

Seletuskiri haridus- ja teadusministri määruse „Rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse sihttoetuse eraldamise ja toetuse tagasinõudmise tingimused ja kord“ eelnõu juurde

1. Sissejuhatus ja eesmärk

Vastavalt kõrgharidusseaduse §-le 21 on rakenduskõrgkooli missioon edendada tööturu vajadustele vastavat elukestvat õpet, pakkuda õppe- ja arendustegevust hõlmavaid teenuseid, teha rakendusuuringuid ning toetada üliõpilastest vastutustundlike ja algatusvõimeliste kodanike kujunemist. Seega on rakenduskõrgkoolidele antud ülesanne muude tegevuste kõrval tegeleda ka teadus- ja arendustegevusega. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse kohaselt on teadus- ja arendustegevuseks mõeldud põhilistele rahastusinstrumentidele (riiklik uurimistoetus, asutuse teadus- ja arendustegevuse toetus) ligipääs üksnes positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutustel, kuid siiani ei ole ükski Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas tegutsev rakenduskõrgkool teadus- ja arendustegevuse evalveerimist taotlenud. Rakenduskõrgkoolide tegevuse eesmärke silmas pidades tuleb rakenduskõrgkoolidele tagada kõrghariduse kvaliteedi kindlustamiseks vajalik teadus- ja arendustegevuse võimekus.

Rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamist toetatakse Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt alates 2023. aastast, mil haridus- ja teadusministri 9.mai 2023. a käskkirjaga nr 121 kinnitati toetuse andmise tingimused. Käskkirja muudeti 2024. aastal ning lisati haridus- ja teadusministri kaalutusõigus rakenduskõrgkoolidele antava toetuse suuruse osas, arvestades riigieelarve võimalusi ning toetuse reaalsel kasutamist rakenduskõrgkoolide poolt. Täpsustati, et rakenduskõrgkoolidele eraldatava toetuse suurus on kuni 5% kõrgharidusseaduse § 45 lõike 1 alusel rakenduskõrgkoolile eraldatud tegevustoetuse mahust. Muudatusega sätestati ka võimalus teatud juhtudel järgmisel eelarveaastal toetuse mahu vähendamiseks või jätmata andmiseks. Meede on ennast õigustanud ning aruannete kohaselt on rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse võimekus mõnevõrra kasvanud, kuid vajab ka edaspidi riigipoolset toetamist.

Seni on rakenduskõrgkoolidele teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamise toetust antud ministri käskkirjaga kinnitatud toetuse andmise tingimuste alusel. 2025. aastal hakkas kehtima teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seadus, mille § 23 kohaselt kehtestab teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni sihttoetuse eraldamise ja toetuse tagasinõudmise täpsemad tingimused ja korra valdkonna eest vastutav minister määrusega. Eelnõu koostamise põhjuseks ongi viia toetuse andmine vastavusse kehtiva seadusega. Suuri muudatusi rakenduskõrgkoolidele teadus- ja arendustegevuse toetuse andmisel võrrelduna kehtiva korraga hetkel ei kavandata.

Eelnõu ning seletuskirja koostasid Haridus- ja Teadusministeeriumi teadusosakonna nõunik Mariann Saaliste (735 0214; mariann.saaliste@hm.ee) ja teadusosakonna programmijuht Kairi Värvi (kairi.varv@hm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kadi Mölder (kadi.molder@hm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määrus kehtestatakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse § 23 lõike 2 alusel, mis annab volitusnormi teadus- ja arendustegevuse valdkonna sihttoetuse eraldamise ja toetuse tagasinõudmise tingimuste ja korra kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri poolt. Määruse eelnõu koosneb kaheksast paragrahvist.

Eelnõu §-s 1 on toodud määruse reguleerimisala. Määrusega reguleeritakse rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse sihttoetuse eraldamise ja toetuse tagasinõudmise täpsemad tingimused ning kord.

Eelnõu §-s 2 on toodud toetuse andmise eesmärk. Toetuse andmise eesmärk on tagada rakenduskõrgkoolide esmane teadus- ja arendustegevuse võimekus rakenduskõrgkooli missiooni täitmiseks. Toetuse sihtrühmaks on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavad riigi rakenduskõrgkoolid. Rakenduskõrgkooli missioon vastavalt kõrgharidusseaduse §-s 21 sätestatule on muuhulgas pakkuda õppe- ja arendustegevust hõlmavaid teenuseid, teha rakendusuringuid ning toetada oma valdkonnas arendustegevuse, innovatsiooni ja rakendusuringutega ühiskonna arengut.

Eelnõu §-s 3 on kirjeldatud toetatavad tegevused. Eelnõu kohaselt toetatakse rakenduskõrgkoolis läbiviidavat teadus- ja arendustegevust ning seda toetavaid tegevusi. Teadus- ja arendustegevust toetavate tegevuste loetelu ei ole eelnõus välja toodud, kuna need tegevused võivad olla rakenduskõrgkooli erinevad ning sõltuvad konkreetse rakenduskõrgkooli vajadustest teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamisel. Oluline on, et tegevused oleksid seotud teadus- ja arendustegevuse ning selle võimekuse arendamise ja hoidmisega ning oleksid kooskõlas rakenduskõrgkooli teadus- ja arendustegevuse tegevuskavaga.

Eelnõu § 4 käsitleb toetuse taotlemist ja hindamist. Rakenduskõrgkoolil, kes soovib toetust saada, tuleb esitada taotlus Haridus- ja Teadusministeeriumile hiljemalt 31.jaanuariks. Taotluse esitamise eelduseks on kehtiva arengukava ning selle alusel koostatud teadus- ja arendustegevuse eesmärged, tegevusi ja oodatavaid tulemusi kajastava tegevuskava olemasolu. Tegevuskava peab sisaldama infot nii siseriikliku kui rahvusvahelise teaduskoostöö põhisuundade ja partnerite, doktorikraadiga akadeemiliste töötajate, intellektuaalomandi ja publikatsioonide kohta. Nimetatud tegevuskava annab infot, kuidas kavatakse rakenduskõrgkool saadud toetust kasutada ning milliseid tegevusi teha teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamiseks. Toetuse eraldamiseks hindab Haridus- ja Teadusministeerium taotluse vastavust toetuse tingimustele, kuid lisaks tegevuskava olemasolule on oluline ka, et eelneval aastal saadud teadus- ja arendustegevuse toetus oleks kasutatud eesmärgipäraselt.

Eelnõu § 5 sätestab toetuse suuruse ja toetuse eraldamise. Toetuse mahu kinnitab haridus- ja teadusminister käskkirjaga. Toetuse suurus on kuni 5% kõrgharidusseaduse alusel eraldatava tegevustoetuse mahust, see tähendab, et rakenduskõrgkoolidele eraldatav toetuse kogumaht võib olla ka väiksem kui 5% sihtrühmale eraldatav kõrghariduse tegevustoetuse maht. Summa suurus sõltub sellest, kui palju on riigieelarves antud sihttoetuse jaoks vahendeid ette nähtud. Asutusele teadus- ja arendustegevuse toetuse summa suurus on üldjuhul proportsionaalne asutuse osakaaluga kõrghariduse tegevustoetuse sihtrühmale eraldatud kogumahust, kuid valdkonna eest vastutav ministeerium võib teatud juhtudel asutusele eraldatavat toetuse mahtu ka vähendada. Toetuse mahtu võib vähendada juhul, kui toetuse saaja on kasutanud varem talle antud teadus- ja arendustegevuse sihttoetust selleks mitte ettenähtud tegevusteks või kuludeks,

samuti juhul, kui toetuse saaja on rikkunud talle pandud kohustusi. Toetuse suurust on võimalik vähendada juhul, kui asutuse suhtes on algatatud tegevuse lõpetamine, samuti juhul kui muutuvad asutuse vastutusvaldkonnad või asutuse suurus. Sel juhul hindab ministeerium, millises mahus on asutus võimeline toetust eesmärgipäraselt kasutama ning eraldab toetust vastavalt antud hinnangule. Toetuse mahtu on võimalik vähendada ka juhul, kui muutuvad kõrghariduse tegevustoetuse määramise alused. Vastavalt kõrgharidusseaduse § 41 lõikes 4 sätestatule võib valdkonna eest vastutava ministri otsusel kõrghariduse tegevustoetuse baasosa osakaalu kujundamisel arvesse võtta kõrgkoolile eraldatud sihttoetust ning kõrgkooli struktuuri või suuruse muutumist. Juhul kui asutuse kõrghariduse tegevustoetuse summa suureneb oluliselt näiteks seetõttu, et varasemalt antud sihttoetus arvestatakse tegevustoetuse baasosa hulka, võib ministeerium otsustada, et teadus- ja arendustegevuse toetuse summa suurendamine ning asutustevaheliste proportsioonide oluline muutmine ei ole põhjendatud ning anda asutusele toetust vähem kui vastav proportsioon ette näeks.

Asutusele antavat toetust võib vähendada ka juhul, kui toetuse saaja esitatud aruannet ei kinnitata või kinnitatakse see osaliselt, samuti juhul, kui toetuse saaja ei ole eelmisel kalendriaastal kasutanud toetust täies ulatuses. Viimasel juhul võib toetuse summat vähendada 15% võrra. Kui toetuse saaja jätab eelmise kalendriaasta aruande esitamata, võib ministeerium asutusele järgmiseks eelarveaastaks toetust mitte anda.

Toetuse jaotuse toetuse saajate vahel kinnitab minister käskkirjaga. Kui asutuse toetust on vähendatud, tuleb käskkirjas välja tuua toetuse vähendamise põhjused ning summa, mille võrra toetust vähendatakse.

Eelnõu §-s 6 on toetuse saaja kohustus esitada aruandeid toetuse kasutamise kohta ning kajastada selles info toetuse kasutamise kohta. Eelneva aasta toetuse kasutamise aruande esitamise tähtaeg on 31.jaanuar.

Eelnõu §-s 7 on kirjeldatud toetuse tagasinõudmise tingimused ja kord. Lõikes 1 on sätestatud ministeeriumi õigus viia läbi toetuse kasutamise kontrolli ning toetuse saaja kohustus seda võimaldada. Samuti on sätestatud ministeeriumi õigus toetus tagasi nõuda, kui selgub, et toetust ei ole kasutatud sihipäraselt. Lõigetes 3 ja 4 on sätestatud toetuse tagasimaksmise tähtaeg ja tagasimaksmise ajatamise võimalus.

Eelnõu § 8 sisaldab rakendussätteid, mille kohaselt 2026. aasta toetuse saamiseks peavad asutused taotlused esitama hiljemalt 30.aprilliks 2026. aastal. Tavapäraselt esitavad asutused taotlused toetuse määramise aasta 31.jaanuariks, kuid kuna käesolev määrus ei ole selleks ajaks jõustunud, tuleb 2026. aasta toetuse taotlused esitada hiljem. Taotluste hindamisel võetakse arvesse haridus- ja teadusministri 9.mai 2023.a käskkirja nr 121 „Rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamiseks sihttoetuse eraldamise tingimused ja kord“ lisas 1 sätestatud korra alusel antud toetuse kasutamise kohta esitatud andmeid.

3. Riigiabi analüüs

Riigiabi reeglistiku eesmärk on välistada igasugune Euroopa Liidu (EL) siseturu kaitset kahjustav ja konkurentsi moonutav abi ettevõtjatele riigi poolt, mis on keelatud. Riigiabi reguleerivad ELi õigusaktid ning siseriiklikul tasandil konkurentsiseaduse riigiabi peatükk (6. ptk). Vastavalt ELi toimimise lepingu artikkel 107 lõikele 1 on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga

kokkusobimatu niivõrd, kui võrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Otsustamisel, kas tegemist on riigiabiga, tuleb toetusmeetet hinnata viie kriteeriumi alusel: 1) abi antakse riigi, linna või valla vahenditest; 2) abi antakse ettevõtjale; 3) abimeetmel on valikuline iseloom; 4) abimeede annab abi saajale majandusliku eelise; 5) abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kahjustab kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel. Üksnes juhul, kui abi vastab kõigile kriteeriumitele, on tegemist riigiabiga.

- 1) Abi antakse sekkumisega riigi poolt või riigi ressurssidest.
Käesoleva määruse alusel toetatakse rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamist riigieelarvelistest vahenditest.
- 2) Abi antakse ettevõtjale
Euroopa Kohtu praktika järgi tuleb ettevõtjateks lugeda kõiki üksusi, mis tegelevad majandustegevusega. Seejuures ei ole oluline nende üksuste õiguslik seisund ega rahastamise viis. Määrav on vaid asjaolu, kas faktiliselt tegeletakse majandustegevusega. Toetust võivad taotleda Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavad rakenduskõrgkoolid. Vastavalt teadus- ja arendustegevustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistikus sätestatule ei sisalda teadus- ja arendusabi teadusasutustele või teadusuuringute taristule riigiabi, kui tegemist on teadusasutuste ja teadusuuringute taristu mittemajandustegevuse (näiteks õpetamine, sõltumatu teadustegevus, teadusuuringute tulemuste levitamine, teadmussiirde alane tegevus, kui saadav kasum investeeritakse teadusasutuse või taristu mittemajandustegevusse) rahastamisega; teadusasutust või teadusuuringute taristut kasutatakse peaaegu täielikult mittemajandustegevuseks ja majandustegevus on vaid kõrvaltegevuseks (mitte üle 20% üldisest aastasest tegevusmahust); tegemist on teadusasutuste või teadusuuringute taristu majandustegevusega (näiteks lepingulised teadusuuringud või teadusteened), aga seda tehakse turutingimustel; teadus- ja arendusprojektis osalevad teadusasutus ning ettevõtja ja ettevõtja katab kõik projekti kulud või projekti tulemusi võib laialdaselt levitada või projekti tulemusel tekkivad intellektuaalomandi õigused jagatakse koostööpartnerite vahel vastavalt nende tööpanusele või sissemaksetele või ettevõtja maksab intellektuaalomandi õiguste eest turuhinnale vastavat tasu. Antud meetmest toetatakse rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse võimekuse kasvatamist, mis on eelduseks rakenduskõrgkoolide missiooni täitmisele. Antav toetus moodustab üksnes 5% kõrghariduse tegevustoetuse mahust, mis näitab, et teadus- ja arendustegevus on küll rakenduskõrgkoolide tegevuse oluline osa, kuid ei ole selgelt nende põhitegevus, kuna selle maht jääb suur tõenäosusega alla 20% üldisest aastasest tegevusmahust.
- 3) Abimeetmel on valikuline iseloom.
Antud toetuse saajate ring on piiratud ning seda arvestades võib öelda, et antud meetmel on valikuline iseloom.
- 4) Abimeede annab või anda abi saajale majandusliku eelise nende rakenduskõrgkoolide ees, keda antud meetmest ei toetata.
- 5) Abimeede võib moonutada konkurentsi ja kahjustada kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel, kuid praktiliselt on selle mõju konkurentstile ja kaubandusele Euroopa riikide vahel väga väike.

Kokkuvõttes võib öelda, et kui võrd toetatavad tegevused moodustavad rakenduskõrgkoolide tegevustest väikese osa ning pigem ei mõjuta konkurentsi ja kaubandust Euroopa riikide vahel, ei ole antav abi riigiabi.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

5. Määruse mõjud

5.1. Kavandatav muudatus: rakenduskõrgkoolidele toetuse andmise aluste muutmine.

Muudatuse kirjeldus:

Eelnõuga luuakse korrektne õiguslik alus Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavate rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamise toetamiseks. Aastatel 2023-2025 anti vastavat toetust rakenduskõrgkoolidele haridus- ja teadusministri käskkirjaga kinnitatud toetuse andmise tingimuste alusel. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse kehtima hakkamisel 1.oktoobril 2025 muutus ka sihttoetuste andmise õiguslik alus ning käesoleva eelnõuga viiakse toetuse andmine kooskõlla kehtiva õigusega. Muudatus annab suurema õigusselguse antud toetuse eraldamisel. Samas suuri sisulisi muudatusi võrrelduna kehtiva korraga eelnõuga ei kavandata.

Sihtrühmad, keda muudatus mõjutab:

- 1) Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavad rakenduskõrgkoolid;
- 2) Haridus- ja Teadusministeerium.

5.1. Mõju haridusele, kultuurile ja spordile

Määruse eelnõul on positiivne mõju teadus- ja arendustegevusele. Õigusaktide korrastamine loob suurema õigusselguse rakenduskõrgkoolidele sihttoetuse andmisel.

5.2. Mõju riigivalitsemisele

Eelnõuga kavandatav regulatsioon ei muuda Haridus- ja Teadusministeeriumi ning toetuse saajate halduskoormust, kuna toetuse andmise tingimused ei muutu ning muutub üksnes õigusakt.

Eelnõuga ei kaasne täiendavaid kulusid riigieelarvele.

Määruse jõustumisega ei kaasne otseseid mõjusid järgmistes valdkondades: majandus, loodus- ja elukeskkond, infotehnoloogia ja infoühiskond, riigikaitse ja välisturvalisus, siseturvalisus, regionaalareng.

Kavandatud muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid mõjusid.

6. Määruse rakendamiseks vajalikud kulud, määruse rakendamise eeldatavad tulud

Rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse võimekuse arendamise toetamisega kaasnevad kulud kaetakse riigieelarvelistest vahenditest Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu.

7. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

8. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile. Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Lennuakadeemiale, Kõrgemale Kunstikoolile Pallas, Tallinna Tehnikakõrgkoolile, Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolile, Tartu Tervishoiu Kõrgkoolile ning Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogule.