Auditi “Riigi tegevus uuringute tellimisel” ülevaade

Riigieelarve kontrolli erikomisjon

09.11.2015

Auditi eesmärk ja põhiküsimused

- **Auditi eesmärgiks** oli hinnata, kas riik on tellinud uuringuid mõistlikult ja läbipaistvalt ning kas uuringute tulemusi on otsustusprotsessis kasutatud.

- **Auditi põhiküsimused**:
  - Kas uuringute planeerimine on läbipaistev?
  - Kas uuringuid tellitakse läbipaistvalt ja säästlikult?
  - Kas uuringute tulemusi on kasutatud?

Hindamise kriteeriumid (1)

- Ministeeriumid omavad ülevaadet uuringutest (sh nende maksumusest), mis ministeeriumis ja tema haldusala asutustes tellitud on ning teavad, millisteks otsusteks neid kasutatakse.

- Ülevaade teostatud, käimasolevatest ja kavandatavatest uuringutest on avalikkuse jaoks lihtsalt kättesaadav.

- Uuringud on tellitud kokkulepitud korra alusel ning kooskõlas riigihangete seaduse, asutuse hankekorra ja teiste asjaomaste õigusaktidega.

Hindamise kriteeriumid (2)

- 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 otsustusprotsessis (strateegiate ja õigusaktide väljatöötamisel) arvesse ning neile on võimalik leida viiteid arengukavade või õigusaktide seletuskirjadest.

Auditeeritavad

- Ülevaade uuringute tellimise korraldusest kõikide ministeeriumide kohta.

- Aastatel 2010-2014 tellitud uuringute kaardistus kõigis ministeeriumides ja nende haldusala asutustes.

- Juhtumianalüüsid viies ministeeriumis ja valitsemisalas: Haridus- ja Teadusministeeriumi Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium ja Põllumajandusministeerium.

Peamised toimingud (1)

- Uuringute plaanimisest ja tellimise korraldusest ülevaate saamine kõikides ministeeriumides (ministeeriumidelt teabepäringu käigus kogutud info põhjal).

- Intervjuud uuringufirmade esindajatega, et selgitada välja valdkonna peamised probleemid.

- Intervjuud Riigikantseleis talle programmiga „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“ pandud ülesannete teemal ja Rahandusministeeriumis riigihangete teemal.

Peamised toimingud (2)

- Ministeeriumide ja valitsemisala asutuste (sh suuremad sihtasutused) poolt aastatel 2010–2013 tellitud uuringutest ülevaate saamine (uuringute arv, maksumus, rahastamise allikad, tellimise viisid).

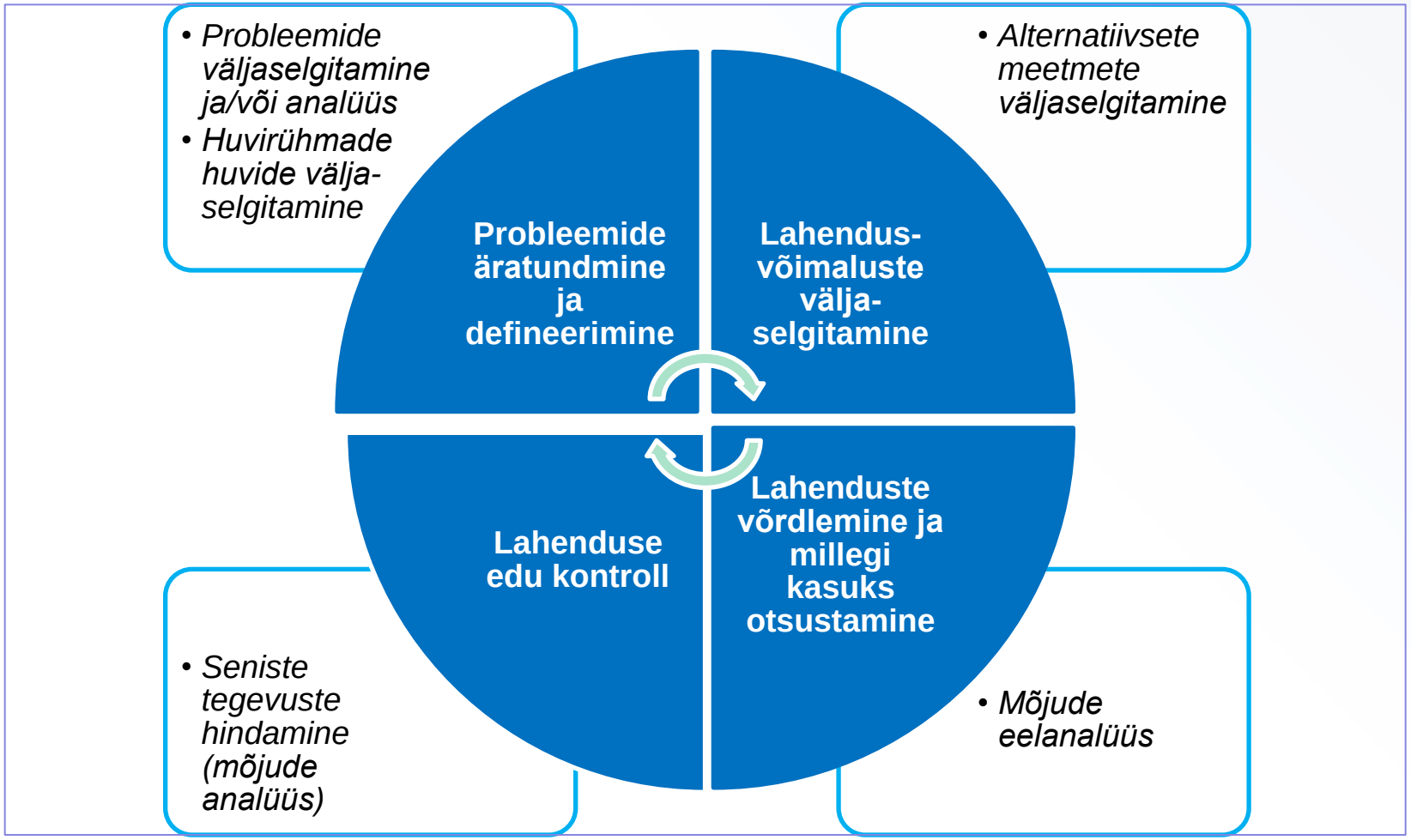
- Juhtumianalüüsid uuringute tellimise, kasutamise ja avalikustamise kohta 5 haldusala uuringute põhjal moodustatud valimi alusel. Hõlmatud olid Haridus- ja Teadusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi haldusalas tellitud 56 uuringut.

Peamised toimingud (3)

- Valimisse kuulunud ministeeriumide ja nende haldusala asutuste uuringute 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.

- Kirjanduse ülevaade teiste riikide kogemustest uuringute kasutamisel poliitikakujundamisel.

Olulisemad leiud- teadmistepõhise otsustamise etapid (1)



Olulisemad leiud- teadmistepõhise otsustamise etapid (2)

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

Olulisemad leiud- tellitud uuringute arv ja maksumus (3)

- Aastatel 2010–2013 on ministeeriumid ja nende haldusala asutused tellinud riigi raha eest kokku **enam kui 1300** uuringut, **41 miljoni euro** eest. 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).

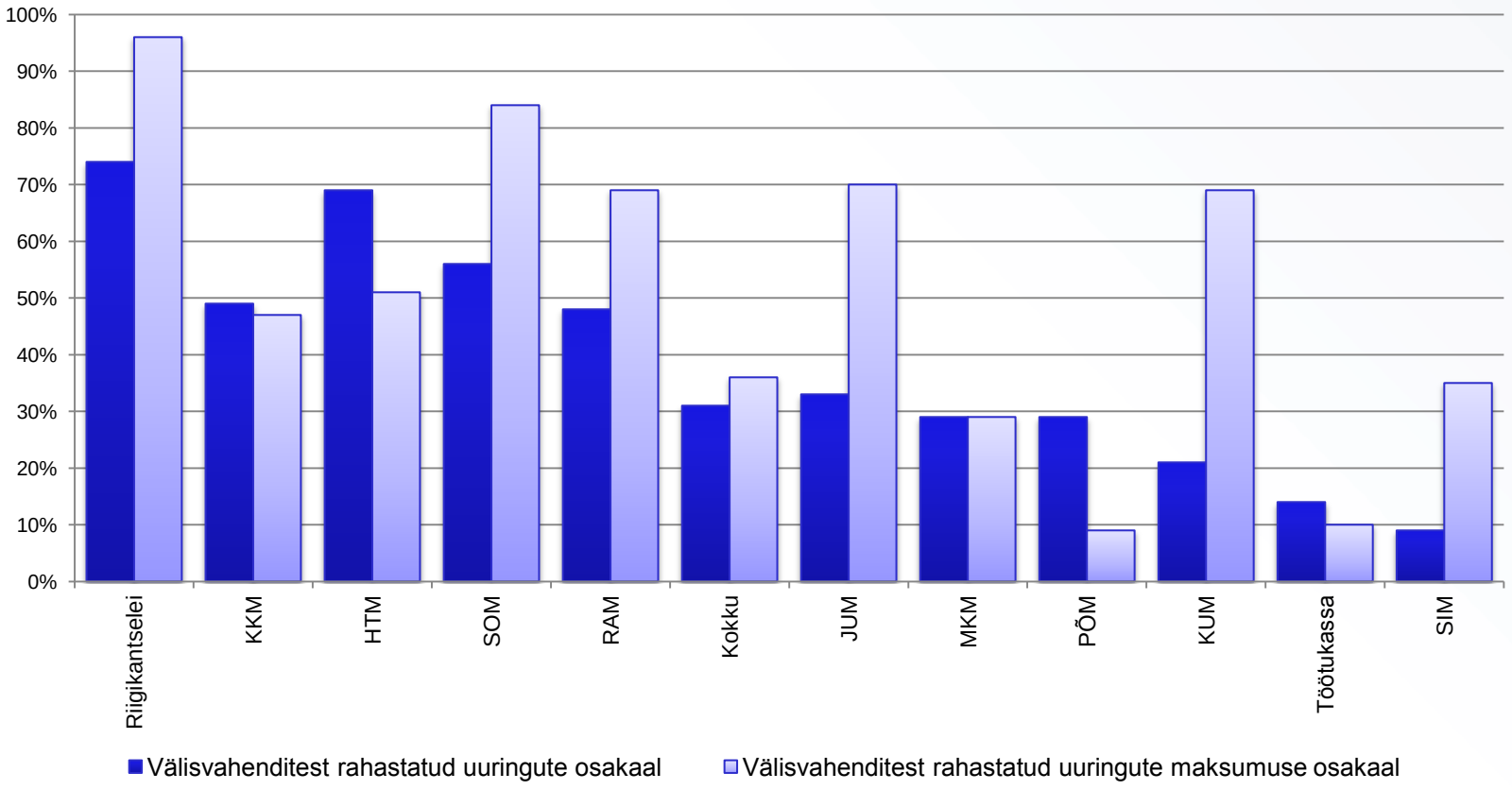
- Haldusalade kaupa on uuringuid tellitud erineva aktiivsusega. On haldusalasid, kus tellitakse mitukümmend uuringut aastas (nt Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), samas kui teistes haldusalades uuringuid praktiliselt ei tellita (Välis-ministeerium).

Olulisemad leiud- tellitud uuringute arv ja maksumus (4)

- 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 rahastatud eelkõige kallimaid uuringuid. Suurim panus välisvahenditel on olnud Riigikantselei uuringute tellimisel. Haldusaladest on välisvahendite arvel uuringuid tellinud kõige rohkem Sotsiaalministeerium.

Olulisemad leiud- tellitud uuringute arv ja maksumus (5)



Olulisemad leiud- kõik uuringud pole avalikkusele kättesaadavad (6)

- Riigi raha eest tellitud uuringud on avalik hüve ning need peavad olema kõigile kättesaadavad.

- 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.

Olulisemad leiud- kõik uuringud pole avalikkusele kättesaadavad (7)

- Kuigi Riigikantselei korraldatud ministeeriumide kodulehtede ühtlustamise tulemusena peaks kõikide ministeeriumide koduleht olema ühesuguse ülesehitusega, näitas kodulehtede vaatlus, et uuringute avalikustamise praktika erineb.

- Näiteks osadel ministeeriumidel on uuringute ja analüüside alamleht vastavalt sektsioonides „Ministeerium“ või „Tegevused“. Kõigil uuendatud kodulehega ministeeriumil eraldi alamlehte uuringute ja analüüside avalikustamiseks ei olnud. Heaks näiteks on Haridus- ja Teadusministeeriumi koduleht, kus kõik uuringud on kättesaadavad.

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

Olulisemad leiud- kõik uuringud pole avalikkusele kättesaadavad (8)

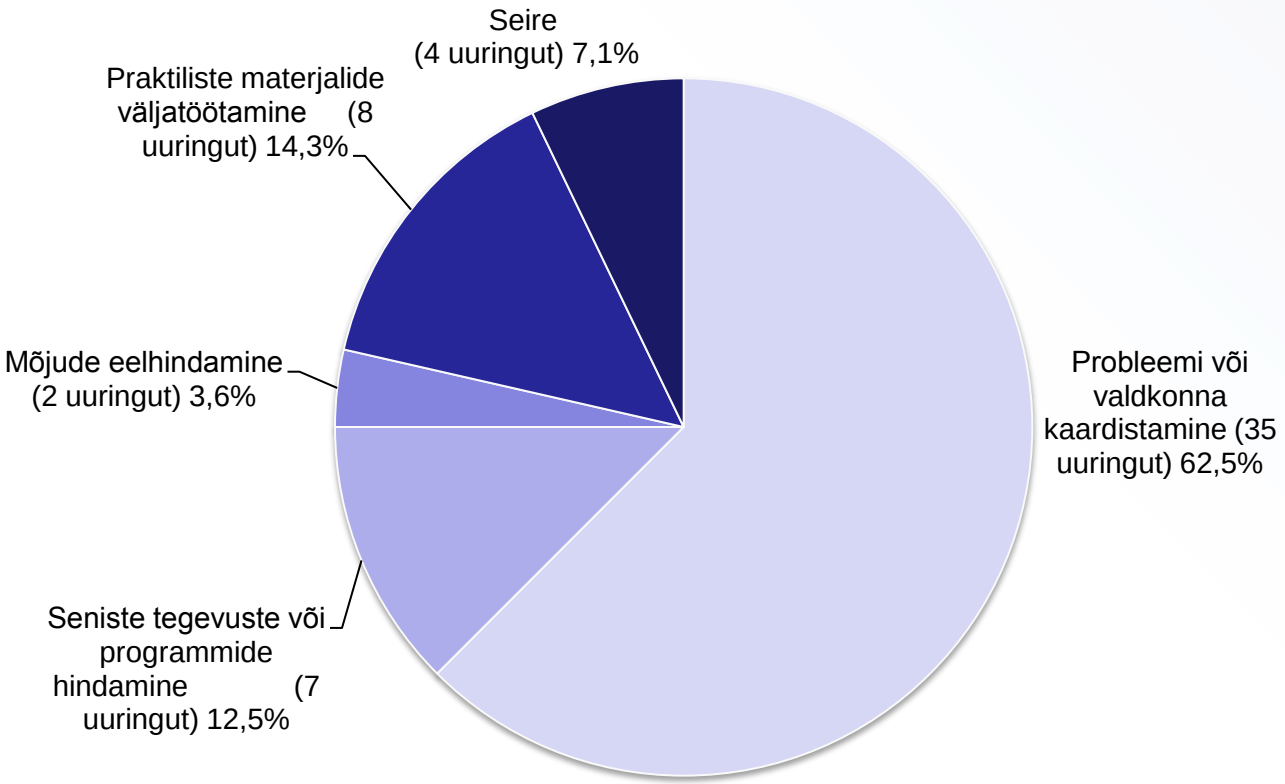
- Uuringute kodulehel avalikustamata jätmise põhjustena tõid uuringuid tellinud ametnikud intervjuudes välja näiteks selle, et uuring on tellitud asutuse sisemise töökorralduse tarbeks; töö sisu on vaja kaitsta võimalike konkurentide eest, aga ka poliitilisi põhjusi (nt soovi avalikustada uuring sobivamal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

Olulisemad leiud- Uuringuid kasutatakse, kuid kasutamise ulatust otsustamisprotsessis on keeruline tuvastada (9)

- 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.

- 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.

Olulisemad leiud- Analüüsitud uuringute tellimise põhjused (10)



Olulisemad leiud- Kõikide uuringute kasutamisele ei ole võimalik ühest kinnitust leida(11)

- Valimisse kuulunud uuringute kasutamise analüüs näitas, et kõik kriteeriumid olid täidetud ehk kasutamine oli selgelt tõendatud vaadeldud uuringutest 46% puhul.

- 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).

Olulisemad leiud- Kõikide uuringute kasutamisele ei ole võimalik ühest kinnitust leida(12)

- Ametnike selgitusi üldistades, 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.

Olulisemad leiud- Uuringutele viitamine arengukavades, õigusaktides ja nende seletuskirjades ei ole ühtlane (13)

- 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.

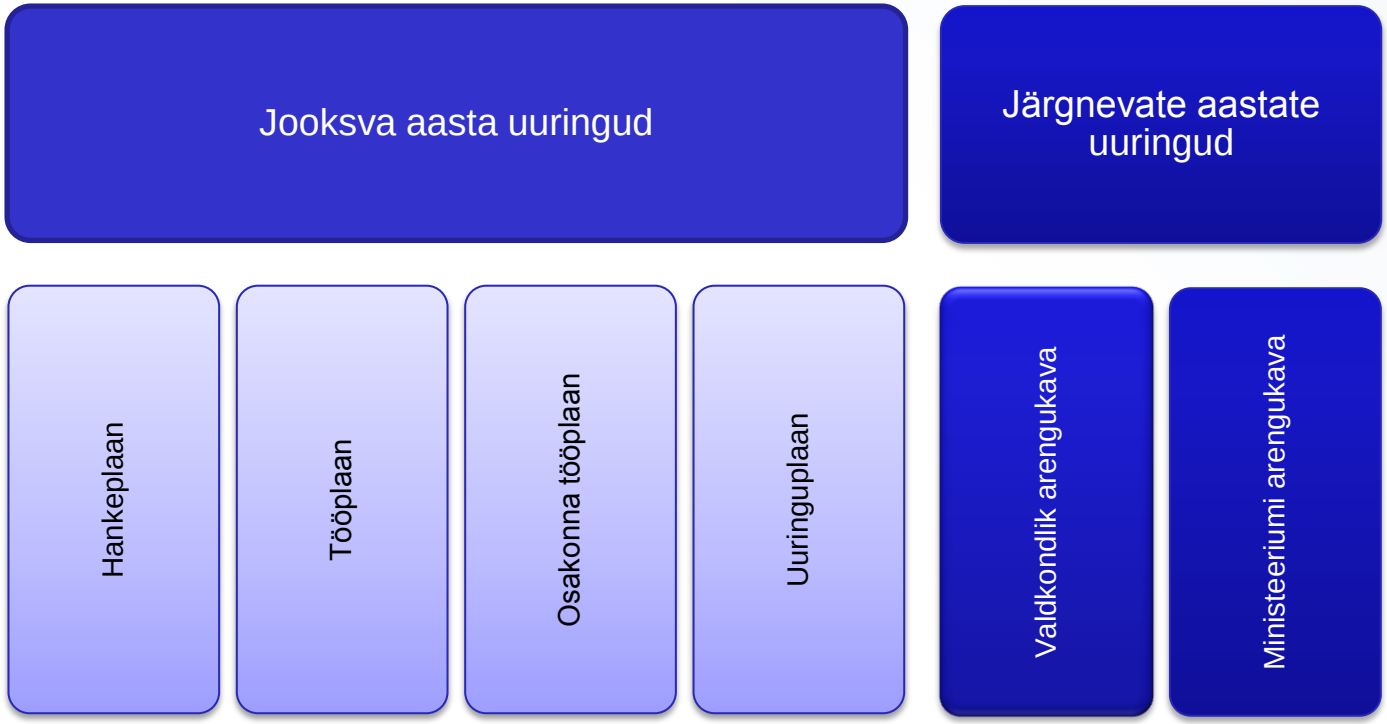
- Arengukavade ja nendega seotud dokumentide analüüs näitas, et arengukavad on oma tasemelt väga erinevad ning uuringutele viitamise praktika varieerub. On arengukavu, mille sisust, seletuskirjast või taustamaterjalidest on võimalik leida põhjalik loetelu kasutatud materjalidest, sh tellitud uuringutest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

Olulisemad leiud- Info kavandatavate uuringute kohta peab olema avalik ning kättesaadav (14)

- 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.

- Infot käimasolevate ja kavandatavate uuringute kohta infot praktiliselt pole.

Olulisemad leiud- Kust leiab infot ministeeriumide kavandatavate uuringute kohta? (15)



Olulisemad leiud- Hea uuringu eelduseks on kvaliteetne lähteülesanne (16)

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

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

Olulisemad leiud- Hea uuringu eelduseks on kvaliteetne lähteülesanne (17)

- 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.

- Auditi käigus tehtud analüüs viie ministeeriumi haldusalas tellitud uuringute lähteülesannete kohta näitas märkimisväärseid erinevusi nende kvaliteedis. 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.

Olulisemad leiud- Hea uuringu eelduseks on kvaliteetne lähteülesanne (18)

- 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.

Olulisemad leiud- Parimate uuringutegijate väljaselgitamiseks tuleb püstitada mõistlikud kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumid (19)

- 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.

Olulisemad leiud- Parimate uuringutegijate väljaselgitamiseks tuleb püstitada mõistlikud kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumid (20)

- 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.

Olulisemad leiud- Parimate uuringutegijate väljaselgitamiseks tuleb püstitada mõistlikud kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumid (21)

- 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.

- Probleemiks uuringute pakkumuste esitamisel on ka uuringu valmimise väga lühikesed tähtajad.

Olulisemad leiud- Riigihangete seaduse tõlgendamine ohustab kvaliteetsete uuringute tellimist (22)

- 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.

- 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.

Olulisemad leiud- Riigihangete seaduse tõlgendamine ohustab kvaliteetsete uuringute tellimist (23)

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

Olulisemad leiud- Riigihangete seaduse tõlgendamine ohustab kvaliteetsete uuringute tellimist (24)

- 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.

- Ministeerium põhjendab 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.

Olulisemad leiud- Riigihangete seaduse tõlgendamine ohustab kvaliteetsete uuringute tellimist (25)

- 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.

Peamised järeldused kokkuvõtvalt (1)

- **Info kavandatavatest uuringutest on puudulik**. Riigiasutustel ja avalikkusel on keeruline teada saada, milliseid uuringuid teised asutused lähiajal tellida kavandavad, mis suurendab dubleerimisohtu ja uuringute alakasutust.
- **Uuringute ülesandepüstitused ei ole alati hästi läbimõeldud**. Lähteülesannete koostamise tase ministeeriumites on väga ebaühtlane, mis mõjutab tellitud uuringute kvaliteeti.
- **Riigikantselei ei ole täitnud oma lubadusi**. Riigikantselei on programmiga „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“ enda ülesandeks võtnud mitmete tegevuste elluviimise, mille abil uuringute tellimist riigiasutustes tõhustada. Valdav enamus neist tegevustest on täitmata

Peamised järeldused kokkuvõtvalt (2)

- **Riigihangete seaduse tõlgendamisraskused soodustavad ebamõistlikke otsuseid**. Et uuringuhankeid on keerukas hinnata vaid otseselt mõõdetavate kriteeriumite alusel, siis kehtestatakse hangetes ebaotstarbekaid hindamiskriteeriume või püütakse hankemenetlusest kõrvale hiilida.
- **Kõik tellitud uuringud ei ole kättesaadavad**. Auditi juhtumi-analüüsides hõlmatud uuringutest veerand ei ole asutuste kodulehtedel avalikustatud.
- **Avalikkusel ei ole võimalik aru saada, kas uuringuid kasutatakse**. Uuringuid kasutatakse, kuid kasutamise ulatust ja panust on keeruline tuvastada. Ametnikud suudavad tulemuste kasutamist enamasti selgitada, kuid viiteid uuringutele arengukavadest, seaduseelnõudest jt olulistest töödokumentidest sageli ei leia.

Kokkuvõttev hinnang

- **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.**

Soovitused ministritele

- Tagada uuringute avalikustamine ja lihtne leitavus ministeeriumi kodulehel, et soodustada nende laialdasemat kasutamist ja avalikkuse ning teiste asutuste informeeritust.
- Tagada uuringute kasutamine asjakohaste arengukavade, õigusaktide, mõjuanalüüside jt oluliste töödokumentide välja töötamisel, lisades kasutatud uuringutele ka viited. See võimaldab huvitatud osapooltel mõista, millele riigi otsused tuginevad ja suurendab otsustusprotsessi läbipaistvust.
- Avalikustada järgneva 3-5 aasta uuringuplaan asutuse kodulehel ja tutvustada seda partneritele nii avalikus, era- kui kolmandas sektoris. Info kavandatavate uuringute kohta aitab ennetada dubleerimist ja võimaldab asutustevahelist koostööd.

Riigikontrolli soovitused riigisekretärile

- Kaaluda koostöös ministeeriumidega keskse andmebaasi loomist kõikide ministeeriumide ja riigiasutuste tellitud uuringute koondamiseks. See võimaldaks anda tervikliku pildi kõikidest riigi tellitud uuringutest ning tagada uuringute järjepideva kättesaadavuse.

- Leppida ministeeriumidega koostöös kokku ühtsetes nõuetes uuringute lähteülesannetele, et tagada uuringute kõrgem kvaliteet.

Tänan kuulamast!

Raina Loom