Seletuskiri haridus- ja teadusministri määruse „haridus- ja teadusministri 21. augusti 2024. a. määruse nr 24 „Teadusuuringute mõju suurendamine ning teadusasutuste ja kõrgkoolide institutsionaalse teadmussiirde suutlikkuse toetamine (Astra+)“ muutmine“ eelnõu juurde

1. Sissejuhatus ja eesmärk

Määrus kehtestatakse perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 10 lõike 2 alusel.

Eelnõuga muudetakse haridus- ja teadusministri 21. augusti 2024. a määrust nr 24 „Teadussuuringute mõju suurendamine ning teadusasutuste ja kõrgkoolide institutsionaalse teadmussiirde suutlikkuse toetamine (Astra+)“ (edaspidi Astra+). Muudatused puudutavad eelkõige määruse § 5 lõike 1 punktis 4 nimetatud institutsionaalse teadmussiirde võimekuse arendamise tegevust (edaspidi Tegevus 4).

Teadustaristu ja teadusaparatuur on teadmussiirde materiaalne alus ning selle arendamist tuleb sarnaselt teiste teadmussiirde tegevustega riigi poolt toetada. Teadmussiirde tulemuslikkus ei sõltu üksnes teadusasutuste teadmussiirde personali ja tugiteenuste olemasolust, vaid ka võimest pakkuda ettevõtetele ja teistele partneritele teaduspõhiseid analüüsi-, katsetamis-, prototüüpimis- ja arendusteenuseid. Vajadustele mittevastav, vananenud või ebapiisavalt kättesaadav teadusaparatuur võib olla teadmussiirde takistuseks, sest see piirab teadusasutuste võimalust pakkuda ettevõtetele kvaliteetseid teaduspõhiseid teenuseid. Seetõttu on teadmussiirde võimekuse suurendamiseks põhjendatud toetada lisaks personalile ja tugiteenustele ka sellise teadusaparatuuri ja muu vara soetamist või ajakohastamist, mis on otseselt vajalik teaduspõhiste teenuste väljaarendamiseks ja pakkumiseks. Senise regulatsiooni kohaselt on Tegevus 4 raames võimalikud üksnes asutuste teadustaristu väikesemahulised investeeringud. Tuginedes teadmussiirde ökosüsteemi osaliste ulatuslikule tagasisidele pärsib selline piirang asutustes teadmussiirde võimekuse kasvatamist. Praegu kehtiv Astra+ määrus võimaldab investeeringuid väga väikses mahus (kuni 15% Tegevus 4 toetuse summast), toetus on piiritletud suurt halduskoormust ja riske tekitavate tingimustega (kui majandustegevus ületab 20% taristu aastasest kasutusmahust, siis tuleb toetus osaliselt tagasi maksta). Asutuste teadmussiirde võimekuse kasvatamiseks kaotatakse eelnõuga Tegevus 4 alusel antaval toetusel taristu soetamise ja/või arendamise 15% mahupiirang ning üksiti vähendatakse taristu arendamisel toetuse määra 50%-ni. Muudatuse eesmärk on võimaldada institutsionaalse teadmussiirde võimekuse kasvatamiseks ka vajalikke suuremahulisi ja terviklikke investeeringuid. Küll peab olema tagatud, et uued investeeringud ei dubleeri sarnaste seadmete soetamiseks või digilahenduste ja infosüsteemide arendamiseks riigilt varem saadud toetusi (sh perioodi 2021–2027 ühtekuuluvuspoliitika fondide meetmetest saadud toetusi). Asutuste institutsionaalse teadmussiirde võimekuse kasvatamiseks korraldatakse 2027. aastal Tegevus 4 täiendav taotlusvoor. Täiendava toetuse andmisel lähtutakse Euroopa Komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 „ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks” (ELT L 187, 26.06.2014, lk 1–78) (edaspidi üldine grupierandi määrus) artiklist 26, mille alusel on võimalik anda teadusuuringute taristu investeeringuteks riigiabi. Tulemusena ei kohaldu toetuse saajale enam toetuse abil soetatud taristu kasutamisel senine 20% majandustegevuse piirang ning kaob selle piirangu ületamisega seotud toetuse osalise tagasimaksmise risk. Eelnõuga täpsustatakse taotletava toetuse alam- ja ülempiiri määramise aluseid, investeeringute lubatud osakaalu, omafinantseeringu määra, taotluses esitatavat teavet varasemate investeeringute kohta ning toetatud taristu majandustegevuseks kasutamise tingimusi.

Muudatused haakuvad otseselt TAIE arengukava eesmärkide täitmisega, mis seab paralleelseteks tegevussuundadeks teadustaristu kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamise ning

teadusasutuste ja ettevõtete teadmussiirde võimekuse suurendamise. Teadustaristu investeeringut saab seetõttu põhjendada mõlema eesmärgi täitmisega, kui aparatuur on vajalik ettevõtetele või teistele välistele kasutajatele teaduspõhiste teenuste osutamiseks.

Kavandatavad muudatused ei mõjuta oluliselt inimeste, ettevõtjate või vabaühenduste halduskoormust. Taotlemise, taotluste hindamise ja aruandluse protsessid on sarnased seniste Tegevus 4 taotlusvoorudega ning toimuvad elektrooniliselt struktuuritoetuse e-keskkonna vahendusel.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja teadusministeeriumi teadusosakonna nõunik Indrek Ots (735 1074, Indrek.ots@hm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja kooskõla ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava ja Euroopa Regionaalfondi reeglistikuga on kontrollinud strateegia-ja finantsosakonna välisvahendite juht Inge Oopkaup (tel 735 0279, inge.oopkaup@hm.ee), välisvahendite nõunik Ragne Hoff (tel 735 0306, ragne.hoff@hm.ee) ja nõunik Meelis Aunap (tel 735 0105, meelis.aunap@hm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud õigusosakonna õigusnõunik Kadi Mölder (tel 735 0234, kadi.molder@hm.ee).

Eelnõu koostamisel on konsulteeritud ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja teadusasutuste juhtkondadega ja teadmussiirde ekspertidega ning Riigi Tugiteenuste Keskuse teenusekoordinaatoriga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Muudetakse määrust järgmistes punktides:

1) § 6 lõiget 2 täiendatakse punktiga 11, mille kohaselt on riigiabina eraldatud toetuse korral abikõlblikud ainult materiaalsesse ja immateriaalsesse varasse tehtud investeeringute kulud.
Koostoimes teiste muudatustega on nüüd üheselt selge, et Tegevus 4 raames eraldatakse alates 2027.a. taotlusvoorust riigiabi ning sellele kehtivad üldise grupierandi määruse artikkel 26 tingimused, mille hulgas on ka abikõlblike kulude investeeringutega piiramine.

2) § 7 täiendatakse lõikega 1^1, millega täpsustatakse § 5 lõike 1 punktis 3 nimetatud tegevuse ehk teadus- ja arendustegevuse tulemuste innovatsiooniküpsuse taseme tõstmisele suunatud projektide riigiabi käsitlust. Üldise grupierandi määruse artiklit 25 kohaldatakse juhul, kui riigiabi saav teadus- ja arendusprojekt või selle asjaomane osa vastab nimetatud artikli lõikes 2 sätestatud teadus- ja arendusprojekti kategooriale. Artikli 25 lõikes 2 nimetatud kategooriad on alusuuring, rakendusuuring, eksperimentaalarendus ja teostatavusuuring. Projekt võib hõlmata erinevaid projekti tulemuse saavutamiseks vajalikke tegevusi ning iga üksiktegevus ei pea eraldi vastama mõnele nimetatud kategooriale. Oluline on, et riigiabi saav teadus- ja arendusprojekti osa oleks liigitatav ühte või mitmesse artikli 25 lõikes 2 nimetatud kategooriasse.
Tegevuse 3 puhul tuleb esmalt hinnata, kas projekti rahastamine kujutab endast riigiabi. Teadmussiirde tegevus võib Euroopa Komisjoni teatise „Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik“ (2022/C 414/01) kohaselt olla mittemajanduslik tegevus, kui selleks sätestatud tingimused on täidetud, sealhulgas juhul, kui kogu teadmussiirde tegevusest saadav kasum reinvesteeritakse teadusorganisatsiooni või teadustaristu esmasesse tegevusse. Sellisel juhul ei ole üldise grupierandi määruse artikli 25 kohaldamine vajalik. Kui projekti või selle osa rahastamine kujutab endast riigiabi, tuleb seevastu hinnata, kas riigiabi saav teadus- ja arendusprojekti osa vastab ühele või mitmele üldise grupierandi määruse artikli 25 lõikes 2 nimetatud kategooriale. Projekti liigitamisel lähtutakse riigiabi saava projekti või

selle osa sisust ja kavandatud tulemusest, mitte üksikute projekti elluviimiseks vajalike tegevuste eraldiseisvast kvalifitseerimisest.

Muudatus on vajalik õigusselguse tagamiseks, et Tegevuse 3 üldisest eesmärgist, teadus- ja arendustegevuse tulemuste innovatsiooniküpsuse suurendamisest, ei järeldataks automaatselt üldise grupierandi määruse artikli 25 kohaldumist. Kui projekti rahastamine kujutab endast riigiabi, saab artiklit 25 kohaldada üksnes artikli 25 lõikes 2 sätestatud teadus- ja arendusprojekti kategooriasse kuuluvale projektile või selle osale.

3) § 7 täiendatakse lõikega 8, mille kohaselt antakse alates 2027. a esitatud Tegevus 4 taotluste alusel toetust riigiabina. Koostoimes teiste muudatustega on üheselt selge, et Tegevus 4 raames eraldatakse alates 2027. a taotlusvoorust riigiabi ning sellele kehtivad üldise grupierandi määruse artikkel 26 tingimused. Muudatuse eesmärk on võimaldada uues taotlusvoorus senisest suuremas mahus investeeringuid teadmussiirdeks vajalikku teadusuuringute taristusse. Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib § 5 lõike 1 punktides 1 ja 4 nimetatud tegevuste puhul seadmete soetamiseks ja täiendamiseks ning digilahenduste ja infosüsteemide arendamiseks kasutada kokku kuni 15% asutusele antavast toetusest. Alates 2027. aastast esitatavate tegevuse 4 taotluste puhul nimetatud piirangut teadusuuringute taristusse tehtavatele investeeringutele ei kohaldata.

4) § 9 lõiget 1 täiendatakse nii, et alates 2027. a esitatavate Tegevus 4 taotluste puhul on taotletava toetuse alampiir 50 000 eurot taotluse ja asutuse kohta. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on alampiiriks 200 000 eurot taotluse ja asutuse kohta, kuid arvestades uue taotlusvooru võimalikku eelarvet ning projekti abikõlblikkuse perioodi pikkust on see summa ebaproportsionaalselt suur. Koostoimes teiste muudatustega tähendab 50 000 eurot toetuse alampiir seda, et investeeringu kogumaksumus on vähemalt 100 000 eurot (st toetuse saaja omafinantseering on vähemalt 50%).

5) § 9 lõiget 3 täiendatakse regulatsiooniga, mille alusel määrab rakendusasutus alates 2027. aastal Tegevus 4 raames esitatavate taotluste puhul taotletava toetuse ülempiiri. Varasemate taotlusvoorude asutuste ülempiirid moodustusid nö baasosast (200 000 eurot) ning varasema teadusasutuste baasfinantseerimise, ettevõtluslepingute ja Haridus- ja Teadusministeeriumi eraldatud kõrgharidusõppe tegevustoetuse mahute põhjal arvutatud summadest. 2026. a taotlusvoorus lisandunud asutustel oli ülempiiriks üksnes nö baasosa. 2027. a taotlusvooru ülempiiride määramisel arvestatakse sisuliselt varasemaid ülempiire, st piirmäärade määramisel arvestatakse varasemates taotlusvoorudes eraldatud toetuse jaotust asutuste vahel (st asutuse toetuse summa osakaalu Tegevus 4 raames eraldatud toetuse kogusummast). Tunnustamaks varasema Tegevus 4 toetuse sihipärast kasutamist, arvestatakse asutuse toetuse ülempiiri määramisel ka seda, kas varem eraldatud toetust on kasutatud kooskõlas taotluses esitatud eelarve ja tegevuskavaga. Asutuste toetuse ülempiiride summa on orienteeruvalt 30% suurem kui taotlusvooru eelarve. Kuna kõik kvalifitseeruvad asutused ei tarvitse taotlust esitada ja/või esitatud taotlused ei tarvitse ületada hindamislävendeid, võimaldab selline ülempiiride ülekate mõistlikult ja operatiivselt taotlusvooru vahendeid ära kasutada. Toetuse ülempiirid leitakse kasutades järgmist arvutuskäiku:

P1=O*E*1,3

P2=(P1*0,8)+(P1*0,2*T2/T1)

Kus:

P1 on asutuse esialgne piirmäär;

O on asutuse varasema toetuse osakaal Tegevus 4 raames eraldatud toetuse kogusummast;

E on uue Tegevus 4 taotlusvooru toetuse eelarve;

P2 on asutuse lõplik piirmäär;

T2 on asutuse Tegevus 4 projekti välja makstud toetuse summa seisuga 31.12.2026.a.;

T1 on asutuse Tegevus 4 taotluses esitatud 2026.a. lõpuks tehtavate kulude prognoos.

Asutustel, mis taotlesid Tegevus 4 toetust 2026.a. taotlusvoorus, on lõplikuks piirmääraks (P2) esialgne piirmäär (P1) – nendel asutustel ei saa olla 2026.a. lõpuks välja makstud toetust.
Muudatus võimaldab taotlusvooru kavandamisel arvestada asutuste senist toetuse kasutamise võimekust ja vajadust. Rakendusasutus saab seada piirmäärad viisil, mis soodustab taotlusvooru eelarve täielikku ja tulemuslikku kasutamist, kuid jätab toetuse saamise jätkuvalt sõltuvaks taotluse nõuetele vastavusest ja hindamistulemusest.

6) § 9 lõiget 4 täiendatakse nii, et koostoimes teiste muudatustega peab alates 2027. aastal esitatavatest Tegevus 4 taotlustest seadmete soetamiseks ja täiendamiseks ning digilahenduste ja infosüsteemide arendamiseks kasutama 100 protsenti asutusele antavast institutsionaalsest toetusest. Senine regulatsioon võimaldab nimetatud kuludeks kasutada kuni 15 protsenti asutusele antavast toetusest.

Muudatuse eesmärk on võimaldada institutsionaalse teadmussiirde võimekuse suurendamiseks suuremahulisi ja terviklikke investeeringuid, mis on seotud olemasoleva teadustaristu edasiarendamisega. Toetuse kasutamine investeeringuteks ei ole automaatne: kavandatud kulud peavad olema abikõlblikud, põhjendatud, kuluefektiivsed ning seotud määruse eesmärkide täitmise ja toetatavate tegevustega.

7) § 9 lõiget 5 täiendatakse nõudega, et alates 2027. aastal esitatavatest Tegevus 4 taotlustest on toetuse osakaal kuni 50% ja taotleja omafinantseering on vähemalt 50 protsenti. Muudatus suurendab toetuse saaja vastutust projekti kavandamisel ja elluviimisel ning võimaldab meetme vahenditega toetada suuremat investeeringute kogumahtu. Toetus kujutab endast riigiabi ning seetõttu tuleb järgida üldise grupierandi määruse kohast maksimaalset abi osakaalu.

8) § 12 lõiget 4 täiendatakse punktiga 6, mille kohaselt peab alates 2027. aastast esitatavate Tegevus 4 taotlused sisaldama kavandatava investeeringu kirjeldust ja põhjendust, millest nähtub kavandatud investeeringute seos Tegevus 4 kirjelduses toodud tegevustega. Kui samasse või sarnase funktsiooniga taristusse on investeeringuteks varem saadud riigilt toetust (sh perioodi 2021–2027 ühtekuuluvuspoliitika fondide meetmetest), tuleb taotlusega esitada ülevaade varasematest investeeringutest ja kinnitus, et uus investeering neid ei dubleeri. Võimalik dubleerimine puudutab eelkõige Astra+ varasematest taotlusvoorudest eraldatud toetusi, Õiglase Ülemineku Fondi (ÕUF) investeeringuid Ida-Virumaale ning riikliku tähtsusega teadustaristu toetusi. Nõue aitab hinnata investeeringu lisandväärtust teadmussiirdeks, vältida topeltrahastamist ning tagada toetuse sihipärase kasutamise.

Investeeringute dubleerimise all peetakse eelkõige silmas sama kulu või investeeringu mitmekordset rahastamist avalikest vahenditest. Samasse või sarnase funktsiooniga taristusse tehtav uus investeering ei ole siiski automaatselt välistatud, kui taotleja põhjendab selle täiendavat vajadust ja lisandväärtust, näiteks olemasoleva taristu ebapiisava mahu või funktsionaalsuse, ajakohastamise vajaduse või uute teadmussiirde teenuste arendamisega.

9) § 24 lõike 2 punkti 6 täiendatakse selliselt, et toetusega soetatud seadmete korral tuleb nende majandustegevuseks ja mittemajandustegevuseks kasutamise prognoos esitada üksnes nende tegevuste puhul, milles on abikõlblikud ka seadmete ja aparatuuri soetamise, paigaldamise ja seadistamise kulud ning investeeringud teenuse osutamiseks vajalikesse digilahendustesse ja infosüsteemidesse, sealhulgas kliendihaldustarkvara, äriarenduse ja intellektuaalomandi kaitsmise protsessis vajalike andmebaaside litsentside soetamise kulud ning alates 2027.aasta Tegevus 4 esitatud taotlustest ei pea enne seadme ostmist esitama rakendusüksusele taristu majandustegevuseks ja mittemajandustegevuseks kasutamise prognoosi.
Kuna edaspidi eraldatakse Tegevus 4 toetust riigiabina, siis ei ole taristu majandustegevuseks ja mittemajandustegevuseks kasutamise prognoosi esitamine põhjendatud.

10) § 24 lõike 2 punkti 7 täiendatakse erandiga, millega ei kohaldata alates 2027. aastal esitatud Tegevus 4 taotluste alusel eraldatud toetusega soetatud taristu majandustegevuseks kasutamisele senist 20-protsendilist kasutuspiirangut.
Muudatus võimaldab toetatud taristut paindlikumalt kasutada ettevõtjatele ja teistele kasutajatele teadmussiirde teenuste osutamiseks. Piirangu kaotamine ei vabasta toetuse saajat riigiabi nõuete järgimisest.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele ja on kooskõlas riigisiseste õigusaktidega.

4. Määruse mõjud

Eelnõus tehtavad muudatused ei avalda olulist mõju horisontaalsetele teemadele (regionaalsele arengule, keskkonnahoiule, kodanikuühiskonna arengule, võrdsete võimaluste tagamisele, ühtsele riigivalitsemisele või infoühiskonna edendamisele).

Muudatus suurendab toetust saavate asutuste võimalusi arendada teadmussiirde teenuste pakkumiseks vajalikku taristut ja digivõimekust. Samal ajal suureneb taotlejate omafinantseeringu kohustus. Varasemate asjakohaste investeeringute välja toomise kohustus suurendab taotluse ettevalmistamise halduskoormust vähesel määral, kuid aitab vältida dubleerimist ja parandab investeeringu põhjendatuse hindamist.

Teadmussiirdeks vajaliku taristu paindlikum kasutamine võib parandada ettevõtjate juurdepääsu teadusasutuste seadmetele, digilahendustele ja teenustele. Eeldatav mõju on teadmussiirde teenuste mahu, kvaliteedi ja kättesaadavuse suurenemine. Konkreetne mõju sõltub rahastatavate projektide sisust ja sellest, millised teenused toetuse abil välja arendatakse. Rakendusasutuse ülesanne on määrata taotlusvooru alam- ja ülempiirid ning põhjendada nende kujundamisel kasutatud lähtekohti. Rakendusüksus peab taotluste menetlemisel kontrollima investeeringute funktsionaalset iseseisvust, varasemate investeeringute arvestamist, dubleerimise puudumist, omafinantseeringu nõude täitmist ning vajaduse korral riigiabi tingimusi.

Eelnõu ei sätesta meetme kogueelarve suurendamist. Muudatused mõjutavad meetme vahendite kasutamise struktuuri: suurem osa toetusest võib olla suunatud investeeringuteks ning vähemalt 50-protsendilise omafinantseeringu tõttu suureneb toetuse saajate kaasrahastus. Taotlusvooru täpne eelarve ja toetuse piirmäärad määratakse taotlusvooru väljakuulutamisel.

Muudatus ei too iseenesest kaasa riigiabi reeglite kohaldamise aluse muutumist, riigiabi temaatika on juba reguleeritud kehtiva määruse §-s 7. Eelnõu kohaselt rahastatakse toetuse abil ka toetuse saaja majandustegevust ning riigiabi andmisel kohaldatakse grupierandi määruses sätestatud teadus-, arendus- ja innovatsioonivaldkonna riigiabi erandeid.

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

Enne 2027. aasta taotlusvooru avamist tuleb rakendusasutusel ja rakendusüksusel ajakohastada taotlusvormid, hindamisjuhend ja taotlejatele mõeldud juhised. Juhistes täpsustatakse vähemalt:

- ülempiiride arvutuskäik;
- varasemate investeeringute ülevaates nõutavad andmed ja dubleerimise hindamise põhimõtted.

Riigile ja maksumaksjale muudatuste rakendamine täiendavaid rahalisi kulutusi kaasa ei too – meetme eelarvet ei muudeta. Eelnõu rakendamine võimaldab tegevuse vahendite eesmärgipärast ja mõjusamat kasutamist. Muudatused ei eelda uue rakendusstruktuuri loomist.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras. Eelnõus sätestatud uued tingimused kohalduvad 2027. aastal ja hiljem esitatavatele Tegevus 4 taotlustele.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Kliimaministeeriumile ning Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile ja arvamuse avaldamiseks Riigi Tugiteenuste Keskusele, Eesti Rektorite Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogule, riigi ja avalik- õiguslikele teadus- ja arendusasutustele ning Estonian Business Schoolile.