



Kultuurikomisjon  
[kultuurikomisjon@riigikogu.ee](mailto:kultuurikomisjon@riigikogu.ee)

17.01.2025 nr 7-7/1/2025

## **Ettepanekud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse eelnõu (TAIKS) 554 SE muutmiseks**

Lp kultuurikomisjoni esimees Heljo Pikhof ja kultuurikomisjoni liikmed

Keemilise- ja Bioloogilise Füüsika Instituut (KBFI) tänab, et kaasate meid teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse eelnõu (TAIKS) 554 SE aruteludesse.

KBFI esitab oma ettepanekud eelnõu muutmiseks. Ettepanekud puudutavad asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse (edaspidi tekstis kui *tegevustoetus*) regulatsiooni – nii (1) toetuse suuruse kujunemist, (2) toetuse eraldamise korda kui ka (3) perioodiks 2025 – 2027 esmakordselt toetuse arvutamist reguleerivaid rakendussätteid. Esitame muudatused teemade kaupa, tuues välja põhjendused, miks eelnõu vajab muutmist ja ka muudatuste täpsed sõnastused.

### **1. Teadus- ja arendustegevuse toetus**

Eelnõu § 21 lg 2 kohaselt jaguneb tegevustoetus baas- ja tulemusrahastuseks ning sama paragrahvi lõiked 3 ja 4 sätestavad baasrahastuse määramise alused ning tulemusrahastuse määramisel arvesse võetavad tulemusnäitajad.

Kuivõrd põhiseaduse kohaselt võib teadusasutuse autonoomiat piirata vaid seadusega ning arvestades sealjuures riigieelarvelise tegevustoetuse mõju teadusasutuste toimimisele ja seeläbi riivet teadusasutuste autonoomiale, peab tegevustoetuse regulatsioon olema lahti kirjutatud seaduse tasemel. Vajadusel võib täitevvõimule volitada täpsustavate normide ja korralduslike reeglite kehtestamist.

Seepärast teeme kõrgharidusseaduse § 41 lg 2 eeskujul ettepaneku sätestada seaduse tasemel, milline on baas- ja tulemusrahastuse vahetegur tegevustoetuses (eelnõule lisatud määruse kavandis on see 70/30) ning avada täiendavalt, mida peetakse silmas erinevate tulemusnäitajate all. Tulemusnäitajate täpsustamise ning iga näitaja osakaalu määramise saab volitada määruse tasemele.

Eelnõus § 21 lg 5 on ministrile antud õigus teadusasutuse baasrahastuse osakaalu suurust muuta, võttes arvesse asutusele eraldatavat siht- või süsteemitoetust ja asutuse ümberkorraldamise või liitmise tulemusel toimunud muutusi. Eelnõu sõnastus ei näi võimaldavat ministril teadusasutuse baasrahastuse osakaalu suuruse määramisel ettevaatavalt arvesse võtta tulevikus kavandatud

arenguid, mistõttu teeme ettepaneku muuta sõnastust selliselt, et minister võib rahalisi vahendeid muuta ka vaatega tulevikku, kui asutused planeerivad muudatusi.

Eelnõust ei selgu, kas ja mil määral kaetakse tegevustoetuses teadusasutuse infrastruktuurikulud. Seepärast teeme ettepaneku täiendada eelnõu normiga, mille alusel makstakse infrastruktuurikulusid süsteemitoetusena, kui neid kulusid ei kata tegevustoetus. Kehtiva seaduse alusel on baasfinantseerimine oma olemuselt tervikuna tulemusrahastus, mis ei võta arvesse KBFI-sarnase teadusasutuse tegelikke vajadusi ei infrastruktuuri ega haldusaparaadi ülalpidamise seisukohalt ning näiteks KBFI pole infrastruktuurikulude katmise toetuseks saanud mingeid riigieelarvelisi vahendeid (hoolimata kehtivas seaduses sätestatud õiguslikust alusest – vt TAKS § 18 lg 3).

### **Muudatusettepanekud** (muudetud kohad alla joonitud):

1.1. Muuta eelnõu § 21 lg 2 ja sõnastada järgmiselt:

„(2) Riigieelarves asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuseks ette nähtud vahendite kogumahust eraldatakse vähemalt 70 protsenti baasrahastuseks ja kuni 30 protsenti tulemusrahastuseks.“

***Selgitus:** teadusasutuse autonoomiat finantsvahenditega oluliselt mõjutava normi peab sätestama seaduses, kuivõrd põhiseaduse kohaselt võib teadusasutuse autonoomiat piirata vaid seadusega.*

1.2. Muuta eelnõu § 21 lg 4 ja sõnastada järgmiselt:

„(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud tulemusrahastamisel võetakse arvesse asutuse seniste kohustuste täitmist ja järgmisi tulemusnäitajaid:

- 1) teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi ning tulemuslikkuse näitajad, sealhulgas teadusartiklite, monograafiate ja patentide näitajad;
- 2) teadlaste järelkasvu näitajad, sealhulgas kaitstud doktoritööde näitajad;
- 3) ühiskonna arengu toetamise ja teadmussiirde näitajad, sealhulgas sõlmitud lepingute ja saadud tulude näitajad.

***Selgitus:** tulemusnäitajad on aluseks teadusasutustele tulemusrahastamise suuruse määramisel, mistõttu tuleb arvesse võetavad näitajad reguleerida seaduse tasandil. Täitevvoimule võib anda volituse nende näitajate täpsustamiseks ning näitajatele osakaalude määramiseks (vt p 1.3).*

1.3. Täiendada eelnõu § 21 uue lõikega ja sõnastada järgmiselt:

„(...) Tulemusrahastuses arvesse võetavate tulemusnäitajate täpsustus, nende osakaalud ja tulemusrahastuse arvestamise alused kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“

***Selgitus:** kui tulemusnäitajate loetelu tuuakse seaduse tasemele, võib määruuses volitada tulemusnäitajate täpsustamist ning neile osakaalude määramist.*

1.4. Muuta eelnõu § 21 lg 5 ja sõnastada järgmiselt:

„(5) Teadus- ja arendustegevuse või innovatsiooni valdkonna eest vastutava ministri otsusel võib käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel saadud osakaalusid muuta, võttes arvesse:

- 1) asutusele eraldatud siht- ja süsteemitoetust;
- 2) asutuse tegevuse ümberkorraldamisest, liitmisest või arengust tulenevaid muutusi.

***Selgitus:** Muudatus loob õigusliku selguse, et käesoleva paragrahvi lg 3 alusel saadud osakaalusid võib vastava ministri otsusega muuta. Senine sõnastus jättis ebaselgeks, missugune õiguslik tähendus on lg 3 alusel leitavatel osakaaludel ja kas lg 5 tähendab nende muutmist. Lisaks annab lg 5 p 2 muudatus hädavajaliku võimaluse rahalisi vahendeid ümber suunata vaatega tulevikku (milleks eelarve ju ongi mõeldud), lähtudes asutuse planeeritud ümberkorraldustest, liitmisest või muust rahastust mõjutavast arengust.*

1.5. Täiendada eelnõu § 24 uue lõikega ja sõnastada järgmiselt:

„(...) Riigi teadus- ja arendusametuse ning avalik-õigusliku juriidilise isikuna tegutseva teadus- ja arendusametuse toimimiseks vajalikud infrastruktuurikulud, mida ei kaeta tegevustoetusest, kaetakse riigieelarvest süsteemitoetusena teadus- ja arendustegevuse valdkonna eest vastutava ministriumide eelarvest.“

***Selgitus:** eelnõust ei selgu, kas ja mil määral toetatakse teadusametuste infrastruktuurikulude katmist, mis on vajalikud teadusametuse jätkusuutlikuks toimimiseks. Ettepanek lähtub kehtiva seaduse § 18-st ning näeb ette infrastruktuurikulude katmise süsteemitoetusest juhul, kui neid ei kaeta tegevustoetusest.*

## 2. Tegevustoetuse eraldamine

Eelnõu § 21 lg 12 kohaselt eraldatakse ülikoolidele ja juriidilise isikuna tegutsevatele teadus- ja arendusametustele tegevustoetus lepinguga, kuid ei täpsustata, mil viisil ning millise lepinguga. Kõrgharidusvaldkonnas on pikaajaliselt toimunud ja praktikas end hästi õigustanud riigi ja ülikoolide vahel läbirääkimiste teel halduslepingute sõlmimine kõrghariduse tegevustoetuse eraldamiseks. Teeme ettepaneku sätestada TAIKSis analoogiline regulatsioon teadusametuste tegevustoetuse eraldamiseks. See võimaldab lepingu läbirääkimiste käigus võtta arvesse nii riigi vajadusi kui teadusametuste ülesandeid ja eesmärgi, lihtsustab läbirääkimisi ülikoolidega, sest tegemist on kõrghariduse tegevustoetuse eraldamisega sama protseduuriga ning kohtleb ühetaoliselt kõiki juriidilise isikuna tegutsevaid teadusametusi (riigi teadusametustele ja rakendusõiguskoolidele, kes on ministriumide haldusalas, määratakse tegevustoetus ministri käskkirjaga).

Kehtiva teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 14 lg 8 sätestab võimaluse riigi- või avalik-õiguslikule teadusametusele, kellel tekib järsk eelarvelangus, toetada neid teatud tingimustel erandkorras, et tagada ametuse jõudmine taas seisundisse, kus majandatakse ise ja täiendav rahastaja sekkumine ei ole vajalik. Sätet on praktikas ka rakendatud (Kirjandusmuuseum) ning teeme ettepaneku sama sätte lisada ka TAIKSis.

**Muudatusettepanekud** (muudetud kohad on alla joonitud):

2.1. Täiendada eelnõu § 21 uute lõigetega 6-9 (ettepaneku arvestamisel muutub järgnevate lõigete numeratsioon) ja sõnastada need järgmiselt:

„(6) Valdkonna eest vastutav minister sõlmib ülikooli ja juriidilise isikuna tegutseva teadus- ja arendusametusega kolmeks kuni viieks aastaks halduslepingu, kus lepitakse kokku ülikooli ja teadus- ja arendusametuse missioonist, seaduses ja põhikirjas sätestatud eesmärkidest ja riigi vajadustest lähtuvad kohustused ning nende täitmiseks toetuste määramine.“

(7) Halduslepingu lisana sõlmitakse ülikoolile ja juriidilise isikuna tegutsevatele teadus- ja arendusametusele toetuste eraldamiseks igal kalendriaastal rahastuskokkulepe.

(8) Halduslepingus lepitakse kokku:

1) ülikooli ja juriidilise isikuna tegutseva teadus- ja arendusametuse peamised kohustused seoses teadus- ja arendustegevuse ulatuse, järjepidevuse, kvaliteedi ja tulemuslikkusega ning tegevustoetuse, sihttoetuse ja süsteemitoetuse eesmärgid;

2) vajaduse korral muude vahendite määramise tingimused;

3) aruandluse vorm.

(9) Ülikooli ja juriidilise isikuna teguseva teadus- ja arendusasutusega sõlmitava halduslepingu ja rahastuskokkuleppe üle peab valdkonna eest vastutav minister ülikooli ja juriidilise isikuna teguseva teadus- ja arendusasutusega läbirääkimisi, juhindudes riigi strateegilistest eesmärkidest ning võttes arvesse ülikooli ja teadusasutuse missiooni, eesmärgi ja ülesandeid, ministriumide, omavalitsusüksuste liitude, registreeritud kutse- ja erialaliitude, Teaduste Akadeemia, ülikoolide ja teadus- ja arendusasutuste ettepanekuid ning teadus- ja arendustegevuseks riigieelarves ettenähtud vahendeid.“

***Selgitus:** muudatustega täpsustatakse tegevustoetuse eraldamiseks lepingu sõlmimise korda ning sisu.*

**2.2.** Muuta eelnõu § 21 lõiget 6 (uues numeratsioonis lg 10) ja sõnastada järgmiselt:

„(10) Asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse iga-aastase jaotuse riigiasutusena tegutsevale teadus- ja arendusasutusele ja evalveeritud rakenduskõrgkoolile kinnitab teadus- ja arendustegevuse valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga.“

***Selgitus:** sättest jäetakse välja ülikoolid ja juriidiliste isikutena tegutsevad teadusasutused, kellega tegevustoetuse eraldamiseks sõlmitakse haldusleping.*

**2.3.** Täiendada eelnõu § 21 uue lõikega ja sõnastada järgmiselt:

„(...) Riigi või avalik-õiguslikule teadus- ja arendusasutusele tagatakse igal aastal rahastamine vähemalt 85 protsendi ulatuses eelneva kolme aasta tegevustoetuste kogumahu keskmisest. Tagatise rakendamise täpsemad tingimused ja kord sätestatakse käesoleva paragrahvi lõike 13 alusel kehtestatud määrusega.“

***Selgitus:** kehtiva TAKSi 14 lg 8 analoogia alusel teadusasutuse tegevuse jätkusuutlikkuse tagamise säte.*

### **3. Tegevustoetusele ülemineku alused (rakendussätted)**

Esmakordselt teaduse tegevustoetusele üleminekul on oluline tagada, et seni eraldatud baasfinantseeringut ei arvutataks formaalselt ümber uue tegevustoetuse baasrahastuse komponendiks. Senine baasfinantseerimine oli oma olemuselt tulemuspõhine, arvutamise aluseks on sisuliselt samad näidikud, mis uues tegevustoetuses on tulemusnäidikud ning see ei taga asutuste tegevuse üldkulude katmist toetamist ega jätkusuutlikku toimimist. Üleminekul tuleb arvesse võtta, et erinevad teadusasutused on saanud erinevaid toetusi oma infrastruktuurikulude katmiseks. Riigiteadusasutuste üldkulude katmist on toetanud riik kui asutuste pidaja. Ülikoolid on üheaegselt nii kõrgharidus- kui teadusasutused ning nende üldkulusid on võimaldanud katta kõrghariduse tegevustoetus. Avalik-õiguslikule teadusasutusele KBFI-le on seni riigieelarvelistest vahenditest eraldatud vaid baasfinantseerimise vahendeid, kuid üldkulude katmiseks ja asutuse jätkusuutlikuks toimimiseks toetust eraldatud ei ole (hoolimata asjaolust, et kehtivat seadust täiendati 2019. a sättega, mis võimaldas katta baasfinantseerimisest ka infrastruktuuri ajakohastamiseks, täiendamiseks ja ülalpidamiseks kantud kulusid – vt TAKS § 2 p 3).

Seepärast peame õiguselguse huvides vajalikuks sõnastada eelnõu § 31 lõigetes 2-4 täpsemalt, mida peetakse silmas sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud "sama liiki toetuse" all erinevate teadusasutuste vaates. Kulud, mille katmise toetamiseks baasrahastuse komponent on mõeldud (sh infrastruktuuri ülalpidamise ja arendamise kulud, minimaalse haldusaparaadi ülalpidamise kulud jmt), tuleb kõigi teadusasutustega läbi rääkida nii, et tegevustoetuse suuruse kujundamise algtingimused oleksid kõikide asutuste lõikes võrreldavad ja adekvaatsed ning teadusasutusi koheldaks võrdselt.

**Muudatusettepanek** (muudetud kohad on alla joonitud):

**3.1.** Muuta eelnõu § 31 tekst ja sõnastada järgmiselt:

„(1) Käesoleva seaduse §-s 21 sätestatud asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse baasrahastuse arvestamisel aastateks 2025–2027 võetakse halduslepingu sõlmimise läbirääkimistel aluseks teadus- ja arendusasutusele, ülikoolile või evalveeritud rakenduskõrgkoolile asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse määramise kalendriaastale eelneva kolme kalendriaasta jooksul eraldatud sama liiki toetuste ja baasfinantseerimise summat osakaaluna samal perioodil teadus- ja arendusasutusele, ülikoolile või evalveeritud rakenduskõrgkoolile eraldatud asutuse teadus- ja arendustegevuse toetuse ja baasfinantseerimise kogumahust.

(2) Käesoleva paragrahvi esimeses lauses nimetatud sama liiki toetuse all peetakse riigi teadus- ja arendusasutuste ning ülikoolide puhul silmas neile varem eraldatud riigieelarvelisi vahendeid asutuse jätkusuutlikuks toimimise toetamiseks (sh enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse (edaspidi TAKS) alusel eraldatud baasfinantseerimist, uurimistoetusi, teaduse- ja arendustegevuse sihttoetusi, infrastruktuurikulude toetust jms).

(3) Evalveeritud rakenduskõrgkoolide puhul peetakse sama liiki toetusena silmas neile varem eraldatud teadus- ja arendustegevuse sihttoetust.

(4) Avalik-õigusliku teadusasutuse puhul võetakse halduslepingu sõlmimise läbirääkimistel baasrahastuse arvestamisel aastateks 2025-2027 lisaks varasemalt TAKS alusel eraldatud sama liiki toetusele aluseks ka asutuse põhikirjaliste ja riigi poolt seadusega neile pandud ülesannete täitmiseks vajalikke kulusid ning asutuse jätkusuutlikuks toimimiseks ja ülalpidamiseks vajalikke teiste teadusasutustega võrreldavaid kulusid, sh kulusid vajaliku infrastruktuuri ülalpidamiseks.“

#### 4. Eelnõu mõisted

Teeme ettepaneku muuta loodavate toetuste mõisted keeleliselt selgemaks ja lihtsamini hoomatavaks ning sõnastada eelnõu mõisted järgmiselt:

4.1. mõiste „*asutuse teadus- ja arendustegevuse toetus*“ asemel teeme ettepaneku kasutada eelnõus läbivalt mõistet „**tegevustoetus**“ (vrd KHaS § 41),

4.2. mõiste „*riiklik uurimistoetus*“ asemel paneme ette kasutada eelnõus läbivalt mõistet „**uurimistoetus**“,

4.3. mõiste „*teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni sihttoetus*“ asemel paneme ette kasutada eelnõus läbivalt mõistet „**sihttoetus**“ (vrd KHaS § 42),

4.4. mõiste „*teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni süsteemitoetus*“ asemel paneme ette kasutada eelnõus läbivalt mõistet „**süsteemitoetus**“,

4.5. mõiste „*ettevõtja teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni toetus*“ asemel paneme ette kasutada eelnõus läbivalt mõistet „**ettevõtja toetus**“.

*Selgitus:* HÕNTE § 15 lg 2 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228#para15>).

Urmas Nagel, direktor

/allkirjastatud digitaalselt/