

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seaduse eelno seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelno kohaselt nähakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduses (TAIKS) ette teadusnõuniku ametikoht iga ministri alluvuses ja Riigikantseleis. Enamikus ministeeriumides ja Riigikantseleis on teadusnõunikud juba tööle võetud, millest nähtuvalt saab kinnitada, et tegu on Eesti edulooga. Siiski ei ole neid ametikohti seni seadusega ette nähtud ega reguleeritud. Eelno eesmärk on tagada seadusega nende ametikohtade järjepidevus, teadusnõuniku pädevus teadus- või arendustöös ning ühtlustada sellekohased nõuded, samuti tagada, et teadusnõunikud valib avaliku konkursi teel pädev ja mittepoliitiline sihtasutus (Eesti Teadusagentuur) selleks moodustatud komisjoni kaudu, s.o teaduskogukond, mitte poliitilised jõud.

Samuti nähakse eelno kohaselt ette teadusnõuniku ametiaeg (kolm aastat), sellel ametikohal töötamise ajaline piirang (kuni kaks kolmeaastast ametiaega) ning ametiaja lõppemise järel teadusnõuniku ametikohalt lahkujale kuue kuu vältel makstav taaskohanemistasu (50% senisest teadusnõuniku kuupalgast igas kuus) teadustööle naasmiseks.

1.2 Eelno ettevalmistaja

Eelno valmistasid ette Riigikogu liikmed.

Eelno koostamisel on arvesse võetud Eesti Teadusagentuuri strateegilise analüüsi osakonna juhataja Marko Piirsoo, akadeemik Tarmo Soomere, akadeemik Maarja Kruusmaa ning keele- ja kirjandusteadlase Tiit Hennoste arvamusi ja kommentaare.

1.3 Märkused

Eelno kohase seadusega muudetakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seaduse (TAIKS) 17. juunil 2025 vastu võetud redaktsiooni, mille terviktekst on avaldatud märkega RT I, 12.07.2025, 1 ja mis jõustus 1. oktoobril 2025.

Eelnul on seos Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukavaga 2021–2035.

Eelno vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust (riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73).

2. Seaduse eesmärk

Eestis ei ole seni seadusega ette nähtud teadusnõuniku ametikohta iga ministri alluvuses. Teadusnõunikud on enamikus ministeeriumides ja Riigikantseleis juba tööle võetud, kuid eelno algatajate hinnangul ei ole sidemed teaduse, poliitika ja ettevõtluse vahel siiski piisavad ning teadmussiire ei toimi hästi. Eelno peamine eesmärk on näha teadusnõuniku

ametikoht ette seadusega ja ühtlustatult iga ministri alluvuses ja Riigikantseleis, et tagada nende ametikohtade püsimine ja järjepidevus pikema aja vältel. See parendab Eestis teadmussiirde olukorda ning teadus- ja arendustegevusega seoses tehtavate poliitiliste otsuste kvaliteeti, samuti valitsuse, teadussektori ja ettevõtjate vahelist koostööd.

Ka seni on teadusnõunike ametikohad täidetud konkursiga, kuid sisuliselt on valik olnud asjaomase ministri teha. Teadusnõunike ametikohtade algsel sisseseadmisel RITA programmi kaudu 2016. aastal nähti ette, et teadusnõuniku ametikohal töötamise eelduseks on magistri-, soovitatavalt doktorikraad ja vähemalt 4aastane teadustöö kogemus. Selleks et tagada edaspidi iga teadusnõuniku kõrge teaduslik tase (doktorikraad asjaomase ministri või Riigikantselei tegevusega seotud erialases valdkonnas) ja minimeerida poliitiliste kaalutluste mõju teadusnõuniku ametisse määramisel, nähakse eelnõukohase seadusega ette, et teadusnõunikud, kellel peab olema vähemalt doktorikraad ja viieaastane või pikem iseseisva teadus- või arendustöö kogemus, valib avaliku konkursi tulemusel komisjon, mille moodustab Eesti Teadusagentuur (ETAG) kui teadusküsimustes pädev ja mittepoliitiline sihtasutus ning milles on esindatud asjaomane ministeerium (või Riigikantselei teadusnõuniku valimise korral Riigikantselei) ja Eesti Teaduste Akadeemia. Eeldame, et see komisjon otsustab nii teadusnõunikukandidaadi sobivuse kui ka selle üle, mida loetakse igal eraldi juhul erialaseks valdkonnaks. Kui ministeeriumide või ministrite koosseis muutub, on vajadusel korrektiivide tegemine ETAGi pädevuses.

Teadusnõunike rotatsiooni tagamiseks ja selleks et kõrge tasemega teadlased oleksid motiveeritud asuma teadusnõuniku kohale, nähakse ette kolmeaastane ametiaeg (teadusnõunik võib ametis olla kuni kaks ametiaega, s.o kokku kuni kuus aastat järjest) ning teadusnõunikule ametiaja lõppedes poole aasta jooksul makstav taaskohanemistasu teadustööle naasmiseks.

Samuti on eelnõu eesmärk seadusega tagada, et iga ministri, sealhulgas iga portfelli ministri alluvuses töötaks vähemalt üks teadusnõunik, kes tooks teaduslikku teadmust ametkonnani.

Kaudselt on eelnõu eesmärk soodustada nende meetmetega teadusnõunike omavahelise võrgustiku tegevust püsivamal ja vahest isegi institutsioonilisemal kujul (sel juhul näiteks Riigikantseleis töötava teadusnõuniku koordineerimisel), mis oleks väga soovitav.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1 Seaduseelnõu ülesehitus ja selgitused

TAIKS § 3 lõikes 1 on praegu loetletud teadus- ja arendustegevuse osalised: teadlased, teadus- ja arendusasutused, ülikoolid, rakenduskõrgkoolid ja teised, täpsustamata osalised. Selleks et rõhutada teadusnõuniku tähtsust teadus- ja arendustegevuses, lisatakse eelnõu kohaselt selles lõikes sisalduvasse loetellu ka teadusnõunikud.

TAIKS § 3 lõigetes 2–5 on täpsemalt määratletud lõikes 1 loetletud teadus- ja arendustegevuse osalised. Kuna lõikesse 1 lisatakse eelnõu kohaselt ka teadusnõunikud, lisatakse eelnõuga **§ 3 lõige 6**, mis sisaldab teadusnõuniku määratlust. See määratlus on osalt võetud varasemast haridus- ja teadusministri käskkirjast (vt selle kohta täpsemalt käesoleva seletuskirja punkt 4: Eelnõu terminoloogia).

Teadusnõuniku kvalifikatsiooni, tööülesannete, valimise, ametisse nimetamise, ametiaja jms reguleerimiseks täiendatakse seadust eelnõu kohaselt eraldi paragrahviga **§ 9¹** „Teadusnõunikud”.

Lisatava § 9¹ lõige 1 on üldine ja normitehnilises mõttes üldreeglit sisaldav säte, millega nähakse ette, et „Riigikantseleis ja iga ministri alluvuses töötab vähemalt üks teadusnõunik”. Sõnastust „iga ministri alluvuses” on kasutatud eesmärgiga seostada teadusnõunik eeskätt ministriga (sh portfelli ministriga), mitte ministeeriumiga. Sõna „minister” on siin kasutatud Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud tähenduses, mis ei hõlma peaministrit. Eeldame, et peaministrit asub nõustama Riigikantseleis töötav teadusnõunik, kuna Riigikantselei struktuuris on peaministri büroo ja strateegiabüroo, kelle ülesanne on tagada peaministri toetamine ja nõustamine Teadus- ja Arendusnõukogu töö juhtimisel.

Samuti on selles lõikes ette nähtud teadusnõunikult igal juhul nõutav kvalifikatsioon: teadusnõunikul „peab olema asjaomase valdkonna doktorikraad ja vähemalt viieaastane iseseisva teadus- või arendustöö kogemus.” Selle nõude eesmärk on tagada teadusnõuniku kõrgetasemeline teaduslik pädevus ministri või Riigikantselei tööga seotud valdkonnas ning see, et teadusnõuniku ametikohale asujal on peale doktorikraadi ka praktilised kogemused teadusvallas. Selle üle, mis on nimetatud erialane valdkond (sh Riigikantselei tööga seotud erialane valdkond – milleks võivad olla näiteks riigi- ja poliitikateadused või õigusteaduse riigiõigusega seotud harud) ja kas kandidaadil on nõutav viieaastane iseseisva teadus- või arendustöö kogemus, otsustab Eesti Teadusagentuuri moodustatav komisjon, mis nähakse ette sama paragrahvi lõikega 3.

Teadusnõuniku tööülesannete üldine sõnastus ja sisu eelnõu kohaselt lisatava § 9¹ lõikes 2 on võetud peamiselt haridus- ja teadusministri 21. novembri 2023. aasta käskkirjaga nr 317 „Toetuse andmise tingimuste kehtestamine tegevuse „Teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuste tulemuste rakendamise võimekuse tõstmine ühiskonnas ning selleks soodsa poliitikakeskkonna loomine“ elluviimiseks“ muutmise“ kinnitatud lisa punkti 1.6 alapunktist 5 mõne väikese muudatusega, mida on struktuurselt vaja eelnõu eesmärgi paremaks ja täpsemaks saavutamiseks. Senise, käskkirja lisas sisalduva määratlusega võrreldes on eelnõukohases mõiste „teadusnõunik” määratluses liigendatud teadusnõuniku ülesanded punktide kaupa, vahetatud omavahel kahe ülesande järjekord (prioriteetseks on seatud ülesanne „planeerib ja korraldab teadus- ja arendustegevuse alast koostööd”) ning kahes kohas eelnõu mõtte kohaselt asendatud teadusnõuniku ülesannete kirjeldamisel sõna „ministeerium” sõnaga „minister”. Peale selle on käskkirja lisas ette nähtud seniseid tööülesandeid täiendatud teadusnõuniku vastutusega ministeeriumi teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni tegevuskava elluviimisel (lisatava § 9¹ lõike 2 punkt 4). Nimetatud kavad on TAIKS § 9 lõike 2 punktiga 1 juba varem ette nähtud ning on loogiline teadusnõunike töö nendega seostada. Kuna TAIKSis ei ole ette nähtud seesuguse kava koostamist Riigikantseleis, eeldame, et Riigikantseleis töötavale teadusnõunikule ei pea seda vastutust tekkima.

Lõike 2 punkt 5 pärineb samuti eespool nimetatud käskkirja lisast ja on jäetud eelnõusse eesmärgiga näidata, et selles lõikes sisalduv tööülesannete loetelu on lahtine ning seda saab ametijuhendite kaudu vastavalt vajadusele täpsustada.

Eelnõu kohaselt lisatava § 9¹ lõige 3 reguleerib üldiselt teadusnõuniku valimise ja ametisse nimetamise korra mõningaid aspekte, mida peame vajalikuks seaduses sätestada eesmärgiga tagada, et teadusnõunikke valitakse ja nimetatakse ametisse võimalikult erapooletult, mitte näiteks erakondlikes vms huvides. Selle lõike kohaselt valib teadusnõuniku avaliku konkursi kaudu Eesti Teadusagentuur, moodustades selleks komisjoni, milles peavad olema esindatud Eesti Teaduste Akadeemia ja asjaomane ministeerium (s.o ministeerium, kuhu teadusnõunik tööle asub) või Riigikantselei (kui asi puudutab Riigikantselei teadusnõuniku valimist). Esindatus tähendab, et nii Teaduste Akadeemia kui ka ministeerium või Riigikantselei määravad, kes neid komisjonis esindab, ning ei tähenda, et esindama peab tingimata Teaduste

Akadeemia liige või ministeeriumi või Riigikantselei ametnik või teenistuja. Eelnõu kohaselt ei täpsustata seadusega, kui palju peab olema selles komisjonis Teaduste Akadeemia ja asjaomase ministeeriumi (või Riigikantselei) esindajaid, kuid peame piisavaks tagada seadusega vähemalt üks esindaja kummaltki ning eeldame, et komisjoni ülejäänud koosseisu valib Eesti Teadusagentuur. Kuna praegu kehtivas TAIKS-i redaktsioonis on nimetatud Eesti Teadusagentuuri „teadus- ja arendustegevuse poliitika rakendusüksuseks” (§ 10), on eelnõus kasutatud sama nimetust, et tagada sõnastuse järjepidevus.

Samuti nähakse selle lõikega ette, et kui komisjon on teadusnõuniku valinud, esitab Eesti Teadusagentuur ettepaneku tema ametisse nimetamiseks asjaomase ministeeriumi kantslerile (kes on eeldatavasti ministrist vähem seotud ühe või teise poliitilise suunaga) või – kui valitud on Riigikantselei teadusnõunik – riigisekretärile.

Eelnõu koostamisel on eeldatud, et need teadusnõunike valimise aspektid, mida eelnõu kohaselt seadusega täpsemalt ei määratleta, jäävad Eesti Teadusagentuuri ning vajadusel asjaomase ministeeriumi, ministri büroo või Riigikantselei otsustada.

Eelnõu kohaselt lisatava § 9¹ lõike 4 reguleerib teadusnõuniku ametiaega. Sellega nähakse ette, et teadusnõuniku ametiaeg on kolm aastat ja et teadusnõunik võib olla ametis kuni kaks ametiaega (s.o kokku kuni kuus aastat) järjest. Selle nõude eesmärk on tagada teadusnõunike rotatsioon ja ühtlasi, et teadusnõunikuna töötavad teadlased ei jääks liiga kauaks teadustööst eemale.

Eelnõu kohaselt lisatava § 9¹ lõikega 5 nähakse ette, et kui teadusnõuniku ametiaeg lõpeb ja ta ei jätka tööd teadusnõunikuna järgmisel ametiajal, makstakse talle kuue kuu vältel igas kuus 50% tema senisest teadusnõuniku töötasust. Selle eesmärk on toetada pärast ametiaja lõppu lahkunud teadusnõunikku teadustööle tagasipöördumisel ning ühtlasi suurendada kõrgetasemeliste teadlaste motivatsiooni teadusnõuniku ametikohale asumiseks.

TAIKS § 10 „Teadus- ja arendustegevuse poliitika rakendusüksus” käsitleb selle nimetuse all praeguse Eesti Teadusagentuuri funktsioone. Kehtivas redaktsioonis on § 10 lõike 3 punktis 4 sätestatud, et „[t]eadus- ja arendustegevuse poliitika rakendusüksus [s.o Eesti Teadusagentuur] [...] nõustab vajaduse korral ministeeriume ja nende asutusi ministeeriumi valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse rahastamisel ja korraldab vajaduse korral teadus- ja arendustegevuse rahastamist”. Eelnõu kohaselt muudetakse seda punkti nii, et kui Eesti Teadusagentuur korraldab vajaduse korral teadus- ja arendustegevuse rahastamist (nagu on juba praegu ette nähtud selle punkti lõpuosas), teeb ta seda koostöös teadusnõunikega.

3.2 Muudatused võrreldes senise süsteemiga

Eelnõukohasest seadusest tulenevad järgmised muudatused võrreldes senise süsteemiga:

- 1) teadusnõunike ametikohad nähakse ette seadusega ja süsteemselt iga ministri alluvuses ja Riigikantseleis (praegu ei ole seadusega ega süsteemselt kohustuslikuna ette nähtud);
- 2) teadusnõunike ametikohad seostatakse ministritega ja Riigikantseleiga (on praegu seostatud ministeeriumide ja Riigikantseleiga);
- 3) teadusnõunikke hakkab valima avaliku konkursi kaudu Eesti Teadusagentuur, kes moodustab selleks komisjoni, milles on esindatud ka Teaduste Akadeemia ning asjaomane ministeerium (praegu määrab sisuliselt asjaomane minister);

4) teadusnõuniku akadeemilise kvalifikatsiooni nõue muutub rangemaks: hakatakse eeldama doktorikraadi ja vähemalt viieaastast iseseisva teadus- või arendustöö kogemust (praegu eeldatakse magistri- või doktorikraadi ja nelja-aastast teadustöö kogemust);

5) teadusnõuniku ametiajale seatakse seadusega ajaline piirang: kokku kuni kuus aastat (praegu ajalist piirangut ei ole);

6) teadusnõunikule nähakse ette taaskohanemistasu kuue kuu jooksul pärast ametiaja lõppu (praegu ei ole sellist tasu üldiselt ette nähtud);

7) teadusnõuniku tööülesannete hulka lisatakse seadusega vastutus asjaomase ministeeriumi teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni tegevuskava elluviimise eest (praegu sellist vastutust ette nähtud ei ole),

8) nähakse ette, et kui Eesti Teadusagentuur korraldab vajaduse korral teadus- ja arendustegevuse rahastamist, teeb ta seda edaspidi koostöös teadusnõunikega (praegu ei ole ette nähtud, et ta teeb seda koostöös teadusnõunikega).

Teadusnõunike tegevuse seadusega reguleerimise vajadust on täpsemalt selgitatud käesoleva seletuskirja punktis 2 (Seaduse eesmärk).

3.3 Senise olukorra kujunemine Eestis

Eelnõu koostajate hinnang selle vajaduse kohta põhineb ka teadusnõunike ametikoha sisseseadmisel ja senisel kujunemisel Eestis.

RITA programm (2016)

Esimesed teadusnõunikud käesoleva eelnõu mõttes alustasid ministeeriumides tööd 2016.aasta esimeses pooles RITA programmi („Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine”) raames. RITA programmi ellu viima määrati Eesti Teadusagentuur. RITA programmi toetuse andmise tingimused kinnitas haridusminister 31. detsembril 2015 käskkirjaga nr 1.1-2/15/486. Selle käskkirja lisa 1 punkt 2.10 sisaldas mõiste „teadusnõunik” määratlust:

„2.10 teadusnõunik (ehk teaduskoordinaator) on ministeeriumi struktuuris avaliku teenistuse seaduse alusel töötav ametnik või töölepingu seaduse alusel töötav teenistuja, kelle ülesanne on nõustada valdkondlikku ministeeriumi TA küsimustes, planeerida ning korraldada rahvusvahelist ja siseriiklikku TA alast koostööd, välja töötada oma valitsemisala TA uuringute kavasid, neid koostöös erinevate osapooltega ellu viia, esindada Eestit rahvusvahelistes TA koostöö algatustes ning täita teisi ametijuhendis kirjeldatud tööülesandeid;”

RITA programmi tegevusena nr 3 oli ette nähtud „Teadusnõunike ametikohtade toetamine ministeeriumides” (käskkirja lisa punktid 3.4 ja 4.2).

Käskkirja lisa punktis 6.3 selgitati põhjalikumalt ja üsna üksikasjalikult tegevust 3 (teadusnõunike ametikohtade toetamine ministeeriumides): millist tegevust toetatakse; mis on teadusnõuniku ametikoha toetamise eesmärk („tõsta ministeeriumide võimekust TA küsimustes”); millised on teadusnõuniku tööülesanded; millised on teadusnõuniku ametikohal töötamise eeldused („teadusmagistri-, soovitavalt doktorikraad või vähemalt 4 aastane teadustöö kogemus (näiteks samaaegsed doktorantuuri õpingud). Kasuks tulevad teadmised

valitsusasutuste poliitika ja valdkondliku arengu kujundamise põhimõtetest ning protsessist.”¹); jm.

Aastal 2020 muudeti programmi toetuse andmise tingimusi ja võeti juurde veel kaks teadusnõunikku.

RITA programmi raames toetati haridus- ja teadusministeeriumi andmete kohaselt kokku 15 teadusnõuniku tööd.

Eesti teadusuuringute ja innovatsiooni süsteemi ülevaade Euroopa Komisjonilt (2019)

Aastal 2019 ilmus Euroopa Komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadilt põhjalikum ülevaade Eesti teadusuuringute ja innovatsiooni süsteemi kohta (Euroopa Komisjon, Teadusuuringute ja Innovatsiooni Peadirektoraat, *Final Report – Peer Review of the Estonian R&I System*, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2019, doi:10.2777/212499)²

Selles ülevaates on (lk 26) märgitud: „Praeguse teadus- ja arendustegevuse strateegia kohaselt on sisse seatud RITA programm, mille raames on määratud ministeeriumidesse teadusnõunikud, et aidata kaasa ministeeriumide aktiivsemale funktsioonile avalikes teadusuuringutes ning luua töötasandil kanal teadusuuringute ja innovatsiooni koordineerimiseks kõikide ministeeriumide vahel. Praegu on tööl 10 teadusnõunikku, kes osalevad teadus- ja arenduskoostöös riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil ning koordineerivad ministeeriumides teadus- ja arendustegevuse kavandamist ja praeguste kavade rakendamist. See teadusnõunike süsteem on tähtis, positiivne uuendus. Teadusnõunikud on võimalus paremaks horisontaalseks koordineerimiseks, ehkki nende praegune funktsioon paistab olevat peamiselt teaduspoliitika koordineerimine oma ministeeriumi raames. Seda on vaja edasi arendada ja näha ette (1) igas ministeeriumis ametikoht, mis vahendab poliitikat teadusuuringute (ja innovatsiooni) jaoks ning (2) eraldi mehhanism, et võimaldada teadusele juurdepääs poliitikasse.”³

Ülevaate leheküljel 33 on leitud probleemide loetelus märgitud: „Teadusuuringute ja innovatsiooni ning nendega seotud poliitika koordineeritus ei ole piisav, seda nii horisontaalselt – ministeeriumide vahel – kui ka vertikaalselt – tõhusa poliitika rakendamisel”. Lahenduseks on soovitatud tugevdada ministeeriumide vastutust oma valdkonna teadusuuringuvajaduste rahuldamise tagamisel ning „veelgi tugevdada teadusnõunike süsteemi, suurendada selle funktsiooni poliitika koordineerimisel ning arendada aja jooksul igas ministeeriumis välja eraldi kanal teaduse vahendamiseks

¹ Käesoleva eelnõuga muudetakse need eeldused rangemaks ja edaspidi eeldatakse, et teadusnõunikul on doktorikraad.

² Haridus- ja teadusministeeriumi veebis aadressil https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/pr_estonia_-_final_report_.pdf

³ Mitteametlik vaba tõlge. Inglisekeelne originaal: „The current R&D strategy introduced the RITA programme with ‘research counsellors’ into the line ministries to help them take a more active role in public research and to provide a working-level channel for coordinating R&I across all the ministries. Currently, there are 10 counsellors who take part in planning R&D cooperation at the national and international level and coordinate the R&D planning and implementation of the current plans in the ministries.⁴ The science counsellor scheme is an important, positive innovation. The counsellors provide potential for greater horizontal coordination, though their current role seems mostly to be to coordinate science policy within their ministry. This needs to develop to provide (1) a place in each ministry that does policy for science (and innovation) and (2) a separate mechanism to access science for policy.”

poliitikasse”, samuti luua valdkondlikes ministeeriumides kanal, mis informeeriks Teadus- ja Arendusnõukogu seoses teadusuuringute ja innovatsiooniga.

Akadeemiline vaatenurk

Dotsent Külli Sarapuu ja lektor Leno Saarniit teadusväljaandes Public Administration in Estonia: A Search for Identity. In: European Perspectives for Public Administration: The Way Forward (2020) kirjeldanud olukorda järgmiselt: „Kuigi Eesti avaliku halduse identiteet ja areng on olnud dünaamiline, puudub süsteemne lähenemine tulemuslikkuse hindamisele. Struktuursed probleemid takistavad sisulist mõõdikute kasutamist ja sellesuunalist arengut. Autorid soovivad luua Eesti konteksti sobiva hindamisraamistiku, mis toetub rahvusvahelistele parimatele praktikatele ning seob akadeemilise ja poliitilise teadmise ning praktika. Nad toovad esile ka asjaolu, et teaduse roll Eesti avalikus halduses on alarakendatud. Nende arvates on teadmispõhise juhtimise tugevdamiseks ja poliitikate mõju hindamise parandamiseks vaja luua institutsionaalsed ja rahastatud mehhanismid teadlaste kaasamiseks ja tulemuste rakendamiseks.”

TAIE arengukava (2021)

15. juulil 2021 kinnitas Vabariigi Valitsus „Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035” (TAIE arengukava).

Peamiste probleemide hulgas teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse valdkonnas on arengukavas (lk 8) märgitud: „Eesti ühiskonna ees seisvate proovikivide lahendamisel kasutatakse liiga vähe teadustulemusi ja teadlasi. TAI poliitika ei ole piisavalt mõjus, et toetada majanduslike ja ühiskondlike eesmärkide saavutamist, sh majandusstruktuuri muutmist.” Samal leheküljel on lisatud: „TAI süsteem on killustunud, süsteemi osaliste vastutus ja ülesanded ei moodusta ühtset tervikut. Valdkondliku TA vajaduste väljaselgitamise ning nende lahendamise juhtimise ja koordineerimise võimekus on ebaühtlane, TAIE poliitika kujundajate omavaheline koostöö on nõrk.”

Samuti on probleemide hulgas (lk 12) sedastatud: „TAIE süsteemi osaliste (ministeeriumid, ettevõtete esindusorganisatsioonid, teadusasutused jt) koostöö ja koordinatsioon on nõrk.”

Arengukava visiooni kohaselt (lk 11) aastaks 2035 „saavutavad Eesti teadlased silmapaistvaid tulemusi, on ühiskonnas nii ettevõtjatele kui ka poliitikakujundajatele hinnatud partnerid ning rahvusvahelistes teadmusvõrgustikes aktiivsed ja tunnustatud osalejad”.

Ühena kolmest suuremast muutusest, mida arengukavaga soovitakse saavutada, on (lk 14) märgitud: „Teadust ja teadlasi väärtustatakse ühiskonnas kõrgelt, teadusasutused ja teadlased on võimekad ja hinnatud partnerid nii ettevõtjatele, ühiskondlike väljakutsete lahendamisel kui poliitikate kujundamisel.”

Muu hulgas on arengukavas (lk 17) ette nähtud tugevdada teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni ühiskondlikku ja majanduslikku mõju. Selleks „3.3. suurendatakse ministeeriumide võimekust ja vastutust teaduse ja arendustegevuse alal, sh jätkatakse teadus- ja arendusnõunike võrgustiku ja poliitikavaldkondade üleste strateegiliste uuringute toetamist”.

RITA programmi mõju- ja tulemuslikkuse analüüs (2022)

Aastal 2022 avaldas Eesti Teadusagentuur lõpparuande „Programmi „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine (RITA)” mõju- ja tulemuslikkuse analüüs”. Uuringut rahastas Eesti Teadusagentuur Euroopa Regionaalarengu Fondist toetatava programmi raames ning uuringu teostas Civitta AS.

Lõpparuande 3. peatükk (alates lk 19) käsitleb RITA tegevust 3 – teadusnõunike ametikohtade toetamist ministeeriumides. Sealsamas on täpsustatud: „2021. a detsembri seisuga töötab 10 ministeeriumis ja Riigikantseleisis kokku 14 teadusnõunikku, kusjuures Sotsiaalministeeriumis töötab kolm ning Keskkonnaministeeriumis ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis kaks teadusnõunikku. Lisaks on teadusnõunik Kultuuriministeeriumis, kelle ametikoht ei ole rahastatud RITA programmist vaid riigieelarvest.”

Edasi (lk 20) on üksikasjalikumas teadusnõunike töö ja selle tulemuste analüüsis tõdetud, et ministeeriumide hinnangul on teadusnõunikud üldiselt neile seatud ootused täitnud.

Muu hulgas on lõpparuandes (lk 19) järeldatud, et RITA tegevuse 3 tulemusel on

„– kasvanud ministeeriumite võimekus oma valitsemisala TA koordineerimisel,

– ministeeriumil [...] ülevaade ministeeriumi valitsemisala TA kompetentsidest ning riigi TA vajadustest,

– loodud ministeeriumite vahelised koostöövormid TA lisarahastamiseks ja paremaks korraldamiseks valitsemisalades,

– saavutatud suurem teadlikkus rahvusvahelise koostöö osas”.

Eraldi on (lk 24) käsitletud ka teadusnõunike võrgustikku: „Teadusnõunike võrgustik toimib, kuid selles on oluliselt suurem potentsiaal. [...] Samas oleks võimalik võrgustiku tööd oluliselt tõhustada läbi regulaarsete (näiteks iganädalaste) kohustuslike kohtumiste ja ühtse elektroonilise suhtluskanali/platvormi kaudu. [...] Teadusnõunike töö tõhustamiseks tuleks võrgustiku koordinaatoril jõulisemalt toetada nende tegevust väljastpoolt – näiteks tõstma ministeeriumite juhtkondade teadlikkust teadusnõunike ja võrgustiku rollist ning tõstatama ministeeriumite üleseid teadusnõunike tööd puudutavaid teemasid läbi Riigikantselei, kantslerite, Haridus- ja Teadusministeeriumi. Teadusnõunike tegevus vajab ka peale RITA programmi lõppu neutraalset ministeeriumite ülest tegevuste koordineerijat ning vajalikke ressursse (nt teadusnõunike kohtumiste korraldamiseks jms).”

Teadusnõunike töö korraldamise kohta on lõpparuandes (lk 36–37) antud rida soovitusi, mille hulgas on (14.1) kaaluda „suuremates ja mitme erineva spetsiifilise haldusalaga ministeeriumites mitme teadusnõuniku ametikoha loomist” ja (14.2) „[v]alida teadusnõunikud nende varasema akadeemilise ja valdkondliku kogemuse ning isikuomaduste põhjal, et teadusnõunik saaks olla usaldusväärseks partneriks ministeeriumite sisuosakondadele ja TA asutustele”.

Üldiselt loeti selles analüüsis RITA programm edulooks ja soovitati seda jätkata.

RITA+ programm (2023)

RITA programmi jätkuks on sisse seatud programm „Teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuste tulemuste rakendamise võimekuse tõstmine ühiskonnas ning selleks soodsa poliitikakeskkonna loomine“ ehk RITA+ aastateks 2023–2029.

Haridus- ja teadusministri sellekohase, 21. novembri 2023. aasta käskkirja nr 1.1-2/23/317 (muudetud haridus- ja teadusministri 03.04.2024 käskkirjaga nr 1.1-2/24/95 ja 31.10.2024 käskkirjaga nr 1.1-2/24/303) lisas on uuesti teadusnõuniku määratlus (punkti 1.6 alapunkt 5 – võrreldes varasema, 2016. aasta määratlusega RITA programmi käskkirja lisas on tehtud mõned muudatused):

„teadusnõunik – ministeeriumis või Riigikantseleis avaliku teenistuse seaduse alusel töötav ametnik või töölepingu seaduse alusel töötav teenistuja, kelle ülesanne on nõustada ministeeriumit või Riigikantseleid asutuse vastutusvaldkonna teadus- ja arendustegevuse küsimustes, planeerida ning korraldada rahvusvahelist ja siseriiklikku teadus- ja arendustegevuse alast koostööd, toetada ministeeriumit või Riigikantseleid teadus- ja arendustegevuse tellimisel ning täita teisi ametijuhendis kirjeldatud tööülesandeid;”

Sellest määratlusest on lähtutud ka käesoleva eelnõu kohases mõiste „teadusnõunik“ määratluses.

Käskkirja seletuskirjas on märgitud: „RITA programmi raames loodud teadusnõunike ametikohad on märkimisväärselt kasvatanud ministeeriumide teadus- ja arendustegevusealast võimekust. RITA mõjuanalüüs on ühtlasi toonud välja, et teadusnõunike võrgustik on suurendanud ministeeriumide omavahelist koostööd ning kasvanud on teadlikkus rahvusvaheliste koostöövõimaluste osas. Samas on nõunike erinevad tööülesanded, koormus ja paiknemine ministeeriumi struktuuris olnud erinev ning põhjustanud sellega ebavõrdsust teadusnõunike rollis ja nende tegevuse mõjukuses. Teadusnõunike võrgustiku tegevust hinnatakse positiivselt, kuid samas nähakse sellel oluliselt suuremat potentsiaali. Jätkutegevuses ei ole kavas jätkata teadusnõunike tööjõukulude toetamisega, kuna teadusnõunike ametikohad on ministeeriumide struktuuris oma positsiooni leidnud. Kuid uues meetmes on vaja jätkata teadusnõunike pädevuse kasvatamisega ning koostöö ja võrgustumise toetamisega.”

Sama käskkirja lisa punkt 2.3 käsitleb alategevust 3: „ministeeriumide ja Riigikantselei teadusnõunike või teadus- ja arendustegevuse alase nõustamise eest vastutavate töötajate [...] teadus- ja arendustegevuse pädevuse kasvatamine ja koostöö toetamine”.

Selle tegevusega toetatakse muu hulgas „ministeeriumide ja Riigikantselei teadusnõunike või teadus- ja arendustegevuse alase nõustamise eest vastutavate töötajate [...] pädevuse kasvatamist koolituste, seminaride, õppereiside korraldamise ja nendes osalemise toetamise kaudu”.

Punktis 3.1.3 on alategevuse 3 tulemuste osas märgitud, et „ministeeriumide ja Riigikantselei teadusnõunike või teadus- ja arendustegevusealase nõustamise eest vastutavate töötajate ja erialaliitude arendusnõunike pädevus ja koostöö on kasvanud”.

Praeguseks kujunenud olukorda seoses RITA+ programmi alategevusega 3 on kirjeldatud Eesti Teadusagentuuri veebis, kus on loetletud ka praegused ministeeriumide ja Riigikantselei teadusnõunikud:

Sealt nähtub, et üks või mitu teadusnõunikku on praegu tööl kõikides ministeeriumides peale justiits- ja digiministeeriumi, samuti Riigikantseleis.

Teadusnõustamise parendamise analüüs Euroopa Komisjonilt (2024)

Aastal 2024 ilmus Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse jaoks koostatud välisuuringu raport (A. Koppel, P. Selg, T. Randma-Liiv jt, *Building capacity for evidence-informed policymaking in governance and public administration in a post-pandemic Europe : Final integrated country report – Estonia*, Euroopa Komisjon, 2024)⁴ osana laiemast projektist, mille eesmärk oli analüüsida, kuidas parendada teadusnõustamise süsteemi seitsmes riigis, sh Eestis.

Raportis Eesti jaoks sõnastatud konkreetsete soovitude hulgas on ühe prioriteetse valdkonnana märgitud teadusnõunike funktsiooni ja staatuse tugevdamine poliitika kujundamisel (lk 7 tabeli punkt 2) ning soovitusena esile tõstetud teadusnõunike ametiprofiili ja tegutsemisjuhendite väljakujundamine ning nende positsiooni tõstmine ministeeriumide hierarhias (2.1), teadusnõunike võrgustiku tugevdamine ja teadusnõunike asjatundlikkuse või ekspertsuse suurendamine (2.3), samuti teadusnõustamisorganite loomine valdkonna eest vastutavates ministeeriumides (2.4). Prioriteetne valdkond nr 3 on suurendada valdkonna eest vastutavate ministeeriumide võimet võtta vastu tõendus põhine nõu (*increase capacity of line ministries to absorb evidence-informed advice*), sealhulgas tugevdada ministeeriumides tõendus põhise poliitika kujundamise võimekust (3.3) ning luua paremaid sildu ministeeriumide ja teadmuse pakkujate vahel (3.4), samuti parendada ministeeriumidevahelist andmevahetust ja infrastruktuuri (3.6). Prioriteetse valdkonnana nr 4 on nimetatud teaduskogukonna võimekuse ja huvi suurendamine poliitikasse puutuvate teadusuuringute pakkumisel, selle hulgas teadmuse pakkujate, ministeeriumide ja ETAGi vaheliste tõiste kontaktide soodustamist (4.1).

Muu hulgas on raportis soovitatud „[t]ugevdada sidemeid ministeeriumides töötavate teadusnõunike ja teadustöö haldajate ning teiste teadusuuringutega tegelevate organisatsioonide vahel, et hõlbustada mõlemapoolset vajaduste teadvustamist. Ministeeriumides tegutsevate konkreetsete teadusnõunike hea töö annab tunnistust nende olulisest funktsioonist poliitika kujundajate ja teadusliku teadmuse kokkutoomisel, kuid mõlemal poolel (ametiasutused ja teaduskogukond) on vaja oma võimekust edasi arendada. Ministeeriumide teadusnõunikel on vaja olla rohkem avatud teaduskogukonnale ja otsida võimalusi koostööks teadlastega ning teadustöö haldajatega.”⁵ Edasi on samas lõigus viidatud ka võimalusele teha selles suhtes korrapärasemat koostööd Eesti Teaduste Akadeemiaga.

⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/02b2e4d6-d87b-11ef-be2a-01aa75ed71a1/language-en>

⁵ Mitteametlik vaba tõlge. Ingliskeelne originaal: „Strengthen the ties between science advisers and research administrators at ministries and other research performing organisations to facilitate the exchange of needs on both sides. The good practice from specific ministerial science advisers show their crucial role in bringing policymakers and research expertise together, but capacity building is required in both sides (public administration and the scientific community). Ministerial science advisers need to get more exposed to the scientific community and seek ways to collaborate with researchers and research manager support staff.”

3.4 Arvesse võetud välisriikide seadused

Teadusnõunike süsteem on hiljuti sisse seatud ka Hispaanias. Seaduse jõuga õigusaktiga (30. juuli 2024. aasta kuninglik dekreet 759/2024)⁶ on ette nähtud teadusnõuniku ametikoht iga ministri büroos. See õigusakt on olnud üks inspiratsiooniallikaid käesoleva eelnõu koostamisel.

Detsembris 2024 valiti selle õigusakti alusel Hispaanias 1601 kandidaadi hulgast teaduskogukonna enda kavandatud ja korraldatud konkursi teel 22 tugeva akadeemilise taustaga teadusnõunikku (*asesores científicos*), kes asusid tööle ministeeriumides. Teadusnõunike võrgustikku koordineerib Hispaanias 2024. aastal loodud ONAC (valitsuse juures tegutsev Riiklik Teadusnõu Amet), mille üks esimesi ülesandeid oligi sisse seada igas ministeeriumis teadusnõuniku ametikoht. ONAC töötab tihedas koostöös kõrgema teadusuuringute nõukoguga (CSIC), Euroopa Komisjoni ja teiste rahvusvaheliste teadusvõrgustikega. Algatuse eesmärk on suurendada ja kinnistada teaduse funktsiooni valitsuse töös ning asuda selles tegevusvaldkonnas rahvusvahelisele eesliinile.⁷

ONACi tutvustuses on märgitud:⁸ „Riiklik Teadusnõu Amet on Hispaania valitsuse haldusasutus, mille ülesanne on luua institutsioonilised mehhanismid teaduslike teadmiste funktsiooni tugevdamiseks Hispaania valitsuse otsuste tegemisel.” Samuti on lisatud: „Ehkki teadusnõu andvad talitused olid juba olemas, loodi ONAC selleks, et luua struktuur ja meetod nende tõhustamiseks ning tugevdada nende kontakte asjaomaste ministeeriumidega ja laiendada need läbi kogu riigi administratsiooni.”

Teadusnõuniku funktsiooni Hispaanias on sealsamas kirjeldatud nii: „Teadusnõunik on isik, kes vastutab teadusliku teadmuse ametnikeni toomise eest. See tähendab, et otsuste tegijad teevad neile teatavaks oma kahtlused, küsimused ja ettepanekud ning nende ülesanne on otsida teaduskogukonnalt vastused. Seepärast eeldab niisugune profiil laialdast arusaamist teaduse ökosüsteemist ja selle toimimisest, et oleks võimalik kindlaks teha juhtivad teadusekspertid ja kõige laialdasema konsensusega teaduslikud tõendid ühel või teisel teemal. Samuti peab teadusnõunik suutma teavet tõlgendada ja ametnike vajadustega õigeaegselt kohandada, et seda oleks võimalik otsuste tegemisel kasutada. [...] Teadusnõunikud saavad ekspertteadlaste teadmisi peamiselt teaduspublikatsioonidest, otsestest vestlustest ja ekspertirühmade loomise kaudu.”

ONACi tutvustuses on nimetatud inspiratsiooniallikatena Ühendkuningriiki (Office for Science in Government ja laialdane teadusnõunike võrgustik), Kanadat (kes on loomas samasugust võrgustikku nagu Ühendkuningriik) ning Eestit, kes on kujundanud ministeeriumides teadusnõunike ametikohti alates 2015. aastast.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga lisatakse seadusesse termin „teadusnõunik”, mida ei ole varem Eesti seadustes kasutatud. Mõiste ise on Eestis juba ligi kümmekond aastat kasutusel ning on viimati teadusnõuniku tööfunktsioonide kaudu määratletud haridus- ja teadusministri 21. novembri

⁶ Real Decreto 759/2024, de 30 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Veebis <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-15702>

⁷ <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/paginas/2024/20241203-scientific-advisors-incorporation.aspx>

⁸ Vt ülevaatlikku tutvustust aadressil <https://www.onac.gob.es/la-onac/Paginas/index.aspx>

2023. aasta käskkirjaga nr 317 „Toetuse andmise tingimuste kehtestamine tegevuse „Teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuste tulemuste rakendamise võimekuse tõstmine ühiskonnas ning selleks soodsa poliitikakeskkonna loomine“ elluviimiseks“ muutmise“ kinnitatud lisa punkti 1.6 alapunktis 5 (osundatud käesoleva seletuskirja punkti 3.3 alapunktis „RITA+ programm (2023)“).

Eelnõu kohaselt määratletakse termin „teadusnõunik“ seaduses järgmiselt: „Teadusnõunik on ministri alluvuses või Riigikantseleis avaliku teenistuse seaduse alusel töötav ametnik või töölepingu seaduse alusel töötav teenistuja, kes tegeleb teadusliku teadmuse vahendamisega ministrile ja teistele ametnikele.“

Selle määratluse esimene osa („Teadusnõunik on ministri alluvuses või Riigikantseleis avaliku teenistuse seaduse alusel töötav ametnik või töölepingu seaduse alusel töötav teenistuja“) on võetud üle eespool viidatud käskkirja lisast, kuid sõna „ministeeriumis“ on asendatud sõnadega „ministri alluvuses“, et seostada teadusnõunik eeskätt ministriga (sh portfelli ministriga), mitte ministeeriumiga. Määratluse kirjeldav lõpuosa („kes tegeleb teadusliku teadmuse vahendamisega ministrile ja teistele ametnikele“) on Hispaania Riikliku Teadusnõu Ameti avalikust kirjeldusest (vt käesoleva seletuskirja punkt 3.4) inspireeritud üldistus.

Mõiste määratlus lisatakse eraldi lõikena 6 eelnõukohase seaduse paragrahvi 3, mille teistes lõigetes on määratletud ka teised teadus- ja arendustegevuse osalised.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega ega võta seda üle.

Eelnõul on kitsas valdkonnas puutumus Euroopa Liidu Nõukogu 24. septembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1099/2009 loomade kaitse kohta surmamisel, mille artiklis 20 on muu hulgas sätestatud:

„1. Iga liikmesriik tagab, et pädevatele asutustele on nende taotluse korral kättesaadav piisav sõltumatu teadusabi, pakkudes järgmist:

- a) teaduslik ja tehniline eksperdiabi, mis on seotud artikli 14 lõikes 2 osutatud tapamajade heakskiitmise ja uute uimastamismeetodite väljatöötamisega;
- b) teaduslikud arvamused tootja juhendite kohta, mis käsitlevad loomade liikumise piiramise ja uimastamise seadmete kasutamist ja hooldamist;
- c) teaduslikud arvamused tema territooriumil käesoleva määruse kohaldamiseks välja töötatud heade tavade juhiste kohta;
- d) soovitusel seoses käesoleva määruse kohaldamisega, eelkõige seoses inspekteerimiste ja audititega;
- e) arvamused erinevate organisatsioonide ja üksuste suutlikkuse ja sobivuse kohta täita artikli 21 lõike 2 sätestatud nõudeid.

2. Teadusabi võib anda võrgustiku kaudu, tingimusel et kõiki lõikes 1 loetletud ülesandeid täidetakse seoses kõikide asjaomases liikmesriigis tehtavate asjakohaste toimingutega.“

Eelnõu aitab kaasa selle määruse artiklis 20 ette nähtud eesmärkide saavutamisele.

6. Seaduse mõjud

Eelnõukohane seadus mõjutab teadus- ja arendustegevuse alase koostöö korraldamist Eestis ning sisaldab selle täiustamiseks vajalikku regulatsiooni, siiski peamiselt kinnistades ja ühtlustades Eestis juba kujunenud, kuid seni seadusega reguleerimata olukorda, suurendades seeläbi õiguskindlust. Muu hulgas vähendab eelnõukohane seadus teadusnõuniku ametikoha võimalikku politiseeritust ning tõstab teadusnõuniku ametikohal nõutavat erialast taset ja suurendab kõrgel tasemel teadlaste motivatsiooni asuda teadusnõuniku ametikohale. Seadusest tulenev teadmussiirde parem korraldatus avaldab soodsat mõju nii teaduse arengule Eestis kui ka Eesti majandusele.

Seadus mõjutab Eesti Teadusagentuuri, justiits- ja digiministeeriumi ning eeldatavasti ka taristuministri büroo töö korraldamist seoses teadusnõuniku ametikoha sisseseadmisega. Samuti võib eelnõukohane seadus mõjutada olemasolevaid teadusnõuniku ametikohti Riigikantseleis ja ministeeriumides ning eeldada praeguste teadusnõunike töö- või teenistussuhete ülevaatamist.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad tulud ja kulud

Seaduse rakendamisel asub Eesti Teadusagentuur valima teadusnõunikke avaliku konkursi kaudu. Selle eeldatavad kulud on 10 000 eurot aastas, mis eraldatakse selleks tarbeks Eesti Teadusagentuurile.

8. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmisega ei kaasne uute rakendusaktide vastuvõtmist.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma üldises korras, ühe erisusega (lõhestatud jõustumine): kuna eeldatavasti vajavad ministeeriumid aega praeguste teadusnõunike töö- ja teenistussuhete ülevaatamiseks ja vajadusel muutmiseks, jõustub eelnõu § 1 punkt 3, millega lisatakse seadusesse § 9¹ teadusnõuniku tööga seotud nõuete kohta, seaduse ülejäänud osadest hiljem, nimelt 1. jaanuaril 2027.

Lauri Hussar
Riigikogu esimees

Tallinn, 2026

Algatavad Riigikogu liikmed Jaak Valge ja Irja Lutsar 2026. aasta 10. veebruaril

