

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Margit Pulk

Sihtasutuse võimalused ja väljakutsed muuseumi juhtimisel Eestis

Magistritöö

Juhendaja: Erkki Karo, PhD

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Margit Pulk

“ “ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Erkki Karo, PhD

“ “ 2016

Kaitsmisele lubatud “ “ 2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

LÜHIÜLEVAADE

2013. aastal jõustunud uue muuseumiseadusega on Kultuuriministeerium võtnud eesmärgiks reformida muuseumide võrgustikku nii, et viimase valitsemisalasasse jääb riigimuuseumina tegutsema ainult Eesti Rahva Muuseum (erandina võib välja tuua näiteks Valga muuseumi, mis hea tahte korras anti üle linnale). Ülejäänud muuseumide puhul on kavas asutada riigi osalusega sihtasutused. Muuhulgas tuuakse Kultuuriministeeriumi veebileheküljel välja erinevad sihtasutuse eelised ja põhjendused, miks on otsustatud minna just riigi sihtasutuse muuseumi loomise teed. Magistritöö eesmärgiks on uurida ning analüüsida, kuidas sobib sihtasutuse vorm muuseumi juhtimiseks Eestis?

Töö teoreetiline raamistik keskendub niinimetatud agenduuride loomisele ministeeriumide valitsemisaladesse (*arm's length principle*) eesmärgiga muuta organisatsioonide juhtimine paindlikumaks ja valdkonnakesksemaks. Organisatsiooni juhtimise reformid ja plaanitavad muutused ei realiseeru kõigis riikides ja poliitikavaldkondades ühtemoodi, mistõttu on oluline juba reformide kavandamisel mõelda ka positiivsete tulemustega kaasnevatele võimalikele kaasmõjudele. Pelgalt organisatsiooni vormi muutmine või ühe seaduse ajakohastamine ei pruugi viia soovitud tulemuseni kui tähelepanuta jääb muu ümbritsev administratiivne süsteem ja õiguskeskkond.

Töö empiiriliseks lähtekohaks on sihtasutuste, täpsemalt muuseumide, juhtimist puudutava seadusandluse analüüs ning kolme Eesti muuseumi (SA Eesti Vabaõhumuuseum, SA Virumaa muuseumid ja SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid) juhtimispraktikate senise kogemuse analüüs, tuginedes muuseumijuhtidega läbiviidud intervjuudele. Magistriööst selgub, et Eesti õiguskeskkonnas on riigi asutatud või riigi osalusega sihtasutustel võrdlemisi madal juhtimisautonoomia ja otsustprotsessides ning eelarveliselt sõltutakse suures osas ministeeriumidest. Muuseumide juhtimispraktikate analüüs näitab, et sihtasutuse vorm võib ennast siiski õigustada kui eesmärgiks on valdkonnapõhine tihedam koostöö kohalike omavalitsuste ja erialaekspertidega.

Võtmemõisted: agenduuristumine, sihtasutused, muuseumid

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	7
1.1 Mõisted ja analüütiline raamistik	7
1.2 Agentuuride juhtimine.....	9
1.2.1 Võimalused.....	9
1.2.2 Väljakutsed.....	11
1.3 Muuseumide juhtimine avalikus sektoris.....	13
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS.....	16
2.1 Metoodika kirjeldus	16
2.2 Sihtasutuse juhtimine Eestis	18
2.3 Muuseumide juhtimine Eestis.....	21
2.4 Muuseumi juhtimise võimalused ja väljakutsed	23
2.5 Eesti juhtumid: SA Vabaõhumuuseum, SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid, SA Virumaa muuseumid.....	24
2.6 Järeldused ja soovitused muuseumide juhtimiseks Eestis	30
KOKKUVÕTE	32
EXECUTIVE SUMMARY.....	34
Kasutatud kirjandus	36
Lisa 1 – Intervjuud ja küsimused	40

SISSEJUHATUS

Eestis on riigi osalusel moodustatud üle 70 sihtasutuse ja enim sihtasutusi (üle 25) kuulub Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse (Rahandusministeerium 2015). 2012. aastal algatatud muuseumireformi tulemusel peaks sihtasutuste arv Kultuuriministeeriumi valitsemisalal suurenema veelgi sellepärast, et enamik seni riigimuuseumina tegutsenud muuseumidest muutub organisatsiooni vormi poolest sihtasutusteks, jättes ainsaks riigimuuseumiks Eesti Rahva Muuseumi (Kultuuriministeerium 2015). Kuigi Riigikontrolli hiljutine audit riigi sihtasutuste kohta näitas, et riigil puuduvad üldpõhimõtted, millistel juhtudel on otstarbekas avalikke ülesandeid sihtasutuste kaudu korraldada (Riigikontroll 2014), jätkub viimaste loomine muuseumide juhtimise ümberkorraldamisel. Vaadates kui palju on tänapäeval kultuurivaldkonnas vaba aja veetmiseks võimalusi ja kui suur on erasektori meelelahutusasutuste osakaal, siis on selge, et ka avalik sektor peab otsima järjest paindlikumaid lahendusi (Boyne *et al.* 2003; Walker 2013), et pakkuda võrdväärselt atraktiivseid teenuseid.

Avaliku sektori organisatsioonide juhtimise reformimist on rahvusvaheliselt hakatud järjest rohkem uurima niinimetatud agentuuristumise kontekstis (Christensen 2008; Van Thiel *et al.* 2012). Luues ministeeriumide valitsemisaladesse ühe konkreetse valdkonna juhtimiseks mõeldud agentuure, delegeeritakse juhtimiskompetentsid teatavate avalike ülesannete täitmiseks spetsialiseerunud tulemusüksustele (Flinders 2006). Agentuuride juhtimisspetsiifika sõltub väga palju sellest, milliste avalike ülesannete täitmisega tuleb tegeleda, milline on agentuuri organisatsiooniline vorm ja milline ümbritsev õiguskeskkond (Talbot *et al.* 2000).

Muuseumide juhtimise juures on muutunud järjest olulisemaks subsideerimise küsimus ehk siis see kui palju peaks toetama riik muuseumide ülalpidamist ja kui palju peaks muuseum ise vastutama oma juhtimisotsustega selle eest, et igapäevaselt toime tulla (Craik 2005, 6-7). Üks võimalus on näha muuseumi kui kultuuriettevõtet, kelle edukuse üle otsustab paljuski muuseumikülastaja ehk klient. Mida rohkem on muuseumil külastajaid, seda rohkem on muuseumil võimalik teenida tulu, millega muuseumi pidevalt arendada, püüdes seega erasektoris domineerivate meelelahutusasutustega konkurents. Sõltumine külastatavusest paneb muuseumi rohkem jälgima avalikku arvamust ja klientide soove (OECD 2002, 14; Neskova 2014)

sellepärast, et need mõjutavad otseselt muuseumi juhtimiseks vajalike eelarvevahendite olemasolu. Kuna muuseumide turundamine on olnud alatahtsustatud, siis on mitmel pool langenud ka muuseumide külastatavus, mistõttu on muuseumikogud jäänud niisama seisma, viies halvimate stsenaariumide puhul muuseumide sulgemiseni (Crow 2004).

Teisalt võib küsida, kas riik peaks hoolitsema selle eest, et muuseumide külastamine oleks võimalik kõigile kodanikele igas piirkonnas ja seda mõistliku hinna eest või siis jätta muuseumide külastatavuse küsimus puhtalt muuseumi enda kanda ehk siis niipalju kui on külastajaid on, siis niipalju saab ka muuseum kasutada täiendavateks arendustegevusteks? Üheks oluliseks reformide ohukohaks on fookuse kadumine loodava asutuse eesmärkide täitmiselt, keskendudes pelgalt riigiaparatuuri reformimisele ning valitsemiskulude kokkuhoiu saavutamisele (Pollitt ja Bouckaert 2011; Kangas ja Vestheim 2010). Näiteks kui mõelda, kas muuseumi uue hoone rajamine ühte või teise kohta on ajendatud sellest, et valitud piirkonnas ehitamine on kõige otstarbekam või sellepärast, et seal piirkonnas puudub muuseum, on suurenenud vajadus enamate muuseumide järgi või on olemasolev muuseum niivõrd amortiseerunud (Gray 2007, 210-211)?

Käesolevas töös uuritakse avaliku sektori organisatsioone (täpsemalt muuseumide juhtimiseks loodud sihtasutusi), mis juba on varasemalt loodud avalike ülesannete täitmiseks, kuid mille organisatsiooni vorm on muuseumireformi tulemusel muudetud sihtasutuseks. Magistritöö eesmärgiks on anda vastuseid uurimisküsimusele, kuidas sobib sihtasutuse vorm muuseumi juhtimiseks Eestis?

Magistritöö koosneb kahest osast: töö teoreetiline raamistik annab ülevaate avaliku halduse kirjanduses leiduvatest võimalustest ja väljakutsetest agentuuride juhtimisel ning töö empiirilises osas käsitletakse täpsemalt sihtasutuse juhtimist puudutavat seadusandlust Eestis. Täpsemalt tuuakse näiteks kolme erineva sihtasutusena tegutseva muuseumi juhtimine.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1 MÕISTED JA ANALÜÜTILINE RAAMISTIK

Avaliku sektori organisatsioonide juhtimist käsitlevas kirjanduses nimetatakse organisatsioonivormi üheks oluliseks mõjutajaks, mis määrab organisatsiooni juhtimise paindlikkuse astme ja võimalused otsustusprotsessides osalemiseks (Egeberg 2007). Käesolevas magistritöös on analüüsi objektiks valitud sihtasutus kui organisatsioonivorm. Teaduskirjanduses kasutatakse ministeeriumide haldusalades paiknevate avaliku sektori organisatsioonide uurimiseks poolte sõltumatuse põhimõtet (*arm's length principle*) ehk siis analüüsitakse ministeeriumide ja nende haldusalades paiknevate iseseisvate avalike organisatsioonide vahelist suhet (Flinders 2006; Pollitt ja Bouckaert 2011; Van Thiel *et al.* 2012) Kõige laiemal definitsiooni järgi võib ministeeriumide haldusalades paiknevaid organisatsioone liigitada *quangodeks*.

- **Quango** (*quasi-autonomous non-governmental organization*) - ministeeriumidest eraldiseisev avaliku sektori organisatsioon, mis on vastutav ühe või mitme avaliku ülesandega tegelemise eest ja mida finantseeritakse mingil määral riigieelarvest (Barker 1982, 220; Greve *et al.* 1999; Van Thiel 2001, 5)

Märksa täpsem definitsioon, mida kasutatakse teaduskirjanduses laialdaselt avalike ülesannete delegerimise ja avaliku võimu detsentraliseerimise kontekstis on agentuur (ingl. keeles *agency*; Pollitt ja Bouckaert 2011; Peters 2002).

- **Agentuur** (*agency*) - ministeeriumidest eraldiseisev avaliku sektori organisatsioon, mis sõltub suurel määral riigieelarvest ja mille eesmärgiks on ühe kitsa valdkonna eesmärkide elluviimine riiklikul tasandil (Christensen 2008, 16). Talbot *et al.* (2000, 5) täpsustavad, et agentuur on organisatsioon: a) mis asub ministeeriumi haldusalas, b) tegeleb avalike ülesannetega riiklikul tasemel, c) kus töötavad avalikud teenistujad (mitte ilmtingimata ametnikud), d) mida finantseeritakse peamiselt riigieelarvest, e) mis allub vähemalt teataval määral avaliku õiguse protseduuridele.

Nii quangode kui agentuuride täpne definitsioon ja juhtimisspetsiifika sõltuvad väga palju sellest, milline on ühe või teise riigi õiguskeskkond (Talbot *et al.* 2000, 6). Selguse mõttes kasutatakse töö teoreetilises raamistikus seega läbivalt mõistet agentuur, mis vastab Talbot *et al.* (2000, 5) toodud viiele kriteeriumile ja mille vastavust Eesti avalikus sektoris toimivate sihtasutusega analüüsitakse magistritöö empiirilises peatükis.

Van Thiel *et al.* (2012, 415-416) kirjeldavad agentuuri vormi eelistamise valiku puhul kolme enamlevinud faktorit. Esiteks soovitakse agentuuride juhtimine vabastada ministriumitele omastest rangetest regulatsioonidest ja protseduuridest, võimaldamaks muuta avalike ülesannete täitmine efektiivsemaks, innovaatilisemaks ning kodanikele orienteeritumaks. Teiseks soovitakse agentuuris luua ekspertide hinnangutele tuginevat otsustusprotsessi, mis toimib iseseisvana ja eemal poliitilisest sekkumisest (OECD 2002, 20). Kolmandaks võib agentuuri valiku taga näha ka soovi riigieelarve kokkuhoiu mõttes vähendada kunstlikult ametkonna suurust (Van Thiel *et al.* 2012, 416).

Overman *et al.* (2015, 3-4) uurivad 342 organisatsiooni näitel, kas ja millises vormis erinevad agentuurid ministriumidele aru annavad ja kuidas kogutud infot ministriumid oma otsustes kasutavad. Poliitikud on tihtipeale huvitatud rohkem uute reformide käivitamisest ja agentuuride loomisest kui teiste sarnaste reformide läbiviimise kogemustest õppimisest. Seetõttu võib juhtuda, et agentuuri loomisel keskendutakse enam *ex ante* eesmärkide püstitamisele ja suuniste andmisele, kuid *ex post* jääb hindamata, kas soovitud tulemusteni jõuti või mitte (Van Thiel *et al.* 2012, 426), mistõttu on raske seostada paranenud/halvenenud juhtimispraktikaid otseselt organisatsiooni vormi muutumisega agentuuriks.

Selleks, et hinnata agentuuri kui organisatsioonivormi sobilikkust soovitavad Van Thiel *et al.* (2012, 417-418) valitsustel lisaks eelpool toodud faktoritele mõelda, kas ja kui siis miks on uute eraõiguslike juriidiliste isikute ehk agentuuride loomine vajalik võrreldes juba olemasolevate struktuuridega ning milline peaks olema loodava agentuuri roll avalikus sektoris laiemalt?

1.2 AGENTUURIDE JUHTIMINE

Agentuuride juhtimise puhul tuleb silmas pidada eelkõige juhtimisautonoomiat, vastutust ja kontrolli, mis aitavad mõista, kuidas võiks teoorias toodud eeldused rakenduda praktikas (OECD 2002; Egeberg 2007). Selleks, et analüüsida agentuuride juhtimist, tuleb esmalt seletada lahti agentuuri vormi võimalused ja väljakutsed.

1.2.1 VÕIMALUSED

Agentuuride loomine annab riigile võimaluse toimida otstarbekamalt, koondades ühe valdkonna kompetentsi ja otsustamisprotsessi selleks spetsiaalselt ellu kutsutud organisatsiooni juurde (Birkland 2005, 216). Flinders (2006, 223) seletab, et ajaga on riigile tulnud juurde järjest enam valdkondi, millega tuleb tegeleda ja see on loonud vajaduse spetsialiseerumiseks ning kompetentside delegeerimiseks. Spetsialiseerumist saab analüüsida kahte moodi: vertikaalselt ja horisontaalselt (Sarapuu 2011, 57). Horisontaalne spetsialiseerumine keskendub sellele, kuidas on jagatud ülesanded hierarhiliselt samal tasemel paiknevate organisatsioonide vahel. Vertikaalse spetsialiseerumise puhul analüüsitakse ülesannete ja pädevuse jaotumist erinevatel tasemetel paiknevate organisatsioonide vahel, nagu näiteks ministeeriumi ja agentuuri vahel.

Luues riiklikul tasemel avalike ülesannetega tegelevaid agentuur, viiakse ühe valdkonna kompetents ja juhtimine ministeeriumi valitsemisalasse (Pollitt ja Bouckaert 2011, 7; Peters 1995, 18). Lisaks väidavad Boyne *et al.* (2003, 6-7), et klassikalised bürokraatiad on olnud aastaid eemal turu konkurentsist, mistõttu ollakse maha jäänud erasektoris toimuvatest innovaatilistest arengutest. Eraõiguslikel printsiipidel toimivate agentuuride loomine peakski seega aitama avaliku sektori innovatsiooni erasektorile järgi ning soodustama uute, paindlikumate ja valdkonnaspetsiifiliste lahenduste kasutuselevõtmist (Sørensen 2002, 261). Agentuuri vormi eelistamine on paindlikkuse ja innovaatilisuse eelistele toetudes soovitatav just näiteks kultuurivaldkonnas (sh muuseumid) (Walker 2013, 677; Tavits ja Annus 2006, 4; Miles ja Snow 1978).

Verhoest *et al.* (2004, 104-105) seletavad, et agentuuride puhul on oluline hinnata nende juhtimisautonoomiat ehk siis seda, mil määral saab agentuur ise otsustada oma prioriteetide üle. Selleks, et agentuurile anda juurde juhtimisautonoomiat tuleb vähendada konkreetse valdkonna agentuuri puudutavaid regulatsioone ja otsuste kohustuslikku *ex ante* kooskõlastamist ministriumiga (Verhoest *et al.* 2004, 104). Ideaalversioonis hoitakse agentuuri juhtimisel rangelt lahus poliitikate kujundamise (*policy design*) ja poliitikate elluviimise (*policy implementation*) autonoomia, millest viimane on täielikult agentuuri pädevuses (Van Thiel *et al.* 2012, 423). Verhoest *et al.* (2004, 107-108) jagavad agentuuri poliitikate elluviimise autonoomia astmed neljaks: väga kõrge, kõrge, madal ja väga madal. Väga kõrge ja kõrge poliitikate elluviimise autonoomiaga agentuurid võivad ise otsustada, mil viisil poliitikaid ellu viia ja milliseid regulatsioonide vajadusel rakendada. Madala ja väga madala poliitikate elluviimise autonoomiaga agentuurid saavad poliitikate elluviimiseks suunised ja eesmärktasemed ministriumidest (Verhoest *et al.* 2004, 107-108).

Olles spetsialiseerunud ühe konkreetse valdkonna eesmärkidele, võimaldab agentuuri kõrge ja väga kõrge poliitikate elluviimise autonoomia pöörata rohkem tähelepanu ka selle valdkonna klientide soovidele ja vajadustele (OECD 2002, 14; Peters 1995, 36). Neskova (2014) jõuab oma artiklis, analüüsides transpordi ja keskkonna valdkonda järelusteni, et suurema juhtimisautonoomiaga agentuurid arvestavad oma eelarveotsustes rohkem avaliku arvamusega kui seda teevad ministriumides paiknevad samade valdkondade eest vastutavad osakonnad. Andes agentuuridele suurema juhtimisautonoomia (s.h. vastutuse) on agentuurid tundlikumad avaliku arvamuse suhtes sellepärast, et nii-öelda puhvrina kodaniku ja ministriumide vahel puutuvad agentuurid kokku avalikkuse vahetu kriitikaga (Neskova 2014, 9).

Viies ühe valdkonna kompetentsid ministriumide valitsemisalasse, võimaldab agentuuri vorm kaugeneda ministriumide ja ministri võimu ulatusest, muutes sellega agentuuride juhtimise apoliitilisemaks (OECD 2002, 13). Riigi (kaas)asutatud agentuurid kutsutakse ellu mingi konkreetse riikliku ülesande täitmiseks ja agentuuri juhib asutajate poolt määratud liikmetest koosnev nõukogu, mis ei koosne ainult valitsusametnikest, vaid hõlmab suures osas agentuuri tegevusvaldkonda tundvaid eksperte (Yesilkagit ja Thiel 2008, 143). See tähendab, et apoliitilised

eksperdid agentuuri nõukogu liikmetena ei ole erinevalt valitsusametnikest niipalju sõltuvuses valimistsüklitest ja see muudab agentuuri töö järjepidevamaks (OECD 2002, 14).

1.2.2 VÄLJAKUTSED

Delegeerides ühe valdkonna kompetentse ministriumitelt vertikaalselt allapoole agentuuridesse on oht, et tekib küsimusi vastutuse (*accountability*) suhtes (Easton 1997, 175; Romzek ja Dubnick 1998, 8; Van Thiel *et al.* 2012, 417). Teaduskirjanduses kutsutakse sellist olukorda ka “mitme käe probleemiks” ehk siis laiapõhjalise agentuuri nõukogu puhul tekib küsimus vastutuse hajumisest ja nõukogu liikmete taandumist kollektiivsele vastutusele (Romzek ja Dubnick 1998, 9). OECD (2002, 26) juhib oma raportis tähelepanu sellele, et kui avalikus sektoris alluvad teenistujad avalikku teenistust puudutavale seadusandlusele ja teenistujate ametisse määramiseks kuulutatakse välja avalikud konkursid, siis agentuurides nõukogu liikmete valimise puhul avalikke konkursse ei toimu. See võib aga tekitada olukorra, kus agentuuride nõukogudesse määratakse liikmed mitte nende ekspertteadmiste poolest, vaid valikukriteeriumiteks võivad saada erakondlikud kuuluvused, poolehoid ühele või teisele ministri-le, erakonnale, ettevõttele vms (OECD 2002, 25).

OECD (2002, 21) raport toob agentuuride loomise väljakutsena veel esile ka õige tasakaalu leidmist organisatsioonile suurema autonoomia andmise (mis iseenesest on positiivne võimalus) ja organisatsiooni vastutuse vahel. Oluline on mõelda, kuidas, kellele ja kui tihti ministriumide haldusalades asuvad agentuurid oma tegevuse kohta aru hakkavavad andma (Majone 1999, 13; Yesilkagit ja Thiel 2008, 138). Christensen *et al.* (2008, 16) seletavad, et agentuuridele antava suurema otsustamisvabadusega kaasneb ka suurem võimuulatus, kuid vastutuse osakaal võimu suurenemisega siiski ei suurene. Ehk siis suurendades agentuuride otsustamisvabadust, kuid mitte vastutust võib tekkida olukord, kus vastutus otsuste eest jääb nii öelda halli tsooni ministriumi ja agentuuri vahepeal (Bertelli 2006, 583-584).

Hirst (1995, 341) on agentuuride juhtimise suhtes kriitiline sellepärast, et ilma demokraatliku valikuprotsessita ametisse nimetatud juhid saavad erineva vabadusastmetega otsustada maksumaksja raha kasutamise üle. Lisaks on oht, et agentuuri juhid võivad olla mõjutatud

erinevatest huvigruppidest ning esindada seega agentuuri juhtimises pigem kellegi erahuvi kui laiemat avalikku huvi (Bertelli 2006, 585; Craik 2005, 8).

Keskendudes liigselt vastutuse reguleerimisele, eesmärgiga hoida agentuuri toimimine ausa ning läbipaistvana, võib juhtuda, et sellega kasvatatakse riigis bürokraatiat, mistõttu kaob fookus agentuuri eesmärkide täitmiselt ja rõhku pannakse ainult riigiparatuuri reformimisele (Pollitt ja Bouckaert 2011, 10; Kangas ja Vestheim 2010, 269). Reformimise tulemusena võib aga suureneda halduskoormus nii riigile kui agentuurile endale. Agentuuriks üleminekuga kaasnevad uued kohustused ja ametikohad nagu näiteks nõukogu ja juhatuse ametisse nimetamine, mis ühelt poolt annab küll võimaluse laiemaks juhtimiskompetentsiks, kuid teiselt poolt on ka lisakulutus sellepärast, et kui enne pidi palka maksma ja järelvalvet tegema ühe asutusejuhi kohta, siis nüüd võib agentuuri palgal olla mitu nõukogu liiget ja lisaks veel juhatuse esimees (Holmes ja Hatton 2008, 111-117).

Agentuuri juhtimisotsuste elluviimiseks ning võimu teostamiseks on vajalik ka eesmärkide täitmiseks ettenähtud eelarve, mis vastavalt agentuuri definitsioonile ja kriteeriumidele tuleb suuremalt jaolt riigieelarvest (Talbot 2000, 5). Riigieelarvelised vahendid on alati piiratud ja sõltuvad poliitilistest otsustest, mis seab seega küsimärgi alla agentuuri vabama ja paindlikuma juhtimise sellepärast, et kõiki vastuvõetuid otsuseid ei pruugi olla võimalik ellu viia kui selleks riigieelarves ettenähtud vahenditest ei piisa ja muudest allikatest samuti toetust ei leita (Verhoest *et al.* 2004, 105; Majone 1999, 13-14).

Agentuuri poliitikate elluviimise autonoomiat ja iseotsustamist võib piirata ka see kui nõukogus vastuvõetud otsused tuleb enne elluviimist kooskõlastada veel eraldi kas ministeeriumi või valitsusega, kelle lõplik otsus võib omakorda olla seotud riigieelarvest rahastuse saamisega, seda eriti madala ja väga madala autonoomiaga agentuurides (Verhoest *et al.* 2004, 106; 107-108). Aruandlus ministeeriumile toimub üldjuhul kolmes etapis: informatsiooni jagamine, nõupidamine ja tulemuste hindamine, mis toob kaasa pidevate kohtumiste korraldamise ministeeriumi ja agentuuri vahel (Overman *et al.* 2015, 2). Yesilkagit ja Van Thiel (2008, 144-145) juhivad tähelepanu, et isegi kui organisatsiooni autonoomiat suurendatakse *de jure* organisatsiooni vormi

muutes, ei pruugi see tähendada, et agentuuri otsustusprotsesside juhtimisautonoomia *de facto* suureneb.

See tähendab, et reformide kavandamisel tuleks soovituslikult juba enne mõelda selle peale, kas soovitud muudatused juhtimises on võimalikud olemasolevas õiguskeskkonnas või tuleks reformi eesmärkidest tulenevalt teha korrekture ka riigivalitsemise laiemalt. Kui juhtimisreformi viiakse läbi kõikides poliitikavaldkondades ühtemoodi, siis tuleb arvestada sellega, et sõltuvalt iga agentuuri avalikest ülesannetest võivad esile kerkida erinevad probleemid, mistõttu tuleks kaaluda, kas agentuuri juhtimise parendamiseks on vaja muuta tingimata organisatsiooni vormi või oleks ehk võimalik ja otstarbekam lahendada juhtimisautonoomia, kontrolli ja vastutusega seonduvaid küsimusi olemasolevas õigusraamistikus.

1.3 MUUSEUMIDE JUHTIMINE AVALIKUS SEKTORIS

Olles analüüsinud erinevaid võimalusi ja väljakutseid agentuuri vormi juures, tuleb agentuure luues mõelda ka sellele, milliseid eesmärke olemasolev või loodav agentuur avalikus sektoris laiemalt peaks täitma (Van Thiel *et al.* 2012, 417-418; Matarasso ja Landry 1999, 54). Käesoleva töö uurimisprobleemi kontekstis vaadeldakse muuseumide kui agentuuride juhtimist avalikus sektoris. Tänapäeval üle maailma kasutatava Rahvusvahelise Muuseumide Nõukogu ICOM definitsiooni järgi on muuseum:

“Ühiskonna ja selle arengu teenistuses olev ning üldsusele avatud mittetulunduslik püsiinstitutsioon, mis teaduslikel, hariduslikel ja meelelahutuslikel eesmärkidel omandab, säilitab, uurib, vahendab ning eksponeerib inimeste ja inimkeskkonnaga seotud materiaalseid mälestisi.” (ICOM 2015)

Gilmore ja Rentschler (2002, 745) kirjutavad oma artiklis muuseumide juhtimise kohta, et kui traditsiooniliselt oli muuseumi ülesanne koguda ja hoida kultuuriväärtusi ning muuseumijuhi ülesanne oli olla nii-öelda nende varade hoidja, siis tänapäeval peab avalikus sektoris tegitsev muuseum tegelema senisest enam turundusega, püsima kultuuri tarbimise konkurents. Tulu teenimine on vajalik muuseumi arendamiseks ja üleval pidamiseks ning on muuseumi juhtimises

üks suurimaid väljakutseid. Püsida tuleb konkurentsisis teiste erasektori meelelahutusasutustega (Sørensen 2002, 269; Boyne *et al.* 2003), mistõttu on osutavate teenuste kvaliteet ja ajakohasus kriitiliste tähtsusega. Muuseumile tulu teenimisel on oluline selgelt paika panna vastutuse ja kontrolli rollid, et ei tekiks olukorda, kus nõukogu liikmed lähtuvad pigem oma erahuvist (Hirst 1995, 341; Bertelli 2006, 585) kui muuseumile kasulikest otsusest.

Teisisõnu, nii nagu on ajaga riigile tulnud juurde ülesandeid (Flinders 2006, 223), tuleb ülesandeid juurde ka muuseumidele ning seega võib teatavatel juhtudel olla organisatsiooni vormi muutmine vajalik. Lähtudes sellest, et agentuuri vorm soodustab paindlikumat juhtimist (Sørensen 2002, 269; Boyne *et al.* 2003) ning on soovitatav eelkõige meelelahutuse turu konkurentsiga tihedalt kokkupuutuvas kultuurivaldkonnas (Tavits ja Annus 2006; Walker 2013), siis on põhjust analüüsida agentuuri vormi sobivust ka muuseumide juhtimiseks.

Holmes ja Hatton (2008, 113) juhivad kriitiliselt tähelepanu sellele, et avalikus sektoris on muuseumide juhtimises pikka aega puudunud dialoog akadeemikute/teoreetikute ja muuseumi juhtide/töötajate vahel, mistõttu ei ole muuseumid liigselt majandus- ja juhtimisküsimustele tähelepanu pööranud. Spetsialiseerudes horisontaalselt ühele valdkonnale, võimaldab agentuuri vorm luua laiapõhjalisema juhtimisstruktuuri, kus näiteks nõukogu näol on esindatud nii administratiivsed juhid kui valdkonnaekspertid (OECD 2002, 14-15).

Matarasso ja Landry 1999 seletuse järgi on kultuurivaldkonnas olnud ajalooliselt alati oluline, et piirkondlike ühe valdkonna organisatsioonide juhtimises osaleksid koos nii riik kui ka kohalik omavalitsus (Matarasso ja Landry 1999, 50). Lisaks leiavad Tavits ja Annus (2006), et juhtimiskompetentside laiendamise eesmärgil võiks agentuuri vorm olla sobilik just kultuurivaldkonna organisatsioonides.

Agentuuri vormi on uuritud ja kasutatud üle maailma erinevate poliitikavaldkondade juhtimiseks ja seda ka muuseumide juhtimise näitel (Matarasso ja Landry 1999; Gilmore ja Rentschler 2002; Holden 2004; Craik 2005; Gray 2007, Holmes ja Hatton 2008; Kangas ja Vestheim 2010). Gray (2007, 204-205) on kriitiline sarnaste juhtimispõhimõtete rakendamise suhtes kõigis poliitikavaldkondades ja toob kultuurivaldkonna kontekstis välja kaks mõistet: väärtustamine (*commodification*) ja instrumentaliseerimine (*instrumentality*). Väärtustades avalikus sektoris

laiemalt teatavaid põhimõtteid, kandub see instrumentaalselt üle ka kõigile teistele avaliku sektori poliitikavaldkondadele, mis omavahel samade kriteeriumite alusel ei pruugi üldse võrreldavad olla.

Kokkuvõttes tuleb selleks, et hinnata agentuuri vormi sobivust muuseumide juhtimiseks Eestis, analüüsida esmalt agentuuri kui organisatsiooni võimalusi ja väljakutseid ning seejärel uurida, kas leitu on sobilik ka kultuurivaldkonnas muuseumide juhtimiseks. Agentuuri vormi sobivuse hindamisel ühe poliitikavaldkonna juhtimise parendamiseks tuleb Van Thiel *et al.* (2012, 418-419) hinnangul arvestada kindlasti iga riigi õiguskeskkonda ja riigivalitsemise korraldust, mis võib seada täiendavaid väljakutseid agentuuride

Muuseumide juhtimine	
Võimalused	Väljakutsed
<ul style="list-style-type: none"> - Spetsialiseerumine (vertikaalne) ühele konkreetsele valdkonnale; - Politiseerituse vähenemine; - Paindlikum, suuremad vabadused juhtimisotsuste tegemiseks; - Juhtimiskompetentside laiendamine nõukogu näol; - Avaliku arvamuse kaasamine; 	<ul style="list-style-type: none"> - Juhtimisautonoomia sõltumine konkreetse riigi õiguskeskkonnast; - Ei pruugi sobida kõikide poliitikavaldkondade juhtimiseks; - Oht bürokraatia suurenemiseks; - Hajutatud vastutus; - Puuduvad avalikud konkursid nõukogu liikmete ametisse nimetamisel;

1. EMPIIRILINE ANALÜÜS

3.1 METOODIKA KIRJELDUS

Et avalikus sektoris on erinevaid niinimetatud agentuure, analüüsitakse magistritöös fookuse kitsendamiseks nende muuseumide juhtimist Eestis, mis 2012. aastal alguse saanud muuseumireformi (Kultuuriministeerium 2015) järgselt on organisatsiooni vormi poolest läinud üle sihtasutusteks. Sihtasutuste all mõistetakse töös laiemalt sihtasutuste seadusest (SAS) tulenevat *sihtasutuse* mõistet ja kitsamalt 2013. aastal jõustunud muuseumiseadusesest (MuuS) tulenevat *riigi sihtasutuse muuseumi* mõistet.

- **Sihtasutus** - eraõiguslik juriidiline isik, mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks (SAS §1 lg 1)
- **Riigi sihtasutuse muuseum** - ministeeriumi valitsemisalas muuseumina tegutsev riigi asutatud sihtasutus ja selle struktuuriüksused (MuuS §1 lg 2)

Lähtuvalt magistritöö uurimisküsimuse püstitusest on empiirilise analüüsi eesmärgiks hinnata sihtasutuse vormi sobivust muuseumide juhtimiseks Eestis. Vastuseid uurimisküsimusele otsitakse kvalitatiivse kontentanalüüsi abil, mis tugineb dokumendianalüüsile ja poolstruktureeritud süvaintervjudele (ca 50-60 minutit intervjuu kohta).

Taustainfo kogumine põhineb dokumendianalüüsil, mille eesmärgiks on esiteks anda ülevaade sihtasutuste juhtimist puudutavat õiguskeskkonnast Eestis ning teiseks analüüsida, millised on seadusandlusest tulenevad võimalused ja väljakutsed muuseumide kui sihtasutuste juhtimiseks. Analüüsitavateks dokumentideks on sihtasutuste seadus (SAS), riigivaraseadus (RVS), riigieelarve (RES) seadus ja uus ning vana muuseumiseadus (MuuS) koos seaduse muutmise eelnõu seletuskirjaga.

Andmete kogumiseks on läbi viidud kolm poolstruktureeritud intervjuud muuseumijuhtidega (Lisa 1). Intervjuude eesmärgiks on hinnata:

- muuseumi organisatsioonilise vormi muutmise vajalikkust;

- sihtasutuse vormi sobivust muuseumi juhtimiseks;

Kuna muuseumireform ei ole veel täies mahus lõpule jõudnud ja mitmete muuseumide osas veel läbirääkimised sihtasutuseks üleminekuks veel kestavad (Kultuuriministeerium 2015), siis valiti uuritavateks muuseumideks kolm näidet:

- **SA Virumaa muuseumid** - asutati 2002. aastal veel enne muuseumireformi käivitamist riigi (Kultuuriministeerium), Rakvere linna ja Vihula valla poolt, olles sellega esimene muuseum Eestis, mis alustas sihtasutusena.
- **SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid** – asutati 2013. aastal riigi (Kultuuriministeerium) ja Haapsalu linna poolt.
- **SA Eesti Vabaõhumuuseum** - asutati 2014. aastal senise riigimuuseumina tegutsenud Eesti Vabaõhumuuseumi ja Ennistuskoda „Kanut“ ühendamisel. Sihtasutuse asutajaks on Eesti riik (Kultuuriministeerium).

SA Virumaa Muuseumid näidet analüüsitakse töös sellepärast, et muuseum on toiminud sihtasutusena kõige kauem ja seda juba enne laiemat muuseumireformi käivitamist. SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid on võetud illustreerimaks riigi ja kohaliku omavalitsuse koostööd ühe valdkonnakeskse organisatsiooni juhtimisel. SA Eesti Vabaõhumuuseum on näide ainult riigi osalusel toimivast sihtasutusest.

Dokumendianalüüs aitab mõista sihtasutuste õiguskeskkonda ja seletada lahti seosed muuseumide juhtimisega Eestis. Poolstruktureeritud intervjuud illustreerivad erinevaid võimalusi sihtasutuse moodustamiseks ja muuseumi juhtimiseks. Dokumendianalüüsist ja intervjuudest saadud vastuseid võrreldakse teooria osas välja toodud agentuuri juhtimise võimaluste ja väljakutsetega ning kontrollitakse, kas need on kohaldatavad ka Eesti õiguskeskkonnas muuseumide juhtimisel. Toetudes valitud meetoditele püüab autor teha järeldusi sihtasutuse vormi sobivuse kohta muuseumide juhtimiseks Eestis ja anda soovitusi kaasnevate väljakutsetega toimetulekuks.

3.2 SIHTASUTUSE JUHTIMINE EESTIS

Eesti riigile kuulub 31.03.2015 seisuga 72 sihtasutust, mis on loodud riigivõimu teostamiseks, muul riigivara valitseja poolt määratud avalikul eesmärgil ja tulu saamiseks. Sihtasutusi valitsetakse detsentraliseeritult ehk siis nad asuvad ministeeriumide haldusalades, nende tegevus on ühiskondliku rõhuasetusega (nt. kultuur, tervishoid) ja riigi osaluse säilitamise vajalikkust ning osakaalu hinnatakse igal aastal kui sihtasutused esitavad Rahandusministeeriumile oma majandusaasta aruanded (Rahandusministeerium 2015). Toetudes rahvusvahelises kirjanduses toodud agentuuri definitsioonile ja tunnustusele (Talbot *et al.* 2000,5) võib sihtasutust vaadelda seega kui ühte võimalikku agentuuri vormi.

Riigikontrolli hiljutine audit näitas, et tegelikult puuduvad riigil sihtasutuste asutamisel üldpõhimõtted, sihtasutuste rahastamine riigi eelarvest käib erinevalt ja pigem lähtutakse sihtasutuste asutamisel valdkondliku ministeeriumi kontseptsioonist kui laiematest riigivalitsemise põhimõtetest (Riigikontroll 2014, 1,5). Üldpõhimõtete puudumine sihtasutuse loomisel võib olla tingitud sellest, et rahvusvaheliselt on avalikus sektoris uute erinevate agentuuri vormide (sh sihtasutuste) loomine toimunud poliitiliste reformide taustal (Pollitt ja Bouckaert 2011, 10; Kangas ja Vestheim 2010, 269), jättes läbi mõtlemata, kuidas paigutub loodav asutus olemasolevasse õiguskeskkonda, milliseid avalikke ülesandeid asutusel pikemas perspektiivis täita tuleb ja kuidas asutuse tegevust rahastatakse (Overman *et al.* 2015, 3; Van Thiel *et al.* 2012, 426).

Eestis lähtutakse riigi asutatud sihtasutuste tegevuse korraldamisel sihtasutuste seadusest (SAS), riigivaraseadusest (RVS), konkreetse sihtasutuse tegevusvaldkonda reguleerivast eriseadusest ja organisatsiooni põhikirjast (Riigikontroll 2014, 3-4).

Sihtasutuse seaduses on sätestatud sihtasutuse nõukogu (SAS §24 - §32) ja juhatuse (SAS §17 - §23) pädevus ning ülesanded (SAS 1995). Vastavalt SAS §25-le on sihtasutuse nõukogul õigus tutvuda kõigi sihtasutuse dokumentidega ning kontrollida raamatupidamise õigsust, vara olemasolu ja sihtasutuse tegevuse vastavust põhikirjale. SAS §25 lg 6 järgi võib aruannete ja teabe esitamist nõukogule nõuda iga nõukogu liige. Sihtasutuse juhatus peab sihtasutuse juhtimisel järgima nõukogu seaduslikke korraldusi, esitama nõukogule vähemalt kord nelja kuu

jooksul ülevaate sihtasutuse majandustegevusest ja majanduslikust seisundist ning teavitama nõukogu koheselt majandusliku seisundi olulisest halvenemisest (SAS §17 lg 7,8).

Riigivaraseaduses on toodud kolm sihtasutusega seotud mõistet (RVS §3):

- *“riigi asutatud sihtasutus - riigi sihtasutus või riigi osalusel asutatud sihtasutus;*
- *riigi sihtasutus - sihtasutus, mille ainuasutaja on riik;*
- *riigi osalusel asutatud sihtasutus – sihtasutus, mille mitmest asutajast üks on riik;”*

Vastavalt riigivaraseadusele on riigivara valitsejaks põhiseaduslikud institutsioonid ja ministriumid, kes korraldavad riigi nimel vara riigile omandamist ja riigivara kasutamist asutajana Eestis registrisse kantud sihtasutuses (RVS §4 lg 1,2). Sihtasutuse asutajana teostab riik erinevates sihtasutustes asutajaõigusi, nimetades ametisse nõukogu liikmeid, kes omakorda on vastutavad sihtasutuse strateegilise juhtimise eest. RVS § 81 lg 4 sätestab, et *“kui riigi asutatud sihtasutuse nõukogusse on asutajaõiguste teostajal õigus määrata üle ühe liikme, siis vähemalt ühe neist valib ta valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul”*. Ühelt poolt annab valdkonna eest vastutavale ministrile võimaluse kaasata nõukogu juhtimisse vastava tegevusvaldkonna eksperte, kuid teisalt võib see olla poliitikutele ka ahvatlus nimetada nõukogusse kas mingi konkreetse partei või valitsuse poliitikat toetavaid kandidaate (Yesilkagit ja Thiel 2008, 143; OECD 2002, 14).

RVS §6 lg 7 sätestab, et Rahandusministeerium *“võib volitada asutaja- või liikmeõigusi teostama maavalitsust, millisel juhul esindab riiki sihtasutuse asutaja õigustest ja kohustustest tulenevate ülesannete täitmisel maavanem”*. Eesti avaliku halduse süsteemis on maavanem poliitiline figuur, riigi huvide esindaja maakonnas, kes muuhulgas viib regionaalsel tasandil ellu valitsuse poliitikat (Siseministeerium 2015). Kuna nõukogu liikmete ametisse nimetamisel puudub demokraatlik valikuprotsess, siis on oht, et nõukogu liikmed on mõjutatud erinevatest huvigruppidest ning esindavad pigem kellegi omahuvi kui laiemat avalikku huvi (Hirst 1995, 341; Bertelli 2006, 585).

Riigivaraseaduse §79 näeb ette paljuski ka selle, millised kohustused ja reeglid peab sihtasutuse asutajaõiguste teostaja kehtestama sihtasutuse põhikirjas, tuues välja rea rangeid erisusi:

- *“riigi asutatud sihtasutus võib võtta laenu ja sõlmida kapitalirendilepinguid üksnes kõigi nõukogu liikmete ühehäälsel otsustel alusel;*

- riigi osalusel asutatud sihtasutus lõpetatakse või ühendatakse teise sihtasutusega riigi nõudmisel;
- riigi osalusel asutatud sihtasutust ei või lõpetada või teise sihtasutusega ühendada ilma riigi nõusolekuta;
- sihtasutus koostab ja esitab igal aastal riigieelarve seaduse §-s 12 sätestatud nõuetele vastavalt finantsplaani, mis on aluseks sihtasutuse eelarve koostamisel;”

Lisaks sätestab veel RVS §98 lg 3, et “sihtasutuse asutajaõiguste teostaja esitab Rahandusministeeriumile igal aastal aruande riigi asutatud sihtasutustele seatud eesmärkide täitmise ja asutajaõiguste teostamise kohta”. Kuna sihtasutuste juhtimisele on Eesti õiguskeskkonnas ette nähtud küllaltki ranged reeglid ja suunised, siis võib öelda, et tegemist on kas madala või väga madala juhtimisautonoomiaga agentuuridega rahvusvahelise teaduskirjanduse mõistes (Verhoest *et al.* 2004, 107-108; Van Thiel *et al.* 2012, 423).

Riigikontrolli audit juhib muuhulgas tähelepanu ka sellele, et tihtipeale rahastatakse ministeeriumi enda tegevusi valitsemisala sihtasutuste kaudu, mis esiteks hajutab vastutuse jaotumist ministeeriumi ja sihtasutuse vahel (Bertelli 2006) ning teiseks toob kaasa asjatut halduskoormust (Riigikontroll 2014, 12). Seda veel eriti kui juba ministeeriumi poolt sihtasutuse pädevusse antud avalike ülesannete täideviimine tuleb igas etapis kooskõlastada ministeeriumiga (Verhoest *et al.* 2004, 106; Overman *et al.* 2015, 2), mistõttu on riigieelarvelise rahastuse saamine sõltuvuses ikkagi ministeeriumi otsustest ja ettepanekutest mitte sihtasutuse eesmärkidest või vajadustest. Ka Bertelli (2006) on juhtinud tähelepanu sellele, et uute struktuuride loomisel tuleb olla ettevaatlik, et sellega ei kaasneks asjatut halduskoormuse suurenemist, mis võib omakorda tuua kaasa juba uued probleemid organisatsiooni juhtimises.

Alates 2012. aastast on kõige aktiivsemalt tegelenud sihtasutuste loomisega Eestis Kultuuriministeerium (Riigikontroll 2014, 3), kelle haldusalasse kuulub 25 sihtasutust, mis on peamiselt neile antud vara baasil teenuste osutamisega tegelevad sihtasutused nagu näiteks teatrid, tervisespordikeskused ja muuseumid (Rahandusministeerium 2015). Kultuuriministeeriumi hinnangul suureneb loodud sihtasutuste juhtimisautonoomia, varade kasutamine toimub heaperemehelikumalt ja nõukogu kaudu paraneb sihtasutuse asutajapoolne kontroll (Riigikontroll 2014, 3). Selleks, et hinnata, kas ja mil määral sihtasutuse vormi eelised

on rakendatavad Eestis ning millised on sihtasutuseks üleminekuga kaasnevad täiendavad väljakutsed, analüüsitakse töös järgnevalt muuseumide juhtimist.

3.3 MUUSEUMIDE JUHTIMINE EESTIS

Statistikaameti andmete järgi oli Eestis 2014. aastal 256 muuseumi, millest 88 kuulus riigile, 85 kohalikele omavalitsustele, 80 eraõiguslikule isikule ja 3 välismaa eraõiguslikule isikule (Statistikaamet 2014).

2004. aastal algatas kultuuriministri nõuandva koguna tegutsev Muuseuminõukogu dokumendi “21. sajandi Eesti muuseumid. Arengu põhisuunad 2006-2015” koostamise, mille aluseks oli Eesti muuseumide olukorra tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude (SWOT) analüüs 2006. aasta seisuga (“21. sajandi Eesti muuseumid”, 2006). Dokumendis käsitletakse ühe teemana muuseumit kui toimivat organisatsiooni, seades eesmärgiks süsteemi, kus keskmuseumid juhendavad metoodiliselt teisi muuseume oma ainevaldkonnas ja maakonnamuuseumid oma maakonnas (“21. sajandi Eesti muuseumid”, 2006, 20-22). 2013. aastal kiitis Riigikogu heaks “Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020”, milles kultuuripoliitika kujundamise ja elluviimise ühe põhimõttena on öeldud, et “*kultuuri rahastamine on läbipaistev, lähtudes ennekõike tegevuse sisust, mitte omandivormist*” (Riigikogu 2013).

1996. aastal jõustunud muuseumiseaduse muutmist hakati tõsisemalt ette valmistama 2011. aastal ning selle vastuvõtmiseni jõuti 2013. aasta juunikuus. Uue muuseumiseaduse loomise tingis vajadus korrastada muuseumide omandivorme ja -liike puudutav õigusruum. Muuseumiseaduse muutmine oli väga pikaajaline protsess ja palju aastaid tegeleti kõikide muuseumide kaasamisega otsustusprotsessi ning kaaluti mitmeid variante. Muuseuminõukogu koosoleku 2011. aasta protokollist võib välja lugeda, et siis soovitati uue muuseumiseaduse vastuvõtmisega mitte kiirustada ning organisatsioonilise lahendusena olid tol hetkel laual nii sihtasutuste kui munitsipaalmuuseumide variant.

Muuseumireformi eesmärk võetakse 2013. aasta muuseumiseaduse eelnõu seletuskirjas kokku järgmiselt:

“Riigimuuseumi muutmine sihtasutuseks korrastab asutuse juhtimismudelit, mis peaks tagama varade efektiivsema ja mitmekülgsema valitsemise ning kasutamise, pakkudes

muuseumikülastajatele elamuslikumaid külastustingimusi, muuseumitöötajatele paremaid loome- ja majandustingimusi ning koostööpartneritele laiemaid koostöövõimalusi. Suurema tulu teenimine on muuseumile ja selle arengule kasulik, kuna annab võimaluse tõsta oma töötajate töötasu ja ellu viia projekte, milleks muidu riigieelarvest raha ei jätku”.

Kultuuriministeeriumi kodulehel on eraldi välja toodud järgnevad sihtasutuse eeliseid:

- paindlikum ja asutusekesksem juhtimismudel;
- asutajate ja nõukogu liikmete kaudu saab muuseumi tihedamalt selle valdkonna ja tegevuspiirkonnaga siduda;
- nõukogu tagab liikmete kaudu laiema juhtimiskompetentsi;
- nõukogu kui kollektiivse otsustusorgani arvamuste paljusus aitab teha parimaid otsuseid;
- juhti ei määra ametisse ega vabasta ametist minister, vaid sellega peab nõus olema enamik nõukogu liikmetest;
- juhtimisotsuseid saab vastu võtta kiiremini kui riigiasutustes;
- vabam ja paindlikum tegutsemisviis asutuse tulude ja kulude arvestamisel, omatulu teenimisel ja asutuse vara kasutamisel;
- kogu asutuse tulu jääb sihtasutuse põhitegevuse kasutusse;
- kui eelarveaasta lõpeb, ei ole järgmisesse aastasse ülekantavate riigieelarve vahendite piirangut (riigiasutuses on see 3 protsenti);
- kaasfinantseerimise võimalused erinevatest fondidest on paindlikumad kui riigiasutuse puhul (Kultuuriministeerium 2015)

Muuseumiseaduse eelnõu seletuskirjast selgub, et muuseumireformi kavandades on ära kirjeldatud eesmärgid, miks soovitakse riigimuuseumid muuta sihtasutusteks, kuid eraldi sihtasutuse vormi eeliseid ja puuduseid analüüsitud ei ole, mida teoorias toodud Van Thiel *et al.* (2012, 417-418) artikkel tungivalt soovitab. Ka Riigikontrolli audit leidis, et sihtasutuste loomisel Eestis laiemalt ei ole piisavalt kaalutletud seda, kas kavandatud tegevuste elluviimiseks on kõige sobilikum just sihtasutuse vorm (Riigikontroll 2014, 5). Muuseumiseaduse eelnõu seletuskirjas ja Kultuuriministeeriumi kodulehel on välja toodud küll sihtasutuse eelised, kuid töö autor ei tuvastanud ühtegi dokumenti mis kajastaks seda, kas muuseumireformile eelnevalt on analüüsitud sihtasutuse vormi sobivust ja sellega kaasnevaid väljakutseid muuseumide juhtimisel Eestis.

Seega vaadeldakse töös järgnevalt teooriast ja õiguskeskkonnast tulenevaid võimalusi ning väljakutseid sihtasutuse juhtimiseks, eesmärgiga hinnata nende sobivust muuseumide juhtimise praktikaks.

3.4 MUUSEUMI JUHTIMISE VÕIMALUSED JA VÄLJAKUTSED

Muuseumireformi keskmes on sarnaselt agentuuristumise teooriale samuti organisatsiooni juhtimisautonoomia, vastutuse ja kontrolli astme reguleerimine (Barker 1982, 220; Greve *et al.* 1999; Van Thiel 2001, Talbot *et al.* 2005).

Üheks oluliseks murekohaks 1996. aasta muuseumiseaduse juures oli muuseumikogude kui riigivara haldamine. 31.12.2011 seisuga oli kõigis Eestis muuseumides kokku riigivarana arvele võetud ca 8,6 miljonit museaali, nendest 7,6 mln riigimuuseumides. (Muuseumiseaduse eelnõu seletuskiri 2013). Riigikontrolli audit leidis, et muuseumikogud on aastate jooksul järjest paisunud, aga puudub ülevaade, kus riigivara asub, kuidas seda hoitakse ning paljud museaalid seisid lihtsalt ladudes, tekitades omakorda ruumi ja kvaliteetsete säilitustingimuste puuduse. Muuseumikogudest ülevaate puudumine näitab ühtlasi ka seda, et muuseumi juhtimises puudub muuseumi ja riigi vahel piisav dialoog ning paljud laiemad majandus- ja juhtimisküsimused on lahendamata (Holmes ja Hatton 2008). Kuna riigil puudub ülevaade ja võimekus täita kõiki riigivara valitsemisega kaasnevaid kohustusi, siis on tekkinud valdkonnas vajadus vaadata üle, kes milliste avalike ülesannete täitmise eest vastutab (Birkland 2005; Flinders 2006) ning leida võimalusi juhtimiskompetentside delegeerimiseks muuseumidele lähtudes nende tegevuspiirkonnast.

Riigi sihtasutuse muuseumi on võimalik asutada näiteks riigi ja kohaliku omavalitsuse koostöös, mis annab võimaluse tuua muuseumi juhtimine lähemale maakondlikule tasemele. Uue muuseumiseaduse vastuvõtmine tuleneski muuhulgas praktilisest vajadusest sellepärast, et viimaste aastate jooksul olid juba mitmed munitsipaalmuuseumid kulude kokkuhoiu tõttu liidetud kas raamatukogu, rahvamaja või mõne muu kohaliku omavalitsuse üksusega.

Kui riigimuuseum allub otse ministeeriumile ja tema tegevust rahastatakse riigieelarvest (MuuS §20), siis sihtasutuse puhul allub muuseumijuht sihtasutuse nõukogule ning sihtasutus võib taotleda riigieelarvest Kultuuriministeeriumi kaudu tegevustoetust kindlaks määratud tingimustel (MuuS §21). Muuseumiseaduse eelnõu seletuskirjas on öeldud, et võrreldes riigimuuseumiga on

sihtasutusel kui eraõiguslikul juriidilisel isikul see eelis, et ta saab koguda tulu rentides või üürides välja pindu, mida kas siis ise ei vajata või mille peal pakutavatest teenustest saab ka muuseum ise kasu. Riigimuuseumi põhitegevusega seotud tasuliste teenuste loetelu kehtestab minister määrusega (MuuS §20 lg 4). 2013. aastal suutsid 28-st muuseumist ette nähtud omatulude osakaalu eelarves (20-25%) täita vaid 4 muuseumit, millest 2 (SA Eesti Vabaõhumuuseum ja SA Virumaa Muuseumid) on käesolevas töös analüüsitavad sihtasutused (Muuseumiseaduse eelnõu seletuskiri 2013).

Muuseumireformi kriitikud on sihtasutuste loomisele Eestis ette heitnud, et organisatsiooni vormi reformimise tulemusel muutuvad muuseumid kasumile orienteeritud “kultuuriettevõteteks” ja tagaplaanile jäävad muuseumi teised eesmärgid nagu näiteks teadustöö ja uurimine (Sirp 2012). Ühe põhjusena, miks riik osaleb sihtasutuse loomises, toob Rahandusministeerium väga selgelt välja tulu teenimise kriteeriumi (Rahandusministeerium 2015). Siinkohal on oluline eristada põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks kasutatavat tulu (SAS §2 lg 3) ja majanduslikku kasumit, mille teenimine on välistatud muuseumiseadusega (MuuS § 2 lg 1).

Muuseumiseaduse §22 sätestab küll riikliku järelvalve muuseumikogu korralduse üle, kuid muuseumi juhtimise järelvalvet reguleerib sihtasutuste puhul sihtasutuste seadus (SAS §16 - §32) kõigi Eestis tegutsevate sihtasutuste puhul ühtemoodi. Selleks, et hinnata ja analüüsida, milline on Eesti muuseumide juhtimisautonoomia praktikas ja kas muuseumireformi tulemusel on ilmnunud negatiivseid kõrvalmõjusid, vaadeldakse järgnevalt kolme Eesti muuseumi kogemusi sihtasutusena tegutsemisel.

3.5 EESTI JUHTUMID: SA VABAÕHUMUUSEUM, SA HAAPSALU JA LÄÄNEMAA MUUSEUMID, SA VIRUMAA MUUSEUMID

SA Eesti Vabaõhumuuseum

SA Eesti Vabaõhumuuseumi moodustasid 2013. aastal senine riigimuuseum Eesti Vabaõhumuuseum ja Ennistuskoda „Kanut“ ning sihtasutus alustas tööd 2014. aasta jaanuaris. Sihtasutuse asutajaks on Eesti Vabariik, kelle nimel teostab asutajaõigusi Kultuuriministeerium.

Kuivõrd tegemist on ainult riigi osalusega sihtasutuse muuseumiga, siis muuseumi hinnangul väga põhimõtteliselt vahet juhtimises ei ole, täita tuleb samu ülesandeid mis enne ning teataval

määral on vabadusi pigem formaalse detsentraliseerimise käigus jäänud isegi vähemaks kui tulnud juurde. Lisaks tuleb arvestada, et tänasel päeval loodavatel sihtasutustel ei ole päris samad võimalused ning vabaduseaste. Näiteks 2002. aastal loodud SA-l Virumaa muuseumid oli võimalus asutamise korras omandatud „kaasavara“ (trükikoda Printall) maha müüa ning saadud tulu eest teha korda muuseumikogu. Tänapäeval moodustatavatele sihtasutustele enamasti sellist kaasavara kaasa ei anta. Samamoodi oli varasemalt lihtsam sihtasutusel võtta laenu, kuid nüüd on sellise otsuse tegemine juba poliitiliselt palju raskem sellepärast, et suund on hoida riigivõlga madalal ja kõik laenuotsused tuleb kooskõlastada sihtasutuse nõukoguga (SAS §25). Küll aga on võimalik olnud Vabaõhumuuseumil soetada kapitaliliisingu korras traktor, mis riigiasutusena tegutsedes oleks olnud keelatud. Selline majandamine on aga märksa otstarbekam sellepärast, et kapitalirent on soodsam kui riigiasutuste puhul ainuvõimalik kasutusrendi variant (Lisa 1, intervjuu A).

Ühtlasi on sihtasutuse juhatajal suuremad tegevuspiirangud finantsküsimustes. Näiteks kõik tehingud, mis ületavad 20 000 eurot tuleb kooskõlastada sihtasutuse nõukoguga. Samuti tuleb praktikast välja tõsiasi, et riigi sihtasutuse puhul on juhtimisautonoomia suurenemine paljuski müüt (Lisa 1, intervjuu A). Seda sellepärast, et võrreldes varasema töökorraldusega, kus muuseumi juht sai vabalt tegutseda oma ära nägemise järgi, siis praegu peab sihtasutuse juht andma korrapäraselt (kord kuus) oma tegevusest aru nõukogule. Seega võib öelda, et riigi sihtasutuse juhatuse allumine nõukogule aitab teataval määral välistada erahuvi ära kasutamist sihtasutuse juhtimisel (Yesilkagit ja Thiel 2008, 139).

Olgugi, et juhtimisvabadusi on jäänud vähemaks, siis leiab praegune töökorraldus muuseumis suurt poolehoidu. Esiteks on korrapärase nõukogu koosolekute näol olemas grupp mõttekaaslasi, kellega saab nõu pidada nii sisulistest kui ka korralduslikes küsimustes ja ministriumite esindajate kohalolek annab ühtlasi ka otsesema side ministriumiga (Lisa 1, intervjuu A). Teiseks on selge mõlemale osapoolle, nii riigile kui asutajale kui ka sihtasutuse juhatusele tegevorganina, mida üksteiselt oodatakse. Kuna nõukogu liikmed saavad oma tegevus eest palka, siis on nad ka solidaarselt vastutavad sihtasutuses toimuva üle, mis tähendab, et nad on kohustatud leidma lahendusi ja andma nõu. Seega ei ole mitmeliikmelise nõukogu vastutus niivõrd Thompsoni kirjeldatud 'mitme käe' probleem (Verhoest *et al.* 2004, 417), vaid pigem just

vastupidi. Mida rohkem on kaasamõtlejaid, seda suurem tõenäosus on leida erinevaid lahendusi üles kerkivatele probleemidele.

Tulemusi peavad ühtemoodi näitama nii riigimuuseumid kui riigi sihtasutuse muuseumid. Isegi kui riik toetab ühte või teist muuseumi ühekordselt suurema investeeringuga (nt Eesti Rahva Muuseumi ehitamine), siis oodatakse ka sellelt riigiasutuselt investeeringu tagasi teenimist. Lisaks peab silmas pidama seda, et isegi kui riik investeerib uue hoone ehitusse, siis kõik edasised hoone ülalpidamiseks vajalikud halduskulud peab nii riigimuuseum kui riigi sihtasutuse muuseum leidma oma eelarvest. Siinjuures tulebki arvestada sellega, et ükski muuseum ei tule tänapäeval ilma omatulu teenimiseta omadega välja. Selles suhtes ei saa võtta muuseumide puhul saadud tulu kui kasumi teenimist, vaid tegu on mäluasutuse ellujäämiseks ja arendamiseks hädavajaliku osaga organisatsiooni finantsjuhtimisest. SA Eesti Vabaõhumuuseum kasutab omatulu teenimiseks nii kaubandusvõrku kui Kolu Kõrtsi, kuid seda kõike on tehtud juba aastaid enne sihtasutuseks üleminekut. Kolu Kõrts annab aastas ca 52 000 eurot tulu, mida saab muuseumi arendamisse panustada. Põhjus, miks sihtasutuseks üle mindi, on selles, et Vabaõhumuuseum on loomult hooajaline asutus, mis riigi raamatupidamise mõttes ei käitu klassikalise riigiasutusena. Nimelt, on väga tavapärane, et riigilt saadud tegevustoetus on Vabaõhumuuseumil juuni- või augustikuuks otsas, mis tähendab, et siis peaks asutus justkui pankrotis olema ja enam ei suudeta halduskulusid maksta. Tegelikult teenitakse aga aasta alguses kulutatud ekspositsioonide ja ürituste ettevalmistamiseks kulunud summad kasumiga hooajal tasa ning siis tehakse kulutusi juba omatuludest ja minnakse järgmisesse eelarveaastasse suure omatuluga ka edasi (Lisa 1, intervjuu A). Seetõttu oli üks tugevamaid argumente sihtasutuse kasuks Vabaõhumuuseumi jaoks see, et ei pea üle minema tsentraliseeritud raamatupidamisele, mis riigimuuseumitele on kohustuslik. 3% riigieelarvevahendite järgmisesse eelarveaastasse ülekantavate vahendite piirmäär (Kultuuriministeerium 2015) ei ole seega Vabaõhumuuseumi puhul kunagi olnud probleemiks ega takistuseks sellepärast, et need vahendid on ammendatud augustikuuks ja nii ehk naa tuli riigiasutusena ja nüüd riigi sihtasutusena opereerida suuresti omatuludest. Liitudes „Kanutiga“ ühise sihtasutuse alla moodustavad tänasel päeval omavahendid ca 50% eelarvest.

SA Virumaa muuseumid

SA Virumaa muuseumid asutati 2002. aastal riigi (läbi Kultuuriministeeriumi), Rakvere linna ja Vihula valla poolt, olles sellega esimene muuseum Eestis, mis alustas sihtasutusena. Muuseumi koosseisu kuuluvad Palmse mõis, Rakvere linnus, Rakvere Näitustemaja Linnakodaniku Majamuuseum, Karepa Kalame talu, Altja kõrts ja võrgukuurid, 2004. aastal lisandus Toolse linnus ja 2013. aastal Eesti Politseimuuseum (SA Virumaa Muuseumid 2015). Võrreldes eelpool analüüsitud SA Eesti Vabaõhumuuseumiga on SA Virumaa Muuseumid koosseis suurem tänu sellele, et sihtasutuse asutamise kaudu on kaasatud nii Rakvere linn kui ka Vihula vald, mis võimaldab koondada selle piirkonna mäluasutused ühtse juhtimise alla.

Enne muuseumireformi, kus asuti moodustama sihtasutusi oli muuseumide juhtimises sisuliselt olukord, kus kultuuriminister üksi pidi läbi muuseumi direktorite juhtima peaaegu üle 100 muuseumi (Lisa 1, intervjuu B). See ei olnud ei mõistlik ega otstarbekas töökorraldus sellepärast, et esiteks ei jõua üks kultuuriminister kõikide muude ülesannete kõrvalt teostada veel järelvalvet (Yesilkagit ja Thiel 2008) mitmekümne muuseumijuhi üle. Teiseks on iga muuseum omanäoline ning iseseisvate spetsiifiliste eesmärkidega ja kõike seda keskvalitsuse tasemelt koordineerida käiks Kultuuriministeeriumile üle jõu. Seega, on loogiline kui asutatakse piirkondlikud riigi sihtasutuse muuseumid, kus läbi nõukogu on tagatud suurem kaasamõtlemine ring, sh ka riigi kui ühe asutajapoole esindajad.

Tulu teenimise olulisust rõhutab sarnaselt Eesti Vabaõhumuuseumile ka Virumaa muuseumid. Muuseumit kui kultuuriettevõtet ei saa aga võrrelda klassikalise ettevõtte definitsiooniga, kus kesksel kohal on märksõna kasum (Lisa 1, intervjuu B). Kasuminõuet asendab muuseumi puhul põhikirjas (SA Virumaa Muuseumid 2015) toodud eesmärgid ja nende saavutamine, milleks teenitud tulused kasutatakse.

Külastatavus on muuseumide juhtimises üks olulisemaid kui mitte kõige olulisem prioriteet sellepärast, et tulu teenimine on võimalik ainult siis kui sul on külastajaid. Kui ei ole külastajaid, siis ei ole ka tulu ja seega ei ole ka vahendeid, mille eest uusi ja põnevaid ekspositsioone korraldada. Tuleb arvestada, et tänapäeval on inimestel vaba aja sisustamiseks nii palju erinevaid võimalusi spordiüritusest teatrietendusteni ja see konkurents inimeste tähelepanu pärast sunnib ka muuseumeid järjest rohkem pingutama, arenema. Kui vanasti tegelesid muuseumid ennekõike iseenda ja teadustööga ning kliendid olid teisejärgulised, siis enam niiviisi ühte

kultuuriorganisatsiooni ära ei majanda. Ühelt poolt on see tingitud taaskord sellest loogikast, et riigil on aja jooksul ja ühiskonna arenedes niipalju ülesandeid juurde tulnud, et samas mahus ei jõuta seniseid tegevusi rahastada. (Birkland, 2005, 67) Teiselt poolt on muutunud ka külastajad nõudlikumaks. Klassikalist klaasi taga seisvat muuseumikogu ei ole enam huvitav vaadata, enam otsitakse elamusi ning lugusid, mis annaksid edasi erinevate ajalooliste ajastute hõngu. Näiteks üheks Rakvere linnuse eesmärgiks on taasetendada 16. sajandi Vana Liivimaa õhustikku. See ei tähenda, et muuseum oleks muutunud nii-öelda *Disneylandiks*, vaid seda, et inimesed soovivad oma käes hoida tolleaegseid mõõku, liikuda ringi linnuse sees, avastamaks, kuidas tol ajal elati. Pelgalt klaasi taga mõnda ajaloolist eset vaadates, seda tunnet ei saavuta. See aga tähendab, et turul inimeste tähelepanu eest võitlemise konkurentsipüsimeks (Boyne *et al.* 2003) on muuseumil vaja teenida tulu sellepärast, et vastasel juhul ei ole enam võimalik maksta täiendavalt vajalikule tööjõule palka, kes elamusüritusi läbi viivad ning sinna juurde lugusid jutustavad, mis ülekantud tähenduses muuseumieksponaadid ellu äratavad (Lisa 1, intervjuu B).

SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid

2013. aasta lõpus sõlmisid Kultuuriministerium ja Haapsalu linn koostöölepingu, millega võeti eesmärgiks ühise sihtasutuse asutamine ning arendamine. Sihtasutuse asutamisega viidi ühtse juhtimise alla Haapsalu linnale kuuluv Haapsalu piiskopilinnus ja Raudteemuuseum ning riigile kuuluv Läänemaa Muuseum - Iloni Imedemaa, Haapsalu endine raekoda, Sidemuuseum ning Ants Laikmaa majamuuseum. SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid alustas tegevust 2013. aasta juulikuus.

SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid loomine ning Läänemaa muuseumid tegevuse lõpetamine oli pikalt planeeritud ning läbimõeldud protsess, mis kajastub ka Kultuuriministeriumi tööplaanides. Reformi ettevalmistamise aastatel olid vastutajateks ministeriumi esindajad nii õigus-, varahaldus- kui kultuuriväärtuse osakondadest (Kultuuriministerium 2012, 2013).

Kui SA Eesti Vabaõhumuuseumi puhul oli linna ja riigi koostöö muuseumi asutamisel valitseva olukorra tõttu poliitikamaastikul välistatud, siis SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid moodustamisel seda takistust ei olnud. Olenemata sellest, kas kohalikku omavalitsust ja riiki juhivad samad erakonnad või mitte, on Haapsalus ja Läänemaal alati soovitud koondada

muuseumid ühe katuse alla. See on rohkem piirkonna identiteedi ja uhkuse kui poliitika küsimus. On olnud hirme, et detsentraliseerimine tähendab väiksemate maapiirkondade jaoks riigi kohaloleku kaugemaks jäämist, kuid tegelikkuses on see taas pigem müüt kui tõsiasi. Nimelt kui enne oli muuseumi juhatajal keskvalitsuse tasemel vaid mõni kontakt (minister või kantsler + muuseuminõunik), siis nõukogus on riik esindatud nii Kultuuriministeeriumi kui Rahandusministeeriumi esindaja näol, lisaks vastavad ametnikud ministeeriumis. Nii nagu selgus SA Eesti Vabaõhumuuseumi ja SA Virumaa muuseumid analüüsist on ka SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid puhul kõige suuremaks muuseumi poolt tuntavaks sihtasutuse eeliseks nõukogu olemasolu. Kui varasemalt olid samuti muuseumidel olemas teadusnõukogud (seda märkis ka Vabaõhumuuseum) ja teised nõu andvad organid, siis oli nende tegevus rohkem vabatahtlikku laadi ja kohtuti vaid mõned korrad aastas. Sihtasutuse nõukogu seevastu kohtub korrapäraselt ja nendel on konkreetsed kohustused ning ülesanded.

Lisaks on Haapsalu linna näol tekkinud väga tugev koostööpartner tänu kellele on sihtasutusel tervikuna paremad arenemisvõimalused. Koostöös linnaga saab saavutada paremaid tulemusi sellepärast, et suurema nii-öelda stardikapitali pealt saab tõsta muuseumi kvaliteeti. Näiteks linna abiga on suudetud luua sihtasutusse majandusjuhataja ametikoht, avada koos Haapsalu Pitsikeskus, mille ruumide haldamine on sihtasutuse korraldada (Lisa 1, intervjuu C). Vastavalt sihtasutuse loomise koostöölepingu projektile olid näiteks 2012. aastal kokkulepitud toetussummad 181 712 eurot (Kultuuriministeerium) ja 98 722 eurot (Haapsalu linn). Samuti oli linn Euroopa Liidu tõukefondide kaasabil algatanud mitmeid projekte nagu näiteks huvirongi käivitamine ja aurupaadi hankimine, mille opereerimine sihtasutusele üle anti. Sellega loodi aga taaskord uued võimalused, mis esiteks pakuvad külastajale huvitavaid võimalusi Haapsalu linna avastada ja samas toovad muuseumile täiendavat tulu (Lisa 1, intervjuu C). Ehk siis kui kultuurivaldkonnas on toetused alati piiratud (Holden 2004), siis on avalikkuse huvide teenimiseks kohaliku omavalitsuse kaasamine kindlasti oluline nii sisuliste kui majanduslike küsimuste koha pealt. Suurimaks väljakutseks SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumid puhul tulude teenimisel on see, et võrreldes Vabaõhumuuseumi (Kolu kõrts) ja Virumaa muuseumitega (Altja kõrts, Palmse mõis) puuduvad toitlustusvõimlaused, mis annaksid ühelt poolt samuti täiendavat tulu ning teiselt poolt pakuksid külastajatele terviklikku vaba aja veetmise võimalust (Lisa 1, intervjuu C).

Nii nagu kahe eelnevalt analüüsitud muuseumi puhul on ka SA Haapsalu ja Läänemaa muuseumite jaoks külastatavus ja kliendid kesksel kohal. Võib öelda, et sihtasutuseks üleminek sümboliseerib paljuski ka just selle mõtteviisi muutust, et muuseum ei ole pühamu, kus käiakse vaid erilistel puhkudel ja hiilides, vaid muuseum on koht, kus saadakse uusi teadmisi ja meeldejäävaid emotsioone (Lisa 1, intervjuu C). Mis kinnitab taaskord teoorias toodud väidet avalikkusele suunitluse olulisusest (Neskova 2014).

3.6 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED MUUSEUMIDE JUHTIMISEKS EESTIS

Empiirilise analüüsi põhjal võib järeldada, et organisatsiooni vorm muuseumi juhtimist ja autonoomiat otseselt ei mõjuta ning sihtasutuseks üleminek pakub pigem tehnilisi lahendusi juhtimiskompetentside jagamiseks. Kõige paremini toimib juhtimiskompetentside laiendamine nendes sihtasutustes, kus kohalike muuseumide juhtimisse suudetakse kaasata kohalikud omavalitsused ja ühe juhtimisstruktuuri alla tuuakse kõik seni eraldi tegutsenud väiksemad muuseumid. Ehk siis nii nagu Matarasso ja Landry (1999) samuti rõhutasid, on see juba ajalooliselt kultuurivaldkonnas nii olnud, et juhtimine ja otsustamine on eelkõige konkreetse piirkonna enda huvides ja vastutusel. Riigi ja kohaliku omavalitsuse koostöö sihtasutuse tasemel võib osutada raskendatuks poliitikate vastandumise tõttu, mis on näiteks probleemiks hetkel Tallinnas. Muuseum peab organisatsioonina olema valmis juhtimistasanditel tegema koostööd nii riigi, kohaliku omavalitsuse kui avalikkusega laiemalt

Praktikas hindavad muuseumijuhid kõige rohkem nõukogu sissetoomist muuseumi juhtimisse, mis tegelikult pigem vähendab kui suurendab muuseumi juhtimisautonoomiat. Ühelt poolt annab see muuseumijuhtidele võimaluse tihedamaks koostööks nii riigi, kohaliku omavalitsuse kui erialaekspertidega ning teiselt poolt annab see sihtasutuse asutajatele võimaluse teostada muuseumi juhtimise üle pidevat järelvalvet. Bertelli (2006) hoiatas küll suureneva halduskoormuse eest, kuid muuseumijuhtide hinnangul on hetkel sihtasutuse nõukogudest siiski rohkem kasu kui kahju. Tähelepanelik tuleb olla ka sihtasutuse nõukogu liikmete ametisse määramisel. Riigivaraseaduse §6 lg 7 ja §81 lg 4 annavad võimaluse soovi korral nimetada nõukogu liikmeks ka poliitilised figuurid, mis on riigi kui ühe sihtasutuse asutaja huvides, kuid

sel juhul tuleb jälgida, et nimetatud kandidaadil ei oleks ahvatlusi esindada pigem oma erahuvi kui avalikkuse huve (OECD 2002).

Mõeldes selle peale kui palju on toimunud erinevaid reforme riigivalitsemise paremaks korraldamiseks, on selge, et see mõjutab suuresti ka muuseumide juhtimist. Selge piir poliitikate kujundamise ja valdkonnajuhtimise vahel on muutunud ähmasemaks ning seetõttu on oluline muuta ka organisatsioonivorme vastavalt (Peters 1995). Riigi sihtasutuse muuseumide analüüsis selgus, et muuseumidel on ülesandeid palju, alustades muuseumikogude hoiustamisest kuni muuseumi enda turundamiseni välja. See on tinginud ka muuseumide juhtimise ümberkorraldamise vajaduse Eestis, mille ühe tulemusena võeti 2013. aastal vastu uus muuseumiseadus. Kuna sihtasutustena mõjutavad muuseumide juhtimist ka rida teisi seadusi peale muuseumiseaduse, siis võib muutuda oluliseks praktika käigus vajadusel teistesse seadustesse muuseumide osas erisuste loomine, aitamaks likvideerida muuseumireformiga kaasnevaid ettenägematuid negatiivseid kaasmõjusid.

Kõigi kolme empiirilises analüüsis vaadeldud muuseumi tagasiside näitas, et tänapäeval sõltub muuseum ca 50% ulatuses omatuludest. See tähendab, et eluliselt oluline on keskenduda avalikkuse arvamuse kuulamisele ja kaasamisele, hoidmaks muuseumi mainet ja küllastatavust kõrgel tasemel. Ühes intervjuus ütles muuseumijuht, et nende jaoks ongi just küllastaja kõige suurem muuseumiekspert. Kui ikka muuseum ja seal pakutav küllastajale ei meeldi, siis hääletab ta jalgadega ja enam muuseumi ei tule (Lisa 1, intervjuu B). Kaasates muuseumi juhtimisse nii valdkonnaekspertid kui kohaliku võimu esindajad, ollakse lähemal ka avalikkuse vahetumale tagasisidele ja arvamusele (Neskova 2014). Kui elaniku valitud piirkonnas puuduvad kvaliteetsed vaba aja veetmise võimalused (sh muuseumid), siis võib ta kliendi või maksumaksjana teha oma kulutused mõnes teises maakonnas. Osaledes kohaliku muuseumi juhtimises on omavalitsustel võimalik aidata kaasa sellele, et nende piirkond oleks atraktiivne nii piirkonna elanikele kui küllastajatele mujalt. Hea näide on Haapsalu ja Läänemaa, kus hoolimata linna ja riigi parteipoliitilistest erimeelsustest on kohalike muuseumide edendamist nähtud alati ühise huvina (Lisa 1, intervjuu C).

KOKKUVÕTE

Ministeeriumide valitsemisaladesse loodud avaliku sektori organisatsioonide on võimalik vormi järgi defineerida nii agentuuride (Talbot *et al.* 2000) kui *quangodena* (Barker 1982) ja nende juhtimisautonoomia, vastutus ja kontroll sõltuvad väga palju konkreetse riigi riigivalitsemise süsteemist ja õiguskeskkonnast (Van Thiel *et al.* 2012). Põhjused, miks avaliku sektori organisatsioonide reformide puhul on hakatud rääkima agentuuristumisest on enamajolt seotud eesmärgiga muuta riigiasutuste juhtimine paindlikumaks ning konkurentsivõimelisemaks (Pollitt ja Bouckaert 2011). Kuigi riigile tuleb pidevalt juurde uusi ülesandeid ja järjest rohkem tuleb mõelda selle peale, kuidas avaliku sektori organisatsioonide juhtimist paremini korraldada (Flinders 2006), on suuremate reformide kavandamisel vajalik hinnata nende rakendatavust erinevates poliitikavaldkondades. Agentuuri või *quango* vormi peetakse sobilikuks just kultuurivaldkonna organisatsioonide juhtimiseks (Tavits ja Annus 2006; Matarasso ja Landry 1999) ja seega on agentuuristumine teemakohane ka muuseumide juhtimises.

Agentuuri vormi peamiseks eelisteks peetakse võimalust spetsialiseeruda ühe konkreetse valdkonna juhtimisele, võimaldades seejuures organisatsioonile suuremat juhtimisautonoomiat otsustusprotsessides. Samuti peetakse agentuuride puhul oluliseks võimalust viia valdkonna juhtimine kaugemale ministeeriumidele omasest politiseeritud atmosfäärist ja lähemale avalikkusele. Selleks, et laiendada valdkonnapõhiseid juhtimiskompetentse ja kaasata enam avalikku arvamust on oluline luua võimalusi riigi ja kohaliku tasandi koostööks, millele võib kaasa aidata organisatsiooni vormi muutmine klassikalisest riigiasutusest agentuuriks.

Kriitikute hinnangul agentuuri vorm iseenesest veel organisatsioonile suuremat juhtimisautonoomiat ei taga ja agentuuristumise reformid võivad praktikas kaasa tuua bürokraatia suurenemise ja vastutuse hajumise (Overman *et al.* 2015). Kui eesmärgiks on pelgalt riigivalitsemise reformimine, unustatakse erinevate poliitikavaldkondade iseärasused, mistõttu avastatakse hiljem praktikas, et ühes avaliku sektori organisatsioonis toimunud lahendus teises sama hästi ei toimi (Kangas ja Vestheim 2010).

Eestis on kultuurivaldkonnas hakatud rakendama järjest enam sihtasutuse loomise praktikat, mis on suuresti ka 2012. aastal käivitunud muuseumireformi keskmes. See tähendab, et lisaks 2013. aastal vastu võetud uuele muuseumiseadusele peavad sihtasutuseks muutunud muuseumid

kohandama oma tegevust vastavalt sihtasutuste seadusele ja riigivaraseadusele. Riigikontrolli hinnangul puuduvad Eesti riigivalitsemises üldpõhimõtted, millistel eesmärkidel sihtasutusi luuakse, mistõttu võib jääda arusaamatuks, milliseid ülesandeid sihtasutus täitma peab ja kuidas viimase tegevust rahastatakse (Riigikontroll 2014). Sihtasutustena tegutsevad muuseumid sõltuvad väga palju omatulu teenimisest, mis moodustab edukamate muuseumide puhul pea pool eelarvest ja mida võib kasutada põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Lisaks on sihtasutustel võimalik taotleda Kultuuriministeeriumist tegevustoetust. Olgugi, et 2011. aastal olid laual veel nii sihtasutuste kui munitsipaalmuuseumide variant, otsustati minna sihtasutuste loomise teed.

Riigikogus vastuvõetud “Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020” võtab selgelt eesmärgiks rahastada kultuuri läbipaistvalt ja juhtida kultuuriorganisatsioone eesmärgipäraselt sõltumata omandivormist (Riigikogu 2013). Samuti ilmneb intervjuudes muuseumijuhtidega, et sihtasutuse vorm on muuseumireformi juures pigem tehniliselt vajalik lahendus kui muuseumi juhtimist põhimõtteliselt muutev asjaolu. Samas toovad muuseumijuhid välja rohkem sihtasutusega vormiga kaasnevaid positiivseid kui negatiivseid kaasmõjusid. Olgu selleks siis kas kohaliku võimu kaasamine muuseumi juhtimisse (Lisa 1, intervjuu B ja C), paindlikumad võimalused organisatsioonisiseste finantside korraldamisel (Lisa 1, intervjuu A) või strateegiliselt laiemal juhtimiskompetentsidega nõukogu loomine (Lisa 1, Intervjuu A ja B).

Sihtasutuse vormi valiku puhul soovitab töö autor kaaluda, kas organisatsiooni eesmärgid on sarnasemad pigem klassikalise riigiasutusele või erasektori ettevõttele. Kuna muuseumide puhul räägitakse järjest enam kultuuriettevõttest ja konkureerimisest erasektori poolt pakutavate meelelahutusasutustega, siis on selge, et pidevalt tuleb tegeleda oluliselt rohkem muuseumi turundamise ja juhtimispraktikate küsimustega, millisel juhul võib sihtasutuse vorm osutada tehniliselt sobivamaks. Kui olemasolev õigusraamistik seda võimaldab, siis kindlasti tasub mõelda, kas organisatsiooni vormi muutmisest tulenevad positiivsed mõjud kaaluvad üle võimalikud kaasnevad negatiivsed kõrvalmõjud. Oluline on, et iga ettevõetava reformi puhul lähtutakse eelkõige organisatsioonil lasuvate avalike ülesannete täideviimisest ning selleks valitakse antud ajahetkel ja õigusraamistikus sobiv juhtimisvorm.

EXECUTIVE SUMMARY

Title of master's thesis: Managing a Museum Foundation in Estonia: Challenges and Opportunities

Public sector organizations created under national ministries can be defined according to public management literature either as agencies (Talbot *et al.* 2000) or quasi autonomous governmental organizations, better known as quangos (Barker 1982). However, the autonomy accountability and control of these public sector organizations is highly dependent on different legal and administrative systems in various countries (Van Thiel *et al.* 2012). As the public sector has taken on more and more tasks (Flinders 2006) it has become inevitable for governments to search new opportunities on how to cope with the challenges it poses to the administrative system. Although agencification is not a new concept in public management it has attracted more attention in the recent years, allowing governments to place agencies responsible for specific public tasks in arm's length of its ministries (Pollitt and Bouckaert 2011). Agencies and quangos are considered to be the best suitable organizational form in the cultural sector, for example managing museum foundations (Tavits and Annus 2006; Matarasso ja Landry 1999).

It is argued that agencification can be seen as a means to depoliticize the public sector and keep up with the innovation and developments in the private sector (Sørensen 2002; Boyne *et al.* 2003). Furthermore, it is believed that the agencies can accommodate better the interests of the wider public in a specific policy area when its management is composed of local politicians as well as policy experts (Neskova 2014).

The critics of agencification argue that the agency form in itself does not guarantee greater autonomy for agencies and reforms with such aims can end up creating more red tape and bureaucracy (Overman *et al.* 2015). Also, when politicians are too keen on reforming the governmental structures they tend to forget that solutions that might have worked in one policy area might not be transferrable to another (Kangas ja Vestheim 2010).

In Estonia the Ministry of Culture has recently started several reforms with the aim of creating autonomous agencies for the management of different cultural organizations. Reforms on museum management started in 2012 and its goal is to turn most of the public museums into museums foundation where the state acts as a founder or one of the founders next to local councils or other public sector bodies (Kultuuriministeerium 2015). This means that the museums will have to rearrange their management according to the legislation concerning the management of foundations based on private law. The National Audit Office of Estonia has criticized the government for creating such foundations without a clear purpose or long term strategy on how these new sort of agencies are to be controlled and financed (Riigikontroll 2014). Although the Ministry of Culture was considering of continuing with public museums and museum foundations were only one option in 2011, it was decided to change the organizational form of most museums into a museum foundation in 2012 and this reform is still ongoing.

Additionally the Parliament of Estonia adopted a strategy for “Cultural policy in Estonia until 2020”, where it stated clearly that all cultural organizations have to be purposefully managed and financed, including bodies based on private as well as public law alike (Riigikogu 2013).

The managers of different museum foundations in Estonia all stated that the museum reform has brought along more positive than negative outcomes. For example the possibility to engage the local councils in the museum strategical board of management (Lisa 1, intervjuu B and C) or greater autonomy in managing the museum budget and finding new ways to attract visitors (Lisa 1, intervjuu A and B).

In order to make the most out of the organizational form of a museum foundation it is advised to analyze the existing legal and administrative system before starting a wider structural reform. As museums are seen more and more as cultural enterprizes, faced with challenges from private sector innovation, it is clear that the management of museums has to change as well. Although creating museum foundations can help to cope with facing these challenges it is important to keep in mind that the organizationl form in itself does not guarantee reaching the desired outcomes.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Barker, A. (1982). *Quangos in Britain*. London. Macmillan.
- Bertelli, A. (2006). The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies. *Public Administration Review*.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making (2nd Edition tr.)*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powell, M., & Walker, R. M. (2003). *Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice*. Philadelphia: Open University Press.
- Christensen, T., Amund, L., Laegreid, P. (2008). Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability and Mangement* 24(1).
- Craik, J. (2005). Dilemmas in Policy Support for the Arts and Cultural Sector. *Australian Journal of Public Administration* 64 (4), 6-19.
- Easton, B. (1997). *The Commercialisation of New Zealand*. Auckland: Auckland University Press.
- Egeberg, M. (2007). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. P. (eds.), *The Handbook of Public Administration* (pp. 77-87). Sage Publications.
- Flinders, M. (2006). Public/Private: The Boundaries of the State. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh, *The State. Theories and Issues*. New York: Palgarve Macmillan.
- Gilmore, A. & Rentschler, R. (2002). Changes in museum management. A custodial or marketing emphasis? *Journal of Management Development* , 21 (10), 745-760.
- Gray, C. (2007). Commodification and Instrumentality in Cultural Policy. *International Journal of Cultural Policy* 13 (2), 203-215.
- Greve, C., Flinders, M. and Van Thiel, S. (1999). Quangos – What’s in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 12 (2), 129-146.
- Hirst, P. (1995). Quangos and Democratic Government. *Parlamentary Affairs* 48 (2), pp. 341-359.
- Holden, J. (2004). *Capturing Cultural Value*. London: Demos.
- Holmes, K. & Hatton, A. (2008). The Low Status of Management within the UK museums sector. *Museum Management and Curatorship* 23 (2), 111-117.

International Council of Museums (2015). Kättesaadav: <http://icom.museum/the-vision/museum-definition/> (11.11.2015)

Kangas, A. & Vestheim, G. (2010). Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 13 (2), 267-286.

Kultuuriministeeriumi tööplaanid 2012 ja 2013. Kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=0x1x17x1807>

Kultuuriministeerium (2015) *Muudatused muuseumivõrgustiku korrastamisel*. Kättesaadav: <http://www.kul.ee/et/muudatused-muuseumivorgustiku-korrastamisel> (01.11.2015)

Majone, G. (1999). Regulatory State and Its Legitimacy Problems. *West European Politics* 22 (1), 1-24.

Matarasso, F. & Landry, C. (1999). *Balancing act: twenty-one strategic dilemmas in cultural policy*. Cultural Policies Research and Development Unit. Council of Europe Publishing.

Miles, R. E. & Snow, C. C. (1978). *Organizational Strategy, Structure and Process*. New York: McGraw-Hill.

Muuseuminõukogu protokoll 27.06.2011. Kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=40&DocID=297>

Muuseumiseadus. RT I, 15.03.2014, 16

Muuseumiseaduse eelnõu seletuskiri (2013). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/f3e9b244-69f1-4ae1-b26f-b7fc9a711fbf> (05.12.2015)

Neskova, M. (2014). Does Agency Autonomy Foster Public Participation? *Public Administration Review* 74(1), pp. 64-74.

OECD. (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.

Overman, S., Van Genugten, M., Van Thiel, S. (2015). Accountability After Structural Disaggregation: Comparing Agency Accountability Arrangements. *Public Administration* 2015

Peters, G. (1995). *The Politics of Bureaucracy* (4th Edition). Longman.

Peters, G. (2002). Squaring several circles: co-ordination, performance and accountability. Paper presented at the Annual Conference of the European Group of Public Administration, September 4-7, Potsdam, Germany.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform* (3rd tr.). Oxford University Press.

Rahandusministeerium (2015) *Riigi osaluste valitsemine*. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/riigi-osaluste-valitsemine> (05.12.2015)

Riigieelarve seadus. RT I, 29.06.2014, 131

Riigikogu (2013). „*Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020*“. Kättesaadav: <http://www.kul.ee/sites/default/files/kultuur2020.pdf>. (07.12.2015)

Riigikontroll. (2005/2011). *Muuseumivarade arvestus, säilitamine ja kasutamine*. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=daZ5WdSnQJ8%3D&tabid=163&mid=647&language=et-EE&forcedownload=true> (05.12.2015)

Riigikontroll. (2014). *Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine*.

Kättesaadav:

<http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/707/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (06.12.2015)

Riigivaraseadus. RT I, 30.06.2015, 59

Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1998). Accountability. In J. Shafritz, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (Vol. 1). Oxford, Colorado: Westview Press.

SA Virumaa muuseumid põhikiri.

Kättesaadav: http://www.svm.ee/images/stories/sa_virumaa_muuseumid_pohikiri.pdf

Sarapuu, K. (2011). Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, pp. 54-73

Sihtasutuste seadus. RT I, 21.06.2014, 49

Siseministeerium (2015). *Regionaalhaldus ja maavalitsused*. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/regionaalhaldus-ja-maavalitsused> (08.12.2015)

Sirp (2012). *Muuseumide likvideerimise seadus*. Kättesaadav: <http://www.sirp.ee/s1-artiklid/c6-kunst/muuseumide-likvideerimise-seadus/> (05.12.2015)

Statistikaamet (2015). *Muuseumid liigi järgi*. Kättesaadav: https://www.stat.ee/sab-uuendus?db_update_id=16441

Sørensen, R.J. (2002) *Avalike teenuste osutamise efektiivsus*. Väljaanne, Avaliku sektori juhtimine: Euroopa riikide kogemused. Tallinn. Lk. 261-282.

Talbot, C., Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Reilly, A., Smullen, A. (2000). The Idea of Agency: Researching the Agencification of the (Public Service) World. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 28-31 August, Washington D.C.

Tavits, M. & Annus, T. (2006). Agencification in Estonia. *Public Administration and Development*, pp. 3-14.

Thiel, S. V., Verhoest, K., Bouckaert, G. & Laegreid, P. (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. New York: Palgrave Macmillan.

Vabariigi Valitsus (2006). "21. sajandi Eesti muuseumid. Arengu põhisuunad 2006-2015". Kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/21_sajandi_muuseumid_arengu_pohisuunad.pdf. (07.12.2015)

Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, pp. 101-118.

Walker, R. M. (2013). Strategic Management and Performance in Public Organizations: Findings from the Miles and Snow Framework. *Public Administration Review* , 5, 675-685.

Yesilkagit, K. & Thiel, S. v. (2008). Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review* , pp. 137-153.

LISA 1 – INTERVJUUD JA KÜSIMUSED

Intervjuu	Intervjueeritav	Läbiviimise kuupäev
A	SA Eesti Vabaõhumuuseum juhataja	1.detsember 2014
B	SA Virumaa Muuseumid juhataja	3.detsember 2014
C	SA Haapsalu ja Läänemaa Muuseumid juhataja	4.detsember 2014

Küsimused:

1. Kas Teie hinnangul oli muuseumide reform pigem ülevalt alla suunatud või tulid ettepanekud muudatusteks muuseumide endi seast?
2. Kas nõukogu sisse toomine muuseumi juhtimisse on aidanud kaasa kohaliku kogukonna ja ekspertide kaasamisel?
3. Kuidas hindate muuseumi juhtimisautonoomia suurenemist/vähendamist? Kas, ja kui siis milliseid, positiivseid/negatiivseid kõrvalmõjusid on sihtasutuseks üleminek toonud kaasa muuseumi juhtimisel?
4. Mil määral on/ei ole riigieelarveline rahastus otsustavaks uute investeeringute kavandamisel?
5. Kui oluline osa muuseumi külastatavuse ning majandamise juures on turunduslikel tegevustel nagu näiteks reklaam, muuseumipoed, kohvikud, kontserdid/üritused, vastuvõetud jne?
6. Kui palju arvestate muuseumi juhtimisel innovaatiliste arengutega kaasas käimist ning külastajate eelistuste arvesse võtmist ekspositsioonide kavandamisel?
7. Millised on Teie hinnangul muuseumi juhtimisel tänapäeval suurimad väljakutsed?