



Õiguskantsler

Heidy Purga  
Kultuuriministeerium  
min@kul.ee

Teie nr

Meie 11.09.2023 nr 6-3/230582/2304592

## **Etendusasutuste rahastamine**

Lugupeetud kultuuriminister

Õiguskantsleril on mitmel korral palutud hinnata etendusasutuste rahastamise korra põhiseaduspärasust. Vaidlustatakse seda, et riigi asutatud sihtasutustena tegutsevaid teatreid ning munitsipaal- ja erateatreid toetatakse riigieelarvest erinevatel alustel.

### **Seisukoha kokkuvõte**

Riik võib otsustada, et osa avalikke ülesandeid täidetakse riigi sihtasutuste kaudu, muu hulgas võib riik asutada riigi osalusega etendusasutusi. Etendusasutustena tegutsevatel riigi asutatud sihtasutustel (riigi sihtasutus või riigi osalusel asutatud sihtasutus) ning era- ja munitsipaalasutustel ei pea aga olema tingimata ühesugused eesmärgid ja tegevus nende eesmärkide saavutamiseks. Kui eesmärgid ja tegevus on erinevad, võib erinev olla ka rahastamismudel. Kui erisust ei ole, tuleb rahandusmudel hinnata meelevaldseks ja seega põhiseadusevastaseks.

Riigil tuleb valida, milliseid etendusasutusi ja milliste kriteeriumide alusel toetada. Alati ei pruugi olla võimalik leida kõigile osapooltele rahuldavat lahendust, sest raha on vähem kui rahavajadust ning küsimusele, milliseid etendusasutusi Eesti just praegu vajab, pole võimalik vastata. Selle kontrollimine, kas etendusasutuste tegutsemine riigi asutatud sihtasutustena tagab kõige paremini riigi vahendite kasutamise, on aga Riigikontrolli pädevuses.

Sihtasutuste (sh etendusasutuste) toetamine on poliitiline otsus, millesse õiguskantsler ei sekku. Samamoodi on poliitiline otsus see, kas toetada kõiki etendusasutusi ühtmoodi.

Riigil on enda asutatud sihtasutuste aga ka munitsipaal- ja erateatrite toetamise kaudu võimalik saavutada eesmäärke, mille saavutamist teisiti ei oleks võimalik tagada. Üheks selliseks eesmärgiks on ligipääsetavus. Nii näiteks saaks Kultuuriministeerium tellida teatritelt ligipääsetavaid etendusi. Ligipääsetavus tuleks tagada nii liikumis- kui ka meelepuudega inimestele. See tähendab, et etendusele peaks saama ka näiteks ratastoolis ning olemas peaks olema nii kirjeldus-, kirjutus- kui ka viipekeelne tõlge. Loodan, et riik leiab edaspidi võimaluse teatrietenduste ligipääsetavuse parandamiseks.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## Etendusasutuste rahastamismudelid

1. Etendusasutusi saab jagada avalik-õiguslikeks ja eraõiguslikeks juriidilisteks isikuteks (sh sihtasutusteks), sihtasutusi omandivormi järgi riigi-, munitsipaal- ja erateatriteks.
2. Etendusasutuste tegevust reguleerivad peamiselt etendusasutuse seadus (EAS) ja rahvusooperi seadus. Rahvusoooper Estonia avalik-õigusliku asutuse staatuse, finantseerimise ja eelarve määratleb rahvusooperi seadus.
3. EAS § 16 sätestab etendusasutusele riigieelarvest toetuse määramise põhimõtted. EAS eristab kaht etendusasutuste rahastamismudelit.
4. Esimese mudeli järgi määratakse riigi asutatud või riigi osalusega asutatud sihtasutusena (riigi osalusega sihtasutused) tegutsevale etendusasutusele riigieelarvest toetus etendusasutuse põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks.
5. Teine mudel näeb munitsipaaletendusasutusele, sihtasutusena tegutsevale munitsipaaletendusasutusele ja eraetendusasutusele ette toetuse rahvuskultuuri edendamiseks ning etenduskunste valdkonna mitmekesisuse ja etenduste piirkondliku kättesaadavuse tagamiseks. Lisaks neil eesmärkidel antavale toetusele võib etendusasutusele määrata riigieelarvest sihtotstarbelise toetuse valdkonna arengu, rahvuskultuuri, piirkondliku mõju või rahvusvahelistumise seisukohalt oluliseks tegevuseks.
6. Kultuuriministerium on kehtestanud riigieelarvest etendusasutustele antavate toetuste liigid ning toetuse taotlemise, taotleja hindamise ja toetuse määramise täiendavad tingimused ja korra ([14.10.2022 määrusega nr 17 „Riigieelarvest etendusasutuste toetamise tingimused ja kord“](#)).

## Kas kõiki etendusasutusi tuleks toetada ühe rahastamismudeli alusel?

### *Võrdse kohtlemise nõue*

7. Riigi makstavate toetusega seotud poliitilistesse valikutesse pole õiguskantsleril seaduslikku voli sekkuda. Õiguskantsler saab hinnata riigieelarvelise toetuse määramise aluste põhiseaduspärasust ning laste ja noorte õiguste ning puuetega inimeste õiguste edendamist.
8. Põhiseaduse (PS) §-s 12 sätestatud õigusloome võrdsus nõuab seda, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku kaalukat põhjust. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on erinev kohtlemine seadusloomes lubatav ([RKPSJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07](#), p-d 18-19).
9. Riigi asutatud sihtasutustena tegutsevad ning era- ja munitsipaaletendusasutused on sarnases olukorras nende põhitegevuse vaates.
10. Niisiis tuleb edasi hinnata, kas sellel, et riigi asutatud etendusasutustel on teistsugune rahastamismudel, on legitiimne eesmärk. Kui teistsugusel rahastamismudelil on legitiimne eesmärk tuleb vaadata seda, kas piirang ise on mõistlik ja asjakohane ([RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9](#), p 68).

### ***Riigi asutatud sihtasutuste eesmärgid ja tegevus***

11. Riigivara valitsemise üldisi põhimõtteid reguleerib riigivaraseadus (RVS). Riigivaraseaduse (§-d 8–10) kohaselt osaleb riik sihtasutustes riigivõimu teostamise ja muul riigivara valitseja poolt määratud ja seadusest tuleneval avalikul eesmärgil. Riigivara valitseja on kohustatud riigivara valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Seejuures tuleb määratleda sihtasutuse strateegilised eesmärgid ning kontrollida ja hinnata nende saavutamist.

12. Riigil on riigivara seaduse kohaselt õigus asutada sihtasutusi (§ 78). Sihtasutus on eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks (sihtasutuste seadus § 1). Ministeeriumid ja põhiseaduslikud institutsioonid teostavad 2022. aasta jaanuari seisuga õigusi 65 sihtasutuses). Sihtasutused kuuluvad riigi haldusorganisatsiooni hulka laiemas mõttes ja täidavad avalikke ülesandeid. Avalik-õiguslikke haldusülesandeid võib seadusega või selle alusel halduslepinguga või haldusaktiga üle anda ka riigi asutatud sihtasutustele. Nimetatud avaliku halduse kandjate eesmärgipärane ja efektiivne funktsioneerimine avaliku halduse organisatsioonis tagatakse riikliku järelevalvega (õiguspärasuse ja otstarbekuse-efektiivsuse järelevalve), mida teostavad asutused, kellele on selline pädevus antud seadusega.<sup>1</sup>

13. Riigi osaluspoliitika põhimõtetes (2020) on märgitud, et sihtasutuse tegevusvormi tuleks kaaluda eelkõige siis, kui sihtasutus ei tegutse tulu saamise eesmärgil, vaid muudel ühistel eesmärkidel.

14. Kokkuvõtvalt saab öelda, et avalik ülesanne, mida riigi asutatud etendusasutused täidavad on rahvuskultuuri toetamine läbi etenduskunsti kättesaadavaks tegemise, mida täpsustavad põhikirjas toodud konkreetsemad eesmärgid.

15. Era- ja munitsipaalteendusasutuste tegevuse eesmärgi määrab nende asutaja (või asutajad), mitte riik. Era- ja munitsipaalteendusasutuste toetuste saamiseks on riik küll EAS §-s 16 näinud ette üldised eesmärgid, millega seoses toetust võib anda, kuid need on seotud just toetuse saamise eeldustega ega seo era- ja munitsipaalteendusasutuse olemasolu üksnes nende eesmärkide teostamisega.

16. Era- ja munitsipaalteendusasutuste ja riigi asutatud sihtasutuste rahastamise erinevus tugineb niisiis eelkõige sellele, et erinevalt era- ja munitsipaalteendusasutustest toetatakse riigi asutatud sihtasutuste puhul sihtasutusele pandud avaliku ülesande täitmist, mis on legitiimne eesmärk.

17. Riigiga seotud sihtasutuste asutamise, nende tegevuse jätkamise ja ka lõpetamise otsustab riik (RVS § 78 lg 1). Eraõiguslikud ja munitsipaalteendusasutused on tegevuse jätkamise ja lõpetamise osas oma valikutes vabad.

18. EAS § 4 seab etendusasutuse põhimäärusele ja põhikirjale üldnõuded. RVS-s on sätestatud riigi asutatud sihtasutuse põhikirjale täiendavad piiravad nõuded. Põhikirjas peavad olema sätestatud sihtasutuse tegevuse erisused ja piirangud (RVS § 79, § 89). Eraõigusliku sihtasutuse põhikirja nõuded sätestab sihtasutuste seaduse § 8. Mittetulundusühingute põhikirja nõuded sätestab mittetulundusühingute seaduse § 7. Osühingute puhul on nõuded põhikirjale kirjas

---

<sup>1</sup> Vt ka K. Merusk; K. Taro. Põhiseaduse § 86, komm 10 ja 12. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. 2020.

[äriseadustiku](#) §-s 139. Nendes sätetes puuduvad aga riigi asutatud sihtasutustega võrreldes samalaadsed piirangud. Piirangud on mõeldud avaliku raha kasutamise kaitseks.

19. Erinevalt riigi asutatud sihtasutustest on eraõiguslikel teatritel õigus ise oma põhikirjalised eesmärgid määrata. Munitsipaaletendusasutustele määrab eesmärgid kohalik omavalitsus. Isegi kui sätestatud eesmärgid kattuvad riigi asutatud sihtasutuste omaga, on neil eesmärkide muutmise ja vara kasutamise vabadus, mida riigi asutatud sihtasutustel ei ole. Kokkuvõttes riigi sihtasutuste arvepidamine ja vara kasutamine toimub asjaõiguste teostaja ja Rahandusministeeriumi kaudu. Riigi asutatud sihtasutustel on riigi ees küllaltki detailne aruandluskohustus. Tegevusvabaduse teatavad piirangud on sellised seepärast, et riigi asutatud sihtasutused täidavad neile põhikirjaga määratud avalikku ülesannet, ja peavad seda tegema põhikirjaga ettenähtud raamides. Seega ei saa rahastusmudelite erinevust pidada meelevaldseks. Tegemist on olemuselt poliitilise otsusega, mille põhiseadusele toetudes vaidlustamiseks pole lootustandvat alust.

20. Otsust, milliseid etendusasutusi milliste kriteeriumide alusel toetada, on igal juhul keeruline teha, sest kultuuri ei saa mõistliku kuluga õiglaselt mõõta ja otsustusprotsess on alati mõningal määral subjektiivne. Kõikide osapoolte jaoks rahuldava lahenduse leidmine ei pruugi olla võimalik, sest raha on vähem kui rahavajadust ja küsimusele, milliseid etendusasutusi Eesti vajab, ei saa olla.

21. Etendusasutuste majandusstatistika, sealhulgas riigi ja kohalike omavalitsuste toetused etendusasutustele, on avaldatud [Eesti Teatri Agentuuri statistika lehel](#). Riigi osalusega sihtasutuste kohta avaldatakse igal aastal ka [koondaruanne](#), milles asutajaõiguste teostajad (etendusasutuste puhul Kultuuriministeerium) esitavad oma seisukohad sihtasutusele seatud olulisemate eesmärkide saavutamise kohta<sup>2</sup>. Koondaruandest selgub, et Kultuuriministeerium on suurima sihtasutuste arvuga valitsemisala: 2021. lõpu seisuga oli ministeeriumil 35 sihtasutust, millest 18 olid riigi ainuasutatud sihtasutused. Ministeerium on hinnanud enamiku sihtasutuste tegevuse kas väga heaks või heaks ning viie sihtasutuse tegevuse tulemust on pidanud rahuldavaks.

22. Selle, kas riigi valitud rahastamismudelid on tõhusad ja aitavad parimal viisil täita avalikku ülesannet ja soovitud eesmärki, saab välja selgitada Riigikontroll. Riigikontroll on korduvalt [soovitanud](#) riigil analüüsida, milliseid avalikke teenuseid on otstarbekas osutada sihtasutuste kaudu, ning selgitada, kas ja millises osas loodud sihtasutused neid ülesandeid täidavad.

23. Etendusasutustele antavad toetused peavad olema kooskõlas riigiabi reeglitega, et mitte kahjustada konkurentsi. Riigiabi on igasugune eelis, mida annavad avaliku võimu organid riigi vahenditest ettevõtjale ja mis kasvõi potentsiaalselt võib moonutada konkurentsi ning kaubandust Euroopa Liidus. Olemasoleva riigiabi õiguspärasuse hindamine on antud Euroopa Komisjoni eripädevusse (ELTL art 108), lõppastmes annab hinnangu Euroopa Kohus. Kui on kahtlus, et kellelegi on antud ebaseaduslikku riigiabi, on võimalik esitada Komisjonile sellekohane kaebus.

### ***Riigi asutatud sihtasutuste võimalused ligipääsetavuse edendamiseks***

24. [Puuetega inimeste õiguste konventsiooni](#) (artikkel 30) kohaselt peab riik tagama, et kultuurisündmused oleksid ligipääsetavad ka puuetega inimestele, et neil oleks ka praktikas võrdväärne õigus osaleda kultuurielus. Tänuväärset on teatrite endi initsiatiivil aset leidnud ka

---

<sup>2</sup> Koondaruandes on märgitud „Seisukohtade kujundamise ja avaldamise põhimõtete muutuse tõttu tuleb 2021. aasta ülevaadet pidada nõ vaheaastaks ning põhjalikuma sissevaate sihtasutuste eesmärkide saavutamise hindamisse saab teha järgmisi aastaid käsitlevates koondaruannetes.“

ligipääsetavaid etendusi. Palun ministeeriumil astuda samme selleks, et kultuurielu ligipääsetavus järjest paraneks. Selle üheks võimaluseks on toetuste saamise tingimuste vastav kujundamine.

**24.** Kultuuriministril on võimalik enda asutatud sihtasutuste kaudu suunata riigi poliitikat, mh ka suunata täitma riigi võetud rahvusvahelisi kohustusi. Nii näiteks saaks Kultuuriministeerium tellida teatritelt ligipääsetavaid etendusi. Ligipääsetavus tuleks tagada nii liikumis- kui ka meelepuudega inimestele. See tähendab, et etendusele peaks saama ka näiteks ratastooliga ning olemas peaks olema nii kirjeldus-, kirjutus- kui ka viipekeelne tõlge.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldajad

Karolin Soo 693 8410  
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee