

Seletuskiri

haridus- ja teadusministri 21. novembri 2023. a käskkirja nr 317 „Toetuse andmise tingimuste kehtestamine tegevuse „Teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuste tulemuste rakendamise võimekuse tõstmine ühiskonnas ning selleks soodsa poliitikakeskkonna loomine” elluviimiseks” muutmise eelnõu juurde

1. Sissejuhatus ja eesmärk

Käskkirja eelnõuga muudetakse haridus- ja teadusministri 21. novembri 2023. a käskkirja nr 317 „Toetuse andmise tingimuste kehtestamine tegevuse „Teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuste tulemuste rakendamise võimekuse tõstmine ühiskonnas ja selleks soodsa poliitikakeskkonna loomine” elluviimiseks” lisa 1 (edaspidi *RITA+*).

RITA+ koosneb neljast alategevusest, ilmnenud on probleemid Alategevuse 1 “Ministeeriumite valitsemisalade ülestel teemadel interdistsiplinaarsete rakendusuuringute tegemine nutika spetsialiseerumise valdkondades ühiskonna ja majanduse väljakutsete lahendamiseks” elluviimisel:

- Alategevuses toetatakse ministeeriumite valitsemisalade ülestel teemadel tehtavaid rakendusuuringuid. Nüüdseks on mitmed Eesti ühiskonna suured väljakutsed/teemad koondunud ühe ministeeriumi vastutusalasse (nt. Kliimaministeerium) ning üksnes valitsemisalade ülestel uuringute rahastamise piirang takistab (osade) oluliste probleemide lahendamist.
- Alategevuse partnerite ringi piiramine üksnes ministeeriumidega ei taga toetusmeetme maksimaalset mõju. Teadus- ja tõenduspõhine poliitikate elluviimine ei toimu ainult ministeeriumide tasandil, vaid selles osalevad olulised määral ka ministeeriumide allasutused – näiteks ametid ja inspeksioonid.
- Rakendusuuringu teostajaks saab olla üksnes vähemalt kahe asutuse konsortsium, mille juhtpartner peab olema positiivselt evalveeritud asutus või ülikool. Samas, Eesti tingimustes on reaalne olukord, kui asjakohane TA-pädevus on üksnes ühes TA-asutuses.
- Alategevuse partneritel (st. ministeeriumitel) on olnud soov kasutada tegevuse vahendeid kiireloomuliste ja kitsama fookusega poliitikakujundamise küsimuste lahendamiseks. Selle tulemusel on juhtumeid, kus esitatud probleemipüstitused on olnud piiratud ulatusega ega ole käsitletud Eesti ühiskonna ja majanduse suuri ja strateegilisi väljakutseid. Samas on just see olnud tegevuse raames tehtavate uuringute eesmärgiks.
- Probleemipüstituste hindamiskomisjoni kuuluvad kõikide programmi partnerite, st. probleemipüstituse esitajate esindajad, mille tulemusena tekib hindamisel huvide konflikti risk.
- Probleemipüstituste vastavust teadus- ja arendustegevuse määratlusele on hinnatud *RITA+* elluvijja poolt “on - ei ole” skaalal. Teaduses, kunstis jm. loometegevuses ei ole nii jäikade piiride seadmine mõistlik ega ka põhjendatud.

- Probleemipüstituste hindamisse ei ole kaasatud teadlasi, kes oleksid pädevad hindama probleemipüstituse teaduslikku tausta, sh kas probleemipüstituses toodud eesmärkide saavutamiseks on teadusuuring vajalik/põhjendatud.

Eelpool toodud probleemide lahendamiseks muudab käskkirja lisa 1 Alategevusega 1 seotud punkte alljärgnevalt lähtuvalt:

- Täpsustab Alategevus 1 kirjeldust - toetatakse Eesti ühiskonna või majanduse suurte väljakutsete lahendamiseks rakendusuuringute tellimist ja läbiviimist.
- Probleemipüstitusi saab esitada programmi partner üksinda, ei pea olema mitme ministeeriumi ülene ettepanek.
- Rakendusuuringuid ei pea läbi viima (teadus)asutuste konsortsium, piisab ühest TA-asutusest.
- Laiendab partnerite ringi - partneriteks on valitsusasutused (st. ministeeriumid ja (osad) nende vastutusalas olevad asutused) ja jätkuvalt ka Arenguseire Keskus.
- Probleemipüstituste hindamise korraldab osaliselt ümber, sh.:
 - TA-komponendi hindamisel kasutab edaspidi sarnaselt teiste; hindamiskriteeriumitega eristavat skaalat (st. hinnatakse skaalal "1" kuni „5”);
 - hindamiskomisjoni koostamisel minimeeritakse huvide konflikti riski;
 - hindamiskomisjoni koosseisu kaasatakse teadlased.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi teadus- ja arendustegevuse poliitika osakonna teadmussirde valdkonna nõunik Indrek Ots (735 1074, Indrek.ots@hm.ee), teadus- ja arendustegevuse poliitika osakonna teadussüsteemi valdkonna juht Kairi Värvi (735 4048, kairi.varv@hm.ee), strateegia- ja finantsosakonna finantsvaldkonna välisvahendite juht Inge Oopkaup (735 0279, inge.oopkaup@hm.ee) ja nõunik Ragne Hoff (735 0306, ragne.hoff@hm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Kadi Mölder (735 0234, kadi.molder@hm.ee).

Eelnõu koostamisel on konsulteeritud ministeeriumite teadusnõunikega ja Eesti Teadusagentuuri valdkonna ekspertidega.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Muudatused tehakse käskkirja lisa 1 järgmistes punktides:

Punktis 2.1. muudetakse alategevuse nimetust, enam ei ole fookus ministeeriumite valitsemisalade üleste probleemide lahendamine, st. probleemipüstituse saab esitada partner (sh. ministeerium) üksinda, mitme partneri/ministeeriumi ühine probleemipüstituse esitamine ei ole enam kvalifitseerumistingimus. Muudetud sõnastusega rõhutatakse suurte väljakutsete lahendamiseks rakendusuuringute tellimist, antud alategevus ei ole mõeldud kiireloomuliste probleemide lahendamiseks väikesemahuliste uuringute tellimiseks. Esimeses alategevuses tellitakse jätkuvalt rakendusuuringuid nutika spetsialiseerumise valdkondades, kuid üksnes Eesti ühiskonna ja majanduse suurte väljakutsete lahendamiseks. Lisaks jäetakse välja seni kehtinud piirang, mille kohaselt sai rakendusuuringuid tellida üksnes ministeeriumide

valitsemisalade ülestel teemadel. Toetusmeetme rakendamisel on selgunud, et vastav piirang ei toeta meetme eesmärkide saavutamist, kuna mitmed Eesti ühiskonna suured väljakutsed on ühe ministeeriumi valitsemisalas (näiteks kliima- ja keskkonnanäide saavutamine Kliimaministeeriumi all või rahvastiku tervisega seotud küsimused Sotsiaalministeeriumi all). Varasema piirangu väljajätmine võimaldab laiendada teemade ringi, millele on võimalik RITA+ toetusmeetmest rakendusühtlusi tellida.

Alategevuse nimetuse muutumisest tulenevalt muudetakse ka käskkirja lisa 1 punkte 2.1.2, 2.1.3.3., 2.1.3.10., 2.1.3.11. ning Tabel 2 olevat Alategevuse 1 kirjeldust.

Punktis 2.1.1. laiendatakse alategevuse partnerite nimekirja. Kui senini said alategevuse partneriks olla Eesti Vabariigi ministeeriumid ja Riigikantselei, siis nüüd laiendatakse võimalust kõikidele valitsusasutustele. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 39 on valitsusasutused riigi eelarvest finantseeritavad asutused, mille põhiülesanne seaduse alusel on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutused on ministeeriumid, Kaitseväge, Riigikantselei, maavalitsused, ametid ja inspeksioonid ja teised seadusega ettenähtud asutused. Alategevuse partneriks jääb edasi ka Arenguseire Keskus. Laiem valitsusasutuste kaasamine suurendab RITA+ raames tellitud uuringute rakendatavust, kuna poliitikate elluviijad saavad osaleda nii probleemide kaardistamises, uurimisküsimuste püstitamiseks kui ka rakendusühtlusi tulemustele tagasiside andmises.

Partnerite ringi laiendamisest tulenevalt muudetakse ka käskkirja lisa punkte 3.1.1., 5.2.1. ja 6.1.

Punktis 2.1.3.3. sõnastuse järgi saavad probleemipüstituse esitada partner üksinda kui ka mitu partnerit ühiselt. Vältimaks olukorda, kus ministeerium ja selle vastutusalas olev asutus esitavad sarnasel teemal konkureerivaid või hoopis vastandlikke ettepanekuid, peab ministeeriumi vastutusalas olev partner kooskõlastama probleemipüstituse eelnevalt ministeeriumiga, mille vastutusalasse ta kuulub.

Punktis 2.1.3.5. käsitletakse üksnes probleemipüstituse kooskõla nutika spetsialiseerumise valdkondadega. Varasemalt kirjeldas see punkt ka teadus- ja arendustegevuse määratlusele vastavuse hindamist, edaspidi hinnatakse seda punkti 2.1.3.7. kohaselt.

Punktis 2.1.3.6. kirjeldatakse probleemipüstituste hindamiskomisjoni moodustamist. Varasemalt kuulusid hindamiskomisjoni kõigi partnerite juhtkonna liikmed (kokku 13 liiget). Edaspidi on partnerite ring oluliselt laiem (st. kõik valitsusasutused) ja ei ole mõeldav, et kõigi partnerite esindaja oleks komisjonis (nii suur komisjon ei oleks reaalselt tööväimeline). Juhul kui hindamiskomisjonis on üksnes partnerite juhtkonna liikmed, siis paratamatult tekib hindamisel huvide konflikti risk. Lisaks kaasab hindamiskomisjoni töösse teadlased. Edaspidi kuuluvad hindamiskomisjoni koosseisu TAI koordineerimiskogu poolt nimetatud liikmed ja elluviija poolt Eesti Teadusagentuuri Hindamisnõukogu (asendus)liikmete seast valitud teadlased. TAI koordineerimiskogu on ministeeriumite ja ministeeriumite ülese teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika koordineerimiseks haridus- ja teadusministri käskkirjaga valdavalt ministeeriumite teadusnõunikest moodustatud kogu. Alategevus on otseselt suunatud ministeeriumite vajadusest lähtuvate rakendusühtlusi tellimisele ning seetõttu on olemasoleva TAI koordineerimiskogu pädevuse kaasamine probleemipüstituste

hindamisse põhjendatud ja vajalik. Eesti Teadusagentuuri Hindamisinõukogu on Haridus- ja teadusministri poolt kinnitatud eri teadus- ja arendustegevuse valdkondade tunnustatud teadlastest koosnev ekspertnõukogu, kuhu on koondunud erinevate erialade parim teadusekspertiis Eestis. Hindamisse ei kaasata Hindamisinõukogu kui sellist, vaid Hindamiskogu liikmete seast valitakse parimad võimalikud eksperdid. Probleemipüstituste hindamisel osalenud teadlased ei tohi osaleda tellitavate rakendusuuringute läbiviimisel (st. ei tohi olla rakendusuuringu ettepanekus kirjeldatud projekti vastutav täitja, põhitäitja või täitja). Komisjoni isikkoosseis kinnitatakse peale probleemipüstituste laekumist - see annab võimaluse maandada huvide konflikti riski ning kaasata asjakohaste erialade teadlasi. Kindlasti oleks komisjonis TAI koordinatsioonikogu poolt nimetatud liikmeid rohkem kui Eesti Teadusagentuuri Hindamisinõukogu liikmetest teadlasi – juhul kui hindamiskomisjon ei saavuta otsuse tegemisel konsensust, saab määravaks poliitikakujundajate hääli.

Punktis 2.1.3.7. kirjeldatakse probleemipüstituste hindamise kriteeriume. Hindamisel lähtutakse alljärgnevatest kriteeriumitest:

- 1) *probleemi aktuaalsusest, relevantsusest, interdistsiplinaarsusest ning mõjust ühiskonna ja majanduse väljakutsete lahendamisele (hindamiskriteeriumi kaal 50%).* Varasemalt oli sama kriteerium, kuid selle kaal oli 85%
- 2) *probleemi lahendamiseks planeeritava rakendusuuringu eesmärkide saavutamise teadusmahukus ning vastavus teadus- ja arendustegevuse määratlusele (hindamiskriteeriumi kaal 35%).* Tegemist on uue lisanduva kriteeriumiga, millega hinnatakse probleemipüstituses toodud eesmärkide saavutamiseks teadusuuringu läbiviimise põhjendatust. Üksiti hinnatakse selle kriteeriumiga vastavust TA-tegevuse määratlusele, mis võimaldab rakendusuuringu tellimisel kohaldada riigihangete seaduses sätestatud teadus- ja arendustegevuse erandit.
- 3) *Probleemi lahendamise panusest horisontaalsete põhimõtete (võrdsed võimalused, keskkonnakaitse, kliimanetraalsus, regionaalareng) eesmärkide saavutamisele (hindamiskriteeriumi kaal 15%).* Varasemalt oli sama kriteerium.

Detailse hindamisjuhendi kinnitab elluviija, esitades selle eelnevalt partneritele arvamuse avaldamiseks ning rakendusasutusele kooskõlastamiseks (vt. punkt 2.1.3.1.).

Punktis 2.1.3.9. sätestatakse hindamiskriteeriumite lävendid. Varasemalt kehtis lävend koondhindele (st. kui kriteeriumite koondhinne jäi alla 3,0 punkti, siis rakendusuuringuid ei tellitud ning probleemipüstituse menetlemine lõpetati). Edaspidi rakendab lävendit 1) ja 2) kriteeriumi hindele eraldi. Kriteeriumi hinnetele lävendite seadmise tulemusena osutuksid valituks üksnes need probleemipüstitused, mis on riigi jaoks olulised ning mille eesmärkide saavutamiseks on ka teadusuuringud vajalikud. Samas, koondhindele lävendi rakendamine võib tekitada olukorra, kus valituks osutub teaduslikult väga hea ettepanek, kuid selle mõju ühiskonna ja majanduse väljakutsete lahendamisele on väike. Ja ka vastupidi – väljakutse on väga oluline, kuid selle lahendamiseks pole teadusuuring põhjendatud.

2) kriteeriumi lävendi ületanud hinne tähendab üksiti seda, et probleemipüstitus ja selle põhjal algatatud rakendusuuring vastab teadus- ja arendustegevuse määratlusele.

Detailse hindamisjuhendi kinnitab elluviija, esitades selle eelnevalt partneritele arvamuse avaldamiseks ning rakendusasutusele kooskõlastamiseks (vt. punkt 2.1.3.1.).

Punktis 2.1.3.10. täpsustatakse, et rakendusuuringu lähteülesanne koostatakse probleemipüstituse esitanud partneri ja elluviija koostöös, kaasates vajadusel erialaeksperte. Varasema regulatsiooni kohaselt koostas lähteülesande partner (st. ministeerium), oluline on rõhutada, et ka elluviija panus on lähteülesande koostamisel vajalik.

Punktis 2.1.3.12. sätestatakse, et rakendusuuringu teostaja saab olla nõ. positiivselt evalveeritud teadusasutus üksinda või asutuste konsortsium, mille juhtpartneriks on positiivselt evalveeritud teadusasutus. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse kohaselt kuuluksid nende asutuste hulka juriidilised isikud või asutused, rakenduskõrgkoolid ja ülikoolid, mille vähemalt ühe teadus- ja arendustegevuse valdkonna kohta on tehtud positiivne evalveerimisotsus. Käesoleval juhul on nõue, et rakendusuuringu teostaja peab olema Eestis positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutus, põhjendatud teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi ja usaldusväärsuse tagamisega. Evalveerimisega hinnatakse asutuse teadus- ja arendustegevuse kvaliteeti ja jätkusuutlikkust iga seitsme aasta järel võrreldes seda rahvusvaheliselt tunnustatud kriteeriumidega. Lisaks aitab positiivselt evalveeritud asutuste jätkusuutlikkust tagada teadus- ja arendustegevuse rahastamine riigieelarvest. Rakendusuuringu teostajale sellise TA-tegevuse kvaliteediga ja jätkusuutlikkusega seotud nõude/piirangu seadmine on mõistlik ja asjakohane. Evalveerimisega samaväärne rakendusuuringu teostaja TA-tegevuse kvaliteedi kontrollimine hindamise käigus oleks nii rahastajale/hankijale kui ka uuringu teostajale ebamõistlikult koormav.

Varasemalt kehtiva regulatsiooni kohaselt sai uuringut teostada üksnes mitme asutuse konsortsium, edaspidi võib uuringut teostada nii TA-asutus üksinda kui ka konsortsium, mille juhtpartneriks on TA-asutus. Vastavalt muudetakse ka punktile 2.1.3.16. järgnevas tabelis Kriteeriumi 2 Alamkriteeriumi 2.2. kirjeldust ning punktide 2.1.3.13., 2.1.3.23., 2.1.4.1., 2.1.4.3., 2.1.4.4. ja 2.1.4.5. sõnastusi.

Punktis 2.1.3.15. parandatakse loogikaviga: ekspertkomisjoni väliste ekspertide kaasamist saab otsustada ekspertkomisjon, mitte elluviija.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele ja on kooskõlas riigisiseste õigusaktidega.

4. Eelnõu mõjud

Eelnõus tehtavad muudatused ei avalda olulist mõju horisontaalsetele teemadele (regionaalsele arengule, keskkonnahoiule, kodanikuühiskonna arengule, võrdsete võimaluste tagamisele, ühtsele riigivalitsemisele või infoühiskonna edendamisele). Riigile ja maksumaksjale käskkirja rakendamine täiendavaid rahalisi kulusi kaasa ei too – alategevuste eelarveid ei muudeta. Eelnõu rakendamine võimaldab tegevuse vahendite eesmärgipärast ja efektiivsemat kasutamist.

5. Käskkirja kehtivus

Käskkiri hakkab kehtima üldises korras.

6. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks teistele valitsusasutustele, Riigi Tugiteenuste Keskusele, SA-le Eesti Teadusagentuur, positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutustele ja kõrgkoolidele ning ülikoolidele. Ettepanekute ja märkuste kooskõlastustabel on seletuskirja lisa.