

Kultuuriministri määruse „Tartu Kunstimuuseumi tegevuse lõpetamine“ eelnõu seletuskiri ehk lõpetamisettepanek

Määruse eesmärk on Kultuuriministeeriumi hallatava riigiasutuse Tartu Kunstimuuseum tegevuse lõpetamine Vabariigi Valitsuse 08.10.1996. a määrusega nr 244 kinnitatud „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korra“ punkti 56 alapunkti 2 alusel.

Riigiasutuste tegevuse lõpetamine ei saa toimuda enne, kui on asutatud Sihtasutus Tartu Kunstimuuseum (edaspidi *sihtasutus*), mis võtab üle eelnimetatud riigiasutuse ülesanded. Sihtasutuse asutamisega seotud Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu on ette valmistatud ning asutamine on kavandatud 2023. aasta detsembrikuu jooksul. Kavandatava sihtasutuse asutajad on Tartu linn ning Eesti Vabariik, kelle nimel teostab asutajaõigusi Kultuuriministeerium. Kui sihtasutuse asutamine lükkub edasi jaanuarisse 2024, siis lükkub vastavalt edasi ka riigiasutuse tegevuse lõpetamine. Seetõttu ei ole eelnõus märgitud veel konkreetseid kuupäevi.

Kultuuriministri määruse eelnõu 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 Jaana Tulk (jaana.tulk@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 ettepanekutele¹.

Praeguseks on asutatud 15 endise riigiasutuse ja 3 endise munitsipaalasutuse asemele 13 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 Tartu Kunstimuuseumile on ümberkorraldused alanud või on läbirääkimiste faasis veel nelja riigimuuseumi puhul: Eesti Arhitektuurimuuseum, Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum, 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 muutmiseega juba 1994. aastal, jättes seejuures muuseumikogud ja hooned riigi omandisse². 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 kultuuriette võtte, piirav. Sihtasutusel on kõrgem poliitiline ja juhtimislik autonoomia kui riigiasutusel. See vastab paremini muuseumide olemusele ja vajadustele.

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

² 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 asutajate huvide kaitseks ja sihtasutuse üle efektiivse kontrolli omamiseks. Nõukogu liikmed kohustuvad oma tegevuses juhinduma sihtasutuse vajadustest ning asutajate 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 paljusus 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 sihtasutuse asutamiseks ning seoses sellega Tartu Kunstimuuseumi tegevuse lõpetamiseks riigiasutusena.

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

Kuna asutatav sihtasutus võtab üle tegevuse lõpetava riigimuuseumi ülesanded, siis antakse sihtasutusele üle ka tegevuseks vajalik riigiasutuse bilansis olev põhi- ja väikevara ning kehtivad lepingulised nõuded ja kohustused. Üleantavat vara kasutab sihtasutus edaspidi oma eesmärkide

täitmisel. Sihtasutusele ei anta asutamisel üle kinnistuid, sest tegevust lõpetav riigimuseum kasutab ainult rendipindu.

Riigiasutuse Tartu Kunstimuseum muuseumikogu sihtasutusele ei võõrandata, vaid see jääb kuuluma riigile. Riigile kuuluva muuseumikogu kasutamiseks (see hõlmab nii muuseumikogu hoidmist, täiendamist, uurimist kui ka vahendamist) sõlmib Kultuuriministeerium sarnaselt varasemale praktikale sihtasutusega halduslepingu vastavalt muuseumiseaduse § 9 lõikele 1. Muuseumikogu 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 Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõusse lisatud punkt, mille kohaselt Vabariigi Valitsus annab suunise senise riigiasutuse õigussuhete jätkamiseks samadel tingimustel riigiasutuse funktsioneeriva terviku üleandmisel riigi osalusel asutatavale sihtasutusele. Sihtasutuse Tartu Kunstimuseum asutamisel tagatakse muuseumi tegevuse jätkumine riigiasutuse asemel sihtasutuse vormis senises kvaliteedis ning tegevust ja õigussuhteid (sealhulgas kehtivaid lepinguid) katkestamata.

Riigiasutuse Tartu Kunstimuseum tegevuse lõpetamisel ja sihtasutuse asutamisel riigiasutuse tegevuse ja vara baasil esinevad faktiliselt ettevõtte ülemineku tunnused: riigivara antakse üle asutatavale sihtasutusele, milles samalaadne majandustegevus jätkub ning sihtasutus võtab üle nii töölepingud kui ka riigiasutuse tegevuse käigus sõlmitud muud lepingud, mille alusel luuakse muuseumi põhitegevuse kvalitatiivne sisu või mis toetavad muuseumi põhiülesannete täitmist. Kuna riigiasutuse tegevust reguleerivad õigusaktid ei käsitle riigiasutuse lõpetamisel tema varade üleandmist kogumina ega kehtesta võlaõigusseaduses toodud ettevõtte ülemineku sarnast regulatsiooni ning kuna antud olukord on väga sarnane ettevõtte ülemineku, 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.

Riigimuseumi töötajate töölepingud, välja arvatud direktori tööleping, lähevad muutumatul kujul üle sihtasutusele. Töötajate tööstaž jätkub. Muuseumi ülemineku tõttu töötajate olukorda mõjutavaid muudatusi ei kavandata, kuid edaspidi kinnitab sihtasutuse struktuuri ja koosseisu üldarvu sihtasutuse nõukogu, mis võib kaasa tuua muudatusi tööülesannetes. Direktori ametikoht kaob, sest sihtasutuse juhatus määratakse asutamisel sihtasutuse asutajate poolt ja edaspidi sihtasutuse nõukogu poolt ning tegemist ei ole töösuhtega töölepingu seaduse mõistes. Sihtasutuse juhatuse liikmena jätkab esimesel kolmel aastal Kultuuriministeeriumi ja Tartu linna ettepanekul Tartu Kunstimuseumi praegune direktor, kes valiti oma praegusse ametisse 2020. aastal avaliku konkursiga. Seega seoses riigiasutuste tegevuse lõpetamisega täiendavaid personalikulusid ei kaasne.

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

3. Riigiasutuse tegevuse lõpetamisest tingitud võimalikud muudatused õigusaktides

Tulenevalt riigiasutuse tegevuse lõpetamisest tunnistatakse kehtetuks kultuuriministri 8. juuli 2013. a määrus nr 16 „Tartu Kunstimuseumi põhimäärus“.

4. Kooskõlastamine

Lõpetamisettepanek saadetakse kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile. Tartu linna kooskõlastuseks loetakse Tartu Linnavolikogu 12. oktoobri 2023. a otsus Sihtasutuse Tartu Kunstimuuseum kaasasutamise kohta.