



**Intellektuaalse omandi kodifitseerimine. Intellektuaalse omandi õigusaktide mõju hindamine. Probleemide kaardistus, kontseptsiooni ja tegevuskava täpsustamine. Mai 2012. Tõnis Mets & Uku-Mats Peedok**

## Sissejuhatuseks

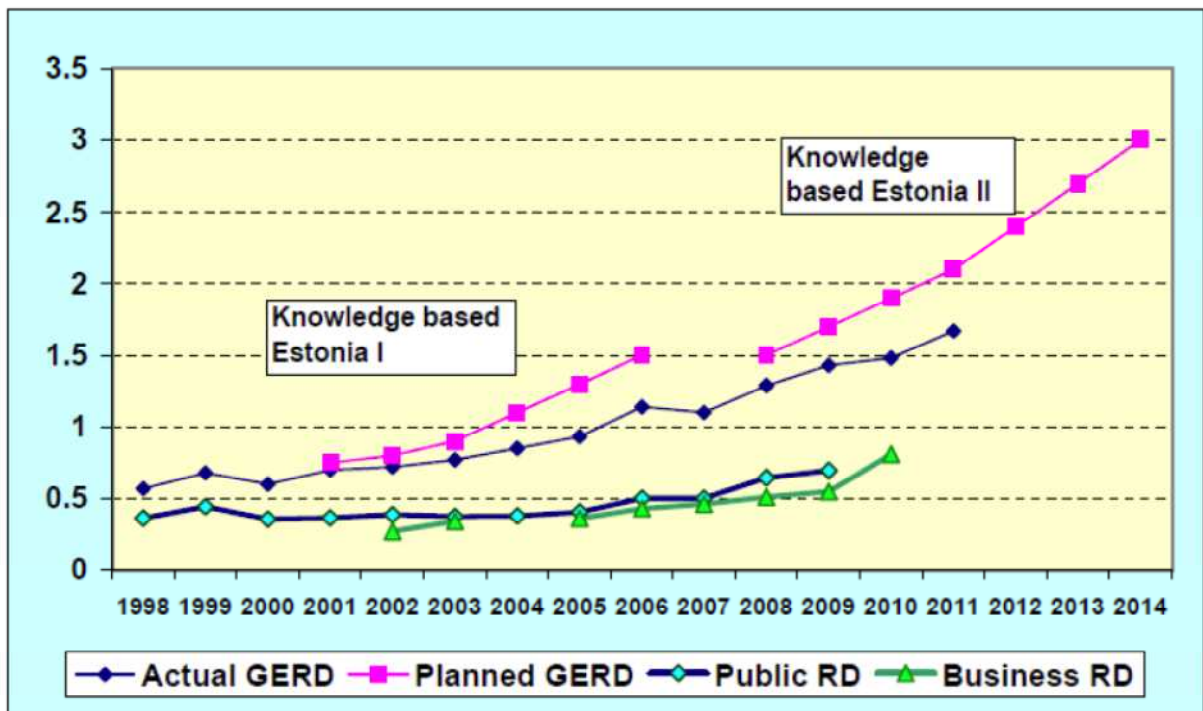
Intellektuaalse omandi (edaspidi ka IO vastavas käändes) kodifitseerimisprojekti käivitamisega avanes unikaalne võimalus intellektuaalse omandi õigusaktide mõju hindamise meetodiliste aluste korrastamiseks ja senise praktika analüüsiks Eestis. Probleemide kaardistuse, kontseptsiooni ja tegevuskava täpsustamise faasis tähendab see eelkõige senise valdkonnas tehtud tööde analüüsi. Kuna enamik õigusaktide hindamise meetodikatest on üldisem kui ainult IO-ga seonduv, tähendab see vajadust kriitiliselt analüüsida kogu õigusaktide mõju hindamise praktikaid ja vastavaid aruandeid.

Senine praktika põhineb real kohustava ja soovitava iseloomuga dokumentidel [9, 20] ja neil põhineval praktilisel, mida on kriitiliselt analüüsinud Riigikontroll 2011 [14]. Viimase aruandes Riigikogule on märgitud, et Vabariigi Valitsuse määruse [21] järgi tuleb õigusakti eelnõu seletuskirjas selgitada selle vastuvõtmisega kaasnevat arvatavat sotsiaalseid tagajärgi, mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, sealhulgas tuleb selgitada seaduse rakendamisega seonduvat koolitusvajadust ning muid otseseid või kaudseid tagajärgi (ibid). „Seda, mis meetoditega neid mõjusid õigusaktide puhul analüüsida tuleks, eeskirjas ette nähtud ei ole. Iga ministeerium võib õigusakti mõju hinnata enda väljatöötatud meetodika alusel“ [14].

IO valdkonna õigusaktide mõju hindamine teeb eriliseks IO rolli kaasaegses sotsiaalmajanduslikus arengus. Lähtudes Eesti Vabariigi üldisest teadmuspõhisele majandusele orienteeritud arengustrateegiast [10, 16, 17, 18], on IO-l eriline roll selle strateegia elluviimisel ja vastaval seadusandlusel pikaajaline mõju. Samas, Eesti, olles ühinenud Maailma Kaubandusorganisatsiooni, Euroopa Liidu jm rahvusvaheliste konventsioonide ning lepingutega, saab IO-ga seonduvaid valdkondi iseseisvalt reguleerida vaid piiratud ulatuses. Samas mõjutab väikese riigi vastavate otsuste kvaliteet, näiteks tööstusomandi valdkonnas, väga oluliselt riigi innovatsiooni ja T&A poliitikat ning sellest tulenevalt sotsiaalmajanduslikku väljundit pikaajalises perspektiivis. Meil on oht olla situatsioonis, kus oma T&A tulemustega panustame globaalsesse teadusesse kui avatud/üleüldisesse hüvesse, kuid meie oma majandus pole võimeline seda tulemit innovatsioonina rakendama. T&A tulemused ei kajastu Eesti maksumaksja kui meie teaduse sisulise rahastaja heaolus. Need asjaolud viitavad vajadusele IO poliitikate ja vastava seadusandluse sotsiaalse tasuvuse hinnangutele ühiskonnas. Sotsiaalse tasuvuse seisukohalt on võimalik rahaliselt mõõta enamikku kui mitte kõiki ühiskonna arengu tahke sõltumata sellest, kas tegemist on immateriaalse või materiaalse (investeeringu) objektiga. Samas peab märkima, et sotsiaalse tasuvuse arvestuse/analüüsi meetodikad on oluliselt vähem välja arendatud kui rahvamajanduslik, haldus- või kommertsraamatupidamine/arvestus [7].

## 1 Innovatsiooni rollist Eesti arengus aastal 2012

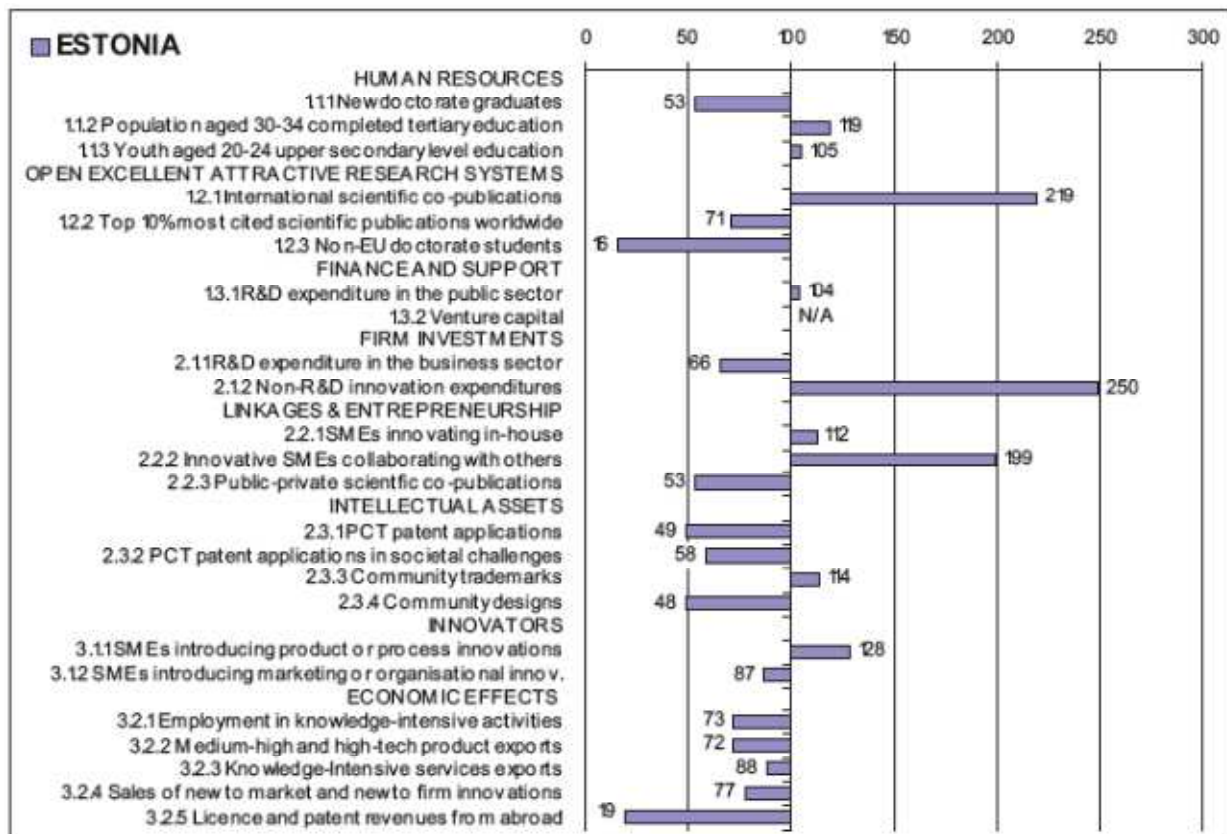
Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (TAI) strateegiat käsitletakse võtmestrategiana Eesti üldises konkurentsivõime strateegias [2]. Eesti senised saavutused oma TAI eesmärkide täitmisel on olnud tagasihoidlikud, olulised innovatsiooni nn sisend-näitajad ehk vastavad kulutused jäävad alla strateegiates püstitatutele (Joonis 1). Samuti ei vasta nende kulutuste struktuur teadmus-majanduse eesmärkidele. Ettevõtete innovatsioonikulutustes ca 80 % moodustavad uute seadmete soetamised, uue teadmuse loomise ja sisseostmise kulud moodustavad ca 20 % ettevõtete innovatsioonikulutustest [17].



Joonis 1 Eesti teadus- ja arenduskulud 1998-2010 ja kavad 2014-ni (€ miljard)

Kui TAI kulutuste (GERD – Gross domestic expenditure on R & D) nn sisend-näitajad jäävad maha nii strateegilistest plaanidest kui ka võrdluses arenenud lähiriikidega. Kuid teadus- ja arenduskulutuste osakaal tööstuses loodud lisandväärtusest on kuni kaks korda väiksem ka võrreldes teiste Balti riikidega – ca 0,5 % (ibid), mis viitab meie tööstuse nõrgale panustamisele teadmus-majandusse.

Uus loodud teadmus kajastub IO-ga seotud nn väljundindikaatorites, sh tööstuslikus omandis (Joonis 2). Kuigi tervikuna EL märgib positiivsena Eesti innovatsiooni-arenguid, viitab innovatsiooni-skoori ülevaade 2012 [8] Eesti mahajäämusele tööstusomandi kaitse taotlemisel (v.a. kaubamärgid). Samale viitab ka Sarap ja Partnerid Patendibüroo [6], sh tuuakse eraldi välja asjaolu, et jäädakse maha maadest, kus on arenenud tööstus. Samuti tehakse kokkuvõtte esmase Euroopa patenditaotluse olulistest eelistest kodumaise ees (ibid). Kodumaise teaduse suhteliselt nõrka positsiooni rahvusvahelises teadusmajanduses iseloomustab oma tulemuste madal kommercialiseerimise tase 19 % võrreldes ELi keskmisega (vt Joonis 2).



**Joonis 2** Innovatsiooniindikaatorite väärtused võrreldes Euroopa Liiduga (EU27=100) [8].

Mõningad uuringud on näidanud, et akadeemilise patenteerimise intensiivsus ja tulemuslikkus võib sõltuda oluliselt IO kuuluvusest kas selle akadeemilisele autorile või tööandjale ülikooli näol [12]. See võib tõstatada küsimuse, kuidas IO omandit reguleerivad õigusaktid mõjutavad innovatsiooni ühiskonna tasandil. Samuti on see märgiks, et korrastamiseks õigusaktide süsteemi valdkonnas on vajalik analüüsida nende senist ja oodatavat mõju poliitikate teostamisel.

## 2 Õigusaktide mõjude analüüsi praktika Eestis

Õigusaktide mõjude analüüsiks (ÕMA vastavas käändes) on vastav töögrupp (2009) välja töötanud juhendi [20], mis on tööriistaks ametnikele. Juhendi järgi ÕMA käigus läbitakse järgmised etapid (ibid):

1. probleemi määratlemine – vastamine küsimustele, kus me oleme praegu ja miks me soovime midagi muuta?;
2. eesmärkide püstitamine – vastamine küsimusele, kus me soovime olla?;
3. peamiste poliitikavalikute kujundamine – vastamine küsimusele, kuidas me võime sinna jõuda?;
4. poliitikavalikute mõjude analüüs – vastamine küsimusele, mis on võimalikud mõjud?;
5. alternatiivsete valikute võrdlemine – vastamine küsimustele, milline tee soovitud eesmärgini on parim ja kas valitud tee hüved õigustavad kulusid?;
6. poliitika järeldamine – vastamine küsimusele, kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid?.

Samas allikas on viidatud ÕMA õiguslikule alusele, mis tuleneb nii Euroopa Komisjoni (2005) kui ka Vabariigi Valitsuse (1999) vastavatest dokumentidest [21]. Määratletakse ühtlasi eelnimetatud analüüsi puhul loetelu kohustuslikest mõjude liikidest, sh sotsiaalsed tagajärjed, mõjud riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, sealhulgas seaduse rakendamisega seonduvale koolitusvajadusele.

Seniste Eesti konkurentsivõimet, sh innovatsiooni ja T&A tegevust mõjutavate poliitikate ja vastavate õigusaktide mõju sotsiaal-majanduslikku kvalitatiivset ja kvantitatiivset analüüsi koos neile hinnangu andmisega on seni läbi viidud eelkõige makrotasandil [16, 17, 18], mis ei anna tagasisidet konkreetse õigusakti kontekstis. Taoline analüüs ei võimalda tihti ka põhjus-tagajärg seoseid piisavalt avada, ja veel vähem on võimalusi hindamiseks konkreetsete IO regulatsioonide mõju TAI poliitika tulemuslikkusele Eestis.

### 3 Probleemid, mis tulenevad senisest praktikast

Justiitsministeeriumis koostati 2007. aasta jooksul ülevaade Eesti ministeeriumite õigusaktide mõjude praktikast [21]. Analüüs koosnes neljast osast: olemasolevad nõuded ja juhendid, välisriikide praktika, Eesti praktika ning Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seletuskirjade võrdlus. Sellele sisendinfole tuginedes väideti kokkuvõtlikult järgmist:

- Vastutuse, kohustuste ja õiguste piirid mõjude analüüsides läbiviimisel ja hilisemal kontrollimisel pole selgelt määratletud.
- Ministeeriumid ei esita ka kõige olulisemate seaduste väljatöötamise alul väljatöötamise kavatsusi. Esitatud väljatöötamiskavatsused on üldsõnalised ja ei sisalda vajalikul määral hinnangut kaasnevatele mõjudele ning sageli pole analüüsitud alternatiivseid lahendusi.
- Seaduseelnõude seletuskirjades teostatakse mõjude analüüs sageli peale eelnõu väljatöötamist, seetõttu ei sisalda analüüs kõiki vajalikke analüüsi etappe. Sageli piirduakse vaid analüüsi objekti kirjeldamisega, harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning alternatiivsete lahenduste võrdlemist reeglina ei toimu.
- Hinnatakse neid vaid mõjusid, mille hindamine on ministeeriumi kompetentsis. Väljaspool haldusala või väljaspool omatava tehnilise teabe ringi ilmnevatele mõjudele sageli tähelepanu ei pöörata.

Probleemide lahendamiseks töötati välja mõjude hindamise kontseptsioon [20], mis omakorda tugines mitmele abistavale töödokumendile [9, 19]. Muudatuste jõustamiseks kiideti heaks Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 [23] ning muudeti normitehnika eeskirja [21], kehtestades hea õigusloome ja normitehnika eeskirja [24]. Loetletud aktide ning Justiitsministeeriumi poolse tegevusega lahendati mitmed probleemid, samas tekkis asemele uusi ning osa olemasolevatest ootavad seni lahendust.

Riigikontrolli audit (2011) näitas, et paljudel juhtudel ei hinnata kõiki kohustuslike mõju liike ja üheski 25-st vaadeldud ÕMA seletuskirjast ei olnud analüüsitud kõiki mõjuliike, rääkimata analüüsi metoodilisest ja teaduslikust põhjendatusest [14]. Samuti kritiseeriti vähest viitamist teadusuuringutele õigusaktide mõju analüüsil.

Vaadeldes hetkeolukorda ja selles avalduvaid kitsaskohti võib praktikas esile kerkinud probleemid jagada nende avaldumise järgi kaheks: (1) koordinaatsiooni ning teabe talletamisega seotud probleemid ning (2) mõjude analüüsi protsessi ja analüüsi tehnilise teostamisega seotud probleemid.

### *Koordinaatsioon ja teabe talletamine*

Valitsusasutustes ei ole toimivat mõjude analüüsi koordinaatorite võrgustikku. Igakuiselt toimub õigusloomejuhtide ümarlaud, kuid see täidab teistsugust funktsiooni kui täidaks mõjude analüüsi koordinaatorite võrgustik – valitsusasutuste õigusloome juhid on vastutavad eelnõude ettevalmistamise eest laiemalt, nende vahetu ülesanne ei seisne mõjude analüüsi läbiviimises. Selle tõttu ei ole mõjude analüüsi parimate praktikate ning loodud teadmiste vahetamiseks loomulikult toimivat võrgustikku.

Valitsusasutuse poolt nimetatud koordinaatorite puudumisest tuleneb ka teine probleem, mis seisneb selles, et valitsusasutuste mõjude analüüsi alane teabevahetus valitsusväliste osapooltega ei ole kuigi ladus. Kolmandatel osapooltel on keeruline algatada sisulist diskussiooni olukorras, kus puudub kindel partner.

Ühtlasi tähendab see, et ministereeriumite siseselt ei ole mõjude analüüsi alane teave koondatud ühte struktuuriüksusesse ning kättesaadav nende ametnike jaoks, kes mõjude analüüsiga kokku puutuvad. Isegi kui ministereeriumis luuakse uut analüütilist teadmist, ei koondata seda ühte ega talletata süstematiseeritult edaspidiseks kasutamiseks. Ministereeriumis tegutsev koordinaator suudaks süsteemi mõjutada, et viia tehtavad analüüsid sarnasele standardile vastavaks. Lihtsustuks ühtsete nõuete rakendamine kõigi eelnõude jaoks.

Loodud teadmise talletamine on veelgi laiem kui ministereeriumi sisene probleem. Puudub ühtne andmebaas, mis sisaldaks valitsusasutustes läbi viidud uuringuid ja analüüse ning oleks süstematiseeritud ning hõlpsasti ligipääsetav. See tähendab, et iga uuringuprojekti alguses tuleb teha olemasoleva teadmise kogumiseks hulk lisatööd. Sageli võivad vajalikud sisendid leidmata jääda või leitakse algallikad liiga hilises töö etapis. Õigusloome toimub alati ajalise surve all, sellistes tingimustes on kiire ja kvaliteetse sisendinformatsiooni leidmine võtmetähtsusega.

Samavõrd oluline, kui olemasolevate uuringute ning analüüsivate kättesaadavus, on ligipääs riiklikesse registritesse kogutud teabele. Registriandmed on enamasti kõikised (erinevalt uuringute käigus valimipõhiselt kogutavast infost) ning koheselt valmis andmeanalüüsiks. Taas, arvestades mõjude analüüsile seotud ajalisi piiranguid võimaldab ligipääs taolisele lihtsasti töödeldavale ja analüüsivale infole lühendada analüüsivate ajalist kestust ning saavutada parema kvaliteedi. Paraku puudub Eestis riiklikesse registritesse kogutud teavet kirjeldav andmebaas. Seetõttu on suur hulk kogutud ning töötlemiseks valmis informatsiooni mõjude analüüsivate teostajatele raskesti kättesaadav – reeglina omavad ministereeriumite ametnikud ülevaadet vaid ministereeriumi enda valitsemisalas kogutud teabe kohta.

Üheks võimaluseks kiire sisendinfo hankimiseks on valdkonna ekspertide arvamuste küsimine. Eriti vajalikuks osutub see juhul, kui loodava eelnõuga kaasnevad mõjud, mis avalduvad ministereeriumi tegevusvaldkonnast erinevates valdkondades ning mille hindamine ei kuulu eelnõu mõjusid analüüsivate

ametnike kompetentsi. Paraku ei ole loodud aktiivsete ekspertide võrgustikku, millele mõjude analüüsi käigus oleks võimalik tugineda. Taolise võrgustiku tekitamine eeldab ekspertide pidevat kaasamist ning nende töö tasustamist.

Töökorraldusega seotud probleemid võib kokku võtta nii: mõjude analüüsi süsteemi arendamisel on puudulikuks osutunud olemasoleva teabe süstematiseerimine ja talletamine ning formaalsete ja toimivate teabekanalite rajamine.

#### *Mõjude analüüsi protsess*

Mõjude analüüsi praktilise teostamisega seotud probleemid saavad alguse protsessi esimeses etapis - probleemi defineerimisel. Seni koostatud seaduse väljatöötamiskavatsustes ja seaduseelnõudes ei puuduta eelnõude aluseks olevad probleemid ühiskondlikku tasandit. See tähendab, et püstitatud probleem on tehnilist laadi ja ei haaku laiemate eesmärkidega. Asjaolu, et puudub seadus, või tarvis on lahendada tööplani ülesanne, ei ole tegelik probleem, millele eelnõu on sihitud. Tegelik põhjus, miks eelnõu koostatakse, on enamasti laiem. Parema õigusloome käsitluse raames võib olukorda, kus puudub seadus, vaadelda vastupidi – mida vähem seadusi ühe riigi seadusloome sisaldab, seda parem, kuna õiguskord on mõistetav ja järgitav ilma nendeta. Paraku on sageli õigusloome initsiatiiv suunatud just olukorrale, kus puudub valdkonda reguleeriv õigusakt.

Selline suundumus on tihti tingitud asjaolust, et eelnõu ei ole loodud ülesandepüstitaja poolt. Õigusloomelised initsiatiivid sisestatakse tööplani enamasti nende ametnike poolt, kes ise ülesannet ei täida. Seega, osapool, kes sõnastab lahenduse, ei sõnasta probleemi. Nendes tingimustes peab täidesaatev ametnik sisustama lahendatava probleemi lähtuvalt püstitatud ülesandest. Selline tegevuste järjekord ei ole loogiline ega täida mõjuanalüüsi eesmärki.

Põhjuslikkuse määratlemine on teine sage puudujääk probleemi defineerimisel. Selleks, et teostada mõjude analüüs, on oluline teada, milline on erinevate sündmuste omavaheline põhjuslik seos. Empiiriline andmeanalüüs ise ei pruugi sageli põhjuslikku seost tuvastada, seetõttu on oluline, et eelnõu koostajad seosed määratleksid.

Mõjude hindamise käigus on sageli ilmnenud suundumus, et eelnõu koostaja hindab üksnes ühe lahendusvariandi (alternatiivi) mõjusid. Arvestades, et meetodi eesmärgiks on parema juhtimisteabe pakkumine otsustajatele ning vastuvõetud otsuste selgitamine avalikkusele, ei saa ühe alternatiivi selgitamine olla piisav eesmärgi täitmiseks.

Sageli hindavad mõjude analüüsi läbiviijad vaid ühe valdkonna mõjusid, enamasti neid mõjusid, mis kuuluvad eelnõu koostaja ministereeriumi tegevusvaldkonda. Ilmselt tuleneb see asjaolust, et teiste valdkondade mõjude hindamine ei kuulu vastava ametniku kompetentsi. Arvestades, et kehtiva hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt on kohustuslik kõigi kaasnevate mõjude hindamine, ei saa sellist olukorda pidada heaks.

Peale eelnõu koostamist ja mõjude analüüsi teostamist tehakse eelnõu edasise menetlemise käigus (peale ministereeriumitevahelist kooskõlastusringi ning lugemist Riigikogus) eelnõusse põhimõttelisi muudatusi. Selliste muudatuste puhul ei ole seadusega sätestatud ega praktikas juurutatud kaasnevat

mõjude analüüsi. Seega, enamus seaduseelnõusid, mida muudetakse Riigikogus, jäävad ilma vajalikust mõjude analüüsist.

Mõjude analüüsi viimane etapp on mõjude järelhindamine. Mõjude järelhindamist eelnõudes reeglina ei plaanita ega teostata. Sellega kaotatakse väärtuslik sisend õigusloome edaspidiseks kujundamiseks. Kuigi Riigikontroll teostab tulemusauditeid, on järelhindamine eelnõu koostaja ülesanne.

Mõjude analüüsi protsessi ja tehnilise teostamisega seotud probleemid võib kokku võtta nii: lahendused on sageli seotud enne probleemide määratlemist, kirjeldatud probleemid ei võimalda mõista nende põhjust ja tagajärgi, puuduvad selged alternatiivid ning jõustunud seaduste järelhindamise kaudu teavet ei koguta. Reguleerimata on eelnõude mõjude analüüs ajal, mil neid muudetakse Riigikogus.

Metoodika on üldine ja ei formuleeri kitsamaks valdkonnapõhiseks, konkreetset juhul Intellektuaalse omandi õigusega seotud õigusaktide rakendusteks olulisi teemasid, mis võivad piiratud ressursside tingimustes (sh aeg) jääda tähelepanuta.

Erinevate intellektuaalomandi vormide ÕMA nõuab erinevaid käsitlusi: näiteks leiutise patenteerimisel on vajalik õiguste jõustamine kuni vastava järelevalve ning kaitseni, autoriõigused ei vaja eraldi toiminguid jõustamiseks.

Konkreetsetes kitsamas õigusvaldkonnas vajatakse spetsiifilisi meetodeid ja instrumente erinevate lahenduste paremaks mõõdetavuseks, mis võimaldaks konkreetsemalt argumenteerida erinevate variantidega seotud (poliitilisi) otsuseid.

Puudub regulaarne ÕMA metoodika juba kasutusele võetud poliitikate ja neid realiseerivate õigusaktide sotsiaalmajandusliku toime mõõtmiseks/hindamiseks ja järelhindamiseks ühiskonnas.

Nagu varasematest uuringutest ja juhendmaterjalidest tuleneb [1, 5, 7, jt], on mõjude erinevate liikide analüüsil võimalik hinnata konkreetse mõju rahalist väärtust võrdluses olemasoleva situatsiooniga, selle jätkumisega tulevikus ja erinevate võimalike lahendustega IO regulatsioonis.

Intellektuaalse omandi poliitika valdkonnapõhised hindamise/järelhindamise teemad võiksid olla järgmised [2, 3, 10, 11, 16, 17, 18, jt], hinnatakse mõju:

- Teadmus- ja tehnoloogiasirdele.
- Ettevõtete konkurentsivõimele, sh ekspordile.
- Riigi konkurentsivõimele tervikuna.
- Mõju ülikoolide konkurentsivõimele.
- Mõju TAI rahastamise poliitikale.
- Mõju haridussüsteemile.
- Töökohtade loomisele.
- Kuidas konkreetne õigusakt toimib koostoimes mõne teise konkreetse poliitika/õigusaktiga?
- Oma õiguste globaalse kaitse ja järelevalve võimalustele.

Iga loetletud valdkonnadest on võimalik käsitleda veel spetsiifilisemana, näiteks milline on IO regulatsioonide mõju alustavate (start-up) tehnoloogiafirmade strateegiale, personalivalikule, või partnerluslepingutele. Lisaks seadusandlikule keskkonnale on oluline majanduslik ja tehnoloogiline infrastruktuur, mille raames IO-ga seonduvaid õigusi realiseeritakse. Metoodiliselt on võimalik taandada kõigi mõjude hindamist nende mõjude rahalisele väärtusele. Käesoleval ajal kasutatav otseste kulude ja võimaliku otseste kokkuhoiu arvestamine (vahel ei tehta sedagi analüüsi, vt [14]) ei anna üldjuhul vastust küsimusele, milline on poliitika ja vastava õigusakti mõju pikemaajalises (5-15 aastat) perspektiivis. Situatsiooni põhjusena võib tuvastada järgnevat:

1. Ühiskondlike nähtuste keerukas põhjus-tagajärg seos, mis ei võimalda kõigi võimalike oluliste tegurite mõju usaldusväärse täpsusega mõõta ja arvestada. Keerukus kasvab, kui analüüs peaks sisaldama pikaajalist prognoosi.
2. Vähe on tehtud metoodilisi uuringuid TAI poliitika, sh IO-d reguleerivate õigusaktide mõjust väikeriigi sotsiaalmajanduslikule arengule.
3. Eeltoodu viitab regulaarsete valdkondlike interdistsiplinaarsete uuringute ja seire vajadusele kui ka vajadusele nende uuringute tulemuste kasutamiseks IO ÕMAs.

#### **4 Võimalikud rakendatavad metoodikad**

Poliitika ja nendest tulenevate paljude majandusmeetmete, sh investeeringute mõju hindamiseks on Eestis Euroopa Liidu nõuetest lähtuvalt kasutatud erinevaid kriteeriume, ühiskondlikult olulistes valdkondades on selleks investeeringute sotsiaalne tasuvus SROI (social return on investment) [5, 13, 15]. Taoliste investeeringute hindamiseks kasutatakse teostatavus-tasuvusanalüüsi (TTA). Metoodiliselt on TTA läbi töötatud juba pikaajalisel perioodil, seda on mitmekümne aasta vältel kasutanud näiteks UNIDO sotsiaalmajanduslike projektide hindamiseks [1], samuti nii era- kui avalikus sektoris kasutatakse TTA-d kui vahendit investeeringute tasuvuse hindamiseks. EL on oma struktuurifondide kasutamisel seadnud kriteeriumiks, et sotsiaalmajanduslikult tasuvaks loetakse projekte, mis tekitavad rahavoo, mille neto praegune väärtus (NPV – net present value) diskonteerituna sotsiaalse diskontomääraga 3,5 % on vähemalt positiivne [5]. Võrdlus- või baasvariandina käsitletakse TTAs situatsiooni kus/kui midagi ette ei võeta ja vastavat investeeringut ei tehta kui ka teisi võimalikke ja konkureerivaid alternatiive. Rahavoo kujunemist vaadeldakse nii ettevõtete, regiooni kui ka riigi tasandil.

Kuigi diskonteerimismeetod võimaldab küllalt täpselt arvutada ühe või teise meetme (st ka poliitika) sotsiaalset tasuvust, sõltub taoliste hinnangute täpsus eelkõige rahavoogude prognoosi täpsusest. Prognoosid omakorda sõltuvad üldisest majanduskonjunktuurist ja konkreetsest valdkonnast, kus meedet rakendatakse, aga ka sidusvaldkondadest ja paljudest teistest teguritest. Taoliste prognooside usaldusväärsust on väga vähe uuritud. Kuid on ilmne, et kui isegi optimistlike prognooside puhul ei saavutata tasuvust, on investeeringu (meetme) rakendamine konkreetsetes situatsioonides ebamõistlik. Tavaliselt tehakse TTAs võrdlusi erinevate variantide e stsenaariumide vahel, see võimaldab paremaid valikuid. Eestis on kogemus kasutamaks stsenaariumipõhiseid strateegiaarendusi nii ettevõtte kui avaliku sektori ja riigi tasandil [18].



Seaduse/õigusakti käsitlemist avaliku investeeringuna on seni käsitletud võrdlemisi tagasihoidlikus mahus, sama võib märkida poliitika kui avaliku investeeringu teemaga seoses. Nendele teemadele viitavaid dokumente näiteks Google-iga otsingu tulemusena on äärmiselt vähe. Kuigi on juba dokumente, mis viitavad taoliste analüüside vajadusele, sh rakendatavate seaduste efektiivsuse kontekstis [4]. ELi konkurentsipoliitika hindamisel on kasutatud eraldi kaasuste analüüsi (ibid). Samuti on kasutatud kaasuse- ja stsenaariumianalüüsi erinevate seaduste rakenduse analüüsiks, vt näiteks [4]. Stsenaariumi-metoodika sotsiaalmajandusliku tasuvuse analüüsi rakendamine üksiku õigusakti või selle paranduse kontekstis võib osutada etteantud aja ja ressursside raames ülemäära töömahukaks. Lahenduseks võiks olla teatavate poliitikate ja vastavate õigusaktide kogumite perioodiline analüüs ja mõjutsenaariumide koostamine nende aktide kogumile.

Kokkuvõtteks võib märkida õigusaktide mõju analüüsi sotsiaalmajanduslikud aspektid on laiem probleem kui üksnes IO valdkonnaga seonduv. Seda kinnitab ka esialgne allikauuring. Väljatöötatavad meetodid on kasutatavad laiemalt kui konkreetne IO valdkond. Lisaks üldtunnustatud õigusprintsipidele ja valdkondlike aspektide arvestamisele ÕMAs, on vajalik analüüsida erinevate meetodikate rakendusvõimalusi, sh:

- Poliitika ja õigusaktide kui avaliku/ühiskondliku investeeringu tõhususe sotsiaalmajanduslikud hinnangud.
- Riigi strateegia ja poliitikate arengutsenaariumide rakendamine õigusaktide mõju analüüsil.
- Intellektuaalomandi kaitsega seotud spetsiifiliste valdkondade (teadmussiire, litsentseerimine, jms) väljaselgitamine ja valdkonnaspetsiifiliste analüüsimeetodite väljatöötamine.
- Õigusaktide mõju seiresüsteemi kujundamine.

On enesestmõistetav, et taolise protsessi usaldusväärne läbiviimine saab toimuda ainult koostöös Eesti ja välisriikide spetsialistidega.

## **5 Intellektuaalse omandi õigusaktide mõju hindamise üldise kontseptsiooni loomine**

Intellektuaalse omandiga seonduvate õigusaktide mõju hindamisel on kindlasti vajalik arvestada Eesti rahvusvaheliste kokkulepetega ja arvestades vastavate arengutega ELis ja globaalselt.

Järgmisteks sammudeks on:

1. Mudeli loomine IO õigusaktide mõjude analüüsiks ja prognoosimiseks. See etapp sisaldab p. 3-s toodud tegurite IO mõjuvaldkondade teaduskirjanduse analüüsi, vajadusel teadmussiirde ja ülikoolide-ettevõtete koostöö parima praktika tundmaõppimist, samuti sünteesi mudeli loomiseks. Modelleeritakse IO õigusaktide mõju sotsiaalmajandusliku analüüsi meetodeid ja protsessi, samuti võimalikku tulemit. Koostatakse analüüsi üldskeem. Protsess peab toimuma koos konsultatsioonidega kooskõlastamiseks põhimõtteid kaasatud osapooltega.
2. Eelneva põhjal koostatakse IO ÕMA kontseptsioon, mis arvestab kaasatud osapooltega eelkonsultatsioonide tulemusi.

3. IO ÕMA kontseptsiooni ja mudelit testitakse erinevate õigusaktide, sh käesoleva projekti käigus tehtavate täienduste kontekstis. Viiakse läbi põhjalik sotsiaalmajandusliku mõju analüüs ja hindamine. Vajadusel täiendatakse ja korrigeeritakse meetodikat.
4. Viiakse läbi IO kodifitseerimise mõju hindamine.

Eelnevate etappide käigus lisaks meetodilistele alustele töötakse välja soovitused IO mõju regulaarseks seireks, analüüsiks ja hindamiseks.

## Kasutatud allikad

1. Behrens, W., Hawranek, P.M. 1991. Manual for preparation of industrial feasibility studies. Newly revised and expanded edition. Vienna: UNIDO.
2. Eesti konkurentsivõime kava 2009–2011. majanduskasvu ja tööhõive kava 2008–2011 elluviimise aruanne ja uuendus.
3. Eesti Teadusagentuur, <http://www.hm.ee/index.php?0512700>.
4. EU Competition Policy ([www.uh.edu/~egentile/4389-handout\\_05.pdf](http://www.uh.edu/~egentile/4389-handout_05.pdf)).
5. Euroopa Komisjon 2006. Kulude-tulude analüüsi meetodika suunised. Uus programmitöö periood 2007–2013. Metoodilised töödokumendid.
6. Euroopa patenditaotluste statistika 2011 (<http://www.patent.ee/et/uudised/2012/euroopa-patenditaotluste-statistika-2011/>).
7. Friedrich, P., Eerma, D. 2010. Application of social accounting for university in the case of faculty. In: Economics of education: issues of transition and transformation. Backhaus, J., Eamets, R., Eerma, D. (eds), Lit Verlag Dr. W.Hopf, Berlin, lk. 45-74.
8. Innovation Union Scoreboard 2011. Research and Innovation Union scoreboard. ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index_en.htm)).
9. Justiitsministeerium 2008. Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus. Õigusloome ja õiguskeele talitus, Õiguspoliitika osakond, Justiitsministeerium, 2008, Tallinn.
10. Konkurentsivõime kava 'EESTI 2020' (kinnitatud Vabariigi Valitsuse poolt, 28.04.2011).
11. Lowe, J. 1993. Commercialization of university research: A policy perspective. *Technology Analysis & Strategic Management*. Volume 5, Issue 1, 1993, lk. 27-37.
12. Mets, T. 2010. Privileged or not privileged academician – view on intellectual property management at university – In: 6th International Scientific Conference “Business and Management–2010”. Selected papers. May 13-14, 2010, Vilnius, Lithuania, lk. 550-556 ([http://www.vgtu.lt/leidiniai/leidykla/BUS\\_AND\\_MANA\\_2010/High\\_Education/073.html](http://www.vgtu.lt/leidiniai/leidykla/BUS_AND_MANA_2010/High_Education/073.html)).
13. Olsen, S., Lingane, A. 2003. Social return on investment: standard guidelines. Centre for Responsible Business, Working Paper Series. Berkeley: University of California.
14. Riigikontroll 2011. Õigusaktide mõju hindamise korraldus. Kas õigusakti vastuvõtja teab, millised tagajärjed on tema otsusel? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 31. oktoober 2011.
15. Roffey, C., Darcy, M., Keenahan, D., Varua, M. 2012. Developing a Common Language between Corporations and Small Community Organisations. A Resource Handbook, University of Western Sydney.
16. Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013. (2007). Tartu: EV Haridus- ja Teadusministeerium.
17. Varblane, U. jt 2012. Lõppeva teadus ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia täitmise hindamine. TÜ&TTÜ.
18. Varblane, U.; Eamets, R.; Haldma, T.; Kaldaru, H.; Masso, J.; Mets, T.; Paas, T.; Reiljan, J.; Sepp, J.; Türk, K.; Ukrainski, K.; Vadi, M.; Vissak, T. 2008. Eesti majanduse konkurentsivõime hetkeseis ja tulevikuväljavaated. Aruande lühiversioon. Eesti Arengufond, 70 lk.
19. Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon. Justiitsministeerium, 2009.

20. ÕMA töögrupp 2009. Õigusaktide mõjude analüüs: juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele.
21. Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Vabariigi Valitsuse määrus. Vastu võetud 28.09.1999, nr 279. RT I 1999, 73, 695, jõustumine 01.01.2000.
22. Justiitsministeerium 2007. Ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist. Õigusloome ja õiguskeele talitus, Õiguspoliitika osakond, Justiitsministeerium, 2007, Tallinn.
23. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” heakskiitmine. Riigikogu otsus. Vastu võetud 23.02.2011, RT III, 07.03.2011, 1.
24. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Vabariigi Valitsuse seadus. Vastu võetud 22.12.2011 nr 180. RT I, 29.12.2011, 228