

Kultuuriministri määruse „Eesti Arhitektuurimuuseumi tegevuse lõpetamine“ eelnou seletuskiri

1. Sissejuhatus

Määruse eesmärk on Kultuuriministeeriumi hallatava riigiasutuse Eesti Arhitektuurimuuseumi tegevuse lõpetamine Vabariigi Valitsuse 08.10.1996. a määrusega nr 244 kinnitatud „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korra“ (edaspidi *valitsuse määrus*) punkti 56 alapunkti 2 alusel.

Riigiasutuse ülesanded võtab üle märtsis 2024 asutatav Sihtasutus Eesti Arhitektuurimuuseum (edaspidi *sihtasutus*). Sihtasutuse asutaja on Eesti Vabariik, kelle nimel teostab asutajaõigusi Vabariigi Valitsuse 04.03.2024. a korralduse nr 58 „Volitus Sihtasutuse Eesti Arhitektuurimuuseumi asutamiseks ja nõusolek riigivara üleandmiseks“ alusel kultuuriminister.

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist.

Eelnõuga sätestatakse riigimuuseumi tegevuse lõpetamise ja töölepingute asutatavale sihtasutusele ülemineku kuupäev, likvideerimiskomisjoni koosseis ning selle komisjoni töö alustamise ja lõpetamise tähtaeg, riigieelarve assigneeringute sulgemise tähtaeg ning riigimuuseumi põhimääruse kehtetuks tunnistamine.

Eelnõu § 1 kohaselt lõpetatakse Eesti Arhitektuurimuuseumi (registreeritud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris registrikoodiga 70004560) tegevus seoses vajaduse kadumisega osutada muuseumiteenust riigiasutuse tasandil ning tegevuse lõpetava riigiasutuse ülesanded antakse üle asutatavale sihtasutusele. Riigiasutuse tegevus lõpetatakse alates 1. juunist 2024. Kuupäeva määramisel on aluseks võetud valitsuse määruse punkt 68, mille kohaselt peab riigiasutuse tegevuse lõpetamise otsuse tegemisest olema möödunud vähemalt kaks kuud.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse likvideerimiskomisjoni koosseis ning komisjoni töö alustamise ja lõpetamise tähtajad. Määruses sätestatakse, et likvideerimiskomisjon alustab tööd 1. aprillil 2024 ja lõpetab oma tegevuse hiljemalt 15. juunil 2024. Likvideerimiskomisjoni koosseisu nimetatakse lisaks Kultuuriministeeriumi ametnikele ja Riigi Tugiteenuste Keskuse Kultuuriministeeriumi valitsemisala talituse juhataja-pearaamatupidajale riigimuuseumi juhi asendaja, peavarahoidja ja finantsjuht.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse riigimuuseumi töötajate töölepingute üleminek sihtasutusele. Töölepingu seaduse § 112 kohaselt lähevad riigimuuseumi töötajate töölepingud üle sihtasutusele vastavalt võlaõigusseadusele, sest asutatav sihtasutus jätkab sama majandustegevust (s.o ettevõtte üleminek, mis ei too kaasa töö lõppemist). Riigiasutuse direktori tähtajaline tööleping lõppes juba 29. veebruaril 2024. Direktori tööülesandeid täidab kuni riigiasutuse tegevuse lõpetamiseni muuseumi kuraator-programmijuht, kelle töölepingule sõlmis Kultuuriministeerium vastava lisa.

Eelnõu § 4 kohaselt suletakse riigimuuseumi poolt kasutamata jäänud riigieelarve assigneeringud 1. juunist 2024.

Eelnõu § 5 kohaselt tunnistatakse kehtetuks kultuuriministri 08.07.2013 määrus nr 7 „Eesti Arhitektuurimuuseumi põhimäärus”, sest riigimuuseumi tegevus lõpetatakse.

Eelnõu § 6 kohaselt jõustub eelnõu § 5 samal kuupäeval, kui lõpetatakse asutuse tegevus, see on alates 1. juunist 2024. a.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

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 kabinetiistungil võttis Vabariigi Valitsus vastu otsuse jätkata muuseumivõrgu korrastamisega vastavalt riigiülesannete analüüsis välja toodud järeldustele ja ettepanekutele¹.

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 Eesti Arhitektuurimuuseumile on ümberkorraldused alanud või on läbirääkimiste faasis veel kolme riigimuuseumi puhul: 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 muutmisega 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 kultuuriettevõtte, piirav. Sihtasutusel on kõrgem poliitiline ja juhtimislik autonoomia kui riigiasutusel. See vastab paremini muuseumide olemusele ja vajadustele.

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.

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.

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.

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 laiemat 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.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

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 riigimuuseum kasutab ainult rendipindu (ei ole riigivara).

Riigiasutuse Eesti Arhitektuurimuuseum 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, millega volitatakse kultuuriministri sihtasutust asutama, lisatud punkt, mille kohaselt Vabariigi Valitsus annab suunise senise riigiasutuse õigussuhete jätkamiseks samadel tingimustel riigiasutuse funktsioneeriva terviku üleandmisel riigi asutatavale

sihtasutusele. Sihtasutuse Eesti Arhitektuurimuuseum asutamisel tagatakse muuseumi tegevuse jätkumine riigiasutuse asemel sihtasutuse vormis senises kvaliteedis ning tegevust ja õigussuhteid (sealhulgas kehtivaid lepinguid) katkestamata.

Riigiasutuse Eesti Arhitektuurimuuseum 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 riigiasutuste 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.

Riigimuuseumi töötajate töölepingud lähevad muutumatul kujul üle sihtasutusele. Töötajate tööstaaž 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 juhatuse liikme puhul ei ole tegemist töösuhtega töölepingu seaduse mõistes. Sihtasutuse juhatuse liikme määrab ametisse sihtasutuse asutamise hetkel selle sihtasutuse asutaja ning edaspidi sihtasutuse nõukogu. Sihtasutuse juhatuse liikme kohale korraldas Kultuuriministeerium avaliku konkursi. Praeguse riigiasutuse direktori tähtajaline tööleping kehtis kuni 29.02.2024. Riigiasutuse 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“.

Rahandusminister osutas 27. veebruaril 2024 oma kirjas Kultuuriministeeriumile Eesti Arhitektuurimuuseumi liiga väiksele tuluprognnoosile. Prognnoos on praeguse teadmise järgi teadlikult konservatiivne ja põhineb riigiasutuse senisel tegevusel. Sihtasutuse vorm on sobilik riigi hallatavale kultuuriettevõttele, võimaldab suuremat paindlikkust ja ka loodetavasti suuremat omatulu teenimist. Asutaja ootustega annab riik uuele sihtasutusele ka ülesande suuremaks omanikutulu teenimiseks, mida uus juht vastavalt oma äranägemisele ja võimalustele peab ellu viima.

Määruse rakendamiseks ei kaasne lisakulutusi riigieelarve vahenditest. Samuti ei kaasne määruse rakendamiseks eeldatavaid tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras, välja arvatud § 5, mis jõustub 1. juunil 2024. a.

7. Kooskõlastamine

Ettepanek riigiasutuse tegevuse lõpetamiseks esitati kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, kes kooskõlastas eelnõu märkusteta, ning Tallinna Linnavalitsusele, kes kooskõlastas eelnõu vaikimisi (mittevastamise korral loetakse valitsuse määruse punkti 18 kohaselt nõusolek saaduks).