

Investeeringute jaotamine Kultuuriministeeriumis

*Kas riigi investeeringud kultuuri- ja
spordivaldkonda on eesmärgipärased ja
jätkusuutlikud?*

Investeeringute jaotamine Kultuuriministeeriumis

Kas riigi investeeringud kultuuri- ja spordivaldkonda on eesmärgipärased ja jätkusuutlikud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Kultuuriministeeriumi tegevust investeeringute jagamisel, planeerimisel ja kasutamise kontrollimisel. Auditi eesmärk oli hinnata, kas riik planeerib, jagab ning kontrollib kultuuri- ja spordivaldkonna investeeringute kasutamist läbipaistvalt, jätkusuutlikult, säästlikult ning eesmärgipäraselt.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Aastatel 2005–2010 jagas Kultuuriministeerium investeeringuteks spordi- ja kultuuriobjektidesse kokku üle 2 miljardit krooni, millest toetati nii riigiasutusi, riigi asutatud sihtasutusi, avalik-õiguslikke asutusi kui ka kohalikke omavalitsusi ning muid residente. Riigi investeerimisotsusest oleneb sadade objektide valmimine või valmimata jäämine.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole investeeringute jagamine Kultuuriministeeriumis läbipaistev ega jätkusuutlik. Tähelepanu ei pöörata investeeringute otstarbekuse hindamisele. Menetlusprotsess ja otsustamise alused on puudulikud. Uute hoonete ehitamine või olemasolevate laiendamine peab toimuma ülejäänud valitsemisala kulude arvelt, sest investeeringutega kaasnevad finantskohustused ja tegevuskulude juurdekasv on suuremad kui Kultuuriministeeriumi valitsemisala eelarve kasv ja edasised kasvuprognosid.

Olulisemad tähelepanekud

- Kultuuriministri käskkirjaga kinnitatud investeeringute kava koostamise ja täitmise jälgimise juhendid on üldsõnalised ega määra selgelt kindlaks, kuidas investeeringuid jaotatakse. Kuigi juhendid on pealiskaudsed, tuvastas Riigikontroll, et ka kokku lepitud menetlusprotsessi ei järgita.
- Kultuuriministeeriumi arengukavades deklareeritud prioriteetsetest investeeringutest suudetakse teha vaid osa. Kultuuriministeeriumil on seega lisaks deklareeritud prioriteetidele veel teine ja kitsam objektide valik – need, millele tegelikult raha jätkub. Kõrvaltvaatajal on raske on mõista, mida Kultuuriministeerium peab tegelikult oluliseks ja mida mitte.
- Kultuurivaldkondades, kus on vähem riiklikke asutusi, ollakse toetusvõimalustest vähem informeeritud ning Kultuuriministeerium ei suuda nende valdkondade investeerimisvajadust adekvaatselt hinnata ega planeerida.

- Kultuuriministeeriumi kontrollisüsteem ei suuda ära hoida ega tuvastada investeeringutoetuste mittesihipärast kasutamist. Nii eelhindamine kui ka järelkontroll on puudulikud.
- Eesti Kontsert jätkab ebaseaduslike kohustuste võtmist, millele on Riigikontroll tähelepanu juhtinud oma varasemates auditites 2006. ja ka 2010. aastal.
- Auditis hõlmatud 10 suurema objekti tegevuskulude muutuse analüüs näitas, et investeeringuga, mida tehakse seoses uue hoone või asutuse rajamisega või laiendamisega, kaasneb oluline tegevuskulude kasv. Investeeringuga, mida tehakse asutuse olemasolevate ruumide parendamiseks, vähenevad asutuste tegevuskulud.
- Investeeringute mõjul lisandunud tegevuskulud ja laenukohustused on võtnud ära enamiku viimase nelja aasta Kultuuriministeeriumi haldusala eelarve juurdekasvust. Aastaks 2014 võib planeeritavate või pooleliolevate investeeringute mõjul veel täiendavaid tegevuskulusid riigieelarvesse juurde tulla ligikaudu 103 miljonit krooni, kuid Rahandusministeerium riigi eelarvestraategias samaks ajaks tegevuskulude kasvu ette ei oli näinud.

Olulisemad soovitused kultuuri- ja rahandusministrile

- Kultuuriministril täiendada kõiki investeeringute jaotamise juhendeid selliselt, et need sisaldaks taotlemisvõimalusest teavitamise nõudeid, otsuste tegemise kriteeriume, otsustuskomisjoni moodustamise põhimõtteid, dokumenteerimise nõudeid ning oleks vastavuses haldusmenetluse seadusest tulenevate nõuetega.
- Kultuuriministril avalikustada investeeringutoetuste eraldamise tegelikud põhimõtted.
- Kultuuriministril viia investeerimis põhimõtted kooskõlla Riigikogu 16.09.1998. a kinnitatud Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustega või algselt kultuuripoliitika põhialuste muutmise.
- Kultuuriministril jälgida, et kõik raha taotleda soovivad isikud saaksid seda teha võrdsetel alustel ning kõik taotlejad saaksid oma taotluse kohta korrektse otsuse.
- Kultuuriministril välja töötada põhimõtted projektide majandusliku põhjendatuse ja otstarbekuse hindamiseks ning nende kriteeriumitega arvestada ka investeerimistoetuste jaotamise otsuseid tehes.
- Kultuuriministril tõhustada investeeringutoetuse kasutamise kontrolli ning kaaluda ka toetuse kasutamise kohapealse sisulise kontrolliga alustamist. Arvestades hilisemat kontrolli, kaaluda võimalust küsida juba taotlustes põhjalikumalt teavet.
- Kultuuriministril ja rahandusministril planeerida uute asutuste rajamist ja olemasolevate olulist laiendamist ainult siis, kui on tagatud ka eelarve piisav kasv või selle kasvuvõimalused.

Kultuuriminister möönab oma vastuses mõningaid puudujääke tegevuste vormilises osas, kuid on jätkuvalt seisukohal, et Riigikontrolli

väljatoodud puudused ei ole oluliselt mõjutanud kultuuri- ja spordiobjektide edenemist, maksumust ega hilisemat ekspluatatsiooni. Kultuuriministeeriumi sõnul ei kaeta lisafinantseerimise vajadust teiste asutuste arvelt, vaid leitakse võimalusi eelarve koostamise protsessis olemasoleva raha piires (näiteks lõppenud tegevuste arvelt) või lisaraha koostöös Rahandusministeeriumiga.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et vormilised puudused ei võimalda anda hinnangut otsuste sisule. Kultuuriministeeriumi investeeringute finantseerimiskohustused ja täiendavad tegevuskulud on kasvanud oluliselt enam kui kogueelarve, seetõttu pole võimalik, et vajadusi ei kaeta muude valdkondade arvelt.

Rahandusminister nõustub Riigikontrolli soovitustega ning on igati valmis probleemidele lahenduste leidmisel kaasa aitama.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Investeeringutoetuste jaotamine Kultuuriministeeriumis	7
Investeeringute jaotamise õigusaktid ei ole piisavalt täpsed	7
Kultuuriministeerium ei järgi investeeringute kava koostamise juhendit	12
Prioriteedid on ebaselged või neid ei suudeta ellu viia	14
Kultuuriministeeriumil puuduvad eelistused teistest allikatest tulevate investeeringute suhtes	20
Kultuuriministeerium ei suuda mõjutada avalik-õiguslike asutuste investeeringuotsuseid	21
Investeeringute eelhindamine ja järelkontroll on puudulikud	22
Investeeringute jätkusuutlikkus ja mõju riigieelarvele	25
Investeeringud kasvatavad enamasti asutuste tegevuskulusid	25
Kohustuste võtmisel rikutakse seadusi	31
Investeeringute mõjul toimub laienemine teiste kultuuriasutuste arvel	34
Riigikontrolli soovitusel ning kultuuri- ja rahandusministri vastused	37
Auditi iseloomustus	41
Auditi eesmärk	41
Hinnangu andmise kriteeriumid	41
Riigikontrolli varasemaid auditeid kultuuriinvesteeringute valdkonnas	44
Lisa A. Kultuuriministeeriumi investeerimisprogrammid ja -projekt	45
Lisa B. Investeeringud Euroopa Liidu tõukefondidest teiste ministeeriumide juhtimisel	46
Lisa C. Auditeeritud objektide tegevuskulud ja tegevuskulude prognoos aastatel 2006–2014	47

Valdkonna ülevaade

1. Kultuuriministeeriumi jaotatavad investeeringud jagunevad kahe valdkonna vahel: kultuur ja sport. Kultuurivaldkonna alla kuuluvad investeeringud teatritele, kontserdiorganisatsioonidele, muuseumidele, raamatukogudele ja muinsuskaitsele, Rahvakultuuri Arendus- ja Koolituskeskusele, Võru Instituudile ning ministeeriumile. Spordivaldkonna moodustavad investeeringud spordiasutustele.
2. Kõigi tegevusvaldkondade investeeringud jagunevad omakorda uusehitusteks, renoveerimisteks ja soetusteks ning infotehnoloogia tark- ja riistvara investeeringuteks.
3. Taotlusi esitavad Kultuuriministeeriumi hallatavad asutused, riigisektoris kuuluvad sihtasutused, maavalitsused, kohaliku omavalitsuse üksused ja **muud residendid**. Avalik-õiguslikud asutused otsustavad oma investeeringud asutuse nõukogu tasandil ja kooskõlastavad valitsuse ja/või Riigikoguga. Kooskõlastatud investeeringud lisatakse Kultuuriministeeriumi investeeringute kavva.
4. Riigikontroll auditeeris kõigi valdkondade kõikidele sihtrühmadele suunatud investeeringuid hoonete ja rajatiste ehitamiseks ning renoveerimiseks aastatel 2005–2010.
5. Enamik investeeringuid ja investeeringutoetusi jagatakse Kultuuriministeeriumi investeeringute kava alusel (vt p-d 6–8). Riigikogu otsuse alusel toimub viimaste aastate suurimate investeeringuobjektide (Kumu ja Eesti Rahva Muuseumi uus hoone) rahastamine Eesti Kultuurkapitalile laekuvast hasartmängumaksust (vt p-d 9–10). Investeeringutoetusi jagatakse ka Kultuuriministeeriumi loodud programmide või projektide (vt p 11). Investeeringutoetusi saavad muinsuskaitseaduse alusel ka mälestiste omanikud (vt p 12). Kultuuriobjektide investeeringuid toetavad ka ELi tõukefondid teiste ministeeriumite juhtimisel (vt p 13).
6. Tabelis 1 on toodud ülevaade Kultuuriministeeriumi investeeringute kava alusel jagatud investeeringutest aastatel 2005–2010 sihtrühmade alusel. Kõige enam investeeriti aastal 2007. Varem moodustasid kõige suurema osa kuludest investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele, kuid alates 2007. aastast on omavalitsuste investeeringuid toetatud peamiselt Euroopa Liidu regionaaltoetustest ja seetõttu on kohalike omavalitsuse investeeringutega tegelenud Kultuuriministeeriumi asemel peamiselt Siseministeerium (vt ka p 13 ja lisa B). Riigikontroll auditeeris Kultuuriministeeriumi poolt kohalikele omavalitsustele investeeringutoetuste eraldamist ka 2007. aastal auditis „Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud“. Ka suur osa riigiasutuste viimaste aastate investeeringutest on tehtud Euroopa Liidu toetustest. Kultuuriministeerium arvestab need summad oma investeeringute kava sisse.
7. Viimasel paaril aastal on seevastu hüppeliselt kasvanud investeeringud riigiasutustesse. Juhul kui ei ole öeldud teisiti, räägitakse auditis investeeringute kava alusel eraldatud investeeringutest kui peamisest kultuurivaldkonna investeeringute rahastamise allikast.

Muud residendid – Eestis registreeritud valitsussektoris mittekuuluvad asutused.

Investeeringute kava

Loe lisaks

Riigikontrolli 10.07.2007. a auditiaruandest „Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud“.

Tabel 1. Kultuuriministeeriumi investeeringud ja investeeringutoetused investeeringute kava alusel 2005–2010 (kr)

Sihtrühm	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku
KOVide asutused	143 654 500	159 251 000	148 008 161	93 623 462	20 800 000	22 800 000	588 137 123
Muud residendid	880 000	18 791 800	23 140 000	17 300 000	15 390 000	14 390 000	89 891 800
Riigiasutused	52 069 403	92 974 140	173 166 164	100 985 003	232 806 950	269 991 102	921 992 762
sh välisfinantseering*	2 723 003	26 608 140	53 250 000	40 770 000	178 115 950	161 096 767	462 563 860
Valitsussektoris kuuluvad sihtasutused	26 000 000	48 863 444	85 579 093	49 681 166	16 715 946	25 050 000	251 889 649
Avalik-õiguslikud asutused	0	35 000 000	59 226 000	36 659 517	30 500 000	31 500 000	192 885 517
Kokku	222 603 903	354 880 384	487 119 418	298 249 148	316 212 896	363 731 102	2 044 796 851

* Riigiasutuste projektide välisfinantseerimise osa arvestatakse investeeringute kavasse sisse. Ka teiste sihtrühmade (nt KOVide asutustel ja muudel residentidel) projekte rahastatakse ELi toetustest, kuid nende üle Kultuuriministeerium arvestust ei pea ja neid investeeringute kavasse sisse ei arva.

Allikas: Kultuuriministeerium

8. Käesoleva auditiga analüüsis Riigikontroll põhjalikumalt kümnet suuremat Kultuuriministeeriumi investeeringute kavasse kuulunud objekti, mis on aastatel 2005–2010 valminud, valmimas või planeerimisjärgus (vt tabel 6).

Eesti Kultuurkapital

9. Kumu ja Eesti Rahva Muuseumi hoonete ehituse rahastamine on korraldatud Eesti Kultuurkapitali kaudu. Eesti Kultuurkapitalile laekub hasartmängumaksu seaduse alusel 46% hasartmängumaksust, millest 63% kuulub sihtotstarbeliselt kultuuriehitiste finantseerimiseks. Omakorda 75% kultuuriehitistele eraldatud rahast suunati Riigikogu 05.11.1996. a otsuse, Eesti Kultuurkapitali nõukogu otsuse ning hasartmängumaksu seaduse täienduse alusel Eesti Kunstimuuseumi uue hoone ehitamiseks Tallinnas.

10. Pärast Eesti Kunstimuuseumi uue hoone valmimist 2006. aastal on jätkatud ehitamiseks võetud laenu tagasimaksete tasumist (kui hasartmängumaksu laekumine ei kahane, siis saab laen makstud septembriks 2011). Teist osa (25%) hasartmängumaksu seaduse alusel Eesti Kultuurkapitalile eraldatud kultuuriehitistele mõeldud rahast kasutatakse Eesti Rahva Muuseum ehitamiseks Tartus.

Tabel 2. Investeeringud Eesti Kultuurkapitali eelarvest 2005–2010 (kr)

Aasta	Kumu	ERM
2005	69 500 000	11 851 364
2006	75 643 144	21 626 900
2007	99 292 072	18 622 783
2008	106 233 525	35 000 000
2009	63 389 026	39 000 000
2010	46 840 737	18 476 962
Kokku	460 898 504	144 578 009

Allikas: Eesti Kultuurkapital

Kultuuriministeeriumi programmid ja projekt

11. Kultuuriministeerium toetab kultuuriobjektide ehitamist või renoveerimist ka investeerimisprogrammidest. Põhjalikum programmide kirjeldus on toodud kontrolliaruande lisa A.

Tabel 3. Kultuuriministeeriumi investeeringuprogrammid ja -projektid 2005–2010 (kr)*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku
Pühakodade säilitamine ja areng	18 000 000	14 000 000	16 180 000	28 561 605	10 826 797	9 744 117	97 312 519
Mõisakoolide riiklik programm	8 780 000	3 075 924	11 834 190	33 685 347	52 589 267	40 113 122	150 077 850
sellest riigi raha			5 834 190	7 436 350	3 449 548	2 627 216	19 347 304
Norra abi			6 000 000	26 248 997	49 139 719	37 485 906	118 874 622
Projekt „Kino tuleb tagasi“	2 500 000	2 500 000	5 000 000	4 350 000	582 137	540 000	15 472 137
Kokku	29 280 000	19 575 924	33 014 190	66 596 952	63 998 201	50 397 239	262 862 506

*Sisaldab ka programmide teenindamisega seotud kulusid.

Allikas: Kultuuriministeerium

Toetused mälestiste omanikele

Loe lisaks

Riigikontrolli 27.06.2007. a auditiaruandest „Kultuurimälestiste kaitse“.

12. Muinsuskaitseaduse alusel makstakse toetust kultuurimälestise omanikule või valdajale mälestise hooldamiseks, konserveerimiseks, restaureerimiseks või optimaalsete säilitustingimuste loomiseks. Toetuste maksmisega tegeleb Vabariigi Valitsuse 07.09.2004. a määrusega nr 294 kinnitatud korra järgi Muinsuskaitseamet. Riigikontroll auditeeris mälestiste omanikele jagatavaid investeeringutoetuseid 2007. aastal ja käesolevas auditis ei ole seda teemat seetõttu käsitletud.

Tabel 4. Investeeringutoetused kultuurimälestiste omanikele (kr)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku
17 500 000	17 500 000	20 750 000	20 227 000	12 135 000	9 000 000	97 112 000

Allikas: Muinsuskaitseamet

Muud allikad

13. Lisaks Kultuuriministeeriumile eraldatakse investeeringuid kultuurivaldkonna objektidele ka teiste ministeeriumite juhtimisel peamiselt kas regionaalarengu või turismi edendamise programmidest. Ülevaade neist toetustest on esitatud auditiaruande lisa B. Nende toetuste põhieesmärk ei ole aga investeerida ehitistesse kui kultuuriobjektidesse, vaid eelkõige toetada ettevõtlust ja turismi ning kohalikku arengut. Seetõttu hõlmas käesolev audit üksnes Kultuuriministeeriumi rolli investeeringute jaotamise protsessis ning seda, kas ministeerium arvestab oma investeeringute planeerimisel toetustega muudest allikatest.

Investeeringutoetuste jaotamine Kultuuriministeeriumis

Investeeringute jaotamise õigusaktid ei ole piisavalt täpsed

14. Investeeringute menetlemist reguleerib riigieelarve seadus, mille alusel koostatakse igal aastal investeeringute kava järgneva eelarveaasta ning järgneva kolme aasta kohta. Investeeringute kava koostamise korra koos eelarve projekti koostamise tingimustega kinnitab igaks eelarveaastaks rahandusminister. Kultuuriministeeriumi investeeringute kava koostamist reguleerivad kaks kultuuriministri 02.03.2007. a

**Juhendid ei kata kõiki
sihtrühmi, kellele
investeeringuid jaotatakse**

käskkirjaga nr 98 kinnitatud juhendit: „Kultuuriministeeriumi poolt valitsemisala asutuste, maakonnamuuseumide ja (riigi asutatud) sihtasutuste investeeringute kava koostamise ja investeeringute kava täitmise jälgimise juhend“ (edaspidi valitsemisala juhend) ning „Kultuuriministeeriumi poolt kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringute kava koostamise ja investeeringute kava täitmise jälgimise juhend“ (edaspidi KOVide juhend). Iga investeerimisprogrammi kohta on vastu võetud omaette juhend.

**Puuduvad taotluste
hindamise alused**

15. Väljapoole riigisektorit investeeringutoetusi jagades peab Kultuuriministeerium lisaks eeltoodule lähtuma ka haldusmenetluse seaduses sätestatud menetluspõhimõtetest. Vajalik on taotluse ja otsuse olemasolu. Otsust tuleb põhjendada ja taotlejal peab olema võimalik seda vaidlustada ning sellest võimalusest tuleb taotlejale ka teada anda.

16. Kultuuriministeeriumi investeeringute kava valitsemisala juhend ja KOVide juhend on üldjoontes sarnased, et ühtlustada menetlusprotsessi. Kui KOVide puhul esitavad maavalitsused investeerimisprojektide kohaliku edetabeli, siis ülejäänud asutused esitavad taotlused otse Kultuuriministeeriumile. Kui sellest tulenevad erinevused investeeringutaotluste menetlemisel välja arvata, siis on alljärgnevalt välja toodud puudused üldjoontes iseloomulikud mõlemale juhendile.

17. Ministeeriumis toimuva valikuprotsessi sisulist külge ei ole üheski investeeringute kava koostamist puudutavas juhendis kirjeldatud: puuduvad nii valikukriteeriumid kui ka valiku tulemustest taotlejatele teatamise juhised. Kultuuriministeeriumil ei ole tavaks ka valikueelistuste kohta sisulisi selgitusi ja põhjendusi jagada. Investeeringutaotlustest äraütlemist või eraldatud summa vähendamist põhjendatakse enamasti eelarveraha vähesusega, mis aga eelistuste kujunemist ei selgita. Otsuste aluseks olevaid põhimõtteid pole selgelt välja toodud üheski arengukavas. Samadele probleemidele juhtis Riigikontroll tähelepanu juba 2001. aastal auditis „Riiklike investeeringute planeerimine Kultuuriministeeriumis“. Toona algatas kultuuriminister arengukavade koostamise.

**Otsuste põhjendusi kirja ei
panda**

18. Investeeringutaotluste valikuid tehes ei protokollita nõupidamisi, valdkonnanõunike antud hinnanguid ega investeeringute kava koostamise koosolekuid. Otsustusprotsessi etappe üldjuhul ei dokumenteerita, sest ametnike sõnul puudub ministeeriumis selline tava ning seda ei nõua ka juhendid, v.a juhul kui ministeerium teeb märkusi juba heakskiidu saanud projekti kohta. Kirjalikult säilivad siiski ministeeriumi juhtkonnas arutelu all olnud investeeringute kava töövariandid, kust on võimalik jälgida rahasummade muudatusi, kuid otsuste põhjendusi ei ole.

19. Lisaks valitsemisala asutustele, riigi asutatud sihtasutustele (näiteks mitmed teatrid) ning kohalikele omavalitsustele jagab Kultuuriministeerium investeeringutoetusi ka muudele residentidele (enamasti sihtasutused ja mittetulundusühingud). Muudele residentidele investeeringutoetuste jaotamiseks eraldi investeeringute kava koostamise ja täitmise jälgimise juhend puudub. Ka olemasolevates juhendites ei ole muude residentide taotluste menetlemist eraldi kirjeldatud. Seega võiks järeldada, nagu muudele residentidele investeeringutoetusi ei jagataks. Kultuuriministeeriumi selgituste kohaselt järgitakse ka muude residentide puhul valitsemisala asutustele investeeringute jaotamise tava.

20. Arvestades haldusmenetluse seaduses sätestatud, peaks muude residentide taotluste menetlemine erinema nende eelarvetaotluste menetlemisest, mis on eelarveprotsessi käigus esitanud riigiasutused. Haldusmenetluse seadus kehtestab haldusmenetluse läbiviimisele nõuded, mis puudutavad muu hulgas ka otsuse vormistust ja põhjendust. Kultuuriministeerium ei täida haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid muude residentide investeeringutoetuse taotluste otsuste vormistamisel: otsuseid ei vormistata kõikidel juhtudel kirjalikult ning neid ei põhjendata sisuliste argumentidega.

21. Kultuuriministeeriumi eelarvest jagatakse investeeringuid ka avalik-õiguslikele kultuuriasutustele (nt Rahvusooper Estonia, Eesti Rahvusringhääling). Avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele toetuste eraldamise probleemide kohta vt punkte 56–58.

Taotlemisvõimalusest teavitamine on valikuline

22. Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutusi ja maavalitsusi teavitatakse igal aastal investeeringutaotluste esitamisest. Muude residentide puhul see võimalik ei ole, sest era- ja kolmanda sektori kultuuriasutustest puudub täielik ülevaade. Teateid taotluse uuendamise kohta saadetakse vaid nendele muudele residentidele, kellele on varem lubatud investeeringuraha mitmeaastaseks perioodiks. Juhendites puudub soovitus, kuidas teavitada, et info võimaluste kohta jõuaks kõigi võimalike taotlejateni. Eelarve piiratuse tõtu ei pea Kultuuriministeerium investeeringutoetuste taotlemise võimalustest teavitamist vajalikuks.

Kultuuriministeeriumil puudub ülevaade investeerimisvajadusest väljaspool riigisektorit

23. Seega kogub Kultuuriministeerium eelarve planeerimisel teavet investeeringuvajaduste kohta oma valitsemisala asutustelt, maavalitsustelt ja neilt, kes on juba saanud investeeringutoetusi ja vajavad raha aastast pikema perioodi vältel. Riigisektorist välja jäävate asutuste informeeritus Kultuuriministeeriumi investeeringutoetustest on väiksem ning seega on väiksem ka ministeeriumi informeeritus investeeringuvajadustest väljaspool oma valitsemisala ja KOVide asutusi. Kui sellised erasektori asutused ise aktiivselt ministeeriumiga kontakti ei otsi, siis nad tõenäoliselt toetusvõimalustest teada ei saa. Näiteks ei olnud Riigikontrolli küsitletud loomeliidud kuulnud võimalusest saada Kultuuriministeeriumilt toetust oma hoonete korrastamiseks.

24. Samal ajal kui Kultuuriministeeriumi riigiasutustele suunatud investeeringud on oluliselt kasvanud, on teistele sihtrühmadele mõeldud investeeringud vähenenud. Seoses Euroopa Liidu toetustega regionaalsele arengule on suurem osa kohalikele omavalitsustele mõeldud rahast liikunud Siseministeeriumi eelarvesse, samuti saavad turismimajandusega seotud investeeringuid Siseministeeriumist ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusest (EAS) taotleda ka muud residentid. Kultuuriministeeriumi eelarves on muudele residentidele suunatud investeeringute maht vähenenud ligikaudu 40% (vt joonis 1).

25. Muudele residentidele mõeldud investeeringute osakaal on vähenenud 2007. aasta 23 miljonilt 2010. aastaks 14 miljonini ehk kõigest Kultuuriministeeriumi investeeringutest 5%-lt vaid 3,5%-ni. Investeeringuobjektide arv on samuti vähenenud ning valdavalt on nimekirjas mitu korda toetust saanud objektid või objektid, mille puhul Kultuuriministeeriumi investeeringutoetusega tasutakse laenumakseid. Kuna muudele residentidele eraldatud väheste investeeringutoetuste hulgast enamik on vajanud rahastamist rohkem kui üheaastase perioodi jooksul, siis on muudele residentidele mõeldud investeeringuraha suures

osas juba n-ö ette broneeritud ja uusi taotlusi rahuldada on keeruline. Nii teevad Kultuuriministeeriumi ametnikud enda sõnul muudest residentidest potentsiaalsete taotlejatega suheldes eelotsuseid ehk annavad märku, et taotlemine ei ole mõttekas, sest toetuse saamine ei ole raha puudusel võimalik. Seda iseloomustab ka väljastpoolt riigisektorit tulevate taotluste vähenenud arv (2010. a eelarvest 10 taotlust; 2011. a eelarvest 8 taotlust, millest rahastati vastavalt 8 ja 6 objekti).

26. Riigikontrolli hinnangul ei jõua info investeerimistoetuse taotlemise võimalustest paljude väljaspool riigisektorit tegutsevate kultuuriasutusteni. Selle tulemusena ei saa Kultuuriministeerium piisavat tagasisidet kultuurisektoris hädavajalike investeeringute planeerimiseks. Maandatud ei ole risk, et kultuurivaldkondade esindajad, kus on vähem riiklikke asutusi, on toetusvõimalustest vähem informeeritud ning Kultuuriministeerium ei suuda nende valdkondade investeerimisvajadust adekvaatselt hinnata ega planeerida. Nii tegutsevad näiteks loomeliidud mittetulundusühingutena. Neile kuuluvad hooned, mille kasutamise eesmärgiks on aidata kaasa valdkonna arengule, olla kohaks oluliste ürituste pidamisel jms, näiteks Tallinna Kunstihoone, kirjanike majad. Selle riski süstemaatiline realiseerumine võib pärssida nimetatud valdkondade arengut. Taotleja mujale suunamist võib käsitleda kui mitteformaalset otsust jätta taotlus enne selle esitamist rahuldamata. Sellise tegevusega võetakse potentsiaalsetelt taotlejatelt ära võimalus korrektse menetletud otsuse saamiseks. Mitteformaalsete otsuste tegemine on vastuolus ka korruptsioonivastases strateegias aastateks 2008–2012 seatud eesmärkidega huvide konflikti ja korruptsiooni vältimiseks: kuna otsusest ei jää jälge, siis ei ole võimalik olla kindel, et nende langetamisel puudub huvide konflikt. Kuna taotlused jäetakse esitamata, siis takistab selliselt tegutsemine Kultuuriministeeriumil ka ülevaate saamist investeerimisvajadusest.

Riigikontrolli varasemaid soovitusi ei ole täidetud

27. 2006. aastal auditeeris Riigikontroll Kultuuriministeeriumi investeeringuid kohalikele omavalitsustele ning leidis investeeringute jaotamise õiguslike aluseid hinnates, et kultuuriministri käskkirjaga kinnitatud juhend ei selgita investeeringute jaotamise protsessi piisavalt. Samuti leiti, et juhendiga seati kohalikele omavalitsustele õigusi ja kohustusi, milleks ei olnud vajalikku seadusest tulenevat volitust.

28. Riigikontroll soovitas 2006. aasta auditis kehtestada seaduses omavalitsustele kultuuri- ja spordivaldkonna investeeringutoetuste jagamise alus ja põhimõtted ning anda kultuuriministrile volitusnorm toetuste taotlemise ja menetlemise korra kehtestamiseks. Kultuuriminister lubas oma vastuses alustada läbirääkimisi õiguslike aluste täiendamiseks Siseministeeriumiga. 2007. aastal kinnitas kultuuriminister oma käskkirjaga uue, ka praegu kehtiva juhendi, mis erines varasemast vaid vähesel määral ning millega ei kõrvaldanud ühtki Riigikontrolli välja toodud puudust. Kultuuriministeerium põhjendab soovitusi täitmata jätmist sellega, et töö regionaalarengu suunamise seadusega, millega oleks olnud võimalik soovitusi täita, on Siseministeeriumis peatatud. Samas on Kultuuriministeerium teinud 2010. aasta septembris ettepaneku riigieelarve baasseaduse muudatuseks, millega on ministeeriumi hinnangul võimalik soovitus täita. Ettepaneku sisuks on anda kultuuriministrile volitus kehtestada määrusega investeeringutoetuste kohalikele omavalitsustele andmise kord. Rahandusministeeriumi ja Riigikontrolli hinnangul üksnes see seadusemuudatus

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas investeeringute jaotamise regulatsiooni korrastada siiski ei aita.

Eriprogrammidest jaotatakse investeeringuid selgelt, kuid raha on eraldatud planeeritust vähem

29. Lisaks investeeringute kava järgi jaotatavatele investeeringutoetustele on Kultuuriministeeriumi eelarves teisigi investeeringutoetusi, mida jaotatakse riiklikust programmist „Pühakodade säilitamine ja areng“, mõisakoolide riiklikust programmist ning projektist „Kino tuleb tagasi“. Nende kogumaht on 2005–2010 olnud ca 263 miljonit. Sihtotstarbelise investeeringuraha jaotamiseks on riiklikel programmidel olemas õiguslikud alused, kinnitatud on juhtkomisjonid ning üldjuhul on teada, kuidas ja miks kellelegi raha antakse, samuti toimib üldjuhul aruandlus.

30. Probleeme esineb vaid riiklike programmide planeeritud investeeringumahtude tegeliku saavutamisega. Näiteks on riikliku programmi „Pühakodade säilitamine ja areng“ mahuks kavandatud perioodil 2004–2014 keskmiselt 63 miljonit krooni aastas, tegelikult on see jäänud auditeeritud perioodil aga 9 ja 29 miljoni krooni vahele. Mõisakoolide riikliku programmi mahuks planeeriti 2001. aastal perioodiks 2002–2005 kokku 245 miljonit krooni, tegelikult eraldati ligi kümme korda vähem ehk 25,6 miljonit krooni (sellest 8,6 miljonit 2005. aastal). Programm siiski jätkus, kuid auditeeritud perioodil ehk aastail 2005–2010 eraldatud 150 miljonist kroonist 118 miljonit (79%) pärineb Norra ja Euroopa majanduspiirkonna finantsmehhanismi toetusest. Seega ei ole riik suutnud kummagi programmi planeeritud mahust kinni pidada.

31. Kinode taastamiseks mõeldud projekti „Kino tuleb tagasi“ maht on olnud aastail 2005–2010 kokku 15,4 miljonit krooni. Olemas on asjakohased taotlused, korrektselt on vormistatud menetleva komisjoni istungite otsused, need on jõustatud ministri käskkirjadega.

32. **Riigikontrolli hinnangul** on investeeringute kava koostamise ja täitmise jälgimise juhendid üldsõnalised ega tee investeeringutoetuste jaotamist läbipaistvaks. Samuti ei ole juhendites arvestatud riigisektorist väljapoole jäävate asutuste eripära investeeringutoetuse taotlemisel. Taotluste menetlemisel ei täida Kultuuriministeerium erasektori taotlejate puhul haldusmenetluse seadusest tulenevaid kohustusi. Kuna puuduvad taotluste hindamise kriteeriumid, info selle kohta, kes otsuseid peaks langetama, otsustusprotsessi ei dokumenteerita ning otsuseid ei ole tavaks põhjendada, siis pole selge, kuidas ja mille alusel otsuseid tehakse. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kultuuriministeeriumi investeeringute kavasse objektide lisamine selge ja arusaadav ega tagantjärele jälgitav. Riigikontrolli hinnangul on erinevalt investeeringute kava põhjal jaotatavatest toetustest sihtotstarbeliste eriprogrammide elluviimine ja raha eraldamine olnud üldjuhul läbipaistev ja arusaadav, kuid riiklike programmide planeeritud mahtu ei ole suudetud täita.

33. Riigikontroll soovib kultuuriministril

- täiendada investeeringute jaotamise juhendeid selliselt, et need sisaldaks taotlemisvõimalusest teavitamise nõuded, otsuste tegemise kriteeriume, otsustuskomisjoni moodustamise põhimõtteid, dokumenteerimise nõudeid ning oleks vastavuses haldusmenetluse seadusest tulenevate nõuetega;
- töötada välja juhend muudele residentidele investeeringutoetuste jaotamise kohta;

- jälgida, et kõik, kes soovivad Kultuuriministeeriumilt raha taotleda, saaksid seda teha võrdsetel alustel ning et kõik taotlejad saaksid oma taotluse kohta nõuetekohase otsuse.

Kultuuriministri vastus: Kehtivad investeeringute toetuste eraldamise juhendid on koostatud, lähtudes iga-aastasest riigieelarve seadusest, Kultuuriministeeriumi põhimäärusest, Kultuuriministeeriumi arengukavast, Riigikontrolli 2006. a kontrolliaruandes „Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud“ toodud soovitustest ning muudest investeeringuid puudutavatest riiklikest dokumentidest. Kultuuriministeerium jätkab investeeringute jaotamise juhendite täiendamist pidevalt, eesmärgiga muuta juhendid kõikehõlmavaks ning kogu protsessi efektiivsemaks ja läbipaistvamaks. Plaanis on ka investeeringutoetuste eraldamise juhendi ja toetuse eraldamise protseduuri juures täpsustada nõudeid menetlusele ja põhjalikumale dokumenteerimisele, mis tagaksid vastavuse haldusmenetluse seadusega.

Riigiasutuste investeeringute suurem finantseerimine tuleneb Riigivaraseadusest, mille kohaselt on riigivara valitseja kohustatud valitsema riigivara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Riik peab tagama enda poolt riiklike ülesannete täitmiseks loodud asutuse finantseerimise ning käituma tema omandis olevate kultuuriasutuste suhtes heaperemehelikult ning perspektiivse omanikuna. Riigiasutuste investeeringud sisaldavad ka Siseministeeriumi poolt jaotatavaid välisvahendeid, mis kajastuvad samuti Kultuuriministeeriumi eelarves (riigisisised tehingud). Riigiasutuste investeeringute hüppelise kasvu üheks oluliseks komponendiks on Euroopa Liidu vahendite kasutusele võtmine.

Mööname varasemaid puudujääke investeeringuteemaliste koosolekute protokollimise osas. Käesoleva aasta teisest poolaastast on Kultuuriministeeriumis alustatud igakuiste investeeringuteemaliste koosolekute läbiviimist ministeeriumi juhtkonna liikmete osavõtul ning koosolekul arutatu protokollitakse. Koosoleku konkreetseid protseduure täpsustavad edaspidise töö käigus.

Kultuuriministeerium ei järgi investeeringute kava koostamise juhendit

34. Kultuuriministeerium peab investeeringuid jaotades järgima kultuuriministri käskkirjaga kinnitatud investeeringute kava täitmise ja jälgimise juhendeid, kus lakoonilisusest hoolimata on kirjeldatud taotlemise ja otsustamise protsessi. Juhendite kohaselt vastutab investeeringute kava koostamise eest Kultuuriministeeriumi riigivara büroo, kes koostab investeeringutaotlustest koondnimekirja, ning arvestades etteantud piirsummasid ja järjepideva finantseerimise vajadust, investeeringute esialgse kava, mille annab hinnanguteks valdkonda tundvatele nõunikele. Koos nõunikega tuleks teha investeeringute esialgsesse kavasid parandused ning esitada see juhtkonnale. Kui minister on kava kinnitanud, esitatakse see Rahandusministeeriumile ning vajaduse korral täpsustatakse projektide sisu. Juhendite kohaselt peaks Kultuuriministeerium valikuliselt kontrollima projektide otstarbekust, enne kui investeeringu saaja kiidab heaks põhiprojekti arhitektuurse osa. Projekti puudutavad arvamused, ettepanekud tuleks valdkonna nõunikel esitada kirjalikult, koosolekud toetuse saajaga ja tehtud muudatused peaks olema protokollitud.

Osa taotlejaist välistatakse enne taotluse esitamist

Otsustusprotsess on läbipaistmatu

35. Juhendi kohaselt kogub Kultuuriministeerium infot asutuste investeerimisvajaduse kohta vormikohaste taotlustega. Enamasti suhtlevad ministeeriumi ametnikud enne taotluse esitamist investeeringutoetuse taotlejatega mitteformaalselt, et aidata potentsiaalsetel taotlejatel oma investeeringusoovi täpsustada ning anda eelinfot taotluse võimaliku edukuse kohta. Taotlejatel, kes ei ole ministeeriumi ametnike hinnangul tõenäoliselt edukad, soovitatakse jätta taotlus esitamata või taotleda investeeringutoetust mujalt. Seega toimub enne taotluste hindamist n-ö eelvalik, mille käigus jääb osa potentsiaalseid taotlusi protsessist välja. Selle tagajärjel ei saa ministeerium ülevaadet tegelikest investeerimisvajadustest. Sellest probleemist oli ka juttu punktides 23–26.

36. Kultuuriministeerium ei dokumenteeri investeeringute kava koostamise otsustusprotsessi. Ametnike sõnul ei ole ministeeriumis tavaks asutusesiseseid kohtumisi protokollida ega üles tähendada ka valdkonna nõunike arvamusi. Ei protokollita ka investeeringute kavaga seotud nõupidamiste tulemusi. Ametnike sõnul esitatakse arvamused sageli suuliselt ning nende mõju on täheldatav vaid investeeringute kava tööversioone omavahel võrreldes. Mis põhjusel üht või teist objekti eelistati, üldjuhul tagantjärele tuvastada ei saa. Kultuuriministeerium säilitab kas elektrooniliselt või paberil vaid neile esitatud taotlusi ning investeeringute kava töövariante. Kuna ministeerium ei esita sisulisi põhjendusi üldjuhul ka otsustest teatamise kirjades, ei ole võimalik otsuste põhjusi teada saada.

Projektide otstarbekust ei kontrollita

37. Juhendis on kirjas, et projektide otstarbekuse kontrolli teostab ministeerium valikuliselt. Kultuuriministeerium tõlgendab seda kui õigust, mitte kui kohustust kontrollida. Riigikontroll juhib tähelepanu, et juhend annab õiguse valikulise kontrolli tegemiseks, kuid see tähendab ühtlasi ka kohustust teha otstarbekuse kontrolli. Põhimõttelise heakskiidu saanud investeeringutaotluste saajatelt võib ministeerium enne lõplikku kinnitust küsida kooskõlastamiseks ka projekti. Riigikontrollil ei õnnestunud tuvastada, et seda oleks ükski kord tehtud. Kultuuriministeerium ei esitanud Riigikontrollile ühtki valdkonnanõuniku kirjalikku arvamust, ühtki dokumenti projekti kohta tehtud märkustega ega ühtki taotluse saajaga peetud koosoleku protokoll. Projektide otstarbekuse kontrolli kohta vt ka punkti 61.

38. **Riigikontrolli hinnangul** ei järgi Kultuuriministeerium kultuuriministri käskkirjaga kinnitatud investeeringute kava koostamise ja täitmise jälgimise juhendeid, eeskätt projektide otstarbekuse hindamist puudutavaid nõudeid. Samuti ei dokumenteeri investeeringute kava koostamisega seotud otsustusprotsessi. Seetõttu on toetuste andmise protsess läbipaistmatu ja raskesti mõistetav, kuna kõrvalseisjal ei ole võimalik hinnata, kuidas ja millistel põhjendustel investeerimisotsuseid langetatakse. Kuna ei tehta ka juhendeis nõutud projektide otstarbekuse kontrolli, siis ei ole maandatud risk, et projektid sisaldavad ebaotstarbekaid kulutusi või ei ole piisavalt läbi mõeldud.

39. **Riigikontroll juhib kultuuriministri tähelepanu** sellele, et kehtivaid juhendeid ei täideta. Juhul kui juhendid on ebamõistlikud või neid ei ole võimalik täita, tuleks juhendeid muuta. Riigikontrolli soovitusel juhendite täiendamiseks on toodud punktis 33.

Prioriteedid on ebaselged või neid ei suudeta ellu viia

40. Olulisemad suunised Kultuuriministeeriumile investeeringuotsuste tegemiseks tulenevad järgmistest dokumentidest:

- Riigikogu 05.11.1996. a otsus „Eesti Muusikaakadeemia, Eesti Kunstimuuseumi ja Eesti Rahva Muuseumi ehitamise kohta“ annab valitsusele ülesande korraldada nimetatud objektide ehitus.
- Riigikogu 16.09.1998. a otsus „Eesti riigi kultuuripoliitika põhialuste heakskiitmine“ sätestab kultuuripoliitika üldised eesmärgid ja kultuuripoliitiliste otsuste tegemise aluspõhimõtted, nagu tegevuse sisu eelistamine omandivormile kultuuri rahastamisel, aga annab ka kultuurivaldkondade arendamiseks otseseid suuniseid ning loetelu vajalikest investeeringutest.
- Kultuuriministeeriumi põhimääruse järgi tuleb ministeeriumil analüüsida kultuuri- ja spordiasutuste võrku ja kavandada selle korrastamist riiklike investeerimisprogrammide raames ning kontrollida ja suunata riiklike investeeringute kasutamist, lähtudes riigieelarvest.
- Ministeeriumi igal aastal uuendatavates ja nelja järgnevat aastat hõlmavates arengukavades, mis on aluseks riigi eelarvestrateegia koostamisel, kirjeldatakse olulisemaid investeeringuobjekte.
- Valdkondlikud arengukavad ei peatu põhjalikumalt investeeringute planeerimisel ega anna seega selgeid suuniseid.
- Nn kolme laine põhimõte on kokku lepitud Eesti spordi V kongressil 29.11.2002 ning see on spordivaldkonna investeeringute aluseks. Kolme laine all peetakse silmas investeeringuobjektide prioriteetsust: esimeses laines on riigi esindusobjektid, teises maakonna spordikeskused ning kolmandas haridusasutuste spordisaalid. Riik on võtnud kokkuleppega endale ülesandeks toetada esimese laine ehk riigi esindusobjektide rajamist ja tegevust.

Investeerimisplaanid ei vasta tegelikele võimalustele

41. Oma strateegiadokumentides on Kultuuriministeerium üles lugenud suuremad investeerimisobjektid. Läbi aastate on arengukavades toodud hulk prioriteetseid investeeringuid, mis aga elluviimiseni ei ole jõudnud. Sellised on näiteks Ugala teatri renoveerimine, filmitootmise digilabori ja võttepaviljoni ehitamine, Tallinna muuseumide ühishoidla rajamine, Rahvuskooper Estonia juurdeehitus, maakonnaraamatukogud. Paljud objektid on arengukavades olulisena aastaid, kuid reaalse investeeringuni jõutakse planeeritust märgatavalt hiljem (näiteks Eesti Rahva Muuseum, Eesti Rahvusringhäälingu uus maja, Meremuuseumi lennusadam, Maatra talurahvamuuseum).

42. Parema ülevaate investeeringuplaanide mahust ja tegelikest võimalustest saab, analüüsides Kultuuriministeeriumi arengukavade finantsplaan. Tabelis 5 on toodud ülevaade investeeringute kavades investeeringuteks eraldatud summadest ning eri aastatel Kultuuriministeeriumi strateegilistes arengukavades planeeritud investeeringute mahud. Tegelike võimaluste ja planeeringute vahe võib olla enam kui kolmekordne. Kultuuriministeeriumi plaanid on olnud

ebarealistlikud. Enneolematuid investeeringumahtusid sisaldavad plaanid olid juba planeerimise hetkel kaheldavad, sest nende realiseerimiseks oluks vajalik igal aastal 2–2,5 korda suuremaid summasid kui seni suurima investeeringute mahuga 2007. aastal. Selliseid plaanide ja tegelikkuse vahesid ei saa põhjustada ka ootamatu majanduslangus. 2009. ja 2010. aastal koostatud järgneva nelja aasta arengukavades on Kultuuriministeerium loobunud hinnangutest investeeringute mahule.

Tabel 5. Kultuuriministeeriumi arengukavades planeeritud investeeringute vastavus tegelikele investeeringutele 2007–2010 (kr)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tegelikud investeeringud	487 919 000	298 399 000	316 213 000	357 327 000		
Arengukava 2007–2010**	445 184 000	854 040 000	1 066 686 000	879 427 000		
Arengukava 2008–2011		571 826 000	1 055 072 000	1 277 308 000	1 029 588 000	
Arengukava 2009–2012			748 245 000	1 009 898 000	1 170 679 000	835 374 000
Arengukava 2010–2013			Finantsplaani ei ole	Finantsplaani ei ole	Finantsplaani ei ole	Finantsplaani ei ole
Arengukava 2011–2014					548 353 000***	361 350 000***

* Rahasummad ümardatud.

** Kuni 2006. aastani kehtis 2002. aastal koostatud Kultuuriministeeriumi arengustrateegia, kus ei ole investeeringuid selgelt välja toodud.

*** Riigieelarve infosüsteemi (REIS) andmed, sest Kultuuriministeeriumi arengukavasse lisatud finantsplaanis ei ole investeeringuid muudest kuludest eraldatud.

Allikas: Kultuuriministeeriumi investeeringute kavade ja strateegilised arengukavad

Investeeringutoetuste jagamise tegelikke eelistusi ei ole avalikustatud

43. Tabeli 5 põhjal jääb Kultuuriministeeriumil 2010. aastal tegemata ligikaudu kaks kolmandikku investeeringutest, mis olid kaks aastat varem 2010. aastaks planeeritud. Seega ei näita arengukavad ministeeriumi tegelikke eelistusi. Prioriteetsete objektide seast tuleb valida veel n-ö kõige prioriteetsemad. Kultuuriministeeriumi ametnike sõnul eelistatakse riigivaraseadusest tuleneva heaperemehelikkuse kohustuse tõttu investeeringuobjekte valides eelkõige riigile kuuluvaid hooneid. Eelistatud on ka objektid, mis on hävimisohus või tuleohtlikud. Samuti toetatakse kaasfinantseeringuga objekte, kus kasutatakse Euroopa Liidu tõukefondide raha, sest nii saab kultuurisektorisse raha juurde tuua. Investeeringute tegemisel eelistatakse ka pooleliolevaid objekte, mida on võimalik lõpetada või mõistlikus etapis konserveerida. Kui pooleliolevate objektide eelistamise nõue on olemas ka investeeringute kava koostamise ja täitmise jälgimise juhendites, siis ülejäänud otsustuskriteeriumeid sealt ei leia. Euroopa Liidu tõukefondide kaasrahastuse prioriteetsusele on viidatud küll Kultuuriministeeriumi arengukavas 2011–2014. Ülejäänud kriteeriume tutvustasid Kultuuriministeeriumi ametnikud Riigikontrollile intervjuude käigus. Seega ei ole avalikustatud aluseid, millest lähtutakse, kui planeeritud objektide hulgast valitakse välja tegelikult toetust saavad objektid, ning neid lähtekohti ei leidnud Riigikontroll ka investeeringu toetamisest äraütlemise põhjendustes.

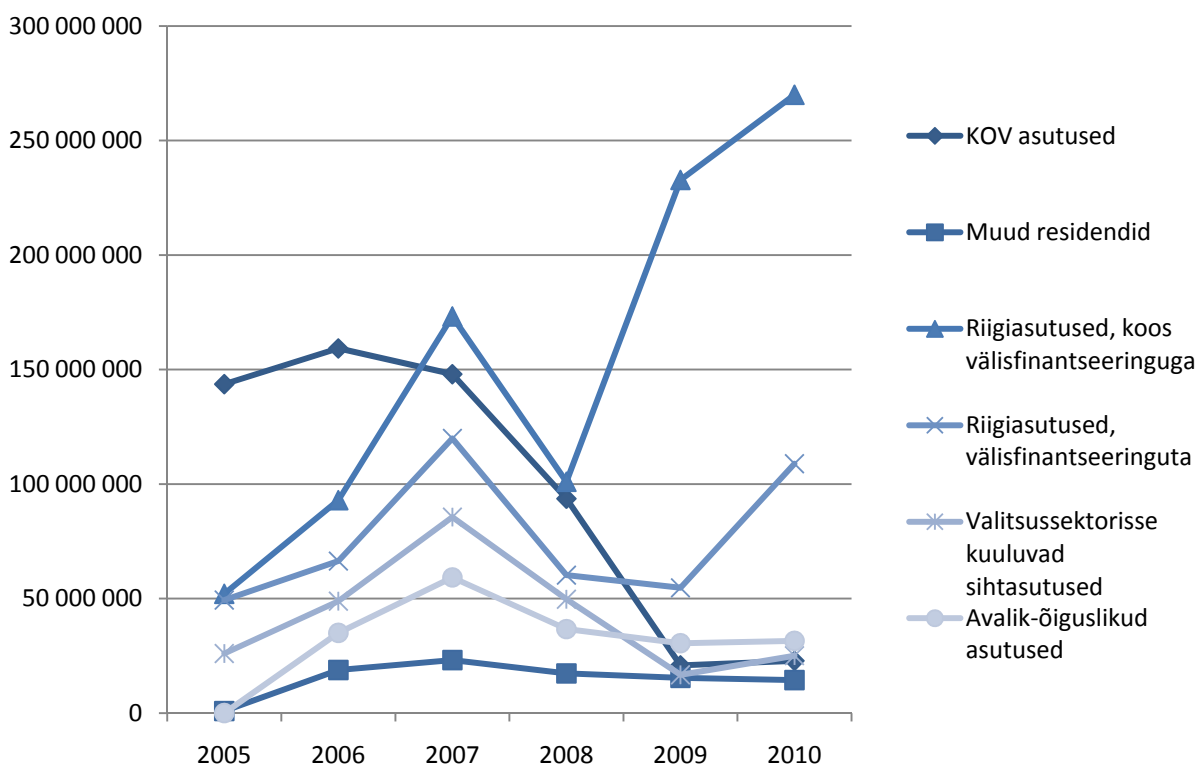
Eelistatakse riigiasutusi ja Euroopa Liidu toetusraha ärakasutamist

44. Viimaste aastate investeeringute jaotuse analüüs kinnitab, et prioriteediks on riigiasutused ning Euroopa Liidu toetusraha ärakasutamine. Kõigi Kultuuriministeeriumi investeeringute (investeeringute kava ilma eriprogrammideta) maht kokku oli auditeeritud perioodi jooksul suurim 2007. aastal: 464 miljonit. 2008.

aastal vähenes see 360 miljonini. Hiljem on investeeringute maht taas suurenenud: 2009. aastal oli see 379 miljonit ning 2010. aastal 407 miljonit krooni. Vähenemine puudutas eelkõige omavalitsustele mõeldud investeeringuid, mis liikusid seoses Euroopa Liidu raha kasutuselevõttuga Kultuuriministeeriumi eelarvest Siseministeeriumi eelarvesse.

Märgatavalt kahanesid ka sihtasutuste ja avalik-õiguslike asutuste investeeringuteks mõeldud summad. Riigiasutuste investeeringutoetuste hulk vähenes 2008. aastal võrreldes varasema aastaga vaid 20% võrra ning on 2010. aastaks tõusnud enam kui kahekordseks võrreldes 2007. aastaga. Selle põhjuseks on riigi suured investeeringuprojektid nagu Eesti Ajaloomuuseum, Eesti Meremuuseum, Eesti Rahva Muuseum, aga ka Maatra Talurahvamuuseum ja Pärnu Muuseum, samuti maakonnamuuseumide liikumine koos eelarvetega Siseministeeriumi alluvusest Kultuuriministeeriumi alluvusse. Riigiasutustele suunatud investeeringute mahust enam kui poole moodustab 2009. ja 2010. aastal Euroopa Liidu tõukefondide raha, mida Kultuuriministeerium näitab oma investeeringute eelarves, kuid ka ilma selleta on vaid riigituludest pärinevad investeeringud riigiasutustesse suurenenud 2010. aastaks võrreldes 2007. aastaga umbes kolmandiku. Joonisel 1 on toodud Kultuuriministeeriumi investeeringute kava jaotus sihtrühmade vahel.

Joonis 1. Kultuuriministeeriumi investeeringute kava sihtrühmade võrdlus 2005–2010* (kr)



*Arvesse ei ole võetud mõisakoolide riikliku programmi, riikliku programmi „Pühakodade säilitamine ja areng“, projekti „Kino tuleb tagasi“ raames tehtud investeeringuid ning kultuurimälestise omanikele eraldatud toetusi.

Allikas: Kultuuriministeerium

45. Investeeringute suunamist riigiasutustele põhjendab ministeerium kohustusega tagada riigi vara heaperemehelelik valitsemine. Riigikogu 16.09.1998. a otsuses Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustes on aga

Ministeerium peab
investeeringuid tulehtlikesse
hoonetesse tähtsaks, kuid
praktikas ei ole seda alati
järgitud

väljendatud põhimõtet, et kultuuri riiklikul rahastamisel on prioriteetseks tegevuse sisu, innovaatus ja rahvuskultuuriline tähendus, mitte aga kultuuriinstitutsiooni omandivorm.

46. Üheks prioriteediks nimetasid Kultuuriministeeriumi ametnikud ka investeeringuid hävimis- või tulehtlikesse hoonetesse. Ühelt poolt on selliste investeeringute eesmärgiks hoida hooned lagunemast ning teisalt tagada nende kasutatavus. Näiteks võib Päästeamet mõne teatri- või muuseumihoone tuleohutusnõuete rikkumise tõttu sulgeda. See aga toob endaga kaasa olukorra, kus asutus ei saa tegutseda. Päästeameti ettekirjutusi tuleohutusnõuete mittetäitmise kohta peab Kultuuriministeerium ametnike sõnul oluliseks põhjuseks investeeringu tegemisel. Samuti soovib ministeerium tagada investeeringutoetustega hävamisohus arhitektuurimälestiste säilimist.

47. Riigikontrolli poolt Päästeametile tehtud päringu vastuse põhjal võib väita, et tuleohutusnõuete täitmine ei ole siiski alati ministeeriumi erilise tähelepanu all. Kokku on auditeeritud perioodil tuleohutusnõuete rikkumise eest saanud korduvaid ettekirjutusi või ettekirjutuste tähtaegade pikendusi, mida auditi ajaks ei olnud täidetud, 34 kultuuri- ja spordiasutust. Neist 20 kuulusid kohalikule omavalitsusele, 12 riigile, ühel juhul oli tegu riigi asutatud sihtasutusele ning ühel juhul mittetulundusühingule kuuluva hoonega. Mitmed tuleohutusnõuetele mittevastavad hooned on prioriteetsena ära märgitud ka Kultuuriministeeriumi arengukavades ning paljud nendest on ka ministeeriumilt suuremal või vähemal määral investeeringutoetust saanud. Näiteks on auditeeritud perioodil Teater Vanemuine saanud Kultuuriministeeriumi andmetel investeeringutoetust kokku üle 10 miljoni krooni, kuid ei ole likvideerinud tuleohutusnõuete rikkumist ei suures ega väikeses majas. Samuti on kehtivad tuleohutusnõuete rikkumisest tingitud ettekirjutused Teater Ugalal, kes on saanud investeeringutoetust 12 miljonit krooni, ning Eesti Nuku- ja Noorsooteatril, kes on saanud investeeringuteks (osaliselt Muuseumiehitamise Sihtasutuse kaudu teatrinukkude muuseumi ehituseks) aga 24 miljonit krooni. Meremuuseumile on ministeerium eraldanud investeeringuteks koos Euroopa Liidu tõukefondidest Lennusadama ehituseks saadud toetusega kokku 178 miljonit krooni, kuid ei ole leidnud 400 000 krooni automaatse häire- ja tulekustutussüsteemi töökorda seadmiseks. Eesti Rahvusringhääling (ERR) on saanud auditeeritud perioodil investeeringuteks üle 200 miljoni krooni, kuid tuleohutusnõuete täitmata jätmist on põhjendatud peatselt valmiva uue hoonega. Auditi ajal puudus riigil siiski veel täpne seisukoht, kuidas ERRi uue hoone ehitust rahastada ja millal see võiks valmida.

48. **Riigikontrolli hinnangul** on Kultuuriministeeriumi deklareeritud prioriteedid üldsõnalised, ning kuna nendest viiakse ellu vaid osa, on kõrvaltvaatajal raske mõista, millised on kultuuriinvesteeringute tegelikud eelisvaldkonnad. Seega on Kultuuriministeeriumil lisaks arengukavades deklareeritud prioriteetidele veel teine ja kitsam objektide valik, mis lähtub tegelikult olemas olevast rahast. Riigikontrolli hinnangul on riigiasutuste eelistamine investeeringute tegemisel eesmärgipärane tegevus, kui see on suunatud olemasoleva riigivara heaperemeheliku valitsemise tagamisele. Seda põhimõtet ei saa aga laiendada kõigi uute objektide rajamisele. Kultuuripoliitika põhialustes on rõhutatud rahastamise sõltumatust omandivormist ega ole tehtud

investeeringutele selles osas selget erandit. Kahetsusväärne on, et hoolimata Päästeameti tehtud ettekirjutustest ei ole mitmed asutused vaatamata neile antud investeeringurahale tuleohutusnõudeid täitnud.

49. Riigikontroll soovib kultuuriministril

- avalikustada investeeringutoetuste eraldamise tegelikud põhimõtted;
- viia investeerimispõhimõtted kooskõlla Riigikogu 16.09.1998. a kinnitatud Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustega või algselt kultuuripoliitika põhialuste muutmine.

Kultuuriministri vastus: Investeeringutoetuste eraldamisel lähtutakse Riigieelarve strateegiast, valdkondlikest arengukavadest, Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud prioriteetidest, valitsusliidu programmist. Samuti lähtutakse Kultuuriministeeriumi valitsemisala investeeringute eraldamise juhendi punktist 2.7 (eelarve piirsummad ja objekti järjepideva finantseerimise tagamine) ja KOVide juhendi punktist 2.8 (eelarve piirsummad, objektide järjepideva finantseerimise tagamine, paiknemine pingereas, maakondade regionaalsed eripärad), arvestades alljärgnevat:

- Riigiasutustele investeeringute eraldamisel arvestatakse kehtiva juhendi kohaselt investeeringuteks etteantud piirsummat ja projekti järjepideva finantseerimise tagamise nõuet. Juhendit täiendatakse nõudega, et projekt peab olema kirjeldatud arengukavades ning lisaks peab olema valdkonna nõuniku sisuline hinnang projektile.
- Omavalitsustele investeeringute eraldamisel arvestatakse kehtiva juhendi kohaselt investeeringuteks etteantud piirsummat, projekti järjepideva finantseerimise tagamise nõuet, objekti paiknemist pingereas ja maakondlikku eripära. Juhendit täiendatakse nõudega, et projekt peab olema kirjeldatud arengukavades ning lisaks peab olema valdkonna nõuniku sisuline hinnang projektile.

Riigikontrolli auditist ei selgu, milles väljendub täpselt tehtud investeeringuotsuste vastuolu Riigikogus vastu võetud kultuuripoliitika põhialustega. Riigikontroll viitab auditis põhialuste postulaadile, mille järgi ei tohiks rahastamine sõltuda omandivormist. Sama postulaat viitab aga lisaks sellele, et „kultuuri riiklikul rahastamisel on prioriteetseks tegevuse sisu, innovaatus ja rahvuskultuuriline tähendus“. Oleme seisukohal, et kõik auditis toodud eelmised ja kavandatavad investeeringuotsused on selgelt kantud sisu mitmekesisest, innovaatusest ja rahvuskultuurilisest tähendusest, omades suurt mõju ühe asutuse või valdkonna piiride ja rikastades seeläbi oluliselt kogu kultuurimaastikku. Samuti annavad kultuuripoliitika põhialused selge aluse investeerimisotsusteks teatrite, kontsertorganisatsioonide, muuseumide, raamatukogude, pühakodade ja teiste muinsuskaitse objektide puhul.

Kultuuriministeerium asus Riigikogu poolt vastu võetud kultuuripoliitika põhialuseid uuendama 2005. aastal. Selleks viidi läbi kehtivate põhialuste analüüs. Lisaks võttis Riigikogu 1998. aastal koos põhialustega teadmiseks Vabariigi Valitsuse tegevuskava riigi kultuuripoliitika

elluviimisel lähiaastatel, mis avas põhialuste praktilise rakendumise poolt, kuid oli juba 2005. aastaks mitmes olulises punktis selgelt vananenud. 13.12.2005. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“, mis lõi uue raamistiku riigi strateegiliste dokumentide koostamiseks.

2005. aasta lõpus kinnitasid nii Rahandusministeerium kui ka Riigikantselei Kultuuriministeeriumile, et 1998. aasta kultuuripoliitika põhialuste taolist dokumenti sarnasel kujul ei ole võimalik koostada ega kinnitada ning neid asendab edaspidi Kultuuriministeeriumi strateegiline arengukava.

Rahandusministeeriumis on hetkel ettevalmistamisel tulemuslikkuse juhtimise alane algatus, mille raames toimub olemasoleva strateegilise planeerimise raamistiku ülevaatamine ja strateegiadokumentide hierarhia koostamine. Poliitikauuringute Keskuse Praxis poolt koostatud lõpparuanne näeks kultuurivaldkonna strateegiliste dokumentide süsteemi järgmiselt:

RIIGI STRATEEGILINE VALDKOND: Elujõuline rahvas ja kultuuriruum (visioonitasand, Riigikogus u 30. aastaks)

RIIGI TULEMUSVALDKOND: Elujõuline kultuur (VV või Riigikogu, 10. aastaks)

VALDKOND/PROGRAMM: Elav ja mitmekesine kultuurielu (VV, arengukava 4. aastaks).

Kuigi lõplik tulemuslikkuse juhtimise ettepanek on alles töös, on selge, et olukorras, kus enam kui viis aastat on Kultuuriministeeriumile kinnitatud, et kultuuripoliitika põhialuseid asendab Kultuuriministeeriumi strateegiline arengukava ning ettevalmistamisel on uus riiklik strateegilise planeerimise raamistik, ei oleks uute põhialuste dokumendi väljatöötamine endises raamistikus võimalik.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrollile ei esitatud auditi käigus ühtegi valdkonna nõuniku sisulist hinnangut ministeeriumi projektide kohta, kuigi ministeeriumi väitel lähtutakse sellest valitsemisala investeeringute eraldamisel.

Kultuuriminister vastab, et Riigikontrolli auditist ei selgu, milles väljendub täpselt tehtud investeeringuotsuste vastuolu Riigikogus vastu võetud kultuuripoliitika põhialustega. Ministeerium selgitas protokollitud ja kooskõlastatud intervjuudes Riigikontrollile, et investeeringuraha jagamisel eelistatakse riigiasutusi. Kultuuripoliitika põhialused sätestavad, et rahastamine ei tohiks sõltuda omandivormist. Riigikontrolli täpsem seisukoht on esitatud aruande põhitekstis.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et Vabariigi Valitsus, Rahandusministeerium ega Kultuuriministeerium ei saa Riigikogu otsusega kinnitatud kultuuripoliitika põhialuseid kehtetuks tunnistada. Ka siis mitte, kui need võivad olla sisuliselt vananenud. Seega ei saa Kultuuriministeeriumi arengukava asendada kultuuripoliitika põhialuseid. Varasemates auditites on ministeerium väitnud, et lähtubki just oma tegevuses kultuuripoliitika põhialustest.

Kultuuriministeeriumil puuduvad eelistused teistest allikatest tulevate investeeringute suhtes

50. Põhimääruse järgi peab Kultuuriministeerium analüüsima kultuuri- ja spordiasutuste võrku ning kavandama selle korrastamist riiklike investeerimisprogrammide raames, kontrollima ja suunama riiklike investeeringute kasutamist, lähtudes riigieelarvest.

51. Peale Kultuuriministeeriumi jaotatavate investeeringute tehakse küllaltki suur osa kultuuri- ja spordivaldkonna investeeringuid Siseministeeriumi ja EASi programmide kaudu, kasutades nii riigieelarve kui ka ELi tõukefondide raha. Kuna nendes programmides pole enamasti otsese eesmärgina deklareeritud kultuuri- või spordivaldkonna toetamist ning raha eraldamisel on lähtutud peamiselt regionaalse arengu toetamise majandusliku jätkusuutlikkuse aspektist, siis enamasti ei tehta ka investeeringute jagunemise valdkondlikku statistikat. Siseministeeriumi arvestuste järgi on näiteks kohalike avalike teenuste arendamise meetmest perioodil 2007–2012 kultuuri- ja spordiinvesteeringuteks läinud ligikaudu 400 miljonit krooni, Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutused on saanud üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise meetmest investeeringuteks 755 miljonit krooni (k.a Eesti Rahva Muuseumi uue hoone ehituseks 500 miljonit, mille eraldamist polnud Euroopa Komisjon auditi tegemise ajaks veel lõplikult heaks kiitnud). Seega on vaid nendest kahest meetmest kultuuriasutustele kuluva raha hulk kokku enam kui pool Kultuuriministeeriumi investeeringute kavaga perioodil 2005–2010 eraldatud investeeringutest. Samas on veel palju rohkem meetmeid ja programme, millest võidakse muu hulgas kultuuri- ja spordiinvesteeringuid toetada.

52. Kultuuriministeeriumi esindajad on kaasatud mitmete programmide komisjonidesse, kus nende roll otsustajana on muu hulgas anda hinnang Kultuuriministeeriumi valdkonna projektidele – olla valdkonna eksperdid. Kui mõnest programmist taotletakse raha kultuuri- või spordiinvesteeringuteks, kuid komisjonis puudub Kultuuriministeeriumi esindaja, siis küsib EAS või Siseministeerium üldjuhul taotluste kohta Kultuuriministeeriumi kirjalikku arvamust. Kultuuriministeeriumil on seega õigus rääkida kaasa nende programmide rahajaotuses.

53. Nagu praktika näitab, toetab Kultuuriministeerium alati kultuurivaldkonna investeerimisprojekte. Ministeerium peab vajalikuks kasutada investeeringuteks tõukefondide raha ära maksimaalselt. Kaasfinantseeringu kaudu on võimalik valdkonda tuua võrdlemisi väikeste kuludega küllaltki suuri investeeringuid. Juhul kui toetus peab väljenduma ka tegelikus kaasrahastamises, ei pruugi ministeeriumi positsioon aga säilida. Nii toetatakse Siseministeeriumi programmides kõiki oma valdkonna investeeringuid, kuid Kultuuriministeeriumi investeeringute kavas ollakse valmis rahastama projekte vaid valikuliselt. Seega ei ole Kultuuriministeerium kasutanud oma otsustusõigust objektide valikul ning otsustamisel tuleb lähtuda muudest kriteeriumitest, kuna ei ole võimalik arvestada kultuuripoliitilisi eelistusi.

54. Riigikontrolli hinnangul ei suuda Kultuuriministeerium täita talle põhimäärusega pandud ülesannet analüüsida, kavandada ja suunata kultuuri- ja spordiasutuste võrku minevaid investeeringuid. Selgelt väljendamatat kultuuripoliitiliste eelistuste tõttu ei suuda ministeerium mõjutada suurt osa valdkonda tulevatest investeeringutest. Seega on

tekkinud olukord, kus sisulist kultuuripoliitikat teevad regionaal- või turismipoliitika nime all Siseministeerium ja EAS.

55. Riigikontroll soovib kultuuriministril välja töötada põhimõtted, mille alusel toetatakse kultuuri- ja spordiobjektide investeeringuid selgelt ja kõigile arusaadavalt.

Kultuuriministri vastus: Nõustume Riigikontrolli tähelepanekuga, et Kultuuriministeerium ei suuda nõutavas mahus täita põhimääruses toodud ülesannet analüüsida, kavandada ja suunata kultuuri- ja spordiasutuste võrku minevaid investeeringuid.

Samuti nõustume asjaoluga, et Kultuuriministeerium peaks olema jõulisemalt kaasatud oma valdkonda puudutavate investeerimisotsuste tegemisel.

Kuigi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) ja Siseministeeriumi kultuuri ja spordivaldkonna investeeringutega seotud otsuseid tegevates töörühmades osalevad Kultuuriministeeriumi ametnikud, pole see kultuuripoliitika elluviimiseks piisav ning Kultuuriministeeriumi roll otsustusprotsessis peaks oluliselt suurenema, eriti arvestades Euroopa Liidu finantsperspektiivi aastateks 2014–2020.

Kultuuriministeerium ei suuda mõjutada avalik-õiguslike asutuste investeeringuotsuseid

56. Teiste valitsemisala asutuste hulgas jagab Kultuuriministeerium investeeringutoetusi ka avalik-õiguslikele asutustele, mis juhinduvad oma tegevuses eriseadustest ning on oma töös iseseisvad. Ministeerium saab avalik-õiguslike asutuste juhtimisse sekkuda nõukogu kaudu või viies ellu järelevalvefunktsiooni, milleks rahvusooperi seaduse ja Eesti Rahvusringhäälingu seadusega on Kultuuriministeeriumile volitus antud.

57. Avalik-õiguslike asutuste eelarvet menetletakse Kultuuriministeeriumi eelarve osana, kuid Kultuuriministeeriumi ametnike selgituste kohaselt ei ole ministeeriumil avalik-õiguslike asutuste investeeringuotsuste tegemisel suurt rolli. Ministeeriumil on keeruline avalik-õiguslike asutuste investeerimisotsuseid mõjutada eriti juhul, kui nõukogus puudub Kultuuriministeeriumi esindaja, näiteks nagu rahvusringhäälingu nõukogus.

58. Riigikontrolli hinnangul on avalik-õiguslike asutuste puhul Kultuuriministeerium võimalused oma investeerimispoliitikat ellu viia piiratud ning kogu investeeringute menetlemise protsess vaid formaalsus. Kuna avalik-õiguslike asutuste investeeringud on osaks Kultuuriministeeriumi investeeringute eelarvest, siis on olemas oht, et suuremate investeeringute puhul võib avalik-õiguslike asutuste investeeringute maht suureneda muude investeeringute arvelt. Tegemist on laiemaga probleemiga ministeeriumite ja avalik-õiguslike asutuste eelarve koostamisel.

**Kultuuriministeerium
investeeringute
majanduslikke aspekte ei
analüüsi**

Investeeringute eelhindamine ja järelkontroll on puudulikud

59. Nagu eespool kirjeldatud, jagab kultuuri- ja spordiinvesteeringuteks raha mitu institutsiooni. Olenevalt sellest, mis otstarbel, kellele ja kelle raha jagatakse, on ka raha taotlemise reeglid erinevad. Üldjuhul kaasneb näiteks riigieelarvest finantseeritavatest programmidest raha taotlemisega märgatavalt väiksem bürokraatia kui Euroopa Liidu tõukefondide puhul. Kuna Euroopa Regionaalarengu Fondi eesmärgiks on toetada majanduslikku arengut ning investeering peab olema majanduslikult jätkusuutlik, siis eeldatakse suuremate ja spetsiifilisemate investeeringuprojektide puhul ka investeeringuga kaasnevate riskide ja võimaliku tulemuse põhjalikku analüüsimist. Nii on mõnes meetmes teostatavuse-tasuvuse analüüsi (edaspidi TTA) ja turundusstrateegia koostamine abikõlblike kulude hulgas, mõnel juhul tuleb need taotlejal teha oma raha eest. Nii tuleb näiteks piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programmi rahastuse puhul enne investeeringu tegemist teha TTA, mis peab aitama projekti ettevalmistajal hinnata, kas projekt on piisavalt põhjendatud, sotsiaal-majanduslikult tasuv, efektiivselt teostatav ehk kas projekt on kavandatud ressursidega teostatav ning milliseid ressursse nõuab valmis saanud objekti majandamine. TTAgal luuakse seosed ka riigi ja kohalike omavalitsuste strateegiliste dokumentidega ning planeeritakse ja hinnatakse projekti mõju. TTAsid võrreldes on võimalik otsustada, kuhu piiratud ressursse suunata.

60. Kultuuriministeerium oma investeeringute kavast rahastatavate projektide TTAsid ei nõua. Neid on tellitud vaid objektidele, mis on saanud rahastust Euroopa Liidu tõukefondidest, näiteks üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise meetmest toetatavad ERMi uus hoone, Eesti Meremuuseumi Lennusadam, Saaremaa muuseum ja Tehvandi staadion. Kultuuriministeeriumi ametnike selgituste kohaselt majanduslikke aspekte üldiselt ei analüüsita, mõne objekti investeeringuvajadus on ilma analüüsita selge. Küll viiakse ametnike sõnul enne investeeringu otsustamist läbi vaatlus ja analüüsitakse, milline lahendus võiks Eesti riigile sobiv olla, arvestatakse Eesti kultuuri ja väärikusega, otsused sünnivad diskussioonide, mitte arvude põhjal. Sellest tulenevalt puudub Kultuuriministeeriumil tihti täpne ettekujutus objektide investeeringujärgsetest kuludest. Selle probleemi kohta vt ka punkte 68–90. Kuna viimastel aastatel on paljud objektid ehitatud või planeeritud ehitada ELi toetuste abil, siis on EASi nõudmise korral tehtud ka nende põhjalikumaid analüüse.

61. Lähtudes Kultuuriministeeriumi investeeringute kava koostamise ja täitmise jälgimise juhenditest, on ministeeriumil õigus kontrollida valikuliselt projektide otstarbekust. Riigikontrollil ei õnnestunud auditi käigus tuvastada ühtki juhtumit, kui ministeerium oleks otstarbekust kontrollinud. Arvestades, et Kultuuriministeerium ei tee ise ega nõua toetuse taotlejatelt investeeringute TTAsid, kulu-tulu analüüsi või muid raha kasutamise otstarbekust puudutavaid arvestusi, siis võib järeldada, et ministeerium ei pea investeeringute majanduslikku otstarbekust tähtsaks. Projektide otstarbekuse kontroll või analüüsimine võimaldaks kahtluse alla panna või vältida mitmeid seni tehtud ebaotstarbekaid otsuseid ning ära hoida paralleelselt tehtavaid sama eesmärgiga rahaeraldusi. Näiteks planeeris riik käesoleva auditi tegemise ajal mitut sisult kattuvat audiovisuaalse tegevusega seotud investeeringut: Balti Filmi- ja Meediakooli uus õppehoone, filmi tehnoloogiapark ning ERRi uus hoone. Lisaks on sarnased vajadused ka Eesti Filmiarhiivil. Projekti otstarbekuse

kontrolli käigus võinuks Kultuuriministeeriumi ametnikud avastada ka vea Vene Teatri projektis, mille tõttu vaid mõned aastad pärast 115 miljonit krooni maksnud renoveerimisprojekti lõppu avastati, et renoveerimistööde tulemused on ohus, sest remonditud lagedele olid tekkinud niiskuskahjustused ning praod. Kultuuriministeeriumi ametnike sõnul oli aga juba hoone renoveerimise ajal teada, et katusekonstruktsioonid vajavad põhjalikku uuendamist.

62. Riigikontrolli hinnangul võib toetuste jagamisel objektide investeerimisjärgsete tulude ja kulude ebapiisav hindamine viia ebaotstarbekate lahenduste kasutamiseni. Kuna Kultuuriministeerium ei kontrolli vaatamata nõudele tegelikult investeeringute otstarbekust ning kogu vabadus ja vastutus toetuse kasutamise eest on pandud taotlejale, siis ei ole maandatud risk, et taotlejad kasutavad toetust lahendusteks, mis on tegelikest vajadustest kallimad ega ole otstarbekad.

Raha kasutamise üle toimub formaalne kontroll

63. Kultuuriministeerium teostab eraldatud raha kasutamise üle vaid formaalset kontrolli. Lähtudes juhendist, küsitakse toetuse saajalt 5 korda aastas infot toetuse kasutamise kohta, lisaks veel aastalõpu seisu fikseerimiseks. Taotlejad esitavad Kultuuriministeeriumile aruandena tabeli, kuhu märgitakse planeeritud kulud ja tegelikud kulud. Pikema investeeringuprojekti jooksul, kui aruandeid tuleb esitada kümneid kordi, moodustub raskesti jälgitav tabelite süsteem. Kuludokumente väljamaksete tõestuseks nõutakse kohalikest omavalitsustelt ja muudelt residentidelt, riigiasutused esitavad need riigikassale, sihtasutused kuludokumente ei esita, kuna nende nõukogudes olevad Kultuuriministeeriumi ametnikud peavad kuludes veenduma kohapeal. Põhjalikud sisulised aruanded investeeringutoetuste kasutamise kohta (kalendaarsed tegevused, hanked, vastuvõtuaktid, kvaliteedi hindamise aktid jms), mille abil oleks võimalik hinnata kulude sisulist vastavust investeeringutaotluses planeeritule ja kulude tegemise seaduslikkust, ministeeriumil puuduvad.

Kas teadsite, et

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, mis tegeleb Euroopa Liidu tõukefondidest investeeringutoetuste jagamisega muu hulgas ka kultuuriobjektidele, teeb järelevalvet järgmiste tegevuste kaudu:

- tutvub projekti raamatupidamisdokumentidega;
- käib kohtadel tuvastamas võimalikke projekti teostamise vigu ja rikkumisi;
- teeb kohapealseid kontrole nii taotluse menetlemise, elluviimise kui ka lõpparuande käigus;
- täiendavaid kontrole viivad lisaks läbi EASi siseaudiitorid.

64. Põhjalikuma kontrolli jaoks Kultuuriministeerium ametnike selgituste kohaselt aega ei leia ning seda ei peeta ka vajalikuks. Objekte kohapeal kontrollimas ei käida. Kuna Kultuuriministeeriumile taotluses esitatavad planeeritavad kulud on üldsõnalised, siis detailset kontrolli, mis võiks puudutada näiteks kasutatud materjale, tehnoloogiaid ja töömetoodikaid, ei ole võimalik teha. Objekte külastatakse üldjuhul pärast valmimist. On juhtumeid, kus avamisürituste käigus on Kultuuriministeeriumi ametnikud avastanud, et ehitaja ei ole projektist täpselt kinni pidanud. Näiteks ehitati Otepää spordihoonesse teisaldatava tribüüni asemel statsionaarne, mistõttu vähenes hoone sportimiseks kasutatav põrandapind. Sellised juhtumid kuuluvad ministeeriumi hinnangul taotleja vastutusalasse, kuna kahju saajaks on samuti taotleja. Kuna osa investeeringuist rahastatakse ka EASi kaudu, siis loodetakse Kultuuriministeeriumi ametnike sõnul EASi-poolsetele kontrollijatele.

65. Kultuuriministeerium ametnike sõnul investeeringuprojektidel eraldi lõpparuannet ei ole, selleks on kuluaruande tabeli viimane versioon, kus on näha, et kõik planeeritud kulud on tehtud ja tulevikus kulusid enam ei kavandata. Kuna ministeeriumi ametnikel puudub projektide sisulise kontrollimise kogemus, siis on neil raske hinnata ka investeeringuprojektide otstarbekust.

66. Riigikontrolli hinnangul ei suuda Kultuuriministeeriumi kontrollisüsteem ära hoida investeeringutoetuste kasutamisega kaasneva võivaid vigu ega maandada väärkasutuste riski. Riigikontroll leiab, et avalike objektide puhul on kasusaajaks ka objekti potentsiaalsed kasutajad ehk piirkonnas elavad inimesed, mitte ainult investeeringutoetust saanud asutus või organisatsioon. Seega võib avalike objektide ehitamise käigus tehtud vigade puhul pidada kahju kannatajateks ka potentsiaalseid kasutajaid, mitte ainult toetuse taotlejaid. Kultuuriministeeriumi kohus on jälgida jaotatud raha kasutamist ja olla kindel, et seda tehakse otstarbekalt.

67. Riigikontroll soovib kultuuriministril

- välja töötada põhimõtted projektide majandusliku põhjendatuse ja otstarbekuse hindamiseks ning nende kriteeriumitega arvestada ka investeerimistoetuste jaotamise otsuseid tehes;
- tõhustada investeeringutoetuse kasutamise kontrolli ning kaaluda ka toetuse kasutamise kohapealse sisulise kontrolli alustamist, mis võimaldaks saada kogemusi ka projektide otstarbekuse hindamiseks. Arvestades hilisemat kontrolli, kaaluda võimalust küsida juba taotlustes põhjalikumalt teavet.

Kultuuriministri vastus: Projektide majanduslikku põhjendatust ja otstarbekust on suurte projektide puhul hinnatud EAS-i nõuetele vastava teostatavuse-tasuvuse analüüsi meetodika alusel. Seda põhimõtet järgitakse ka praegu algstaadiumis olevate projektide osas (Tarbekunsti- ja Disainimuuseumi hoonete rekonstrueerimine, Eesti Vabaõhumuuseumi Külastuskeskuse ja Ennistuskoja Kanut ühisobjekt jne). Nende projektide osas ei pea Kultuuriministeerium põhjendatuks tegevusi dubleerida.

Juhime tähelepanu asjaolule, et pakutava avaliku teenuse mahu ja elukvaliteedi parandamiseks käivitata projekt (eriti kultuuri ja spordivaldkondades) ei pruugi alati olla majanduslikult aspektist otstarbekas.

Projekti otstarbekuse üle otsustamine toimub sisulise vajaduse täpsustamise ehk projekti idee staadiumis. Kui hilisema kontrolli käigus jõutakse arusaamisele, et ehitustööde staadiumis projekt ei ole otstarbekas, on tekkinud olukorra muutmine kallis ja ebaotstarbekas. Tuleb tõdeda, et selliseid juhtumeid, kus ehitusstaadiumis või pärast objekti valmimist hinnatakse projekt ebaotstarbekaks, ei ole Kultuuriministeeriumi praktikas olnud.

Viimased kaks aastat on olulisematele projekteerimisstaadiumis olevatele projektidele tellitud teostatavuse-tasuvuse analüüsid (Eesti Tervishoiumuuseum, Palamuse O. Lutsu Kihelkonnakoolimuuseum, Eesti Rahva Muuseum, Viljandi Muuseumi M. Saare Majamuuseumi projekt Hüpasaares).

Mööname, et kontrolli tõhustamine Kultuuriministeeriumi hallatavate riigiasutuste tehingute otstarbekuse ja seaduslikkuse üle on vajalik ja sellele pööratakse edaspidi rohkem tähelepanu. Samas on piiratud tööjõuressursi ja vähenenud rahaliste vahendite tingimustes raske käivitada toetuste kasutamise kohapealset sisulist kontrolli.

Investeeringute jätkusuutlikkus ja mõju riigieelarvele

Investeeringud kasvatavad enamasti asutuste tegevuskulusid

68. Riigikontroll keskendus investeeringute eelarvelise mõju analüüsil kümnele suuremale investeerimisobjektile aastatel 2005–2010.

Tabel 6. Ülevaade suuremate investeerimisobjektide kogukulust aastatel 2005–2010

Objekti nimi	Maksumus (kr)	Suletud netopind (m ²)	Kubatuur (m ³)	Valmimise aeg
Jõhvi Kontserdimaja	285 000 000	1 455	43 079	08.10.2005
Kumu	864 000 000	20 926	122 780	17.02.2006
Eesti Draamateater	166 604 068	9 151	51 490	16.12.2008
Läänemaa Muuseum	10 973 370	823	3 458	01.07.2009
Nukukunsti Keskus	58 920 000	998	5 409	07.03.2010
Peterburi Jaani kirik	118 000 000	1 680	7 918	20.02.2011
Eesti Meremuuseum	175 441 600	7 635	98 450	15.07.2011
Teater Vanemuine	37 200 000	2 229	14 812	Pole veel selgunud
ERR	1 000 000 000	41 523	244 690	01.07.2013
ERM	1 145 753 162	33 268	261 096	2014. a kevadsuvi

Allikad: Kultuuriministeerium, Eesti Kontsert, Teater Vanemuine, Eesti Draamateater, Meremuuseum, Eesti Kunstimuuseum, Läänemaa Muuseum, Eesti Nuku- ja Noorsooteater, ERR

69. Suuremad investeeringud võib selle järgi, kuidas nad mõjutavad asutuse tegevuskulusid, jaotada kaheks:

Kas teadsite, et

ainuüksi suuremate objektide rajamisega ehitatakse juurde üle 8 hektari kultuuriasutuste põrandapinda, mille majandamiseks tuleb lähitulevikus raha leida.

- investeeringud, mida tehakse seoses asutuse olulise laienemisega ja millega kaasneb tegevuskulude kasv. Siia rühma kuuluvad Jõhvi Kontserdimaja (Eesti Kontsert), ERM, Eesti Meremuuseum, Eesti Kunstimuuseum (Kumu), Nukukunsti Keskus, ERR ja ka Peterburi Jaani kirik (Eesti Kontsert);
- investeeringud, mida tehakse seoses asutuse olemasolevate ruumide parendamisega ja mis üldiselt vähendavad asutuste tegevuskulusid (parem soojapidavus, valgustus, väiksemad jooksvad remondikulud jm). Siia rühma kuuluvad Läänemaa Muuseum, Teater Vanemuine, Eesti Draamateater. Samas ei ole alati võimalik eristada, kas tegevuskulud on vähenenud renoveerimise mõjul või eelarvekärbete tõttu.

Jõhvi Kontserdimaja



Foto: Eesti Kontsert

70. Eesti Kontserdi Jõhvi kontserdimaja ehitus ei kajastunud algul üheski arengu- ega investeeringute kavas. Kultuuriministeeriumis puuduvad dokumendid, mis näitaksid selle investeerimisobjekti menetlemist ja otsuste langetamist. Seda investeeringut ei ole taotletud, menetletud ega otsustatud riigieelarve seadusest lähtudes ning see ei vasta ka „Kultuuriministeeriumi investeeringute kava koostamise juhendile“ ning rahandusministri 11.12.2003. a määrusele nr 103 „Eelarveklassifikaatorite kehtestamine“. Ehitust rahastati laenuga, mille intressid ja tagasimaksed kaetakse riigieelarvest. Riigikontroll on Jõhvi Kontserdimaja ehitusega seotud seaduserikkumisi käsitlenud 14.07.2006. a kontrolliaruandes „Kultuuriministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine

riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande hinnangu andmiseks“. Kuna Jõhvi Kontserdimaja tegevustulud ei kata tegevuskulusid, siis lisandusid need täiendavate tegevuskuludena riigieelarvesse.

Kumu



Foto: Kumu

71. Eesti Kunstimuuseumi uue hoone (Kumu) ehitamine on kajastatud nii ministeeriumi arengukavades kui ka riiklikus investeeringute kavas. 05.11.1996. a võttis Riigikogu vastu otsuse „Eesti Muusikaakadeemia, Eesti Kunstimuuseumi ja Eesti Rahva Muuseumi ehitamise kohta“, milles nähti ette alustada kunstimuuseumi uue hoone ehitust 1999. aastal. 2001. aastal töötasid Rahandus- ja Kultuuriministeerium välja uue muuseumihoone ehitamise rahastamise skeemi, mille aluseks oli hasartmänguseaduse muudatus, mille Riigikogu 13.03.2002 vastu võttis.

72. 2001. aastal asutati valitsuse korraldusega Kunstimuuseumi Ehituse Sihtasutus. Kunstimuuseumi uue hoone ehitus algas 2002. aastal ja lõpetati 2005. aasta septembris. Riigikontroll tõi oma 18.04.2006. a auditaruandes „Kunstimuuseumi Ehituse Sihtasutuse majandustegevus“ välja, et kunstimuuseumi uue hoone ehitamine kallines võrreldes planeerituga 264 miljonit krooni. Ehituse alguses otsustas sihtasutuse nõukogu, et ehitusmaksumus ei tohiks ületada koos laenuintressidega 600 miljonit krooni. Pärast peatõlvõtu lepingu sõlmimist 2003. a augustis hindas sihtasutus muuseumi uue hoone ligikaudseks ehitusmaksumuseks 786,3 miljonit krooni. Tegelikult maksumuseks kujunes aga 864 miljonit. Maksumust suurendasid tunneli ehitus, asukoha mõningane nihutamine planeerituga võrreldes, projektimuudatused, täiendavad arhitektuurilahendused, lisandunud tööd, mitmed muudatused ehitusmaterjalide ja mööbli osas ning suur hulk tellitud eksperdiarvamusi. Kuna sihtasutuse nõukogu aktsepteeris ehituse kallinemist, polnud Riigikontrollil alust kahelda, et kallinemine oleks olnud põhjendamatult.

73. Hiljem on pikendatud laenu tagasimaksete tähtaega seoses hasartmängumaksu laekumise kahanemisega riigieelarvesse. Ehitust rahastati laenuga, mille intressid ja tagasimaksed kaetakse hasartmängumaksust Eesti Kultuurkapitali kaudu. Tegevuskulud suurenesid, seda muu hulgas ka uue energiamahuka suurhoone majandamise tõttu. Hoone energiamahukust ega energiahinna võimalikku tõusu pole piisavalt arvestatud, mistõttu on Kumu pidanud taotlema tegevuskuludeks lisaraha. Seoses elektrituru avanemisega suurl klientidele taotles Eesti Kunstimuuseum 2010. aasta 15. märtsil täiendavat toetust 2,6 miljonit krooni, kuna eelarvesse planeeritud 6,4 miljonit ei kata vajadust. Elektrienergia eest tasumiseks on vaja 9 miljonit krooni.

Eesti Draamateater



Foto: Eesti Draamateater

74. 03.10.2003 reorganiseeriti riigi etendusasutus Eesti Draamateater sihtasutuseks. Kasutades uue tegutsemisvormi õigusi, võttis Eesti Draamateatri nõukogu juhatuse ettepanekul vastu otsuse võtta laenu peahoone ning Suur-Sõjamäe töökodade renoveerimiseks.

75. Neid objekte on nimetatud nii Kultuuriministeeriumi arengukavas kui ka investeeringute kavas. Ministeeriumis puuduvad aga nende investimisobjektide taotlused, protokollitud menetluse käik ja otsused. Samuti puudub Kultuuriministeeriumis selle investeeringu majandusliku põhjendatuse analüüs. Pärast laenu võtmist on Kultuuriministeerium kavandanud järgnevate aastate riigieelarvesse Eesti Draamateatrile laenu ja intresside maksed. Pärast investimisprojekti valmimist 2008. aastal on teatri tegevuskulud kahanenud, kuna remondi tõttu paranes soojaapidavus, valgustus, kahanesisid ka jooksvad remondikulud.

Läänemaa Muuseum (Iloni Imedemaa)



Foto: Läänemaa Muuseum

76. Läänemaa Muuseumi juurde Iloni Imedemaa rajamise investeerimisprojekt on kajastatud nii Kultuuriministeeriumi arengukavas kui ka investeeringute kavas. Objekt valmis projektis ette nähtud maksumusega. Projekti esimesele etapile eraldati 30.06.2005. a hasartmängumaksust laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud investeeringute regionaalprogrammist 350 000 krooni. Projekti selles etapis remonditi Haapsalus Kooli tänaval asuva muuseumihoone I korruse seni korrastamata saalid. Tööd lõpetati 2006. aasta suvehooajaks. Samal ajal alustati kogu kompleksi ehituslikku projekteerimist. Seejärel valmistati ette kogu kompleksi rajamiseks europrojekt. Ettevalmistustööde tegemist toetas EASi piirkondliku arengu kavandamise programm. Ehitust rahastasid Kultuuriministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ning Eesti Kultuurkapital. EASi taotlusele eelnenud menetlust seoses selle objektiga Kultuuriministeeriumis dokumenteeritud ei ole. Tegevuskulud on kahanenud, sest paranes muuseumi hoone kvaliteet ja juurde tulnud üksus suurendas omatulusid enam, kui lisandus tegevuskuludid.

Nukukunsti Keskus



Foto: Nuku- ja Noorsooteater

77. Eesti Riikliku Nukuteatri (Eesti Nuku- ja Noorsooteatri) juurde Nukukunsti Keskuse rajamise investeerimisobjekt (esialgse nimetusega Nuku Muuseum) on kajastatud ministeeriumi arengukavas ja finantseerimiskavas. Keskuse ehitust rahastasid Kultuuriministeerium (riigieelarve) ja EAS piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programmist, mida finantseerib Euroopa Regionaalarengu Fond. Objekt valmis projektis ette nähtud maksumusega. Ehitust koordineeris Muuseumiehituse Sihtasutus. EASi taotlusele eelnenud menetlust seoses selle objektiga Kultuuriministeeriumis dokumenteeritud ei ole. Kuna rajatud keskuse tegevustulud ei kata kulusid, on riigile lisandunud selle asutuse ülalpidamiskulud.

Peterburi Jaani kirik



Foto: Wikipedia

78. Peterburi Jaani kirik kui investeerimisprojekt on küll kajastatud ministeeriumi arengukavades ja nii 2008nda kui ka 2009. aasta investeeringute kavas (2010. aasta investeeringute kavas enam mitte), aga seda niisugusel kujul, kus ei ole täidetud mitte ühtegi lahtrit ei projekti sisu, maksumuse ega rahastamisskeemi kohta (vt väljavõtet).

Väljavõte 2009. aasta investeeringute kava seletuskirjast

KONTSERTORGANISATSIOONID

Finantseerimise taotleja nimetus: EESTI KONTSERT.

Projekti või alamprojekti nimetus: St Peterburi Jaani Kirik

Investeerimisprojekti sisu

-

Investeerimisprojekti hetkeseis

-

Investeerimisprojekti maksumus

-

Investeerimisprojekti rakendamise mõju tegevuskuludele

-

Detailsed arvestused ja selgitused jätkuvate investeerimisprojektide osas

-

Uute investeerimisprojektide põhjendused

-

Kapitalirendi kasutamine investeeringus

-

79. Samuti puuduvad Kultuuriministeeriumis dokumendid, mis näitaksid selle investeerimisobjekti menetlemist ja otsuste langetamist. Peterburi Jaani kiriku ehitustöödega võetud kohustuste kohta vaata kontrolliaruande punktidest 92–95. Kiriku kui uue kultuuriasutuse valmimisega kaasnevad uued tegevuskulud. Saadav tulu kiriku kasutamisest kontserdipaigana ei hakka ilmselt katma tegevuskulusid.

Eesti Meremuuseum



Foto: Eesti Meremuuseum

80. Eesti Meremuuseumi vesilennukite angaarid (Lennusadam) ja ekspositsioon on kajastatud nii ministeeriumi arengukavades kui ka investeerimiskavas. Projekt on kinnitatud üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide investeeringute kavas (5. märtsil 2009). Kogu projekti maksumuseks on 175,4 miljonit krooni, millest toetussumma moodustab 144,5 miljonit. Auditeerimise käigus ei tuvastatud Kultuuriministeeriumis ühtegi protokolliga ega dokumenti, mis näitaksid selle investeerimisprojekti menetlemist enne EASile esitatud taotlust. Ehitust rahastavad Kultuuriministeerium (riigieelarve) ja EAS piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programmi kaudu, mida finantseerib Euroopa Regionaalarengu Fond. Tegevuskulud suurenevad seoses Meremuuseumi olulise laienemisega.

Teater Vanemuine

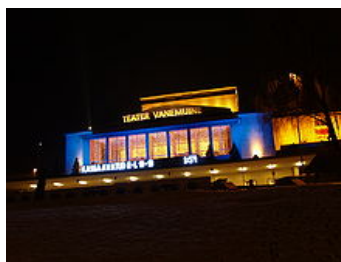


Foto: Teater Vanemuine

81. Teater Vanemuine planeerib suure maja nn *black box*'i juurdeehitust, kuid projekti rahastamine ei ole siiani selge. Kultuuriministeeriumis puuduvad sellekohased otsused. Samuti puudub majanduslik analüüs, kuidas võiks muutuda projekti hind, kui see lükkub edasi. Seda investeerimisprojekti ei ole käsitletud Kultuuriministeeriumi arengukavas ega investeeringute kavas/seletuskirjas. Puuduvad märkmed või protokollid selle kohta, kuidas seda investeeringut on ministeeriumis menetletud. Teater oleks valmis otsima võimalusi objekti finantseerimiseks ka väljastpoolt riigieelarvet, kuid vajab selleks riigiasutuseks selget Kultuuriministeeriumi seisukohta (raha taotlemiseks EASi kaudu) ja/või valitsuse luba (laenuvõtmiseks). Teater Vanemuine on arvestanud, et tegevuskulud pärast objekti valmimist ei muutu, kuna loobutakse Sadamateatri rentimisest ja uue valminud saaliga kaasnevad kulud on samas suurusjärgus Sadamateatri kasutamise kuludega.

Eesti Rahvusringhääling



Foto: ERR

82. Eesti Rahvusringhäälingu uue hoone ehitamist on käsitletud ministeeriumi arengukavas ja investeeringute kavas. Projekt on algatatud ERRi nõukogu otsusega, lähtudes ERRi arengukavast. Kaitseministeerium on võõrandanud ERRile kinnistu aadressil Tuisu 21 pindalaga 23 934 m². ERR on sõlminud töövõtulepingu detailplaneeringu koostamiseks. Detailplaneering on algatatud Tallinna Linnavalitsuse 25.06.2008. a korraldusega. ERR on korraldanud rahvusvahelise arhitektuurse ideekonkursi uue hoone arhitektuurse lahenduse leidmiseks ning sõlminud selle võitjaga töövõtulepingu uue hoone projekteerimiseks. Lepingu kohaselt on valminud eelprojekti I etapp ning koostamisel selle II etapp. ERR on korraldanud ka rahvusvahelise riigihanke uue hoone projekteerimiseks ja peaprojekterija leidmiseks ning sõlminud projekteerimislepingu. Lepingu kohaselt pidi uue hoone põhiprojekt ehitushanke tarbeks valmima oktoobris 2010. Selle investeerimisprojekti menetlemise kohta Kultuuriministeeriumis dokumendid puuduvad. Seepärast jääb ka selgusetuks, mille alusel on ministeerium lisanud selle objekti riiklikku investeeringute kavas. Samuti pole ministeerium korraldanud ehituslikku ega tehnoloogilist uuringut.

Kas teadsite, et

Soome Yleisradio Pasila keskuses on 11 erinevat hoonet.

Allikas: www.yle.fi

Kas teadsite, et

praegu on ERR olemasolevates majades üleliigset pinda välja rentinud ca 3000 m².

Allikas: ERR

83. ERR tugineb oma majaehitusplaanides „Ühtse rahvusringhäälinguorganisatsiooni moodustamise otstarbekuse uuringule“ (KPMG Estonia, 2003), kus uue hoone vajadust on põhjendatud sünergia tekitamise vajadusega ERRi eri üksuste vahel, kuid nimetatud uue maja ehitamist selle eesmärgi saavutamiseks üheks kallimaks võimaluseks.

84. Riigikontroll ei ole ühestki dokumendist leidnud selgitust, milleks vajab ERR tänasega võrreldes juurde 18 000 m² pinda, kui praegu renditakse suures osas pinda välja. Strateegiadokumentidest ei tulene ka plaani omatoodangu mahtu oluliselt suurendada, mis võiks põhjendada lisaruumi vajadust. Omatoodangu suurendamiseks ei ole ka tegevuskulude kasvu ette nähtud. Riigikontroll on seisukohal, et ilma põhjendatud vajadustele tuginemata on miljardilise suurobjekti rajamine riigi praeguste piiratud võimaluste juures ülepaisutatud ja liiga kallis.

85. Kuna ERRi nõukogus puudub Kultuuriministeeriumi esindaja, on ka ministeeriumil keeruline sekkuda ERRi plaanidesse.

Kultuuriministeeriumis pole protokollitud ühtegi arutelu ega koosolekut sellel teemal. Rahastada kavatseb ERR ehitust laenuga ja vanade hoonete realiseerimisest saadava tuluga. Kultuuriministeerium ei ole võtnud sellise rahastamisskeemi kohta seisukohta. 2011. aasta riigieelarve eelnõu sisaldab valitsussektorisse kuuluvatele muudele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele eraldatava toetusena põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks ERRile toetust summas 2,2 miljonit eurot (35 mln kr), millest 32 000 eurot (0,5 mln kr) on ette nähtud ringhäälingumaja projekteerimistöödeks. Kultuuriministeerium ei ole seoses selle objektiga tekkivate tegevuskulude analüüsi teinud. ERRi enda hinnangu järgi suurenevad tegevuskulud pärast objekti valmimist oluliselt.

Eesti Rahva Muuseum

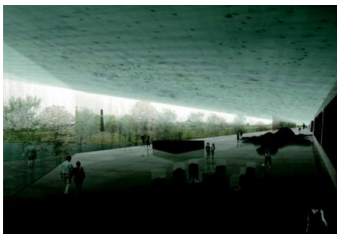


Foto: ERM

86. Riigikogu 05.11.1996. a otsuses „Eesti Muusikaakadeemia, Eesti Kunstimuuseumi ja Eesti Rahva Muuseumi ehitamise kohta“ ning Riigikogu 16.09.1998. a otsuses kultuuripoliitika põhialuste kinnitamise kohta nähti ette ehitada aastatel 2002–2003 ERMi uus hoone. ERMi peahoone ehitus on kajastatud ka Kultuuriministeeriumi arengukavades ja riiklikus investeeringute kavas. 5. märtsil 2009 kinnitas Vabariigi Valitsus üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise investeeringute kava, mille kohaselt taotleb ERM aastatel 2009–2014 tõukefondidest kokku 31 900 000 eurot. Käesoleva auditiaruande valmimise ajaks ei ole Euroopa Komisjon veel lõplikku rahastamisotsust teinud. Projekti omafinantseering ja mitteabikõlblikud kulud kaetakse Eesti Kultuurkapitali eelarvest (vt punkt 9-10) ning riigieelarvelistest eraldistest kokku summas 42,9 miljonit eurot. Aastal 2008 arvestati projekti kogumaksumuseks 1,36 miljardit krooni, 2009. a juuli seisuga 1,15 miljardit. Investeeringuprojekt on muutunud esialgu kavandatust odavamaks. Projekti juhib Kultuuriministeeriumi asutatud ERM Ehituse SA. Kuna selle investeeringu on otsustanud Vabariigi Valitsus, tuginedes omakorda Riigikogu otsusele, siis ei ole alust eeldada, et ministeerium oleks pidanud veel täiendavat menetlust läbi viima. Välistoetuse abil finantseerimine toimub EASi kaudu, seepärast on koostatud ka nõuetekohased taotlused ja analüüsid. Ehitust on kavas rahastada EASi piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programmist, mida finantseerib Euroopa Regionaalarengu Fond, ja kaasfinantseerida (mitteabikõlblikud kulud) riigieelarvest. Eesti Rahva Muuseumi oluline laienemine seoses uue hoone valmisega kasvatab märgatavalt ka tegevuskulusid.

Praeguseks on tegevuskulud uute suuremate investeeringute tõttu kasvanud aastas 16 miljoni krooni võrra

87. Ülevaade auditeeritud objektide tegevuskulude muutusest on esitatud tabelis 7. Aastatel 2005–2010 on suuremate investeeringute mõjul kokku tekkinud eelarvesse täiendavaid tegevuskulusid 16 miljonit krooni aastas. Kuna tegevuskulude muutust on asutused ise vaadelnud ja prognoosinud nii, et on võrreldud kulusid vahetult enne objekti käikuandmist ning pärast objekti valmimist, on hindade/palkade muutuse mõju selles võrdluses minimaalne. Samal perioodil on investeeringutega seotud laenukohustusi lisandunud eelarvesse 53,5 miljonit krooni. Kokku moodustavad investeeringute mõjust otseselt tulenevad ja investeeringutega seotud täiendavad kulud 2010. aasta Kultuuriministeeriumi haldusala eelarvest 3,3% (vt ka joonis 3).

Tabel 7. Investeeringute mõju tegevuskuludele

	Objekt	Valmimise aeg	Tegevus- kulu aastas enne valmi- mist (kr)	Tegevuskulu aastas pärast valmimist (valmimata objektide puhul prognoos) (kr)	Muutus (kr)
1	Jõhvi Kontserdimaja	8.10.2005	–	7 804 422	+7 804 422
2	Eesti Kunstmuuseum* (Kumu)	17.02.2006	22 238 631	33 755 856	+11 517 225
3	Eesti Draamateater	16.12.2008	56 234 554	50 294 267	-5 940 287
4	Läänemaa Muuseum (Iloni Imedemaa)*	1. 07.2009	3 622 895	2 931 741	- 691 154
5	Nukukunsti Keskus	7.03.2010	–	3 236 000	+3 236 000
	KOKKU 1–5		82 096 080	98 022 286	+15 926 206
6	Peterburi Jaani kirik	24.02.2011	–	1 750 000	+1 750 000
7	Eesti Meremuuseum*	15.07.2011	8 334 728	14 327 976	+5 993 248
8	Teater Vanemuine	Pole veel teada	101 883 280	101 883 280	0
9	ERR	1.07.2013	433 388 000	489 706 000	+56 318 000
10	ERM	23.06.2014	21 719 779	60 985 800	+39 266 021
	KOKKU 6–10		565 325 787	668 653 056	+103 327 269
	KOKKU 1–10		647 421 867	766 675 342	119 253 475

*Eesti Kunstmuuseum ja Eesti Meremuuseum on esitanud oma tegevuskulude arvestused kogu asutuse tegevuskulude osas, eristamata konkreetset objekti.

Allikad: Kultuuriministeerium, Eesti Kontsert, Teater Vanemuine, Eesti Draamateater, Meremuuseum, Eesti Kunstmuuseum, Läänemaa Muuseum, Eesti Riiklik Nukuteater, ERR, Eesti Kontsert

Mõne aasta pärast ületavad plaanide täitumisel täiendavad tegevuskulud juba 100 miljonit krooni

88. Aastaks 2014 võib planeeritavate või pooleliolevate investeeringute mõjul (Eesti Meremuuseum, ERM, ERR, Eesti Kontsert) veel tegevuskulusid riigieelarvesse juurde tulla vähemalt 103,3 miljonit krooni (ERMi, ERRi, Eesti Kontserdi, Meremuuseumi enda prognoosid). Rahandusministeerium on prognoosinud, et riigisektori tegevuskulud kuni 2014. aastani oluliselt ei kasva (vt ka punkt 107). 2014. aasta Kultuuriministeeriumi haldusala eelarvest (lähtudes riigieelarve strateegias toodud juurdekasvudest) moodustaksid investeeringutest tingitud täiendavad tegevuskulud 119,2 miljonit krooni, koos avalik-õiguslike asutuste poolt plaanitava laenukoormusega ligikaudu 273 miljonit krooni ehk ca 12% eelarve kogukuludest (vt ka joonis 3).¹ Kui

¹ Arvutused on tehtud „Riigieelarve strateegia 2011–2014“ alusel.

siia lisandub aga objekte, siis on investeeringute mõjust tulenev tegevuskulude kasv veelgi suurem.

89. Riigikontrolli soovitusi kultuuriministrile vt punktist 108.

90. Riigikontroll soovib rahandusministril jätta aktsepteerimata investeeringute kavad ja nende juurde kuuluvad seletuskirjad, kui need ei sisalda nõutud andmeid ja investeeringute mõju tegelikku analüüsi.

Rahandusministri vastus: Nõustume Riigikontrolli poolt edastatud „Investeeringute jaotamine Kultuuriministeeriumis“ kontrollaruande eelnõus välja toodud märkuste ja ettepanekutega ning oleme omalt poolt igati valmis antud probleemidele lahenduste leidmisel kaasa aitama.

Kohustuste võtmisel rikutakse seadusi

91. Riigikontroll leidis Kultuuriministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides ning riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta antud hinnangus, et Jõhvi kontserdimaja soetamiseks sõlmis Eesti Kontsert riigi esindajana riigieelarve seadust rikkudes kasutusvalduse lepingu, millega on riigile võetud pikaajaline kohustus 285 miljoni krooni ulatuses (sh põhiosa maksed 137,1 mln ning käibemaks 43,5 ja intressimaksed 104,4 mln kr). Sellega rikuti riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3, mis keelab riigiasutusel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi. Riigikontrolli auditi tulemusena kohustas Vabariigi Valitsus 13.07.2006. a protokollilise otsusega kultuuriministrit korraldama Eesti Kontserdi raamatupidamisandmete parandamise seoses Jõhvi Kontserdimaja soetamiseks/rekonstrueerimiseks sõlmitud lepinguga.

92. Kultuuriministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust auditeerides ning riigi majandusaasta koondaruande hinnangut andes leidis Riigikontroll, et Peterburi Jaani kiriku renoveerimisel 30.12.2008 Eesti Kontserdi sõlmitud ehitustööde töövõtuleping ning 29.03.2010 sõlmitud nõude loovutamise finantseerimise leping on vastuolus riigieelarve seadusega. Riigikontrolli hinnangul rikkus Eesti Kontsert ehitusettevõttega töövõtulepingut sõlmides riigieelarve seaduse § 31, kuna eelseisvate eelarveaastate arvel sõlmitud lepingu maksumus oli üle 50 protsendi 2008. aasta eelarves investeeringuteks ettenähtud summast ning puudus Vabariigi Valitsuse luba eeltoodud määra ületamise kohta. Et töövõtuleping sisaldas finantseerimiskulu, rikuti ka riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3, mille järgi on keelatud riigiasutustel laenu võtta. Lisaks rikuti töövõtulepingu sõlmimisel riigihangete seaduse § 69.

93. 29.03.2010. a Eesti Kontserdi, ehitusettevõtte ja kahe panga vahel sõlmitud nõude loovutamise finantseerimise lepinguga on võetud Riigikontrolli hinnangul samuti ilma Vabariigi Valitsuse loata sisuliselt laenu, mis on riigieelarve seaduse § 29 lõike 3 kohaselt keelatud. Lepinguga on võetud riigile kuni 20 miljoni krooni ulatuses täiendavat finantseerimiskulu.

94. Sõlmitud tehingute tulemusena kujuneb kiriku renoveerimise kogumaksumuseks hinnanguliselt kuni 118 miljonit krooni esialgu kokku lepitud 99,3 miljoni asemel. Seega võib Eesti Kontserdi sõlmitud

Jõhvi Kontserdimaja ehitati seadusi rikkudes

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditiaruandest „Kultuuriministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks“.

Peterburi Jaani kirikut renoveeritakse seadusi rikkudes

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditiaruandest „Kultuuriministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ ja „Riigi 2009. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“.

Kas teadsite, et

Peterburi Jaani kiriku projektijuht kommenteeris ajakirjandusele seaduserikkumist järgmiselt: „Toimisin laenu võttes teadlikult ja ma ei teinud nii esimest korda. Arvan, et tegin õigesti.“

Allikas: Eesti Päevaleht, 10.09.2010

lepingute järgi kiriku renoveerimine kallineda kuni 18,7 miljoni krooni võrra.

95. Riigikontrolli seisukohta, et Peterburi Jaani kiriku renoveerimisel sõlmitud tehingud on ebaseaduslikud, toetab ka Rahandusministeerium ning eksperdid, kellelt Riigikontrolli tellis juriidilise arvamuse. Vaatamata sellele leiab kultuuriminister Riigikontrollile saadetud vastuses, et tehingud on õigusaktidega kooskõlas.

96. Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et 2011. aasta riigieelarve eelnõus on Kultuuriministeeriumi haldusala suuremate finantseerimistehingutena planeeritud raha seotud Eesti Kontserdi objektidega (Pärnu ja Jõhvi kontserdimaja ning Peterburi Jaani kirik).

97. **Riigikontrolli soovib kultuuriministril** võtta kasutusele meetmed korduvate seaduserikkumiste lõpetamiseks ja vältimiseks.

Kultuuriministri vastus: Jätakuvalt toob Riigikontroll välja Jõhvi Kontserdimaja ja Peterburi Jaani Kiriku renoveerimisega seotud toimingud, hindamata sealjuures tulemust ja kasu mitte ainult valdkonna, vaid ka kodanike jaoks. Need objektid on Kultuuriministeeriumi hinnangul leidnud avalikkuse silmis hea vastuvõtu ning planeeritud tööd on läbi viidud (regionaalselt oluline Jõhvi Kontserdimaja tegutseb ja Peterburi Jaani Kiriku hoone avatakse 20. veebruaril 2011. a).

Oma vastuses Riigikontrolli kontrolliaruandele Kultuuriministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusest ja tehingute seaduslikkusest selgitasime Peterburi Jaani Kiriku hoone ehitusega seonduvaid asjaolusid. Jäime eriarvamusele Riigikontrolli järelduste osas. Leiame jätkuvalt, et Riigikontrolli väited võimaliku ehituse kallinemise osas on oletuslikud ja reaalselt lisakulu planeerituga võrreldes ei ole ehitustööd kaasa toonud. Juhime ka tähelepanu asjaolule, et Vabariigi Valitsuse 05.01.2007. a korraldusega nr 1 heaks kiidetud renoveerimistöödeks planeeritud esialgne maksumus oli ligikaudu poole suurem tänaseks reaalselt kujunenud ehitustööde maksumusest.

Riigikontrolli poolt saadud soovitude kohaselt oleme koostöös Rahandusministeeriumiga kaalunud osade lepingute ennetähtaegset lõpetamist.

Laenukohustuste loodetud vähenemine võib asenduda uue kasvuga

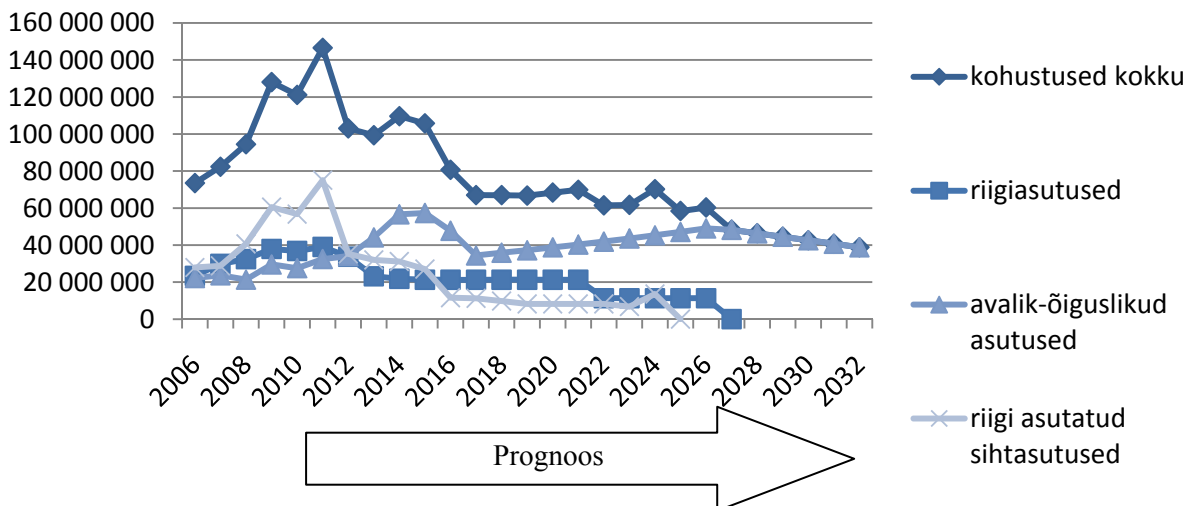
98. Kiire majanduskasvu aastatel hakkas Kultuuriministeerium riigi etendusasutusi kujundama sihtasutusteks. Omandivormi muutnud asutused kasutasid võimalust vabamaks majandustegevuseks ja asusid aktiivselt laenu võtma. Sihtasutuste aktiivne laenamine on üheks põhjuseks, miks ministeeriumi haldusala laenukohustused on pea kahekordistunud (vt joonis 2).

99. 2009. aastal muudeti riigivaraseadust, et piirata riigi osalusega sihtasutuste laenu võtmist. Seaduse § 79 täiendati uue punktiga 3, milles sätestati, et riigi osalusega sihtasutused saavad laenu võtta ainult sihtasutuse nõukogu ühehäälsel otsusel. See tähendab, et ilma riigi esindaja(te) nõusolekuta laenu võtta ei saa.

Sihtasutuste laenuvõtmist piirati

100. Tulenevalt laenuvõtmise piiramisest prognoosib Kultuuriministeerium lähiaastatel laenude ja liisingute tagasimaksete osa kahanemist riigieelarves (alates 2011. aastast) (vt joonis 2).

Joonis 2. Kultuuriministeeriumi haldusala asutuste finantseerimistingutest tulenevad kohustused 2006–2010 ja ministeeriumi kohustuste prognoos kuni aastani 2032*



*Andmed on kogutud 2011. a eelarve koostamise käigus. Sisaldab põhiosamakseid, intressimakseid ja lepingu sõlmimise tasusid.

Allikas: Kultuuriministeerium

101. Riigikontrolli hinnangul ei pruugi aga laenukohustuste vähenemine prognoositult realiseeruda, sest seoses ERRi uue hoone ja Rahvusooper Estonia uue maja või juurdeehituse rajamisega planeeritakse laene, mida pole prognoosides piisavalt arvestatud. ERR on uue hoone ehitamisega küll prognoosides arvestanud, kuid Riigikontrolli hinnangul ebapiisavas mahu, mis ei võimalda realselt nii suure laenu (ligi miljard krooni) tagasimaksmist. Samuti ei ole prognoos kooskõlas ERRi esitatud investimisprojekti seletuskirjas näidatud summadega, mis on ligi kaks korda suuremad kui ministeeriumi poolt praegu arvestatu.

102. Lisaks auditis käsitletud objektidele on laienemisplaanid ka Rahvusooper Estonia. Kuna kontrolliaruande valmimise ajaks ei ole midagi veel otsustatud, siis ei saa seda käsitleda koos juba ehitatavate objektidega. Küll aga on teemat korduvalt tõstatatud ja Rahvusooper Estonia on esitanud Kultuuriministeeriumile finantsplaani juurdeehituse kohta. Esitatud finantsplaanis nähakse poole miljardi suuruse investeeringu kattena laenu. Seoses Estonia hoone asumisega Tallinna muinsuskaitsepiirkonnas võib aga see plaan teostamata jääda. Sellega rööbiti on alustatud diskussiooni uue teatrihoone rajamisest, mis oleks aga veelgi kallim kui juurdeehitus. Kui ka seda kavatakse rahastada laenuga, võib Kultuuriministeeriumi eelarve finantstehingute maht kasvada eespool analüüsitud veelgi suuremaks. Ministeeriumi prognoosides ei ole aga kuni aastani 2032 prognoositud rahvusooperile finantstehinguid laenu tagasimaksmiseks.

103. Riigikontroll on seisukohal, et kui avalik-õiguslike ERRi ja Estonia plaanid peaksid teostuma, nagu on märgitud ERRi investimisprojekti seletuskirjas ja Estonia juurdeehituse finantsplaanis, ning need avalik-õiguslikud asutused võtavad kokku kuni poolteist miljardit krooni laenu,

siis nii suurte kohustuste lisandumine haldusala eelarvele pikkadeks aastateks (kuni aastani 2030) ohustab kogu kultuurisektori jätkusuutlikku majandamist. See tähendaks igal aastal eelarvele lisakoormust umbkaudu 70–100 miljonit krooni (moodustaks 4,6% kogu 2010. aasta haldusala eelarvest). 2011. aastast lisanduvad siia Peterburi Jaani kiriku investeeringuga võetud kohustused, mida 2010. aasta riigieelarves polnud kajastatud.

Investeeringute mõjul toimub laienemine teiste kultuuriasutuste arvel

104. Kultuuriministeeriumi haldusala eelarve juurdekasv nelja aasta jooksul (alates 2006. a) oli 76,8 miljonit krooni. Samal perioodil oli auditis analüüsitud suuremate investeeringute mõjul tekkinud täiendavaid tegevuskulusid ja täiendavaid kohustuste tagasimakseid 69,5 miljonit krooni. Seega on juba kümne auditis vaadeldud suurema objekti investeeringute mõjul lisandunud tegevuskulud ja laenukohustused võtnud ära enamiku nelja aasta haldusala eelarve juurdekasvust. Kõikide investeeringute kogumõju eelarvele on veelgi suurem.

Kas teadsite, et

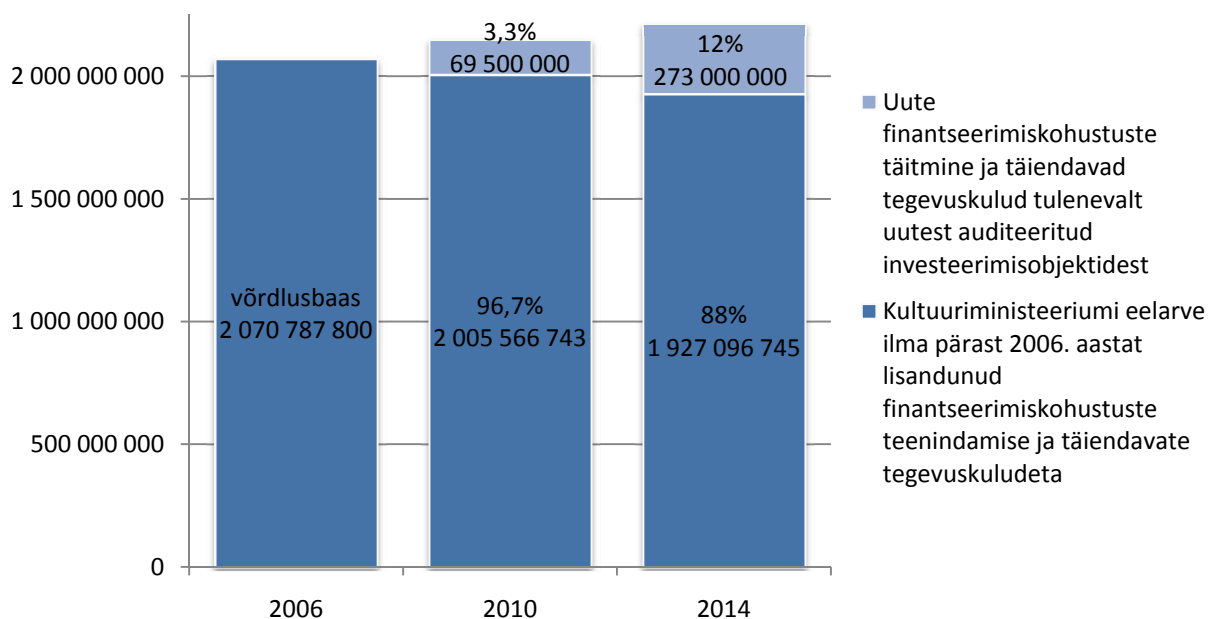
võrreldes 2006 aastaga on Eestis tõusnud

- elektri hind 15%,
- soojuste hind 63%,
- keskmine töötasu 38%.

Allikas: Statistikaameti andmebaas

105. Selle tulemusena peavad kõik teised asutused, kes ei ole laienenud investeeringute toel, majandama 2010. aastal ligikaudu 2006. aasta tasemel. Olukorras, kus riik tervikuna hoiab oma kulutuste taseme rangelt kontrolli all ja Kultuuriministeeriumi eelarve kasvab peamiselt ehitusse ja remonti suunatava raha arvelt ning ministeerium ei suuda kontrollida haldusala asutuste laienemisest tingitud kohustuste ja täiendavate tegevuskulude juurdekasvu, toimub osa asutuste laienemine ülejäänud haldusala arvel. Riigikontrolli arvates ei ole selline investeerimine pikemas perspektiivis jätkusuutlik ning võib ohustada kogu kultuurisektori toimimist ja arengut.

Joonis 3. Auditeeritud 10 suurema investeerimisobjekti mõju Kultuuriministeeriumi eelarvele – lisandunud ja prognoositavad laenukohustused ning täiendavad tegevuskulud Kultuuriministeeriumi eelarves 2006. aastaga võrreldes



Allikad: Riigieelarve seadused, Kultuuriministeerium, riigieelarve strateegia 2011–2014

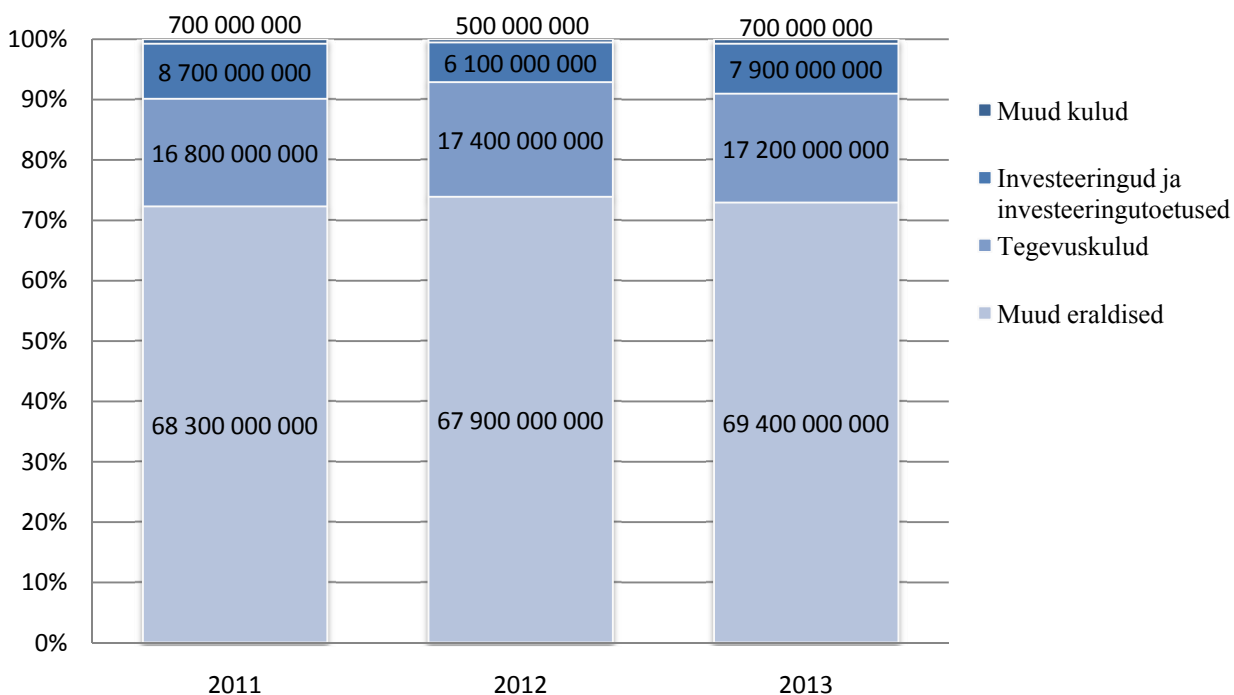
106. Juhul kui Kultuuriministeerium ei hakka oma haldusalas investeeringute tõttu täiendavalt tekkinud kulude muutust juhtima või kui 2014. aastaks ei kasva (või ei vabane millegi arvelt) haldusala eelarves tegevuskuludeks ja finantstehinguteks vajalik summa ca 200 miljonit krooni, tuleb haldusala asutustel hakata majandama väiksema rahaga kui 2006. aastal. 2010. aasta lõpus on avalikkuse tähelepanu juhitud asjaolule, et mitmetel kultuuriasutustel on rahalised raskused, ka maksuvõlad. Lisakulusid tekib kavandatavatest suurlaenudest ja täiendavatest tegevuskuludest järgmiselt: Eesti Meremuuseumi, ERMi, ERRi, Eesti Kontserdi täiendavad tegevuskulud moodustavad kokku ca 103,3 miljonit krooni; juurde võetavate suurlaenude tagasimakseteks kulub veel 70–100 miljonit aastas (Estonia uue maja laenurahaga ehitamisel rohkemgi).

107. 2011. aasta riigieelarve eenõu järgi kasvavad Kultuuriministeeriumi haldusala eelarve kulud peamiselt uuteks ehituseks mineva raha arvel. Suuremas osas (343,7 miljonit krooni) nähakse selle juurdekasvu katteallikana ette välisabi. Kui silmas pidada asjaolu, et sellised investeeringud kultuurivaldkonnas ei ole investeeringud ärilises mõttes ja majanduslikku tulu nad üldjuhul ei too, siis on oodata üksnes tulevase kulubaasi jätkuvat suurenemist. Riigi eelarvestrateegias 2011–2014 ei ole aga nähtud ette võimalusi tegevuskulude hüppeliseks juurdekasvuks. Muu hulgas kinnitatakse:

Tegevuskuludes aastatel 2011–2014 olulisi muudatusi ette näha ei ole, sh ei ole kasvusid planeeritud riigiasutuste ülalpidamiskuludeks.

Allikas: riigieelarve strateegia 2011–2014, lk 40

Joonis 4. Riigi eelarvestrateegias 2011–2014 toodud eelarvekulude prognoos aastateks 2011–2013



Allikas: Rahandusministeerium, riigieelarve strateegia 2011–2014

108. Riigikontroll soovib kultuuriministril ja rahandusministril planeerida uute asutuste rajamist ja olemasolevate olulist laiendamist ainult siis, kui on tagatud ka eelarve piisav kasv või selle kasvuvõimalused, sest asutuste loomine ja laiendamine toob kaasa tegevuskulude ja kohustuste kasvu.

Kultuuriministri vastus: Üldjuhul kulub projekti alustamisest kuni lõpetamiseni 3–4 aastat. Paralleelselt ehitusprotsessiga kujuneb ka ülevaade tulevastest tegevuskuludest. Täpsemad arvestused on võimalik teha pärast ehitus- ja eriosade projekti valmimist. Viimaste aastate jooksul on Kultuuriministeerium vastavad arvestused kogunud ning ka eelarvetes kajastuvad objektide käikuandmisega seotud kulud (näiteks Eesti Rahva Muuseumi uus hoone, Eesti Meremuuseumi Lennusadam). Riigikontrolli hinnang, et investeeringute mõjul toimub laienemine teiste kultuuriasutuste arvelt, on meie arvates hüpoteetiline ega tugine faktidele. Lisafinantseerimise vajadust ei kaeta teiste asutuste rahaliste vahendite arvelt, vaid leitakse eelarve koostamise protsessis olemasolevate vahendite piires (nt lõppenud tegevused) või on koostöös Rahandusministeeriumiga leitud täiendavaid eelarvelisi vahendeid.

Energiaturu avanemine suurtarbijatele 2010. aasta kevadel tõi kaasa hüppelise energiahinna tõusu. Kuna 2010. aasta eelarve projekt koostati ja esitati Rahandusministeeriumile 2009. aasta suvel, lähtuti kulude planeerimisel olemasolevast hinnatasemest ning avalikult teadaolevast infost, milles viidati sellele, et avatud energiaturu tingimustes toimub elektrihinna langus. Kulude planeerimisel tugines ka Kultuuri-ministeerium sellele asjatundjate poolt avalikult väljaõeldud seisukohale.

Kultuuriministeerium ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, et laenukohustuste vähenemine võib asendada kasvuga. Kultuuriministeerium on teinud valitsemisala asutustes pidevat teavitustööd finantskohustuste võtmise keelamise osas. Igal aastal uuendatakse finantstehingute kohta koostatavat ülevaadet. Suurem osa riigiasutuste finantskohustustest on võetud aastatel 1999–2005. Kontrolliaruandes toodud joonisel 2 on selgelt näha finantseerimistehingute järsk vähenemine alates 2012. aastast.

Samuti tehakse pidevat järelevalvet sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute finantstehingute osas.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on kontrolliaruandes välja toonud, milliste planeeritavate kohustustega Kultuuriministeerium finantseerimistehingute planeerimisel ei arvesta ja miks seetõttu on tulevikukulud alahinnatud.

Rahandusministri vastust vt punktist 90.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning kultuuri- ja rahandusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kultuuri- ja Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Kultuuriminister saatis 13.12.2010 ja rahandusminister 14.12.2010 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Kultuuriministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Kultuuriministeerium nõustub mitmete Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekutega, kuid juhib tähelepanu asjaolule, et viimastel aastatel oluliselt vähenenud eelarve tõttu on Kultuuriministeeriumi riigivarabüroost koondatud üks ametikoht. Praeguses situatsioonis ei ole Kultuuriministeeriumis piisavalt tööjõuressurssi kõigi Riigikontrolli aktis tehtud soovituste elluviimiseks ega eelarvelisi vahendeid täiendavate ametnike töölevõtmiseks.

Antud aruande eelnõu koostamise ja tutvustamise käigus on Riigikontrolli ja Kultuuriministeeriumi töötajate vahel toimunud mitmed arutelud ning e-kirjade vahetused, mille käigus on detailsemad selgitused saanud mitmed aruandes kajastatud tähelepanekud. Nende punktide osas varasemalt antud selgitused käesolevas kirjas enam ei kajastu.

Kultuuriministeerium mõõnab mõningaid puudujääke tegevuste vormilises osas, kuid on jätkuvalt seisukohal, et Riigikontrolli poolt väljatoodud puudused ei ole oluliselt mõjutanud kultuuri ja spordiobjektide projektide edenemist, maksumust ja hilisemat ekspluatatsiooni. Samuti ei ole seni tehtud otsused seadnud ohtu kultuurisektori toimimist, vaid pigem soodustanud arengut ning loonud tingimusi kultuuriga tegelemiseks ja sellest osasaamiseks ning Eesti elanike tervislike eluviiside harrastamise soodustamiseks. Seda kinnitavad ka mitmed uuringud ja statistilised aruanded.

Riigikontrolli kommentaar:

Kontrolliaruandes ei ole kajastatud kõik auditis käigus antud selgitused, vaid üksnes olulisemad ja asjakohasemad. Küll aga on selgitused arvesse võetud Riigikontrolli seisukohtade kujundamisel.

Kuigi Kultuuriministeerium ei viita, milliseid uuringuid või statistilisi andmeid silmas peetakse, nõustub Riigikontroll, et uute asutuste loomise või olemasolevate laiendamisega luuakse kindlasti paremaid tingimusi kultuuriga tegelemiseks ning tervislike eluviiside harrastamiseks. Riigikontroll juhib aga tähelepanu, et tehtud valikud peavad olema läbipaistvad ning jätkusuutlik poliitikakujundamine tähendaks, et otsuste tegemisel arvestatakse ka tulevikukulusid. Kohustuste võtmisel peab riik arvestama ka tegelike võimalustega.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Toetuste eraldamise kord 33. Riigikontroll soovib kultuuriministril - täiendada investeeringute jaotamise juhendeid - töötada välja juhend muudele residentidele investeeringutoetuste jaotamise kohta; - jälgida, et kõik, kes soovivad Kultuuriministeeriumilt raha taotleda, saaksid seda teha võrdsetel alustel ning et kõik taotlejad saaksid oma taotluse kohta nõuetekohase otsuse. (p 14–32 ja 34–39)	Kultuuriministri vastus: Kehtivad investeeringute toetuste eraldamise juhendid on koostatud, lähtudes iga-aastasest riigieelarve seadusest, Kultuuriministeeriumi põhimäärusest, Kultuuriministeeriumi arengukavast, Riigikontrolli 2006. a kontrolliaruandes „Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud“ toodud soovitustest ning muudest investeeringuid puudutavatest riiklikest dokumentidest. Kultuuriministeerium jätkab investeeringute jaotamise juhendite täiendamist pidevalt, eesmärgiga muuta juhendid kõikehõlmavaks ning kogu protsessi efektiivsemaks ja läbipaistvamaks. Plaanis on ka investeeringutoetuste eraldamise juhendi ja toetuse eraldamise protseduuri juures täpsustada nõudeid menetlusele ja põhjalikumale dokumenteerimisele, mis tagaksid vastavuse haldusmenetluse seadusega. Riigiasutuste investeeringute suurem finantseerimine tuleneb Riigivaraseadusest, mille kohaselt on riigivara valitseja kohustatud valitsema riigivara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Riik peab tagama enda poolt riiklike ülesannete täitmiseks loodud asutuse finantseerimise ning käituma tema omandis olevate kultuuriasutuste suhtes heaperemehelikult ning perspektiivse omanikuna. Riigiasutuste investeeringud sisaldavad ka Siseministeeriumi poolt jaotatavaid välisvahendeid, mis kajastuvad samuti Kultuuriministeeriumi eelarves (riigisisese tehingud). Riigiasutuste investeeringute hüppelise kasvu üheks oluliseks komponendiks on Euroopa Liidu vahendite kasutusele võtmine. Mõõname varasemaid puudujääke investeeringuteemaliste koosolekute protokollimise osas. Käesoleva aasta teisest poolaastast on Kultuuriministeeriumis alustatud igakuiste investeeringuteemaliste koosolekute läbiviimist ministeeriumi juhtkonna liikmete osavõtul ning koosolekul arutatu protokollitakse. Koosoleku konkreetsed protseduurid täpsustuvad edaspidise töö käigus.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Toetuste eraldamise põhimõtted 49. Riigikontroll soovib kultuuriministril ■ avalikustada investeeringutoetuste eraldamise tegelikud põhimõtted; ■ viia investeerimis põhimõtted kooskõlla Riigikogu 16.09.1998. a kinnitatud Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustega või algsatada kultuuripoliitika põhialuste muutmine. (p 40–48)	Kultuuriministri vastus: Investeeringutoetuste eraldamisel lähtutakse Riigieelarve strateegiast, valdkondlikest arengukavadest, Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud prioriteetidest, valitsusliidu programmist. Samuti lähtutakse Kultuuriministeeriumi valitsemisala investeeringute eraldamise juhendi punktist 2.7 (eelarve piirsummad ja objekti järjepideva finantseerimise tagamine) ja KOVide juhendi punktist 2.8 (eelarve piirsummad, objektide järjepideva finantseerimise tagamine, paiknemine pingereas, maakondade regionaalsed eripärad), arvestades alljärgnevat: - Riigiasutustele investeeringute eraldamisel arvestatakse kehtiva juhendi kohaselt investeeringuteks etteantud piirsummat ja projekti järjepideva finantseerimise tagamise nõuet. Juhendit täiendatakse nõudega, et projekt peab olema kirjeldatud arengukavades ning lisaks peab olema valdkonna nõuniku sisuline hinnang projektile. - Omavalitsustele investeeringute eraldamisel arvestatakse kehtiva juhendi kohaselt investeeringuteks etteantud piirsummat, projekti järjepideva finantseerimise tagamise nõuet, objekti paiknemist pingereas ja maakondlikku eripära. Juhendit täiendatakse nõudega, et projekt peab olema kirjeldatud arengukavades ning lisaks peab olema valdkonna nõuniku sisuline hinnang projektile. Riigikontrolli auditist ei selgu, milles väljendub täpselt tehtud investeeringuotsuste vastuolu Riigikogus vastu võetud kultuuripoliitika põhialustega. Riigikontroll viitab auditis põhialuste postulaadile, mille järgi ei tohiks rahastamine sõltuda omandivormist. Sama postulaat viitab aga lisaks sellele, et "kultuuri riiklikul rahastamisel on prioriteetseks tegevuse sisu, innovaatilisus ja rahvuskultuuriline tähendus". Oleme seisukohal, et kõik auditis toodud eelmised ja kavandatavad investeeringuotsused on selgelt kantud sisu mitmekesisusest, innovaatilisusest ja rahvuskultuurilisest tähendusest, omades suurt mõju ühe asutuse või valdkonna piiride ja rikastades seeläbi oluliselt kogu kultuurimaastikku. Samuti annavad kultuuripoliitika põhialused selge aluse investeerimisotsusteks teatrite, kontsertorganisatsioonide, muuseumide, raamatukogude, pühakodade ja teiste muinsuskaitse objektide puhul. Kultuuriministeerium asus Riigikogu poolt vastu võetud kultuuripoliitika põhialuseid uuendama 2005. aastal. Selleks viidi läbi kehtivate põhialuste analüüs. Lisaks võttis Riigikogu 1998. aastal koos põhialustega teadmiseks Vabariigi Valitsuse tegevuskava riigi kultuuripoliitika elluviimisel lähiaastatel, mis avas põhialuste praktilise rakendumise poolt, kuid oli juba 2005. aastaks mitmes olulises punktis selgelt vananenud. 13.12.2005. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr 302 "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord", mis lõi uue raamistiku riigi strateegiliste dokumentide koostamiseks. 2005. aasta lõpus kinnitasid nii Rahandusministeerium kui ka Riigikantselei Kultuuriministeeriumile, et 1998. aasta kultuuripoliitika põhialuste taolist dokumenti sarnasel kujul ei ole võimalik koostada ega kinnitada ning neid asendab edaspidi Kultuuriministeeriumi strateegiline arengukava. Rahandusministeeriumis on hetkel ettevalmistamisel tulemuslikkuse juhtimise alane algatus, mille raames toimub olemasoleva strateegilise planeerimise raamistiku ülevaatamine ja strateegiadokumentide hierarhia koostamine. Poliitikauuringute Keskuse Praxis poolt koostatud lõpparuanne näeks kultuurivaldkonna strateegiliste dokumentide süsteemi järgmiselt: RIIGI STRATEEGILINE VALDKOND: Elujõuline rahvas ja kultuuriruum (visioonitasand, Riigikogus u 30. aastaks) RIIGI TULEMUSVALDKOND: Elujõuline kultuur (VV või Riigikogu, 10. aastaks) VALDKOND/PROGRAMM: Elav ja mitmekesine kultuurielu (VV, arengukava 4. aastaks). Kuigi lõplik tulemuslikkuse juhtimise ettepanek on alles töös, on selge, et olukorras, kus enam kui viis aastat on Kultuuriministeeriumile kinnitatud, et kultuuripoliitika põhialuseid asendab Kultuuriministeeriumi strateegiline arengukava ning ettevalmistamisel on uus riiklik strateegilise planeerimise raamistik, ei oleks uute põhialuste dokumendi väljatöötamine endises raamistikus võimalik.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrollile ei esitatud auditi käigus ühtegi valdkonna nõuniku sisulist hinnangut projektile, kuigi ministeeriumi väitel lähtutakse sellest valitsemisala investeeringute eraldamisel. Kultuuriminister vastab, et Riigikontrolli auditist ei selgu, milles väljendub täpselt tehtud investeeringuotsuste vastuolu Riigikogus vastu võetud kultuuripoliitika põhialustega. Ministeerium selgitas protokollitud ja kooskõlastatud intervjuudes Riigikontrollile, et investeeringuraha jagamisel eelistatakse riigiasutusi. Kultuuripoliitika põhialused sätestavad, et rahastamine ei tohiks sõltuda omandivormist. Riigikontrolli täpsem seisukoht on esitatud aruande põhitekstis. Riigikontroll juhib tähelepanu, et Vabariigi Valitsus, Rahandusministeerium ega Kultuuriministeerium ei saa Riigikogu otsusega kinnitatud kultuuripoliitika põhialuseid kehtetuks tunnistada. Ka siis mitte, kui need võivad olla sisuliselt vananenud. Seega ei saa Kultuuriministeeriumi arengukava asendada kultuuripoliitika põhialuseid. Varasemates auditites on ministeerium väitnud, et lähtubki just oma tegevuses kultuuripoliitika põhialustest.
Toetuste eraldamise põhimõtted 55. Riigikontroll soovib kultuuriministril välja töötada põhimõtted, mille alusel toetatakse kultuuri- ja spordiobjektide investeeringuid selgelt ja kõigile arusaadavalt. (p 50–55)	Kultuuriministri vastus: Nõustume Riigikontrolli tähelepanekuga, et Kultuuriministeerium ei suuda nõutavas mahus täita põhimääruses toodud ülesannet analüüsida, kavandada ja suunata kultuuri- ja spordiasutuste võrku minevaid investeeringuid. Samuti nõustume asjaoluga, et Kultuuriministeerium peaks olema jõulisemalt kaasatud oma valdkonda puudutavate investeerimisotsuste tegemisel. Kuigi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) ja Siseministeeriumi kultuuri ja spordivaldkonna investeeringutega seotud otsuseid tegevates töörühmades osalevad Kultuuriministeeriumi ametnikud, pole see kultuuripoliitika elluviimiseks piisav ning Kultuuriministeeriumi roll otsustusprotsessis peaks oluliselt suurenema, eriti arvestades Euroopa Liidu finantsperspektiivi aastateks 2014–2020.
Eelhindamine ja järelkontroll 67. Riigikontroll soovib kultuuriministril - välja töötada põhimõtted projektide majandusliku põhjendatuse ja otstarbekuse hindamiseks ning nende kriteeriumitega arvestada ka investeerimistoetuste jaotamise otsuseid tehes; - tõhustada investeeringutoetuse kasutamise kontrolli ning kaaluda ka toetuse kasutamise kohapealse sisulise kontrolli alustamist, mis võimaldaks saada kogemusi ka projektide otstarbekuse hindamiseks. Arvestades hilisemat kontrolli, kaaluda võimalust küsida juba taotlustes põhjalikumalt teavet. (p 59–66)	Kultuuriministri vastus: Projektide majanduslikku põhjendatust ja otstarbekust on suurte projektide puhul hinnatud EAS-i nõuetele vastava teostatavuse-tasuvuse analüüsi meetodika alusel. Seda põhimõtet järgitakse ka praegu algstaadiumis olevate projektide osas (Tarbekunsti- ja Disainimuseumi hoonete rekonstrueerimine, Eesti Vabaõhumuuseumi Külustuskeskuse ja Ennistusköja Kanut ühisobjekt jne). Nende projektide osas ei pea Kultuuriministeerium põhjendatuseks tegevusi dubleerida. Juhime tähelepanu asjaolule, et pakutava avaliku teenuse mahu ja elukvaliteedi parandamiseks käivitata projekt (eriti kultuuri ja spordivaldkondades) ei pruugi alati olla majanduslikult aspektist otstarbekas. Projekti otstarbekuse üle otsustamine toimub sisulise vajaduse täpsustamise ehk projekti idee staadiumis. Kui hilisema kontrolli käigus jõutakse arusaamisele, et ehitustööde staadiumis projekt ei ole otstarbekas, on tekkinud olukorra muutmine kallis ja ebaotstarbekas. Tuleb tõdeda, et selliseid juhtumeid, kus ehitusstaadiumis või pärast objekti valmimist hinnatakse projekt ebaotstarbekaks, ei ole Kultuuriministeeriumi praktikas olnud. Viimased kaks aastat on olulisematele projekteerimisstaadiumis olevatele projektidele tellitud teostatavuse-tasuvuse analüüsid (Eesti Tervishoiumuuseum, Palamuse O. Lutsu Kihelkonnakoolimuuseum, Eesti Rahva Muuseum, Viljandi Muuseumi M. Saare Majamuuseumi projekt Hüpasaare). Mööname, et kontrolli tõhustamine Kultuuriministeeriumi hallatavate riigiasutuste tehingute otstarbekuse ja seaduslikkuse üle on vajalik ja sellele pööratakse edaspidi rohkem tähelepanu. Samas on piiratud tööjõuressursi ja vähenenud rahaliste vahendite tingimustes raske käivitada toetuste kasutamise kohapealset sisulist kontrolli.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Investeeringute mõjude analüüs 90. Riigikontroll soovib rahandusministril jätta aktsepteerimata investeeringute kavad ja nende juurde kuuluvad seletuskirjad, kui need ei sisalda nõutud andmeid ja investeeringute mõju tegelikku analüüsi. (p 68–88)	Rahandusministri vastus: Nõustume Riigikontrolli poolt edastatud „Investeeringute jaotamine Kultuuriministeeriumis“ kontrollaruande eelnõus välja toodud märkuste ja ettepanekutega ning oleme omalt poolt igati valmis antud probleemidele lahenduste leidmisel kaasa aitama.
Seaduste täitmine 97. Riigikontroll soovib kultuuriministril võtta kasutusele meetmed korduvate seaduserikkumiste lõpetamiseks ja vältimiseks. (p 91–96)	Kultuuriministri vastus: Jätkuvalt toob Riigikontroll välja Jõhvi Kontserdimaja ja Peterburi Jaani Kiriku renoveerimisega seotud toimingud, hindamata sealjuures tulemust ja kasu mitte ainult valdkonna, vaid ka kodanike jaoks. Need objektid on Kultuuriministeeriumi hinnangul leidnud avalikkuse silmis hea vastuvõtu ning planeeritud tööd on läbi viidud (regionaalselt oluline Jõhvi Kontserdimaja tegutseb ja Peterburi Jaani Kiriku hoone avatakse 20. veebruaril 2011. a). Oma vastuses Riigikontrolli kontrolliaruandele Kultuuriministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusest ja tehingute seaduslikkusest selgitasime Peterburi Jaani Kiriku hoone ehitusega seonduvaid asjaolusid. Jäime eriarvamusele Riigikontrolli järelduste osas. Leiame jätkuvalt, et Riigikontrolli väited võimaliku ehituse kallinemise osas on oletuslikud ja reaalselt lisakulu planeerituga võrreldes ei ole ehitustööd kaasa toonud. Juhime ka tähelepanu asjaolule, et Vabariigi Valitsuse 05.01.2007. a korraldusega nr 1 heaks kiidetud renoveerimistöödeks planeeritud esialgne maksumus oli ligikaudu poole suurem tänaseks reaalselt kujunenud ehitustööde maksumusest. Riigikontrolli poolt saadud soovitude kohaselt oleme koostöös Rahandusministeeriumiga kaalunud osade lepingute ennetähtaegset lõpetamist.
Tulevikukulude planeerimine 108. Riigikontroll soovib kultuuriministril ja rahandusministril planeerida uute asutuste rajamist ja olemasolevate olulist laiendamist ainult siis, kui on tagatud ka eelarve piisav kasv või selle kasvuvõimalused, sest asutuste loomine ja laiendamine toob kaasa tegevuskulude ja kohustuste kasvu. (p 68–88 ja 98–107)	Kultuuriministri vastus: Üldjuhul kulub projekti alustamisest kuni lõpetamiseni 3–4 aastat. Paralleelselt ehitusprotsessiga kujuneb ka ülevaade tulevatest tegevuskuludest. Täpsemad arvestused on võimalik teha pärast ehitus- ja eriosade projekti valmimist. Viimaste aastate jooksul on Kultuuriministeerium vastavad arvestused kogunud ning ka eelarvetes kajastuvad objektide käikuandmisega seotud kulud (näiteks Eesti Rahva Muuseumi uus hoone, Eesti Meremuuseumi Lennusadam). Riigikontrolli hinnang, et investeeringute mõjul toimub laienemine teiste kultuuriasutuste arvelt, on meie arvates hüpoteetiline ega tugine faktidele. Lisafinantseerimise vajadust ei kaeta teiste asutuste rahaliste vahendite arvelt, vaid leitakse eelarve koostamise protsessis olemasolevate vahendite piires (nt lõppenud tegevused) või on koostöös Rahandusministeeriumiga leitud täiendavaid eelarvelisi vahendeid. Energiaturu avanemine suurtarbijatele 2010. aasta kevadel tõi kaasa hüppelise energiahinna tõusu. Kuna 2010. aasta eelarve projekt koostati ja esitati Rahandusministeeriumile 2009. aasta suvel, lähtuti kulude planeerimisel olemasolevast hinnatasemest ning avalikult teadaolevast infost, milles viidati sellele, et avatud energiaturu tingimustes toimub elektri hinna langus. Kulude planeerimisel tugines ka Kultuuriministeerium sellele asjatundjate poolt avalikult väljaõeldud seisukohale. Kultuuriministeerium ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, et laenukohustuste vähenemine võib asendada kasvuga. Kultuuriministeerium on teinud valitsemisala asutustes pidevat teavitustööd finantskohustuste võtmise keelamise osas. Igal aastal uuendatakse finantstehingute kohta koostatavat ülevaadet. Suurem osa riigiasutuste finantskohustustest on võetud aastatel 1999–2005. Kontrolliaruandes toodud joonisel 2 on selgelt näha finantseerimistehingute järsk vähenemine alates 2012. aastast. Samuti tehakse pidevat järelvalvet sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute finantstehingute osas. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on kontrolliaruandes välja toonud, milliste planeeritavate kohustustega Kultuuriministeerium finantseerimistehingute planeerimisel ei arvesta ja miks seetõttu on tulevikukulud alahinnatud. Rahandusministri vastus: Vt vastust punktile 90.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Anda hinnang, kas kultuurivaldkonnas on investeeringute jaotamise süsteem hästi jälgitav, arusaadav, majanduslikult põhjendatud ning selle juures arvestatakse jätkusuutlikult ka investeeringute majandusliku mõjuga tulevikus.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Selleks et riigieelarvelised investeeringud kultuurivaldkonnas looks maksimaalselt head tingimused kultuuri toimimiseks ja arenguks ning riigieelarve raha oleks eesmärgipäraselt kasutatud, peaksid Riigikontrolli hinnangul olema täidetud järgmised tingimused:

- Investeeringute eraldamisel ja suunamisel lähtutakse kehtivatest seadustest ja seatud eesmärkidest.
- Investeeringute jaotamise ja suunamise alused ning eesmärgid on arusaadavad, kirjalikult fikseeritud ja avalikustatud.
- Investeeringute jaotamisel ja suunamisel lähtutakse kinnitatud eesmärkidest ja alustest.
- Investeeringute jaotamiseks ja suunamiseks toimub iga investeerimisprojekti puhul menetlus, mis tugineb majanduslikele, sotsiaalsetele ja kultuurilistele analüüsidele. Kogu menetlus alates taotlusest kuni otsuse ja järelevalveni on korrektselt dokumenteeritud.
- Aruandlus ja kontrollisüsteem võimaldavad hinnata ja kontrollida, kas eraldatud investeerimisraha on kasutatud sihipäraselt.
- Kui investeerimisprojekti juures selgub seaduste rikkumine ja/või raha mittesihipärane kasutamine, siis nõutakse süüdlaselt välja kahju ja/või rakendatakse muid sanktsioone.

Investeeringute abil uute asutuste rajamist ja olemasolevate olulist laiendamist (s.t tegevuskulude ja kohustuste kasvu) planeeritakse ainult vastavuses võimalustega neid asutusi lähitulevikus edukalt majandada.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti Kultuuriministeeriumi tegevust investeeringute planeerimisel ja jaotamisel.

Kuna kultuuriinvesteeringuteks minevat raha jaotatakse ka teiste riigiasutuste hallatavatest programmidest/meetmetest, siis koguti auditi käigus infot ka Siseministeeriumilt ja EASilt.

Analüüsiti investeeringute jaotamist aastail 2005–2010.

Püstitatud eesmärkidest ja kriteeriumitest lähtudes keskendus audit kahele põhiküsimusele:

1. Kas investeeringute jaotamine ja vastavad otsused on läbipaistvad, seaduslikud ja põhjendatud?
2. Kas investeeringud viiakse ellu planeeritud eesmärgil ja mahus?

Põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

Analüüsiti, kas investeeringute jaotamine on vastavuses õigusaktidega.

Analüüsiti investeeringute jaotamise vastavust kokku lepitud prioriteetidele.

Analüüsiti investeeringute planeerimist ja koordineeritust investeeringutoetusi jaotavate asutuste vahel.

Analüüsiti Kultuuriministeeriumi investeeringute jaotamise korda ja protsessi ning korrast kinnipidamist.

Analüüsiti Kultuuriministeeriumi investeeringutoetuste eraldamise otsuseid, otsuste põhjendusi ning fikseerimist.

Analüüsiti Kultuuriministeeriumi investeeringutoetuste kasutamise aruannete menetlemist ning aruandeid.

Analüüsiti investeeringutest tingitud muutusi asutuste majanduskuludes ja mõju Kultuuriministeeriumi eelarvele.

Analüüsiti riigiasutuste poolt investeeringukulude katmiseks võetud laenude tagasimaksete mõju Kultuuriministeeriumi eelarvele.

Analüüsiti, kas investeeringutoetuste saajaid koheldakse võrdselt.

Intervjueeriti järgmisi isikuid:

- Kultuuriministeeriumi asekanstler Anton Pärn,
- Kultuuriministeeriumi asekanstler Tõnu Seil,
- Kultuuriministeeriumi asekanstler Piret Lindpere,
- Kultuuriministeeriumi eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna juhataja Liili Kaska,
- Kultuuriministeeriumi eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna riigivarabüroo juhataja Andres Nõlve,
- Kultuuriministeeriumi eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna riigivarabüroo peaspetsialist Erle Toiger,
- Kultuuriministeeriumi muuseumiõunik Marju Reismaa,
- Kultuuriministeeriumi muusikanõunik Eero Raun,
- Kultuuriministeeriumi teatrinõunik Tõnu Lensment,
- Eesti Rahva Muuseumi Ehitamise Sihtasutuse juhatuse liige Peeter Mauer,
- regionaalminister Siim Valmar Kiisler,
- regionaalministri nõunik Aivo Vaske,
- Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna regionaalpoliitika büroo nõunik Madis Kaldmäe,
- Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna regionaalpoliitika büroo peaspetsialist Andres Heldring,
- Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ettevõtluskeskkonna divisjoni direktor Monica Hankov,
- Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna kuraator Marika Tuusis,
- SA Uue Kunsti Muuseumi juht Mark Soosaar.

Kirjalikult koguti teavet järgmistelt isikutelt ja organisatsioonidelt:

- Muinsuskaitseameti restaureerimisosakonna juhataja Ülo Puustak,
- SA Tartu Pauluse Kirik juhataja Elo Söld,
- SA Kiviõli Seiklusturismi keskus juhatuse liige Janek Maar,
- SA Eesti Lennundusmuuseum juhataja Mati Meos,
- SA Tartumaa Tervisespordi Keskus direktor Karl Kontor,
- Päästeamet,
- MTÜ Eesti Kirjanike Liit
- MTÜ Eesti Kunstnike Liit,
- MTÜ Eesti Kinoliit.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati augustis 2010.

Auditi meeskond

Auditijuht Külli Nõmm, audiitorid Hannes Lintrop ja Eerik Hanni.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee.

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande eelnõu number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/10/70006/11.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid kultuuriinvesteeringute valdkonnas

27.6.2007 – Kultuurimälestiste kaitse

10.7.2006 – Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud

20.3.2001 – Riiklike investeeringute planeerimine Kultuuriministeeriumis

Iga-aastased Kultuuriministeeriumi raamatupidamise aastaaruande auditid

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Kultuuriministeeriumi investeerimisprogrammid ja -projekt

Pühakodade säilitamine ja areng

Riikliku programmi „Pühakodade säilitamine ja areng“ eesmärgiks on tagada pühakodade kui Eesti kultuuriloolise ja kunstiajaloolise pärandi olulise osa säilimine. Programmi objektiks on kõikide registreeritud konfessioonide kõik pühakojad sõltumata nende mälestisestaatusest. Pühakodade programmil on täita pühakodade avarii-restaureerimistööde (senised riiklikud investeeringud) kõrval mitmed olulised alamprogrammid, näiteks restaureerimismetoodikate väljatöötamine, orelite uurimine ja kaitse ning pühakodade sisekliima parandamise võimaluste väljatöötamine.

Mõisakoolide riiklik programm

Mõisakoolide riikliku programmi (rahastatud Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist) eesmärgiks on endistes mõisa peahoones tegutsevate koolide arendamine nüüdisaegse õpikeskkonnaga haridusasutusteks, tagades samal ajal mõisahoonete ja neis sisalduva ehituspärandi säilimise. Riiklik mõisakoolide programm näeb mõisates töötavate maakoolide tähtsust nii paikkondliku ajaloolise identiteedi hoidjana kui ka Euroopa kultuuritraditsioonide tutvustajana.

Kino tuleb tagasi

Projektist „Kino tuleb tagasi“ võivad kinotoetust taotleda Eesti kohalikud omavalitsusasutused ja Eestis registreeritud eraõiguslikud juriidilised isikud kinode taasavamiseks, kinoseadmete soetamiseks, paigaldamiseks ja häälestamiseks ning selleks vajalike elektri- ja ehitus-remonttööde teostamiseks ning kinoseadmete remontimiseks ja tagavaraosade hankimiseks.

Lisa B. Investeeringud Euroopa Liidu tõukefondidest teiste ministeeriumide juhtimisel

- Regionaalsete investeeringutoetuste programm – teostajad Siseministeerium ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS); rahastamisallikad riigieelarve ja hasartmängumaks; taotlusi läbivaatavas komisjonis on Kultuuriministeeriumi esindaja.
- Loomemajanduse tugistruktuuride toetus – teostajad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning EAS; rahastamisallikas Euroopa Regionaalarengu Fond; taotlusi läbivaatavas komisjonis on Kultuuriministeeriumi esindaja.
- Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programm – teostajad Siseministeerium ja EAS; rahastamisallikas Euroopa Regionaalarengu Fond; Siseministeeriumi taotlusi läbivaatavas komisjonis on Kultuuriministeeriumi esindaja, EASi eksperdikomisjonis Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- Üleriigilise tähtsusega kultuuri- ja turismiobjektide väljaarendamise programm – teostajad Siseministeerium ja EAS; rahastamisallikas Euroopa Regionaalarengu Fond; toetuste taotlemine toimub Vabariigi Valitsuse eelnevalt kinnitatud investeeringute kava alusel; taotluste hindamiskomisjonis osaleb Kultuuriministeeriumi esindaja.
- Setomaa arengu programm – teostajad Siseministeerium ning EAS; rahastamisallikas riigieelarve; Programmiraha kasutamiseks koostab Setomaa Valdade Liit iga-aastase tegevuskava, mille kinnitab regionaalminister. Otsustajate seas Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- Peipsiveere programm – teostajad Siseministeerium ning EAS; rahastamisallikas riigieelarve; otsustajate seas Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- Kihnu regionaalprogramm – teostajad Siseministeerium ning EAS; rahastamisallikas riigieelarve; otsustajate seas Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- Kohalike avalike teenuste arendamise toetus (KOIT-kava) – teostajad Siseministeerium ning EAS; rahastamisallikas Euroopa Regionaalarengu Fond; toetuste taotlemine toimub eelnevalt Vabariigi Valitsuse kinnitatud investeeringute kava alusel; kultuuriinvesteeringutega seotud projektid esitatakse Kultuuriministeeriumile eksperdiarvamuse saamiseks.
- Kohaliku omaalgatuse toetus – teostajad Siseministeerium ning EAS; rahastamisallikas riigieelarve; otsustajate seas Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- Linnaliste piirkondade arendamise toetus – teostajad Siseministeerium ning EAS; rahastamisallikas Euroopa Regionaalarengu Fond; meedet rakendatakse Kohtla-Järve, Maardu, Narva, Pärnu, Saue, Tallinna ja Tartu linnas ning Viimsi, Harku, Jõelähtme, Jõhvi, Kiili, Rae, Saku ja Saue vallas; otsustajate seas Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- Külade uuendamise ja arendamise investeeringutoetus – teostajad Põllumajandusministeerium ja Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA); rahastamisallikad Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond ja riigieelarve; otsustajate seas Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- *Leader*-programm – teostajad Põllumajandusministeerium ning Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA); rahastamisallikad Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond ja riigieelarve; otsustajate seas Kultuuriministeeriumi esindajat ei ole.
- Keskkonnainvesteeringute Keskus – otsuste tegemisel Kultuuriministeerium ei osale.

Lisa C. Auditeeritud objektide tegevuskulud ja tegevuskulude prognoos aastatel 2006–2014

Objekt	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jõhvi Kontserdimaja	7 804 421	9 732 003	11 234 029	10 649 795	9 711 541	9 711 541	9 711 541	9 711 541	9 711 541
Kumu	24 241 463	26 379 605	29 013 236	27 212 112	37 328 927	39 800 000	41 900 000	43 000 000	44 000 000
Eesti Draamateater	43 813 494	56 234 554	96 884 759	50 294 267	48 566 890	49 510 793	51 360 931	52 907 033	50 781 113
Läänemaa Muuseum	2 545 424	2 351 319	3 622 895	2 931 741	2 931 741	2 931 741	2 931 741	2 931 741	2 931 741
Nukukunsti Keskus	–	–	–	–	2 627 000	3 236 000	3 581 000	3 870 000	4 275 000
Peterburi Jaani kirik	–	–	–	–	–	1 750 000	1 750 000	1 750 000	1 750 000
Eesti Meremuuseum	6 993 760	7 989 206	8 021 679	8 334 728	7 723 656	10 630 816	14 327 976	12 557 976	12 557 976
Teater Vanemuine	98 827 937	98 827 937	106 923 976	96 480 284	101 883 280	101 883 280	101 883 280	101 883 280	101 883 280
ERR	365 308 855	420 594 256	480 948 491	463 841 600	433 388 000	505 634 000	553 719 000	654 605 000	489 706 000
ERM	18 413 552	22 914 116	24 751 530	21 719 779	19 092 436	24 161 800	28 790 800	44 755 800	60 985 800
Kokku	554 505 725	645 022 996	761 400 595	681 716 418	663 253 471	747 499 971	808 206 269	926222371	776 832 451