

Vabariigi Valitsuse määruse „Asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse eraldamise ning toetuse tagasinõudmise tingimused ja kord“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatuse ja eesmärk

Vabariigi Valitsuse 18. septembri 2025 a määruse nr 76 “Asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse eraldamise ning toetuse tagasinõudmise tingimused ja kord” muutmise eelnõu on välja töötatud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse § 21 lõike 13 alusel.

Määruse muutmise on vajalik, kuna selle rakendamisel on ilmnenud mõne sätte mitmeti mõistetavus. Määrus hakkas kehtima 1. oktoobril 2025. aastal ning selle alusel eraldati asutuse teadus- ja arendustegevuse toetust (edaspidi tegevustoetus) 2026. aastal esmakordselt. Võttes arvesse tegevustoetuse eraldamise aluseks olnud andmete kontrollimisel selgunud määruses ilmnenud puudusi ning nii andmete esitajate kui kontrollijate tagasisidet, viiakse muudatusega määrusesse parandused, mis aitavad luua suurema õigusselguse. Tehtavad muudatused on peamiselt tehnilist ja täpsustavat laadi. Eelnõuga täpsustatakse teadus- ja arendustegevuse tegevustoetuse jaotamise aluseid ning täiendatakse senist metoodikat, eesmärgiga suurendada toetuse jaotamise läbipaistvust, ühtlustada arvestuspõhimõtteid ja tagada, et toetuse jaotamisel arvestatakse üksnes teadus- ja arendustegevusega otseselt seotud tulemusi.

Eelnõuga korrigeeritakse tulemusnäitajate arvestamise tingimusi, täpsustatakse arvesse minevate tulude sisu ning sätestatakse selgesõnaliselt mitteamvestatavate tulude loetelu.

Määrus muudatusega vähendatakse teadus- ja arendusautuste halduskoormust, kuna selgemad arvestusreeglid ja mitteamvestatavate tulude loetelu vähendavad täiendavate selgituste ja andmepäringute vajadust. Halduskoormus väheneb nii andmete esitajatel kui ka andmete kontrollijatel, kuna muudatusega piiratakse sätete tõlgendamisruumi.

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja teadusministeeriumi teadusosakonna nõunik Mariann Saaliste (735 0214; mariann.saaliste@hm.ee), programmijuht Kairi Värvi (735 4048; kairi.varv@hm.ee) ja peaekspert Katrin Mandra (735 0142; katrin.mandra@hm.ee), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi innovatsiooni ja tehnoloogia osakonna arendusvaldkonna juht Mikk Vahtus (625 6389; mikk.vahtus@mkm.ee) ja tehnoloogia- ja teadmussiirde nõunik Kairi Otto (5809 1441; kairi.otto@mkm.ee).

Juriidilise ekspertiisi määruse eelnõule on teinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigused osakonna õigusnõunik Kristel Siimula-Saar (735 0358, kristel.siimula-saar@hm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Eelnõu esimese paragrahviga muudetakse Vabariigi Valitsuse 18. septembri 2025. a määrust nr 76 “Asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse eraldamise ning toetuse tagasinõudmise tingimused ja kord” (edaspidi määrus).

Esimese paragrahvi punktiga 1 muudetakse määruse § 4 lõiget 1 ning täpsustatakse, et tegevustoetuse tulemusosa jaotamisel arvestatakse ainult Eesti ülikoolis kaitstud doktoritöid. Täpsustus on vajalik õigusselguse tagamiseks, et arvestus oleks üheselt mõistetav ja võrreldav

ning ei hõlmaks välisülikoolides kaitstud töid. Täpsustus on seotud määruse algse mõttega, mille kohaselt stimuleeritakse antud tulemusnäitaja kaudu Eesti teadlaste järelkasvu.

Esimese paragrahvi punktiga 2 muudetakse määruse § 4 lõike 2 sõnastust ning täpsustatakse, et kaasjuhendamine läheb arvesse üksnes sellise avaliku sektori asutuse puhul, mis ei ole ülikool. Ülikoolide puhul võetakse arvesse ainult kaitstud doktoritööde juhendamisi. Praktikas on doktorandil sageli mitu juhendajat erinevatest ülikoolidest, kuid määruse mõte on soodustada nende doktorantide juhendamist, kes töötavad doktorõpingute ajal muus asutuses ning kelle töö selles asutuses on seotud nende doktoritööga. Oluline on, et kaasjuhendaja oleks sisuliselt seotud asutusega, milles kaasjuhendamine arvesse läheb, ning et juhendamine ei oleks pelgalt formaalne ja doktorandi teadustöö ning tema ja juhendaja asutuses tehtava töö vahel oleks olemas selge seos.

Esimese paragrahvi punktiga 3 eemaldatakse määruse § 5 lõikest 1 piirang immateriaalse vara kasutusõiguse andmisest saadava tulu mahule. Lepinguliste tulude puhul on 3000 eurot piirmäärana õigustatud, et vältida suurt halduskoormust väikeste ning sageli teadus- ja arendustegevusega nõrgalt seotud lepinguliste tulude raporteerimisel ja kontrollimisel. Immateriaalse vara kasutusõiguse ning sordikaitse õiguse andmisest saadavad tulud võivad olla väiksemad kui 3000 eurot, kuid on siiski olulised teadmussiirde näitajad. Muudatusega lisatakse viimati nimetatud arvesse võetavate näitajate hulka.

Esimese paragrahvi punktiga 4 muudetakse määruse § 5 lõike 1 punkti 5 ning täpsustatakse, et konkurentsipõhiste toetuse alla ei kuulu ükski Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu antav teadus- ja arendustegevuse konkurentsipõhine toetus, välja arvatud strateegiliste uuringute programmi toetused. Määruse kehtiv sõnastus, mis välistas HTM-i ja ETAG-i väljaantavad toetused, ei olnud piisavalt täpne, kuna Haridus- ja Teadusministeeriumi toetusi annavad välja ka Riigi Tugiteenuste Keskus ning Eesti Teaduste Akadeemia. Erandina sätestatakse määruses, et arvesse lähevad strateegiliste uuringute programmi raames rahastatud konkurentsipõhised toetused. Kuigi strateegiliste uuringute programmi eelarve on samuti Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarves, on tegemist vahenditega, mille eesmärk on toetada laiemalt kõigi ministeeriumide vajadustest lähtuvaid teadusuuringuid.

Esimese paragrahvi punktiga 5 lisatakse määruse §-i 5 uuea lõige 4. Põhjuseks on asjaolu, et §-s 5 toodud arvesse minevate tulude kirjeldus on liiga üldine ning selguse huvides vajab täpsustamist ka see, milliseid tulusid tegevustoetuse arvutamisel arvesse ei võeta. Selline loetelu annab toetuse saajatele parema õigusselguse ja loob ühtse praktika.

Esimese paragrahvi punktiga 6 täpsustatakse määruse § 6 lõike 5 sõnastust nii, et oleks üheselt selge, et rahvusteaduste toetuse baasosa miinimumsummaks on 50 000 eurot. Muudatuse põhjuseks on asjaolu, et sõnastus on varasemalt olnud ebatäpne, kuid sätte mõte on olnud määruse koostamisest alates, et olenemata varasemast rahvusteaduste toetuseks saadud summast tagatakse humanitaarteaduste valdkonnas evalveeritud asutustele miinimumsumma rahvusteaduste arendamise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Esimese paragrahvi punktidega 7 ja 8 laiendatakse määruse § 7 punkti 1 muutmise ja punkti 1¹ lisamisega arvesse võetavate teadusartiklite ringi, hõlmates ka andmebaasides kajastuvad eelretsenseeritud konverentsikogumikes avaldatud artikleid. Eraõiguslike teadus- ja arendusasutuste puhul on see põhjendatud, kuna sellised publikatsioonid on nende teadustegevuse oluline osa ning kajastavad rahvusvaheliselt tunnustatud väljundeid.

Konverentsikogumike artiklitele kehtestatakse madalam koefitsient 1, samas kui teadusajakirjades avaldatud artiklid säilitavad koefitsiendi 2.

Esimese paragrahvi punktiga 9 täpsustatakse määruse § 8 punktis 1, et tegevustoetuse tulemusosa arvestamisel võetakse arvesse üksnes Eesti ülikoolides kaitstud doktoritöid. See on vajalik, et tagada arvestuse üheselt mõistetavus ja võrreldavus. Samuti täpsustatakse nõudeid doktoritöö juhendajale, pannes tingimuseks töötamise äriühingus doktoritöö tegemise ajast vähemalt poole aja, mis välistab olukorra, et arvesse ei lähe doktoritöö juhendamine juhul, kui juhendaja on äriühingust vahetult enne doktoritöö kaitsmist töötamise lõpetanud, samas on ta ametlikult doktoritöö juhendaja. Lisaks sätestatakse, et juhendamise arvestus hõlmab ainult perioodi, mil doktorant osales aktiivselt doktoriõppes ja tegeles doktoritööga, ning arvesse ei võeta ajavahemikke, mil doktorant viibis akadeemilisel puhkusel või ei osalenud muul põhjusel õppes. Seeläbi tagatakse, et arvestus kajastab juhendaja tegelikku panust doktoritöö valmimisse ning tegelikku juhendamistegevust.

Esimese paragrahvi punktiga 10 täpsustatakse määruse § 8 punktis 2, et tegevustoetuse tulemusosa arvestamisel võetakse arvesse üksnes Eesti ülikoolides kaitstud magistritöid. Ka see on vajalik, et tagada arvestuse üheselt mõistetavus ja võrreldavus. Samuti täpsustatakse nõudeid magistritöö juhendajale, pannes tingimuseks, töötamise äriühingus magistritöö tegemise ajast vähemalt poole aja. See välistab olukorra, et arvesse ei lähe magistritöö juhendamine juhul, kui juhendaja on äriühingust vahetult enne magistritöö kaitsmist töötamise lõpetanud, samas on ta ametlikult magistritöö juhendaja.

Esimese paragrahvi punktidega 11 ja 12 tehakse muudatus määruse § 10 lõigetes 1 ja 2 ning täpsustatakse, et toetuse saamiseks tuleb esitada andmed vastutava ministeeriumi etteantud vormil, et vältida liigset lisapäringutega tekkida võivat halduskoormust.

Esimese paragrahvi punktiga 13 lisatakse määrusele lisa, milles on loetletud tulud, mis tegevustoetuse tulemusosa arvutamisel arvesse ei lähe. Antud lisa vajadus tuleneb toetuse saajate tagasisidest, mille kohaselt on avaliku sektori toetuse saajatel keeruline aru saada, mida määruse §-s 5 arvesse minevate tulude all on mõeldud, kuna §-s 5 toodud loetelu ei ole piisavalt detailne. Muudatusega sarnast loogikat kasutati varem ka baasfinantseerimise määruse puhul, millel oli samuti lisa mitteametatavate tulude kohta. Selged välistused tulude esitamisel väldivad liigset halduskoormust, mis on seotud täiendavate päringutega andmete kontrollimisel.

Lisa järgi ei võeta tegevustoetuse tulemusosas arvesse tulusid, mille maht jääb alla 3000 euro ja mille aluseks ei ole leping kogumaksumusega üle 3000 euro. Samuti ei arvestata samale isikule osutatud mitmete teenuste summat. Lepingulise tulu arvestamise piirmäära seadmise eesmärgiks on vältida liigset halduskoormust väiksema mahuga arvete kontrollimisel ja arvestamisel.

Arvesse ei võeta ka tulu sellise immateriaalse vara kasutusõiguse andmiselt, mis ei ole tekkinud teadus- ja arendustegevuse, vaid näiteks loometegevuse tulemusena või on seotud teenuse osutamisega. Samuti ei võeta arvesse sellist tulu immateriaalse vara kasutusõiguse andmiselt, mille puhul ei ole võimalik tuvastada selle olemasolu ja sisu. Kui tegemist on konfidentsiaalse teabega, tuleb selle teabe kontrollimiseks taotleda eraldi luba, kuid immateriaalse vara olemasolu peab olema dokumenteeritud.

Väljastatud on Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt ministeeriumi eelarve kaudu eraldatavad toetused põhilistest rahastusinstrumentidest. Arvesse ei lähe ka ministeeriumite rahastatud

riiklikest programmidest saadud tulud, mis ei ole konkurentsipõhised ning kus ministeerium on määranud konkreetse asutuse programmis kirjeldatud tegevusi läbi viima. Selliste programmide hulka kuulub näiteks sordiaretusprogramm, kus programmi tegevuste elluvijate ring on Eestis piiratud kahe asutusega, millest ühe puhul on tegemist asutuse põhikirjalise tegevusega.

Samuti ei lähe arvesse mitmed välisallikatest rahastatud meetmed nagu Norra programm, Euroopa Liidu territoriaalse koostöö ja naabruspoliitika instrumendi programmide vahendid (näiteks Interreg), samuti programmid, mille puhul on programmdokumentides märgitud, et antud programmist ei toetata teadus- ja arendustegevust. Selliste programmide hulka kuulub näiteks LIFE, millest toetatakse küll katse- ja näidisprojekte, uuenduslike tehnoloogiate ja lahenduste rakendamist ja skaleerimist, meetodite, tööriistade ja lähenemiste arendamist praktiliseks kasutuseks ning teadmistebaasi parandamist ja poliitika toetamist ehk siis olemasoleva teadmise rakendamist, katsetamist ja levitamist, kuid ei toetata uue teadusliku teadmise loomist.

Arvesse ei võeta ka Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest rahastatavaid struktuurifondide meetmeid, nagu ASTRA+, TemTA, RITA+ jt. Tegemist on riigieelarves olevate vahenditega, mille kasutamise tulemusena ei teki süsteemi täiendavaid tulusid. Samuti ei lähe arvesse tulud, mille toetuse saaja kannab edasi oma projektipartneritele, ning majandustegevuse toetamiseks eraldatud tegevustoetus.

Väljastatud on tulud lepingutest, mille põhisisu ei ole teadus- ja arendustegevus. Antud loetelu aluseks on Frascati käsiraamat¹ ning sama loetelu on aluseks ka teiste ministeeriumite teadus- ja arendustegevuse kulude määramisel. Teadus- ja arendustegevuse alla ei kuulu poliitikauuringud, üldotstarbeline andmete kogumine, andmetöötlus, turu- ja teostatavusuuringud, õppetööga seotud tegevused ja teised tegevused, mida võivad teha teadlased, kuid mis oma sisu poolest ei vasta teadus- ja arendustegevuse tunnustele (uudne, loominguine, ettemääramatu tulemusega, süsteemne, ülekantav ja/või korratav).

Eelnõu teise paragrahvi näha ette muudatuse jõustumise aeg, milleks on 1. oktoober 2026. Vastavalt määrusele tuleb asutustel järgmise eelarveaasta toetuse saamiseks esitada andmed igal aastal 1.oktoobriks.

Käesolev eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja teiste õigusaktidega.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole kokkupuudet Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Mõju riigiasutustele

Määruse muutmine mõjutab eeskätt Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui toetuse andjaid. Täpsustuvad toetuse andmise, vähendamise ja tagasinõudmise alused, mis eeldab halduspraktika ja juhendite ajakohastamist ning sisemiste menetlusprotsesside kohandamist (nt hindamine, järelevalve). Määruse muudatused võivad vähendada kaalutlusruumi ebamäärasust ja seeläbi tugevdada õigusselgust ja otsuste põhjendatavust ning vähendada vaidlusi ja halduskoormust pikemas perspektiivis.

Suureneb õiguskindlus nii haldusorganile kui toetuse saajatele ning väheneb tõlgendamisruum ja vaidluste oht.

Muudatuste mõju on mõõdukas ja eelkõige kvaliteeti parandav, pikaajaline mõju halduskoormusele on pigem vähendav.

Mõju teadus- ja arendusasutustele, ülikoolidele ja evalveeritud rakenduskõrgkoolidele

Määruse muudatused mõjutavad otseselt sihtrühma kuuluvaid asutusi. Peamised mõjud on seotud suurema õigusselgusega toetuse saamise eeldustes ning õigluse suurendamisega süsteemi osapoolte suhtes.

Mõju on oluline, kuid valdavalt positiivne – paraneb läbipaistvus ja etteaimatavus, suureneb vastutus.

Mõju halduskoormusele

Halduskoormus võib lühiajaliselt suureneda seoses täpsustatud nõuete rakendamisega ning aruandluse ja sisekorra kohandamisega asutustes.

Pikaajaliselt halduskoormus väheneb või stabiliseerub, kuna menetlused muutuvad standardiseeritumaks, vähenevad tõlgendamisvaidlused ning otsustusprotsess muutub kiiremaks.

Majanduslik mõju

Määruse muutmine ei too kaasa otsest täiendavat kulu riigieelarvele. Mõju on eelkõige ümberjaotav ja kvaliteeti parandav, kuna toetuse jaotamine muutub selgemate reeglite alusel.

Kaudne positiivne mõju seisneb ressursside efektiivsemas kasutamises, teadus- ja arendustegevuse rahastamise paremas sihituses ning teadusasutuste jätkusuutlikkuse paremas toetamises.

Mõju infosüsteemidele ja andmetele

Määruse muutmine võib nõuda muudatusi infosüsteemides (nt ETIS või seotud aruandlussüsteemid) seoses andmete kogumise ja esitamise nõuete täpsustamisega. Samas muudatused toetavad andmete kvaliteedi paranemist ning võimaldavad paremat poliitikakujundamist ja seiret.

Sotsiaalne mõju

Otsene sotsiaalne mõju on piiratud, kuid kaudne mõju avaldub teadus- ja arendustegevuse parema rahastamise kaudu ning teadusasutuste jätkusuutlikkuse toetamise kaudu;

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega ei kaasne lisakulusid ega –tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1.oktoobril 2026. a.

7. Eelnõu koostööstamine

Eelnõu esitatakse koostööstamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Kultuuriministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Kliimaministeeriumile ja Rahandusministeeriumile.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks evalveeritud teadus- ja arendusasutustele, ülikoolidele, evalveeritud rakenduskõrgkoolidele, Eesti Teaduste Akadeemiale, Eesti Noorte Teaduste Akadeemiale, teadlaste esindusorganisatsioonidele, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööstajate Keskkliidule, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele ning Sihtasutusele Eesti Teadusagentuur.

Kristina Kallas
minister