



EESTI TEADUSTE AKADEEMIA

**Eesti teadus- ja arendustegevuse ning  
innovatsiooni valdkonna juhtimise korralduse ning  
Teadus- ja Arendusnõukogu ülesannete  
analüüs**

Marek Tiits

Tallinn  
23. august 2007

Käesolev raport analüüsib teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika juhtimise korraldust Eestis ning teeb selle põhjal ettepanekuid Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu rolli, ülesannete ja töökorralduse arendamiseks.

Töö autor Marek Tiits on Eesti Teaduste Akadeemia analüütik ja Balti Uuringute Instituudi juhatuse esimees.

Selles töös toodud analüüs tugineb avalike dokumentide ning Soome ja Iirimaa kogemuste võrdlevale analüüsile ning järgmiste võtmeisikutega ajavahemikus 23. mai - 12. juuni 2007 läbi viidud intervjuudele:

Helena Acheson	Forfás teadus-, tehnoloogia- & innovatsioonipoliitika divisiooni juhataja (Iirimaa)
Tea Danilov	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna juhataja asetäitja
Kristjan Haller	Haridus- ja Teadusministeeriumi asekanstler
Kimmo Halme	Advansis Oy tegevdirektor (Soome)
Ülo Jaaksoo	Cybernetica AS juhataja
Toomas Kiho	Peaministri nõunik
Allan Martinson	Martinson Trigon Venture Partners juhtiv partner
Indrek Neivelt	Eesti Arengufondi nõukogu esimees
Ivar Sikk	Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna juhataja
Siim Sikkut	Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna arengutalituse juhataja
Rein Vaikmäe	Tallinna Tehnikaülikooli teadusprorektor
Linnar Viik	Eesti Infotehnoloogia Kolledži lektor
Richard Villems	Eesti Teaduste Akadeemia president

Autor tänab kõiki raporti varasemaid versioone kommenteerinuid või selle valmimisele muul viisil kaasa aidanud. Eriline tänu:

Kristi Hakkaja	Ambient Sound Investment investeringute haldur
Keit Kasemets	Riigikantselei Strateegiabüroo direktor
Anna Laido	Riigikantselei Teadus- ja Arendusnõukogu sekretariaadi nõunik
Leo Mõtus	Eesti Teaduste Akadeemia peasekretär

Käesolev töö on valminud Eesti Vabariigi Riigikantselei tellimusel. Selles dokumendis esitatud seisukohad ei pruugi ühtida Vabariigi Valitsuse seisukohtadega.

ISBN 978-9949-15-383-1

Eesti Teaduste Akadeemia  
2007

## Sisukord

1. Sissejuhatus.....	4
2. Lühikokkuvõte .....	5
3. Valdkonna üldised juhtimispõhimõtted .....	6
3.1. Tehnoloogia ja majandusareng .....	6
3.2. Teadus- ja tehnoloogiapoliitika roll majandusarengus .....	7
3.3. Väljakutsed Eesti teadus-, tehnoloogia- ja majandusarengu poliitikas.....	9
4. TANI roll Eesti T&AI valdkonna juhtimise korralduses .....	12
4.1. TANI ülesanded .....	12
4.2. TANI tegevus ja eesmärkide täitmise tulemuslikkus.....	13
4.3. Peamised TANI eesmärkide täitmist takistavad tegurid .....	15
5. Kokkuvõte ja poliitikasoovitused .....	17
5.1. Arenguseire ja avaliku poliitika koordineerimise tugevdamine .....	17
5.2. TANI roll ja ülesanded.....	20
5.3. TANI töökorraldus .....	23

## 1. Sissejuhatus

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN) senist töökogemust ning rolli Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika juhtimises ja nõukogu teha selle põhjal ettepanekuid, ülesannete ja töökorralduse arendamiseks.

Järgnevas toodud seisukohad tuginevad selle analüüsi tarbeks intervjueeritud TANi endiste ja praeguste liikmete jt võtmeisikute seisukohtadele, mida on koostaja poolt täiendatud erinevate kirjalike materjalide analüüsiga. Töö valmimisel täiendasid mitmed intervjueeritud järgnevat teksti omakorda omapoolsete kommentaaride ja soovitustega.

Selleks, et vastata küsimusele, mis peaks olema TANi tegevuse peaesmärk ja kuidas selle kogu tegevust tulemuslikumaks muuta, annab töö esimene osa ülevaate valdkonna üldistest juhtimispehõhimõtetest.

Teine osa annab ülevaate TANi tänastest ülesannetest, nende täitmise tulemuslikkusest ning peamistest probleemidest TANi töös.

Viimane osa koondab peamised järeldused ja poliitikasoovitused.

Analüüs on püütud koostada selliselt, et töö põhilised osad oleksid loetavad ka eraldi. Teksti erinevates osades esineb seetõttu mõningal määral kordusi.

Neil lugejail, kes on peamiselt huvitatud järeldustest ja poliitikasoovitustest, on mõistlik asuda kohe kokkuvõtva 5. peatüki juurde (lk 17). Neil, kel pisut rohkem aega süvenemiseks, on aga otstarbekas alustada algusest.

Head lugemist!

## 2. Lühikokkuvõte

Teaduse ja tehnoloogia positsioon Eesti poliitika kujundamises on mõne viimase aastaga väga oluliselt muutunud. Veel eelmise kümnendi lõpus tähendas iga püüd nende teemade tõsisemaks päevakavasse toomiseks võitlust. Euroopa *Lissaboni strateegia* on aga toonud hariduse, teaduse ja innovatsiooni ühtedena põhipunktidest nii Vabariigi Valitsuse viimaste koosseisude koalitsioonilepingutesse kui ka erinevatesse pikemaajalise perspektiiviga arengudokumentidesse.

Eesti avaliku poliitika üks suuremaid probleeme on aga suutmatus pikemaajalisi plaane süstemaatiliselt ellu viia ning lühiajalise perspektiiviga üksikküsimuste liigne domineerimine otsustusprotsessis. Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN) viimaste aastate töökogemus ei ole selles osas erand. Arvestades nõukogu kõrgetasemelist liikmeskonda ja Eesti arengu peateemasid, on TANis menetletavate teemade ring olnud liiga kitsas ja spetsiifiline. Enamus teemasid on jõudnud päevakavasse liiga hilises, vahetult lõplikule otsustamisele eelnevas faasis ning TANi mõju sisuliselt juba tehtud otsustele on olnud seetõttu üsna tagasihoidlik. Asjaolu, et aruteludes sündinud otsused ei osutu edasises siduvaks, mõjub TANi autoriteedile hävitavalt.

Analüütikute hinnangud Eesti majanduse arengutele on samas muutumas järjest kriitilisemateks. Eesti on küll saavutanud viimastel aastatel väga kiire majanduskasvu Euroopa Keskpanga poolt eurosooni majanduste ergutamiseks seatud madalate intressimäärade ja välisvõla tempoka kasvu toel, kuid riskid Eesti majanduses on samuti hoogsalt kasvanud. Pikemaajalise edu aluseks olevat eksportivate ettevõtete tehnoloogilist arengut ja tootlikkuse kasvu piirab kõige enam kvalifitseeritud tööjõu puudus. Majandusareng tähendab alati majanduses aset leidvaid teatud struktuurseid muutusi. Eesti tööturu struktuursed probleemid on suures osas haridus- ja teadus-süsteemi kaasajastamise edasilükkamise ootuspärane tagajärg.

Eesti majanduse ees seisvatele väljakutsetele vastamine, sh majanduse teadmiste- ja tehnoloogiamahukuse suurendamine, ei ole teostatav avaliku või erasektori eraldi seisvate üksikotsustustega. Eesti avaliku poliitika kujundamises puuduvad paraku mehhanismid, mis võimaldaksid Eesti võimalikku tulevast majanduslikku spetsialiseerumist enam-vähem adekvaatselt analüüsida ning sellest tulenevalt haridus-, teadus-, tehnoloogia-, ettevõtlus- jt poliitikaid tõhusalt koordineerida.

Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu võiks Soome ja Iirimaa eeskujusid arvestades etendada neile väljakutsetele vastamisel väga olulist rolli.

TANi tõhusama töölerakendamise eeldused:

- Peaministri ja teda toetava sekretariaadi poolne oluliselt tugevam eestvedamine;
- TANi ülesannete mõningane laiendamine ja TANi tööplaani parem sidustamine poliitilise otsustusprotsessiga;
- TANi kandepinna laiendamine ning pikemaajalise perspektiiviga strateegiliste teemade osakaalu oluline suurendamine päevakavades;
- TANi ülesannete täitmist toetava analüütilise baasi tugevdamine.

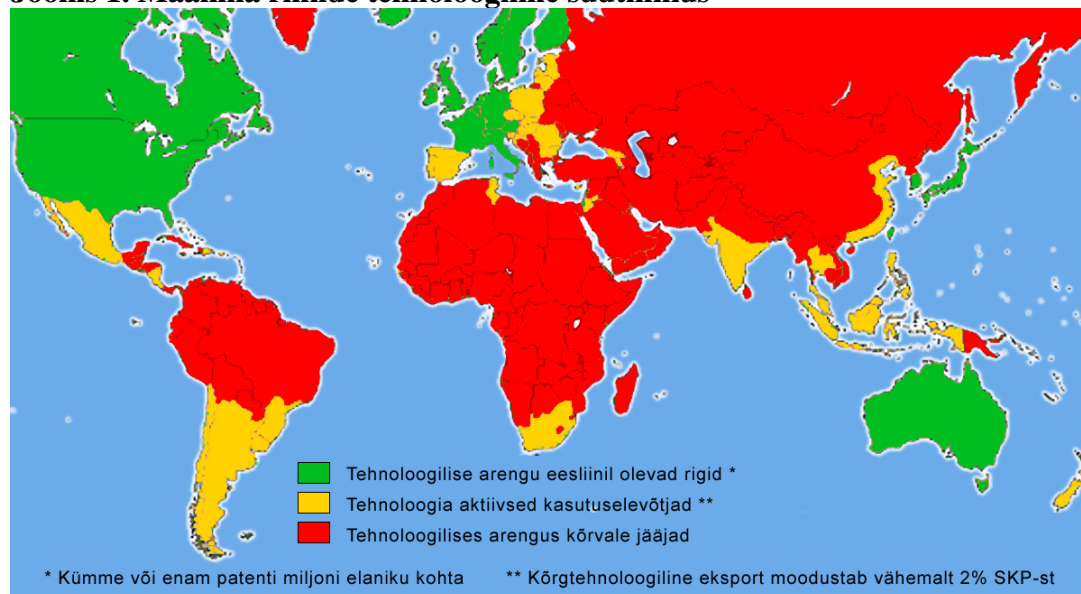
### 3. Valdkonna üldised juhtimispõhimõtted

#### 3.1. Tehnoloogia ja majandusareng

Maailma riikide tehnoloogilise suutlikkuse hindamisel on üks laialdasemalt kasutatavaid näitajaid Ameerika Ühendriikide kui ühe maailma suurema ja kiiremini areneva turu patendistatistika. Neist andmetest järeldub lihtne kuid karm tõdemus: üsna väike osa maailma riikidest loob sisuliselt kõik maailmas kasutatavad olulisemad uued tehnoloogiad. Tehnoloogiline üleolek tagab neile riikidele ka teistest suurema majandusliku ja poliitilise mõjuvõimu.

Maailma riigid liigenduvad tehnoloogilise suutlikkuse järgi kolme üsna selgepiirilisse rühma. USA, teatud Lääne-Euroopa riigid ja Jaapan on maailma teaduse ja tehnoloogia eesliinil. Teatud Ida-Euroopa riigid (sh Eesti), Kagu-Aasia ja Lääne-Ameerika riigid moodustavad „eesliini riikides“ loodud uute tehnoloogiate aktiivsete kasutuselevõtjate rühma. Suur osa ülejäänud maailmast osutub aga nii tehnoloogiliselt kui majanduslikult mahajääjateks (joonis 1).

**Joonis 1. Maailma riikide tehnoloogiline suutlikkus**



Allikas: Jeffrey Sachs, “A New Map of the World”, *The Economist*, 22. juuni 2000.

Ligi 90% kõikidest maailma investeeringutest teadus- ja arendustegevusse tehakse OECD riikides. Teadus- ja arendusinvesteeringud on samas ka OECD sees äärmiselt kontsentreeritud. 90% kõikidest erasektori T&A investeeringutest leiab aset kõigest seitsmes maailma riigis, seejuures 40% neist Ameerika Ühendriikides<sup>1</sup>. **Viie kõige enam uut tehnoloogiat loova riigi teenistuseks on seejuures ca 40% ja järgmise viie riigi osaks on ca 8% kogu maailma rahvuslikust koguproduktist<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Sanjaya Lall, “Linking FDI and technology development for capacity building and strategic competitiveness”, *Transnational Corporations*, 11, 3, detsember 2002, 39-88.

<sup>2</sup> Viiele enim uut tehnoloogiat loovale riigile kuulub ca 87%, järgmisele viiele riigile ca 8% ja kõikidele ülejäänud tehnoloogia väljatöötajatele ca 5% kõikidest USAs registreeritud patentidest. Vt lähemalt: Jeffrey Sachs, “A New Map of the World”, *The Economist*, 22 juuni 2000.

Viimastel aastatel on küll arenenud tööstusriikides hoogustunud arutelu majandustegevuste ümberpaiknemise ning Hiina ja India suhteliselt kiire tehnoloogilise ja majandusarengu pikemaajaliste mõjude üle, kuid muus osas on Sachsi kirjeldatud riikide grupid püsinud kümnekond aastat üsna muutumatuna.

**Suutlikkus teatud olulisemaid tehnoloogiaid kontrollida on nii nagu Adam Smithi tööstusrevolutsiooni aegsel Inglismaal ka tänapäeval jätkuvalt üks rahvaste rikkuse peamisi aluseid.<sup>3</sup> Turgude liberaliseerimine ei tähenda seejuures kaugeltki automaatset juurdepääsu uutele tehnoloogiatele. Otse vastupidi!**

Läänemaailma majanduspoliitika on vähemalt alates patendisüsteemi kasutuselevõtust 13.–14. sajandi Veneetsias (ametlikult fikseeriti see seadusena 1464. aastal) lähtunud arusaamast, et uue tehnoloogia kiivas kaitsmine annab olulisi konkurentsieeliseid ja see on rahvusliku rikkuse kasvuks äärmiselt oluline<sup>4</sup>. Teadus- ja tehnoloogiapoliitika roll on küll erinevates eelkirjeldatud riikide gruppides üsna erinev, kuid need valdkonnad ei ole ühegi riigi sotsiaal-majanduslikus arengus ebaolulised.

### **3.2. Teadus- ja tehnoloogiapoliitika roll majandusarengus**

Arenenud tööstusriikide traditsioon teadus- ja tehnoloogiapoliitika juhtimiseks kõige kõrgemal poliitilisel tasemel sai alguse II maailmasõja aegsetes Ameerika Ühendriikides, kui president Roosevelt lõi nõukogu, mille ülesandeks oli USA teaduspotsiaali rakendamine riigi elatusaseme ja heaolu kasvu teenistusse. Peatselt käivituskisüsteem, mis vahendas ülikoolide ja tööstuse teaduskoostööd ning varustas konkreetseid projekte riigipoolse finantstoetusega. 20. sajandi teisel poolel kujunes USA *Office of Scientific Research and Development* paljude riikide teadusnõukogude tuntuimaks ja mõjuvõimsaimaks ajalooliseks eelkäijaks<sup>5</sup>.

Tänapäevases teadus- ja tehnoloogiapoliitikas on eristatavad kolm peamist, omavahel teatud määral läbi põimunud motiivi avaliku sektori poolseteks investeeringuteks teadus- ja arendustegevusse<sup>6</sup>:

**Teadus- ja arendustegevus vastavalt teaduse sisemisele arengu loogikale** (*researcher-driven research*). Globaalses vaates on taoliste uuringute peamine eesmärk inimkonna teadmiste baasi laiendamine. Eesti-suguses väikeriigis on aga sedalaadi investeeringute hoopis olulisem eesmärk luua baas mujal maailmas teaduses ja tehnoloogias toimuva adekvaatseks mõistmiseks ehk hariduse ja teaduse taseme hoidmine ja tõstmine. Need investeeringud on reeglina väga pika perspektiiviga ja selles tegevussuunas on kõikjal maailmas peamiseks finantseerijaks (tüüpiliselt kuni 1% SKPst) riik läbi haridus- ja teadusministeeriumide. Vahetut majanduslikku kasu sedalaadi investeeringutest üldiselt ei oodata.

<sup>3</sup> Adam Smith, *The Wealth of Nations*, London, Campbell, 1776.

<sup>4</sup> Võimalik, et Hiinas oli imperaatori antav ainuõigus teatud seadmete (kudumisteljed vm) kasutamise teel rikkustamiseks institutsionaliseeritud veelgi varem. Täiendavaks majandusteoreetiliseks ülevaateks vt nt. Marek Tiits *et al*, *Made in Estonia*, Balti Uuringute Instituut: Tartu, 2005.

<sup>5</sup> Vannavar Bush, *Science – The Endless Frontier: A Report to the President on a Program for Postwar Scientific Research*, Office of Scientific Research and Development, juuli 1945, <http://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm>; *Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000-2001*, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu: Tallinn 2001.

<sup>6</sup> Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 „Teadmistepõhine Eesti“ heakskiitmine, RTI 22. veebruar 2007.

**Teadus- ja arendustegevus vastavalt tehnoloogia ja üleilmsete turgude arengu loogikale** (*technology-driven research*). Arenenud tööstusriikides on selles tegevussuunas kesksel kohal erasektor, kelle vastavad investeeringud moodustavad reeglina 1–2% SKPst<sup>7</sup>. Tehnoloogia kasutuselevõtjate rühmas on aga ettevõtete T&A investeeringutest olulisemal kohal investeeringud uue tehnoloogia importimisse ja töökorralduse kaasajastamiseks. Mõlemal juhul on ettevõtete jaoks peamiseks investeerimismotiiviks konkurentsieeliste tugevnemine ning riigi jaoks oodatav majanduse tootlikkuse ja elatustaseme kasv. Vastava tegevuse toetamine on majandus- ja/või tööstusministeeriumide üks kesksemaid tegevussuundi.

**Rakendusuuringud ja arendustegevus konkreetsetele sotsiaalmajanduslikele väljakutsetele vastamiseks** (*problem-driven research*) on reeglina osa erinevate valdkondade poliitikast (nt tervishoid, keskkonnahoid, energeetika, põllumajandus jt) ning investeeringute eesmärk on teatud uusi võimalusi pakkuvates või probleemsetes valdkondades teaduse ja tehnoloogia vahenditega lahenduste leidmine.

Finantseerimisallikate ja investeeringute eesmärkide paljususega arvestades on seega riigi seisukohalt teadus- ja tehnoloogiapoliitika kujundamise üks kesksemaid teemasid nii avaliku kui erasektori investeeringuid hõlmava ja väga erineva tasuvusajaga investeeringute portfelli mõistlik tasakaalustamine.

Euroopas levis veel mõne aasta eest laialdaselt müüt „Euroopa paradoksist“, mille põhisisuks on väide, nagu Euroopa ülikoolides oleks palju teadussaavutusi, mis ei jõua arusaamatutel põhjustel majandusse ning see on omakorda üks peamisi põhjuseid, miks Euroopa USAst majandusarengus maha jääb. Sellise arusaama laialdane levik seletab ühtlasi, miks erinevate Euroopa riikide teadus- ja tehnoloogiapoliitika on püüdnud viimastel aastatel panna pearõhu teadustulemuste võimalikult laialdasele kommertsialiseerimisele, sh *spin-off* ettevõtete arendamisele jmt.

Värskemad andmed näitavad paraku, et mingit paradoksi ei ole. Ilmneb, et **Euroopa on lihtsalt investeerinud USA ja Jaapaniga võrreldes teadusesse oluliselt vähem ning ei jõua ilmselt ka 2010. aastaks oma peamistele konkurentidele järele, vaid laseb hoopis Hiina endast tehnoloogilises arengus mööda**. Seetõttu ei ole ka kuigi üllatav, et Euroopas on teadusasutustest välja kasvanud *spin-off* ettevõtteid rohkem kui USAs, kuid need on nõrgemad ja lühema elueaga. Avaliku sektori nõrk teadusbaas ei ahvatle ka rahvusvahelisi suurettevõtteid Euroopas teadus- ja arendustegevusse investeerima ning see põhjustab omakorda Euroopa mahajäämust uutes kõrgtehnoloogilistes tööstusharudes<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Erasektori üleilmsete teadus- ja arendusinvesteeringute põgus analüüs viitab, et valdav osa erasektori T&A investeeringutest leiab aset 5–6 olulisemas tööstusharus: biomeditsiini- ja farmaatsiatööstuses, infotehnoloogias ja elektroonikatööstuses, autotööstuses. Investeeringud teadus- ja arendustegevusse on seejuures äärmiselt kontsentreeritud ka ettevõtete lõikes ning lõviosa neist investeeringutest moodustavad suhteliselt väikese hulga rahvusvaheliste korporatsioonide investeeringud. Euroopa erasektori T&A investeeringute kasv 2%-ni SKPst on seega saavutatav vaid eelnimetatud tööstusharude väga olulise tugevnemisega.

Vt ka: *The 2006 EU industrial R&D scoreboard*, European Commission – DG JRC, 2007.

<sup>8</sup> USA keskmine teadustulemuste kommertsialiseerimise eelne avaliku sektori investeeringute maht ületab näiteks biotehnoloogia valdkonnas Ühendkuningriigi vastavat näitajat 5 korda! Seetõttu ei ole ka eriti üllatav, et näiteks ainuüksi USA läänerannikul biotehnoloogia firmadesse tehtud riskikapitali



Kesk- ja Ida-Euroopa *catching-up* riikide teaduse ja tehnoloogia konkurentsivõime on Lääne-Euroopaga võrreldes omakorda veel nõrgem. Kui teaduse eeslinil olevad suuremad Lääne-Euroopa riigid on oma peamistele konkurentidele tehnoloogilises arengus ebapiisavate investeeringute tõttu alla jäämas, siis Ida-Euroopa majandused on kasvanud mujal loodud uue tehnoloogia kasutuselevõtu arvelt seni „justnagu iseenesest“ ning see on toonud teadus- ja tehnoloogiainvesteeringute osas kaasa veelgi suurema mahajäämuse. Alafinantseerimine ja reformide edasilükkamine on omakorda jätnud tugeva negatiivse jälje nii kõrghariduse kvaliteedile kui suutlikkusele mujal loodud tehnoloogiaid tulemuslikult kasutusele võtta (kodumaisest tehnoloogiaarendusest rääkimata)<sup>9</sup>.

Erasektori teadus- ja tehnoloogiainvesteeringute vähenemine tähendab arenenud tööstusriigile üsna otseselt tööstuse konkurentsivõime langust ja sellest tulenevat kiiret tagasilangust ka elatustasemes. Uue tehnoloogia kiirete kasutuselevõtjate rühmale on avaliku sektori investeeringud teadus- ja arendustegevusse olulised peamiselt hariduse ja teaduse taseme hoidmiseks ja tõstmiseks ning uutesse tehnoloogiamaahukatesse majandusharudesse sisenemise ettevalmistamiseks.

**Teadus- ja tehnoloogiapoliitika roll on seega rikaste ja keskmise elatustasemega riikide majandusarengus oluliselt erinev.** Selles valdkonnas on üsna erinevad ka aktiivsed huvigrupid. Kui arenenud tööstusriigis on erasektor ka avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse investeeringute suunamisel oluline huvigrupp, siis *catching-up* riikides on erasektori huvi selle teema vastu reeglina oluliselt leigem ning ettevõtjaid huvitavad pigem kuluefektiivsuse, tööjõu olemasolu ja kvalifikatsiooniga seotud küsimused jmt.

### 3.3. Väljakutsed Eesti teadus-, tehnoloogia- ja majandusarengu poliitikas<sup>10</sup>

Nii kodu- kui välismaiste analüütikute hinnangud Eesti majandusarengule on olnud viimastel aastatel üsna radikaalselt erinevad – ülioptimistlikest mõnevõrra pessimistlikumateni. Veel paari aasta eest domineerinud optimistlikud vaated on muutumas järjest ettevaatlikumateks ja kriitilisemateks. Nii Eesti kui mitmete sarnaseid arenguid kogunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suurimaks probleemiks on suletud sektori eksportiva sektoriga võrreldes ebaproportsionaalselt kiire kasv, mis on toonud kaasa majanduse välistasakaalu jätkuva halvenemise<sup>11</sup>.

---

investeeringute kogumaht on suurem kui kogu Euroopa vastav näitaja. (*Biotechnology in Europe: 2006 comparative study*, Critical I, aprill 2006).

Vt ka: Christopher Patten, „Europe pays the price for spending less”, *Nature*, vol 441, 8 juuni 2006; *Boosting Innovation and Productivity Growth in Europe: The hope and the realities of the EU's 'Lisbon agenda'*, London School of Economics and Political Science, 2006.

<sup>9</sup> Maria Nedeva & Luke Georghiou, *Assessment of the Estonian research development technology and innovation funding system*, Haridus- ja Teadusministeerium: Tartu, 2003.

<sup>10</sup> Siintoodu ei pretendeeri ainuüksi oma piiratud mahu tõttu mingile Eesti teadus-, tehnoloogia- ja majandusarengu poliitikate põhjalikule analüüsile, vaid pigem üksnes markeerib TANi ülesannete lahtimõtestamiseks teatud kõige kriitilisemaid teemasid.

<sup>11</sup> Vt ka nt *World Bank EU8+2 Regular Economic Report - Credit Expansion in Emerging Europe: A Cause for Concern?*, Maailmapank, jaanuar 2007; *Rahapoliitiline ülevaade*, Eesti Pank, märts 2007.

Väliskapitali sissevoolu ja kiire majanduskasvu taustal ei ole Eestis viimastel aastatel prevaleerinud äärmiselt optimistlikes tulevikuootustes Kagu-Aasia, Ladina-Ameerika jt arenevate turgude 1980–1990ndate aastate kogemusi arvestades midagi üllatavat. Viimaste aastate kiire majanduskasvu tingimustes on oluline mõista, et erasektori võlakooormuse ning suletud sektori investeringute ja sisetarbimise kiire kasv võib küll statistiliselt anda päris suure majanduskasvu näitaja, kuid sellised arengud ei sa ilma ekspordisektori tootlikkuse olulise kasvuta kuigi pikalt kesta. **Sisemaise tarbimise forsseerimisega saavutatud kiire SKP reaalkasv ei tähenda veel majanduse kiiret kvalitatiivset arengut, mis tagaks pikemaajalisema heaolu kasvu.**

Eesti elatustaseme ja palkade edasise kasvu kaks põhilist eeldust:

- 1) makromajandusliku stabiilsuse säilitamine ja rahvusvaheliste finantsturgude võimalikult volatiilsusest tulenevate riskide oskuslik maandamine;<sup>12</sup>
- 2) investeringud ekspordile orienteeritud töötleva tööstuse ja teadmistepõhiste teenuste tootlikkuse suurendamiseks, s.o investeringud uue tehnoloogia kasutuselevõttu, teadus- ja arendustegevusse, haridusse, aktiivsetesse tööturupoliitikatesse jne<sup>13</sup>.

Eesti on kirjutanud Euroopa eeskujul erinevatesse strateegiadokumentidesse ambitsioonikaid eesmärke, mis kirjeldavad majanduse väljundi poolel tootlikkuse ja tehnoloogiamahuka ekspordi, aga ka teadus- ja arendustegevuse investeringute jne kiiret kasvu, kuid enamus neist plaanidest jääb ettevõtjatele erinevatel põhjustel üsna kaugeks.

Eestis tehakse meist jõukamatest Põhjamaadest küll rohkem töötunde<sup>14</sup>, kuid elatustase on sellele vaatamata oluliselt madalam. Kuidas see saab nii olla? Taksojuhtide ja tarkvarainseneride sissetulekuid võrreldes on igale kõrvaltvaatajale üsna selge, et tarkvarainseneri töötasu on ja jääb alati taksojuhi omast suuremaks. Tarkvara loomine on küll keerukam, kuid toodang on samas üsna lihtsasti (väikeste kuludega) paljundatav ja selle müügit on võimalik oluliselt rohkem teenida. Taksojuht saab seevastu oma sissetulekuid suurendada ainult töötunde ja seeläbi klientide arvu suurendades. Eesti ekspordivates ettevõtetes on liiga palju vähese tootlikkuse- ja palgakasvu perspektiiviga „taksojuhi töökohti“. Eesti ettevõtted on asunud seoses kulueeliste kiire vähenemisega viimastel aastatel aktiivsemalt panustama uutesse tehnoloogiasse ning püüavad järjest enam liikuda lihtsa allhanketeenuse osutamisel oma inseneriteenuste ja tootearenduse väljaarendamisele. Selles tegevuses ehk Eesti ekspordisektori tootlikkuse tõstmisel on saanud aga peamisteks ja järjest teravamateks probleemideks kvalifitseeritud tööjõu puudus ja kõrghariduse küsitav tase mitmel tehnoloogiaerialal<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Jason Furman, Joseph E. Stiglitz, „Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia“, *Brookings papers on Economic Activity*, 2:1998.

<sup>13</sup> Vt pikemalt nt: Marek Tiits (toim.), *Kaupmeeste Riik*, Eesti Teaduste Akadeemia, 2007.

<sup>14</sup> Christian Kettels *et al*, *State of the Region Report 2006*, Baltic Development Forum, 2006.

<sup>15</sup> Vastavate suhtarvude võrdlus näitab, et Eestis on Soome või Rootsi võrreldava majanduse teadmistemahukuse (loe: elatustaseme) saavutamiseks puudu ca 17000 teadus- ja tehnoloogiamahukatel aladel töötavat tippspetsialisti, kelle koolitamiseks kulub optimistlike stsenaariumide kohaselt vähemalt 7-8 aastat. Vastavate uuringute puudumisel on kahjuks võimatu hinnata, mil määral on Eestis varasema kvalifikatsiooni säilitanud tippspetsialiste, kes ei tegutse täna tehnoloogia-erialadel, kuid oleksid valmis majanduse struktuuri soodsate muutuste korral erialasele tööle asuma.

Vt lähemalt: Inno Scandinavia AB, Poliitikauuringute Keskus Praxis & Advansis Oy, *Feasibility study*

Osa ettevõtjaid (nt elektroonika, puidu- ja metallitööstuses jm) plaanib kiire lahendusena tööjõupuuduse leevendamiseks üksikute spetsialistide värbamist Soomest, Rootsist või töötajate välismaale õppima saatmist. Kuid taoline erainitsiatiiv ei saa ilmselt olla lahenduseks Eesti tööturu laiematele struktuursetele probleemidele.

Piiratud ressursside tingimustes ei ole kuidagi võimalik kogu haridus- ja teadussüsteemi ühe korraga maailma tippasemele viia. Analüüs, milliseid valdkondi eelistada, ei tohiks mingil juhul olla kitsalt Eesti-keskne. Viimastel aastatel veelgi aktiveerunud majandustegevuste ümberpaigutumine maailmas (USAst Aiasse, Lääne-Euroopast Kesk- ja Ida-Euroopasse jne) sunnib analoogiliselt Eestiga väga paljusid riike struktuurselt kohanduma.

Kuna ettekujutus Eesti tööjõu- ja tehnoloogiavajadusest 5 või 10 aasta pärast on liiga hägune ja mis tahes muudatuste mõju ilmneb alles mitme aasta pärast, siis on riigile tundunud seni turvalisem sellese valdkonda aktiivselt mitte sekkuda. Kvalifitseeritud tööjõu puudus ei ole aga Eestis olnud kunagi teravam kui praegu.

**Eesti avaliku poliitika üks suuremaid probleeme on suutmatus luua terviklikke arengustrateegiaid ja neid süstemaatiliselt ellu viia. Eesti haridus-, teadus-, tehnoloogia-, ettevõtlus- jt poliitikad ei toimi ühtse tervikuna. Samas ei ole ka ükski neist poliitikatest eraldi seisvalt suuteline vastama Eesti majandusarengu ees seisvatele väljakutsetele.**

Nii näiteks eeldab soov majanduse tootlikkuse ja ettevõtete tehnoloogilise suutlikkuse tugevdamiseks senisest oluliselt suurema rõhu asetamist loodus- ja täppisteaduste spetsialistide koolitamisele. Hariduspoliitikas toimuvad aga vastavad muutused kaugelt liiga aeglaselt. Tehnoloogia- ja ettevõtluspoliitika näevad samas ette mitmeid toetusmeetmeid, mis plaanivad pisut erinevate nimede all väga sarnaseid või lausa samu asju jne. Haridus-, majandus- ja tööturu- jt poliitikate omavaheline sisuline koordineeritus on aga veelgi nõrgem.

Eesti arengule ning erinevate valdkondlike arengukavade planeerimisele ja elluviimisele laiemalt vaadates ei ole teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna juhtimisprobleemid mitte valdkonnaspetsiifilised üksikprobleemid, vaid TANi töökogemus peegeldab oluliselt laiemat avaliku poliitika koordineerimise nõrkust riigis. Eesti avaliku poliitika kujundamises puudub toimiv mehhanism majanduses paratamatult aset leidva struktuurse kohandumise toetamiseks.

## 4. TANI roll Eesti T&AI valdkonna juhtimise korralduses

### 4.1. TANI ülesanded

Teadus- ja Arendustegevuse Korralduse Seadus (TAKS)<sup>16</sup> annab Haridus- ja Teadusministeeriumile mandaadi riikliku teaduspoliitika teostamiseks ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile tehnoloogilise arendustegevuse ja innovatsiooni korraldamiseks. Lisaks sellele paneb seadus kõikidele ministeeriumidele ülesande korraldada oma valitsemisalale tarvilikku teadus- ja arendustegevust ning selle finantseerimist.

Seadus, nagu ka Riigikogu poolt heaks kiidetud strateegia *Teadmistepõhine Eesti 2007-2013*, näeb seega teadus- ja tehnoloogiapoliitikat kui horisontaalseid kõikide ministeeriumide haldusalasid hõlmavaid poliitikaid, mis eeldavad nii avaliku ja erasektori investeeringute kui ka erinevate valdkondlike poliitikate tugevat koordineerimist Vabariigi Valitsuse tasemel (vt ka ptk 3).

Teadus- ja Arendusnõukogu on seaduse kohaselt „*Vabariigi Valitsuse juures asuv nõuandev kogu, kes:*

- 1) *nõustab Vabariigi Valitsust teadus- ja arendustegevuse strateegia küsimustes;*
- 1<sup>1</sup>) *nõustab Vabariigi Valitsust rahvusvahelise koostöö osas teadus- ja arendustegevuse vallas;*
- 2) *esitab Vabariigi Valitsusele oma seisukoha ministeeriumide esitatud riiklike teadus- ja arendusprogrammide kohta;*
- 2<sup>1</sup>) *nõustab Vabariigi Valitsust riigi jaoks oluliste teadus- ja arendusalaste projektide algatamisel;*
- 3) *esitab Vabariigi Valitsusele igal aastal Eesti teadus- ja arendustegevuse aruande ning eelseisva perioodi teadus- ja arenduspoliitilised eesmärgid;*
- 4) *nõustab Vabariigi Valitsust riigieelarve eelnõu kujundamisel teadus- ja arendustegevuseks ettenähtud summade osas erinevate ministeeriumide ning teadus- ja arendustegevuse finantseerimise liikide kaupa;*
- 5) *nõustab Vabariigi Valitsust riigi teadus- ja arendusasutuste asutamisel, ümberkorraldamisel ja tegevuse lõpetamisel;*
- 6) *nõustab Vabariigi Valitsust teadus- ja arendustegevuse evalveerimise tingimuste ja korra kehtestamisel;*
- 6<sup>1</sup>) *määrab kolmeks aastaks sihtfinantseerimise valdkonnad ning valdkondade ja valdkondadevahelise finantseerimise proportsioonid, lähtudes haridus- ja teadusministri ettepanekust;*
- 7) *täidab muid talle seadusega pandud või Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid.*“

Muid ülesanded TANile seadusega või Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega antud ei ole. TANI tööplaan ja päevakava peaksid seega kujunema seaduses toodud jm teemadest vastavalt valitsusjuhi soovidele ja vajadustele.

---

<sup>16</sup> *Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus*, RT I 1997, 30, 471 / RT I 2006, 14, 114.

#### 4.2. TANi tegevus ja eesmärkide täitmise tulemuslikkus

Hannu Hernesniemi võttis oma 2000. aastal valminud Eesti innovatsioonisüsteemi analüüsis TANi tegevuse tulemuslikkuse kokku järgmiselt: „*Teadus- ja Arendusnõukogu vaevleb nigela taustatöö käes. [...] Poliitikud ei saa nõukogult väärtuslikku materjali ja seetõttu TANi otsuseid ei järgita*”<sup>17</sup>.

Hernesniemi töö andis tõuke nii majandusministeeriumi juures tegutsenud Eesti Innovatsioonifondi kui Teadus- ja Arendusnõukogu reformiks. TAN taaskäivitus mõningase pausi järel alles 2001. aasta oktoobris. TANi koosseis vähenes 12 liikmele ning nõukogu uus formaat tõi kaasa poliitikute, teadlaste ja ettevõtjate tasakaalustatud esindatuse. Soome Teadus- ja Tehnoloogiapoliitika Nõukogu eeskujust inspireerituna loodi TANi materjalide põhjalikumaks läbitöötamiseks haridus- ja majandusministeeriumide juurde vastavalt teadus- ja innovatsioonipoliitika alamkomisjonid.<sup>18</sup> Täiendavalt nähti ette ka võimalus luua teatud konkreetsete teemade läbitöötamiseks ajutisi komisjone.

Reformi ideede kohaselt pidi TAN asuma tööle rütmis, kus kevadis(t)el istungi(te)l käsitletakse pikemaajalisi ettevaatavaid teemasid ning sügisel vaadatakse üle varasemate otsuste tulemused, millele järgneb järgmist tööaastat sisse juhataav avalik visiooniüritus.<sup>19</sup>

Reformi oluliseks komponendiks pidi saama TAN taustatöö oluline tugevdamine, mille võtmeküsimusena nähti PM büroo ja TAN sekretariaadi väga tihedat koostööd ning teadus- ja innovatsioonipoliitika komisjonide tegevuse planeerimise eest vastutavate ametnike lülitamist (virtuaalselt) Riigikantselei juures tegutseva sekretariaadi koosseisu.

Uues formaadis käivitud TAN kiitis heaks peaministri ja sekretariaadi poolt välja pakutud tegevuskava, mille keskmes olid<sup>20</sup>:

- a) teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika planeerimiseks ja hindamiseks vajaliku analüütilise baasi kindlustamine;
- b) erinevate ministeeriumide haldusalas olevate valdkonnapoliitikate ja T&AI programmide koordineerimine;
- c) teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika eesmärkide saavutamiseks vajalike ressursside planeerimine, sh piisava inimressursi ja finantsvahendite olemasolu<sup>21</sup>.

Tegeliku realiseerimiseni paraku enamus neist plaanidest ei jõudnud. Vabariigi Valitsuse koosseisude järjestikune vahetumine (3 valitsust 2 aasta jooksul) nõrgendas oluliselt sekretariaadi sidet peaministri ja tema bürooga ning plaan kujundada TANist

<sup>17</sup> Hannu Hernesniemi, *Evaluation of Estonian Innovation System*, Etlatieto, 10. märts 2000.

<sup>18</sup> Poliitikakomisjonid vastavate ministeeriumide juures nõustavad TAKSi kohaselt haridus- ja teadusministrit ning majandus- ja kommunikatsiooniministrit TANile esitatavate teemade ettevalmistamisel. Nende komisjonide koosseisu ja tööpõhimõtted jätab seadus ministrite otsustada.

<sup>19</sup> Ainus selline üritus toimus vahetult TANi taaskäivitamise järel 2001. aasta oktoobris.

<sup>20</sup> TAN 4.10.2001 koosoleku protokoll.

<sup>21</sup> Formaalselt kõigest nõuandvas rollis TANil ei ole otsest mandaati ei poliitikate koordineerimiseks ega ressursside planeerimiseks. Peaministri juhitud TANis saab toimuda ainult seisukohtade lähendamine ja ühtlustamine, samas kui poliitika koordineerimine riigis toimub (TANi soovistega arvestades või mitte) Vabariigi Valitsuse tasemel.

Vabariigi Valitsuse proaktiivne nõustaja teadus- ja innovatsioonipoliitika alastes strateegilistes küsimustes ei realiseerunud. 2003. aasta üldvalimiste järel ametisse astunud peaministri rahulolematu TANi tegevuse vähese tulemuslikkusega viis püüdlusteni TANi *Eesti Edu 2014* poliitilise initsiatiivi raames reformida, sh selle sekretariaati tugevdada. Need plaanid realiseerusid (teatud osas) siiski alles järgmise valitsusk koalitsiooni võimuletulekul: Riigikantselei juurde loodi Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava arendamise eest vastutav Strateegiabüroo.<sup>22</sup>

**Pikemaajalise perspektiiviga suunda andvate teemade vähesus TANi päevakavades jätab sellest kogust nii nõukogu liikmetele kui kõrvaltvaatajatele mulje kui ministeeriumide poolt järgmisteks aastateks ette valmistatud materjalide poolbürokraatlikust ärakuulajast. Ministeeriumide esitatavad tegevuskavad, eelarvetootlused jm üksikküsimused jäävad seejuures nii ettevõtjatele kui valitsuse liikmetele enamasti detailides suhteliselt hoomamatuks. Mis veelgi halvem – arutelude tulemused ei osutu edasises eelarveprotsessis kuigi siduvaks, mis viib omakorda TANi marginaliseerumiseni.**

Seetõttu ei ole ka kuigi üllatav, et TAN jäi ka 2005–2006. aastal toimunud strateegia *Teadmistepõhine Eesti 2007–2013* aktiivsest ettevalmistamisest kõrvale. Osa TANi liikmeid osales selles protsessis küll muudes rollides, kuid institutsionaalselt ei andnud TAN strateegiaprotsessi kuigi palju sisendit. Teadus- ja innovatsioonipoliitika komisjonid püüdsid strateegia koostamise protsessi lõppfaasis pakkuda välja küll teatud konkreetseid sõnastusi, mis aga ei suutnud strateegia valmimist tervikuna kuigivõrd mõjutada.

Sarnane kriitika kehtib ka 2001. aastal Teadus- ja Arendusnõukogusse jõudvate materjalide paremaks läbitöötamiseks ning vastavate ministeeriumide nõustamiseks loodud teadus- ja innovatsioonipoliitika komisjonide kohta. Viimase 1–2 aasta jooksul on need kogud olnud paljuski varjusurmas. Ametnike hinnangul on suurimaks takistuseks olnud ministeeriumide suutlikkus strateegilisi teemasid ette valmistada ja komisjonidest „läbi lasta“.

**Kuna TAN ega poliitikakomisjonid ei ole seega päriselt poliitika kujundamise “väärtusahela” osad, siis on ka nende koosolekute ettevalmistamine pigem lisakohustus kui praktilist lisandväärtust pakkuv loomulik tegevus. See, et nii Haridus- ja Teadusministeeriumi kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poliitika kujundamise alased sisulised konsultatsioonid huvigruppide ja ekspertidega on toimunud pigem otsekontaktidena või mingites muudes kogudes, viitab üsna otseselt probleemidele komisjonide formaadis. Need kogud on oma koosseisult liiga suured ja ei ole vabatahtlikkuse alusel tegutsevate kogudena ka sisulise töö tegemiseks kuigi hästi rakendatavad.**

TAN võiks analoogiliselt Soome eeskujule omada Eesti arengus olulist rolli ja sellele kogule seadusega pandud ülesanded Vabariigi Valitsuse nõustamisel on interpreteeritavad üsna laialt. Praktikas on TAN vaatamata oma kõrgetasemelisele koosseisule osutunud poliitika kujundamise protsessi suhteliselt passiivseks kõrvaltvaatajaks ning seos selle kogu seisukohtade ja tegelike arengute vahel on üsna juhuslik. TANis ja

---

<sup>22</sup> TANi tegevus on osutunud viimastel aastatel vähe järjepidevaks. Nii näiteks kiitis TAN 2005. aasta juunis heaks oma järjekordse 3-aasta tegevusplaani, mille täitmist paraku hiljem istungitel käsitletud ei ole.

selle komisjonides toimunud arutelude suurim sisuline väärtus on olnud teatud teemade poliitilises päevakavas hoidmine ja episoodiliselt ka mõne väga esialgse läbimõtlemata plaani kõrvaleheitmine.

### **4.3. Peamised TANi eesmärkide täitmist takistavad tegurid**

Valdav enamus selle analüüsi jaoks intervjueeritud Teadus- ja Arendusnõukogu liikmeid jt võtmeisikuid peavad sellise kogu olemasolu üldiselt vajalikuks, kuid leiavad, et TANi tegevust annab palju paremaks teha. Konkreetseid ideid aga TANi paremini tööle rakendamiseks esitati samas vähe.

Teadus- ja tehnoloogiapoliitika väga spetsiifiliste üksiküsimuste arutamine TANis ei ole selle praeguses koosseisu juures ilmelt kõige mõistlikum. Mitmete TANi liikmete arvates peaks TAN keskenduma strateegilistele põhiküsimustele (sh nt Lissaboni strateegia, RAK/RES ettevalmistus ja elluviimine jne). Täpsemat teemade ringi oli potentsiaalsetel nõuandjatel suhteliselt keeruline määratleda.

Intervjuude käigus toodi veel esile, et peaministri ja TAN sekretariaadi roll istungi teemade ja materjalide ettevalmistamisel ei ole tuntav. Päevakavas domineerivad ministeeriumide poolt ettevalmistatud materjalid. TANi päevakavas peaks olema vähem infoks võetavat pool-bürookraatlikku arutelu erinevate dokumentide üle, oluliselt enam aga ruumi võimalike lahenduste väljapakkumiseks. TANi liikmete endi initsiatiiv võiks olla päevakava kujundamisel suurem, kuid TANi tulemuslikum rakendamine eeldab ennekõike TANi juhataja (ja teda toetava sekretariaadi) poolset oluliselt tugevamat eestvedamist: „*kui on nõuandev kogu, siis peaks keegi nõu küsima, inimesed mõtlevad, toimub arutelu...*“ (tsitaat istungi protokollist).

TANi töö formaat on muidugi teatud määral lihtsalt traditsiooni või asjaajamiskultuuri küsimus, kuid TANi sisuline panus oleks oluliselt suurem, kui töö rõhk langeks ajurünnakutele vm diskussioonidele riigi arengu seisukohalt strateegiliste valikute osas. Arutelud juba viimasesse otsustusfaasi jõudnud dokumentide üle osutuvad seevastu enamasti üsna tulutuks.

Vahetult järgneva aasta riigieelarve kujunemine on küll väga oluline, kuid ei tohiks mingil juhul olla TANi arutelude kõige kesksem teema. Praktikas on see TANi peateemaks kujunenud olulisemate ja mastaapsemate strateegiliste küsimuste puudumisel. Samas on eelarve mõistetavatel põhjustel enim eriarvamusi põhjustav teema, mille osas ka TAN enamasti mingi otsuseni on püüdnud jõuda. **Kuna vastuolud erinevate osapoolte soovide ja võimaluste vahel jäävad pahatihti lõpuni avamata, siis ei ole ka üllatav, et TANi otsused ei ole peaministri juhirollile vaatamata edasises poliitika kujundamise protsessis kuigi siduvad.**

Kuna on teada, et TANi seisukohad ei ole mõeldud „tegelikus elus“ kasutamiseks, siis ei leia istungite ettevalmistajad omakorda enam põhjust sisuliselt huvipakkuvamaid teemasid just selles kogus tõsiselt arutada. Intervjueeritud välisekspertide hinnangul muutuks ka Soomes väga edukalt tegutsev teadus- ja tehnoloogiapoliitika nõukogu väga kiiresti ebaoluliseks, kui selguks, et selle arutelud ja otsused ei ole edasistes arengutes siduvad.

Ka Iirimaal on suhteliselt värske kogemus, kuidas varem väga edukalt tegutsenud nõukogu võib muust poliitika kujundamise protsessist eraldatult väga kiiresti kasutuks muutuda, kui täitevvõim ei suuda nõukogu erinevaid seisukohti tegelikus poliitika kujundamises mitte kuidagi rakendada.

TAN on väga suures osas tagasi Hannu Hernesniemi poolt 2000. aastal kirjeldatud olukorras. Kuna TANi taustatöö on vilets ja teemad tulevad peamiselt huvigrupidelt, siis ei saa ka valitsuse liikmed sealt väärtuslikku ainet ja püüavad seda ebameeldivaks kohustuseks muutunud kogu ignoreerida: „*Ära pane tähele seda siin. Kuulame ära ja elu läheb edasi...*“ (tsitaat intervjuust)

TAN kannatab seega suuresti iseenda ajaloo tõttu, kuid mitte ainult.

**TANis menetletavate teemade ring on liikmeskonna taseme ja Eesti arengu peateemadega arvestades liiga kitsas ja spetsiifiline. Enamus teemasid jõuab päevakavasse liiga hilja, vahetult otsustamise eelses faasis ning TANi mõju on seetõttu sisuliselt juba tehtud otsustele tagasihoidlik. Võimetus aruteludes sündinud otsustest kinni pidada mõjub aga kokkuvõttes TANi autoriteedile hävitavalt.**



## 5. Kokkuvõte ja poliitikasoovitused

### 5.1. Arenguseire ja avaliku poliitika koordineerimise tugevdamine

Ühtainsat lihtsat administratiivset sammu TANi tegevuse kvalitatiivselt uuele tasemele viimiseks ei ole. Käesoleva töö raames läbi viidud intervjuudest läbivalt kõlama arusaam, et TANi probleemid peegeldavad laiemaid süsteemseid probleeme Eesti avaliku poliitika kujundamisel. Pikemaajalise arenguvisiooni ebamäärasus, valitsuskoalitsioonide suhteliselt sagedane vahetumine ja sellest tulenev vähene suutlikkus pikemaajalisi strateegilisi initsiatiive ellu viia on paljuski noore väljakujunemata halduskorraldusega riigi probleemid, mis ei ole omased mitte ainult Eestile, vaid sisuliselt kogu Kesk- ja Ida-Euroopale. Seda ei tuleks aga võtta paratamatusena. Mitmed Euroopa Liidu uued liikmesriigid, sh. Läti ja Leedu, ongi püüdnud viimastel aastatel oma administratiivset suutlikkust selles osas oluliselt tugevdada<sup>23</sup>.

Mitmed intervjueeritud väljendasid vajadust pragmaatiliseks, senisest oluliselt sisulisemaks aruteluks Eesti strateegiliste arengusuundade üle (näiteks järgmise 5–15 aasta perspektiivis) ja tervitaksid TANi aktiivset rolli sellises diskussioonis. Näiteks: kui elujõuline on tänaseks 1990ndate aastate alguse Eesti visioon saada ja olla oluliseks transiidiriigiks ida ja lääne vahel? Võib-olla on põhjanaabritele järele jõuda soovides hoopis otstarbekam võtta eeskujuks viimasel kümnendil väga eduka kuid samas ehk koguni äärmuslikult spetsialiseerunud tööstusega Soome? Eestis on võrreldes Kesk- ja Ida-Euroopaga enim „uuele majandusele“ orienteeritud riskikapitali elaniku kohta. Kas Eestil on eeldusi saada lähiregioonis Luksemburgi sarnaseks rahvusvahelise kapitali juhtimise keskuseks? Miks peaks Stockholm oma koordineeriva rolli Läänemere regioonis Eestile loovutama? Millised on need Eesti olulised eeldused, milles me suudame Rootsist või Soomest taolistes rollides paremad olla? Millise kvalifikatsiooniga inimesi jm on selleks vaja? Kas Eesti eesmärkide saavutamiseks on sobilikum suletud (Iisrael) või avatud (Šveits) riigi arengumudel?

Eestil on varasematest pikemaajaliste arengusuundumuste temalistest aruteludest mitu mitte eriti positiivset kogemust: pikaksveninud mõttevahetus on jäänud abstraktseks ja pinnapealseks, otsustajad on kaotanud selle vastu huvi ja tulemusena on tegevus osutunud üsna kasutuks. Samas ei vähenda see siiski vajadust sisulise Eesti tulevikku kujundava avatud diskussiooni järele. Eesti äsjased kogemused nii Euroopa Liidu vastava finantsperspektiivi ettevalmistamisel aastateks 2007–2013 kui ka Eestile samaks perioodiks struktuurivahendite kasutuselevõtu strateegia koostamisel näitavad, et Eesti tuleviku üle otsustavad oma parema äratundmise järgi pigem rahandus- ja ministriumide ametnikud kui Riigikogu, Vabariigi Valitsus või peaminister.<sup>24</sup> Taoline „ametnike võim“ ei tulene seejuures mitte ametnike pahatahtlikkusest, vaid poliitilise juhtimise nõrkusest.

<sup>23</sup> Vt. nt. Indrek Neivelt, „Vigane juhtmissüsteem“, *Eesti Päevaleht*, 27.10.2005; *Administrative Capability in the New Member States: The Limits of Innovation?*, The World Bank, detsember 2006; Tony Verheijen & David Coombes (toim), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998; *In Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*; Sigma Papers no. 23; Paris: OECD, 1998; 10-15.

<sup>24</sup> Vensel, Raagma jt väljendasid ka RAK 2004–2006 *ex-ante* hindamises vajadust peaministri oluliselt aktiivsemaks rolliks taoliste pikemaajalistele strateegiatele suuna andmisel.

Valdav osa intervjueritud TANi liikmetest jt võtmeisikutest väljendas samas pettumust, et enamus valdkondlike arengustrateegiaid, nagu ka Riigikogu poolt heaks kiidetud *Teadmistepõhine Eesti 2007–2013* ja selle Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud rakenduskava ei ole *de facto* mõeldud täitmiseks. Anekdootliku näitena sellest toodi intervjuude käigus näide mõne aasta eest eelarveläbirääkimistele saanud rahandusministrist, kes teatas läbirääkimiste alustuseks: *”Te olete viimane ministeerium ja meil ei ole millestki rääkida. Raha on otsas!”*

Ühes intervjuus väljendatud idee, et *„vastuolu idealistlike arengukavade ja olemuslikult kitsi rahandusministeeriumi vahel võib vahest isegi kasulik olla“* väljendab küll püüdlust avaliku sektori kulutuste optimeerimiseks, kuid eelarveprotsessi liialt suur ettearvamatus põhjustab samas ülisuurt tühja tööd erinevate arengudokumentide koostamiseks, millest keegi ei kavatsegi hiljem kinni pidada.

Eesti on kasutanud seni eelarvestamissüsteemi, kus kõik eelmise aasta tasemest või hilisemal perioodil ka eelarvestrateegias planeeritud oluliselt erinevad eelarvetaotlused tuleb igal aastal uuesti põhjendada. Maksimaalne paindlikkus eelarvestamisel on suhteliselt sagedase valitsuskoalitsioonide vaheldumisega üsna hästi sobinud, sest on jätnud nii ministeeriumide vahel kui sees võimaluse tegevussuundi igal aastal suures osas ümber vaadata.

Struktuurifondide kasutuselevõtu kavade (2004–2006 ja 2007–2013)<sup>25</sup> väljatöötamine on aga loonud viimastel aastatel selles mõttes uue situatsiooni, et oluline osa Eesti arengusuundi puudutavaid põhimõttelisi otsuseid on tegelikult järgmiste valitsuste koosseisust sõltumata juba ette ära tehtud. See on aidanud Eesti strateegilist planeerimist ja erinevate valdkondlike arengukavade eelarvestamist (vähemalt struktuurivahendeid puudutavas osas) stabiliseerida, kuid on samas muutnud seda ka jäigemaks.

Struktuurivahendite kasutuselevõtu kavaga on väga suur osa riigi vabast investeerimisressursist mitmeks aastaks ette ära seotud ja iga-aastaselt riigieelarve strateegia koostamisel ei ole enam kaugeltki varasemaga võrreldavat vabadust põhimõttelisteks suunamuutusteks. Samas saabub Euroopa vahendite kasutamise loogikat järgides soodne hetk käesoleva perioodi plaanidesse suuremate korrektuuride tegemiseks alles 2011. aastal, s.o pärast järgmisi Riigikogu valimisi<sup>26</sup>. Sisuliselt kohe pärast seda tuleb tõenäoliselt hakata kokku panema ka järgmise perioodi (2014–2020?) struktuurivahendite kasutamise plaani.

**2011. või 2020. aasta võib tunduda hoomamatult kauge tulevikuna, kuid enamus suuremaid Riigikogus esindatud erakondi, kes tahavad Eesti arengule märkimisväärset mõju avaldada, on ilmselt sunnitud sellise ajalise perspektiiviga tööle hakkama. Vastasel juhul ei ole neil lihtsalt võimalik strateegiliste arengusuundade kujunemise osas kuigi aktiivselt kaasa rääkida.**

<sup>25</sup> Eesti riiklik arengukava 2004-2006 & Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013, <http://www.struktuurifondid.ee>.

<sup>26</sup> 2011. aastaks on veidi enam kui pool arengukava perioodist möödunud ning eeldatavalt on selleks ajaks läbi viidud ka valdkondlike rakenduskavade ja struktuurifondide kasutamise vahehindamised.

## **Soovitused:**

### **1) Arenguseire ja Riigikogu aktiivne kaasamine tulevikudiskussiooni**

Eesti poliitiliste parteide tänane poliitikaanalüüsi tase on suhteliselt nõrk ja seetõttu jääb nii erinevate Euroopa initsiatiivide mõjude hindamine kui kodumaine poliitika-diskussioon sageli küllalt pinnapeaseks. Eestist aktiivselt väljapoole laienevad (suur)ettevõtjad leiavad, et kõik Euroopa majandus- ja ärikeskkonna arengusse puutuv on neile seoses mastaapide kasvamisega äärmiselt huvitav, samas ei ole nad esialgu ise veel valmis sedalaadi strateegilist analüüsi finantseerima.

**Eesti vajab oluliselt tugevamat maailmamajanduse arengu seiret ning sellest tulenevat Eesti võimaliku spetsialiseerumise ning tööjõu-, tehnoloogia- ja ressursivajaduste analüüsi, mis ei oleks lihtsalt kabinetivaikuses tehtav mõttetöö, vaid haaraks erinevate stsenaariumide läbitöötamise nii ettevõtjaid, teadlasi kui ka poliitikuid.**

TANi ja Arengufondi kui parlamendi otsealluvuses oleva mõttekoja koostöö Eesti pikemaajaliste arengusuundumuste analüüsimisel oleks selles kontekstis väga soovitatav. See annaks valitsusjuhile Eesti tulevaste arengusuundade kujundamisel oluliselt aktiivsema rolli. Kõikide Riigikogus esindatud erakondade kaasamine taolisesse pike-maajalise perspektiiviga strategiadiskussiooni võimaldaks samas vältida varasemaid negatiivseid kogemusi, kus Eesti pikemaajaliste strateegiate kavandamisega on tege-lenud ainult väga kitsas ekspertide ring ning isolatsioonis sündinud tulemus ei leia hiljem tegelikus poliitika kujundamises omale kohta.

### **2) Avaliku poliitika koordineerimise tugevdamine**

Eesti strateegilise planeerimise kord<sup>27</sup> näeb küll ette, et valdkondlike arengukavade väljatöötamisel ja elluviimisel lähtutakse teatud üldist arenguvisioni kandvatest baasstrateegiatest, kuid jätab samas kirjeldamata, kuidas see praktikas tagatakse. **Pikemaajaliste strateegiliste initsiatiivide elluviimisel on Eestis kaks kõige nõrgemat lüli valdkondlike arengukavade omavaheline vilets sidusus ja iga-aastasest eelarveprotsessis sündivate rahastamisotsuste liialt suur juhuslikkus.**

Rahandusministeeriumid püüavad küll sageli erinevates valdkondlikes arengukavades konkreetsete eelarveprojektsioonide fikseerimisest nii palju kui võimalik hoiduda, kuid baasstrateegiatesse olulisemate eesmärkide osas kuluprojektsioonide sisse too-mine on ilmselt siiski vajalik, sest see aitab vastavaid strateegilisi initsiatiive järje-kindlamalt ja süstemaatilisemalt ellu viia. Struktuurifondide kasutuselevõtu plaani ettevalmistamine ongi osaliselt seda eesmärki juba täitnud, kuid nii enamuse ministeeriumide suutlikkus strateegilisi peaesmärke ning struktuuri- ja riigieelarve vahendeid paralleelselt hallata vajab jätkuvalt tugevdamist<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord", Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005 määrus nr. 302.

<sup>28</sup> Selle töö teemas ja Eesti viimaste arengute valguses on asjakohane Lääne-Euroopa kohesiooniriikide kogemus, kus struktuurifondide vahendite arvelt loodi küll teadusinstituutide jaoks uusi hooneid ja hangiti aparatuuri, kuid siis selgus, et nii inimesed, kes seal tööle asuksid, kui riigieelarve vahendid jooksvate kulude katmiseks puuduvad...

Poliitikate mõjude hindamise traditsioon ei ole Eestis väga pikaajaline. Erinevate poliitikate koosmõjude hindamisele on aga seni tähelepanu pööratud veelgi vähem. Seetõttu ei ole ka eriti üllatav, et arengustrateegiade omavaheline sidusus on suhteliselt nõrk: ühes strateegias eeldatakse arenguid, mida teises ei plaanita jmt. **Nii baasstrateegiade ja valdkondlike arengukavade sisulise kooskõla tagamise mehhanismid kui strateegiade mõjude hindamise kord on otstarbekas strateegilise planeerimise korraldust reguleerivas määruses selgemini lahti kirjutada.**

Strateegiade mõjude hindamine peab mõistetavalt olema objektiivne ja sõltumatu ning plaanide elluviimise eest vastutanud ministriumide endi poolt koostatud aruannetest kindlasti ei piisa. 5–7 aastase või pikema perspektiiviga arengukavade puhul on ilmselt samuti õigeaegselt läbi viidud vahehindamine programmi järgsest *ex-post* hindamisest hoopis olulisem, kuna võimaldab realselt järgmiseks perioodiks plaanitavatesse tegevustesse sisendit anda.

## **5.2. TANi roll ja ülesanded**

Poliitika kujundamine on demokraatias alati teatud jõukeskkonnas toimuv otsustusprotsess, mille käigus erinevad huvigrupid püüavad oma nägemust ellu viia. **TANi rolli lahtimõtestamise põhiküsimused on seega: 1) miks ja milliste teemadega valitsus üldse taolisesse kogusse minema peaks, 2) kust peaks tulema see nõu, mida TAN valitsusele annab?**

Puhttehniliselt võttes ei ole ühelgi valitsusel vähimatki vajadust ühegi nõuandva kogu järele. Kui valitsuskabineti nõupidamiste ja koalitsiooninõukogu roll on valitsuse tegevuse koordineerimine, otsuste ettevalmistamine ja seeläbi mitmest osapoolst koalitsiooni koos hoidmine, siis erinevate nõuandvate kogude roll on poliitilises protsessis reeglina oluliselt nõrgem ja kaudsem. Laiemalt vaadates ei koosne muidugi ühegi organisatsiooni juhtimine ainult käskudest ja keeldudest. Soovitud tulemusteni jõudmiseks on aktiivne eestvedamine kaugelt olulisem! Soov olla riigi juhtimisel edukas, s.o suuta teatud olulistel teemadel sisulisi muutusi esile kutsuda, eeldab võimet luua liituseid mitte ainult teiste poliitiliste parteide, vaid ka erinevate asjassepuutuvate huvigruppidega.

**TANi kõige vähemnõudev ja lihtsaim roll on olla teatav „katsepublik“, kus erinevaid riigi või ka huvigruppide poolt koostatud dokumente enne nende kohta otsuse langetamist üle vaadatakse.** Nii TAN kui teadus- ja innovatsioonipoliitika komisjonid ministriumide juures ongi suuresti just sel viisil tegutsenud. Rahulolematumus TANi tegevuse tulemuslikkusega viitab samas, et see ei ole piisav. Suutmatus TANis otsustatust kinni pidada ei ole seejuures mitte aidanud vaateid ühtlustada, vaid on hoopis kütnud asjatuid ootusi ja nii eriarvamusi võimendanud.

**Teine, praktilisest vajadusest tulenev võimalus on vaadata TANi kui nõuandvat kogu, mis toetab peaministrit haridus-, teadus-, tehnoloogia-, ettevõtlus- jt poliitikate koordineerimisel ning selles valdkonnas teatud strateegiliste initsiatiivide elluviimisel.** TANi tuleks sel juhul näha koguna, kus erinevad huvid ja seisukohad

(või ka vastuolud erinevate tegevuskavade vahel) välja tuuakse ning nende osas argumenteeritud diskussiooni kaudu lahendusteni püütakse jõuda<sup>29</sup>.

TANi senine valitsuse, akadeemia ja erasektori tasakaalustatud esindatust taotlev formaat vastab akadeemia, avaliku ja erasektori initsiatiivide koordineerimist toetavale rollile üsna hästi. TANi tegevusvaldkond ja ülesanded on samas seaduses sätestatud kujul Eesti avaliku poliitika kujundamise vajadustega arvestades liiga kitsad. Kodumaine teadus ja tehnoloogiaarendus ei ole ega ilmselt ka saa ettevõtjate silmis lähiperspektiivis Eesti sotsiaal-majandusliku arengu peateemaks, samas kui näiteks vajadus akadeemia ja ettevõtluse haridusalase koostöö tõhustamiseks ja tööturu struktuursete probleemide lahendamiseks on muutunud järjest kriitilisemaks (vt ptk 3.3).

TANi teemadering ongi praktikas viimase 5–6 aastaga kujunenud seadusega otseselt kohustuseks pandust oluliselt laiemaks. Kitsas teadus- ja tehnoloogiapoliitika fookus on asendunud üha enam laiemate teemadega, nagu *Lissaboni protsess* ning Eesti pikemaajaliste strateegiliste arengukavade planeerimine. Selline praktikas juba aset leidnud TANi ülesannete laiendamine on Eesti majanduse arengufaasiga arvestades igati otstarbekas. Tõsta tuleks aga käsitletavate teemade üldistusastet. Finantseerimisprioriteetide seadmist ja seonduvaid teemasid ei tohiks mingil juhul vältida, kuid TAN peaks keskenduma senisest enam pikemaajalise perspektiiviga strateegilistele teemadele ja jätma konkreetsete teadusprojektide ja -programmide detailid selleks sobilikumate kogude teemaks.

## **Soovitused:**

### **1) TANi ülesannete täpsustamine**

**TANi ülesannete keskne fookus peaks olema innovatsioonipoliitika laias tähenduses, s.o Eesti strateegiliste arengukavade põhisuunad selles osas, mis puudutab inimressursi arendamist, teadust, tehnoloogilist ja majandusarengut.** See tähendab sisuliselt TANi mandaadi laiendamist lisaks senistele teadus- ja tehnoloogiapoliitikaga seotud teemadele ka haridus- ja ettevõtluspoliitikale.

Lissaboni strateegia ja struktuurifondide kasutuselevõtu sisulisest loogikast lähtudes võiks põhimõtteliselt kaaluda ka TANi ülesannete laiendamist sotsiaal- ja keskkonnavaldkonnale, kuid TANi tegevuse põhifookuse liigse hägustumise riski tõttu ei ole see arvatavasti esimeses etapis siiski otstarbekas<sup>30</sup>.

Põhjused TANi mandaadi selliseks laiendamiseks tulenevad asjaolust, et Eesti teaduse peamine väljund majandusse on hariduses – Eesti arenguks vajaliku kvalifikatsiooniga inimeste olemasolu tagamises. Teadustulemuste kommertsialiseerimise otsene roll majanduses on aga majanduse arengufaasist ja Eesti väiksusest tulenevalt oluliselt tagasihoidlikum. Kuna ministriumide sees ja vahel on samas haridus-, teadus-,

---

<sup>29</sup> Teatud teaduse, tehnoloogia ja majandusarengu alastes strateegilistes küsimustes ühiste arusaamade ja tegevussuuna kujundamine, millest seejärel ka selgelt kinni püütakse pidada, on selgelt Soome Teadus- ja Tehnoloogiapoliitika Nõukogu üks peamisi rolle.

<sup>30</sup> Teemade ringi selline laiendamine eeldaks ilmselt sotsiaal- ja keskkonnaministri ning vastavate valdkondade ekspertide kaasamist TANi, mis suurendaks oluliselt nõukogu koosseisu ja vähendaks samas töövõimet.

tehnoloogia- ja ettevõtluspoliitikate sisulises koordineerimises mitmeid probleeme ning ka avaliku ja erasektori investeeringute koordineerimine võiks neis valdkondades olla tõhusam, siis on vajalik nende teemade laiem käsitlemine valitsuse tasemel<sup>31</sup>.

## 2) TANi struktuur ja koosseis

TANi koosseisu moodustamise senised põhimõtted, s.o püüd akadeemia, ettevõtjate ja valitsuse liikmete tasakaalustatud esindatusele, vastavad selle kogu kõrgetasemelisele koordineerivale funktsioonile päris hästi. Selles osas olulisi muutusi arvatavasti vaja ei ole. Kuna TAN ei ole klassikaline akadeemiline nõuandja ega ka mitte teatud ülesannete täitmiseks ametisse määratud palgaline nõukogu, siis ei ole selle liikmetelt istungite teemade põhjalikku süvaanalüüsi realistlik oodata. Samas ei ole see ka eelkirjeldatud funktsioone täitva kogu puhul otseselt vajalik.

Hoopis olulisem on TANi tegevusele laiema kandepinna saavutamine. See aga ei eelda koosseisu suurendamist, mis paratamatult vähendaks nõukogu töövõimet. TANi liikmed peaksid esindama selles kogus hariduse, teaduse, ettevõtjate ja riigi laiemat strateegilist ühishuvi ning ei tohiks mingil juhul käituda kitsalt oma ettevõtte, ülikooli vmt esindajatena. Eelpool soovitatud pikemaajalise perspektiiviga teemade osakaalu suurendamine TANi tööplaanis aitab üksikute liikmete vahetute erihuvide esilekerkimist üsna hästi ära hoida. Aegsasti enne istungit edastatud materjalid ning töötulemusi ja visioone tutvustavate avalike ürituste korraldamine võimaldavad TANi liikmetel erinevate huvirühmadega enam konsulteerida ning see suurendab TANis esitatavate seisukohtade esinduslikkust.

**Koos TANi ülesannete laiendamisega on oluline üle vaadata ministeeriumide juures tegutsevate poliitikakomisjonide ülesanded ja tegevuse formaat, mis on omavahel vastuollu sattunud.** Ministeeriumide juures tegutsevatele nõuandvatele komisjonidele on pandud seadusega ülesanne nõustada ministrit TANile esitatavate materjalide ettevalmistamisel. Senised vabatahtlikkuse alusel tegutsevad ja suhteliselt suure koosseisuga kogud ei ole poliitikaanalüüsi ja poliitika kujundamisega seotud sisuliste ülesannete täitmiseks kuigi sobilikud. TAN ei ole 5 aasta jooksul poliitikakomisjonidele ühtki teemat sisuliseks läbitöötamiseks andnud. TANi ja komisjonide alluvussuhtest senisel kujul on ilmselt otstarbekas loobuda.

TANi materjalide ettevalmistamise põhirõhk peaks pigem langema sekretariaadile, vastavalt vajadusele teatud konkreetsete analüütiliste ülesannete täitmiseks värvatud ekspertidele ja/või loodud tööriühmadele<sup>32</sup>.

Haridus- ja Teadusministeeriumi Eesti tulevaste kompetentsivajaduste analüüsimisel ning haridus- ja teaduspoliitika kujundamisel nõustav komisjon võib samas olla ministeeriumisisese poliitikate koordineerimise tõhustamise aspektis üsna otstarbekas. Nõndasamuti võib üsna tulemuslikuks osutada komisjon Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures, mis keskendub laiemalt Eesti ettevõtete tehnoloogilise

---

<sup>31</sup> Teatud olulisi tegevussuundi on ignoreeritud või arendatud liiga aeglaselt, teistes tegevussuundades toimub aga dubleerimine. Vt lähemalt ptk 3.3.

<sup>32</sup> Soome Teadus- ja Tehnoloogiapoliitika Nõukogu tööpraktikas ei ole teatud küsimuste arutamisel liikmete endi poolt täiendavaks analüüsiks aja maha võtmine kuigi haruldane. Nõukogul ei ole küll endal analüütiliseks tööks vahendeid, kuid, et tegemist on peaministri tellimisel tehtavate töödega, leitakse reeglina vahendid vastava teema eest vastutava ministeeriumi eelarvest.

arengu, tootlikkuse ja ekspordivõime kasvu, samuti välisinvesteeringute kaasamisega seotud küsimustele. Praktiliste probleemide lahendamisele mõeldes on arvatavasti mõistlik taolisi poliitikakomisjone näha pigem ministrit või kantslerit nõustavate suhteliselt kompaktsete ekspertkogudena kui suurearvuliste esinduskogudena. Jäigast subordinatsioonist loobumine ja ministriumide juures tegutsevate komisjonide sisulise töö tegemise kogudeks muutmine võimaldab eeldatavasti kokkuvõttes tõsta ka TANi jõudvate materjalide kvaliteeti.

### *5.3. TANi töökorraldus*

**TANi tulemuslikuma rakendamise võti on selle kogu viimises ministriumide ettepanekuid heakskiitvast rollist proaktiivsesse avaliku ja erasektori koostöös Eesti strateegilisi arenguid sisuliselt analüüsivasse ja suunavasse rolli.**

Teemadel, mille osas on juba põhimõttelise lahenduseni jõutud ja muudatusteks ei ole enam ajaliselt kuigi palju ruumi, pole mõtet TANis (uuesti) arutelu avada. Info lähitulevikus käivituvate initsiatiivide ja vastavate eelarvekavade kohta on küll oluline, kuid TANi probleem on seni olnud pikemaajalise perspektiiviga teemade puudumises. Miks TAN ei võiks aga näiteks peatükis 3.3 viidatud mitme osapoole ühistegevust eeldavate väljakutsete (nt Eesti tulevaste tööjõuvajaduste analüüs, tööturu struktuursetele probleemidele lahenduste otsimine jmt) osas initsiatiivi võtta.

Teemade õige ajastus otsustusprotsessis on seejuures absoluutselt kriitiline! TANi teemad peaksid tulenema vahetult Vabariigi Valitsuse tööplaanis olevatest pikemaajalise perspektiiviga strateegilistest küsimustest ning TANis sündinud otsused peaksid vastavalt jõudma taas valitsuse tööplaani. Selleks, et Eestis paraku üsna sagedaste valitsuse vahetustega TANi tööplaanis järg ei kaoks, võib täiendavalt osutada otstarbekaks TANi tööplaani fikseerimine valitsuse protokollilise otsusega, mis tagab nii valitsuse liikmete informeerituse, tugevama mandaadi kui ka aruandekohustuse.

#### **Soovitused:**

##### **1) TANi ülesannete täitmist tagavad administratiivsed muudatused**

TANi ja ministriumide juures tegutsevate komisjonide ülesannete laiendamine ning nende otsesest alluvussuhtest loobumine (vt ptk 5.2) eeldab küll vastavaid muudatusi seaduses, kuid muus osas **TANi tegevuse tõhustamine põhimõttelisi administratiivseid muudatusi ei eelda**. Enamus TANi tõhusamaks rakendamiseks vajalikke muudatusi on pigem töökorralduslikud ja teostatavad ilma suuremate organisatsiooniliste ümberkorraldusteta.

Seoses varasema negatiivse fooniga võiks teoreetiliselt kaaluda, kas TANi likvideerimine senisel kujul ning nt Vabariigi Valitsuse seaduse muudatusega uue, teise nime ja laiemate volitustega nõukogu loomine oleks otstarbekas. Sedalaadi ümberkorralduste väärtus oleks küll pigem sümboolne kui sisuline.

**TANi ülesannete laiendamisega seonduv suurim risk on see, et TANi materjalide kvaliteet ei tõuse ning diskussioonid muutuvad ülesannete laiendamisega veel üldisemaks. TANi tulemuslikuma rakendamise kõige kriitilisem eeldus on see-**

## **tõttu peaministrit TANi teemade ettevalmistamisel toetava sekretariaadi (strateegiabüroo) tugevdamine.**

Eelpool toodud analüüs viitab peaministri aktiivsema rolli vajadusele nii TANi kui avaliku poliitika koordineerimisel laiemalt. Strateegiabüroo tugevdamine ei tähenda ministeeriumide töö dubleerimist. Tugevdamist vajavad hoopis teisel tasemel lahendamist vajavad funktsioonid, nagu seni liialt nõrk valdkondlike arengukavade sisuline ühildamine ja poliitikate koosmõjude hindamise korraldamine jmt<sup>33</sup> (vt ptk 5.1).

Eesti senise halduspraktikaga ühilduva alternatiivina võiks teoreetiliselt kaaluda ka vastavate ülesannete andmist Rahandusministeeriumile. Sel juhul peaks arvatavasti ka TAN tegutsema pigem rahandusministri kui peaministri juures. Taoline variant nõrgendaks aga valitsusjuhi initsiatiivi ja rolli Vabariigi Valitsuse poliitika suunamisel ja koordineerimisel, kuna proportsionaalselt liialt suur osa valdkondlike poliitikate koordineerimise ja nende elluviimise järelevalvega seotud ülesandeid langeks rahandusministrile.

## **2) TANi väljund Vabariigi Valitsuse, Riigikogu ja avalikkuse suunal**

Eesti avalikkus ei ole üldjuhul väljaspool suhteliselt kitsast ringi TANi tegevusega kursis. TANi aktiivsem kasutamine majanduse ja ühiskonna ees seisvatele väljakutsetele vastamiseks eeldab muu hulgas ka peaministripoolset TANi suuremat tähtsustamist.

Selleks, et TANi kaudu käivituvad pikemaajalised strateegilised initsiatiivid stabiilselt edasi areneksid, on mõistlik nii kõiki valitsuse liikmeid kui Riigikogu TANi tegevusega (teemad, otsused) kursis hoida. Ühelt poolt võiks see olla saavutatav Riigikogu aktiivsema kaasamisega diskussiooni (vt ptk 5.1). Tulemuslikult tegutseva TANi iga istung peaks samas olema sündmus, mille kohta ei valmi mitte ainult pressiteade, vaid olulisemaid seisukohti edastatakse ka Vabariigi Valitsuse pressikonverentsil.

**TANi liikmete, sekretariaadi ja vastavalt vajadusele värvatavate täiendavate ekspertide koostöös iga 2–3 aasta tagant valmiv TANi tegevusvaldkonnas aset leidnud olulisemate arengute, eesseisvate väljakutsete ja sellest tulenevate strateegiliste valikute analüüs peaks olema TANi töötulemuste absoluutne miinimum.** Taoliste strateegiliste raportite ettevalmistamine peaks aga olema nii Eesti „Lissaboni kava“, kui ka olulisemate valdkondlike arengustrateegiade kaasajastamisega sobivalt ajastatud ja ühildatud, mis väldib sarnaste tegevuste asjatu dubleerimise ja tagab tegeliku panuse vastavate strateegiade kujundamisse.

---

<sup>33</sup> Eestis on teatud konkreetsete poliitikavaldkondade tippspetsialiste vähe. Üks Ühendkuningriigi peaministri strateegiabüroo tööpraktikast inspireeritud võimalus on tuua teatud strateegiliste initsiatiividega seoses mõned võtmeisikud teatud ajaks strateegiabüroosse stažeerima. See toob neid tavapärasest käsuliinist välja ja sunnib samas ühtse töögrupina asjassepuutuvaid poliitikaid omavahel tõhusamalt ühildama.