Kaitseministeerium	Jah, osaliselt	Jah (ei kata kõiki uuringuid)	Jah (ei kata kõiki uuringuid)
Keskkonna-ministeerium	Ei	Ei	Ei
Kultuuriministeerium	Ei	Ei	Ei
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Jah, osaliselt	Ei (töötatakse välja)	Ei
Põllumajandus-ministeerium	Ei	Ei	Ei

Rahandusministeerium	Ei	Ei	Ei
Sotsiaalministeerium	Jah, peamiselt kolm analüüsi-osakonda	Ei	Jah (lähteülesande vorm)
Siseministeerium	Jah	Jah	Ei
Välisministeerium	Ei	Ei	Ei

Allikas: Riigikontroll

70. Uuringute tsentraliseeritud plaanimine, tellimine ja koordineerimine ei ole ministeeriumides levinud. Valdavalt vastutab iga osakond ise oma uuringute tellimise eest, keskselt abistab neid vaid riigihangete eest vastutav osakond. Ministeeriumides, kus olemas analüüsiüksus, on kesksel juhendamisel suurem tähtsus: analüüsiüksus nõustab sisuosakonda lähteülesande koostamisel ja metoodika valikul ning kooskõlastab väljaminevad uuringuhanked. Enamjaolt ei kata analüüsiüksused aga kogu ministeeriumi teemadevaldkonda, mistõttu võib esineda ka juhtumeid, et uuring tellitakse ilma üksust kaasamata. Nii on MKMi analüüsitalitus osa majandusarengu osakonnast ja ei tegele näiteks energeetikauuringute sisulise ettevalmistamisega.

71. Kõige selgemalt on keskse osakonna roll uuringute tellimise koordineerimisel defineeritud Siseministeeriumis, kus on kehtestatud Siseministeeriumi rakendusuuringute ning eksperdiarvamuste tellimise ja aruandluse kord. Selle järgi ministeeriumi strateegiosakond ühelt poolt nõustab uurimissooviga sisuosakondasid, kuid teisalt annab esmase hinnangu ka uurimisvajaduse vastavusele ministeeriumi kesksete prioriteetidega.[12]

Ministeeriumid, kus uuringute teemal on keskne nõustaja, on oluliselt oskuslikumad tellijad

72. Kõigis ministeeriumides on uuringute tellimisel olulisim roll sisuosakondadel, kes uuringu tulemusi töös vajavad. Pea alati on nende kohustus koostada uuringu lähteülesanne ja olla hiljem teostaja jaoks ka sisuliseks kontaktisikuks. Ministeeriumides, kus aga keskne nõustaja või koordineerija puudub, ei suuda sisuosakonnad vaid oma pädevusele tuginedes uuringut alati kvaliteetselt tellida. Auditis lähema vaatluse all olnud ministeeriumide puhul tuli selgelt esile, et keskset nõustamist kasutavad ministeeriumid on koostanud kvaliteetsemaid lähteülesandeid ja olnud uuringufirmade hinnangul pädevamad tellijad.

73. Kui kirjalik uuringute tellimise kord on hetkel vaid Siseministeeriumis ja Kaitseministeeriumis (vt tabel 5), siis tegelikkuses leidsid mitmed ministeeriumid, et neil on välja kujunenud hea tava, kuidas uuringuid tellida, ja mis nende vajadusi ka üldjoontes rahuldab. Juhend, mis lähteülesande koostamist ja uuringu tellimise protsessi selgitaks, on kaitsealaste uuringute kohta olemas Kaitseministeeriumis. Sotsiaalministeeriumis on kokku lepitud ühtses lähteülesande vormis, mis on ametnikele lähteülesannete koostamise eeskujuks.

74. Samas on mitmed ministeeriumid jõudnud olukorrani, kus ühtse juhendi väljatöötamist peetakse mõistlikuks, vastava korra kavandab välja töötada näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ettepanek uuringute tellimise kord koostada on esitatud ka Sotsiaalministeeriumis.

[12] Siseministeeriumi strateegiosakond alustas tööd 2013. aastal, mistõttu peegeldavad auditis hinnatud lähteülesanded eelkõige varasema detsentraliseeritud korralduse tulemusi.

Sotsiaalministeerium on praeguseks ühtlustanud pakkumuste hindamiskriteeriume ja üldjuhul kasutatakse ühetaolist lähteülesande vormi. Ka Keskkonnaministeeriumi hinnangul aitab nende asutuses ühtsemat uuringute tellimist tagada ühine hangete pakkumuskutse vorm.

Uuringute rahastamispõhimõtted pole selged

75. Lisaks teabele, milliseid uuringuid ministeeriumid kavandavad tellida, peaksid paigas olema ka põhimõtted, miks ja kuidas uuringuid rahastatakse. Mida selgemalt on rahastamist saavate uuringute üle otsustamine paika pandud, seda arusaadavam on kõigile osapooltele, miks ministeerium just konkreetsed uuringud on tellinud. Samuti oleks seeläbi tagatud, et just kõige vajalikumad uuringud saaksid rahastuse.

76. Ministeeriumide vastused Riigikontrolli teabepäringule näitasid, et uuringute eelarve kujundamisel on kaks peamist viisi: ministeeriumikeskne ja osakondade keskne. Esimesel juhul on ministeeriumi eelarves ette nähtud osa, mida on võimalik uuringute tellimiseks kasutada ja millele osakonnad uurimissoovidega konkureerivad. Tegemist ei ole tingimata fikseeritud summaga, vaid see sõltub konkreetsest vajadusest. Osakondadekeskse lähenemise puhul on uuringu tegemiseks ette nähtud summa plaanitud osakonna eelarvesse. Tugeva keskse analüüsiüksusega ministeeriumides nagu HTM ning SiM on uuringuteks ette nähtud raha plaanitud analüüsiüksuse eelarvesse ning nemad koostöös juhtkonnaga otsustavad ka raha kasutamise üle. Praktikas esines aga ka juhtumeid, kus HTM oli uuringud tellinud sisuosakondade rahast (ülikoolidega sõlmitud koostöölepingud).

77. Hoolimata täpsest korraldusest, kujuneb uuringuteks mõeldud summa ministeeriumi tööplaani koostamise käigus, kus uuringuideed omavahel konkureerivad. Justiitsiministeeriumi näitel panevad osakonnad soovitud tegevused kirja tööplaani, mille alusel koostatakse osakonna eelarve. Kui taotlus ületab oluliselt eelmise aasta eelarvet, peetakse asekantslerite, talituse juhatajate ning finants- ja varahaldustalitusega läbirääkimisi, milliseid summasid on võimalik vähendada või milliseid tegevusi tööplaanist välja jätta. Mõnikord tekib ka aasta keskel ootamatult vajadus teha mõni tööplaaniväline uuring. Selliste uuringute rahastamine toimub osakonna sisemiste jääkide arvelt või kantsleri reservist.

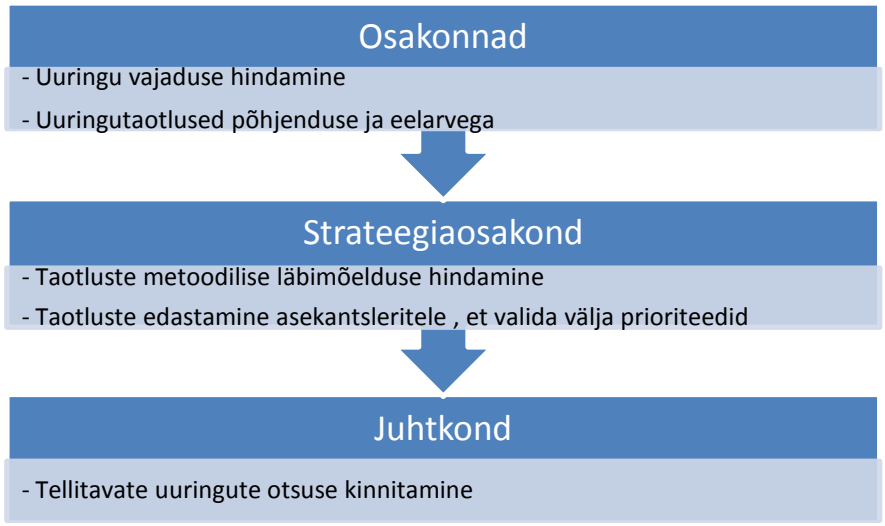
Raha leidmine uuringule võib sõltuda osakonna juhi läbirääkimisoskusest, mitte objektiivsest vajadusest

78. Mida selgemalt on rahastamisotsuse protsess reguleeritud, seda arusaadavam on kõigile osapooltele, miks ministeerium just konkreetsed uuringud on tellinud. Ülaltoodud näite varal võib tööplaani koostamisel uuringule raha leidmine sõltuda osakonna juhi läbirääkimisoskusest juhtkonnaga, kellel pole otsuse langetamisel selget võrdlusbaasi. Et juhtkonnal ei pea olema uuringutealast pädevust, valitseb oht, et rahastamata jäävad uuringud, mille tellimine on hädavajalik, ja raha saavad need uuringud, mille eesmärke oleks võimalik saavutada ka teisiti (nt tehes vajaliku analüüsi ise). Osakonnapõhise rahastamise puhul on ka oht, et väga pingelise eelarvega osakonnad ei saa uuringute tellimiseks kunagi raha, samas osakonnad, kus aasta jooksul raha vabaneb, saavad uuringu tellida kergekäelisemalt.

79. Hea näite uuringute rahastamise selge korra kohta võib tuua Siseministeeriumist (vt joonis 5). Vähemalt kaks korda aastas toimuvate taotlusvoorude käigus esitavad osakonnad uuringute tellimise taotlused. Taotlused koondab ministeeriumi strateegiaosakond, kes hindab nende metoodilist läbimõeldust ning seost strateegiliste dokumentide või tööplaaniga. Seejärel seavad asekantslerid taotlused prioriteetsuse

järjestusse ja strateegiaosakond esitab kantslerile uuringute optimaalse ning põhjendatud eelarve taotluse. Sarnaselt kogub kõigi ministeeriumi tegevusvaldkonna uuringute kohta osakondadelt infot ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Joonis 5. Uuringute tellimise protsess Siseministeeriumis



Allikas: Siseministeerium

Raamatupidamisandmete põhjal ei ole võimalik hinnata, kui suure summa riik aastas uuringute tellimisele kulutab

80. Uuringute rahastamise teemaga seondub ka uuringute tellimiseks tehtud kulude kajastamine raamatupidamises. Riigikontrolli teabepäring riigiasutustele ja saldoandmike infosüsteemi analüüs kinnitas, et tegelikkuses on praegu uuringutele kulunud summat puhtalt raamatupidamisandmetele tuginedes võimatu hinnata. Ehkki enamik uuringute kulusid sisaldub artiklis 550200 „Uurimis- ja arendustegevus“, kuulub sama nimetuse alla ka teisi tegevusi (koolitus- ja konsultatsioonikulud, tasud töörühmades osalemise eest). Samas ei kajastata selle all näiteks otselepinguid füüsiliste isikutega, toetusi uurimistegevuseks ülikoolidele.

81. Uuringute tellimise korralduslikult poolelt on oluline teema veel uuringute kvaliteet. Enamasti hindab uuringu kvaliteeti selle tellija – vastav ametnik, osakond või töörühm, suuremate uurimisprogrammide puhul ka eksperdikogu. Vahel tellitakse uuringule ka väline retsenseerimine. Uuringu kvaliteedikriteeriumid on enamasti sõnastatud lähteülesandes ja lepingus. Mitterahuldava kvaliteedi korral võib tellija keelduda töö vastuvõtmisest. Samas võib uuringute kvaliteedi hindamine osutuda keerukaks, sest lepingus fikseeritud nõuded on tavaliselt väga üldsõnalised ja ei väljenda töö sisulist kvaliteeti, näiteks analüüsi sisulist sügavust. Seetõttu peetakse töö kvaliteedi puhul kriitilise tähtsusega teguriks, et tellija koostatud lähteülesanne oleks täpne ning tellija ja täitja teeksid uuringu käigus koostööd.

Riigikantselei ei ole täitnud endale võetud ülesannet korrastada uuringute valdkonda

82. Üks võimalus uuringute maastikku korrastada on nende tellimist riigis keskselt koordineerida ja juhendada. Eestis on seda ülesannet püüdnud täita Riigikantselei, kellel on selleks programm „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“. Programmi üldeesmärk on parandada ja ühtlustada valitsusasutuste pikaajalise plaanimise ja poliitika elluviimise kvaliteeti ning üks alameesmärk on luua poliitika kujundamist ja elluviimist toetavate

uuringutulemuste levitamise süsteem ning muuta uuringute kavandamine läbipaistvamaks. Tegevused, mille abil uuringute tellimist lubati tõhustada on järgmised:

- selgitada välja ja süstematiseerida olemasolevad valitsuse poliitika kujundamise ja elluviimise aluseks olevad uuringud;
- selgitada välja ministeeriumide ja partnerite ootused ning vajadused ning teha uuringute paremaks avaldamiseks ettevalmistusi;
- siduda uuringute teavitussüsteem valitsuse nõukodade ning riigi kesksete poliitikavaldkondadega ning töötada välja vastav töökord;
- valmistada ette poliitika kujundamise ja elluviimise seisukohast oluliste uuringute avaldamise meetod (veebilehed, trükised, ülikoolide ajalehed jms);
- töötada välja uute uuringute kavandamise ja tellimise läbipaistvuse ning parema koordineerituse tagamiseks meetmed;
- teavitada uuringute kättesaadavuse ja kavandamise süsteemist partnereid ning ministeeriumide ametnikke (samuti kehtestada uuringute kavandamise miinimumnõuded).

83. Praeguseks ei ole Riigikantselei neid tegevusi ellu viinud ega uuringute maastikku korrastanud. Riigikantselei esindajad leidsid, et uuringute kavandamine ja tellimine ei peaks olema tsentraalselt juhitud ning neid tuleks tellida seal, kus on nende järele vajadus. Samuti arvati, et uuringute kavandamisest teavitamine on probleemne, kuna uuringuvajadus tekib tihti jooksvalt ning neid on tarvis tellida n-ö üleöö. Küll arvasid Riigikantselei esindajad, et ühtsed standardid ja praktika uuringute tellimisest kuni avalikustamiseni oleks vajalik.

84. Valitsuse programmiga ei ole sätestatud, et Riigikantselei peaks uuringute kavandamist ja tellimist juhtima, kuid Riigikantselei ülesandeks oli välja töötada meetmed, kuidas uuringute tellimist läbipaistvamaks ja tellitud uuringuid paremini kättesaadavamaks muuta. Neid tegevusi Riigikantselei aga ellu viinud ei ole.

85. Riigikontrolli hinnangul on Riigikantselei – tänu valdkondadeülesele vaatele ja heale kogemusele tarkade otsuste fondi rakendamisel – õige asutus, kes sobib uuringute tellimise kvaliteedi parandamist koordineerima. Sobivate meetmete väljatöötamine, mis praktikas ka rakenduks, eeldab aga kõigi osapoolte (sh uurimisasutused) kaasamist.

Hea uuringu eelduseks on kvaliteetne lähteülesanne

86. Hästi püstitatud lähteülesanne on kvaliteetse uuringu põhiline eeldus. Selge eesmärk ja uurimisküsimused annavad uuringu teostajale ette raami, millele tuginedes uuring teha.

87. Kvaliteetset lähteülesannet iseloomustab läbimõeldus. Tellija peab oskama edasi anda uuritava probleemi olemust, selle tausta, konkreetseid küsimusi, millele uuring peab vastama, ja ka infot selle kohta, kuidas

uuringutulemusi rakendada soovitakse. Kõik see on oluline, et uuringu tegija saaks võimalikult hea ülevaate tellija ootustest. Ebakvaliteetse lähteülesande tulemuseks võib olla töö, millega pole tellijal midagi peale hakata.

Lähteülesannete kvaliteet on väga ebaühtlane

Auditi käigus tehtud analüüs viie ministeeriumi haldusalas tellitud uuringute lähteülesannete kohta näitas märkimisväärseid erinevusi nende kvaliteedis (vt tabel 6). Kuigi ka ministeeriumide siseselt oli tase ebaühtlane, võib üldistatult öelda, et kõige paremini olid koostatud Sotsiaalministeeriumi lähteülesanded, mis sisaldasid pea alati põhjalikku probleemikirjeldust ja selgeid uurimisküsimusi.

Tabel 6. Lähteülesannete kvaliteet viies ministeeriumis ja nende haldusala asutustes valimi põhjal

Kriteerium	HTM ja haldusala	MKM ja haldusala	PÕM	SOM	SIM
Lähteülesande koostamisse on kaasatud olulised partnerid	Enamjaolt, mõne erandiga	Enamjaolt, mõne erandiga	Mitmeid häid ja halbu näiteid	Enamasti mõned partnerid	Väga erinev, olenevalt uuringust
Lähteülesandes on selgelt kirjas uuringu eesmärk	Alati ja pigem selgelt	Alati ja pigem selgelt	Mitmeid häid ja mõned halvad näited	Alati ja pigem selgelt	Alati ja pigem selgelt
Lähteülesandes on kirjas, kuidas uuringu tulemusi soovitakse rakendada	Enamjaolt ja pigem selgelt	Enamjaolt ja pigem selgelt	Harva ja väga üldsõnaliselt	Enamjaolt ja pigem selgelt	Enamjaolt, kuid tihti üldsõnaliselt
Lähteülesanne sisaldab uurimisprobleemi põhjalikku taustakirjeldust	Enamjaolt ja pigem ammendavalt	Enamjaolt, kuid pigem mitte-ammendavalt	Ei ole ammendav või puudub üldse	Alati ja põhjalikult	Alati, kuid sageli mitte-ammendavalt
Lähteülesandes on esitatud selged uurimisküsimused	Enamjaolt selged, üksikute eranditega	Pea alati selged	Mitmeid häid ja halbu näiteid	Enamjaolt väga selged, üksikute eranditega	Pigem selged, kuid mitmete eranditega
Uurimisküsimused on realistlikud ja teostatavad (sh küsimuste arv)	Alati ja pigem realistlikud	Alati ja pigem realistlikud	Probleemid realistlike ja ammendavate vastuste saamisel	Pea alati ja pigem realistlikud	Pea alati ja pigem realistlikud
Uuringu sihtrühm (objekt) on asjakohane	Alati	Alati pigem asjakohane	Mitmeid häid ja halbu näiteid	Alati pigem asjakohane	Pea alati
Uuringu metoodika on õige	Alati ja pigem õige	Enamjaolt adekvaatne, üksikute eranditega	Halbu näiteid rohkem kui häid	Alati ja pigem õige	Alati ja pigem õige

Allikas: Riigikontroll

88. Sotsiaalministeerium ei seadnud tellitavatele uuringutele rangeid metoodilisi piire, mis võimaldab pakkujatel konkureerida uuringute sisuliste lahenduste alusel ning välja valida neist kõige nutikama. Sotsiaalministeeriumi lähteülesannete ühtlase kvaliteedi põhjuseks võib pidada osakondade koostöös välja töötatud ühtset lähteülesande vormi, mis kõigi uuringuhangete puhul aluseks on. Teiste asutuste koostatud lähteülesannetes esines puudusi rohkem.

89. Põhjalik probleemikirjeldus annab uuringu võimalikele tegijatele selgelt mõista, mida tellija murekohaks peab. Üks lähteülesannete oluline puudus, mis esines kõige sagedamini Põllumajandusministeeriumi uuringuhangetes, oli uuritava probleemi vähene avamine. Paljudes lähteülesannetes puudus uuritava probleemi taustakirjeldus või oli see

Teadmiseks, et

Sotsiaalministeeriumi uuringute lähteülesanded sisaldavad pea alati järgmisi komponente:

1. uuringu teema;
2. uuringu probleemistik:
   - mõistete definitsioonid,
   - praegune olukord ja probleemid,
   - ülevaade varasematest uuringutest jt infoallikatest;
3. uuringu eesmärk ja uurimisküsimused;
4. analüüsi objekt ja sihtrühm;
5. analüüsi metoodika ja valim;
6. ootused uuringule ja tulemuste rakendamine;
7. ajakava.

äärmiselt napp. Samuti ei olnud enamjaolt hanke lähteülesandest võimalik välja lugeda, kuidas ja milleks uuringu tulemusi soovitakse edaspidi rakendada. Jättes need küsimused võimalikele pakkujatele mõistatamiseks, on suur oht, et pakkumused ei vasta tellija ootustele ega vajadusele.

90. Teiste ministeeriumidega võrreldes oli silmapaistev uurimisprobleemi põhjalik taustakirjeldus Sotsiaalministeeriumi lähteülesannetes. Probleemikirjeldused näitasid, et ministeerium on enda jaoks uuritavad probleemid selgelt lahti mõtestanud, osates seevõrra olla uuringu tegijale ka paremaks partneriks. Mitmel juhul sisaldab probleemikirjeldus endas ka selget infot selle kohta, kuidas ministeerium soovib uuringu tulemusi rakendama asuda, mis võimaldab ühelt poolt pakkujal paremat metoodikat kujundada ning annab teisalt avalikkusele signaali, et uuringut ei tellita niisama, vaid selge sihiga midagi valdkonnas ette võtta.

91. Kõige olulisem probleem uuringuhangete puhul oli uuringu metoodika kirjeldus hankedokumendis. Metoodika range ettekirjutamine tähendab, et pakkujal ei ole võimalik esitada enda seisukohta, kuidas uurimisprobleemi lahendada, sest teistsugune pakkumus ei vasta hanke tingimustele. Ka juhul kui pakkuja oma alternatiivse seisukoha välja käib ja see tellijale sobilik tundub, ei ole viimasel õigust seda heaks kiita, kuna teistel pakkujatel puudus info alternatiivsete lähenemiste võimalikkuse kohta. Edukad tellijad on uuringuhangetesse jätnud piisavalt vabadust, et professionaalsed uurimisasutused saaksid lisaks hinnale võistelda ka oma peamises eelises – oskusteabes, kuidas häid uuringuid teha.

Lähteülesannete suurim probleem on range ja ebapädev uurimismetoodika, mis ei võimalda uurijatel kasutada oma oskusteavet, kuidas uuringut teha

92. Ebapädev metoodikakirjeldus paistis silma eelkõige ministeeriumides, kus puudub keskne analüüsiosakond, kellel on uuringute ja analüüside tegemise ning tellimise pädevus. Neis asutustes on metoodilised nõuded paika pannud ametnik, kes uuringut oma töö sisendina vajab ja kelle jaoks uuringu tellimine tööülesandena on harvaesinev. Ilmselt just väheste kogemuste tõttu on mitmete uuringute lähteülesannetes nõutud metoodika kaheldav. Markantse näitena võib tuua hanke, kus uuringu tegijalt nõuti täpselt 108 süvaintervjuu tellimist. Ebaprofessionaalseid hankeid iseloomustab metoodika kohatine piinlik täpsus – mitu omavalitsust uuringusse kaasata, mitu intervjuud teha. Nõutava metoodika kasutamisel takerdutakse täpsete numbrite üleslugemisse. Näiteks peab ankeedi täpsustamiseks korraldama täpselt 10 fookusrühma ja ankeetküsitlusele peab vastama 1200 vastajat. Intervjueeritud uuringufirmade esindajad nimetasid olulise probleemina ka ebarealistlike ootusi üldkogumi hõlmamisele (nt tuleb küsitleda 50% üldkogumist).

Teadmiseks, et

mõned riigiasutused on tellinud uuringuid patenteeritud metoodika alusel. Soovides hiljem korraldada sama metoodika alusel kordusuuringu, on asutused sunnitud kasutama sama uuringufirmat, sest teistel puudub õigus patenteeritud metoodikat kasutada.

93. Võrreldes teiste auditi käigus vaatluse all olnud lähteülesannetega oli hästi läbi mõeldud Sotsiaalministeeriumi uuringute metoodiline lahendus, kuid mitmeid häid näiteid leidus ka Haridus- ja Teadusministeeriumis ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis. Sotsiaalministeeriumi märkisid oskusliku tellijana ka kõik intervjueeritud uuringufirmade esindajad. Edukas tellija pakub lähteülesannetes välja võimalikud või eelistatud metoodilised lahendused, kuid jätab pakkujatele kui tegevusala professionaalidele vabaduse välja pakkuda enda lahendus, kuidas uurimisküsimustele adekvaatne vastus leida.

94. Oluline metoodikaga seotud probleem on ka tellija vähene teadlikkus nõuda uuringu tegijalt metoodika täpset dokumenteerimist ja esitamist

koos uuringu aruandega. Ühena mitmetest probleemi iseloomustavatest näidetest sattus auditi valmisse Põllumajandusministeeriumi tellitav kordusuuring, mille lähteülesandes nõutakse täpselt samasuguse uurimismetoodika kasutamist kui varasemas uuringus. Samas ei ole lähteülesandes ega teistes dokumentides varasema uuringu põhjalikumat metoodikakirjeldust esitatud, mistõttu ei ole pakkujal võimalik metoodilist vastavust tagada. Selliste olukordade lahendamiseks peaks koos uuringuga, mida soovitakse tulevikus korrata, tellima ka põhjaliku metoodilise kirjelduse uuringu tegemise kohta, et sellest edasistes hangetes juhinduda.

95. Uuringufirmad nimetasid ühe võimalusena, kuidas väheste kogemustega tellijad lähteülesannete kvaliteeti saaksid parandada, hankele eelnevaid läbirääkimisi potentsiaalsete uuringutegijatega. Arutelul võiksid osaleda kõik huvipooled, et ühiselt läbi mõelda, kuidas uuringut on mõistlik teha. Selle tulemusena on uuringu tellijal hiljem võimalik koostada asjakohane ja realistlik lähteülesanne ning hanketingimused. Hankija peab seejuures lihtsalt tagama, et kõikidel võimalikel huvilistel oleks ühesugune info.

96. Kokkuvõtvalt on lähteülesanne uuringu vundament. Kui see on koostatud ebaprofessionaalselt, on raske oodata ka kvaliteetset tulemust. Peamiseks põhjuseks, miks lähteülesannete kvaliteet on kõikuv, tuleb pidada ametnike erinevat kogemust uuringute tellimisel. Kvaliteedi ühtlustamiseks oleks Riigikontrolli arvates mõistlik leppida kokku nõuetes, millele lähteülesanne peab vastama, kasutades eeskujuna pädevamate tellijate kogemust.

Parimate uuringutegijate väljaselgitamiseks tuleb püstitada mõistlikud kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumid

97. Lisaks uuringu sisulisele kirjeldusele mõjutavad kvaliteetse uuringu tellimist hankes esitatud kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumid. Hea uuringu saamiseks peavad kvalifitseerimistingimused olema piisavalt ranged, et tagatud oleks osalejate pädevus. Teisalt ei saa need olla ka liialt ranged, et tellijal oleks võimalik erinevate pakkumuste vahel valida. Hanke hindamiskriteeriumid peavad olema õiglased ja väljendama pakkumuste sisulist kvaliteeti.

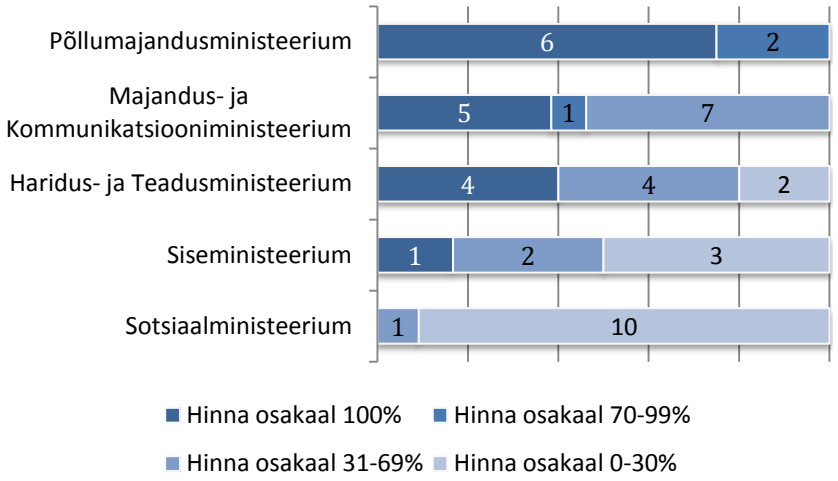
98. Hankedokumentide analüüs näitas, et suurim probleem on hetkel maksumuse kasutamine ainsa hindamiskriteeriumina. Vaid hinnapõhine konkurents seab tellija väga raskesse olukorda. Tellides näiteks lihtsat küsitlusteenust, on väga detailse metoodikakirjelduse (ja selle täitmise jälgimise) korral võimalik hinnapõhist konkurssi korraldada ja selle tulemusena ka uuring tellida, kuid hinda on ainsa kriteeriumina kasutatud ka väga sisuliste uuringuhangete puhul, nagu näiteks tööjõu kompetentsuse ja vajaduse väljaselgitamine.

99. Kõige sagedasemini kasutas uuringu maksumust ainsa hindamiskriteeriumina hangetes Põllumajandusministeerium. Maksumus ainsa kriteeriumina esines ka teistes ministeeriumides, kuid oluliselt harvemini ja nii mõnelgi juhul oli hinna kasutamine ka pigem põhjendatud (olemasoleva metoodikaga küsitlusuuring) (vt joonis 6). Samas tellis ka näiteks Siseministeerium põhjaliku uuringu teiste riikide rändepoliitika kohta, mis hõlmas mahukat dokumendianalüüsi. Et hanke ainsaks hindamiskriteeriumiks oli selle hind, siis on tegija seisukohast mõistlik teha hiljem info leidmiseks minimaalseid pingutusi.

Kvalifitseerimiskriteeriumid – lisaks majanduslikku ja finantsseisundit puudutavatele tingimustele (nt maksuvõlgade, pankrotiseisundi puudumine) võib hankija hankele kvalifitseerumiseks kehtestada nõudeid pakkuja tehnilisele ja kutsealasele pädevusele, milleks uuringuhangete puhul on tüüpiliselt uurimismeeskonna varasem kogemus ja hariduskäik.

Hindamiskriteeriumid – riigihangete seaduse kohaselt võivad hanke hindamiskriteeriumid olla eelkõige kvaliteet, hind, tehniline väärtus, esteetilised ja funktsionaalsed omadused, keskkonda mõjutavad omadused, käitamiskulud, tasuvus, müügijärgne hooldus ja tehniline abi ning selle maksumus, vastutavate isikute spetsiifilised tõendatud oskused või kogemus, millest otseselt sõltub osutatavate teenuse kvaliteet, hankelepingu täitmise tähtaeg. Hankija nimetab pakkumuste majandusliku soodsuse hindamise seisukohast objektiivselt põhjendatud suhtelise osakaalu, mille ta igale valitud pakkumuste hindamise kriteeriumile annab.

Joonis 6. Maksumuse osakaal hindamiskriteeriumina ministeeriumide ja nende haldusala asutuste uuringuhangetes, uuringute arv



Allikas: Riigikontroll

Kasutades maksumust ainsa hindamiskriteeriumina, on raske tagada uuringu kvaliteeti

100. Positiivse näitena ei kasutanud ühegi uuringuhanke puhul maksumust ainsa hindamiskriteeriumina Sotsiaalministeerium. Tüüpiliselt moodustas seal hinna osakaal pakkumuste hindamisel 30% koguhindest, tähtsamaks peeti pakkuja nägemust uuringu sisulisest lahendusest. Viimase puhul hinnati omakorda pakkuja arusaama analüüsi eesmärgist, analüüsiprotsessi kirjeldust ja põhjendatust ning projektiplaani.

101. Vaid maksumusepõhist hindamist kritiseerisid tugevalt ka intervjueeritud uuringufirmade esindajad. Samas tõdeti sedagi, et uuringupakkumuste sisu hindamine on tihti läbipaistmatu ja pakkujal ei ole võimalik saada ammendavaid selgitusi, miks tema pakkumus edukaks ei osutunud. Tagasisidena on pakkujal tavapäraselt võimalik saada punktitabel ja üldsõnalised kirjeldused. Objektiivset selgitust, millistes aspektides puudusi esines, enamasti ei anta. Samuti ei ole võimalik punkte näha hindajate kaupa, mis annaks infot, kas hindajate arvamus ühtis või esines olulisi lahknevusi. Uuringufirmade hinnangul peaks läbipaistvuse suurendamiseks avaldama hindamise kohta põhjaliku protokolli ja andma pakkujatele sisulist tagasisidet.

102. Hankepakkumise sisuline hindamine on nii Riigikontrolli kui ka uuringufirmade hinnangul siiski tervitatav ja annab kindlasti parema tulemuse kui vaid maksumusest lähtuv hange. Samas kaasneb sellega tellija jaoks ka vaidlustuste oht. Hanke hindamine peab olema alati objektiivne ja kriteeriumid, mille järgi hinnang antakse, hankel osalejatele teada. Hinnates näiteks pakkuja sisulist nägemust uuringu kohta, ei ole ilmselt hinnangu andmine vaid objektiivsetele kriteeriumitele tuginedes võimalik. Näide selle kohta, kus pakkumuste hindamine on suhteliselt hästi lahti kirjutatud ja kriteeriume püütud võimalikult objektiivselt kirjeldada, on alljärgnev lõik ühest Sotsiaalministeeriumi hankest. Lähemalt käsitleb riigihangete sisulise hindamisega seotud probleeme aruande järgmine peatükk.

Näide sisulistest hindamiskriteeriumitest

1. Uurimisprotsess on lahti kirjutatud selgelt ja hankija jaoks arusaadavalt, meetodite valik on põhjendatud (toodud

võrdlus alternatiivsete meetoditega), valimi suurus on põhjendatud (toodud võrdlus alternatiivsete suurustega). Välja on toodud võimalikud meetoditega seotud riskid ja tõenäolised uuringu käigus ette tulla võivad probleemid, on leitud viisid, kuidas neid riske maandada ja tegutsemiseviisid probleemide lahendamiseks. Pakkumuses on selgitatud, kuidas valitud uurimisprotsessi ja valimiga on võimalik täita püstitatud eesmärk. 8–10 palli

2. Uurimisprotsess on lahti kirjutatud selgelt ja hankija jaoks arusaadavalt, meetodite valik on põhjendatud, valimi suurus on põhjendatud, kuid mõlema puhul puudub võrdlus alternatiivsete valikutega. Välja on toodud võimalikud meetoditega seotud riskid ja tõenäolised uuringu käigus ette tulla võivad probleemid, ei ole välja toodud riskide maandamise viise kõikide välja toodud riskide osas ja leitud kindlat lahendust probleemidele. Pakkumuses on rahuldavalt selgitatud, kuidas valitud uurimisprotsessi ja valimiga on võimalik täita püstitatud eesmärk. 5–7 palli

3. Uurimisprotsess ei ole loogiline ja/või põhjendatud, meetodid on kirjeldatud, kuid mitte põhjendatud, valimi suurus on välja toodud, kuid mitte põhjendatud. Võimalikke riske ja probleeme on kirjeldatud puudlikult ja/või ei ole neile leitud rahuldavaid lahendusi. Pakkumuses ei ole selgitatud, kas valitud uurimisprotsessi ja valimiga on võimalik uurimuse eesmärki täita. 2–4 palli.

4. Uurimisprotsessi ei ole arusaadavalt kirjeldatud ega põhjendatud, meetodid ei ole arusaadavalt kirjeldatud ega põhjendatud, pakkumusest ei tule välja, kuidas pakutud uurimisprotsess peaks uurimuse eesmärki täitma. 1 pall.

Allikas: Sotsiaalministeerium

103. Objektiivsete kriteeriumite otsimisel hangete hindamiseks esines ka väga ebaõnnestunud juhtumeid. Nii hinnati ühes uuringuhankes asjaolu, kes pakkujatest maksimaalselt suurt valimit välja pakub, liites seejuures küsitlusele vastajate, intervjueeritute ja fookusrühmas osalenute arvud. Ilmselgelt ei ole selline hindamine asjakohane ega anna aimdust uuringu võimaliku kvaliteedi kohta. Edukaks osutumiseks peavad pakkujad valimi suurust kunstlikult suurendama ja seetõttu sihtrühma vajalikust enam küsitlusega koormama. Samuti suurendab hindamiskriteerium pakkuja motivatsiooni vastajate arvu kunstlikult suuremana näidata, mille kontrollimiseks on tellijal vähe vahendeid.

Hankes osalemise kvalifitseerumise tingimused peavad olema asjakohased ja tagama konkurentsi

104. Probleem on ka hankes osalemiseks ebaoluliste kriteeriumite seadmine. Näiteks pidi Põllumajandusministeeriumi tellitud mahuka tööjõu-uuringu teostaja uurimisrühma kindlasti kaasama kolm magistrikraadiga isikut, kellest ühel on vähemalt 7aastane töökogemus. Samas piisas, kui pakkuja institutsioonina oli viimase 5 aasta jooksul läbi viinud 4 sotsioloogilist küsitlust. Teises tööjõuvajaduse uuringus nõuti uurijalt põllumajanduslikku kõrgharidust, kuid tööjõuvajaduse prognoosimise pädevus polnud oluline. Kummastav oli täpsete nõuete kehtestamine uurimismeeskondade suurusele – miks peab uuringu tegema just viieliikmeline meeskond? Kolmandas uuringus nõuti dokumendianalüüsi koostamiseks ekspertidelt kvantitatiivsete uuringute pikka kogemust.

Teadmiseks, et

kui pakkujad riigihangete registris ebaproportsionaalsetele tingimustele tähelepanu juhtisid, põhjendas SA Innove seda asjaoluga, et raporti koostamiseks peab uurija olema läbinud mitu rahvusvahelist koolitust, mis olid selleks hetkeks juba toimunud, ning nad ei pea võimalikuks hanke tingimusi muuta.

105. Näitena, kus kvalifitseerimistingimused moonutasid oluliselt konkurentsi, nimetasid mitmed uuringufirmad SA Innove uuringuhanget „OECD TALIS 2013 Eesti siseriikliku raporti koostamine“. Hankes osalemise tingimusena nõuti pakkujalt TALISe[13] uuringu korraldamise ja selle andmete põhjal vähemalt ühe publikatsiooni koostamise kogemust. Tingimused välistasid osalemise kõigil pakkujatel peale Tallinna Ülikooli, kes 2008. aastal varasema TALISe uuringuga seotud oli. Rahandusministeeriumi algatatud järelevalve peale SA Innove küll tühistas hanke, kuid avaldas seejärel tööpakkumise, et palgata endale sobiv uurija töövõtulepingu alusel.

106. Heaks eeskujuks kvalifitseerimistingimuste seadmisel võib pidada Sotsiaalministeeriumi. Näitena mõistlikest kriteeriumitest pidi mahuka poliitikaanalüüsi tegemiseks pädev pakkuja olema kolme aasta jooksul teinud hankeobjektiga meetodite ja mahu poolest sarnaseid töid sotsiaalvaldkonnas, nt poliitikameetmete mõjuanalüüse, teadusuuringuid või prognoose. Projekti meeskonda pidi kuuluma aga analüütik, kellel on erinevate kvalitatiivsete uurimismeetodite kogemus ja kes on teinud uuringuid vastavas sisuvaldkonnas (töö- ja pereelu), ning et uuring hõlmas ka juriidilist analüüsi, siis pidi meeskonda kuuluma ka sisuvaldkonna küsimustes tegev õigusekspert.

107. Probleemiks uuringute pakkumuste esitamisel on ka uuringu valmimise väga lühikesed tähtajad. Ebarealistlik ajakava iseloomustas mitmeid Siseministeeriumi uuringuhankeid. Uuringu „Elanike rahulolu avalike teenustega“ lõppraportit oodati hankedokumentide kohaselt 10 nädalat pärast lepingu sõlmimist, mahuka tööjõu-uuringu tegemiseks oli aega antud 4 kuud. Lisaks uuringutele on Siseministeerium väga lühikesi tähtaegasid seadnud ka hankepakkumistele. Enamjaolt peavad pakkujad toime tulema vähem kui kahe nädalaga, mis võib jätta eemale need olulised pakkujad, kes lühikese ajaga kvaliteetset pakkumust koostada ei suuda.

108. Ka intervjueeritud uuringufirmade esindajad nimetasid lühikest tähtaega ühe peamise probleemkohana. Kiirustamise ühe võimaliku põhjusena mainiti mitmete tõukefondidest rahastatavate programmide lõppemist. Kohati on uuringufirmad saatnud tellijatele lühikese tähtaja tõttu ka märgukirju. Lühikese tähtaja tõttu on nende hinnangul mõned hanked läbi kukkunud või ei ole olulised turuosalised hangetes osalenud. Põhjendamatult lühikese tähtaja seadmine hankepakkumuse esitamiseks tekitab uuringufirmade esindajate sõnul kahtlusi, kas tegemist ei ole suunatud pakkumisega mõnele konkreetsele uuringutegijale, keda on varem uuringu tellimise kavatsusest teavitatud.

109. Uuringuhankes seatud kvalifitseerimis- ja hindamistingimused peavad toetama kvaliteetse uuringu tellimist. Praegu on kvaliteetsete tööde tellimise suurimaks takistuseks uuringu maksumuse, mitte majandusliku soodsuse kui terviku kasutamine ainsa hindamis-kriteeriumina. Otsuse langetamisel peaks kaalukeeleks olema uuringu sisuline lahendus, kuid selle hindamine eeldab hankijalt väga läbipaistvat ja oskuslikku tegutsemist ning suurendab hanke vaidlustamise riski.

[13] OECD uuring TALIS tehti Eestis ka 2008. aastal.

Riigihangete seaduse tõlgendamine ohustab kvaliteetsete uuringute tellimist

110. Riigihanke eesmärk on tagada vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine. Uuringute tellimisel esineb riigihangete seaduse rakendamisega aga mitmeid probleeme, mis ei ole nende põhimõtetega kooskõlas.

111. Uuringute tellimisel riigihanget kasutades on peamiseks probleemide allikaks asjaolu, et uuring on loomult loominguline protsess ja selle allutamine rangetele hankekriteeriumidele keerukas. Uuringute tellimise ajendiks on soov midagi teada saada, koguda uut infot. Ametnikke huvitab vastuse saamine konkreetsetele uurimisküsimustele, mistõttu on asutusel mõistlik sisse osta mitte lihtsalt uuringu tehnilist teostamist, vaid uuringut kui loomingulist protsessi koos metoodika ja sinna juurdekuuluvaga.

112. Riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 31 lõike 4 kohaselt tuleb hanget hinnata objektiivsete kriteeriumite alusel, mille hulka võivad muu hulgas kuuluda kvaliteet, tehniline väärtus, esteetilised ja funktsionaalsed omadused jms. Kuidas aga kirjeldada uuringu kvaliteeti või tehnilist teostust objektiivsete, mõõdetavate näitajate alusel? Sotsiaalteadustes on uurimisprobleemi lahendamiseks võimalik kasutada erinevaid viise, mis tihti sõltuvadki uurijate subjektiivsetest eelistustest.

113. Et pakkujad tõendaksid oma pädevust uuringu teostamisel, nõuavad kogenumad hankijad pakkumustes uuringu metoodilise lahenduse kirjeldamist ja valivad nende hulgast välja pakkumuse, mis tundub kõige veenvam ja hankija vajadustele paremini vastav. Samas on kahtlemata tegemist subjektiivse hinnanguga. Tavapäraselt põhineb selline hindamine väärtuspunktide meetodil, kus uuringu maksumus moodustab vaid osa maksimaalsest punktisummast ja peamine rõhk on uuringu sisulisel lahendusel ning pakkuja kogemusel. Formaalselt on sellist hindamisviisi püütud ka objektiivsemaks muuta, lisades sisu hindamiseks kriteeriume nagu „pakkumus vastab tellija vajadusele täielikult“, „pakkumus vastab tellija vajadusele osaliselt“ või hinnates pakkumusi paremuse järgi punktiskaalal. Samas on selline väärtuse andmine pakkumusele sellegipoolest subjektiivne.

114. Paljud riigiasutused, kes sellist hindamisviisi vaidlustuste hirmus kardavad, ei hangi uuringuga vastuste saamist oma küsimustele, vaid proovivad omalt poolt välja pakkuda ka viisi, kuidas vastuseid soovitakse saada. Enamikul Eesti riigiasutustest puudub hetkel majasisene analüüsiüksus, kellel oleks uuringute tegemise pädevus. See tähendab, et enamikul riigiasutustest puudub ka pädevus anda uurijatele häid metoodilisi juhiseid, kuidas uurimisprobleemi lahendada, mis on ka mõistetav – tegemist ei ole nende kompetentsivaldkonnaga. Selle tagajärg on ebasobivad metoodilised nõuded ja ebakvaliteetsemad uuringud.

115. Rahandusministeeriumi riigihangete osakonna esindajate sõnul peab pakkumusi hindama objektiivselt ja juhul, kui soovitakse hinnata uuringu metoodikat, peab hankedokumentides kirjas olema, kui palju mingi konkreetne või millistele tunnustele vastav metoodika punkte annab. Riigikontrolli hinnangul ei ole otstarbekas, et uuringuid tellida soovivad asutused ise metoodika valivad – tegemist ei ole nende kompetentsivaldkonnaga, vaid uurimisasutuste põhipädevusega. Teisalt ei

Teadmiseks, et

aastatel 2010–2013 on uuringutega seotud hankeid vaidlustuskomisjonis vaidlustatud 10 korral, sh kahte hanget 2 korral ja ühte hanget 4 korral. Vaidlustatud on pakkumuse edukaks tunnistamist, pakkuja kvalifitseerimist või kvalifitseerimata jätmist, hankedokumente või hankemenetluse kehtetuks tunnistamist.

10 vaidlustusest 7 võeti menetlusse ning 3 korral jäeti vaidlustus läbivaatamata, kuna hankija oli vaidlustatud õigusrikkumise kõrvaldanud. Läbivaadatud 7 vaidlustustest 5 puhul otsustas vaidlustuskomisjon rahuldada vaidlustuse osaliselt või täielikult, 2 puhul jäeti vaidlustus rahuldamata.

ole hankedokumendis metoodikate loetlemisel koos neile antava punktisummaga erilist mõtet, sest pakkuja valib välja metoodika, mille eest kõige rohkem punkte antakse.

Rahandusministeerium ei ole välja töötanud selgeid juhiseid, kuidas uuringuid riigihanke teel edukalt tellida

116. Juhul kui hankija ei tea, millist metoodikat kasutada, peab Rahandusministeeriumi sõnul hankedokumentides kirjas olema, milliseid tulemusi soovitakse saavutada. Samas ei tohi hanget siiski hinnata kriteeriumite alusel, mida hankedokumendis ei ole, ega subjektiivse tunnetuse alusel. Ministeeriumi seisukoht on, et ka juhul, kui uuringu tellimiseks korraldatud riigihanke hindamisse on kaasatud näiteks oma ala eksperdid, peavad need hinnangu andma objektiivsete kriteeriumite alusel ning suutma oma otsust põhjendada. Hanke hindamiskriteeriumid võivad olla alati vaidluse objektiks, kuid kui hankija otsus on kooskõlas hindamiskriteeriumitega ja olemas on motiveeritud põhjendused, siis ministeeriumi hinnangul on vähetõenäoline, et riigihangete vaidluskomisjon hanke tühistaks.

117. Üheks ohukohaks hangete hindamisel on ka Eestis suhteliselt levinud pakkujate hariduse ja töökogemuse hindamine. Tuginedes Euroopa kohtu otsusele, leidsid Rahandusministeeriumi esindajad auditi käigus toimunud intervjuul, et hinnata tuleb üldjuhul lepingu eset ehk pakutavat tööd või teenust, mitte neid teostavaid isikuid ja pakkujate pädevuse teema tuleb lahendada kvalifitseerimistingimuste kaudu. Riigihangete seaduse § 31 lõike 4 järgi saab erandina hinnata ka vahetult teenuste osutamise vastutavate isikute spetsiifilised tõendatud oskusi või kogemust, millest otseselt sõltub teenuse kvaliteet. Selle kohaldamisel tuleb aga silmas pidada, et hinnataks tõepoolest vaid teenuse vahetuid osutajaid, mitte näiteks teenusepakkuja kui institutsiooni kogemust.

Teadus- ja arendustegevuse erandi kasutamine piirab põhjendamatult konkurentsi

118. Riigihangete seaduses on sätestatud ka mõned erandid, mil hankija ei ole asjade ostmisel või teenuste tellimisel kohustatud hanget korraldama. Uuringute tellimisel on neist rakendamist leidnud peamiselt üks – teadus- ja arendustegevuse (T&A) erand. Riigihangete seaduse § 14 lg 1 punkt 11 kohaselt ei ole hankija seaduses sätestatud korda kohustatud rakendama juhul, kui tellitakse teadus- ja arendusteenuseid. Sama punkti all täpsustatakse, et erandit ei kohaldata juhul, kui sellest uuringust tuleneb kasu üksnes hankijale ja tellitud teenuse eest tasub täies ulatuses hankija.

Teadmiseks, et

MKM on T&A erandi alusel tellinud Eesti Konjunktuuriinstituudilt (EKI) igal aastal uuringuid majanduslikku seisundit iseloomustavate konjunktuuribaromeetrite ning varimajanduse ilmingute kohta. 2013. aastal oli EKI-lt tellitud uuringute maksumuseks 119 000 eurot.

Aastatel 1990–1997 töötas Eesti Konjunktuuri Instituut riikliku instituudina Majandusministeeriumi haldusalas, 1997. a instituut privatiseeriti. Praegu on EKI omanikuks Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda.

119. Auditi käigus ilmnes, et T&A erandi ettekäändel on mitmel juhul hanke korraldamata jätnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Osal juhtudel on uuring tellitud otse sobivalt partnerilt, teistel on küsitud konkureerivaid pakkumusi paarilt potentsiaalselt pakkujalt. Näiteks uuringute „E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju“ ja „Üürieluaseme kättesaadavus ja vajadus. Üliõpilaste hinnangute analüüs“ põhjendab ministeerium seda asjaoluga, et teenuse objektiks on teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse mõistes rakendusuuring ning töö tulemused täidavad avaliku huvi eesmärke, mis publitseeritakse ja on kõigile vabalt kättesaadavad, mistõttu on tegemist riigihangete seaduse mõistes erandiga.

120. Euroopa Komisjoni hinnangul on T&A erandi kohaldamine lubatud siiski vaid uute ja innovaatiliste lahenduste väljatöötamiseks, näiteks prototüübi loomiseks või piiratud koguse esimeste toodete või teenuste esialgseks väljatöötamiseks katseseeria kujul. Rahandusministeeriumi kinnitusel ei mahu erandi alla kindlasti igasugune uuring, näiteks tavapärane turu-uuring.

121. Riigikontrolli seisukoht on, et T&A erandi kasutamine uuringute tellimisel saab olla tõepoolest harvaesinev erand ja auditis vaatluse all olnud juhtudel ei ole selle kasutamine kindlasti põhjendatud. Praegu on T&A erandi alusel tellitud täiesti tavapäraseid sotsioloogilisi uuringuid, mis oma loomult ei ole innovaatilised ja mille puhul hanke korraldamata jätmine on tõkestanud normaalset turukonkurentsi.

122. T&A erandi kuritarvitamist uuringute tellimisel on raske tuvastada, sest kui hanget ei ole välja kuulutatud, siis on rikkumine võimalik tuvastada alles hiljem, kui leping on ilma hanget korraldamata juba sõlmitud. Sellise kahtluse ilmnemisel saab Rahandusministeerium küsida hankijalt täiendavaid selgitusi ja hankija peab olema võimeline erandi kohaldamist põhjendama. Alates 2015. aastast on riigihanke menetlust korraldamata hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduse § 111^7 kohaselt väärtegu ja karistatav rahatrahviga. Kui hankemenetluse korraldamata jätmise eesmärk oli aga anda eelis konkreetsele pakkujale, siis karistatakse kuni üheaastase vangistusega.

123. Kokkuvõttes tekitab riigihangete seadus praegu nii hankijatele kui ka pakkujatele parajalt segadust. Kartes seadusest tulenevat objektiivse hindamise nõuet, kasutatakse hinnapõhiseid hankeid, samas teades, et nii ei ole võimalik tellida kvaliteetset uuringut. Nutikamad üritavad hankemenetlusest kõrvale hiilida seaduses sätestatud erandit ettekäändeks tuues, mis annab küll hankijale vabad käed uurija valikul, kuid ei taga avatud konkurentsi ning soodustab korruptsiooni.

124. **Riigikontrolli soovitused kõigile ministritele:**

- Tagada järgneva 3–5 aasta uuringuplaani avalikustamine asutuse kodulehel ja tutvustada seda asutuse olulistele partneritele nii avalikus, era- kui ka kolmandas sektoris. Info kavandatavate uuringute kohta aitab ennetada dubleerimist ja võimaldab asutustevahelist koostööd.

- Panna paika selged ja õiglased põhimõtted, mille alusel valitakse asutuses välja uuringud, mille tellimist rahastatakse. Määrata seejuures kindlaks vastutav üksus või ametnik, kes uuringute tellimist asutuses keskselt nõustab.

Välisministri vastus: kuna uuringute tellimise otsustamine sõltub iga-aastasest eelarvest ja nende tellimise maht Välisministeeriumis on väga väike, siis eraldi uuringute tellimise plaani koostamist ei pea me otstarbekaks. Planeeritavad uuringud lisatakse Välisministeeriumi üldisesse avalikustatavasse hankeplaani. Samuti on muutmisel asjaajamiskord, millega määratakse Välisministeeriumis edaspidi keskne vastutaja uuringute tellimisel, analüüsimisel ja avalikustamisel.

Siinkohal peame vajalikuks lisada, et tegevusspetsiifikast tulenevalt mõjutavad välispoliitiliste uuringute tellimist, teostamist ja avalikustamist riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest tulenevad piirangud.

Haridus- ja Teadusministri vastus: HTM avalikustab uuringute plaani oma kodulehel 2015. veebruari I pooles. Uuringute plaan sisaldab kõiki 2015. aastal läbiviidavaid ja kavandatavaid uuringuid, sh neid mille kestus on 2, 3 või enam aastat

Vastuseks ettepanekule „Panna paika selged ja õiglased põhimõtted, mille alusel valitakse asutuses välja uuringud, mille tellimist rahastatakse“, anname teada, et 2015. a on kavas koostada ministeeriumisiseseks töökorralduseks uuringute kavandamise ja tellimise kord. Uuringute tellimist nõustab HTMis keskselt analüüsiosakond ning uuringute läbiviimisega seotud hangete läbiviimist riigivaraosakond. Vastavad funktsioonid on kirjeldatud ka nende osakondade põhimäärustes.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium planeerib koostada ministeeriumi teadus- ja arendustegevuse programmi (TA programm), millega määratakse ära olulisemad valdkonnad, milles on järgneva 5 (või pikema) aasta jooksul vajalik uuringuid tellida. Samas on programm sellise üldistusastmega, et täpseid uuringuid kirja ei panda. Kuna programmi koostamine on alles algusjärgus, siis ei ole täpselt määratud, kas selle osaks saab ka nn kava, kus on konkreetsed uuringud toodud. Kui selline kava programmile lisatakse, siis ei saa see eeldatavasti olema pikemaks kui 3 aastat. Seega näeme, et pigem võiks täpne uuringute plaan olla koostatud 2–3 a.

Keskkonnaministeeriumi tööplaani koostamine on iga-aastane protsess ning selleks on kasutusel tööplaanide infosüsteemi TPIS. Süsteemis märgitakse ära muuhulgas tellitavad uuringud. Hetkel on arendamisel võimalus täiendava uuringute alamtööplaani lisamiseks süsteemi. Selline täiendav alamtööplaan võimaldab saada ülevaate kõikidest planeeritavatest uuringutest. Peame kindla üksuse või ametniku määramist vajalikuks ning 2015 a. I pooles on planeeritud analüüsida võimalusi selle teostamiseks. Eesmärgiks on, et sügisest 2015 võiks olla selline üksus või isik määratud.

Kultuuriministri vastus: Kultuuriministeerium viib alates 2014. aastast läbi planeeritavate uuringute analüüsi viie aasta perspektiivis, millesse koondatakse olulisemad lähiaastate vajadused, kuid kuna uuringute tellimine sõltub ressursside olemasolust, siis tellitavate uuringute nimekiri kinnitatakse kantsleri käskkirjaga sellest ühe aasta vaates (eelneva aasta lõpus järgneva aasta uuringud). Ministeeriumi kodulehel oleme valmis avaldama järgnevaks aastaks kavandatud tellitavate uuringute nimekirja.

Avalikkust teavitatakse uuringute tellimisest vastavalt vajadusele erinevate kanalite kaudu (nt koduleht, sotsiaalmeedia, pressiteade). Valdkondadele info edastamise eest vastutab uuringut telliv osakond.

Uuringute planeerimise protsess toimub koos ministeeriumi tööplaani ja arengukava koostamisega, milles planeeritavatest tegevustest, vajadustest ja võimalikest eelarvevahenditest selguvad uuringute läbiviimise vajadused ja võimalused. Osakondade ettepanekute ning põhjalike arutelude tulemusel koostatakse viieaastane uuringute vajaduste analüüs, mille üheaastane tellitavate uuringute plaan kinnitatakse kantsleri käskkirjaga. Uuringute tellimine toimub kooskõlas hankekorra ja asjaajamiskorraga. Eraldiseisvat uuringute tellimise korda Kultuuriministeeriumil plaanis kinnitada ei ole.

Uuringute planeerimist ja tellimist nõustavad ministeeriumis keskselt arendusjuht ja arendusnõunik, kes koordineerivad uuringuteplaani koostamist ning osalevad vajadusel uuringu lähteülesande koostamisel. Samuti aitab arendusjuht leida osakondadel võimalusi uuringute

rahastamiseks välisvahenditest. Uuringute tellimise vastavuse riigihangete seadusele tagab ministeeriumis riigihangete spetsialist.

Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: Sotsiaalministeeriumis lepitakse uuringute plaan kokku iga-aastase tööplaani koostamise käigus ning seetõttu ei ole võimalik avaldada järgmise 3–5 aasta uuringuplaani. Võimalusel võib avaldada konkreetse aasta uuringuplaani. Sotsiaalministeeriumis on riigieelarvest rahastatavate uuringute ja analüüside eelarve koondatud üheks ning seega on riigieelarvest rahastatud uuringute maksumusest võimalik saada täpne ülevaade.

Riigikontrolli soovitus kaasata parema infovahetuse ja lähteülesande koostamise jaoks partnereid on mõistlik, kuid kaasamisel peab arvestama, et sellega ei välistataks võimaliku partneri osalemist hankel. Samuti peab partneri kaasamisel arvestama uuringu või analüüsi eesmärki ning kaasamise mõju eesmärgi täitmisse (nt kui eesmärgiks on saada infot sihtrühma hoiakutest, arvamustest).

Kaitseministri vastus: mis puudutab 3–5 aastase uuringplaani avaldamist, siis kõikehõlmavalt ei ole seda võimalik teha, sest teadusarendusuuringute ja teiste ebaregulaarsete uuringute planeerimistsükkel seda ei võimalda. Küll aga saame ministeeriumi kodulehel avaldada plaani riigikaitse valdkonnas regulaarselt läbi viidavatest uuringutest.

Ettevõtlus- ja väliskaubandusministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi spetsialistid uurisid põhjalikult kontrolliaruande eelnõu tähelepanekuid ja hinnanguid ning järeldasid, et Riigikontrolli ettepanekud on asjakohased, konkreetsed ja vajalikud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on töötanud välja uuringute eelarve koostamise ja uuringute tellimise korra, mis formaliseerib uuringute tellimisega seotud protsessid. Samuti liigub MKM selles suunas, et luua pikaajalisem uuringute plaan ning tagada tellitud uuringute ja uuringu plaanide parem avalikustamine ministeeriumi kodulehel.

Justiitsminister, põllumajandusminister ja siseminister nõustusid soovitustega.

125. Riigikontrolli soovitused riigisekretärile:

- Tagada riigiasutuste uuringuplaanide lihtne kättesaadavus veebikeskkonnas. See võimaldaks avalikkusel saada ülevaate kavandatavatest uuringutest ja hoida ära uuringute dubleerimise riski.
- Leppida ministeeriumidega koostöös kokku ja avalikustada uuringute lähteülesannete ühtsed nõuded, et tagada uuringute parem kvaliteet.
- Korraldada ministeeriumidega koostöös uuringute rahastamise ning sellekohase arvepidamise ning riigihangete läbiviimise ühtne praktika ministeeriumides. Rahastamise läbipaistvus ning riigihangete seaduse ühetaoline kohaldamine uuringute tellimisel võimaldab riigi raha kasutamist kontrollida/jälgida.

Riigisekretäri vastus: vt p-st 51.

126. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** luua riigihangete seadust täitma kohustatud asutustele juhised, kuidas on seadust jälgides võimalik tellida sisulist hindamist nõudvaid teenuseid, muutes vajaduse korral ka riigihangete seadust.

Rahandusministri vastus: täname Teid kontrolliaruandes esitatud soovituse eest. Tõstatatud probleemkohtade lahendamise võimalusi kaalume uue riigihangete seaduse (edaspidi RHS) eelnõu koostamisel. Täiendavalt juhime tähelepanu, et kuigi ka senise RHS-i sõnastus seda võimaldas (erinevalt senikehtinud riigihankedirektiivist, mis vastavat sätet ei sisaldanud), siis jõustunud riigihangete direktiivid (2014/23/EL, 2014/24/EL, 2014/25/EL), mis on uue RHS-i väljatöötamise alus, sõnaselgelt sätestavad kogemuse hindamise võimaluse. Seega tulevikus võib hankija intellektuaal-, koolitus - ja nõustamisteenuste riigihangetes seada pakkumuse edukuse hindamise kriteeriumina tingimuse, mis võimaldab hinnata lepingu täitmiseks pakutud meeskonda, lähtudes selle koosseisust, samuti selle liikmete tõendatud kogemusest ning kvalifikatsioonist. Kirjeldatud võimaluse kasutamine eeldab uute direktiivide kontekstis seda, et meeskonnaliikmete hinnatavad asjaomased oskused mõjutavad hankija hinnatava pakkumuse majanduslikku väärtust – meeskonna kogemuse ja kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumil peab olema seos pakkumuse kvaliteedi olulise tõusuga.

127. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile:** lõpetada teadus- ja arendustegevuse erandi põhjendusel tavapäraste poliitikauuringute tellimine ilma riigihanget välja kuulutamata.

Ettevõtlus- ja väliskaubandusministri vastus: soovime kommenteerida Riigikontrolli soovitust lõpetada teadus- ja arendustegevuse erandi põhjendusel tavapäraste poliitikauuringute tellimine ilma riigihanget välja kuulutamata.

Teadus- ja arendusteenuste tellimine on RHSi kohaldamisalast väljas (RHS § 14 lg 1 p 11 ja lg 4). Erandi kohaldamine on välistatud, kui tellitakse ainult teadusteenuseid või ainult arendusteenuseid või kui ilmnevad RHS § 14 lg 4 nimetatud kumulatiivsed asjaolud (kasu üksnes hankijale ja teenuse täielik hankijapoolne rahastamine).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium rakendab erandit siis, kui tellitakse nii teadus- kui ka arendusteenuseid ja ei ole täidetud kumulatiivsed asjaolud, mis on toodud RHS § 14 lõikes 4, kuna teadus- ja arendusteenuste erandi korras hankimise välistab RHS § 14 lg 4 sätestatud kriteeriumite samaaegne esinemine.

Selleks, et määratleda, kas tegemist on teadus- ja arendustegevusega, lähtume teadus- ja arendustegevuse korraldamise seaduse §-st 2, kus on toodud vastavad mõisted (arendustegevus, teadustegevus, uuringute erinevad liigid).

Näiteks:

teadustegevus – isiku loomevabadusel põhinev tegevus, mille eesmärk on teaduslike uuringute abil uute teadmiste saamine inimese, looduse ja ühiskonna ning nende vastastikuse toime kohta;

rakendusuuring – tegemist on algupärase uuringuga uute teadmiste saamiseks esmase eesmärgiga rakendada saadud teadmisi kindlas valdkonnas suhteliselt lühikese aja jooksul. Ka tehakse hanke tulemused alati kasutatavaks avalikes huvides võimalikult laiaulatuslikult;

arendustegevus – uuringute ja kogemuste kaudu saadud teadmiste rakendamine uute materjalide, toodete ja seadmete tootmiseks, protsesside, süsteemide ja teenuste juurutamiseks või nende oluliseks täiustamiseks.

Määratlemaks, kas on tegemist erandiga RHS mõistes, lähtume alati:

- RHS § 14 lg 1 punktis 11 ja lõikes 4 toodud nõuetest;

- teadus- ja arendustegevuse korraldamise seaduse §-s 2 toodud mõistetest tõendamaks, et tegemist on teadus- ja arendusteenusega;

- MKM hankekorra §-st 10, mis käsitleb vastava teenuse ostmise korda.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium loodab, et Riigikontroll võtab arvesse kommentaare ja teeb asjakohased järeldused.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei vasta MKMi tegevus teadus- ja arendustegevuse erandi kohaldamisel riigihangete seaduse mõttele. Auditis vaatluse all olnud juhtumite puhul ei olnud erandi kohaldamine põhjendatud ega kooskõlas Euroopa Komisjoni ja Rahandusministeeriumi suunistega. Eestis on märkimisväärne hulk rakendusuuringuid tegevaid ettevõtteid, kelle seast on ka õiglase turukonkurentsi printsiipe järgides võimalik leida parim pakkuja. Audit näitas, et teadus- ja arendustegevuse erandit kasutab uuringute tellimiseks vaid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kuigi võrreldavaid uuringuid tellivad ka teised ministeeriumid. Riigikontrolli hinnangul moonutab teadus- ja arendustegevuse erandi kasutamine õiglast turukonkurentsi oluliselt ja loob soodsa pinnase maksumaksja raha väärkasutuseks ning korruptsiooniks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui Eesti ettevõtluspoliitika kujundaja peaks läbipaistva ja õiglase turukonkurentsi eest seisma ka enda tegevuses. Juhime ka tähelepanu, et 1.1.2015 jõustunud RHSi redaktsiooni kohaselt on hankemenetluse korraldamata jätmine väärtegu (RHS § 111^7), mida karistatakse rahatrahviga või kui leiab tõendamist hankija soov anda menetluse korraldamata jätmisega eelis konkreetsele pakkujale, kuni üheaastase vangistusega (KaRS § 300 lõige 1). Kindlasti vajab kõnealuse erandi kohaldamise tingimuste lubatavus täiendavat selgitamist ja seaduste rakendamise ühetaolise praktika väljakujundamist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja ministrite ning riigisekretäri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal kõigile ministeeriumidele ja Riigikantseleile mitmeid soovitusi. Ministrid ja riigisekretär saatsid ajavahemikul 23.1.–9.2.2015 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta
Justiitsministeerium: Justiitsministeerium kooskõlastas kontrollaruande eelnõu märkusteta.
Välisministeerium: vaatamata sellele, et Välisministeerium tellib uuringuid vähe, oleme tänulikud sisuka auditi eest.
Haridus- ja teadusministeerium: suur tänu Riigikontrolli aruande „Riigi tegevus uuringute tellimisel“ eelnõu eest. Aruanne on väga põhjalik ja selles tehtud tähelepanekud sisukad. Pean vajalikuks rõhutada, et võrdlev ülevaade eri asutuste praktikast sarnases valdkonnas tegutsemisel on väga kasulik ning aitab tõhustada tegevust ka siis, kui otseseid soovitusi või märkusi meie tegevuse kohta pole. Just samal eesmärgil - jagamaks kogemusi uuringute tellimise ja läbiviimise eri aspektidest, on veidi üle aasta eri ministeeriumide analüüsi- ja arendusosakonnad omavahel kohtunud.
Kultuuriministeerium: täname Riigikontrolli soovituste eest, mis anti ministritele auditi „Riigi tegevus uuringute tellimisel“ käigus. Kultuuriministeerium arvestab esitatud soovitustega uuringute tellimisel ning nende avaldamisel oma kodulehel.
Põllumajandusministeerium: täname meeldiva koostöö ja konstruktiivse tagasiside eest uuringute planeerimise osas. Põllumajandusministeerium nõustub auditi „Riigi tegevus uuringute tellimisel“ aruande eelnõus ja märgukirjas Põllumajandusministeeriumit puudutavate soovitustega. Riigikontroll tõstatas mitmeid punkte, mida on Põllumajandusministeeriumil kavas arutada ja kaardistada võimalusi uuringute tellimise protseduuri täiustamiseks. Põllumajandusministeeriumi teadus- ja arendusosakond on uuringute tellimise küsimusi arutanud ka kolleegidega Sotsiaalministeeriumist ja Keskkonnaministeeriumist ning tutvunud ka Siseministeeriumis kasutusel oleva uuringute tellimise korraga, et leida parimaid võimalusi uuringute tellimise põhimõtete ühtlustamiseks ministeeriumite vahel.
Siseministeerium: siseministeerium tänab Riigikontrolli auditis „Riigi tegevus uuringute tellimisel“ esitatud tulemuste ja märgukirjas välja toodud tähelepanekute ning soovituste eest. Siseministeeriumi osas auditeeritud uuringute tellimisega seonduvad praktikad, millel Teie tähelepanekud ja soovitused põhinevad, pärinevad aastatest 2010–2014. Kuivõrd Siseministeeriumis on alates 2013. a kehtestatud rakendusuuringute ja ekspertarvamuste tellimise kord, mille olete auditis ka ära märkinud, on valdkonna protsessides ja sisekontrollimeetmetes Teie poolt esitatud soovitused praktikas juba rakendatud.

Riigikontrolli tähelepanekud ja järeldused	Auditeeritute kommentaarid ja selgitused ning Riigikontrolli kommentaarid neile
Kõik uuringud pole avalikkusele kättesaadavad (p-d 17–26) 19. Kuigi Riigikantselei korraldatud ministeeriumide kodulehtede ühtlustamise tulemusena peaks kõikide ministeeriumide koduleht olema ühesuguse ülesehitusega, näitas kodulehtede vaatlus, et uuringute avalikustamise praktika erineb. 9-st uuele kodulehele üle läinud ministeeriumist 5-l on kodulehel sektsiooni „Uudised, pressiinfo“ all eraldi uuringute, analüüside ja statistika alamleht. Kahel ministeeriumil on uuringute ja analüüside alamleht vastavalt sektsioonides „Ministeerium“ või „Tegevused“. Kahel uuendatud kodulehega ministeeriumil eraldi alamlehte uuringute ja analüüside avalikustamiseks ei olnud (Välis- ja Keskkonnaministeerium). Keskkonnaministeeriumi uuringud on avalikustatud valdkondlikel alamlehtedel. Seni uuendamata kodulehega Siseministeeriumil on alamleht uuringute avalikustamiseks sektsioonis „Avalik teave“, Kaitseministeeriumil eraldi sektsiooni uuringute avalikustamiseks ei ole.	**Kaitseministri vastus:** aruande lk 9 on öeldud, et „Kaitseministeeriumil eraldi sektsiooni uuringute avalikustamisel [ministeeriumi kodulehel] pole“. Palume aruande teksti lisada, et avaliku arvamuse uuringud avalikustatakse regulaarselt kodulehekülje rubriigi „Riigikaitse ja ühiskond“ alamrubriigis „Avalik arvamus“. Praegu on uuringud leitavad ka kodulehe otsingumootori vahendusel. Riigikontrolli soovitusele tuginedes kaalume tulevikus senisest ulatuslikumalt kajastada riigikaitset puudutavaid uuringuid ministeeriumi kodulehel. **Riigikontrolli kommentaar:** aruandes tuuakse välja ministeeriumid, kelle kodulehel on uuringute alamrubriik selgelt tuvastatav, ja ministeeriumid, kelle kodulehel uuringud nii lihtsalt leitavad ei ole. Teeme Kaitseministeeriumile ettepaneku avaldada kõik tellitud uuringud eraldiseisva alamrubriigi „Uuringud ja analüüsid“ all.
20. Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehel on olemas eraldi uuringute ja statistika alamleht, kuid see juhatab edasi Tartu Ülikooli uuringute andmebaasi, kuhu Haridus- ja Teadusministeeriumi tellitud uuringud koondatud on. Kõikide uuringute kohta on andmebaasis lisatud ka lühitutvustus, mis võimaldab saada kiire ülevaate uuringu tellimise põhjustest ja sisust. Samas ei anna andmebaas kiiret ülevaatlikku pilti kõikidest tellitud uuringutest, mistõttu Riigikontrolli hinnangul on uuringute avalikustamine ministeeriumide kodulehtedel spetsiaalses uuringute sektsioonis siiski asjakohasem.	**Haridus-ja Teadusministri vastus:** aitäh sellele tähelepanu juhtimise eest. Avalikustame viimase 2 aasta uuringud ka HTMi kodulehel uuringute ja statistika alalehel (https://www.hm.ee/et/tegevused/uuringud-ja-statistika-0), varasemad uuringud on otsitavad TÜ uuringute andmebaasis.

Riigikontrolli tähelepanekud ja järeldused	Auditeeritute kommentaarid ja selgitused ning Riigikontrolli kommentaarid neile
Uuringuid kasutatakse, kuid kasutamise ulatust otsustamisprotsessis on keeruline tuvastada (p-d 27–40) 29. Riigikontroll hindas valimisse kuulunud uuringute tellijatega tehtud intervjuude ning uuringute tellimise ja kasutamisega seotud dokumentatsiooni põhjal, millistel põhjustel ministeeriumid ja muud riigiasutused aastatel 2010–2013 uuringuid on tellinud, milleks neid on kasutanud ning kuivõrd hästi on uuringute kasutamine avalikkusele nähtav. Ministeeriumid ise ei ole tellitud uuringute kasutamist üldjuhul hinnanud.	**Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus:** Riigikontroll toob aruandes välja, et ministeeriumid ise ei ole tellitud uuringute kasutamist üldjuhul hinnanud (lk 12 p 29). Täpsustame, et uuringute tellimisel kirjeldame lähteülesande koostamisel uuringu vajalikkust ja seos poliitikakujundamisega. Seetõttu võib öelda, et uuringu tulemuste kasutamine on osaliselt juba lähteülesande koostamise etapis läbi arutatud.
33. Võttes arvesse uuringu tellimise põhjusi, hindas Riigikontroll objektiivsetele näitajatele tuginedes, kas tellitud uuringuid on asutuste edasises töös kasutud. Riigikontroll pidas uuringu kasutamist tõendatuks, kui leiti kinnitus vähemalt ühele järgmistest kriteeriumitest: ▪ uued tegevused, programmid või materjalid on välja töötatud (st valminud on mingi konkreetne dokument või eelnõu); ▪ uuringule on asjakohastes dokumentides viidatud; ▪ leidub vähemalt üks sisuline seos uuringutulemuste ja asutuse edasises tegevuses / valdkonna edasistes tegevussuundades. Seireks tellitud uuringute kasutamine arvati tõendatuks, kui uuringu-tulemused olid avalikult kättesaadavad ning neid on tutvustatud.	**Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus:** seoses tellitud uuringute rakendamise ülevaate koostamisega (lk 8 p 15; lk 13 p 33) lisame teadmiseks, et osa uuringuid on tellitud selleks, et kasutada neid edaspidiste tegevuste planeerimisel ja seetõttu ei ole veel jõutud kõiki uuringuid eelnõudes kasutada. Lisaks võib uuringu tulemuste põhjal otsustada planeeritud eelnõu muudatust mitte ellu viia.
Uuringutele viitamine arengukavades, õigusaktides ja nende seletuskirjades ei ole ühtlane (p-d 41–49) 47. Samas leidub ka näiteid, kus teatud valdkonnas on aastate vältel tellitud mitmeid uuringuid, kuid tähtsad otsused on sellele vaatamata tegemata. Näiteks on pikalt räägitud üldhariduskoolide koolivõrgu korrastamise vajalikkusest. Haridus- ja Teadusministeerium on aastatel 2010–2013 koolivõrgu korrastamisega seoses tellinud neli uuringut kogumaksumusega ca 56 000 eurot: „Gümnaasiumihariduse korralduse analüüs“, „Eesti põhikoolide projekteerimine“, „Koolivõrgu optimeerimine“ ning „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“. Lisaks nimetatud uuringutele on HTM ka varem tellinud koolivõrguga seonduvaid uuringuid ning teinud ka ise mitmeid analüüse. Riik on alustanud riigigümnaasiumide loomisega, kuid suuremaid korrektuure kohalike omavalitsuste koolivõrgus ei ole toimunud.	**Haridus-ja Teadusministri vastus**: nimetatud uuringud on aluseks koolivõrgureformi kavandamisel ning „Elukestva õppe strateegia“ koolivõrgu programmi väljatöötamisel, mis on kinnitamisjärgus. Koolivõrgus muudatuste tegemine on pikaajaline protsess ning kohaliku omavalitsuse üksused peavad olema valmis muudatuste tegemiseks. Oleme arvamusel, et viidatud uuringute kaasabil läbiviidavad muudatused avalduvad lähima viie aasta jooksul.
Info kavandatavate uuringute kohta peab olema avalik ning kättesaadav (p-d 52–67) 62. Ametliku kooskõlastusprotsessi puudumine ei tähenda iseenesest, et ministeeriumi ametnikud valitsemisalas tellitud uuringutega kursis ei oleks ja nende kavandamisesse ei panustaks. Nii on mitme ministeeriumi hinnangul nende sisuosakondade töötajad allasutuste tehtavate uuringutega hästi kursis. Samas ei ole mitteformaalne ja isiklikel suhetel põhinev infovahetus alati täiuslik: auditis esines juhtum, kus Haridus- ja Teadusministeerium ning tema haldusalasse kuuluv SA Innove tellisid samaaegselt sarnase sisuga uuringu. Selliste olukordade vältimiseks on Haridus- ja Teadusministeerium alustanud valitsemisala asutuste tellitud uuringute kohta regulaarset info kogumist. 63. HTMi valitsemisalas on sihtasutused olnud uuringute	**Haridus-ja Teadusministri vastus**: HTMi haldusala 2015. aasta uuringute plaan avalikustatakse veebruari jooksul.

Riigikontrolli tähelepanekud ja järeldused	Auditeeritute kommentaarid ja selgitused ning Riigikontrolli kommentaarid neile
tellimisel sõltumatud ja ministeerium on neisse vähe kaasatud. Kui sisulisse poliitikauuringusse pole kaasatud ministeerium, on kaheldav ka uuringu kasutamine poliitika kujundamisel. Näiteks on SA Innove tellinud mitmeid uuringuid kutsehariduse valdkonnas. Uuringute ettevalmistamisel on vajaduse korral konsulteeritud ministeeriumi esindajatega ning täpsustatud uuringu eesmärki, kuid lähteülesannete koostamisse neid otseselt ei kaasatud. Et samal ajal oli ettevalmistamisel uus kutseõppeasutuse seadus ja selle rakendusaktid, oleks tihedam koostöö ministeeriumiga olnud kasulik. SA Innove esindaja sõnul leidsid uuringute tulemused kasutust eelkõige sel teel, et kutseõppeasutuse seaduse koostamise töörühmas tehti uuringute põhjal ettepanekuid. 67. Kokkuvõtvalt on praegu ministeeriumide ja nende haldusala asutuste tellitud ja kavandatavatest uuringute kohta ülevaate saamine keerukas ja kohati võimatu. Oluliseks pole peetud käimasolevate ja kavandatavate uuringute kohta selge ülevaate loomist. Info vähene kättesaadavus pärsib asutuste koostööd ja suurendab tõenäosust, et uuringust ei sünni riigile tervikuna tulu. Selgust vajab allaasutuste ja ministeeriumide tööjaotus uuringute tellimisel, seda eriti just Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas. Parema infovahetuse ja lähteülesannete kvaliteedi nimel peaks sagedasemaks muutuma partnerite kaasamine uuringute tellimisel.	**Haridus-ja Teadusministri vastus**: täname selle tähelepaneku eest ja püüame koostööd allasutustega uuringute tellimisel läbi ühise uuringute kava tulevikus parandada.
Uuringute tellimine nõuab selgeid põhimõtteid ja töökorraldust (p-d 68–85) 76. Ministeeriumide vastused Riigikontrolli teabepäringule näitasid, et uuringute eelarve kujundamisel on kaks peamist viisi: ministeeriumikeskne ja osakondade keskne. Esimesel juhul on ministeeriumi eelarves ette nähtud osa, mida on võimalik uuringute tellimiseks kasutada ja millele osakonnad uurimissoovidega konkureerivad. Tegemist ei ole tingimata fikseeritud summaga, vaid see sõltub konkreetsest vajadusest. Osakondadekeskse lähenemise puhul on uuringu tegemiseks ette nähtud summa plaanitud osakonna eelarvesse. Tugeva keskse analüüsiüksusega ministeeriumides nagu HTM ning SiM on uuringuteks ette nähtud raha plaanitud analüüsiüksuse eelarvesse ning nemad koostöös juhtkonnaga otsustavad ka raha kasutamise üle. Praktikas esines aga ka juhtumeid, kus HTM oli uuringud tellinud sisuosakondade rahast (ülikoolidega sõlmitud koostöölepingud).	**Haridus-ja Teadusministri vastus**: kinnitame, et nii see on ja ka tulevikus on kavas uuringuid rahastada erinevatest allikatest, kuid keskse koordineerituse tagab koos jooksva aasta tööplaani ja eelarvega kinnitatav ministeeriumi uuringute plaan. Sisuosakondade eelarvelistest vahenditest uuringute rahastamine ei tähenda aga, et uuringutaotlusi ja nende metoodilist läbimõeldust keskselt ei hinnata ning et uuringute kava kinnitamist ei koordineerita (nagu nii hoiatava kui hea näitena kirjeldate punktides 78 ja 79).
Parimate uuringutegijate väljaselgitamiseks tuleb püstitada mõistlikud kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumid (p-d 97–109) 105. Näitena, kus kvalifitseerimistingimused moonutasid oluliselt konkurentsi, nimetasid mitmed uuringufirmad SA Innove uuringuhanget „OECD TALIS 2013 Eesti siseriikliku raporti koostamine“. Hankes osalemise tingimusena nõuti pakkujalt TALISe uuringu korraldamise ja selle andmete põhjal vähemalt ühe publikatsiooni koostamise kogemust. Tingimused välistasid osalemise kõigil pakkujatel peale Tallinna Ülikooli, kes 2008. aastal varasema TALISe uuringuga seotud oli. Rahandusministeeriumi algatatud järelevalve peale SA Innove küll tühistas hanke, kuid avaldas seejärel tööpakkumise, et palgata endale sobiv uurija töövõtulepingu alusel.	**Haridus-ja Teadusministri vastus:** oleme nõus, et antud hange ja selle vaidlustamise tagajärjel pakutud lahendus pole parim praktika, samas edastame siinkohal SA Innove kommentaari, mis viitab, et hange polnud nii piirav, kui aruande p 105 väidab: „Kuna OECD TALIS 2008 uuringu andmed on avalikud, siis on kõigil selles uuringust huvitatud teadlastel olnud võimalus publikatsiooni, väljaande või teadusartikli koostamiseks. Seega pole õige, et tingimused välistasid osalemise kõigil pakkujatel peale Tallinna Ülikooli.“
Riigihangete seaduse tõlgendamine ohustab kvaliteetsete uuringute tellimist (p-d 110–123) 122. T&A erandi kuritarvitamist uuringute tellimisel on raske tuvastada, sest kui hanget ei ole välja kuulutatud,	**Rahandusministri vastus:** kontrolliaruande eelnõu punkti 122 sisu palume parandada, kuna alates 1.1.2015 jõustunud RHS-i redaktsioon sätestab hankemenetluse korraldamata jätmise

Riigikontrolli tähelepanekud ja järeldused	Auditeeritute kommentaarid ja selgitused ning Riigikontrolli kommentaarid neile
siis on rikkumine võimalik tuvastada alles hiljem, kui leping on ilma hanget korraldamata juba sõlmitud. Sellise kahtluse ilmnemisel saab Rahandusministeerium küsida hankijalt täiendavaid selgitusi ja hankija peab olema võimeline erandi kohaldamist põhjendama. Rikkumisena saab sellisel juhul tegemist olla hankemenetluse korraldamata jätmisega, mis hetkel ei ole veel ka väärtegu, kuid mis uues karistusseadustikus selleks tõenäoliselt muutub (eelnõu Riigikogus menetluses). Vastuolu seisneb ka selles, et Rahandusministeerium teeb järelvalvet riigihangete seaduse täitmise üle. Kui seaduse kohaselt hanget korraldama ei pea, siis tekib küsimus, kus see vaidlus lahendatakse.	väärteokoosseisu (RHS § 111[7]). **Riigikontrolli kommentaar:** aruande nimetatud punkt on ajakohastatud.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Kas uuringuid kasutatakse? 50. Soovitused kõikidele ministritele: ▪ Tagada kõigi tellitud uuringute avalikustamine ja lihtne leitavus ministeeriumi kodulehel. Lisainfona esitada kodulehel lühike kirjeldus uuringu tellimise põhjuste ja peamiste tulemuste kohta. See soodustab uuringute laialdasemat kasutamist ning võimaldab avalikkusel paremini mõista ministeeriumide jt riigiasutuste otsuste sisu. ▪ Tagada tellitud uuringute kasutamine asjakohaste arengukavade, õigusaktide, mõjuanalüüside jt oluliste töödokumentide väljatöötamisel, lisades kasutatud uuringutele viited. See võimaldab huvitatud osapooltel mõista, millele riigi otsused tuginevad, ja suurendab otsustamisprotsessi läbipaistvust. **(p-d 17–49)**	**Välisministri vastus:** peame sarnaselt Riigikontrolliga oluliseks uuringute avalikustamist välisveebis. Lähtuvalt auditi soovitustest lisab Välisministeerium oma kodulehele alalehekülje tellitud ja teostatud uuringute avaldamiseks. **Keskkonnaministri vastus:** toodud soovitusega Keskkonnaministeerium nõustub. **Kultuuriministri vastus:** Kultuuriministeerium koondab juba praegu olulisemad uuringud oma kodulehele eraldi uuringute rubriiki (http://www.kul.ee/et/uudised/uuringud), samuti on valdkondlikud uuringud kättesaadavad vastavate tegevusvaldkondade alt (nt http://www.kul.ee/et/tegevused/kultuuriline-mitmekesisus/loimumine). Kodulehel ei ole kajastatud teatud otsuste tegemiseks tellitud taustainfomaterjale ning telekanalite- ja raadioprogrammi seireuuringuid, mis ei hõlma endas otseselt analüüsi ning mis ei kajastu ka ministeeriumi uuringuteplaanis. Tellitud uuringutest parema ülevaate andmiseks lisab Kultuuriministeerium kodulehe uuringute rubriiki aasta jooksul kavandatavate uuringute nimekirja ning jälgib, et kõigi tellitud uuringute tulemused oleksid samast kohast kättesaadavad. Uuringute kasutamise hõlbustamiseks lisab Kultuuriministeerium uuringute nimekirja juurde lühikesed sisukirjeldused. Kõik Kultuuriministeeriumi poolt tellitud uuringud on tellitud otsuste tegemiseks (sh arengukavade, õigusaktide vm töödokumentide koostamiseks) ja/või teatud trendide jälgimiseks ajas (mõõdikud). Kultuuriministeerium pöörab edaspidi rohkem tähelepanu sellele, et uuringutele oleks dokumentides ka korrektselt viidatud. **Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus:** seoses sellega, et uuringu tellimise eesmärk on kirjeldatud juba hankedokumendis, mis on kättesaadav riigihangete registris, ei ole iga uuringu või analüüsi kohta vastava info eraldi lisamine mõistlik. Uuringu tulemustega on võimalik tutvuda kodulehel oleva uuringuraporti kokkuvõtte/järelduste osas. Lisame teadmiseks, et seoses ministeeriumide kodulehtede ühtlustamisega ja info ülekandmisega uuele veebiplatvormile, mis on aeganõudev protsess, võib olla tekkinud puudusi uuringute avaldamisel, mida järjest parandatakse. **Ettevõtlus- ja väliskaubandusministri vastus:** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi spetsialistid uurisid põhjalikult kontrolliaruande eelnõu tähelepanekuid ja hinnanguid ning järeldasid, et Riigikontrolli ettepanekud on asjakohased, konkreetsed ja vajalikud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium liigub selles suunas, et tagada tellitud uuringute parem avalikustamine ministeeriumi kodulehel. **Justiitsminister, põllumajandusminister ja siseminister** nõustusid soovitustega.
Kas uuringuid kasutatakse? 51. Soovitus riigisekretärile**:** tagada uuringute lihtne kättesaadavus veebikeskkonnas, luues selleks koostöös ministeeriumidega keskse	**Riigisekretäri vastus:** Riigikantselei peab oluliseks teadmistepõhise poliitikakujundamise juurdumist Eesti valitsemispraktikas ja aitab igakülgselt kaasa selle levikule. 2012. a uuendatud mõjude hindamise süsteem Vabariigi

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
andmebaasi, et koondada kõikide riigiasutuste tellitud uuringud. **(p-d 17–49)**	Valitsuse kinnitatud „Mõjude hindamise metoodika“ näol on viimaseks märkimisväärseks sammuks, mille rakendamist toetavad Riigikantselei arengukavade ja EL asjade ning Justiitsministeerium seaduseelnõude ettevalmistamise käigus. Mõjude hindamine on uuringute temaatikaga seotud sedavõrd, et põhjalike mõjuanalüüside tegemine eeldab sageli uuringu või tervikliku mõjuanalüüsi tellimist väljastpoolt, mida oleme viimasel kahel aastal toetanud tarkade otsuste fondist (TOF). Seega on meie viimaste aastate põhifookuseks olnud mõjude hindamise süsteemi uuel kujul käivitamine. Riigikantselei on pärast 2013. a liikunud edasi üldisemat laadi poliitikauuringute tellimiselt tarkade otsuste fondi toel selliste mõjuanalüüside tellimisele, kus eesmärgiks on just eelpool viidatud kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi raames tõendusmaterjali hankimine paremate mõjuhinnangute andmise eesmärgil. Mõjuanalüüside raames tellitavate uuringute kasusaajaks on alati ministeerium või ministeeriumid, mistõttu nendega koos uuringute ettevalmistamine, läbiviimine ja tulemuste tutvustamine aitavad kaasa ka parima oskusteabe levikule nii konkreetset uuringut algatavas ministeeriumis kui ka teistes, näiteks uuringute juhtrühmas osalevates ministeeriumides. Riigikantselei ei ole uuringute „turul“ suur tegija. Meie toetatavatest uuringutest (tarkade otsuste fondi abil) on Riigikontrolli enda andmetel tehtud *ca* 1300 uuringust 23. Riigikantselei roll on olnud pigem olla katalüsaator ja eestvedaja tõenduspõhisema poliitikakujundamise propageerimisel, keskendudes süsteemi tasandi arendusele, uute nõuete tutvustamisele, sh koolituse tagamisele puudutatud osapooltele. Järgmises etapis on oluline nõuetest kinnipidamise seire tõhustamine vastavalt sellele, kuidas teadmine ja oskused riigiasutuste seas paranevad. Kontrolliaruande eelnõus viidatud Riigikantselei ülesanne, mis tuleneb programmist „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“, on seotud poliitikauuringute tellimise ja tulemuste levitamise parandamisega. Oleme sellele ülesandele lähenenud peamiselt meil kasutada olevate hoobade abil, milleks on ministeeriumide juhendamine TOF-st rahastatavate uuringute lähteülesannete väljatöötamisel, uuringuhangetesse kaasamises ning töö seire ja tulemuste vastuvõtmisesse kaasamises. Seega võib öelda, et lähteülesannete nõuded saavad ministeeriumidele kohustuslikuks seeläbi, kui nad otsustavad TOF kaudu uuringut või mõjuanalüüsi taotleda. Samuti oleme nõudnud uuringute algatajatelt sidusrühmade ja meedia esindajate kokku kutsumist uuringutulemuste tutvustamiseks, et saavutada maksimaalset kõlapinda uuringust potentsiaalselt huvitatud osapoolte seas. Kõik TOF-st rahastatud uuringuaruannete tulemused on avaldatud Riigikantselei kodulehel. Mis puutub uuringute andmebaasi loomist, siis oleme seisukohal, et senine Riigikantselei tellitud poliitikauuringute ja eriti mõjuanalüüside arv (seni tehtud kolm) ei ole olnud piisav, et algatada eraldi andmebaasi katseprojekti märksõnapõhise otsingu väljatöötamiseks, mille eelduseks on omakorda kõigi uuringute metaandmetega varustamine. Esialgne analüüs on näidanud, et selline töö vajab algusest peale väga head läbimõtlemist ja on suhteliselt ressursimahukas. Kuna ka uuest struktuurivahendite perioodist jätkatakse mõjuanalüüside rahastamist, on põhjust selle küsimuse juurde tagasi tulla 2016. aastal pärast uue programmperioodi tegevuste käivitamist. Seega on Riigikontrolli soovituste valguses riigisekretärile küsimus sellest, mis hetkel on olemasoleva kogemuse ja ettevalmistuse pinnalt põhjendatud soovitustes välja pakutud tegevuste, andmebaasi loomine ja uuringu lähteülesannete ühtsete nõuete kehtestamine, skaleerimine ministeeriumideüleseks. Leian, et Riigikantselei põhiline tegevus peaks 2015. aastal keskenduma struktuurivahendite programmperioodist 2015–2020 ette nähtud mõjuanalüüside rahastamise jätkamise ja mõjude hindamise süsteemi edasiarendamisele. Sellega seoses on kavas tutvustada mõjuanalüüside tellimise korda, mh ka mõjuanalüüsideks vajalike uuringute lähteülesannete ühtseid nõuded ministeeriumidele 2015. a alguses. Kuivõrd need on universaalselt rakendatavad ministeeriumide ja teiste riigiasutuste teistsuguste uuringute lähteülesannete ettevalmistamisele, saab selgeks arutelude käigus. Vastavalt esialgsele tagasisidele käivitatakse täiendavad arutelud ja vajadusel korrigeeritakse nõudeid 2016. aastal. **Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri kommentaar:** kui ministeeriumide kodulehtedel on uuringud ja analüüsid koos lisainfoga korrektselt avaldatud, siis leiame, et eraldi keskse andmebaasi loomine (lk 19

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
	p 51; lk 35 p 125) ei ole otstarbekas, kuna tegemist oleks dubleerimisega. Samas võiks olla keskne ülevaade kõigist tellitud uuringutest viitega ministeeriumi kodulehele, kus vastava uuringuga saab juba lähemalt tutvuda. **Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll leiab, et Riigikantselei on valitsusasutus, kelle eesmärk on toetada Vabariigi Valitsust ja peaministrit poliitika kujundamisel ja elluviimisel ning aidata tagada head riigivalitsemist. Nagu audit näitas, leidsid nii ministeeriumide kui ka uuringufirmade esindajad, et on vaja keskset uuringute andmebaasi, mis sisaldaks ka uuringu lühikokkuvõtet ja uuringuga seotud märksõnu. Ühine andmebaas võimaldaks anda tervikliku pildi kõigist riigi tellitud uuringutest ning tagada uuringute kättesaadavus läbi aja. Näiteks toodi intervjuus välja, et ELi tõukefondidest rahastatud programmide raames on tehtud palju uuringuid, kuid kui programmid ära lõpevad, kaovad ka vastavad kodulehed ja analüüsid. Lisaks selgus, et kõik tellitud uuringud ei ole asutuste kodulehtedel avalikustatud või lihtsasti leitavad ning terviklik ülevaade kõikidest riigi raha eest tellitud uuringutest puudub. Riigikontrolli hinnangul võib uuringute avalikustamata jätmine või avalikustamine kodulehe eri teemalehtedel pärssida nende kasutamist avalikkuse poolt ning soodustada uuringute tellimise dubleerimist.
Mida saaks uuringute kavandamisel ja tellimisel paremini teha? 124. Soovitused kõigile ministritele: ▪ Tagada järgneva 3–5 aasta uuringuplaani avalikustamine asutuse kodulehel ja tutvustada seda asutuse olulistele partneritele nii avalikus, era- kui ka kolmandas sektoris. Info kavandatavate uuringute kohta aitab ennetada dubleerimist ja võimaldab asutustevahelist koostööd. ▪ Panna paika selged ja õiglased põhimõtted, mille alusel valitakse asutuses välja uuringud, mille tellimist rahastatakse. Määrata seejuures kindlaks vastutav üksus või ametnik, kes uuringute tellimist asutuses kesksel tasandil nõustab. **(p-d 52–123)**	**Välisministri vastus**: kuna uuringute tellimise otsustamine sõltub iga-aastasest eelarvest ja nende tellimise maht Välisministeeriumis on väga väike, siis eraldi uuringute tellimise plaani koostamist ei pea me otstarbekaks. Planeeritavad uuringud lisatakse Välisministeeriumi üldisesse avalikustatavasse hankeplaani. Samuti on muutmisel asjaajamiskord, millega määratakse Välisministeeriumis edaspidi keskne vastutaja uuringute tellimisel, analüüsimisel ja avalikustamisel. Siinkohal peame vajalikuks lisada, et tegevusspetsiifikast tulenevalt mõjutavad välispoliitiliste uuringute tellimist, teostamist ja avalikustamist Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest tulenevad piirangud. **Haridus- ja Teadusministri vastus**: HTM avalikustab uuringute plaani oma kodulehel 2015. veebruari I pooles. Uuringute plaan sisaldab kõiki 2015. aastal läbiviidavaid ja kavandatavaid uuringuid, sh neid mille kestvus on 2, 3 või enam aastat Vastuseks ettepanekule „Panna paika selged ja õiglased põhimõtted, mille alusel valitakse asutuses välja uuringud, mille tellimist rahastatakse“ anname teada, et 2015. a on kavas koostada ministeeriumisiseseks töökorralduseks uuringute kavandamise ja tellimise kord. Uuringute tellimist nõustab HTMis kesksel analüüsiosakond ning uuringute läbiviimisega seotud hangete läbiviimist riigivaraosakond. Vastavad funktsioonid on kirjeldatud ka nende osakondade põhimäärustes. **Keskkonnaministri vastus**: Keskkonnaministeerium planeerib koostada ministeeriumi teadus- ja arendustegevuse programmi (TA programm), millega määratakse ära olulisemad valdkonnad, milles on järgneva 5 (või pikema) aasta jooksul vajalik uuringuid tellida. Samas on programm sellise üldistusastmega, et täpseid uuringuid kirja ei panda. Kuna programmi koostamine on alles algusjärgus, siis ei ole täpselt määratud, kas selle osaks saab ka nn kava, kus on konkreetsed uuringud toodud. Kui selline kava programmile lisatakse, siis ei saa see eeldatavasti olema pikemaks kui 3 aastat. Seega näeme, et pigem võiks täpne uuringute plaan olla koostatud 2–3 a. Keskkonnaministeeriumi tööplaani koostamine on iga-aastane protsess ning selleks on kasutusel tööplaanide infosüsteemi TPIS. Süsteemis märgitakse ära muuhulgas tellitavad uuringud. Hetkel on arendamisel võimalus täiendava uuringute alamtööplaani lisamiseks süsteemi. Selline täiendav alamtööplaan võimaldab saada ülevaate kõikidest planeeritavatest uuringutest. Peame kindla üksuse või ametniku määramist vajalikuks ning 2015 a. I pooles on planeeritud analüüsida võimalusi selle teostamiseks. Eesmärgiks on, et sügisest 2015 võiks olla selline üksus või isik määratud. **Kultuuriministri vastus:** Kultuuriministeerium viib alates 2014. aastast läbi planeeritavate uuringute analüüsi viie aasta perspektiivis, millesse koondatakse olulisemad lähiaastate vajadused, kuid kuna uuringute tellimine sõltub ressursside olemasolust, siis tellitavate uuringute nimekiri kinnitatakse kantsleri käskkirjaga sellest ühe aasta vaates (eelneva aasta lõpus järgneva aasta uuringud). Ministeeriumi kodulehel oleme valmis avaldama järgnevaks aastaks kavandatud tellitavate uuringute nimekirja. Avalikkust teavitatakse uuringute tellimisest vastavalt vajadusele erinevate

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
	kanalite kaudu (nt koduleht, sotsiaalmeedia, pressiteade). Valdkondadele info edastamise eest vastutab uuringut telliv osakond. Uuringute planeerimise protsess toimub koos ministeeriumi tööplaani ja arengukava koostamisega, milles planeeritavatest tegevustest, vajadustest ja võimalikest eelarvevahenditest selguvad uuringute läbiviimise vajadused ja võimalused. Osakondade ettepanekute ning põhjalike arutelude tulemusel koostatakse viieaastane uuringute vajaduste analüüs, mille üheaastane tellitavate uuringute plaan kinnitatakse kantsleri käskkirjaga. Uuringute tellimine toimub kooskõlas hankekorra ja asjaajamiskorraga. Eraldiseisvat uuringute tellimise korda Kultuuriministeeriumil plaanis kinnitada ei ole. Uuringute planeerimist ja tellimist nõustavad ministeeriumis keskselt arendusjuht ja arendusnõunik, kes koordineerivad uuringuteplaani koostamist ning osalevad vajadusel uuringu lähteülesande koostamisel. Samuti aitab arendusjuht leida osakondadel võimalusi uuringute rahastamiseks välisvahenditest. Uuringute tellimise vastavuse riigihangete seadusele tagab ministeeriumis riigihangete spetsialist. **Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus**: Sotsiaalministeeriumis lepitakse uuringute plaan kokku iga-aastase tööplaani koostamise käigus ning seetõttu ei ole võimalik avaldada järgmise 3-5 aasta uuringuplaani. Võimalusel võib avaldada konkreetse aasta uuringuplaani. Sotsiaalministeeriumis on riigieelarvest rahastatavate uuringute ja analüüside eelarve koondatud üheks ning seega on riigieelarvest rahastatud uuringute maksumusest võimalik saada täpne ülevaade. Riigikontrolli soovitus kaasata parema infovahetuse ja lähteülesande koostamise jaoks partnereid on mõistlik, kuid kaasamisel peab arvestama, et sellega ei välistataks võimaliku partneri osalemist hankel. Samuti peab partneri kaasamisel arvestama uuringu või analüüsi eesmärki ning kaasamise mõju eesmärgi täitmisse (nt kui eesmärgiks on saada infot sihtrühma hoiakutest, arvamustest). **Ettevõtlus- ja väliskaubandusministri vastus**: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi spetsialistid uurisid põhjalikult kontrolliaruande eelnõu tähelepanekuid ja hinnanguid ning järeldasid, et Riigikontrolli ettepanekud on asjakohased, konkreetsed ja vajalikud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on töötanud välja uuringute eelarve koostamise ja uuringute tellimise korra, mis formaliseerib uuringute tellimisega seotud protsessid. Samuti liigub MKM selles suunas, et luua pikaajalisem uuringute plaan ning tagada tellitud uuringute ja uuringu plaanide parem avalikustamine ministeeriumi kodulehel. **Justiitsminister, põllumajandusminister ja siseminister** nõustusid soovitustega. **Siseministri täpsustavad selgitused:** uuringute tellimise vajadust puudutava tähelepaneku osas on soovituseks „Vältida ametnike põhiülesannete hulka kuuluvate tööülesannete hankega sisseostmist“. Kehtiva korra kohaselt hindab Siseministeeriumi strateegiaosakond uuringute taotlusi enne juhtkonnale otsustamiseks viimist järgmistes aspektides: - kas uuringu puhul on tegemist puuduva nõuniku kompetentsi või täiendava ühekordse kompetentsi sisseostmisega; - kas uuringu läbiviimine on ajaliselt kiireloomuline või mitte; - kas tegemist on ministeeriumile või asutusele vajaliku uuringuga. Tähelepaneku osas, mis puudutab uuringute lähteülesande koostamist oli soovitusteks: - leppida kokku uuringu lähteülesande ühtses vormis, mis oleks ministeeriumis edaspidi uuringute ülesandepüstituste koostamisel aluseks; - pakkuda uuringute tellimisega seotud töötajatele asjaomast koolitust. Uuringute tellimisel on korraga seatud eesmärgiks lähtuda targa tellija loogikast (võimalikult täpne teadmine soovitavast, tulemuste kasutatavus, optimaalne hind, koolitamine ja nõustamine). Uuringute tellimine on korraldatud ühtsel uuringute taotlemise vormil ja tingimustel. Siseministeeriumi strateegiaosakonda on loodud metoodiku ametikoht, kelle üheks ülesandeks on tellijate nõustamine uuringutaotluste koostamisel. Uuringute tellimisega seotud nõunikele on tagatud asjakohased koolitused. Hankeid puudutavate tähelepanekute osas esitasite soovituse tagada hangete hindamis- ja kvalifitseerimistingimuste mõistlikkus ja asjakohasus. Selgitame, et alates 2014. aastast on valdkonna hangetes rakendatud sisulisi

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
	pakkumiste hindamise kriteeriumeid. **Kaitseministri vastus**: mis puudutab 3–5 aastase uuringplaani avaldamist, siis kõikehõlmavalt ei ole seda võimalik teha, sest teadus-arendusuuringute ja teiste ebaregulaarsete uuringute planeerimistsükkel seda ei võimalda. Küll aga saame ministeeriumi kodulehel avaldada plaani riigikaitse valdkonnas regulaarselt läbi viidavatest uuringutest.
Mida saaks uuringute kavandamisel ja tellimisel paremini teha? 125. Soovitused riigisekretärile: ▪ Tagada riigiasutuste uuringuplaanide lihtne kättesaadavus veebikeskkonnas. See võimaldaks avalikkusel saada ülevaate kavandatavatest uuringutest ja hoida ära uuringute dubleerimise riski. ▪ Leppida ministeeriumidega koostöös kokku ja avalikustada uuringute lähteülesannete ühtsed nõuded, et tagada uuringute parem kvaliteet. ▪ Korraldada ministeeriumidega koostöös uuringute rahastamise ning sellekohase arvepidamise ning riigihangete läbiviimise ühtne praktika ministeeriumides. Rahastamise läbipaistvus ning riigihangete seaduse ühetaoline kohaldamine uuringute tellimisel võimaldab riigi raha kasutamist kontrollida/jälgida. **(p-d 52–123)**	**Riigisekretäri vastus:** vt p 51.
Mida saaks uuringute kavandamisel ja tellimisel paremini teha? 126. Soovitus rahandusministrile: luua riigihangete seadust täitma kohustatud asutustele juhised, kuidas on seadust jälgides võimalik tellida sisulist hindamist nõudvaid teenuseid, muutes vajaduse korral ka riigihangete seadust. **(p-d 52-123)**	**Rahandusministri vastus**: täname Teid kontrollaruandes esitatud soovituse eest. Tõstatatud probleemkohtade lahendamise võimalusi kaalume uue riigihangete seaduse (edaspidi RHS) eelnõu koostamisel. Täiendavalt juhime tähelepanu, et kuigi ka senise RHS-i sõnastus seda võimaldas (erinevalt senikehtinud riigihankedirektiivist, mis vastavat sätet ei sisaldanud), siis jõustunud riigihangete direktiivid (2014/23/EL, 2014/24/EL, 2014/25/EL), mis on uue RHS välja töötamise alus, sõnaselgelt sätestavad kogemuse hindamise võimaluse. Seega tulevikus võib hankija intellektuaal-, koolitus - ja nõustamisteenuste riigihangetes seada pakkumuse edukuse hindamise kriteeriumina tingimuse, mis võimaldab hinnata lepingu täitmiseks pakutud meeskonda, lähtudes selle koosseisust, samuti selle liikmete tõendatud kogemusest ning kvalifikatsioonist. Kirjeldatud võimaluse kasutamine eeldab uute direktiivide kontekstis seda, et meeskonnaliikmete hinnatavad asjaomased oskused mõjutavad hankija hinnatava pakkumuse majanduslikku väärtust – meeskonna kogemuse ja kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumil peab olema seos pakkumuse kvaliteedi olulise tõusuga.
Mida saaks uuringute kavandamisel ja tellimisel paremini teha? 127. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile: lõpetada teadus- ja arendustegevuse erandi põhjendusel tavapäraste poliitikauuringute tellimine ilma riigihanget välja kuulutamata. **(p-d 52–123)**	**Ettevõtlus- ja väliskaubandusministri vastus:** soovime kommenteerida Riigikontrolli soovitust lõpetada teadus- ja arendustegevuse erandi põhjendusel tavapäraste poliitikauuringute tellimine ilma riigihanget välja kuulutamata. Teadus- ja arendusteenuste tellimine on RHSi kohaldamisalast väljas (RHS § 14 lg 1 p 11 ja lg 4). Erandi kohaldamine on välistatud, kui tellitakse ainult teadusteenuseid või ainult arendusteenuseid või kui ilmnevad RHS § 14 lg 4 nimetatud kumulatiivsed asjaolud (kasu üksnes hankijale ja teenuse täielik hankija poolne rahastamine). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium rakendab erandit siis, kui tellitakse nii teadus- kui ka arendusteenuseid ja ei ole täidetud kumulatiivsed asjaolud, mis on toodud RHS § 14 lõikes 4, kuna teadus- ja arendusteenuste erandi korras hankimise välistab RHS § 14 lg 4 sätestatud kriteeriumite samaaegne esinemine. Selleks, et määratleda, kas tegemist on teadus- ja arendustegevusega, lähtume teadus- ja arendustegevuse korraldamise seaduse §-st 2, kus on toodud vastavad mõisted (arendustegevus, teadustegevus, uuringute erinevad liigid).

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
	Näiteks: teadustegevus – isiku loomevabadusel põhinev tegevus, mille eesmärk on teaduslike uuringute abil uute teadmiste saamine inimese, looduse ja ühiskonna ning nende vastastikuse toime kohta; rakendusuuring – tegemist on algupärase uuringuga uute teadmiste saamiseks esmase eesmärgiga rakendada saadud teadmisi kindlas valdkonnas suhteliselt lühikese aja jooksul. Ka tehakse hanke tulemused alati kasutatavaks avalikes huvides võimalikult laiaulatuslikult; arendustegevus – uuringute ja kogemuste kaudu saadud teadmiste rakendamine uute materjalide, toodete ja seadmete tootmiseks, protsesside, süsteemide ja teenuste juurutamiseks või nende oluliseks täiustamiseks. Määratlemaks, kas on tegemist erandiga RHS mõistes, lähtume alati: - RHS § 14 lg 1 punktis 11 ja lõikes 4 toodud nõuetest; - teadus- ja arendustegevuse korraldamise seaduse §-s 2 toodud mõistetest tõendamaks, et tegemist on teadus- ja arendusteenusega; - MKM hankekorra §-st 10, mis käsitleb vastava teenuse ostmise korda. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium loodab, et Riigikontroll võtab arvesse kommentaare ja teeb asjakohased järeldused. **Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontrolli hinnangul ei vasta MKMi tegevus teadus- ja arendustegevuse erandi kohaldamisel riigihangete seaduse mõttele. Auditis vaatluse all olnud juhtumite puhul ei olnud erandi kohaldamine põhjendatud ega kooskõlas Euroopa Komisjoni ja Rahandusministeeriumi suunistega. Eestis on märkimisväärne hulk rakendusuuringuid tegevaid ettevõtteid, kelle seast on ka õiglase turukonkurentsi printsiipe järgides võimalik leida parim pakkuja. Audit näitas, et teadus- ja arendustegevuse erandit kasutab uuringute tellimiseks vaid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kuigi võrreldavaid uuringuid tellivad ka teised ministeeriumid. Riigikontrolli hinnangul moonutab teadus- ja arendustegevuse erandi kasutamine õiglast turukonkurentsi oluliselt ja loob soodsa pinnase maksumaksja raha väärkasutuseks ning korruptsiooniks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui Eesti ettevõtluspoliitika kujundaja peaks läbipaistva ja õiglase turukonkurentsi eest seisma ka oma enda tegevuses. Juhime ka tähelepanu, et 1.1.2015 jõustunud RHSi redaktsiooni kohaselt on hankemenetluse korraldamata jätmine väärtegu (RHS § 111[7]), mis on karistatav rahatrahviga või kui leiab tõendamist hankija soov anda menetluse korraldamata jätmisega eelis konkreetsele pakkujale, kuni üheaastase vangistusega (KaRS § 300 lõige 1). Kindlasti vajab kõnealuse erandi kohaldamise tingimuste lubatavus täiendavat selgitamist ja seaduste rakendamise ühetaolise praktika väljakujundamist.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas riik on tellinud uuringuid mõistlikult ja läbipaistvalt ning kas uuringute tulemusi on otsustamisprotsessis kasutatud.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangute andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- ministeeriumidel on ülevaade uuringutest (sh nende maksumusest), mis ministeeriumis ja tema haldusala asutustes tellitud on, ning teavad, millisteks otsusteks uuringuid kasutatakse;
- ülevaade valminud, pooleliolevatest ja kavandatavatest uuringutest on avalikkuse jaoks lihtsalt kättesaadav;
- uuringud on tellitud kokkulepitud korra alusel ning kooskõlas riigihangete seaduse, asutuse hankekorra ja teiste asjaomaste õigusaktidega;
- uuringute lähteülesanded on mõistlikud ja põhjalikud ning võimaldavad uuringu kvaliteetselt teostada;
- uuringud on tellitud kindlal eesmärgil, mida on võimalik seostada ministeeriumi või asutuse strateegiliste kavadega;
- uuringute tulemusi võetakse otsustamisprotsessis (strateegiate ja õigusaktide väljatöötamisel) arvesse ning neile on võimalik leida viiteid arengukavade või õigusaktide seletuskirjadest.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

Audit hõlmas aastatel 2010–2013 valitsusasutuste (Riigikantselei, ministeeriumid, riigiametid, inspektsioonid, maavalitsused), suuremate riigi sihtasutuste ning Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa tellitud uuringuid. Auditeeritavateks olid kõik ministeeriumid ning Riigikantselei.

Peamised toimingud põhiküsimustele vastamiseks olid järgmised:

- intervjuud uuringufirmade esindajatega, et selgitada välja valdkonna peamised probleemid. Nimekiri auditi käigus intervjueeritud isikutest on esitatud lisas B;
- intervjuud Riigikantseleis talle programmiga „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“ pandud ülesannete teemal ja Rahandusministeeriumis riigihangete teemal. Nimekiri auditi käigus intervjueeritud isikutest on esitatud lisas B;
- uuringute plaanimisest ja tellimise korraldusest ülevaate saamine kõikides ministeeriumides (ministeeriumidelt teabepäringu käigus kogutud info põhjal);
- ministeeriumide ja valitsemisala asutuste (sh suuremad sihtasutused) poolt aastatel 2010–2013 tellitud uuringutest ülevaate saamine (uuringute arv, maksumus, rahastamise allikad, tellimise viisid);
- juhtumianalüüsid uuringute tellimise, kasutamise ja avalikustamise kohta 5 haldusala uuringute põhjal moodustatud valimi alusel. Hõlmatud olid Haridus- ja Teadusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja

Sotsiaalministeeriumi haldusalas tellitud 56 uuringut. Nimekiri valimisse hõlmatud uuringutest on esitatud lisas A.

- Valimisse kuulunud ministeeriumide ja nende haldusala asutusteuuringute analüüsi käigus tutvuti uuringute tellimise ja tegemisega seotud dokumentatsiooniga, analüüsiti uuringute lähteülesannete kvaliteeti, intervjueeriti uuringute tellimisega seotud ametnikke, et selgitada välja, mis põhjusel uuring telliti ja kas selle tulemusi kasutati. Intervjueeritud isikud on toodud lisas B.

- Kirjanduse ülevaade teiste riikide kogemustest uuringute kasutamisel poliitikakujundamisel. Kasutatud kirjanduse loetelu on lisas C.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2014. aasta septembris.

Auditi meeskond:

Auditijuht Raina Loom ning audiitorid Margit Paulus ja Mihkel Nestor.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/15/70083/113.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid uuringute valdkonnas

7.4.2005 – **Uuringute avalikustamine**

31.10.2011 – **Õigusaktide mõju hindamise korraldus**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Uuringute valim

Nr	Tellija	Tellimise aasta	Uuringu pealkiri	Teostaja
1.	Haridus- ja Teadusministeerium	2010	Üldpädevused ja nende hindamine	Tallinna Ülikool
2.	Haridus- ja Teadusministeerium	2010	Euroopa elukestva õppe programmi (2007–2013) Eestis rakendamise vahehindamine	Poliitikauuringute Keskus Praxis
3.	Haridus- ja Teadusministeerium	2011	Gümnaasiumihariduse korralduse analüüs	Arvi Altmäe
4.	Haridus- ja Teadusministeerium	2012	Jätku-uuring „Muukeelne laps eesti koolis“	Tallinna Ülikool
5.	Haridus- ja Teadusministeerium	2012	Õpingute katkestamise põhjused kutseõppes	Tartu Ülikool, RAKE
6.	Haridus- ja Teadusministeerium	2013	Põhi- ja keskhariduseta täiskasvanute tasemekoolitusse tagasipöördumise toetamine	Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR
7.	Eesti Noorsootöö Keskus	2013	Noorsootöö kvaliteedi hindamise tulemuste ja kasutegurite analüüs	Ernst & Young Baltic AS
8.	SA Innove	2011	Riiklike õppekavade rakendumine kutseõppeasutustes	Klaris Uuringud OÜ
9.	SA Innove	2011	Riiklike õppekavade rakendumine kutseõppeasutustes. Õppekavarühma juhtide arvamusuuring	Klaris Uuringud OÜ
10.	SA Innove	2011	Karjääriteenuste süsteemi uuring	Tartu Ülikool, RAKE
11.	SA Innove	2012	Kutsehariduse tööandjate rahulolu uuring	Advisio OÜ
12.	SA Archimedes	2011	Kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia vahehindamine	Poliitikauuringute Keskus Praxis
13.	SA Archimedes	2012	Noortevaldkonna koolituspoliitika analüüs	Cumulus Consulting OÜ
14.	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	2010	Digi-TV ja mobiiltelefoni kasutusvõimalused	Poliitikauuringute Keskus Praxis
15.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2010	Eesti kõrge efektiivsusega soojus- ja elektrienergia koostootmise, kaasa arvatud kõrge efektiivsusega mikro-koostootmise potentsiaali hindamine	AF Consulting AS
16.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2011	Ettevõtluse toetusmeetmete mõjude hindamise metodoloogia	Technopolis Group Belgium
17.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2012	E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju	Balti Uuringute Instituut, Poliitikauuringute Keskus Praxis
18.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2013	Üürieluaseme kättesaadavus ja vajadus. Üliõpilaste hinnangute analüüs	Tallinna Tehnikaülikool
19.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2013 (iga-aastane uuring)	Eesti majanduslikku seisundit iseloomustavate konjunktuuribaromeetrite koostamine	Eesti Konjunktuuriinstituut
20.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2013 (iga-aastane uuring)	Eesti majanduskonjunktuuri uurimine koos kvartaalse brošüüri Konjunktuur väljaandmise ja presenteerimisega	Eesti Konjunktuuriinstituut
21.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2013 (iga-aastane uuring)	Varimajanduse ilmingud erinevates Eesti majandussektorites	Eesti Konjunktuuriinstituut
22.	SA KredEx	2010	Eesti eluasemefondi ehitustehniline seisukord – ajavahemikul 1990–2010 kasutusele võetud korterelamud	Tallinna Tehnikaülikool
23.	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	2011	Väikese ja keskmise suurusega	Poliitikauuringute

Nr	Tellija	Tellimise aasta	Uuringu pealkiri	Teostaja
			ettevõtete arengusuundumused	Keskus Praxis
24.	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	2012	Eesti kui konverentsi sihtkoha potentsiaali uuring	The Right Solution Limited
25.	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	2012	Kapitali kättesaadavuse uuring	Ernst & Young Baltic AS
26.	Maanteeamet	2011	Eesti rahvusliku liiklusohutusprogrammi 2003–2015 kolmanda etapi rakendusplaani aastateks 2012–2015 väljatöötamine	Tallinna Tehnikaülikool
27.	Maanteeamet	2012	Riigimaanteede strateegiline analüüs	Teede Tehnokeskus
28.	Maanteeamet	2013	Muutuvteabega liikluskorraldusvahendite kasutamise uuringu läbiviimine	Ramboll Eesti AS
29.	Põllumajandusministeerium	2010	Tööjõu kompetentside ja oskuste taseme ning tööturu vajaduste väljaselgitamine põllumajandus-, toidu- ja metsandussektoris	Kera OÜ
30.	Põllumajandusministeerium	2011	Põllumajanduse poolt loodud avalike hüvede rahalise väärtuse hindamine	Eesti Maaülikool
31.	Põllumajandusministeerium	2011	Tööjõu kompetentside ja oskuste taseme ning tööturu vajaduste väljaselgitamine kalandussektoris	Eesti Uuringukeskus OÜ
32.	Põllumajandusministeerium	2011	Põllumajandustoodete kohta turu- ja hinnainfo kogumine, töötlemine ja analüüs ning levitamine (sh edastamine Euroopa Komisjonile).	AS Emor
33.	Põllumajandusministeerium	2012	Avalikuks kasutamiseks mõeldud objektide mõju kogukonnale ning investeeringute vajadus sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri parandamiseks maapiirkonnas (Kogukonnateenused)	Ernst & Young Baltic AS
34.	Põllumajandusministeerium	2012	Energiajookide ja rikastatud toitude turuolukorra ning energiajookide tarbimise uuring	Tervise Arengu Instituut
35.	Põllumajandusministeerium	2013	Kala ja kalatoodete tarbimise uuring	Eesti Konjunktuuriinstituut
36.	Põllumajandusministeerium	2013	Toorpiima ohutuse alane pilootuuring Eestis	Eesti Maaülikool
37.	Siseministeerium	2010	Eestis erivajadustega varjupaiga-taotlejatele pakutavate teenuste võrdlus Euroopa Liidu õigusaktides sätestatu ning teiste liikmesriikide praktikatega.	Balti Uuringute Instituut
38.	Siseministeerium	2010	Ülevaade potentsiaalsete rongiliikluse kasutajate kohta	Regio AS
39.	Siseministeerium	2010	Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs	Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Balti Uuringute Instituut
40.	Siseministeerium	2010	Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega	Saar Poll OÜ
41.	Siseministeerium	2011	Sisejulgeoleku valdkonna tänase vaate muutmise ettepanek	Ernst & Young Baltic AS
42.	Siseministeerium	2012	Eesti riigi ja regioonide territoriaalse koostöö vajaduste analüüs	Tartu Ülikool, RAKE
43.	Siseministeerium	2013	Ministeeriumide roll valitsusala julge-olekuasutuste üle (teenistusliku) järelevalve teostamisel	Poliitikauuringute Keskus Praxis
44.	Siseministeerium	2013	Võrdlev uuring teiste riikide sisserände strateegiatest, kontseptsioonidest ja programmidest	Eesti Uuringukeskus OÜ

Nr	Tellija	Tellimise aasta	Uuringu pealkiri	Teostaja
45.	Sotsiaalministeerium	2010	Kollektiivsete töösuhete ja sotsiaal-dialoogi probleemide kaardistamise uuringud: „Riigi-ja kohalike omavalitsuste kollektiivsete töösuhete uuring“ ja „Era-sektori kollektiivsete töösuhete uuring“	Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu Ülikooli RAKE, Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR
46.	Sotsiaalministeerium	2012	Vanemaealised tööturul	Tartu Ülikool, RAKE
47.	Sotsiaalministeerium	2012	Ohtlike kemikaalide kasutamine töökohal	AS Emor
48.	Sotsiaalministeerium	2012	Meetme „Tervislike valikute ja eluviiside soodustamine“ hindamine	Ernst & Young Baltic AS
49.	Sotsiaalministeerium	2012	Töövõimetuse hindamine, asendussissetuleku võimaldamine ja tööalane rehabilitatsioon Eestis ja viies Euroopa Liidu riigis	Poliitikauuringute Keskus Praxis
50.	Sotsiaalministeerium	2012	Lapsevanemate paindliku töö- ja pereelu ühitamise võimaluste analüüsi läbiviimine	Poliitikauuringute Keskus Praxis
51.	Sotsiaalministeerium	2012	Sooline ja seksuaalne ahistamine tööelus (analüüs)	Poliitikauuringute Keskus Praxis
52.	Sotsiaalministeerium	2012	Mitte-eesti rahvustest inimeste töö- ja pereelu ühitamise analüüs	Tartu Ülikool
53.	Sotsiaalministeerium	2013	Horisontaalsete teemade ja ESFi spetsiifiliste teemade hindamine prioriteetses suunas „Pikk ja kvaliteetne tööelu“	Tartu Ülikool, RAKE
54.	Sotsiaalministeerium	2013	Töövõimetoetuse seaduse mõjuanalüüs (eelhindamine)	Saar ja Poll OÜ
55.	Sotsiaalministeerium	2013	Lastekaitseseaduse eelnõu mõjude analüüs (*tellitud tarkade otsuste fondi kaudu*)	Tartu Ülikool, RAKE
56.	Sotsiaalministeerium	2013	Euroopa Majanduspiirkonna finants-mehhanismi „Riskilapsed ja -noored“ programmi eeldefineeritud projekti „Riskilaste ja -noorte tugisüsteemi välja-arendamine“ raames planeeritud vanemlusprogrammi süsteemide võrdlev analüüs	Perekoolitusühing Sina ja Mina

Allikas: Siia tabeli allikas

Lisa B. Auditi käigus intervjueeritud isikud

Nr	Nimi	Asutus, ametikoht
1.	Tambet Tõnisson	EAS, ettevõtlus- ja innovatsioonikeskuse koolituse ja teadlikkuse valdkonna koordinaator
2.	Sirje Tuvi	EAS, koolituse ja teadlikkuse valdkonna koordinaator
3.	Monika Karu	EAS, turismiarenduskeskuse tootearenduse koordinaator
4.	Kaisa Orunuk	Eesti Noorsootöö Keskus, Euroopa Sotsiaalfondi programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kvaliteedi suuna juht
5.	Kalle Küttis	Haridus- ja Teadusministeerium, koolivõrgu juht
6.	Helina Kärner	Haridus- ja Teadusministeerium, nõunik haridus- ja noorteküsimustes Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures
7.	Terje Haidak	Haridus- ja Teadusministeerium, täiskasvanuhariduse osakonna juhataja
8.	Irene Käosaar	Haridus- ja Teadusministeerium, üldharidusosakonna juhataja
9.	Meeli Murasov	Haridus- ja Teadusministeeriumi kutsehariduse osakonna peaekspert
10.	Mari-Liis Sööt	Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja
11.	Siim Vaikmaa	Maanteeamet, liikluskorralduse osakonna peaspetsialist
12.	Reigo Ude	Maanteeamet, liiklusohutuse osakonna peaspetsialist
13.	Jaan Ingermaa	Maanteeamet, teedevõrgu osakonna juhataja
14.	Margus Sarmet	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, ehitus- ja elamuosakonna juhataja
15.	Madis Laaniste	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, energeetika osakonna strateegilise planeerimise juht
16.	Karin Rits	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, infoühiskonna talituse juhataja
17.	Katrin Hänni	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, infoühiskonna talituse juhtivspetsialist
18.	Meelis Kitsing	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, majandusarenduse osakonna majandusanalüüsi valdkonna juht
19.	Kaupo Sempelson	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, majandusarengu osakonna peaspetsialist
20.	Tea Danilov	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, siseturuosakonna juhataja
21.	Pille Hillep	OÜ Eesti Uuringukeskus, projektijuht
22.	Laura Kirss	Poliitikauuringute Keskus Praxis, juhatuse liige ja programmijuht
23.	Anne Jürgenson	Poliitikauuringute Keskus Praxis, majanduspoliitika analüütik
24.	Priit Kruus	Poliitikauuringute Keskus Praxis, tervisepoliitika direktori kt
25.	Hille Hinsberg	Poliitikauuringute Keskus Praxis, valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi ekspert
26.	Merje Frey	Põllumajandusministeerium, kalamajandusosakonna juhataja asetäitja
27.	Eve Külmallik	Põllumajandusministeerium, kalamajandusosakonna nõunik
28.	Aleksander Vukkert	Põllumajandusministeerium, kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna turu arendamise büroo juhataja
29.	Sille Rähn	Põllumajandusministeerium, kohaliku algatuse ja elukeskkonna büroo peaspetsialist
30.	Katrin Rannik	Põllumajandusministeerium, põllumajanduskeskkonna büroo juhataja
31.	Liina Kaljula	Põllumajandusministeerium, teadus- ja arendusosakonna peaspetsialist
32.	Katrin Lõhmus	Põllumajandusministeerium, toidu üldnõuete büroo peaspetsialist
33.	Martin Minjajev	Põllumajandusministeerium, toiduohutuse osakonna juhataja
34.	Kristel Mesilane	Rahandusministeerium, riigihangete ja riigiabi osakonna asejuhataja
35.	Armin Lastovets	Rahandusministeerium, riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja
36.	Estella Põllu	Rahandusministeerium, riigihangete ja riigiabi osakonna peaspetsialist

Nr	Nimi	Asutus, ametikoht
37.	Kaisa-Maarja Pärtel	Riigikantselei, strateegiabüroo konsultant
38.	Juhani Lemmik	Riigikantselei, strateegiabüroo nõunik
39.	Urve Vool	SA Archimedes, kõrghariduse arenduskeskuse juhataja
40.	Reet Kost	SA Arcimedes, Euroopa Noored Eesti Büroo juhataja
41.	Kadri Eensalu	SA Innove, karjääriteenuste üksus, karjääriinfo peaspetsialist
42.	Kaie Piiskop	SA Innove, kutsehariduse õppekavakeskuse juhataja
43.	Kalle Kuusk	SA KredEx, eluaseme ja energiatõhususe divisjoni konsultant
44.	Riina Nurmsaar	Siseministeerium, Euroopa territoriaalse koostöö büroo nõunik
45.	Laura Sofia Annus	Siseministeerium, kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik
46.	Aveli Ainsalu	Siseministeerium, regionaalhalduse osakonna nõunik
47.	Liis Palumets	Siseministeerium, regionaalpoliitika büroo juhataja
48.	Jaarek Konsa	Siseministeerium, sisejulgeolekupoliitika osakonna nõunik
49.	Tõnu Poopuu	Sotsiaalministeerium, laste ja perede osakonna, laste õiguste juht
50.	Ester Rünkla	Sotsiaalministeerium, analüüsi ja statistika osakonna analüütik
51.	Marju Raju	Sotsiaalministeerium, analüüsi ja statistika osakonna analüütik
52.	Tiina Linno	Sotsiaalministeerium, analüüsi ja statistika osakonna nõunik
53.	Ann Rajaver	Sotsiaalministeerium, laste ja perede osakonna projektijuht
54.	Kaisa Kaha	Sotsiaalministeerium, soolise võrdõiguslikkuse osakonna peaspetsialist
55.	Anu Irval	Sotsiaalministeerium, sotsiaalkindlustuse osakonna hüvitiste ja toetuste poliitika juht
56.	Ingrid Mangulson	Sotsiaalministeerium, välisvahendite osakonna peaspetsialist
57.	Janar Kriiska	Sotsiaalministeerium, välisvahendite osakonna peaspetsialist
58.	Kerly Espenberg	Tartu Ülikool, RAKE, juhataja kt
59.	Uku Varblane	Tartu Ülikool, RAKE, projektijuht-analüütik
60.	Karin Niinas	TNS Emor, juhataja

Lisa C. Kasutatud kirjandus

1. Almeida, C.; Bascolo, E. 2006. Use of research results in policy decision-making, formulation, and implementation: a review of the literatuure. *Cad. Saúde Pública*, pp 10–13.
2. Court, J.; Young, J. 2003. Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies. *Working Paper 213, Overseas Development Institute, UK.*
3. Davies, H.; Nutley, S.; Walter, I. 2005. Approaches to assessing the non-academic impact of social science research. *Research Unit for Research Utilisation*¸ pp 12–14.
4. Hansen, H. F.; Rieper, O. 2009. The Evidence Movement. The Development and Consequences of Methodologies in Review Practices. *Evaluation* 15(2), pp 141–163.
5. Head, B. W. 2008. Three Lenses of Evidence-Based Policy. *The Australian Journal of Public Administration*, 67 (1), pp 1–11.
6. Head, B. W. 2010. Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society* 29 (2), pp 77–94.
7. Mikulskiene, B. 2013. Research-Based Knowledge for Policy Decision Making: Maximizing the Opportunities of Impact. *European Integration Studies* No 7, pp 35–40.
8. National Audit Office of Lithuania 2010. Budgetary institutions pay generous amounts for works, which should be conducted by their own staff. Pressiteade. http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai_en.aspx?id=17265
9. National Audit Office of UK 2003. Getting the Evidence: Using Research in Policy Making. *Report by the Comptroller and Auditor General*, pp 5–7.
10. National Audit Office of UK 2003. An International review on Governments' research procurement strategies. *A paper in support of Getting the evidence: Using research in policy making*, pp 2.
11. Office of the Prime Minister's Science Advisory Committee 2013. The role of evidence in policy formation and implementation. *A report from Prime Minister's Chief Science Advisor*, pp 6.
12. Segone, M.; Pron, N. 2008. The Role of Statistics in Evidence-Based Policy Making. *UNECE Work Session on Statistical Dissemination and Communication*, pp 1–4.
13. Sutcliffe, S.; Court, J. 2005. Evidence Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? *Overseas Development Institute*, 50 pp.
14. The London School of Economics and Political Science. Evidence-based politics. Government and the production of policy research, pp 1–2. http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/CPPAR/Documents/Evidence-based-politics-Government-and-the-production-of-policy-research.pdf
15. Weiss, C. H. 1979. The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, pp 426–430.
16. Weiss, C. H. 1982. Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. *Journal of Higher Education*, 53 (6), pp 619–621.
17. Weiss, C. H.; Murphy-Graham, E.; Petrosino, A.; Gandhi, A. G. 2008. Fairy Godmother – and Her Warts: Making the Dream of Evidence-Based Policy Come True. *American Journal of Evaluation*, 29 (1), pp 29–47.
18. White, J. 2013. Quack Policy. Abusing Science in the Cause of Paternalism. *The Institute of Economic Affairs in association with Profile Books Ltd*, pp 11–13.