

Kultuuriministri määruse „Viljandi Muuseumi tegevuse lõpetamine“ eelnõu seletuskiri

Määruse eesmärk on Kultuuriministeeriumi (edaspidi *KuM*) hallatava riigiasutuse Viljandi Muuseum (edaspidi *VM*) 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.

Riigiasutuse ülesanded võtab 01.05.2025 üle asutamisel olev Sihtasutus Viljandi Muuseum (edaspidi *sihtasutus*). Sihtasutuse asutaja on Eesti Vabariik, kelle nimel teostab asutajaõigusi KuM (Vabariigi Valitsuse 30.01.2025 istungil antud volituse alusel¹). Sihtasutuse asutamisosuse notariaalne kinnitamine on kavandatud 17. veebruarile 2025.

Kultuuriministri määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud KuM-i kultuuriväärtuste osakonna 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).

1. Tegevuse lõpetamise põhjendus

KuM-i kava Eesti muuseumivõrgustikku korrastamisel lähtub eesmärgist otsida muuseumivaldkonnas tervikuna efektiivsuse tõstmise võimalusi, tegemata seejuures järeleandmisi teenuste sisulises kvaliteedis.

Juba 2002. aastal asutati SA Virumaa Muuseumid ja SA A.H.Tammsaare Muuseum Vargamäel. Perioodil 2012–2024 on asutatud (nii KuM-i kui ka endise Põllumajandusministeeriumi haldusalas) 18 endise riigiasutuse ja 3 endise munitsipaalasutuse (kokku 21) asemele 16 riigi asutatud või 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 VM-ile on KuM-i haldusalas ümberkorralduste ootel 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.

KuM-i senine kogemus näitab, et juhtimismudel on võtmetähtsusega. Kõik endised riigimuuseumid on sihtasutusena kasvatanud omatulu, taotlenud edukalt täiendavaid projektitoetusi 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, 2024. aastal sihtasutusena ligi 215 000 eurot.

Oluliseks kaalutluseks sihtasutuste asutamisel on võimalus kaasata kultuuriasutuse tegevusse laiapõhjalisema juhtimismudeli kaudu valdkonna spetsialiste, et arendus- ja juhtimisotsuseid teeks asjatundlik ning valdkonnaga seotud sihtasutuse nõukogu.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/331012025002>

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. KuM 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 ministri poole, kuid see ei asenda tuge, mida pakub sihtasutusega varalise vastutuse kaudu väga isiklikult seotud nõukogu.

Tuginedes 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) kaasfinantseerimise võimalusi erinevatest fondidest on rohkem kui riigiasutuse puhul;
- 10) erinevalt riigiasutusest saab sihtasutus olla autoriõiguste pärija ja mittetulundusühingute liige.

KuM-i hinnangul on eeltoodu kaalukaks argumendiks sihtasutuse asutamiseks ning seoses sellega VM-i 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 ja praegu riigiasutuses arvel olev riigivara ning kehtivad lepingulised nõuded ja kohustused. Üleantavat vara kasutab sihtasutus edaspidi oma eesmärkide täitmisel.

Sihtasutusele ei anta asutamisel üle kinnistuid, sest seni riigi omandis ja VM-i kasutuses olevad kinnistud anti Vabariigi Valitsuse 28. novembri 2024. a korralduse nr 233 „Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi aktsiakapitali suurendamine ja riigivara üleandmine“ alusel üle Riigi Kinnisvara AS-ile. Üürilepingu kinnistute edaspidiseks kasutamiseks Riigi Kinnisvara AS-ga sõlmis VM alates 1. veebruarist 2025 ja leping läheb pärast sihtasutuse asutamist sihtasutusele üle. Hüpassaare majamuuseumi uus katus, mis võeti põhivara parendusena arvele pärast kinnistu Riigi Kinnisvara AS-ile üleandmise otsustamist, on riigiasutuse bilansis lõpetamata ehituste ja etapiviisiliste soetuste all (avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 43 lõike 6 alusel). See vara võõrandatakse tasuta sihtasutusele (riigivaraseaduse § 33 lõike 1 punkti 2 alusel) samaaegselt üürilepingu riigiasutuselt sihtasutusele üleandmisega. Riigiasutusel ei ole muud põhivara hulka kuuluvat vallasvara.

Riigiasutuse muuseumikogu sihtasutusele ei võõrandata, vaid see jääb kuuluma riigile. Riigile kuuluva muuseumikogu kasutamiseks (see hõlmab nii muuseumikogu hoidmist, täiendamist, uurimist kui ka vahendamist) sõlmib KuM 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 sihtasutuse asutamise aluseks olevasse Vabariigi Valitsuse korraldusse lisatud punkt, mille kohaselt Vabariigi Valitsus annab suunise senise riigiasutuse õigussuhete jätkamiseks samadel tingimustel riigiasutuse funktsioneeriva terviku üleandmisel riigi asutatavale sihtasutusele. Sihtasutuse asutamisel tagatakse muuseumi tegevuse jätkumine riigiasutuse asemel sihtasutuse vormis senises kvaliteedis ning tegevust ja õigussuhteid (sealhulgas kehtivaid lepinguid) katkestamata.

Riigiasutuse 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 (v.a direktori tööleping, mis on sõlmitud KuM-iga, sest vastavat ametikohta sihtasutuses ei ole) 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 üleminekul sarnast regulatsiooni ning kuna antud olukord on väga sarnane ettevõtte üleminekul, 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, välja arvatud direktori tööleping, 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 liige tegutseb juhatuse liikme lepingu alusel, mis on oma olemuselt võlaõiguslik leping. Direktori töölepingu ülesütlemisel koondamise tõttu maksab KuM direktorile hüvitist tema ühe kuu keskmise töötasu ulatuses.

Riigiasutuse seniste tegevuskulude katmiseks mõeldud vahendid suunatakse 2025. 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 29 „Viljandi Muuseumi põhimäärus“.

4. Kooskõlastamine

Rahandusministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Viljandi linna vaikumisi kooskõlastuseks loetakse Viljandi Linnavolikogu 28. novembri 2024. a istungi otsus mitte osaleda koos riigiga sihtasutuse Viljandi Muuseum, mis võtab üle riigiasutuse ülesanded, asutamises.