

Kultuuriministri määruse „Tartu Kunstimuuseumi tegevuse lõpetamine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

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“ (edaspidi *valitsuse määrus*) 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 2024. aasta jaanuari jooksul. Kavandatava sihtasutuse asutajad on Tartu linn ning Eesti Vabariik, kelle nimel teostab asutajaõigusi Kultuuriministeerium.

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).

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 Tartu Kunstimuuseumi (registreeritud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris registrikoodiga 70004366) tegevus seoses vajaduse kadumisega osutada muuseumiteenust riigiasutuse tasandil ning tegevuse lõpetava riigiasutuse ülesanded antakse üle asutatavale sihtasutusele. Riigiasutuse tegevus lõpetatakse alates 1. aprillist 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 31. jaanuaril 2024 ja lõpetab oma tegevuse hiljemalt 15. aprillil 2024. Likvideerimiskomisjoni koosseisu nimetatakse lisaks Kultuuriministeeriumi ametnikele ja Riigi Tugiteenuste Keskuse Kultuuriministeeriumi valitsemisala talituse juhataja-pearaamatupidajale riigimuuseumi juht, peavarahoidja ja raamatupidaja. Nõue kaasata likvideerimiskomisjoni töösse tegevuse lõpetavast asutusest vähemalt kaks töötajat ja juht tuleneb valitsuse määruse punktist 70.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse riigimuuseumi töötajate töölepingute üleminek sihtasutusele. Töölepingu seaduse § 112 kohaselt lähevad riigimuuseumi töötajate töölepingud, välja arvatud riigimuuseumi direktori tööleping, üle sihtasutusele vastavalt võlaõigusseadusele, sest asutatav sihtasutus jätkab sama majandustegevust (s.o ettevõtte üleminek, mis ei too kaasa töö lõppemist). Sihtasutuse juhatuse liikmena jätkab endine riigimuuseumi direktor, kes määratakse ametisse sihtasutuse

asutamislepinguga. Direktori tööleping riigiasutuselt sihtasutusele üle ei lähe, sest juhatuse liikmed teevad tööd võlaõigusliku lepingu alusel ning vastava lepingu sõlmib juhatusega nõukogu esimees.

Eelnõu § 4 kohaselt suletakse riigimuseumi poolt kasutamata jäänud riigieelarve assigneeringud 1. aprillist 2024.

Eelnõu § 5 kohaselt tunnistatakse kehtetuks kultuuriministri 8. juuli 2013. a määrus nr 16 „Tartu Kunstimuseum põhimäärus”, sest riigimuseumi tegevus lõpetatakse.

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

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Kultuuriministerium 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 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 riigimuseumi; 2 endist riigimuseumi ühendati Võru Instituudiga; tegevuse lõpetas 1 endine riigimuseum (Tartumaa Muuseum). Lisaks Tartu Kunstimuseumile on ümberkorraldused alanud või on läbirääkimiste faasis veel nelja riigimuseumi puhul: Eesti Arhitektuurimuseum, Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuseum, Viljandi Muuseum ja Palamuse O. Lutsu Kihelkonnakoolimuseum.

Samasuguse reformi tegi oma riigis Hollandi valitsus, kes alustas seni ministeriumi 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 kultuuriette võtte, piirav. Sihtasutusel on kõrgem poliitiline ja juhtimislik autonoomia kui riigiasutusel. See vastab paremini muuseumide olemusele ja vajadustele.

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

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.

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.

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.

Riigiasutuse Tartu Kunstimuuseum 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 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 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.

Riigimuseumi 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 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“.

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. aprillil 2024. a.

7. Kooskõlastamine

Ettepanek riigiasutuse tegevuse lõpetamiseks esitati Rahandusministeeriumile, kes kooskõlastas selle vaikimisi (mittevastamise korral loetakse valitsuse määruse punkti 18 kohaselt nõusolek saaduks). Tartu linna kooskõlastuseks loetakse Tartu Linnavolikogu 12. oktoobri 2023. a otsus Sihtasutuse Tartu Kunstimuseum kaasasutamise kohta.