

SELETUSKIRI

Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse alusel kehtestatud haridus- ja teadusministri määruste muutmise eelnõu juurde

I. SISSEJUHATUS

Määrust muudetakse perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 14 ja § 15 lõike 2 alusel.

Määruste muutmise eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi õiguskonkord jurist Anastassia Vrabi (anastassia.vrabi@hm.ee, 735 0230). Eelnõu ettevalmistamisel on lähtunud rakendusüksuse ettepanekutest.

II. EELNÕU SISU

Eelnõuga muudetakse järgmisi haridus- ja teadusministri määrusi:

- Haridus- ja teadusministri 8. aprilli 2015. a määrus nr 18 „Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks“;
- Haridus- ja teadusministri 8. aprilli 2015. a määrus nr 17 „Institutsionaalne arendusprogramm teadus- ja arendusasutustele ja kõrgkoolidele“;
- Haridus- ja teadusministri 1. juuli 2016. a määrus nr 47 „Teaduse populariseerimise alategevuse „Teeme+“ toetuse andmise tingimused ja kord“;
- Haridus- ja teadusministri 24. juuli 2015. a määrus nr 32 „Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine teekaardi alusel“.

Määruste muudatuste sõnastamisel võeti arvesse rakendusüksuse ettepanekuid ja kogemusi, mis tekkisid taotlusvoorude läbiviimise, taotluste menetlemise ja hindamise ning määruste rakendamise käigus. Muudatused on pigem tehnilist laadi ja nende eesmärgiks on sätete täpsustamine arusaamatuste vältimiseks ning järgmiste taotlusvoorude parem korraldus. Muudatused ei mõjuta meetme ja toetuse andmise tingimuste sisulisi eesmärke.

Haridus- ja teadusministri 8. aprilli 2015. a määrus nr 18 „Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks

Punktiga 1 muudetakse § 21 lõigete 2 ja 3 sõnastust. Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse selgemalt eelarve muutmise tegevuste lõikes. Kui toetuse saaja muudab eelarvet tegevuste lõikes, tuleb muudatusi arvestada kumulatiivselt. Lõikes 2 on täpsustatud, et kui toetuse saaja soovib muuta eelarvet kumulatiivselt kuni 10%, siis võib ta seda teha ilma taotluse rahuldamise otsuse muutmise avaldust esitamata. Lõikes 3 on täpsustatud, et eelarve muutmisel kumulatiivselt üle 10% tuleb muuta taotluse rahuldamise otsust. Sellega välditakse olukorda, kus tegevuste kehtiv eelarve väikeste sagedaste muudatustega on ühel hetkel muutunud kokkuvõttes enam kui 10%. Muudatusi kumuleeritakse alates viimati tehtud otsuse muudatusest. Näiteks, kui tehakse muudatus 8% ulatuses (otsust ei muudeta) ning pärast veel 4% ulatuses, siis tuleb teha otsuse muudatus. Kui seejärel tehakse veel muudatus 5% ulatuses, otsuse muudatust ei ole vaja. Järgmine otsuse muudatus tuleb teha siis, kui 5%-le järgnev muudatus on üle 5%.

Punktiga 2 muudetakse § 24 lõiget 6. Muudatuse eesmärgiks on rakendatavate meetmete lõikes maksetaotluse menetlemise aja ühtlustamine, samuti pikema menetlusaja võimaldamine hangete kontrollimise kvaliteedi tagamiseks, kuna investeringuprojektide hangete kontrollimine on ajamahukas ja keeruline. Ka Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi *ühendmäärus*) § 12 lõige 1 lubab menetleda maksetaotlusi kuni 90 kalendripäeva.

Punktiga 3 muudetakse § 27 punkt 4. Eesmärgiks on vähendada taotluste menetlemise aega sh otsuse koostamiseks ja kooskõlastamiseks kuluvat aega. Vastavalt perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 8 lõikele 2 on rakendusüksuse ülesandeks menetleda taotlusi ja otsustada, kas taotlus rahuldada või mitte. Rakendusüksus on riigi täitevvõimu ülesande täitja, millele on antud pädevus teha haldusmenetluse seaduse tähenduses üksikotsuseid ning haldusorganina peab ta järgima ülesannete täitmisel kohalduvaid õigusnorme ja õiguse üldpõhimõtteid. Kuna rakendusüksus vormistab taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsused lähtuvalt õiguse üldpõhimõtetest ning projektide hindamiskomisjoni ettepanekust ja investeeringute kavast, siis otsuste eelnev kooskõlastamine kõikidel juhtudel on mittevajalik. Kooskõlastamine toob kaasa ebamõistliku halduskoormuse ning otsuste menetlemise aja pikeneda. Sellest tulenevalt on vaja rakendusasutusega kooskõlastada ainult need otsused, mis puudutavad taotluse muutmist Vabariigi Valitsuse 21. augusti 2014. a määruse nr 133 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste kehtestamiseks” (edaspidi *taotluste menetlemise määrus*) § 10 lõike 2 punktides 1-3 nimetatud juhtudel ehk siis, kui muudetakse:

- toetatavat tegevust või selle ulatust või jäetakse tegevus ära või lisatakse täiendav tegevus;
- toetatava tegevusega saavutatavat väljundinäitajat või selle sihttasest;
- projekti tulemusnäitaja sihttasest.

Haridus- ja teadusministri 8. aprilli 2015. a määrus nr 17 „Institutsionaalne arendusprogramm teadus- ja arendusasutustele ja kõrgkoolidele“

Punktiga 1 täpsustatakse § 6 lõiget 4. Lõike mõte seisneb selles, et doktorikoolide tegevusi peavad ülikoolid üldiselt tegema koostöös, pakkudes valdkondlikku mitmekesisust ja tagades doktorikoolide tegevustele juurdepääsu kõigile vastava valdkonna doktorantidele. Senine sõnastus piiras ülikooli tegemast täiendavalt oma ülikooli sisesid tegevusi doktoriõppe kvaliteedi ja efektiivsuse suurendamiseks. Doktoriõppe kvaliteedi ja efektiivsuse suurendamisega seotud tegevused saavad olla ellu viidud ühe ülikooli siseselt ja ülikoolisisesetele sihtgruppidele suunatuna. Ka doktorikoolide raames on võimalik teha tegevusi, millesse ei ole otseselt kaasatud teisi partnereid.

Punktiga 2 täpsustatakse § 24 lõiget 2 ning sätestatakse selgemalt eelarve muutmise tegevuste lõikes. Kui toetuse saaja muudab eelarvet tegevuste lõikes, tuleb muudatusi arvestada kumulatiivselt. Kui soovitakse muuta kehtivat eelarvet kumulatiivselt üle 10%, siis tuleb muuta taotluse rahuldamise otsust. Sellega välditakse olukorda, kus tegevuste eelarve väikeste sagedaste muudatustega on ühel hetkel muutunud kokkuvõttes enam kui 10%. Muudatusi kumuleeritakse alates viimati tehtud otsuse muudatusest. Näiteks, kui tehakse muudatus 8% ulatuses (otsust ei muudeta) ning pärast veel 4% ulatuses, siis tuleb teha otsuse muudatus. Kui seejärel tehakse veel muudatus 5% ulatuses, otsuse muudatust ei ole vaja. Järgmine otsuse muudatus tuleb teha siis, kui 5%-le järgnev muudatus on üle 5%.

Punktiga 3 muudetakse § 26 lõiget 7 eesmärgiga ühtlustada rakendatavate meetmete lõikes maksetaotluse menetlemise aega, samuti võimaldada pikema menetlusaja hangete kontrollimise kvaliteedi tagamiseks, kuna investeeringuprojektide hangete kontrollimine on ajamahukas ja keeruline. Ühtlustamine on oluline ka seetõttu, et toetuse saajad rakendavad erinevaid meetmeid, kus maksetaotluse menetlemise aeg on erinev.

Haridus- ja teadusministri 1. juuli 2016. a määrus nr 47 „Teaduse populariseerimise alategevuse „Teeme+” toetuse andmise tingimused ja kord“ muutmine

Punktiga 1 muudetakse § 21 lõiget 5. Muudatuse eesmärgiks on ära kaotada lõike 3 punkti 3 ja lõike 5 vastuolu ja ühtlustada taotluse rahuldamise otsuse muutmise põhimõtted kui muutub eelarve. Kehtivas määruse § 21 lõike 3 punktis 3 on kirjas, et lisaks taotluste menetlemise määruse § 10 lõikes 2 loetletud juhtudele on toetuse saaja kohustatud taotlema rakendusüksuselt taotluse rahuldamise otsuse muutmist juhul, kui toetuse saaja soovib muuta projekti eelarvet rohkem kui 10% kinnitatud eelarve mahust eelarveaasta jooksul, ning lõikes 5 on öeldud, et toetuse saaja võib taotluse rahuldamise otsuse muutmist taotlemata muuta ühe tegevusrea summat kuni 10% kalendriaasta jooksul. Muudetud sõnastuse kohaselt võib toetuse saaja muuta projekti eelarvet taotluse rahuldamise otsuse muutmist taotlemata kuni 10% kinnitatud eelarve mahust eelarveaasta jooksul.

Punktiga 2 muudetakse § 23 lõiget 3 eesmärgiga vähendada toetuse saaja maksetaotluse koostamise ja esitamise ning rakendusüksuse maksetaotluse menetlemisega seotud halduskoormust ning võimaldatakse esitada maksetaotlusi kord kuue kuu tagant (kehtivas määruse versioonis on kord kvartalis). Kuna määruse § 6 lõike 1 punktis 1 nimetatud tegevuse projektide raames võivad toimuda üritused üks kord aastas, siis ei pruugi olla toetuse saajatel sellise sagedusega maksetaotluste esitamiseks tehtud kulused ning nelja maksetaotluse esitamine aastas on ebaotstarbekas, silmas pidades maksetaotlusega esitatavate kulude mahtu ja koosseisu. Lisaks on sättes täpsustatud, et maksetaotlused tuleb esitada ainult registri (e-toetus) kaudu ja muus vormis vaid juhul, kui register ei tööta ja esitamisega on kiire ning esitamise tõrge ei ole lühiajaline.

Haridus- ja teadusministri 24. juuli 2015. a määrus nr 32 „Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine teekaardi alusel“

Punktiga 1 § 7 lõike 3 punktis 1 kustutakse sõnastus „erisoodustusena käsitletav kulu“ ning jäetakse sõnastus „erisoodustuselt tasutav maks“. Muudatuse eesmärgiks on võimaldada koolituste korraldamisel ka oma asutuste töötajatele toitlustuse pakkumist. Määruse alusel on abikõlblikud kasutajate koolituste korraldamisega seotud kulud (§ 7 lg 1 p 9) sh väljastpoolt toetuse saaja asutust osalejate toitlustuskulu, mis tähendab, et võrdselt ei ole koheldud toetuse saaja töötajaid ja väljastpoolt toetuse saaja asutust koolitustel osalejaid (koolitusel osalejatest saab toitlustada ainult väljastpoolt toetuse saaja asutust osalevaid töötajaid).

Punktiga 2 muudetakse § 8 lõiget 2 ning täpsustatakse, et juhul, kui investeerimisettepaneku esitamise hetkel prognoositakse majandustegevuse suurt mahtu ja riigiabi raamistikus sätestatud taristu majandustegevuse mahu ületamist, siis ei tohi taotleja alustada projektiga seotud tegevusi ega võtta kohustusi nimetatud tegevuste elluviimiseks enne investeerimisettepaneku esitamist rakendusüksusele. Rakendusüksuselt saadud info kohaselt on investeerimisettepaneku hindamine, taotluse esitamine ja selle vastavaks tunnistamine ning taotluse rahuldamise otsuse tegemine on olnud ajamahukas (kuni 6 kuud). Ettepanekus toodud ajakava alusel on toetuse taotleja planeerinud alustada projekti tegevuste elluviimist investeerimisettepaneku esitamisest. Samuti on taotluse esitaja vastavalt esitatud investeerimisettepanekule teinud tegevusi ka peale ettepaneku esitamist, mistõttu on asjakohane arvestada taotluse esitamise ajana esialgse investeerimisettepaneku esitamist. Ergutava mõju nõude täitmine võib osutada oluliseks siis, kui toetuse abil soetatud teadusuuringute taristu osaleb majandustegevusega ning selle maht mõnel projekti kalendriaastal ületab 20% projekti teadusuuringute taristu kogu aastast kasutamise mahust. Nimetatud juhul rakenduvad riigiabi reeglid sh ergutava mõju nõue.

Punktiga 3 täpsustatakse § 11 lõike 3 punkti 4, millega tehakse taotlejale arusaadavamaks, et teenuse eest võetav tasu majandustegevuses peab vastama turuhindadele. Teadusasutused tegelevad nii majandustegevuse kui ka mittemajandustegevusega, kasutades samu sisendeid. Juhul kui teadusasutus tegeleb majandustegevusega, peab see toimuma tavalistel turutingimustel vastavalt Euroopa Komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 (üldine grupierandi määrus) artikli 26 punktile 3 peab taristu toimimise või kasutamise eest võetav tasu vastama turuhindadele. Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistikus (2014/C 198/01) on mõiste „turutingimused“ defineeritud järgmiselt: pooltevahelise tehingu tingimused ei erine nendest, mis oleksid kehtinud sõltumatute ettevõtjate vahel, ja puudub salajane kokkulepe. Iga tehingut, mis toimub avatud, läbipaistva ja mittediskrimineeriva korra kohaselt, loetakse vastavaks turutingimuste põhimõttele. Lisaks on uues sõnastuses täpsemalt selgitatud, et turuhinna puudumisel osutab teadusasutus või teadusuuringute taristu oma teadusuuringute teenust või teeb lepingulisi teadusuuringuid hinnaga, mis kajastab teenuse kogukulusid ja tavaliselt sisaldab marginaali, mis on kehtestatud sellise teenuse puhul kõnealuses sektoris ettevõtjate poolt tavapäraselt kohaldatavate marginaalide alusel, või lepitakse kokku turutingimustel peetud läbirääkimistel, kusjuures teadusasutus või teadusuuringute taristu kui teenuse osutaja peab läbirääkimisi lepingu sõlmimise hetkel maksimaalse ja vähemalt tema piirkulusid katva majandusliku kasu saamiseks.

Punktiga 4 muudetakse § 22 lõike 2 punkti 4, millega ühtlustatakse tegevuste „Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine teekaardi alusel“ ja „Institutsionaalne arendusprogramm teadus- ja arendusasutustele ja kõrgkoolidele“ rakendamise põhimõtteid. Nimetatud määrustes on infrastruktuuri kasutuse üldise aastase mahu mõisted erinevad (kas rahaline maht või ajaline maht), kuid tegelikult baseeruvad mõlemad Euroopa Komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 (üldine grupierandi määrus) preambula punktil 49 ja artiklil 26, mis tähendab, et selguse huvides peaks kasutama mõlema meetme puhul sama lähenemist. Euroopa Komisjoni tõlgendus "üldisele aastasele mahule" on taristu kasutusaeg (toetuse abil soetatud taristu kasutusaeg majandustegevuseks või mittemajandustegevuseks). Tuleb juhtida tähelepanu sellele, et sama tõlgendus on kasutusel tegevuses „Institutsionaalne arendusprogramm teadus- ja arendusasutustele ja kõrgkoolidele“, mistõttu on põhjendatud kasutada seda ka tegevuse „Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine teekaardi alusel“ puhul.

Punktiga 5 täpsustatakse § 25 lõiget 2 ning sätestatakse selgemalt eelarve muutmist tegevuste lõikes. Kui toetuse saaja muudab eelarvet tegevuste lõikes, arvestatakse muudatusi kumulatiivselt. Kui soovitakse muuta kehtivat eelarvet kumulatiivselt üle 10%, siis taotleb toetuse saaja taotluse rahuldamise otsuse muutmist. Sellega välditakse olukorda, kus tegevuste eelarve väikeste sagedaste muudatustega on ühel hetkel muutunud kokkuvõttes enam kui 10%. „Kumulatiivselt“ tähendab alates viimasest otsusega kinnitatud muudatusest. Näiteks kui tehakse muudatus 8% ulatuses ning pärast veel 4% ulatuses, siis tuleb teha otsuse muudatus. Kui seejärel tehakse veel muudatus 5% ulatuses, siis otsuse muudatust ei ole vaja. Järgmine otsuse muudatus tuleb teha siis, kui 5%-le järgnev muudatus on üle 5%.

Punktiga 6 muudetakse § 27 lõiget 3. Lõikes 3 uue sõnastuse kohaselt kui toetuse saaja ei ole riigiasutus, esitab ta maksetaotluse vähemalt kord kuue kuu tagant. Muudatuse eesmärk on vähendada toetuse saaja maksetaotluse koostamise ja esitamise ning rakendusüksuse maksetaotluse menetlemisega seotud halduskoormust. Kuna projektide raames on põhilised tegevused suuremahulised hanked (soetused aastas 1-2 korda) ning tööjõukulud (mis on kuude lõikes samad), siis on nelja (4) maksetaotluse esitamine aastas ebaotstarbekas, silmas pidades maksetaotlusega esitatavate kulude mahtu ja koosseisu. Lisaks on sättes täpsustatud, et maksetaotlused tuleb esitada ainult registri (e-toetus) kaudu ja muus vormis vaid juhul, kui register ei tööta ja esitamisega on kiire ning esitamise tõrge ei ole lühiajaline.

Punktiga 7 muudetakse § 27 lõiget 6. Muutmise eesmärk ning maksetaotluse menetlemise aja pikendamine on rakendatavate meetmete lõikes maksetaotluse menetlemise aja ühtlustamine, samuti pikema menetlusaja võimaldamine hangete kontrollimise kvaliteedi tagamiseks, kuna investeringuprojektide hangete kontrollimine on ajamahukas ja keeruline. Ühtlustamine on oluline ka seetõttu, et toetuse saajad rakendavad erinevaid meetmeid, kus maksetaotluse menetlemise aeg on erinev. Ka ühendmääruse § 12 lõige 1 lubab menetleda maksetaotlusi kuni 90 kalendripäeva.

Punktiga 8 muudetakse § 28 lõike 1 punktid 5 ja 6. Punkti 5 muudatusega tehakse sõnastus toetuse saajale arusaadavamaks, et teenuse eest võetav tasu majandustegevuses peab vastama turuhindadele. Teadusasutused tegelevad nii majandustegevuse kui ka mittemajandustegevusega, kasutades samu sisendeid. Juhul kui teadusasutus tegeleb majandustegevusega, peab see toimuma tavalistel turutingimustel vastavalt Euroopa Komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 (üldine grupierandi määrus) artikli 26 punktile 3 peab taristu toimimise või kasutamise eest võetav tasu vastama turuhindadele.

Punkti 6 muudatuse eesmärk on viia kinnituse sisu vastavusse toetuse taotlemise ja selle rakendamise loogikaga. Kuna kinnitused esitatakse toetuse taotlemisel, siis ei saa kinnitada, et ta on tulemused saavutanud.

Punktiga 9 muudetakse § 30 punkt 4. Eesmärgiks on vähendada taotluste menetlemise aega sh otsuse koostamiseks ja kooskõlastamiseks kuluvat aega. Vastavalt perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 8 lõikele 2 on rakendusüksuse ülesandeks menetleda taotlusi ja otsustada, kas taotlus rahuldada või mitte. Rakendusüksus on riigi täitevvõimu ülesande täitja, millele on antud pädevus teha haldusmenetluse seaduse tähenduses üksikotsuseid ning haldusorganina peab ta järgima ülesannete täitmisel kohalduvaid õigusnorme ja õiguse üldpõhimõtteid. Kuna rakendusüksus vormistab taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsused lähtuvalt õiguse üldpõhimõtetest ning projektide hindamiskomisjoni ettepanekust ja investeringute kavast, siis otsuste eelnev kooskõlastamine kõikidel juhtudel on mittevajalik. Kooskõlastamine toob kaasa ebamõistliku halduskoormuse ning otsuste menetlemise aja pikenemise. Sellest tulenevalt peab rakendusasutusega kooskõlastama ainult need otsused, mis puudutavad taotluse muutmist taotluste menetlemise määruse § 10 lõike 2 punktides 1-3 nimetatud juhtudel ehk siis, kui muudetakse:

- toetatavat tegevust või selle ulatust või jäetakse tegevus ära või lisatakse täiendav tegevus;
- toetatava tegevusega saavutatavat väljundinäitajat või selle sihttasest;
- projekti tulemusnäitaja sihttasest.

III EELNÕU TERMINOLOOGIA, VASTAVUS PÕHISEADUSELE, SEADUSTELE JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Eelnõus ei esine õigusaktides varem kasutamata termineid. Eelnõus sisalduvad muudatused on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, seadustega ning Euroopa Liidu õigusega.

IV MÄÄRUSE RAKENDAMISEKS VAJALIKUD TÄIENDAVAD KULUTUSED

Määruse muudatus ei vaja lisaressurssi ega meetme tegevuse eelarve muudatusi.

V MÄÄRUSE JÕUSTUMINE

Määrus jõustub üldises korras.

VI EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministriumitele ning arvamuse avaldamiseks Sihtasutusele Archimedes ja Sihtasutusele Eesti Teadusagentuur. Rahandusministeerium on kooskõlastanud eelnõu märkustega. Teised ministriumid on kooskõlastanud eelnõu märkusteta. SA Archimedes on esitanud oma arvamuse.

Taivo Raud
teadusosakonna juhataja