

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna reguleerimiseks teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus uue terviktekstina. Olemasolev teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus tunnistatakse kehtetuks. Eelnõu kohaselt sätestatakse teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses teadus- ja arendustegevuse riikliku korraldamise, teadus- ja arendusasutuste tegevuse ja kvaliteedi hindamise ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamise alused.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ettevalmistamisele eelnenud aruteludes osalesid selleks moodustatud juhtrühm ning 6 erinevat töörühma. Arvesse on võetud Teaduspoliitika ja Innovatsioonipoliitika komisjoni ning Teadus- ja Arendusnõukogu suuniseid. Eelnõu ja seletuskirja koostasid Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud Mariann Saaliste (teadus- ja arendustegevuse poliitika osakonna peaekspert), Katrin Pihor (teadus- ja arendustegevuse poliitika osakonna juhataja), Sander Pelisaar (õiguspoliitika osakonna õigusnõunik), Kairi Värvi (teadus- ja arendustegevuse poliitika osakonna nõunik), Martin Eessalu (teadus- ja arendustegevuse poliitika osakonna teadustaristu valdkonna juht), Katrin Mandra (teadus- ja arendustegevuse poliitika osakonna peaekspert), Raina Loom (õiguspoliitika osakonna juhataja). Eelnõu on läbinud keelelise toimetamise.

1.3. Märkused

Eelnõu koostamisel läbiti järgmised tegevusetapid:

- 2020. aasta kevadel alustas Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi HTM) teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse uuendamise protsessi, paludes ministeeriumilt, teadus- ja arendusasutustelt, kõrgkoolidelt, erialaliitidelt ning teistelt partneritelt ettepanekuid seaduse kaasajastamiseks.
- 2020. aasta oktoobris moodustas haridus- ja teadusminister partnerite esindajatest teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise juhtrühma, mille töö eesmärk on töötada läbi põhiprobleemid ja pakkuda välja võimalikud lahendusvariandid, tuvastada analüüside ja uuringute vajadus, samuti erinevate lahendustega kaasnev ressursikulu ning anda sisend seaduse väljatöötamiskavatsusse. 2020. aasta oktoobris toimus juhtrühma esimene koosolek, mille käigus arutati läbi seaduse muutmise lähtekohad ning lepiti kokku peamised aruteluteemad.
- 2021. aasta jaanuaris arutas juhtrühm töörühmade töö tulemusena koondatud seaduse muutmisevajadusi ja võimalikke lahendusi.
- Lisaks juhtrühmale moodustati asutuste esindajatest kuus erinevat töörühma. Teemade valikul võeti aluseks partneritelt laekunud ettepanekud. Teemaatilised töörühmad on järgmised: teadus- ja arendustegevuse riikliku korraldamise töörühm, teadus- ja arendustegevuse rahastamise töörühm, teadus- ja arendusasutuste tegevuse töörühm, teaduseetika töörühm, avatud teaduse töörühm ning seaduse üldise ülesehituse töörühm.

- Töörühmade töö tulemuste põhjal valmis mais 2021 seaduse väljatöötamiskavatsus. Väljatöötamiskavatsuses toodud probleemid ja võimalikud lahendusvariandid on heaks kiidetud teaduspoliitika komisjoni ning Teadus- ja Arendusnõukogu poolt. Väljatöötamiskavatsus saadeti juunis 2021 huvirühmadele tagasiside saamiseks.
- Väljatöötamiskavatsuse ning sellele laekunud tagasiside põhjal valmis seaduse eelnõu ning seletuskirja tekst.
- Eelnõu teksti arutati 2022. aasta I poolaastal töörühmades, teaduspoliitika ja innovatsioonipoliitika komisjonis, samuti Teadus- ja Arendusnõukogus. Laekunud ettepanekute põhjal täiendati eelnõu ja seletuskirja teksti ning valmisid rakendusaktide mustandid.

Teadus- ja arendustegevuse seadust puudutavad materjalid on kättesaadavad HTM kodulehel <https://www.hm.ee/et/taks>.

2. Seaduse eesmärk

Senine teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus (TAKS) võeti vastu 1997. aastal ning käesoleva seaduse muutmise protsessi alguseks on seda muudetud üle 20 korra. Kuigi seadust on pidevalt kaasajastatud, on paljude muudatuste tulemusel seaduse fookus hajunud, seadus on raskesti jälgitav ja vajab seetõttu tervikuna korrastamist. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse viimane kehtiv redaktsioon jõustus 1. septembril 2019.

TAKSiga 90-ndatel loodud teadus- ja arendustegevuse riiklik juhtimissüsteem ei ole tänapäeva oludes enam piisavalt tõhus ega mõjus. Juhtimissüsteem peaks edaspidi toetama teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika sidusust ja mõjusust, et toetada majanduslike ja ühiskondlike eesmärkide saavutamist, sh majandusstruktuuri muutmist. Senine rahastamismudel ei toeta riigi ootuste kajastamist teadussuundade arengule ja oodatavatele tulemustele lähtuvalt riigi seatud prioriteetidest. Teadus- ja arendustegevuse rahastamine erinevate osapoolte poolt on ebaselge, samuti on ebaselge rahastamisvahendite otstarve ja ligipääs neile. Seaduses on kajastamata teaduseetika ja avatud teaduse korraldamise teemad ning osapoolte vastutus.

Nendel põhjustel on algatatud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse uuendamine. Seaduse uuendamise eesmärkideks on korrastada seadus tervikuna ning viia seadus kooskõlla muutunud ootustega TA-le, täpsustada seaduses TA rahastamise põhimõtteid ning võimaldada TA rahastamises senisest rohkem tulemusjuhtimist ning suunatust. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seadus jääb alles eraldiseisva seadusena, olles üldseadus teadus- ja arendustegevusega tegelevate asutuste jaoks. Seetõttu on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduses lähtutud printsiibist, et seadus oleks iseseisvalt loetav. Seaduses sätestatakse selgemalt teadus- ja arendustegevuse süsteemi osapooled, nende rollid ja vastutus süsteemis. Seaduse koostamisel lähtutakse õigusloome heast tavast. Reguleeritakse minimaalselt vajalik ning keskendutakse lubava ja soosiva, mitte keelava raamistiku loomisele.

2.1. Kehtiv regulatsioon, seotud strategiad ja arengukavad

TAKSis sätestatu tugineb põhiseadusele, mille § 38 sätestab, et teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad ning ülikoolid ja teadusasutused on seaduses ettenähtud piires autonoomsed. Akadeemilise vabaduse põhiline eesmärk on teadmiste saamine ning levitamine ning vabadus peab tagama, et teadlane lähtuks oma töös teaduslikust meetodikast, mitte poliitilisest, ühiskondlikust, majanduslikust ja muust välisest survest. Akadeemilise vabaduse isikulises kaitsealas on nii teadlased kui ka teadusasutused ja ülikoolid. Akadeemilist vabadust võib

piirata muude põhiseaduslike väärtuste kaitsmiseks, nt inimväärikus või loomade julma kohtlemise keeld¹.

Ülikooli ja teadusasutuse autonoomia tähendab seda, et taolisel asutusel peab olema avar enesekorraldusõigus. See õigus kaitseb ülikooli ja teadusasutusi välise, iseäranis riigi liigse sekkumise eest ning toimib ühtlasi institutsionaalse garantiina. Institutsionaalne autonoomia tähendab piisavat iseseisvust osas, mis puudutab sisemist organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri, ressursside asutusesisest jagamist ja ressursside hankimist erasektorist, oma töötajaskonna värbamist ning tingimuste seadmist õppetöös, eriti aga teadus- ja õpetustegevuse vabadust.

Autonoomia kaitsmise kõrval paneb põhiseaduse § 38 lg 2 seadusandjale kohustuse ülikoolide ja teadusasutuste korraldust reguleerida. Lihtreservatsioonist tulenevalt on seadusandjal märkimisväärne otsustusruum. Piiranguks peab eksisteerima piisav õigustus. Näiteks on riigil õigus teadusasutuse tegevust suunata rahastamisprioriteetide kindlaksmääramise teel. Õigustavaks asjaoluks on riigi huvi tagada teadus- ja arendustegevus riigi majanduse ja teiste oluliste valdkondade seisukohalt prioriteetsetes valdkondades². Kaaluka avaliku huvi tõttu on lubatav riiklik järelevalve ülikoolide üle, nende evalveerimine jm kvaliteedi kontrollimine. Kvaliteedi hindamisel on paratamatu kriteeriumide avatus, seadusega ei ole võimalik jäigalt fikseerida eeldusi, millest lähtudes teadusasutus evalveerituks loetakse³. PS § 38 lg 2 nõuab, et ülikoolide ja teadusasutuste korraldus tagaks piisava rahastamise ning määratleks riikliku rahastamise tingimused. Nii akadeemiline vabadus kui ka institutsionaalne autonoomia ei oleks täielikud, kui teadlastel, ülikoolidel ja teadusasutustel puuduksid vahendid teadusuuringute tegemiseks ning õpetamiseks. Alus- ja rakendusuuringute erisusi arvestades on riigil kohustus toetada alusuuringute tegemist teadusasutustes, sest nendeks uuringuteks erasektorist vahendite leidmine ei ole tõenäoline. Sama kehtib rahvusteaduste kohta, mille edendamine on Eesti rahvuskultuuri ja omariikluse püsijäämise eeldus⁴.

Teaduseetika ja hea teadustava sätete puhul lähtutakse muuhulgas põhiseaduse §-st 18, mis sätestab, et kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele. Meditsiini- ja teaduskatsed on lubatud, kui neisse kaasatud inimesed on vabad oma valikus katses osaleda. Rahvusvahelisel tasandil on oluliseks õiguslikult siduvaks dokumendiks, mis reguleerib bioloogia ning meditsiinivaldkonna uuringuid, inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon (nn Oviedo konventsioon, ETS No.164). Oviedo konventsiooni art-s 16 on katsealuse isiku kaitseks loetletud tingimused, millele peab vastama inimesel teostatav uuring. Muu hulgas on nõutud, et mitme eriala asjatundjad oleks hinnanud uuringu eetilist külge ning uuringukava oleks kinnitanud pädev instants (Oviedo konventsiooni art 16(iii)). Konventsiooni seletuskirja kohaselt peab uuringu eetilisele poolele hinnangu andmisel lähtuma Oviedo konventsiooni art-s 2 sätestatud põhimõttest, et inimese huvid ja heaolu kaaluvad üles puhtühiskondlikud ning -teaduslikud huvid. Uuringu eetilise hinnangu näiteks nõutav Euroopa Liidu teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020“ kaudu rahastuse saamiseks. Eestis tehtavateks ravimiuuringuteks on vaja saada kliiniliste uuringute eetikakomitee kooskõlastus (RavS § 99²)⁵.

Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 58 on sätestatud HTMi valitsemisala, sealhulgas teaduspoliitika kavandamine ja vastava valdkonna korraldamine ning õigusaktide eelnõude koostamine, ning §-s 63 MKMi valitsemisala, sealhulgas tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon. Teadus- ja arendustegevus toimub sisuliselt ka teiste ministriumide ja nende

¹ <https://pohiseadus.ee/sisu/3509>, kommentaarid 8, 10

² <https://pohiseadus.ee/sisu/3509>, kommentaar 22

³ <https://pohiseadus.ee/sisu/3509>, kommentaar 24

⁴ <https://pohiseadus.ee/sisu/3509>, kommentaar 25

⁵ <https://pohiseadus.ee/sisu/3489>, kommentaar 46

valitsemisalade asutustes. Täidesaatva riigivõimu ülene teaduspoliitika kavandamine on aga HTMi pädevuses.

Teadus- ja arendustegevuse korraldust reguleerib TAKS, mis määratleb teadus- ja arendustegevuse korralduse alused, kindlustab teadus- ja tehnoloogialoome kui eesti kultuuri ja majanduse koostisosa säilimise ning edasise arengu õiguslikud alused. Seadus koosneb viiest peatükist: üldsätted, teadus- ja arendustegevuse riiklik korraldamine, teadus- ja arendusasutuste peatükk, teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni finantseerimise ning rakendussätete peatükk.

Teadus- ja arendustegevust puudutavaid norme on ka kõrgharidusseaduses (KHS), mille 5. peatükk käsitleb akadeemiliste töötajate ametikohti, töösuhteid, atesteerimist, vaba semestrit, puhkust ja emeriteerumist. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusega on seotud 25 rakendusakti, neist 4 Vabariigi Valitsuse määrust ning 21 ministri tasandi määrust (millest omakorda 15 haridus- ja teadusministri määrust).

Teadus- ja arendustegevuse valdkonna strateegiliseks alusdokumendiks on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni ja ettevõtluse arengukava 2021–2035⁶ (edaspidi TAIE strateegia), kus lisaks teadus- ja arendustegevusele käsitletakse ühises raamistikus ka innovatsiooni ja ettevõtlust, loomaks nende valdkondade vahel senisega võrreldes rohkem sünergiat ja sidusust. TAIE strateegia üldeesmärk on Eesti teaduse, arendustegevuse, innovatsiooni ja ettevõtluse koostoimes Eesti ühiskonna heaolu ja majanduse tootlikkuse suurendamine, pakkudes konkurentsivõimelisi ja kestlikke lahendusi Eesti ja maailma arenguvajadustele. TAIE strateegia panustab omakorda riikliku strateegia „Eesti 2035“ eesmärkide täitmisel, kus muuhulgas on sihtidena sõnastatud Eesti arenguvajaduste lahendamine ning tootlikkuse ja lisandväärtuse kasv.

2.2. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse kavandatav struktuur

Eelnõu koostamisel on lähtutud sellest, et teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse ülesehitus oleks võimalikult õigusselge ning et reguleeritud oleks ainult minimaalselt vajalik. Erinevad teemad on koondatud terviklikesse peatükkidesse. Teemad, mis ei vaja reguleerimist seaduse tasandil, on reguleeritud alamaktides. Seaduse keskmes on erinevate osapoolte rollid teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korraldamisel ja läbiviimisel, samuti teadussüsteemi rahastamine. Seaduses käsitletakse innovatsioonisüsteemi koostoimes teadus- ja arendustegevuse korraldamise süsteemiga ning kavandatav juhtimissüsteem toetab teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika sidusust ja mõjusust majanduslike ja ühiskondlike eesmärkide saavutamisel.

Käesoleva seaduse jõustumise järel tunnistatakse kehtetuks teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus ning kehtestatakse käesolev seadus uue terviktekstina.

Kavandatavas teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses on 5 peatükki:

1. Üldsätted
2. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riiklik korraldamine
3. Teadus- ja arendusasutused
4. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni finantseerimine
5. Rakendussätted.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

⁶ <https://www.hm.ee/et/TAIE-2035>

Eelnõu koosneb viiest peatükist ja kahekümne seitsmest paragrahvist. Esimeses peatükis on välja toodud üldsätted. Teises peatükis selgitatakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riiklikku korraldust ning erinevate osapoolte ülesandeid seoses teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni korraldusega. Kolmandas peatükis on välja toodud teadus- ja arendusasutusi puudutav regulatsioon. Neljandas peatükis on käsitletud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni finantseerimist. Viiendas peatükis on välja toodud seaduse rakendamise seaduse seadusega seonduv.

3.1. Üldsätted

Esimeses peatükis sätestatakse seaduse reguleerimisala ja kohaldamisala, olulisemad teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniga seotud mõisted ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni põhimõtted.

Seaduses on lähtutud Eesti Vabariigi põhiseadusest, eelkõige §-s 38 sätestatust. Nimetatud paragrahvis on sätestatud, et teadus ja selle õpetused on vabad ning teadusasutused autonoomsed. Samuti lähtutakse §-s 18 sätestatust, mille kohaselt ei tohi kedagi tema vaba tahte vastaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele.

Eelnõu § 1 - Reguleerimisala ja kohaldamisala

Eelnõu § 1 sätestab seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus sätestab teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riikliku korralduse, rahastamise ja järelevalve alused.

Eelnõu § 2 - Mõisted

Mõistete paragrahvis on defineeritud seaduses kasutatud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniga seotud olulisemad mõisted, mida ei ole otseselt käsitletud teistes seaduse paragrahvides. Mõistete defineerimisel on võimalusel lähtutud rahvusvaheliselt tunnustatud ning laialt kasutuses olevatest dokumentidest, nagu näiteks OECD Frascati käsiraamat⁷ ning teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistikust⁸.

Innovatsiooni all mõistetakse eelnõus teadus- ja tehnoloogilisel arendustegevusel põhinevat innovatsiooni, mis kuulub ka rahvusvahelises mõisteruumis teadus- ja arendustegevuse alla. Seadusega pannakse teadus- ja arendustegevusel põhineva innovatsiooni korraldamise vastutus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, ning innovatsioonipoliitika elluviimise vastutus, sh teenuste pakkumine, pannakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nimetatud sihtasutusele. Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ühiselt vastutavad teadus- ja arendustegevuse korralduse, sealhulgas innovatsiooni korralduse tervikliku toimimise eest. Seadusega hõlmatud teadus- ja arendustegevus on seotud 1 protsendi kuludega SKP-st.

Eelnõu § 3 - Teadus- ja arendustegevuse põhimõtted

Paragrahvis sätestatakse põhimõtted, mis kehtivad kõikidele teadus- ja arendustegevusega seotud osapooltele. Põhiseaduse §-s 38 on sätestatud põhimõte, et teadus ja selle õpetused on vabad, ning seaduses on täpsustatud, mida akadeemilise vabaduse all silmas on peetud. Teadlasel on vabadus iseseisvalt valida uurimisteemasid ja meetodeid, vabadus avaldada teadustöö tulemusi ning neid vabalt levitada. See tähendab, et teadlane peab oma töös lähtuma

⁷ https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2015_9789264239012-en#page1

⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

teaduslikust metoodikast, mitte poliitilisest, ühiskondlikust, majanduslikust jm välisest survest. Teadustegevuse sisu ja tulemusi ei tohi suunata ühiskondlik-poliitiline kasuarvestus⁹.

Teiseks on seadusesse toodud põhimõte, mille kohaselt teadus- ja arendustegevuse puhul tuleb osapooltel arvestada üldtunnustatud teaduseetika normide ja teaduse hea tavaga. Teaduseetika täpsem regulatsioon kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri määrusega.

Kolmandaks teadus- ja arendustegevuse põhimõtteks on avalikest vahenditest rahastatud teadus- ja arendustegevuse tulemuste ja andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemine. See tähendab, et avaliku rahastuse toel loodud teadus- ja arendustegevuse tulemused ning väljundid, mis üldjuhul tähendab teaduspublikatsioone ja -andmeid, on vaikimisi avalikkusele kättesaadavad. Eranditeks on juhud, kus tulemusi ei saa avalikuks teha eriliiki isikuandmete, intellektuaalomandi või ärisaladuse kaitse tõttu või kui mõni muu õigusakt välistab tulemuste avalikustamise. Täpsemad tingimused teadustulemuste avalikustamise kohta sätestatakse dokumendis „Avatud teaduse põhimõtted“, mille kinnitab haridus- ja teadusminister. Põhimõtted kehtestatakse pehme regulatsioonina, mis on ühenduslüliks TAKSi ning TAIE arengukava vahel, eesmärgiga toetada avatud teaduse põhimõtete rakendamist, et parandada teadustulemuste ja andmete kättesaadavust ja kasutamist nii teadlaste, ettevõtjate kui kodanike poolt. Põhimõtteid ei ole mõistlik kehtestada määruse vm õigusaktina, kuna selles on nii regulatiivse kui pigem sisulisema iseloomuga tegevusi ja eesmärgid: ühelt poolt teaduspublikatsioonide ja -andmete kättesaadavaks tegemise tingimused, teisalt eesmärgid avatud teadusega seotud kommunikatsioonis, oskuste arendamises ja teadustöö hindamises.

Need põhimõtted ei kehti ainult teadus- ja arendustegevuse läbiviijatele, st teadlastele, vaid puudutavad ka teisi süsteemi osapooli, kes peavad nende põhimõtetega arvestama teadus- ja arendustegevuse ja innovatsioonipoliitika kujundamisel, teadus- ja arendustegevuse finantseerimisel ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni meetmete kujundamisel – teadus- ja arendustegevust läbi viiv asutus, rahastav organisatsioon, riik.

3.2. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riiklik korraldamine

Eelnõu väljatöötamise käigus sõnastati seaduse muutmise eesmärgina sellise regulatsiooni kujundamine, mis võimaldaks suurendada teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (edaspidi TAI) poliitika mõju ja toetust riigi strateegiates sätestatud majanduslike ja ühiskondlike eesmärkide saavutamisele, sh majandusstruktuuri muutmisele. Muudatused toetavad TAI süsteemi juhtimise senisest suuremat sidusust ja koordineeritust. Süsteemi osaliste vastutus ja ülesanded moodustavad seaduse vaates ühtse terviku. TAI riikliku korraldamise osapoolte all mõeldakse asutusi ja institutsioone, kes suunavad ja rakendavad TAI poliitikat, samuti korraldavad TAI tegevusi. Teadus- ja arendusasutusi kui teadus- ja arendustegevuste elluviijaid on käsitletud seaduse 3. peatükis. TAI riikliku süsteemi osa on ka Eesti Teadusinfosüsteem, samuti teaduseetika riiklik korraldus.

TAI poliitika peamised suunad on kajastatud vastavates strateegiates. Vastavalt TAIE strateegiale on poliitika fookuses teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koostoime Eesti ühiskonna ja majanduse heaolu ja tootlikkuse suurendamine ning lahenduste pakkumine Eesti ja maailma arenguvajaduste rahuldamisele. TAI riikliku korraldamise osapoolte roll on kujundada TAI poliitikat viisil, mis võimaldaks strateegiates seatud eesmärgid täita ning tagada eesmärkide täitmiseks vajalike ressursside ja tingimuste olemasolu.

⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. https://pohiseadus.ee/sisu/3509/paragrahv_38

2018. aastal Riigikantselei juures töötanud Eesti teadus- ja kõrgharidussüsteemi konkurentsivõimet ja arengupotentsiaali analüüsinud rakkerühma raportis¹⁰ on välja toodud TAI riikliku korraldamise institutsionaalse struktuuri täpsustamise vajadus. Rakkerühma raportis on soovitusena toodud, et Haridus- ja Teadusministeeriumil ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil tuleb ettevõtluspoliitika ja TAI poliitika omavahel tugevamalt siduda ühise strateegilise juhtimise kaudu. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni ja ettevõtluse strateegia¹¹ (edaspidi TAIE strateegia) näeb ette, et erinevaid kogusid ja komisjone on tulevikus vähem, samas tuleb tagada komisjonide esinduslikkus ja töövoime.

Eesti TAI süsteemi ekspertraportis¹² on soovitusena välja toodud valitsemissüsteemi edasiarendamine, mis võimaldaks adekvaatselt koordineerida teadus-ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitikat riigi tasandil. Ekspertide hinnangul on vajalik saavutada kooskõla strateegia tasandi ning selle elluviimise planeerimise vahel, parandades koordineerimise nii ministeeriumite üleselt kui ka ettevõtete, valitsuse ning TA süsteemi vahel. Samuti on tähelepanu juhitud vajadusele koordineerida TA tegevuse ja kõrghariduse vastavust ühiskonna vajadustele, mis eeldab ka valdkondlike ministeeriumite suuremat sekkumist.

Eelnõu ettevalmistamisel arutasid töörühmad, kas lisaks Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsioonipoliitika Nõukogule ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika koostöökogule on vaja seaduse tasemel reguleerida ka riigi teadus- ja arendustegevuse kavandamist ja elluviimist koordineeriv TAI koordineerimiskogu. Koordineerimiskogusse kuuluvad iga ministeeriumi haldusala tegevuse eest vastutav isik, näiteks ministeeriumi teadusnõunik, ETAGi ning Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse esindajad. Ministeeriumi esindajad koordineerivad oma ministeeriumi haldusalas olevat TA tegevust, osalevad arengukava programmide koostamisel ning vahetavad omavahel riigieelarve planeerimisprotsessis, ülevaadete ja aruannete koostamisel olulist teavet. Koordineerimiskogu juhivad HTMi ja MKMi asekanclerid. Eelnõu ettevalmistamisel leiti siiski, et ametnike tasandil tegutsevat koordineerimiskogu ei ole vaja seadusesse tuua.

Eelnõu § 4 – Vabariigi Valitsuse ülesanded põhinevad Vabariigi Valitsuse seadusel, mille kohaselt on Vabariigi Valitsuse pädevuses täidesaatva riigivõimu teostamine Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seaduste alusel. Vabariigi Valitsuse pädevuses on kujundada Eesti eeldusi, tingimusi ja vajadusi arvestavat poliitikat, mis tagaks TAI süsteemi kui terviku toimimine. Vabariigi Valitsuse ülesannete hulgas on kahe nõuandva kogu – Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsioonipoliitika Nõukogu ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika koostöökogu tegevuse aluste, ülesannete, töökorra ja koosseisu kehtestamine, samuti Eesti osalemise otsustamine rahvusvahelises TA koostöös ning riiklike teaduspreemiate määramine. Olulise ülesandena on seaduses sätestatud Riigikogule regulaarsete ülevaadete esitamine teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni olukorrast, samuti valdkonna arengukavade kinnitamine ning riigi teadus- ja arendusasutuste moodustamine, ümberkorraldamine ja lõpetamine. Vabariigi Valitsust nõustab tema ülesannete täitmisel Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsioonipoliitika Nõukogu.

Eelnõu § 5 – kehtivas seaduses sätestatud Teadus ja Arendusnõukogu (TAN) nime ja ülesandeid muudetakse. Nõukogu nimeks saab Teadus- ja Arendustegevuse ning

¹⁰ https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkeruhmad/ta_rakkeruhma_aruteludokument_7.06.2018.pdf

¹¹ <https://www.hm.ee/et/TAIE-2035>

¹² Peer Review of the Estonian R&I system; European Commission, 2019
https://www.hm.ee/sites/default/files/pr_estonia_-_final_report_.pdf

Innovatsioonipoliitika Nõukogu (TAIP) ning muutuvad ka kogu ülesanded. Säilib põhimõte, et tegemist on nõuandva koguga, mis toetab Vabariigi Valitsust teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika väljatöötamisel ja rakendamisel. Lisaks teadus- ja arendustegevusele on nõukogu pädevuses selgelt välja toodud innovatsioonipoliitika.

2021. aasta alguses TANi tellimusel valminud raportis „Teadus-arendustegevuse ja innovatsiooni strateegiline juhtimine ja Teadus- ja Arendusnõukogu roll selles“¹³ toodi välja, et TAN võiks pühendada enam tähelepanu strateegilist tähendust omavatele küsimustele. Probleemina toodi välja, et seadusest tulenevad teemapunktid jõuavad TANi seisukohavõtuks üldjuhul lõpetatud kujul ja ajakriitilistena, mis reeglina jätab vähe otsustusruumi; samuti, et TANi töölaual olevad küsimused on killustatud ja puudub „suur pilt“ valdkonna hetkeseisust. Raport soovib TANi mõju suurendamiseks keskenduda strateegilistele küsimustele, vältida sekkumist ministeeriumide otsustuspädevusse ning tagada arutelupunktide kvaliteetsem ja aegsam ettevalmistamine, sh ad hoc töörühmade moodustamise toel. Ülesannete loetlemine seaduse asemel põhimääruses võimaldab muutuvatele vajadustele paindlikumalt reageerida ning luua tugevam side TANi arutelude ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi vahel.

Nii Eestis kui rahvusvaheliselt on toimunud nihe riigi suuremale sekkumisele teadus- ja arendustegevuse valdkonna suunamisel, samas kui varasemalt on lähtutud arusaamast, et teadus on eelkõige autonoomsete teadus- ja arendusasutuste vastutusvaldkond ning arendustegevus põhineb ettevõtete huvidel. Enamikus OECD riikidest on olemas TAI nõukogud, mille pädevuses on valitsuste ja ministeeriumite nõustamine ning prioriteetide seadmine, mõnedes riikides ka poliitika koordinaatsioon, seire ja hindamine ning eelarve küsimused. Eesti TANi loomisel on lähtutud eelkõige Soome eeskujust.

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika nõukogu tegevuse alused, ülesanded ja töökorraldus kehtestatakse nõukogu põhimäärusega.

Eelnõu § 6 – seniste teaduspoliitika komisjoni ja innovatsioonipoliitika komisjoni asemel sätestatakse seaduses teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koostöökogu. TAI valdkondi juhitakse edaspidi ühiselt, mis toob kaasa tihedama koostöö HTMi ja MKMi vahel. Koostöökogu on samuti nõuandva organi rollis ning annab nõu haridus- ja teadusministrile ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistrile. Koostöökogusse kuuluvad ühiskonnas tunnustatud teadus-, ettevõtlus- ja avaliku sektori esindajad ning koostöökogu koosseisu kinnitab kolmeks aastaks Vabariigi Valitsus. Seadusesse lisatakse, et teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koostöökogu osaleb muuhulgas teadus- ja arendustegevuse prioriteetide seadmisel ja muutmisel. Antud muudatus on tehtud, et täpsustada koostöökogu rolli eelisarendamist vajavate teadus- ja arendustegevuse valdkondade väljaselgitamisel. Seaduses on sätestatud ka koostöökogu roll ministrite nõustamisel riigieelarve eelnõu kujundamisel teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamisepõhimõtete, mahu ja meetmete osas. Võrreldes kehtiva seadusega on täpsustatud koostöökogu pädevust seoses arengukavadega ning lisatud on, et koostöökogu pädevuses on ka soovitude andmine arengukavade koostamisel, seire ja hinnangute andmine TAI poliitikale, mis sisaldab ka TAI valdkonna meetmete elluviimise seiret ja tulemuslikkuse hindamist. Koostöökogu täidab ka valdkonna arengukava juhtkomisjoni ülesandeid. Koostöökogu moodustamise korra ja töökorra kehtestab Vabariigi Valitsus.

Eelnõu § 7 lõiked 1 ja 2 – sarnaselt kehtivale seadusele kirjeldatakse antud paragrahvis kõikide ministeeriumite ülesanded seoses teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniga. Kõigi ministeeriumite ülesanne on jätkuvalt vastutamine oma valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse eest. Seaduses on täpsustatud ministeeriumite ülesandeid seoses valitsemisala

¹³ Riigikantselei tellitud uuring 2021. Teadus-arendustegevuse ja innovatsiooni strateegiline juhtimine ja Teadus ja Arendusnõukogu roll selles. <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:621472/408992/page/1>

riigieelarveliste TA vahendite kavandamise ja planeerimisega. Muuhulgas vastutab iga ministeerium oma valitsemisalas tegutsevate teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse rahastamise eest. Samuti on ministeeriumite ülesandeks TA tegevuse kohta ülevaadete esitamine TA eest vastutavale ministrile. Ülevaadete esitamine võimaldab ministril saada infot ministeeriumites tehtavast ja kavandatavast TA tegevusest ning leida valdkonnaüleseid kokkupuutepunkte. Kõigi ministeeriumite ülesannete hulka kuulub muuhulgas oma valitsemisala uuringute ja analüüside kättesaadavaks tegemine vastavalt avaliku teabe seaduses sätestatule (§ 28 lg 1 p 18).

Eelnõu § 7 lõige 3 käsitleb Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesandeid teadus- ja arendustegevuse valdkonnas. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele on Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanne riikliku teadus- ja arendustegevuse poliitika kavandamine ja elluviimine ning teadus- ja arendustegevuse korraldamine. Uue ülesandena on haridus- ja teadusministeeriumi ülesannete hulka lisatud ministeeriumite teadus- ja arendustegevuse kavandamise ja elluviimise koordineerimine. Koordineerimine tähendab muuhulgas ametnike tasandil tegutseva teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koordinatsioonikogu tegevuse juhtimist ja toetamist, ministeeriumite TA aruannete koondamist ja koondaruande esitamist Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsioonipoliitika Nõukogule ning Vabariigi Valitsusele, info koondamist ministeeriumite rahvusvahelises teadus- ja arendustegevuse alases koostöös osalemise ja selle rahastamise kohta ning koondatud info põhjal riigieelarvest rahastatud teadus- ja arendustegevuse kohta andmete esitamine Statistikaametile. Uue ülesandena võrreldes kehtiva seadusega on sätestatud Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanded seoses teaduseetika riikliku süsteemi korraldamisega, teaduseetika valdkonna täpsem korraldus sätestatakse vastavas alamaktis. Lisaks korraldab Haridus- ja Teadusministeerium TA-asutuste finantseerimist riigieelarvest, koordineerib riiklikul tasandil rahvusvahelist koostööd, korraldab TA-asutuste evalveerimist ning TA tegevuse riiklikke konkursse.

Eelnõu § 7 lõige 4 annab haridus- ja teadusministrile volituse teadus- ja arendustegevuse valdkonna riiklike konkursside ja nende läbiviimise tingimuste ja korra kehtestamiseks määrusega.

Eelnõu § 7 lõige 5 annab haridus- ja teadusministrile volituse riikliku teaduseetika süsteemi korraldamiseks kehtestada riikliku teaduseetika korralduse määrusega.

Eelnõu § 7 lõige 6 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanded tulenevad samuti Vabariigi Valitsuse seadusest, milles on MKMi tegevusvaldkonnana muuhulgas sätestatud tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon. MKM kavandab ja viib ellu riiklikku innovatsioonipoliitikat ning võrrelduna kehtiva seadusega on selgemalt välja toodud, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab ettevõtete teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni meetmete väljatöötamist ja nende finantseerimist riigieelarvest, samuti ettevõtete rahvusvahelist koostööd teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni alal.

Eelnõu § 7 lõikes 7 on välja toodud säte, mis puudutab valdkonna eest vastutavate Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostööd ja ühist vastutust teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika elluviimisel. Eelnõu väljatöötamise käigus leiti, et kuigi kummagi ministeeriumi ülesanded on sätestatud seaduses eraldi, on siiski vajalik rõhutada ka ministeeriumite ühist vastutust arendustegevuse ja teadmussiirde alal omavahel lahutamamatult seotud valdkondade arendamisel. Kahe ministeeriumi ühine vastutus on kajastatud ka ühises TAIE strateegias.

Eelnõu § 8 – võrreldes kehtiva seadusega on muudetud Eesti Teadusagentuuri ülesandeid. Seadusesse on ülesannetena lisatud teaduse kvaliteedi hindamine, teaduskommunikatsioon, teaduseetika valdkonna koordineerimise ning teiste asutuste teadus- ja arendustegevuse alase nõustamisega seotud ülesanded. Eesti Teadusagentuur on ka siiani kvaliteedi hindamise ja

teaduskommunikatsiooniga seotud ülesandeid alates agentuuri loomisest täitnud, kuid kehtivas seaduses ei ole neid ülesandeid eraldi välja toodud, mis on tähendanud igakordselt volituste andmist nende tegevuste elluviimiseks. Eelnõu ettevalmistamise käigus laekunud ettepanekute põhjal lisatakse Eesti Teadusagentuuri ülesannete hulka riikliku teaduseetika süsteemi koordineerimine ning riikliku teaduseetikakomitee ja riikliku teaduseetika väärkäitumisjuhtumite menetlemise komisjoni moodustamine. Alamas õigusaktis sätestatakse riikliku teaduseetika süsteemi detailne korraldus, muuhulgas Eesti Teadusagentuuri täpsemad ülesanded. Teiseks uueks ülesandeks on toetada ministeeriume ja nende rakendusasutusi valdkondlike programmide rakendamisel sobiva rahastusinstrumendi valikul, taotlusvooru läbiviimisega, samuti programmi haldamise teenusega. Nõustamise ja teenuse tellimine Eesti Teadusagentuurilt ei ole ministeeriumite jaoks kohustuslik, vaid on sätestatud pigem võimalusena kasutada Eesti Teadusagentuuri pikaajalist kompetentsi ning Eesti Teadusinfosüsteemi keskkonda.

Säilib põhimõte, mille kohaselt Eesti Teadusagentuur on rahastamisotsuste tegemisel ja taotluste menetlemisel sõltumatu. Uurimistoetuste taotluste hindamisse on kaasatud Eesti Teadusagentuuri hindamiskoostöögrupp, kellel on muuhulgas ka Eesti Teadusagentuur nõustav roll selle muude ülesannete täitmisel. Hindamiskoostöögrupp moodustamise kord ja töökord kehtestatakse alamaktis.

Eelnõu § 9 – Seaduses sätestatakse Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse kui arendustegevuse ja innovatsiooni korraldamise eest vastutava riikliku sihtasutuse roll ja ülesanded, sarnaselt Eesti Teadusagentuuriga. Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse peamised ülesanded tehnoloogilise arendustegevuse ja innovatsiooni korraldamisel on ettevõtete arendustegevuse ja innovatsiooni alase teadlikkuse ja võimekuse tõstmine, arendustegevuse ja innovatsiooni riiklik toetamine, sh rahvusvahelistes tegevustes, innovatsioonisüsteemi osapoolte nõustamine meetmete väljatöötamisel ja elluviimisel, arendustegevuse ja innovatsiooniga seotud informatsiooni koondamine, analüüsimine ja kättesaadavaks tegemine. Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus on rahastamisotsuste tegemisel sõltumatu.

Vabariigi Valitsus otsustas oma 29.04.2021 kabinetinõupidamisel ning kiitis 3.06.2021 kabinetinõupidamisel heaks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ühendamise SA-ga Kredex. Asutuste ühendamise aluseks alates 01.01.2022 on ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 16.09.2021 käskkiri nr 192 „Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ühendamine Sihtasutusega Kredex“. Sihtasutus KredEx nimetati ümber Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuseks ning sellest sai ühtlasi EASi õigusjärglane.

Eelnõu § 10 – Eesti Teaduste Akadeemia puhul on seaduses välja toodud tema seos TAI süsteemiga, juriidiline staatus, samuti viidatud Eesti Teaduste Akadeemia seadusele ja põhikirjale. Paragrahvis on toodud viide Eesti Teaduste Akadeemia seadusele ning põhikirjale, mis sisaldavad täpsemaid sätteid Eesti Teaduste Akadeemia tegevuste, ülesannete, liikmeskonna ja juhtimise kohta.

Eelnõu § 11 – sätestatakse Eesti Teadusinfosüsteemi eesmärgid, milleks on usaldusväärse teabe ja andmete tagamine erinevatele TAI poliitika osapooltele, samuti TA-asutustele ja avalikkusele. Eesti Teadusinfosüsteem on oluline riiklik andmekogu, mille eesmärk on tagada teabe olemasolu teadus- ja arendustegevuse ja selle osapoolte kohta, samuti tagada asutuste, isikute ja projektide hindamiseks vajalik keskkond. ETISe kui andmekogu tähtsus kasvab veelgi, kui ETISesse sisestatakse andmed saavad olema aluseks asutuse evalveerimist ja rahastamist puudutavatele otsustele. Eesti Teadusinfosüsteemi kui riikliku andmekogu pidamise tingimused kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega. Eesti Teadusinfosüsteemil on Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud põhimäärus, millega määratakse ka andmekogu volitatud töötaja. Eesti Teadusinfosüsteemi volitatud töötaja ülesandeid täidab Eesti

Teadusagentuur. Sarnaselt andmete kogumise eesmärgi sätestamisega seaduse tasandil on üldiste andmete nimetamine seaduse tasandil oluline isiku põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmise aspektist. Üldiste andmete reguleerimine seaduses avab kogutavate andmete olemuse. Isikul on seeläbi võimalik hinnata tema kohta kogutavate andmete vajalikkust ja eesmärgipärasust ning seda, kas andmete kogumine langeb kokku andmekogu eesmärgiga. Isikuandmete töötlemine toimub kooskõlas õigusaktidega kehtestatud nõuetega ning andmekogu eesmärkide täitmiseks vajalikus ulatuses.

Eelnõu § 12 – TAI riikliku korralduse olulise osana sätestatakse seaduses inimuuringute läbiviimise korraldus. Seaduses sätestatakse SA Eesti Teadusagentuuri moodustatud riikliku teaduseetikakomitee määratlus ja selle tegevuse eesmärk.

SA Eesti Teadusagentuur moodustab riikliku teaduseetikakomitee valdkonna teadlastest ja ekspertidest, kellel on vajalikud teadmised inimuuringute eetilise hindamise läbiviimiseks. Riikliku teaduseetikakomitee eesmärk on tagada uuritavate õiguste, ohutuse ja heaolu kaitse ning teadus- ja arendustegevuse vastavus teaduseetika normidele ja teaduse heale tavale. Oma töös ja otsustes on riiklik teaduseetikakomitee sõltumatu.

Riikliku teaduseetika moodustamise, liikmete määramise ning inimuuringute taotluste esitamise ja menetlemise kord on reguleeritud alamas õigusaktis.

Seaduse §12 lõikes 2 sätestatakse kohustus kooskõlastada riikliku teaduseetikakomiteega teaduseetika alamaktis toodud tingimustele vastavaid inimuuringuid. Sätte eesmärk on üheselt reguleerida inimuuringute kooskõlastamise nõue, st teatud tüüpi (milles on suurem risk uuritava või uurija heaolule või ohutusele) inimuuringuid ei tohi algatada enne eetilise kooskõlastuse saamist riiklikus teaduseetikakomitees. Kriteeriumid, mille puhul inimuuringute kooskõlastamine on kohustuslik, reguleeritakse seaduse §7 lõike 4 alusel kehtestatud määruises. Vajadus sätestada täpsemad kriteeriumid alamaktis tuleneb asjaolust, et inimuuringute läbiviimise korralduse õiguslik reguleerimine on esmakordne ning valdkond on uuenev ja muutuv. Aja jooksul võib tekkida vajadus sätestatud kriteeriumeid muuta, uusi lisada või seniseid eemaldada. Sellest tulenevalt vajab süsteem paindlikkust.

Riikliku teaduseetikakomiteega ei ole vaja kooskõlastada neid inimuuringuid, mille läbiviimist reguleeritakse teiste seaduste alusel, ning mida kooskõlastatakse nende seaduste alusel loodud eetikakomiteedes. Sättega hoitakse ära mitme eetikakomiteega kooskõlastamise kohustus. Juhul kui kooskõlastamise nõue on reguleeritud mõne teise seaduse alusel, siis käesoleva seaduse kooskõlastamise kohustust ei kohaldata. Näiteks ei kooskõlastata riikliku teaduseetikakomiteega inimuuringuid, mis on reguleeritud tervishoiuteenuste korraldamise seaduses, inimgeeniuringute seaduses ja ravimiseaduses.

3.3. Teadus- ja arendusasutus

Teadus- ja arendusasutusi puudutavad sätted on koondatud eelnõu 3. peatükki, kus on toodud nõuded, millele TA-asutus peab vastama ning ülesanded, mille täitmist positiivselt evalveeritud TA-asutustelt eeldatakse. Samas peatükis on ka evalveerimise korraldust puudutavad sätted. Lisaks on esimese peatüki §-s 3 toodud TA tegevuse üldised põhimõtted, mis kehtivad kõikidele TA tegevuse osapooltele.

Põhiseaduse (PS) § 38 sätestab, et teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad ning ülikoolid ja teadusasutused on seaduses ettenähtud piires autonoomsed. Ülikooli ja teadusasutuse autonoomia tähendab seda, et taolisel asutusel peab olema avar enesekorraldusõigus. Institutsionaalne autonoomia tähendab piisavat iseseisvust osas, mis puudutab sisemist organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri, ressursside asutusesisest jagamist ja ressursside hankimist

erasektorist, oma töötajaskonna värbamist ning tingimuste seadmist õppetöoks, eriti aga teadus- ja õpetustegevuse vabadust¹⁴.

PS kohaselt saab ülikoolide ja teadusasutuste autonoomiat piirata seaduse alusel. Autonoomia kaitsmise kõrval paneb PS seadusandjale kohustuse ülikoolide ja teadusasutuste korraldust reguleerida. Lihtreservatsioonist tulenevalt on seadusandjal märkimisväärne otsustusruum. Piiranguks peab eksisteerima piisav õigustus. Näiteks on riigil õigus teadusasutuse tegevust suunata rahastamisprioriteetide kindlaksmääramise teel. Õigustavaks asjaoluks on riigi huvi tagada teadus- ja arendustegevus riigi majanduse ja teiste oluliste valdkondade seisukohalt prioriteetsetes valdkondades¹⁵.

Ülikoole ja teadusasutusi võib allutada mõõdukale väliskontrollile, kaasates juhtorganitesse poliitika, majanduse ja vabakonna esindajaid. Kaaluka avaliku huvi tõttu on lubatav riiklik järelevalve ülikoolide üle, nende evalveerimine jm kvaliteedi kontrollimine. Kvaliteedi hindamisel on paratamatu kriteeriumide avatus, seadusega ei ole võimalik jäigalt fikseerida eeldusi, millest lähtudes teadusasutus evalveerituks loetakse¹⁶.

Eelnõu väljatöötamisel osalenud töörühmade töö tulemusena leiti, et seadust tuleb muuta ning tuua selgemalt välja, millised sätted kehtivad kõikide teadus- ja arendusasutuste kohta ning millistega reguleeritakse positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutuste tegevust. Väljatöötamiskavatsuse ettevalmistamisel leiti, et tuleb muuta teadus- ja arendusasutuse mõistet. Olulise tunnuseks oli kavas lisada, et teadus- ja arendusasutus peab olema vähemalt ühes valdkonnas positiivselt evalveeritud. Eelnõu ettevalmistamisel leiti siiski, et antud tingimus on hetkel tegutsevate, kuid evalveerimata asutuste jaoks liigselt piirav. Nii näiteks on mitmete välisrahastust võimaldavate programmide tingimustes toodud, et toetuse saajaks võib olla teadus- ja arendusasutus, kuid evalveerimise nõuet nendes tingimustes kehtestatud ei ole. Seega peaks ka evalveerimata asutustel säilima õigus nimetada ennast teadus- ja arendusasutuseks, kui ta vastab seaduse §-s 13 kehtestatud nõuetele. Samuti vastavad eelduslikult teadus- ja arendusasutuse tunnustele kõrgkoolid.

Samuti tehti eelnõu ettevalmistamise käigus ettepanek loobuda TA-asutuse mõistest ning eristada TA süsteemi olulisi osapooli lähtuvalt asutuse või ettevõtte põhiesmärgist, grupeerides neid rollide ja vastutuse alusel ning diferentseerides neile antavaid toetusi ja stiimuleid. Teadus- ja Arendusnõukogu leidis siiski, et asutusi tuleb kohelda võrdselt ning toetuste andmisel tuleks eristada vaid eraõiguslikele TA-asutustele antavaid toetusi, välistades nende summade arvestamisel ettevõtluskoostööga seotud näitajad.

TA tegevustega tegelevad asutused võib tinglikult jagada järgmiselt:

- 1) Kõrgkoolid Kõrgharidusseaduse § 20 ja 21 tähenduses. Kõrgkoolide hulka kuuluvad nii ülikoolid kui rakenduskõrgkoolid, mille missiooniks on muuhulgas TA tegevus ning sellel põhinevate teenuste pakkumine;
- 2) Asutused, mis on loodud eesmärgiga tegeleda TA tegevusega ja kus seetõttu TA tegevus on oluline põhikirjaline tegevus, mille tulemused on avalikud ja kättesaadavad ka väljaspool asutust. Selliste asutuste hulka kuuluvad nii HTM valitsemisalas olevad TA-asutused (Eesti Keele Instituut, Eesti Kirjandusmuuseum), avalik-õigusliku juriidilise isikuna tegutsev Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut ning Eesti Teaduste Akadeemia poolt asutatud Underi ja Tuglase Kirjanduskeskus, Maaeluministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Eesti Taimekasvatuse Instituut, Sotsiaalministeeriumi

¹⁴ https://pohiseadus.ee/sisu/3509/paragrahv_38, kommentaarid 17 ja 19

¹⁵ https://pohiseadus.ee/sisu/3509/paragrahv_38, kommentaar 22

¹⁶ https://pohiseadus.ee/sisu/3509/paragrahv_38, kommentaarid 23 ja 24

- valitsemisalasse kuuluv Tervise Arengu Instituut ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Eesti Rahva Muuseum;
- 3) eraõiguslike TA-asutustena tegutsevad tehnoloogia arenduskeskused, AS Cybernetica jne, kelle põhitegevuseks on TA tegevus;
 - 4) asutused ja ettevõtted, mis tegelevad TA tegevusega oma teiste põhitegevuste toetamiseks või kelle jaoks TA tegevus on üksnes kõrvaltegevuseks. Selliste asutuste hulka kuuluvad näiteks enamik muuseume, haiglad, aga ka enamik ettevõtteid, mis tegelevad TA tegevustega.

Teadus- ja arendustegevusega võib tegeleda iga asutus ja ettevõtte, kuid teadus- ja arendusasutusteks saab käesoleva seaduse alusel nimetada üksnes neid asutusi, millel on TAKS §-is 13 toodud tunnused: nad on loodud eesmärgiga tegeleda teadus- ja arendustegevusega, asutus tagab loodud teadmiste laialdase leviku õpetamise, publitseerimise ja teadmussiirde kaudu ning asutusel on olemas TA tegevusteks vajalikud töötajad ja taristu. Nendele nõuetele vastavatel asutustel on õigus taotleda evalveerimist ning positiivselt evalveeritud TA-asutustele on seaduse §-ga 15 pandud ülesanded. Positiivselt evalveeritud TA-asutuste ülesanne on edendada teadust ning pakkuda ühiskonnale vajalikke teadus- ja arendustegevusel põhinevaid avalikke teenuseid, toetades nende tegevustega ühiskonna ja majanduse arengut ning teaduse rahvusvahelistumist ja rahvuskultuuri püsimist. TA-asutused on kohustatud järgima teaduseetika norme ning avatud teaduse põhimõtteid. Kui TA-asutuse tunnustele vastaval asutusel on soov edendada teadust ja pakkuda ühiskonnale TA-l põhinevat avalikku hüve ning saada riigilt selleks toetust, tuleb tal läbida korraline evalveerimine, tõendamaks enda võimekust pakkuda kvaliteetset TA teenust.

Ülikoolid, samuti rakenduskõrgkoolid ja teised TA-asutused erinevad üksteisest mitmete oluliste tunnuste poolest. Asutused, millel on TA-asutuse tunnused, võivad tegeleda muude oluliste tegevustega, nagu õppetöö, erinevate teenuste osutamine jne, kuid käesoleva seaduse skoobis on need asutused üksnes seetõttu, et nad tegelevad teadus- ja arendustegevusega. TA-asutused, mis ei ole kõrgkoolid, on tavaliselt asutatud mingis kindlas valdkonnas, nendes asutustes on TA-tegevus rohkem orienteeritud ühiskonnale ning akadeemiline töö on kombineeritud praktilise probleemilahendusega. Sellise paindlikkuseni ülikoolid ja teised kõrgkoolid sageli ei jõua. Sellised asutused tegelevad nii alus- kui rakendusteadustega ning ka nende TA tegevuse tulemused võivad olla suunatud nii avalikule kui erasektorile. Lisaks TA tegevustele võivad sellised TA-asutused tegeleda mitmete tegevustega, mis ei ole otseselt TA, kuid on seotud konkreetse valdkonnaga ning selle arendamisega. Sellised TA-asutused on olulised, kuna nendes tehakse suur osa riigis läbiviidavatest TA-tegevustest, samas seatakse kahtluse alla selliste asutuste legitiimsus nende vahepealse rolli tõttu akadeemilise teaduse ja teadmiste rakendamise vahepeal. Globaalsed väljakutsed soosivad selliste asutuste olemasolu, kuna ülikoolid ei suuda piisavalt paindlikult reageerida ühiskonna ja majanduse vajadustele¹⁷.

Mõned näited asutustest, mis tegelevad teadus- ja arendustegevusega oma põhitegevuse toetamiseks:

- Muuseum on muuseumiseaduse¹⁸ kohaselt ühiskonna ja selle arengu teenistuses alaliselt tegutsev kultuuri- ja haridusasutus, mis ei taotle majanduslikku kasumit, mis on üldsusele avatud ning mille ülesanne on koguda, säilitada, uurida ning vahendada inimese ja tema elukeskkonnaga seotud vaimset ja materiaalselt kultuuripärandit hariduslikel, teaduslikel ja elamuslikel eesmärkidel.

¹⁷ Gullbrandsen, M., Research institutes as hybrid organizations: central challenges to their legitimacy <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11077-011-9128-4.pdf>

¹⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019103>

- Haigla on vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusele¹⁹ ambulatoorsete ja statsionaarsete tervishoiuteenuste osutamiseks moodustatud majandusüksus, mille tegevusalad on piiratud eriarstiabi, kiirabi, õendusabi- ja ämmaemandusabiteenuste ja sotsiaalteenuste osutamise, tervishoiualase õppe- ja teadustöö, haiglaapteegi pidamise, täisvere ja verekomponentide tootmise, rakkude, kudede ja elundite hankimise ja käitlemise ning kinnisasja kasutusse andmisega.

Eelnõu ettevalmistamise käigus tehti ettepanek liigitada kasumitaotlusega teadusmahukad ettevõtted eraldi teadus- ja arendustegevusega tegelevate asutuste kategooriana, kuid eelnõus on sellisest käsitlusest loobutud. Teadusmahukad ettevõtted võivad tegeleda TA-ga nii põhitegevusena kui ka oma teiste põhitegevuste toetamiseks ning viimasena nimetatud ettevõtetele ei ole tõenäoliselt oluline TA-asutuse staatus ning riik ei peaks toetama TA põhiinstrumentidest nende asutuste tegevust.

Uuringus „Teaduspõhiste ettevõtete roll Eesti T&A- ja innovatsioonisüsteemis“²⁰ on toodud Eesti TA mahukate ettevõtete tüpoloogia, mille kohaselt võib Eestis TA-ga tegelevad ettevõtted grupeerida 4 kategooriasse:

- 1) Suured tarnijapõhised ettevõtted – ettevõtted, mis oma majandustegevuse edendamisel ise TA-ga ei tegele ning ise tehnoloogiaid ei edenda ega täiusta, vaid sõltuvad tehnoloogilises arengus tarnijatest. Selle kategooria alla kuulub enamik väikeettevõtteid ning tavapäraseid teenusettevõtteid, aga ka traditsioonilisemaid väiksemaid allhanke- ning tööstusettevõtteid. Sellistele ettevõtetele on väga oluline infrastruktuur ning kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavus.
- 2) Suured ettevõtted globaalses TA pilves – laiale massiturule häälestunud kapitalikaupade, ehitusmaterjalide vms tarbekaupade valmistajad, kes „võimendavad“ oma äri TA-ga. Tegemist on teaduspõhiste ettevõtetega, mille äriprotsessid on tihedalt seostatud teadusuuringutega, nii maja sees tehtavatega kui ka väljastpoolt tellitavatega. Lisaks TA sisseostmisele on neis ettevõtteis oluline roll „majasisesel“ TA tegevusel. Neis ettevõtetes (tihtipeale emaettevõttes, harvem ka tütarettvõttes) on olemas TA tegevusele spetsialiseerunud insenerid ja arendustöötajad ning oma unikaalne „tuumik-teadmine“, mida hoitakse saladuses konkurentide eest ning kaitstakse turul patentidega. Nendele ettevõtetele on olulised riiklikud TA meetmed, tehnosiirde programmid, teaduse kõrge tase ning kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavus.
- 3) Spetsialiseerunud TA mahukad tarnijad – TA tegevusele spetsialiseerunud, ettevõtted, kes on oma äritegevuses keskendunud uudse TA kompetentsi loomisele, TA teenuse pakkumisele ja/või selle vahendamisele. Seda tüüpi ettevõtted sõltuvad tihtipeale oluliselt rohkem avaliku sektori teadusuuringutest, kuid eelkõige siiski ettevõtete endi laboritest, arendustööst ja baasuuringutest. Seesuguste ettevõtete roll majanduses on välja töötada uusi lahendusi teiste majandusharude jaoks. Nende ettevõtete jaoks on väga olulised riiklikud TA toetusmeetmed ning kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavus.
- 4) Väikesed ja aktiivsed – sellesse gruppi kuuluvad alustavad (tihtipeale IT või biotehnoloogial baseeruvad) kõrgetehnoloogilised mikro-ettevõtted, kes on oma ärimudeli üles ehitanud mingi uudse tehnoloogilise lahenduse väljaarendamisele ning turuleviimisele, kuid nende toote/teenuse tehnoloogiline lahendus ning äriiline võimekus pole veel piisav, et arvestatavat turuosa hõivata. Nende ellujäämine sõltub täiel määral ühele konkreetsele TA arendusele pandud ootuste realiseerumisest. Tihtipeale on sõltuvad riigipoolsetest toetusmeetmetest. Selliste ettevõtete jaoks on oluline ettevõtlusvõrgustiku toimimine ja väga hea ettevalmistusega tööjõu kättesaadavus.

¹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/121022017005?leiaKehtiv>

²⁰ Teaduspõhiste ettevõtete roll Eesti T&A- ja innovatsioonisüsteemis. Mürk, I., Kalvet, T. Tallinn 2015

Nagu ülaltoodust näha, ei ole ka TA-ga tegelevad ettevõtted sarnased. Suurel osal kolmandasse gruppi kuuluvatest ettevõtetest on TA-asutustele vastavad tunnused, sealhulgas tegelevad nad TA-ga põhitegevusena, olulise osa tegevusest moodustab teadmussiire ning neil on olemas TA tegevuseks vajalikud inimesed ja infrastruktuur. Olulise tunnuseks võib välja tuua, et nad loovad TA kompetentsi teiste ettevõtete ja majandusharude jaoks, sealhulgas pakuvad TA kompetentsi avaliku hüvena (publikatsioonid, patendid jne). Sellistel ettevõtetel on võimalik taotleda evalveerimist, samuti taotleda positiivse evalveerimistulemuse korral riigipoolset rahastamist.

TA asutuste TA tegevuse taset, eesmärgipärasust ja jätkusuutlikkust hinnatakse evalveerimise käigus, eesmärgiga tagada TA-asutuste ja selle kaudu ka teadussüsteemi kvaliteet ja jätkusuutlik areng. Eestis on 2021. aasta seisuga 22 teadus- ja arendusasutust, mis on positiivselt evalveeritud vähemalt ühes teadus- ja arendustegevuse valdkonnas. Nende hulgas on 6 avalik-õiguslikku ülikooli (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ning Eesti Kunstiakadeemia), üks eraõiguslik ülikool (Estonian Business School), üks avalik-õiguslik TA asutus (Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut), 8 eraõiguslikku TA asutust (Cybernetica AS, Protobios OÜ, STACC OÜ, BioCC OÜ, Toidu- ja Fermentatsioonitehnoloogia Arenduskeskus AS, Tervisetehnoloogiate Arenduskeskus AS, Icosagen Cell Factory OÜ, Eesti Metroloogia Keskasutus AS Metrosert) ning 6 riiklikku TA asutust (Eesti Taimikasvatuse Instituut, Eesti Teaduste Akadeemia Underi ja Tuglase Kirjanduskeskus, Tervise Arengu Instituut, Eesti Kirjandusmuuseum, Eesti Rahva Muuseum, Eesti Keele Instituut). Enamik asutustest on positiivselt evalveeritud ühes teadus- ja arendustegevuse valdkonnas (16). Kaks suuremat ülikooli on evalveeritud kõigis kuues valdkonnas, kolm asutust kolmes valdkonnas ning üks asutus 2 valdkonnas.

Lisaks evalveeritud teadus- ja arendusasutustele tegutseb Eestis veel asutusi, mis vastavad küll teadus- ja arendusasutuse tunnustele, kuid ei ole kas taotlenud evalveerimist või ei ole nende taset hinnatud piisavaks. Selliste asutuste hulka kuuluvad näiteks erinevate ministeeriumite haldusalas olevad asutused (muuseumid, sihtasutused jne).

Kõrgharidusseaduse § 20 lõike 2 kohaselt on ülikoolide missiooniks muuhulgas edendada teadusi ja kultuuri ning elukestvat õpet, osutada ühiskonnale vajalikke õppe-, teadus- ja loometegevusel põhinevaid teenuseid. § 21 lõikes 2 on toodud rakenduskõrgkoolide missioon, milleks on muuhulgas pakkuda õppe- ja arendustegevust hõlmavaid teenuseid ning teha rakendusuuringuid. Seega on ka rakenduskõrgkoolidel ülesanne tegeleda teadus- ja arendustegevusega, kuid ühtegi rakenduskõrgkooli ei ole seni evalveeritud.

Teadus-, arendus ja/või loometegevus (TAL) on ühe keskse valdkonnana olnud standardina institutsionaalse akrediteerimise fookuses juba eelmisest institutsionaalse akrediteerimise tsüklist (2011–2019). 2021. aasta kevadeks oli institutsionaalse akrediteerimise läbinud kuus rakenduskõrgkooli, nelja puhul leidsid rahvusvahelised hindamiskomisjonid, et kõrgkoolid täidavad TAL standardi nõudeid osaliselt. Institutsionaalse akrediteerimise puhul on nõuded rakenduskõrgkoolidele ja ülikoolidele samad, kuid võimaldavad siiski arvestada erisustega: kõrgkool on vastavalt oma missioonile ja ühiskonna ootustele seadnud endale TAL eesmärgid, hindab nende täitmist ning näeb ette ressursid ja tugitegevused nende saavutamiseks. TAL toetab õppetööd ja kõrgkooli teisi põhiprotsesse. Seega lähtutakse standardi hindamisel sellest, mis on kõrgkooli missioon ning milliseid eesmärke kõrgkool endale ise TAL valdkonnas on seadnud. Institutsionaalse akrediteerimise teise tsükli esmased tulemused näitavad, et enamikes rakenduskõrgkoolides ei ole TAL kujunenud nende põhitegevuse orgaaniliseks osaks. Kui ülikoolid tõestavad oma teadusvõimekust regulaarselt nii läbi korraliste evalveerimiste kui konkureerimise riiklikele teadusrahadele, siis rakenduskõrgkoolidel sarnased motivatsioonimehhanismid puuduvad. Uues haridusvaldkonna arengukava 2035 eelnõus on üheks sihiks seatud teaduse ja kõrghariduse rahastamisel lähtumine õppe-, teadus- ja

arendustegevuse terviklikkusest. Terviklikku lähenemist vajavad nii ülikoolid kui rakendusõrgkoolid²¹.

Eelnõu § 13 – teadus- ja arendusasutus on juriidiline isik, sealhulgas avalik-õiguslik, eraõiguslik, või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, mille põhikirjaline või põhimääruses nimetatud tegevus on teadus- ja arendustegevuse läbiviimine ning mis tagab asutuses loodud teadmiste leviku kas õpetamise, publitseerimise või teadmussiirde kaudu. Teadus- ja arendustegevuse all on mõeldud alusuuringute, rakendusuuringute ja eksperimentaalarenduste läbiviimist, mis OECD Frascati käsiraamatu²² kohaselt kuuluvad teadus- ja arendustegevuse hulka. Suurem osa tootarendusest teadus- ja arendustegevuse tunnustele ei vasta ning seda ei loeta teadus- ja arendustegevuseks. Samuti on teadus- ja arendusasutuse tunnuseks vajaliku teadus- ja arendustegevusega seotud personali olemasolu. Silmas on peetud eelkõige põhikohaga personali, kes tagaks asutuses läbiviidavate teadus- ja arendustegevuste jätkusuutlikkuse, mida ajutise tööjõuga ei ole võimalik tagada. Samuti on seatud nõue piisava ning põhitegevuse läbiviimiseks vajaliku taristu olemasolule. Eelduslikult vastavad teadus- ja arendusasutuste tunnustele kõik kõrgkoolid.

Seaduses on muuhulgas lähtutud riigiabi raamistikust²³, milles defineeritakse teadusasutust järgmiselt:

„Teadusasutus – üksus, nagu ülikool või uurimisinstituut, olenemata selle õiguslikust seisundist (avalik-õiguslik või eraõiguslik üksus) või finantseerimise viisist; üksuse peamine eesmärk on viia läbi alusuuringuid, rakendusuuringuid või arendustegevust ja levitada nende tulemusi õpetamise, publikatsioonide või tehnoloogiasiidre kaudu; kogu kasum investeeritakse uuesti oma teadustegevusse, selle tulemuste levitamisse või õpetamisse; ettevõtjatel, kes avaldavad mõju sellisele üksusele, nt aktsionäridel või liikmetel, ei ole eelisjuurdepääsu sellise üksuse teaduspotsiaalile ja tema saavutatud teadustulemustele.“

Riigiabi raamistik sätestab, et kui sama üksus tegeleb nii majandusliku kui ka mittemajandusliku tegevusega (eesmärgiga vältida majandustegevuse ristsubsideerimist), ei ole mittemajandusliku tegevuse riikliku rahastamise puhul tegemist riigiabiga, kui kahte liiki tegevust ning nende kulusid ja rahastamist on võimalik selgelt eristada, eesmärgiga vältida majandustegevuse ristsubsideerimist. Tõend selle kohta, et kulud on nõuetekohaselt eristatud, võib olla teadus- ja arendusasutuse raamatupidamise aastaaruanne. Teadusasutus tegeleb majandustegevusega, kui tegevus sisaldab toodete ja teenuste pakkumist teataval turul. Teadusasutuste esmane tegevus, nimelt koolitus töötajate oskuste suurendamiseks ja parandamiseks, sõltumatu teadus- ja arendustegevus teadmiste laiendamiseks ja parema mõistmise eesmärgil, sealhulgas koostöö teadus- ja arendustegevuses ning teadustegevuse tulemuste levitamine ei ole tavaliselt majandustegevus. Kehtivas TAKSis on toodud nõue, et majanduslik ja mittemajanduslik tegevus peab olema eristatud ning sama nõue jääb alles ka uude seadusesse, kuid sätestatakse finantseerimise peatükis. Antud nõude eesmärk on tagada, et riigieelarvest rahastatavatest meetmetest ei finantseeritaks teadus- ja arendusasutuse majanduslikku tegevust, kuna sel juhul oleks tegemist riigiabiga. Samuti jäetakse seadusesse alles põhimõte, mille kohaselt suunatakse avalikest vahenditest finantseeritud teadus- ja arendustegevuse tulemusena saadud kasum tagasi asutuse põhitegevustesse või põhitegevustega kaasnevatesse tegevustesse.

Eelnõu § 14 – väljatöötamiskavatsuse ettevalmistamise faasis töörühmades toimunud aruteludel saavutati kokkulepe, et evalveerimisega seotud regulatsiooni seaduse tasemel

²¹ https://haka.ee/wp-content/uploads/ulevaade_haridussusteemi_valishindamisest_2020-2021_oa-72-74.pdf

²² https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2015_9789264239012-en#page1

²³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

oluliselt ei muudeta. Eelnõu väljatöötamise käigus analüüsiti täiendavalt evalveerimise senist praktikast Eestis ja mujal maailmas²⁴ ning leiti, et kuigi evalveerimine lävendhindamisena peab säilima, on otstarbekas teha evalveerimise protsessis mõned muudatused, mis vähendaksid asutuste, eriti ülikoolide, koormust seoses erinevate hindamistega ning annaksid TA-asutustele senisest sisulisemat tagasisidet nende teadus- ja arendustegevuse taseme kohta, mida oleks võimalik kasutada asutuse teadus- ja arendustegevuse arendamisel.

Teadust evalveeritakse Eestis regulaarselt juba 1991. aastast alates. Kui algselt oli evalveerimise ajendiks olemasoleva teaduspotsiaali kvantitatiivne ja kvalitatiivne hindamine, siis peatselt lisandus eesmärgina ka teadustulemuste kasutamise hindamine ühiskonna ja riigi arengu probleemide lahendamisel. Evalveerimine määratleti ka 1997. aastal vastu võetud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses kui vähemalt kord seitsme aasta jooksul toimuv teadus- ja arendustegevuse taseme rahvusvaheline hindamine. 2010. aastal muudeti korralise evalveerimise tingimusi ning see andis võimaluse teadusmaastiku korrastamiseks. 2017. aastal tehti korralise evalveerimise sisus ja korralduses muudatusi, mis puudutasid evalveerimise läbiviimist kuues OECD Frascati käsiraamatus käsitletud teadusvaldkonnas senise nelja asemel, korralise evalveerimise ja institutsionaalse akrediteerimise omavahelist kooskõlla viimist ning ETISE andmetel põhineva eeltäidetud taotlusvormi kasutuselevõttu. Viimane muudatus seoses korralise evalveerimisega jõustus seaduses 2019. aastal, mil toodi seaduses selgemalt välja, et korraline evalveerimine toimub kõikides teadus- ja arendusasutustes samaaegselt korra seitsme aasta jooksul läbi viidavate voorudena. Sihtevalveerimisi on läbi viidud aastast 2010 ning valminud on 9 raportit programmide ning erinevate teadusvaldkondade kohta²⁵.

Eelnõu kohaselt on evalveerimine teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse välishindamine, mis viiakse läbi teadus- ja arendusasutuse teadus- ja arendustegevuse taseme, eesmärgipärasuse ja jätkusuutlikkuse hindamiseks asutuse poolt taotletud valdkonnas. Evalveerimine on perioodiline ning viiakse läbi kõikides TA-asutustes.

Ülikoolide ja ka rakenduskõrgkoolide teadus- ja arendustegevust hinnatakse institutsionaalse akrediteerimise raames. Vastavalt Kõrgharidusseaduse § 38 lõikes 1 sätestatule on institutsionaalne akrediteerimine välishindamine, mille käigus hinnatakse kõrgkooli juhtimise, töökorralduse, õppe- ja teadustegevuse ning õppe- ja uurimiskeskonna vastavust õigusaktidele, kõrgkooli eesmärkidele ja arengukavale. Kõrgharidusseaduses on sätestatud ka nõuded, millele kõrgkool peab vastama, sealhulgas on ülikooli missiooniks teaduse edendamine, teadus- ja loometegevusel põhinevate teenuste pakkumine ning ühiskonna, rahvusvahelistumise ja rahvuskultuuri püsimise tagamise toetamine teadus-, arendus- ja loometegevusega. Rakenduskõrgkoolide missiooniks on samuti pakkuda arendustegevusi hõlmavaid teenuseid, teha rakendusuuringuid ning toetada arendustegevuse, innovatsiooni ja rakendusuuringutega ühiskonna arengut. Akrediteerimise käigus hinnatakse kõrgkoolide suutlikkust missiooni täita ning seetõttu annab institutsionaalne akrediteerimine kõrgkoolide puhul piisava kindlustunde, et akrediteeritud kõrgkoolis pakutav on asjakohane ja kvaliteetne.

Teadus- ja arendusasutuse ühinemisel evalveerimata asutusega või asutuse jagunemisel tuleb asutusel läbida evalveerimine teatud aja jooksul, et teha kindlaks kas asutuses tehtav teadus- ja arendustegevus on jätkuvalt kõrgel tasemel. Evalveerimise tulemused kinnitab valdkonna eest vastutav minister ning tulemused on avalikud.

Eelnõu § 15 – Positiivselt evalveeritud TA-asutuste ülesanded on seotud avaliku hüve loomisega. Avalik hüve on defineeritud §-s 2 hüvena, mille tarbimine on avatud kõigile tarbijatele ning mille tarbimine ühe isiku poolt ei vähenda teiste isikute tarbimiseks jäävat

²⁴ <https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/12/Ulevaade-teaduse-evalveerimisest.pdf>

²⁵ <https://www.etag.ee/tegevused/evalveerimine/sihtevalveerimine/>

hüvise kogust. Teadus- ja arendustegevuses on avaliku hüve all mõeldud eelkõige loodud teadmiste jagamist avalikkusega näiteks publikatsioonide kaudu, Eestis loodud intellektuaalomandit, doktoritööde juhendamise kaudu doktorikraadiga spetsialistide arvu kasvatamist ühiskonnas, samuti teadus- ja arendustegevuse rahastamise kasvatamist Eestis välisrahastusega toetuslepingute kaudu näiteks EL raamprogrammis. Positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutuse esmane ülesanne on teaduste edendamine, kuid ka valmisolek osutada nii ettevõtetele kui ka avaliku sektori asutustele teadus- ja arendustegevustel põhinevaid teenuseid. Nende ülesannete täitmisega toetavad teadus- ja arendusasutused nii majanduse kui ühiskonna arengut ja rahvuskultuuri püsimist, kuid ka teaduse rahvusvahelistumist. Sarnaselt kehtiva seadusega on sätestatud teadus- ja arendusasutuse ülesandena avalikest vahenditest finantseeritud teadus- ja arendustegevuse tulemuste kättesaadavus avalikkusele. Asutuse teaduspublikatsioonid ja teadusandmed on vaikimisi avalikud vastavalt nn FAIR-põhimõtetele²⁶: nii publikatsioonid kui andmed peavad olema leitavad, juurdepääsetavad, koostalitusvõimelised ja taaskasutatavad²⁷. Asutusel on avaldamisel kaalutlusõigus mitte teha teadustöö tulemusi kättesaadavaks juhul kui need riivaksid eriliiki isikuandmete, intellektuaalomandi või ärisaladuse kaitset või avalikustamine vastuolus mõne muu õigusaktiga. Täpsemad tingimused teadustulemuste kättesaadavaks tegemiseks sätestatakse „Avatud teaduse põhimõtetes“²⁸, mille kinnitab haridus- ja teadusminister. Teadus- ja arendusasutuste ülesanne on tagada, et asutuses tehtav teadus- ja arendustegevus vastaks üldtunnustatud eetikanormidele ja teaduse heale tavale, tõstes sellega teadus- ja arendustegevuse usaldusväärust ning vähendades väärkäitumisjuhtumite tekkimist teadus- ja arendustegevuses. Antud ülesannete täitmiseks moodustatakse asutustes institutsionaalsed teaduseetikakomiteed ning väärkäitumisjuhtumite komisjonid, väikestel asutustel on võimalik näiteks inimuuringutega seotud kooskõlastusi taotleda asutuselt, mille juures vastav komitee on moodustatud. Uue ülesandena on positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutustele kehtestatud nõue teadus- ja arendustegevusega seotud andmete kättesaadavaks tegemise kohta Eesti Teadusinfosüsteemis. Positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutustega samaväärsena käsitletakse antud seaduse mõttes ka institutsionaalselt akrediteeritud kõrgkooli.

3.4. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamine

PS § 38 lg 2 nõuab, et ülikoolide ja teadusasutuste korraldus tagaks piisava rahastamise ning määratleks riikliku rahastamise tingimused. Nii akadeemiline vabadus kui ka institutsionaalne autonoomia ei oleks täielikud, kui teadlastel, ülikoolidel ja teadusasutustel puuduksid vahendid teadusuuringute tegemiseks ning õpetamiseks. Alus- ja rakendusuuringu erisusi arvestades on riigil kohustus toetada alusuuringute tegemist teadusasutustes, sest nendeks uuringuteks erasektorist vahendite leidmine ei ole tõenäoline. Sama kehtib rahvusteaduste kohta, mille edendamine on Eesti rahvuskultuuri ja omariikluse püsijäämise eeldus²⁹.

PS § 38 kui vabadusõigus kohustab riiki üldiselt üksnes hoiduma akadeemilisse vabadusse sekkumast. Akadeemiline vabadus ei ole sooritusõigus. Sellele tuginedes ei saa õppejõud nõuda enda teadusteema rahastamist, kui see teema ei kuulu riigi või ülikooli prioriteetide hulka.

²⁶ Taustal on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, mille Artiklis 10 sõnastatud tingimused on eelnõu §3 ja §14 lg3 kaudu täidetud. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=ES>

²⁷ Rahvusvahelises teaduskogukonnas tuntud FAIR-printsibiina: *Findable, Accessible, Interoperable, Reusable*.

²⁸ Vt ka seletuskirja §3

²⁹ [PS § 38 kommentaar 25](#)

Teadusuuringuid takistav riive võib seisneda ka juurdepääsu piiramises riigi valduses olevatele teadustegevuseks vajalikele andmetele (nt statistika)³⁰.

Riigil ei ole keelatud teadlasi toetada. Avalikud huvid (rahvusteaduste puhul nt mh PS preambuli 5. lauseosa) lausa nõuavad teadus- ja arendustegevuse riigipoolset toetamist. Ent kui riik teadustegevust toetab, siis ei tohi seda teha diskrimineerivalt. Diskrimineerimine ei ole toetuse jagamine kvaliteedi alusel (nt teadusgrantide jagamine eksperdiarvamuste alusel), samuti toetuste jagamisel riigi prioriteetidega arvestamine (vt ka ELTL art 179)³¹.

Riigi ülesanne teadus- ja arendustegevuse korraldamisel on seega tagada vahendid teadusuuringute läbiviimiseks, eriti suure ebaõnnestumise riskiga seotud teadusuuringute läbiviimiseks, jättes asutustele siiski vabaduse teadustegevust ise korraldada. Samas on riigil lähtuvalt põhiseadusest õigus jagada toetusi kvaliteedi alusel ning arvestada riigi prioriteetidega. Seega tuleb seaduse tasandil sätestada, mil viisil saab riik rahastamise korralduse kaudu sekkuda tehtava teadustöö kvaliteedi tagamisse ning arvestada riigi prioriteetidega. Sellest lähtuvalt on vaja seaduse tasandil sätestada:

- Peamised rahastusinstrumentid ning nendest rahastatavad tegevused;
- Asutuste ligipääsu tingimused riigi rahastusinstrumentidele;
- Rahastusinstrumentide rakendamisele seatavad tingimused.

Avaliku sektori rahastus moodustab Euroopa riikides keskmiselt 35% kogu TA kulutuste mahust, kuid see on Euroopa riikide lõikes väga erinev³². Eestis on vastav näitaja 42,8% (2020. aasta andmed)³³, kusjuures ligikaudu 90% avaliku sektori TA rahastusest kulutatakse avalikus sektoris. Seega on avaliku sektori vahenditel TA rahastamisel väga oluline roll. Teadus- ja arendustegevuse rahastamise osas on saavutatud ühiskondlik kokkulepe tõsta riikliku rahastamise maht 1%-ni SKP-st ning rahastamise maht on viimaste aastate jooksul oluliselt tõusnud (131 miljonilt eurolt 2016. a 218 miljonile eurole aastal 2022).

Eelnõu ettevalmistamisel lepiti töörühmades kokku, et seaduse tasandil sätestatakse kindla eesmärgi, otstarbe ja sihtrühmadega rahastusinstrumentide kategooriad. Ligipääs rahastusinstrumentidele on reeglina seotud asutustes tehtava teadustöö kvaliteediga. Evalveerimise korraldus tagab selle, et hinnatud asutuste teadus- ja arendustegevuse kvaliteet ning maht on kõrge ning teadustöö ühiskondlik mõjukus suur. Evalveerimata asutustele, kellel on kohustus tegeleda teadus- ja arendustegevusega, on tagatud ligipääs neile rahastusinstrumentidele, mis on seotud avalikes huvides tehtavate uurimisprojektidega. Ettevõtete arendustegevuse toetamine lähtub ettevõtete vajadustest ja võimekusest, muuhulgas ettevõtte võimekusest arendustegevusse rahaliselt panustada.

Uurimistoetuste ja baasfinantseerimise muudatuste kavandamisel lähtuti 2016. aastal TA tegevuse rahastamise süsteemi struktureerimisel kolmest instrumentist: teadlastele (sh uurimisrühmadele) suunatud uurimistoetused (grandid), TA-asutustele suunatud baasfinantseerimine (tegevustoetus) ning TA tegevuse süsteemi toetusinstrumentid. Muuhulgas nähti tulemusena ette, et muudatuste tulemusena tekib TA tegevuse rahastamise terviklik süsteem, milles kasvab teiste ministeeriumide roll TA tegevuse suunamisel ja toetamisel. Kontseptsioonis keskenduti teaduse vundamenti ehitavatele instrumentidele – uurimistoetustele ja baasfinantseerimisele, mis loovad võimekatele teadlastele erinevatel

³⁰ [PS § 38 kommentaar 14](#)

³¹ [PS § 38 kommentaar 15](#)

³² <https://rio.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/report/Analytical%20report%20PREF%20117978.pdf>

³³ <https://www.etag.ee/tegevused/uuringud-ja-statistika/statistika/teadus-ja-arendustegevuse-rahastamise-yldpilt/>

teadlaskarjääri etappidel aluse edukaks teadustöoks ühiskonnale ja majandusele vajalikes teadussuundades. Kui uurimistoetustega seonduvad muudatused on juba ellu viidud, siis üleminek tegevustoetusele on kavandatud koos käimasoleva muudatusega.

Baasfinantseerimise asemel viiakse teadus- ja arendusasutuse stabiilse rahastamisinstrumendina sisse teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse toetus (siin edaspidi tegevustoetus), mis on suunatud teadussüsteemi institutsionaalse järjepidevuse ning kvaliteetse ja mitmekesise teadusbaasi kindlustamisele. Asutustel on võimalik tegevustoetuse kui stabiilse rahastamisallika mahu piires teha strateegilisi valikuid ja kujundada asutuse vajadustest lähtuv teadlaskarjääri mudel. Teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse toetuse sihtgrupiks on HTM valitsemisalas olevad positiivselt evalveeritud TA asutused, sealhulgas riigi ja avalik-õiguslikud TA-asutused, ning akrediteeritud ülikoolid ja rakenduskõrgkoolid. Teiste ministriumite valitsemisalas olevaid teadus- ja arendusasutusi, sh nende teadus- ja arendustegevust, rahastatakse edaspidi nende ministriumite poolt. Eraõiguslikes TA-asutustes avalikes huvides tehtavat TA tegevust toetatakse eraldi rahastusinstrumendist.

Konkurentsipõhine rahastamine riiklike uurimistoetuste instrumendist eeldab, et asutus on läbinud evalveerimise või institutsionaalse akrediteerimise. Eesti Teadusagentuuri juures 2021.-2022. aastal tegutsenud rahastamise töörühm tõstas küsimustena muuhulgas eri tüüpi asutuste rahastamise erineva mudeli alusel, samuti ülikoolide kõrghariduse ja teaduse tegevustoetuse käsitlemist ühtse toetusena, tegevustoetuse kooskõla uurimistoetustega ning kulude struktuuri määramist toetuse andmisel. Töörühm arutas eri tüüpi TA-asutustele (avalik-õiguslikud ülikoolid, riigi TA-asutused, eraõiguslikud TA-asutused) tegevustoetuse määramisel erineva rahastusmudeli kasutamise vajalikkust, kuid selles küsimuses ühisele seisukohale ei jõudnud. Samas peeti oluliseks toetada nii avalik-õiguslikke kui ka eraõiguslikke TA-asutusi, võttes arvesse ootusi erinevatele osapooltele ning defineerides avaliku hüve mõiste.

Seosed TA asutuste tüüpide, kehtestatud kvaliteediläveni ja rahastusinstrumentide vahel on toodud alljärgnevas tabelis.

Asutuse tüüp	Näited	Kvaliteedilävend	TA tegevustoetus	Uurimistoetused	Eraõiguslike TA-asutuste TA tegevuse toetus	Sihttoetus	Süsteemitoetus	Arendustoetused
Ülikoolid ja rakendus-kõrgkoolid	Kõik kõrgkoolid	Evalveerimine institutsionaalse akrediteerimise raames	Akrediteeritud avalik-õiguslikud ülikoolid ja HTM valitsemisala rakendus-kõrgkoolid, erakõrgkoolid erandjuhul	Akrediteerituna saab taotleda	Ei	Vastavalt konkreetse sihttoetuse eesmärgile ja kehtestatud tingimustele	Vastavalt süsteemitoetuse eesmärgile ja HTMi või MKMi kehtestatud tingimustele	Jah, partnerina
Asutused, kus TA tegevus on asutuse põhikirjaline tegevus	Näiteks KBFI, EKI	Evalveerimine	Positiivselt evalveeritud riigi- ja avalik-õiguslikele asutustele (HTM)	Positiivselt evalveerituna saab taotleda	Ei			Jah, kui on ettevõtted, muidu partnerina

(TA asutused)			valitsemisas);					
Eraõiguslikud TA-asutused	Cybernetica, TAKid ettevõtted, kes on asutatud TA teenuste pakku-miseks	Evalveeri-mine	Ei	Positiiv-selt evalvee-rituna saab taotleda	Positiivselt evalveeritud asutused		Ei	Jah
Asutused, kes tegelevad TA-ga põhitegevuse arendamiseks	Enamik TAgategevaid ettevõtteid, muuseumid, haiglad jne	Ei evalveerita	Ei	Osalemis-võimalus partnerina	Ei		Ei	Jah, kui on ettevõtteid, muidu partnerina

Eelnõu § 16 – sätestatakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamise üldpõhimõtted. Seaduses sätestatakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamise eesmärk. Eesmärgi sätestamisel on lähtutud muuhulgas põhiseaduse § 38 teisest lausest ning selle mõttest, mille kohaselt peab riik tagama vahendid akadeemilise vabaduse ja teadusasutuste institutsionaalse autonoomia realiseerimiseks. Teadus- ja arendustegevuse riigieelarvest rahastamise peamine eesmärk on tagada avalikes huvides tehtava teadus- ja arendustegevuse järjepidevus ja piisav kvaliteet. Sättes on viidatud eelnõu §-le 3, kus on sätestatud teadus- ja arendustegevuse põhimõtted, seega on rahastamine otseselt seotud teadus- ja arendusasutustes tehtava teadus- ja arendustegevuse vastavusega üldistele põhimõtetele.

Lõikes 2 on toodud ettevõtete TAI tegevuste riigieelarvest rahastamise eesmärk. Eesmärk on toetada eraettevõtetes tehtavat ettevõtete vajadustest lähtuvat teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni, et maandada ettevõtete jaoks selle tegevusega kaasnevat riski ning ületada turutõrked.

Lõikes 3 on nimetatud rahastusinstrumentide kategooriad. Rahastusinstrumentide tingimused, neist rahastatavad tegevused ja ligipääs nendele instrumentidele sätestatakse peatüki teistes paragrahvides ja rakendusaktides. Lõikes 4 on selgitatud, et innovatsiooni finantseerimise tingimused ja kord sätestatakse valdkonna eest vastutava ministri poolt konkreetsete rahastamisinstrumentide tingimustes. Innovatsiooni rahastamisinstrumentid võivad olla nii mittetagastatava abi (toetused, nt grantid) kui ka erinevate finantsinstrumentide (laenud, käendused, garantiid) kui ka üldist innovatsiooni ökosüsteemi ja selle osalisi toetavate instrumentide vormis (nt inkubaatorid, kiirendid, erinevad innovatsiooni teenused) ning nende eesmärk on toetada nii erasektori kui ka avaliku sektori innovatsiooni.

Lõigetes 5 ja 6 sätestatakse TA asutustele teadus- ja arendustegevustest ning nendega seotud tegevustest saadava kasumi refinantseerimise kohustus, samuti majandus- ja mittemajandustegevuse eristamise nõue raamatupidamises.

TA-asutuste rahastamisel rahastusinstrumentidest lähtutakse põhimõttest, et rahastatakse üksnes mittemajandustegevusi, välistades majandustegevuste ristsubsidieerimise ning sellega riigiabi andmise TA-asutustele. Kõigi TA-asutuste puhul, olenemata nende juriidilisest staatusest, peab riigieelarveliste vahendite kasutamise puhul olema tagatud

mittemajandustegevuste ja majandustegevuste selge eristamine raamatupidamises tegevusliikide, rahastamise ning tulude ja kulude lõikes. Majandustegevuse ristsubsidieerimise vältimiseks ei tohi riigieelarvelistest vahenditest antav teadus- ja arendustegevuse toetuse summa vastaval perioodil ületada mittemajandustegevusega seotud kulusid.

Eelnõu § 17 – uue rahastusinstrumentide kategooriana sätestatakse seaduses teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse toetus (siin edaspidi tegevustoetus). Üleminek baasfinantseerimiselt tegevustoetusele lepitati kokku juba 2016. aastal, kui Eesti Teadusagentuuri ettevalmistamisel koostati uurimistoetuste ja baasfinantseerimise uus kontseptsioon. Tegevustoetuse sihtrühmaks on akrediteeritud avalik-õiguslikud ülikoolid, rakenduskõrgkoolid, positiivselt evalveeritud avalik-õiguslikud, HTM valitsemisalas olevad riigi ja kohaliku omavalitsuse teadus- ja arendusasutused. Planeeritava muudatusega tagatakse nende asutuste rahastamise stabiilsus tegevustoetuse baasosa mahus ning tulemusosa suurus sõltub asutuse tegevusest nendes valdkondades, mis on seaduse või selle alamaktide tasandil kriteeriumitena kokku lepitud (näiteks publitseerimise mahu või ettevõtluskoostööga seotud kriteeriumid). Uus rahastamissüsteem toetab teadlaskarjääri mudeli rakendamist ning asutustele antav tegevustoetus tagab teadlaste töö stabiilsema rahastamise. Rahastamise süsteemi muudatused toetavad asutuste motivatsiooni ja võimekust ettevõtetega koostööks. Eelnõus on välja toodud, et akrediteerimise läbinud eraõiguslikele kõrgkoolidele eraldatakse tegevustoetust vastavalt vajadusele, arvestades riigi strateegiliste eesmärkide täitmiseks pakutavat avalikku hüve.

Tegevustoetuse arvutamise skeem on mõnevõrra erinev baasfinantseerimise puhul kasutatust. Kui baasfinantseerimise puhul kujunes kogu asutusele eraldatav summa asutuse tulemuste põhjal, siis uus skeem näeb ette, et teatav osa tegevustoetusest ehk baasrahastus kujuneb eelmistel aastatel eraldatud tegevustoetuse (või varasema baasfinantseerimise) mahu põhjal ning tulemusrahastus konkreetsete kokkulepitud komponentide põhjal. See tähendab tegevustoetuse rahastamise suuremat läbipaistvust ning suuremat stabiilsust.

Säilib põhimõte, et tegevustoetuse mahust vähemalt 5% eraldatakse rahvusteaduste toetamiseks. TA tegevustoetuse määramisel lähtutakse põhimõttest, et toetuse arvutamine oleks sarnane kõrghariduse tegevustoetuse arvutamisega ehk toetus koosneks üldjuhul vähemalt 70% osas baasosast ning kuni 30% osas tulemusosast (rahvusteaduste osa mahaarvamisel järelejäänud summast). Kõrghariduse tegevustoetuse puhul on baasosa mahuks 80% ning 20% moodustab tulemusosa. Selleks, et teadus- ja arendustegevuse toetuse puhul oleks asutuse tulemustel suurem kaal, valiti baasosa suuruseks 70%, mis tähendab, et 30% sõltub asutuse eelmise aasta tulemustest.

Teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse toetuse baasosa arvutamisel leitakse iga teadus- ja arendusasutuse osakaal või maht, arvestades teadus- ja arendusasutusele varem eraldatud tegevustoetust. Tegevustoetusele üleminekule eelnenud perioodi kohta võetakse arvesse asutustele eraldatud baasfinantseerimist. Kui asutus ei ole varasemalt baasfinantseerimist või tegevustoetust saanud, siis selle asutuse baasosa kujuneb tema varasemate tulemuste põhjal. Ministri otsusel võib baasrahastuse osakaalu kujundamisel arvesse võtta asutusele eelnevalt eraldatud sihttoetust ja süsteemitoetust tingimusel, et sellist toetust asutusele enam siht- või süsteemitoetusena ei eraldata ning see on tulevikus tegevustoetuse osa.

Tulemusosa arvutatakse kindlaksmääratud kriteeriumite põhjal. Eelnõus toodud tulemusnäitajaid (TA kvaliteedi ja tulemuslikkuse, ühiskonna arengu toetamise, ettevõtluskoostöö ning rahvusteaduste arendamisega seotud näitajad) ning nende osakaalusid tulemusosa arvutamisel täpsustatakse rakendusaktis.

Asutustel on tegevustoetusest võimalik rahastada kõiki kulusid, mis on seotud asutuse institutsionaalse järjepidevuse ning kvaliteetse ja mitmekesise teadusbaasi kindlustamisega, sealhulgas kõrgharidusele vajaliku teadusbaasi tagamisega. Asutusel on tegevustoetusest võimalik rahastada personalikulud, töötajate arengukulud vastavalt asutuse personalipoliitikale, asutuse vajadustest lähtuvad taristukulud, sh amortisatsiooni, aparatuuri, teadustööks vajalikke materjale ja seadmeid, asutuse halduskulud (küte, elekter, vesi jne), asutuse põhitegevusega seotud kommunikatsioonikulud, asutuse teadushaldusteenuste arendamist, sh teadmussiirde võimekust, laboriteenuseid, samuti välisprojektide kaasrahastust ning teaduspublikatsioonide avaldamistasusid.

Kõrgkoolide, avalik-õiguslike, HTM valitsemisalas olevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste puhul võetakse edaspidi ettevõtluslepingute asemel arvesse unikaalsete lepingupartnerite arvu ja kumulatiivset lepingute mahtu unikaalse partneri kohta. Riigi huvides on, et TA asutused teenindaks võimalikult laia partnerite ringi, mida kajastabki lepingupartnerite arv. Väärtustamiseks pikaajalist ja suuremahulist koostööd kujuneks lepingupartnerite koefitsiendid sõltuvalt selle konkreetse partneriga sõlmitud lepingute kogumahust. Mida suurem on lepingute kogumaht konkreetset aastal, seda suurema kaalu saaks partner tegevustoetuse tulemusosa arvutamisel.

Töörühmad ei olnud VTK ettevalmistamise protsessis üksmeelel selles osas, kas tegevustoetuse tingimustes peaks sätestama, et iga avaliku sektori TA asutusega räägitakse eraldi läbi, kui suure osa tegevustoetusest peavad asutused minimaalselt eraldama akadeemiliste töötajate töötasudeks. Personalikulude osakaal baasfinantseerimisest on asutuste ja ka aastate lõikes olnud väga erinev, ulatudes 13-48% keskmiselt aastate lõikes (kõigi asutuste peale kokku) ja 13-94% asutuste lõikes (2014-2019)³⁴. Töörühmades oli arutusel 2 alternatiivi. Esimese alternatiivi kohaselt otsustavad asutused ise, kui suure osa tegevustoetusest teadlaste töötasudeks määravad. Teise alternatiivi kohaselt sätestatakse seaduses või selle alamaktides, et iga avaliku sektori TA asutusega räägitakse eraldi läbi, kui suure osa tegevustoetusest peavad asutused minimaalselt eraldama akadeemiliste töötajate töötasudeks. Teadlaste töötasudeks minev kindel osa tegevustoetusest võimaldaks teadlastel saavutada suurema kindlustunde töökoha stabiilsuse osas, samuti võimaldaks see asutusel üles ehitada teadlase karjäärimudeli ning rahastada teadlaste püsitöökohti. Valik langes esimese alternatiivi kasuks, mis on kooskõlas protsessi algul sõnastatud põhimõtetega, mille kohaselt teadus- ja arendusasutuste autonoomiat ei vähendata.

Eelnõu § 18 – seadus defineerib riikliku uurimistoetuse kui konkurentsipõhise toetuse teadus- ja arendustegevuse projekti läbiviimiseks, viidates sealjuures teadlase poolt tulevale algatusele (nö alt-üles algatus). Riiklik uurimistoetus on mõeldud kõrgetasemelise teadus- ja arendusprojekti läbiviimiseks, kuid ka uuenduslikes uurimissuundades tehtava teadus- ja arendustöö rahastamiseks. Riiklikud uurimistoetuse konkursid on avalikud ning nende läbiviimise tingimused ja korra kinnitab vastava valdkonna minister.

Riiklikest uurimistoetustest rahastatavaid projekte saavad algatada ja uurimisrühmi juhtida evalveeritud teadusasutustes töötavad teadlased. Instrumentide hulka kuuluvad uurimistoetused (stardigrant, rühmagrant, arendusgrant), samuti teaduse tippkeskuste toetused ning teised Eesti Teadusagentuuri poolt välja antavad konkurentsipõhised toetused, näiteks arendusgrandid. Rahastatavate kulude hulka kuuluvad uurimisprojektide täitjate töötasu, samuti uurimisprojektiga seotud koolitus- ja lähetuskulud, uurimisprojekti elluviimiseks vajalikud materjalid ja seadmed, asutuse üldkululõiv, samuti avaldamistasud ja erandkorras ka

³⁴ https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/02/Baasfinantseerimise-kasutamise-anal%C3%BC%C3%BCs_2020.pdf

riigieelarvelist toetust saavate doktorant-nooremteaduritega seotud kulud. Evalveerimata asutuste teadlasi on võimalik kaasata uurimistoetustest rahastatud uurimisrühmade töösse.

Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas korraldab uurimisprojektide rahastamist ja uurimistoetuste eraldamist Eesti Teadusagentuur, kes kaasab oma tegevusse pädevaid eksperte ning on rahastamisotsuste tegemisel sõltumatu.

Eelnõu § 19 – teadus- ja arendustegevuse sihttoetuste eesmärgiks on ühiskonna, sh ettevõtluse, nõudlusest tuleneva TA vajaduste rahuldamine. Tegemist on nn ülalt-alla rahastamisega, kus nõudlus TA järele tekib tellimusest teadlastele ja uurimisrühmadele väljastpoolt, kas ettevõtlussektorist või avalikust sektorist. Teadus- ja arendustegevuse sihttoetusena jagatakse näiteks ministeeriumite TA meetmete vahendeid, samuti kuuluvad nende alla temaatilised TA programmid (võrdluseks nt struktuurifondidest rahastatud RESTA, IT Akadeemia teadusmeede) ja sihtgrandid. Rahastatavate kulude hulka kuuluvad uurimisprojektide täitjate töötasu, samuti koolitus- ja lähetuskulud, uurimisprojekti elluviimiseks vajalikud materjalid ja seadmed, asutuse üldkululõiv, samuti avaldamistasud. Rahastamistingimused on spetsiifilised igale sihttoetuse meetmele tulenevalt meetme eesmärgist, kuid taotlemine toimiks reeglina Eesti Teadusinfosüsteemi kaudu. Teadus- ja arendusprojektide menetlemise ja hindamise kompetentsi tagab iga poliitika valdkonna eest vastutav ministeerium, kaasates vajadusel Eesti Teadusagentuuri kui teadus- ja arendustegevuse toetamise kompetentsikeskuse.

Ministeeriumite poolt sotsiaal-majanduslikele rakendustele suunatud kulutuste maht on läbi aastate kõikunud vastavalt ministeeriumite valdkondlikele TA tegevustele ning rahastamiskavadele. TANi otsus suunata eraldatud lisavahenditest kindel osa valdkondliku TA tegevuse toetuseks peaks edaspidi suurendama sotsiaal-majanduslikele rakendustele suunatud eraldiste osakaalu riigieelarves. TA tegevuse rahastamise mahud ja viisid ministeeriumides sõltuvad valdkonna eripärast ja väljakujunenud koostööst TA-asutuste ja ministeeriumide vahel.

Eelnõu § 20 sätestatakse eraõiguslike TA-asutuste teadus- ja arendustegevuse toetus. Tegemist on eraldi rahastusinstrumendiga, mille sihtrühmaks on eraõiguslikud positiivselt evalveeritud TA-asutused.

Seni on eraõiguslikud TA-asutused saanud baasfinantseerimist teiste TA-asutustega samadel alustel ja sama valemi järgi. Eraõiguslike TA-asutuste osakaal baasfinantseerimises on aastatel 2016-2022 olnud järgmine:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eraõiguslikud TA-asutused	435 190	778 190	1 575 020	2 683 817	3 237 890	3 600 375	5 874 787
Teised TA-asutused	13 286 331	15 980 521	25 308 090	36 399 182	39 304 649	42 709 625	46 435 212
Eraõiguslike TA-asutuste osakaal	3,17%	4,61%	5,86%	6,87%	7,61%	7,77%	11,23%

Keskmiselt on eelneva seitsme aasta jooksul eraõiguslikele TA-asutustele valemi põhjal arvatatud osa suurus olnud 6,73% kogu baasfinantseerimise mahust. Samas on viimase kolme aasta jooksul olnud eraõiguslike TA-asutuste osakaal näiteks publikatsioonide põhjal asutustele antud summadest 2,25% ning muude lepingute kategoorias 7,66% selles kategoorias asutustele kujunenud summadest. 2022. aastal moodustas eraõiguslike TA-asutuste osakaal baasfinantseerimisest avaliku hüvega seotud kriteeriumite (publikatsioonid, patendid,

toetuslepingud; välja jäetud doktoritööde kaitsmised ja ettevõtluslepingud) põhjal arvatud summa 1 683 905 eurot, mis on 3,22% baasfinantseerimise kogumahust. Kokku said eraõiguslikud TA asutused 2022. aastal baasfinantseerimist summas 4 308 290 eurot, mis tähendab, et suurem osa (66,29%) eraõiguslike TA-asutuste baasfinantseerimisest oli seotud ettevõtluslepingutest saadud tuluga.

Kaasamisprotsessi käigus jõuti tulemuseni, et edaspidi eraldatakse eraõiguslikele positiivselt evalveeritud TA-asutustele teadus- ja arendustegevuse toetust eraldi rahastusinstrumendist. Toetuse arvutamine on valemipõhine, kuid eraõiguslikele teadus- ja arendusasutustele eraldatava toetuse arvutamine seotakse nende poolt pakutava avaliku hüvega.

Eraõiguslikele TA-asutustele teadus- ja arendustegevuse toetuse andmise eesmärk on soodustada eraõiguslikes teadus- ja arendusasutustes teadus- ja arendustegevuse kui avaliku hüve loomist. Toetuse arvutamisel võetakse arvesse avalikes huvides tehtava teadus- ja arendustegevusega seotud näitajaid, nagu publikatsioonid, patendid, teadlaste järelkasvu näitajad (doktorantide juhendamine) ning toetuslepingutest saadud tulu, millega tuuakse riigieelarve väliste välisvahendite näol TA süsteemi raha juurde.

Eelnõu § 21 - süsteemitoetus on mõeldud süsteemi toimimiseks vajaliku institutsionaalse ja tehnilise toetusena. Süsteemitoetus hõlmab lisaks TA- asutustele mitmeid teisi TAI süsteemi osapooli, näiteks Eesti Teadusagentuur ja Eesti Teaduste Akadeemia. Rahastamisinstrumentide hulka kuuluvad riiklik teekaardi investeeringutoetus ja tuumiktaristu toetus, rahvusvahelistes teadustaristutes ja koostööprogrammides (nt partnerlused, missioonid) osalemise toetamine, ühislaborite arendus (PPP skeemid), ETAG ja ETA tegevustoetus, ETISE arendus, teaduspreemiad, teadusraamatukogud, ligipääs teadusandmebaasidele, teaduskollektsioonid, teadlase personaalse arenguga seotud mobiilsustoetused, aga ka TAI poliitika seire. Rahastatakse kulusid tulenevalt instrumendi eesmärgist. Süsteemitoetuse eraldamise tingimused kinnitatakse valdkonna eest vastutava ministri poolt.

Eelnõu § 22 – sätestatakse ettevõtete arendustoetus kui konkurentsipõhine riigieelarveline toetus Eesti ettevõtete teadus- ja arendustegevuseks, sellest lähtuvalt innovatsiooniks ja kaasnevateks tegevusteks. Arendustegevuse toetus adresseerib ettevõtetes turutõrke olukorda, mistõttu on riigi sekkumine põhjendatud, kuna vastasel juhul võivad jääda arendustesse investeeringud tegemata ja seetõttu neist tulenevad innovaatilised lahendused turule jõudmata. Arendustoetuse konkursid on avalikud ning nende läbiviimise tingimused ja korra kinnitab vastava valdkonna minister.

Arendustoetuste sihtgrupiks on Eesti ettevõtted. Olenevalt konkreetse instrumendi tingimustest võib teadus ja arendustegevuse elluviimine toimuda ka koostöös TA-asutustega või mõne teise TAI-teenuse pakkujaga. Toetuse instrumentide hulka kuuluvad näiteks rakendusuuringute ja eksperimentaalse arenduse programm, arendus- ja innovatsiooniosakud, tootearendustoetus ning teised konkurentsipõhised rahastusinstrumendid, mida valdkondlik ministeerium disainib ja rakendab ellu lähtuvalt ümbritseva keskkonna tingimustest ja vajadustest. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas korraldab arendusprojektide rahastamist ja arendustoetuste eraldamist Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, kes kaasab oma tegevusse pädevaid eksperte ning on rahastamisotsuste tegemisel sõltumatu.

Eelnõu § 23 sätestatakse teadus- ja arendusasutustele tegevustoetuse, sihttoetuse ja süsteemitoetuse eraldamine.

Eelnõu § 24 sätestatakse järelevalve teadus- ja arendusasutuste üle, sealhulgas haldusjärelevalve teostaja õigused.

5. peatükk. Rakendussätted

Eelnõu § 25 sätestab seaduse jõustumise hetkel kehtinud korralise evalveerimise tulemuste kehtivuse ning teadus- ja arendustegevuse toetuse baasosa arvestamise tingimused üleminekuperioodil. Samuti kehtestatakse üleminekuperiood seoses muudatustega positiivselt evalveeritud TA asutuste rahastamisel.

Eelnõu § 26 kohaselt muudetakse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seadusega kõrgharidusseadust. Muudatused on seotud asjaoluga, et kõrgkoole edaspidi ei evalveerita, vaid hinnang nende teadus- ja arendustegevusele antakse institutsionaalse akrediteerimise käigus.

Kõrgharidusseaduse § 10 lõikest 4 jäetakse välja punkt 4, mille kohaselt võib õppeõiguse tunnistada kehtetuks, kui doktoriõppe aluseks olnud teadustegevus evalveeritakse negatiivselt.

Kõrgharidusseaduse § 20 lõikest 1 jäetakse välja põhimõte, et doktoriõpe põhineb positiivselt evalveeritud teadus- ja arendustegevusel. Lõike 3 muudatuse kohaselt ei ole sõna „ülikool“ kasutamine ülikooli nimes enam seotud evalveerimise läbimisega mitmes valdkonnas. Ülikooli nime võib eelnõu kohaselt kasutada edaspidi ülikool, kus toimub õpe mitmes õppevaldkonnas kõrgharidustaseme kõigil astmetel.

Kõrgharidusseaduse § 39 lõikesse 1 lisatakse põhimõte, mille kohaselt tuleb kõrgkoolil doktoriõppe õiguste saamiseks läbida temaatiline hindamine .

Eelnõu § 27 alusel asendatakse kehtiva seaduse pealkiri uue seaduse pealkirjaga.

Eelnõu § 28 alusel asendatakse kehtiva seaduse pealkiri uue seaduse pealkirjaga.

Eelnõu § 29 alusel asendatakse kehtiva seaduse pealkiri uue seaduse pealkirjaga. Samuti muudetakse eelnõu kohaselt Tallinna Tehnikaülikooli seaduse §-i 9, mille kohaselt tuleb rahvusprofessuuride puhul asutusel läbida temaatiline hindamine kindlas valdkonnas.

Eelnõu § 30 alusel asendatakse kehtiva seaduse pealkiri uue seaduse pealkirjaga. Samuti muudetakse Tartu Ülikooli seaduse §-i 11, mille kohaselt tuleb rahvusprofessuuride puhul asutusel läbida temaatiline hindamine kindlas valdkonnas.

Eelnõu § 31 alusel asendatakse kehtiva seaduse pealkiri uue seaduse pealkirjaga.

Eelnõu § 32 esimese punkti alusel asendatakse kehtiva seaduse pealkiri uue seaduse pealkirjaga. Teise punktiga viiakse alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse § 52 lõikes 1 punktis 6 välja toodud viide teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 3 lõike 1 punktides 5-7 sätestatule vastavusse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduses välja toodud samadele põhimõtetele, mis on sätestatud § 3 punktis 3 ning § 16 lõigetes 5 ja 6. Kolmanda punktiga asendatakse teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 3 lõike 1 viide teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse § 13 viitega, mis reguleerib teadus- ja arendusasutusi puudutavat.

Eelnõu § 33 alusel tunnistatakse kehtetuks looduskaitse seaduse § 68³ punkt 1, kuna Haridus- ja Teadusministeerium ei kogu eelnõu kohaselt teaduskollektsioone puudutavat infot ega pea sellekohast registrit.

Eelnõu § 34 alusel asendatakse teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 3 lõike 1 viide teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse § 13 viitega, mis reguleerib teadus- ja arendusasutusi puudutavat.

Eelnõu § 35 alusel asendatakse kehtiva seaduse pealkiri uue seaduse pealkirjaga.

Eelnõu § 36 kohaselt tunnistatakse kehtiv teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus kehtetuks.

Eelnõu § 37 sätestab seaduse jõustumise aja.

3.5. Seaduse rakendamine

Eelnõu § 25 sätestatakse üleminekusätteid, mis puudutavad korralise evalveerimise tulemuste kehtivust. Teises lõikes täpsustatakse, et tegevustoetuse baasosa arvestamisel kasutatakse sellel perioodil, kui asutused said baasfinantseerimist, baasosa arvutamisel baasfinantseerimise andmeid.

IV Eelnõu terminoloogia

Mõistete paragrahvis on defineeritud seaduses kasutatud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniga seotud olulisemad mõisted, mida ei ole otseselt käsitletud teistes seaduse paragrahvides. Mõistete defineerimisel on võimalusel lähtunud rahvusvaheliselt tunnustatud ning laialt kasutuses olevatest dokumentidest, nagu näiteks OECD Frascati käsiraamat ning teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistikust.

V Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu ettevalmistamise käigus on analüüsitud kooskõla riigiabi raamistikuga. Riigiabi raamistik sätestab, et kui sama üksus tegeleb nii majandusliku kui ka mittemajandusliku tegevusega (eesmärgiga vältida majandustegevuse ristsubsideerimist), ei ole mittemajandusliku tegevuse riikliku rahastamise puhul tegemist riigiabiga, kui kahte liiki tegevust ning nende kulusid ja rahastamist on võimalik selgelt eristada, eesmärgiga vältida majandustegevuse ristsubsideerimist. Kehtivas TAKSis on toodud nõue, et majanduslik ja mittemajanduslik tegevus peab olema eristatud ning sama nõue jääb alles ka uude seadusesse. Antud nõude eesmärk on tagada, et riigieelarvest rahastatavatest meetmetest ei finantseeritaks teadus- ja arendusasutuse majanduslikku tegevust, kuna sellisel juhul oleks tegemist riigiabiga. Samuti on seaduses alles põhimõte, mille kohaselt suunatakse avalikest vahenditest finantseeritud teadus- ja arendustegevuse tulemusena saadud kasum tagasi asutuse põhitegevustesse või põhitegevustega kaasnevatesse tegevustesse. Tõend selle kohta, et kulud on nõuetekohaselt eristatud, võib olla teadus- ja arendusasutuse raamatupidamise aastaaruanne.

VI Seaduse mõjud

Seaduse eelnõu ettevalmistamise protsessi alguses lepiti partneritega kokku lähtekohad, millega seaduse muutmisel arvestatakse. Lepiti kokku, et seadus jääb alles eraldiseisva seadusena ning seda ei liideta mõne muu seadusega, näiteks kõrgharidusseadusega. Samuti lepiti kokku, et muutmiseks avatakse kõik peatükid ning seadus muudetakse terviktekstina, sätestades seaduses minimaalselt vajaliku. Olulise kokkuleppena tuleb mainida kokkulepet mitte vähendada TA-asutuste autonoomiat. Nendes aspektides on seaduse muutmise mõju pigem väike.

Sisuliste muudatuste olulist mõju analüüsitakse allpool peamiste muudatuste ja sihtrühmade kaupa.

6.1. Mõju riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Olulisema mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele toovad kaasa järgmised muudatused:

- 6.1.1. Muudatus: teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riikliku korralduse osapoolte ja nende rollide täpsustamine
- 6.1.2. Muudatus: valdkondliku ja valdkondade ülese TA korraldamise sätestamine
- 6.1.3. Muudatus: innovatsiooni senisest suurem kajastamine seaduses

6.1.4. Muudatus: TAI rahastamise muutmine

6.1.5. Muudatus: riikliku teaduseetika süsteemi sätestamine seaduses

6.1.6. Muudatus: avatud teaduse põhimõtte sätestamine seaduses

6.1.7. Muudatus: teaduse kvaliteedihindamise meetmete muutmine

6.1.1. Muudatus: teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni riikliku korralduse osapoolte ja nende rollide täpsustamine

Muudatused mõjutavad kõiki TAI riikliku korralduse osapooli – Vabariigi Valitsust, ministereid, HTM haldusalas olevat Eesti Teadusagentuuri ning MKM haldusalas olevat Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutust. Olemasolevate kogude asemel sätestatakse seaduses kaks uut kogu vastavalt TAIE strateegias (2020-2035) kokku lepitud. Vähesel määral mõjutavad muudatused Eesti Teaduste Akadeemiat, kelle roll teadust edendava ja esindava ning riigi ja selle institutsioone nõustava organisatsioonina säilib. Vähesel määral mõjutavad muudatused ka Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutust, kuna sihtasutus juba täidab vastavalt oma põhikirjale eelnõus sätestatud ülesandeid ning otseselt uusi ülesandeid talle seadusega ei panda.

I Sihtrühm: Vabariigi Valitsus, ministriumid, Riigikantselei

Mõju ulatus: Muudatus mõjutab asutustevahelisi suhteid, kuna kogu teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniprotsessi juhtimine toimub ühtedes kogudes ning teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon ei ole kogude lõikes eristatud. Positiivse mõjuna toob see kaasa tihedama koostöö ministriumide vahel kogu innovatsioonitsükli ulatuses. Kuna kogusid on tulevikus vähem, väheneb ka valitsusasutuste halduskoormus erinevate kogude töö korraldamisel ning kogude roll TAI riiklikul korraldamisel on selgemalt piiritletud.

Mõju avaldumise sagedus: muudatused eeldavad kogude (Teadus- ja Arendustegevuse ning Innovatsioonipoliitika Nõukogu (TAIP) ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni koostöökoogu (TAIK)) ülesannete täpsustamist, töökorralduse muutmist ning kogude mehitamist. TAIP kui Vabariigi Valitsuse nõuandva kogu töö korraldamine eeldab Riigikantselei aktiivset rolli. TAIK-i kui HTMi ja MKMi ministrite nõuandva kogu töö korraldamine eeldab HTMi ja MKMi senisest tõhusamat koostööd TAI valdkonna arendamisel. Nõuandvate kogude roll ja täpsem korraldus sätestatakse rakendusaktides, mis annab suurema paindlikkuse neid vastavalt vajadusele muuta.

Ebasoovitavate mõjude risk: Kui juhtkogusid jääb vähemaks, on risk, et väheneb ka erinevate huvigruppide kaasatus. Teiseks riskiks võib olla kogude liikmete arvu paisumine tasemeni, kus kogud ei ole enam töö- ja otsustusvõimelised. Riskide maandamiseks on kavandatud erinevate huvigruppide võimalikult laiapõhjaline kaasamine, samuti kasutatakse teisi võimalusi huvigruppide kaasamiseks, näiteks TAI koordinatsioonikogu kaudu.

II Sihtrühm: Eesti Teadusagentuur

Mõju ulatus: Muudatus mõjutab oluliselt Eesti Teadusagentuuri tegevust, kuna asutusele lisandub juurde uusi tegevusvaldkondi. Seaduse muutmisega tagatakse suurem selgus ETAG-i ülesannetes ning kaob vajadus teatud tegevuste elluviimiseks ETAG-it vastavalt vajadusele volitada (näiteks evalveerimine, rahvusvahelise teaduskoostöö korraldamine ja koordineerimine). Kõigile osapooltele on tagatud info, mis on ETAG-i pädevus ja mis ülesandeid ta seoses TA poliitika elluviimisega täidab. Kuigi mitmete tegevustega, mida ka hetkel ETAG-i ülesannete hulgas ei ole, asutus juba tegeleb (näiteks populariseerimine ja

teaduskommunikatsioon, evalveerimise korraldamine), on ka asutuse jaoks täiesti uusi valdkondi (teaduseetika, teiste asutuste nõustamine TA taotlemise ja hindamise alal).

Mõju avaldumise sagedus: Muudatus tähendab ETAG-i jaoks töö ümberkorraldamist ja vajadusel täiendava pädeva tööjõu värbamist. Täiendavate ülesannetega kaasnevad töökohad tuleb struktuuri luua ja mehitada. Lisaks uute ülesannetega kaasnevatele ametikohtadele võib tekkida vajadus vaadata ümber juba olemasolevad ametikohad. Struktuuri muutmise vajadus on ühekordne ning edaspidi vaadatakse seda ümber vastavalt vajadusele.

Ebasoovitavate mõjude risk: uute töötajate värbamise vajadus võib olla seotud riskiga, et vajaliku pädevusega töötajaid ei ole tööturul saada. Riski maandamiseks on Eesti Teadusagentuuril võimalik kaardistada tööülesannete täitmiseks vajalikud pädevused ja neile vastavad isikud ning korraldada sihtotsinguid.

6.1.2. Muudatus: valdkondliku ja valdkondadeülese TA korralduse sätestamine

Sihtrühm: HTM, teised ministeeriumid

Mõju ulatus: Ministeeriumitevahelise TA-alase koostöö tagamise selgem reguleerimine aitab kaasa TA alase tegevuse paremale planeerimisele ja korraldamisele ministeeriumite poolt. Ministeeriumitel on parema koordineerimise kaudu ülevaade teiste ministeeriumite haldusalas tehtavast ning neil on võimalik saada riigi tasandil suuniseid TA paremaks korraldamiseks oma valdkonnas. Muudatus mõjutab kõigi ministeeriumite tegevust, kuna muudatusega tuuakse seadusesse selgemini ministeeriumite ülesandena oma valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse ja selle finantseerimise korraldamine, samuti oma valitsemisala teadus- ja arendustegevuse kohta ülevaadete esitamine HTM ministri-le. Muudatus mõjutab ministeeriumite TA tegevuste koordineerimist ning võimaldab senisest süsteemsemat koostööd. Haridus- ja Teadusministeeriumi jaoks tähendab ministeeriumite vahelise TA-alase koostöö koordineerimine täiendavat ülesannet, seega on tegemist olulise muudatusega. Hetkel piirdub HTM roll peamiselt andmete kogumisega ministeeriumitelt nende haldusalas tehtava teadus- ja arendustegevuse kohta ning osalemisega seni mitteformaalses teadusnõunike võrgustikus. HTM koordineeriv roll tähendab süsteemset tegevust ning vastava ressursi eraldamist selleks tegevuseks.

Mõju avaldumise sagedus: ministeeriumite TA tegevuste koordineerimine toimub jooksvalt. HTM jaoks on teistes ministeeriumites kontaktisikuteks teadusnõunikud, kellega toimuvad regulaarsed koostöökohtumised ministeeriumite ametnikest TA-alase koostöö ja poliitika elluviimiseks loodud koordinaatsioonikogu kaudu. TA-alaseid ülevaateid esitavad ministeeriumid kord aastas, samuti on eelarve koostamine perioodiline tegevus.

Ebasoovitavate mõjude risk: eelnõu väljatöötamisel kaaluti valdkondliku TA koordineerimise rolli andmist Riigikantseleile, kes sellest rollist loobus. Kui koordineerimine jääb ministeeriumi tasemele, on risk, et TA valdkonna teemad ei oma Vabariigi Valitsuse jaoks piisavat prioriteetsust. Riski maandamiseks on vaja tõhusalt korraldada nõuandvate kogude tööd, samuti on eelnõusse lisatud Vabariigi Valitsuse poolt regulaarsete ülevaadete tegemine Riigikogule.

6.1.3. Muudatus: innovatsiooni senisest suurem kajastamine seaduses

I Sihtrühm: Vabariigi Valitsus, ministeeriumid ja nende asutused

Mõju ulatus: seaduses on selgelt välja toodud, et lisaks teadus- ja arendustegevusele reguleeritakse seaduses ka innovatsiooni. Enim mõjutab see muudatus valdkonna nõuandvaid kogusid, kelle ülesannete hulka kuuluvad lisaks teadus- ja arendustegevusele ka innovatsiooni teemad. Muudatus mõjutab asutustevahelisi suhteid, kuna kogu teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniprotsessi juhtimine toimub ühtedes kogudes ning teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon ei ole kogude lõikes eristatud. Positiivse mõjuna toob see kaasa tihedama koostöö ministriumite vahel kogu innovatsioonitsükli ulatuses. Kuna TPK ja IPK asemel moodustatakse üks nõuandev kogu (TAIK), jääb kogusid lõppkokkuvõttes vähemaks. Kuna kogusid on tulevikus vähem, väheneb ka valitsusasutuste halduskoormus erinevate kogude töö korraldamisel.

Muudatus mõjutab MKM haldusalas tegutsevat Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutust, mille ülesanded fikseeritakse seaduse tasemel ning antakse konkreetne roll TAI süsteemis. Muudatused seaduses ei mõjuta otseselt EIS tegevust, kuid annavad teiste TAI poliitika osapooltele suurema selguse, kes tegeleb ettevõtete arendustegevuse ja innovatsiooni alase poliitika elluviimisega ja mis on selle asutuse ülesanded.

Innovatsiooni all mõeldakse TAKS-i kontekstis üksnes teadus- ja tehnoloogilisel arendustegevusel põhinevat innovatsiooni, mis tähendab, et muu innovaatiline tegevus ei ole reguleeritud.

Mõju avaldumise sagedus: Seniste nõuandvate kogude roll ja ülesanded mõtestatakse ümber. Kuigi tegemist on ühekordse protsessiga, on mõlema kogu rollide täpsustamine aeganõudev tegevus, mis mõjutab nii TAIP tegevuse korraldamise eest vastutava Riigikantselei kui ka TAIK tegevuse korraldamise eest vastutavate HTM ja MKM tegevust. Nõuandvad kogud tegutsevad oma tööplaanide alusel, millesse kuulub ka kogude tegevuse analüüsimine ning vajadusel rollide täpsustamine. Vabariigi Valitsuse ülevaated teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni olukorrast toimuvad kord aastas. Siiani on need ülevaated puudutanud ainult teadus- ja arendustegevust, kuid seaduse muudatuste kinnitamisel peab ülevaade sisaldama ka innovatsiooni teemasid. Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusega seotud muudatused olulisi tegevusi endaga kaasa ei too.

Ebasoovitavate mõjude risk: Kui juhtkogusid jääb vähemaks, on risk, et väheneb ka erinevate huvigruppide kaasatus. Teiseks riskiks võib olla kogude liikmete arvu paisumine tasemeni, kus kogud ei ole enam töö- ja otsustusvõimelised. Riskide maandamiseks on kavandatud erinevate huvigruppide võimalikult laiapõhjaline kaasamine, samuti kasutatakse teisi võimalusi huvigruppide kaasamiseks, näiteks TAI koordineerimiskogu kaudu.

EIS-i ülesannete täpsustamine aja jooksul võib kaasa tuua olukorra, kus EIS-i ülesannete muutudes on vaja muuta ka seadust. Samas on ülesanded kavandatud kirjeldama üldistatult, mis seda riski vähendavad.

6.1.4. Muudatus: TAI rahastamise ümberkorraldamine

I Sihtrühm: positiivselt evalveeritud avaliku sektori TA-asutused HTM valitsemisalas, kõrgkoolid

Mõju ulatus: Sihtrühma jaoks tähendab muudatus suuremat selgust selles osas, mis on ühe või teise rahastusinstrumentide kategooria otstarve. Rahastamissüsteemi ümberkorraldamine mõjutab teadus- ja arendusasutuste toimimist positiivselt. Teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse toetuse baasosa kui stabiilne komponent suurendab oluliselt asutuste võimalusi rahastada pikaajalisi strateegiaid ning luua stabiilsem teadlaskarjääri süsteem. Uue sihtgrupina mõjutavad muudatused TA rahastamises ka rakenduskõrgkooli, kelle puhul teadus- ja arendustegevus on seotud nende missiooniga. Planeeritava muudatusega tagatakse asutuste rahastamise stabiilsus tegevustoetuse baasosa mahus ning tulemusosa suurus sõltub asutuse

tegevusest nendes valdkondades, mis on rakendusakti tasandil kriteeriumitena kokku lepitud. Uus rahastamissüsteem toetab teadlaskarjääri mudeli rakendamist ning asutustele antav tegevustoetus tagab teadlaste töö stabiilsema rahastamise. Rahastamise süsteemi muudatused toetavad asutuste motivatsiooni ja võimekust ettevõtetega koostööks. Muudatus eeldab sihtrühma ümberkohanemist ning oluline on asutuste strateegilise planeerimise ning strateegilise juhtimise oskus, sealhulgas võime selgitada strateegilisi otsuseid asutuse kõikidel tasanditel ning saavutada konsensus lahenduste osas.

Avaliku sektori TA-asutusi mõjutab ka asjaolu, et eraõiguslikele TA-asutustele eraldatakse toetust selleks otsatarbeks mõeldud rahastusinstrumendist. Seega ei sõltu avaliku sektori asutused tegevustoetuse jagamisel eraõiguslike TA-asutuste tulemustest kriteeriumite täitmisel.

Muudatused rahvusteaduste toetuse osa jagamise miinimumosa kehtestamisel mõjutavad eelkõige väiksemaid evalveeritud TA-asutusi, kelle tegevusvaldkonnaks on küll rahvusteaduste edendamine, kuid kes ei ole taotlenud või saanud riiklikke uurimistoetusi. Miinimumosa kehtestamine rühmagrandi mahus võimaldab nendel asutustel stabiilselt toetada uurimisrühma loomist ja tegevusi, aidates nii kaasa suurema teadusvõimekuse tekkimisele.

Muudatused rahastamises mõjutavad positiivselt HTM valitsemisalas olevaid akrediteeritud rakenduskõrgkooli, kuna neil rakenduskõrgkoolidel avaneb võimalus saada avaliku sektori teadus- ja arendusasutustele mõeldud teadus- ja arendustegevuse toetust. Toetuse suurus sõltub rakenduskõrgkoolide tulemustest teadus- ja arendustegevuse valdkonnas, kuid võimalus heade tulemuste korral sellist toetust saada motiveerib rakenduskõrgkooli senisest enam TAL tegevustele tähelepanu pöörama. Varem ei ole rakenduskõrgkoolidel olnud võimalust teadus- ja arendustegevuseks vahendeid taotleda, peamiseks rahastusallikaks on olnud kõrghariduse tegevustoetus, kuid selle piiratud maht ei ole rakenduskõrgkoolidel võimaldanud TAL tegevusi süsteemselt läbi viia. Lisaks on akrediteeritud rakenduskõrgkoolidel võimalus taotleda konkurentsipõhiseid uurimistoetusi.

Lisaks tegevustoetusele puudutavad avaliku sektori asutusi peamiselt riiklikud uurimistoetused ja süsteemitoetused. Riiklike uurimistoetuste osas suuri muudatusi seaduse tasandil ei ole, kuid uue kategooriana sätestatakse seaduses süsteemitoetused. Süsteemitoetus on mõeldud teadussüsteemi toimimiseks vajaliku institutsionaalse ja tehnilise toetusena ning hõlmab varem eraldiseisvate rahastusinstrumentidena eksisteerinud meetmeid. ETAGi roll valdkondliku TA rahastamise korraldamisel tähendab, et TA asutustele TA teenuste pakkujatena on erinevate taotlusvoorude puhul tagatud sarnased tingimused taotluste esitamisel ning puudub vajadus kohaneda iga ministriumide poolt esitatavate erinevate tingimustega. Võimalusel toimub taotlemine TA asutustele tuttavas (ETISE) keskkonnas.

Mõju avaldumise sagedus: teadus- ja arendustegevuse toetust eraldatakse asutustele korra aastas.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui asutused hakkavad tegevustoetust jagama asutuse sees omakorda projektipõhiste toetustena, ei pruugi rahastuse projektipõhise probleem teadlaste jaoks leeveneda. Riski maandamiseks on võimalik tegevustoetuse eraldamisel leppida kokku täpsemad tegevustoetuse kasutamise tingimused (sh tagades raha suunatuse asutuse strateegiliste arengueesmärkide täitmiseks). Vastavust riiklikele arengueesmärkidele saab suunata ka tulemuskomponendi indikaatorite valiku kaudu. Seoses sellega, et rahastamisinstrumentidele ligipääsevate asutuste hulk suureneb (rakenduskõrgkoolid), võib eeldada, et vahendite hulk asutuse kohta mõnevõrra väheneb. Kuna rakenduskõrgkoolide TA tegevuse maht on suhteliselt väike, ei ole kirjeldatud mõju teistele asutustele tõenäoliselt suur.

Kuna kõik ministriumid ei tee meetmete ettevalmistamisel ja toetuste jagamisel koostööd ETAGiga, võib juhtuda, et TA-asutuste jaoks, kes on põhilised toetuste taotlejad, võivad taotlemise ja toetuse kasutamise tingimused siiski jääda erinevaks, mis eeldab nende

kohanemist iga ministeeriumi poolt kavandatava rahastusmeetme eripäradega. Riski maandamiseks on ministeeriumitel võimalus jagada omavahel parimaid praktikaid.

II Sihtrühm: ministeeriumid, rahastavad asutused

Mõju ulatus: muudatused mõjutavad kõigi ministeeriumite tegevust. HTMi tegevust mõjutab eelkõige TA poliitika elluviimist koordineeriva asutuse roll, mis hõlmab ka ministeeriumite TA tegevuste kavandamist. Tegemist on HTMi jaoks uue ülesandega ning see tähendab ka teiste ministeeriumite jaoks senisest suuremat koostööd TA-alaste tegevuste planeerimisel ja elluviimisel. ETAGi uus tööülesanne ministeeriumite nõustamisel TA tegevuste osas tähendab nii ETAGi töö ümberkorraldamist kui ka ministeeriumite jaoks valmisolekut teha koostööd TA tegevuste planeerimisel ja rahastamisel.

Seoses sellega, et valdkondlike ministeeriumite valitsemisalas olevaid TA-asutusi rahastatakse edaspidi tervikuna konkreetse valdkondliku ministeeriumi eelarvest, tuleb ministeeriumitel asutuste rahastamine ümber korraldada ning rahastada neid edaspidi valdkondliku TA vahenditest. HTM jaoks tähendab muudatus seda, et edaspidi rahastab ta tegevustoetusest üksnes oma valitsemisala positiivselt evalveeritud TA-asutusi.

Mõju avaldumise sagedus: koostöö ETAGiga valdkondliku TA rahastamisel sihttoetustena puudutab vaid neid ministeeriume, kes soovivad ja vajavad ETAGi tuge rahastusmeetmete ettevalmistamisel ja vahendite jagamisel. Koostöö sagedus sõltub kavandatavatest meetmetest. Muudatus seoses TA-asutuste rahastamisega on ühekordne tegevus.

Ebasoovitavate mõjude risk: kuna kõik ministeeriumid ei tee meetmete ettevalmistamisel ja toetuste jagamisel koostööd ETAGiga, võib juhtuda, et taotlemise ja toetuse kasutamise tingimused erinevad ja võib tekkida kattuvusi teemad ja sihtrühmade osas. Riski maandamiseks teevad ministeeriumid omavahel koostööd parimate praktikate jagamisel (HTM koordineerimisel). Teiste ministeeriumite valitsemisalas olevate TA-asutuste TA rahastamise üleminek valdkondlike ministeeriumite pädevusse võib kaasa tuua olukorra, kus ministeerium, mille valitsemisalas TA-asutus tegutseb, ei soovi asutuse TA tegevust endises mahus jätkata.

III Sihtrühm: erasektori TA-asutused, ettevõtted

Mõju ulatus: Erasektori TA-asutuste jaoks on kõige olulisem mõju seotud teadus- ja arendustegevuse toetuse eraldamisega selleks ettenähtud rahastusinstrumendist. Kuna toetust eraldatakse eraldi rahastusinstrumendist, mille iga-aastane maht on seotud avaliku sektori TA-asutuste TA toetuse suurusega, ning ka toetuse arvutamise kriteeriumid muutuvad, mõjutab see TA-asutustele eraldatavaid summasid. Nendel eraõiguslikel TA-asutustel, kelle puhul põhiline osa nende baasfinantseerimisest kujunes ettevõtluslepingute põhjal ning vaid väike osa tegevustoetusest oli seotud avaliku hüve pakkumisega seotud kriteeriumitega, jääb ka TA tegevuse toetuse summa väiksemaks. See mõjutab asutuste tegevust ja suutlikkust arendada TA võimekust avaliku hüve pakkumisel.

Mõju avaldumise sagedus: eraõiguslike TA-asutuste teadus- ja arendustegevuse toetust eraldatakse TA-asutustele igal aastal eelnevate aastate tulemuste põhjal, mis nad kriteeriumite lõikes on saavutanud.

Ebasoovitavate mõjude risk: kuna eraõiguslikele TA-asutustele on baasfinantseerimist seni eraldatud teiste kriteeriumite järgi, on oht, et asutuste, kelle puhul põhiline osa saadud baasfinantseerimisest põhines ettevõtluslepingutest saadud tulul, riigipoolne rahastus väheneb

märgatavalt. Riskide maandamiseks on asutustel võimalik avaliku hüvena käsitletavate kriteeriumitega seotud näitajatele senisest rohkem rõhku panna.

6.1.5. Muudatus: riikliku teaduseetika süsteemi sätestamine seaduses

I Sihtrühm: Eesti Teadusagentuur

Mõju ulatus: ETag-i vastustusalasse lisandub uus tegevusvaldkond, mille tõttu tõuseb asutuse töökoormus, asutus peab hakkama osutama uusi teenuseid ning kasvavad asutuse kulud, mis kaetakse täiendavalt riigieelarvest. Muudatus võib vajada ETag-is täiendava personali palkamist, uue struktuuriüksuse loomist või olemasoleva töökorralduse ümberkorraldamist.

Mõju avaldumise sagedus: muudatus mõjutab ETag tegevust pikaajaliselt, kuna tegemist on püsiva tööülesandega. Riikliku teaduseetikakomitee ja riikliku teaduseetika väärkäitumisjuhtumite menetlemise komisjoni tegevuse korraldamine on asutuse jaoks regulaarne tegevus ning eeldab lisaks vastava personali olemasolule ka asutusesiseste protsesside paikanemist.

Ebasoovitavate mõjude risk: ETagi jaoks on tegemist uue tegevusvaldkonnaga, ning on oht, et ei õnnestu värvata sobivate teadmiste ja oskustega personali. Riski maandamiseks on ETagil võimalus teha koostööd TA asutustega sobivate töötajate leidmiseks ning kasutada vajadusel sihtotsingut. Teenuse osutamisega tõusevad asutuse kulud, mis on kavas katta teadussüsteemi eelarvest.

II Sihtrühm: positiivselt evalveeritud avaliku sektori TA-asutused

Mõju ulatus: Muudatuse tulemusena tekib positiivselt evalveeritud TA asutustele täiendavad kohustused, vastutada oma asutuse tegevuses teaduseetika normide ja teaduse hea tava järgimise eest. Muudatuse tõttu tuleb asutustel luua sisemised korrad ning järelevalvemehhanismid, seega võib asutustes vähesel määral suureneda halduskoormus.

Mõju avaldumise sagedus: muudatus mõjutab TA asutusi pikaajaliselt, kuna asutustel on kohustus viia asutuses sisse vastavad korrad ning neid järgida.

Ebasoovitavate mõjude risk: Asutustel ei pruugi olla piisavat kompetentsi ja võimekust teaduseetika küsimustega tegelemiseks. Riskide maandamiseks on planeeritud SA Eesti Teadusagentuuri poolne nõustamise pakkumine positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutustele sisemiste kordade ja mehhanismide väljatöötamiseks.

III Sihtrühm: inimuringu läbiviijad

Mõju ulatus: Seaduses sätestatakse, et teatud tüüpi inimuringute kooskõlastamine SA Eesti Teadusagentuuri poolt moodustatud riikliku teaduseetikakomiteega on kohustuslik. Inimuringute kriteeriumid sätestatakse alamaktis. Kohustusliku kooskõlastuse saamine aitab Eesti TAI süsteemis tagada, et uuritavate õigused, ohutus ja heaolu oleksid kaitstud ning inimuringud oleksid läbi viidud eetilisel.

Mõju avaldamise sagedus: Mõju on pikaajaline, inimuringu läbiviijad peavad edaspidi hindama, kas nende poolt teostatud uuring vastab alamaktis sätestatud kriteeriumitele ning sellisel juhul taotlema riikliku teaduseetikakomitee kooskõlastust.

Ebasoovitavate mõjude risk: Inimuringule kooskõlastuse taotlemine võib pikendada uuringu perioodi ning tuua kaasa täiendavaid kulusid. Riskide maandamiseks ning planeerimise võimaldamiseks kooskõlastuse taotlejate poolt sätestatakse teaduseetika riikliku korraldust reguleerivas alamaktis uuringute eetilise hindamise tähtsajad ning tasude määramise kord.

6.1.6. Muudatus: avatud teaduse põhimõtte sätestamine seaduses

I Sihtrühm: teadus- ja arendusasutused

Mõju ulatus: Teadustulemuste kättesaadavaks tegemine süsteemse kohustusena toob TA-asutustele juurde täiendavaid ülesandeid ja tõstab mõnevõrra halduskoormust. TA-asutus tagab asutusesiseste projektide publikatsioonide ja teadusandmete kättesaadavuse ning väliste rahastajate toetatud projektides vastavate avatud teaduse nõuete täitmise. Samuti toetab asutus teadlast publitseerimisel autoriõiguste teemal, vältimaks õiguste võõrandamist ning aitab tõsta avatud teaduse alast teadlikkust ning oskuseid. Muudatus mõjutab TA-asutuste kulusid: teadusandmete kättesaadavaks tegemiseks vajaliku taristu haldamine; olenevalt teadustulemuste avaldamise kanalist võimalikud artikli avaldamistasud (ingl. k. *Article Processing Charges*).

Teadustulemuste kättesaadavaks tegemine võimaldab kõigil asutustel pääseda ligi Eesti TA-asutuste teadlaste poolt avaldatud publikatsioonidele ja teadusandmetele, millel on positiivne mõju teaduse arengule ning teadustulemuste läbipaistvusele.

Mõju avaldumise sagedus: muudatused eeldavad pigem ühekordset TA-asutuste sisemiste tööprotsesside ülevaatamist ning teadlaste toetamist publikatsioonide ja teadusandmete kättesaadavaks tegemisel. Teadustulemuste kättesaadavaks tegemine ise on oma olemuselt pidev protsess ja tulevikus teadustegevuse lahutamatu osa. Teadlastele lisandub sellega seoses täiendav koormus.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatused toovad kaasa mõningase halduskoormuse tõusu nii publikatsioonide kui andmete kättesaadavuse tagamisel, platvormide leidmisel ja käigushoidmisel, teadlastele toe pakkumisel. Riskide maandamiseks planeerivad asutused ja riik koostöös vajalikud IT-lahendused, mida saavad kasutada kõik positiivselt evalveeritud TA-asutused. Publikatsioonide kättesaadavaks tegemisel on üheks peamiseks vahendiks Eesti Teadusinfosüsteem, teadusandmete säilitamise ja kättesaadavaks tegemise lahenduse töötavad välja asutused ja riik välja üheskoos.

II Sihtrühm: teadust rahastavad asutused, ministeeriumid

Mõju ulatus: Rahastavad organisatsioonid arvestavad avatud teaduse põhimõtteid ning kujundavad rahastamisinstrumentide tingimused vastavalt: nii publikatsioonid kui teadusandmed tuleb teha kättesaadavaks, välja arvatud juhul kui need on seotud delikaatsete isikuandmete või intellektuaalomandi kaitsmisega. Eesti Teadusagentuuri täiendavaks ülesandeks on seirata teadustulemuste avatud juurdepääsuga kättesaadavaks tegemist. Mõju avaldumise ulatus on keskmine, sest asutused peavad täiustama avatud teaduse põhimõtte järgimisega protseduure ning saavad juurde täiendavaid ülesandeid seire osas.

Mõju avaldumise sagedus: Teadustulemuste kättesaadavaks tegemise nõude sisse viimine rahastamisinstrumendi tingimustesse on ühekordne tegevus. Teadustulemuste kättesaadavuse seire on aga pidev protsess.

Ebasoovitavate mõjude risk: On olemas risk, et vaatamata rahastamisinstrumentide tingimustele ei tehta andmeid ja publikatsioone kättesaadavaks või ei tehta seda piisavalt operatiivselt. Riskide maandamiseks peavad TA-asutustel ja TA-töötajatel olema olemas asjakohased tööprotsessid ja head praktikad, samuti nõuete täitmiseks vajalik digitaristu (repositooriumid) ning seire nõuete täitmise hindamiseks.

6.1.7. Muudatus: teaduse kvaliteedihindamise meetmete muutmine

I Sihtrühm: TA-asutused, teised teadus- ja arendustegevusega tegelevad asutused

Mõju ulatus: kuna hindamise aluseks olevad andmed koondatakse osaliselt olemasolevatest andmebaasidest, põhiliselt Eesti Teadusinfosüsteemist, väheneb asutuste koormus eneseanalüüsi aruande koostamisel.

Ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide puhul ühendatakse evalveerimise protsess kõrgkoolide institutsionaalse akrediteerimise protsessiga, mistõttu väheneb kõrgkoolide koormus seoses erinevate hindamistega.

Mõju avaldumise sagedus: evalveerimine viiakse läbi iga 7 aasta järel. Kõrgkoolide puhul toimub evalveerimine institutsionaalse akrediteerimise raames, mis toimub vastavalt Kõrgharidusseadusele samuti vähemalt korra 7 aasta jooksul.

Ebasoovitavate mõjude risk: Kui kõrgkooli ja teisi TA asutusi evalveeritakse erinevate protsesside raames, väheneb võimalus, et asutuste TA taset on võimalik omavahel võrrelda. Selle vältimiseks kasutatakse kõrgkoolide ja teiste TA-asutuste hindamisel sarnaseid kriteeriume.

II Sihtrühm: teaduse kvaliteedihindamist läbiviivad asutused

Mõju ulatus: teaduse kvaliteedihindamise korraldamise ülesanne on seaduses pandud Eesti Teadusagentuurile. Kõrgkoolide evalveerimise protsess ühendatakse institutsionaalse akrediteerimise protsessiga, mida viib läbi Eesti Hariduse Kvaliteediagentuur. Protsesside ühendamine tähendab, et akrediteerimisel kasutatavad standardid tuleb ümber vaadata ja viia vastavusse evalveerimise kriteeriumitega. See tähendab kahe asutuse koostööd. Muudatus eeldab täiendavat tööd seoses uute evalveerimisega seotud protseduuride ja kordade loomise ja kinnitamisega. Lisaks dokumentide koostamisele tuleb hindamist läbiviivatel asutustel tutvustada uut evalveerimise korda evalveerimist taotlevatele asutustele, teavitada asutusi hindamiste ajakavast, samuti korraldada töö ümber vastavalt muutunud protseduuridele.

TA-asutusi evalveeritakse samade kriteeriumite alusel, mis tähendab, et tuleb leida universaalsed kriteeriumid, mis sobivad kõigile TA-asutustele.

Mõju avaldumise sagedus: evalveerimine toimub TA-asutustes perioodiliselt iga 7 aasta tagant ning kõrgkoolides koos institutsionaalse akrediteerimise protsessiga samuti kord seitsme aasta jooksul. Akrediteerimine ei toimu asutustes üheaegselt, seetõttu evalveeritakse asutusi erineva sammuga.

III Sihtrühm: HTM, teised ministeeriumid

Mõju ulatus: evalveerimine võimaldab nii HTMil kui teistel ministeeriumitel saada ülevaadet asutuste tasemest ja jätkusuutlikkusest,

Mõju avaldumise sagedus: hindamised toimuvad kord seitsme aasta jooksul. Evalveerimine annab HTM-ile regulaarselt infot, kui palju on Eestis TA-asutusi, milles tehakse kvaliteetset TA-d ning milles tehtavaid TA tegevusi riik saab riigieelarvest toetada.

Ebasoovitavate mõjude risk: On oht, et valitud kriteeriumid ei anna evalveerimisel asutusest ja selle jätkusuutlikkusest õiget pilti, samuti võib tekkida olukord, kus asutuse tase muutub evalveerimiste vahelisel perioodil. Riskide maandamiseks valideeritakse evalveerimise kriteeriumid enne rakendamist asutustega.

6.2. Mõju regionaalarengule

Mõju regionaalarengule puudub.

6.3. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Olulisimad sotsiaalsed mõjud on seotud TAI rahastamise ümberkorraldamise, riikliku teaduseetika süsteemi loomise ning avatud teaduse põhimõtete sissetoomisega seadusesse.

6.3.1. Muudatus: TAI rahastamise ümberkorraldamine

I Sihtrühm: HTM valitsemisala TA-asutustes töötavad teadus- ja arendustöötajad

Mõju ulatus: teadus- ja arendustöötajaid mõjutab kõige enam üleminek baasfinantsfinantseerimiselt teadus- ja arendustegevuse toetusele. Kuna teadus- ja arendustegevuse toetuse oluline komponent on baasosa 70% ulatuses toetusest, on asutuse saadava tegevustoetuse suurus asutuse jaoks eelmiste aastate põhjal senisest paremini prognoositav, seega on asutustel võimalik teha pikemaajalisi plaane seoses asutuse strateegiliste eesmärkide täitmisega. Eeldusel, et asutused eraldavad tegevustoetusest teadus- ja arendustöötajate töötasudeks vähemalt samas mahu, mida nad senini on teinud, kasvab teadus- ja arendustöötajate kindlustunne järgmise perioodi rahastuse osas. Samuti mõjutavad muudatused asutusi, kelle tegevusvaldkondade hulka kuuluvad eesti keele ja kultuuriga seotud teadus- ja arendustegevused. Kuna kõikidele mainitud asutustele on garanteeritud rahvusteaduste toetus vähemalt rühmagrandi mahu, võimaldab toetus uurimisrühmade ja nendes töötavate teadus- ja arendustöötajate tegevuse stabiilsuse ning teadus- ja arendustegevuse mahu ning kvaliteedi tõusu, pikemas perspektiivis ka ligipääsu uurimistoetustele. Muudatus suurendab teadus- ja arendustöötaja karjääri atraktiivsust ka väiksemates TA-asutustes, kuna rahastamine ning seega ka töösuhete olemus on senisest stabiilsem.

Mõju avaldumise sagedus: teadus- ja arendustegevuse toetust eraldatakse kord aastas, kuid seoses tegevustoetuse baasosa rakendamise ja muudatuse mõju stabiilne.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui TA-asutused vähendavad tööjõukulude osa teadus- ja arendustegevuse toetusest, ei kaasne muudatusega töösuhete stabiilsuse ning seega teadus- ja arendustöötaja karjääri atraktiivsuse tõusu. Riski maandamiseks on riigi poolt tagatud 1% SKP-st TA kulutuste jaoks, mis loob võimaluse TA-asutuste rahastamise ning seega ka teadus- ja arendustöötajate töösuhete stabiilsuse kasvuks.

II Sihtrühm: teiste ministeeriumite valitsemisalade TA-asutustes töötavad teadus- ja arendustöötajad

Mõju ulatus: kuna teiste ministeeriumite valitsemisalal tegutsevate TA-asutuste rahastamist korraldavad teised ministeeriumid, ei rakendata nende asutuste rahastamisel enam valemipõhist lähenemist, seega ei mõjuta neid asutusi muudatuse järel teiste TA-asutuste teadus- ja arendustegevusega seotud erinevad tulemused.

Mõju avaldumise sagedus: TA-asutustele eraldatakse riigieelarvelist toetust kord aastas.

Ebasoovitavate mõjude risk: rahastamise maht võib asutuse jaoks väheneda. Riskide maandamiseks saab iga ministeerium oma asutustega läbi rääkida asutusele esitatavad ülesanded ja nende täitmiseks vajalikud ressursid.

6.3.2. Muudatus: riikliku teaduseetika süsteemi sätestamine seaduses

I Sihtrühm: inimuuringutes osalevad isikud

Mõju ulatus: inimuuringute läbiviimise korraldusega seotud sätete lisamine seadusesse annab § 12 lõikes 2 nimetatud uuringutes osalejatele kindlustunde, et kõik sellised uuringud kooskõlastatakse enne läbiviimist riikliku teaduseetikakomiteega, need vastavad kindlatele teaduseetika põhimõtetele ning uuringus osalejate õigusi ei piirata.

Mõju avaldumise sagedus: seaduse § 12 lõikes 2 nimetatud uuringud tuleb kooskõlastada enne nende uuringutega alustamist.

Ebasoovitavate mõjude risk: uuritavad ei pruugi olla teadlikud, millised inimuuringud tuleb kooskõlastada institutsionaalses teaduseetikakomitees ja millised riiklikus. Riskide maandamiseks teavitavad uuringut alustavad teadlased uuritavaid kooskõlastus olemasolust.

II Sihtrühm: teadus- ja arendustöötajad

Mõju ulatus: riikliku teaduseetika süsteemi sätestamise seaduses ja selle alamaktides aitab teadus- ja arendustöötajate jaoks kaasa paremale mõistmisele, milliste uuringute puhul on vaja kooskõlastust institutsionaalselt teaduseetikakomiteelt ja milliste uuringutega tuleb pöörduda riikliku teaduseetikakomitee poole. Teaduseetika raamnõuded kehtivad ka praegu, kuid ei ole seaduse ega selle rakendusaktide tasandil reguleeritud. Rakendusaktid reguleerivad lisaks inimuuringutega seonduvale ja väärkäitumisjuhtumite menetlemist, tuues sellega suuremat selgust, kuhu väärkäitumisjuhtumitega pöörduda.

Mõju avaldumise sagedus: muudatuse mõju on teadus- ja arendustöötajate jaoks püsiv.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatus toob teadus- ja arendustöötajate jaoks kaasa vajaduse viia ennast kurssi teaduseetika-alaste regulatsioonidega ning sellega, kelle poole missuguste uuringute kooskõlastamiseks on vaja pöörduda.

6.3.3. Muudatus: avatud teaduse põhimõtte sätestamine seaduses

Sihtrühm: teadus- ja arendustöötajad

Mõju ulatus: kuna seaduses sätestatakse uue põhimõttena teadustulemuste ja -andmete kättesaadavaks tegemine, toob see endaga kaasa vajaduse teadus- ja arendustöötajate teadmiste täiendamiseks ning uute teadmiste omandamiseks. Kuna tegemist on edaspidi süsteemse kohustusega, tuleb TA-töötajatel omandada ja ühtlustada teadmisi ja oskusi, mida on vaja oma teadustulemuste kättesaadavaks tegemiseks.

Mõju avaldumise sagedus: muudatuse mõju on püsiv, kuna suund andmete ja tulemuste kättesaadavaks tegemisele on võetud Euroopas ja maailmas üldisemalt ning teadusandmete taaskasutus on laienev trend.

Ebasoovitavate mõjude risk: oskuste ebahühtlane tase. Lisaks TA-töötajate soovimatus oma tulemusi avatud juurdepääsuga ajakirjades avaldada, samuti soovimatus teha teadustulemuste aluseks olevaid teadusandmeid avalikult kättesaadavaks. Teadustöö tulemuste ja andmete kättesaadavaks tegemine on küll aina enam teadustöö loomulik osa, kuid see tõstab teatud määral teadus- ja arendustöötajate koormust.

Riski maandamiseks on asutuste roll tõsta TA-töötajate oskuste taset ning peab teadustulemuste avaldamine olema mugav ja TA-töötajale väärtust loov.

6.4. Mõju majandusele

Majandusele avaldavad mõju eelkõige innovatsiooni senisest suurem kajastamine seaduses, samuti muudatused TAI rahastamisel, avatud teaduse põhimõtete sissetoomine seadusesse ning muudatused teaduse kvaliteedihindamisel.

6.4.1. Innovatsiooni senisest suurem kajastamine seaduses

Sihtrühm: ettevõtted

Mõju ulatus: muudatus mõjutab ettevõtetes tehtavat teadus- ja arendustegevust. TAI riikliku korralduse puhul on selgelt välja toodud, et see hõlmab lisaks teadus- ja arendustegevusele ka teadmuspõhist innovatsiooni. See tähendab, et ettevõtetes toimuvat teadus- ja arendustegevust, valdkondliku TA tuge ettevõtete kasvule ja arengule ning ettevõtete vajadusi seoses TAI-ga seiratakse pidevalt ning kujundatakse tulemuste põhjal vastavat poliitikat ja meetmeid ettevõtete teadmismahukuse toetamiseks. TAI ühised nõuandvad kogud võimaldavad poliitikakujundamist nii nõudluse kui pakkumise vaates, mis pikas perspektiivis peaks ettevõtluskeskkonna arendama ning aitama kaasa teadmispõhise majandusmudeli arengule.

Mõju avaldumise sagedus: mõju on püsiva iseloomuga, kuna nõuandvad kogud tegutsevad ning seega mõjutavad ka ettevõtete käekäiku pidevalt ja regulaarselt. Kuigi strateegiad koostatakse kindlaks ajavahemikuks, on arengukavade täitmise seire ja tegevuskavade ning programmide uuendamine regulaarne tegevus (seotud riigieelarve protsessiga). Ettevõtjate esindusorganisatsioonide kaudu on ettevõtetel võimalus nõuandvate kogude kaudu TAI poliitikas pidevalt kaasa rääkida ning sellega ettevõtete arengut puudutavat poliitikat kujundada.

Ebasoovitavate mõjude risk: ettevõtteid on palju ning kõigi ettevõtete või sektorite vajadused ei pruugi TAI poliitika kujundajateni jõuda. Riskide maandamiseks kasutatakse oluliste poliitiliste otsuste puhul kaasamisprotsesse, mis annavad võimaluse osaleda poliitikakujundamises laiemal ettevõtete ringil.

6.4.2. Muudatused TAI rahastamisel

Sihtrühm: ettevõtted

Mõju ulatus: muudatus puudutab kõiki teadmismahukaid ettevõtteid, kes saavad toetust MKMi meetmetest. Uue rahastusinstrumentide kategooriana on seaduses sätestatud ettevõtete arendustoetus, mis on konkurentsipõhine riigieelarveline toetus ühiskonna ja majanduse arengu vajadustest lähtuvalt teadus- ja arendustegevuse ning sellega kaasnevateks tegevuste toetamiseks Eesti ettevõtetes. Eelkõige on arendustoetuste meede MKMi pädevuses, kuid ettevõtetele võivad arendustoetusi eraldada ka teised ministriumid.

Mõju avaldumise sagedus: meetmed kujundatakse vastavalt vajadusele ning ettevõtetel on võimalik vastavalt meetme tingimustele toetust taotleda.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui ettevõtetele mõeldud arendustoetusi võivad anda kõik ministriumid, on oht, et meetmete osas tekib kattuvusi ning ettevõtetele kehtestatavad tingimused võivad olla erinevad. Riskide maandamiseks teevad ministriumid omavahel koostööd samadele sihtgruppidele mõeldud meetmete tingimuste ja teemade osas.

6.4.3. Avatud teaduse põhimõtte sätestamine seaduses

Mõju ulatus: muudatus näeb ette teadustulemuste avaldamise TA-asutuste poolt süsteemse kohustusena. See tähendab, et need avaliku sektori rahastatud TA-tulemused, mis ei ole soetud tundlike isikuandmete või intellektuaalomandi huvidega, on edaspidi kättesaadavad kõigile, sh ettevõtetele. Ettevõtetal on võimalus teadustulemusi oma arendustegevuses kasutada ning aidata sellega kaasa ettevõtte teadmismahukamaks muutumisele. Ligipääs teadustulemustele on üheks eelduseks ka ettevõtte sees toimuvale TA-tegevusele.

Mõju avaldamise sagedus: teadustulemuste ja -andmetega tegeleb sihtrühm regulaarselt.

Ebasoovitavate mõjude risk: kuigi ettevõtetal on muudatuse elluviimisel ligipääs teadustulemustele ja -andmetele, võib teadustulemuste kasutamine ettevõtete poolt siiski väheseks jääda. Ka avatud juurdepääsuga teadustulemuste kasutamine eeldab nende tundmist ja teatud oskusi ning kui ettevõtetal neid napib, ei kasutata teadustulemuste täit potentsiaali ära. Riskide maandamiseks on valdkonna eest vastutavad ministriumid kavandanud rea meetmeid, mis aitavad kaasa teadmussiirde toimumisele.

6.4.4. Muudatus: teaduse kvaliteedihindamise muutmine

Sihtrühm: ettevõtted

Mõju ulatus: muudatused teaduse kvaliteedihindamisel tagavad ettevõtetele kindlustunde, et evalveerimise läbinud TA-asutuste näol on tegemist usaldusväärse partneriga, kellelt on võimalik saada kvaliteetset TA-teenust. Turul on ka teisi TA-teenuse pakkujaid, kuid nende asutuste TA tegevus ei ole läbinud süsteemset hindamist ning seega ei ole tagatud selle kvaliteedi vastavus lävendhindamisele kehtestatud standardile. Teemaatiline hindamine annab valdkonna ettevõtetele teadmise, milline on ühe või teise asutuse tase kindlas TA valdkonnas.

Mõju avaldamise sagedus: TA-tegevusega tegelevate ettevõtete kokkupuude TA-asutustega on vajaduspõhine. Kindlate miinimumkriteeriumite kehtestamine lävendhindamisele annab teadmismahukatele ettevõtetele, mis on huvitatud TA-teenuste pakkumisest avaliku hüvena, selguse, millistele tingimustele peab ettevõtte vastama, et saada TA-asutuse staatus.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui lävendhindamisele seatavad standardid ja lävendid ei ole piisavalt kõrged, võib TA-teenuste kvaliteet olla ettevõtete jaoks siiski mitterahuldav. Riski maandamiseks räägitakse lävendhindamise kriteeriumid läbi erinevate osapooltega.

6.5. Mõju elukeskkonnale

Mõju elukeskkonnale puudub.

6.6. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Eelnõu ei mõjuta riigi julgeolekut ja välissuhteid.

VII Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse rakendamiseks ei kaasne riigile täiendavaid kulusid. Eesti teaduslepe sõlmiti 19. detsembril 2018 ühiskondliku kokkuleppena Eesti teaduse ja innovatsiooni arengu kindlustamiseks. Teaduslepe kohaselt tõstetakse teadus- ja arendustegevuse riiklik rahastamine kolme aasta jooksul (2020–2022) vähemalt 1 protsendini sisemajanduse kogutoodangust ning edaspidi hoitakse seda samal tasemel. Kõik seaduse rakendamiseks kaasnevad kulud kaetakse riigieelarvest eraldatavatest vahenditest (1% SKP-st vastavalt teadusleppes kokku lepitule). Seoses lisanduvate tegevustega kasvab Eesti Teadusagentuuri eelarve, kuid vajalikud kulud hüvitatakse riigieelarvest teadus- ja arendustegevuse toetamiseks eraldatavatest vahenditest.

VIII Rakendusaktid

Lisatud rakendusaktide kavandid.

IX Seaduse jõustumine

Seaduse jõustumise tähtpäev on valitud eelkõige selleks, et teavitada üldsust jõustuvatest muudatustest ning isikud, keda seadus puudutab, jõuaksid viia enda tegevuse seaduse jõustumise hetkeks kooskõlasse. Seaduse jõustumine nähakse ette 202X. aastal.

X Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu saadetakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu, ning arvamuse avaldamiseks järgmistele organisatsioonidele:

Eesti Kaubandus- Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, Rakenduskõrgkoolide Rektorete Nõukogu, Rektorete Nõukogu, Eesti Teadusagentuur, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, Eesti Kunstiakadeemia, Eesti Maaülikool, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, Estonian Business School, Eesti Lennuakadeemia, Tallinna Tehnikakõrgkool, Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, Kõrgem Kunstikool Pallas, Tartu Tervishoiu Kõrgkool, Kaitseväe Akadeemia, Sisekaitseakadeemia, EELK Usuteaduste Instituut, Eesti Metodisti Kiriku Teoloogiline Seminar, Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor, Eesti EKB Liit Kõrgem Usuteaduslik Seminar, Eesti Teaduste Akadeemia, Eesti Noorte Teaduste Akadeemia, Eesti Kirjandusmuuseum, Eesti Keele Instituut, Eesti Rahva Muuseum, Tervise Arengu Instituut, Eesti Teaduste Akadeemia Underi ja Tuglase Kirjanduskeskus, Eesti Taimekasvatuse Instituut, Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut, Cybernetica AS, Protobios OÜ, Tervisetehnoloogiate Arenduskeskus AS, BioCC OÜ, STACC OÜ, Toidu- ja Fermentatsioonitehnoloogia Arenduskeskus AS, Riigikantselei, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium, Universitas, Tartu Ülikooli Ametiühing, Teaduskoda, Eesti Maaülikooli Ametiühing, Tallinna Ülikooli Ametiühing, Tallinna Tehnikaülikooli Ametiühing.

Algatab Vabariigi Valitsus ”...”2022. a
(allkirjastatud digitaalselt)