



Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 12.06.2024 nr 8-1/24/2608-2;
Meie 10.07.2024 HTM/24-0627/-1K
nr 1.1-11/2777-2

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse eelnõu

Austatud proua minister

Rahandusministeeriumile on esitatud kooskõlastamiseks teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*). Tegemist ei ole uue eelnõuga, analoogne eelnõu esitati Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks ka 30. novembril 2022. a kirjaga 8-1/22/5160, HTM/22-1472-1K. Eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile esitamisel¹ ei selgitatud kooskõlastustabelis kahjuks piisavalt meie 5. jaanuari 2023. a kirjas nr 1.1.-11/9485-2 esitatud märkustega mitteamestamist ning seetõttu on osad märkused endiselt üleval. Ka ei ole kooskõlastustabeli sissejuhatavas osas märgitud, et Rahandusministeerium jättis samuti lisaks märgitud ministeeriumidele eelnõu kooskõlastamata.

Kuna esitatud eelnõuga ei ole lahendust leidnud mitmed meie poolt üles tõstetud probleemid ning meie jaoks on jätkuvalt selgusetu teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korraldus riigis, ei ole meil jätkuvalt võimalik eelnõud kooskõlastada. Esitame eelnõu kohta järgmised märkused.

1. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riiklik korraldamine (eelnõu 2. peatükk)
Eelnõu seletuskiri teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (edaspidi *TAI*) riikliku korraldamise muudatustepanekute kohta toob välja, et eelnõus tehtud muudatused toetavad TAI süsteemi juhtimise senisest **suuremat sidusust ja koordineeritust**. Süsteemi osaliste vastutus ja ülesanded moodustavad seaduse vaates ühtse terviku.

Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et TAI riikliku korraldamise osaliste all mõeldakse asutusi ja institutsioone ning kogusid, kes suunavad ja rakendavad TAI poliitikat, samuti korraldavad TAI tegevusi. Haridus- ja Teadusministeerium on TAI süsteemi osapooltena² välja toonud Vabariigi Valitsuse koos Riigikoguga, Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN), teaduspoliitika komisjoni (TPK), ministeeriumid, Eesti Teaduste Akadeemia, Eesti Teadusagentuuri; Eesti Teadusinfosüsteemi; Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse, **Teadus-arendustegevuse ning innovatsiooni koordinatsioonikogu**.

¹ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/383b6716-b613-4d43-bf28-420ef15fe93a>

² <https://hm.ee/korgharidus-ja-teadus/teadus-ja-arendustegevus/teadussusteemi-riiklik-korraldus>

Probleem 1. Eelnõus on sisse kirjutatud kõik teadussüsteemi osapooled, välja arvatud teadus-arendustegevuse ning innovatsiooni koordinatsioonikogu, mis tekitab tegelikult olukorra, kus kõikidel ministriumitel ei ole võrdset võimalust osaleda TAI poliitika kujundamise elluviimisel ja kaasaráákimisel. Praegune seadus on kaldu teadus- ja arendustegevuse valdkonna eest vastutava ministriumi huvide poole. Eelnõus välja toodud rollid on ebaselged ja/või kattuvad.

Vastavalt haridus- ja teadusministri käskkirjale 2.11.2021 nr 1.1-2/21/300 „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koordinatsioonikogu moodustamine ja selle töökorra kinnitamine“ on teadus- arendustegevuse ning innovatsiooni koordinatsioonikogu (edaspidi *TAI koordinatsioonikogu*) haridus- ja teadusministri nõuandev kogu, mille ülesandeks **koordineerida ministriumite ja ministriumite üle** teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitikat.

TAI koordinatsioonikogul on õigus esitada ettepanekuid ja tõstatada küsimusi nii TAIE juhtkomisjonile kui TAN-ile arutamiseks³ lisaks tuuakse käskkirjas välja, et koordinatsioonikogul on õigus teha ettepanekuid ministriumite teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riigieelarveliste vahendite jagunemise kohta haridus- ja teadusministriile.

TAI koordinatsioonikogusse kuuluvad täna suuresti **ministriumite teadusnõunikud, kelle rolli pole eelnõus kuidagi välja toodud**, kuid kelle ülesanne on planeerida ja ellu viia oma ministriumite valitsemisala tarvilikku teadus-arendustegevust. Eelnõu § 7 lõike 1 kohaselt ministrium kavandab ja viib ellu oma valitsemisalale tarvilikku teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni, pidades silmas **riigi ning valitsemisala teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegilisi sihte ja terviklikku toimimist**. Sellest tulenevalt on nii ministriumitel kui ka TAI koordinatsioonikogul TAI süsteemis kanda üsna oluline roll ning sellest tulenevalt peab olema ka selge, kuidas on ministriumid TAI süsteemi juhtimisprotsessi kaasatud.

TAI koordinatsioonikogu pole mainitud ka täna kehtivas teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses⁴ (TAKS). Kuigi TAI koordinatsioonikogu tänane käskkiri on andnud sellele üsna olulise rolli ja vastutuse ning töökord ütleb, et TAI koordinatsioonikogu võtab oma pädevuse piires vastu nõuandva iseloomuga **otsuseid konsensuslikult**, siis tegelikkuses pole selline TAI koordinatsioonikogu formaat realiseerunud, sellel ei ole taolist mõjuvõimu, ministriumite teadusnõunike tagasiside ei jõua kogust edasi, ei toimu otsustamisi ning ammugi ei ole tekkinud konsensust. Enamasti jõuavad TAI koordinatsioonikogusse Haridus- ja Teadusministriumi poolt välja töötatud lahendused juba üsna lõppfaasis. Ministriumid tunnevad, et nende arvamustega ei arvestata ning puudub võimalus viia teemasid TAIE juhtkomisjoni või TANi.

Ministriumite teadusnõunikud on korduvalt tõstatanud **TAI koordinatsioonikogu kohtumistel, et kogu roll tuleks seaduse tasandil sõnastada**. Seda tagasisidet pole seletuskirjas kajastatud ning võib hoopis välja lugeda, et eelnõu ettevalmistamisel leiti siiski, et ametnike tasandil tegutsevat koordinatsioonikogu ei ole vaja seadusesse tuua.

³ <https://taie.ee/arengukava-juhtimine>

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019092>

Tänases TAI süsteemis ja kehtiva käskkirja alusel peaks olema TAI koordinatsioonikogu koht, kus valdkondlikel ministeeriumitel on võimalus kaasa rääkida riikliku teadmispõhise poliitika kujundamises ja suunamises, kus tekivad üleriigilised suuremad teadusprojektid. **Selle kogu jätkuvalt seadustamata jätmine loob olukorra, kus teadusnõunikud viivad küll oma ministeeriumide seisukohad kogusse, kuid nendega ei arvestata, kuna kogul puudub selge roll TAI süsteemis ning selle ümberkujundamine on otseselt vaid HTMi pädevuses.**

Täiendavat segadust rollides tekitab ka eelnõu § 8 lõike 3 punkt 4, mis määratleb ära Eesti Teadusagentuuri (ETAG) rolli. Punkti 4 kohaselt nõustab ETAG ministeeriume ja nende asutusi ministeeriumi valitsemisalale **tarviliku teadus- ja arendustegevuse kavandamisel ja korraldab** vajadusel selle elluviimist. ETAGil on oma olemuselt rakendusüksus ning neil puudub valitsemisalale tarviliku teadus-arendustegevuse kavandamiseks vajalik pädevus, lisaks ei saa olla sihtasutus poliitika kujundaja. Seda enam, et eelnõu § 7 lõike 1 kohaselt on valitsemisalade tarviliku TA kavandamine ja elluviimine ministeeriumite ülesanne ja selleks on ministeeriumites tööl teadusnõunikud. Eelnõus ei tohiks olla kattuvaid ja ebaselgeid ülesandeid, **mistõttu on ettepanek eelnõus siiski ETAGile mitte panna ülesandeks valitsemisalade tarviliku TA kavandamist.**

TAI koordinatsioonikogu rolli sissetoomine on vajalik ka seetõttu, et seadusemuudatus näeb, ette suuremat koordinatsioonirolli Haridus- ja Teadusministeeriumile. **Eelnõu § 7 lõikes 3** käsitletakse TA tegevuse eest vastutava ministeeriumi ülesandeid TA tegevuse valdkonnas. Lisatud on **uus punkt 3**, mis ütleb, et Haridus- ja Teadusministeerium **koordineerib ministeeriumite** teadus- ja arendustegevust, lähtudes **riigi strateegilistest eesmärkidest**.

Mõistame, et seaduse tasandil ei ole otstarbekas detailselt reguleerida nõuandvaid kogusid, kuid hetkel eelnõu ei anna objektiivset pilti riiklikust teadus- ja arendustegevuse korraldusest. Tervikliku ülevaata on võimalikud dubleerimised nii tegevustes kui isikkoosseisudes, vt ka allpool välja toodud Probleem 3.

Probleem 2. Eelnõu ei too selgust, mida hõlmab Haridus- ja Teadusministeeriumi koordineeriv roll ning millises töövormis seda koordineerimist tehakse ja kes on koordineerimisse kaasatud. Kui koordineerimise läbiviimiseks on mõeldud TAI koordinatsioonikogu ning seda plaanitakse reformida, siis pole täna selgust, milline on selle kogu roll TAI juhtimissüsteemis ja millised on tema õigused ning vastutus.

Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et koordineerimise eesmärk on tagada TAI süsteemi terviklik toimimine ja areng, **siduda ministeeriumite TA tugevamalt riigi strateegiliste sihtidega**, tõhustada ministeeriumite koostööd TA kavandamisel ja rakendamisel ning parandada ametnike oskust kaasata poliitikakujundamisse teadust ja teadlasi.

Kui eelnõu § 7 lõike 3 punkt 3 annab HTMile ülesande koordineerida ministeeriumite teadus- ja arendustegevust, lähtudes riigi strateegilistest eesmärkidest, siis eelnõu § 7 lõige 1 ütleb, et ministeerium kavandab ja viib ellu oma valitsemisalale tarvilikku teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni, pidades silmas **riigi ning valitsemisala** teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegilisi sihte ja terviklikku toimimist. Siinkohal on oluline välja tuua, et ministeeriumite valitsemisala poliitika eesmärgid panustavad riiklikutesse strateegilistesse sihtidesse. TAI tegevuskavad toetavad ministeeriumide programmide täitmist. Arusaamatuks jääb, kas **HTMi koordineeriv roll tähendab lisaks ka valitsemisala poliitika eesmärkide täitmiseks vajaliku TA kujundamisse sekkumist** (nt et HTM otsustab ka, kuidas ja milliseid

valdkondi võivad ministeeriumid rahastada) või puudutab see vaid riigiüleseid rahastusinstrumente, Eesti riigi osalemist rahvusvahelises partnerluses.

On oluline välja tuua, et ministeeriumitel peaks säilima võimalus täita eelnõu § 7 lõikes 2 välja toodud ülesandeid ja sellest tulenevalt tuleb säilitada neile selleks vajalik otsustuspädevus (vastasel korral on sätte sisu tühine). 2021. aasta alguses Teadus- ja Arendusnõukogu tellimusel valminud raportis „Teadus-arendustegevuse ja innovatsiooni strateegiline juhtimine ja Teadus- ja Arendusnõukogu roll selles“⁵ soovitab Teadus- ja Arendusnõukogu mõju suurendamiseks keskenduda strateegilistele küsimustele, **vältida sekkumist ministeeriumide otsustuspädevusse** ning tagada arutelupunktide kvaliteetsem ja aegsam ettevalmistamine, sh *ad hoc* tööruhmade moodustamise toel. Eelnõus toodud muudatused seda ei taga.

5. juunil k.a. toimunud Eesti Teadusagentuuri poolt korraldatud teadusnõunike kohtumise järgselt on edastatud teadusnõunikele 11.06.2024 e-kirja teel selgitus HTMi koordineeriva rolli kohta, mis tõdeb, et TAIKS nii täpselt ministeeriumide valitsemisala tarviliku TA koordineerimise aspekte välja ei too. Samuti toodi välja, et **suuri muudatusi võrreldes varasemaga pole ning põhilised HTM-i ülesanded on jäänud samaks**. Lisandunud on 4. aprillil 2024 Vabariigi Valitsuse antud ülesanne töötada koostöös teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga välja nelja-aastaste TAI tegevuskavade planeerimise ja hindamise põhimõtted.

E-kirja kohaselt on HTMi ülesanded valdkondliku TA koordineerimisel on järgmised:

1. *valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamise meetme elluviimine (RITA+), sh strateegiliste interdistsiplinaarsete valdkonnaülest rakendusuuringute toetamine ning ministeeriumide ja erialaliitude teadus- ja arendustegevuse võimekuse tugevdamine;*
2. *teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koordinatsioonikogu tegevuse juhtimine ja toetamine;*
3. *ministeeriumide teadus- ja arendustegevuse rahastamise ja kavandatavate tegevuste vastavuse hindamine Frascati nõuetele, sh RES-i ja RE protsessi käigus koostöös Rahandusministeeriumiga;*
4. *ministeeriumide teadus- ja arendustegevuse aruannete (sh toetatud TA tegevused ja nende rahastamine) koondamine ja koondaruande esitamine TAN-ile ja VV-le;*
5. *ministeeriumide rahvusvahelises teadus- ja arendustegevuse koostöös osalemise ja selle rahastamise kohta info koondamine ja koondaruande esitamine TAN-ile ja VV-le;*
6. *koondatud info põhjal riigieelarvest rahastatud TA tegevuse kohta andmete esitamine Statistikaametile;*
7. **UUS!** *töötada koostöös teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga välja nelja-aastaste teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (TAI) tegevuskavade planeerimise ja hindamise põhimõtted.*

Eelnõu mõjuanalüüs väidab aga vastupidist – rõhutab muudatusega seoses HTMi suuremat rolli ning töökoormust ning toob HTMi senise rolli välja väiksemalt (nt pole mainitud aastal 2021 algatatud TAI koordinatsioonikogu): ministeeriumide vahelise TA korraldamine eeldab teadus- ja arendustegevuse eest vastutava ministeeriumi **töö mõningast ümberkorraldamist seoses lisatööülesannetega, seega on tegemist olulise muudatusega**. Praegu on ministeeriumide TA koordineerimine teadus- ja arendustegevuse eest vastutava ministeeriumi

⁵ Riigikantselei tellitud uuring 2021. Teadus-arendustegevuse ja innovatsiooni strateegiline juhtimine ja Teadus- ja Arendusnõukogu roll selles. <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:621472/408992/page/1>

ülesanne **vaid osaliselt, s.t ministeeriumi roll piirdub peamiselt andmete kogumisega kõikidelt ministeeriumitelt nende haldusalas tehtava teadus- ja arendustegevuse kohta ning osalemisega seni mitteformaalses teadusnõunike võrgustikus.** Koordineeriv roll tähendab süsteemset tegevust ja vastava ressursi eraldamist selleks tegevuseks.

Juhul, kui TAI koordinatsioonikogu oleks välja toodud ka seaduses, eeldaks see ka TAI koordinatsioonikogu kohta (koosseis, ülesanded, pädevus) vastavate alamaktide koostamist. See tagaks omakorda läbipaistvuse, selgema ülevaate nii Haridus- ja Teadusministeeriumi rollist ministeeriumite TA koordineerimisel, TAI juhtimissüsteemi tervikust ning võimaldaks tagada tasakaalustatud lahenduse ning võimaluse kõikidel TAIE süsteemi osalistel võrdselt kaasa rääkida TAI poliitika kujundamises. Täna ei ole selge, mis roll ja vastutus saab olema mitteformaalsel TAI koordinatsioonikogul ja keda sinna kaasatakse, millisel määral ja kas jääb üldse alles ministeeriumite teadusnõunike roll.

Kuna TAI rahastamine on seotud SKPga ning lisavahendite eraldamine toimub kindla valemi alusel, milles on suur roll ka valdkondlikel ministeeriumitel, leiab Rahandusministeerium, et **valdkondliku TAI rahastamise planeerimise, sihtotstarbelise kasutuse ja tulemuslikkuse saavutamiseks on oluline TAI koordinatsioonikogu seaduses välja toomine**, mis suunaks ja kohustaks ministeeriume oma ülesandeid eesmärgipäraselt täitma ning selleks eraldatud eelarvevahendeid otstarbekohaselt kasutama.

Eelnõu mõjuanalüüsis on välja toodud, et **kogude roll TAI riiklikul korraldamisel on selgemalt piiritletud.** Olemasolevate kogude asemel sätestatakse seaduses kaks uut kogu - **Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsiooni Poliitika Nõukogu ning Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjon.**

Probleem 3. Eelnõus välja toodud kogude vastutused osaliselt kattuvad ning põhimõtted, mille alusel määratakse nende koosseisu kuuluvad liikmed, pole üheselt arusaadavad.

Eelnõu § 5 lõike 1 kohaselt on Arendustegevuse ning Innovatsiooni Poliitika Nõukogu (TAIP) Vabariigi Valitsuse juures asuv nõuandev kogu, kes nõustab Vabariigi Valitsust e ühiskonna toimetulekut ja heaolu toetava, majanduse konkurentsivõimet kasvatava ning eesti keele ja kultuuri kestlikkust väärtustava **teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika väljatöötamisel ja rakendamisel.**

Sama paragrahvi lõige 4 toob välja, et selle koosseisu kuuluvad peaminister, teadus-ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna eest vastutavad ministrid ning teised Vabariigi Valitsuse nimetatud liikmed. Eelnõu juurde kuuluv rakendusakti kavandi „Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsiooni Poliitika Nõukogu põhimäärus“ § 1 lõike 2 kohaselt on nõukogu on 12-liikmeline ja selle koosseisu kinnitab kuni kolmeks aastaks Vabariigi Valitsus. Lisaks Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse § 5 lõikes 3 toodud liikmetele nimetab Vabariigi Valitsus kaheksa liiget, kes on **teadus- ja arendustegevuse või innovatsiooni valdkonna tunnustatud eksperdid või teadus- ja arendusasutuste, teadus- ja arendustegevuse esindusorganisatsioonide või ettevõtjate esindajad.**

Tänase TANi koosseisus⁶ on lisaks HTMi ja MKMi esindatud ka teised ministeeriumid, kaasatud on 4 suurema TA eelarve ministeeriumit.

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/329082023004>

Eelnõu § 6 lõike 1 kohaselt nõustab Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjon teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika valdkonna eest vastutavaid ministreid **teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika ning valdkonna arengukava kavandamisel ja elluviimisel**. Sama paragrahvi lõige 4 toob välja, et juhtkomisjoni liikmed on teadussüsteemi ning ettevõtlus- ja avaliku sektori esindajad.

Eelnõu juurde kuuluv rakendusakti kavand „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni moodustamise kord ja töökord“ avab komisjoni koosseisu täpsemalt:

(2) Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika juhtkomisjoni liikmeteks on **ühiskonnas tunnustatud** teadus-, ettevõtlus- ja avaliku sektori esindajad.

(3) Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika juhtkomisjoni liikmeteks on Rektorite Nõukogu esindaja, Eesti Teaduste Akadeemia esindaja, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja esindaja, Eesti Tööstuskoja esindaja, Eesti Tööstuskoja esindaja, Rahandusministeeriumi esindaja, Riigikantselei esindaja ja nelja suurima valdkondliku TAI rahastamise mahuga ministeeriumi esindaja, kolm haridus- ja teadusministri nimetatud liiget positiivselt evalveeritud teadusasutustest, kolm ettevõtluse ja infotehnoloogia ministri nimetatud ettevõtluse esindajat, üks ettevõtluse ja infotehnoloogia ministri nimetatud sõltumatu teadus- ja arendustegevuse ekspert ning üks haridus- ja teadusministri nimetatud sõltumatu teadus- ja arendustegevuse ekspert.

Kokkuvõttes on mõlemal kogul ülesandeks ühtselt **teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika välja töötamine ja elluviimine**. Juhtkomisjoni täiendav roll puudutab TAIE arengukava kavandamist ja elluviimist.

Kogude rollide eristamise peamine vahe on ilmselt nõustamise tasand, kuid kui kogude liikmeskond kattub (nt mõlemas kogus on 4 suurima TA rahastusega ministeeriumid), **siis ei pruugi kogude töös olla kaasatud kõik TAI juhtimissüsteemi osalised**. Ka eelnõu mõjuanalüüsis tuuakse välja, et kui juhtkogusid jääb vähemaks, on risk, et väheneb ka eri huvirühmade kaasatus. Teine risk võib olla kogude liikmete arvu paisumine tasemeni, kus kogud ei ole enam töö- ja otsustusvõimelised. Et riske maandada, on kavandatud eri huvirühmade võimalikult laiapõhjaline kaasamine, samuti kasutatakse teisi võimalusi huvirühmade kaasamiseks, näiteks **TAI koordineerimiskogu kaudu**. TA koordineerimiskogu pole aga seaduse tasandil välja toodud, mistõttu seda riski tänase eelnõuga maandada ei saa.

Nendesse kogudesse määratlemise alused võiksid olla selgemad. Seletuskirjas tuuakse välja, et kaasatakse isikuid, kes on **oma valdkonnas tuntud ning soovivad kaasa rääkida teaduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel**. Samas on rakendusaktis välja toodud koosseisu ettepanekust näha, et pigem on tegemist mingite kindlate organisatsioonide esindajatega ning liikmed määratakse nende ametikohast tulenevalt. Lisaks on „valdkonnas tuntud“ või „ühiskondlikult tunnustatud“ võrdlemisi subjektiivsed alused liikmete koosseisu nimetamise aluseks.

Segadust tekitab nt Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsiooni Poliitika Nõukogu põhimääruse § 3 punkt 3, mis ütleb, et oma ülesannete täitmiseks on nõukogul õigus teha valdkonna eest vastutavatele ministritele **ettepanekuid teemade käsitlemiseks teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koostöökogus**. Sellist kogu seaduses nimetatud pole.

2. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamine (4. peatükk)

Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et seaduse uuendamise eesmärgid on korrastada seadus tervikuna ning viia see kooskõlla muutunud ootustega teadus- ja arendustegevusele (TA tegevus), täpsustada **seaduses TA rahastamise põhimõtteid ning võimaldada TA rahastamises senisest rohkem tulemusjuhtimist ja suunatust**. Seaduses on täpsustatud ministriumite ülesandeid seoses **valitsemisala riigieelarveliste TA vahendite kavandamise ja planeerimisega**.

Probleem 4. Eelnõusse sisse kirjutatud rahastamise põhimõtted on põhjendamatud, eriti kuna seaduse tasandil on kitsendavalt sisse kirjutatud, mismoodi ja kellele on võimalik ministriumitel TA rahastust anda. Kuigi TAI tegevuskavade väljatöötamine ja elluviimine on ministriumide ülesanne (§ 7 lõike 2 punkt 1), on millegipärast seaduse tasandil piiratud ministriumi otsustuspädevust TAI rahastamisel.

Lisaks valitseb seletuskirjas rahastusinstrumentide terminoloogiline segadus.

Eelnõu § 7 lõike 2 punkti 2 kohaselt korraldab ministrium oma valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamist vastavalt käesoleva seaduse §-s 19 sätestatule.

Eelnõu § 19 lõige 1 määratleb ära, et ministrium võib anda välja **sihttoetust** ning defineerib täpselt, et teadus- ja arendustegevuse sihttoetus on **juriidilisele isikule ja asutusele** riigi eesmärkide täitmiseks määratav teadus- ja arendustegevuse toetus.

Seletuskiri ei aita seda punkti oluliselt paremini mõista, pigem tekitab küsimusi juurde. Näiteks on välja toodud, et TA tegevuse sihttoetust on võimalik rahastada riigieelarvest. Samas on kohe täiendatud, et võib kasutada nii riigisiseseid kui ka välisvahendeid. Mida siin siis ikkagi silmas peetud on?

Segadust tekitab on ka termin „sihttoetus“ ise. Seletuskiri ütleb, et ministriumitel on õigus **anda välja sihttoetusi** valitsemisalale tarviliku TA tegevuse ja innovatsiooni rahastamiseks, samuti **anda koostöös TA tegevuse poliitika rakendusüksusega välja uurimistoetusi**. Kas siin on silmas peetud, et ministriumid saavad siiski rahastada TA tegevust ka mõne muu paragrahvi alusel (näiteks § 18). Või on sellega tahetud öelda, et sihttoetusena võib anda nii tegevustoetust kui ka uurimistoetust.

Seletuskirja tekst eelnõu § 19 kohta täpsustab, et TA tegevuse sihttoetusena jagatakse näiteks ministriumite **TA tegevuse vahendeid**, samuti kuuluvad nende alla **temaatilised TA programmid ja sihtgrandid**. Arusaamatu on, mida peetakse silmas TA tegevuse vahendite all? Segaduste tekitab on kindlasti ka TA programm, sest sõna „programm“ viitab tegevuspõhisele eelarvele ([TERE](#)) ning igal ministriumil on kindlad ettenähtud programmid. Programm on valdkonna arengukava alusel koostatav arengudokument, milles määratakse tulemusvaldkonna alaeesmärgi saavutamisele suunatud meetmed, tegevused, teenused ning nende eesmärgid, mõõdikud ja rahastamiskava. Paremini on kasutada kooskõlas riigieelarve seaduse §-ga 53¹ terminit toetusprogramm.

Lisaks tuleks seletuskirjas lahti kirjutada, mida mõeldakse TAI riigieelarvelise rahastamise all, kuna riigieelarves on nii piirmääraga kui piirmäärata vahendid, mistõttu on osad allikaspetsiifilised.

Kuna eelnõu seletuskirjas paistab välja segadus rahastust puudutava terminoloogia osas, on ettepanek siiski jääda seaduses üldisema sõnastuse juurde (sarnaselt nagu on

kehtivas TAKS § 13 lõike 1 punktis 1), mille kohaselt on ministeeriumi ülesanne teadus- ja arendustegevuse valdkonnas oma valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse ning selle finantseerimise korraldamine. Sarnaselt peaks eelnõu § 19 lõike 2 sõnastust korrigeerima, et rahastamise (mitte sihttoetuse eraldamise) tingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Probleem 5. Eelnõu § 19 lõikega 1 kitsendatakse ministeeriumite teadus- ja arendustegevuse rahastuse andmist vaid juriidilisele isikule ja asutusele. See välistab üksikute teadlaste kaasamise. Näiteks ei saa sellisel juhul rakendada külalisuurija koostöövormi ning see takistaks sektoritevahelist mobiilsust.

Eelnõu seletuskirjas ei ole avatud, miks on selline piirang seadusesse kirjutatud. Selline lähenemine **välistab ministeeriumitel võimaluse kaasata üksikteadlasi**. Samas on riiklikult loodud sektorite vahelise mobiilsuse meede⁷, millest näiteks toetatakse teadlase ajutist siirdumist avalikku sektorisse rakendusüüringu läbiviimise eesmärgil. Eelnõu kohaselt sellist tegevust enam ministeeriumid rahastada ei saaks. Sellise piirangu seadmine muudab koostöö teadlastega oluliselt kulukamaks olukordades, kus probleemi lahendamiseks piisaks vaid ühe teadlase kaasamisest.

Ettepanek on selline kitsendus eelnõust välja võtta, kuna see on ebavajalik, sunnib ministeeriumi kasutama ebatõhusaid lahendusi olukordades, kus see pole vajalik ning piirab taas ministeeriumi otsustuspädevust eelnõu § 7 lõike 1 rakendamisel.

Probleem 6. Toetusprogrammi andmise tingimused ja korra kehtestab teadus- ja arendustegevuse poliitika rakendusüksus, mis on sihtasutus. Eelnõus on sätestamata toetuste tagasinõudmine ja kohustuse täitmata jätmise korral viivisnõuded.

Eelnõu § 18 lõike 3 kohaselt kehtestab riikliku uurimistoetuse taotlemise, taotleja hindamise ning toetuse määramise tingimused ja korra teadus- ja arendustegevuse poliitika rakendusüksus otsusega. Teadus- ja arendustegevuse poliitika rakendusüksus on eelnõu § 8 lõike 1 kohaselt sihtasutus. Halduskoostöö seaduse (HKTS) § 3 lõike 3 kohaselt võib riigi haldusülesannet seadusega volitada täitma eraõigusliku juriidilise isiku nagu eelnõuga ka kehtestatakse, kuid toetuse määramise tingimuste kehtestamine ei ole haldusülesanne, mida saaks edasi volitada. Toetuse määramise tingimused tuleks kehtestada üldaktiga, kuid haldusülesannete täitmisel on võimalik anda üksikakti (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lõige 1), vrdl HMS § 88 määrus on piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) alusel saavad määrusi anda § 87 punkti 6 alusel Vabariigi Valitsus ja § 94 alusel minister. Kui Riigikogu loob seaduses valdkonna rahastamise võimaluse, siis ta piiritleb rahastuse saamise erinevate tingimuste ja korraga. Need on aga sisult PS 2. peatüki ehk õiguste ja vabaduste piirangud. Põhiõiguste ja -vabaduste piirangud on PS § 3 tähenduses olulised küsimused, mistõttu kehtestab Riigikogu need ise seaduses. Valitsusele või ministrile võib PS § 3 alusel anda üksnes volituse neid tingimusi täpsustada⁸. Lisaks on tegemist riigi raha kasutamisega, mille puhul on oluline, et taotlusvoorude rahastamistingimusi ei kehtestaks eraõiguslik juriidiline isik ja seda ei otsusta isegi täidesaatva võimu esindajana minister enda suva järgi, vaid ka minister peab lähtuma seadustest tulenevatest prioriteetidest.

⁷ <https://etag.ee/rahastamine/mobiilsustoetused/sekmo/#n%C3%B5uded>

⁸ Riigikohtu 24.12.2002 otsus nr [3-4-1-10-02](#), p 24.

Oma 5. jaanuari 2023. a kirjas nr 1.1.-11/9485-2 esitasime märkuse, et põhiseaduse riive tõttu tuleb konkurentsipõhiste toetuste puhul seaduse tasandil reguleerida toetuste tagasinõudmine, kohustuse täitmata jätmise tagajärjed (viivisinõuded) ja kohustuslik vaidemenetlus, kui seda soovitakse ette näha ning haldusmenetluse seadus pole piisav. Vabariigi Valitsusele 13. jaanuaril 2023 esitatud kooskõlastustabelis on märgitud märkusega mitteametustamisel üksnes, et „toetustingimustele ei soovita luua erandeid kohustusliku vaidemenetluse osas, toetusprogrammi elluviimiseks on volitused seaduse tasandil toodud“. Leiame siiski, et eelnõus toodud regulatsioon ei ole piisav. Nõustume, et kohustuslikku vaidemenetlust ei ole vaja, kuid riigi raha otstarbeka kasutamise eesmärgil peaksid vastutustundlikud ministriumid toetuse selle ebaõige kasutamise puhul tagasi nõudma ja kohustuse mittekohasel täitmisel viivist nõudma. See aga eeldab, et vastav võimalus peab tulenema seadusest, kuna minister (ammugi mitte eraõiguslik sihtasutus) ei saa selliseid asju otsustada ei määrusega ega ka lepinguga.

Põhiseaduse § 113 seab kõrgendatud nõudmised avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamisele. Riigikohtu praktikas on korduvalt kinnitatud, et põhiseaduse §-st 113 tuleneb nõue, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Rahalise kohustuse kehtestamist võib delegeerida vaid juhul, kui see tuleneb kohustuse iseloomust ning seaduses määratakse kindlaks diskretsiooni ulatus. See võib seisneda seadusega tasu alam- ja ülemmäära sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms⁹. Seega peaks tagasinõudmise võimalus ja suurus olema reguleeritud seaduses.

3. Eelnõu rakendamisega, sh eelarvega kaasnevad küsimused

3.1. Seletuskirjas on toodud, et eelnõuga rakendamisega ei kaasne kulusid ja ollakse teadlik et iga-aastast SKPga seotud valdkonna täiendavat rahastamist ei pruugi olla. Ometi on mõjude hindamisel läbivalt välja toodud, et HTMil ja ETAgil tekivad lisakohustused ja vajadus lisapersonali järele, mis vajavad lisaressurssi. Kuidas on need planeeritud lahendada, juhul kui täiendavaid lisavahendeid TAI eest vastutav ministrium ei saa? Märgive, et ei ole otstarbekas valdkondlikest ministriumitest osa ülesandeid ära võtta või dubleerivalt üles ehitada, juhul kui seal on pädevus ja ressurss olemas.

3.2. Üldine küsimus: seletuskirja mõjuanalüüsi punktis 6.6. „Mõju avaliku sektori töökoormusele“ tuuakse välja, et avaliku sektori töökoormust mõjutavad kavandatavad muudatused vähesel määral. Ministriumitel **tekivad lisakohustused seoses teadus- ja arendustegevuse aruandlusega**, samuti teadustulemuste kajastamise korraldamisega Eesti Teadusinfosüsteemis. Ministriumid on ka seni esitanud Haridus- ja Teadusministriumile ülevaate TAI kulude statistikast. Mida peetakse silmas aga aruandlusega seotud lisakohustuste kasvamise all?

3.3. Ebaselgeks jääb seletuskirja lk 34 toodud: 6.1.2. Muudatus: valdkondliku ja valdkondade ülese TA korralduse sätestamine. Muudatus mõjutab Riigikantselei töökorraldust, kuna Riigikantselei saab uue ülesande seoses valdkondliku teadus- ja arendustegevuse koordineerimisega ministriumite üleselt. Seaduse eelnõu paragrahv 7 lg 8 on sätestatud, et Riigikantselei koordineerib ja toetab avaliku sektori innovatsiooni tegevusi, lähtudes riigi

⁹ Vt ka Riigikohtule on Tallinna Halduskohus esitanud [taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks](#) ja jätta kohaldamata riigihalduse ministri 26.02.2020 määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ § 19 lg 2 (Riigikohus nr 5-24-7), [Tallinna Halduskohtu 21-05.2024 otsus nr 3-23-518](#).

strateegilistest eesmärkidest. Riigikantselei roll piirdub avaliku sektori innovatsiooni tegevuste koordineerimisega.

3.4. Samuti ei ole arusaadav, kuidas on valdkondlike ministeeriumite TA tegevuste ja ülevaadete esitamine perioodiline ning samas HTMil ministeeriumite vahelise TA korraldamine lisanduv tööülesanne ja tegemist olulise muudatusega, mis vajab täiendavat lisaressurssi.

3.5. Märgime, et lisarahastuse juhtimine ei tohiks tekitada omakorda lisaressursi vajadust, ministeeriumites on pädevus olemas, et täiendavaid vahendeid sihtotstarbeliselt kasutada. (lk 37).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Mart Võrklaev
rahandusminister

Marge Kaskpeit 5885 1423
Marge.Kaskpeit@fin.ee

Reelika Vahopski 5885 1461
Reelika.Vahopski@fin.ee

Tuuli Levandi 5885 1487
Tuuli.Levandi@fin.ee