

Akadeemiliste ametiühingute tagasiside Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse (TAKS) eelnõu kohta.

14.01.2022

1. Üldised kommentaarid eelnõu kohta.

Seletuskirjas ja eelnõus esinevad vastuolud.

Ühelt poolt rõhutatakse põhiseadusest lähtuvalt, et akadeemiline vabadus tähendab, et “teadlasel on vabadus iseseisvalt valida uurimisteemasid ja meetodeid ning vabadus avaldada teadustöö tulemusi. Vabadus peab tagama, et teadlane lähtuks oma töös teaduslikust metoodikast, mitte poliitilisest, ühiskondlikust, majanduslikust jm välisest survest”. Teiselt poolt aga sõltub teadlase töö ja selle kestus suuresti saadud grantidest ja lepingutest. Sellepärast peabki teadlane lähtuma majanduslikust ja (teadus)poliitilisest survest ega saa tegelikult oma teadusteemat vabalt valida. Ainukene vabalt valitava teemaga rahastus on ETAGi poolt jagatav personaalne uurimistoetus, mida saavad vähesed ja mille saamine on suur loterii. Kõigi ülejäänud rahastusmehhanismide puhul (välja arvatud süsteemne tegevustoetuse osa, millest on hiljem räägitud) on teadustöö sisu dikteeritud tellija poolt, ehk teadlasel sisuliselt puudub igasugune vabadus oma teadustöö suunda valida.

Ühelt pool oodatakse, et “teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse ülesehitus oleks võimalikult õigusselge ning reguleeritud ainult minimaalselt vajalik” ja rõhutatakse ülikoolide autonoomiat, teiselt poolt aga “on riigil lähtuvalt põhiseadusest õigus jagada toetusi kvaliteedi alusel ning arvestada riigi prioriteetidega”. Ülikoolide autonoomia tagaks seadus, kui tegevustoetus võimaldaks ülikoolidel maksta teadlastele vähemalt ülikooli enda poolt kehtestatud miinimumpalka. Kuna ülikoolid ei suuda teadlastele maksta ka Eestis kehtivat miinimumpalka, siis peavad teadlased ise leidma rahastusvõimalusi. Seega sõltuvad uurimistöö teemad põhiliselt rahastajate soovist ning ülikoolidel puudub tegelikult igasugune võimalus teadustööd juhtida ehk autonoomia.

Tõlgendatakse, et “põhiseaduse mõte ei ole seega toetada teadus- ja arendusasutuste kogu teadus- ja arendustegevust, vaid ainult seda osa, mis on riigi seisukohalt vajalik ja mille rahastamiseks ei ole võimalik kaasata teisi rahastamisallikaid”. Tekib aga küsimus, mis on “vajalik” ja mis on “võimalik”. Prioriteetid muutuvad ajas kiiresti, aga piisava kompetentsi ja kriitilise massi teadlaste saavutamise nõuab aastakümneid. Klassikaline näide selleks on kvantmehaanika, kus läks aastakümneid enne, kui kvantfüüsikud suutsid üldse läbi viia esimese eksperimendi, rääkimata rakendustest. Täna teame, et seesama kvantmehaanika on teinud võimalikuks kogu kaasaegse side- ja kommunikatsioonitehnoloogia, st kvantmehaanikata ei oleks praegust infoühiskonda. Samamoodi oli viroloogia paar aastat tagasi “teisejärguline” teadussuund, mida ei peetud vajalikuks rahastada. Õnneks suutsid virooloogid säilitada oma kompetentsi ja kriitilise hulga teadlasi seniks, kuni nende teadmised ja oskused muutusid teisejärgulisest prioriteetseks ja riigile vajalikuks. Paljude erialadega ei pruugi nii hästi minna, sest milline teema mingil hetkel riigi jaoks kriitiliseks osutub, ei ole

ennustatav. Tuleks olla ettevaatlik prioriteetsete teadusvaldkondade määratlemisel või sellest pigem hoiduda.

On kirjas, et “TAIE strateegia üldeesmärk on Eesti teaduse, arendustegevuse, innovatsiooni ja ettevõtluse koostoimes Eesti ühiskonna heaolu ja majanduse tootlikkuse suurendamine, pakkudes konkurentsivõimelisi ja kestlikke lahendusi Eesti ja maailma arenguvajadustele” ilma, et oleks seletatud, kuidas seda saavutada, kui akadeemilistele töötajatele, kelle töö see eesmärk põhineb, ei ole endiselt tagatud töökoha stabiilsus.

“Nii akadeemiline vabadus kui ka institutsionaalne autonoomia ei oleks täielikud, kui teadlastel, ülikoolidel ja teadusasutustel puuduksid vahendid teadusuuringute tegemiseks ning õpetamiseks. Alus- ja rakendusuuringu erisusi arvestades on riigil kohustus toetada alusuuringute tegemist teadusasutustes, sest nendeks uuringuteks erasektorist vahendite leidmine ei ole tõenäoline.” Samas on aga kirjas, et akadeemiline vabadus “ei ole sooritusõigus. Sellele tuginedes ei saa õppejõud nõuda enda teadusteema rahastamist, kui see teema ei kuulu riigi või ülikooli prioriteetide hulka.” Vastavalt töölepinguseadusele on Eest Vabariigis kõigil töötajatel selline “sooritusõigus” olemas. Millegipärast teadlastele see ei rakendu. Töölepinguseadus ütleb järgnevat:

§ 28. Tööandja kohustused

(2) Tööandja on eelkõige kohustatud:

- 1) kindlustama töötaja kokkulepitud tööga ning andma selgeid ja õigeaegseid korraldusi;*
- 2) maksuma töö eest töötasu kokkulepitud tingimustel ja ajal;*
- 3) andma ettenähtud puhkust ja maksuma puhkusetasu;*
- 4) tagama kokkulepitud töö- ja puhkeaja ning pidama töötaja arvestust;*
- 5) tagama töötajale tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks tööandja ettevõtte huvidest lähtuva koolituse ning kandma koolituskulud ja maksuma koolituse ajal keskmist töötasu;*
- 6) tagama töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele vastavad töötingimused;*

Ükski nendest tingimustest ei rakendu teadlaste puhul, sest töö peavad nad otsima ise (grantide ja lepingute vormis), töötasu peavad otsima ise (grantidest ja lepingutest), puhkust saavad teadlased siis, kui saadud grantide ja lepingute täitmine ning uute taotlemise graafik seda võimaldab, töövahendid (aparatuur, arvutid, mööbel, jne) tuleb osta ning töökeskkond luua grantidest ja lepingutest saadud raha eest (mille võrra väheneb palk) jne. Sisuliselt ei muuda TAKSi eelnõu teadlaste jaoks midagi. Põlistatakse vaid praegust olukorda, kus teadlastel puudub igasugune töökohakindlus ning nende jätkamine teadlasena sõltub ainult neist endist ning grandiloteriist. Selleks, et rahastust saada, peab teadlane olema valmis tegema palju tasustamata ja stressirohket tööd piiratud sotsiaalsete tagatiste tingimustes, st ilma töökoha- ja palgastabiilsuseta ning võimetuna ennast rahastuse otsa lõppemisel isegi koondama, sest ka koondamishüvitist peaks maksuma projekti vahenditest. Töölepingu poolte kokkuleppel lõpetamine aga tähendab, et Töötukassa töötuskindlustushüvitisele töötava teadlane ei kvalifitseeru.

Eelnõu seletuskirjas mainitakse, et “Teadlaste töötasudeks minev kindel osa tegevustoetusest võimaldaks teadlastel saavutada suurema kindlustunde töökoha stabiilsuse osas, samuti

võimaldaks see asutusel üles ehitada teadlase karjäärimudeli ning rahastada teadlaste püsitöökohti. Valik langes esimese alternatiivi kasuks, mis on kooskõlas protsessi algul sõnastatud põhimõtetega, mille kohaselt teadus- ja arendusasutuste autonoomiat ei vähendata.” Nagu juba eelpool mainitud, dikteerivad teadustöö suunad eelkõige riik (oma prioriteetide ja rahastusmehhanismide kaudu) ning teised tellijad. Ülikoolidel sisuliselt puudub igasugune autonoomia teaduse suunamise võimaluste osas. Seega on jutt mingist autonoomiast lihtsalt ettekääne, et mitte kohustada ülikoole tasustama teadlasi vähemalt nende palgamäärade alusel, mida iga ülikool on miinimummääradena ise kehtestanud. Loogiline on, et riigi poolt eraldatud rahaga käib kaasas ka mingigi garantii teadlastele, selle asemel et anda teadus- ja arendus (TA) asutustele vaba käsi seda raha kasutada kas või kõigeks muuks kui palgarahaks. See vähendaks killustumist ja suurendaks stabiilsust. Selline süsteem tegelikult suurendaks ülikoolide autoomiat, sest läbi finantsvahenditega kaetud ja stabiilse tenuurisüsteemi, mille kvaliteet ja konkurentspõhisus on tagatud atesteerimissüsteemiga, tekiks ülikoolidele võimalus prognoosida teadussuundade arengut ja mõjutada teadusrühmade kestvust. Kuid stabiilne tenuurisüsteem karjäärimudeli näol peab olema rahastatud süsteemselt.

Lisaks veel üks tähelepanek ülikoolide ja õppejõudude autonoomia osas. On erialasid (nt õpetajaharidus), kus õppekavade sisu on dikteeritud riiklike dokumentide poolt, nagu näiteks kutsestandard, hariduse arengukava jt. Neid dokumente ei koosta teadlased, vaid ametnikud. Ka teadlased osalevad aruteludes, aga neid ei pruugita kuulda võtta. Kui neis dokumentides kaob või taandub vähetähtsaks mõni seni oluline olnud mõiste, on loogiliselt oodata ka vastava mõistega seotud ainete kokkutõmbamist või lausa kadumist. Mitmed suured ja valdkondade ajaloolises traditsioonis olulised teemad on niimoodi akadeemilises õppes kaotatud, sama on pannud tähele soomlased. Näitena võib tuua kasvatus mõiste: kuivõrd õpetajaharidusega seotud dokumentatsioonis seda enam peaaegu pole (lähtuvalt arusaamast, et kool õpetab, kodu kasvatab), siis selle tulemusena kaob see olematusse ka õppekavades. Tagajärgi pole raske prognoosida, osalt on need käes.

2. Karjäärimudel, palgastabiilsus ja süsteemne tegevustoetus.

Sõna “karjäärimudel” ei ole Eesti TA asutustes üheselt mõistetav ja võib olla isegi ühe ülikooli eri valdkondade osas väga erinev. Mujal maailmas mõistetakse selle all ülikooli poolt tasustatud töökohti ning selget süsteemi, kuidas jõuda järgmisele ametikohale (ning saada sellega koos ka tagatud palka). Enamikus Eesti ülikoolides aga tähendab karjäärimudel stabiilse rahastamise puudumise tõttu sisuliselt ametikohtade loetelu ja miinimumpalkade loetelu, mis ei ole omavahel kuidagi seotud. Teadlaste püsiva karjäärimudeli kindlustamiseks ei sobi granditaotlemise 10-20% võiduvõimalusega loterii, vaid nende põhipalk peab olema garanteeritud. Selleks sobib pigem süsteemne tegevustoetus. Karjäärimudel on see, kui on ametikohad ning nendele valitud teadlasele makstakse vähemalt antud ülikooli selle ametikoha miinimumpalka. Need, kes tahavad “normaalset” palka saada, peaks selleks siis grante ja lepinguid juurde hankima. Praegu peavad aga teadlased ka miinimumi otsima ise ning ülikoolide poolt ei maksta neile isegi Eestis kehtivat miinimumpalka.

Kõige kentsakam näide seejuures on, kus kõik uuele ametikohale edutatud (professorid) peavad karjäärirajal edenemisega seotud palgavahe ise hankima: “Selleks, et minimeerida riski, kus struktuuriüksusel ei ole piisavalt raha kõrgema ametikoha töötasudeks, on oluline, et edutamise aluseks olevad nõuded oleksid kujundatud selliselt, et kõrgematele ametikohtadele edutatavad töötajad suudavad tuua ülikooli lisaraha, mis kataks kõrgema ametikohaga kaasneva palgatõusu.”¹ See ei ole karjäärimudel. Kõige parem viis kindlustada karjäärimudeli toimimist, on rahastada seda süsteemselt või (kui tegu on riigi poolt tellitud uurimistööga) sihtotstarbeliselt, nagu see on osaliselt realiseerunud sihtrahastusega professuuri, st sisseostetud ametikoha näol.

3. Eesti riigi teadlaste ja teaduse kestlikkus.

Eelnõus ei ole defineeritud, kes või mis on teadlane ja millised on tema õigused. Praegune tekst ütleb: “Teadus- ja arendusasutuse liikmeskonda kuuluvad alus- ja rakendusuringuid või arendustegevust läbiviivad isikud, samuti tehnikud, abipersonal ja teised õigusaktides nimetatud isikud. TA asutuste liikmeskonnaga seotud muudatused viidi kehtivasse seadusesse 2019. aastal, võttes aluseks laialdaselt aktsepteeritud juhendmaterjale.” Teatud ametikohad on defineeritud kõrgharidusseadus, aga see ei puuduta kuidagi eraõiguslikke teadusasutusi, mida eelnõu üritab ka reguleerida. Ilma teadlasteta on väga raske defineerida, mis on teadusasutus.

Kes vastutab Eesti Vabariigi teaduse kestlikkuse ja arengu eest, teadlaste olemasolu ja nende arvu vähemalt püsimise eest? Selleks vastutajaks on Eesti Vabariigi Haridus- ja Teadusministeerium. Käesolevas, pikaks ajaks seadusena toimima hakkavas eelnõus puudub vähimigi viide soovile säilitada Eesti teadlaskonda seniselgi tasemel, mis on allapoole nii Euroopa Liidu kui OECD keskmist, rääkimata sellest, et eesmärgiks oleks teadlaste arvu tõus.

Eesti on ikka võtnud eeskujuks Põhjamaid ja samuti Euroopa majanduse vedurit Saksamaad. Soovitame TAKSis lähtuda neist suurepäraest eeskujudest. Saksamaa on läbi aegade kindlustanud oma teadlastele püsiva sissetuleku, mis saavutatakse iga-aastase teadusrahastuse kasvuga².

Haridus- ja Teadusministeerium viitab TAKS eelnõu seletuskirjas sellele, et avalik-õiguslikel ülikoolidel kaob ära autonoomia, kui määratakse ette proportsioonid, kui palju on teadusrahastusest tarvis maksta palkadeks. Kuidas aga teisiti? Milliste vahenditega kavatseb

¹ <https://union.ee/tartu-ulikooli-ametiuhingu-tagasiside-edutamise-nouetele-teaduri-ja-lektori-edutamiseks-kaasprofessori-kohale-ning-kaasprofessori-edutamiseks-professori-kohale/>

² “Järgmine analüüs tegeleb välisrahastuse (Drittmittel = grandirahastus) ja riikliku baasrahastuse suhega Saksamaa ülikoolide rahastuses. Välisrahastuse osakaal täisrahastusest saavutas tipu 2013. aastal 28,1 protsendiga ja on sellest ajast jäänud enam-vähem stabiilseks (2019. aastal 26,9 protsenti). Baasrahastuses aga jätkus viimaste aastate tõus. “Ülikoolid on seepärast piisava rahastuse huvides endiselt sõltuvad ka välisrahastusest, kuid välisrahastuse surve väheneb tänu baasrahastuse jätkuvale dünaamikale”, sõnastas DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft = Saksa Teadusagentuuri) president Katja Becker.” (Saksa Füüsika Seltsi kuuajakirjale “Physik Journal”, November 2021).

ministeerium kindlustada teadlaskonna alles püsimise ja kestlikkuse Eestis? Praegune olukord, kui teadlased konkureerivad väikese õnnestumisprotsendiga projektidele ja grantidele selleks, et üldse palka saada, on ülimalt frustreriv. Kindlat sissetulekut omav inimene ei kujuta sellist olukorda ettegi.

Teatavasti on Eesti avalik-õiguslikes asutustes palkadeks minev teadusrahastuse osakaal väga erinev, jäädes vahemikku 0-94%³. Akadeemilised ametiühingud teevad ettepaneku fikseerida avalik-õiguslikele asutustele kohustus maksta teadusrahastusest palkadeks selline maht, mida nad ise on palkade miinimummäärade ja töölepingute kaudu lubanud. Selle mahu, mis peab olema vähemalt 45% tegevustoetusest, peavad avalik-õiguslikud asutused rahastuse saamise eeldusena edastama ministeeriumile, tuues välja, kui mitu töölepingut neil on ja seega, kui palju palgaraha nad vajavad. Sellega saavutatakse suurimate ülikoolide teadlaste palgastabiilsuse oluline paranemine ega kao ka ülikoolide autonoomia. Samuti jõutakse lähemale olukorrale, kus Eestis saab kehtestada teadlastele püsiva baassissetuleku; vastava kontseptsiooni⁴ esitasid akadeemilised ametiühingud 18.03.2021.

4. Eraõigusliku teadusasutuse rahastamine (TAKS eelnõu §23 lg 5).

On arusaamatu, kuidas eraõiguslikke teadusasutusi riigi poolt rahastada kavatsetakse.

Akadeemilised ametiühingud ei näe vajadust eraõiguslikke teadusasutusi riigi poolt rahastada. Kui sellised asutused tekivad mõne eraisiku, sihtasutuse või firma poolt rahastatuna, siis on see väga tore. Milleks on tarvis suunata sinna lisaks veel riiklikku raha? Kui nende asutuste tehtav teadus on tasemel, siis saavad nad taotleda grante. Muud eraõiguslikud teadusasutused (uurimisfirmad) saavad tekkida niikuinii ainult äriiselt tasuvate probleemide lahendamiseks ja neid ei peaks toetama muul viisil kui EAS (edaspidi Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA) seda teeb. Need toimivad ise nagu firmad. Selleks, et riiklik eraõiguslike teadusasutuste rahastamine ei oleks äri, vaid teaduse toetamine, peab rakendusaktis sätestama nõude, et firma kasutab vähemalt 60% ettevõtlusmeetmetest Eestis.

Kui on tahtmine mõne suurkorporatsiooni arendusosakond Eestisse meelitada, siis ei ole eraõiguslike teadusasutuste rahastamine õige viis seda teha. Selleks on firmadele palju erinevaid toetusmeetmeid. Kui tahetakse tekitada rohkem *spin-off*e, siis saavad need eksisteerida vaid siis, kui on tasuvaid lepinguid. Kui lepinguid ei ole, siis järelikult ei ole sellist firmat vaja. Sellisel juhul ei peaks ka riik seda asutust kunstlikult (tegevustoetuse kaudu) üleval pidama. Eraõigusliku ülikooli või uurimisasutuse rahastamiseks tuleb korraldada riigihange või tagada muul viisil projektipõhine konkurent.

³ Eesti Teadusagentuur. Baasfinantseerimise kasutamise analüüs 2014-2020, lk 22.
https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/02/Baasfinantseerimise-kasutamise-anal%C3%BC%C3%BCs_2020.pdf

⁴ <https://union.ee/wp-content/uploads/2021/03/Akadeemilise-tootaja-pohipalk..pdf>

Riigi kohus on luua keskkond, mis soosib ettevõtlust (eelkõige teadusmahukat ettevõtlust), seda eriti Eestile kui väikesele riigile. Erinevalt riigiettevõtlusest toob eraettevõtlus aga omalt poolt vahendeid (investeeringud) ja loob väärtust (tootmine/teenindamine) kaalutletud riski tingimustes. TAIE arengukava 2021-2035 üldeesmärgiks on tagada erasektori kulutuste tase TA tegevuse jaoks 2% ulatuses, ja see ei seisne selles, et ettevõtjatele antakse riigi eelarvest lisaks 2%, nii et need saaks seda riskivabalt TA eesmärkidel kulutada. Riigi kohustus ei ole tagada ettevõtetele vahendeid teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni läbiviimiseks. Mõnikord on otstarbekas need finantsvahendid eraldada projektipõhiselt (ja konkurentsipõhiselt), kui see toetab riiklikes arengukavades seatud eesmärkide saavutamist. Sellised projektid ei ole universaalne garantii, mida eelnõusse peaks kirjutama.

Täiesti sama teema on eraõiguslike teadusasutustega. Kui riik on defineerinud fookusvaldkonnad ja vastavad ootused on edastatud ja teada riiklikele haridus- ja teadusasutustele, siis mis on need valdkonnad, mida eelnimetatud täita ei suuda?

Eraettevõtlus peaks olema omanikule tulutoov ja suunatud lõpp-toote/teenuse müügile. Miks peaks riigitoetus ja mitte riskikapital või investeerimislaenu olema see mehhanism, millega rahastada TA eraettevõttes? TA on ettevõtja risk. Kui ettevõtte seda riski ei kannaks, kaotab toote või teenuse oma konkurentsivõime. Kui ettevõtjad vajavad TA tegevustesse investeerimiseks stabiilset keskkonda, sest vastasel juhul ei ole võimalik teha pikaajalisi investeeringuid, siis analoogselt vajavad stabiilset keskkonda ka TA asutused ja neis asutustes töötavad teadlased. Viimane saab tekkida aga ainult siis, kui enamus TA töötajate palkadest ei sõltu vaid lühiajalisest ja etteprognoosimatust grandirahastusest.

Lugupidamisega

Eesti Keele Instituudi Ametiühing

Eesti Maaülikooli Ametiühing

Tallinna Ülikooli Ametiühing

Tartu Ülikooli Ametiühing

Teadustöötajate Ametiliit

Eesti kõrgkoolide, teadus- ja arendusasutuste ametiliitude ühendus UNIVERSITAS