



RAHANDUSMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee
Munga 18
50088, Tartu

Teie 17.09.2026 nr 2-5/26-01814;
RIIGIKOGU/26-1029/-2T

Meie 30.09.2026 nr 1.1-11/3793-2

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (1018 SE)

Lugupeetud proua minister

Vastavalt Riigikantselei 18.09.2026 resolutsioonile nr 2-5/26-01814 esitame seisukoha teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (1018 SE) kohta.

Kokkuvõttev seisukoht: ei toeta

Rahandusministeerium tunnustab teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse eelnõu (1018 SE) (edaspidi *eelnõu 1018 SE*) algatajate eesmärki tugevdada teaduspõhist poliitikakujundamist ning peab positiivseks, et eelnõus 1018 SE on võrreldes analoogse eelnõuga 822 SE loobutud teadusnõuniku valimise korra, ametiaja ja erihüvitise detailsest seaduses reguleerimisest. Samas jäävad lahendamata peamised sisulised probleemid:

- ühte ametiprofiili on jätkuvalt koondatud süsteemi arendamise, teadus- ja arendustegevuse strateegilise juhtimise, koostöö korraldamise ning ministri teadusliku nõustamise ülesanded;
- ministri juurde paigutamine suurendab ametikoha politiseerumise riski;
- valitsemisalade laius muudab ühe „asjaomase valdkonna“ teadusnõuniku mudeli ebarealistlikuks;
- mõju- ja rakendusanalüüs ei võimalda hinnata muudatuse tegelikku tööjõu-, korraldus- ega eelarvemõju.

Seetõttu ei ole eelnõu 1018 SE praegusel kujul toetatav. Enne eelnõu menetlemist oleks vajalik oluliselt põhjalikum mõjuanalüüs, eelkõige rakendatavuse, personali kättesaadavuse ja riigieelarveliste mõjude osas. Enne seaduse muutmist tuleks jätkata osapoolte arutelu ning siduda muudatused Eesti teadmispõhise poliitikakujundamise kontseptsiooni väljatöötamisega.

1. Ülevaaticlik võrdlus eelnõude 822 SE ja 1018 SE peamistest erinevustest

Eelnõu 1018 SE säilitab eelnõu 822 SE põhisuuna: teadusnõuniku mõiste lisatakse seadusse, Riigikantseleis ja iga ministri juures peab töötama **vähemalt üks kvalifikatsiooninõuetele vastav teadusnõunik ning seaduses loetletakse tema ülesanded**. Olulisim muutus on see, et hilisem eelnõu loobub ametikoha valiku, kestuse ja lõpetamise eriregulatsioonist, kuid jätab alles kohustusliku ametikoha, kvalifikatsiooninõuded ja ülesannete loetelu. Lisaks luuakse kohustus Vabariigi Valitsusele võtta tegevustes asjakohaselt arvesse teadus- ja arendustegevuse tulemusi. Peamised muudatused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Peamised muudatused TAIKS eelnõudes 822 SE ja 1018 SE

Teema	822 SE	1018 SE	RAMi hinnang
Teadusnõuniku paiknemine	„ministri alluvuses“	„ministri juures“	Sõnastus on leebem, kuid seob ametikoha endiselt eeskätt ministriga, mitte ministeeriumi strateegilise juhtimisega.
Vabariigi Valitsuse ülesanne	Puudus	Lisatud kohustus võtta tegevuses asjakohaselt arvesse teadus- ja arendustegevuse tulemusi	Eesmärk on positiivne, kuid sätte rakendamise kriteeriumid ja seos otsustusprotsessiga jäävad lahtiseks.
Koostöö korraldamine	Üldine ülesanne	Piiratud asjaomase ministri vastutusvaldkonnaga	Täpsustus vähendab ebaselgust, kuid ei lahenda laia ja multidistsiplinaarse valitsemisala probleemi.
TAI tegevuskava	Teadusnõunik vastutab elluviimise eest	Teadusnõunik koordineerib elluviimist	Muudatus vähendab isikliku vastutuse ebaproportsionaalsust, kuid ülesanne kattub endiselt ministeeriumi § 9 ülesannetega.
Valimine	ETAGi korraldatav avalik konkurss ja komisjon	Erisäte välja jäetud	Positiivne: taastab ministeeriumi tavapärase personalikorralduse ja vähendab vastuolu täitevvõimu enesekorraldusõigusega.
Ametiaeg	3 aastat, kuni kaks järjestikust ametiaega	Erisäte välja jäetud	Positiivne: toetab järjepidevust ja väldib sundrotatsiooni.
Hüvitis	6 kuu jooksul 50% senisest töötasust	Erisäte välja jäetud	Positiivne: kaob põhjendamata erikohtlemine ja sellega seotud lisakulu.
Jõustumine	§ 9 ¹ alates 1.01.2027	§ 9 ¹ alates 1.01.2028	Annab rohkem ettevalmistusaega, kuid ei asenda rakenduskava ega kulude analüüsi.

2. Uues eelnõus lahendamata probleemid

2.1. Ametikoha sidumine ministriga ei taga süsteemset ja sõltumatut rolli

Eelnõu 1018 SE § 3 lõikes 6 kasutatud sõnastus „ministri juures“ vähendab küll võrreldes varasema „ministri alluvuses“ sõnastusega otsese alluvussuhte muljet, kuid teadusnõunik on endiselt õiguslikult seotud ministriga. Samal ajal eeldatakse temalt teadusliku teadmuse vahendamist ministrile ja teistele ametnikele ning ministri nõustamist. Selline lahendus loob riski, et teadusnõunikku käsitatakse poliitilise juhi personaalse nõunikuna, mitte

ministeeriumiülese teadmuse vahendajana. Politiseerumise riski vähendaks ametikoha paigutamine ministeeriumi strateegilise juhtimisega tegelevasse üksusesse, funktsionaalse ligipääsuga kantslerile, juhtkonnale ja ministriile. Ministri vahetu lähedus võib olla põhjendatud üksnes konkreetse ja ajutise teadusnõustamise ülesande puhul, kui sõltumatus, mandaat ja nõu dokumenteerimine on selgelt kokku lepitud.

2.2. Üks teadusnõunik ei saa katta laia valitsemisala teadmusvajadusi

Kavandatava eelnõu 1018 SE § 9¹ lõike 1 järgi peab teadusnõunikul olema asjaomase valdkonna doktorikraad ja vähemalt viieaastane iseseisva teadus- või arendustöö kogemus. Ministeeriumide valitsemisalad hõlmavad aga mitut teadus- ja poliitikavaldkonda. Seetõttu ei ole selge, mida tähendab „asjaomane valdkond“, kuidas selle vastavust hinnatakse ning kuidas saab üks inimene anda sisulist teadusnõu kogu ministri vastutusvaldkonnas. Nõude sisuline täitmine võib eeldada mitut eri taustaga teadusnõunikku, mitte seaduses nimetatud vähemalt ühte ametikohta.

Laiade valitsemisalade probleemi ei lahenda koostöö korraldamise piiramine ministri vastutusvaldkonnaga. Vastupidi, see kinnitab, et ühelt ametikohalt oodatakse samaaegselt nii süsteemiülest koordineerimist kui ka valdkonnaspetsiifilist teaduslikku ekspertiisi. Väikeriigi tingimustes on otstarbekam hoida ministeeriumis püsiv teadusnõunik, kelle roll on teadus- ja arendustegevuse süsteemne koordineerimine. Kui mõiste „teadusnõunik“ jätab eksitava mulje teadusliku eksperdi rollist, võib kaaluda ka ametinimetuse muutmist. Konkreetsete valdkondlike küsimuste lahendamiseks tuleks seevastu kaasata vajaduspõhiselt eri teadusvaldkondade teadusnõustajaid.

2.3. Ühele ametikohale koondub ebarealistlikult suur ja vastuoluline töökoormus

Kavandatava eelnõu 1018 SE § 9¹ lõike 2 kohaselt peab teadusnõunik planeerima ja korraldama teadus- ja arendustegevuse koostööd, nõustama ministrit, toetama teadus- ja arendustegevuse tellimist ning koordineerima TAI tegevuskava elluviimist. Samal ajal paneb TAIKS § 9 ministeeriumile kohustuse kavandada ja ellu viia valitsemisalale vajalikku teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni, koostada tegevuskava, korraldada rahastamist ja rahvusvahelist koostööd, esitada eelarveülevaateid ning tagada andmete esitamine Eesti Teadusinfosüsteemi. Praktikas on teadusnõunikul juba praegu keskne roll nende süsteemsete ja korralduslike ülesannete täitmisel, mis on sätestatud TAIKS § 9. Uus nõustamisfunktsioon lisandub olemasolevatele ülesannetele, mitte ei asenda neid.

Probleem ei seisne üksnes töömahus, vaid ka rollide olemuslikus erinevuses. Süsteemi arendamine ja teadus- ning arendustegevuse strateegiline juhtimine eeldavad pikaajalist organisatsioonilist vaadet, koostöö- ja rahastusmehhanismide kujundamist ning valitsemisalaülest koordineerimist. Sõltumatu teadusnõu andmine konkreetsetes poliitikaküsimustes nõuab seevastu süvendatud erialateadmisi, aega teadustõendite analüüsimiseks ja sünteesimiseks ning võimalust esitada vajaduse korral ka ebamugavaid järeldusi. Neid ülesandeid ei ole otstarbekas käsitada ühe ja sama ametiprofiili loomuliku osana.

2.4. Ametikoha detailne seaduses reguleerimine piirab ministeeriumide töökorralduslikku paindlikkust

Kuigi eelnõust 1018 SE on välja jäetud teadusnõuniku valimise korda, ametiaega ja hüvitist käsitlevad erisätted, reguleeritakse endiselt seaduse tasandil üksikasjalikult konkreetset ametikohta. Eelnõu 1018 SE § 9¹ lõike 1 kohaselt on sätestatud teadusnõuniku kohustuslik paiknemine iga ministri juures, ametikohtade miinimumarv ja kvalifikatsiooninõuded ning sama paragrahvi lõikes 2 ka ülesanded. Rahandusministeeriumi hinnangul kujutavad need ettepanekud endast üksikute ametikohtade liigset detailset reguleerimist seaduses ning

määratlevad teadusnõunike rolli ja kvalifikatsiooninõuded viisil, mis ei ole kooskõlas täitevvõimu enesekorraldusõiguse põhimõttega. Samuti ei jäta need ministriumidele piisavat otsustusruumi oma ülesannete täitmiseks vajalike ametikohtade kujundamisel.

2.5. Vabariigi Valitsuse uus kohustus on eesmärgilt õige, kuid normina ebaselge

Kavandatud TAIKS § 6 lõige 4 sätestab, et Vabariigi Valitsus võtab oma tegevuses asjakohaselt arvesse teadus- ja arendustegevuse tulemusi. Rahandusministeerium toetab selle eesmärki, kuid eelnõu ei täpsusta, millistes otsustusprotsessides, millisel viisil ega kuidas selle kohustuse täitmist hinnatakse. Lisaks on oluline välja tuua, et teaduslik teadmine on poliitikaotsuste oluline sisend, kuid otsuste tegemisel tuleb arvestada ka eelarveliste võimaluste, õiguslike piirangute, väärtusvalikute, ühiskondlike ootuste ning muu asjakohase teadmisega, mistõttu ei saa alati teaduslikku teadmist rakendada.

Eestis puudub terviklik kokkulepe teadmispõhise poliitikakujundamise eesmärkides, juhtimismudelid ning osapoolte rollides ja vastutuses. Rahvusvaheline kogemus näitab, et teaduspõhist poliitikakujundamist ei taga üksikud õigusnormid, vaid toimiv juhtimissüsteem, mis loob nõudluse kvaliteetse teadmise järele ja toetab selle järjepidevat kasutamist otsustusprotsessis.¹ Seetõttu tuleks enne uute kohustuste seaduses sätestamist kokku leppida teadmispõhise poliitikakujundamise juhtimismudel ja rakendusmehhanismid.

3. Mõju- ja rakendusanalüüsi puudused

Eelnõu 1018 SE seletuskirja osad 6 ja 7 kirjeldavad eesmärki ja eeldatavat positiivset mõju, kuid ei anna piisavat alust hinnata, kas valitud regulatsioon on probleemi lahendamiseks sobiv, vajalik ja kulutõhus.

Riigivalitsemise ja poliitikakujundamise mõju: Puuduvad mõõdetavad tulemused ja näitajad, mille alusel hinnata, kas kohustuslik ametikoht parandab teadmise kasutamist otsustes. Samuti ei ole näidatud põhjuslikku seost ametikoha seadustamise ja parema poliitikakvaliteedi vahel.

Eelarvemõju: Nimetatakse uute ametikohtade ja töösuhete muutmise võimalust, kuid puuduvad ametikohtade arvu stsenaariumid, palga- ja tugikulud, rahastamisallikad ning mõju riigieelarvele. Lahti tuleb seletada teadusnõunikega seotud kulude katmine – mitu nõunikku, mis summas, mis asutuse eelarvest. Arvestamata on võimalus, et laia valitsemisala sisuline katmine nõuab mitut teadusnõunikku. Eelnõu seletuskirja 6. osas on välja toodud vigaselt, et seadus mõjutab justiits- ja digiministeeriumi (JDM) ning eeldatavasti ka taristuministri büroo töö korraldamist seoses teadusnõuniku ametikoha sisseseadmisega. Mõlemas ministeeriumis on juba ametis teadusnõunikud: JDMis üks ja kliimaministeeriumis kaks teadusnõunikku.

Tööjõu- ja personalimõju: Ei ole hinnatud, kui suur osa olemasolevatest teadusnõunist vastab doktorikraadi ja vähemalt viieaastase iseseisva teadus- või arendustöö kogemuse nõudele, kas tööturul leidub piisavalt sobiva kvalifikatsiooniga kandidaate ning milline oleks muudatuste mõju olemasolevatele teenistussuhetele. Samuti ei ole üheselt selge, mida mõistetakse iseseisva teadus- või arendustöö kogemuse all. Näiteks jääb ebaselgeks, kas doktorantuuriõpinguid, mille käigus doktorandil on juhendaja, saab lugeda iseseisva teadustöö kogemusena. Eelnõu rakendamist mõjutavad ka teadlaste motivatsioon ja valmisolek lahkuda ülikoolitööst. Kuigi eelnõu näeb teadusnõuniku ülesandena ette teadusliku teadmuse

¹ Jacobzone, S. (2019). How can countries facilitate evidence-informed policy making? Integrating the outcomes of evaluations in the policy process. Esitus INTOSAI Working Group on Program Evaluation (EWG) kohtumisel, Vilnius, 20.–21. mai 2019. OECD Public Governance Directorate.

² OECD. (2020), Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86331250-en>.

vahendamise ja ministri nõustamise, kaasneb ametikohaga ka märkimisväärne halduskoormus ministeeriumide teadus- ja arendustegevuse korraldamisel.

Portfellita ministrid ja muutuvad vastutusvaldkonnad: Ei ole selge, kuidas rakendub nõue portfellita ministri puhul, kuidas määratletakse „asjaomane valdkond“ ning mis saab ametikohast ministri vastutusvaldkonna või valitsuskoosseisu muutumisel.

Puuduvad rakenduskava, vastutajad, üleminekutegevused ja hindamiskriteeriumid: Jõustumise lükkamine 1. jaanuarile 2028 annab aega, kuid ei lahenda neid küsimusi. Eelnõu rakendatavus ei ole praegusel kujul piisavalt läbi analüüsitud. Seletuskirjas ei ole hinnatud, millised oleksid nõuetele mittevastavate töötajate teenistussuhete muutmise õiguslikud, tööjõu- ja eelarvelised tagajärjed. Seletuskiri üksnes möönab, et teenistussuhted võivad vajada ülevaatamist ja muutmist ning et rakendamisega kaasnevad uute teadusnõunike töölevõtmise kulud, kuid nende kulude suurust ja rahastamisallikaid ei ole esitatud. Rakendamist raskendab ka see, et teadusnõuniku kohustuslik paiknemine „iga ministri juures“ ei arvesta selgelt ministeeriumide struktuuri ega mitme ministriga valitsemisalade töökorraldust ning eelnõus ei ole määratud teadusnõunike võrgustiku või Eesti teadmistepõhise poliitikakujundamise koordineerijat, kuigi seletuskirjas peetakse püsivamat ja institutsioonilisemat koordineerimist soovitavaks. Seetõttu tuleks enne eelnõu vastuvõtmist täpsustada rakendusmodelit, vastutuse ja koordineerimise korraldust, personalivajadust ning muudatuse eelarvemõju.

4. Alternatiivne lahendus: teadmistepõhise poliitikakujundamise kontseptsioon ja T+N mudel

TAIKSi muudatuste menetlemise ajal on algatatud arutelud Eesti teadmistepõhise poliitikakujundamise kontseptsiooni üle ning valminud on selle [esimene tööversioon](#). Kuigi dokument vajab veel läbirääkimisi ja täiendamist koostöös kõigi teadus- ja arendusvaldkonna osapooltega, lähtub kontseptsioon põhimõttest, et teadmistepõhine poliitikakujundamine ei taandu ühele ametikohale, vaid on osa riigi strateegilisest juhtimisest. Selles moodustavad teadmiste loomine, vahendamine, kasutamine, rakendamine ja järelhindamine tervikliku ahela. Seetõttu leiame, et TAIKSi muudatused tuleks siduda selle tervikvaatega, mitte püüda lahendada süsteemset probleemi ühe ametikoha detailse reguleerimise kaudu.

Kontseptsioonis on välja pakutud ministeeriumide T+N mudel, milles teineteist täiendavad kaks eri rolli. Püsiv teadusnõunik (T) on ministeeriumis teadmistepõhise poliitikakujundamise süsteemi arendaja, teadmiste vahendaja ning teadus- ja arendustegevuse strateegilise juhtimise koordineerija. Vajaduspõhine teadusnõustaja (N) on konkreetse poliitikaküsimuse lahendamiseks tähtajaliselt kaasatud teadlane, kes annab sõltumatut teaduspõhist nõu ning säilitab seose ülikooli või muu teadusasutusega. Mudelit toetavad standardne koostööraamistik ülikoolidega ning ekspertide võrgustik kiireks nõustamiseks. Oluline on seejuures, et sellist lähenemist on võimalik rakendada ilma täiendavate eelarvekuludeta. Teadusnõustajate kaasamist saaks rahastada Strateegiliste Uuringute Programmi suunatud teadus- ja arendustegevuse vahenditest.

Tabel 2. T+N mudeli tugevused ja selle rakendamisel lahendamist vajavad küsimused

T+N mudeli tugevused	Rakendamisel lahendamist vajavad küsimused
• arvestab valitsemisalade laiust ja võimaldab valida probleemi järgi sobiva eksperdi; • eristab süsteemi arendamise ja sõltumatu teadusnõu andmise rollid;	• keskse koordineerija ja vastutusahela kokkuleppimine; • teadusnõustajate rahastamise ja paindlike kaasamisvormide loomine;

T+N mudeli tugevused	Rakendamisel lahendamist vajavad küsimused
- vähendab ühe ametikoha ülekoormust ja politiseerumise riski; - säilitab teadlase sideme teadusasutuse ja uusima teadmusega; - võimaldab kasutada teadusnõu kogu poliitikatsükli vältel.	- sõltumatuse, huvide konflikti ja nõu dokumenteerimise reeglid; - teadmusjälje, tulemusnäitajate ja järelhindamise korraldus; - ministeeriumide otsustusruumi ja ühiste miinimumnõuete tasakaal.

5. Rahandusministeeriumi ettepanek

Rahandusministeerium teeb ettepaneku eelnõu 1018 SE praegusel kujul mitte toetada ning jätkata enne õigusliku lahenduse valikut sisulist arutelu. Edasises töös tuleks:

- leppida kokku teadmistepõhise poliitikakujundamise süsteemi eesmärk, keskne koordineerija ning ministeeriumide, teadusnõunike ja teadusnõustajate rollid;
- eristada püsiva teadusnõuniku süsteemi arendav ja koordineeriv roll vajaduspõhise teadusnõustaja sõltumatu eksperdirollist;
- säilitada ministeeriumidele otsustusruum ametikohtade arvu, paiknemise, värbamise ja töökorralduse kujundamisel, kehtestades vajaduse korral üksnes ühised funktsionaalsed põhimõtted;
- koostada HÕNTE nõuetele vastav alternatiivide, rakendatavuse, tööjõu- ja eelarvemõju analüüs ning konkreetne rakenduskava;
- jätkata Eesti teadmistepõhise poliitikakujundamise kontseptsiooni arutelusid Riigikogu kultuurikomisjoni, ministeeriumide, Riigikantselei, teadlaskonna ja teiste osapooltega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Reelika Vahopski 5885 1461
Reelika.Vahopski@fin.ee

Ave Schultz 5475 0840
Ave.schultz@fin.ee

Marge Kaskpeit 58851423
Marge.Kaskpeit@fin.ee

Lisaadressaadid: Riigikantselei