

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse korralduse „Volitus Sihtasutuse Viljandi Muuseum asutamiseks“ juurde

1. Sissejuhatus

Kultuuriministeerium (edaspidi *KuM*) teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku volitada kultuuriministrit asutama Sihtasutust Viljandi Muuseum (edaspidi *sihtasutus*).

Sihtasutuse asutaja on Eesti Vabariik, kelle nimel teostab asutajaõigusi KuM.

Asutatav sihtasutus võtab üle KuM-i hallatava riigiasutuse Viljandi Muuseumi (edaspidi *VM*) ülesanded. Kuigi juriidilises mõttes riigiasutus likvideeritakse, siis faktiliselt ei toimu muuseumi tegevuses katkestust ning riigiasutuse õigussuhted jätkuvad sihtasutuses. Üle antakse kõik see, mille abil sünnib muuseumi põhitegevuse kvalitatiivne sisu.

Sihtasutus on kavandatud asutada 2025. aasta veebruaris. Seoses sihtasutuse asutamisega lõpetatakse riigiasutuse VM tegevus 1. maist 2025, lähtudes Vabariigi Valitsuse 08.10.1996 määrusega nr 244 kinnitatud „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korrast“. Tegevuse ja töötajate üleandmine riigiasutuselt sihtasutusele on kavandatud 1. aprillist 2025.

Tegemist on riigimuuseumide reformi, mis algas 2012. aastal, viimase etapiga.

Vabariigi Valitsuse korralduse 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), finantsosakonna varahaldusnõunik Erle Toiger (erle.toiger@kul.ee, tel 628 2229) ja finantsosakonna eelarvejuht Riina Uljas (riina.uljas@kul.ee, tel 628 2264).

2. Eelnõu sisu

2.1. Sihtasutuse asutamise põhjendatus

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 omandisse¹. 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 kultuuriettevoite, piirav. Sihtasutusel on

¹ 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.

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 kasvatatud 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, 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.

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 ministriumini 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 asutusekeskem 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) 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.

KuM-i algne eesmärk oli asutada uus sihtasutus kahe muuseumi baasil (st lisaks VM-ile ka Viljandi linnale kuuluv Kondase Keskus), kuid Viljandi linnavolikogu lükkas riigi vastava ettepaneku oma 28.11.2024 volikogu istungil häältega 13:11 tagasi.

2.2. Riigi osalemise eesmärk sihtasutuses ja seos valdkonna arengukavaga

Riik soovib asutada praeguse riigiasutuse VM-i baasil Sihtasutuse Viljandi Muuseum. Ülesande delegeerimine era- või kolmandale sektorile ei ole põhjendatud – seda ei võimalda turusituatsioon, majanduslik tasuvus ega sihtgrupi huvid. Riigi eesmärk sihtasutuse asutajana on tagada jätkuvalt muuseumi avaliku funktsiooni ja eesmärkide täitmine, milleks on vara valitsemise ja kasutamise kaudu koguda, säilitada, uurida ning vahendada ajaloolise Viljandimaa ja kultuuriloolise Mulgimaaga seotud kultuuripärandit ning tugevdada seeläbi Viljandi ja Viljandimaa kultuuri-, haridus- ja turismialast konkurentsivõimet.

Riigile kuuluvasse muuseumikogusse, mida sihtasutus hakkab kasutama halduslepingu alusel, kuulub väärtuslik osa Eesti kultuuripärandist, mille hoidmine ja arendamine on avalik huvi.

Eesti Vabariik, asutajaõiguste teostajana KuM, seab sihtasutusele kolm peamist eesmärki:

- 1) tagada riigile kuuluva muuseumikogu pikaajaline säilimine ja arendamine;
- 2) järgida sotsiaalse vastutuse põhimõtteid ning head juhtimistava;
- 3) muuseumi jätkusuutliku majandustegevuse tagamine.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 9. juuni 2022 määrusega nr 62 kinnitatud KuM-i põhimääruse §-le 4 on ja muuseumide valdkonnas poliitika kujundamine ja rakendamine KuM-i valitsemisalas.

Kultuurivaldkonna arengukava „Kultuur 2030“ tegevussuuna „Tugev ja toimiv kultuurielu“ punktis 1.1 on seatud sihiks tõsta valdkonna võimekust riskide ennetamiseks, maandamiseks ja juhtimiseks ning tulevikukriisideks valmistumiseks. KuM-i senine kogemus näitab, et sihtasutus on muuseumide jaoks sobivaim tegevusvorm ning muuseumide juhtimiskvaliteet ja omatulu on seeläbi suurenenud. Olukorras, kus vältimatud majandamiskulud kasvavad, kuid riigi tegevustoetus mitte, on omatulu teenimise võimekuse tõstmine muuseumide jaoks väga oluline.

Kultuuriprogrammi 2024–2027 tegevuse 2.1 „Muuseumi- ja muinsuskaitsepoliitika kujundamine ja rakendamine“ eesmärk on, et muuseumikogudes hoitav /.../ kultuuripärand on mitmekesine, kättesaadav ja jätkusuutlik. Muuseumide /.../ teenused on kvaliteetsed. Eelnimetatud tegevuse all on selgitatud, et seoses koroonakriisiga peatus riigireformi kavas ette nähtud muuseumivõrgustiku korrastamise protsess, mis nüüd jätkub.

2.3. Sihtasutuse eesmärgi saavutamise tegevuskava koos nelja aasta finantsplaaniga

Sihtasutuse põhikirjaline eesmärk on oma vara valitsemise ja kasutamise kaudu koguda, säilitada, uurida ning vahendada ajaloolise Viljandimaa ja kultuuriloolise Mulgimaaga seotud kultuuripärandit ning tugevdada seeläbi Viljandi ja Viljandimaa kultuuri-, haridus- ja turismialast konkurentsivõimet.

Eesmärgi saavutamiseks sihtasutus:

- majandab ja arendab sihipäraselt ning jätkusuutlikult sihtasutuse vara ning töötab välja ja pakub sihtasutuse eesmärgile vastavaid teenuseid;
- hoiab ja täiendab eesmärgipäraselt sihtasutusele kasutada antud riigile kuuluvat muuseumikogu, tagab selle läbitöötamise, sihipärase kasutamise ning vajaduse korral konserveerimise ja restaureerimise;
- teenindab asutusi, organisatsioone ja uurijaid vastavalt muuseumikogu korralduse põhimõtetele ja teenuste hinnakirjale;
- esitab ja vahendab kultuuripärandit avalikkusele näituste, haridusprogrammide, trükiste, meedia ning avalike ürituste kaudu;
- teeb teaduslikku uurimistööd, korraldab konverentse ja seminare, kirjastab ja avaldab artikleid, aastaraamatuid, katalooge ning muid väljaandeid;
- viib läbi koolitusi, annab konsultatsioone ja teeb ekspertiise;
- osaleb vastavalt võimalustele miljööväärtuslike alade ja kultuurmaastike seires, Eesti vaimse kultuuripärandi nimistu koostamises ja kultuuripärandi inventeerimisel ning teeb Muinsuskaitseametile ettepanekuid kultuuriväärtusega asjade mälestisteks tunnistamiseks;
- koostab uuringute, konserveerimis- ja restaureerimistööde tegevuskavasid, muinsuskaitse eritingimusi ning kultuurimälestise ehituse, konserveerimise ja restaureerimise projekte, teeb uuringuid ja ekspertiise, konserveerib ja restaureerib ning teostab muinsuskaitsealset järelevalvet muinsuskaitseasutuses sätestatud korras;
- koordineerib ja arendab Viljandimaal tegutsevate muuseumide koostöövõrgustikku;
- teeb koostööd teiste muuseumide ning muude institutsioonidega Eestis ja välismaal;
- tegeleb sihtasutuse turundamisega, vajaduse korral kirjastab ja avaldab reklaamtrükiseid;
- loob tingimused sihtasutuse töötajate arenguks.

Sihtasutusele on koostatud asutaja ootused, mis kinnitatakse asutamisel asutamisositsuse lisana. Need on strateegilised eesmärgid ja põhimõtted, mis on asutatava sihtasutuse nõukogule ja juhatusele abiks sihtasutuse juhtimisel ning mille alusel saab hinnata sihtasutuse tegevuse edukust. Asutaja ootuste alusel koostab sihtasutuse juhatuse sihtasutuse arengukava (hiljemalt aasta jooksul juhatuse liikme ametisse asumisest).

Sihtasutuse finantsplaan² eelseisva nelja aasta lõikes:

		2024*	2025**	2026	2027	2028
	Tegevustulud	343 693	377 474	395 474	402 474	419 474
32	Tulud kaupade ja teenuste müügist	24 000	32 000	40 000	47 000	64 000
35	Saadud toetused	319 693	345 474	355 474	355 474	355 474
	<i>sh riigi tegevustoetus</i>	319 693	330 474	330 474	330 474	330 474
	<i>sh muud toetused ja annetused</i>		15 000	25 000	25 000	25 000
	Tegevuskulud	343 693	364 474	385 353	402 185	419 063
5	Muud tegevuskulud	343 693	349 474	365 353	382 185	399 063
50	<i>sh personalikulud</i>	284 000	300 269	314 081	329 785	345 615
55	<i>sh majandamiskulud</i>	59 693	49 205	51 272	52 400	53 448
	Sihtotstarbeliste toetuste kulud		15 000	20 000	20 000	20 000
	Tegevustulem	0	13 000	10 121	289	411
	Investeeringustegevus kokku	0	0	0	0	0
15	Põhivara soetus (-)	0	0	0	0	0
3502	Põhivara soetuseks saadav sihtfinantseerimine (+)	0	0	0	0	0
	Eelarve tulem	0	13 000	10 121	289	411

* Riigiasutuse eelarve

** Sisaldab ka veel riigiasutusena tegutsemise kuude tulusid ja kulusid

Arvestuse alus:

	2026	2027	2028
Tarbijahinnaindeks	+4,2%	+2,2%	+2,0%
Palgakasv	+4,6%	+5,0%	+4,8%

Riigiasutuse VM külastuste arv oli 2023. aastal 6624, omatulu 32 789 eurot ning projektitoetustena saadi 23 548 eurot.

Sihtasutus saab igal aastal oma majandustegevuseks rahalisi vahendeid KuM-i kaudu riigieelarvest eraldatavast toetusest. Lisaks saab sihtasutus rahalisi vahendeid majandustegevuse tulust ning erinevatelt fondidelt ja organisatsioonidelt lisavahendite taotlemisega.

Finantsplaan arvestuse alus on praeguse riigiasutuse VM-i 2025. aasta eelarve ning see korrigeerub vastavalt riigieelarve võimalustele ja sihtasutuse tuluprognosile. Sihtasutusele tegevustoetuse eraldamine riigieelarvest toimub kultuuriministri 11.09.2023. a määruse nr 11 „Riigieelarvest muuseumide tegevustoetuse taotlemise, taotleja hindamise ja toetuse määramise tingimused ja kord“ (edaspidi *rahastamise määrus*) ja selle lisas 1 toodud metoodika alusel.

Riigi asutatud sihtasutuste töötajate töötasu küsimusi käsitleb KuM võrdsetel alustel riigiasutuste palgaküsimustega. Rahastamise määruse § 11 lõike 5 kohaselt otsustab KuM riigi sihtasutuse muuseumide kõrgharidusega kultuuritöötaja brutotöötasu alammäära tõusuga kaasneva lisatoetuse

² Tegemist on kavandiga. Tegelikku finantsplaan kinnitab asutatava sihtasutuse nõukogu.

jaotuse Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni TALO ja valdkonna eest vastutava ministeeriumi vahel sõlmitava kokkuleppe alusel.

Asutatavale sihtasutusele on kavandatud kuni 4-liikmeline nõukogu, kuid esialgu on kavas määrata nõukokku 3 liiget ning töö käigus otsustatakse, kas on vajadust täiendavate kompetentside järele. Asutatava sihtasutuse igapäevast tööd koordineerib üheliikmeline juhatus, kelle KuM kui asutajaõiguste teostaja valib enne sihtasutuse asutamist avaliku konkursi käigus. Edaspidi valib juhi nõukogu, lähtudes muuseumiseaduse §-st 18.

Riigi kulutused sihtasutusele võrreldes kulutustega senisele riigiasutusele suurenevad uute juhtimisorganite tasustamise (art. 50) võrra. Asutaja ei ole nõukogu liikmete tasusid veel kinnitanud, kuid prognoos on koostatud sarnaste sihtasutuste praeguste tasude suurust aluseks võttes, mille kohaselt nõukogu liikme tasu on 140 eurot ja nõukogu esimehe tasu 210 eurot (bruto) kuus. KuM katab nõukogu liikmete tasud oma eelarvest ning ei taotle selleks riigieelarvest täiendavaid vahendeid. Lisaks on KuM eelarvesse kavandanud juhatuse liikme tasu tõstmise võrreldes riigiasutuse direktori praeguse palgaga (maksimaalselt kuni 1000 euro võrra kuus, sh võimalik tulemustasu), et seeläbi kompenseerida juhatuse liikme võlaõigusliku lepingu halvemaid tingimusi võrreldes töölepinguga. Kokku suureneb riigi tegevustoetus 23 569 euro võrra aastas. Samas rakendub sihtasutusele sarnaselt muude KuM-i haldusala muuseumidega 4% kärbe võrreldes 2024. aasta riigieelarvelise toetusega.

2.4. Sihtasutusele üleantav vara

Sihtasutusele antakse üle tegevuseks vajalik ja praegu riigiasutuses arvel olev väikevara ning kehtivad lepingulised nõuded ja kohustused. Üleantavat vara kasutab sihtasutus edaspidi oma eesmärkide täitmisel.

Sihtasutusele ei anta asutamisel üle kinnistuid, sest täna riigi omandis ja VM kasutuses olevad kinnistud antakse 2025. a jaanuarikuu jooksul üle Riigi Kinnisvara AS-ile. Üürilepingu kinnistute edaspidiseks kasutamiseks Riigi Kinnisvara AS-ga sõlmib VM alates 1. veebruarist 2025 ja leping läheb pärast sihtasutuse asutamist sihtasutusele üle. 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 Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõusse lisatud punkt, mille kohaselt Vabariigi Valitsus annab suunise senise riigiasutuse õigussuhete jätkamiseks samadel tingimustel riigiasutuse funktsioneeriva terviku üleandmisel riigi asutatavale sihtasutusele. Sihtasutuse Viljandi Muuseum 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 (väikevara) 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 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.

Sihtasutuse lõpetamisel, pärast võlausaldajate kõigi nõuete rahuldamist ja raha deponeerimist, antakse allesjäänud vara üle asutajale.

2.5. Riigiasutuse Viljandi Muuseum tegevuse lõpetamine

Paralleelselt sihtasutuse asutamisega valmistatakse ette KuM-i hallatava riigiasutuse VM tegevuse lõpetamine, lähtudes Vabariigi Valitsuse 08.10.1996 määrusega nr 244 kinnitatud „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korrast“ ja muudes õigusaktides sätestatust.

Riigiasutuse tegevuse lõpetamise otsuse tegemine sõltub käesoleva korralduse heakskiitmisest, sest riigiasutuse tegevuse lõpetamine ei saa toimuda enne sihtasutuse asutamist. Pärast vastavate volituste saamist Vabariigi Valitsuselt on võimalik asutajal allkirjastada asutamisotsus ning juhatuse liikmel viia läbi vajalikud toimingud sihtasutuse registreerimiseks. KuM on valmistanud ette dokumente arvestusega, et sihtasutus asutatakse 2025. aasta veebruaris, sihtasutus alustab reaalset tegevust 1. aprillist 2025 ning riigiasutuse VM tegevus lõpetatakse 1. maist 2025.

3. Korralduse rakendamiseks vajalikud kulutused

Korralduse rakendamiseks vajalikud kulud koosnevad sihtasutuse asutamisotsuse riigilõivust ja notaritasust ning sihtasutuse asutamisel tehtavast rahalisest sissemaksest (kavandatud summa 100 eurot). Kulud kaetakse KuM-i eelarvest.

4. Kooskõlastamine

Rahandusministeerium kooskõlastas eelnõu märkustega, millega on arvestatud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Heidy Purga
minister