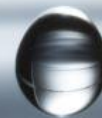
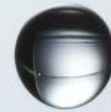




VISION SOTSIAALMINISTEERIUMI TEADUS- JA ARENDUSTEGEVUSE NING INNOVATSIOONI KORRALDAMISEKS

Erkki Karo, Külli Taro, Veiko Lember

TalTech Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut





Võtmesõnumid

Sotsiaalministeeriumi teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (TAI) tänase korralduse väljakutsed

- Sotsiaalministeeriumi (SoM) tänane **TAI korralduse süsteem on alles kujunemisjärgus** ning vajab TAI strateegilise planeerimise rutiinide arendamist ja tugevdamist.
- TAI planeerimine toimub valdavalt **alt-üles loogika alusel**, kus initsiatiiv peaks tulema ministeeriumi sisuosakondadelt. See aga toob kaasa olukorra, kus TAI vajadused kujunevad jooksvalt ja lühiajalise vaatega.
- Kasutusel on suhteliselt **kitsas arusaam TAI-st**, mis keskendub peamiselt klassikalistele uuringutele, analüüsidele ja hindamistele ning jätab tahaplaanile innovatsiooni ja TAI-d toetavad tegevused.
- Täna **puudub süsteemne ülevaade sellest, millised teadus- ja arendusteemad on kaetud ning kus esinevad sisulised lüngad**.
- Eelistatakse pigem olemasolevatel andetel põhinevate kiiranalüüside tellimist, aga selline **kompetents võiks olla arendatud ka valitsemisala siseselt**.

Ootused TAI korraldusele

- SoM-i valitsemisalas soovitakse, et **TAI oleks oluliselt suurem roll SoM-i poliitikavaldkondade arendamisel** ning et **TAI asutuste huvi ja võimekus suureneks tegemaks koostööd SoM-iga**.
- SoM-i valitsemisalas ja partnerite hulgas nähakse, et **TAI tegevused peaksid toetama nii kiireid, andmepõhiseid analüüse kui ka pikemaajalist ja süsteemset mõju poliitikakujundamisele**. Nähakse, et TAI peaks olema rohkem kui uuringute tellimine – see peaks hõlmama ka **eksperimenteerimist, innovatsiooni ja koostöövõrgustike ning puuduolevate TAI võimekuste arendamist**.
- SoM-i valitsemisalas oodatakse, et **TAI tegevused oleksid sisuliselt olulised ja poliitikakujundamisele mõjusad**. Eesmärk on katta seni tähelepanuta jäänud vajadused ning võimaldada poliitikate ja teenuste arendamisel tugineda teaduspõhiste hinnangutele.
- TAI pakkujad eelistavad, et ministeerium võtaks tugevama juhtrolli teemade sõnastamisel, tegutsedes „**targa tellijana**“.

Peamised soovitud teadus- ja arendustegevuse korralduse parendamiseks

- SoM-i valitsemisalas tuleks **laiendada TAI tegevuste definitsiooni ja meetmete portfooliot**, et toetada nii innovatsioonile suunatud tegevusi (katsetused, tehnoloogiaarendus, piloteerimine) kui ka organisatsioonide TAI võimekuste arendamist (koostöövõrgustikud, inimeste rotatsiooniga liikuv kogemuslik teadmus, koolitused).
- Soovitamine TAI korraldus disainida kolme-tasandilise raamistikuna:
 - **Poliitikavaldkondade arengukavad ja organisatsiooni strateegia** (pikk vaade, kus sõnastatakse ka laiemad teemad ja väljakutsed, kus nähakse vajadust TAI tegevuste järele),
 - **TAI tööprogrammid** (4-aastased riigieelarve strateegia (RES) tsüklis fookusplaanid, kus sõnastatakse konkreetsemad strateegilised sihid),
 - **Iga-aastased kutsungid ja muud meetmed**, mis rakendavad tööprogrammides kavandatud tegevusi läbi mitmekesise meetmete portfoolio.

1. SISSEJUHATUS

Mõttepaberi eesmärk on pakkuda Sotsiaalministeeriumile (SoM) sõltumatu ja tulevikku suunatud visioon, kuidas korraldada teadus- ja arendustegevust (TAI) tõhusamalt ja innovaativsemalt. Visiooni keskmes on TAI rolli tugevdamine poliitikakujundamises ning teadusuuringute mõju suurendamine kõigi ministeeriumi vastutusvaldkondade arengule.

Töö jagunes kolmeks uurimisülesandeks:

1. **Senise TAI tellimise korralduse kriitiline analüüs** – hinnati kehtiva süsteemi tugevusi ja kitsaskohti, sh protsesside tõhusust, osapoolte rollijaotust ja teadmussiirde toimimist.
2. **Strateegiliste TAI-ga katmata teemade kaardistus** – koguti eksperthinnanguid, et tuvastada valdkonnad, kus TAI potentsiaal on alakasutatud või puudub süsteemne lähenemine.
3. **Visioon 4-aastaseks TAI-tegevuskavaks** – visiooni koostamisel keskenduti strateegiliste valikute toetamisele ning elluviimise praktikate uuendamisele ja tõhustamisele.

Metoodika

Töö tugines mitmekesisele ja kaasavale uurimismetoodikale:

1. **Dokumendianalüüs** – analüüsiti SoM-i esitatud strateegilisi ja operatiivdokumente, et mõista TAI korralduse senist raamistikku.
 2. **Intervjuud ja fookusgrupid** – kaasati TAI korralduse ja rahastamisega seotud võtmeisikud (n=28), et koguda sisendit süsteemi toimimise ja arendusvajaduste kohta.
 3. **Esialgsete leidude valideerimine** – esimesed järeldused esitati tellijale aruteluks ja tagasisideks, mille põhjal täiendati visiooni.
 4. **Visiooni koostamine** – koostati terviklik ja rakendatav visioon TAI korralduse arendamiseks, mis toetab SoM-i strateegilisi eesmärgi.
- Intervjuude käigus vesteldi SoM-i erinevate tasandite esindajatega (n=13), sealhulgas teadusnõunike, asekanterite, kantsleri ning analüüsiosakonna töötajatega. Lisaks osalesid intervjuudes mitmete valitsemisala asutuste esindajad, sealhulgas tervisevaldkonna, ravimiohutuse, IT ja sotsiaalkindlustuse valdkondade juhid ja eksperdid. Intervjuude eesmärk oli kaardistada senise TAI korralduse tugevused ja kitsaskohad, hinnata koostöövõimekust ning koguda sisendit tulevikusuundade kujundamiseks.
 - Esimeses fookusgrupis osalesid mitmete Eesti juhtivate TAI asutuste ja uuringufirmade esindajad (n=8), kellel on varasem kogemus SoM-i tellitud uuringute ja analüüside läbiviimisel. Arutelu keskendus seniste koostöökogemuste analüüsile, kitsaskohtadele (nt ajakava, meetodiline paindlikkus, andmete kättesaadavus) ning ettepanekutele, kuidas TAI protsesse ja meetmeid tõhustada.
 - Teises fookusgrupis osalesid teadus- ja arendusasutuste esindajad (n=7), kellel on potentsiaal panustada SoM-i TAI tegevustesse, kuid kes ei ole seni olnud aktiivsed partnerid. Esindatud olid tippkeskused, tervishoiuorganisatsioonid ja interdistsiplinaarsed uurimisrühmad. Arutelu keskendus sellele, millised tingimused ja koostöövormid soodustaksid nende kaasamist ning milliseid uusi teadmussuundi võiks TAI kaudu arendada.

2. LAIEMAD TEADUS JA ARENDUSTEGEVUSE NING INNOVATSIOONI KORRALDAMISE TRENDID MAAILMAS

Rahvusvahelised suunad TAI korraldamisel liiguvad üha enam integreeritud ja paindlike mudelite poole, kus teadmiste loomine ja rakendamine on tihedalt seotud.¹ Üheks keskseks trendiks on **TAI ja innovatsiooniprotsesside ühendamine** – katsetamisest kuni laiapõhjalise rakendamiseni – ühtsete tegevuste, programmide ja võrgustike kaudu. See võimaldab kiirendada teadmiste rakendamist ning suurendada mõju poliitikakujundamisele ja teenuste arendamisele.

Teiseks oluliseks suunaks on **missioonipõhised ja probleemikesksed mudelid**, kus TAI ja innovatsioon lähtuvad konkreetsetest ühiskondlikest väljakutsetest. Sellistes lähenemistes tellitakse lahendusi, kuid jäetakse avatuks meetodid ja lähenemisviisid, soodustades loovust ja mitmekesisust.

Kasvamas on ka **avatud teaduse ja kodanikuteaduse roll**. TAI protsesside avamine tähendab pakkujate, kodanike ja teiste osapoolte kaasamist poliitikate, meetmete ja meetodikate disaini. See suurendab ja lihtsustab TAI protsesside usaldust, läbipaistvust ja tulemuste rakendatavust.

Üheks kestvaks **väljakutseks on endiselt teadlaste ja poliitikakujundajate ajahorisontide erinevus**: ühiskondlike probleemide teaduslik uurimine ja lahenduste arendamine võib võtta aastaid, samas kui lahenduste vajadus ja ootus poliitikakujundamise protsessides on sageli kiireloomuline. See nõuab paindlikke korraldusmudeleid, mis suudavad ühendada pikaajalise teadmiste loomise ja lühiajalise rakendamise vajadused.

Selles kontekstis on teadmussiirde korraldamisel oluline pöörata tähelepanu nii **kodifitseeritud teadmusele** (nt kindlad uurimistulemused ja rakendused, mida saab kodifitseerida läbi patentide, litsentside, aga ka sisseostetavate hindamiste ja uuringute) kui ka **kodifitseerimata teadmusele** (nt alles kujunemisjärgus ja TAI tegevuste käigus pidevalt täienev teadmine uute probleemide, väljakutsete aga ka tehnoloogiliste võimaluste kohta, mida kannavad edasi erinevad koostöövõrgustikud, koolitused, inimeste rotatsiooniga liikuv kogemuslik teadmus jms).

TAI süsteemide ja hindamise klassikalised uuringud² on näidanud, et kui kodifitseeritud teadmus ja selle edastamise viisid on tõhusad pigem kiireks teadmussiirdeks küpsetes ning väljakujunenud valdkondades (nõ klassikalised poliitikavaldkonnad), siis keeruliste ja alles selginevate ühiskondlike probleemide ning TAI võimekuste pikaajalise arendamise jaoks on **tõhusam ja kestlikum keskenduda just kodifitseerimata teadmussiirdele**, mis toetab organisatsioonide õppimisvõimekust ja koostöövõrgustike arengut.

¹ Vt nt Reale, E., Gulbrandsen, M., & Scherngell, T. (2023). RD programs as instruments for governmental RD funding policy. *Handbook of public funding of research*, 107-122.; OECD. 2024. OECD Agenda for Transformative Science, Technology and Innovation Policies. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 164. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ba2aaf7b-en>.

² Salter, A. J., & Martin, B. R. (2001). The economic benefits of publicly funded basic research: a critical review. *Research policy*, 30(3), 509-532. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(00\)00091-3](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(00)00091-3); Bozeman, B., Rimes, H., & Youtie, J. (2015). The evolving state-of-the-art in technology transfer research: Revisiting the contingent effectiveness model. *Research Policy*, 44(1), 34-49. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2014.06.008>.

3. TÄNASE KORRALDUSE KITSASKOHAD JA PARENDUSSOOVITUSED

Tänane olukord

Sotsiaalministeeriumi teadus- ja arendustegevuse korraldus on viimastel aastatel arenenud suunas, kus analüüsikomitee mudel, mis hõlmab SoMi ja selle valitsemisala asutuste juhtkonda, SoMi teadusnõunikke ning analüüsi ja statistika osakonna juhti, on loonud olulise platvormi infovahetuseks ja keskseks otsustamiseks. Samas **puudub hetkel terviklik strateegiline raamistik**, mis seaks TAI-le pikaajalised eesmärgid ja suunad. TAI ei ole olnud seni orgaaniline osa poliitikakujunduslikes protsessides, pigem on **TAI kasutamine olnud projektipõhine ja isoleeritud**.

TAI protsesside koordineerimiseks kokku kutsutud analüüsikomitee liikmetel on olemas visioon, kuidas igaühe vastutusvaldkonnas TAI poliitika väljakutsete lahendamisele kaasa peaks aitama, kuid komitee nõupidamistel strateegilisi küsimusi liikmete sõnul ei arutata. **TAI planeerimine toimub valdavalt alt-üles loogika alusel**, kus initsiatiiv peaks tulema ministeeriumi sisuosakondadest ja valitsemisala asutustest ning lähtuma konkreetse aasta prioriteetsetest tegevustest. See aga toob kaasa olukorra, kus TAI vajadused kujunevad jooksvalt, sõltudes erinevate valdkondade ja poliitikakujundajate senistest TAI kogemusest ning võimekusest TAI-alaseid proleeme ja väljakutseid sõnastada ning tellida. Selle tulemusena eelistatakse pigem olemasolevatel andetel põhinevate kiiranalüüside tellimist, aga selline kompetents võiks olla arendatud ka valitsemisala siseselt. Samuti soodustab see olukorda, kus uurimisteemad koonduvad valdkondadesse, kus on olemas hea uurimisvõimekus, aga mis ei pruugi olla TAI potentsiaalse mõju seisukohalt kõige olulisemad valdkonnad. Ministeeriumide teadmispõhise informatsiooni kasutamise ja teadusnõustamise alase võimekuse puudused on Eesti teaduse ja teadmispõhise poliitikakujundamise keskne probleem. Näiteks teadusnõunike ametikohade loomist peetakse üheks Eesti edulooks, kuid need ei ole alati lõimitud ministeeriumide strateegilistesse otsustusmehhanismidesse ega teadlasvõrgustikesse.³

Oluliseks väljakutseks on **ametnike ja teadlaste erinev arusaam TAIst** ja sellest, mida, miks ja kuidas uurida. Muuhulgas tõlgendatakse erinevates ministeeriumites erinevalt teadus- ja arendustegevuse definitsiooni ning sellest tulenevaid abikõlblikkuse reegleid teadusraha kasutamisel. Kuigi teadlased on aktiivsed EL-i rakendusliku fookusega TAI projektides (nt suurem osa ELi raamprogrammi projekte on rakendusliku fookusega arendus- ja innovatsioonitegevused), takistab erinev reeglite tõlgendus ning ajaperspektiiv (lühiajalised poliitikavajadused vs pikaajaline teadustöö ja selle planeerimisloogikad) koostöö süvendamist. See piirab TAI potentsiaali poliitikakujunduse tõhustamisel.

Soovitav olukord

Tulevikku vaatavalt soovitakse SoM-i valitsemisalas, et **teadus- ja arendustegevusel (TAI) oleks oluliselt suurem roll SoM-i poliitikavaldkondade arendamisel**. TAI ei peaks olema pelgalt toetav funktsioon, vaid strateegiline tööriist, mis aitab kujundada tõenduspõhiseid poliitikaid ja lahendada

³ European Commission. (2024). [Building capacity for evidence-informed policymaking in governance and public administration in a post-pandemic Europe Final integrated country report Estonia](#). Vt ka eestikeelset kokkuvõtet Eesti Teadusagentuuri kogumikus [Eesti Teadus 2025](#).

keerukaid ühiskondlikke väljakutseid. Selle saavutamiseks on vajalik süsteemsem ja koordineeritum lähenemine kogu valitsemisalas.

Ühe eesmärgina nähakse **TAI asutuste huvi ja võimekuse suurendamist tegemaks koostööd Sotsiaalministeeriumiga**. Selle saavutamine eeldaks aga rohkem taotlusi/rahastamise meetmeid, tellijate suuremat osalust projektides ning aktiivsemat dialoogi teadlaste ja poliitikakujundajate vahel. Samuti eeldab see, et kõik osapooled – eelkõige sisupoliitika juhid – võtavad **(pro)aktiivse rolli TAI protsessides**: alates vajaduste sõnastamisest kuni tulemuste rakendamiseni. Selleks, et see juhtuks, on oluline luua koordineeritud süsteem, mis aitaks pidevalt osapooltel oma TAI vajadusi sõnastada ning mis hõlmaks lisaks uuringute tellimise protsessile ka muid TAI loomise ja ülekandmise viise. See süsteem peaks vähendama halduskoormust, tagama läbipaistvuse ja võimaldama strateegilist planeerimist. TAI tegevused peaksid olema paremini seotud ministeeriumi pikaajaliste eesmärkidega ning toetama teadmussiirde mitmekesisust – nii kodifitseeritud kui ka kogemusliku teadmuse kaudu.

Soovitused TAI korralduse arendamiseks

1. Arvestades Eesti TAI kogukonna juba aktiivset ja edukat osalemist Euroopa Liidu (EL) rakendusliku fookusega raamprogrammi tegevustes, tasub Sotsiaalministeeriumi TAI süsteemi arendamisel eeskujuks võtta just **Euroopa Liidu teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuse (TAI) korraldusmudel**. Tegemist on laiapõhjalise mudeliga, mis seob TAI tegevused pikaajaliste ühiskondlike väljakutsete ning arengutrendidega ning loob raamistiku nii TAI fookuste ning meetmete planeerimiseks ja valimiseks kui ka nende rakendamiseks. Mudeli aluseks on strateegiline raamistik, kus valdkondlikud strateegiad suunavad mitme-aastaseid TAI tööprogramme, mille alusel korraldatakse iga-aastaseid erinevatel meetmetel (TAI projektid, innovatsiooniprojektid, eelkommertsiaalsed ja tavahanked jms) põhinevaid kutsungeid. TAI raamprogrammi kõrval kasutatakse EL tasandil ka raamhankeid, ekspertgrupe, sihtfinantseeringut ja muid paindlikke koostöövorme.
2. Oluline on **kaasata TAI pakkujaid varajases etapis** ehk uurimisteemade sõnastamisse, ajakavade koostamisse ja meetodika disaini. Selleks tasub rakendada eelkonsultatsioone, nõuandvaid ekspertkogusid või muid osalusmehhanisme, mis tugevdavad koostööd ja suurendavad uuringute asjakohasust ning võimaldab paremat aja ning ressursside planeerimist.
3. TAI tegevuste planeerimise faasis on oluline senisest täpsemalt ja põhjalikumalt **sõnastada tellitavate/rahastatavate tegevuste vajadus ja võimalik sisend poliitikakujundamisse**. Seejuures peaks see arvestama riigi tegeliku valmisolekuga TAI tulemuste rakendamiseks. Selle protsessi käigus peaks jõudma ka kasutusele võetava TAI toetamise meetme valiku põhjendamiseni. See lähenemine eeldab liikumist kord aastas toimuvalt ideekorjelt koosloomelise mudelini, kus SoM-i TAI tugistruktuur ning võrgustikud aitavad poliitikavaldkonna juhtidel pidevalt uurimisvajadusi sõnastada ning sobivaid meetmeid valida.

4. TAI mõju suurendamiseks on vajalik **seniste uuringute kasutamise seire**, mis võimaldab hinnata, kuidas teadustulemused on mõjutanud poliitikakujundamist (vt nt Härginen 2020 metoodika⁴).
5. Lisaks TAI tulemuste kohesele rakendatavusele tuleks strateegilise TAI korraldamise fookusesse tuua **inimesed** (nt oluliste, kuid puuduolevate uurimisvõimekuste arendamine läbi doktorikohtade finantseerimise), **TAI taristu** (nt andmepõhine analüütika) ja **koostöövõrgustikud** (nt ühiste dialoogiplatvormide loomine). Nii ministeeriumi valitsemisala kui ka partnerorganisatsioonide ühiste TAI võimekuste arendamine on kestliku TAI süsteemi eelduseks.
6. Tehniliste ja eetiliste aspektide osas on soovitatav üle vaadata **isikuandmete kaitse korralduse ning eetikanõuded**, vastavaid nõudeid ja protsesse ühtlustades ning arvestades ka nende protsesside ajakulu TAI tegevuste disainimisel ja planeerimisel.

4. TAI MEETMETE TÄNANE KASUTAMINE JA ARENGUVÕIMALUSED

Tänane olukord

Sotsiaalministeeriumi teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevus (TAI) tugineb täna peamiselt **uuringute ja analüüside tellimisele⁵ ning asutuste otserahastamisele**, näiteks Tervise Arengu Instituudi ja Geenivaramu kaudu. Kuigi see on loonud aluse teadmispõhisele poliitikakujundamisele, on süsteemil mitmeid kitsaskohti.

Kasutusel on suhteliselt **kitsas arusaam TAI-st**, mis keskendub peamiselt klassikalistele teadus- ja rakendusuuringutele ning jätab tahaplaanile innovatsiooni ja TAI-d toetavad tegevused, mis oleksid suunatud valdkonnale tarviliku TAI võimekuste pikemaajalisele arendamisele ning mis võimaldaksid enam kaasata mittekodifitseeritud TAI teadmust. Samuti on uuringute tellimine sageli halduslikult koormav.

SoM-i kitsa teadus- ja arendustegevuse käsitluse kõrval näeme aga, et SoM-i sisuvaldkondade jaoks olulisi tegevusi on rahastatud teiste ministeeriumite ja asutuste kaudu, kus laiem käsitlus võimaldab teadus- ja arendustegevuse rahastusest viia ellu ka **innovatsiooni ja tehnoloogiaarendusega seotud tegevusi**. See loob võimalusi paindlikuks koostööks, kuid erinevate lähenemiste ja võimaluste ühildamine vajab paremat koordineerimist ja nähtavust.

Uuringute ja analüüside tellimisel esineb mitmeid kitsaskohti: vähene eelnev kaasamine (nt metoodika kujundamisel), ajaplaneerimise raskused (eetikalubade ja andmelubade hankimine), tellija ootuste ja tagasiside ebaselgus (sisemiste vastuolud) ning tulemuste rakendamise ebaselgus. Senised partnerid rõhutavad ka tellitavate uuringute omavahelist kohati nõrka sidusust nii ajaliselt kui sisuliselt. Lisaks piirab eestikeelse TAI personali nappus nii ülikoolides kui ka rakenduskõrgkoolides

⁴ Härginen, R. (2020) Eesti keskvalitsuse teadmusjuhtimine ja teadmusloome partnerlus tellitud uuringute ja analüüsi näitel. TalTech magistr töö: <https://digikogu.taltech.ee/et/item/261d5263-a74b-453f-8f00-ec52be211d93>

⁵ Vt ülevaadet käimasolevatest ja läbiviidud uuringutest: <https://www.sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/uuringud-ja-statistika/kaimasolevad-uuringud>.

osalemist ministeeriumi meetmetes. Pigem vajavad need asutused pikaajalise koostöö kindlust, et selliseid võimekusi koos arendama hakata.

Soovitav tulevik

Tulevikku vaatavalt soovitakse SoM-i valitsemisalas ja partnerite hulgas, et **TAI tegevused toetaksid nii kiireid, andmepõhiseid analüüse kui ka pikemaajalist, süsteemset mõju poliitikakujundamisele**. Ootus on kaheplaaniline: ühelt poolt vajadus operatiivsete teadmiste järele, teisalt soov arendada valdkondi strateegiliselt ja kestlikult.

Nähakse, et TAI peaks olema rohkem kui uuringute tellimine – see peaks hõlmama ka **eksperimenteerimist, innovatsiooni ja koostöövõrgustike ning puuduolevate TAI võimekuste arendamist**. Ministeeriumi roll peaks laienema tellijast partneriks, kes kujundab koos teadlaste ja teiste osapooltega uurimisteemasid, meetodikaid ja ajakavasid.

Soovituslikud meetmed

1. Arvestades tänast TAI tegevuste strateegilise planeerimise nõrkust ning keskendumist traditsioonilistele uuringute ja analüüsida tellimisele, soovitame SoM-i valitsemisalas senisest **rohkem ja julgemini kasutada sisemiste TAI võimekuste arendamisele ning võrgustamisele suunatud ehk mittekodifitseeritud teadmussiirdel põhinevaid meetmeid** (nt teadlaste ja ametnike rotatsiooni võimaldamine ja rahastamine, ekspertkogude kokkukutsumine ja rahastamine, rakendusliku fookusega magistrantuuri ja doktorantuuri osaline kaasrahastamine jms).
2. Tipptheadlaste ja nt ülikoolide tippkeskuste kaasamiseks SoM-i TAI tegevustesse on vajalik **TAI meetmete mitmekesistamine** (nt doktorantide kaasrahastamine) ning **uudsemate ja pikema ajahorisondiga eksperimentaalsemate uurimisteemade ja seotud TAI võimekuste arenguvajaduste sõnastamine** (nt uudsetel andmepõhistel lähenemistel seiretegevuste jms arendamine).
3. TAI meetmete planeerimisel ja disainil tuleks arvestada ka **akadeemilise töö rütmidega** (nt kollektiivpuhkused, eksamiperioodid), et tagada kvaliteetne koostöö.
4. Tervikuna on TAI süsteemi arendamiseks vajalik **mitmetasandiline ja mitmekesiste instrumentidega lähenemine**, mh:
 - **Võrgustike kasvatamine ja toetamine**: koostöövõrgustike arendamine aitab tugevdada teadmussiiret ja suurendada osapoolte vahelist usaldust.
 - **Mitmekesine instrumentide portfoolio**: tööstusmagistrantuurid ja -doktorantuurid, koordinatsioonikogud, auhinnakonkursid, eelkommertsiaalsed hanked⁶ ja muud paindlikud vormid võimaldavad kaasata erinevaid osapooli ja toetada innovatsiooni. Laiapõhjalisest portfooliost saavad uuringute tellijad ning rahastajad valida konkreetse teema jaoks sobivaima.
 - **Andmete avamine ja kasutamine**: lisaks rahastusele saab uut teadmist luua ka pakkudes ligipääsu muudele ressurssidele, näiteks andmestikele, andmebaasidele ja

⁶ Hangitakse kindlaksmääratud teadus- ja arendustegevuse tulemusi kuni prototüüpide valmistamise ja katsetamiseni (*pre-commercial procurement* või ka *R&D procurement*). Lähemalt saab lugeda näiteks: Lember, V. ja Kalvet, T. 2016. Riigihanked ja innovatsioon Eestis: milleks kulutada 11 miljonit päevas? Riigikogu Toimetised 2016/02

analüüsiplatvormidele. Konkursid ja auhinnad uute lahenduste leidmiseks võiksid toetada andmepõhist innovatsiooni. Koostöös andmekaitse eest vastutavate asutuste ning eetikakomiteedega, saab SoM eest vedada õiguspärast ja usaldusväärset andmepõhist TAI-d, panustades sellega oluliselt teadmispõhisesse poliitikakujundamisse.

- **Sildamine teiste rahastusliinidega:** näiteks Eesti Teadusagentuuri (ETAg) konkursil kõrgelt hinnatud, kuid rahastuseta jäänud valdkonna strateegilisi eesmärkega haakuvate projektide toetamine ministeeriumi kaudu.

5. SOM VALITSEMISALA TÄNASED TAI FOOKUSED JA ARENGUVÕIMALUSED

Tänane olukord

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas **puudub süsteemne ülevaade sellest, millised teadus- ja arendusteemad on kaetud ning kus esinevad sisulised lüngad**. Uuringute fookus on valdavalt lühiajalistel, poliitikatsüklitega seotud teemadel ning traditsioonilistel longituuduuringutel. Strateegiline planeerimine ja mõjuanalüüs TAI fookuste juhtimisel on piiratud. TAI pakkujad eelistavad, et **ministeerium võtaks tugevama juhtrolli teemade sõnastamisel, tegutsedes „targa tellijana“**, kes suudab suunata tähelepanu olulistele ja mõjusatele uurimisküsimustele.

Soovitav olukord

Tulevikku vaatavalt soovitakse SoM-i valitsemisalas, et **TAI tegevused oleksid sisuliselt olulised ja poliitikakujundamisele mõjusad**. Eesmärk on katta seni tähelepanuta jäänud vajadused ning võimaldada poliitikate ja teenuste arendamisel tugineda teaduspõhiste hinnangutele.

Näiteks soovitakse ka, et tervise- ja sotsiaalpoliitiliste otsuste juurde lisanduks ka „hinnasilt“ – ehk arusaam sekkumiste kuluefektiivsusest ja pikaajalisest mõjust.

Soovitused

1. Tänapäevaste ja võimalike uute pakkujatega tehtud fookusgruppides rõhutati ühe olulise põhimõttena seda, et **fookuste ja prioriteetide seadmine peaks olema ennekõike tellija ülesanne**, et tagada omanikutunne ja hea koostöö. Kuigi täna pole SoM-i TAI tegevustes TAI vajaduste strateegilise sõnastamise etappi, siis intervjuudest kumas läbi, et valitsemisala asutuste tasemel on võrdlemisi hea ülevaade TAI vajadustest ja ootustest. TAI süsteemi ja tänane korraldus ja analüüsikomitee tööpraktikad ei võimalda aga neil nägemustel realiseeruda.
2. Üldistatuna võib **strateegiliste TAI suundade kujundamisel keskenduda järgmistele teemadele:**
 - **Süsteemide ja teenuste transformatsioon ning säilenõtkus**, et valmistuda tulevikutrendideks ja kriisideks.
 - **Suurte ühiskondlike trendide põhised lähenemised**, nt keskkonnamõjud tervisele, vananeva rahvastiku vajadused (sh hoolekanne ja pensionisüsteem), kus on vaja nii tänase olukorra analüüsi ja uuringuid kui ka tulevikku vaatavat lahenduste arendamist.
 - **Teenuste ja sekkumiste pikaajaline mõjus**, nt valikud (otse)toetuste ja teenuste vahel, teenuse pakkumine erinevatel viisidel, kulutõhusus ja mõju erinevatele sihtrühmadele, sh ka sekkumisloogikate testimine teooriapõhiste meetodite abil.

- **Andmepõhisus ja andmete taaskasutus**, sh ligipääs andmestikele ja uute analüüsimeetodite testimine.

3. TAI teemasid ei ole tavaliselt võimalik eristada kategooriate oluline-väheoluline alusel. Tõenäoliselt on iga teema mingist vaatenurgast, mingitele osapooltele ja mingil ajahetkel väga oluline. Olulise ja mitteolulise eristamine tähendaks väärtuste kaalumist, mida ei saa analüütiliselt tuletada. Seepärast on soovitatav valdkondliku TAI teemade valikul kasutada üldiseid kontrollküsimusi või otsustuskriteeriume, mis võimaldaks **piiratud TAI rahastamisvõimaluste juures kõige enam kaasa aidata teadmistepõhisele poliitikakujundamisele ja muutuse saavutamisele.**

Ettepanekud kontrollküsimusteks:

- Kas uuritav küsimus on seotud riigivõimu (sh KOV) kohustusliku ülesandega (st **kohustus tuleneb mõnest õigusaktist**)?
- Kas uuritav probleem **tuleneb riigi strateegilisest ülesandest**?
- Kas uuritav probleem on **lahendatav riigi sekkumisega** (poliitikainstrumentidega)?
- Kas probleemi lahendamiseks **saaks edasi liikuda ka ilma TAI sisendita**?
- Kas TAI tegevuse tulemusel jõutakse tõenäoliselt **uute või paremate poliitikalahendusteni**?
- Kas tõenäoliselt on olemas **poliitiline tahe uuritavaid poliitikalahendusi ellu viia**?
Kas TAI abil pakutavad lahendused lähevad kokku valitsejate väärtushinnangutega?

Mida enamatele kontrollküsimustele saab jaatavalt vastata, seda tõenäolisemalt saab TAI kaasa aidata teadmistepõhisele poliitikakujundamisele ja muutuse saavutamisele. Näiteks rahvatervise seaduses tuleneb valitsusasutustele, KOVidele ning avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele rida terviseedendusega seotud ülesandeid, kuid TAI tegevusi planeerides tuleks küsida milline teadmine aitaks kaasa uute või paremate poliitikalahenduste väljatöötamiseks. Kas see on täiendav täpne teadmine inimeste tervisekäitumise kohta või saaks neid andmeid teisestest allikatest ning TAI tegevused võiks keskenduda poliitikalahenduste väljapakumisele ja testimisele? Või ei olekski TAI sisendil lisaväärtust? Terviseedendus on tihedalt seotud üksikisikute eraeluliste valikutega, mida riigi poliitikaga saab küll suunata, kuid ebaproportsionaalne põhiõiguste piiramine ei ole lubatud. Seega tasub TAI tegevustes keskenduda sellele, kas täiendav teadmine aitab edasi minna, mida saab riik muuta ning mis on poliitiliselt vastuvõetav.

6. TAI TEGEVUSTE MÕJUDE HINDAMINE

Arvestades, et SoMi TAI korraldus on alles välja kujunemas ning ka soovitusi liikuda kodifitseeritud TAI uuringute ja analüüsida tellimiselt mitmekesisemate TAI meetmete kasutamise suunas, on TAI tegevuste mõjude hindamise süsteemi puhul oluline keskenduda **TAI tellimuse tervikahela – TAI vajaduste sõnastamine, tellimine, elluviimine, mõjude hindamine – süsteemsele käsitlusele.** Selleks, et TAI tegevused on mõjusad on oluline tagada, et:

- TAI tegevuste planeerimisel on selge ja läbimõeldud ettekujutus **kuidas ja millal konkreetsed tegevuse panustavad SoM-i poliitikavaldkondade või organisatsiooni arenguvajadustesse ja tegevustesse.** Soovitatud TAI korralduse mudelis on oluline, et need aspektid mõeldakse läbi juba mitme-aastase TAI tööplaani koostamisel.
- TAI tegevusi vajava probleemi või väljakutse lahendamiseks **valitakse kõige sobivamad TAI meetmed.** Soovitatud TAI korralduse mudelis on oluline, et need aspektid mõeldakse ja

valideeritakse ning kooskõlastatakse võimalike pakkujatega läbi juba mitme-aastase TAI tööplaani koostamisel.

- toimub pidev **TAI tegevuste seire läbi tellija esindajate aktiivse osalemise TAI tegevuste elluviimisel**. Euroopa Liidu raamprogrammis kasutatakse selleks nõ **projektiametniku ja välise hindamise mudelit**, kus igal elluviidaval TAI meetmel on üks valdkonnainimene sisukontaktiks, kes jälgib TAI tegevuse elluviimist, kogub ja sünteesib erinevate vahetegevuste kohta valdkonna tagasiside, korraldab vajadusel vahe- ja lõpptulemuste välise eksperthindamise ning kinnitab erinevate tüüpi tulemuste sobilikkuse tellija jaoks.
- Läbiviidud TAI tegevuste mõjude hindamisel eristatakse konkreetse oodatava väljundiga tegevuste (nagu näiteks uuringud) ning võimekuste ja võrgustike arendamisele suunatud tegevuste hindamist.
 - **Konkreetse oodatava väljundiga tegevuste**, mille eesmärgiks on jõuda konkreetse teadmise või tulemuseni (nagu uuringud ja hindamised). Ehk enne protsessi minemist peab tellijal olema läbi mõeldud, millist puudust või kitsaskohta tegevusega lahendatakse. Sellised tegevused alluvad **projektijuhtimise loogikale**, millel on selgelt määratletud algus ja lõpp, kuid tavapärase **mõju hindamise loogikamudeli** (sisendid → tegevused → väljundid → tulemused (vahetu mõju) → pikaajaline mõju) rakendamisel tuleb teha kohandusi, et see oleks ministriumile mõistlikus ajaraamis jõukohane (mitte liialt ressursimahukas). Samuti tuleb arvestada, et ühiskondlikes protsessides, sh poliitikakujundamises ei ole põhjusliku seose ahel väljundite, vahetu ning pikaajalise mõju vahel alati kindlaksmääratav, sest samaaegselt mõjutab tulemust palju tegureid. Ehk TAI tegevusele järgnevad sündmused ei pruugi olla otseselt TAI mõju.⁷ Otstarbekas on keskenduda küsimusele, kas tegevuse tulemusi üldse kuidagiviisi kasutati (seejuures võib näiteks uuringu tulemus olla ka see, et mingi tegevus jäetakse tegemata).
 - **Võimekuste ja võrgustike arendamisele suunatud tegevuste** (enamasti kodifitseerimata teadmussiire) tulemuslikkuse näitajaks on hinnang, kas SoM-i valitsemisala vastutusvaldkondades on välja arendatud vajalikud võimekused ja kontaktoõrgustikud, et oleks loodud üldse eeldused valdkondlikuks TAI-ks. Kas on olemas teadlased, kellelt vajadusel paindlikult ja kiirelt nõu küsida ja toimiv infrastruktuur, mis võimaldaks TAI läbiviimist (nt andmeanalüütika).
- Et TAI tegevuste tulemuste seire ei muutuks liialt koormavaks ja bürokraatlikuks, on soovitatav **siduda seire olemasolevate protsessidega**, mh analüüsikomitee tegevuse ning poliitikavaldkondade seirega. Nii *ex ante* kui ka *ex post* mõju hindamisel on mõistlik tugineda poliitikavaldkonna eest vastutajate eksperthinnangutele, arvestades, et pikaajalist mõju vaadatakse tavapäraselt 1-5 aasta perspektiivis või isegi pikemalt (nt ELi TAI missioonid on disainitud 10-30 aasta vaates). Selliselt on ka TAI tegevused tihedamini integreeritud valdkondade poliitikakujundamise raamistikku.

⁷ Seetõttu kasutatakse teadmispõhisest poliitikakujundamisest rääkides inglisekeelses erialakirjanduses terminit *evidence-informed* poliitikakujundamine, viidates sellele, et teadmispõhine informatsioon on poliitikute jaoks otsustamisel üks olulisi tegureid, aga mitte ainuke sisend, mille põhjal otsus tehakse. Lisaks on olulised ka huvid, väärtused ja institutsioonid. Vt ka Eesti Teadusagentuur. [Eesti Teadus 2025](#), lk 79-82.

7. SOM-I VALITSEMISALA TAI KORRALDUSE KOKKUVÕTLIK VISIOON JA SOOVITUSED

Sotsiaalministeeriumi teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevus (TAI) toetub selgelt struktureeritud ja strateegiliselt juhitud süsteemile, mis **ühendab valdkondlikud arengueesmärgid, organisatsiooni vajadused ja teadmuspõhise poliitikakujundamise**.

TAI korraldus võiks põhineda kolme-tasandilisel raamistikul:

1. **Poliitikavaldkondade arengukavad ja organisatsiooni strateegia** (pikk vaade, kus sõnastatakse laiemad teemad ja väljakutsed, kus nähakse vajadust TAI tegevuste järele),
2. **TAI tööprogrammid** (4-aastased RESi tsüklis fookusplaanid, kus sõnastatakse konkreetsemad strateegilised sihid ja tegevuskavad),
3. **Iga-aastased kutsungid ja muud meetmed**, mis rakendavad tööprogrammides kavandatud tegevusi läbi mitmekesise meetmete portfoolio.

Tööprogrammid toimivad **sillana strateegiliste eesmärkide ja praktiliste tegevuste vahel**, võimaldades planeerida ja kommunikeerida sobivaid meetmeid süsteemselt ja läbipaistvalt. Nende koostamise käigus peab toimuma nii **TAI vajaduse täpsustamine kui ka sobilike TAI meetmete valik. Pakkujate ja sihtgruppide kaasamine toimub juba tööprogrammide tasemel** – näiteks läbi nõuandvate kogude või teemapõhiste kaasamisprotsesside –, mis tagab parema vastavuse tegelikele vajadustele ja suurendab osalust.

Iga-aastaste kutsungite jm meetmete puhul on oluline põhjalikum **eelplaneerimine ja eelkommunikatsioon**, et tagada kvaliteetne ettevalmistus, realistlik ajakava ning teadlaste ja arendajate sisuline kaasamine.

TAI tegevuste tulemuslikkuse hindamise aluseks on arusaam, kas **tegevusega sihiti konkreetset väljundit või võimekuste ja võrgustike arendamist**. Seatud sihist lähtudes saab ka valdkondliku poliitikakujundamise eest vastutajate **ekspert hinnangutele** tuginedes regulaarselt seirata, kas eeldatavad eesmärgid saavutati. TAI tegevuse mõju hindamine tasub integreerida olemasolevatesse protsessidesse (sh analüüsikomitee töösse), et TAI muutuks osaks tavapärasest poliitikakujundamis protsessist ja vältida täiendavat halduskoormust ministeeriumile ning teistele osapooltele.

Mitmekesised meetmed

Terviklik ja tulevikku vaatav TAI süsteem hõlmab **mitmekesiseid ja sihipäraseid meetmeid**, mis toetavad nii poliitikakujundamist kui ka innovatsiooni:

- **Poliitikakujundamist toetavad uuringud ja analüüsid**, mille disain põhineb eelkonsultatsioonidel ja meetodikate koosloomel ning mis lähtuvad SoM-i tegelikust võimekusest ja vajadusest nende tulemusi rakendada.
- **Pikaajaliste väljakutsete kutsungid**, mis keskenduvad mitmeaastastele, lahendustele suunatud projektidele koos osapoolte kaasamise ja tulemuste levitamise kohustusega.
- **Arendus- ja innovatsiooniprojektid**, mis toetavad poliitikate elluviimist ja teenuste arendamist.

- **Andmete avamise ja taaskasutamise kutsungid**, sealhulgas võistlused, eelkommertsiaalsed hanked ja auhinnad, mis soodustavad uute lahenduste ja analüüsimeetodite kasutuselevõttu.
- **Teadmussiirde meetmed**, näiteks tööstusdoktorantuurid ja -magistrantuurid (nt [SEKMO](#) sektoritevahelise mobiilsuse toetuse kaasrahastamine), mis tugevdavad sidet teaduse ja praktika vahel ning võimaldavad arendada valitsemisala võimekusi.
- **Sildrahastamine**, mis võimaldab rahastada Eesti Teadusagentuuri konkursil valdkonna strateegiliste eesmärkidega seotud kõrge hinnangu saanud, kuid rahastuseta jäänud projekte.
- **Sihtfinantseerimine**, mis tagab oluliste valdkondlike TAI komponentide (nt kriitiliselt tähtsate longituuduuringute, infrastruktuuri ja TAI võimekuste) kättesaadavuse ning toimepidevuse.

