

## **Kultuuriministri määruste „Eesti Arhitektuurimuuseumi tegevuse lõpetamine“ ja „Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum tegevuse lõpetamine“ eelnõude seletuskiri ehk lõpetamisettepanek**

Määruste eesmärk on Kultuuriministeeriumi hallatavate riigiasutuste Eesti Arhitektuurimuuseum (edaspidi *EAM*) ja Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum (edaspidi *ETDM*) tegevuse lõpetamine Vabariigi Valitsuse 08.10.1996 määrusega nr 244 kinnitatud „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korra“ (edaspidi *valitsuse määrus*) punkti 56 alapunkti 2 alusel.

Riigiasutuste tegevuse lõpetamine ei saa toimuda enne, kui on riik on asutanud Sihtasutuse Eesti Arhitektuurimuuseum ja Sihtasutuse Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum (edaspidi koos *sihtasutused*), mis võtavad üle eelnimetatud riigiasutuste ülesanded. Sihtasutuste asutamisega seotud Vabariigi Valitsuse korralduste eelnõud on ette valmistatud ning asutamine on kavandatud 2024. aasta märtsikuu jooksul.

Kultuuriministri määruste eelnõud ja seletuskirja on koostanud Kultuuriministeeriumi muuseuminõunik Marju Reismaa (marju.reismaa@kul.ee, tel 628 2335), personali- ja õigusosakonna jurist Nora Viira (nora.viira@kul.ee, tel 628 2329) ja finantsosakonna varahaldusnõunik Erle Toiger (erle.toiger@kul.ee, tel 628 2229).

### **1. Tegevuse lõpetamise põhjendus**

Kultuuriministeerium on juba alates 2012. aastast Eesti muuseumivõrgustikku korrastanud ning muutnud muuseumide juriidilist vormi, lähtudes iga kord konkreetse muuseumi eripärast ja kohalikest oludest. 25.08.2016 toimunud kabinetistiingil võttis Vabariigi Valitsus vastu otsuse jätkata muuseumivõrgu korrastamisega vastavalt riigiülesannete analüüsis välja toodud järeldustele ja ettepanekutele<sup>1</sup>.

Praeguseks on asutatud 16 endise riigiasutuse ja 3 endise munitsipaalasutuse asemele 14 riigi valitseva mõju all olevat sihtasutust (st et paralleelselt on toimunud ka asutuste konsolideerimised); kohalike omavalitsuste juhtida (nii munitsipaalmuuseumiks kui ka ainult linna või valla asutatud sihtasutuseks) on antud 6 endist riigimuuseumi; 2 endist riigimuuseumi ühendati Võru Instituudiga; tegevuse lõpetas 1 endine riigimuuseum (Tartumaa Muuseum). Lisaks EAM-ile ja ETDM-le on ümberkorraldused plaanis veel kahe riigimuuseumi puhul: Viljandi Muuseum ja Palamuse O. Lutsu Kihelkonnakoolimuuseum.

Samasuguse reformi tegi oma riigis Hollandi valitsus, kes alustas seni ministeeriumi üksustena tegutsenud 21 muuseumi ja konserveerimiskeskuse sihtasutusteks muutmisega juba 1994. aastal, jättes seejuures muuseumikogud ja hooned riigi omandisse<sup>2</sup>. Hollandi muuseumid on Euroopas kõrgelt hinnatud oma professionaalsuse ja uuendusmeelsusega.

Jäik riigiasutuse vorm, mis on mõeldud eelkõige riigivõimu teostamiseks ja administratiivseteks toiminguteks, on tänapäevasele muuseumile, mis on sisuliselt kultuuriettevõtte, piirav. Sihtasutusel on kõrgem poliitiline ja juhtimislik autonoomia kui riigiasutusel. See vastab paremini muuseumide olemusele ja vajadustele.

---

<sup>1</sup> Vt p 4.9.6 riigiülesannete analüüsis: <https://www.fin.ee/media/467/download>

<sup>2</sup> Autonomy for the National Museums and Museum Services in the Netherland. Background and documentation. Ministry of Education, Culture and Science. The Netherlands, Rijswijk, 31 December 1994.

Kultuuriministeeriumi senine kogemus näitab, et juhtimismudel on võtmetähtsusega. Kõik endised riigimuuseumid on sihtasutusena kasvanud omatulu, taotlenud edukalt täiendavaid toetusi erinevatest taotlusvoorudest ning suurendanud seeläbi muuseumi pakutavast osasaajate arvu. Näiteks endise riigiasutuse Eesti Spordimuuseum omatulu 2015. aastal (viimane täistegevusaasta riigiasutusena) oli u 18 000 eurot, 2022. aastal sihtasutusena u 155 000 eurot.

Oluliseks kaalutluseks sihtasutuste asutamisel on võimalus kaasata kultuuriasutuse tegevusse laiapõhjalisema juhtimismudeli kaudu valdkonna spetsialiste ning kohalike omavalitsuste esindajaid, et arendus- ja juhtimisotsuseid teeks asjatundlik ning valdkonnaga seotud sihtasutuse nõukogu. Mitmed muuseumid on seeläbi tugevdanud oma positsiooni kogukonnas.

Sihtasutuste nõukogudega on juhtimisse kaasatud erinevat kompetentsi ning suurenenud on juhtkonna isiklikust vastutusest tulenev hoolsuskohustus. Kultuuriministeerium on komplekteerinud ja komplekteerib ka edaspidi nõukogusid just konkreetsele asutusele vajaliku lisakompetentsi kaasamise põhimõttest lähtuvalt. Lähtuvalt seadustest on sihtasutusega tihedalt seotud nõukogu parim tagatis asutaja huvide kaitseks ja sihtasutuse üle efektiivse kontrolli omamiseks. Nõukogu liikmed kohustuvad oma tegevuses juhinduma sihtasutuse vajadustest ning asutaja ootustest, tagades seeläbi eesmärgipärase arengu. Riigiasutuse puhul ei ole muuseumijuhil igapäevaselt strateegilise juhtimise tuge, kes jälgiks eelarve täitmist ning kelle poole saaks nõu küsimiseks pöörduda. Riigiasutuse juht saab küll suuremate probleemide korral pöörduda ministeeriumi poole, kuid see ei asenda tuge, mida pakub sihtasutusega varalise vastutuse kaudu väga isiklikult seotud nõukogu.

Tugines varasemalt asutatud sihtasutuste kogemustele, on sihtasutuse eelised riigiasutuse ees kokkuvõtlikult järgmised:

- 1) paindlikum ja asutusekesksem juhtimismudel;
- 2) asutajate ja nõukogu liikmete kaudu saab muuseumi tihedamalt selle valdkonna ja tegevuspiirkonnaga siduda;
- 3) nõukogu tagab liikmete kaudu laiema juhtimiskompetentsi;
- 4) nõukogu kui kollektiivse otsustusorgani arvamuste paljususe aitab teha parimaid otsuseid;
- 5) juhti ei määra ametisse ega vabasta ametist minister, vaid sellega peab nõus olema enamik nõukogu liikmetest;
- 6) juhtimisotsuseid saab vastu võtta kiiremini kui riigiasutustes;
- 7) vabam ja paindlikum tegutsemisviis asutuse tulude ja kulude arvestamisel, omatulu teenimisel ja asutuse vara kasutamisel;
- 8) kogu asutuse tulu jääb sihtasutuse põhitegevuse kasutusse;
- 9) kui eelarveaasta lõpeb, ei ole järgmisesse aastasse ülekantavate riigieelarve vahendite piirangut;
- 10) kaasfinantseerimise võimalusi erinevatest fondidest on rohkem kui riigiasutuse puhul;
- 11) erinevalt riigiasutusest saab sihtasutus olla autoriõiguste pärija ja mittetulundusühingute liige.

Kultuuriministeeriumi hinnangul on eeltoodu kaalukaks argumendiks sihtasutuste asutamiseks ning seoses sellega EAM-i ja ETDM-i tegevuse lõpetamiseks riigiasutusena.

## **2. Majanduslikud kaalutlused, sealhulgas ettepanekud riigimuuseumi valduses oleva riigivara ning riigimuuseumi tegevuse finantseerimiseks ettenähtud eelarveassigneeringute edasise kasutamise kohta**

Kuna asutatavad sihtasutused võtavad üle tegevuse lõpetavate riigimuuseumide ülesanded, siis antakse sihtasutustele üle ka tegevuseks vajalik riigiasutuste bilansis olev põhi- ja väikevara ning kehtivad lepingulised nõuded ja kohustused. Üleantavat vara kasutavad sihtasutused edaspidi oma

eesmärkide täitmisel. Sihtasutustele ei anta asutamisel üle kinnistuid, sest tegevust lõpetavad riigimuuseumid kasutavad ainult rendipindu (ei ole riigivara).

Riigiasutuste EAM ja ETDM muuseumikogusid sihtasutustele ei võõrandata, vaid need jäävad kuuluma riigile. Riigile kuuluva muuseumikogu kasutamiseks (see hõlmab nii muuseumikogu hoidmist, täiendamist, uurimist kui ka vahendamist) sõlmib Kultuuriministeerium sarnaselt varasemale praktikale sihtasutustega halduslepingu vastavalt muuseumiseaduse § 9 lõikele 1. Muuseumikogude kättesaadavus avalikkusele säilib muuseumide infosüsteemi MuIS kaudu.

Vastavalt riigivaraseaduse § 78 lõikele 4 võib asutajaõiguste teostaja ettepanekul Vabariigi Valitsus anda juhiseid ja suuniseid ka muudes küsimustes kui sihtasutuse asutamine, tegevuse ümberkorraldamine, teistes juriidilistes isikutes osalemine või lõpetamine. Sellest tulenevalt on sihtasutuste asutamise aluseks olevate Vabariigi Valitsuse korralduste eelnõudesse lisatud punkt, mille kohaselt Vabariigi Valitsus annab suunise seniste riigiasutuste õigussuhete jätkamiseks samadel tingimustel riigiasutuse funktsioneeriva terviku üleandmisel riigi asutatavatele sihtasutustele. Sihtasutuste asutamisel tagatakse muuseumide tegevuse jätkumine riigiasutuse asemel sihtasutuse vormis senises kvaliteedis ning tegevust ja õigussuhteid (sealhulgas kehtivaid lepinguid) katkestamata.

Riigiasutuse EAM ja ETDM tegevuse lõpetamisel ja sihtasutuste asutamisel riigiasutuste tegevuse ja vara baasil esinevad faktiliselt ettevõtte ülemineku tunnused: riigivara antakse üle asutatavatele sihtasutustele, milles samalaadne majandustegevus jätkub ning sihtasutused võtavad üle nii töölepingud kui ka riigiasutuste tegevuse käigus sõlmitud muud lepingud, mille alusel luuakse muuseumide põhitegevuse kvalitatiivne sisu või mis toetavad muuseumide põhiülesannete täitmist. Kuna riigiasutuse tegevust reguleerivad õigusaktid ei käsitle riigiasutuse lõpetamisel tema varade üleandmist kogumina ega kehtesta võlaõigusseaduses toodud ettevõtte üleminekuga sarnast regulatsiooni ning kuna antud olukord on väga sarnane ettevõtte üleminekuga, siis analoogia korras tuleks lähtuda võlaõigusseaduses sätestatud ettevõtte ülemineku regulatsioonist. Vastavalt võlaõigusseaduse § 182 lõikele 2 ei ole lepingu üleminekuks vaja teise lepingupoole nõusolekut, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Riigimuuseumide töötajate töölepingud, välja arvatud direktorite töölepingud, lähevad muutumatul kujul üle sihtasutustele. Töötajate tööstaaž jätkub. Muuseumide ülemineku tõttu töötajate olukorda mõjutavaid muudatusi ei kavandata, kuid edaspidi kinnitab sihtasutuste struktuuri ja koosseisu üldarvu vastava sihtasutuse nõukogu, mis võib kaasa tuua muudatusi tööülesannetes. Direktorite ametikoht kaob, sest sihtasutuse juhatus määratakse asutamisel sihtasutuse asutaja poolt ja edaspidi sihtasutuse nõukogu poolt ning tegemist ei ole töösuhetega töölepingu seaduse mõistes. Sihtasutuste juhatuse liikme kohale on Kultuuriministeerium juba välja kuulutanud avalikud konkursid. Praeguste riigiasutuste direktorite töölepingud kehtivad kuni 29.02.2024. Riigiasutuste tegevuse lõpetamisega täiendavaid personalikulusid ei kaasne.

Riigiasutuste seniste tegevuskulude katmiseks mõeldud vahendid suunatakse 2024. aasta riigieelarves edasi asutatavatele sihtasutustele. Järgnevatel aastatel menetleb Kultuuriministeerium sihtasutuste tegevustoetuse taotlusi vastavalt kultuuriministri 11.09.2023. a määrusele nr 11 „Riigieelarvest muuseumide tegevustoetuse taotlemise, taotleja hindamise ja toetuse määramise tingimused ja kord“.

### **3. Riigiasutuste tegevuse lõpetamisest tingitud võimalikud muudatused õigusaktides**

Tulenevalt riigiasutuste tegevuse lõpetamisest tunnistatakse kehtetuks kultuuriministri 8. juuli 2013. a määrus nr 7 „Eesti Arhitektuurimuuseumi põhimäärus” ning kultuuriministri 8. juuli 2013. a määrus nr 12 „Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseumi põhimäärus”.

#### **4. Kooskõlastamine**

Lõpetamisettepanek saadetakse kooskõlastamiseks valitsuse määruse punktide 16 ja 61 alusel Rahandusministeeriumile ja Tallinna Linnavalitsusele, sest tegemist on sotsiaal-kultuurilist funktsiooni täitvate riigiasutustega, mis tegutsevad Tallinna linna territooriumil.