Põllumajandusministeeriumi tellitud rakendusuuringud

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/03/124
20.10.2003

Põllumajandusministeeriumi tellitud rakendusuuringud

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Aruanne annab ülevaate põllumajanduslike rakendusuuringute rahastamisest Põllumajandusministeeriumi poolt.

Teaduse rakendusuuringute finantseerimise põhimõtted on sätestatud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses. Selle alusel toimub teadus- ja arendustegevuse finantseerimine ministeeriumi valitsemisalas riiklike teadus- ja arendusprogrammide kaudu. Põllumajandusministeerium pole sellest seadusest lähtunud, vaid on tellinud rakendusuuringuid sarnaselt tööde ja teenuste ostmisega. Auditeeritud perioodil puudus rakenduslike teadusuuringute rahastamiseks vajalik alusdokument – riiklik teadus- ja arendusprogramm.

Rakendusuuringute rahastamisel ministeeriumi ette kerkinud probleemid olid põhjustatud ka asjaolust, et teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses puuduvad nõuded riiklike teadusprogrammide koostamise ning nende täitmiseks avalike konkursside korraldamise kohta.

Neil põhjustel oli uuringute rahastamise taotluste menetlus ministeeriumis ning raha eraldamine teadusuuringutele vormiliselt ja sisuliselt ebaselge ning ohustatud väärkasutusest.

Teadustööde rahastamisel olid eelisolukorras ministeeriumi valitsemisala teadusasutused, kelle uuringuid finantseeriti konkursiväliselt. Ülejäänud taotlejad pidid 2003. aastal osalema avalikul konkursil. Teadusteemasid rahastati eri moel: valitsemisala teadusasutused said raha halduskorras õigusaktiga, teistelt teadusasutustelt osteti töid lepingu alusel. Kuna viimased pidid seetõttu tasuma käibemaksu, jäi neil teadusteema täitmiseks raha vähem kätte. Neile seati ka piiranguid raha kasutamise osas (nt katseseadmete soetamise keeld), mida ministeeriumi teadusasutustel polnud.

Jõgeva Sordiaretuse Instituudis oli teadusteemadele eraldatud raha kasutamine enam-vähem vastavuses taotlustes esitatuga. Eesti Maaviljeluse Instituudis (EMVI) oli töötasu- ja halduskulude osakaal teadusteemade kogukuludest aga suurim – rakendusuuringute töötasukulu ulatus mõnes projektis 80%-ni, halduskuludeks läks aga ligikaudu 30% teema rahast. Ministeerium ei olnud kehtestanud selgeid reegleid raha kasutamiseks.

Riigikontroll leidis, et mõnel juhul põimusid EMVI teadusuuringute ja Taimse Materjali Kontrolli Keskuse (TMKK) uuringute sisu ja ülesanded. Teadusteemade täitmist hõlbustas muu hulgas asjaolu, et TMKK korraldas EMVI teadusteemade tootmiskatsed ja kandis osaliselt ka katsete läbiviimise kulud. EMVI taotlustes ei olnud kirjeldatud sellist tööde korraldust ja kulude katmise mehhanismi ega ka näidatud, kuidas kulud kujunevad. Dokumentidest ei nähtunud, et ministeerium oleks otsustamisel arvestanud TMKK osalust teadusteemade täitmisel. Riigikontrolli arvates soodustab rakendusuuringute finantseerimise taoline korraldus raha ebaefektiivset kasutamist.

Riigikontroll heidab Põllumajandusministeeriumile ette ka teadusuuringute finantseerimise ebastabiilsust ja aruandluse pealiskaudsust. Ministeeriumis ette valmistatud põllumajandusteaduste arengustrateegia ja tegevuskava ei sea prioriteete rahastamist vajavate teemade osas.

Riigikontrolli ettepanekud põllumajandusministrile

- Lähtuda rakendusuuringute rahastamisel teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest.
- Analüüsida koostöös teadusasutustega, kas olemasolevad uurimissuunad, nende sidusus, mahud ja korraldus vastavad turunõudlusele ja kuidas nad aitavad saavutada põllumajandusteaduste arendamise üldisemaid eesmärke.
- Parandada teadusraha eelarvestamist ja aruandlust, mis tagaks kulude võrreldavuse ja võimaldaks otsustajatel selle alusel teha adekvaatseid otsuseid.
- Hoiduda taotlejate ebavõrdsest kohtlemisest ja soodustada edasiviivat konkurentsi teaduses.

Põllumajandusminister teatas oma vastuses, et Riigikontrolli arvamusi rakendatakse teadus- ja arendustegevuse edaspidisel korraldamisel. Ministeerium on asunud välja töötama riiklikku programmi "Põllumajanduslikud rakendusuuringud ja arendustegevus aastatel 2003–2007". Programm esitatakse kinnitamiseks Teadus- ja Arendusnõukogule. Riiklikus programmis on arvestatud põllumajandusteaduse eesmärkidega ning projektide rahastamiseks on kehtestatud hindamiskriteeriumid. Rakendusuuringute tellimiseks ja otsuste tegemiseks kavandab ministeerium moodustada juhtkomitee. Kulutuste ohjamiseks on asutud välja töötama reegleid rakendusuuringute ja arendustegevuse projektidele raha eraldamiseks kululiikide lõikes.

Põllumajandusministri seisukohad Riigikontrolli ettepanekute osas ning Riigikontrolli vastused neile on lisatud aruande teksti vastava ettepaneku juurde, ministri vastus tervikuna aga aruande lõppu.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise algatamist
  - täiendamaks seadust volitusnormiga Vabariigi Valitsusele riiklike teadus- ja arendusprogrammide nõuete väljatöötamiseks;
  - sätestamaks, millised kulud kaetakse infrastruktuurikuludena ning kuidas kulude olemasolu ja suurus kindlaks määratakse.

Haridusminister märkis vastuses, et teadus- ja arendustegevuse riiklike programmide kontseptsioonide väljatöötamine on lülitatud ministeeriumi 2004. aasta tööplaani.

Infrastruktuurikulude teema hõlmab ühe osa teadus- ja arendustegevuse finantseerimise arendamise ja täiustamise arengukavast, millega ministeerium tegeleb. Finantseerimissüsteemi rahvusvahelise hindamise raames on jõutud aruande lõppversioonini, mis tuleb arutusele ministeeriumis ning Teadus- ja Arendusnõukogus. Seejärel algatatakse tervikliku paketina ka vajalikud seaduste täiendused.

Haridus- ja teadusministri vastus on lisatud aruande lõppu.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

1. TEADUSE FINANTSEERIMISE KORRA JÄRGIMINE **9**

1.1. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse kohaldatavus **9**

1.2. Teadustööde finantseerimine väljaspool teadusprogrammi **10**

1.3. Rakendusuuringute tellimine avaliku konkursita **10**

2. RAKENDUSUURINGUTE RAHASTAMINE **12**

2.1. Teadusasutuste ebavõrdsus rakendusuuringute finantseerimisel **12**

2.2. Töötasu maksmise piirangud **13**

2.3. Üldkulude osa teadusteema maksumuses **14**

2.4. Rahastamise ebastabiilsus **14**

2.5. Prioriteedid ja neid arvestavad nõuded **15**

2.6. Finantseerimisotsuste läbipaistmatus **15**

2.7. Andmed taotlustes **16**

2.8. Aruandlus **17**

2.9. Koostöö Taimse Materjali Kontrolli Keskusega **17**

PÕLLUMAJANDUSMINISTRI VASTUS **19**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS **24**

Sissejuhatus

Riigikontrolli 2003. aasta tööplaani alusel läbi viidud auditi eesmärk oli hinnata, millised on peamised riskid Põllumajandusministeeriumi rakendusuuringute tellimisel ja kas need riskid on realiseerunud.

Auditeeritud asutused olid Põllumajandusministeerium, Eesti Maaviljeluse Instituut (EMVI), Jõgeva Sordiaretuse Instituut (SAI), Eesti Põllumajandusülikooli (EPMÜ) Aianduse Instituut ja Loomakasvatusinstituut. Auditeeritud periood oli 2002. ja 2003. aasta.

Audit keskendus järgmistele põhiküsimustele:

- Kas teaduslikke rakendusuuringuid finantseeriti vastavalt seadustele?
- Kas ministeeriumi eraldatud raha kulutati eesmärgipäraselt?
- Kas rahastamise üle otsustades koheldi teadusasutusi erapooletult ja võrdselt?

Igas teadusasutuses vaadati läbi kahe rakendusliku teadusuuringuga seotud dokumendid.

Auditeerisid auditijuht Maidu Lääne ja audiitor Tiina Ojasalu.

Valdkonna ülevaade

Teadus- ja arendustegevuse finantseerimise põhimõtted on sätestatud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses. Tulevikusuunad teadus- ja arendustegevuse korralduse, sh finantseerimise osas, on kirjas teadus- ja arendustegevuse strateegias[1] (edaspidi *strateegia*).

Teadus- ja arendustegevust rahastatakse riiklikult sihtfinantseerimise, uurimis- ja arendustoetuste (grantide), infrastruktuuri korrashoiu, riiklike teadus- ja arendusprogrammide ning innovatsiooni tugiprogrammide kaudu.

Ministeeriumidele eraldatakse riigieelarves raha riiklike teadus- ja arendusprogrammide täitmiseks ning ministeeriumi valitsemisalas asuvate teadus- ja arendusasutuste infrastruktuurikulude katmiseks.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse järgi on oma valitsemisala puudutavate riiklike teadus- ja arendusprogrammide väljatöötamine ja nende täitmise korraldamine ministeeriumide ülesandeks. Pärast programmi väljatöötamist esitab ministeerium selle Vabariigi Valitsuse juures asuvale Teadus- ja Arendusnõukogule seisukoha avaldamiseks. Programmi kinnitab Vabariigi Valitsus, raha selle täitmiseks eraldatakse riigieelarves programmi täitmise eest vastutavale ministeeriumile. Programmi täitmiseks vajalikud teadus- ja arendustööd tellitakse avaliku konkursi korras.

Põllumajandusministeeriumi põhimääruses on ministeeriumi tegevusvaldkonnaks sätestatud ka põllumajandusteadusalase töö korraldamine. Seega on ministeeriumi ülesandeks välja töötada ja korraldada põllumajandusteadusi puudutavaid riiklikke teadus- ja arendusprogramme.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas asub kaks teadusasutust – Eesti Maaviljeluse Instituut ja Jõgeva Sordiaretuse Instituut, mille infrastruktuurikulud kaetakse samuti ministeeriumi eelarvest.

Teaduse finantseerimise eesmärk

Strateegia järgi on riikliku finantseerimise põhieesmärk tõsta ühiskonna arenguks vajaliku teadusbaasi taset ja tagada teadmiste järjepidevus. Riikliku rahastamise kaudu suunatakse teadustulemusi enam sotsiaalmajanduslikele nõudmistele ja teadmiste rakendatavusele. Samuti tahetakse saavutada rahastamismehhanismide paljusust, mis tagaks teadus- ja arendustegevuse finantseerimise järjepidevuse ja paindlikkuse. Riik soovib ka suurendada erasektori huvi teadus- ja arendustegevuse toetamise vastu: aastaks 2010 peaksid erasektori kulutused teadus- ja arendustegevusele ületama riigi kulutusi.

[1] Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006 "Teadmistepõhine Eesti" (kinnitatud Riigikogu 06.12.2001. a otsusega)

Finantseerides teadust programmide kaudu, soovitakse sihipäraselt ja süsteemselt arendada võtmevaldkondi ning aidata lahendada majanduse ja ühiskonna arengu olulisi probleeme. Teadus- ja arendusasutuste infrastruktuuri korrashoidu ja arendamist toetades tahetakse tagada olemasoleva infrastruktuuri kasutamine otstarbekas mahus ja selle sihipärane arendamine.

Mõisted[2]

Teadustegevus – isiku loomevabadusel põhinev tegevus, mille eesmärk on teaduslike uuringute abil uute teadmiste saamine inimese, looduse ja ühiskonna ning nende vastastikuse toime kohta.

Arendustegevus – uuringute ja kogemuste kaudu saadud teadmiste rakendamine uute materjalide, toodete ja seadmete tootmiseks, protsesside, süsteemide ja teenuste juurutamiseks või nende oluliseks täiustamiseks.

Rakendusuuring – algupärane uuring uute teadmiste saamiseks esmase eesmärgiga rakendada saadud teadmisi kindlas valdkonnas suhteliselt lühikese aja jooksul.

Teadus- ja Arendusnõukogu – Vabariigi Valitsuse juures asuv nõuandev kogu, kes nõustab valitsust teadus- ja arendustegevuse strateegia küsimustes. Nõukogu esitab valitsusele oma seisukoha ministeeriumide esitatud teadus- ja arendustegevuse riiklike programmide kohta.

Raha hulk ja saajad

Põllumajandusministeeriumile on riigieelarves peatüki 01 artikli 44 "Riigi poolt ostetavad tööd ja teenused" all eraldatud vahendeid põllumajandusalaste rakenduslike uurimistööde finantseerimiseks: 2001. aastal 12 mln krooni taimekasvatuse rakendusuuringuteks ning 2002. aastal 19,051 mln krooni teadusuuringuteks taimekasvatuse, loomakasvatuse, aianduse ja kartulikasvatuse, veterinaaria ja põllumajanduse mehhaniseerimise valdkondades.[3]

2003. aasta eelarveklassifikaatori järgi on uurimis- ja arendustööde ostukulud ette nähtud klassifikaatori 212 – majandamiskulud – alljaotuses 212.02.[4] Põllumajanduslike rakendusuuringute ostuks on ette nähtud 25,25 mln krooni, millest 17 mln valitsemisala teadusasutustelt rakendusuuringute ostmiseks. See summa sisaldub ministeeriumi tegevuskulude all olevates majandamiskuludes.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisala teadusasutustelt uurimistööde ostuks eraldatav summa kajastub samal ajal ka ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiteadusasutuste tegevuskuludes. Viimases on 17,43 mln krooni märgitud kui riigiteadusasutuste majandustegevusest laekunud tulu. Tegelikult ei ole kulud kahekordselt kasvanud, taolist kajastamist on ministeerium põhjendanud kui riigiasutuste vahelist valitsemisalasisest tehingut.[5]

Tabel 1. Rakendusuuringuteks kavandatud vahendid 2001.–2003. aasta eelarvete seletuskirjades

Aasta	Summa	Seletus
2001	12 000 000	Taimekasvatuse rakendusuuringud
2002	19 051 000	Rakenduslikud teadusuuringud taimekasvatuses, loomakasvatuses, aianduses ja kartulikasvatuses, veterinaaria ja põllumajanduse mehhaniseerimise valdkondades
2003	25 250 000	Rakendusuuringute tellimiseks loomakasvatuse, taimekasvatuse, aianduse, veterinaaria jm valdkondades

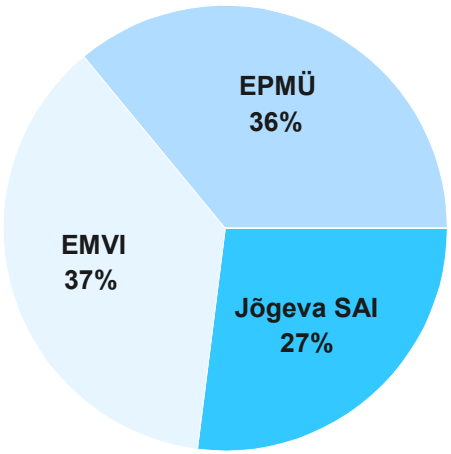
[2] Mõisted tulenevad teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse §§-st 2 ja 11.
[3] 2001. ja 2002. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjade järgi
[4] Enne 2003. aastat kehtinud eelarveklassifikaatoris polnud uurimis- ja arendustööde jaotust ette nähtud.
[5] 2003. aasta riigieelarve seletuskiri

2002. aastal tellis Põllumajandusministeerium rakendusuuringuid kokku 12 141 468 krooni eest.

Tabel 2. Rakendusuuringute finantseerimiseks eraldatud raha jaotus 2002. aastal

Teadusasutus	Finantseerimine[6]
EMVI	4 436 000
Jõgeva SAI	3 300 000
EPMÜ Loomaarstiteaduskond	960 000
EPMÜ Agrobiokeskus	340 000
EPMÜ Loomakasvatusinstituut	2 245 468
EPMÜ Aianduse Instituut	180 000
EPMÜ Taimekaitse Instituut	80 000
EPMÜ Aianduse Instituut	350 000
EPMÜ Uurimiskeskus EVIKA	250 000
Kokku	**12 141 468**

Joonis 1. 2002. aastal tellitud rakendusuuringud



Nagu jooniselt näha, moodustasid 2002. aastal Põllumajandusministeeriumi finantseeritud rakendus-uuringutest ministeeriumi oma valitsemisala teadusasutuste rakendusuuringud 64% (EMVI 37% ja Jõgeva SAI 27%), EPMÜ teadusasutuste ja instituutide rakendusuuringud moodustasid 36%.
2003. aastal tellis Põllumajandusministeerium rakendusuuringuid kokku 16 481 160 krooni eest.

Tabel 3. Rakendusuuringute finantseerimiseks eraldatud raha jaotus 2003. aastal

Teadusasutus	Finantseerimine[7]
EMVI	4 900 000
Jõgeva SAI	5 384 000
EPMÜ Loomaarstiteaduskond	1 708 160
EPMÜ Agrobiokeskus	240 000
EPMÜ Loomakasvatusinstituut	2 000 000
EPMÜ Agronoomiateaduskond	1 394 000
EPMÜ Aianduse Instituut	585 000
EPMÜ Uurimiskeskus EVIKA	270 000
Kokku	**16 481 160**

[6] Summad on saadud selliste tööde tegemiseks eraldatud rahasummade liitmisest, mille puhul audiitori hinnangul oli tegemist rakendusuuringutega.
[7] Vt joonealune viide 6.

Rakendusuuringute tellimise korraldus

Kuni 2003. aastani oli protsess ministeeriumi valitsemisala teadusasutuste puhul järgmine:

- teadusasutus esitas vabas vormis taotlused, kus kirjeldati kavandatavaid uurimistöid, kuid ei esitatud andmeid selleks vajaliku raha kohta;
- ministeeriumis moodustatud komisjon vaatas taotlused läbi ja otsustas nende heakskiitmise;
- kui taotlus sai heakskiidu, andis ministeerium teadusasutusele suurusjärgus teada, kui palju raha võib saada; teadusasutus esitas täpsustatud taotluse, kus olid nimetatud kavandatavad tööd kuude lõikes ja soovitavad summad ministeeriumi teavitatud summade piires;
- minister kinnitas oma käskkirjaga, milliseid uurimistöid ja millises summas ta finantseerib;
- teadusasutus esitas raha kasutamise ja uuringute tulemuste kohta ministeeriumile aruanded.

Teistelt teadusasutustelt toimus rakendusuuringute tellimine järgmiselt:

- teadusasutus esitas ministeeriumile vabas vormis taotluse teadustöö finantseerimiseks;
- ministeeriumiametnik koostas taotluse alusel kantslerile esildise;
- esildist tutvustati ministeeriumi juhtkonnale, kes otsustas teadustöö finantseerimise;
- teadusasutusega sõlmiti tööettevõtuleping;
- pärast töö valmimist esitas teadusasutus ministeeriumile teadustöö aruande ning koostati töö üleandmise-vastuvõtmise akt.

2003. aastal kuulutas ministeerium välja avaliku konkursi põllumajanduslike rakendusuuringute ja arendustegevusega seotud projektide tellimiseks.

Esitatud teadustööde finantseerimise taotlusi hindas põllumajandusteaduste nõukogu, mille koosseisu kinnitas põllumajandusminister 21.11.2002. Taotluste eelhindamise viisid läbi nõukogu kinnitatud valdkondade (piim, liha, aiandus, teravili, tehnilised kultuurid) alakomisjonid.

Projektide hindamise olulisemad kriteeriumid olid:

- projekti teaduslik tase ja uudsus;
- uurijate pädevus ja töökogemus;
- projekti eest vastutava organisatsiooni olemasolevad ressursid ja seotus projektiga;
- uuringu tulemuste kasutajate seotus projektiga;
- teiste rahastajate seotus projektiga;
- projekti tähtsus Põllumajandusministeeriumi (teadus)poliitika elluviimise seisukohalt;
- uuringu tulemuste kasutusvõimalused tootmises ja majanduslik tähtsus;
- uuringu tulemuste kasutusvõimalused koolituses ja/või nõustamises.

Konkursil osalesid teadusasutused väljastpoolt Põllumajandusministeeriumi valitsemisala, ministeeriumi teadusasutuste rakendusuuringuid rahastati konkursiväliselt.

***

Riigikontroll ei ole teadustegevuse finantseerimist riiklike teadus- ja arendusprogrammide kaudu varem auditeerinud.[8] Samuti ei ole auditeeritud Põllumajandusministeeriumi tegevust teaduse rahastamisel.

[8] Auditeeritud on sihtfinantseerimist, vt 28.03.2003. a kontrolliaruanne nr 2-5/03/15 "Teaduse sihtfinantseerimise riskid".

1. Teaduse finantseerimise korra järgimine

1.1. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse kohaldatavus

Teadus- ja arendustegevuse korraldamisega seonduvat reguleerib teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus, milles on avatud nii rakendusuuringu kui ka teadustegevuse mõiste[9]. Rakendusuuringu näol on tegu teadustegevusega, mille korraldamisel tuleb lähtuda teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest. Seaduses on muu hulgas sätestatud teaduse finantseerimisega seonduv ning ammendavalt loetletud teaduse rahastamise võimalused riigieelarvest.

Põllumajandusministeerium ei ole rakendusuuringuid rahastades kõnealusest seadusest lähtunud. Ministeerium finantseeris 2002. aastal oma valitsemisala teadusasutuste rakendusuuringuid Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 p-le 3 ja 8 tuginedes. Esimese sätte kohaselt otsustab minister ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad küsimused, kui nende otsustamine ei ole seaduse või valitsuse määrusega pandud alluvatele ametiasutustele ja ametiisikutele; teise sätte alusel otsustab minister eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise eest. 2003. aastal koostas ministeerium rakenduslike teadusuuringute läbiviimiseks valitsemisala teadusasutustele tellimiskirjad. Teiste asutustega sõlmiti rakendusuuringute rahastamiseks tööettevõtulepingud.

Riigikontroll ei pea sellist lähenemist õigeks. Teaduse rahastamine ei ole ministeeriumi valitsemisalasse kuuluv küsimus ega ka õiguslikult reguleerimata valdkond, mille korraldamine on Vabariigi Valitsuse seadusega jäetud ministrile. Teadustegevuse riigieelarvelise finantseerimise põhimõtted on kirjas teadus- ja arendustegevuse korraldamise seaduses, mis eriregulatsiooni sisaldava seadusena prevaleerib Vabariigi Valitsuse seaduse ees. Seega tuleb teadustegevust korraldades lähtuda teadus- ja arendustegevuse korraldamise seadusest ning ministeerium ei saa seal kirja pandut asendada enda määratud korraga. Samuti saab minister otsustada eelarvevahendite kasutamise viisi üle ainult juhul, kui see ei ole määratud seaduste ega muude kõrgemalseisvate õigusaktidega.

Riigikontroll leiab, et teadusasutustele raha eraldades toetati teadusuuringuid, mitte ei tellitud ministeeriumi tööks tarvilikke uuringuid. Seda kinnitavad järgnevad asjaolud: teadusasutused taotlesid raha ning pakkusid välja rakendusuuringute teemad, ministeerium ei tellinud rakendusuuringuid konkreetsete ülesannete täitmiseks, tööettevõtulepingutes oli sätestamata teadustöödega kaasnevate autori varaliste õiguste üleminek ministeeriumile, teadustööde täisversioone ministeeriumile alati ei esitatud.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Lähtuda rakendusuuringute rahastamisel teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest.

Põllumajandusministri vastus

Rahandusministri määruse järgi on uurimis- ja arendustööde ostukulud ette nähtud klassifikaatori artikli numbri 212 – majanduskulud – alljaotuses 212.02. 2003. aasta eelarves on põllumajanduslike rakendusuuringute ostuks ette nähtud 22 480 000 krooni, millest 13 930 000 krooni on kavandatud valitsemisala teadusasutustelt rakendusuuringute ostmiseks. Seega on Põllumajandusministeeriumile eraldatud raha tööde ostmiseks, mitte toetamiseks.

Riigikontrolli seisukoht

Teadusuuringute rahastamise puhul oli tegu teaduse toetamise, mitte ministeeriumi tööks vajalike uuringute tellimisega. Aruandes on sellekohased põhjendused olemas. Riigikontrolli hinnangul pole ka õige rahastada rakendusuuringuid mainitud klassifikaatori alljaotuse alusel. Selles alljaotuses võib ette näha vahetult ministeeriumi enda tööks vajalike uurimis- ja arendustööde ostu kulud. Rakenduslike teadusuuringute kulude katmiseks tuleks eelarves näha ette vahendid teadusprogrammile.

[9] Vt sissejuhatus lk 6.

1.2. Teadustööde finantseerimine väljaspool teadusprogrammi

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse järgi saab ministeerium finantseerida teadustegevust riiklike teadus- ja arendusprogrammide kaudu, mille väljatöötamine ja täitmise korraldamine on ministeeriumi ülesandeks.

2002. aastal finantseeris Põllumajandusministeerium teadustöid selleks teadusprogramme omamata.[10] Teadusprogrammi väljatöötamise 2003. aastaks muutis keerukaks asjaolu, et seoses riigieelarve seaduse muudatustega kaotas aluse rahandusministri kehtestatud kord riiklike programmide koostamiseks.[11]

Teadusprogrammi projekt, mille ministeerium koostas 2003. aasta rakendusuuringute tellimiseks, ei saanud Teadus- ja Arendusnõukogu heakskiitu ning jäi seetõttu Vabariigi Valitsuses kinnitamata. Uue teadusprogrammi eelnõu[12] polnud Vabariigi Valitsus 2003. aasta teadustööde konkursi läbiviimise ajaks läbi vaadanud. 2003. aasta rakendusuuringud telliti Põllumajandusministeeriumi kantsleri kinnitatud vormide ja juhendite järgi.

Seega finantseeris ministeerium 2002. ja 2003. aastal teadustöid ilma teadus- ja arendusprogrammita, eirates nii teadus- ja arendustegevuse korralduse seadust.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise algatamist, et täiendada seadust volitusnormiga Vabariigi Valitsusele riiklike teadus- ja arendusprogrammide nõuete väljatöötamiseks.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Rahastada edaspidi rakendusuuringuid Vabariigi Valitsuse kinnitatud teadus- ja arendus-programmide alusel.

1.3. Rakendusuuringute tellimine avaliku konkursita

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse kohaselt tuleb teadusprogrammi täitmiseks vajalikud teadus- ja arendustööd tellida avaliku konkursi korras.

2002. aastal Põllumajandusministeerium sellist konkurssi välja ei kuulutanud. Teadusasutused esitasid ministeeriumile omal algatusel taotlused rakendusuuringute rahastamiseks ning ministeeriumi juhtkond otsustas nende rahuldamise. 2003. aastal kuulutas ministeerium välja konkursi rakendusuuringute ja arendustegevuse rahastamiseks, mis viidi läbi ministeeriumi kantsleri kinnitatud tingimustel. Ministeeriumi veebilehel olid kättesaadavad konkursil osalemiseks vajalike dokumentide vormid ning rakendusuuringute ja arendustegevuse projektide hindamiskriteeriumid ja -juhend. Projekte hindasid vastavalt juhendile põllumajandusteaduste nõukogu ja valdkondade alakomisjonid. Avalik konkurss teadustööde rahastamiseks kuulutati siiski välja üksnes valitsemisalaväliste teadusasutuste jaoks, ministeeriumi teadusasutustele eraldati raha konkursiväliselt.

---

[10] Riiklik programm "Põllumajanduskultuuride geneetilise ressursi kogumine ja säilitamine aastateks 2002–2006" on välja töötatud säästva arengu seaduse alusel.
[11] Rahandusministri 29.01.1998. a määrus nr 7 "Riigieelarvest finantseeritavate riiklike programmide koostamise korra kinnitamine" kaotas 20.07.2002 kehtivuse, sest selle aluseks oleva riigieelarve seaduse paragrahvi (§ 10 lg 1) redaktsioonist jäeti 20.06.2002 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse §-ga 10 välja volitusnorm rahandusministrile.
[12] Riiklik programm "Põllumajanduslikud rakendusuuringud ja arendustegevus aastatel 2003–2006"

Põllumajandusministeeriumi suundumus finantseerida rakendusuuringuid avaliku konkursi teel on õige. Ehkki teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusega ei ole sätestatud erisusi teadustööde tellimiseks riigiteadusasutustelt, peaks ministeerium kohaldama avaliku konkursi tingimusi ka oma valitsemisala teadusasutuste rakendusuuringutele. Sealjuures on võimalik kaaluda kõigi huvitatud isikute huve ja tagajärgi, mis ministeeriumi arvates seni on kohaldamist piiranud. Konkursitingimuste aluseks tuleb võtta Vabariigi Valitsuse kinnitatud teadusprogramm.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse täiendamist volitusnormiga, mille kohaselt avalik konkurss teadusprogrammi täitmiseks vajalike teadus- ja arendustööde tellimiseks viidaks läbi Vabariigi Valitsuse või haridus- ja teadusministri määratud korras.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Kohaldada rakendusuuringute rahastamisel kõigile teadusasutustele ühiseid konkursitingimusi.
- Korraldada konkursid Vabariigi Valitsuse kinnitatud teadus- ja arendusprogrammide alusel.

2. Rakendusuuringute rahastamine

2.1. Teadusasutuste ebavõrdsus rakendusuuringute finantseerimisel

Teaduse sihtfinantseerimisel ja uurimistoetuste (grantide) puhul ei sõltu finantseerimise tingimused sellest, millise õigusliku staatusega teadusasutuses teadustööd tehakse. Teadus- ja arendusasutuste eristamine nende õigusliku vormi alusel on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega.

Riigikontrolli hinnangul olid Põllumajandusministeeriumi valitsemisala väliste teadusasutuste jaoks rakendusuuringute finantseerimise tingimused ebasoodsamad kui hallatavatel asutustel. Nii tuli valitsemisalavälistel teadusasutustel tasuda eraldatud summalt käibemaksu. Näiteks eraldas ministeerium EPMÜ Aianduse Instituudi üheks rakendusuuringuks 70 000 krooni, millest peale käibemaksu maksmist jäi alles 59 322 krooni. Arvestades maha ka üldkulud (20%), jäi töö tegemiseks järgi vaid 47 458 krooni.

Käibemaksukohustus tulenes asjaolust, et EPMÜ teadusasutuste rakendusuuringuid finantseeriti tööettevõtulepingute kaudu kui tööde ostmist, millelt müüja peab tasuma käibemaksu. Hallatavatele asutustele eraldati raha ministeeriumi eelarvest otsustuskorras ministri käskkirjaga. Sel viisil saadud raha ei käsitleta käibena käibemaksuseaduse tähenduses. Kuigi sisult oli tegu sama tegevusega – teadusasutustele eraldati raha rakendusuuringuteks –, kasutati selleks erinevat õiguslikku vormistust.

Kirjeldatud olukorda ei oleks saanud tekkida, kui rakendusuuringuid rahastades oleks lähtutud teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest ning tellitud tööd riikliku programmi täitmiseks. Raha eraldamine teadusprogrammi raames on vaadeldav riigipoolse toetusena teadustegevusele, millelt käibemaksu tasuda ei tule, ning seda olenemata teadusasutuse õiguslikust staatusest.

Vahetegemist teadusasutuste vahel võis täheldada ka muudes nõuetes. 2002. aastal ei lubanud ministeerium EPMÜ instituutidel osta rakendusuuringuteks eraldatud raha eest seadmeid. Ministeeriumi teadusasutustel sellist piirangut ei olnud. 2003. aastal pidid valitsemisalavälised teadusasutused erinevalt ministeeriumi teadusasutustest omavahel konkureerima, et nende rakendusuuringuid finantseeritaks.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Kohelda teadusasutusi rakendusuuringute rahastamisel võrdselt.

Põllumajandusministri vastus

Riigiasutus täidab teisele riigiasutusele teenust osutades oma põhikirjalisi ülesandeid. Kui riigiasutus tellib mingi töö teiselt riigiasutuselt, siis ei saa seda käsitleda kui ettevõtlust. Kui aga riigiasutus müüb kaupu ja teenuseid eraõiguslikele juriidilistele isikutele, on selline tegevus käsitletav ettevõtlusena ning siis tuleks kauba või teenuse hinnale juurde arvestada käibemaks.

Tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 43 lõikest 2 on valitusasutuse hallatavad riigi teadus- ja arendusasutused moodustatud eesmärgiga teenindada valitsusasutusi nende valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse valdkonnas. Riigihangete seaduses on sätestatud erand, mille kohaselt riigihangeteks ei ole asjade ostmine või teenuste tellimine riigiasutustelt.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll ei ole väitnud, et riigiasutuse poolt teisele riigiasutusele töö tegemist tuleks maksustada käibemaksuga. Arusaamatuks jääb ka osundamine riigihangete seadusele.

Riigikontroll leiab, et kui teadustegevust finantseerida vastavalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusele teadusprogrammide kaudu, ei teki erineva õigusliku vormiga teadusasutuste teadustegevuse finantseerimises ja maksustamises erisusi, kuna nende rahastamine põhineks ühistel alustel.

2.2. Töötasu maksmise piirangud

Teaduse sihtfinantseerimise reeglite kohaselt sisaldab teadusteema maksumus teadusteema juhi, täitjate ja abijõu töötasukulusid, samas ei tohi see sisaldada ülikoolis täistööajaga töötava õppejõu töötasukulusid. Eksperimentaaluuringute puhul võivad teadusteema juhi ja täitjate töötasukulud moodustada kuni 35% teadusteema maksumusest.[13]

2002. aastal ei kehtestanud Põllumajandusministeerium teadusasutustele piiranguid töötasu maksmiseks eraldatud summast. Auditi käigus ilmnes, et EMVI-le rakendusuuringuteks eraldatud rahast tasustati vaid osa aruandes märgitud teema täitjaid. Nii sai ühe rakendusuuringu puhul viiest aruandes märgitud täitjast töötasu vaid teema juht, kelle töötasu moodustas 43% kogu teema maksumusest. Jõgeva SAI-s ei makstud teaduskraadiga teadlastele töötasu mitte rakendusuuringu rahast, vaid rakendusuuringu teemaga seotud grandi ja sihtfinantseeritavate teadustööde arvel. Ministeeriumi eraldatud rahast maksti töötasu katsetöölistele, agronoomidele ja teaduskraadita teaduritele. EPMÜ instituutides said rakendusuuringu rahast töötasu kraadiõppurid ja abitööjõud.

Raamatupidamise andmetel moodustasid EMVI-s valimisse sattunud rakendusuuringute töötasukulud (sh sotsiaalmaks, töötuskindlustus ja päevarahad) põhiosa uuringute kuludest. Nii moodustas töötasukulu ebaproportsionaalselt suure osa (üle 80%) põllukultuuride agrotehnilisi uuringuid käsitlenud teemas[14]. Kulude jaotust vaadates võiks järeldada, et tegu oli teoreetilise uurimistööga, kuigi teema pealkiri eeldab eksperimentaaluuringut.[15]

EPMÜ Aianduse Instituudi rakendusuuringute töötasukulud moodustasid 28% ja 35% ning EPMÜ Loomakasvatusinstituudi uuringute töötasukulud 17% ja 39% kogukuludest.[16]

Põllumajandusministeeriumi kantsleri kinnitatud 2003. aasta rakendusuuringute tellimise vormides ja juhendites on töötasukuludega seonduv jäänud lahtiseks. Seetõttu kasutati rakendusuuringuteks eraldatud raha töötasude maksmiseks teadusasutustes väga erinevalt, kuid üheski ei vastanud töötasukulud aruannete põhjal eeldatavaga (teematäitjaid oli enam kui teema arvel raha saajaid).

EMVI ja EPMÜ instituutide tööjõukulu osakaal rakendusuuringu kogukuludest erines suuresti ka 2003. aastal. EMVI-s olid töötasukulud enam kui kaks korda suuremad kui EPMÜ instituutides. Viimaste väiksemad töötasukulud olid osaliselt põhjustatud asjaolust, et rakendusuuringute täitmisega seotud õppejõud ei saanud vastavalt sihtfinantseerimise reeglitele teema arvel töötasu (EPMÜ Loomakasvatusinstituut) ning rakendusuuringute juures kasutati üliõpilasi, kellele tasu ei makstud (EPMÜ Aianduse Instituut). EPMÜ Aianduse Instituudis hoiti töötasukulusid madalal ka seetõttu, et suuremate töötasude korral oleks lisaks käibemaksule vähendanud rahahulka ka sotsiaalmaks ja töötuskindlustus. EMVI rakendusuuringute suurte töötasukulude juures näeb Riigikontroll ohtu, et sel juhul jääb vähe raha katsete ja analüüside jaoks, ehkki nende osakaal peaks eksperimentaaluuringute puhul olema suur.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Kaaluda vajadust kehtestada reeglid, mis reguleeriksid töötasude maksmist rakendusuuringuteks eraldatud rahast.

[13] Haridusministri 09.04.2002. a määrus nr 31 § 7 lg 1-2
[14] Teema 1.4.4 "Tera- ja kaunviljade ning rapsi ja rüpsi agrotehnilised uuringud"
[15] Ülalnimetatud teemale eraldati kokku 240 000 kr, millest arvestati asutuse üldkuludeks 27%. Allesjäänud 175 200 kr jagunes: töötasuks 84%, katsetega seotud kulud 11% ja muud kulud 5%.
[16] Jõgeva SAI töötasukulude osakaalu konkreetse rakendusuuringu kogukuludest ei saanud välja tuua, kuna osa kuludest, sh töötasukuludest, arvestati kõigi tööde peale ühiselt.

2.3. Üldkulude osa teadusteema maksumuses

Teadusuuringute raha on ette nähtud sisulise teadustöö jaoks, kulud asutuse materiaalsele baasile ja juhtimisele peaks kaetama infrastruktuuritoetusest. Kuna aga teadusasutus kannab hoolt töötingimuste loomise ja töövahendite muretsemise eest uurimisrühmadele, siis on õigustatud, et osa teema rahast kantakse asutuse üldkulude katmiseks.

2002. aastal ei olnud Põllumajandusministeerium kirjalikult fikseerinud, kui palju rakendusuuringute raha võib kulutada halduskuludeks. 2003. aastal määratles ministeerium rakendusuuringute puhul üldkulude piiriks 30% teema rahast. Võrdluseks: Eesti Teadusfondi makstavate grantide puhul oli 2002. aastal lubatud projektile eraldatud rahast võtta üldkulude katteks kuni 20% grandi üldsummast.[17]

Auditiga selgus, et valitsemisalaväliste teadusasutuste – EPMÜ instituutide – rakendusuuringute halduskulud ei ületanud 20% teema maksumusest. Seevastu EMVI halduskuludeks eraldati iga töö maksumusest 27%, lisaks oli halduskulude alla liigitatavaid kulusid (hoonete hooldus, remont, korrashoid, koristamine jne) ka projekti täitmiseks jäänud raha hulgas. Asutuse enda hinnangul moodustasid majanduskulud keskmiselt 32% teema rahast. Jõgeva SAI oli halduskulude piiriks määranud kuni 20% teema maksumusest.

Praktikas välja kujunenud halduskulude määra – 30% rakendusuuringu maksumusest – võib lugeda liiga kõrgeks. EMVI-st saadud selgitustel kasutati rakendusuuringute raha halduskuludeks, kuna asutusele eraldatud infrastruktuuritoetuse summad (2002. aastal 553 000 krooni) olid sedavõrd väikesed, et neist ei piisanud asutuse ülalpidamiseks vajalike kulutuste katmiseks. Tervikuna oli teadusasutustele probleemiks teadusbaasi ülalhoidmine: kuna infrastruktuuritoetus kulutusi ei katnud, võeti selleks raha teadusteemadelt halduskuludena. Riigikontroll ei pea õigeks, et teadusprojektide arvel kaetakse suures ulatuses asutuse ülalpidamiskulutusi.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise algatamist, täiendamaks infrastruktuurikulusid käsitlevat regulatsiooni: sätestada, millised kulud kaetakse infrastruktuurikuludena ning kuidas kulude olemasolu ja suurus kindlaks määratakse.

2.4. Rahastamise ebastabiilsus

Nii teaduse sihtfinantseerimise kui grantide puhul taotletakse üldjuhul raha mitmeaastaste – keskmiselt 2–4-aastaste – teadusprojektide jaoks. Teadusteemade sihtfinantseerimise reeglite kohaselt saab teemat finantseerida kuni viis aastat, kusjuures mitmeaastase uurimuse rahastamist tuleb teisel aastal jätkata ka juhul, kui tööle on antud negatiivne hinnang.[18]

Põllumajandusministeeriumi tellitavate teadustööde iga-aastane rahastamine on sõltunud küllaltki palju ministeeriumis tehtud ühekordsetest otsustest. Korda, mille alusel finantseerimise jätkamist taotleda, 2002. aastal polnud. 2003. aastal olid olemas vahearuande vormid jätkuvate teadustööde rahastamise taotlemiseks, kuid erireegleid mitmeaastaste teadustööde finantseerimise kohta, mis oleksid andnud kindlust rahastamise jätkumise osas, ministeerium ei kehtestanud.

Nii kasvas EPMÜ Loomakasvatusinstituudi rakendusuuring[19] Põlula katsefarmis välja tootjate initsiatiivil, investeeringumahuka ja laiapõhjalise teadustöö kestuseks kavandati 6 aastat. Töö finantseerimist kindlustav leping sõlmitakse teadusasutusega siiski igal aastal eraldi. 2003. aastal sai instituut kindluse töö jätkuva rahastamise suhtes alles mai lõpul, mil kirjutati alla uus leping. Samalaadset ebakindlust kogevad jätkuprojektide puhul ka teised teadusasutused.

---

[17] SA Eesti Teadusfond juhend grantide taotlemiseks 2002. aastaks osa V p 2
[18] Haridusministri 09.04.2002. a määrus nr 31 § 8 ja § 24 lg 3 p 3
[19] "Eesti veisetõugude maksimaalse piimajõudluse väljaselgitamine"

Riigikontroll on seisukohal, et pikaajaliste teadusprojektide korral tuleks tagada teatud stabiilsus, mis annaks teadlastele kindlustunde projekti lõpuleviimise suhtes. Seda enam, et suurema teadusliku kaaluga uuringud on mahukad ja aeganõudvad. Samuti annaks kokku hoida kulusid, kui vähendada dokumentide hulka, mida tuleb mitmeaastaste teadustööde rahastamist taotledes igal aastal esitada.

Järjepidevate teadusprojektide rahastamise probleem laheneks mitmeaastase riikliku teadusprogrammiga, mis annaks teadusasutustele võimaluse oma tegevust planeerida ning ühtlasi kindlustunde projektide jätkuva finantseerimise suhtes.

2.5. Prioriteedid ja neid arvestavad nõuded

Riigikontroll eeldab, et riigipoolsel teadustegevuse finantseerimisel on eesmärgid, mille saavutamist teaduse finantseerimise kaudu taotletakse.

Põllumajandusministeerium ei olnud 2002. aasta teadustööde tellimiseks prioriteete ega nõudeid kehtestanud. 2003. aastal valmis ministeeriumi koostatud põllumajandusteaduste arengustrateegia ja tegevuskava, milles kirjeldati olemasolevaid probleeme ja esitati võimalikke lahendusi. Dokument on üldsõnaline, toomata välja konkreetseid eelistusi. Auditi käigus tõdesid teadusasutuste esindajad, et tunnetatav on riigi tegelike vajaduste määratlematus teaduse finantseerimisel.

Määramatus toob aga kaasa vahendite killustatuse ja teadusasutuste ebakindluse. Kokkuvõttes vähendab see teadustöö tulemuslikkust ning võib kaasa tuua põllumajandusteaduste allakäigu. Mõne teema puhul, mille vastu on huvi ilmutanud nii teadlased kui tootjad, võib kaduda pädevus, sest seda ei rahastata. Et tagada valdkonna elujõulisus, peab selles tegutsema mitu teadlast. Ühtlasi aitab teaduse arengule enam kaasa suuremahuliste projektide toetamine.

Ehkki ministeerium põhjendas rakendusuuringute tellimist põllumajanduse edendamisega tootjate teadlikkuse tõstmise abil, polnud lepingutes teadusasutustega tingimusi tööde avalikustamise ning tootjatele kättesaadavaks tegemise kohta.

Riigikontroll leiab, et rakendusuuringute tellimisega seotud tingimused saab kehtestada pärast seda, kui on määratletud riigi eesmärgid ja prioriteedid teaduse rahastamisel. Juhul kui riigi huviks on hoida põllumajandusteaduste teatud taset, tuleks riigi piiratud võimalusi arvestades otsustada, milliseid põllumajandusteaduse valdkondi säilitada ja arendada ning millistes vahendeid vähendada.

Samuti tuleks üle vaadata ressursid (teadlased ja teadusbaasid) ning otsustada, kuidas olemasolevaid vahendeid otstarbekalt ja tulevikku arvestades jaotada. Töö finantseerimise kriteeriumideks võiks Riigikontrolli arvates seada teadustöö tegemise prioriteetses valdkonnas ning – teadlaskonna järelkasvu silmas pidades – noorte teadlaste osalemise projektides.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Määratleda teadusprogrammi projektis rakendusuuringute finantseerimise eesmärk ning kehtestada teadustööde rahastamiseks eesmärgist tulenevad kriteeriumid.
- Analüüsida koostöös teadusasutustega, kas olemasolevad uurimissuunad, nende sidusus, mahud ja korraldus vastavad turunõudlusele ja kuidas nad aitavad saavutada põllumajandusteaduse arendamise üldisemaid eesmärke.

2.6. Finantseerimisotsuste läbipaistmatus

Rakendusuuringute kord ja tingimused peavad olema reguleeritud ja avalikud. Riigikontroll eeldab, et sätestatud on finantseerimise taotlemise, taotluste hindamise ja rahastamise otsustamisega seonduv, kinnitatud on vormid nii finantseerimise taotlemiseks ja jätkamiseks kui ka vahe- ja lõpparuannete esitamiseks. Otsustajad peavad põhjendama tööde mittefinantseerimist, finantseerimise mahu vähendamist või finantseerimise lõpetamist.

2002. aastal finantseeris Põllumajandusministeerium rakendusuuringuid ilma vastava regulatsioonita. Reegleid finantseerimise taotlemiseks, taotluste hindamiseks ja rahastamise otsustamiseks ei olnud. Ministeeriumi ametnike sõnul oli tööde valikul oluline, et teemad oleksid "praktikalähedased". Rakendusuuringute rahastamise otsustas Põllumajandusministeeriumi juhtkond. Kui taotlus lükati tagasi või rahastati rakendusuuringut taotletust väiksemas mahus, siis otsust kirjalikult ei põhjendatud.

2003. aastal oli ministeerium rakendusuuringute finantseerimise vormid ja juhendid välja töötanud ning veebilehel avaldanud. Alakomisjonide otsused tööde finantseerimise kohta olid komisjoni hindamislehtedel motiveeritud. Põllumajandusteaduste nõukogu protokollis aga sellised põhjendused puudusid. Alakomisjonides hindasid töid teiste hulgas teadlased, kelle rakendusuuringute projektid pidi komisjon läbi vaatama. Probleemina nähti olukorda, kus põllumajandusteaduste nõukogus ei olnud eri teadusvaldkondade (loomakasvatus, taimekasvatus) esindajad võrdselt esindatud ning see tingis alaesindatud valdkondade tagasihoidlikuma rahastamise.

Regulatsiooni puudumine 2002. aastal muutis teadustööde rahastamise ministeeriumis läbipaistmatuks ja mittekontrollitavaks. Kuna polnud sätestatud kriteeriume, millest finantseerimisotsuseid tehes lähtuda, ei teadnud teadusasutused, mida ministeerium otsustamisel arvesse võtab. Negatiivse otsuse tagamaid teadmata pole ka võimalust puudusi kõrvaldada ning saada toetust järgmisteks projektideks.

Läbipaistmatus seab kahtluse alla ka otsuste õigluse. 2003. aastal kehtestatud vormid ja juhendid aitasid tööde tellimise teadusasutuste jaoks selgemaks muuta. Siiski ei saa ministeeriumi rakendatud kord asendada riiklikku teadusprogrammi, rakendusuuringute rahastamise protsessis esines jätkuvalt probleeme seoses huvide konflikti ja otsustajate piiratud ringiga.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Teha rakendusuuringute finantseerimise kord ja finantseerimisotsused teadusasutustele teatavaks.
- Põhjendada kirjalikult negatiivseid finantseerimisotsuseid.
- Vältida huvide konflikti rahastamisotsuste tegemisel.

2.7. Andmed taotlustes

Teadustööde sihtfinantseerimise ja grantide puhul on kindlaks määratud raha taotlemise kord ning taotluse ja selle lisade vormid. Teadusasutustelt nõutakse hulga andmete esitamist, mis aitavad otsustajatel jõuda selgusele teadusteema finantseerimise osas. Muu hulgas tuleb anda teavet teadusteemade täitjate, raha plaanitava kasutamise ja teadusteema täitjate teiste käsilolevate uurimistööde kohta.

2002. aastal ei olnud Põllumajandusministeeriumil vorme ega juhendeid, mille abil rakendusuuringuks raha taotleda. Teadusasutused koostasid finantseerimistaotlused oma äranägemise järgi, korrigeerides neid vajadusel ministeeriumiametnike juhiste järgi. Üldjuhul ei märgitud taotlustes, kas rakendusuuring on seotud sihtfinantseeritavate või muul viisil rahastatavate uuringutega (nt grant), ehkki enamik taotlejaid oli sedakaudu raha saanud. Erandiks oli Jõgeva SAI, kelle taotlused olid koostatud sarnaselt teaduse sihtfinantseerimisel esitatavate taotlustega.

2003. aasta rakendusuuringute tellimiseks koostatud taotluse vormil tuli näidata andmed teadusteema täitjate ja projektiga haakuvate teadusteemade kohta, samuti planeeritavad kulud üheksa kuluartikli lõikes. Jätkuvate projektide vahearuannetes tuli näidata samade kuluartiklite lõikes nii tehtud kui ka kavandatavad kulud.

Riigikontroll leiab, et kui taotlustes ei anta piisavalt infot teadusteema tegijate kohta ega tooda välja mujalt saadavaid rahalisi vahendeid ja kulude katte allikaid, ei ole ministeeriumil piisavalt teavet otsustamaks rakendusuuringu rahastamise otstarbekuse ning uuringu tegemiseks vajaliku summa suuruse üle. 2003. aastal kõrvaldas ministeerium eelnimetatud puudused.

2.8. Aruandlus

Tulenevalt teadus- ja arendustegevuse korraldamise seadusest kontrollib ministeerium asutustele riigieelarvest eraldatud raha kasutamise sihtotstarbelisust iga-aastaste finantsaruannete kaudu. Teaduse sihtfinantseerimisel tuleb teadusasutustel esitada vahe- ja aastaaruanded. Teaduse toetamisel grandiprojektide kaudu peab projekti lõpparuandes olema märgitud raha kasutamine üksikute kuluartiklite lõikes koos selgitava teabega.[20]

2002. aastal puudusid Põllumajandusministeeriumil nõuded, kuidas tuleb aruandes tööde läbiviimist kajastada. Teadusasutuse kohustus koostada projekti täitmise ja kulude kohta aruanne oli küll kirjas rakendusuuringute tellimise käskkirjades ja lepingutes, kuid täpsemad nõuded aruande sisule olid kindlaks määramata. Seetõttu koostasid teadusasutused aruanded oma arusaamise järgi, kusjuures mõned teadusasutused esitasid ministeeriumile andmed tehtud kulutuste kohta üldistatud kujul. Nii oli EPMÜ Aianduse Instituudi aruannetes välja toodud vaid kolm kuluartiklit – töötasu, maksud ja majandamiskulud. EMVI esitas kõigi ministeeriumi tellitud tööde kohta ühe dokumendi, milles oli kirjas iga rakendusuuringu arvel makstud asutuse üld-, personali- ja majandamiskulu, sotsiaalmaks ja töötuskindlustus. EMVI raamatupidamisteenistustes olid täpsemad andmed teadustöödeks tehtud kulutuste kohta olemas, kuid ministeerium neid ei nõudnud.

Riigikontrolli hinnangul ei andnud aruannetes esitatud andmed ministeeriumile piisavat infot, mille põhjal oleks saanud teha järeldusi kulutuste põhjendatuse osas. 2003. aastal on ministeerium aruandlust täiendanud, kehtestades rakendusuuringute vahe- ja lõpparuande vormid.

2.9. Koostöö Taimse Materjali Kontrolli Keskusega

Riigikontroll eeldab, et Põllumajandusministeerium on teadlik teadusasutuste koostööst teiste ministeeriumi hallatavate asutusega, kelle üheks põhifunktsiooniks on teaduskatsete korraldamine. Teadustööde rahastamisel peaksid olema kõik võimalikud kulud eelarvestatud, läbinähtavad ja otsustamisel arvesse võetud.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas riigieelarvelise asutusena töötava Taimse Materjali Kontrolli Keskuse (TMKK) ülesandeks on teha teadusalast koostööd teadus- ja arendusasutustega katsejaamade võrgustiku ning laborite ja ühisuuringute baasil.[21] TMKK teeb ministeeriumi hallatavatele teadusasutustele analüüside ja katsete tegemisel soodustusi.[22]

TMKK teenuseid kasutas vähem Jõgeva SAI (põhjuseks eelkõige asukoht). EMVI korraldas enamiku oma põldkatsetest TMKK maadel, kusjuures katsete korraldamise kuludest kandis TMKK 50%.

Auditeerimisel ilmnes, et EMVI kaasas TMKK töötajaid ka otseselt projektidesse. Nii sõlmiti mõnede EMVI rakendusuuringus osalevate TMKK töötajatega tööettevõtulepingud katsete läbiviimiseks ja katsetulemuste analüüsimiseks. Ühes projektis kattusid kaasatud TMKK töötajate tööülesanded üheselt rakendusuuringu käigus tehtavate töödega (hea põllumajandustava alased uuringud).

EMVI esitatud dokumentidest ministeeriumile ei nähtunud TMKK seotus uuringuga, mistõttu ei ole Riigikontroll kindel, et ministeerium arvestas raha eraldades asjaoluga, et osa uuringu tegemisega seotud kuludest (töötasud, katsete kulud) on kaetud TMKK eelarve kaudu. See muudab toetuse maksmise läbipaistmatuks ja selle kasutamise kohta esitatud andmed väheinformatiivseks.

---

[20] SA Eesti Teadusfond juhend grantide taotlemiseks 2002. aastaks VII p 5.3 g, h
[21] Taimse Materjali Kontrolli Keskuse põhimääruse 2. ja 3. ptk
[22] TMKK hinnakiri näeb ette, et katsete korraldamise ja proovide analüüsimise teenuseid osutatakse ministeeriumi valitsemisala teadusasutustele 50% soodsamalt.

Ilmnes ka vastupidist tendentsi, kus teadusteemade läbiviijad ei kasutanud TMKK laboreid proovide analüüsimiseks. Kokkuhoiu nimel tegi EMVI analüüse osaliselt omavahenditega või tellis need füüsilistelt isikutelt. Selle tulemusena võis kannatada teadustöö usaldatavus. Kõik taimse materjali analüüsid tuleks läbi viia sertifitseeritud laborites.

TMKK tegevus teadustöö korraldamisel võib teadusasutuste jaoks olla vahend oma tulemusi parandada ja nii näida atraktiivsena. Kuid sellega ei tohi kaasneda teadustöö kulude hägustumine, mis ei võimalda otsustada kulude säästlikkuse üle. Vajab eraldi analüüsi, kas EMVI koostöö TMKK-ga teaduskatsete läbiviimisel on muutnud teadustööd mahukamaks ja tulemuslikumaks või oleks sama tulemus saavutatud EMVI enda vahenditega.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Teadusuuringute finantseerimisel arvestada asjaoluga, et osa hallatavate teadusasutuste teadustöö korraldamise kuludest katab TMKK.
- Saavutada eri teadusasutuste poolt teadusteemade täitmiseks tehtud kulude võrreldavus.

Jüri Kõrge

Peakontrolör

Tegevusriskide auditi osakond

Põllumajandusministri vastus

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Maidu Lääne
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 TALLINN

Teie 19. 08. 2003 nr 2-7.1- TR /03/1270

Meie 02. 10. 2003 nr 1.5-3/5776-1

Põllumajandusministeeriumi tellitud rakendusuuringud

Lugupeetav härra Lääne

Põllumajandusministeerium arvestab Riigikontrolli poolt esitatud arvamusi ning rakendab neid edaspidi teadus- ja arendustegevuse korraldamisel. Samuti toetab Põllumajandusministeerium Riigikontrolli poolt Teadus- ja Haridusministeeriumile tehtavaid ettepanekuid teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusesse muudatuste tegemiseks.

Esitame Põllumajandusministeeriumi kommentaarid ja kavandatavad tegevused Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekute elluviimiseks:

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse kohaldatavus

1.1 Lähtuda rakendusuuringute rahastamisel teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest.

Rakendusuuringute rahastamiseks lähtuvalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest on Põllumajandusministeeriumis väljatöötamisel riiklik programm "Põllumajanduslikud rakendusuuringud ja arendustegevus aastatel 2003-2007", mille planeerime esitada Teadus- ja Arendusnõukogule 2003. a sügisel. Vaatamata korduvatele pöördumistele Haridus- ja Teadusministeeriumi poole küsimusega, millise õigusakti nõudeid riikliku teadus- ja arendusprogrammi väljatöötamisel järgida, ei ole Põllumajandusministeerium sellele küsimusele ammendavat vastust saanud. Soovitatud on lähtuda rahandusministri "Riigieelarvest finantseeritavate riiklike programmide koostamise korra kinnitamine" kehtetust määrusest. Seega ei ole Põllumajandusministeerium kindel, kas koostatav riiklik teadus- ja arendusprogramm Teadus- ja Arendusnõukogus heakskiidu saab.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 03.10.03 Reg.nr 2-7.1-TR/03/1270-2

RM 028248

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

Riigikontroll leiab, et teadusasutustele raha eraldamisel oli tegemist nimelt teadusuuringute rahalise toetamise, mitte Põllumajandusministeeriumi tööks tarvilike uuringute tellimisega. Rahandusministri 13. 08. 2002. a määruse nr 99 "Eelarve klassifikaatorite kehtestamine" järgi on uurimis- ja arendustööde ostukulud ette nähtud klassifikaatori artikli numbri 212 – majandamiskulud alljaotuses 212.02. 2003. aasta eelarves on põllumajanduslike rakendusuuringute ostuks ette nähtud 22 480 000, millest 13 930 000 on kavandatud valitsemisala teadusasutustelt rakendusuuringute ostmiseks. Seega on Põllumajandusministeeriumile eraldatud raha tööde ostmiseks, mitte toetamiseks

Teadusasutuste ebavõrdsus rakendusuuringute finantseerimisel

2.1 Kohelda erinevaid teadusasutusi rakendusuuringute rahastamisel võrdselt.

Riigiasutus täidab teisele riigiasutusele teenust osutades oma põhikirjalisi ülesandeid. Kui riigiasutus tellib mingi töö tegemist teiselt riigiasutuselt, siis ei saa sellist riigiasutuse finantseerimist läbi teisele riigiasutusele tellimustöö täitmise käsitleda kui ettevõtlust, kuna tegemist ei ole vabal turul kujunevate hindadega ja tehingutega sõltumatute vahel, puudub "iseseisev majandustegevus". Kui aga riigiasutus müüb kaupu ja teenuseid eraõiguslikele juriidilistele isikutele on selline tegevus käsitletav ettevõtlusena ning siis tuleks kauba või teenuse hinnale juurde arvestada käibemaks.

Tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 43 lõikest 2 on valitsusasutuse hallatavad riigi teadus- ja arendusasutused moodustatud eesmärgiga teenindada valitsusasutusi nende valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse valdkonnas. Kehtivas riigihangete seaduses on sätestatud erand, mille kohaselt riigihangeteks ei ole asjade ostmine või teenuste tellimine riigiasutustelt (riigihangete seadus § 2 lg 2).

Töötasu maksmise piirangud

2.2 Kaaluda teadusprogrammi raames reeglite kehtestamist rakendusuuringuteks eraldatud raha arvelt töötasude maksmiseks.

Põllumajandusministeerium on asunud välja töötama reegleid põllumajanduslike rakendusuuringute ja arendustegevuse projektidele raha eraldamiseks kululiikide lõikes, mis võimaldavad lubatava maksimumi piires projekti täitmiseks tehtud kulude analüüsi.

Üldkulude osa teadusteema maksumuses

2.3 Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muudatusettepaneku tegemist, mille järgi täiendataks seadust infrastruktuurikulusid puudutava regulatsiooni osa, sätestades millised kulud infrastruktuurikuludena kaetakse ning kuidas kulude olemasolu ja suurus kindlaks määratakse.

Kuna riigieelarve seadusega on teadusasutustele eraldatud raha infrastruktuurikulude katteks, siis ei saa Põllumajandusministeeriumi haldusalasse kuuluvate teadusasutuste puhul rääkida infrastruktuuritoetusest.

2003. aasta riigieelarve seaduses ei ole mõistet "infrastruktuurikulud", vaid on "tegevuskulud" nagu kõigil teistel riigiasutustel, mille kulud jaotab klassifikaator juba liigiti ära.

Prioriteedid ja neid arvestavate nõuete puudumine

2.5 Määratleda teadusprogrammi projektis rakendusuuringute finantseerimise eesmärk ning kehtestada teadustööde rahastamiseks eesmärgist tulenevad kriteeriumid.

Analüüsida koostöös teadusasutustega, kas olemasolevad uurimissuunad, nende sidusus, mahud ja korraldus vastavad turunõudlusele ja kuidas nad aitavad saavutada põllumajandusteaduse arendamise üldisemaid eesmärke.

Põllumajandusministeeriumi riikliku programmi "Põllumajanduslikud rakendusuuringud ja arendustegevus aastatel 2003-2007" eelnõu väljatöötamisel koostöös teadusasutuste ja tootjatega on arvestatud põllumajandusteaduse eesmärkidega ning projektide rahastamiseks on eesmärkidest tulenevalt kehtestatud hindamiskriteeriumid.

Finantseerimisotsuste läbipaistmatus ja huvide konflikt

2.6 Teha rakendusuuringute finantseerimise kord ning finantseerimisotsused teadusasutustele teatavaks.
Kirjalikult põhjendada teadusasutustele negatiivseid finantseerimisotsuseid.
Vältida huvide konflikti tekkimist rahastamisotsuste tegemisel.

Vastavalt Põllumajandusteaduste Nõukogu ettepanekule ja tulenevalt põllumajandusministri otsusest, milliseid projekte rahastada 2003. aastal, väljastas Põllumajandusministeerium taotlejatele kirjalikult põhjendatud negatiivsed finantseerimisotsused.
Huvide konflikti tekkimise vältimiseks rahastamisotsuste tegemisel kavandab Põllumajandusministeerium riikliku programmi "Põllumajanduslikud rakendusuuringud ja arendustegevus aastatel 2003-2007" projektis programmi juhtimiseks Põllumajandusministeeriumi määratava juhtkomitee, mille liikmed ei või kuuluda teadusasutuste, kellega sõlmitakse programmi raames lepinguid, juhtkonna hulka.

Koostöö Taimse Materjali Kontrolli Keskusega

2.9 Teadusuuringute finantseerimisel arvestada asjaoluga, et hallatavate teadusasutuste osa teadustöö korraldamise kulud katab TMKK.

Saavutada eri teadusasutuste poolt teadusteemade täitmiseks tehtud kulude võrreldavus.

Eesti Maaviljeluse Instituut kaasas Taimse Materjali Kontrolli Keskuse töötajaid otseselt projektide töösse ning Taimse Materjali Kontrolli Keskuse hea põllumajandustava alased tööülesanded ei kattunud üheselt rakendusuuringu käigus tehtavate töödega.
Eesti Maaviljeluse Instituudi tegevus on esmajoones suunatud teadmistebaasi edendamisele läbi teaduskatsete korraldamise. Taimse Materjali Kontrolli Keskuse ülesanneteks on aga osutada teenuseid riiklikele järelevalveorganisatsioonidele, põllumajanduspoliitika elluviimisega seotud uuringutega ja osalemisega erinevates töögruppide töös.

010941

Valitsemisala asutuste tööplaanid kooskõlastatakse Põllumajandusministeeriumiga ja seega on ministeeriumil ülevaade Eesti Maaviljeluse Instituudi ja Taimse Materjali Kontrolli Keskuse hea põllumajandustava alaste uuringute sisulistest erinevustest.

Põllumajandusministeerium arvestab Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekuga, et taimse materjalide analüüsid viidaks läbi akrediteeritud laboratooriumites ja, et säiliks teadustööde usaldatavus.

Lugupidamisega



Tiit Tammsaar
Minister

Külli Kaare 6 256 236

L 010942

Haridus- ja teadusministri vastus

Haridus- ja Teadusministeerium

Teie 19.08.2003 nr 2-7.1-TR/03/1271
Meie 08.10.2003 nr 5-5/4368

Maidu Lääne
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Põllumajanduse rakendusuuringud

Austatud härra Lääne

Vastuseks Riigikontrolli Kontrolliaruande nr 2-4/03/94 eelnõule Põllumajandusministeeriumi tellitud rakendusuuringute kohta teatame Haridus- ja teadusministeeriumi puudutavates küsimustes järgmist:

1. Ettepanek haridus- ja teadusministrile lk 9:
   Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise algatamist, et täiendada seadust volitusnormiga Vabariigi Valitsusele riiklike teadus- ja arendusprogrammide nõuete väljatöötamiseks.
   .
2. Ettepanek haridus- ja teadusministrile lk 9:
   Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse täiendamist volitusnormiga, mille kohaselt avalik konkurss teadusprogrammi täitmiseks vajalike teadus-ja arendustööde tellimiseks viidaks läbi Vabariigi Valitsuse või haridus- ja teadusministri määratud korras.

Vastus: Teadus- ja arendustegevuse riiklike programmide kontseptsiooni väljatöötamine (nii Eesti kui rahvusvahelist kompetentsi kaasav) on lülitatud HTM-i 2004. a tööplaani. Uue teadus- ja arendustegevuse riiklike programmide kontseptsiooni väljatöötamine lähtub vajadusest enam suunata teadust riigi sotsiaal-majanduslike ja kultuuriliste vajadustega seotud ülesannete lahendamisele ning aidata kaasa Eesti majanduse muutmisele teadmistepõhiseks majanduseks. Uue teadus- ja arendustegevuse riiklike programmide kontseptsiooni väljatöötamisega kaasneb kindlasti ka seadusemuudatuste algatamine ja täiendamine vajalike volitusnormidega.

3. Ettepanek haridus- ja teadusministrile lk 12:
   Kaaluda teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise algatamist, täiendamaks infrastruktuurikulusid käsitlevat regulatsiooni: sätestada, milliseid kulud kaetakse infrastruktuurikuludena ning kuidas kulude olemasolu ja suurus kindlaks määratakse.

Vastus: Vastavalt Teadus- ja Arendusnõukogu soovitustele toimus HTM algatusel Eesti T&A finantseerimissüsteemi rahvusvaheline hindamine. Avaliku konkursi tulemusena valiti hindamise läbiviijaks Manchesteri Ülikooli teaduspoliitika uurimiskeskus PREST. Praeguseks on PREST esitanud aruande lõppversiooni, mis tuleb arutusele HTM-i teaduspoliitika komisjonis ja Teadus- ja Arendusnõukogus. Lõpptulemusena on kavas arvestades PREST`i analüüsi tulemusi ja ettepanekuid koostöös ülikoolide ja teiste teadus- ja arendusasutuste, Teaduskompetentsi Nõukogu ning TAN teaduspoliitika ja innovatsioonipoliitika

Munga 18, 50088 TARTU www.hm.ee Tel [illegible] Faks [illegible] [illegible]@hm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
09.10.03 2-7.1-TR/03/1271-2

komisjonidega töötada välja Eesti T&A finantseerimissüsteemi täiustamise ja arendamise tegevuskava, mis hõlmab ka infrastruktuurikulusid. Seejärel algatatakse tervikliku paketina ka vajalikud seaduste täiendused ja muudatused.

Austusega



Toivo Maimets
Minister

Rein Kaarli 07 350 213
Rein.Kaarli@hm.ee