

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
VÕRDLEVA ÕIGUSTEADUSE ÕPPETOOL

Sille Uusna

**Teadus- ja arendustegevus ning kaalutusõiguse roll selle
rahastamisel**

Magistritöö

Juhendaja prof R. Narits

2007

Sissejuhatus	3
1. Teadus- ja arendustegevuse olemusest.....	8
1.1. Teadus- ja arendustegevuse reguleeritus	10
1.2. Teadus- ja arendustegevus kui vahend objektiivses õiguses seatud eesmärkide saavutamiseks	11
1.3. Objektiivne õigus kui vahend teadus- ja arendustegevuses seatud eesmärkide saavutamiseks	13
1.3.1. Akadeemilise vabaduse piirangutest teadustegevuses	13
1.3.2. Teadusametuse institutsionaalne autonoomia ning „riik riigis” probleem.....	15
2. Teaduskorraldus objektiivse õiguse reguleerimise objektina.....	18
2.1. Taustaks	18
2.2. Teaduskorralduse reguleerimisobjekt	19
2.2.1. Teadus- ja arendusametuse õiguslikust staatusest.....	21
2.3. Põhiseaduse ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse vastastikusest mõjust	23
2.4. Teadus poliitika kujundajana ja poliitika teaduse kujundajana	24
2.4.1. Ministeriumide pädevusjaotus teaduskorralduses.....	29
Siseriiklikult teadus- ja arendustegevust korraldavate üld- ja üksikaktide süsteem	32
2.5. Teaduskorraldus ning haridussüsteem	33
3. Teaduspoliitika kujundamise meetoditest	35
3.1. Erinevate tasandite määrused.....	35
3.2. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse volitusnormide alusel antud määrused	37
3.3. Teadus- ja arendustegevuse evalveerimine.....	37
3.3.1. Evalveerimise sõltumatus tagamine	38
3.3.2. Objektiivsuse tagamine evalveerimisel.....	39
3.3.3. Akrediteerimise paradigma kõrghariduses ja evalveerimine teaduses	40
3.4. Teaduskorralduspoliitika kujundajad.....	42
4. Haldusorgani kaalutusõigus teaduskorralduses	43
4.1. Kaalutusõiguse mõiste ja olemus.....	43
4.2. Kaalutusõiguse eesmärk	44
4.3. Kaalutusõiguse kohaldamise alus teaduskorralduses	46
4.4. Kaalutusõigus teaduskorralduses normi eesmärgist tulenevalt, kuid ilma otsese volituseta	47
4.5. Kaalutusõiguse piirid teaduskorralduses	47
5. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimine.....	49
5.1. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimise regulatsiooni ajaloost.....	49
5.2. Piisava finantseeringu kriteeriumitest positiivses õiguses seatud eesmärkide saavutamiseks	50
5.2.1. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimise osakaal SKPst piisavuse mõõdikuna	52
5.2.2. Erasektori huvi ja osa teadus- ja arendustegevuse finantseerijana	53
5.2.3. Teadustegevuse efektiivsuse tõstmisest: „kõigile pisut” või „vähestele rohkem”	55
5.3. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimismeetmed	57
5.4. Finantseerimissüsteem – tulemuspõhine ja olemuspõhine	58
5.4.1. Olemuspõhisus teadus- ja arendusvaldkonna rahastamise otsustamise alusena... ..	59
5.4.2. Tulemuspõhise ja olemuspõhise finantseerimise erinev eesmärk ning erinev tulemus.....	62
6. Kaalutusõiguse osakaal teaduse finantseerimismeetmetes	64

6.1. Üldine teaduse finantseerimisotsuste kujundamise skeem	65
6.2. Sihtfinantseerimise eesmärk	66
6.3. Eksperdid ja otsustajad teaduses	68
6.4. Teaduskompetentsi Nõukogu.....	69
6.4.1. Teaduskompetentsi Nõukogu koosseis	69
6.4.2. Teaduskompetentsi Nõukogu koosseisu probleemidest seoses kaalutlusõiguse teostamisega.....	71
6.4.3. Teaduskompetentsi Nõukogu liikmete valdkondliku jaotuse seotus kaalutlusõiguse alusel tehtud otsustega	72
6.4.4. Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekute alustest	76
6.5. Ministeeriumi diskretsiooniotsustused teaduse finantseerimisel	78
6.6. Võimalused ja vahendid kaalutlusõiguse alusel langetatud otsust vaidlustada	81
Kokkuvõte.....	83
Lõpetuseks	89
Kasutatud kirjandus	95
Summary	102

Sissejuhatus

Viimastel aastatel Riigikogus vastu võetud teadus- ja arendustegevuse strateegilised dokumendid¹ on kinnitanud Eesti püüdu muutuda teadmispõhiseks ühiskonnaks. Teadmiste väärtustamine ning teadus- ja arendustegevuse rolli kindlustamine nii inimressurssi arendava kui elukvaliteeti tõstva jõuna on olnud nendes strateegiadokumentides seatud eesmärkide peamine ülesanne.

Tunnistades teadus- ja arendustegevust ühiskonna ja riikluse lahutamatu osana on oluline teadus- ja arendustegevuse paigutamine õigussüsteemi sarnaselt teiste samavõrra tähtsate instituutidega. Teadus- ja arendustegevuse korraldamine ei ole Euroopa Liidu ühiste regulatsioonide objekt, selle valdkonna regulatsioonid on liikmesriikide siseküsimus. Käesoleva töö ülesanne on käsitleda teadus- ja arendustegevust eelkõige siseriikliku objektiivse õiguse reguleerimisobjektina, leida süstemaatiline lähenemine, millest tuleks riiklikku teaduspoliitikat kujundades õigusloomes lähtuda.

Teadus- ja arendustegevuse reguleerimist, finantseerimist, kvaliteedikontrolli, konkreetseid juhtimisküsimusi on töös hõlmatud ühtse mõiste „teaduskorraldusena”. Ehkki õigusaktides kasutatakse terminit „teadus- ja arendustegevus”, on käesolevas töös lugemise lihtsustamiseks kasutatud üldjuhul sama sisu tähistamiseks terminit „teadustegevus”.

Teaduse korraldamine on dünaamiline protsess. On väga sisukaid analüüse, mis puudutavad teadus- ja arendustegevuse ja majanduse seoseid, korrelatsiooni ja mõjusid (Tiits, Kattel jt). Selle töö eesmärk ei ole neid suurepäraseid arutlusi korrata, vaid vaatepunkt teemale on eelkõige objektiivsest õigusest lähtuv. Lisaks viidatud analüüsidele on töös kasutatud teaduse rahastamise ning teaduskorralduse arengut puudutavaid käsitlusi nii lähi- kui ka pisut kaugemast minevikust, strateegiadokumente, Teaduskompetentsi Nõukogu aruandeid, igaaastaseid sihtfinantseerimise märgukirju, Teadus- ja Arendusnõukogu istungite protokolle jne. Ükski neist käsitlustest ei ole keskendunud õigusloomele või õiguslikele mõjudele või

¹ Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002 – 2006 „Teadmispõhine Eesti”, vastu võetud Riigikogu 06.12.2001 otsusega, RT I 2001, 97, 606, 50.

Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007-2013 „Teadmispõhine Eesti”, heaks kiidetud Riigikogu 07.02.2007. a otsusega, RT I, 2007, 16, 78.

õigusnormide rakendamisele, kuid kirjeldavad väga selgelt olusid, milles Eesti teadlased töötavad ning on viimase 15 aasta jooksul töötanud. Töö kõik teemad, ka õigusteoreetilised, on avatud läbi teadus- ja arendustegevust puudutava õigusloome, ning esmakordselt on eesmärgiks seatud selle valdkonna õigusakte käsitleda ühtse süsteemina. Vastuvõetud strateegiatest ning süstemaatilise õigusliku käsitluse puudumisest tuleneb käesoleva töö aktuaalsus ning uudsus.

Võrdlusmaterjalina on töös kasutatud peamiselt kahe riigi – Sloveenia ja Soome teaduse finantseerimise süsteemi. Sloveeniaga seob Eestit värske Euroopa Liidu liikmesriigi staatus, sarnane lähiajalooline taust ning teiste riikidega võrreldes sarnasem, st väiksem rahvaarv. Soome on teaduse finantseerimisel aga edueeskujuks kogu Euroopale.

Käesoleva magistritöö puhul on tegemist teoreetilise analüüsiga, kuigi mitmete seisukohtade kujundamisel on lähtepunktiks eelnev töökogemus teaduskorralduse jälgimisel, silmast silma peetud vestlused, töökoosolekud ning õigusloome kujundamise protsessi erinevates etappides kogetu.

Töös otsitakse vastust, millised on kaalutusõiguse alusel langetatud otsuste usaldusväärssust mõjutavad asjaolud ning analüüsi aluseks on sihtfinantseerimist puudutav regulatsioon. Et mõista otsuste tagamaid, on eesmärgiks selgitada välja, millistes oludes teaduse finantseerimisotsused sünnivad:

- milline on õiguslik ruum;
- mis mahus rahalised vahendid eraldatakse ja kes otsustab selle üle, millistesse valdkondadesse vahendeid suunata;
- kes on need, kes kohaldavad kaalutusõigust, annavad hinnangu mitte ainult kvaliteedile, aga ka tervele reale subjektiivsetele asjaoludele (otstarbekus, olulisus, uudsus);
- millised on kaalutusõiguse kohaldamise eeldused;
- kuidas on kaalutusõiguse alusel tehtud otsustused vaidlustatavad.

Kirjeldades teadust kui loomingulist tegevust tekib teaduse akadeemilise vabaduse piiranguid vaadeldes probleem, kas loovust saab või tohib üldse piirata ning teadusasutuste institutsionaalse autonoomia piiranguid käsitledes küsimus, millise institutsiooni õigusi eelistada, kui õigusloomes tekib võrdsete autonoomiate, nõ „riik riigis” situatsioon.

Analüüsitakse kahe hüpoteesi paikapidavust:

1. Teadus- ja arendustegevus on loominguiline tegevus, loovust aga ei saa piirata ega traditsiooniliste meetoditega hinnata.
2. Teadus- ja arendusasutuse institutsionaalne autonoomia on piiratud hoolimata põhiseaduslikest garantiidest.

Kas teadus- ja arendustegevus on objektiivse õiguse eesmärkide saavutamise vahend või tuleks objektiivset õigust käsitleda vahendina teadus- ja arendustegevuse eesmärkide saavutamiseks? On üldse võimalik neid kahte lähenemist õigusloomele tuginedes tähtsuse järjekorda seada? Töö esimene osa peab andma vastuse, mis õigupoolest on teadus- ja arendustegevus ning kuidas on võimalik teadust objektiivses õiguses mõista ja piiritleda. Teadmata tema sisu ja piire pole võimalik positsioneerida teadust õigussüsteemis või määratleda teaduskorralduse reguleerimisobjekti.

Senine teaduspoliitika ning õigusloome kujundamine on, mõneti arusaadavalt, initsieeritud sisulistest küsimustest. Samas on see kaasa toonud õigusloome eklektilisuse ja puudub terviklik pilk, muudatused toimuvadki üksiküsimuste pinnalt ning laiem õiguslike mõjude analüüs on jäänud tahaplaanile. Eklektilisuse selgeks väljundiks on teadus- ja arendusasutuse sisu ja vormi vastuolud. Kas senine õiguslikust regulatsioonist tulenev formaalne registreerimiskohustus teeb ühe asutuse või isiku ka olemuslikult teadus- ja arendusasutuseks? Teadus- ja arendustegevust puudutavaid norme sisaldavad õigusaktid kogu õigusaktide väljaandjate erinevate tasandite spektri ulatuses. Millal on tegemist normide täpsustamisega erinevatel tasanditel ja millal täiendamisega? Vastusest sellele küsimusele sõltub tervikkohustuste hulk ning regulatsiooni ulatus.

Töö teine osa keskendub analüüsile, kuidas reguleeritakse teadus- ja arendustegevust alates põhiseadusest kuni üksikaktideni välja, kuidas üldse tekib õigusruumi teadus- ja arendusasutus ning millised on selle tiitliga kaasnevad õigused ja kohustused. Peatüki hüpoteesid on järgmised:

3. Teadus- ja arendusasutuse registreerimine ei ole piisav tagatis, et registri kannetele tuginedes saaks määratleda olemuslikud teadus- ja arendusasutused, kellega arvestades õigusloome (ja finantseerimis-) otsustused teha.
4. Teadus- ja arendustegevust reguleerivaid õigusaktid on eelkõige üksteist täiendavate normide kogum ning alles seejärel hierarhiline süsteem.

Teaduspoliitika ja teaduskorralduse juhtimise ja planeerimise probleem kerkib õiguslike küsimuste taustaks töös läbivalt. Töö kolmas osa käsitleb teadus- ja arendusasutusi puudutava õigusloome tekkimise protsessi. Kas olenevalt sellest, et õigusakt või otsustus tehakse Riigikogu, valitsuse või ministri tasandil, muutub otsuse andja pädevusest sõltuvalt otsuse sisu, mõju, legitiimsus? Kes siis õigupoolest kujundab teaduskorraldust ja vastavat poliitikat? Õigusloome seisukohalt on äärmiselt oluline teada ja arvestada, mida erinevate tasandite otsustajad õiguslikele regulatsioonidele kaasa toovad. Eelkõige püstitatakse küsimus evalveerimise õiguslikust regulatsioonist – kas tegemist sisulise või protseduurilise küsimusega ning kas otsustajate tasandid on ikka õigustatult valitud.

Hüpotees:

5. See, millise tasandi õigusaktiga teaduskorralduse küsimusi reguleeritakse, ei ole teadus- ja arendustegevuse õigusloomes alati piisavalt läbimõeldud.

Esimeses osas toodud teaduse paralleelid loovuse ning loometegevusega dikteerivad neljanda peatüki teema – kuidas hinnata teadust, selle tulemuslikkust ning olulisust ühiskonnas. Kas teaduse finantseerimine on teema, millega peab paratamatult kaasnema hinnanguline komponent ning kaalutusõiguse kohaldamine? Kui jah, siis tuleb kindlasti õppida enne kaalutusõiguse rakendamisele asumist diskretsiooni piire ning olemust mõistma ning seda ülesannet täidab töös neljas peatükk.

Teaduse finantseerimine on üks osa teaduse korraldamisest, mis toimub avalikkuse teravdatud tähelepanu all. See tähendab, et õigusnormide, sealhulgas kaalutusõigust puudutavate normide kohaldamine finantseerimismeetmetes eeldab avatust, selgeid aluseid ning tulemuste hoolikat motiveerimist. Kas võib asuda seisukohale, et teadus- ja arendustegevust finantseeritakse vähe? On siis üheselt selge, millistel alustel kujunevad finantseerimise valdkondlikud jaotused, kas finantseerimine on otstarbekas, kas meetmete sisu võimaldab stabiilses keskkonnas teadus- ja arendustegevust viljeleda?

Hüpoteesid:

6. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimine on piisav teaduse eesmärkide saavutamiseks.
7. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimise otsuse kujunemise alused on ebaselged.

Viienda peatüki eesmärk on selgitada, millised on üldised finantseerimisotsuste kujunemise alused, milliste vahendite piires neid otsuseid tehakse. Kasutades uusi termineid „tulemuspõhine finantseerimine” ja „olemuspõhine finantseerimine” määratletakse

erinevatest eesmärkidest tulenevad ka nende meetmete erinevad tulemused. Siinkohal on oluline märkida, et kuigi erinevate sektorite finantseerimist analüüsid esitatakse võrdlusi teiste riikidega, ei käsitle töö Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse toetamise meetmeid, seega ei raamprogramme ega struktuurivahendeid (sealhulgas ka mitte tippkeskuseid). Töö teemad on piiratud teaduse siseriiklike finantseerimismeetmetega.

Millistest alustest lähtudes tehakse siseriiklikult erinevate tasandite ekspertotsused, mil määral (kui üldse) kohaldab kaalutusõigust haldusorgan.

Töö kuuenda osa hüpotees –

8. Kaalutusõiguse kohaldamine on viinud teadus- ja arendustegevuse finantseerimisotsuste kallutatusele – on kogu töö kandvaim ning läbivaim hüpotees.

Oluline osa sellest peatükist keskendub kaalutusõiguse tulemusel langetatud otsuste legitiimsust mõjutavatele asjaoludele. Õigus ei pea mitte ainult olema, vaid ka näima õiglane. Seega antakse hinnang legitiimsusele selle kaudu, kuidas otsus vastu võetakse – kuivõrd seda vaidlustatakse või kuivõrd esitatakse süüdistusi erapoolikuses või otsuste põhjendamatuses.

Analüüsi eesmärgiks on hinnang, kas kokkuvõttes on kaalutusõiguse sissetoomine teaduse finantseerimise otsuse langetamisesse olnud otsustele pigem kasuks või kahjuks. Et kaalutusõigus väljendub kõige selgemalt sihtfinantseerimisel, on käsitluse aluseks sihtfinantseerimise otsuse kujunemise erinevad etapid. Magistritöö eesmärgiks ei ole seatud jaatav või eitav otsustus: puudub ju olemasolevast erinev reaalne stsenaarium, mis võrdlusmomenti ning mõjude analüüsi võimaldaks. Käsitluse eesmärk on viidata senise teadus- ja arendustegevuse finantseerimisotsuste protsessi haavatavamatele külgedele, mille vaidlustamisoht on suur ning mis võivad potentsiaalselt kaasa tuua ka otsustuste kallutatuse.

*The real purpose of the scientific method is to make sure
Nature hasn't misled you into thinking you know something
you don't actually know.*

*(Teaduse tegelik eesmärk on veenduda,
et Loodus pole meid eksitanud mõttele,
justkui me teaks midagi, mida me tegelikult ei tea.)*

Robert M. Pirsig, filosoof

1. Teadus- ja arendustegevuse olemusest

Inimloomusele iseloomulik uudishimu on aastasadade vältel motiveerinud leidma teooriatele ja müütidele faktilist kinnitust. Teadus on vahend mõistmaks ühiskonda ja keskkonda ning seda, kuidas mõjutavad teod tagajärgi.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse definitsiooni järgi on teadustegevus isiku loomevabadusel põhinev tegevus, mille eesmärk on teaduslike uuringute abil uute teadmiste saamine inimese, looduse ja ühiskonna ning nende vastastikuse toime kohta². Arendustegevus on uuringute ja kogemuste kaudu saadud teadmiste rakendamine uute materjalide, toodete ja seadmete tootmiseks, protsesside, süsteemide ja teenuste juurutamiseks või nende oluliseks täiustamiseks³.

Teise definitsiooni järgi mõistetakse teadus- ja arendustegevuse all loomingulist tegevust, mida viiakse läbi, et suurendada teadmiste hulka, sealhulgas teadmisi isikutest, kultuurist ja ühiskonnast ning teadmisi, kuidas neid uusi teadmisi kasutada⁴. Mõlemas definitsioonis on oluline koht sõnal „looming”. **Teadus- ja arendustegevus on loominguline tegevus.**

Seetõttu on teadus- ja arendustegevuse iseloomustamiseks ootamatult asjakohane kasutada loomemajanduse klassikalist definitsiooni:

² Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus (edaspidi TAKS). Vastu võetud 26.03.1997. a seadusega, RT I 1997, 30, 471; 2004, 89, 615, § 2 p 7.

³ TAKS § 2 p 2.

⁴ Eurostat. Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele.

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021, 23.07.2007

see (algses definitsioonis siis loomemajandus) on majandussektor, mis **põhineb individuaalsel loovusel, oskustel ja andel ning mis on võimeline tootma heaolu ja töökohti läbi intellektuaalse omandi loomise ja kasutamise**⁵.

Rääkides infoühiskonnast, teadmispõhisest ühiskonnast ning uuema trendina loovuspõhisest ühiskonnast on tulemuslikkuse näitajaks võimalikult paljude heaolu saavutanud ühiskond. Sellele on ju meie pingutused suunatud. Kommunikatsioonivahendite arenguga seoses muutus mõni aeg tagasi ülioluliseks info valdamine. Infonälg tõi kaasa info ülekülluse ning seetõttu muutus oluliseks oskus infot selekteerida. Vajaliku info leidmisega oli võimalik tekitada teabest teadmised. Just selles etapis muutub oluliseks loovus. Loovust rakendatakse nii info otsimisel, töötlemisel kui teabest teadmiste tekitamisel, et optimeerida ressursikulu teadmiste saamisel.

Vaid ühiskond, kus osatakse hankida ja kasutada infot, kus on olemas teadmised nii info hankimiseks kui selle kasutamiseks ning loovus filtreerimaks infot teadmisi, on võimeline maksimaalselt orienteeruma võimalikult paljude heaolule.

Sarnaselt loovusele, mida tuleks käsitleda laiapõhjaliselt nähes seda kõikides teistes distsipliinides, tuleks ka teadus- ja arendustegevust käsitleda laiemalt, kui vaid traditsiooniliselt teadus- ja arendustegevusega seostatav töö laboris või raamatukogus. Varem väga rangelt lahutatud valdkondade või temaatikate piirid ei ole enam nii selged ning üleminekud teadus- ja arendustegevuses, innovatsioonis, kunstis või keskkonnas laiemalt moodustavad tervikliku lähenemise inimloomusest lahutamatu uudishimule ning soovile elada paremini selleks üha uusi lahendusi välja töötades.

Ehkki nii kunsti kui teaduse loomine eeldab loovust, on neis kahes ometi põhimõtteline erinevus. **Kui kunsti eesmärk on luua ilu, elegantsi või lihtsalt esteetilisi elamusi, siis teaduse eesmärk on aidata meil seletada ja kirjeldada seda, mis toimub meie ümber, seega tegelikult seda, mis on juba olemas ja millest me siiani lihtsalt piisavalt ei tea.**

- *Teadus on ühiskonna heaolu tõstmisele suunatud loominguline tegevus, mis põhineb loovusel, oskustel ja andel;*
- *Igasugune looming ei ole teadus. Teadus on aga alati looming;*
- *Et üha olulisemad on valdkondadeüleused distsipliinid, on ebaoluline elukvaliteeti tõstvate valdkondade vahel väga selgeid piire tõmmata.*

⁵ The UK Government Department for Culture, Media and Sport define the Creative Industries: „those industries which have the origin in individual creativity, skill and talent and which have a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property”.
Kättesaadav: http://www.culture.gov.uk/what_we_do/Creative_industries/, 23.07.2007

1.1. Teadus- ja arendustegevuse reguleeritus

Eesti Vabariigi põhiseadus nimetab §-is 38 *expressis verbis* teadusasutused ning sätestab samas nende tegevuse autonoomia: teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad. Ülikoolid ja teadusasutused on seaduses ettenähtud piires autonoomsed.

Väga primitiivsel lähenemisel võiks tõdeda, et riigil oleks lihtsam toimida olukorras, kus teadus- ja arendusasutuste juhtimine oleks keskne ning nende tegevuse üle oleks kontroll. Seetõttu on teadusasutuste autonoomia sätestamine põhiseaduse tasandil tähelepanuväärne ning annab tunnistust sellest, et teatud tüüpi asutuste iseseisvus ning igapäevapoliitikast lahutamine on niivõrd oluline, et riik on valmis loovutama teatud osa juhtimisfunktsioonist. Ehkki avalik- õiguslikud institutsioonid on ellu kutsutud riigi teatud ülesannete täitmiseks, toodavad sedalaadi asutused, sealhulgas avalik- õiguslik ringhääling, rahvusraamatukogu, rahvuskooper ning ülikoolid (mis, tõsi küll, on samuti teadus- ja arendusasutused), demokraatlikule ühiskonnale lisaväärtust pigem suhtelise sõltumatusega tegevussuundade valikul.

Siinkohal väärib märkimist, et teaduse autonoomia klausel sisaldas ka kõigis varasemates Eesti põhiseadustes⁶. Üldiselt vanemates põhiseadustes, nagu Prantsusmaal⁷ ja Rootsis⁸ eraldi teadust ei mainita. Samas Hispaania põhiseaduses, mis samuti on vastu võetud enne 80- ndaid aastaid, nimetatakse ülikoolide autonoomiat ning sätestatakse samuti, et avalik võim peab tagama teaduse ja teadus- ja tehnikauuringud avalike huvide hüvanguks⁹. Sarnaselt on ka Eesti riigi jaoks teadus alati kuulunud erilise tähelepanu alla võrdväärse riiklikkuse säilimiseks vajalike garantiide ning isiku põhiõiguste- ja vabadustega.

Sloveenia põhiseaduse kohaselt tuleb garanteerida nii kunsti kui teaduse vabadus¹⁰. Soome põhiseaduse haridusõiguste paragrahv sätestab, et tagada tuleb teaduse, kunsti ja kõrghariduse vabadus¹¹.

⁶ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.

Kättesaadav <http://www.just.ee/10725>, 23.07.2007

⁷ France – Constitution. Vastu võetud 28.09.1958.

Kättesaadav: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fr00000_.html, 23.07.2007

⁸ Sweden – Constitution. Vastu võetud 01.01.1975.

Kättesaadav: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sw00000_.html, 23.07.2007

⁹ Spain – Constitution. Vastu võetud 29.12.1978, § 27 lg 1, § 44 lg 2.

Kättesaadav: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_.html, 23.07.2007

¹⁰ Slovenia – Constitution. Vastu võetud 25.07.2000, Official Gazette RS, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 and 68/06, § 59.

Kättesaadav: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/si00000_.html, 23.07.2007

Eesti põhiseaduse regulatsiooni võib pidada üsna unikaalselt laiaulatuslikuks, see hõlmab autonoomsust nii teadustegevuse kui teadusasutuste puhul. Sarnase lähiajaloolise taustaga Läti põhiseadus (vastu võetud 06.07.1993), mis rekonstrueeriti Läti Vabariigi 1922. aasta põhiseadusest, ei sisalda ühtki viidet teadusele. 25.10.1992 vastu võetud Leedu põhiseadus sisaldab viidet ülikoolide autonoomiale, kuid ei nimeta eraldi teadust¹².

Ehkki § 38 oma otsekohesuses on kahtlematult väärtuslik ning põhjapanev, ei ammendu teaduse roll põhiseaduses selle paragrahvi. Otsides vastust küsimusele, milline on teadustegevuse reguleerituse eesmärk, milline tema toimimisruum ning –aluseid, kuidas teaduse panust hinnata, ei saa piirduda pelgalt põhiseaduse §-iga 38. Just tulemuslikkuse hindamine on aga antud töö kontekstis oluline, sest teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni tulemuslikkus on indikaator riigi üldise seisundi ning jätkusuutlikkuse hindamisel. Veelgi enam, Soome Nokia näite alusel on võimalik teadus- ja arendustegevusest luua alustala edukale majandusele (mis ühtlasi võimaldab sotsiaalriigi ülesandeid edukamalt täita ning kõikide ühiskonnagruppide heaolu tõsta) ning kujundada riigile profiil ja maine. Loovuse, oskuste ja ande väljundiks olevad tooted ja teenused on ühtlasi määratletavad brändina, identiteeti ja erinevust loovana¹³.

- *Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab unikaalselt laiaulatuslikuna teadustegevuse ja teadusasutuste autonoomia. Teadust käsitletakse põhiseaduses samadel alustel kunstiga;*
- *Teadus- ja arendustegevuse tulemuslikkuse hindamisel on sarnaseid jooni kunsti hindamisega, igasuguse loovuse hindamine on subjektiivne;*
- *Teadus- ja arendustegevuse sihikindla väärtustamise tulemuste kaudu on võimalik kujundada riigi profiil ja maine.*

1.2. Teadus- ja arendustegevus kui vahend objektiivses õiguses seatud eesmärkide saavutamiseks

¹¹ Finland – Constitution, vastu võetud 11.06.1999, § 16 lg 3.

Kättesaadav: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fi00000.html>, 23.07.2007

¹² Kristapsons, J., Martinson, H., Dageyte, I. Baltic r&d systems in transition, Experience and Future Prospects. Zinatne, Academic Publishers, Riia, 2003, lk 29.

¹³ Keskküla, A., Tagurpidi arvestused, Postimees, 22.05.2005, lk 10.

Tagasi tulles Eesti põhiseaduse juurde on teadus- ja arendustegevus koos teadusasutuste institutsionaalse autonoomiaga rakendatav valdava enamuse põhiseadusest tulenevate õiguste ja vabaduste realiseerimise ja kogu põhiseaduse eesmärgiks oleva ühiskondliku heaolu ja stabiilsuse saavutamise abinõuna.

Euroopa sotsiaaluuringu Eurobarometer'i andmetel usub tervelt 92 % vastavas küsitluses osalenud eestlastest, et teadus ja tehnoloogia muudavad tulevaste põlvete elu paremaks. Küsitluses osalenud Euroopa Liidu riikidest oli Eestis selles osas kõige suurem usaldusprotsent. Kaks kolmandikku Euroopa Liidu riikide kodanikest usub, et teaduse ja tehnoloogia arengu abil võib muuta töö huvitavamaks¹⁴. Seega nähakse teadus- ja arendustegevuses abivahendit parema tuleviku saavutamiseks.

Kahtlematult on õigusteadus kõige tihedamalt põhiseaduse väljatöötamisega seotud teadusvaldkond, kuid sätteid, millele sisu ja tagajärje andmiseks on vajalik teadustegevus, leiab nii põhiseaduse preambulast (..tahtes kindlustada ja arendada riiki..), üldosast (Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult¹⁵) kui põhiõiguste, vabaduste, ja kohustuste peatükist (igapähele on õigus elule¹⁶ ja tervise kaitsele¹⁷). Viiteid teadustegevusele sisaldab kogu põhiseadus, kandes tervikliku eesmärgina riigi ja rahva püsimise kindlustamist, eneseteostuse võimaldamist nii mentaalsel (võimete arendamine, haridussüsteem, infoühiskond) kui materiaalsel (hüvede tootmine, tehnoloogiline areng, edukas ja konkurentsivõimeline majandus) tasandil.

On leitud, et ühiskonna heaolu ja pikaajaline ressursse säästev majanduskasv on saavutatav eelkõige teadus- ja arendustegevuse ning inimkapitali arendamise kaudu¹⁸, seetõttu ei saa rääkida teadus- ja arendustegevuse reguleerituse eesmärgist kui asjast iseeneses, mis eksisteerib eraldatuna õigusnormide hierarhia ülemisel astmel. Tsiviliseeritud maailm näeb teaduse arengut esmase vahendina inimeste üldise heaolu tõusu saavutamisel – seda nii majanduslikus kui sotsiaalses plaanis¹⁹. Siinkohal ilmneb jällegi sarnane joon loomemajandusega – soovitakse ju sealgi näha loovust valdkondadeülesena.

On tõenäoline, et mida rohkem teadmisi saadakse, seda lihtsamaks, üldkohaldatavamaks ja vähemaarvuliseks muutuvad reeglid. Terviklikkus ning süsteemne seostatus on paika pandud

¹⁴ Teperik, D., /S&T. Eurobarometer/ Magazine on European Research. Idaeurooplased on teadushimulised, Horisont 1/2006 jaanuar, lk 5.

¹⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus (edaspidi *põhiseadus*), vastu võetud rahvahääletusel 28.06.1992.a, RT I 1992, 26, 349; 2003, 64, 429, § 5.

¹⁶ Põhiseadus § 16.

¹⁷ Põhiseadus § 28.

¹⁸ Teadmispõhine Eesti, Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002 – 2006, vastu võetud Riigikogu 06.12.2001 otsusega, RT I 2001, 97, 606.

¹⁹ Tiits, M., Kaarli, R., Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000-2001, Tallinn, 2001.

juba füüsika reeglitega: energia ei teki ega kao, ta võib vaid muunduda ühest liigist teise ning kanduda ühelt kehalt teisele²⁰.

Tuleb nentida, et teadus- ja arendustegevuse roll sotsiaal- majandusliku arengu ning seeläbi kogu ühiskonna heaolu ja elatustaseme kasvu tagajana on fundamentaalne. See omakorda on põhjus, miks teadus- ja arendustegevus on leidnud kajastamist ka õigussüsteemi vundamendis põhiseaduses.

- *Teadustegevus mõjutab kõiki eluvaldkondi ning sarnaselt loovusele on tema roll võimalikult paljude heaolu tagajana fundamentaalne.*

1.3. Objektiivne õigus kui vahend teadus- ja arendustegevuses seatud eesmärkide saavutamiseks

Eesti põhiseaduse sätted sisaldavad garantiid ülikoolide ja teadusasutuste akadeemilise vabaduse tagamiseks, seega tegevuse autonoomiaks ning institutsionaalseks autonoomiaks²¹. Siinkohal tuleb järgneva käsitluse lähtealuseks rõhutada, et teadusasutuste näol on tegemist täiesti mõõdetavatel alustel piiritletavate subjektidega, seega on käsitletava tegevuse autonoomia eelkõige isikute tegevuse autonoomia. Antud autonoomia on siiski seaduse reservatsiooniga põhiseaduslik õigus.

1.3.1. Akadeemilise vabaduse piirangutest teadustegevuses

Teadustegevuse akadeemilise vabadusena mõistetakse vabadust teadusuuringute tegemiseks ning vabadust tulemusi avaldada ja levitada²². Nimetatud vabadusel puudub põhiseaduses sõnaselge reservatsioon, kuid ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist²³.

²⁰ Termodünaamika esimene printsiip, energia jäävuse seadus, Eesti Entsüklopeedia, 9. kd, Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1996, lk 390.

²¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002, lk 290.

²² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002

²³ Riigikohtu Kriminaalkolleegiumi otsus 26.08.1997, RT III 1997, 28, 285.

Põhiseaduse § 38 esimese lause olemus on suunatud eelkõige institutsiooni tegevuse vabadusele, kuid et juriidiline isik saab realiseerida oma õigusi läbi füüsiliste isikute tegevuse, tuleb siinkohal arvestada põhiseadusliku piiranguna ka autori (eeskätt siis teadus- ja arendusametuse liikmeskonna) võõrandamatut õigust loomingule²⁴ ning põhimõtet, mille kohaselt õiguste ja vabaduste teostamine on aktsepteeritav seni, kuni õigustamatult ei sekkuta teiste isikute põhiõiguste sfääri (kõik on seaduse ees võrdsed, diskrimineerimiskeeld).

Teadustegevusega väga otseselt on seotud piirang, mille kohaselt kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele²⁵. Samas on mööndud, et teatud juhtudel võib teadusuuringutega ning nendes kasutatavate isikuandmetega seonduv kaaluda üles isiku õiguse privaatsusele, näiteks ulatuslike meditsiiniuuringute puhul. Aga sellegi õiguse realiseerimine on aktsepteeritav siis, kui tegemist on riigi tegevuse planeerimiseks vajalike uuringutega. Et avaliku võimu teostamisel kehtib põhimõte: lubatud on see, mis on lubatud, on vajalik sellelaadseks tegevuseks haldusele seaduse tasandil antud selge volitus.

Erasfääris toimuva teadustegevuse puhul tuleb silmas pidada õigust eraelu puutumatusse ning informatsioonilisele enesemääramisele ning seetõttu ei tohi isikuid kohustada teadustöös (isikuandmete töötlemise kaudu) eraõiguslike isikute hüvanguks osalema²⁶.

Ka põhiõigused moodustavad hierarhilise süsteemi, milles teatud õigused – õigus elule, õigus tervise kaitsele – prevaleerivad teiste ees – õigus omandi puutumatusse, vabale eneseteostusele. Oluliseks argumentiks on siinkohal tagajärg, mis vastava õiguse rikkumisega kaasneb. On selge, et rikkudes isiku õigust elule on saabuv tagajärg pöördumatu ning juhul, kui seda õigust rikutakse, pole võimalik kuidagi kasutada teisi põhiõigusi.

Samas on põhiõiguste realiseerimise tagamine kogumis ikkagi kõigile kohustuslik ning isegi juhul, kui isikute erasfääri sekkumist peetakse õigustatuks ning vastav volitusnorm eriseadustesse lülitatakse, on vajalik igakordne kaalumine, kas eesmärki oleks võimalik saavutada ka ilma isikuvabadusse sekkumata (antud juhul ilma isikuandmeid töötlemata). Erinevate tagajärgede kaalumisel peavad ühed põhiõigused taanduma teiste, kaalukamate ees. Siinkohal on negatiivseks näiteks andmekaitseseadusest tulenevad üliranged piirangud, mis teadustöö tegijate sõnul on saamas juba takistuseks teadusprotsesside normaalsele kulgemisele.

Igal juhul tuleb tunnistada, et teadusuuringutega seonduv akadeemiline vabadus põhiseaduses ei ole absoluutne ning seob sekkumise õigustatuse üldiste halduse põhimõtetele: avalikes

²⁴ Põhiseadus § 39.

²⁵ Põhiseadus § 18 2. lause.

²⁶ Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn, 2005.

huvides teatud põhiõiguste piiramine peab antud olukorras olema kohane, vajalik ja proportsionaalne ning lähtuma seaduses antud volitusest²⁷. Põhiõiguse rikkumisega on tegu siis, kui põhiseaduses määratud kaitseala riivet ei ole võimalik õigustada²⁸.

- *Teadustegevuse akadeemiline vabadus, tegevusvabadus ei ole absoluutne, seda piiravad nii intellektuaalse omandi õigus kui isikute enesemääramisõigus, õigus eraelu puutumatusle ning sisuliselt kõik põhiõigused, mis põhiseaduses sätestatud;*
- *Teadustegevuse akadeemiline vabadus ulatub vaid niikaugele, kuni sellega ei kahjustata teiste isikute põhiõiguste realiseerimist.*

1.3.2. Teadusasutuse institutsionaalne autonoomia ning „riik riigis” probleem

Põhiseaduse § 38 teise lausega sätestatud ülikooli ja teadusasutuse autonoomia viitab sellele, et taolisel asutusel peab olema enesekorraldusõigus²⁹.

Kui ülikoolide puhul on avalik- õigusliku staatuse andmisega aktsepteeritud asjaolu, et institutsionaalne autonoomia ei oma sisu, kui selleks ei ole antud organisatsioonilist sõltumatust, siis teadus- ja arendusasutused (v.a avalik- õiguslikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud) on otseses sõltuvuses omaniku (otsese finantseerija) soovidest ja seetõttu ei saa nende puhul rääkida institutsionaalsest vabadusest või enesemääramisõigusest ja seda järgmistel põhjustel.

Oluliseks avalik- õigusliku isiku tunnuseks on see, et tal on õigus varale. Teiseks on ta iseseisev õigussubjekt³⁰. Hoolimata sellest, et avalik-õiguslikule juriidilisele isikule antud avaliku ülesande täitmist finantseeritakse riigieelarvest, on tema tegevus siiski rajatud institutsionaalsele iseseisvusele ning võimaldab seeläbi realiseerida ka institutsionaalset autonoomiat.

Teadus- ja arendusasutuste registrisse kantud asutustest ligikaudu pooled on registreeritud kas avalik- õigusliku või eraõigusliku juriidilise isikuna. Ülejäänud on registreeritud kas avalik- õigusliku juriidilise isiku asutusena, kohaliku omavalitsuse asutusena või

²⁷ Haldusmenetluse seadus, vastu võetud Riigikogu 06. 06. 2001. a seadusega, RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527, § 3.

²⁸ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.

Kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 23.07.2007

²⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002, lk 291.

³⁰ Merusk, K. Avalik- õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis, Juridica 1996, 4, lk 175.

riigiasutusena. Teise isiku struktuuri kuuluva asutuse puhul saab ilmselt vaid tinglikult rääkida institutsionaalsest autonoomiast. Isik, kes ei oma kontrolli oma eksistentsi lõppemise üle, ei saa kunagi olla oma tegevuses päris vaba.

Teadus- ja arendusasutuste puhul on erinevate autonoomiate piiride küsimus kerkinud eelkõige avalik- õiguslike ülikoolide struktuuri kuuluvate teadus- ja arendusasutustega. Sellisel juhul on tegemist kahe konkureeriva autonoomiaga. Kumb prevaleerib?

Kas teadus- ja arendusasutusel avalik- õigusliku ülikooli struktuuris puudub autonoomia? Sellisel juhul tuleks käsitleda põhiseaduses ülikooli autonoomiat erisättena teadusasutuse autonoomia üldsättest. Selline käsitlus kaotaks aga teadusasutuste autonoomia mõtte üldse, sest arvestades ülikoolide tihedat seost teadustegevusega kaoks teadusasutuste autonoomia enamusel juhtudel.

Kas teadusasutustel on sellisel juhul autonoomia vaid osaliselt? On küll enesekorraldusõigus, kuid puudub akadeemiline vabadus? Või vastupidi? Struktuuriüksuseks olemist võib pidada korralduslikuks, institutsiooniga seotud küsimuseks. Sellisel juhul piiraks avalik- õigusliku ülikooli struktuuri kuuluvat teadusasutust ülikooli autonoomia just korralduslikust aspektist. Teadus- ja arendusasutus on autonoomne ainult niivõrd, kui võrd ülikool, mille struktuuri ta kuulub, ei otsusta teisiti oma struktuuri osas.

Akadeemiline vabadus aga peab teadus- ja arendusasutusele jääma, vastasel korral me ei saa rääkida teadusasutusest põhiseaduse mõttes, sest mis oleks teadusasutus ilma akadeemilise vabaduseta. Seega peab ülikool andma oma struktuuri kuuluvale teadusasutusele akadeemilise vabaduse. Struktuuri muutmise osas on ülikoolil aga igal hetkel otsustusvabadus³¹.

Kolmas võimalus oleks avalik- õigusliku ülikooli koosseisus olevat teadus- ja arendusasutust käsitleda autonoomsena mõlemas komponendis. Sellisel juhul omaks ülikooli struktuuriüksuse kandmine teadus- ja arendusasutuste registrisse väga suurt tähtsust. Selline lähenemine aga muudaks kaheldavaks ülikooli autonoomia realiseerimise, kui tal ühe oma struktuuriüksuse osas sisuliselt sõnaõigus puuduks.

Et põhiseaduses on käsitletud nii ülikooli kui ülikooli autonoomsetena, säilitaks seda mõtet teine arutluskäik, mis on olnud ka seniste teadus- ja arendustegevuse regulatsioonide aluseks. Seega valdava lahenduse korral ülikooli struktuuri kuuluval teadus- ja arendusasutusel on küll akadeemiline vabadus, kuid enesekorraldusõigust piirab ülikooli õigus muuta oma struktuuri.

³¹ Ülikooliseadus, vastu võetud Riigikogu 12.01.1995.a seadusega, RT I 1995, 12, 119; 2006, 49, 369, § 19.

Täiesti eraldi grupi moodustavad veel riigi ning kohaliku omavalitsuse teadus- ja arendusasutused. Riigiasutuse peamine ülesanne on teostada riigivõimu. Riigiasutusel ei saa juba oma olemusest tulenevalt olla institutsionaalset autonoomiat. Kohaliku omavalitsuse asutus kuulub kohalikule omavalitsusele ning ei täida mitte neid ülesandeid, mis oleks olulised asutuse või laiemalt teaduse seisukohalt, vaid toetab kohalikule omavalitsusele pandud ülesannete täitmist ning eelkõige selleks vajalikku teadus- ja arendustegevuse arengut.

Seetõttu muudab teadus- ja arendusasutuse loomine mitte iseseisva isiku, vaid kellegi teise struktuuri kuuluva asutusena sisuliselt võimatuks põhiseaduses teadusasutustele antud institutsionaalse autonoomia nõude täies mahus täitmise.

- *Põhiseadus sätestab võrdsetena nii ülikooli autonoomia kui teadusasutuse autonoomia, seega ei ole alust eelistada üht teisele.*
- *Ülikooli struktuuri kuuluval teadus- ja arendusasutusel on akadeemiline vabadus, vastasel korral ei saa rääkida teadus- ja arendusasutusest, kuid selle asutuse enesekorraldusõigust piirab eelkõige ülikooli õigus muuta oma struktuuri.*
- *On äärmiselt kaheldav riigi- ja kohalike omavalitsuste teadus- ja arendusasutuste autonoomia põhiseaduse mõttes. Lisaks enesekorraldusõiguse täielikule puudumisele on nende asutuste akadeemiline vabadus väga tugevalt mõjutatud „omaniku” soovidest.*

2. Teaduskorraldus objektiivse õiguse reguleerimise objektina

Normihierarhiaale toetudes tuleb arvestada, et põhiseaduses sisalduvad teadustegevust nii otseselt kui kaudselt puudutavate eesmärkide saavutamise peab olema alama astme õigusloome prioriteet ning põhiseaduslikud põhimõtted on arvestamiseks kohustuslikud ka kõikidele alamalseisvatele õigusaktidele, antud töö konteksti arvestades eelkõige teadust kõige otsesemalt puudutavale teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusele.

2.1. Taustaks

Vaadeldes esimesi 1990- ndatel koostatud õigusakte teadus- ja arendustegevuse reguleerimiseks ei saa jätta tähelepanuta fakti, et viimase 50 aasta jooksul oli teadustegevust eraldi seaduse tasandil reguleeritud ainult vähestes Euroopa riikides (Austrias, Prantsusmaal ja Hispaanias)³². Niiöelda esimesel iseseisvusperioodil Eestis, Lätis ja Leedus vastuvõetud teaduskorraldusega seotud õigusaktid ei olnud muutunud õiguslikes ja majanduslikes oludes ning sotsialistliku mentaliteediga kohanenud ühiskonnas kindlasti otsekohaldatavad, seega tuli alustada täiesti uue õigusloomega.

Nagu viidatud, ei nimetanud Läti ja Leedu põhiseadused teadustegevust üldse ning siit tulenes oluline vahe iseseisvumisele järgnenud õigusloomeperioodil: Läti ja Leedu keskendusid teaduskorralduse reguleerimisel teadustegevuse, teadlaskonna ja teadusasutuste autonoomia sissetoomisele õigusaktidesse³³. Eesti, mille põhiseaduses oli teadusasutuste akadeemiline vabadus ja enesekorraldusõigus juba sees, tegeles seaduste (ülikooliseaduse³⁴, teaduskorralduse seaduse) tasandil juba teadusasutuste autonoomia piiride paikapanemisega. Selles ehk peituvadki teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse tegevuste olemust kirjeldava iseloomu ning teadlaskonna staatuse, õiguste ja kohustuste sisu vähese reguleerimise juured selle konkreetse seaduse tasandil.

³² Kristapsons, J., Martinson, H., Dageyte, I. Baltic r&d systems in transition, Experience and Future Prospects. Zinatne, Academic Publishers, Riia, 2003, lk 30.

³³ Kristapsons, J., Martinson, H., Dageyte, I. Baltic r&d systems in transition, Experience and Future Prospects. Zinatne, Academic Publishers, Riia, 2003, lk 32.

³⁴ Ülikooliseadus

Paljuski on Eesti teadusvaldkondlik korraldus tuginenud traditsioonidele ning seni, kuni pole konflikte, toimub iseregulatsioon edukalt kirjutamata seaduste kaudu. Nüüdseks võib öelda, et konfliktid on tekkinud, esimesed kohtuasjad on riigi vastu algatatud ning lõpule viidud. Vaatamata sellele, et teadusesse suunatavad vahendid on kordades suurenenud, on suurenenud ka konkurents, nõudlikkus ning nagu terve maailm, on ka Eestil üha raskem välja millegi rahvusvahelises mastaabis unikaalsega. Siinkohal nähtub jällegi loovuse suur roll – vaid usin töö ei tee veel konkurentsivõimeliseks, edukuse aluseks on loovus, nutikad ideed ja olemasolevate ressursside optimaalne kasutamine.

- *Eraldi seaduste tasandil on teadustegevust reguleeritud vähestes Euroopa riikides, Eestis nende hulgas.*
- *Et Eesti põhiseaduses on teadustegevuse autonoomiat kirjeldatud nii akadeemilise vabaduse kui enesekorraldusõiguse aspektist, on erinevalt lähiriikidest teadustegevuse reguleerimine alamates aktides keskendunud korralduslikele küsimustele ning laiaulatuslikud õigused tulenevad juba põhiseadusest.*

2.2. Teaduskorralduse reguleerimisobjekt

Õigused omandavad põhiõiguse staatuse siis, kui on olemas füüsiline või organisatsioonilise „keha”, kelle või mille kaudu neid õigusi realiseerida. Teadust on raske ette kujutada ilma ülikoolita, aga samuti ilma teadus- ja arendusasutusteta. Nii on õigused korraldusele kitsamas tähenduses õigused sellele, et seadusandja annaks põhiõigustepäraseid korraldusnorme³⁵.

Seega võib öelda, et teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus keskendub enesekorraldusõiguse reguleerimisele. Akadeemiline vabadus saab oma põhisisu otse põhiseadusest.

Teadus- ja arendustegevuse seaduse ülesandena nimetab seaduse § 1 teadus- ja arendustegevuse korralduse aluste sätestamise, teadus- ja tehnoloogialooma kui eesti kultuuri ja majanduse koostisosa säilimise kindlustamise ning edasise arengu õiguslikud vahendid.

Sätte esimeses pooles nimetatud korraldusfunktsiooni võib lugeda põhiseaduses toodud asutuse institutsionaalse autonoomia realiseerimiseks. Ülesande teist poolt, mis sisaldab reguleerimisalana teadustegevust, on võimalik seostada akadeemilise vabaduse põhimõttega.

³⁵ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Kättesaadav <http://www.just.ee/10731>, 23.07.2007

Seega on kaudsed seosed põhiseadusega ka akadeemilise vabaduse aspektist võimalik luua. Samas on niivõrd otseselt põhiseaduse alusel antud õigusaktis suhteliselt vähe kasutatud võimalust saada tuge juba põhiseaduses sisalduvatest deklaratsioonidest või neid otsesemalt nimetades nende põhiseadusest tulenevale alusele tähelepanu juhtida.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus sätestab akadeemilist vabadust või enesekorraldusõigust otse nimetamata teadus- ja arendusasutuse autonoomia komponendid tervikliku pakatina³⁶.

Akadeemilise vabaduse nõude sisustamisena on kvalifitseeritavad asutuse õigus valida tegevuse viise ja meetodeid ning otsustada tegevuse tulemuste kasutamise üle, kui seda ei piira seadus, selle alusel väljaantud õigusakt või leping.

Enesekorraldusõiguse tunnuseks on asutusel õigus määrata oma struktuur ja töökorraldus, sõlmida, muuta ja lõpetada lepinguid õigusaktidega kehtestatud alustel ja korras.

Vaadeldes kehtivat teadus- ja arendustegevuse korralduse seadust, nähtub problemaatiline tautoloogia. Teadus- ja arendusasutusena aktsepteeritakse teatavasti institutsiooni, mis on registreeritud Haridus- ja Teadusministeeriumi teadus- ja arendusasutuste registris. Mis toimub aga sellele eelnevalt? Kas enne toimub institutsioonis teadustegevus evalveeritaval tasemel ning alles siis omistatakse talle vastav tiitel teadus- ja arendusasutuste registrisse kandmise näol? Või ei saa iga suvalise asutuse tegevust võrrelda evalveeritava teadus- ja arendustegevusega ning „päris” teadust teevad ainult teadus- ja arendusasutused, st asutused, mis on juba teadus- ja arendusasutuste registrisse kantud?

Hetkeseisuga on seadusesse toodud kompromiss. Teadus- ja arendusasutusena registreerimist saab taotleda sisuliselt iga institutsioon, k.a institutsioon, mille teadustegevust ei ole evalveeritud. Kui aga teadus- ja arendusasutuses ei ole registreerimisest kahe aasta jooksul läbi viidud teadus- ja arendustegevuse evalveerimist, kustutatakse ta teadus- ja arendusasutuste registrist. Loomulikult ei välista see seda, et kohe peale registrist väljaarvamist esitatakse sama institutsiooni poolt uus avaldus registrisse kandmiseks ning jäädakse taas ootama kahe aasta möödumist. Selleks ei ole vaja isegi uut juriidilist isikut luua, sest uuesti registreerimist saab taotleda ka see juriidiline isik või asutus, mis juba kord on teadus- ja arendusasutuste registris olnud.

- *On olemas kahte liiki teadus- ja arendusasutused: ühed, mis on olemuslikult teadusasutused ning mis on seetõttu kantud teadus- ja arendusasutuste registrisse ja*

³⁶ TAKS § 5 lg 2.

teised, mis on kantud registrisse ning mis seetõttu kannavad tiitlit „teadus- ja arendusasutused”.

- *Teadustegevuse evalveerituse nõude kaudu on võimalik registrisse sisulisemaid muudatusi teha, kuid evalveerimist saab läbi viia vaid teadus- ja arendusasutuses. Küsimus ongi, kas teadustegevus saab üldse toimuda mujal kui teadus- ja arendusasutuses. Kumb siis on enne, kas teadustegevuse tulemused või tegevus, mille tulemuseks on teadus?*

2.2.1. Teadus- ja arendusasutuse õiguslikust staatusest

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse funktsioon on reguleerida teadus- ja arendusasutuste tegevust. Samas loob seaduse hetkeredaktsioon võimaluse teadus- ja arendusasutuseks kvalifitseeruda ka institutsioonil, kes oma põhiolemuselt ei ole teadus- ja arendusasutus. On küsimus, kas seaduse reguleerimisalas on vaid formaalselt teadus- ja arendusasutuseks nimetatud asutused või tuleks määratlustes lähtuda sisuliselt ning olemuslikust aspektist. Ei ole kahtlust, et registril on mõtet vaid siis, kui sinna on kantud ikkagi olemuslikud teadus- ja arendusasutused.

Et puuduvad vastavad analüüsid ja küsitlused, on jäänud mõistatuseks, miks teadus- ja arendusasutuste registrisse saamist nii oluliseks peetakse. Võibolla tuleks selle soovi juuri otsida teaduse mainekusest Eesti riigis ja usaldusest teadlaste vastu. Selline trend on olnud pidevalt, hoolimata sellest, milliste nõuetega on seotud haridus- ja teadusasutuste registrisse saamine. Ühe variandina on kindlasti tegemist prestiiži küsimusega. Juhul, kui registrisse saamise või seal olemisega mingeid erilisi kohustusi ei kaasne, on lihtsalt nimetuse saamine võimalus renomeesse tiitleid lisada.

Jättes kõrvale vajadused teadus- ja arendusasutuse staatuse osas seoses Euroopa Liidu erinevate projektide kaudu eraldatavate toetustele (k.a struktuuritoetustele) kvalifitseerumisega, tulenevad siseriiklikest õigusaktidest järgmised soodustused, mille realiseerimiseks on vajalik teadus- ja arendusasutuse staatus:

- puhkuseseadusest tulenev pikendatud puhkus teadus- ja arendusasutuste³⁷ juhtidele³⁸;

³⁷ Puhkuseseadus, vastu võetud Riigikogu 04.04.2001.a seadusega, jõustunud 01. 01. 2002, RT I 2001, 42, 233.

³⁸ Ametikohtade loetelu, kus töötamisel antakse pikendatud puhkust, ja puhkuse kestus, Vabariigi Valitsuse 20. novembri 2001. a määrus nr 353, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 92, 558.

- aktsiisist on vabastatud teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse ning õppetöö otstarbel kasutatav piiritus³⁹;
- teadus- ja arendusasutustel on teatud tingimustel lubatud sordiaretuseks, katseteks ja muuks teadustööks Eestisse toimetada ning riigisiselt edasi toimetada ohtlikke taimekahjustajaid ja nende peremeestaimi⁴⁰;
- teatud tingimuste täitmisel on õigus sisse tuua erisöödamaterjale⁴¹ ja spetsiifilisi väetisi⁴²;
- teadus- ja arendusasutusel on õigus taotleda teavitustoetust, millest hüvitatakse sellise tegevuse kulud, mille eesmärk on põllumajandus- ja maaelualase teabe levitamine eesmärgiga aidata kaasa põllumajandustootmise soodustamisele, selle keskkonnasõbralikkuse suurendamisele ja maaelu jätkusuutlikkuse tagamisele;
- teadus- ja arendusasutusel on teatud tingimustel õigus taotleda andmesubjekti nõusolekuta tema identifitseerimist võimaldavate andmete edastamist teadusuuringuteks⁴³.

Võib aimata, et tung registrisse saamiseks ei teki seoses väetiste või erisöödamaterjalide või peremeestaimede transportimisega. On spekulereeritud teemal, et registrisse taotlemise soovi põhjustab võimalus aktsiisivabalt piirist riiki sisse tuua. On selge, et sedalaadi spekulatsioonid diskrediteerivad teadus- ja arendusasutuse mõistet ning pole kooskõlas teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses seatud eesmärkidega. Samas ei ole tehtud suunitletud küsitlusi ja analüüsi, millistel juhtudel taotletakse registrisse kandmist tiitli ning kui paljudel juhtudel muudel väljatoodud põhjustel ning seetõttu saab põhjuste üle esialgu vaid spekulereida.

- *Teadus- ja arendusasutuste registreerimise vajadus nõuab süsteemset analüüsi – kes staatust taotlevad, miks nad seda teevad ning mida teadus- ja arendusasutuse staatusega saavutavad.*

³⁹Alkoholi -, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus, vastu võetud Riigikogu 04.12.2002.a seadusega, jõustunud 01.04.2003, RT I 2003, 2, 17.

⁴⁰Söödaseadus, vastu võetud 23. 01. 2002. a seadusega, RT I 2002, 18, 97, jõustunud vastavalt seaduse § -le 59.

⁴¹ Teadustöös, sealhulgas katsete tegemisel kasutatavate erisöödamaterjalide, söödalisandite ja neid sisaldavate eelsegude ning segasöötade sisseveo- ja kasutamissoodused ning sisseveoks kirjaliku nõusoleku saamiseks esitatava taotluse menetlemise kord, põllumajandusministri 15.10.2003.a määrus nr 99, RTL 2003, 110, 1741.

⁴² Teadustöös kasutatava väetiseregistris registreerimata väetise sisseveoks loa saamiseks esitatava taotluse vorm, esitatavate dokumentide loetelu ja taotluse menetlemise kord, põllumajandusministri 14.08.2003.a määrus nr 83, RTL 2003, 95, 1426.

⁴³ Andmeesitaja nõusolekuta tema identifitseerimist võimaldavate andmete teadusuuringuteks edastamise korra kinnitamine, Vabariigi Valitsuse 23.12.1997.a määrus nr 253, RT I 1998, 1, 1.

- *Ainult registreerimise taotlemise põhjuste väljaselgitamise kaudu on võimalik leida meetmed, millega teadus- ja arendusasutuste register muuta formaalsest registrist sisuliseks, seega leida need tegurid, mida mõjutades muutub isikute käitumine.*

2.3. Põhiseaduse ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse vastastikusest mõjust

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusele eelnenud teaduskorralduse seadus⁴⁴ sätestas oma ülesandena teadus- ja arendusorganisatsioonide ning teadus- ja arendusasutuste asutamise, tegevuse lõpetamise, juhtimise ning finantseerimise alused, samuti riikliku järelevalve teadustegevuse üle.

Selline reguleerimisala loetleb enesekorraldusõiguse tunnuseid kehtivast teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest oluliselt rohkem. Tõenäoliselt on seadusandja tahte erinevus sõltuvuses õigusakti teooria interpretatsioonist, lähtekoha erinevusest.

On ju oluline vahe, kas liigitada üldakte seadusteks, seadlusteks, määrusteks ja internseteks käskkirjadeks või lähtuda liigitamisel alusena normihierarhiast, sest seadusi võib liigitada ka teistel alustel: õigusteauslikus kirjanduses kasutatakse sageli mõisteid “lihtseadus”, “konstitutsiooniline seadus”, “põhiseadus”⁴⁵. Põhiseadus ise ei kohusta tegelikult jaotama õigusakte ei ühe ega teise liigituse järgi, olulisena on välja toodud vaid kooskõla aspekt⁴⁶.

Esimesel juhul (“seadus on seadus”) põhiseaduse ja teiste seaduste reguleerimisala ei pea tingimata kattuma. Lisandub muidugi eeldus, et põhiseadus ja teised seadused on omavahel kooskõlas, kuid üks ei pea tulenema teisest. Sellise liigituse puhul on aktsepteeritav, et õigusaktid seisavad nõ teineteise kõrval. Antud juhul: teadus- ja arendustegevuse seaduses puudub vajadus viidata põhiseadusele või väga jäigalt lähtuda seal ette antud piiridest, sest mõlemad õigusaktid kehtivad võrdsetena teadus- ja arendustegevuse korralduse reguleerijatena.

Kui lähtuda viimati nimetatud liigitusest, on praegune teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse ülesanne põhiseadusega kooskõlas ning lisandub täiendavana põhiseaduse § 38 toodud konkreetsetele sätetele nii tegevuse kui institutsionaalse autonoomia osas.

⁴⁴ Teaduskorralduse seadus, vastu võetud Riigikogu 15.12.1994.a seadusega, RT I 1995, 5, 42.

⁴⁵ Merusk, K., Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 2. trükk, Avatud Eesti Fond, 1995, lk 9.

⁴⁶ Põhiseadus § 3.

nähtu samal hetkel kui toimub finantseerimine. Tegelikud mõjud võivad avalduda alles aastate pärast. Samas on koalitsioonilepingutest nähtav meelestatus ühe või teise valdkonna eelisarendamise suhtes, samuti teema aktuaalsus koalitsioonileppe sõlmimise hetkel.

Nii peeti näiteks 1997. a. sõlmitud koalitsioonilepingus tähtsaks teaduse korraldamise osas arvestada rohkem tuleviku tööstusharude vajadusi ja Eesti majandusruumis valitsevaid keeleoskuse nõudeid. Plaaniti alustada teaduse ja kõrghariduse korraldamise mudeli väljatöötamist ning teha ettevalmistused selle seadusandlikuks tagamiseks, samuti akadeemilise teadustöö ja arendustegevuse viimist ülikoolide juurde. Ülikoolidega plaaniti ühendada kaheksa teadusinstituuti vastavalt Teadus- ja Arendusnõukogu poolt väljatöötatud skeemile ning töötada välja riikliku koolitustellimuse ja sellega seonduvad finantspõhimõtted.⁴⁸

Et uus teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus võeti vastu juba 26.03.1997 ja uus koalitsioon asus ametisse 17.03.1997, siis mõjutusi koalitsioonileppes uues seaduses arusaadavalt ei kajastu. Küll aga muudeti teadus- ja arendustegevuse korralduse seadust selle koalitsiooni ajal 2 korda: tekkis volitusnorm riigi teaduspreemiate põhimääruse kinnitamiseks ning täpsustati Eesti Teadusfondi jagatavate grantide regulatsiooni. Alustati ka instituutide liitmist ülikoolidega.

Teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal SKPst oli 1998. aastal 0,58% ning tõusis 1999. aastal 0,7%-ni. Teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal moodustas valitsussektori kogukuludest 1998. a 0,96% ning tõusis 1999. a 1,12%-ni⁴⁹.

Koalitsioonileppes 1999-2001 peeti oluliseks arendada teadusmahukat tootmist ning suurendada investeeringuid innovatsiooni ning teaduse ja arendustegevusse. Uue tehnoloogia juurutamiseks ja uute töökohtade loomiseks kavandati arendada tehnokülasid. Tehnokülade planeerimiseks ja infrastruktuuri ettevalmistamiseks kaasata lisaks riigivahenditele ka erakapitali ning Euroopa Liidu vastavad fondid. **Teaduse sihtfinantseerimisel seati aluseks lähtuda Eesti arengu prioriteetidest: teadusalad, mis on innovatsiooni seisukohalt olulised; rahvusteadused; teadusalad, kus meil on maailmatasemel uurijad.** Eesti

⁴⁸ Valitsuse tegevuse põhieesmärkide kinnitamine 1997. ja 1998. aastaks, Vabariigi Valitsuse 11.06.1997. a. korraldus nr. 464-k, RT I, 20.06.1997, 46, 766.

⁴⁹ Eurostat. Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele.

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021, 23.07.2007

kultuuripoliitika tunnistati lahutamatuks seotuks Eesti haridus ja teaduspoliitikaga, uue võeti tähelepanu alla eesti keele kui teaduskeele areng⁵⁰.

Koalitsiooni periood oli viljakas ning sel ajal võeti vastu ulatuslik teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muudatus, millega täpsustati teadus- ja arendusasutuste registreerimist, teadustöötajate regulatsiooni, Teaduskompetentsi Nõukogu pädevust ja teadus- ja arendusasutuste infrastruktuurikulude katmist riigieelarvest. Seoses 2000. aastal toimunud suurema evalveerimislainega korreeriti ka evalveerimise regulatsiooni. Uue rahastamismeetmena loodi teadus- ja arhiivraamatukogudele teavikute hankimiseks täiendav rahastamine.

Samas teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal SKPst langes 2000. aastal 1999. aastaga võrreldes pea 1998. aasta tasemele ning oli 0,62%. 2001 toimus siiski suurem tõus 0,73%-ni ning 2002. aastaks 0,75%-ni. Teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal moodustas valitsussektori kogukuludest 2000. a 1,02%, 2001. a 1,1%, 2002.a 1,13%⁵¹. Vaatamata hetkelisele tagasilöögile teadus- ja arendustegevuse riigieelarveline finantseerimine kasvas, samas ei toimunud finantseerimises ka mingit olulist hüpet üles.

2002. a sõlmitud koalitsioonilepingus oli teadusega seotud ülesandeks Haridusministeeriumi nime muutmise Haridus- ja Teadusministeeriumiks⁵². See ülesanne ka täideti.

Seoses sel perioodil jõustunud haldusmenetluse seadustikuga lisati teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusesse viide haldusmenetluse kohaldumisele, samuti pikendati evalveerimise intervalli 8 aastani. Haldusmenetluse seadustiku vastuvõtmine oli kahtlematu pöördeline ka teaduskorralduses: menetlus omandas selged piirid ning menetluse läbipaistvus muutus kohustuslikuks.

2003. aastal oli teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal SKPst 0,82% ning osakaal valitsuskuludest jälle eelmisest aastast väiksem 1,12%⁵³.

⁵⁰ Eesti Reformierakond, Isamaaliit ja Mõõdukad koalitsioonilepe 1999-2001.

Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=1118>, 23.07.2007

⁵¹ Eurostat. Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele.

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021, 23.07.2007

⁵² Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna koalitsioonileping.

Kättesaadav: http://www.valitsus.ee/failid/koalitsioonileping_2002.pdf, 23.07.2007

⁵³ Eurostat. Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele.

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021, 23.07.2007

2003.a sõlmitud koalitsioonileping sisaldas senistest ehk kõige laiaulatuslikumaid plaane.

Teadus ja arendustegevuses seati eesmärgiks:

- vaadata üle **riigi poolt rahastatavate teadusuuringute ja -valdkondade struktuuri ja proportsioonid** ning viia need paremini kooskõlla teadmispõhise ühiskonna ja majanduse vajadustega;
- toetada aktiivselt Eesti osalemist ELi teadus- ja arendusprogrammides;
- kujundada välja rahvuslike humanitaarteaduste arenguks vajalik riiklik tellimus, seades sealjuures eesmärgiks ka teadus- ja õppetöö tugevam lõimumine;
- seada sisse riikliku leiutuspreemia (innovatsioonipreemia);
- käivitada Eesti haridus- ning teadus- ja arendussüsteemi uuringud;
- rajada Tallinna ja Tartusse tänapäevane tehnoloogia- ja innovatsioonipark.

Haridus- ja teadussüsteemi arengu rahastamisel sooviti **tagada ettevõtetele stiimulid investeerida arendustegevusse, tagada eeldused erakapitali laiemaks kaasamiseks ülikoolide ja teiste kõrgkoolide rahastamisse, ennekõike investeringuteks teadus- ja arendustegevusse**. Eesti haridus-, teadus- ja arendussüsteemi eelisarendamiseks kaasata Euroopa Liidu struktuuritoetuste vahendid ning suurendada teadus- ja arendustegevuse osakaalu SKPst⁵⁴.

Selle koalitsioonileppe eluikka jääb üks ulatuslikumaid teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise seadusi, millega loodi baasfinantseerimise institutsioon, doktoranditoetused, täpsustati teadus- ja arendusasutuste registreerimist ning seoti see evalveerimisel osalemise kohustusega. Teaduspoliitika ning innovatsiooninõukogud loodi kui poliitikakujundamise organid. Vabariigi Valitsust nõustav Teadus- ja Arendusnõukogu sai ülesande määrata kolmeks aastaks sihtfinantseerimise valdkonnad ning valdkondade ja valdkondadevahelise finantseerimise proportsioonid, lähtudes haridus- ja teadusministri ettepanekust. Teadus- ja Arendusnõukogu proportsioone siiski ei määranud, leiti, et teaduspoliitika komisjonilt esitatud jaotis ei järgi piisavalt riiklikke prioriteete ning enne, kui pole selge, kuidas toetatakse riiklikke prioriteete, ei saa kinnitada ka sihtfinantseerimise proportsioone⁵⁵. Süstemaatilisi uuringuid teaduskorralduse osas pole siiani käivitatud.

⁵⁴ Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007.

Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=1374>, 23.07.2007

⁵⁵ Teadus- ja Arendusnõukogu istungi protokoll 22.06.2005 nr 39.

Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/TAN22.06.2005_protokoll.pdf, 23.07.2007

Teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal SKPst oli 2004. aastal 0,91%, 2005. aastal 0,94%. Teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal valitsussektori kogukuludest 2004. a taas vähenes võrreldes eelmise aastaga ning oli 1,09% ning 2005. a 0,11%⁵⁶.

2005. a sõlmitud koalitsioonileppe kohaselt kohustus valitsusliit tagama Lissaboni protsessis kokkulepitud taseme (3%SKPst) saavutamiseks **teaduse ja arendustegevuse rahastamise ennakkasvu**.⁵⁷

Koalitsiooni ajajärku jääb Eesti Teadusinfosüsteemi loomine.

2007. sõlmitud koalitsioonileppes on võetud kohustus järgida nii kõrgharidusstrateegias kui teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegias kokkulepitud punkte.

Seega on vähemalt üle aasta või kohati isegi igal aastal prioriteetsed tegevused, mille üle koalitsiooni moodustades arutatakse, muutunud. Samas on positiivne märkida, et hoolimata sellest, millist tähelepanu koalitsioonileping teaduse korraldamisele pöörab, on siiski teaduse rahastamise määr üldjoontes stabiilselt kasvanud. Korraldusliku tegevuse, sealhulgas rahastamismeetmete iseloom on aga koalitsioonilepingus kokkulepitu tulemusena olnud muutuv.

Arvestades, et teaduses sarnaselt haridusele on tegevuse tulemus näha suhteliselt pikaajaliste protsesside tulemusena, langeb üha suurem vastutus strateegilistele, sealhulgas Riigikogu kinnitatud strateegiadokumentidele, mis on stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse garantiiks. Nimetada tuleks Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegiat 2002-2006 „Teadmistepõhine Eesti”, samuti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegiat „Teadmistepõhine Eesti 2007-2013”. Teaduse valdkonda puudutavad ka Eesti Majanduskasvu ja Tööhõive Tegevuskava 2005-2007⁵⁸, Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21”⁵⁹,

⁵⁶ . Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele.

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021, 23.07.2007

⁵⁷ Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe.

Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=4840>, 23.07.2007

⁵⁸ Eesti Majanduskasvu ja Tööhõive Tegevuskava 2005-2007, Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 13.10.2005.a.

⁵⁹ „Säästev Eesti 21”, Riigikogu 14.09.2005.a otsus, RT I 2005, 50, 396.

Valitsuse strategiadokument Eesti Edu 2014, Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015⁶⁰.

Samuti on äärmiselt olulise tähtsusega teaduspoliitikat elluviivate ametnike ning nõuandvate ja abifunktsiooni teostavate kogude stabiilne koosseis ning järjepidev tegevus, kui lisandub ülesandeid, tuleb suurendada ka administratsiooni, ehkki sedalaadi otsused on selgelt ebapopulaarsed.

On selge, et ilma iga-aastase riigieelarveta on enamusi tegevustest võimatu ellu viia. Seetõttu on problemaatiline, et aastateks planeeritud strateegilisi tegevusi ei võeta riigieelarves prioriteediks ning kui muus osas, eelkõige ametnike tasandil isegi suudetakse kavandatud graafikus püsida, siis rahastamises reeglina mitte. Tuleb arvestada, et strateegiad on koostatud terviklike lahendustena, seega kui üks ülesanne jääb täitmata, mõjutab see suure tõenäosusega ka teiste ülesannete täitmist.

- *Teadus- ja arendustegevuse korraldusfunktsiooni kandvaks organiks on Vabariigi Valitsus.*
- *Et valitsused ja koalitsioonilepingud vahetuvad sageli, on prioriteetide seadmisel üha kandvamas rollis strateegilised dokumendid, ametnikud ja eksperdid järjepidevuse kandjatena.*
- *Problemaatiline on suhtumine strateegilistesse eesmärkidesse eelarve koostamisel, sest kokku lepitud rahastamistasemeid ei suudeta saavutada.*

2.4.1. Ministeeriumide pädevusjaotus teaduskorralduses

Vabariigi Valitsuse seadus määratleb teadus- ja arendustegevuse regulatsiooni ulatuse valitsuse tasandil, sätestades teaduspoliitika kavandamise ning sellega seonduvalt teadus- ja arendustegevuse valdkondade korraldamise ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamise Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse⁶¹. Põllumajandusteadus- ja arendustegevus on erandina Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas⁶², tehnoloogiline arendustegevus ja

⁶⁰ Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015, Riigikogu 08.11.2006 otsus, RT I, 2006, 52, 386.

⁶¹ Vabariigi Valitsuse seadus § 58 lg 1.

⁶² Vabariigi Valitsuse seadus § 64 lg 1.

innovatsioon, mis samuti väga otseselt seonduvad teadus- ja arendustegevusega, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas⁶³.

Et teadus- ja arendustegevuse seadus sisaldab aluseid ka innovatsiooni ning arendustegevuse reguleerimiseks, on mõistetav Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile eraldi antud ülesanded teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses.

Samas on niisugune pädevusjaotus problemaatiline teemades, mida ei ole võimalik liigitada ei ühe ega teise ministeeriumi ainupädevusse. Teaduse struktuur on läbinud positiivse arengu (sidudes teadust ja ühiskonda) seeläbi, et teadustegevuse ja -tulemuste ning rakenduste vaheline piir ei ole enam nii terav. Nagu on välja toonud J. Engelbrecht – ei tööta omaaegne otseprintsiiip – alusuuringutest kasvavad rakendusuuringud, nendest omakorda rakendused ja siis läheb massiliseks tootmiseks⁶⁴. Võiks öelda isegi, et teadustegevus ei toimi iseseisvana. Teadustegevuse väljund on arendustegevuses ja innovatsioonis, mis omakorda annavad oma vajaduste ja kitsaskohtadega teadustegevusele sisendi. Eelnevalt väljatoodud loovuspõhine ühiskond toetab just valdkonnaüleseid distsipliine ning mida universaalsemad ning lihtsamad on lahendused, seda geniaalsemaks neid peetakse.

Ehkki teaduskorralduse pädevus kuulub peamiselt ministeeriumi tasandile, on vastavalt põhiseadusele täidesaatva võimu teostaja eelkõige Vabariigi Valitsus. Seega ka ministeeriumi ja eelkõige ministri kui valitsuse liikme tegevus on kodaniku, aga ka seadusandliku ning kohtuvõimu jaoks täidesaatva võimu, kollegiaalse organi, st kogu valitsuse tegevus. Vabariigi Valitsuse seadus näeb ette pädevusvaidluste lahendamise korra: kui ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus puudutab ka teiste ministeeriumide valitsemisalasid või kui asju otsustatakse kokkuleppel teiste ministritega, kooskõlastab minister otsuse teiste ministritega. Kui kokkulepet ei saavutata, esitatakse küsimus otsustamiseks Vabariigi Valitsusele⁶⁵.

Pädevusvaidluste ärahoidmiseks annavad seadusest olulisema garantii valitsuserakondade kokkulepped, millest eelnevalt sai ka teadus- ja arendustegevust puudutavas osas ülevaade antud. Seega kui just sooviks ei ole valitsuse koosseisu muudatused, ei muutu ka pädevusvaidlused valitsuse tasandil teravaks ning enamasti sellised küsimused avalikkuse ette üldse ei jõua. Problemaatilised polegi siinkohal niivõrd koalitsioonilepingud, kui just valitsuste vahetumine, mida viimasel 10 aastal on Eestis juhtunud 5 korda ning mis muudavad pikaajalist arengut vajavate projektide olukorra ebakindlaks.

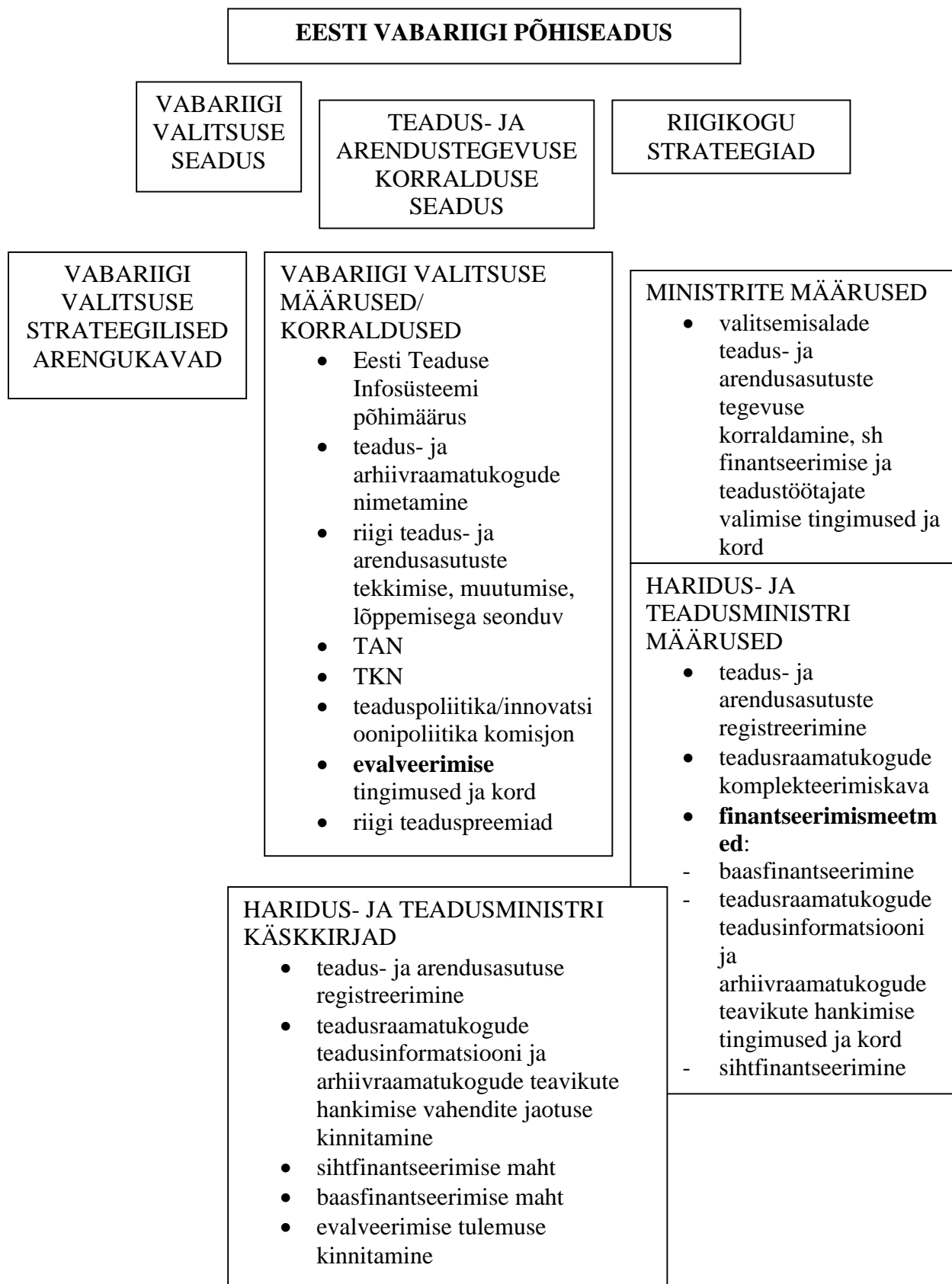
⁶³ Vabariigi Valitsuse seadus § 63 lg 1.

⁶⁴ Engelbrecht, J., Teadus ja teadused muutuvast ajast, Eesti teadusreform – plussid ja miinused, oktoobri 2001. a seminari materjalid, Tallinn, 2001.

⁶⁵ Vabariigi Valitsuse seadus § 49 lg 2.

- *Teadus- ja arendustegevuse korraldamiseks on ülesanded jaotatud erinevate ministriumide vahel, põhiroll teadus- ja arendustegevuses on Haridus- ja Teadusministeeriumil, innovatsioonil Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil.*
- *Teadus- ja arendustegevus on valdkondadeülene distsipliin ning seetõttu mõjutab kõikide ministriumide tegevust.*
- *Suund universaalsusele toob aga kaasa saginevad küsimused seoses ministriumide pädevusjaotusega ning siinjuures muutub üha olulisemaks valitsuse kui kollegiaalse otsustusorgani tasakaalustatud koostöö.*

Siseriiklikult teadus- ja arendustegevust korraldavate üld- ja üksikaktide süsteem



2.5. Teaduskorraldus ning haridussüsteem

Eesti Vabariigi haridusseadus⁶⁶ sisaldab viiteid haridusasutuste teadustegevusele, kuid ei reguleeri teadustegevust rohkem või sisuliselt. Haridus- ja Teadusministeeriumi pädevus teostada riiklikku teaduspoliitikat tuleneb Vabariigi Valitsuse seadusest.

Teadustegevusele avaldab kõige otsesemat mõju tihe seos haridusseaduses reguleeritud kõrgharidusega, põhjuseks eelkõige see, et teadmistele ja oskustele tugineva ühiskonna rajamisel peab akadeemiline kõrgharidus tuginema kõrgetasemelisele teadustööle⁶⁷.

Samuti on kõrgharidussüsteemi tulemuslikkus doktorikraadi omandanud isikute näol sisuliselt ainus sisend teadustöötajate taastootmisele. Teadustöötajate esimeseks kvalifikatsiooninõudeks on teaduskraadi olemasolu. Pärast Bologna protsessiga liitumist toimunud kõrgharidusreformi tulemusena on ainsaks teaduskraadiks doktorikraad (eelnevalt oli võimalik teaduskraadi saada ka magistriõppe läbimisel). Seetõttu on teadus- ja arendustegevus lahutamatult seotud doktoriõppe riikliku koolitustellimuse, selle valdkondliku jaotuse, doktorantide motiveerimiseks ette nähtud soodustustega, doktorikraadi väärtustamisega nii palgapoliitikas kui ühiskondliku prestiiži osas.

Samas on juba pikemat aega ettevalmistamise avaliku teenistuse seaduse muutmise, kus teaduskraadi eest lisatasu maksmise võimalusest soovitakse üldse loobuda. Selline lähenemine läheb vastuollu eelnevalt rõhutatud motiveerimisega, mis võiks noori teaduskraadi omanikke avalikku teenistusse tõmmata. Loomulikult tuleks avaliku teenistuse seadust muuta, sest senine säte, kus magistrikraadi ning doktorikraadi või sellega võrdsustatud kvalifikatsiooni eest on nähtud lisatasu, on ka oma aja ära elanud. Nagu öeldud, ei ole magistrikraad enam teaduskraad, nagu avaliku teenistuse seadusesse soodustusi sätestades silmas peeti.

Doktorandid saavad doktoranditoetust samal ajal enamasti ka töötades ning praeguses situatsioonis puudub neil motivatsioon doktoriõpingud lõpetada, sest nende kraadi ei väärtustata. Doktorikraadi omandanud isiku sissetulek tõenäoliselt hoopis väheneb peale õpingute lõppemist, sest doktoranditoetust siis enam ei maksta. Seega tuleb lisaks doktorantide toetamisele tegeleda ka doktorikraadi väärtustamisega ning seeläbi õpingute lõpetamise motiveerimisega.

⁶⁶ Eesti Vabariigi haridusseadus, vastu võetud Riigikogu 23.03.1992.a seadusega, RT 1992, 12, 192; § 6 lg 2 p 9

⁶⁷ Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002 – 2006 „Teadmistepõhine Eesti”, heaks kiidetud Riigikogu 06.12.2001.a otsusega, RT I 2001, 97, 606, p 1.6.

Lisaks nimetatud õigusaktidele seondub teadus- ja arendustegevus seadusandlikul tasandil otsesemalt ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse, Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi seaduse, Eesti Rahvusraamatukogu seaduse, Eesti Teaduste Akadeemia seadusega.

- *Hariduse ja teaduse reguleerimise ja mõjude vahele ei ole võimalik tõmmata selget piiri. Teadusesse suundutakse pärast kõrgharidussüsteemi erinevate astmete läbimist. Ei ole teadust ilma hariduseta ja haridust ilma teaduseta.*
- *Doktorante tuleb kahtlematult toetada, kuid seejuures tuleks arvestada ka motiveeritust õpingute lõpetamiseks. Seega tuleb vastata küsimusele, mis muutub doktorandi elus paremaks, kui ta kraadi kaitseb. Teaduskraadi tuleb väärtustada nii palgapoliitikas kui prestiiži osas.*

3. Teaduspoliitika kujundamise meetoditest

Analüüsidest teadus- ja arendustegevuse õiguslikku raamistikku ei saa peatumata mööduda õigusteooriast. Laiapõhjalisi hinnanguid ja seoseid on võimalik luua vaid siis, kui õigusnormide hierarhia selgelt silme ees seisab ning erinevatest õigusaktidest tulenevad õigused ja kohustused moodustavad nende rakendajate jaoks loogilise süsteemi.

Eelnevalt olid vaatluse all põhiseadus ning teised seadused. Seadusega on delegatsiooninorme võimalik edasi delegeerida nii Vabariigi Valitsusele kui ministrile, kelle valitsemisalasse antud küsimus kuulub⁶⁸.

3.1. Erinevate tasandite määrused

See, kas volitusnorm peaks olema suunatud valitsusele või ministrile, ei ole õiguslik küsimus, vaid seondub otstarbekusega⁶⁹. Siiski võib öelda, et otstarbekus on vaid üks komponent volitusnormi realiseerija üle otsustamisel.

Sageli suunatakse iseloomult korraldusliku ning väga piiratud adressaatide ringiga üldakti väljaandmine Vabariigi Valitsusele, et saavutada akti suuremat legitiimsust, otsuste usaldusväärust ning tunnustamist sihtrühma poolt. Samuti võib ajendiks olla soov vastutust jagada, sest Vabariigi Valitsuse määruse puhul on otsustajaks kollektiivne organ, kus on reeglina esindatud ka Riigikogus enamuses olevate erakondade liikmed. See omakorda võimaldab hõlpsamalt riigieelarve menetlemisel poliitilistele otsustele rahalist tuge leida.

Valitsuse määruste puhul lisandub lisakontrollina tööle eelnõu väljatöötanud ministeeriumis Riigikantselei menetlus, samuti arutatakse Vabariigi Valitsuse päevakorda kuuluvaid küsimusi ministeeriumide kantslerite tasandil ning loomulikult valitsuse istungil, mõnedel juhtudel ka valitsuse kabinetiistungil. Vabariigi Valitsuse määruste puhul võib formaalselt lähenedes eeldada, et tegemist on kogu riigi arengut ja heaolu puudutava küsimusega ning seetõttu on ka määruse ametlik kooskõlastusring ministeeriumide vahel sisulisem.

Ministri määruste puhul sageli usaldatakse kompetentsi määruse väljatöötanud ministeeriumis ning eelnõu mittekooskõlastamine⁷⁰, samuti muu sekkumine teise ministri

⁶⁸ Põhiseadus § 87 p 6 ja § 94.

⁶⁹ Merusk, K., Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 2. trükk. Avatud Eesti Fond, 1995. lk 16.

määruse väljatöötamise juhul, kui erinevaid ministereid pole just eelnõud ette valmistanud töörühma kaasatud, on pigem harv erand kui reegel.

Kindlasti ei tähenda eelnev seda, et määruse vastuvõtmise viimine valitsuse tasandile oleks igal juhul eesmärk omaette või ainus legitiimsuse garantii. Selgelt protseduuriliste ning kitsast valdkonda puudutavate küsimuste otsustamine valitsuses on koormav. Riigile olulised ning tõepoolest ministrite konsensust vajavad küsimused võivad jääda seetõttu piisava tähelepanuta.

Eelpool nimetatud Vabariigi Valitsuse tasandi tugevad küljed võivad teatud juhtudel muutuda õigusloome paindlikkust pidurdavaks asjaoluks. Kaasatud institutsioonide (Riigikantselei ja ministriumide) panus küll aitab kaasa, et määrus on rohkem läbi töötatud, samas toob kaasa ka selle, et määruse väljatöötanud isikud, kes on valdkonna spetsialistid, on sunnitud mitmeid ja mitmeid kordi lisaks eelnõu seletuskirjale eelnõu sätteid selgitama ja põhjendama nendele isikutele, kes ei ole valdkondlikud spetsialistid, kes ei ole ka määruse otsene rakendaja või sihtrühm, kuid kes tunnevad vastutust eelnõu kohta küsimusi ja arvamusi esitada.

Nagu öeldud, ministri määruste puhul on see tendents väiksem. Samuti toimub ministri määruse vastuvõtmine kiiremini, vähema bürokraatiaga ja see asjaolu muutub eriti oluliseks siis, kui olud nõuavad õigusakti kiiret muutmist.

- *Küsimus õigusakti andmisest kas valitsuse või ministri tasandile sõltub palju otstarbekusest, kuid mitte ainult sellest.*
- *Vabariigi Valitsuse tasandil õigusakti andmine tundub legitiimsem, vastutus on jagatud, on olemas side Riigikogus enamuses olevate erakondadega ning eeldatav suurem toetus riigieelarvest. Samas on valitsuse tasandi õigusakti ettevalmistamine ja muutmine aeganõudev ning ametkondade vahelisuse tõttu korraldusliku töö mahukam. Olulised teemad ei pruugi saada piisavat tähelepanu.*
- *Ministri tasandi õigusakt on paindlikum, seda on võimalik vajadustele kiiremini kohaldada, selles on suurem kaal ekspertidel ning ametkonnasisesel tööl, samas on tema legitiimsus väiksema otsustajate ringi ning hõlpsa muudetavuse tõttu väiksem.*

⁷⁰ ministri määruse koostööstamise kohustus on Vabariigi Valitsuse reglemendis (Vabariigi Valitsuse 11.06.1996 määrus nr 160, RT I 1996, 43, 844; 2005, 9, 37) alates 01.11.2004 ja seda ainult siis, kui määrus puudutab mõne teise ministri valitsemisala.

3.2. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse volitusnormide alusel antud määrused

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses antakse volitusnorm kuue Vabariigi Valitsuse määruse väljaandmiseks. Sotsiaalministri määrusi on teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse alusel kehtestatud kaks, kultuuriministri määrusi kolm, põllumajandusministri määrusi neli ning haridus- ja teadusministri määrusi viisteist.

Riigi teaduspreemiate põhimäärus⁷¹, Teadus- ja Arendusnõukogu põhimäärus⁷² ning ministeriumide määramine, kelle valitsemisalasse kuuluvad riigi teadus- ja arendusasutused⁷³, on kahtlematult sellised eksternsed üldaktid, mis võivad tuua ja toovadki kaasa õigusi ja kohustusi ka teistele organitele kui määruse väljatöötamist initsieerinud ministerium (Teadus- ja Arendusnõukogu puhul Riigikantselei struktuuris tegutsev Teadus- ja Arendusnõukogu Sekretariaat), kelleks on teadus- ja arendustegevuse valdkonnas enamasti Haridus- ja Teadusministerium.

Seetõttu on järgnevalt analüüsitud peamiselt kas Haridus- ja Teadusministeriumi initsieeritud või haridus- ja teadusministri antud õigusakte.

3.3. Teadus- ja arendustegevuse evalveerimine

Teadus- ja arendustegevuse sisuline hindamine toimub läbi evalveerimise. Volitusnorm evalveerimise tingimuste ja korra kehtestamiseks on antud Vabariigi Valitsusele⁷⁴. Evalveerimise korraldamine, eelarveline finantseerimine ning hiljem ka tulemuste kinnitamine on jäetud Haridus- ja Teadusministeriumi pädevusse⁷⁵. Ministerium kaasab

⁷¹ Riigi teaduspreemiate põhimääruse kinnitamine, Vabariigi Valitsuse määrus 09.02.1999 nr 51, RT I 1999, 15, 233; 2004, 82, 555.

⁷² Teadus- ja Arendusnõukogu põhimäärus, Vabariigi Valitsuse määrus 22.09.2005 nr 247, RT I 2005, 52, 415.

⁷³ Ministeriumide määramine, kelle valitsemisalal on riigi teadus- ja arendusasutused, Vabariigi Valitsuse määrus 09.09.1997 nr 169, RT I 1997, 69, 1119; 2003, 22, 130.

⁷⁴ Teadus- ja arendustegevuse evalveerimise tingimused ja kord, Vabariigi Valitsuse määrus 30.07.2004 nr 259, RT I 2004, 60, 428.

⁷⁵ TAKS § 20 lõiked 2-8.

otsuse tegemiseks haridus- ja teadusministrile nõuandva Teaduskompetentsi Nõukogu, kelle moodustamise kord, töökord ja koosseis on kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega⁷⁶.

Põhimõtteliselt on sellise jaotuse eesmärk arusaadav: evalveerimise puhul on äärmiselt oluline, et kõiki asjaosalisi hinnatakse võrdsetel asjaoludel võrdselt ning seatud tingimused oleksid kõigile võrdsed, seetõttu on oluline kaal õigusaktide legitiimsusel ning nende õigusaktide andmine on viidud Vabariigi Valitsuse tasandile. Samas on evalveerimise puhul tegemist selgelt korraldusliku küsimusega, mille korraldamisel langeb põhirõhk Haridus- ja Teadusministeeriumile, kellele nõuandev organ on Teaduskompetentsi Nõukogu.

Seega on evalveerimise reguleerimisel olemas küsimus, kas tegemist on riikliku ja sisuliste või protseduuriliste teemade ringiga.

3.3.1. Evalveerimise sõltumatuse tagamine

Teaduskompetentsi Nõukogu koosseisu ning töökorda puudutavate õigusaktide puhul teeb Vabariigi Valitsusele vastava ettepaneku haridus- ja teadusminister, kuid juriidilise vastutuse organi töövõime ning pädevuse eest võtab õigusakti andmisega Vabariigi Valitsus.

On siiski alust arvata, et soovitud Teaduskompetentsi Nõukogu sõltumatuse eesmärk ei ole siiski sel moel saavutatav. Teaduskompetentsi Nõukogu kauaaegne liige Jüri Engelbrecht on nentunud, et Teaduskompetentsi Nõukogu on oma tegevuses sõltuv nii teadlaskonnast, arutlustest kui ka poliitilistest otsustest, kuid samas sõltumatu oma soovitude andmisel⁷⁷. Kindlasti on sellistel asjaoludel raske jääda soovitude andmisel sõltumatuks.

Et tegemist on ministrile nõuandva koguga, ei ole Teaduskompetentsi Nõukogul õigusakti andmise pädevust ning tehtud otsused on soovitusliku, mitte õiguslikult siduva iseloomuga. Minister võib ettepaneku Teaduskompetentsi Nõukogusse ka tagasi saata ning see õigus peab ministril ka seetõttu olema, et võimaliku vaidlustamise korral on minister ning tema käskkiri kaebeõiguse realiseerimisel vastavalt vastustajaks ning kaebuse esemeks. See teema tuleb põhjalikumalt käsitlemisele edaspidi.

⁷⁶ Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamise kord ja töökord, Vabariigi Valitsuse määrus 11.12.2001 nr 392, RT I 2001, 97, 615, 2005, 43, 365.

⁷⁷ Engelbrecht, J. ettekanne "TKN esimesed viis aastat", 08.08.2002. a Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Teaduskompetentsi Nõukogu seminar sihtfinantseerimise viie aasta tähistamiseks. Kättesaadav Teaduskompetentsi Nõukogu aruande 2001 – 2003 V lisas, lk 54.

Pragmaatiliselt lähenedes võib öelda, et Teaduskompetentsi Nõukogu annab ministrile evalveerimistulemuste kinnitamise käskkirja motiveeriva osa. Minister kaldub Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekust kõrvale eelkõige siis, kui ta leiab, et tema motiivid on otsuse põhjendamiseks veenvamad.

Tegelikuses on seega situatsioon, kus hindamiskomisjonide moodustaja⁷⁸, eelkõige aga tulemuste kinnitaja⁷⁹ ning finantseerimise otsustaja⁸⁰ (v.a eraõiguslike subjektide puhul) on enamasti minister-ministeerium ning Vabariigi Valitsuse tasandil sisulisi otsuseid ei tehta.

- *Evalveerimisotsuste õiguslikud alused kujundab Vabariigi Valitsus, tulemused kinnitab haridus- ja teadusminister.*
- *Evalveerimisotsuste aluseks on haridus- ja teadusministrile nõuandva Teaduskompetentsi Nõukogu soovitusliku iseloomuga otsus, mis peab olema niivõrd põhjendatud, et moodustab ministri käskkirjale motiveeriva osa.*
- *Teaduskompetentsi Nõukogu ei saa olla nii sõltumatu, et temast ei sõltugi enam midagi.*

3.3.2. Objektiivsuse tagamine evalveerimisel

Ehkki eelnev sisaldab kriitikat evalveerimisprotsessi pädevusjaotuse osas, ei saa üheselt asuda seisukohale, et evalveerimise tulemuste kinnitamine peaks toimuma Vabariigi Valitsuse tasandil. Aastatel 2000-2003 toimunud viimase evalveerimise käigus anti hinnang 367 struktuuriüksuse ja uurimisrühma teadus- ja arendustegevusele⁸¹. Sellise mahuga üksikakti kinnitamine Vabariigi Valitsuse tasandil (korraldusega) ei annaks tulemusele mingit kvalitatiivset väärtust juurde, isegi arvestades asjaolu, et selline korraldus tuleks suuremas mahus anda iga kaheksa aasta järel⁸².

Esiteks on valitsuse liikmed nimetatud poliitilise esindatuse ning mitte sisulise ekspertpädevuse alusel, teiseks oleks ekspertiiside läbitöötamine valitsuse istungeid ettevalmistavas Riigikantseleis väga aeganõudev. Samuti ei oleks õigustatud Vabariigi

⁷⁸ TAKS § 20 lg 4.

⁷⁹ TAKS § 20 lg 5.

⁸⁰ TAKS § 20 lg 1.

⁸¹ Laasberg, T., „Teaduse evalvatsioon Eestis 2000-2003”. Teaduse ning teadus- ja arendustegevuse finantseerimissüsteemi evalveerimine, Eesti Teaduste Akadeemia seminari materjalid 19.11.2003.

⁸² TAKS § 20 lõiked 1 ja 2.

Valitsuse roll lihtsalt tulemuste kinnitajana, kui ta puutumus protsessiga piirdub vaid esialgsete reeglite ning hindajate koosseisu määratlemisega ja mitte sisulise hindamisega. Aktsepteerides asjaolu, et hilisema otsuse adekvaatsuse tagamiseks on Teaduskompetentsi Nõukogu tegevus pigem ministeeriumi kõrval kui ministeeriumi sees tegutseva koguna hea ning Teaduskompetentsi Nõukogu puudutavad õigusaktide kinnitamine võiks jääda Vabariigi Valitsuse tasandile, tuleks kaaluda, kas evalveerimise tingimused ja kord, kui selgelt tööprotsessile orienteeritud akt peab olema Vabariigi Valitsuse määrus.

- *Evalveerimise korralduslike küsimuste viimine valitsuse tasandile ei anna juurde kvaliteeti, sest valitsuse ülesanne ei ole hinnata ekspertide sisulist tööd. Samas annaks see juurde formaalset legitiimsust.*
- *Evalveerimise korralduslik pool on kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega. Et valitsusel puudub sisuline võimalus evalveerimises osaleda, tuleks kaaluda evalveerimise õigusakti andmise viimist selle organi tasandile, kes evalveerimist reaalselt ka korraldab – seega haridus- ja teadusministri tasandile. Sellega oleks saavutatav suurem paindlikkus evalveerimisnõuetel ning korralduslikku küsimust reguleeritakse siis korraldavas asutuses. Samas miinusena väheneks õigusakti legitiimsus.*

3.3.3. Akrediteerimise paradigma kõrghariduses ja evalveerimine teaduses

Hindamisprotsessina kõrghariduses toimub õppekavade ning institutsioonide akrediteerimine. Akrediteerimist korraldab Haridus- ja Teadusministeerium, akrediteerimistulemused kinnitatakse ministri käskkirjaga⁸³, kuid kaasatud üksus, ministrile nõuandev Kõrghariduse Hindamise Nõukogu ning tema töökord on kinnitatud Vabariigi Valitsuse tasandil⁸⁴, samamoodi ka akrediteerimisel esitatavad nõuded⁸⁵.

⁸³ Ülikooliseadus § 12.

⁸⁴ Kõrghariduse hindamise nõukogu moodustamise kord ja töökord, Vabariigi Valitsuse 05.09.2003. a määrus nr 229, RT I 2003, 61, 402; 2007, 8, 43.

⁸⁵ Ülikooli ja rakenduskõrgkooli ning nende õppekavade akrediteerimise kord ja akrediteerimisel esitatavad nõuded, Vabariigi Valitsuse 23.10.2003. a määrus nr 265, RT I 2003, 67, 459.

Samas on akrediteerimisel kõrghariduses ja teadustegevuse evalveerimise vahel lisaks paljule sarnasele (nõuandva kogu roll, ühendava lülina Kõrghariduse Akrediteerimiskeskus jne) väga oluline erinevus.

Nimelt ei too evalveerimine iseenesest kaasa õiguslikke tagajärgi. 01.01.2005 aastal jõustunud teadus- ja arendustegevuse seaduse muudatus küll seob õiguse olla kantud teadus- ja arendusasutuste registrisse evalveerimisega, kuid teadus- ja arendustegevus ei ole keelatud ka registrisse mittekantud asutuses. Evalveeritus annab õiguse taotleda sihtfinantseerimist⁸⁶ ning baasfinantseerimist⁸⁷, kuid ei anna garantiid, et finantseering ka saadakse, kõigepealt tuleb läbida taotlemise protseduur. Negatiivse evalveerimisotsuse tagajärjena on ministril õigus (mitte kohustus) Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekul vähendada sihtfinantseerimise mahtu ja järgneval eelarveaastal teadusteema sihtfinantseerimine lõpetada.

Selles osas on akrediteerimise täiesti erinev kaal. Riiklikult tunnustatud lõpudokumendi saab välja anda vaid positiivselt akrediteeritud õppekava läbinud isikule⁸⁸, mis sisuliselt muudab püsivalt akrediteerimata õppekaval õppetöö läbiviimise mõttetuks. Lisaks toovad õppeasutuse või õppekava akrediteerimise tulemused kaasa otsese fataalse tagajärje: õppeasutuse negatiivse akrediteerimise korral algatatakse õppeasutuse lõpetamine⁸⁹, õppekava negatiivse akrediteerimisotsuse korral lõpetab õppeasutus vastuvõtu ja õppetöö vastava õppekava järgi⁹⁰. Ministril või muul organil kaalutusõigus puudub.

Kõike eelnevat arvestades puudub vajadus kehtestada evalveerimise läbiviimise tingimused ja kord Vabariigi Valitsuse määrusega. Lihtsam, kuid sama efektiivne ja otstarbekas oleks kinnitada akt ministri määrusega ning seeläbi viia sisuliselt protseduurireeglite kehtestamine protseduuride teostajani. Sõltumatust, võrdset kohtlemist ja objektiivsust ei taga mitte evalveerimise tingimuste ja korra kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega, vaid ekspertide sisuline erapooletus ning ministri vastutustunne mitte ainult koalitsioonilepingu, vaid ka oma valitsemisala suhtes. Teise variandina oleks mõeldav muudatused, mille tagajärjena evalveerimise tulemused omaksid suuremat kaalu.

- *Kõrghariduse õppekavade ja õppeasutuste akrediteerimist puudutavad protseduurilised õigusaktid kinnitatakse sarnaselt teadustegevuse evalvatsiooniga*

⁸⁶ TAKS § 15 lg 3.

⁸⁷ TAKS § 15¹ lg 2.

⁸⁸ Ülikooliseadus § 13 lg 1.

⁸⁹ Ülikooliseadus § 12¹ lg 5.

⁹⁰ Ülikooliseadus § 12¹ lg 5.

valitsuse tasandil ning akrediteerimise tulemuse kinnitab sarnaselt eevalveerimistulemustega minister käskkirjaga.

- *Samas on positiivse akrediteerimisotsusega kaasnev õigus ning negatiivse akrediteerimisotsuse tagajärg hoopis teise kaaluga kui positiivse eevalveerimisotsuse tagajärjel saabuv õigus või negatiivse eevalveerimisotsuse tulemuseks olev tagajärg.*

3.4. Teaduskorralduspoliitika kujundajad

Nagu nimetatud, toimub teadus- ja arendustegevust iga vastava ministeeriumi valitsemisalas. Õigusakti andmise pädevuse osas on sotsiaalministril, kultuuriministril ja põllumajandusministril puutumus teadus- ja arendustegevusega seonduvalt nende haldusalas olevate riigi teadus- ja arendusasutustega⁹¹ ning nende asutuste liikmeskonna valimise korra kehtestamisega⁹².

Haridus- ja teadusministri määruste hulgast olulisemad puudutavad teaduse erinevaid finantseerimismehhanisme: sihtfinantseerimist, baasfinantseerimist ja Vabariigi Valitsuse nimetatud teadusraamatukogude teadusinformatsiooni ning arhiivraamatukogude teavikute hankimist. Riiklike programmide koostamise, koordineerimise ning finantseerimise kohta siiani ühtne õigusakt puudub.

⁹¹ Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on Tervise Arengu Instituut, Kultuuriministeeriumi valitsemisalas Võru Kultuuri Instituut, Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas Jõgeva Sordiaretuse Instituut ja Eesti Maaviljeluse Instituut.

⁹² Vastavalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusele kehtestab vastav minister oma valitsemisala teadus- ja arendusasutuse direktori ja korraliste teadustöötajate valimise korra.

4. Haldusorgani kaalutusõigus teaduskorralduses

Nagu esimeses peatükis nimetatud, on sageli teadust ja kunsti käsitletud riikide põhiseadustes sarnastel alustel, sageli ühes lauses. Eelnevalt viidatud loovuse moment toob kaasa nende kahe valdkondade sarnased probleemid tulemuslikkuse hindamisel – selleks saab kasutada enamasti vaid subjektiivseid, kaalutusõigusele tuginevaid hinnanguid.

Kunsti hindamise subjektiivsusega on lepitud, kuid erinevate maitseotsustuste kaal mõjutab kunstis kriitikuid, teaduses aga eelkõige finantseerijaid. Jaotatavad summad on teaduses suuremad, ka ühiskondlik mõju suurem. Pidev eksistentsiaalne konkurentsiolukord on nõudnud kindlate aluste määratlemist, mis võimaldavad nii toetusi taotledes kui neid jagades lähtuda läbipaistvatest kriteeriumitest. Olgu siinkohal märgitud, et näiteks 2003. aastal esitatud uute teemade sihtfinantseerimise taotlustest, mille rahastamisotsuste puhul kaalutusõigus suurt rolli mängib, leidis rahastamist 83% esitatud taotlustest, 2004. aastal 40%, 2005. aastal 37% ning 2006. aastal taas pisut tõustes 53%⁹³.

Ometi – subjektiivsusel ning seeläbi ka kaalutusõigusel on teadus- ja arendustegevuse hindamisel väga suur kaal ning seda eelkõige seetõttu, et teadus on loominguine tegevus, mille tulemus ei saa kunagi olla päris lõplik, mõjud täies ulatuses kirjeldatud ning edasine uurimistegevus mõttetu.

4.1. Kaalutusõiguse mõiste ja olemus

Kõige üldisemas plaanis tähendab kaalutusõigus ehk diskretsioon administratsiooni pädevust vabalt hinnata situatsiooni ja teha sellele vastav otsus, seejuures võib diskretsiooniõiguse anda erinevatele riigivõimu teostavatele organitele (nii seadusandlikku, täidesaatvat kui kohtuvõimu teostavatele organitele)⁹⁴.

Avalikku halduse täidesaatva võimu funktsiooni puudutavat diskretsiooni on määratletud ka tunnuse kaudu, mille kohaselt haldus võib seaduse faktilise koosseisu täideviimisel valida erinevate toimimisviiside vahel. Seadus ei seo faktilise koosseisuga mitte ühte õiguslikke

⁹³ Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006, lk 10.

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5073>, 23.07.2007

⁹⁴ Merusk, K., Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 1997, lk 10.

tagajärge, vaid volitab haldust õiguslikku tagajärge ise kindlaks määrama, kusjuures talle antakse kaks või enam tegutsemisvõimalus või omistatakse teatud tegevusruum⁹⁵. Kaalutusõigust on täitevvõimul vaja selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine. Kaalutusõigus pole eesmärk omaette. Otsustus võib olla proportsionaalne ka siis, kui seadus pole kaalutusõigust sätestanud⁹⁶.

Diskretsioon antakse kas otsustusdiskretsioonina – õigusena otsustada, kas anda haldusakt välja või mitte või valikudiskretsioonina – õigus valida haldusaktile erinevat sisu⁹⁷.

Kaalutusõiguse kohaldamist saab reguleerida protseduurilisest küljest: haldusorgan on kohustatud näitama, milliste meetmete kasutamisega ta haldusakti väljaandmisele on jõudnud. Haldusakti sisu oleneb sellest, milline on haldusakti andja eelnev subjektiivne kogemus: otsuse tegijate kompetents, põhjalikkus, erapooletus. Haldusorgan on haldusaktiga kaasnevate õiguslike tagajärgede tekitamisel seotud õiguse üldiste põhimõtetega.

Esmaselt tuleb arvesse võrdse kohtlemise printsiip. Võrdseid tuleb sarnastel asjaoludel kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kui analoogiline faktiliste asjaolude kogum on juba esinenud, on haldusorgan seotud eelnevalt sarnastel asjaoludel tehtud otsusega ning ei saa põhjendamatult jätta isiku taotlust rahuldamata, kui sarnastel asjaoludel on teise isiku taotlus rahuldatud. Loomulikult on siit välistatud need juhud, kui esimeses situatsioonis on käitunud õigusvastaselt.

- *Kaalutusõigus on administratsiooni pädevus hinnata situatsiooni ja teha sellele vastav otsus. Kaalutusõigus võib seisneda õiguses otsustada, kas anda haldusakt või mitte või õiguses valida haldusakti sisu.*
- *Kaalutusõiguse rakendamise vältimatuks nõudeks on kaalutluste selgitamine.*

4.2. Kaalutusõiguse eesmärk

On selge, et õigusloomega ei suudeta ette näha kõiki õiguslikke lahendusi kõigi esineda võivate faktiliste asjaolude puhuks. Õigusnormi abstraktsus on sedavõrd oluline, et seda peetakse koguni õigusriigi vältimatuks tunnuseks⁹⁸.

⁹⁵ Maurer, H., Haldusõigus. Üldosa, Juura, Tallinn, 2004, lk 84.

⁹⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 17.03.2003.a otsus nr 3-3-1-11-03.

⁹⁷ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 277.

⁹⁸ Narits, R., Õiguse entsüklopeedia, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002, lk 96.

Vaatamata asjaolule, et totaalse reguleerituse puhul saaks rääkida õiguse äärmisest läbipaistvusest ja äärmiselt lihtsustatud kontrollist haldustoimingute üle, on absoluutsete kirjelduste andmine õigusnormides sama tõenäoliselt saavutatav kui lõpliku ja positiivse tõeni, „õige õiguseni” jõudmine õigusfilosoofias⁹⁹.

Peamine puudus ammandavate regulatsioonide andmisel on see, et õigus ei ole konstantne normikogum, mis ühel hetkel saab „valmis”. Detailideni fikseeritud norm võib väga tõenäoliselt olla homsete faktiliste asjaolude valguses vananenud. Juhul, kui õigusnorm, mille muutmisprotsess on aeganõudev, on üledetailiseeritud, ei ole seda võimalik adekvaatselt rakendada ning liigne positivism –normativism viib ühel hetkel valede, mitteõiglaste õiguslike tagajärgedeni.

Positiivse õiguse normid on ainult siis tõeliselt kehtivad ja õiglased, kui nad vastavad loomuõigusele ehk üliposiitivsele õigusele¹⁰⁰. Sellest tulenebki kaalutusõiguse eesmärk ja õigustus – seadusandja, teades, et ta ei suuda ja ei soovigi kõiki asjaolusid, olusid ja situatsioone kirjeldada või neid kirjeldades muudatustele piisavalt kiiresti reageerida, on andnud teatud mõttes normi sisustamise volitused normi rakendavale organile. Need juhud on erisused võimude lahususe printsiibile ning sellega pannakse seadusandlikule võimule antud normi sisustamise ülesanne täitevvõimule.

Õigusteoorias mööndakse, et võimude lahususe printsiip ei ole absoluutne. Vastava põhifunktsiooni teostamiseks on funktsiooni kandjale antud põhiseaduslikult üle ka teatud osa teistest riigi funktsioonidest¹⁰¹. Sagedasem kui otsene volitusnorm seaduses kaalutusõiguse kohaldamiseks, on selle aluseks just määrusega kehtestatud volitus diskretsiooniks.

Seetõttu on otsuste legitiimsusele tõsist mõju avaldav asjaolu see, et mõningate õigusteoreetiliste seisukohtade ja eelkõige väljakujunenud praktika kohaselt ei pea õigus kaalutusõiguse teostamiseks tulenema seadusest formaalses mõttes. Kui seadusandja on delegeerinud teatud küsimustes õigustloova tegevuse täitevvõimule, on võimalik kaalutusõiguse teostamise volituste tulenemine ka määrustest¹⁰². Sellisel juhul on võimalik olukord, kus haldusorgan kehtestab ise protseduurireeglid ning näeb nendes ette kaalutusõiguse iseendale.

⁹⁹ Luts, M., Sissejuhatus õigusfilosoofiasse, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 1997, lk 29-30.

¹⁰⁰ Narits, R., Õiguse entsüklopeedia, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002, lk 43.

¹⁰¹ Merusk, K., Koolmeister, I., Haldusõigus, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 1995.

¹⁰² Pikamäe, K., Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll, magistritöö, TÜ Õigusinstituut, 2003, lk 12 märkus 16

- *Universaalne õigusnorm peab olema piisavalt abstraktne. Normid ei saa kunagi valmis, elulisi situatsioone, milles neid on vaja kohaldada, on loendamatu hulk ning kausaalsus oleks ebaotstarbekas.*
- *Sisuliselt on kaalutusõigus haldusmenetluses normi sisustamise ülesande andmine seadusandjalt täitevvõimule.*

4.3. Kaalutusõiguse kohaldamise alus teaduskorralduses

Haldusorgani diskretsiooni kohaldamise esmaseks eelduseks on see, et ülesanne üldse kuulub selliste avalike ülesannete hulka, mille täitmine on antud selle haldusorgani pädevusse.

Diskretsioon ehk kaalutusõigus on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel¹⁰³.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus näeb ette, et haridus- ja teadusministril on õigus negatiivse evalveerimisotsuse korral Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekul vähendada teadus- ja arendusasutuse vastava teadusteema sihtfinantseerimise mahtu ja negatiivsele evalveerimisotsusele järgneval eelarveaastal teadusteema sihtfinantseerimine lõpetada¹⁰⁴.

Ministril on õigus finantseerimist vähendada või see üldse lõpetada, kuid kaalumisel, kas seda õigust kasutada või mitte, tuleb tal hinnata asjaolusid, abinõu proportsionaalsust (abinõu on sobiv, vajalik ja mõõdukas¹⁰⁵) ning samuti arvestada oma valitsemisala regulatsioonidega tervikuna. Ministrile on antud ülesanne teostada riiklikku teaduspoliitikat, korraldada teadus- ja arendustegevust¹⁰⁶ ning teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevuse finantseerimist¹⁰⁷ ja viidatud negatiivse evalveerimisotsuse puhul kaalutusõiguse teostamisel peab minister talle pandud vastutuse ja laiemate ülesannetega tervikuna arvestama.

¹⁰³ Haldusmenetluse seadus (edaspidi *HMS*), vastu võetud Riigikogu 06.06.2001.a seadusega, RT I 2001, 58, 354; 2005, 39, 308, § 4 lg 1.

¹⁰⁴ TAKS § 20 lg 8.

¹⁰⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 17.03.2003.a otsus nr 3-3-1-11-03.

¹⁰⁶ TAKS § 13 lg 2 p 1.

¹⁰⁷ TAKS § 13 lg 2 p 3.

4.4. Kaalutusõigus teaduskorralduses normi eesmärgist tulenevalt, kuid ilma otsese volitusega

Seega on asunud seisukohale, et kaalutusõiguse rakendamine on lubatud ka siis, kui see ei tulene *expressis verbis* seaduse sõnastusest. Diskretsioon esineb ka siis, kui see on tuvastatav normi eesmärgi kaudu: teatud ülesanne pannakse haldusorganile, kuid jäetakse organile asjaolude tõlgendamise ruum ning seega ka vabadus jõuda järeldusele, et antud faktiliste asjaolude puhul pole normi kohaldamine kooskõlas normi eesmärgiks olnud oodatava õigusliku tulemusega.

Seetõttu on kaalutusõiguse kohaldamisel oluline teadlikkus kogu valdkonna arengusuundadest ja regulatsioonide kohaldamisel on vajalik ka sisuline kompetents.

Selge näide normide koosmõjus tekkivast diskretsioonist on teadus- ja arendustegevuse riikliku finantseerimise süsteem. Ühest küljest antakse ministriumile ülesanne vastutada kogu valdkonna arengu eest, eraldatakse selleks vastavad vahendid, teisalt on enamus finantseerimisel kohaldatavast diskretsioonist antud määruse ja mitte seaduse tasandil.

Valdavas osas eelnõudest, olenemata sellest, kas tegemist on seaduse valitsuse määruse, ministri määruse või mõne üksikaktiga (korraldus või käskkiri), koostavad reegleid need isikud, kes hiljem neid ka kohaldavad. See omakorda paneb eelnõude koostajad raskesse olukorda olla sõltumatu ja erapooletu. Kord normi loojatena, kord normi rakendajatena esinevatele ametnikele lasub vastutus ja surve.

Finantseerimise taotlejad aga jäävad hoolimata sellest, kas haldusmenetlus on läbi viidud õiguspäraselt või mitte, nii mõnelgi korral kahtlevale seisukohale kaalutusõiguse korrektse kohaldamise ning otsuse legitiimsuse osas.

4.5. Kaalutusõiguse piirid teaduskorralduses

Kaalutusõigust tuleb kasutada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve¹⁰⁸.

¹⁰⁸ HMS § 4 lg 2.

Riigikohus on leidnud, et haldusorgan on kaalutusõiguse raames kohustatud otsustama eesmärgipäraselt ja mõõdukalt. Seetõttu on haldusorgan kohustatud veenma adressaate, teisi menetlusosalisi ja kohut kaalutusõiguse alusel tehtud otsustuse õigsuses¹⁰⁹.

Viimasest lausest ning haldusmenetluse seaduse § 56 sätestatud haldusakti põhjendamise regulatsioonist tulenevalt on kaalutusõiguse kohaldamisel olulisel kohal mitte ainult kõikide nimetatud asjaolude arvestamine, vaid ka nende selgitamine haldusaktis.

Haldusakti põhjendamine on lisaks adressaatidele oluline ka hilisemas võimalikus kohtumenetluses. Riigikohus on leidnud, et kaalutusõiguse teostamise korral peab kohus kontrollima diskretsiooni õiguspärasust lähtuvalt haldusakti põhjendustest. Mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ja keerukam õiguslik ning faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema motivatsioon¹¹⁰.

Haldusmenetluse seadusest tulenevad üldpõhimõtted kehtivad ka teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse alusel antavatele haldusaktidele ning teostatavatele toimingutele. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse kontekstis on haldusmenetluse põhimõtted kõige sagedamini rakendatavad just erinevate finantseerimismeetmete juures, eelkõige seetõttu, et tulenevalt riigieelarve kujunemisest menetletakse taotlusi ning otsustatakse finantseerimist igal aastal.

¹⁰⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 10.03.2005.a otsus nr 3-3-1-77-04.

¹¹⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 06.11.2002.a otsus nr 3-3-1-62-02.

5. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimine

Teadus- ja arendustegevust finantseeritakse vastavalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusele erinevaid meetmeid kasutades. Sektoraalselt finantseerijaid eristades tuleb nimetada finantseerimist läbi avaliku sektori (otsesed riigieelarvelised eraldised ning eraldised läbi kõrgharidussüsteemi), läbi ettevõtluse, läbi välisvahendite, peamiselt struktuuritoetuste ning Euroopa Liidu raamprogrammide.

5.1. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimise regulatsiooni ajaloost

Lähiajalos on toimunud pidevad positiivsed muutused euroopalikuma teaduspoliitika suunas. Strateegilistes arengudokumentides on eesmärgiks liikumine teadmispõhise ühiskonna suunas.

90-ndate aastate algul toimunud teaduskorralduse reformi tulemusena muutus Nõukogude Eesti Nõukogude Sotsialistlikus Vabariigis valdavalt kokkuleppeliselt ning institutsionaalselt toimunud finantseerimine ootamatult järsku projekti- ja konkurentsipõhiseks. Avaliku konkursi tulemusena selgitas tippteadlastest koosnev Eesti Teadusfondi Nõukogu kvaliteedilt parimad uurimistoetuste saajad¹¹¹. Sellise kardinaalse muudatuse eesmärk iseenesest oli üllas – anda finantseerimise otsustusõigus tegevteadlastele, kes olude ning vajadustega kõige paremini kursis olid. Samas muutus takistuseks sõltumatute ekspertide leidmine – tunnustatud teadlased olid reeglina seotud kindlate institutsioonidega ja puudus õiguslik regulatsioon või haldusmenetlus selle praeguses mõistes. 1992-93 töötati välja uurimistoetuste taotlemise põhimõtted, kuid tegemist ei olnud õigusaktiga.

1994. aastal võeti vastu teaduskorralduse seadus¹¹², mis võimaldas teadust finantseerida läbi kolme meetme: läbi grantide, sihtotstarbeliste eraldiste teadusasutustele ning läbi riigiasutuste infrastruktuuri eraldiste¹¹³. Uurimistoetuste taotluste menetlemisel kasutati ekspertide, sealhulgas välisekspertide abi¹¹⁴, moodustati 8 ekspertkomisjoni. Vaatamata

¹¹¹ Martinson, H. Ülevaade Eesti Teadusfondi tegevusest 1990-1996. Tallinn, 1996.

¹¹² Teaduskorralduse seadus

¹¹³ Kaarli, R., Laasberg, T., Eesti Teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996-1999, Tallinn, 2000.

¹¹⁴ Martinson, H., Ülevaade Eesti Teadusfondi tegevusest 1990-1996, Tallinn, 1996.

õigusliku regulatsiooni puudumisele on hilisemas aruandluses siiski enamus rühmade juhtidest rõhutanud püüdu objektiivsusele ning otsuste põhjendatusele¹¹⁵.

1997. a võeti vastu teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus, mis sätestas finantseerimisinstrumentidena sihtfinantseerimise, riiklikud programmid, uurimis- ja arendustoetused ning infrastruktuurikulude hüvitamise. Sisuliselt oli tegemist vaid konkurentsi- ja projektipõhiste finantseerimismeetmetega ning puudus nn olemuspõhine baasfinantseerimine. See olukord muutus alles 2004, kui võeti vastu teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muudatus, millega loodi volitusnorm baasfinantseerimiseks ning seda reguleeriva haridus- ja teadusministri määruse kehtestamiseks¹¹⁶.

1997. aastal tehtud muudatuste olulisim õiguslik tagajärg oli volitusnormide loomine otsuste kujunemise kirjeldamiseks üldaktide tasandil ning see oli oluliseks sammuks teadus- ja arendustegevusega seotud õigusloomes.

- *1991. aastal toimus teaduse finantseerimine paljuski traditsioonide alusel, samas püüti ka ilma õigusaktideta ning võimaluseta otsuseid vaidlustada leida võimalikult õiglaseid lahendusi.*
- *Alates 1997. aastast on finantseerimisotsuste tegemise alused reguleeritud seaduse ning selle rakendusaktide tasandil. Seega on teadus- ja arendustegevuse finantseerimisega seotud õigusloome olnud rakendatav viimase 10 aasta jooksul.*

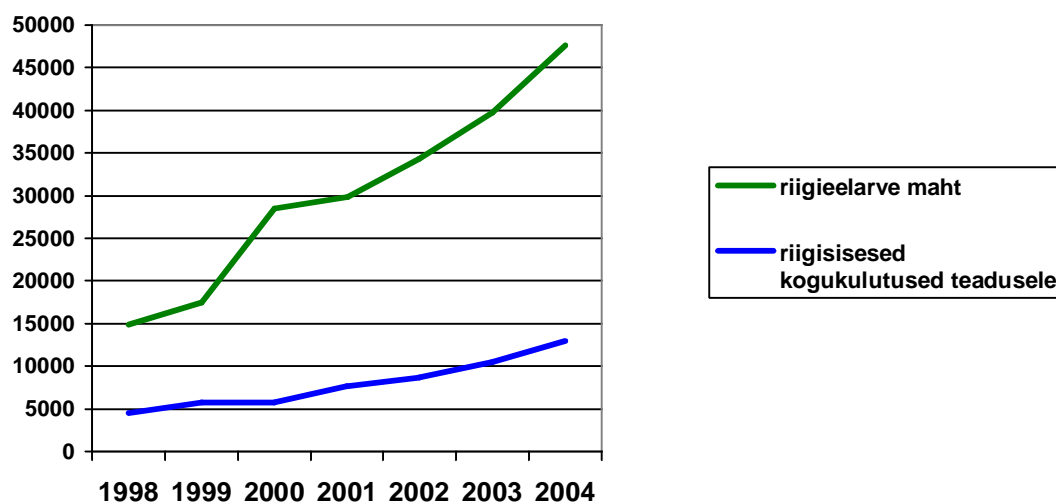
5.2. Piisava finantseeringu kriteeriumitest positiivses õiguses seatud eesmärkide saavutamiseks

Rääkides Eesti teadus- ja arendustegevuse finantseerimisest ning hinnates selle tulemusrikkust tekib alati küsimus, kellega end võrrelda, millised on need indikaatorid, millest lähtudes saaks öelda, kas ollakse edukad või mahajääjad. Võrdlustes sageli esinenud Soome ja Rootsi mahtude tasemele ei jõua isegi enamus märksa jõukamal järjel Euroopa riikidest, samas on tegemist heade orientiiridega.

¹¹⁵ Martinson, H., Ülevaade Eesti Teadusfondi tegevusest 1990-1996, Tallinn, 1996.

¹¹⁶ Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse ja õppetöetuste ning õppelaenu seaduse muutmise seadus, vastu võetud 16.12.2004.a, RT I 2004, 89, 615.

Arvestades teaduse finantseerimise valdkonna õigusloome lühikest ajalugu on sarnases situatsioonis endised Nõukogude Liidu vabariigid, kuid Eestit nendega võrreldes tekib geograafiliste näitajate (kliima, transiidivõimalused), samuti rahvaarvu, pindala ning loodusressursside, aga ka traditsioonide erinevus. Viimase kümnendiga on Eesti kulutused teadus- ja arendustegevusele jõudsalt suurenenud. Samas on ka riigieelarve suurenenud 14,9 miljardilt kroonilt 1998. aastal 75,9 miljardini 2007. aastal.



Joonis 1. Riigieelarve kasvutrend ja teadus- ja arendustegevuse siseriikliku kogufinantseerimise kasvutrend.
Algandmete allikas: Rahandusministeeriumi kodulehekül

Riigieelarve on kasvanud järsemas tempos, kui riigisisese kulutused teadus- ja arendustegevusele. Kui riigieelarve maht on vaadeldud 7 aastaga kasvanud 3,2 korda, siis kulutused teadus- ja arendustegevusele on sama ajaga kasvanud 2,8 korda. Ehkki siseriiklik teadus- ja arendustegevuse kulutuste arv on kordades kasvanud, ei ole see siiski sammu pidanud üleüldise riigieelarve mahu kasvuga. **Seega on teadus- ja arendustegevuse siseriiklikus rahastamise kasvus mahajäämus, mis aastatega kumuleerub.**

Siiski, ükskõik, kui kiirest kasvust me ka ei räägiks, on see väikeriigi mastaape arvestades kasin. Soome siseriiklikud kogukulutused teadus- ja arendustegevusele olid 2004. aastal 5,25 miljardit eurot¹¹⁷ (sealhulgas ettevõtlusest 3,68 miljardit), mis ületas 2004. aasta Eesti riigisisese kulutused teadus- ja arendustegevusele 68-kordselt ning kogu Eesti riigieelarve mahu 2004. aastal 1,7-kordselt.

¹¹⁷ Soome teaduse ja tehnoloogia informatsioonivõrk.
Kättesaadav: <http://www.research.fi/en/input>

Finantseeringu piisavusele hinnangu andmine on subjektiivne. Pole võimalik arvutada „õiget” finantseerimismäära, sest ehkki finantseerimismäär on korrelatsioonis tulemustega, pole tegemist siiski matemaatilise tehtega, kus ühe muutuja suurenemisel on võimalik arvutada välja teine muutuja. Konstantne tegur puudub. On aga selge, et praegused finantseerimismahud ei ole piisavad, et Euroopa kontekstis, rääkimata maailma kontekstist, konkurentsivõimeline olla.

5.2.1. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimise osakaal SKPst piisavuse mõõdikuna

Erinevate riikide opereeritavad eelarvenumbrid on väga erinevad, samuti on erinev teadus- ja arendustegevuses aktiivsete isikute ja institutsioonide hulk. Ükskõik, kui suur osa Eesti riigieelarvest ka teadus- ja arendustegevusse ei suunataks, jääks see lõppsummana ülejäänud Euroopa riikide ressursse arvestades ikka väikeseks. Et siiski võrdlusi esitada, on enamustel juhtudel riigi ning erasektori panuse hindamisel teadus- ja arendustegevusse aluseks võetud finantseerimise osakaal SKPst¹¹⁸.

Teadus- ja arenduskulutuste keskmine osakaal Euroopa Liidu liikmesriikide SKPst oli aastal 2003 1,9%, aastal 2004 1,86% (2005 1,85%). Eestis vastavalt 0,82% ja 0,91% (2005 0,94%). See protsent pole endise Nõukogude Liidu koosseisust tulnud riikide hulgas sugugi mitte halb tulemus. Samas on olemas väga tugev kontrast nii Euroopa Liidu keskmise kui enamuse riikidega, kellele elatustasemelt järele soovitakse jõuda (palju kõneainet tekitanud on Rootsi ja Soome kui riigid, kus teadus- ja arendustegevuse finantseerimise osakaal on kaugelt üle 3% SKPst)¹¹⁹. Soome on eesmärgiks seadnud 4%¹²⁰ saavutamise. Siinkohal tuleb rõhutada, et toodud arvudes sisalduvad nii era- kui avaliku sektori finantseeringud.

Eesti väikesed mõõtmed muudavad aga seda olulisemaks ning märgatavamaks Euroopa Liidu erinevate meetmete kaudu eraldatavad finantseeringud. Alates 2004. aastast on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni toetuspoliitika elluviimisesse kaasatud Euroopa Liidu

¹¹⁸ SKP üldises käsitluses = tarbimine + investeeringud + valitsuse kulutused + (eksport – import).

¹¹⁹ Eurostat. Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_science_technology&root=Yearlies_new_science_technology/I/11/ir021, 23.07.2007

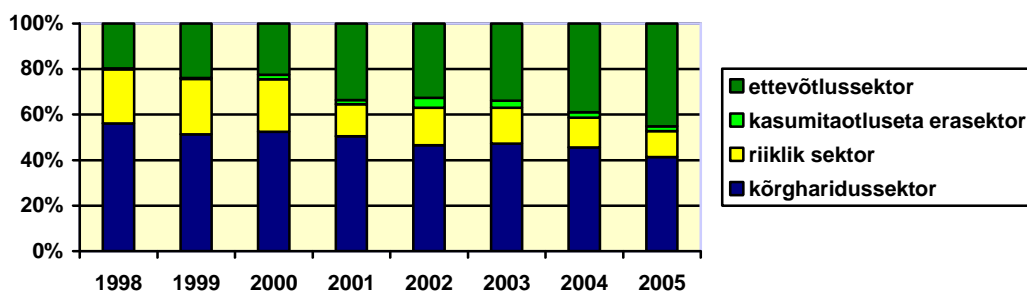
¹²⁰ Research in Finland 2006, lk 10.

Kättesaadav: <http://www.research.fi/en/muut/RES19.pdf>, 23.07.2007

struktuurifonde. Struktuurifondide panus rahastamisesse on olnud oluline, kuid nende rakendamisel on ilmnunud kaks tõsist probleemi. Esiteks, struktuuritoetused rakenduvad keeruka bürokraatia tõttu suure viivitusega, mistõttu 2004-2006 raames käivitatud meetmed viiakse ellu põhiliselt aastatel 2006-2008. Teiseks ei ole alati suudetud tagada struktuurifondide lisandumist riiklikule rahastamisele, vaid struktuurifondide vahendid asendasid riigieelarvest planeeritud raha¹²¹. See aga on struktuurivahendite Euroopa tasandi regulatsioone arvestades lubamatu.

5.2.2. Erasektori huvi ja osa teadus- ja arendustegevuse finantseerijana

Edukate ning konkurentsivõimeliste riikide teadus- ja arendustegevuses on suur osa erasektori finantseeringutel. Euroopa Liidu keskmine 2003. aastal oli 54,3% kogu teaduse finantseerimise mahust, Eestil 2003. a 33%¹²² ja 2004. a 36,5%, Lätil 2003. a 33,2% ja 2004. a 46,3% (2005.a 34,3%), Leedul 2003. a 16,7% ja 2004. a 19,9% (2005.a 20,8%), Sloveenial 2003. a 52,2% ja 2004. a 58,5% (2005.a 65,2%), Soomel 2003. a 70% ja 2004. a 69,3%.¹²³ Samas on ettevõtlussektori osakaal teadus- ja arendustegevuse finantseerimises Eestis pidevalt kasvanud.



Joonis 2.

Panus teadus- ja arendustegevuse siseriiklikesse kogukulutustesse sektoraalselt

¹²¹ Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002 – 2006 „Teadmistepõhine Eesti”.

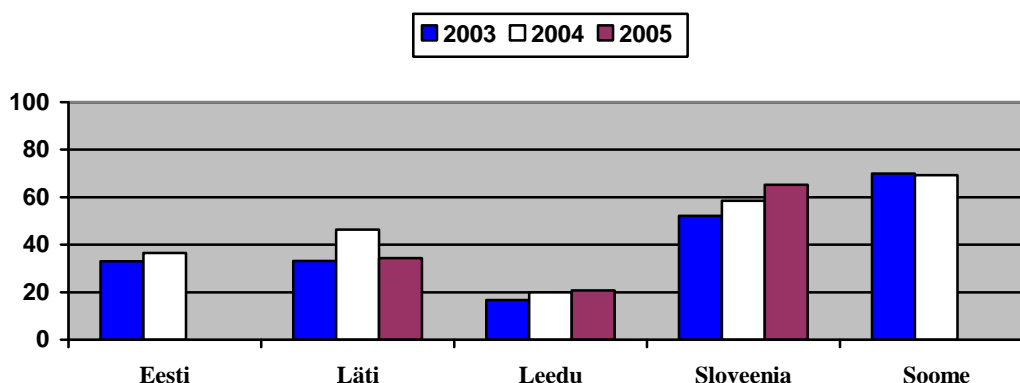
¹²² Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002 – 2006 „Teadmistepõhine Eesti” andmetel 28%

¹²³ Eurostat. Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele.

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir022, 23.07.2007

Ehkki erasektori panus teadus- ja arendustegevuse finantseerimisse on pidevalt kasvanud, on see võrreldes oluliselt suurema osa SKPst teadusesse paigutavate riikide tabeli tipus olevate riikidega ikkagi oluliselt väiksem.



Joonis 3. Erasektori finantseeringute protsentuaalne osakaal teaduse kogufinantseeringutest (osakaal 100%ist).

Allikas: Eurostat

Vastates küsimusele, miks Eestis on erasektori huvi teadusesse investeerimise juures edukama majandusega riikidest väiksem, tuleb arvestada, et erasektori kaasamise meetmeid ei ole Eesti süsteemselt arendatud. Kestvalt nenditakse, et erasektori panust on vaja tõsta, kuid samas ei ole piisavalt tähelepanu pööratud motiveerivate meetmete ning innovatsioonist positiivse kuvandi loomisele.

Äriühingu tegevuse eesmärk on kasumlikkus. Seega mõjutaks erasektori käitumist kas soodustused, millega on võimalik kasumlikkust suurendada või ekstreemsel juhul riiklikud sunnimeetmed. Ilma nende välismõjutustega ei ole alust arvata, et eraettevõtluses võetaks valdavalt prioriteediks teadus- ja arendustegevuse riiklikud arengusuunad või tehtaks nende huvides ettevõttele kahjulikke otsuseid. Eestis ei ole käsitletud erasektori toetusmehhanisme teadusesse finantseerimise atraktiivsuse tõstmiseks komplekssetena. Teadustegevuse tulemused ei pruugi alati olla sellised, nagu oodatud, samuti on tulemuste saavutamiseks vajalik suhteliselt pikk uuringute aeg, seega on oluline riskide maandamine.

Suured investeeringud ja suured riskid muudavad teadustegevuse erasektorile väheatraktiivseks. Seetõttu on erasektori kaasamiseks olulised otsesed toetused näiteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kaudu. Jättes kõrvale demokraatlikkuse ühiskonda sobimatud sunnivahendid võiks teadus- ja arendustegevus muutuda eraettevõtjale veelgi atraktiivsemaks erinevate kaudsemate soodustustega: nii siseriiklike maksusoodustuste kui

tollimaksude kaudu. Samuti aitaks riskide maandamise võimaluste avardamine näiteks riiklike täiendavate laenugarantiide pakkumise näol.

Uute ja riskantsemate valdkondade katmiseks tehnoloogiliste lahenduste ning innovatsiooniga on Soome loonud tehnoloogia ja innovatsiooni finantseerimise agentuuri, mille eesmärgiks on toetada ettevõtete, teadus- ja arendusasutuste ning ülikoolide eksperimentaalsemaid projekte, mis on suunatud tööstuse struktuuri mitmekesistamisele, ekspordi edendamisele ning uute ettevõtete ja töökohtade loomisele¹²⁴. Samuti on Soomel tugev elektroonikatööstus, mis annab suure panuse erasektori suurele osalusele teadus- ja arendustegevuse finantseerimises.

Vähetähtis ei ole ka üleüldine teaduse populariseerimine ning inimeste, potentsiaalsete ettevõtjate teadlikkuse tõstmine. Eurobarometer'i küsitletud eestlastest peaaegu pooled tunnistasid, et nad ei ole uutest tehnoloogiast ning teadussaavutustest eriti hästi informeeritud. Vastav Euroopa Liidu keskmine oli küsitletutest 35%¹²⁵.

Siiski ei saa eitada, et erasektori finantseerimise maht teadus- ja arendustegevuses on märkimisväärselt kasvanud. 1998. aasta 19,7%-ilt oli 2004. aastaks jõutud 39%-ni, mis tähendab erasektori kaasatuse mahu kasvamist kaks korda. Samuti võib eeldada, et erasektori suurenev panus mõjutab üha aktiivsemalt ja kumuleeruvamalt uusi investoreid: positiivsed näidete julgustavad uskuma, et teadus- ja arendustegevusest ning innovatsioonist saadavad tulud konkurentsivõime tõstmisel kaaluvad üles kulud.

Juhul, kui eestlased ise ei kasuta oma teaduspotsiaali usinalt, kasutavad võimalusi välisinvestorid. Viimastel aastatel on 13-15% teadus- ja arendustegevuse finantseerimise vahenditest tulnud välisfinantseerijatelt¹²⁶.

5.2.3. Teadustegevuse efektiivsuse tõstmisest: „kõigile pisut” või „vähestele rohkem”

On põhimõtteliste valikute küsimus, kas avaliku sektori kaudu eraldatav finantseerimine peaks säilitama eelkõige teadus- ja arendustegevuse valdkondade mitmekesisuse, nende

¹²⁴ Research in Finland, 2006, lk 7.

Kättesaadav: <http://www.research.fi/en/muut/RES19.pdf>, 23.07.2007

¹²⁵ Teperik, D., /S&T. Eurobarometer/ Magazine on European Research. Idaeurooplased on teadushimulised, Horisont 1/2006 jaanuar, lk 5.

¹²⁶ Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006, lk 3.

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5073>, 23.07.2007

vähemalt minimaalse finantseerimise, nõ „kriitilise massi” või tuleks keskenduda teatud kindlatele valdkondadele, milles on kvaliteet ja rahvusvaheline kõrgetasemelisus juba tekkinud.

Ilmselt on see väikeriikide igavene dilemma, kuidas käituda valdkondadega, mis on küll riigi tasakaalustatud funktsioneerimiseks vajalikud, kuid mille kvaliteet ei ole võrreldav nende valdkondade uurimissuundadega, mis konkureerivad edukalt rahvusvahelises kontekstis.

Euroopa Akadeemiate Ühendus (*ALLEA*) on analüüsis Euroopa väikeriikide teadusstrateegiatest välja toonud, et tugeva (ainult parimad) ning pehme (kõigil on võimalus) selektsiooni vahel balansi leidmiseks ning selle tulemusel tehtud prioriteetide valiku ning rahastamispehimõtete aluseks peaks olema siiski mitte ainult teadus- ja arendustegevuse rahastamise suurendamine üldiselt, vaid rahastamise suurendamine just perspektiivikates valdkondades¹²⁷.

Ei saa eitada, et teatud valdkonnad on olulised ainult Eestile (eelkõige rahvuskultuuri puudutavad), sellisel puhul ei ole mõtet võtta edukuse indikaatoriteks rahvusvahelisi publikatsioone. Selliste valdkondade olulisus seisneb muus – rahvuslikus elemendis. Samas puudub alus arvata, et vaid Eestil on rahvuskultuur või soov seda säilitada. Nii füüsilise kui intellektuaalse mobiilsuse kasvades ja Euroopa ühinemise taustal on identiteedi küsimused üha suurema tähelepanu keskmes kõikjal. Probleemaatilised on aga juhud, kus oluliste valdkondade kvaliteet vaatamata rahastamisele puudub. Teadmine, et hoolimata tulemustest finantseerimine saadakse, ei motiveeri kvaliteeti tõstma või midagi kardinaalselt muutma. Asjakohased on Richard Villemsi sõnad Teaduste Akadeemia üldkogul 17.11.1992: „Halba baasteadust ei õigusta mitte miski, ka mitte “rahvusteaduse” staatus või kohalikud olud”. Samuti on selline ressursside jaotus ebaõiglane nende suhtes, kelle tulemuslikkuse näitajad on kõrgemad.

Igal juhul saab riigipoolne teadus- ja arendustegevuse toetamine olla tõhus ainult siis, kui sellega kaasneb samaaegne institutsiooniline muutus ja areng. Need meetmed ei tohi piirduda nõukogude ja komisjonide loomise või ettevõtetele „teadlikkuse tõstmise seminaride” korraldamisega, vaid peavad tõepoolest ka tegelikult elus muutusi esile kutsuma¹²⁸.

¹²⁷ Engelbrecht, J., National Strategies of Research in Smaller European Countries, 2002.

Kättesaadav: <http://www.allea.org/pdf/8.pdf>, 23.07.2007

¹²⁸ Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T., Kaarli, R., Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated, Teadus- ja arendustegevuse ja innovatsioonipoliitika ülevaade, Tallinn, 2003.

On ühiskondliku leppe küsimus, millised on Eestile olulised valdkonnad, mille arendamisesse teadus- ja arendustegevuse finantseerimise kasvuga täiendavalt riigieelarvest suunatavaid vahendeid paigutada. Kõikide valdkondade ühtlast arengut rahvusvahelises kontekstis Eesti riik kindlasti tagada ei suuda ja seega tuleb perspektiivis mingite valdkondade arendamisest Eestis loobuda. Olulised valdkonnad vajavad kvaliteedi tõstmiseks erandlikku meedet läbi riiklike programmide. Juhul, kui selleks ressursi ei jätku, tuleb leida ressursid, et koolitada doktorante välisriikides, motiveerida neid tagasi tulema ja kutsuda välisriikide teadlasi Eestis oma teadmisi jagama.

5.3. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimismeetmed

Nagu viidatud, on alates 1997. aastast püütud kirjeldada metoodikat, kuidas riigieelarvelisi vahendeid teadus- ja arendustegevuses jaotatakse. Jättes kõrvale põhiseaduse kui printsiipidele keskendunud alusdokumendi ning keskendudes sellest alamate aktide regulatsioonidele, on teadus- ja arendustegevus reguleeritud kahe peamise seadusega ning nende alusel antud määrustega.

Vabariigi Valitsuse seaduse¹²⁹ ja teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusega pannakse haridus- ja teadusministrile kohustus teostada riiklikku teaduspoliitikat ning korraldada teadus- ja arendustegevuse valdkonda ja selle finantseerimist.

Riigieelarveline finantseerimine toimub teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses kirjeldatud instrumentide – siht- ja baasfinantseerimise, uurimistoetuste ja Vabariigi Valitsuse nimetatud teadus- ja arhiivraamatukogudele läbi Haridus- ja Teadusministeeriumi eraldatavate vahendite kaudu¹³⁰. Arendustoetusteks ettenähtud vahendid eraldatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu. Riiklike teadus- ja arendusprogrammide ning infrastruktuurikulud kannab see ministeerium, kelle valitsemisalasse finantseerimise taotleja kuulub¹³¹. Alates 2004. aastast finantseeritakse teadus- ja arendustegevust ka läbi struktuuritoetuste.

Konkreetsete rahastamisotsuste tingimuste ja korra kehtestamiseks on siht- ja baasfinantseerimisel ning teadus- ja arhiivraamatukogude teavikute hankimise rahastamisel

¹²⁹ Vabariigi Valitsuse seadus § 58.

¹³⁰ TAKS § 14 lg 2, lg 3.

¹³¹ TAKS § 17, § 18.

antud volitusnorm haridus- ja teadusministrile. Ministri kehtestatud määruse alusel viiakse läbi haldusmenetlus taotluste hindamiseks ning antakse välja haldusakt, milleks on ministri käskkiri.

Eesti teadus- ja arendustegevuse rahastamise mahud on ajavahemikus 2000–2004 suurenenud 2,2 korda, 579,4 miljonilt kroonilt 2000. aastal. 1,294 miljardi kroonini 2004. aastal. Seal hulgas on kasvanud ka riigieelarvelised vahendid¹³².

Statistikaameti andmetel moodustas sihtfinantseerimine Eesti teadus- ja arendustegevuse kogurahastamisest 2000. aastal veel peaaegu kolmandiku (29,3%) ning on sellest alates pidevalt langenud, moodustades 2004. aastal teadus- ja arendustegevuse kogurahastamisest Eestis ca ühe kuuendiku (17,7%).

Samasugune tendents ilmneb ka siis, kui vaadelda sihtfinantseerimise osakaalu Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu rahastatavas teadus- ja arendustegevuses. Kui veel 2000. aastal oli sihtfinantseerimise osakaal 51,7% kogu rahastamisest, siis sellest ajast peale on sihtfinantseerimise osakaal langenud ning moodustas 2005. aastal 36,2%¹³³.

On selle asjaolu põhjuseks asjaolu, et projektipõhine konkurentsi tingimustes finantseerimismeede ei ole ennast õigustanud?

5.4. Finantseerimissüsteem – tulemuspõhine ja olemuspõhine

Eesti teadus- ja arendustegevuse finantseerimissüsteem sisaldab erineva sisuga meetmeid.

Suurimat olemuslikku erinevust arvestades võib teadus- ja arendustegevuse finantseerimist liigitada projektipõhiseks finantseerimiseks ning institutsionaalseks finantseerimiseks. Nende terminite samasisuliste eestikeelsete vastetena võiks kasutada mõisteid „tulemuspõhine rahastamine” ning „olemuspõhine rahastamine”.

Eelnevalt kirjeldatud põhiolemuselt duaalset finantseerimissüsteemiga on sarnane süsteem ka Tšehhis, kus teadus- ja arendustegevuse finantseerimise (toetamise) seadusega liigitatakse finantseerimismeetmed projektipõhiseks sihtfinantseerimiseks (programmid, grantid, halduslepingutest tulenevad kohustused) ning institutsionaalseks finantseerimiseks (eraldatakse asutustele, mille tegevuskava on koostatud järgmise 5 kuni 7 aasta perspektiivis,

¹³² Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006, lk 4.

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5073>, 23.07.2007

¹³³ Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006, lk 4.

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5073>, 23.07.2007

asutustele, mille teadus- ja arendustegevus lähtub üliõpilaste vajadustest, asutustele, millega on seotud Tšehhi Vabariigis sõlmitud välislepingutest tulenevad kohustused)¹³⁴.

Lätis on sisuliselt vaid konkursipõhised finantseerimismeetmed. Teaduse finantseerimiseks eraldatakse vahendeid läbi grantide (mis moodustavad 78% riigieelarvelistest eraldistest). Eraldi toetatakse ka turule orienteeritud uurimisprojekte kas otseste toetuste või intressivabade laenudega. Kolmandaks meetmeks on Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest eraldatavad vahendid, mille jaotamise regulatsioonid töötavad välja need ministeeriumid, kelle valitsemisalasse rahastatavad projektid kuuluvad¹³⁵.

Leedus oleneb riigieelarveliste vahendite jaotus teadus- ja arendustegevuse tasemest ja tulemuslikkusest. Praktiliselt kogu finantseerimine eraldatakse riigiasutustele arvestades viimaste aastate kvantitatiivseid indikaatoreid (publikatsioonide arvu jne). Riiklikele programmidele läheb vähem kui 10% riigieelarvelistest vahenditest¹³⁶.

Soomes eraldatakse riigieelarvelised vahendid läbi Soome Akadeemia mitmeaastastele teadusprojektidele, mida igal aastal hinnatakse. Nendeks on üldised grantid, teadlaste ametikohtade loomine, tippkeskused, temaatilised programmid.

5.4.1. Olemuspõhisus teadus- ja arendusvaldkonna rahastamise otsustamise alusena

Olemuspõhise finantseerimise all on antud käsitluses peetud silmas teadus- ja arendusasutusele finantseerimise eraldamist seetõttu, et tegemist on teatud tüüpi institutsiooniga – teadus- ja arendusasutusega. Mõiste „olemuspõhine” on antud kontekstis sobiv seetõttu, et see finantseerimismeede on suunatud institutsiooni iseloomustavatele tunnustele, tema objektiks on teadus- ja arendusasutus kui kindlatele tunnustele vastav institutsioon. Finantseerimist eraldatakse asutusele, st finantseerimisobjektiks on selle meetme puhul teadus- ja arendusasutus, mitte teadus- ja arendustegevus (teadusteema), nagu sihtfinantseerimisel.

¹³⁴ „Act on support of research and development from public funds and on amendment to some related acts”. (R&D support act). Tšehhi parlamendi seadus 14.03.2002, 130/2002 Coll.

Kättesaadav: http://www.msmt.cz/Files/VedaAVyzkum/Legislativa/Act130_2002.html, 23.07.2007

¹³⁵ Läti teadus- ja arendustegevuse õiguslik ja administratiivne süsteem.

Kättesaadav: http://web2.izm.gov.lv/dokumenti/science/en/05_legislative/05_01.html, 23.07.2007

¹³⁶ Leedu, Sinu partner teaduses ja eksperimentaaluuringutes, Leedu Haridus- ja Teadusministeerium. Kättesaadav: www.smm.lt/smt/docs/technologijos/LT_your_partner.pdf, 23.07.2007

Olemuspõhise finantseerimise eesmärk on anda teadus- ja arendusasutusele võimalus tegutseda stabiilses uurimiskeskonnas.

Kui välja arvata rahvusteadustele eraldatavad vahendid, on baasfinantseerimine objektiivsetele asjaoludele tuginev finantseerimismeede. Ühtki nõuandvat kogu otsustusprotsessi kaasatud ei ole, otsuse tegemise alused tulenevad määrusest ning tänu sellele on võimalik otsus ilma kaalutlusõigusega teha.

Teaduskompetentsi Nõukogu on määratlenud, et tulemuspõhine finantseerimine on sihtfinantseerimine, mida eraldatakse teadus- ja arendusasutuse eduka alus- või rakendusteadusliku teema finantseerimine tunnustatud kvaliteedinõuete alusel (nn *research driven* -projektid) teadusvaldkonnas, milles asutuse tegevus on positiivselt evalveeritud.

Selle seisukohaga ei saa täiel määral nõustuda. Kvaliteet on kahtlematult oluline komponent sihtfinantseerimisotsuse kujundamisel, kuid kvaliteedi hindamiseks on siiski ette nähtud teadus- ja arendustegevuse evalveerimine. Igal aastal jaotatakse kvaliteeti arvestades sihtfinantseerimiseks ette nähtud summasid, kuid kvaliteet ei ole ainus kriteerium. Teatud juhtudel on sihtfinantseeritavaks ka sellised teadusteed, mille arendamist on Eestil lihtsalt rahvuslikest huvidest või teaduspoliitika terviklikust arendamisest lähtudes vaja. Teise erinevusena jagatakse sihtfinantseerimisel piiratud ressursi, konkreetset rahasummat. Erinevalt sellest ei ole evalveerimisel ette antud, mitme asutuse või valdkonna evalveering saab olema positiivne või negatiivne ning iga kvaliteetse teadus- ja arendustegevusega teadus- ja arendusasutus võib saada positiivse evalveeringu.

Sihtfinantseerimisele konkureerivad Eesti teadus- ja arendusasutused omavahel. Evalveerimisel antakse hinnang asutuse tegevusele rahvusvahelist mõõdet arvestades, evalveerimist läbiviivad väliseksperdid annavad konkreetse teadus- ja arendusasutuse teadus- ja arendustegevusele hinnangu lähtudes vastava valdkonna rahvusvahelisest tasemest.

Kui tulemuspõhise finantseerimise peamiseks instrumendiks võib Eesti õigusruumis üsna kindlalt lugeda sihtfinantseerimise, siis olemuspõhise finantseerimise funktsioone võiks kanda baasfinantseerimine, kuid päris puhas olemuspõhist finantseerimismeedet Eesti teadus- ja arendustegevuse finantseerimissüsteemis ei olegi.

Ehkki finantseerimisotsuste tegemine ei ole evalveerimine, on nii sihtfinantseerimine kui baasfinantseerimine paigutatavad üldisema mõiste – kvaliteedipõhised – alla. Ka baasfinantseerimise eelduseks on juba olemasolevad tegevuse tulemused. Seega ei saa baasfinantseerimist pidada täiel määral olemuspõhiseks rahastamiseks.

Baasfinantseerimisega toetatakse neid, kellel kvaliteet on niigi olemas ja kes on kolme aasta jooksul suutnud saavutada arvestatavaid tulemusi. Väga laialt võttes seisneb baasfinantseerimise ja sihtfinantseerimise suurim erinevus selles, et sihtfinantseerimise otsustamisel kohaldatakse kaalutusõigust ning kaalutusõiguse teostajaks on reaalselt Teaduskompetentsi Nõukogu, baasfinantseerimise otsustamisel reeglina kaalutusõigust ei kohaldata ja otsused sünnivad lähtudes teadus- ja arendusasutuste esitatud tulemuslikkuse näitajatest aritmeetilisel teel Haridus- ja Teadusministeeriumis.

Iseasi, kas küsimuse tuumana püstitatud olemust ning tulemusi on võimalik üldse lahutada. Isegi kui rahastamise esmaseks eesmärgiks ei ole tulemuste saavutamine, kaasnevad mingisugused resultaadid tegevusega paratamatult. Seega võiks teadus- ja arendusasutust defineerida kui teadus- ja arendustegevusega teadustulemusi saavutavat institutsiooni.

Idealis peaksid teadus- ja arendusasutused olema vaid sellised asutused, kus toimub positiivselt evalveeritud kõrgetasemeline teadus- ja arendustegevus. Pragune süsteem, kus sihtfinantseerimisel sisuliselt jälle püütakse anda hinnang kvaliteedile, on mõneti topeltkontroll. Kolmas kontroll viiakse läbi evalveerimisega. Teadus- ja arendusasutusteks kvalifitseerumise nõuete ning omandivormi regulatsioonide kaudu ei ole hetkel lihtsalt võimalik tagada, et registrisse kantud oleksid vaid heal tasemel teadus- ja arendusasutused.

Nagu eelnevalt viidatud, on teadus- ja arendusasutuste registris ka neid asutusi, mille teadus- ja arendustegevusele ei ole üldse hinnangut antud. Seega ei ole teadus- ja arendusasutuse staatus veel ei kvaliteedimärk või veelgi vähem garantii riigipoolseks finantseerimiseks.

See, et kvaliteeti nii mitmel tasandil ja korduvalt hinnatakse, ei ole selgelt otstarbekas. Kindlasti oleks mõistlik iga-aastaseid sihtfinantseerimise tulemusi arvestada evalveerimisel. Ka see, kui teadus- ja arendusasutuse registreerimisel hinnatakse suur osa asutuse kapatsiteedist, võimaldaks erinevate otsuste puhul võtta aluseks teiste hindamiste käigus saadud tulemusi. Analoogiliselt hinnatakse kõrgharidustaseme õppekavale koolitusloa andmisel eeldusi ning lähtepositsiooni. Hilisem akrediteerimine aga sisaldab ulatuslikumat kvaliteedikontrolli.

On aga fakt, et vaid olemuspõhised finantseerimismeetodid, mis teadus- ja arendusasutusele stabiilsuse kindlustaks, Eesti õigusruumis ei ole.

5.4.2. Tulemuspõhise ja olemuspõhise finantseerimise erinev eesmärk ning erinev tulemus

Baasfinantseerimise eraldamise maht erineb aastati sõltuvalt sellest, milline kvaliteet teadus- ja arendusasutuses juba on saavutatud, kuid baasfinantseerimise eesmärgiks on teadus- ja arendusasutuse finantseerimine. Toetatakse sisuliselt neid, kes on niigi tublid. Baasfinantseerimist eraldatakse igal aastal, tingimuseks, et asutuse tegevus on positiivselt evalveeritud ning tulemusi on finantseerimisele eelneva kolme aasta jooksul saavutatud.

Uue teadusteema sihtfinantseerimise taotluse puhul hinnatakse taotleja potentsiaali deklareeritud tulemuseni jõuda, seega see instrument on suunatud tulevikku ning hindab eeldatava tulemuse väärtust ning olulisust riiklikus kontekstis. Sellest aspektist läheneb sihtfinantseerimine isegi rohkem olemuspõhise finantseerimise tunnustele kui baasfinantseerimine. Samas sisaldub siinkohal teatav vastuolulisus, sest sarnaselt baasfinantseerimisega antakse sihtfinantseerimisel tuleviku potentsiaalile hinnang läbi juba saavutatud tulemuste.

Uute sihtfinantseeritavate teemade puhul on lisaks deklareeritud tulemustele oluline otstarbekuse moment. Et üht teemat võib sihtfinantseerida kuni kuus aastat ning finantseerimise vähendamine või lõpetamine on lubatud vaid väga loetletud juhtudel, võetakse esmakordse finantseerimisotsusega sisuliselt rahalised kohustused mitmeks aastaks. Sihtfinantseerimise eesmärk ei ole otsesõnu üheski õigusaktis defineeritud, kuid sihtfinantseerimise taotluste hindamise regulatsioon kasutab termineid „otstarbekus”, „eeldatav tähtsus teadusele ning Eesti majandusele ja kultuurile”, jätkutaotluste puhul „hinnang tehtud töö tulemustele”¹³⁷. Sihtfinantseerimise teemale ning konkreetsele tulemusele orienteeritus nähtub ka finantseerimise taotlemisel teadusteemat põhjendades eeldatavate tulemuste ning põhieesmärkide selge formuleerimise nõudest. Samuti on kehtestatud ühele teemale maksimaalne finantseerimisperiod (kuni kuus aastat) ning aruandlus, mis lähtub finantseerimisperiodist tervikuna (erinevalt baasfinantseerimisest, kus finantseerimisperiodiks ning aruandlusperiodiks on eelarveaasta).

1991. aastal moodustas baasfinantseerimine kogu teadus- ja arendustegevuse finantseerimisest 92,8%, projekti- või konkursipõhiste uurimistoetuste ja sihtfinantseerimise osakaal kokku moodustas vaid 7,2 %¹³⁸. 1996. a finantseerimissüsteem muutus,

¹³⁷ TAKS § 15 lg 4 .

¹³⁸ Martinson, H., The Reform of R&D System on Estonia, Estonian Science Foundation, Tallinn, 1995, lk 28.

baasfinantseerimine kadus meetmena üldse ning teaduskorralduse seadus jaotas finantseerimismeetmed grantideks (uurimistoetusteks), sihtfinantseerimiseks ja infrastruktuurikuludeks¹³⁹.

Baasfinantseerimisena rakendus Eesti teadus- ja arendustegevuse finantseerimisele uuesti alles 2005. aastast. 2005. aastal oli baasfinantseerimiseks ette nähtud 64 406 000 krooni, 2006. aastal 80 110 000 krooni, 2007. aastal juba 97 310 000 krooni, millega baas- või objektiivsetel asjaoludel tuginev või ka olemuspõhine finantseerimine on tõusnud 21,47%¹⁴⁰.

Seega on viimase kümne aastaga liigutud olemuspõhisest finantseerimisest tulemuspõhisesse tagasi ning nüüd on võrdselt olulised mõlemad.

Eraldi meetmena on loetelus ka täiesti olemuspõhiste tunnustega infrastruktuurikulude finantseerimine. Selle finantseerimismeetme objektiks on teadus- ja arendusasutus, kuid see puudutab vaid avaliku sektori riigi teadus- ja arendusasutusi ning kohaldub vaid sihtfinantseeritavate, st tulemuspõhise rahastamise objektide suhtes¹⁴¹.

¹³⁹ Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996-1999, Teadus- ja Arendusnõukogu, Tallinn, 2000, lk 12.

¹⁴⁰ Riigieelarve seaduse seletuskiri 2007.

Kättesaadav: Rahandusministeeriumi koduleheküljelt: <http://www.fin.ee>, 23.07.2007

¹⁴¹ TAKS § 18 lg 4.

6. Kaalutusõiguse osakaal teaduse finantseerimismeetmetes

Mida vähem on jagatavaid vahendeid ja mida suurem erinevate nõuandvate kogude ja hinnangutele põhinevate ekspertiiside osakaal otsuse langetamisel, seda suurem tähelepanu langeb vahendite jaotumise otsustele ning seda suuremad on nõudmised kõikide haldusmenetluse printsiipide järgmisele. Järgneva arutluse eesmärk on analüüsida, kuidas on kaalutusõigus rakendatud teaduskorralduse finantseerimises ning milliseid tagajärgi otsustse legitiimsusele kehtiv regulatsioon võib kaasa tuua.

Administratsiooni diskretsiooni kui olulisel määral subjektiivsusele ja erinevate huvide kaalumisele taandatava instituudi rakendamine teadus- ja arendustegevuse finantseerimisel eeldab seega väga põhjalikku argumentatsiooni nii haldusorgani enda tegevuses kui hilisemas haldusakti andmise protseduuris. Seetõttu on oluline teada ja arvestada, millised menetlustoimingud on finantseerimise taotleja erilise huvi all ning vajadusel selgitada ja teavitada taotlejat pigem rohkem, kui õigusakt või väljakujunenud praktika ette näeb. Just esimesed kohtuasjad on need, mis on täielikult selgeks teinud, et 90-ndatel aastate traditsioonid ning kirjutamata reeglid on oma aja ära elanud¹⁴².

Kriteerium, mis erinevate rahastamisaotluste menetlemisel kindlasti orientiiriks peab olema, on võrdsuspõhimõte¹⁴³. Taotlejaid ei tohi kohelda meelevaldselt ebavõrdselt. Kui vaheteo jaoks on olemas mõistlik põhjus, siis on vahetegu põhiseadusega kooskõlas¹⁴⁴. Ei tohi unustada, et ka ebavõrdsete võrdne kohtlemine võib viia ebavõrdse tulemuseni. Selles kontekstis on haldusakti motiveerimine äärmiselt olulise tähtsusega. Just haldusakti motiveeriv osa peab andma vastuse, kas viidatud mõistlik põhjus on olemas või mitte ning kas kaalutusõigust on õiguspäraselt kasutatud.

Kas aga kaalutusõigust rakendatakse teaduse finantseerimismeetmete regulatsioonides põhjendamatult palju ning kuidas on see mõjutanud otsuseid?

¹⁴² 2005. aastal algatati kohtuasi Haridus- ja Teadusministeeriumi vastu. Probleemiks haridus- ja teadusministrile nõuandva kogu otsus raha jagamise kohta, mille minister käskkirjaga ka kinnitas. Komisjon ise leidis oma otsusega, et finantseerimismeedet reguleerivas määruses ei ole esitatud raha jagamise selgeid põhimõtteid ja otsustas seetõttu raha jagada ilma selgeid aluseid esitamata, vaid numbreid esitades.

Kohus asus seisukohale, et komisjoni ettepanek ei saa iseseisvalt anda õigusi ega panna kohustusi, ei ole seega siduv ning tühistas komisjoni otsuse kinnitava ministri käskkirja ja kohustas komisjoni raha jagamisel järgima ministri määrust. Otsuse tulemusena muutis HTM ministri määrust viies raha jagamise otsustamise komisjoni üldistele selgematele alustele.

¹⁴³ Põhiseadus § 12.

¹⁴⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002, lk 117.

6.1. Üldine teaduse finantseerimisotsuste kujundamise skeem

Finantseerimisotsuste tegemisel vajaliku ekspertiisi ning sisuliste otsuste saamiseks loob teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus aluse mitmete nõuandvate organite loomiseks.

Nii on Vabariigi Valitsusele nõuandval Teadus- ja Arendusnõukogul pädevus anda seisukoht riiklike teadus- ja arendusprogrammide kohta, osaleda riigieelarve kujundamise protsessis ning määrata kolmeks aastaks sihtfinantseerimise valdkonnad ja proportsioonid¹⁴⁵.

Haridus- ja teadusministrile nõuandev Teaduskompetentsi Nõukogu tegeleb lisaks evalveerimisele ka sihtfinantseerimise taotluste menetlemisega¹⁴⁶, protseduur on kehtestatud haridus- ja teadusministri määrusega¹⁴⁷.

Sihtasutuse Eesti Teadusfond¹⁴⁸ jagatavate uurimis- ja arendustoetuste eraldamist üldakt ei reguleeri. Baasfinantseerimise eraldamise aluseks on haridus- ja teadusministri määrus¹⁴⁹, milles kaalutusõigust põhiosa ressursside jagamiseks ette ei ole nähtud.

Riiklike programmide finantseerimise aluseks olnud rahandusministeeriumi määrus on kehtetuks tunnistatud¹⁵⁰, Vabariigi Valitsuse strateegiliste arengukavade koostamise tingimused ja kord ei kattu üks ühele riiklike programmide ellukutsumise eesmärkidega ning siiani on riiklike programmide puhul kasutatud peamiseks õiguslikuks aluseks teadus- ja arendustegevuse korralduse seadust¹⁵¹, mis iseenesest protseduurilisi küsimusi või nõuded riiklikele programmidele ei reguleeri. Samas puuduvad hetkel muud instrumendid, mille kaudu oleks võimalik toetada riiklike prioriteete, seega peab riiklike programmide hulk, tähtsus, finantseerimise määr ning kõikide ressursside lisanduvaga seoses ka reguleerituse aste kindlasti kasvama.

Vabariigi Valitsuse nimetatud teadusraamatukogudele teadusinformatsiooni hankimise ning arhiivraamatukogudele teavikute hankimiseks vahendite eraldamine toimub samuti haridus-

¹⁴⁵ TAKS § 11 lg 1.

¹⁴⁶ TAKS § 12, § 15.

¹⁴⁷ Teadus- ja arendusametuste teadusteemade sihtfinantseerimise tingimused ja kord, haridusministri 09.04.2002.a määrus nr 31, RTL 2002, 50, 710; 2005, 98, 1469.

¹⁴⁸ TAKS § 16.

¹⁴⁹ Teadus- ja arendusametuste baasfinantseerimise määramise tingimused ja kord, haridus- ja teadusministri 21.03.2005. a määrus nr 11, RTL 2005, 34, 483.

¹⁵⁰ Rahandusministri 29.01.1998. a määruse nr 7 „Riigieelarvest finantseeritavate riiklike programmide koostamise korra kinnitamine” kehtetuks tunnistamine, rahandusministri 23.04.2004. a määrus nr 96, RTL, 2004, 50, 876.

¹⁵¹ TAKS § 17.

ja teadusministri määruse alusel ning töö hõlbustamiseks on moodustatud ministrile nõuandev komisjon¹⁵².

Seega on teaduse finantseerimisse kaasatud järgmised nõuandvad kogud:

- Vabariigi Valitsust nõustav Teadus- ja Arendusnõukogu;
- haridus- ja teadusministrit nõustav Teaduskompetentsi Nõukogu;
- haridus- ja teadusministrit nõustav teadus- ja arhiivraamatukogude teadusinformatsiooni ning teavikute hankimise üle otsustav komisjon;
- sihtasutus Eesti Teadusfond grante otsustavate ekspertide kaudu.

Nõuandvatel organitel puudub õigusakti andmise pädevus, nende otsustused on ettepanekud otsuse tegemiseks. Nõuandva kogu tegevuse tulemusena loodud argumentatsioon peab eelkõige veenma rahastamisotsuse tegijaid. Ettepanek annab sisendi rahastamisotsuse tegemiseks ning selle motiveerivaks osaks.

6.2. Sihtfinantseerimise eesmärk

Sihtfinantseerimise eesmärgiks on tagada teadustöö kõrge tase ja järjepidevus. Teadus- ja arendusasutuse teadusnõukogu või selle poolt volitatud kollegiaalne otsustuskogu esitab põhjendatud taotluse teadusteemade sihtfinantseerimiseks vastavalt haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud tingimustele ja tähtaegadele. Teadus- ja arendusasutus on vastutav edastatavate andmete õigsuse ja õigeaegse esitamise, samuti sihtfinantseeritava teema eduka kulgemise eest¹⁵³.

Sihtfinantseerimise eesmärk on tagada ka teadusuuringute alusstruktuur ja Eesti vajadusi arvestavate teadusuuringute järjepidevus¹⁵⁴. Et aga selle meetme iseloom on projektipõhine (eelnevast arutlusest tulenevalt „tulemuspõhine”), võib eesmärk tagada järjepidevus jääda saavutamata, kui prioriteetsete valdkondade loetelus peaks toimuma muudatus.

¹⁵² Teadusraamatukogude ühtse komplekteerimiskava koostamise põhimõtted ja teadusraamatukogude teadusinformatsiooni ning arhiivraamatukogude rahvusteavikute hankimise finantseerimise taotlemise, taotluste läbivaatamise ning finantseerimise otsustamise kord, haridus- ja teadusministri 29.03.2004. a määrus nr 19, RTL 2004, 35, 577.

¹⁵³ Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006, lk 4.

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5073>, 23.07.2007

¹⁵⁴ Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006 „Teadmistepõhine Eesti”, heaks kiidetud Riigikogu 06.12.2001.a otsusega, RT I 2001, 97, 606.

Meenutagem kasvõi väljavõtteid erinevatest koalitsioonilepetest, mis teadus- ja arendustegevust väga erinevas mahu kajastasid. Võib siiski eeldada, et demokraatlikus ühiskonnas nii radikaalseid muudatusi lühiajaliselt ei tehta.

Sihtfinantseerimist on võimalik taotleda ka uutele, avatavatele teadusteamadele. Sellisel juhul on positiivse finantseerimisotsuse tegemisel lisaks kvaliteedile otsustavaks otstarbekuse kriteerium¹⁵⁵. Uutele teemadele sihtfinantseerimise taotlemisel tuleb arvestada, et sihtfinantseerimine on suures osas kvaliteedi alusel eraldatav finantseerimine. Selle kõige otsesemaks väljundiks on tingimus, mille kohaselt sihtfinantseerimist saavad taotleda vaid need teadus- ja arendusasutused, mille teadus- ja arendustegevus on juba vastavas valdkonnas positiivselt evalveeritud¹⁵⁶.

Teadus- ja arendustegevuse tulemuste hindamisel on kahtlematult objektiivseid kriteeriume – täitjate kvalifikatsioon, publikatsioonide ja patentide arv, materiaalne baas jms. Aga nagu eelnevalt kirjeldatud, ei piisa teadus- ja arendustegevuse olulisuse või potentsiaali hindamisel objektiivsetest asjaoludest. Et sihtfinantseerimise taotlejateks on evalveeritud teadus- ja arendustegevusega asutused, on reaalne, et samas valdkonnas esitatakse mitmeid objektiivsetelt nõuetele vastavaid ning hea kvaliteediga finantseerimistaotlusi. Sellisel juhul peab paratamatult otsus tulenema muudest, subjektiivsetest asjaoludest.

Subjektiivsete asjaolude arvestamine eeldab, et kohaldada tuleb kaalutusõigust. Sihtfinantseerimisel annab haldusakti haldusorgan, kellele järgneb ka õiguslik vastutus haldusakti nii sisulise kui formaalse õiguspärasuse ees. Lähtudes sellest, et haldusmenetluse seadus sätestab selgelt, et kaalutusõiguse kasutajaks saab olla haldusorgan, tuleb asuda seisukohale, et formaalselt võttes on kaalutusõiguse kohaldajaks minister ja ministeerium. Formaalse ja materiaalse kaalutusõiguse jagunemist sihtfinantseerimise otsuse tegemisel on käsitletud täpsemalt käesoleva töö punktis 6.5.

On aga fakt, et teadusteamade sihtfinantseerimise iga-aastase mahu kinnitab **Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekul** haridus- ja teadusminister käskkirjaga¹⁵⁷. Seega koosneb finantseerimisotsus kahest komponendist: Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekust ja ministri käskkirjast.

¹⁵⁵ Teadus- ja arendusasutuste teadusteamade sihtfinantseerimise tingimused ja kord, haridusministri 09.04.2002.a määrus nr 31, RTL 2002, 50, 710; 2005, 98, 1469, § 22 lg 1.

¹⁵⁶ TAKS § 15 lg 3.

¹⁵⁷ TAKS § 15 lg 2.

6.3. Ekspertid ja otsustajad teaduses

Teaduses ei ole pelgalt finantseerimisotsuste tegemisel määravaks terve rida näitajaid, mida ei ole võimalik normeerida või õigusaktides ammendavalt kirjeldada. Ekspertiisi eeldab ka kvaliteedihindamine. Sihtfinantseerimise määruses viidatud „teadusteema olulisust teadusele ning Eesti majandusele ja kultuurile” ja „otstarbekust” on võimatu numbriliselt väljendada või millegagi mõõta. Seetõttu on teadus- ja arendustegevuse korraldamisel tervikuna suur osakaal ekspertarvamustel.

Ekspertide abi ei kasutata mitte ainult teadus- ja arendustegevuses. Tsiviilkohtumenetlus¹⁵⁸ näeb samuti ette „asjas tähtsate ja eriteadmisi nõudvate asjaolude selgitamisel” eksperti kaasmise võimaluse.

Ekspertkogudele on üles ehitatud Soome teadus- ja arendustegevuse finantseerimise süsteem (Soome Akadeemia, riiklik tehnoloogiaagentuur TEKES, Soome riiklik teadus- ja arendusfond SITRA)¹⁵⁹. Sõltumatule teadus- ja arendustegevuse valdkondadele tuginevale ekspertkogule tugineb Sloveenia Teadusagentuur (ARRS), mis tegeleb teadus- ja arendustegevuse finantseerimise korraldamisega.

Ministeeriumi juhib end poliitiliselt määratlenud minister, Vabariigi Valitsus on moodustatud erakondlikust kuuluvusest lähtudes, seetõttu poliitiliste vaadetega mitteseotud ekspertide kaasamine otsustusprotsessi on hädavajalik, et põhiotsustajaks oleks ikkagi sisu.

Samas ei ole ükski arengusuund majanduses või teadus- ja arendustegevuses teostatav ilma rahaliste vahendite toeta. Riigieelarve koostab ja esitab Riigikogule valitsus, seega on teadus- ja arendustegevuse rahastamisel oluline roll kompromissidel poliitiliste ning erialaspetsiifiliselt oluliste prioriteetide vahel.

Eesti õigusruumis on finantseerimine erinevate sihtotstarbeliste eraldiste puhul reguleeritud erinevalt ning erinev on ka administratsiooni diskretsiooni osakaal nendes. Kõige selgemalt on kaalutusõiguse kohaldamine teadus- ja arendustegevuse finantseerimisel rakendatud sihtfinantseerimisel.

¹⁵⁸ „Tsiviilkohtumenetluse seadustik”, vastu võetud Riigikogu 20.04.2005. a seadusega, RT I 2005, 26, 197; 2006, 7, 42, § 293.

¹⁵⁹ Ülevaade „Teadustegevus Soomes”, Soome Haridus- ja Teadusministeerium.

Kättesaadav: <http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tiedepolitiikka/?lang=en>, 23.07.2007

6.4. Teaduskompetentsi Nõukogu

Vastavalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusele menetleb sihtfinantseerimiseks esitatud taotlusi haridus- ja teadusministrile nõuandev Teaduskompetentsi Nõukogu¹⁶⁰. Ka evalveerimist, mille eduka läbimise korral on õigus sihtfinantseerimist taotleda, viib läbi Teaduskompetentsi Nõukogu koostöös Kõrghariduse Akrediteerimiskeskusega.

Teaduskompetentsi Nõukogu on ühenduslüli kvaliteedihindamise ja sihtfinantseerimise vahel. Teaduskompetentsi Nõukogu osaleb nii kvaliteedihindamises kui hilisemas sihtfinantseerimise otsuse tegemises. Samas on Eesti teadus- ja arendustegevuse finantseerimise süsteem jagatud mitmete erinevate kogude ja meetmete vahel: Eesti Teadusfond, Teaduskompetentsi Nõukogu, ministeerium läbi riikliku koolitustellimuse ja baasfinantseerimise, valdkondade rahastamise proportsioonid määrab kolmeks aastaks hoopis valitsusele nõuandev Teadus- ja Arendusnõukogu.

Selline killustatus paneb mõtlema, kas analoogiliselt Sloveenia, Soome ning Iirimaaga võiks kogu teadus- ja arendustegevuse finantseerimine anda ministeeriumi kõrval seisva mastaapse ekspertkogu kätte, mis tegutseb tõepoolest ühtsena teadus- ja arendustegevuse järjepidevuse ning tervikliku arengu huvides sõltumata sellest, kes parasjagu koalitsioonis on. Tõenäoliselt peaks selleks loodama täiesti uut organ, oluliselt suurema hästitasustatud liikmeskonnaga, kindlasti väliseksperptide kaasamise võimaluse ja kohustusega, sõltumatum (nii konkreetsetest teadus- ja arendusasutustest kui poliitilistest huvidest) ning mõnevõrra teistsuguste ülesannetega kui ükski siiani Eesti teaduskorralduses osalevates kogudest.

6.4.1. Teaduskompetentsi Nõukogu koosseis

Seni ekspertkoguna tegutsev Teaduskompetentsi Nõukogu on vastavalt tema moodustamise korda ja töökorda reguleerivale Vabariigi Valitsuse määrusele 9- liikmeline¹⁶¹. Nõukogu koosseis nimetatakse teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse 01.01.2005 jõustunud muudatuse kohaselt kuni kolmeks aastaks¹⁶².

¹⁶⁰ TAKS § 12 lg 1 p 2.

¹⁶¹ Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamise kord ja töökord § 1 lg 3.

¹⁶² TAKS § 12 lg 2.

Sarnaselt on ka Sloveenias Teadusagentuuri juures alalised ekspertgrupid. Finantseerimistaotluste esialgseks läbivaatamiseks moodustatakse 12-liikmeline komisjon, mille vähemalt 6 liiget peavad olema Teadusagentuuri töötajad. Sisulise taotluste hindamise viivad läbi Sloveenia ja välisriikide eksperdid, kes nimetatakse Teadusagentuuris. Lõppotsuse finantseerimiseks teeb Teadusagentuuri teadusnõukogu, kes esitab prioriteetsuse järjekorras ettepaneku nende osas, kes võiks finantseerimist saada. Ettepanek peab saama nii Teadusagentuuri direktori kui juhatuse heakskiidu. Seega otsustatakse Sloveenias finantseerimisotsused Teadusagentuuri tasandil ning ministeerium otsuse tegemisse ei sekku¹⁶³.

Ka Soomes tehakse finantseerimisotsused Soome Akadeemias, mitte ministeeriumis. Taotlusi hindavad esmalt väliseksperdid ning siis otsustab lõpptulemuse Soome Akadeemia teadusnõukogu¹⁶⁴.

Uute Teaduskompetentsi Nõukogu liikmete valikul peab minister arvestama asjaolu, et nõukogu igas järgmises koosseisus peab olema vähemalt ühe kolmandiku ulatuses uusi liikmeid. Üks ja sama isik ei tohi järjest nõukogu liige olla rohkem kui kuus aastat¹⁶⁵. Ühte teadusteemat sihtfinantseeritakse kuni kuus aastat¹⁶⁶. Teadus- ja arendustegevust evalveeritakse vähemalt kord kaheksa aasta jooksul¹⁶⁷. Seega taotletakse koosseisus küll järjepidevust, kuid mitte staatilisust.

Sihtfinantseerimise taotluste hindamisega tegeleb 9 alalist valdkondlikku ekspertgruppi (sotsiaalteadused, molekulaarbioloogia, põllumajandusteadused, tehnikateadused ja keemia, humanitaarteadused, arstiteadused, geoteadused, reaalteadused v.a keemia, bioloogia ja keskkonnateadused), igaihes 6-10 valdkonna asjatundjat. Iga gruppi juhib üks Teaduskompetentsi Nõukogu liige.

Liige ei võta nii sihtfinantseerimise otsustamisel kui evalveerimistulemuse arutamisel osa selle küsimuse diskussioonist, mis teda ennast puudutab.

¹⁶³ Rules on the Co- financing of Basic, Applied and Postdoctoral Research Projects, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 12-363/2005, vastu võetud 10.02.2005.

Kättesaadav: <http://www.arrs.gov.si/en/progproj/rproj/akti/prav-tapl-proj-maj05.asp>, 23.07.2007

¹⁶⁴ Application process, Academy of Finland.

Kättesaadav:

http://www.aka.fi/modules/page/show_page.asp?id=F300AFAAC3E3471DB591DC75C5E565E4&tabletarget=data_1&menu_2_activeclicked=356D16327C584EA08CDE46DEFB329B8C&MENU_2_open=true&pid=E7BD84E3DCE34225A31B876B5A864701&layout=aka_eng_sisa, 23.07.2007

¹⁶⁵ Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamise kord ja töökord § 2 lg 3.

¹⁶⁶ Teadus- ja arendusametuste teadusteemade sihtfinantseerimise tingimused ja kord § 8.

¹⁶⁷ TAKS § 20 lg 1.

6.4.2. Teaduskompetentsi Nõukogu koosseisu probleemidest seoses kaalutusõiguse teostamisega

Eesti rahvaarv oli Statistikaameti andmetel 01.01.2007. a seisuga 1 342 000¹⁶⁸ (Soomes 5 miljonit, Sloveenias 2 miljonit, Iirimaa 4 miljonit¹⁶⁹).

Kui juba Soome on pidanud end väikese rahvaarvuga riigiks¹⁷⁰, siis Eesti tingimustes on mõistetav, et riiklikul tasandil moodustatud nõuandvate kogude liikmed ei saa olla täiesti sõltumatud, vaid kuuluvad teiste institutsioonide liikmeskonda. Seetõttu on ka Teaduskompetentsi Nõukogu liikmetele ettenähtud kohustus ennast taandada, kui otsus, mida arutatakse, neid ennast puudutab. Mingi muu lahendus ei oleks mõeldav, sest aktiivne töö teadus- ja arendustegevuses on vajalik eksperdi kvalifikatsiooni säilitamiseks. Samas toimub taandamine otsese puutumuse korral, seega juhul, kui isik on ise taotluses kasusaaja.

Ekspertkogu, kes aktiivsena ning igapäevaselt osaleb valdkondlikus teadus- ja arendustegevuses, on pädevam sisuliste kaalutusõiguse otsuste langetamiseks kui ametnike tasand. Samas viib see otsuste legitiimsuse langemisele.

Nagu eelnevalt viidatud, tõstaks poliitiliste instantside rolli suurendamine küll kindlustunnet, et hiljem ka rahastamist saadakse, kuid paratamatult kaasneks ka lühiajaliste perspektiivide ületähtsustamine. **Otsustajaks ei saa olla ainult teadlased ja ka mitte ainult poliitikud.**

Ehkki minister on oma nõuandvate kogude koosseisu valimise suhtes otsustes vaba, tuleb ka siin arvestada institutsionaalse tasakaaluga ning üha enam ka geograafiliste mõõdetega (teaduskeskused Tartus ja Tallinnas).

Reaalsuses absoluutselt sõltumatuid eksperte tagada ei ole võimalik. Seetõttu on vahend erinevate huvide tasakaalustamiseks ekspertide roteerumine. Samuti on võimaluseks kaasata ekspertidena üha rohkem väliseadlasi. Kuid ka sellel on oma negatiivsed mõjud: sellisel juhul on eksperdid kaugel siseriiklikes oludest. Väliseksperdi otsus on samuti hinnanguline,

¹⁶⁸ Statistikaamet.

Kättesaadav: <http://pub.stat.ee/>, 23.07.2007

¹⁶⁹ Eurostat.

Kättesaadav:

http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa10000, 23.07.2007

¹⁷⁰ Loomemajanduse arendamine Eesti – ettepanekud tulevikuks, Eesti Tulevikuuringute Instituut, Tallinn, 2005.

sõltub temale omasest taustsüsteemist, kogemustest, vaadetest ning juhul, kui välishindajad vahetuvad, võib samade asjaolude kogumile järgneda erinev otsus.

Ekspertide hoiakud ja eelistused kanduvad paratamatult otsustesse ning prioriteetidid võivad muutuda seoses nõuandvate kogude koosseisude vahetumisega iga kolme aasta tagant. Teadus- ja arendustegevuse protsessid on oma olemuselt aga pikaajalised ning nii, nagu ei sobi teadus- ja arendustegevusse tihedad koalitsioonivahetused, ei sobi siia ka muud kiired suunamuutused. Tulemuste saavutamiseks on vaja pikaajalisi ning stabiilses uurimiskeskkonnas toimuvaid uuringuid. Kui aga ekspertide koosseis ei muutu pikka aega või koosseisus pikemalt olevad isikud on väga koloriitsed või mõjukad, on ohuks uute ideede pärssimine, innovatiivsete ja riskantsemate ideede kõrvalejätmine ning liigne konservatiivsus.

Teaduskompetentsi Nõukogusse kuuluvad eksperdid on vaid üks osa nendest, kelle kaudu sisulised finantseerimisotsused tekivad. Lisaks 9 Teaduskompetentsi Nõukogu liikmele menetleb taotlusi kokku 67 valdkondlikesse ekspertrühmadesse kuuluvat siseriiklikku eksperti¹⁷¹.

6.4.3. Teaduskompetentsi Nõukogu liikmete valdkondliku jaotuse seotus kaalutusõiguse alusel tehtud otsustega

Teaduskompetentsi Nõukogu koosseisus, mis sai volitused 2003¹⁷², oli esindatus järgmine: neli Tartu Ülikooli liikmeskonda kuuluvat isikut, kolm Tallinna Tehnikaülikooli liikmeskonda kuuluvat isikut, üks Eesti Maaülikoolist ning üks riigi teadus- ja arendusasutusest Tartu Observatooriumist. Sellele näilisele ebaproportsionaalsusele peab leidma õigustuse asjaoluga, et Teaduskompetentsi Nõukogu ei ole institutsioonide esindusorgan. Tegemist on ekspertide koguga.

Liigituses Tartu- Tallinn on suhe seega 6:3.

Valdkondlikult¹⁷³ jaotusid 9 liiget:

¹⁷¹ Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006, lk 7.

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5073>, 23.07.2007

¹⁷² „Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamine ja koosseisu kinnitamine”, Vabariigi Valitsuse 30.10.2003.a korraldus nr 700-k, RTL 2003, 115, 1833.

¹⁷³ Valdkondade liigitus ei ole üldakti tasandil reguleeritud ning erinevates käsitlustes võib see olla erinev, kuid siinkohal on aluseks võetud Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegias 2002 – 2006 „Teadmistepõhine Eesti”.

- humanitaarteadused (Mati Erelt);
- põllumajandusteadused (Anne Luik);
- tehnikateadused (Enn Mellikov);
- 4 (3) loodusteadused (Andres Metspalu, Martin Zobel - esimees, Rein Vaikmäe – 2006. aasta sihtfinantseerimise taotluste menetlemisel taandas end otsuste tegemisest, Tõnu Viik);
- arstiteadused (Mihkel Zilmer);
- sotsiaalteadused (Alari Purju).

Siinkohal on asjakohane arvestades seda, et 2006 eraldatud finantseeringute osas tegi otsuse 2003 kinnitatud TKNi koosseis, tuua välja ka sihtfinantseerimise eraldamise jaotus 2006. aastal samast valdkondlikust liigitusest lähtuvalt¹⁷⁴:

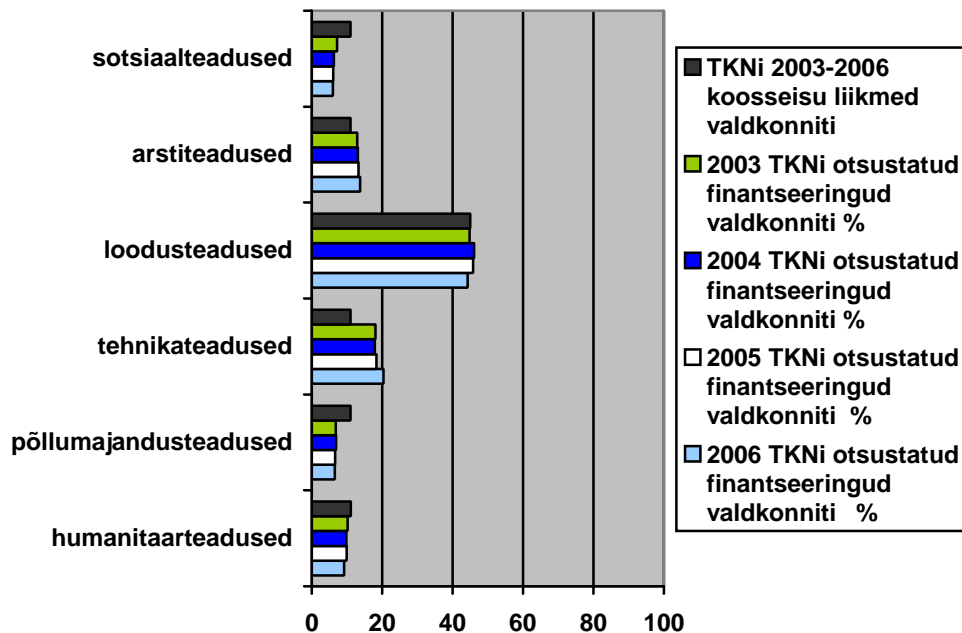
- 59% rahastatud mahust loodusteadused (17% bio- ja geoteadused, 14% täppisteadused, 14% keemia ja molekulaarbioloogia);
- 20% tehnikateadused;
- 14% arstiteadused;
- 9% humanitaarteadused;
- 6% sotsiaalteadused;
- 6% põllumajandusteadused.

antud liigitus, milles lähtutakse ka evalveerimisel ning sihtfinantseerimisel (loodusteadused, tehnikateadused, arstiteadused, põllumajandusteadused, sotsiaalteadused, humanitaarteadused).

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=4306>, 23.07.2007

¹⁷⁴ Teaduskompetentsi Nõukogu märgukiri 2006. aasta sihtfinantseerimise jaotuse juurde.

Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=4212>, 23.07.2007



Joonis 4.

Algandmete allikas: Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006

Loodusteaduste rahastamine on olnud kõige suurem ning sellest valdkonnast on Teaduskompetentsi Nõukogu koosseisus ka rohkem eksperte.

Selline jaotus nii liikmete kui rahastamise osas võib viidata otsuste teatavale kallutatusele. Samas võib eesmärgiks olla ka teatud valdkondade teadlik riiklik eelisarendamine – valdkondadest, millele soovitakse rohkem raha eraldada, nimetatakse Teaduskompetentsi Nõukogu koosseisu ka rohkem liikmeid.

Samuti tuleb siinkohal proportsioonide juures arvestada, et loodusteaduste ning tehnikateaduste materiaalse baasi vajaduste rahuldamine maksabki oluliselt rohkem kui sotsiaal- või humanitaarteadustel.

Võrreldes 2005. aastaga kasvas 2006. aastal sihtfinantseerimisel kõige enam tehnikateaduste rahastamise osakaal (kasv 26%), samuti arstiteadused ja keemia ja molekulaarbioloogia (loodusteadused) (mõlema kasv 17%). Üldjoontes on sihtfinantseerimine valdkondlikult vaatlusaluse kolme aasta jooksul olnud stabiilse tasemega, seega pole toimunud drastilisi kvaliteedihüppeid ei kõrgemale ega madalamale.

Samuti tuleb rahastamise mahtusid võrreldes arvestada, et teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni toetamisel on strateegilised võtmetehnoloogiad info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, biotehnoloogia ning materjalitehnoloogia.

On täiesti põhimõtteline erinevus, kas kõrge kvaliteedi all pidada silmas vastava valdkonna taset Eesti, Eesti taset üldisena või valdkonna rahvusvahelist taset. Kõigi kolme lähenemise tulemused on erinevad ning erinevad on ka mõjud, mis üht või teist printsiipi aluseks võttes saavad. Kui esmatahtsaks on kvaliteet, siis väheneb planeeritud ning analüüsidele tugineva riikliku teaduspoliitika olulisus. Enamasti kvaliteet küll taastoodab ennast, kuid kvaliteedi planeerimine võiks kuuluda pigem mõne totalitaarse režiimi plaanimajanduse juurde. Teaduspoliitika ei saa iseenesest kulgeda, seda peab juhtima. Juhtimisotsuste tegemiseks on vajalik analüütiline baas ning mõjude analüüs.

Loodusteaduste rahastamine ning nende uurimisgruppide arv on Eesti tingimustes teiste valdkondadega võrreldes ka ajalooliselt suurem olnud. 1991. aastal oli teiste valdkondade rahastamise osakaal mõnevõrra suurem ning loodusteaduste finantseerimine moodustas 38,3% kogufinantseerimisest. 1994. aastal suurenes hüppeliselt humanitaarteaduste finantseerimine (17,6%) ning loodusteaduste finantseerimine moodustas 36% kogufinantseeringust¹⁷⁵. Võrdluseks, et 2006. aastal moodustas loodusteaduste rahastamine kogurahastamisest ligikaudu 50%.

Sageli tulemuslikkuse hindamisel aluseks võetava artiklite tsiteeritavuse indeksi kohaselt on Eesti teadlaste loodus-ja täppisteaduste ning samas ka sotsiaalteaduste alaste publikatsioonide arvu kasv olnud päris tõhus, jõudes vastavalt 0,07 ja 0,05 protsendini maailmas ilmuvatest artiklitest nendes valdkondades. Humanitaaria väiksemas osakaalus ja paigalseisus on osaliselt süüdi humanitaarindeksi AHCI vildakus, mis ei soosi Euroopat ja väikerahvaste kultuure¹⁷⁶.

Teaduskompetentsi Nõukogu koosseis, mis sai volitused 2006. aastal¹⁷⁷, on esindatus järgmine: 5 Tartu Ülikooli liikmeskonda kuuluvat isikut, 2 Tallinna Tehnikaülikooli liikmeskonda kuuluvat isikut, 1 Tallinna Ülikooli liikmeskonda kuuluv isik, 1 Eesti Maaülikooli liikmeskonda kuuluv isik.

Liigituses Tartu- Tallinn suhe 6:3.

Valdkondlikult:

- humanitaarteadused (Martin Ehala);
- põllumajandusteadused (Riho Gross);

¹⁷⁵ Martinson, H., The Reform of R&D System on Estonia, Estonian Science Foundation, Tallinn, 1995, lk 40.

¹⁷⁶ Allik, J., Kuidas mõõta Eesti teadust, Horisont 2/2006, lk 4.

¹⁷⁷ „Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamine ja koosseisu kinnitamine”, Vabariigi Valitsuse 15.06.2006.a korraldus nr 356, RTL 2006, 49, 921.

- 2 tehnikateadused (Rein Küttner, Enn Mellikov);
- 3 loodusteadused (Volli Kalm, Andres Metspalu, Martin Zobel);
- arstiteadused (Mihkel Zilmer);
- sotsiaalteadused (Vello Andres Pettai).

Kas nüüd just sihtfinantseerimise tõttu või muudel põhjustel, aga rahvusvaheliselt tipptasemel teadust tehakse Eestis oluliselt rohkem loodus- ja täppisteaduste ning tehnikateaduste valdkonnas kui sotsiaal- ja humanitaarteaduste valdkonnas¹⁷⁸ ja alust selleks hinnanguks annab teaduse tippkeskuste valdkondlik jaotus.

6.4.4. Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekute alustest

Nagu eelnevalt nimetatud, moodustub sihtfinantseerimise rahastamissettepanek objektiivsetest ning subjektiivsetest hinnangutest.

Objektiivselt hinnangu saab anda:

- teadusteema täitjate selgelt kirjeldatud kvalifikatsioonile;
- uurimiskeskonna ja infrastruktuuri olemasolule;
- teema eesmärged, hüpoteesid, meetodeid kirjeldavale põhjenduse osale;
- kõikvõimalikele kvaliteedinäitajatele (publikatsioonid, grantid, monograafiad, patendid jne).

Läbi diskretsiooni hinnatakse:

- teadusteema eeldatavat tähtsust teadusele;
- teadusteema eeldatavat tähtsust Eesti majandusele ja kultuurile;
- teadusteema eeldatavat tähtsust valdkonna arengule ja riigi arengule;

¹⁷⁸ Teaduse tippkeskusteks on haridus- ja teadusministri 2002. a käskkirjaga nimetatud

- 1) Geen- ja Keskkonnatehnoloogia Tippkeskus (Tartu Ülikool);
- 2) Alus- ja Rakendusökoloogia Keskus (Tartu Ülikool);
- 3) Käitumis- ja Terviseteaduste Keskus (Tartu Ülikool);
- 4) TÜ Füüsika Instituut (TÜ Füüsika Instituut);
- 5) Eesti Kultuuriloo ja Folkloristika Keskus (Eesti Kirjandusmuuseum);
- 6) Analüütilise Spektromeetria Tippkeskus (Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut);
- 7) Molekulaarse ja Kliinilise Meditsiini Keskus (Tartu Ülikool);
- 8) Keemia ja Materjaliteaduse Tippkeskus (Tartu Ülikool);
- 9) Mittelineaarsete Protsesside Analüüsi Keskus (TTÜ Küberneetika Instituut);
- 10) Töökindlate Arvutisüsteemide Uurimise Keskus (TTÜ Küberneetika Instituut).

- uute teemade puhul teema avamise otstarbekust.

On selge, et objektiivsetele asjaoludele antud hinnangu läbipaistvus on suurem ja vaidlustatavus väiksem. **Igal juhul on olemas lõppotsuse legitiimsus sellest, kuivõrd usaldatakse otsuse tegijaid.** Kui subjektiivsete asjaolude toomine sihtfinantseerimisest keeldumise põhjendustes kvalifitseeritakse automaatselt sooviks uurimisrühm iga hinna eest konkurentsist välja jätta, on selge, et esineb usalduse probleem.

Seetõttu ei saa sihtfinantseerimisest keeldumise põhjendamise piirduda vaid konkreetse taotluse piirides põhjendustega. Oluline on selgitada kogu konteksti ning kaasata taotlejad terviklikku teaduspoliitikasse. Juhul, kui konteksti ei selgitata, ei taju sihtfinantseerimise taotlejad ka vastutust või panust tasakaalustatud arengusse, neid kaasatakse kui objekte, kellel on teatud arv tulemusi ette näidata, mitte aga partnereid, osalisi tervikliku teaduspoliitika teostamisel.

Usalduse puudumine on vastastikune ning et vältida vaidlustamist püütakse otsustajate tasandil keeldumisi argumenteerida pigem objektiivsete puudustega. Taoline vältimine ei toeta aga teaduspoliitika planeerimist või elluviimist. Hetkel tundub konteksti selgituste puudumine olevat suurim taotlejate usaldust kõigutav probleem ning vaatamata sellele, et Teaduskompetentsi Nõukogu on nentunud, et asjad on oluliselt läbipaistvamaks ning paremaks läinud¹⁷⁹, tuleb teavitamise, kaasamise ja vastutuse jagamisega teaduse konkreetsete finantseerimisobjektide ja -subjektide süsteem ning planeerimine muuta terviklikuks.

Eelnevalt nimetatud subjektiivsed asjaolud on lahutamatult seotud teaduse finantseerimisotsuste tegemisega ka teistes riikides. Nii on Sloveenias rahastamisaotluse menetlemisel fikseeritud hindamiskriteeriumid (projekti asjakohasus, kvaliteet, täitjate kvalifikatsioon ning projekti administratiivse juhtimise seisund). Asjakohasust hinnates vaadeldakse, kas projektiga on võimalik täita eesmärged, mis vastavale finantseerimismeetmele või temaatilisele projektikonkursile on esitatud. Sisulise kvaliteedi juures hinnatakse teema teaduslikku tähtsust, teoreetilist ülesehitust, kavandatavat metodoloogiat, potentsiaalset sotsiaal- majanduslikku efekti ning seda, kas esitatud koosseis ning teemapüstitus võimaldavad teemat täita otstarbekalt. Lisaks hinnatakse ka teema arengunäitajaid (võimalusi kasutada tulemusi erasektoris, seotust doktoriõppega, teema täitmist toetava organisatsiooni arengut). Objektiivsetena on välja toodud kriteeriumid teema

¹⁷⁹ Teaduskompetentsi Nõukogu tegevuse aruanne 2003-2006. Lk 28.

täitjatele ning tulemusnäitajatele ning administratiivse suutlikkuse näitajad (osalemine ühisprojektides, edukad teadusprojektid)¹⁸⁰. Sloveenia regulatsioon on eesti regulatsioonist oluliselt detailsem juba taotluse esitamise nõuetest alates. Samuti pole peljatud subjektiivsete asjaolude sissetoomist õigusakti, neid on seal märkimisväärselt rohkem kui Eesti teaduskorralduses. Just subjektiivsed asjaolud võimaldavad teaduskorralduse suunamisel teha riiklikult olulisi valikuid.

Soome Teaduste Akadeemia võtab finantseerimisotsuse tegemisel arvesse teema teaduslikku kvaliteeti ja innovatiivsust, teema täitjate kvalifikatsiooni, teema asjakohasust, suhteid erasektoriga, teema olulisust doktoriõppele teadlaste karjäärivõimalustele. Olulisena hinnatakse, milline on teema täitmisest tõusev tulu Soome teadusele, ühiskonnale ja rahvusvahelisele koostööle¹⁸¹, soodustavate asjaoludena läheb arvesse ka regionaalsus. Seega on ka Soome mudeli puhul toodud välja terve rida subjektiivseid, hinnangulisi asjaolusid. Seega ei ole ka nendes riikides, mis teaduskorralduses edukad, kvaliteet sugugi mitte ainsaks otsustuste aluseks.

6.5. Ministeeriumi diskretsiooniotsustused teaduse finantseerimisel

Kui eksperdid on sihtfinantseerimise taotlused läbi töötanud ning Teaduskompetentsi Nõukogu oma istungil need konkreetseteks rahastamissetepanekuteks vormistanud, edastatakse otsustus Haridus- ja Teadusministeeriumile. Haridus- ja teadusministri pädevuses on anda välja haldusakt, mis rahajaotuse kinnitab.

Ei ole teada ühtki juhust, kus Teaduskompetentsi Nõukogu töö tulemused oleksid Haridus- ja Teadusministeeriumist tagasi saadetud. Reeglina Teaduskompetentsi Nõukogu arvestab riiklikku konteksti ja puudub vajadus Haridus- ja Teadusministeeriumis lisaekspertiisi

¹⁸⁰ Rules on the Co- financing of Basic, Applied and Postdoctoral Research Projects, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 12-363/2005, vastu võetud 10.02.2005.

Kättesaadav: <http://www.arrs.gov.si/en/progproj/rproj/akti/prav-tapl-proj-maj05.asp>, 23.07.2007

¹⁸¹ Review of applications, Academy of Finland.

Kättesaadav:

http://www.aka.fi/modules/page/show_page.asp?id=ADCE67B4036945DC9F22F0DD3486D0C7&tabletarget=data_1&menu_2_activeclicked=021CB04FF843423CB58C969B3C038A08&MENU_2_open=true&pid=E7BD84E3DCE34225A31B876B5A864701&layout=aka_eng_sisa, 23.07.2007

teostada. Teaduskompetentsi Nõukogu on väga selgelt tajunud vastutust, mis ettepaneku ja eriti keeldumisotsustega kaasneb.

Juhul, kui otsused on läbimõeldud ning kaalutletud, ei ole ka arutluskäik ning tulemuse kujunemise esitamine kuigi raske. Samas on haldusakti vorm selline, et kõik põhjendused, eriti need, mis puudutavad kaalutusõiguse kasutamise läbi otsuseni jõudmist, ei ole haldusakti motiveerimiseks sobivad. Seetõttu on äärmiselt vajalik, et igal aastal esitab Teaduskompetentsi Nõukogu iga taotleja puuduste kohta eraldi kirjaliku tagasiside.

Sihtfinantseerimisest keeldumise käskkirjad formuleeritakse ministeeriumis igale taotlejale eraldi, sest taotleja puudused puudutavad vaid taotlejat ning teistele taotlejatele peaks see informatsioon kättesaadav olema vaid siis, kui taotleja ise seda otsustab. Samas tekib sellise seisukohavõtuga kohe eelnevalt viidatud probleem taotluse (keeldumise) konteksti paigutamisele. Kuidas siis ikkagi hinnata, kas tegemist on Eesti majandusele ja kultuurile mõnest teisest teemast vähemtähtsa temaga, kui mingit võrdlusmomenti ei teki?

Seega sisuliselt diskretsiooni õigust ministeeriumis ei kasutata. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus ning sihtfinantseerimise tingimused ja kord sätesta otseselt ministrile kaalutusõiguse kohaldamiseks aluseid. Kaalutusõiguse kasutamisele omaseid tegevusi teostab Teaduskompetentsi Nõukogu (mis küll nõuandva organina ei saa olla diskretsiooni kohaldamiseks õigustatud subjekt) ning reguleeritud on need nõuded, millest Teaduskompetentsi Nõukogu ettepaneku tegemisel lähtub.

Samas on haldusmenetluse seaduse kohaselt kaalutusõigust õigus kohaldada vaid haldusorganil: kaalutusõigus (diskretsioon) on **haldusorganile** seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel¹⁸².

Milles siis seisneb ministri kaalutusõigus? Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas **volituse piiride**, kaalutusõiguse **eesmärgi** ning **õiguse üldpõhimõtetega**, arvestades **olulisi asjaolusid** ning kaaludes **põhjendatud huve**¹⁸³.

Ministrile on antud volitused sekkuda sihtfinantseerimise protseduuri Teaduskompetentsi Nõukogu koosseisu nimetades ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses ministrile antud üldise teaduspoliitika kujundamise õigusest lähtudes. Kaudsemat mõju otsustusprotsessile omab asjaolu, et minister esitab valitsusele eelarvetaotluse, milles määratakse sihtfinantseerimise kogumaht. Minister on oma tegevuses seotud õigusaktidega, seega ei saa kinnitada sellist Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekut, mis on esitatud kas

¹⁸² HMS § 4 lg 1

¹⁸³ HMS § 4 lg 2

selgelt protseduurireegleid rikkudes, mis pole piisavalt motiveeritud või mille sisu on silmnähtavalt õigusvastane.

Mis on kaalutusõiguse eesmärk sihtfinantseerimisel? Sisuliselt on eesmärgiks otsustamisel võimaldada arvestada esitatud taotluste konteksti ja omavahelist võrdlust, üldist majandus- ja sotsiaalset keskkonda, rahvusvahelist perspektiivi ning tuhandet muud asjaolu, mis otsuse tegemist küll mõjutavad, kuid kuuluvad sellisesse dimensiooni, mis ei ole õigusaktis kirjeldatav. On küsimus, kuivõrd minister sellesse dimensiooni sekkub või kas üldse peakski sekkuma.

Õiguse üldpõhimõtete jälgimine sihtfinantseerimisotsuse kinnitamisel on ilmselgelt ministri ülesanne. Ekspertkogu kaalutlused saavad olla vaid sisulised ning õigusruumi peab otsustuse paigutama just minister.

„Olulised asjaolud” ning „põhjendatud huvide kaalumise” sihtfinantseerimisel peavad seonduma ministeeriumipoolse teaduspoliitika planeerimisega.

On fakt, et sihtfinantseerimise kaalukaks (kuid mitte ainsaks) osaks on kvaliteedinäitajad ning kvaliteedile (ka kõikide taotluste kontekstist tuleneva kaalutusõiguse kohaldamisega) annab hinnangu Teaduskompetentsi Nõukogu koos ekspertrühmadega. Ministeeriumi sekkumine oleks antud juhul äärmuslik abinõu. Kujutades ette olukorda, kus minister Teaduskompetentsi Nõukogu ettepaneku tagasi saadab põhjendusega, et kaalutusõigust ei ole kohaldatud nõuetekohaselt, järgneks sellele mitte ainult usalduslike sidemete kaotamine Teaduskompetentsi Nõukoguga, vaid kindlasti süüdistused poliitilises sekkumises täiesti mittepoliitilisse kvaliteediküsimusse. Seda isegi juhul, kui tegemist ei ole poliitikaga, vaid riikliku teaduspoliitika planeerimisega.

Et vältida sedalaadi segadust, tuleks sätestada, millise lisaväärtuse annab otsusele minister. Minister ei saa olla ainult „kummitempel”, kes allkirju annab. Seni, kuni otsuste tegemine ei ole ministeeriumist välja antud, on teaduspoliitilise dimensiooni lisamine otsusele ministeeriumis vajalik ja nii tuleb ka õigusaktides sätestada.

Et sihtfinantseerimine keskendub kvaliteedile, peaks prioriteetide seadmise, riiklike vajaduste ja otstarbekusega tegelema mõni muu teaduse finantseerimise meede. Baasfinantseerimine rõhutab samuti juba olemasolevat kvaliteeti, seega ei sobi ka see prioriteetide seadmiseks – eelisarendamist vajavad sageli just need valdkonnad, mille kvaliteet vajab teistele järeleaitamist. Ideaalis sobiks prioriteetide seadmiseks riiklikud programmid, sest nad on suunatud kindla probleemi lahendamisele, kuid ka riiklike programmide koostamiseks ning kaardistamiseks on vajalik selge raamistik, mida esialgu veel ei ole.

6.6. Võimalused ja vahendid kaalutusõiguse alusel langetatud otsust vaidlustada

Praktikas on osutunud probleemseks Teaduskompetentsi Nõukogu ettepaneku juriidiline kaal ning sisuline ümberlükatavus, seega milline võimalus on taotlejatel Teaduskompetentsi Nõukogu otsust vaidlustada ning kuivõrd siduv on Teaduskompetentsi Nõukogu otsus Haridus- ja Teadusministeeriumile). On üheselt mõistetav, et nõuandval kogul ei saa olla õigusakti andmise pädevust. Haldusmenetlusliku loogika kohaselt annab sihtfinantseerimist puudutava haldusakti haridus- ja teadusminister ning ühtlasi vastutab kaasnevate tagajärgede eest.

Teaduskompetentsi Nõukogu teeb ettepanekuid teadus- ja arendusasutuste teadusteemade sihtfinantseerimise avamise, muutmise ja lõpetamise kohta ja annab hinnanguid teadus- ja arendusasutuste teadustöö sihtfinantseerimise tulemuslikkuse ja teadustöö tulemuste rahvusvahelisele tasemele vastavuse kohta¹⁸⁴.

Teema sihtfinantseerimise jätkamise aluseks on Teaduskompetentsi Nõukogu hinnang tehtud töö tulemustele. Uue teadusteema sihtfinantseerimise otstarbekuse hindamisel arvestab Teaduskompetentsi Nõukogu teadusteema teaduslikku põhjendatust, teadusteema täitmisel osalevate isikute kvalifikatsiooni, teadusteema olulisust teadusele ning eesti majandusele ja kultuurile, samuti uurimiskeskonna iseloomu teadusteemat taotlevas teadus- ja arendusasutuses¹⁸⁵.

Samas ei ole sätestatud üheski õigusaktis Teaduskompetentsi Nõukogu vastutust. Ehkki otsuse tegemisel on neil määrav roll, ei vastuta nad justkui tegude tagajärgede eest. Vastutajaks on hoopis minister, kes sisulisse tegevusse, nagu juba eelnevalt viidatud, ei sekku ja üldlevinud arvamuse kohaselt ei tohigi sekkuda.

Arutlusi on tekitanud küsimus, kas minister saab tagasi lükata ekspertkogu hinnangut või seda muuta. Kas Teaduskompetentsi Nõukogul on õigus esitada vaie, protest või kaebus juhul, kui lõppotsus erineb nende ettepanekust? Oleks mõeldamatu, et ministrile nõuandev kogu oleks mingilgi moel ministrist oma otsustuspädevuselt üle. Et Teaduskompetentsi Nõukogu hinnang ei too kaasa õiguslikke tagajärgi, on tegemist haldusesisese menetlustoiminguga. Vastutus õiguspärase haldusakti väljaandmise eest lasub lõplikul

¹⁸⁴ TAKS § 12 lg 1 p 2 ja p 3.

¹⁸⁵ TAKS § 15 lg 4.

otsustajal, kes on kohustatud välja selgitama kõik olulised asjaolud¹⁸⁶ ja neid arvestades lõppotsuse langetama.

Analoogiline otsuse kujundamise mudel toimib õppekavade akrediteerimisel, kus Kõrghariduse Hindamise Nõukogu koostöös Kõrghariduse Akrediteerimiskeskusega viib läbi akrediteerimise ning esitab ettepaneku ministrile kinnitamiseks. Samas on erisuseks see, et ülikooliseadus näeb ministrile ette võimaluse Kõrghariduse Hindamise Nõukogule motiveeritud käskkirjaga ettepanek tagasi lükata. Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekute tagasilükkamiseks seadus alust ei näe.

Reeglina ei ole isikul tarvidust ega ka võimalust eraldi vaidlustada haldusaktile eelnevat menetlustoimingut, sest enamikul juhtudel ei saa sellised menetlustoimingud eraldivõetuna rikkuda isiku õigusi. Kui õigusvastane menetlustoiming toob kaasa ebaõige haldusakti andmise, siis piisab selle haldusakti vaidlustamisest¹⁸⁷. Seega on haldusakti vaidlustamisel kaebuse esemeks ministri käskkiri ning ministril peab olema võimalus kaasa rääkida haldusakti sisu osas. Et aga sihtfinantseerimise otsuse saab minister kinnitada vaid Teaduskompetentsi Nõukogu ettepaneku alusel, ei ole ka võimalik olukord, kus ettepanekut üldse ei arvestata.

Eelnevalt käsitletud vastutuse aspekt peab aga võimaldama ministril ettepanekusse ka muudatusi teha. Iseasi, millist vastukaja see praktikas toimedes esile kutsuks. Igal juhul tuleb ka seaduses määratleda, milliste aluste esinemisel tagasilükkamisõigus tekib ja mil viisil seda teostada saab. Olukord, kus vastutus ja pädevused ei ole kooskõlas, ei ole kindlasti rahuldav.

¹⁸⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 10.06.2003.a otsus nr 3-3-1-38-03.

¹⁸⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 03.05.2004.a kohtumäärus nr 3-3-1-18-04.

Kokkuvõte

Töö sissejuhatuses püstitatud kaheksa hüpoteesi paikapidavuse kinnitamine või ümberlükkamine viis järgmiste tulemusteni.

1. Teadus- ja arendustegevus on loominguline tegevus. Loovust pole võimalik traditsiooniliste meetoditega hinnata. Loovust ei saa piirata.

Kasutatud allikatest nähtuvalt leidis toetust hüpoteesi esimene väide. Teadus on ühiskonna heaolu tõstmisele suunatud loominguline tegevus, mis põhineb loovusel, oskustel ja andel. Igasugune looming ei ole teadus. Teadus on aga alati looming.

Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab unikaalselt laiaulatuslikuna teadustegevuse ja teadusasutuste autonoomia. Teadust käsitletakse põhiseaduses samadel alustel kunstiga. Teadus- ja arendustegevuse tulemuslikkuse hindamisel on sarnaseid jooni kunsti hindamisega, igasuguse loovuse hindamine on subjektiivne. Seega on põhimõtteline tugi ka hüpoteesi teisele väitele.

Hüpoteesi kolmas väide töös kinnitust ei leidnud. Teadustegevuse akadeemiline vabadus, tegevusvabadus ei ole absoluutne, seda piiravad nii intellektuaalse omandi õigus kui isikute enesemääramisõigus, õigus eraelu puutumatusle ning sisuliselt kõik põhiõigused, mis põhiseaduses sätestatud. Teadustegevuse akadeemiline vabadus ulatub vaid niikaugemale, kuni sellega ei kahjustata teiste isikute põhiõiguste realiseerimist.

2. Teadus- ja arendusasutuse institutsionaalne autonoomia ei ole piiratud tulenevalt põhiseaduslikest garantiidest.

Põhiseadus sätestab võrdsetena nii ülikooli autonoomia kui teadusasutuse autonoomia, seega ei ole alust eelistada üht teisele. Siiski on analüüsi tulemuseks hüpoteesi ümberlükkamine. Ülikooli struktuuri kuuluval teadus- ja arendusasutusel on akadeemiline vabadus, vastasel korral ei saa rääkida teadus- ja arendusasutusest, kuid selle asutuse enesekorraldusõigust piirab eelkõige ülikooli õigus muuta oma struktuuri. Samuti on äärmiselt kaheldav riigi- ja kohalike omavalitsuste teadus- ja arendusasutuste autonoomia põhiseaduse mõttes. Lisaks enesekorraldusõiguse täielikule puudumisele on nende asutuste akadeemiline vabadus väga tugevalt mõjutatud „omaniku” soovidest.

3. Teadus- ja arendusasutuse registreerimine ei ole piisav tagatis, et registri kannetele tuginedes saaks määratleda olemuslikud teadus- ja arendusasutused, kellega arvestades õigusloome (ja finantseerimis-) otsustused teha.

Hüpotees leidis kinnitamist. On võimalik asuda seisukohale, et eksisteerivad kahte liiki teadus- ja arendusasutused: ühed, mis on olemuslikult teadusasutused ning mis on seetõttu kantud teadus- ja arendusasutuste registrisse ja teised, mis on kantud registrisse ning mis seetõttu kannavad tiitlit „teadus- ja arendusasutused”.

Teadustegevuse evalveerituse nõude kaudu on võimalik registrisse sisulisemaid muudatusi teha, kuid evalveerimist saab läbi viia vaid teadus- ja arendusasutuses. Küsimus ongi, kas teadustegevus saab üldse toimuda mujal kui teadus- ja arendusasutuses. On selgelt määratlemata, kumb siis on enne, kas teadustegevuse tulemused või tegevus, mille tulemuseks on teadus. Teadus- ja arendusasutuste registreerimise vajadus nõuab süsteemset analüüsi – kes staatust taotleavad, miks nad seda teevad ning mida teadus- ja arendusasutuse staatusega saavutavad. Ainult registreerimise taotlemise põhjuste väljaselgitamise kaudu on võimalik leida meetmed, millega teadus- ja arendusasutuste register muuta formaalsest registrist sisuliseks, seega leida need tegurid, mida mõjutades muutub isikute käitumine.

4. Teadus- ja arendustegevust reguleerivaid õigusaktid on eelkõige üksteist täiendavate normide kogum ning alles seejärel hierarhiline süsteem.

Võttes aluseks käsitlus „seadus on seadus”, on põhiseaduse ja teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse normid käsitletavad teineteist täiendavatena ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus vajab tervikliku regulatsiooni saamiseks põhiseaduse konkreetseid norme.

Võttes aluseks hierarhilise normiteooria, on põhiseadus raamistik, põhimõtete kirjeldus, mille konkreetne ja kohaldatav sisu peab tulenema teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest. Hierarhilise normiteooria käsitlusega ei ole teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus kooskõlas, sest peaaegu ei puudutagi teadusasutuse akadeemilise vabaduse poolt ning keskendub enesekorraldusõigusele.

Analüüsidest olemasolevate normide sisu ja ulatust, leidis kinnitust pigem esimene seisukoht ning seega ka hüpoteesi paikapidavus.

5. See, millise tasandi õigusaktiga teaduskorralduse küsimusi reguleeritakse, ei ole teadus- ja arendustegevuse õigusloomes alati piisavalt läbimõeldud.

Teadus- ja arendustegevuse korraldusfunktsiooni kandvaks organiks on Vabariigi Valitsus. Et valitsused ja koalitsioonilepingud vahetuvad sageli, on prioriteetide seadmisel üha kandvamas rollis strateegilised dokumendid, ametnikud ja eksperdid järjepidevuse kandjatena. Teadus- ja arendustegevuse korraldamiseks on ülesanded jaotatud erinevate ministeeriumide vahel.

Küsimus õigusakti andmisest kas valitsuse või ministri tasandile sõltub palju otstarbekusest, kuid mitte ainult sellest. Vabariigi Valitsuse tasandil õigusakti andmine tundub legitiimsem, vastutus on jagatud, on olemas side Riigikogus enamuses olevate erakondadega ning eeldatav suurem toetus riigieelarvest. Samas on valitsuse tasandi õigusakti ettevalmistamine ja muutmine aeganõudev ning ametkondade vahelisuse tõttu korraldusliku töö mahukam. Olulised teemad ei pruugi saada piisavat tähelepanu. Ministri tasandi õigusakt on paindlikum, seda on võimalik vajadustele kiiremini kohaldada, selles on suurem kaal ekspertidel ning ametkonnasisesel tööol, samas on tema legitiimsus väiksema otsustajate ringi ning hõlpsa muudetavuse tõttu väiksem.

Hüpoteesi paikapidavusele annab pigem tuge evalveerimist puudutavate õigusaktide väljaandjate tasandite valik. Evalveerimisotsuste õiguslikud alused kujundab Vabariigi Valitsus, tulemused kinnitab haridus- ja teadusminister. Evalveerimisotsuste aluseks on haridus- ja teadusministrile nõuandva Teaduskompetentsi Nõukogu soovitusliku iseloomuga otsus. Evalveerimise korralduslike küsimuste viimine valitsuse tasandile ei anna juurde kvaliteeti, sest valitsuse ülesanne ei ole hinnata ekspertide sisulist tööd. Samas annaks see juurde formaalset legitiimsust. Evalveerimise korralduslik pool on kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega. Et valitsusel puudub sisuline võimalus evalveerimises osaleda, tuleks kaaluda evalveerimise õigusakti andmise viimist selle organi tasandile, kes evalveerimist realselt ka korraldab – seega haridus- ja teadusministri tasandile. Sellega oleks saavutatav suurem paindlikkus evalveerimisnõuetel ning korralduslikku küsimust reguleeritakse siis korraldavas asutuses. Samas miinusena väheneks õigusakti legitiimsus.

6. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimine on piisav teaduse eesmärkide saavutamiseks.

On selge, et ükskõik, mis määras rahastamine ei toimuks, võiks see määr olla alati suurem. Finantseeringu piisavusele hinnangu andmine on äärmiselt subjektiivne. Pole võimalik arvutada „õiget” finantseerimismäära, sest ehkki finantseerimismäär on korrelatsioonis tulemustega, pole tegemist siiski matemaatilise tehtega, kus ühe muutuja suurenemisel on

võimalik arvutada välja teine muutuja. Seega on hüpoteesi kontrollimise juures arvestatud üleüldist eelarvepoliitikat, poliitilist prioriteetide seadmist ning teadus- ja arendustegevuse rahastamise trendi mitme aasta lõikes. Erasektori finantseerimise osakaal kasvab, aga puuduvad konkreetsed meetmed ettevõtlussektori motiveerimiseks. Kõikide valdkondade ühtlast arengut rahvusvahelises kontekstis Eesti riik kindlasti tagada ei suuda ja seega tuleb perspektiivis mingite valdkondade arendamisest Eestis loobuda. Olulised valdkonnad vajavad kvaliteedi tõstmiseks erandlikku meedet läbi riiklike programmide. On aga selge, et praegused finantseerimismahud ei ole piisavad, et Euroopa kontekstis, rääkimata maailma kontekstist, konkurentsivõimeline olla. Teaduskulutuste osakaal Eestis on SKPst 0,9% ning Rootsil ja Soomel üle 3% ning Eesti SKP on Rootsi ja Soome omast oluliselt väiksem. Lisaks on teadus- ja arendustegevuse siseriiklikus rahastamise kasvus mahajäämus, mis aastatega kumuleerub. Ehkki teadus- ja arendustegevusele eraldatavad riigieelarvelised vahendid on igal aastal tõusnud, tuleb asuda seisukohale, et teadus- ja arendustegevuse finantseeringute määra piisavus ning selle valdkonna finantseerimise prioriteetsus Eesti riigis kinnitust ei leidnud.

7. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimise otsuse kujunemise alused on ebaselged. Olude mõistmiseks tuleb arvestada, et veel 1991. aastal toimus teaduse finantseerimine paljuski traditsioonide alusel, samas püüti ka ilma õigusaktideta ning võimaluseta otsuseid vaidlustada leida võimalikult õiglaseid lahendusi. Alates 1997. aastast on finantseerimisotsuste tegemise alused reguleeritud seaduse ning selle rakendusaktide tasandil. Seega on teadus- ja arendustegevuse finantseerimisega seotud õigusloome olnud rakendatav viimase 10 aasta jooksul.

Olulisemad meetmed teadus- ja arendustegevuse rahastamises on baasfinantseerimine ning sihtfinantseerimine. Väga laialt võttes seisneb baasfinantseerimise ja sihtfinantseerimise suurim erinevus selles, et sihtfinantseerimise otsustamisel kohaldatakse kaalutusõigust ning kaalutusõiguse teostajaks on realselt Teaduskompetentsi Nõukogu, baasfinantseerimise otsustamisel reeglina kaalutusõigust ei kohaldata ja otsused sünnivad lähtudes teadus- ja arendusasutuste esitatud tulemuslikkuse näitajatest aritmeetilisel teel Haridus- ja Teadusministeeriumis.

Nii baasfinantseerimise kui sihtfinantseerimise eraldamiseks on välja töötatud haridus- ja teadusministri määrused, mis protseduuri kirjeldavad. Sihtfinantseerimise otsuste kujundamisel on tulenevalt subjektiivsete asjaolude hindamisest selle protsessi käigus

mõnetine ebaselgus, millest siis ikkagi finantseerimisotsuste tegemise puhul lähtutakse. Seega võib hüpoteesi lugeda osaliselt paikapidavaks.

8. Kaalutusõiguse kohaldamine on viinud teadus- ja arendustegevuse finantseerimisotsuste kallutatusele

Kaalutusõigus on just administratsiooni pädevus hinnata situatsiooni ja teha sellele vastav otsus. Kaalutusõigus võib seisneda õiguses otsustada, kas anda haldusakt või mitte või õiguses valida haldusakti sisu. Kaalutusõiguse rakendamise nõudeks on kaalutluste selgitamine. Tulenevalt esimeses hüpoteesis kinnitamist leidnud väidetes on kaalutusõiguse kohaldamine teadus- ja arendustegevuse finantseerimisotsuste langetamisel praktiliselt vältimatu.

Lähtudes sellest, et haldusmenetluse seadus sätestab selgelt, et kaalutusõiguse kasutajaks saab olla haldusorgan, tuleb asuda seisukohale, et formaalselt võttes on kaalutusõiguse kohaldajaks minister ja ministeerium.

Ükski arengusuund majanduses või teadus- ja arendustegevuses teostatav ilma rahaliste vahendite toeta. Riigieelarve koostab ja esitab Riigikogule valitsus, seega on teadus- ja arendustegevuse rahastamisel oluline roll kompromissidel poliitiliste ning erialaspetsiifiliselt oluliste prioriteetide vahel.

Otsuste tegemisse kaasatud ekspertidelt eeldatakse sõltumatust, ideaalis peaks ekspert olema sõltumatu nii konkreetsetest teadus- ja arendusasutustest kui poliitiliselt. Täielik sõltumatus aga ei ole saavutatav: adekvaatselt saab hinnanguid anda tegevteadlane ning, nagu viidatud, rahastamisotsustelt eeldatakse kooskõla riigi üldise poliitikaga. Kokkuvõtvalt võib erinevate otsustajate tekitatavaid mõjusid kaardistada järgmiselt:

1. Poliitikud (Riigikogu, valitsus, minister)

- + Riigikogu õigusaktid ning otsustused on juriidiliselt kõige kaalukamad ning siduvad;
- + juhul, kui ühel neist tasanditest midagi otsustatakse, võib eeldada, et saavutatakse ka teiste tasandite nõusolek (tulenevalt poliitilise kuuluvusega seotud enamusest);
- + otsustustele on võimalik saada riigieelarvest finantseerimine.
- koalitsioonide vahetumine teadus- ja arendustegevuse jaoks liiga kiires tempos;
- teadus- ja arendustegevuse finantseerimise kui prioriteedi puudumine eelarvepoliitikas (pole valijatele atraktiivne ning tulemused nõuavad aega ning suuri finantseeringuid)
- valdavalt pole tegemist otsustajatega, kes aktiivselt teadus- ja arendustegevuses osaleksid ning neid olusid mõistaksid.

2. Ametnikud (eelkõige riigiametnikud)

- + ei vahetu seoses valimistega, kannavad järjepidevust ning saavad ellu viia pikemaajalisi plaane;
- + pole seotud möödunud või saabuvalite valimistega kaasnevate antud või antavate lubadustega;
- + ei esinda konkreetse teadus- ja arendusasutuse huvisid;
- pole määratletud, mis osas saavad sihtfinantseerimise otsustesse sekkuda;
- asjaajamine on aeganõudev (kooskõlastamine, töörühmad, huvigruppide kaasamine);
- ametniku otsusele saab veto panna poliitik;
- pole reeglina (enam) tegevteadlased.

3. Ekspertid

- + tegevteadlased, väga hästi kursis nii rahvusvahelise kui siseriikliku tasemega;
- + reeglina „parimatest parimad”, st nendest vähestest, kes teadustööga tegelevad, omakorda valitud;
- + valdavas osas teadlaskonnas aktsepteeritud;
 - kuuluvad kindla teadus- ja arendusasutuse liikmeskonda;
 - huvitatud eelkõige oma valdkonna edendamisest ning mitte riigi tervikliku poliitika elluviimisest;
 - sageli tippteadlastena väga hõivatud.

Ministeeriumi sees tegutseva nõuandva kogu roll võib mõjutada otsuste usaldusväärsus negatiivses suunas (etteheited nii kuuluvusele teatud teadus- ja arendusasutuse liikmeskonda, regionaalsele aspektile, valdkondlikule aspektile) ning analoogiliselt Sloveenia, Soome ning Iirimaaga võiks kogu teadus- ja arendustegevuse finantseerimine anda ministeeriumi kõrval seisva mastapsee ekspertkogu kätte, mis tegutseb tõepoolest ühtsena teadus- ja arendustegevuse järjepidevuse ning tervikliku arengu huvides sõltumata sellest, kes parasjagu koalitsioonis on.

Ekspertkogu, kes aktiivsena ning igapäevaselt osaleb valdkondlikus teadus- ja arendustegevuses, on pädevam sisuliste kaalutusõiguse otsuste langetamiseks kui ametnike tasand. Samas viib see otsuste legitiimsuse langemisele. Nagu eelnevalt viidatud, tõstaks poliitiliste instantside rolli suurendamine küll kindlustunnet, et hiljem ka rahastamist saadakse, kuid paratamatult kaasneks ka lühiajaliste perspektiivide ületähtsustamine.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus ning sihtfinantseerimise tingimused ja kord sätesta otseselt ministriale kaalutusõiguse kohaldamiseks aluseid. Kaalutusõiguse alusel otsustamine on sisuliselt antud Teaduskompetentsi Nõukogule ning reguleeritud on need nõuded, millest Teaduskompetentsi Nõukogu ettepaneku tegemisel lähtub. Mis on kaalutusõiguse eesmärk sihtfinantseerimisel? Sisuliselt on eesmärgiks otsustamisel võimaldada arvestada esitatud taotluste konteksti ja omavahelist võrdlust, üldist majandus- ja sotsiaalset keskkonda, rahvusvahelist perspektiivi ning tuhandet muud asjaolu, mis otsuse tegemist küll mõjutavad, kuid kuuluvad sellisesse dimensiooni, mis ei ole õigusaktis kirjeldatav.

On problemaatiline, et üheski õigusaktis pole määratletud Teaduskompetentsi Nõukogu vastutust. Ehkki otsuse kujundamisel on neil määrav roll, ei vastuta nad justkui tegude tagajärgede eest. Vastutajaks on hoopis minister, kes sisulisse tegevusse, nagu juba eelnevalt viidatud, ei sekku ja üldlevinud arvamuse kohaselt ei tohigi sekkuda.

On kaalutusõigus siis pigem võit või kaotus teaduse finantseerimises? Lähtudes teiste riikide praktikast: kaalutusõigust finantseerimisotsuste tegemisel vaatamata selle nõudlikkusele valdavalt rakendatakse. Küsimuse võib taandada pigem finantseerimismeetmete paljususele: igale riiklikule vajadusele (prioriteetsed suunad, baastase, tippase, erinevad valdkonnad, regionaalsus jne) peab korrespondeerima sobiv finantseerimismeede. Igal otsustustasandil on omad puudused ning plussid, kuid selget kategoorilist seisukohta, et just kaalutusõiguse kohaldamise tõttu on finantseerimisotsused teaduses kallutatud, töö pinnalt anda ei saa.

Lõpetuseks

1996. aasta 18. detsembril toimunud Teaduste Akadeemia üldkogul lausus Endel Lippmaa: „Teadusasutustel on ees hääbumine verevaesusesse. Kui just nälg enne ei võta”¹⁸⁸. Väike rahvaarv ja piiratud rahalised vahendid on tõepoolest Eesti teaduse asetanud keerulisesse oludesse. Et väheseid ressursse võimalikult optimaalselt kasutada, on teaduse finantseerimise ja haldamise süsteemi reformitud rohkem kui kord. Postsovjetlikule ühiskonnale omased eneseotsingud pole puutumata jätnud Eesti teaduskorraldust ning traditsioonidest on olnud raske loobuda. Piiride avanemine ja liitumine Euroopa Liiduga on paigutanud Eesti Euroopa konteksti. On olemas võrdlusmaterjal, on edulood, on halvad õppetunnid.

¹⁸⁸ Tsitaat Eesti Teadusfondi koduleheküljel: <http://www.etf.ee/index.php?a=public&sub=eesti-tead>, 23.07.2007

Tuleb tõdeda, et ehkki riigieelarveline toetus seda alati ei kinnita, on teaduse ja teadlaste maine Eesti ühiskonnas kõrge. Mõistetakse, et igapäev ei ole eeldust teadustööd teha ning need, kes seda suudavad, on mõneti väljavalitud. Teadmata, on see eelneva põhjus või tagajärg, nimetab Eesti põhiseadus unikaalselt laiaulatuslikuna, et teadus ja kunst on oma õpetustes vabad ning teadusasutused ja ülikoolid on seaduses ette nähtud piires autonoomsed. On tähenduslik, et just kunst on see valdkond, mille õpetus koos teadusega põhiseadusliku garantii saab.

Mis õigupoolest on teadus, mida põhiseaduses silmas peetakse? Erinevate definitsioonide ekstrakt viib teaduse olemuse seosesse loovuse ja loominguga – igasugune looming ei ole teadus, kuid teadus on alati loominguline. Teaduse üldine eesmärk on mõista ja kirjeldada meid ümbritsevat, eesmärk indiviidi jaoks on aidata leida võimalusi paremini ja mugavamalt elada. Loominguline alge muudab sarnaselt kunstiga keeruliseks teaduse absoluutväärtustes hindamise ning kaasab sellesse protsessi subjektiivsed, hinnangulised kriteeriumid. Teadus on valdkondadeülene instrument, puudutab ümbritsevas kõiki ja kõike ja seetõttu nõuab hindamisel samamoodi konteksti, arvestamist kõigi ja kõigega.

Valdkondadeülendus ei muuda teadust aga reguleeritusest vabaks. Põhiseaduses sätestatud akadeemiline vabadus ei ole absoluutne, seda piiravad nii intellektuaalse omandiga seotud õigused kui isikute enesemääramisõigus, õigus eraelu puutumatusle, õigus mitte olla allutatud teaduskatsetele. Teadus ei saa valida uurimisprojekti ja tegeleda sellega ilma põhiseaduses sätestatud piire arvestamata. Põhiõiguste loogika on selline, et antud vabadused ulatuvad vaid punktini, kus nad ei kahjusta teistele isikutele antud õigusi ja vabadusi.

Samamoodi on piiratud teadusasutuste institutsionaalne autonoomia. Ehkki põhiseadus fikseerib samas lauses nii teadusasutuste kui ülikoolide autonoomia, on sageli teadusasutuse autonoomia see, mis ülikooli autonoomia ees taganeb. Põhiseadus ei anna alust väideteks, et teadusasutuse autonoomia kaob, kui teadusasutus kuulub ülikooli struktuuri. Kui teadusasutus juba on ülikooli struktuuri loodud, siis järelikult on ka arvestatud sellega, et teadusasutus peab olema autonoomne ning teadus õpetuses vaba. Ülikooli autonoomia realiseerub eelkõige õiguses muuta oma struktuuri, seega teadus- ja arendusasutuse loomisega struktuuri võetakse vastutus tagada asutusele autonoomia. Siinkohal muutub oluliseks, mis nõuetele vastab teadus- ja arendusasutus, millised on tema olemuslikud tunnused. Vormiliselt on iga asutus, mis on kantud teadus- ja arendusasutuste registrisse, teadus- ja arendusasutus, sisuliselt on teadusasutus teadus- ja arendustegevusega tegelev asutus. Teadus- ja arendusasutuste registrisse ei saa kanda asutust, kus ei toimub teadus- ja arendustegevust. Kas aga registrisse kandmata asutuses saab üldse toimuda teadus- ja

arendustegevus. Et kõik registrisse kantud asutused pole olemuslikud teadus- ja arendusasutused, puudub tegelikult ülevaade, kui palju loomult teadus- ja arendusasutusi Eestis on. Süstemaatiliste analüüside puudumine muudab väga keeruliseks teaduspoliitika planeerimise – subjektide ring on ju määratlemata.

Teaduspoliitika planeerimise ja elluviimise põhiküsimus on, kas seda peaks tegema teadlased, ametnikud või poliitikud. On selge, et erinevatel tasanditel on oma vourused ja puudused. Teadlaste tugev külge seisneb oma valdkonna teaduslikus kompetentsis ning iseenda ja oma teema eest võitlemine on loomulik nähtus, samas on positiivsena teadlastel teada teadustöö kitsaskohad. Poliitikutel puudub sisuline puutumus teaduse igapäevaga ning otsustajad vahetuvad kiiresti, samas on poliitikutel võimalus kujundada riigieelarve ning see annab otsuste elluviimisele rahalise toe. Ametnikkond esindab poliitiliselt juhitud ministeeriumis stabiilsust, kuid samas puudub reeglina side nii teaduse igapäeva kui riigieelarve prioriteetide kujundamisega (viimased tulenevad eelkõige koalitsioonilepingust). Vaatamata sellele, et rahapuudus tundub saavat teaduse kandvaks küsimuseks, ei saa raha olla ainus faktor, mis teadustöö tulemuslikkust mõjutab. Kui seni on finantseerimine ükskõik, milliseid parameetreid aluseks võttes ebapiisav ja tulemusi on selle kiuste saavutatud, mõnes valdkonnas ka rahvusvahelisel tasemel, siis järelikult on võimalik väheste ressurssidega saavutada häid tulemusi.

Teaduspoliitika kujundamine peab olema kokkulepe vähemalt teadlaste, poliitikute ja ametnike vahel, aga mida laiem on kokkulepete sotsiaalne kõlapind, seda lihtsam on neid ellu viia. Riiklikud strateegiad on esimene suur samm püüetes teaduspoliitika arengutes kokkuleppele saada. Kui aga strateegias kokkulepitust järjekindlalt kinni ei peeta (riigieelarveline finantseerimine ei jõua kokkulepitud mahtu, haldussuutmatuse tõttu ei suudeta õiguslikke regulatsioone jõustada, teaduse tulemusnäitajad ei saavuta kokkulepitud taset), muutuvad strateegiad sisutühjadeks. Kui üks osa strateegiast teostamata jääb, mõjutab see dünaamiliselt teiste eesmärkide saavutamist.

Lisaks strateegiliselt kokkulepitule on erinevate otsustajate tasand küsimuseks teaduskorralduses üldisemalt: kes planeerib, kes otsustab, kas finantseerida või mitte, kes annab hinnangu kvaliteedile. Tasandil teadlased-ametnikud-poliitikud jaotuvad poliitikud veel tasandiks minister-valitsus-riigikogu. Iga tasandi otsustus toob kaasa erinevad tagajärjed ning potentsiaalseid otsustamisel olulisi tegureid on võimalik prognoosida. Et aga nende teguritega arvestada, on vajalik teaduskorralduse õiguspoliitiliste otsuste tegemine teadlikult nende teguritega arvestades.

On selge, et kui finantseerimisotsusesse sisse kirjutada kaalutusõiguse kohaldamise õigus, tekib selles valdkonnas rohkem vaidlusi. Sellega tuleb ka arvestada ning läbi kaaluda otsustusprotsessi need kohad, mille vaidlustamise oht on suurem. Subjektiivsus on teaduse finantseerimisotsuste juures vajalik, seda kasutatakse paljudes riikides ning teaduse loomingulise alge tõttu on kaalutusõiguse kasutamine finantseerimisotsuste tegemisel peaaegu vältimatu. Kaalutusõiguse kasutamise vastu teaduse finantseerimisel ei ole vaja võidelda, sest teadus kaotaks pigem siis, kui kaalutusõigust teaduse finantseerimismeetmete juures ei kasutataks.

Suure tähelepanu finantseerimismeetmete rakendamisele on tõmmanud eelkõige asjaolu, et riigieelarve maht on kasvanud kiiremini kui teaduse finantseerimise osakaal selles. Ootused teadus- ja arendustegevusele on aga endiselt kõrgel. Seega on võitlus ressursside pärast võtnud eksistentsiaalsed mõõtmed. Lisaks ressursside nappusele on probleemiks ka sellise finantseerimismeetme puudumine, mis toetaks teadus- ja arendusasutust mõõnaperioodi korral (puhtalt olemuspõhine finantseerimine). Kõik kasutusel olevad meetmed on orienteeritud tulemuslikkusele ning pideva surve olukorras loominguline tegevus paratamatult omandab pragmaatilised mõõtmed, mille juures sõna „vaba” kaotab oma esialgse põhiseadusliku tähenduse.

Lisaks olemuspõhisele finantseerimisele puudub finantseerimismeetmete hulgas ka see meede, mis täiesti selgelt toetaks prioriteetseid valdkondi, seega selliseid valdkondi, mis kvaliteedilt on head, aga üleüldisesse tippu ei jõua, kuid mille edendamine on riiklikes huvides. Esialgu puudub isegi see nimekiri, mis siis on Eesti riigi jaoks prioriteetsed valdkonnad. Prioriteetseid valdkondi on ilmselgelt rohkem kui strateegias nimetatud 3 võtmevaldkonda. Pole kokkulepet ka selles osas, milliste valdkondade ülalpidamisest oleks väikeriigis mõttekas loobuda ning tuua *know-how* sisse välisriikidest. Need otsused tuleb teha, sest ressursse on vähe, teadus aga eeldab kriitilist massi nii teadlaste kui raha osas. Mida kauem viivitada, seda suurem on erinevus meie tippude ning välisriikide tippude finantseerimise vahel.

Nagu öeldud, ei saa sedalaadi otsustused tulla ühelt huvigrupilt. Sõlmida tuleb kokkulepe, vastasel korral on iga subjektiivse otsustuse juures võimalik kogu protsessi õigus kahtluse alla seada.

Käsitledes näitena sihtfinantseerimist, on näha kriitilised kohad, mis finantseerimisotsuste legitiimsust võivad mõjutada. Eelnevalt toodud erinevate tasandite kaasamine tundub selle analüüsi põhjal olevat vaid formaalne. Eelkõige puudutab see teaduspoliitika planeerimise võimalust ministeeriumi poolt: sellega lihtsalt ei ole õigusaktides arvestatud hirmus, et

teaduspoliitika planeerimine politiseerub (siinkohal on küsimus poliitilises kultuuris või selle puudumises, mitte niivõrd selles, et teaduspoliitika ei tohiks olla või ei peaks olema poliitika).

Et vältida otsuseid nende poolt, kes on ise kasusaajad, on mõistlik finantseerimistaotluste ekspertiis sisse tuua välisriikidest. Samas on välisekspertidel raske hinnata kohalikke olusid ning otsused ei pruugi just seetõttu olla vajalikul määral õiglust tagavad.

Teaduskompetentsi Nõukogu Eesti teadlastest koosnevas koosseisus, mis on sihtfinantseerimise puhul kandvas rollis, tuleb tasakaalu otsida valdkondlike, riiklike ja regionaalsete huvide vahel. Teaduskompetentsi Nõukogu liige kaasatakse selle valdkonna finantseerimise otsustamisesse, milles ta on pädev, aga paratamatult ka asjast kõige rohkem huvitatud. Neid, kes valdkonnas aktiivselt ei tegutse, ei ole mõtet otsustamisesse ekspertidena kaasata, sest neil puudub ekspertiisiks vajalik kvalifikatsioon. Seega on kaudne huvide konflikt otsustamisesse sisse kodeeritud ka siis, kui ei arutata sellist taotlust, mis otseselt otsustajale kasu tooks.

On loogiline, et valdkondadest, milles esitatakse rohkem finantseerimistaotlusi, on Teaduskompetentsi Nõukogus rohkem liikmeid. Samavõrra on loogiline, et kui esitatakse rohkem taotlusi, ka finantseeritakse rohkem. Kui finantseeritakse rohkem, on rohkem taotluse esitajaid. *Et cetera*. Kvaliteet toodab reeglina kvaliteeti. Seega loota, et Teaduskompetentsi Nõukogu on koht, kus toimub riiklike teaduspoliitiliste otsuste tegemine, on vale, see pole selle nõukogu ülesanne ja selle ülesande teostamise võimatus on kodeeritud Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamise alustesse.

Kes siis kujundab teaduspoliitiliselt sihtfinantseerimise otsused? Teaduskorralduse planeerimine on haridus- ja teadusministeeriumi pädevuses. Sihtfinantseerimise puhul on ministeeriumipoolne teaduskorraldus näiline. Kui finantseerimistaotlustele annab kuni nende teaduskorraldusliku otstarbekuseni välja hinnanguid Teaduskompetentsi Nõukogu, siis milline peaks olema see roll, mille võtab ministeerium. Kehtiva õigusliku regulatsiooni järgi puudub ministeeriumil võimalus otsuse tegemist mõjutada (vähemalt ei ole selleks aluseid sätestatud). Oleks äärmiselt negatiivse vastukajaga otsus saata finantseerimisotsus Teaduskompetentsi Nõukogusse tagasi, samas on ministril kohustus haldusakti kinnitamisega võtta vastutus selle ees, et otsus on langetatud olulisi asjaolusid arvestades ning põhjendatud huvivid kaaludes. Teaduskompetentsi Nõukogu vastutust määratletud ei ole. Seega otsuse eest ei vastuta see, kes on otsuse sisu määranud.

Teistes riikides on selline näilisus teaduse finantseerimisel lõpetatud sellega, et finantseerimisotsuste tegemine on antud ausalt ministeeriumist välja. Ministeeriumi

ülesandeks on välja töötada teaduspoliitika ning toetavate struktuuride, nõuandvate kogude ja agentuuride ülesanne on finantseerimisotsustega neid poliitilisi otsuseid toetada. See võiks olla ka Eesti teaduskorralduse tulevik. Kaalutlusõiguse rakendamine aga teaduse finantseerimise juures jääb ning peab tagama selle, et otsused vastaksid riiklikes strateegiates vähemalt teadlaste, poliitikute ja ametnike kokku lepitud arengusuundadele. Õiguslikud alused annavad vaid raamistiku kaalutlusõiguse kohaldamiseks ning sisuliste otsuste tegijatest sõltub, kas tulemus on õige ja õiglane.

Tsiteerides pisut modifitseeritult Mihkel Veidermad, kes juba 1997. aastal, kui haldusmenetluse seaduse vastuvõtmiseni oli jäänud 4 aastat, lausus Eesti Teadusfondi Nõukogus: „Teaduse finantseerimise otsused tuleb teha väga korrektselt. Meie otsustustel on (lisaks õiguslikule ja sotsiaalpoliitilisele) ka **eetiline aspekt**, need peavad olema **avalikud ja hästi põhjendatud**”¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Tsitaat Eesti Teadusfondi koduleheküljel <http://www.etf.ee/index.php?a=public&sub=eesti-tead>, 23.07.2007

Kasutatud kirjandus

Kasutatud kirjandus:

- 1) Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
- 2) Allik, J., Kuidas mõõta Eesti teadust, Horisont 2/2006.
- 3) Application process, Academy of Finland.

Kättesaadav:

http://www.aka.fi/modules/page/show_page.asp?id=F300AFAAC3E3471DB591DC75C5E565E4&tabletarget=data_1&menu_2_activeclicked=356D16327C584EA08CDE46DEFB329B8C&MENU_2_open=true&pid=E7BD84E3DCE34225A31B876B5A864701&layout=aka_eng_sisa, 23.07.2007;

- 4) Eesti Entsüklopeedia, 9. kd, Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1996.
- 5) Eesti Reformierakond, Isamaaliit ja Mõõdukad koalitsioonilepe 1999-2001. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=1118>, 23.07.2007;
- 6) Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna koalitsioonileping. Kättesaadav: http://www.valitsus.ee/failid/koalitsioonileping_2002.pdf, 23.07.2007;
- 7) Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=1307>, 23.07.2007;
- 8) Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996-1999, Teadus- ja Arendusnõukogu, Tallinn, 2000.
- 9) Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Kättesaadav <http://www.just.ee/>, 23.07.2007;
- 10) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002.
- 11) Engelbrecht, J., "TKN esimesed viis aastat", 08.08.2002. a Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Teaduskompetentsi Nõukogu seminar sihtfinantseerimise viie aasta tähistamiseks, kättesaadav Teaduskompetentsi Nõukogu aruande 2001 – 2003 V lisas.
- 12) Engelbrecht, J., National Strategies of Research in Smaller European Countries, 2002. Kättesaadav: <http://www.allea.org/pdf/8.pdf>, 23.07.2007;
- 13) Engelbrecht, J., Teadus ja teadused muutuvast ajas, Eesti teadusreform – plussid ja miinused, oktoobri 2001. a seminari materjalid, Tallinn, 2001.

- 14) Eurostat. Andmed riikide keskmiste kulutuste kohta teadus- ja arendustegevusele.
Kättesaadav:
http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021, 23.07.2007;
- 15) Kaarli, R., Laasberg, T., Eesti Teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996-1999, Tallinn, 2000.
- 16) Keskküla, A., Tagurpidi arvestused, Postimees, 22.05.2005.
- 17) Kristapsons, J., Martinson, H., Dageyte, I., Baltic r&d systems in transition, Experience and Future Prospects. Zinatne, Academic Publishers, Riia, 2003.
- 18) Laasberg, T., „Teaduse evalvatsioon Eestis 2000-2003”, Teaduse ning teadus- ja arendustegevuse finantseerimissüsteemi evalveerimine, Eesti Teaduste Akadeemia seminari materjalid 19.11.2003.
- 19) Leedu, Sinu partner teaduses ja eksperimentaaluuringutes, Leedu Haridus- ja Teadusministeerium.
Kättesaadav: www.smm.lt/smt/docs/technologijos/LT_your_partner.pdf, 23.07.2007;
- 20) Loomemajanduse arendamine Eesti – ettepanekud tulevikuks, Eesti Tulevikuuringute Instituut, Tallinn, 2005.
- 21) Luts, M., Sissejuhatus õigusfilosoofiasse, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 1997.
- 22) Läti teadus- ja arendustegevuse õiguslik ja administratiivne süsteem.
Kättesaadav: http://web2.izm.gov.lv/dokumenti/science/en/05_legislative/05_01.html, 23.07.2007;
- 23) Martinson, H., Ülevaade Eesti Teadusfondi tegevusest 1990-1996, Tallinn, 1996.
- 24) Martinson, H., The Reform of R&D System on Estonia. Estonian Science Foundation, Tallinn, 1995.
- 25) Maurer, H., Haldusõigus. Üldosa, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2004.
- 26) Merusk, K., Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 1997.
- 27) Merusk, K., Avalik- õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis, Juridica 1996, 4.
- 28) Merusk, K., Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 2. trükk, Avatud Eesti Fond, 1995.
- 29) Merusk, K., Koolmeister, I., Haldusõigus, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 1995.
- 30) Narits, R., Õiguse entsüklopeedia, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002.

- 31) Pikamäe. K., Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll, magistritöö. TÜ Õigusinstituut, 2003.
- 32) Riigieelarve seaduse seletuskiri 2007.
Kättesaadav Rahandusministeeriumi koduleheküljelt: <http://www.fin.ee>, 23.07.2007;
- 33) Soome teaduse ja tehnoloogia informatsioonivõrk.
Kättesaadav: <http://www.research.fi/en>, 23.07.2007;
- 34) Statistikaameti kodulehekülg.
Kättesaadav: <http://pub.stat.ee/>, 23.07.2007;
- 35) Teadus- ja Arendusnõukogu istungi protokoll 22.06.2005 nr 39.
Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/TAN22.06.2005_protokoll.pdf, 23.07.2007;
- 36) Teaduskompetentsi Nõukogu märgukiri 2006. aasta sihtfinantseerimise jaotuse juurde.
Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=4212>, 23.07.2007;
- 37) Teperik, D., /S&T. Eurobarometer/ Magazine on European Research. Idaeurooplased on teadushimulised, Horisont, 1/2006 jaanuar.
- 38) Tiits, M., Kaarli, R., Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000-2001, Tallinn, 2001.
- 39) Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T., Kaarli, R., Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated. Teadus- ja arendustegevuse ja innovatsioonipoliitika ülevaade, Tallinn, 2003.
- 40) Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn, 2005.
- 41) Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007.
Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=1374>, 23.07.2007;
- 42) Ülevaade „Teadustegevus Soomes, Soome Haridus- ja Teadusministeerium.
Kättesaadav: <http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tiedepoliitikka/?lang=en>, 23.07.2007;

Normatiivmaterjal:

- 43) „Act on support of research and development from public funds and on amendment to some related acts”. (R&D support act), Tšehhi parlamendi seadus 14.03.2002, 130/2002 Coll.

Kättesaadav:

http://www.msmt.cz/Files/VedaAVyzkum/Legislativa/Act130_2002.htm, 23.07.2007;

- 44) Alkoholi -, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. Vastu võetud Riigikogu 04.12.2002.a seadusega, RT I 2003, 2, 17.
- 45) Ametikohtade loetelu, kus töötamisel antakse pikendatud puhkust, ja puhkuse kestus. Vabariigi Valitsuse 20.11.2001. a määrus nr 353, RT I 2001, 92, 558.
- 46) Andmeesitaja nõusolekuta tema identifitseerimist võimaldavate andmete teadusuuringuteks edastamise korra kinnitamine. Vabariigi Valitsuse 23.12.1997.a määrus nr 253, RT I 1998, 1, 1.
- 47) Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015, Riigikogu 08.11.2006 otsus, RT I, 2006, 52, 386.
- 48) Eesti Majanduskasvu ja Tööhõive Tegevuskava 2005-2007, Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 13.10.2005.a.
- 49) Eesti Vabariigi haridusseadus, vastu võetud Riigikogu 23.03.1992.a seadusega, RT 1992, 12, 192.
- 50) Eesti Vabariigi Põhiseadus, vastu võetud rahvahääletusel 28.06.1992.a, RT I 1992, 26, 349; 2003, 64, 429.
- 51) Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007-2013 „Teadmistepõhine Eesti”, heaks kiidetud Riigikogu 07.02.2007. a otsusega, RT I, 2007, 16, 78.
- 52) Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002 – 2006 „Teadmistepõhine Eesti”, heaks kiidetud Riigikogu 06.12.2001.a otsusega, RT I 2001, 97, 606.
- 53) Haldusmenetluse seadus. Vastu võetud Riigikogu 06.06.2001.a seadusega. RT I 2001, 58, 354; 2005, 39, 308.
- 54) Finland – Constitution, vastu võetud 11.06.1999.
Kättesaadav: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fi000000.html>, 23.07.2007;
- 55) France – Constitution. Vastu võetud 28.09.1958.
Kättesaadav: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fr000000.html>, 23.07.2007;
- 56) Kõrghariduse hindamise nõukogu moodustamise kord ja töökord, Vabariigi Valitsuse 05.09.2003. a määrus nr 229, RT I 2003, 61, 402; 2007, 8, 43.
- 57) Ministeeriumide määramine, kelle valitsemisalas on riigi teadus- ja arendusasutused, Vabariigi Valitsuse määrus 09.09.1997 nr 169, RT I 1997, 69, 1119; 2003, 22, 130.

- 58) Rahandusministri 29. jaanuari 1998. a määruse nr 7 „Riigieelarvest finantseeritavate riiklike programmide koostamise korra kinnitamine” kehtetuks tunnistamine, rahandusministri 23.04.2004. a määrus nr 96, RTL, 2004, 50, 876.
- 59) Slovenia – Constitution. Vastu võetud 25.07.2000, Official Gazette RS, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 and 68/06.
Kättesaadav: <http://www.concourt.am/wwconst/constit/consts2l.htm>
- 60) Spain – Constitution. Vastu võetud 29.12.1978.
Kättesaadav: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/si00000.html>, 23.07.2007;
- 61) „Säästev Eesti 21”, Riigikogu 14.09.2005.a otsus, RT I 2005, 50, 396.
- 62) Söödaseadus, vastu võetud 23. 01. 2002. a seadusega, RT I 2002, 18, 97.
- 63) Sweden – Constitution. Vastu võetud 01.01.1975.
Kättesaadav: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sw00000.html>, 23.07.2007;
- 64) Puhkuseseadus, vastu võetud Riigikogu 04.04.2001.a seadusega, RT I 2001, 42, 233.
- 65) Riigi teaduspreemiate põhimääruse kinnitamine, Vabariigi Valitsuse määrus 09.02.1999 nr 51, RT I 1999, 15, 233; 2004, 82, 555.
- 66) Rules on the Co- financing of Basic, Applied and Postdoctoral Research Projects, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 12-363/2005, vastu võetud 10.02.2005.
Kättesaadav: <http://www.arrs.gov.si/en/progproj/rproj/akti/prav-tapl-proj-maj05.asp>, 23.07.2007;
- 67) Teadmistepõhine Eesti, Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002 – 2006, vastu võetud Riigikogu 06.12.2001 otsusega, RT I 2001, 97, 606.
- 68) Teadus- ja arendusasutuste baasfinantseerimise määramise tingimused ja kord, haridus- ja teadusministri 21. 03. 2005. a määrus nr 11, RTL 2005, 34, 483.
- 69) Teadus- ja arendusasutuste teadusteamade sihtfinantseerimise tingimused ja kord, haridusministri 09.04.2002.a määrus nr 31, RTL 2002, 50, 710; 2005, 98, 1469.
- 70) Teadus- ja Arendusnõukogu põhimäärus, Vabariigi Valitsuse määrus 22.09.2005 nr 247. RT I 2005, 52, 415.
- 71) Teadus- ja arendustegevuse evalveerimise tingimused ja kord, Vabariigi Valitsuse määrus 30.07.2004 nr 259, RT I 2004, 60, 428.
- 72) Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus, vastu võetud Riigikogu 26.03.1997. a seadusega, RT I 1997, 30, 471; 2004, 89, 615.

- 73) Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse ja õppetoetuste ning õppelaenu seaduse muutmise seadus, vastu võetud Riigikogu 16.12.2004 seadusega, RT I 2004, 89, 615.
- 74) Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamise kord ja töökord, Vabariigi Valitsuse määrus 11.12.2001 nr 392, RT I 2001, 97, 615, 2005, 43, 365.
- 75) Teaduskompetentsi Nõukogu moodustamine ja koosseisu kinnitamine, Vabariigi Valitsuse 30.10.2003.a korraldus nr 700-k, RTL 2003, 115, 1833.
- 76) Teaduskorralduse seadus, vastu võetud Riigikogu 15.12.1994.a seadusega, RT I 1995, 5, 42.
- 77) Teadusraamatukogude ühtse komplekteerimiskava koostamise põhimõtted ja teadusraamatukogude teadusinformatsiooni ning arhiivraamatukogude rahvusteavikute hankimise finantseerimise taotlemise, taotluste läbivaatamise ning finantseerimise otsustamise kord, haridus- ja teadusministri 29.03.2004. a määrus nr 19, RTL 2004, 35, 577.
- 78) Teadustöös kasutatava väetiseregistris registreerimata väetise sisseveoks loa saamiseks esitatava taotluse vorm, esitatavate dokumentide loetelu ja taotluse menetlemise kord, põllumajandusministri 14.08.2003.a määrus nr 83, RTL 2003, 95, 1426.
- 79) Teadustöös, sealhulgas katsete tegemisel kasutatavate erisöödamaterjalide, söödalisandite ja neid sisaldavate eelsegude ning segasöötade sisseveo- ja kasutamise nõuded ning sisseveoks kirjaliku nõusoleku saamiseks esitatava taotluse menetlemise kord, põllumajandusministri 15.10.2003.a määrus nr 99, RTL 2003, 110, 1741.
- 80) Tsiviilkohtumenetluse seadustik, vastu võetud Riigikogu 20.04.2005. a seadusega, RT I 2005, 26, 197; 2006, 7, 42.
- 81) Vabariigi Valitsuse seadus, vastu võetud Riigikogu 13.12.1995. a seadusega, RT I 1995, 94, 1628; 2005, 33, 244.
- 82) Valitsuse tegevuse põhieesmärkide kinnitamine 1997. ja 1998. aastaks, Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997. a korraldus nr 464-k, RT I, 20.06.1997, 46, 766.
- 83) Ülikooli ja rakenduskõrgkooli ning nende õppekavade akrediteerimise kord ja akrediteerimisel esitatavad nõuded, Vabariigi Valitsuse 23.10.2003. a määrus nr 265, RT I 2003, 67, 459.
- 84) Ülikooliseadus, vastu võetud Riigikogu 12.01.1995.a seadusega, RT I 1995, 12, 119; 2006, 49, 369.

Kohtulahendid:

- 85) Riigikohtu Kriminaalkolleegiumi otsus 26.08.1997, RT III 1997, 28, 285.
- 86) Riigikohtu halduskolleegiumi 17.03.2003.a otsus nr 3-3-1-11-03.
- 87) Riigikohtu halduskolleegiumi 17.03.2003.a otsus nr 3-3-1-11-03.
- 88) Riigikohtu halduskolleegiumi 10.03.2005.a otsus nr 3-3-1-77-04.
- 89) Riigikohtu halduskolleegiumi 06.11.2002.a otsus nr 3-3-1-62-02.
- 90) Riigikohtu halduskolleegiumi 10.06.2003.a otsus nr 3-3-1-38-03.
- 91) Riigikohtu halduskolleegiumi 03.05.2004.a kohtumäärus nr 3-3-1-18-04.

Summary

Research and development and administrative discretion by funding it

Past five years has involved two massive strategies in research and development area – “Knowledge-based Estonia” Estonian research and development strategy 2002–2006 and Knowledge-based Estonia 2007-2013” Estonian research and development and innovation strategy. In those strategies, a future Estonia is seen as a knowledge-based society, which highly values research and development. An important part of strategies is related to funds. This master’s thesis is to be an introduction and a discussion of Estonian research and development legislation, especially funding legislation. Research and development shall be financed from the state budget in the form of targeted financing, base-lined funding, national research and development programs, research grants and development grants. The main issue is administrative discretion and how does it affect decisions regarding funding in research and development. This disquisition consists of eight hypotheses and giving causes to those answers.

1. Research and development is related to creative activities. It is not possible to value creativeness with traditional methods. Creativeness is not confinable.

The first two propositions gained a footing. Research is an independent creative activity, directed to improvement in the quality of life, and founts of creativeness, skills and talent. Every creative effort is not always research. However, research is always creation.

The Constitution of Estonia enacts with unique comprehensiveness of the freedom of research and the autonomy of a research and development institutions. In accordance with the constitution research has same rights as art. There are similarities in valuing research and development and art-assessments, evaluation of creativeness is definitely complicated and it has subjective ingredients.

The third proposition turned out to be unfounded. The academic freedom of research is not absolute and has limits regarding intellectual property rights, self-determination rights and immunity of private life and basically all constitutional civil rights. The academic freedom of research is acceptable only if it respects the civil rights of other persons.

2. The autonomy of a research and development institutions does not have limits because it has constitutional guarantees.

The constitution admits on same bases the autonomy of universities and the autonomy of a research and development institutions. That means there is no reason to prefer one to another. However, the argumentation proves the baseless of the third sentence. In public law an agency of a legal person has an academic freedom, otherwise this agency is not a research and development institution, but self-determination rights on this agency is encased with universities right to choose a structure. Also the autonomy of a local government agency is extremely doubtful. Those agencies have no self-determination rights and they depend completely on local government needs.

3. The registration of research and development institutions does not give enough guarantees that rely on registrations that could define an essential research and development institutions. This makes difficult to specify the concerned institutions that have interest against legal and finance decisions.

This proposition gained a footing. It is possible to identify two types of research and development institutions:

- Institutions which are essential research and development institutions and therefore registered in Estonian Research Information System;
- Institutions which are registered and mostly because of that carry a title “research and development institution”.

It is possible to change the registration on Estonian Research Information System by requiring international evaluation of applicants. But there is also a problem: evaluation can apply only on research and development institutions. Can research activities perform only in research and development institution? Important is to clarify, what are the reasons why so many persons apply for registration – who applies, why they do that, what are the benefit of registration. Only by finding out, what are the reasons for applying the measures to influence behavior of applicants can be implemented. .

4. Regulations of research and development are first of all the amount of norms that supplement each other and after that hierarchy of norms.

If reckon on principle “law is law” are norms in laws, including in constitution equal bounding and completing each other.

If it is taken for granted that all norms should be in hierarchy is constitution frame for other norms, including for Organization of Research and Development Act. It seems that Organization of Research and Development Acts structure supports the second opinion.

5. Level (ministry, minister or government) of research and development organizing acts is not always worked through enough.

Main body on regulating research and development is Government. Treatments of coalitions and also government have quite short life expectancy the role of strategies, public servants and experts is about to increase. In research and development area most of the ministries have some assignments.

Should the regulating act be ministers' or governments' act? This is often a question of opportunity, but not only of that. It seems legitimate when government regulates some issue it has also an aspect of sharing responsibility, there is connection between parties in parliament and presumably is also support of state budget. But in the same time this procedure is time-consuming and labour-intensive. Important issues could be undetectable. It would be more flexible if minister issues some acts, it is more facile to change and modernize, but at the same time less legitimate.

In evaluation regulation using this level is questionable. It creates situation where government admits a basic procedure but the final decision maker is minister.

6. The funding of research and development is sufficient to achieve the goals of research which are directed on constitution.

Resources are always inefficient. So this valuation – enough or not – is of course very subjective. There is no way to calculate flat rate of funding, it is not a mathematical sum. In this section general state budget-policy; political priorities and funding trends on different years are decisive. The funding of private sector is to increase, but there are some problems with motivating the enterprises. Estonian state could not finance every single area of research and development, so there have to be some priorities. Today there is a lack of strong measures which support state priorities. Estonian state budget is too small to compete with most European countries. Gross domestic expenditure on research and development in Estonia is 0,9%; in Sweden and in Finland it is over 3%. Estonia has also much smaller gross domestic expenditure. In funding research and development the lag accumulates. So even if the expenditures to research and development has grown every year there is no prioritization of this area in Estonian state budget.

7. The basis of making research and development funding decisions are indistinct.

To realize the circumstances it is important to notice that in 1991 the basic argumentations of funding decisions based on traditions. At the same time there were attempts to return to a fair and rightful decisions without relevant legal regulations.. Legally regulated funding procedure has functioned since 1997. .

Important measures in research and development funding are base-line funding and targeted funding. Considerable difference between base-line funding and targeted funding lays on regarding the administrative discretion: in terms of base-line funding the administrative discretion is not notably significant. Targeted financing has important role to Scientific Competence Council that makes proposals concerning the opening, amendment and termination of targeted financing of research themes at research and development institutions. The targeted financing of all spheres shall be continued on the basis of the Scientific Competence Council's assessment of the results of the work performed. The assessment come from objective and subjective circumstances and needs also administrative discretion.

Base-line funding and targeted funding are based on ministers legal acts. In targeted financing there are some questions on how the decisions will be made, who decides what and on what ground.

8. The implementation of administrative discretion is leaded to unfair decisions in research and development funding.

Administrative discretion is administrations right to evaluate the situation and make an adequate decision. Administrative discretion assumes giving good reasons by using it. Because of researches' creative nature the administrative discretion seems to be inevitable when valuing research and development activities.

Legal regulations admit clearly: only administration can use discretion. So even in essence has main role the Scientific Competence Council, formally can administrative discretion use only minister and ministry.

In this magister thesis there are analyzed targeted financing. The minister of Education and Research organizes the financing of research and development institutions.

Every development in economic and in research field needs financing. The government compiles and presents to parliament state budget, so it is important to find middle ground between different interests.

Every subjective decision assumes independence of experts. The ideal expert should be independent both institutionally and apolitically. Unfortunately total independence is not achievable. An expert's opinion requires tight bond with active research, however the final decisions must be pursuant to general state policy.

To define the influence of different levels of decision-makers the following aspects apply:

1. Politicians (parliament, government, minister)

- + The acts of parliament are most legitimate acts.
- + Decisions are well negotiated between different parties and between different political levels.
- + It is easier to get state budget financing.
- Governments change too often to create a stable environment, research needs more time to get some outcomes.
- Research and development funding is not a priority when compiling the state budget (this field is not attractive to electors).
- Decision- makers are mostly not involved with research and development in practical level.

2. Public servants

- + Working-period is longer as politicians', therefore it creates more stable working-environment and long-term goals.
- + There is no direct connection with elections and with –promises given during elections.
- + Public servants do not represent research and development institutions and therefore see the big picture while making the decisions.
- It's not clear, how public servants can step in to funding decisions and on what ground (if at all) they can ordain the content of decisions.
- Bureaucratic procedure takes too many time to be flexible (coordinating, working groups, different interests groups).
- Politicians can change public servants decisions.
- Public servants aren't as a rule active scientist.

3. Experts

- + Have every day connection with research and development.
- + As a rule "the best of the best".
- + Accepted by scientists.

- Have membership of research and development institutions, hence may have some personal interests.
- Are mostly interested in particular field of research and development and not in general research politics.
- Often too busy to properly delve into decision-making process.

If decisions come from a body inside the ministry, there are always doubts about fairness and legitimates of those decisions. Slovenia, Finland and Ireland have a special independent institution for research and development decisions. Maybe we should also consider restructuring the funding system and create a massive body of experts outside the ministry. It would probably improve the independence of decisions.

At the same time it debilitates legitimate of decisions because the body of experts have no right to admit legal regulations and those decisions have less legal power.

At the moment the Scientific Competence Council has all means for decision-making; it is only the final verdict, what should be an act of minister. At the same time the responsibility of Scientific Competence Council it is not stated. The main responsibility is taken by minister who must represent state in court if the decision is appealed.

Is administrative discretion in research and development funding decisions, is not a black or white question. Administrative discretion has been used in many countries as a successful measure in decision-making procedure. So it is possible managing well with this instrument.

There is a number of factors witch influence interested groups reaction by funding-decisions, but to tell, that those circumstances are leading to unfair decisions in research and development funding, is obviously not true. There are some problems by funding and there will always exist some applicants who are not pleased with decisions, but in large scale the system works.