

Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetused kontsert- ja etendustegevusele

*Kas riigieelarveliste toetuste jagamine kolme allika kaudu on
põhjendatud ja tõhus ning kontroll tagab raha seadusliku ja
eesmärgipärase kasutamise ?*

AK 28.1.2010–28.1.2015
Avaliku teabe seadus, § 35 lg 2

Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetused kontsert- ja etendustegevusele

Kas riigieelarveliste toetuste jagamine kolme allika kaudu on põhjendatud ja tõhus ning kontroll tagab raha seadusliku ja eesmärgipärase kasutamise ?

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kuidas toetavad projekti- ja tegevustoetuste kaudu kontsert- ja etendustegevust Kultuuriministeerium, Eesti Kultuurkapital ja Hasartmängumaksu Nõukogu. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas eraldiste jaotamise süsteem on hästi jälgitav ja arusaadav ning kas riik on taganud kontrolli eraldiste eesmärgipärase ja seadusliku kasutamise üle.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Kultuuriministeerium on võrreldes teiste ministeeriumitega üks suuremaid riigieelarve eraldiste jagajaid. 2008. aastal jagati eraldisi 1,8 miljardit krooni ja ligi kolmandikuga sellest toetati etendus- ja kontserttegevust. 2008. aastal toetati teatrivaldkonda 227,7 miljoni krooniga, muusikavaldkonda 217,4 miljoni krooniga (sellest 49% ehk 105,8 miljonit krooni moodustas tegevustoetus Rahvusooper Estoniale). Lisaks jagati projektitoetustena muusika- ja teatrivaldkonnale 13,8 miljonit krooni.

Eesti Kultuurkapitali heli- ja näitekunsti sihtkapitali kaudu jagati 2008. aastal toetusi 49 miljonit krooni, sellest helikunsti sihtkapitali kaudu 26 miljonit ja näitekunsti sihtkapitali kaudu 23 miljonit krooni. Taotlusi esitati kahte sihtkapitali kokku 2230, millest rahuldati 1429.

Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu toetati 2008. aastal kultuuriprojekte ligikaudu 7,4 miljoni krooniga, sh etendus- ja kontserttegevusega seotud projekte ligikaudu 1,5 miljoni krooniga. Kokku toetati 75 teatrit ja kontserdiorganisatsiooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Toetuste eraldamise süsteem ei ole läbipaistev ega anna ülevaadet, kuhu raha tegelikult kulub. Sisekontrollisüsteemid ei taga riigi raha õigus- ja sihipärasest kasutamist. Kontsert- ja etendustegevuse rahastamine on killustatud, puuduvad piisavad põhjendused kolme eraldiseisva süsteemi ülalpidamiseks. Riigikontrolli hinnangul ei ole praegune korraldus säästlik ega tõhus.

Peamised tähelepanekud

- Rahastamise eesmärgid on seatud väga üldiselt, seetõttu on raske üheselt hinnata ühe või teise eraldise tulemuslikkust. Seda enam on oluline, et toetuste õiguspärase ja läbipaistva eraldamise tagamiseks oleksid protseduurilised reeglid paigas ja neid järgitakse. Riigikontroll leidis aga, et teatri- ja muusikakunsti toetamise korraldamisel on olulisi puudujäike.
- Kultuuriministeerium ei järgi teatritele ja kontserdiorganisatsioonidele tegevustoetuse eraldamisel etendusasutuse seadust. Rahastamisel ei järgita seaduses ette antud aluseid, kontserttegevuse toetamisel ei täideta ka protseduurilisi nõudeid. Seadusandja on ette näinud, et rahastamine põhineb lavastuste/kontserdikavade ja küllastajate arvul, kuid tegeliku toetuse määramisel lähtutakse tööjõu- ja halduskulust.
- Kõigi kolme allika puhul on raha jagamisel otsustajateks ja samas ka kasutamise kontrollijateks valdavalt samad isikud. Otsustamisel eksisteerib mitmel juhul huvide konflikt.

Riigietendusasutus – selles aruandes avalik-õiguslikud või eraõiguslikud asutused, mille omanikuks või asutajaks on riik (s.o avalik-õiguslikud juriidilised isikud, valitsusasutuste hallatavad asutused, riigi asutatud või riigi osalusel asutatud sihtasutused)

Eraetendusasutus – eraõiguslikud asutused või projektide elluviijad, kes on riigist sõltumatud (st pole riigi asutatud ega riigi osalusega).

- Kultuuriministeeriumi programme, Eesti Kultuurkapitali ja väikses mahus ka Hasartmängumaksu Nõukogu toetusi kasutatakse osaliselt riigietendusasutuste täiendfinantseerimiseks. Selline süsteem ei võimalda saada ülevaadet, kui palju tegelikult kulub riigieelarvest rahastatud etendusasutuste ülalpidamiseks. Eraetendusasutused ning muusika- ja teatrivaldkonna loovisikud konkureerivad ebavõrdsetes tingimustes riigieelarveliste etendusasutustega olukorras, kus suur osa otsustajatest peavad riigi esindajatena hea seisma riigietendusasutuste käekäigu eest. Selline korraldus läheb vastuollu kultuuripoliitiliste eesmärkidega, mille järgi tuleks ühtaegu tagada nii kultuuritegevuse järjepidevus ja stabiilsus kui ka uuendusvõimelisus ja mitmekesisus.
- Toetusotsuste tegemisel ei ole tagatud rahataotlejate võrdne kohtlemine. Otsuste õigus- ja sihipärast ei saa hinnata, sest otsuste aluseid ega põhjendusi ei dokumenteerita. Kultuuriministeerium annab toetust ka neile taotlejatele, kelle taotlused on puudulikud või kes pole esitanud aruandeid.
- Kultuuriministeeriumi ja Hasartmängumaksu Nõukogu sisekontrollisüsteem ei maanda raha jagamise protsessist tulenevaid riske. Ei järgita kohustuste lahususe põhimõtet ega tehta süstemaatilist kontrolli. Raha kasutamise aruannete alusel ei hinnata või polegi võimalik hinnata toetuse kasutamise sihipärasust.
- Raha jagamise süsteem kolme allika kaudu ei ole õigustatud, sest eesmärgid, sihtrühmad, toetatavad tegevused ja otsustajad kattuvad. See toob kaasa killustatuse ning põhjendamatu dubleerimise.

Olulisemad soovitused

- **Kultuuriministril** viia etendusasutustele tegevustoetuse eraldamine kooskõlla etendusasutuse seadusega: lähtuda toetuse eraldamisel seaduses määratud alustest, kontserdiorganisatsioonidele tegevustoetuse taotlemisel nõuda taotlusi koos ettenähtud lisadega ning otsustamiseks moodustada nõutud komisjon. Kui tegevuse

korraldamine kehtiva seaduse alusel ei ole võimalik, valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks asjakohane seaduse muudatuse eelnõu, millega luuakse sobiv ja õiguspärane etendusasutuste rahastamise alus.

- **Kultuuriministril** valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks etendusasutuse seaduse muudatuse eelnõu, millega täpsustatakse aluseid, kuidas valitakse välja need teatrid ja kontserdiorganisatsioonid, kes riigieelarvest tegevustoetust saavad.
- **Kultuuriministril** tagada, et raha jagamisel peetakse kinni toetusprogrammide tingimustest, nõutakse toetuse kasutamise aruandeid ja kontrollitakse neid pädevalt, nõutakse tagasi mittesihipäraselt kasutatud raha ning aruandevõlglastele ei anta uut toetust. Lahutada toetuste määramise ja nende kasutamise kontrolli (aruannete kinnitamise) funktsioonid.
- **Hasartmängumaksu Nõukogul** lähtuda toetuste jagamisel väljakuulutatud prioriteetidest. Vastasel juhul jagatakse avalikkusele ebaõiget infot ja eksitatakse taotlejaid. Kui seatud prioriteedid ei ole piisavad või asjakohased, tuleks ka avalikkust teavitada tegelikest otsuste langetamise alustest.
- **Kultuuriministril koostöös Eesti Kultuurkapitali nõukoguga** valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks Eesti Kultuurkapitali seaduse muudatused, mis täpsustaksid sihtkapitalide nõukogu koosseisu moodustamise aluseid.
- **Kultuuriministril, Eesti Kultuurkapitali nõukogul ja Hasartmängumaksu Nõukogul** selleks, et tagada haldusmenetluse seaduse järgimine, otsuste läbipaistvus ja kontrollitavus ning taotlejate võrdne kohtlemine, täiendada otsuste protokollimise korda selliselt, et lisaks hääletustulemusele dokumenteeritakse ka otsuste motiivid.
- **Kultuuriministril, Eesti Kultuurkapitali nõukogul ja Hasartmängumaksu Nõukogul** muuta aruandluse korda selliselt, et oleks võimalik kontrollida kogu projekti kulusid, kas kuludokumentide esitamise teel ja/või (lepingu alusel) taotleja raamatupidamises.
- **Kultuuriministril koostöös rahandusministriga** valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks seaduste muudatused, millega täidetakse järgmised eesmärgid:
 - Liita Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu eraldatav teatri- ja muusikavaldkonna toetussumma Eesti Kultuurkapitali jagatavate toetustega. Raha, mida Hasartmängumaksu Nõukogu jagab kaunitele kunstidele, täidab kultuurkapitaliga samu eesmärke ja nende liitmine aitaks kokku hoida toetuse jagamisega kaasnevaid kulusid. Parandatakse toetuste jagamise administreerimist ja kontrolli, vähendades samas Kultuuriministeeriumi halduskoormust.

- Lahutada selgelt riigietendusasutuste ning eraetendusasutuste toetamine. Eesmärgiks on tagada rahastamise läbipaistvus, taotlejate võrdne kohtlemine, kultuuripoliitiliste eesmärkide täitmine ning huvide konflikti vältimine. Selleks kaaluda järgmisi võimalusi:
 - Anda Kultuuriministeeriumi pädevusse ainult riigietendusasutustele nii tegevus- kui ka projektitoetuste eraldamine ning eraetendusasutuste toetamine teha ainult Eesti Kultuurkapitali ülesandeks
- või
- lahutada Kultuuriministeeriumis selgelt riigietendusasutuste toetusmeetmed eraetendusasutuste toetuseks suunatud programmide ja toetusrahadest.

Kultuuriministri vastus: Minister ei nõustunud Riigikontrolli hinnanguga, et raha jagamisel ja kasutamise kontrollimisel esineb huvide konflikti ning süsteem ei ole tasakaalustatud. Minister ei pidanud vajalikuks muuta raha jagamise ja kasutamise kontrolli süsteemi. Mitmeid Riigikontrolli esitatud soovitusi pidas minister asjakohaseks ning lubas neid rakendada esimesel võimalusel.

Rahandusministri vastus: Rahandusminister nõustus Riigikontrolli märkuste ning soovitustega ning avaldas valmisolekut probleemide lahendamisele igati kaasa aidata.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapital on juba asunud osa Riigikontrolli soovitustest ellu viima või lubanud nendega lähiajal tegeleda. Korda, mille järgi esitatakse sihtkapitalidesse liikmekandidaadid, ei pidanud nõukogu esimees vajalikuks muuta.

Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Hasartmängumaksu Nõukogu lubas enamikku soovitustest rakendada, kui leidis, et kinnitatud prioriteedid ei ole ainukeseks lähtekohaks toetuste jagamisel.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Toetuste jagamine	10
Rahastamise aluspõhimõtted on vähemalt miinimumnõuetele vastavalt olemas	10
Kultuuriministeerium ei järgi tegevustoetuste jagamisel etendusametuse seadust	10
Suur osa Hasartmängumaksu Nõukogu eraldatud aastaprojekti toetustest ei vasta prioriteetidele	13
Otsustajad kattuvad kõigis kolmes rahastamisallikas	15
Kõiki toetusallikaid kasutatakse ka riigietendusametuste täiendfinantseerimiseks	19
Toetusotsuseid ei põhjendata ning rahastamise sihipärasust ega tulemuslikkust pole võimalik hinnata	23
Kultuuriministeerium eraldab toetust ka neile, kes ei ole esitanud kõiki nõutud dokumente	26
Toetuste taotlusvorme tuleks parandada	27
Toetuste kasutamise kontroll	30
Toetuste kasutamise lepingud ei sätesta piisavat kontrolliõigust	30
Kultuuriministeeriumi kontroll toetuste kasutamise sihipärasuse üle on puudulik	31
Toetuse tagasinõudmise ja aruandevõlglaste kohtlemise osas on erinevusi	34
Eesti Kultuurkapitali stipendiumite abil välditakse töötasumakse	36
Kontsert- ja etendustegevuse toetamise süsteem	37
Kolmest allikast toetusi jagada ei ole otstarbekas	37
Riigikontrolli soovitusel ning kultuuriministri, rahandusministri, Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe ja Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastused	42
Auditi iseloomustus	49
Auditi eesmärk	49
Hinnangu andmise kriteeriumid	49
Riigikontrolli varasemaid auditeid kontsert- ja etendustegevuse toetuste valdkonnas	52
Lisa A. Toetuste tutvustus, eesmärgid ja tingimused	53
Lisa B. Riigieelarvelist tegevustoetust saanud etendusametused (2008)	58

Valdkonna ülevaade

Toetuste allikad ja õiguslikud alused

Etendusasutus on asutus,

- kes korraldab regulaarselt autorite ning esitajate loomingu avalikke esitusi: etendusi ja kontserte;
- kes on töösuhtes loominguliste töötajatega;
- kellel on loomingu juht ja loomenõukogu;
- kes teavitab avalikkust etenduste või kontsertide toimumisest.

Allikas: etendusasutuse seadus

Kas teadsite, et

Eesti elanikud on võrreldes Euroopa Liidu keskmisega väga agarad kultuuris osalejad, sh paistab eriti silma suur teatri- ja kontserdikülalastatavus.

2007. aasta statistika näitab, et

- vähemalt 15-aastastest Eesti elanikest küllastasid viimase 12 kuu jooksul teatrit pea pooled, Euroopa Liidus on keskmine näitaja kolmandik.
- vähemalt 15-aastastest Eesti elanikest käis viimase 12 kuu jooksul kontserdil üle 60%, Euroopa Liidu keskmine näitaja on veidi üle kolmandiku.

Allikas: Eurobaromeeter 2007

1. Kultuuri rahastatakse riigieelarvest, kohaliku omavalitsuse eelarvest, Euroopa Liidu programmidest ning erakapitalil põhinevatest allikatest (nt SA Eesti Rahvuskultuuri Fond). Riigieelarvest on põhilised rahastamisallikad Kultuuriministeerium, Eesti Kultuurkapital ja Hasartmängumaksu Nõukogu. Kahe viimase kaudu jagatakse tubaka- ja alkoholiaktsiisist ning hasartmängumaksust laekuvat raha. Auditi käigus hinnati, kuidas Kultuuriministeerium, Eesti Kultuurkapital ja Hasartmängumaksu Nõukogu on eraldisi jaganud ja raha kasutamist kontrollinud. Eraldisi kohalike omavalitsuste eelarvest, Euroopa Liidu programmidest ja erakapitalil põhinevatest fondidest audit ei käsitle.

2. Riigieelarvest toetatakse teatri- ja muusikakunsti

Kultuuriministeeriumi kaudu, makstes tegevustoetust, projektitoetust ja investeeringutoetust. Auditi käigus käsitleti tegevus- ja projektitoetusi, investeeringutoetused jäid vaatluse alt välja. Riigieelarvest **etendusasutuste** rahastamise alused on sätestatud etendusasutuse seaduses. Rahvusoper Estonia tegevust reguleerib rahvusoperi seadus. Kultuuriministeeriumi toetusprogrammide kaudu projektitoetuste jagamist reguleerivad ministeeriumi asjakohased sisemised korrad.

3. **Eesti Kultuurkapital** jaotab toetusi ja stipendiumeid sihtkapitalide ja maakondlike eksperdirühmade kaudu. Eesti Kultuurkapitalis on kaheksa sihtkapitali: kirjanduse, kujutava ja rakenduskunsti, arhitektuuri, audiovisuaalse kunsti, helikunsti, näitekunsti, rahvakultuuri ning kehakultuuri ja spordi sihtkapital. Maakondlikud eksperdirühmad on igas maakonnas tegutsevad kultuurkapitali struktuuriüksused, kelle ülesanne on jaotada raha, mille kultuurkapitali nõukogu on eraldanud maakonna kultuurivaldkonnale. Auditi käigus vaadati toetuste jagamist heli- ja näitekunsti sihtkapitali kaudu. Ülejäänud sihtkapitalide ja maakondlike eksperdirühmade kaudu toetuse jagamist, kultuuriehitiste rajamise ega renoveerimise toetamist audit ei käsitle.

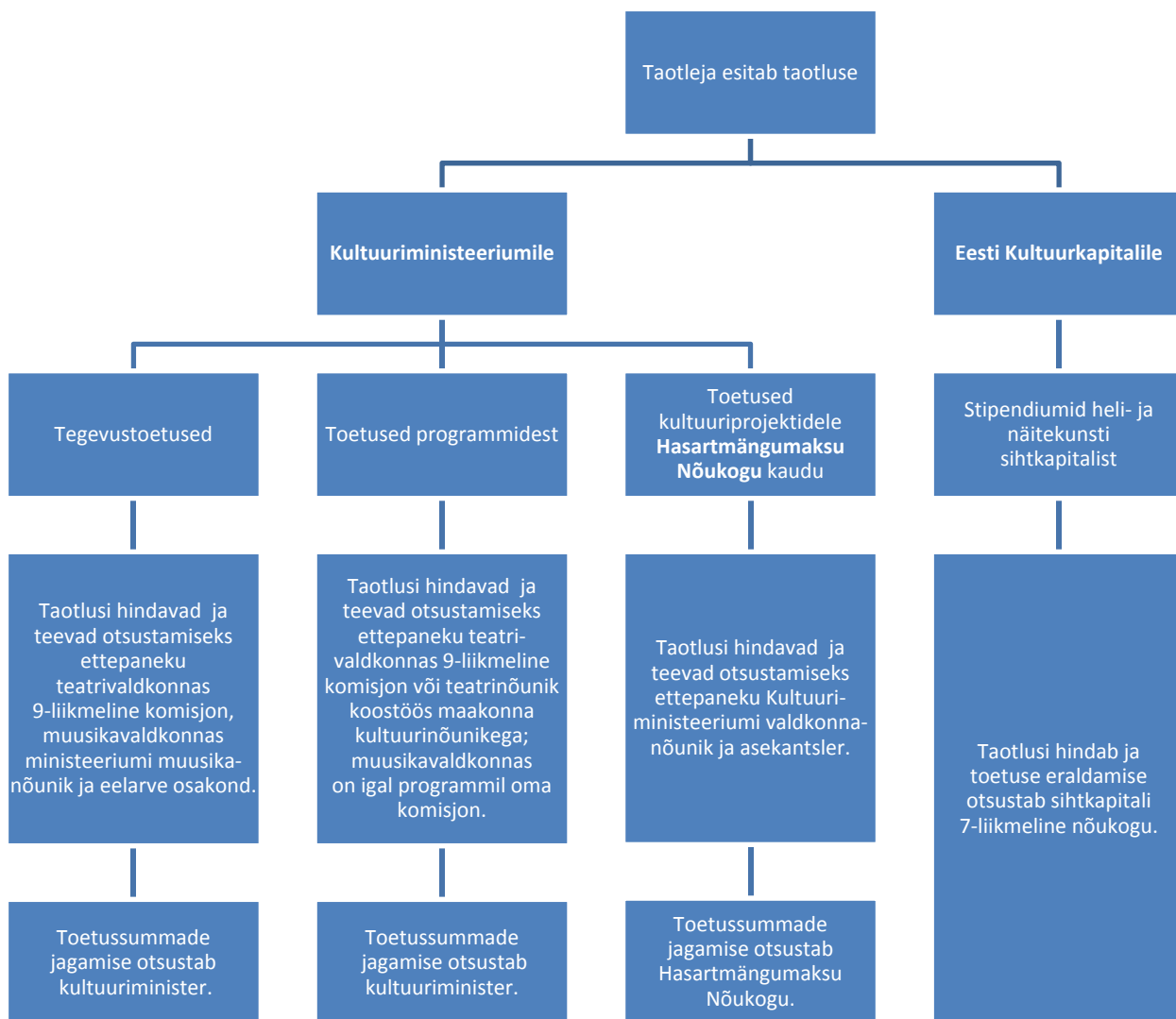
4. Kultuurkapitali tegevust ja toetuste jagamist reguleerib Eesti Kultuurkapitali seadus, sihtkapitalide ning ekspertgruppide põhimäärus, rahaliste vahendite jaotamise ja järelevalve kord ning sihtkapitalide ja maakondlike eksperdirühmade väljatöötatud stipendiumide jaotamise põhimõtted. Eesti Kultuurkapitali seaduse kohaselt moodustub kultuurkapitali vara alkoholi- ja tubakaaktsiisi laekumisest (3,5% vastavast tulust), hasartmängumaksu laekumisest (46% vastavast tulust), kultuurkapitali heaks tehtavatest varalistest annetustest ja pärandustest, kultuurkapitali vara paigutamise saadavast tulust, muust majandustegevusest saadavast tulust ja muudest laekumistest. Sihtkapitalide käsutusse eraldatakse 75% aastatulust, mis jääb järele pärast põhikapitali täiendamist ja vastavalt hasartmängumaksu seadusele kultuuriehitistele sihtotstarbeliselt laekunud summade eraldamist.

5. **Hasartmängumaksu Nõukogu** kaudu toetatakse teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojekte, olümpiaettevalmistus- ja muid spordiprojekte, hasartmängusõltuvusega ning pere, meditsiini ja hoolekandega ning vanurite ja puuetega inimestega seotud projekte ning väikeses ulatuses ka kultuuriprojekte (4% Hasartmängumaksu Nõukogu kogueelarvest). Toetuste jagamist reguleerib hasartmängumaksu seadus ja selle alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud kord „Hasartmängumaksu laekumistest

toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord⁴. Hasartmängumaksu seaduse järgi arvestatakse riigieelarves kavandatavast hasartmängumaksu laekumisest 37,4% Hasartmängumaksu Nõukogule. Toetuse andmise ja selle suuruse otsustab Riigikogu moodustatud nõukogu.

6. Ülevaade toetuste jagamisest kolme allika kaudu on esitatud joonisel 1. Hasartmängumaksu Nõukogu toetusi kultuurivaldkonnale administreerib Kultuuriministeerium.

Joonis 1. Ülevaade Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetuste jagamisest ja otsustajatest

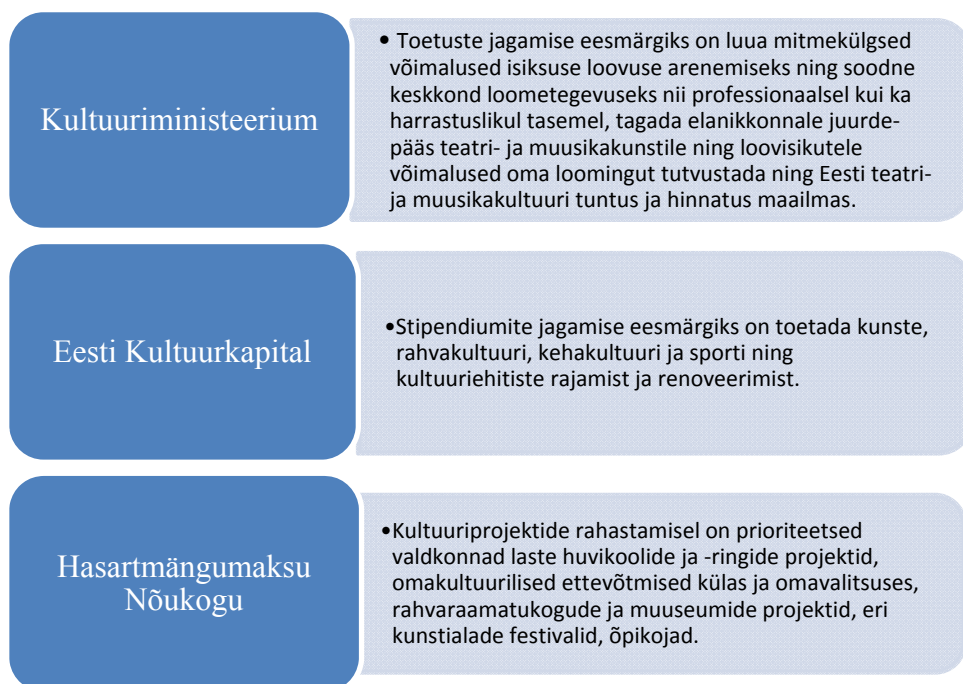


Allikas: Riigikontrolli etendusastutuse seaduse, Eesti Kultuurkapitali seaduse ja hasartmängumaksu seaduse põhjal

Toetuste eesmärgid ja prioriteedid

7. Ülevaade sellest, kes on rahastajate sihtrühmad ning millised on toetuste jagamise eesmärgid või prioriteedid, on esitatud joonisel 2.

Joonis 2. Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetuse jagamise eesmärgid või prioriteetidid

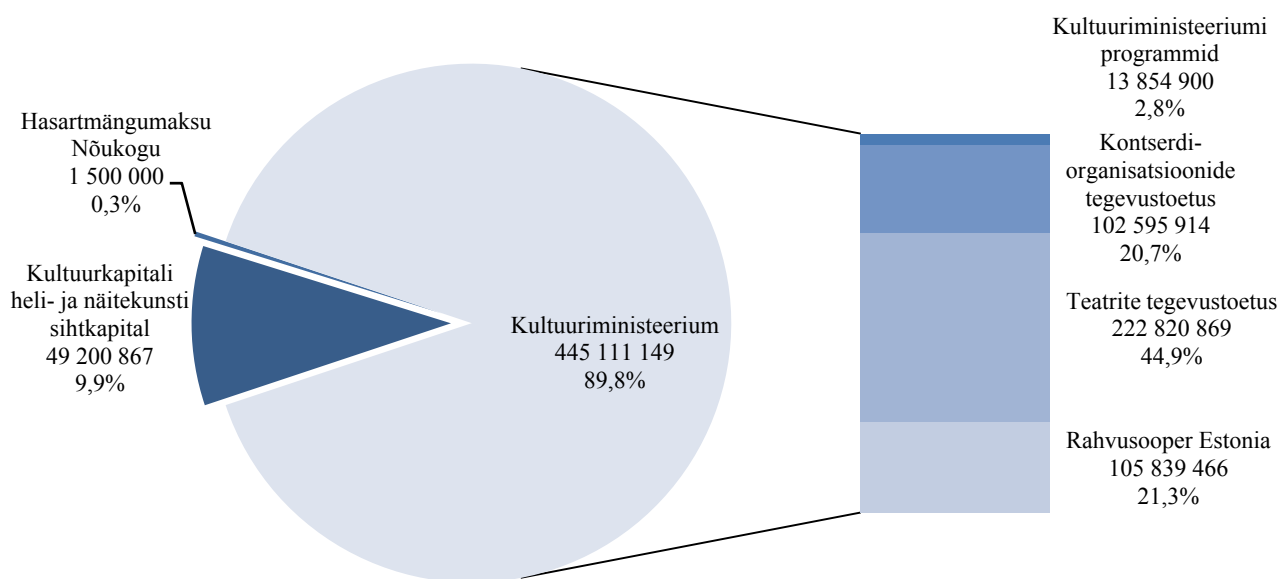


Allikad: Kultuuriministeeriumi arengukava, Eesti Kultuurkapitali seadus, Hasartmängumaksu Nõukogu veebileht

Rahastamine

8. Valdava osa (90%) teatri- ja muusikavaldkonna toetustest eraldab Kultuuriministeerium oma eelarvest. Sellest omakorda enamiku moodustavad (97%) tegevustoetused teatritele, kontserdiorganisatsioonidele ja rahvusooperile.

Joonis 3. 2008. aastal teatri- ja muusikavaldkonnale eraldatud toetused rahastajate kaupa (kroonides)



Allikad: Kultuuriministeerium, Eesti Kultuurkapital

Kas teadsite, et

kultuurivaldkondadest kulub Kultuuriministeeriumi eelarvest **teatri- ja kontserttegevuse** toetamiseks kõige suurem osa.

Tegevustoetus – asutuse jätkuvaks aastaringseks tegevuseks ja palgakuludeks ettenähtud toetus

Projektitoetus – konkreetse eesmärgiga, mingi tegevuse või projekti elluviimiseks antav toetus

Riigietendusasutus (riigiteatrid ja riigi kontserdiasutused) – selles aruandes avalik-õiguslikud või eraõiguslikud asutused, mille omanikuks või asutajaks on riik (s.o avalik-õiguslikud juriidilised isikud, valitsusasutuste hallatavad asutused, riigi asutatud või riigi osalusel asutatud sihtasutused).

Eraetendusasutus (erateatrid ja erakontserdiasutused) – eraõiguslikud asutused või projektide elluvijad, kes on riigist sõltumatud (st pole riigi asutatud ega riigi osalusega). Vastandmõiste „riigietendusasutustele“.

Kohalike omavalitsuste kultuuriasutuste rahastamise kohta vaata punkt 132.

9. Kultuuriministeerium on võrreldes teiste ministeeriumitega üks suuremaid riigieelarvest eraldistena raha jagajaid: 2008. aastal jagati eraldisi 1,8 miljardi krooni ulatuses.

10. Teatrivaldkonda toetati 2008. aastal kokku 227,7 miljoni krooniga. Sellest **tegevustoetus** moodustas 222,8 miljonit krooni ja **projektitoetus** 4,9 miljonit krooni. Riigilt on tegevustoetust võimalik saada kõigil teatritel, olenemata omandivormist, kuid enamik rahast läheb **riigiteatrite** toetamiseks. 2008. aastal kulus 84% toetusest riigiteatrite, 7% kohalike omavalitsuste teatrite (sealt enamik Tallinna Linnateatri) ja 9% **erateatrite** toetamiseks. 2008. aastal sai Kultuuriministeeriumi eelarvest tegevustoetust 23 kutselist teatrit. Ministeeriumi eelarvest jagatava raha toel antakse aastas üle 4600 etenduse, valmib üle 150 uuslavastuse, tööd saab koosseisulisena üle 1700 inimese ja teenindatakse ligi miljon külastajat. Oluliselt väiksemas mahus ja valdavalt projektitoetust eraldatakse ka mitmele vabaturpile ning üksikutele loovisikutele. Lisaks praktilisele teatritegevusele toetatakse riiklikult ka mitmeid tugiorganisatsioone nagu Eesti Teatriliiit ja Eesti Teatri Agentuur. Eesti teatristatistika aastaraamatut annab kultuurkapitali toel välja Eesti Teatri Agentuur.

11. Muusikavaldkonda toetati 2008. aastal kokku 217,4 miljoni krooniga. Sellest **tegevustoetus** moodustas 208,4 miljonit krooni ja **projektitoetus** 8,9 miljonit krooni. (Sellest 105,8 miljonit krooni oli tegevustoetus Rahvuskooper Estoniale.) Muusikavaldkonnas sai 2008. aastal tegevustoetust kolm riiklikku ja kaks munitsipaalset kontserdiorganisatsiooni. Ministeeriumi eelarvest tegevustoetust saanud riigikontserdiasutused andsid 2008. aastal 1456 kontserti, tööd sai põhikohaga 445 inimest ja kuulajaid oli 317 772 inimest. Tegevustoetust otse riigieelarverealet said lisaks 9 erakontsertasutust. Lisaks toetati ministeeriumi programmide projektitoetusena 208 kontserdiorganisatsiooni ja muusikakollektiivi tegevust. Täpsemat statistikat kontsertide arvu, külastajate ja töötajate kohta ei koondata.

12. Eesti Kultuurkapitali heli- ja näitekunsti sihtkapitali kaudu jagati 2008. aastal toetusi summas 49 miljonit krooni, sellest helikunsti sihtkapitali kaudu 26 miljonit krooni ja näitekunsti sihtkapitali kaudu 23 miljonit krooni. Taotlusi esitati kahte sihtkapitali kokku 2230, millest rahuldati 1429. Helikunsti sihtkapitali esitati peaaegu poole rohkem taotlusi kui näitekunsti sihtkapitali, mõlemasse sihtkapitali esitatud taotlusest rahuldati 62–67%.

13. Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu toetati 2008. aastal kultuuriprojekte ligikaudu 7,4 miljoni krooniga, sh teatri- ja kontserttegevust ligikaudu 1,5 miljoni krooniga (teatriprojekte umbes 700 000 krooni ulatuses ja kontserdiprojekte ligi 780 000 krooni ulatuses). 2008. aastal sai Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu toetust 75 teatri- või muusikaprojektidega tegelevat organisatsiooni.

Toetuste jagamine

Rahastamise aluspõhimõtted on vähemalt miinimumnõuetele vastavalt olemas

14. Kõige üldisemalt on kultuuri (sh muusika- ja teatrikunsti) toetamise alused paika pandud Riigikogu 16.9.1998. aasta otsusega kinnitatud Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustes, mis seab eesmärgid ka raha eraldamise eesmärgid.

15. Kultuuriministeeriumi tegevustoetuse jagamise põhimõtted on välja toodud etendusasutuse seaduses ning iga konkreetse programmi kaudu (projekti)toetuste jagamisel peab ministeerium lähtuma vastava programmi eesmärkidest ja tingimustest, mis on avalikustatud ministeeriumi veebilehel. Erandiks on teatrivaldkonna programm „Teatrilased üritused ja programmid“, mida ei ole avalikult välja kuulutatud ning mille tutvustus, eesmärgid ja tingimused ei ole ametlikult fikseeritud.

16. Kultuurkapitali helikunsti- ja näitekunsti sihtkapitali kaudu toetuse eraldamisel lähtutakse Eesti Kultuurkapitali seadusest ja vastava sihtkapitali jaotamise põhimõtetest, viimased on avalikustatud kultuurkapitali veebilehel. Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu toetuste eraldamisel on aluseks nõukogu kinnitatud prioriteetsed valdkonnad ja toetuse saamise tingimused, mis on avalikustatud Hasartmängumaksu Nõukogu ja Kultuuriministeeriumi veebilehel.

17. Täpsem ülevaade kolme rahastamisallika kaudu eraldatavate toetuste eesmärkidest ja tingimustest on esitatud lisas A.

18. Riigikontrolli hinnangul on kõige kolme allika puhul rahastamise alused vähemalt minimaalselt eeldataval kujul olemas, kuigi enamasti väga üldised ja omavahel kattuvad (vt joonis 1). Väga üldiselt sõnastatud rahastamise põhimõtted muudavad keeruliseks hinnata, kas riigi tegevus teatri- ja muusikakunsti toetamisel on eesmärgipärane.

Kultuuriministeerium ei järgi tegevustoetuste jagamisel etendusasutuse seadust

19. Etendusasutuse seaduse alusel võivad tegevustoetust taotleda kõik teatri- või muusikakunstiga tegelevad institutsioonid, sõltumata nende omandivormist. Etendusasutusele riigieelarvest toetuse määramise põhimõtted on seaduse järgi järgmised:

- Toetus määratakse etenduse või kontserdi külastaja toetusena. Sellega hüvitatakse etendusasutusele külastaja teenindamise tegeliku kulu ja arvestusliku piletihinna vahe. Toetuse määramise aluseks on Kultuuriministeeriumi tellitav külastajate arv ja uute lavastuste või kontserdikavade arv ning nende teenindamiseks tehtavad kulutused, mis tulenevad töötajate tasustamisest ja vara haldamisest.
- Arvestusliku piletihinna arvutamisel lähtutakse etendusasutuse asukohast, Statistikaameti andmetest kohalike elanike keskmise sissetuleku kohta ning peamistest sihtrühmadest.

Kas teadsite, et

tegevustoetused moodustavad üle 90% kõigist muusika- ja teatrivaldkonna toetustest.

- Munitsipaal- ja eraetendusasutusele toetuse määramisel arvestatakse ka etendusasutuse tegevuse rahvuskultuurilist ning regionaalset tähendust.

20. Ülevaade tegevustoetust saavatest teatritest ja kontserdiorganisatsioonidest on esitatud lisas B.

Kas teadsite, miks

- **teatri- ja muusikavaldkonnas on kõige rohkem riigi ülalpeetavaid kultuuriasutusi?**

Eesti taasiseseisvumisel võeti riigieelarvelisele toetusele kõik need kultuuriasutused, mis olid ENSV ajal olnud kohalikus (st mitte üleliidulises) eelarves. Peagi aga selgus, et nii suurt riiklikku kultuuriasutuste võrku ei jõuta ülal pidada. Seejärel mitmes valdkonnas (nt kirjanduses, kujutavas kunstis, filmivaldkonnas) lõpetati pideva tegevustoetuse eraldamine. See asendus projektipõhiste toetustega ja/või läks taasloodud Eesti Kultuurkapitali kanda. Riigieelarveliste tegevustoetuste maksmine säilis suurimal määral muusika- ja teatrivaldkonnas, rahastamise alused kirjutati sisse ka 1997. aastal vastu võetud etendusasutuse seadusesse. Seadus võimaldab ühtmoodi toetada nii riigi- kui ka eraetendusasutusi. Omandivormist sõltumatu riigipoolne toetamine on eesmärgina deklareeritud ka mitmes kultuuripoliitilises dokumendis.

- **riigiteatrid tegutsevad erinevas juriidilises vormis?**

2003. aastal võeti vastu uus etendusasutuse seadus ning loodi selles võimalus muuta riigietendusasutused sihtasutuseks. Kultuuriminister põhjendas Riigikogu kultuurikomisjoni istungil seda vajadusega asutusi paremini ja paindlikumalt majandada. Nii on Draamateater, Vene Teater, Rakvere Teater ja Ugala Teater muudetud riigi asutatud eraõiguslikeks sihtasutusteks, riigiasutustena on jäänud tegutsema Vanemuine, Eesti Nuku- ja Noorsooteater, Endla ning NO99 teater. Eraldiseisva juriidilise isiku staatus on võimaldanud teatritel vabamalt majandada ning võtta hoonete renoveerimiseks laenu. Ainsana ei jõudnud laenu võtta Ugala Teater, sest riigieelarve tasakaalu huvides piirati riigivaraseadusega riigi asutatud sihtasutuste laenu võtmist.

- **osa etendusasutusi on riigieelarves nimetatud ja teisi mitte?**

Eraldiseisvate juriidiliste isikutena tegutsevad etendusasutused (nt sihtasutustena tegutsevad teatrid ja avalik õiguslik juriidiline isik Rahvusoper Estonia) on riigieelarves koos oma tulude ja kuludega loetletud. Riigiasutustena (ehk valitsusasutuste hallatavate asutustena) tegutseva teatrid kajastuvad aga üldnimetaja „teatrid“ all. Nii ei leia näiteks riigieelarvest ega seletuskirjast, kui palju riigi raha antakse Vanemuise teatritele või Eesti Kontserdile.

Kultuuriministeeriumi jagavad teatrite tegevustoetused

21. Tegelik teatrite ja riiklike kontserdiorganisatsioonide tegevustoetuse suurus ei lähtu uute lavastuste või kontserdikavade ega külastajate arvust, nagu see on sätestatud etendusasutuse seaduses, vaid põhineb tööjõu- ja halduskulu osalise katmise süsteemil. Teatrite tööjõukulude arvutamiseks on Eesti Teatrilii, Eesti Etendusasutuste Liit ja Kultuuriministeerium välja töötanud töö mahu mõõtühiku – arvestusliku inimtööaasta ehk AITA. AITA peaks võimaldama arvestada, kui palju raha kulub teatud arvu uuslavastuste loomiseks ja etenduste andmiseks. AITA väärtus ehk toetus ühe AITA kohta peaks võimaldama rahastada ühe inimese tööd ühe kalendriaasta vältel kas palga maksmise või teenuste osutamise. AITA süsteem on kokkuleppeline. See pole kehtestatud ühegi õigusaktiga ega kajastu ka riigieelarves.

Kas teadsite, et

riigieelarvest makstakse kinni u 70% iga teatrikülastuse hinnast. Ilma riigi toetuseta oleks **keskmine teatripileti hind umbes 570 kr.**

22. Kuigi põhimõtteliselt peaks AITA süsteem väljendama seda, kui palju riik teatrit n-ö tööd ehk etendusi tellib, siis tegelikkuses kujuneb toetussumma riigieelarve võimaluste kohaselt ja AITA on lihtsalt arvestusühikuks raha jaotamisel teatrite vahel. AITADE arv teatrites lepitakse kokku etendusasutustele riigieelarvest toetuse kavandamiseks ja jagamiseks moodustatud komisjonis. Toetuse ühe AITA kohta kehtestab Kultuuriministeerium, jagades teatritele eraldatava toetussumma teatrite AITADE arvuga: 2008. aastal oli toetus ühe AITA kohta 131 475 krooni.

23. AITA süsteemi praegusel kujul rakendamine on loonud olukorra, kus teatrid näitavad tegevustoetuse taotluses töötajate arvu tegelikust

suuremana, et saada rohkem raha. Põhjuseks on see, et AITA väärtus ei ole vastavuses tegelike kuludega ning toetus on seega väiksem kui vaja.

Kas teadsite, et

Rahvusoper Estonia aastane tegevustoetus on pea kaks korda suurem kui riigi kogutoetus eesti filmide tegemiseks.

24. Kultuuriministeeriumi selgituste kohaselt tuleks rahastamissüsteemi mõtestada selliselt, et tööjõu- ja halduskulude rahastamine ongi sisendiks, mis peaks aitama saavutada võimalikult suure arvu lavastusi, kontserte ja külastajaid. Riigikontrolli hinnangul on esitatud seos liialt kaudne. Kui seadusandja on näinud ette, et rahastamissüsteem peab lähtuma väljundist, siis ei saa tegeliku toetuse määramisel lähtuda sisendist. Seega ei järgi praegune AITA süsteem etendusasutuse seaduses ette antud rahastamisaluseid ega täida samas ka oma esialgset eesmärki kompenseerida tegelik tööjõukulu.

25. Kuigi teatrivaldkonnas ei vasta rahastamissüsteem etendusasutuse seaduses kehtestatud alustele, siis toimub vähemalt raha taotlemine ja taotluste üle otsustamine seaduse nõudeid järgides: riigieelarvelise toetuse kavandamiseks ja jaotamiseks on moodustatud üheksaliikmeline nõuandev komisjon, kuhu kuuluvad Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi, etendusasutuste loominguulisi töötajaid esindava organisatsiooni, etendusasutuste juhte esindava organisatsiooni ning avalikkuse esindajad. Tegevustoetust küsitakse seaduses ette nähtud taotlusega. Alates 2009. aastast on kasutusel uus ja täiendatud tegevustoetuse taotluse vorm.

Kultuuriministeeriumi jagatavad kontserdiorganisatsioonide tegevustoetused

Kas teadsite, et

2008. aastal jagas Kultuuriministeerium muusikavaldkonnale dokumenteerimata moel, traditsioonide ja kokkulepete põhjal tegevustoetust 208,4 miljonit krooni.

26. Etendusasutuse seaduse kohaselt on ka kontserdiorganisatsioonid etendusasutused ning nende rahastamisele rakenduvad samad nõuded mis teatritelegi. Muusikavaldkonna rahastamisel rikutakse aga seadust veel enam kui teatrivaldkonnas. Kultuuriministeeriumi selgituste kohaselt põhineb tegevustoetuse jagamine valdkonna kokkulepetel ja kujunenud traditsioonidel. Põhimõtteid dokumenteeritud ei ole. Etendusasutuste seadusega ettenähtud nõuandvat komisjoni tegevustoetuse kavandamiseks ja jaotamiseks minister moodustanud ei ole. Kultuuriministeeriumi esindaja sõnul arutatakse kõik olulised rahaliikumised läbi Eesti Muusikanõukoguga, kellega ministeerium on sõlminud koostööleppe. Eesti Muusikanõukogu on Eestis tegutsevaid muusikainstitutsioone ja professionaalseid muusikuid ühendav mittetulundusühing. Arutelusid nimetatud nõukoguga Kultuuriministeeriumis protokollitud ei ole. Tegevustoetuse jagamise ettepaneku teeb ministrile Kultuuriministeeriumi muusikanõunik, otsustab minister. Etendusasutuse seaduse kohast taotlust muusikavaldkonnas tegevustoetuse saamiseks riigikontserdiasutustelt ei nõuta. Selle asemel esitatakse ainult asutuse eelarveaasta tegevuskava ja eelarve.

Tegevustoetuse saajate väljavalimine

27. Kuigi etendusasutuse seadus võimaldab etendusasutusi toetada omandivormist olenemata, siis tegelikkuses toimub eristamine omandivormi ja/või asutaja alusel. Kõik riigietendusasutused (sõltumata juriidilisest vormist) saavad tegevustoetust. On arusaadav, et riik omanikuna peab hea seisma nende käekäigu eest. Samal ajal aga saavad tegevustoetust ainult vähesed eraetendusasutused ning pole paika pandud aluseid, millest lähtuvalt valik tehakse. Kultuuriministeeriumi selgituste kohaselt on teatrivaldkonnas lähtunud põhimõttest, et „teater peab olema tõestanud oma järjepidevust ja suutlikkust ennekõike sisulise tegevuse tasandil“. Ka see põhimõte jätab aga väga suure tõlgendamisruumi ja liigselt suure osa üksikotsuste lahendamiseks. Muusikavaldkonnas ei esitatud Riigikontrollile aluseid, millest lähtuvalt rahastamisotsuseid tehakse.

28. Riigikontrolli hinnangul on lubamatu olukord, kus ligikaudu pool miljardit krooni aastas eraldatakse seaduses ette antud nõudeid ja tingimusi järgimata. Raha jagamise alused on ähmased eriti muusika-valdkonnas. See annab otsustamisel võimaluse omavoliks. Kui teatri-valdkonnas on vähemalt täidetud korralduslikud nõuded (taotlused ja komisjon) ja on püütud luua mingisugust süsteemi ka rahastamise alustes, siis muusikavaldkonnas toimub raha jaotamine põhimõtteliselt igasuguse seadusliku aluse või volitusnormita. Otsustuspädevus on antud üksikisikutele, ilma otsustamise aluseid fikseerimata (vt ka punktid 36–51 ja 62–72).

29. Riigikontroll soovib kultuuriministril

- viia etendusasutuste tegevustoetuse eraldamine kooskõlla etendusasutuse seadusega: lähtuda toetuse eraldamisel seaduses määratud alustest, kontserdiorganisatsioonidele tegevustoetuse taotlemisel nõuda taotlusi koos ette nähtud lisadega ning otsustamiseks moodustada nõutud komisjon. Kui tegevuse korraldamine täpselt vastavuses seadusega ei ole võimalik, valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks seaduse muudatuse eelnõu, millega luuakse sobiv ja õiguspärane etendusasutuste rahastamise alus.
- valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks etendusasutuse seaduse muudatuse eelnõu, millega täpsustatakse aluseid, kuidas valitakse välja need etendusasutused (teatrid ja kontserdiorganisatsioonid), kes riigieelarvest tegevustoetust saavad.

Eesmärgiks on tagada õigusriigi põhimõtete järgimine, riigi tegevuse läbipaistvus ja kontrollitavus.

Kultuuriministri vastus: Etendusasutuse seaduse täiendamise on Kultuuriministeerium kohustuseks võtnud, eesmärk on seadusmuudatusega täpsustada rahastamise aluseid. Vastav töögrupp on moodustatud ja praegu kogutakse huvitatud osapoolte (Eesti Etendusasutuste Liit, Eesti Kontsert jt) seisukohti, et pärast analüüsi pakkuda välja võimalikke variante seaduse muutmiseks. Riigikontrolli märkused on väärtuslik täiendus sellele materjalile.

Suur osa Hasartmängumaksu Nõukogu eraldatud aastaprojekti toetustest ei vasta prioriteetidele

30. Kultuuriministeeriumi programmide ja Eesti Kultuurkapitaliga võrreldes on Hasartmängumaksu Nõukogu kõige enam piiritletud oma toetuste jagamise eesmärke. Hasartmängumaksu Nõukogu on avalikustanud, et kultuuriprojektide rahastamisel on prioriteetsed järgmised valdkonnad:

- laste huvikoolide ja -ringide projektid;
- omakultuurilised ettevõtmised küla ja omavalitsuse tasandil;
- rahvaraamatukogude ja muuseumide projektid;
- eri kunstialade festivalid, õpikojad.

31. 2008. aastal esitati teatritegevusega seotud projektide rahastamiseks kokku 104 taotlust, millest rahuldati 35. Kontserttegevusega seotud projektide rahastamiseks esitati 166 taotlust, millest rahuldati 43. Mahukamaid projektitaotlusi (üle 75 000-kroonised) oli kokku 36, millest Kultuuriministeeriumi ettepanekul ja Hasartmängumaksu Nõukogu otsusega rahuldati vaid seitse taotlust.

32. Konkreetsete prioriteetide põhjal võiks eeldada, et Hasartmängumaksu Nõukogu roll teatri- ja muusikaprojektide toetamisel on kõige omanäolisem. Tegelikuses toetatakse aga olulises mahus ka neid projekte ja organisatsioone, kes prioriteetsete valdkondade alla ei mahu.

Aastaprojektid – Hasartmängumaksu Nõukogu toetavad suuremad projektid, mis vältavad aasta läbi ja mille toetamisotsus tehakse kord aastas. Sisult sarnane tegevustoetusega.

33. 2008. aastal muusika- ja teatrivaldkonnas suurematest eraldustest ehk **aastaprojektidest** vastas Riigikontrolli hinnangul prioriteetidele ainult üks festivaliprojekt (vt tabel 1). Ülejäänud olid seotud enam rahvusvahelise või professionaalse tegevusega, mitte laste huvitegevuse ega küla ja omavalitsuse tasandi ettevõtmistega. Kuna toetusotsuseid ei põhjendata, siis ei ole võimalik ka aru saada, miks just need projektid on raha saanud.

Tabel 1. Hasartmängumaksu Nõukogu toetatud aastaprojektid muusika- ja teatrivaldkonnas 2008. aastal

Maakond	Taotleja	Projekt	Summa, kr	Riigikontrolli hinnang prioriteetidele vastavuse kohta
Tallinn	ASSITEJ Eesti Keskus	„NB teater“ – teatripäevade ja -festivalide korraldamine, preemia „Tähelepanuteater“ väljaandmine	120 000	Vastab
Tartu	Eesti Breiktantsu Liit	KV etappide, Eesti meistri- võistluste, rahvusvaheliste võistluste, Eesti-Soome ja Eesti-Läti maavõistluste jmt ürituste korraldamine	150 000	Ei vasta
Tallinn	Eesti Gregoriaani Ühing	Ansambli Vox Clamantis kontsertide ettevalmistamine ning läbiviimine aastal 2008	120 000	Ei vasta
Tallinn	Ühing Heinavanker	Ansambli Heinavanker 2008. aasta tegevus	120 000	Ei vasta
Tallinn	Hea Muusika Selts	Põhjamaade Sümfooniaorkestri kontserdid ja plaadistused Eestis aastal 2008	350 000	Ei vasta
Kokku			860 000	
Ei vasta prioriteetidele			740 000 (86%)	

Allikas: Hasartmängumaksu Nõukogu

34. Riigikontroll on seisukohal, et kui Hasartmängumaksu Nõukogu ei järgi otsustamisel selgelt enda seatud prioriteete, siis ühelt poolt eksitatakse taotlejaid ebaõige info avalikustamisega ning teisalt kaob Hasartmängumaksu Nõukogu eriline roll kultuuritoetuste jagamisel ning tema toetatavad tegevused ja sihtrühmad kattuvad teiste rahastamisallikatega. Hasartmängumaksu Nõukogu rolli kohta vt ka punktid 126–134.

35. **Riigikontrolli soovib Hasartmängumaksu Nõukogul** lähtuda toetuste jagamisel väljakuulutatud prioriteetidest. Vastasel juhul jagatakse avalikkusele ebaõiget infot ja eksitatakse taotlejaid. Kui seatud

prioriteedid ei ole piisavad või asjakohased, tuleks ka avalikkust teavitada tegelikest otsuste langetamise alustest.

Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Hasartmängumaksu Nõukogu lähtub toetuste jagamisel nõukogu poolt kinnitatud prioriteetsetest valdkondadest ja toetuse saamise tingimustest, mis on avalikustatud Hasartmängumaksu Nõukogu ja Kultuuriministeeriumi veebilehtedel. Et toetuste jagamise lähtekohad oleksid pidevalt asjakohased, hindab nõukogu prioriteete iga aasta esimeses kvartalis ning vajadusel täpsustab ja täiendab neid. Sama tegevus on kavandatud läbi viia ka 2010. aastal.

Samas on Hasartmängumaksu Nõukogu seisukohal, et kinnitatud prioriteedid pole ainukeseks siduvaks lähtekohaks toetuste jagamise otsustamisel. Prioriteetide kehtestamine ei välista muudele eesmärkidele keskenduvatele (prioriteetide loetelus nimetamata), kuid antud valdkonnas olulistel teemadel läbiviidavate projektide toetamist, kui projektide sisu ja eesmärgid on väga hästi põhjendatud ning vastavad muudele kehtestatud nõuetele.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul kaotab prioriteetide kinnitamine mõtte, kui need ei ole tegeliku otsuse tegemise aluseks. Samas võib otsustajatele jääda võimalus erakorralistele vajadustele reageerida, kuid sellised juhtumid vajavad eriti hoolikalt põhjendamist. Hasartmängumaksu Nõukogu otsuseid ei ole aga siiani kuidagi kirjalikult põhjendatud ja seega ei ole võimalik avalikkusel teada saada, millistest motiividest lähtuvalt nõukogu oma otsuseid teeb. Otsuste läbipaistmatus pole aga demokraatlikule õigusriigile kohane.

Otsustajad kattuvad kõigis kolmes rahastamisallikas

Nõustajad ja otsustajad Kultuuriministeeriumi eelarvest toetuste jagamisel

36. Seadusandja on pidanud oluliseks, et otsustuskogudes, kes kultuurivaldkonnas raha jagavad, oleksid ühelt poolt kaasatud eri institutsioonid ja osapooled ja teisalt suur hulk kultuuriinimesi kui valdkonna eksperte. Tegelikult on aga valdav otsustusõigus koondunud Kultuuriministeeriumi ja tema esindajate kätte.

37. Etendusametuse seaduse kohaselt peab kultuuriminister moodustama nõuandva komisjoni, kes kavandab ja jaotab etendusametusele riigieelarvest toetust. Komisjon koosneb kuni üheksast liikmest: kolm Kultuuriministeeriumi esindajat, üks Rahandusministertiumi esindaja, üks etendusametuse loominguulisi töötajaid esindava organisatsiooni esindaja, üks etendusametuse juhte esindava organisatsiooni esindaja ning kuni kolm avalikkuse esindajat. Teatrivaldkonnas on minister teatritele tegevustoetuse kavandamiseks ja jaotamiseks üheksaliikmelise nõuandva komisjoni moodustanud. Kontserdiorganisatsioonidele tegevustoetuse kavandamiseks ja jaotamiseks minister nõuandvat komisjoni moodustanud ei ole. Ministrile teeb ettepanekud tegevustoetuse jagamiseks muusikanõunik koostöös eelarve- ja majandusanalüüsi osakonnaga.

38. Kultuuriministeeriumi toetusprogrammide projektitoetuste jagamiseks on muusikavaldkonnas moodustatud iga programmi jaoks eraldi komisjon. Igas komisjonis on üks kuni kaks Kultuuriministeeriumi esindajat (muusikanõunik ja asekanstler kaunite kunstide valdkonnas) ning vastavalt programmile kolm kuni üheksa valdkonnas tegutsevat

loomeliidu esindajat, loovisikut või kriitikut, puudub aga näiteks etendusasutuse seaduses ette nähtud Rahandusministeeriumi esindaja.

39. Teatrivaldkonnas hindab projektitoetuse taotlusi ja teeb ministriile toetuste jagamise kohta ettepaneku sama komisjon, kes annab ministriile nõu etendusasutustele tegevustoetuse kavandamisel ja jagamisel.

40. Lõpliku otsuse riigieelarvest toetussummade jaotamise kohta teeb kultuuriminister.

41. Hasartmängumaksu laekumisest eraldatava toetuse andmise ja selle suuruse üle otsustab Hasartmängumaksu Nõukogu. Hasartmängumaksu Nõukogu viimane koosseis on moodustatud Riigikogu 29.5.2007. aasta otsusega ja sinna kuulub üheksa liiget, neist kuus on Riigikogu liikmed, üks Haridus- ja Teadusministeeriumi, üks Kultuuriministeeriumi ja üks Sotsiaalministeeriumi esindaja.

42. Kultuuriprojektidele Hasartmängumaksu Nõukogu toetuse andmise ja selle suuruse üle otsustamiseks esitab Kultuuriministeerium nõukogule materjalid koos oma ettepanekutega. Ministeeriumis toimub ettepanekute koostamine järgmiselt: valdkonnanõunikud kontrollivad, kas taotlused ja esitatud dokumendid vastavad õigusaktidele, ning edastavad oma ettepanekud otsustamiseks asekanterile, kes arutab ettepanekud läbi Hasartmängumaksu Nõukogu liikmest kantsleriga.

43. Praktikas on Hasartmängumaksu Nõukogu roll kultuuriprojektide taotluste üle otsustamisel minimaalne ja toetuste eraldamise otsustab tegelikult Kultuuriministeerium, sest ministeerium teeb taotluste eelhindamise. 2008. aastal arvestas Hasartmängumaksu Nõukogu oma otsustes peaaegu sada protsenti Kultuuriministeeriumi arvamust ja ettepanekuid, missuguseid keskmisi ja suuremahulisi projekte ja aastaprojekte rahastada ja kui suures ulatuses. Üksnes ühe projekti puhul vähendas Hasartmängumaksu Nõukogu ministeeriumi soovitatud summat ja ühe aastaprojekti puhul võttis ühe lisaprojekti toetuse ära.

44. Kultuuriministeerium suunab mõned aastaprojektid Hasartmängumaksu Nõukogule rahastamiseks ka juhul, kui rahastatav tegevus nõukogu kinnitatud prioriteetide alla ei mahu. Need on organisatsioonid, kes ei saa Kultuuriministeeriumilt tegevustoetust, kuid kelle tegevus on laiem kui üks programm ja kelle tegevust ministeerium peab oluliseks.

45. Eesti Kultuurkapitali seaduse kohaselt teevad kultuurkapitalis rahastamisotsuseid sihtkapitalide nõukogud. Nõukogusse kuulub seitse vastaval kultuurialal tegutsevat isikut, kelle on esitanud selle kultuuriala ühendused. Kultuurkapitali sihtkapitalide koosseisu kinnitab kultuuriminister. Nõukogu volituste tähtaeg on kaks aastat, sama isik võib järjest kuuluda sihtkapitali nõukogu kahte koosseisu.

46. Kultuurkapitali seadus ei täpsusta mõisteid „vastaval kultuurialal tegutsev isik“ ja „kultuuriala ühendused“. Samuti ei täpsusta mõisteid üheselt Eesti Kultuurkapitali seaduse eelnõu seletuskiri ega Riigikogu arutelu stenogramm. Riigikogu seaduse eelnõu teise lugemise stenogrammis on selgitatud, et algselt oleks pidanud sihtkapitalid moodustama üksnes loomeliidud, aga kuna need võisid olla „natukene nõukogulikult tsentraliseeritud asutused, mis ei ole oma

Nõustajad ja otsustajad Hasartmängumaksu Nõukogu toetuste jagamisel

Otsustajad Eesti Kultuur- kapitali toetuste jagamisel

üleminekustaadiumi lõpetanud“, siis laiendati ringi ja võrreldes esialgse seadusetekstiga anti õigus teha sihtkapitalide moodustamiseks ettepanekuid sisuliselt kõigile selles valdkonnas tegutsevatele inimestele ja organisatsioonidele. Intervjuus Riigikontrolliga väitis Arvo Vallikivi, kes on Eesti Kultuurkapitali seaduse eelnõu üks väljatöötajatest ja Riigikogu-poolne ettekandja seaduseelnõu arutelul, et toonane seadusandja pidas mõistete „vastaval kultuurialal tegutsev isik“ ja „kultuuriala ühendused“ all silmas realselt vastaval loomealal alaliselt tegutsevaid loovisikuid ja neid koondavaid loomeliite ja seltse, mitte aga ettevõtteid, riigiasutusi ja avalikke teenistujaid.

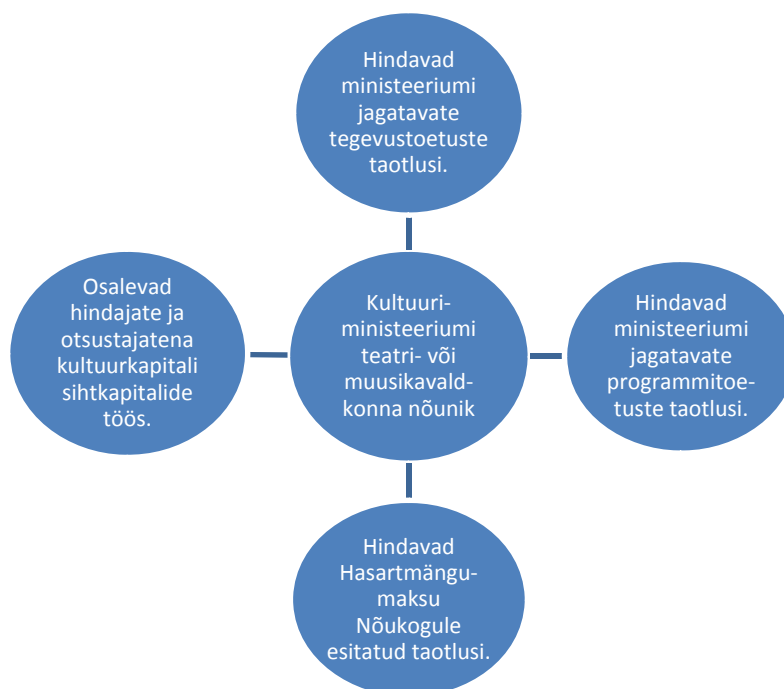
47. Hilisemas praktikas on seadust tõlgendatud selliselt, et kandidaate on esitanud ka Kultuuriministeeriumi haldusala asutused ja eraõiguslikud juriidilised isikud. Esitatud on ametnikke, ajakirjanikke ja ettevõtjaid. Auditeeritud perioodil oli helikunsti sihtkapitali nõukogu liige hiljutine Kultuuriministeeriumi kunstide osakonna muusikanõunik ja praegune Eesti Kontserdi direktori kohusetäitja. Tema kandidatuuri esitasid Pärnu Filharmoonia, Viljandi Kultuuriakadeemia ja Eesti Kontsert. Näitekunsti sihtkapitali nõukogu liige oli Kultuuriministeeriumi kunstide osakonna teatrinõunik. Tema kandidatuuri esitasid Eesti Lavastajate Liit ja Eesti Teatrilii. Nende volitused kestavad 2009. aasta lõpuni.

48. Riigikontrolli hinnangul ei ole Eesti Kultuurkapital sõltumatu ja iseseisev rahastaja, kui otsuseid ning otsustajaid määravad riigiasutused ja -ametnikud. Seaduseelnõu arutelul Riigikogus väljendati muret kultuuriministri kui kultuurkapitali nõukogu esimehe domineerimise pärast, kuid lepidi, et ministril on üksnes sümboolne ja bürokraatlik roll. Tegelikult on sihtkapitali liikmete nimetamisel seaduse tõlgendamise õigus ainuisikuliselt kultuuriministril. Riigikontrolli hinnangul peaks Eesti Kultuurkapital vältima huvide konflikti ja tagama oma eesmärgist tulenevalt võimalikult laiapõhjalise otsustajate ringi.

49. Kultuuriministeeriumi valdkonanõunikud osalevad erinevas vormis kõigi kolme rahastamisallika töös: valmistavad ette Kultuuriministeeriumi ettepanekuid Hasartmängumaksu Nõukogule, juhivad ja koordineerivad rahastamisotsuste tegemist Kultuuriministeeriumi programmide ning räägivad kaasa riigieelarvest tegevustoetust saavate asutuste eelarve kujundamise küsimustes. Lisaks on nad auditeeritud perioodil olnud ka Eesti Kultuurkapitali sihtkapitali nõukogu liikmed. Seega mõjutavad kõigis muusika- ja teatrikunsti rahastamise üle otsustavates kogudes rahastamisotsuseid samad inimesed, kas siis asjaolude kokkulangevuse või töökordade tõttu.

Kultuuriministeeriumi roll kõigis kolmes rahastamisallikas

Joonis 4. Kultuuriministeeriumi roll otsustajana erinevates rahastamisallikates



50. Riigikontroll näeb sellisel otsustusõiguse kontsentratsioonis ohtu valdkonna mitmekesisuse ja tasakaalustatuse tagamisel ning vastuolu kultuuripoliitika põhialustega (selle kohta vt ka punktid 58–60). Samuti tekib küsimus kolme otsustuskogu kooskäimise ja ülalpidamise mõttekusest (selle kohta vt ka punktid 126–134).

51. **Riigikontroll soovib kultuuriministril** koostöös Eesti Kultuurkapitali nõukoguga valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks Eesti Kultuurkapitali seaduse täpsustus, et oleks üheselt mõistetav, kes saavad esitada kandidaate sihtkapitalide nõukogudesse ja keda saab esitada sihtkapitali nõukogude liikme kandidaadiks. Muudatuste eesmärgiks on tagada kultuurkapitali rahaliste eraldiste sõltumatu otsustamine ning riigieelarvest rahastatavate kultuuriinstitutsioonide läbipaistev toetamine.

Kultuuriministri vastus: Praktikas ei ole tekkinud kandidaatide esitamisel Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalide nõukogudesse mitmetimõistetavust ega probleemi terminitega „vastaval kultuurialal tegutsev isik“ ja „kultuuriala ühendused“. Kindlasti ei ole õige piiritleda kandidaatide esindajana vaid loomeliite – on täiesti õigustatud, et kandidaate saaks esitada näiteks avalik-õigusliku juriidilise isiku staatusega tegutsev Eesti Kunstiakadeemia, Eesti Teatri- ja Muusikaakadeemia kui ka valdkonnapädevust omavad muuseumid, sihtasutused või rahvakultuuri alal tegutsevad ühendused.

Etteheited sihtkapitalide nõukogude liikmete seotuse kohta toetuste saajatega lähtuvad aruandes üksnes oletusest ja tuginevad asjaolule, et Eesti Kultuurkapitali seadus ei sätesta sõnaselgelt aluseid huvide konflikti vältimise tagamiseks. Praktikas aga on sellist põhimõtet Kultuuriministeeriumile teadaolevalt sihtkapitalides otsuste tegemisel

järgitud; ühtegi rikkumist aruande koostamisel ei ole faktiliselt tuvastatud. Lähtutud on eelpool mainitud Korruptsioonivastase seaduse §-s 25 sätestatud huvide konflikti vältimise nõuetest. Juhul, kui nõukogu liikmel on otsene seos võimaliku toetuse saajaga korruptsioonivastase seaduse § 25 mõttes, siis taandab liige end otsuse tegemisest.

Arvestades, et nii Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalide nõukogudesse kui ka Kultuuriministeeriumis toetuse eraldamiseks moodustatud komisjonide töösse kaasatakse valdkonna asjatundjaid, on väikesel riigil kahtlemata probleem isikute leidmisel, kes antud valdkonnas samal ajal ka tegevad ei ole. Probleemi lahendusena ongi jälgitud rangelt eeltoodud huvide konflikti vältimise põhimõtet.

Riskide maandamist on võimalik reguleerida Eesti Kultuurkapitali sisemiste kordadega, mistõttu ei näe vajadust teha sellekohaseid täpsustusi või muudatusi Eesti Kultuurkapitali seaduses.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapital ei pea hetkel vajalikuks Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmist, kuna praegused sihtkapitalidesse kandidaatide esitamise võimalused tagavad piisavalt laiapõhjalise valikuvõimaluse. Võimalusi kitsendades võib tekkida olukord, kus valdkonna paar organisatsiooni lepivad kandidaatides omavahel kokku ja sihtkapitali osutuksid valituks ainult nende organisatsioonide liikmed.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul lähtub kultuuriminister oma vastuses üksnes Kultuuriministeeriumi ning Eesti Kultuurkapitali poolsest vaatenurgast. Nende asutuste endi jaoks ehk tõesti probleemi ei eksisteeri. Riigikontroll lähtub läbipaistvuse ja tasakaalustatuse põhimõtetest. Samale teemale on varem ka näiteks ajakirjanduses tähelepanu juhitud. Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehena jätab minister tähelepanuta, et ka kehtiva korra kohaselt on kokkulepped kandidaatide esitamiseks võimalikud. Riigikontroll ei ole soovitusi tehes silmas pidanud, et võimalike kandidaatide ringi kitsendataks selliselt, et kaoks laiapõhjaline valikuvõimalus. Küll aga tuleks kandidaatide esitamise korda täpsustada selleks, et tagada tasakaalustatus.

Kõiki toetusallikaid kasutatakse ka riigietendusasutuste täiendfinantseerimiseks

52. Kõik kolm rahastajat toetavad nii era- kui ka avaliku sektori asutusi ja projekte. See on viinud olukorrani, kust kõigist allikatest taotlevad ja saavad toetust ka riigietendusasutused, kelle tegevust nagunii rahastatakse riigieelarvest ning kes konkureerivad samadel alustel eraetendusasutuste või -projektide elluvijatega. Kuigi riigietendusasutuste põhitegevuse finantseerimine peaks toimuma riigieelarvelise tegevustoetuse kaudu ning need tegevustoetused moodustavad üle kolmveerandi kõigist teatri- ja muusikavaldkonna toetustest, eraldatakse riigietendusasutustele veel oluline osa ka projektitoetustest ja muude allikate toetustest.

53. Kultuuriministeeriumi eelarvest jagatavatest programmitoetustest läheb riigietendusasutustele kokku 21% rahast. Sealjuures 23,5% teatrivaldkonna ja 19,7% muusikavaldkonna programmidest.

Tabel 2. Riigietendusasutuste toetamine Kultuuriministeeriumi programmidest 2008. aastal (kroonides)

	Teatrivaldkonna programmid	Muusikavaldkonna programmid
Toetusi kokku	4 908 900	8 946 000
Riigietendusasutuste tegevuse toetuseks	1 154 627	1 767 500
Riigietendusasutuste toetuse osakaal kõigist toetustest	23,5%	19,7%

Allikas: Kultuuriministeerium, Riigikontrolli arvutused

Kas teadsite, et

Eesti Kontsert ja ERSO olid 2008. aastal suurimate toetussummade saajad Kultuuriministeeriumi programmidest, mis on peamiselt mõeldud väiksemate eraõiguslike kontserdikorraldajate ja muusikakollektiivide toetuseks.

- ERSO sai programmist „Eesti muusika rahvusvahelisel areenil“ toetust 322 199 krooni, mis moodustas 20% programmi rahast.
- Eesti Kontsert sai ministeeriumi kolmest muusikavaldkonna programmist kokku 522 113 krooni. Lisaks oli Eesti Kontsert summaarselt suurim toetusesaaja kultuurkapitali helikunsti sihtkapitalist.

54. Eesti Kultuurkapitali heli- ja näitekunsti sihtkapitali kaudu 2008. aastal jagatud toetustest said riigietendusasutused vastavalt 10% ja 15%, kokku ligi 6 miljonit krooni (vt tabel 3). Kultuurkapitali esindajate sõnul on 2009. aastal riigietendusasutuste toetuste osakaal kõigist eraldustest veelgi suurenenud. Koos riigieelarve kärpimisega, mis toob kaasa ka tegevustoetuste kärped, suurenevad ühtlasi toetused riigietendusasutustele muudest projektipõhistest allikatest.

Tabel 3. Eesti Kultuurkapitali heli- ja näitekunsti sihtkapitali toetus riigietendusasutustele 2008. aastal (kroonides)

	Helikunsti sihtkapital	Näitekunsti sihtkapital
Eraldisi kokku	26 085 032	23 115 835
Riigietendusasutuste tegevuse toetuseks	2 601 150	3 379 412
Riigietendusasutuste toetuse osakaal kõigist toetustest	10%	15%

Märkus: Riigietendusasutuste toetuseks eraldatud summa ja protsent üldsummast on ligikaudne, kuna arvestusse on kaasatud ainult need eraldised, mille kohta oli võimalik protokollidest välja lugeda, kelle tegevuse toetuseks need on mõeldud. Paljudel juhtudel on aga vormistatud toetused stipendiumina konkreetsetele esinejatele ja tegelik taotleja protokollist ei selgu (selle kohta vt punkt 122). See tähendab, et riigietendusasutuste tegevuse toetuseks eraldatud raha võib olla veelgi suurem.

Allikas: Eesti Kultuurkapital

Kas teadsite, et

Eesti Kultuurkapitali helikunsti sihtkapitalist said toetust ka Välisministeerium ja tema valitsemisala asutused.

55. Hasartmängumaksu Nõukogu ei rahastanud auditeeritud perioodil riigietendusasutuste aastaprojekte muusika- ega teatrivaldkonnas. Küll aga toetati riigiasutuste aastaprojekte haridus-, spordi- jms valdkondades: 2008. aastal moodustas riigiasutuste osakaal Hasartmängumaksu Nõukogu rahastatud aastaprojektidest 21% ja kõigist väiksemamahulistest projektidest 11%.

Kas teadsite, et

Riigikontroll on ka varem tähelepanu juhtinud **muudest allikatest riigiasutuste täiendfinantseerimise** probleemile. Näiteks 12.6.2008. aasta auditoriandes „Keskonnainvesteeringute rahastamine SA Keskonnainvesteeringute Keskuse kaudu“ leiti, et Keskonnainvesteeringute Keskuse kaudu rahastati väljaspool riigieelarvet Keskonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevust.

56. Riigietendusasutuste rahastamine ministeeriumi programmidest, Eesti Kultuurkapitalist ja Hasartmängumaksu Nõukogust on sisult nende põhitegevuse täiendfinantseerimine. Taolise praktika probleemidele on Riigikontroll viidanud ka varasemates auditites. Selline tegevus vähendab ministeeriumi valitsemisala läbipaistvust, sest muudab keeruliseks (kohati ka võimatuks) saada ülevaadet, kui palju raha kulub tegelikult riigietendusasutuste tegevuse finantseerimiseks. Suur osa riigi kulutustest tehakse seega Rahandusministeeriumiga kooskõlastamatult ja selleks Riigikogult nõusolekut saamata.

57. Kultuuriministeerium arvestab riigieelarvest raha jagamisel, et riigietendusasutusi finantseeritakse täiendavalt ka muudest allikatest. Sellekohaseid märkuseid leiab eri rahasallikate töödokumentidest ning sellisele praktikale on viidanud ka Kultuuriministeeriumi esindajad Riigikontrollile antud selgitustes. Täiendfinantseerimisega on võimalik arvestada, kuna Kultuuriministeeriumil on oluline mõju kõigi kolme allika toetusotsustele.

58. Lisaks Kultuuriministeeriumi esindajatele on mitmes otsustuskogus esindatud ka suuremate riigietendusasutuste esindajad. Tulenevalt ametikohast on riigietendusasutuste ja Kultuuriministeeriumi esindajad huvitatud oma asutuse paremast majandamisest. Eraetendusasutused aga satuvad seetõttu ebavõrdsesse konkurentsi, kuigi riik peaks kultuuri riiklikul rahastamisel lähtuma tegevuse sisust, mitte aga teatri või kontserdiorganisatsiooni kuuluvusest ühe või teise omandivormiga kultuuriinstitutsiooni alla (Eesti riigi kultuuripoliitika põhialused, kinnitatud Riigikogu 16.9.1998. aasta otsusega).

59. Kultuuripoliitika põhialused näevad kultuuri riikliku rahastamise eesmärgina ette ühelt poolt, et „riik peab tema omandis olevate kultuuriasutuste suhtes käituma heaperemeheliku ning perspektiivtundelise omanikuna“, teisalt ei tohi aga „kultuuri riiklik toetamine muutuda takistuseks kultuuriprotsessi uuendamisele“ ja „kultuuri kande- ja kõlapinna laiendamiseks suurendatakse valitsusväliste organisatsioonide ja era- ning avalik-õiguslike isikute võimalusi kultuurisuundumuste kujundamisel“. Lisaks rõhutatakse kultuuri toetamist omandivormist sõltumatult. Riigikontrolli hinnangul ühtiks praegune muusika- ja teatrivaldkonna rahastamissüsteem kultuuripoliitika põhialustes toodud printsiipidega, kui riigieelarvest riigietendusasutustele eraldatavad tegevustoetused garanteeriks stabiilsuse ning eraetendusasutuste projektide toetused kultuuri uuendamise. Kuid seda juhul, kui riigieelarvest finantseeritavad etendusasutused ei konkureeriks koos eraetendusasutustega, sest raha eraldamise üle otsustavad riigi esindajad. Riigieelarve vähendamise tingimustes on sellises olukorras üha raskem oma kultuuriprojektidele toetust saada just eraetendusasutustel ja vabakutselistel loovisikutel. Kui eraetendusasutused satuvad ebavõrdsesse konkurentsi riigietendusasutustega, siis on ohus ka Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustes ette nähtud tasakaal stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse ning uuendusvõimelisuse ja mitmekesisuse vahel.

60. Riigietendusasutuste täiendfinantseerimine muudest allikatest vähendab Riigikontrolli arvates ülevaadet ja kontrolli riigi tegevuse üle kultuuri rahastamisel. Riigietendusasutuse aastaelarvest peaksid nähtuma kõik selle asutuse tegevuseks vajaminevad kulud. Peale avalikkusele ja parlamendile riigietendusasutuste tegevuskuludest ülevaate andmise on see oluline ka asutuste tõhusaks (finants)juhtimiseks.

61. **Riigikontrolli soovitus**, kuidas olukorda parandada, vt punktist 134.

Kultuuriministri kommentaar: Väide „... Riigietendusasutuste rahastamine ministeeriumi programmidest, Eesti Kultuurkapitalist ja Hasartmängumaksu Nõukogust on sisult nende põhitegevuse täiendfinantseerimine“ on desorienteeriv, kuna lähtub ekslikust arusaamast, nagu jagataks toetusprogrammide kaudu riigiasutustele tegevustoetusi. Riigiasutuse poolt korraldatavad projektid ei ole kindlasti mõeldud nende asutuste tegevuskulude täiendfinantseerimiseks.

Toetussüsteemi eesmärgipärasus

Programmidest eraldatavad toetused on kõik projektipõhised. Projektitoetuste vahenditest riigiasutustele tehtavad eraldised on suunatud nende põhitegevuse ehk igapäevase toimimise suhtes lisanduvate ühekordsete tegevuste kulude katteks. Lähtudes võrdse kohtlemise printsiibist, saavad riigiasutused programmitoetuste taotlusvoorudes konkureerida võrdselt kõikide teiste taotlejatega. Võimalik, et teatud projekti sooviks mõnel aastal viia ellu vaid riigiasutus ja sõltumatud tegijad sellekohast projektitoetust ei taotlegi. On selge, et sel juhul peaks eraldama toetuse riigiasutusele. Leiame, et selline praktika ei lähe vastuollu kultuuripoliitiliste eesmärkidega, pigem aitab neid eesmärke ellu viia.

Väide „... suur osa kulutustest tehakse seega Rahandusministeeriumiga kooskõlastamatult ja selleks Riigikogult nõusolekut saamata“ jääb arusaamatuks.

Riigieelarve koostamise protsess on seadusandlusega täpselt reguleeritud. Iga-aastane eelarve projekt sisestatakse üleriigilisse eelarve infosüsteemi REIS (väljatöötatud Rahandusministeeriumis) nii tulude, kulude, finantseerimistingute, aga ka allikate, artiklite, investeerimisobjektide, soetuste ja programmide (detailsusaste lisatunnus, mille kinnitab oma käskkirjaga rahandusminister) lõikes. Koos eelarve projektiga esitatakse Rahandusministeeriumile ka kogu valitsemisala hõlmav tegevuskava.

Tegevuste sisu kohta leiab infot iga-aastase eelarve seletuskirjast, mis on avalikustatud Rahandusministeeriumi kodulehel ja kõigile kättesaadav. Nii leiab näiteks 2008. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjast iga lugeja info kõikide ministeeriumide valitsemisalade ja põhiseaduslike institutsioonide kohta nii tegevuskavade kui majandusliku sisu lõikes.

Kõikidest eraldatud ja väljamakstud toetustest saab ülevaate avalikes andmebaasides (sh dokumendihaldussüsteemid, e-riigikassa, saldoandmikud) olevast infost.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on seisukohal, et teatri- ja muusikavaldkonnas on väga keeruline, kohati ka võimatu eristada põhitegevust lisategevustest ehk tegevustoetusega kaetud tegevust projektipõhisest tegevusest (nt milline etendus või kontsert on põhitegevus ja milline lisategevus). Selline piiri tõmbamine on igal juhul kokkuleppeline ja võimaldab rahastamist suva alusel suunata. Praktikas ei konkureeri riigiasutused programmitoetuste taotlusvoorudes võrdselt sõltumatute tegijatega just seetõttu, et ühelt poolt on nende asutuste igapäevased toimimiskulud juba nagnii riigieelarvest kaetud ning teisalt on riigi esindajad otsustajatena huvitatud/vastutavad riigiasutuste hea käekäigu eest.

Kultuuriministeerium on väga hästi teadlik, et avalikkusel ei ole võimalik saada kogu ülevaadet riigiasutustele riigieelarvest eraldatud rahast. Riigieelarves kajastub ainult otsene seaduse alusel makstav tegevustoetus. Muudest allikatest programmi- ja projektipõhiselt laekuvast rahast ei saa selget ülevaadet ühestki nimetatud andmebaasist. Ükshaaval eri dokumendiregistritest kõigi rahaeralduste väljaotsimine ei ole mõistliku vaevaga võimalik.

Toetusotsuseid ei põhjendata ning rahastamise sihipärasust ega tulemuslikkust pole võimalik hinnata

Kas teadsite, et

kõige rohkem külastajaid oli 2008. aastal Vanemuise teatris (175 428), järgnes Rahvuskooper Estonia (128 871). Kõige vähem külastajaid oli Eesti Teatri Festivalil (905) ja Salong-Teatril (1255).

Keskmiselt oli **kõige odavam pilet** 2008. aastal Võru Teatriateljees (79 kr), kõige kallim Tallinna Linnateatris (233 kr).

Allikas: Eesti teatristatistika 2008, Eesti Teatri Agentuur

62. Teatrite ja muusika toetamisel on kultuuripoliitika põhialustes ja ministeeriumi tegevuskavades üheselt mõõdetavate näitajatena, mille järgi hinnata toetuste kasutamise tulemuslikkust, välja toodud ainult eesmärk hoida teatrikülastajate arvu vähemalt teatud tasemel aastas ja keskmist piletihinda mitte üle 1% riigi keskmisest palgast. Kui kultuuripoliitika põhialustes 1998. aastal seati eesmärgiks vähemalt 800 000 külastust aastas, siis lähiaastatel loodetakse jõuda juba 1,1 miljoni külastuseni aastas. 2008. aastal saavutati 983 145 külastust, viimaste aastate kõige suurem külastajate arv oli 2007. aastal (1 022 076 külastust). Kõigi külastajate keskmine piletihind (sh lapsed ja noored) püsis eelmisel aastal alla 1% keskmisest palgast, kuid täiskasvanute teatrikülastuse hind oli 1,2% palgast (Eesti Teatri Agentuuri ja Eesti Statistikaameti andmed).

63. Mida vähem on võimalik hinnata tegevuse tulemuslikkust, seda täpsemalt peavad olema sätestatud tegevused alused. Teatri- ja muusikakunsti rahastamise alused ja eesmärgid on aga sätestatud väga üldiselt (vt punktid 14–18) ja seetõttu pole võimalik terviklikult öelda, kas riiklik toetamine on olnud sihipärane ja tulemuslik. Mida üldisemalt on aga rahastamise alused sätestatud, seda tähtsam on iga üksikotsuse tegemisel kaaluda motiive ning põhjendada otsust, et raha jagamine oleks läbipaistev ja tagatud taotlejate võrdne kohtlemine. Riigi raha jagamise otsustest peab olema aru saada, miks just need taotlused rahuldati ja miks teised raha ei saanud. See nõue tuleneb ka haldusmenetluse seadusest.

64. Nii Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali kui ka Hasartmängumaksu Nõukogu otsused toetuse eraldamise või sellest keeldumise kohta on haldusaktid haldusmenetluse seaduse tähenduses ning soodustava haldusakti andmata jätmist (taotluse rahuldamata jätmist) tuleb põhjendada (haldusmenetluse seaduse § 56). Põhjendus tuleb esitada kas haldusaktis endas või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Põhjendamiskohustus on hea halduse tava, mis tagab võrdse kohtlemise, riigi otsuste arusaadavuse ja läbipaistvuse (vt nt Riigikohtu lahendid kohtuasjades nr 3-3-1-54-05 ja 3-3-1-49-08). Komisjonide ja nõukogude kui kollegiaalsete organite otsuste põhjendamise muudab raskeks asjaolu, et nende liikmetel võivad olla erinevad kaalutlused ja kõigi motiivide kindlakstegemine on aeganõudev, kuid sellele vaatamata on ka Riigikohus märkinud, et ka kollegiaalorgani haldusotsustus kui haldusakt peab olema motiveeritud ja kohtus üldalustel vaidlustatav. Tagatud peab olema otsuse läbipaistvus ja kontrollitavus. Ka kollegiaalorgani otsuse motiivid võib panna hääletusele ning selle kaudu leida komisjoni/nõukogu ühispõhjendus (vt Riigikohtu lahend asjas nr 3-3-1-30-02).

65. Haldusakti põhjendamise nõue tagab ka põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse teostamise võimaluse (Riigikohtu lahend asjas nr 3-3-1-49-08). Põhjendused võimaldavad taotlejal otsustada, kas esitada kaebus ning lasta kohtul haldusakti õiguspärasust hinnata. Riigikohus (kohtuasjas nr 3-3-1-18-08) on avaldanud seisukoha, et kohus ei saa kontrollida ametiisiku hinnanguliste otsuste sisulist põhjendatust ega otstarbekust, küll aga saab võtta seisukoha, kas menetluskorda ja kaalumisreegleid on järgitud ning otsus motiveeritud. Riigikohtu praktika kohaselt tuleb kohtul kontrollida hinnangulisi asjaolusid sisuliselt üksnes

juhul, kui on tegemist oluliste põhiõiguste rikkumisega. Toetuse taotluse rahuldamata jätmise puhul võib väita, et põhiõiguste olulise riivega tegemist pole.

Otsuste protokollimise ja põhjendamise praktika

66. Praktikas ei põhjenda otsustamise aluseid ega esita kaalutud motiive mitte ükski kolmest rahaeraldajast. Seda ei nõua ka vastavad töökorrad. Töökordades on ette nähtud vaid, et otsused võetakse vastu hääletamise teel ning otsused koos hääletustulemustega tuleb protokollida.

67. Tegelikult sisaldavad hääletustulemusi ainult Kultuuriministeeriumi muusikavaldkonna protokollid, samuti on Hasartmängumaksu Nõukogu protokollides enamasti märgitud, et otsused on vastu võetud konsensuse alusel. Kultuuriministeeriumi teatrivaldkonna ega Eesti Kultuurkapitali protokollid ei kajasta isegi hääletustulemusi.

68. Mingisuguseid viiteid otsuste langetamise tegelikele alustele leiab auditeeritud otsustuskogude töödokumentidest, kuid need on napsõnalised, väheinformatiivsed ning süsteemid. Samuti ei põhjendata taotletud summa vähendamise otsuseid.

69. Taotluse rahuldamisest keeldumise kohta taotlejale põhjendusi ei esitata, samuti ei ole muul viisil otsuste aluseid dokumenteeritud. Seega ei ole võimalik hinnata, millistest kaalutlustest lähtuvalt rahastamisotsused on tehtud, kas need on sihipärased ja arvestavad võrdse kohtlemise põhimõtet.

70. Riigikontroll leiab, et juhul kui kultuuritegevuse toetamise eesmärgid on sätestatud väga üldsõnaliselt ning toetuste kasutamise tulemuslikkust sisulise poole pealt ei ole võimalik hinnata, siis peab riik tagama vähemalt toetuste eraldamise protsessi aususe ja läbipaistvuse. Selles on üksikotsuste põhjendused olulise tähtsusega, mis ühelt poolt tagavad riigihalduse tegevuse arusaadavuse välistele osapooltele ning samas kohustavad otsustajaid oma otsuseid põhjalikult kaaluma.

71. Riigikontrolli hinnangul oleks üksikjuhtudel oluliselt lihtsam otsuseid langetada ning kaalutlusi põhjendada, kui rahastamise alused üldisemal tasandil täpsemalt fikseerida. Lisaks aitaks taotlejate võrdset kohtlemist tagada ühtse praktika väljatöötamine ja jälgimine, st sarnaseid projekte koheldakse ühtmoodi (nt reiseid loominguliste otsingute eesmärgil, valitsusasutuste põhitegevuse toetamine). Praeguse korra kohaselt on kõige laiem toetuste sihtrühm Eesti Kultuurkapitalil. Kultuuriministeerium jagab oma toetustegevuse eri temaatiliste programmide vahel ning Hasartmängumaksu Nõukogu on seadnud toetustegevusele konkreetsed prioriteedid (probleemiks aga see, et neid ei järgita, vt punktid 30–35).

72. **Riigikontrolli soovitab kultuuriministril, Eesti Kultuurkapitali nõukogul ja Hasartmängumaksu Nõukogul** selleks, et tagada haldusmenetluse seaduse järgimine, otsuste läbipaistvus ja kontrollitavus ning taotlejate võrdne kohtlemine, täiendada otsuste protokollimise korda selliselt, et lisaks hääletustulemusele dokumenteeritakse ka otsuste motiivid.

Kultuuriministri vastus: Nõustume ettepanekuga toetuste eraldamise otsuste protokollimiseks nii, et see vastaks haldusmenetluse seadusele ning protokollid kajastaksid ka otsuste motiveeringuid. Protokollis

negatiivsete otsuste põhjenduste detailne kirjeldamine ei ole ilmselt otstarbekas, kuid komisjoni liikmete ühise seisukoha fikseerimine on võimalik. Samas märgime, et siiani on lähtunud toetuste eraldamise ja sellest keeldumise põhjendamisel taotlusvooru väljakuulutamisel väljatoodud kriteeriumidest, mis määratlevad täpsemalt, kellel on õigus toetust taotleda ja millistest alustest lähtub komisjon toetuse eraldamisel. Näitena võib siin tuua etendusasutuste valdkonnast kultuuriministri 13.02.2008. a käskkirjaga nr 50 „Programmide „Toetus noorte ja laste teatriüritustele” ning „Teatrilased üritused ja programmid” projektide toetuste jaotamise komisjoni moodustamine“ kriteeriumid, mille punktis 2 on toodud näiteks järgmised kriteeriumid toetuse eraldamisel:

Komisjonil juhendada sellest, et programmi „Toetus noorte ja laste teatriüritustele”:

- a) toetust võivad taotleda juriidilised isikud, kohalikud omavalitsusüksused ja nende hallatavad asutused ja füüsilisest isikust ettevõtja;
- b) on suunatud toetamiseks ennekõike üritusi, mis hõlmavad rohkem huvigruppe vms (mitte nt ühte kooli või lasteaeda jne);
- c) ei ole mõeldud toetamiseks üksiklavastuste ettevalmistamist;
- d) ei ole mõeldud toetamiseks ürituste korraldamiseks ja läbiviimiseks vajalike vahendite soetamist (tarvikud, materjalid, kontoritarbed, meened vms).

Protokollide täiendamise ja toetuse eraldamise kriteeriumide süsteemsem kehtestamine on Kultuuriministeeriumis väljatöötamisel. Kahjuks on seni olnud protokollide põhjalikumal vormistamisel takistuseks tööjõuressursi vähesus.

Riigikontrolli kommentaar: Kultuuriministeeriumi toetusprogrammide tingimused ei asenda toetusotsuste põhjendamist. Enamasti esitatakse tingimustele vastavaid taotlusi enamatele projektidele, kui on võimalik toetada. Kõrvutades programmide tingimusi ning taotlusi, ei ole võimalik aru saada, miks mõni taotlus rahuldati ja teisi mitte.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus soovitud punktid 72 ja 73: Eesti Kultuurkapitali nõukogu pidas vajalikuks täiendada kultuurkapitali sisemisi regulatsioone selliselt, et alates 25.11.2009 on Riigikontrolli soovitud rakendatud.

Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Selleks et paremini tagada nõukogu otsuste tegemisel haldusmenetluse seaduse järgimine, otsuste läbipaistvus ja kontrollitavus ning taotlejate võrdne kohtlemine, alustas Hasartmängumaksu Nõukogu toetuse andmisest keeldumiste kirjalikku põhjendamist alates käesoleva aasta jaanuarist, fikseerides vastavad motiivid nõukogu istungi protokollis. Kuna avalikkus ei pea teadma, miks taotlust ei rahuldatud, siis veebilehel põhjenduste välja toomine ei ole sobiv. Samas aga suurendab iga taotleja kirjalik teavitamine oluliselt halduskoormust, mis ei pruugi olla otstarbekas. Hetkel pole veel parimat vormilist lahendust välja pakkuda, kuid uue süsteemi väljatöötamisega tegelevad nii Hasartmängumaksu Nõukogu liikmed kui ka toetuste jagamist administreerivate ministeeriumite ametnikud.

73. Riigikontrolli soovitab Eesti Kultuurkapitali nõukogul määrata sihtkapitalide toetuse eraldamise põhimõtetes konkreetsemalt kindlaks, milliseid tegevusi rahastatakse (nt millised koolitused/koolitusreisid võivad toetust saada, milliseid kultuurialaseid rahvusvahelisi koostööprojekte ja nendes osalemist toetatakse, millistele teise kultuuriga seotud ja väljaspool Eestit toimuvatele projektidele antakse raha), et tagada taotlejate võrdne kohtlemine ning järjepidev ja ühtne toetamine. Samuti muudaksid täpsemad reeglid lihtsamaks üksikotsuste põhjendamise.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: vt punktist 72.

Kultuuriministeerium eraldab toetust ka neile, kes ei ole esitanud kõiki nõutud dokumente

74. Etendusasutuse seaduse kohaselt peab etendusasutus tegevustoetuse saamiseks esitama Kultuuriministeeriumile taotluse lisadokumentidena arengukava, järgmise aasta repertuaariplaani ja järgmise eelarveaasta kavandatava eelarve. 2008. aastal pidi tegevustoetuse taotleja esitama lisaks etendusasutuse seaduses sätestatud lisadokumentidele personali- ja halduskulude aruande. Halduskulude aruanne tuli esitada juhul, kui polnud esitatud eelnenud aasta kulude-tulude aruannet. 2009. aastal on kasutusel uus tegevustoetuse taotluse vorm. Muutunud on lisaandmete ja -dokumentide esitamise nõuded: arengukava tuleb esitada koos järgmise nelja aasta finantsplaaniga, aasta eelarve ja repertuaariplaani tuleb esitada tegevustoetuse kasutamise aasta kohta ning palgaanalüüs tegevustoetuse kasutamise aasta ja kahe sellele eelneva aasta kohta.

75. 2008. aasta taotlusi analüüsid selgus, et kui järgmise eelarveaasta kavandatav eelarve, repertuaariplaani ning personali- ja halduskulude aruanne oli enamasti esitatud, siis mitmel teatril oli esitamata arengukava või oli see esitatud hiljem või oli arengukavana esitatu sisu poolest tegevuskava. Kuna lisaks arengukavale oli sisulisi puudusi ka teiste nõutud dokumentide esitamisel, siis ei olnud toetuse kavandamiseks ning jaotamiseks moodustatud komisjonil kõiki vajalikke dokumente, mille põhjal teha ministrile ettepanek, kuidas toetussummasid jagada. Samas ei nähtunud toetusotsustest, et vajalike dokumentide esitamata jätmine oleks otsuseid mõjutanud. Toetust eraldati ka neile, kel osa kohustuslikest dokumentidest puudu või ei vastanud nõuetele.

76. Rahandusministeeriumi esindaja komisjonis, mis moodustatud etendusasutustele riigieelarvest toetuste jagamiseks, märkis temaga tehtud intervjuus olulise puudusena just seda, et teatrid ei esita raha taotledes arengukava ja ka eelarvet (mõeldud ei ole kõiki teatreid, mõni teater esitab vajaliku info korrektset). Ilma nimetatud dokumentides sisalduva infota on aga tegevustoetust keeruline kavandada ja jaotada, sest ei saa tugineda tegelikele vajadustele ega hinnangutele. Lisaks puudub alus hiljem kontrollida, kas tegevustoetuse saamisel lubatud tegevused tehti ja kas need tehti lubatud mahus.

77. Riigikontserdiasutused tegevustoetuse saamiseks ministeeriumile taotlust ei esita, esitatakse vaid eelarveaasta tegevuskava ja eelarve. Arengukava, järgmise aasta repertuaariplaani ja kavandatavat eelarvet ministeerium ei nõua, kuigi etendusasutuse seaduse kohaselt tuleks ministeeriumil nendest andmetest toetuse kavandamisel ja jagamisel lähtuda. Tegevuskava ja eelarve põhjal saab rahastamisotsused teha konkreetse aasta kohta, kuid planeerimiseks pikemas perspektiivis ja

eesmärkide saavutamise hindamiseks sellest infost ei piisa. Arengukava ning järgmise aasta repertuaariplaan ja eelarve oleksid vajalikud infoallikad toetuse kavandamisel pikemas perspektiivis.

78. Ka muusikavaldkonna toetusprogrammide projektitoetuse saamiseks esitatud taotlused ei olnud korrektsed: lisadokumente kas ei esitatud või esitati vabas vormis, mistõttu ei olnud esitatud andmed ilma andmetöötluseta kasutatavad. Toetust eraldati ka nendele taotlejatele, kellel oli andmete ja dokumentide esitamisel puudusi.

79. Erinevalt on Kultuuriministeerium toiminud ka aruande esitamata jätmise korral ning mitte alati ei ole aruandevõlgnevus takistanud saamast uut toetust. Selle kohta vt p-d 110–121.

80. Riigikontroll näeb kujunenud praktikas kahte olulist probleemi. Esiteks – kui dokumentide esitamata jätmise hilisemaid rahastamisotsuseid ei mõjuta, siis tekib küsimus, milleks neid nõudeid üldse taotlejatele seatakse. Taotlejaid koormatakse nõuetega, mille täitmist tegelikult tähtsaks ei peeta ja millest rahastamisotsus ei sõltu. Näiteks aitaksid täiendused teatrite tegevustoetuse taotlemise nõuetes alates 2009. aastast kindlasti raha paremini planeerida, kuid seda juhul, kui toetuse taotlejad esitavad dokumendid nõutud kujul ja nendega arvestatakse. Teiseks – kuigi puudulikud taotlused ei ole toetuse saamist seni takistanud, ei saa kindel olla, et see kõikide taotlejate puhul ka edaspidi nõnda on. Valikuline tingimuste kohaldamine on aga vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ning seda ei saa riigi raha jaotamisel lubada.

81. **Riigikontroll soovib kultuuriministril** rakendada abinõud, et vältida toetuse andmist neile, kes nõutud dokumente ei ole esitanud. Eesmärgiks on tagada taotlejate võrdne kohtlemine.

Kultuuriministri vastus soovitustele punktides 81 ja 121: Täname asjakohaste soovituste eest. Oleme analüüsinud praktikas esinenud puudusi ning oleme nõus soovitusega rakendada abinõusid vältimaks toetuse andmist neile, kes nõutavaid lisadokumente ei ole esitanud või pole esitanud piisavaid aruandeid eelneva toetuse kasutamise kohta.

Toetuste taotlusvorme tuleks parandada

82. Toetuse saamiseks tuleb taotlejal enamasti teatud tähtajaks esitada nõutud vormis taotlus. Taotluste esitamise tähtaeg on olenevalt toetuse jagamise allikast ja konkreetsest toetusprogrammist kas fikseeritud (taotlusi saab esitada kord kuus kuni kord aastas) või fikseerimata (taotlusi saab esitada aasta läbi). Erandiks on Kultuuriministeeriumi programmid „Teater maale“ ja „Teatrilased üritused ja programmid“, kus esimese programmi kaudu jagatakse toetust aasta ringi maavalitsuse kultuurinõuniku ettepaneku alusel ja taotlust pole esitada vaja ning teise puhul esitatakse taotlused ministeeriumi küsimise peale, sest avalikult välja kuulutatud viimast programmi ei ole. Kultuuriministeeriumi jagatava tegevustoetuse kohta vt p-d 19–29.

83. Iga toetuse jagaja on kehtestanud oma vormid. Sisu poolest küsivad kõik toetuse eraldajad aga samu andmeid (projekti eelarvet ja projekti lühikirjeldust), erinevused on detailides ja vormide väljanägemises. Aastate jooksul on taotluste vormid muutunud üha sarnasemaks.

Riigikontrolli hinnangul oleks nii taotlejatele kui ka taotluste menetlejatel (ja raha kasutamise kontrollijatel) lihtsam, kui kõikides rahastamisallikatest toimuks taotlemine samade vormide alusel. Taotluste menetlejad ei ole pidanud vormide erinevust oluliseks takistuseks.

84. Kõigi kolme rahastamisallika taotlusvormide olulisimaks puuduseks on liiga üldine vorm eelarve esitamiseks. (Laekunud hasartmängumaksust eraldatava toetuse taotlemisel on vorm kasutusel alates 2009. aasta juunist, varem vormi kasutusel ei olnud.) Vormil on etteantud kulude tulp liigitusega „Kulude liik“ ja „Summa“ ning tulude tulp liigitusega „Tulu allikas“, „Taotletav summa“ ning „Eraldatud summa/vastamise tähtaeg“. Selline esitusviis toob kaasa selle, et taotlejad esitavad täpsusastme poolest väga erinevaid andmeid. Liiga üldise vormi tõttu esitavad taotlejad eelarve oma parima äranägemise järgi ning taotluse hindaja peab esitatud andmeid võrreldavuse huvides enne otsuse tegemist töötleva või ei ole taotlusest üldse võimalik olulist infot saada.

85. Riigikontrolli hinnangul oleks aga kulude osa võimalik kulurühmadena ette anda, sest teatud kulud esinevad pea kõikides projektides (nt töötasu, transport). Eelkõige on see asjakohane suuremate projektidega seotud programmide ja toetuste puhul. Konkreetsem kululiigitus oleks abiks ka nende kulude jälgimisel, mida antud programmi alt ei toetata (näiteks ei toeta Eesti Kultuurkapitali näitekunsti sihtkapital tehnika ja muu vara ostmist, ehitus- ja remonditegevust). Lisaks oleks abi ka automatiseeritud taotlusvormidest, et vältida vigu andmete sisestamisel ja arvutamisel. Kvaliteetsete eelarvevormide puudumine pärsib oluliselt ka hilisemat järelevalvet raha kasutamise üle (vt ka punktid 98–109).

86. Taotluses esitatud eelarvevorm peaks kokku minema ka toetuse kasutamise aruandes nõutud kulude-tulude vormiga, et oleks võimalik üheselt hinnata, kas projekt viidi ellu nii nagu taotluses kirjas. Samuti teeks see lihtsamaks toetuse kasutamise finantskontrolli.

87. Hea on Eesti Kultuurkapitali rakendatud praktika: taotluse põhilehel on lühidalt kirjas info stipendiumi saaja kohustuste ja rahastaja õiguste kohta (nt kohustus toetuse kasutamise aruanne esitada, õigus stipendiumid avalikustada või toetus tagasi nõuda). Kultuuriministeeriumi riigieelarvelise toetuse ja hasartmängumaksu laekumisest eraldatava toetuse taotlustel sellesisuline info puudub. Taotleja teavitamine toetuse saamisega kaasnevatest kohustustest ja õigustest oleks asjakohane ning aitaks vältida info puudumisest tulenevaid probleeme.

88. **Riigikontroll soovib kultuuriministril ja Eesti Kultuurkapitali nõukogul** täpsustada taotlusvormi juurde kuuluvat eelarvevormi konkreetsemate kohustuslike kululiikide väljadega, kasutada dokumendiprogrammis võimalust eelnevalt määratleda sisestavate väljade vorm ning automatiseerida arvutustehted. Taotluses nõutav eelarvevorm viia kokku toetuse kasutamise aruandes esitatava kulude-tulude vormiga. Eesmärgiks on muuta eelarved nii taotlejatele kui ka taotluste ja aruannete menetlejatele arusaadavamaks, lihtsamini töödeldavaks, vältida andmete sisestamisel või arvustes tehtavaid vigu, parandada kontrolli raha kasutamise üle.

Kultuuriministri vastus punktidele 88, 89 ja 97: Nõustume ettepanekuga muuta aruandluse korda selliselt, et vajadusel ja kokkuleppel toetuse saajaga oleks võimalik kontrollida kogu teostatava projekti kulusid. Nagu eelpool mainitud, on kogu toetuste eraldamise süsteem Kultuuriministeeriumis pidevas arengus ning viimastel aastatel on seda täiustatud ja viidud vastavusse nii muutunud oludega kui ka analüüsitud praktikas esinenud puudusi ja tehtud täiendusi nii lepingutes, taotlusvormides kui ka aruandevormides. Kultuuriministeeriumi taotlusvorme täiustati viimati 2009. a kevadel. Osa viidatud probleemidest on sellega lahendatud (Kultuuriministeeriumi ja kultuurkapitali taotlusvormid on ühtlustatud, taotluses esitatud eelarve vorm läheb kokku toetuse kasutamise aruandes nõutud kulude-tulude vormiga).

Sama selgitus puudutab ka Hasartmängumaksu Nõukogu eraldatud toetuste kasutamise aruandeid.

Juhime tähelepanu, et ministeeriumil on õigus kontrollida vaid riigieelarvest eraldatud toetuste sihipärasest kasutamist, mitte eraõigusliku isiku poolt teostatava projekti kõiki kulusid. Vastavalt Riigikontrolli soovitusel täiendame toetuse eraldamise lepinguid viisil, mis võimaldab poolte kokkuleppel saada informatsiooni ja dokumente ka projekti oma- ja kaasfinantseerimise kohta.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapitalile veebi teel esitavate taotluste korral on automaatne kontrollimehhanism eelarveväljade üle olemas ja plaanime arendada ka nende andmete automaatset kandmist aruandevormile.

Jätkame veebikeskkonna arendamist, et tagada mugavam, selgem ja kontrollitavam taotluste ja aruannete esitamise süsteem.

89. Riigikontroll soovib kultuuriministril ja Hasartmängumaksu Nõukogul täiendada toetuse taotlemise vorme infoga toetuse saaja õiguste ja kohustuste kohta sarnaselt kultuurkapitali taotlusvormiga, et ennetada taotlejate teadmatusel tulenevaid probleeme toetuse kasutamisel.

Kultuuriministri vastus: vt punktist 88.

Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus punktidele 89 ja 97: Toetuste eraldamise süsteem on olnud viimastel aastatel arengus. Muudatusi ja täiendusi on tehtud nii lepingutes, taotluse vormides kui ka aruande vormides. Et aga veelgi paremini arvestada aruandes toodud ettepanekuga kogu teostatava projekti kulude kontrollimise tõhustamise kohta, kavandab nõukogu lepingu ja aruande vormide ülevaatamise ja täiendamise nii, et toetuse saaja projekti oleks võimalik täismahus (mitte ainult Hasartmängumaksu Nõukogu poolt eraldatud toetuse osas) hinnata. Võimalusel üritatakse ühtlustada Kultuuriministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt sõlmitud, kuid Hasartmängumaksu Nõukogu otsuste alusel eraldatud toetuste eraldamise lepingu- ja aruandevormid.

Toetuste kasutamise kontroll

Toetuste kasutamise lepingud ei sätesta piisavat kontrolliõigust

90. Riigi raha kasutamise kontrollisüsteem saab olla tõhus sellisel juhul, kui raha eraldajatele ja selle kasutamise kontrollijatel on tagatud pädevus saada raha kasutamise kohta piisavalt infot. Olukorras, kus ühte tegevust rahastatakse mitmest allikast, nagu praktikas on tavaks, saab raha tegelikku kasutamist tõsikindlalt hinnata ainult juhul, kui on õigus kontrollida kogu projektiga seotud raamatupidamist. Vastasel juhul ei ole võimalik veenduda, kas rahastatud projekt viidi ellu esitatud mahus ja kuludes ning kas tegelikult eraldatud toetust vaja oli.

91. Kultuuriministeerium sõlmib tegevustoetust saavate etendusasutustega (v.a ministeeriumite hallatavate asutustega) ning ministeeriumi programmide ja Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu toetuse saajatega riigieelarvelise toetuse kasutamise lepingu. Lepingu kohaselt kohustub toetuse saaja esitama lepingus näidatud tähtpäevaks toetuse kasutamise aruande. Kui 90 päeva jooksul pole toetuse saaja aruande esitanut teavitanud aruande puudustest, loetakse aruanne aktsepteerituks.

92. Kultuuriministeerium küsib projektitoetuste puhul aruandlust kogu projekti raha kasutamise kohta. Kuludokumente esitada ei ole vaja, mis dokumentide mahtu arvestades on mõistlik. Samas ei ole riigieelarvelise toetuse kasutamise lepingutes sätestatud ministeeriumi kui toetuse andja õigust kontrollida kogu projektiga seotud finantsaruandlust. Mistõttu ei ole ministeeriumil kahtluse korral võimalik kontrollida mitteriigieelarveliste asutuste puhul kogu projekti kulusid-tulusid. Kuludokumente on õigus kontrollida praegu ainult riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise ulatuses. Praegune aruandlus annab ministeeriumile küll tagasisidet selle kohta, kas projekt toimus, kuid kas see toimus taotluses näidatud mahus ja kuludega, selle kohta piisav info ja vajaduse korral ka võimalus kontrolliks puudub. Kui ei ole võimalik jälgida raha kasutamist kogu projekti eelarve ulatuses, on raske hinnata, kas toetust üldse vajati ja kas konkreetset raha on sihipäraselt kasutatud.

93. Eesti Kultuurkapital sõlmib toetuse saajaga lepingu. Lepinguid on kahte tüüpi: sihtstipendiumi leping ja toetusstipendiumi leping.

94. **Sihtstipendiumi** saaja kohustub esitama Eesti Kultuurkapitalile vormikohase finants- ja sisulise aruande stipendiumi kasutamise kohta ühe kuu jooksul pärast projekti või selle osa teostumist, kuid mitte hiljem kui üks kuu pärast stipendiumi kasutamise aja lõppemist. Andmekandja (nt raamat, trükis, CD, DVD, VHS) väljaandmiseks eraldatud stipendiumi korral peab esitama koos aruandega ühe eksemplari Eesti Kultuurkapitalile. Aruandele tuleb lisada kuludokumentide koopiad saadud stipendiumisumma ulatuses.

95. **Toetusstipendiumi** lepingu peamiseks erinevuseks on see, et selle sõlmimise eelduseks ei ole ainult toetuse saaja enda esitatud taotlus koos kohustuslike lisadega, vaid stipendiumi võidakse anda ka sihtkapitali liikmete või kellegi teise ettepanekul väljastpoolt kultuurkapitali (näiteks mõne teatri või kontserdiasutuse ettepanekul). Toetusstipendiumilepingu üldtingimused ei kohusta stipendiumi saajat aruannet esitama.

Sihtstipendium – Eesti Kultuurkapitali eraldatav toetus mingi konkreetse sihiga kasutamiseks. Toetuse summa ja kasutamise tingimused fikseeritakse lepinguga. Sihtstipendiumi saaja kohustub lepingu alusel esitama vormikohased aruanded.

Toetusstipendium – Eesti Kultuurkapitali eraldatav toetus ilma konkreetse sihita. Eesmärgiks on loovisikut toetada ja talle paremad loometingimused võimaldada. Toetuse summa ja kasutamise tingimused fikseeritakse lepinguga. Toetusstipendiumi saajal puudub lepinguline kohustus aruandeid esitada.

96. Lepingu järgi on Eesti Kultuurkapitalil õigus kontrollida ainult stipendiumi kasutamise seotud raamatupidamisdokumente või teha selle kontrollimine ülesandeks audiitorile. Kuna aga lepingu järgi ei ole õigust kontrollida kõiki raamatupidamisdokumente kogu projekti maksumuse ulatuses, siis jääb ka sisutihjaks lepingu punkt audiitori saatmise õiguse kohta ning pole võimalik hinnata, kas raha on kasutatud sihipäraselt.

97. Riigikontroll soovib kultuuriministril, Eesti Kultuurkapitali nõukogul ja Hasartmängumaksu Nõukogul muuta aruandluse korda selliselt, et oleks võimalik kontrollida kogu projekti kulusid, kas kuludokumentide esitamise teel ja/või (lepingu alusel) taotleja raamatupidamises. Ainult projekti ühe osa kulude (eraldatud toetuse ulatuses) kontrollimise põhjal ei ole võimalik hinnata raha sihipäraselt kasutamist.

Kultuuriministri vastus: vt punktist 88.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Kultuurkapitali lepingu järgi kohustub stipendiumi saaja esitama kultuurkapitalile vormikohase finants- ja sisulise aruande. Kultuurkapitali vormikohane aruanne näeb ette, et stipendiumi saaja peab esitama kõik projekti raames tehtud kulutused ning kõik projektiga seotud sissetulekud. Kultuurkapital vaatab üle ja vajadusel täiendab stipendiumilepingu punkte.

Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: vt punktist 97.

Kultuuriministeeriumi kontroll toetuste kasutamise sihipärasuse üle on puudulik

98. Lisaks õigusele teha piisavas ulatuses kontrolli, on oluline, et see kontroll ka tegelikkuses toimiks. Eesti Kultuurkapitalis on vajalikud tööülesanded selgelt jaotatud ning finantskontrolli teeb asjakohase ettevalmistusega spetsialist. Kultuuriministeeriumi kontrollisüsteemis on aga tõsiseid probleeme kohustuste lahususe põhimõtte järgimise ning pädeva ja piisava kontrolli organiseerimisega.

99. Kultuuriministeeriumi eraldatud toetuste kasutamise aruandeid kontrollivad kunstide osakonna valdkonnanõunikud, kes võivad kaasata eelarve- ja majandusanalüüsi osakonda. Vajaduse korral teevad nõunikud ministrile ettepaneku nõuda täiendavaid dokumente või toetuse tagastamist. Aruandeid säilitavad samuti valdkonna nõunikud.

100. Ka Hasartmängumaksu Nõukogu toetuste kasutamise aruandeid vaatavad läbi ja kinnitavad oma otsusega Kultuuriministeeriumi asjakohase valdkonna nõunikud. Kultuuriministeerium peab kontrollima, kas toetuse saamise aluseks olevad asjaolud peavad paika ning toetust kasutatakse sihipäraselt ja mõjusalt. Kui toetust ei ole kasutatud eesmärgipäraselt, võib nõukogu otsuse alusel raha tagasi nõuda.

101. Lisaks sellele, et toetuste eraldamisel on Kultuuriministeeriumi valdkonna nõunikul määrav mõju (vt punktid 36–51), on praktikas nõunike tööülesandeks ka toetuse kasutamise aruanded ainuisikuliselt kinnitada. Näiteks 2008. aastal oli muusikavaldkonnas toetuse saajaid 293, kõikide nende aruannete esitamist ja sisu hindas üks inimene. Kultuuriministeeriumi esindajad on Riigikontrollile antud selgitustes

möönnud, et läbivaatamist vajavate aruannete hulk käib olemasoleva ressursi juures üle jõu. Kunstide osakonna nõuniku ametikoht ei eelda majandus- või raamatupidamisalast ettevalmistust. Toetuse kasutamise aruannete kontrollimine on nõunikele üks paljudest tööülesannetest.

102. Näiteks Eesti Kultuurkapitalis kontrollib aruandeid järelevalvega tegelev ametnik, kelle ülesandeks aga ei ole teha rahastamisotsuseid. Kahtluse korral, kas raha on kasutatud sihipäraselt, tegeleb aruande kinnitamisega toetuse eraldanud sihtkapital. Aruannete läbivaatamine ja kinnitamine on dokumenteeritud. Otsustus- ja järelevalvepädevus ei ole koondunud üksikute isikute kätte.

103. Riigikontroll tutvus Hasartmängumaksu Nõukogu aruannetega aastaprojektide toetuse kasutamise kohta. Kuna aruande kohustusliku lisadokumendi – tulu-kuluaruande kohta – pole täpselt fikseeritud, missugune see peab olema, siis on toetuse saajad esitanud tulu-kuluaruandena nii ürituse eelarveid kui ka lihtsalt pangakonto väljavõtteid. Sellisel tasemel aruandlus ei võimalda tegelikult kontrollida raha sihipärasest kasutamist.

104. Kultuuriministeeriumi programmist „Toetus eraõiguslikele kontserdikorraldajatele“ oli 2008. aastal eraldatud raha 14 kontserdikorraldajale. Auditi käigus vaadati üle kõigi 14 toetusesaaja aruanded. Neljal neist oli majandusaasta aruanne esitamata ja enamikul leidis aruandes puudusi (10-st seitsmel). Ministeerium oli kõik nimetatud aruanded aktsepteerinud.

105. Kultuuriministeeriumi programmist „Toetus heliloomingu tellimiseks“ toetuse saajal tuleb esitada teose partituur ja (kontsert-)salvestus, info tellitud esmaettekande või salvestuse kohta, tulude-kulude aruanne ning kui on ilmunud, siis ka kriitika või retsensioonid teose kohta. Infot tellitud esmaettekande või salvestuse kohta (aeg, koht, esitajad, fonogrammitootja) ei olnud esitanud 37-st auditi käigus ülevaadatud aruande esitajast 12. Tulude-kulude aruanne oli esitamata seitsmel ja esitanutest 26%-l oli see puudulik.

106. 2008. aastal toetas riik Kultuuriministeeriumi programmide kaudu muusikaprojekte 8,9 miljonit krooniga. Ülevaadet sellest, kui palju on Eestis kontserdiorganisatsioone ja muusikakollektiive, kui suur osa nendest saab riigilt toetust ja milline on olnud toetuste mõju, ei ole. Ministeerium on aktsepteerinud aruanded, kus kontserdikorraldaja ei ole esitanud infot ürituse küllastajate arvu ja piletihindade kohta.

107. Oluliselt parem on olukord teatrivaldkonnas etendusasutuste seaduse alusel kogutava Eesti teatristatistikaga, mis on kultuuri valdkonnas kõige põhjalikum süstemaatiline ülevaade. Eesti teatristatistikat koondab ja teatristatistika kogumikku annab välja Eesti Teatri Agentuur. Kogumiku väljaandmist toetab Eesti Kultuurkapital. Andmete koondamine toimub aga nii pika ajanihkega (aasta statistika kokkuvõtte ilmub alles järgmise aasta lõpuks), et poliitika- ja rahastamisotsuste tegemisel seda kasutada ei saa. Kontserttegevuse valdkonnas aga selline ülevaade üldse puudub.

108. Riigikontrolli hinnangul käib aruannetega tegelemine praeguse korralduse juures Kultuuriministeeriumile üle jõu ning rikutakse elementaarset kohustuste lahususe põhimõtet. Kultuuriministeeriumi

sisekontrolli süsteem ei taga, et ministeeriumi ja Hasartmängumaksu Nõukogu eraldatavaid toetusi kasutatakse sihipäraselt ja säästlikult.

109. Riigikontroll soovib kultuuriministril tõhustada sisekontrollisüsteemi. Selleks

- tagada kontroll riigieelarve raha kasutamise aruannete üle nii, et kõik aruanded läbiksid pädeva kontrolli ning puudulikke aruandeid ei kinnitataks.
- lahutada toetuste määramise ja toetuse kasutamise kontrolli (aruannete kinnitamise) funktsioonid. Vähemalt aruannete finantspoole kontroll anda eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna ülesandeks.

Kultuuriministri vastus: Nõustume soovitusena nii sisekontrolli süsteemi tõhustamiseks kui ka aruannete kontrolli parandamiseks. Nagu mainitud [vt lk 42, „Üldised kommentaarid“], on ka seda osa kogu toetuste süsteemi arendamise juures igal aastal täiustatud. On selge, et arvestades Kultuuriministeeriumi võimalusi, on halduskoormus kogu taotluste menetlemise, lepingute sõlmimise ja aruannete kogumise, kontrollimise ning selle tulemusena vajadusel ka nõuete esitamise osas ebaproportsionaalselt suur. Fakt, et „2008. aastal oli muusikavaldkonnas toetuse saajaid 293, kõikide nende aruannete esitamist ja sisu hindas üks inimene“, on haldussuutlikkuse seisukohast probleem. Samas ei saa me nõustuda väitega, et see on tingitud praegusest toetuste eraldamise süsteemist. Süsteemi väljatöötamisel on lähtutud riigieelarvest eraldatud vahendite sihipärase kasutamise tagamise vajadusest ja Kultuuriministeeriumi hinnangul on see viimaste aastatega oluliselt paranenud ning süsteemsemaks muutunud.

Mõistame Riigikontrolli muret kunstide osakonna valdkonnanõunike kohustuste lahususe põhimõtte järgimisel, kuid arvestades Kultuuriministeeriumi eelarvest tingitud töötajate arvu miinimumini optimeerimist, pole hetkel sellele head lahendust pakkuda. Samas ei saa siinkohal jagada seisukohta, et kunstide osakonna nõunike osalemine toetuste eraldamise komisjonides ja kasutatud toetuste eraldamise kontrollimisel oleks põhimõtteliselt väär ning põhjustaks riigi raha ebaotstarbekat või ebamõistlikku kasutamist (ja veelgi enam huvide konflikti tekkimist).

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele otsustab kultuuriminister ministeeriumi juhina eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle. Kultuuriministeeriumi ülesandeks on kultuuripoliitika elluviimine ning selle vahetuks osaks on ka nimetatud eesmärgil vajalike toetuste eraldamine kultuurivaldkonnas. Kultuuriministeeriumi põhimääruse alusel on jagatud ministeeriumi osakondade ülesanded osakondade põhimäärustega ning ametnike ametijuhenditega on omakorda jagatud vastavate teenistujate ülesanded. Toetust vajavate valdkondade väljaselgitamine, valdkonna poliitika väljatöötamine, osalemine toetuste eraldamise protsessis ning ka eraldatud toetuste kasutamise kontrollimine on vastava ala nõunike otsene tööülesanne. Siinkohal oleks ebapädev rääkida huvide konfliktist või ebaobjektiivsusest.

Nagu mainitud, on Kultuuriministeeriumi soov, et aruannete kontrollimisega saaks tõhusamalt tegeleda rohkem ametnikke. Meie sooviks on tulevikus pädeva kontrollimehhanismi ja praktika väljatöötamine, kus toetuste määramise ja aruannete kinnitamise funktsioonid oleks selgelt lahutatud. Praegu seab riigieelarve maht piirangud muu hulgas ka personalikuludele, mistõttu uute töökohtade loomine on raskendatud.

Asjaolu, et Kultuuriministeeriumi ametnikud osalevad ka Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalide töös ning vaatavad läbi ka hasartmängumaksust eraldatavate toetuste taotlused (Kultuuriministeeriumi ametnikud ei osale Hasartmängumaksu Nõukogu otsustusprotsessis!) aitab pigem vältida projektide nn topeltrahastamist. Aruandes väljatoodud paar juhtumit, kus rahastamine on sama projekti puhul toimunud mitmest allikast, puudutavad vaid mahuka eelarvega üleriigilisi või rahvusvahelisi projekte.

Riigikontrolli kommentaar: Kui riik võtab endale ülesandeid, siis tuleb tagada ka nende seaduslik täitmine. Süsteemi odavus ei saa õigustada elementaarsete demokraatliku õigusriigi nõuete täitmata jätmist. Asutuse töö tagamine on asutuse juhi vastutus. Riigikontroll on auditiaruandes näidanud ka võimalusi, kuidas süsteemi ümber korraldades ministeeriumis töökoormus oluliselt ei suureneks. Kui rahastusallikate poolt toetatavad tegevused ja soodustatud isikud oleksid selgelt eristatud, puuduks vajadus dubleerimise vältimiseks ministeeriumi ametnikel kõigi otsustuskogude töös osaleda ning vabaneks osa ressursist. Riigikontrolli eesmärk topeltrahastamisele tähelepanu juhtides ei olnud kõiki juhtumeid välja tuua, vaid viidata probleemi olemasolule ning illustreerida seda mõne konkreetse näitega.

Toetuse tagasinõudmise ja aruandevõlglaste kohtlemise osas on erinevusi

110. Riigikontroll auditeeris 2003. aastal Eesti Kultuurkapitali majandustegevust ning leidis, et aruandlus oli tihti formaalne ja aruanded jäeti tähtjaks esitamata. Peamiseks puudusena aruannete menetlemisel toodi auditiaruandes välja järgmist:

Kultuurkapital ei järginud stipendiumideks eraldatud raha sihtotstarbelist kasutamist. Nõudeid eirates tagastasid stipendiumisaajad kasutamata jäänud raha suure hilinemisega, kusjuures tagastamisega viivitamine ulatus mõnikord ligi kolme aastani. Summade hilisema tagastamise võimaldamist saab käsitada laenuandmisena.

Allikas: Riigikontrolli 21.2.2003. aasta auditiaruanne nr 2-5/03/8 „Eesti Kultuurkapitali majandustegevus“

Toetuste tagasinõudmine

111. Juhtumeid, kus taotlejad on kasutamata jäänud raha ise tagastanud või Eesti Kultuurkapital selle taotlejatelt ise tagasi nõudnud, on esinenud kultuurkapitali tegevuse jooksul korduvalt. Kuid probleemiks on olnud üha suurem hulk aruandevõlglasti, kes ei ole raha tagastanud.

112. 2008. aastal **võttis Eesti Kultuurkapital** olukorra parandamiseks kasutusele karmimad meetmed. Pikaajalised aruandevõlglasted anti raha tagasinõudmiseks üle inkassofirmale. Tulemusena paranes oluliselt võlgnevuste likvideerimine. 2008. aastal saadi kultuurkapitali eraldatud kogusummast tagasi 1,91% (s.o 4,398 miljonit krooni).

113. Kultuuriministeeriumis on 2008. aastal projekti ärajäämise või osalise teostumise tõttu mõned tagastamised olnud muusikavaldkonna toetusprogrammides. Ministeeriumil on õigus lepingu mittetäitmise korral rakendada ka leppetrahvi, kuid siiani leppetrahve kohaldatud ei ole.

114. Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu eraldatud toetus on tagasi küsitud ühel korral, kui 2009. aastal nõudis ministeerium raha tagastamist projektilt, millega polnud algust tehtud. Hasartmängumaksu Nõukogu toetuste puhul ei ole andmeid, kas leppetrahvi on rakendatud.

115. Arvestades sisekontrollisüsteemi puuduseid Kultuuriministeeriumi ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetuste eraldamise ning raha sihipärase kasutamise kontrollimisel, leiab Riigikontroll, et tõenäoliselt jäävad juhtumid, kus raha tuleks tagasi nõuda, avastamata ning nendega ei tegeleta. Kui Eesti Kultuurkapitalis nõutakse tagasi ligi paar protsenti toetustest, siis pole tõenäoline, et Kultuuriministeeriumist ja Hasartmängumaksu Nõukogust raha saanud projektide õnnestumisprotsent on nii palju suurem, et põhjust raha tagasi nõuda peaaegu ei ole. Pigem viitab see vajadusele tugevdada oluliselt sisekontrollisüsteemi, et avastada juhtumid, kus raha ei ole kasutatud sihipäraselt.

Võlglaste kohtlemine uute toetuste eraldamisel

116. Eesti Kultuurkapitali toetuslepingute üldtingimuste järgi on kultuurkapitalil õigus keelduda stipendiumi väljamaksmisest, kui ajal, mil stipendium tuleb välja maksta, on stipendiumi saajal kultuurkapitali ees täitmata kohustusi. Sellest põhimõttest, et võlglaste ja aruandevõlglaste ei toetata, on kultuurkapitalis ka kinni peetud. Sellele aitab kaasa kord, mille järgi toetuslepingu (sihtkapitali otsuse alusel) sõlmib stipendiumi saajaga kultuurkapitali juhataja ja lepingu üldtingimustele vastavust kontrollivad kultuurkapitali ametnikud. Nii on välistatud, et sihtkapitalide nõukogude liikmed võiksid suunata toetusi ka võlglastele või ei kohtleks kõiki taotlejaid (võlgnevuste suhtes) võrdselt.

117. Kultuuriministeeriumil kui toetuse andjal on riigieelarvelise toetuse kasutamise lepingu järgi õigus leping kirjalikult üles öelda ja toetus kogu ulatuses tagasi nõuda, samuti jätta toetuse saaja edaspidised taotlused rahuldamata juhul, kui ta ei esita õigeaks ajaks aruannet. Lisaks on Kultuuriministeeriumi toetusprogrammide tingimustes kirjas, et komisjon ei võta arutelu alla taotlusi nendelt, kes on Kultuuriministeeriumi ees aruandevõlglasted.

118. 2009. aastal on aga toetust saanud ka need, kes 2008. aasta toetuse kasutamise aruannet ei ole esitanud või kes on esitanud puuduliku aruande (puudub mõni lisa või ei ole neis esitatud info piisav: ei ole esitatud kõiki andmeid või on esitatu raskesti loetav, st arusaamiseks tuleb andmeid täiendavalt töödelda). Selliseid mõõndusi on tehtud riigiteatritele. Küll aga on rakendatud sanktsioone ehk peatatud maksed erateatritele, kui need olid jättnud andmed esitamata. Vastupidiselt Eesti Kultuurkapitalile, kus otsuste tegemise, kontrollimise ja lepingute sõlmimise tasand on lahutatud, on Kultuuriministeerium kontsentreerinud ministeeriumi valdkonna nõunike kätte kõik: otsustamisprotsessis osalemise, lepingute ettevalmistamise ja järelevalve.

119. Kui puuduv toetuse kasutamise aruanne ei takista eraldamast uut toetust ning aktsepteeritakse aruandeid, mis ilmselgelt ei vasta nõuetele, siis ei ole toetuse kasutamise aruandel tegelikult sisulist tähtsust. Riigikontrollil polnud võimalik veenduda, kas ja kuidas aruandeid riigi

raha kasutamise sihipärasuse ning tulemuslikkuse hindamiseks kasutatakse.

120. Kultuuriministeeriumi praktika, mille järgi ei peeta kinni toetusprogrammide tingimustes sätestatud korrast mitte menetleda aruandevõlglaste taotlusi, on lubamatu. See viib taotlejate ebavõrdse kohtlemiseni ning koormab aruannetega, mida sisuliselt ei vajata ega kontrollita.

121. **Riigikontroll soovib kultuuriministril** tagada, et peetakse kinni toetusprogrammide tingimustest, esitatakse toetuse kasutamise aruanded ja kontrollitakse neid ega antaks uut toetust aruandevõlglastele. Vastasel juhul on aruannete nõudmine sisutühi, ei taga toetuse sihipärasust kasutamist ega ebasihipäraselt kasutatud raha tagasinõudmist.

Kultuuriministri vastus: vt punktist 81.

Kindlasti soovime ümber lükata p 115 esitatud kahtluse, et „tõenäoliselt jäävad juhtumid, kus raha tuleks tagasi nõuda, avastamata ning nendega ei tegeleta“. Kui Hasartmängumaksu Nõukogu toetused on kiirreageerimine juba ettevalmistamisel olevatele ja kindlasti toimuvatele üritustele, siis Kultuuriministeeriumile reeglina vaid kord aastas esitatud toetustaotlused rajanevad riigi usaldusväärsete partnerite kaalutletud ja planeeritud tegevustel ning ainsaks riskiks on projekti mitteteostumine või sisuline muutumine, mis viimasel juhul sätestatakse lepingumuudatusega. Võime kinnitada, et riskide maandamiseks on vastava ala nõunikel olemas oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kompetents.

Eesti Kultuurkapitali stipendiumite abil välditakse töötasumakse

122. Eesti Kultuurkapitalis on levinud praktika, kus ürituste korraldajad kasutavad toetusstipendiumit, millega peaks toetama loovisikuid ilma mingi kindla seatud eesmärgita, tegelikult töötasu maksmiseks, vältides sellega tööjõumaksude maksmist. Selleks palub tegelik taotleja (nt mõni etendus- ja/või kontsertasutus) kultuurkapitalil toetus välja maksta otse üritusel esinevatele/töötavatele inimestele. Sellisel juhul puudub toetusotsuses tegeliku taotleja (asutuse) nimi ja raha makstakse välja toetusstipendiumite üldtingimuste alusel (erineb sihtstipendiumilepingute üldtingimustest). See tähendab, et makse ei maksta ja aruannet ei nõuta. Esineb juhtumeid, kus sihtstipendiumi saaja taotluse alusel vormistatakse juba otsustatud projektitoetus (sihtstipendium) ümber toetusstipendiumiks projektis osalejatele.

123. Eesti Kultuurkapitali seaduse § 1 lg 1 kohaselt võrdsustatakse kultuurkapitali stipendiumid üksikisikutele riiklike stipendiumidega. Tulumaksuseaduse § 19 lg 3 p 3 järgi aga ei maksustata tulumaksuga stipendiume ja toetusi, mida makstakse seaduse alusel või riigieelarvest, välja arvatud neid stipendiume ja toetusi, mida makstakse seoses ettevõtlusega, töö- või teenistussuhtega, samuti seoses juriidilise isiku juhtimis- või kontrolliorgani liikmeks olekuga. Maksukorralduse seaduse § 84 järgi tuleb lähtuda tehingu või toimingu tegelikust majanduslikust sisust. Riigikontrolli hinnangul on Eesti Kultuurkapitalis hägustunud piir loominguuliste stipendiumite ning töötasu vahel. Auditeeritud näite- ja helikunsti sihtkapitali praktikas kasutatakse toetusstipendiumeid üldjuhul töö tasustamiseks konkreetses projektis või üritusel osalemise eest. Kui

Eesti Kultuurkapital jagaks toetusi projektidele tervikuna (sihtstipendiumite vormis), siis kirjeldatud maksustamisküsimusi ei tekiks.

Näide Eesti Kultuurkapitali stipendiumite kasutamisest

Kui Eesti Kultuurkapital eraldab asutusele või organisatsioonile sihtstipendiumi mingisuguse ürituse (kontsert, lavastus vms) korraldamiseks, siis peab korraldaja arvestama üritusel osalejatele töötasu ja sellega kaasnevaid makse (nt tulu- ja sotsiaalmaksu) tavalises korras nagu igas teises valdkonnas.

Kui aga Eesti Kultuurkapital maksab ürituse korraldaja asemel toetuse välja osalevatele üksikisikutele (näitlejatele, lauljatele, kunstnikele, lavastajale, dirigendile jne) toetusstipendiumi vormis, siis tõlgendatakse seda kui riiklikku stipendiumit ning makse ei maksta. Sellisel viisil ei panustata ka toetatavate isikute sotsiaalsesse garantiidesse (nt ravikindlustus, pension).

Mõlemal kirjeldatud juhul on tegevuse sisu sama. Kuigi toetusstipendium peaks olema ilma kindla sihita, siis märgitakse Eesti Kultuurkapitali otsustes selle stipendiumi kasutamiseks selge eesmärk (üritusel või projektis osalemise eest).

124. Riigikontroll leiab, et kultuurivaldkonnas toimuvat majandustegevust ei saa käsitleda eraldi muudes valdkondades toimuvast ega väljaspool üldist õigusruumi. Igal juhul tuleb selgelt piiritleda vahe loomingulise stipendiumi ning töötasu vahel.

125. Riigikontrolli soovib Eesti Kultuurkapitali nõukogul koostöös rahandusministriga täpsustada Eesti Kultuurkapitali makstavate stipendiumide eesmärki, selgitada välja, millistel juhtudel võib kasutada maksuvaba (toetus)stipendiumit, kas ja millal tuleks töösuhet kultuurivaldkonnas käsitleda eraldi muudest valdkondadest. Teavitada sellest ka toetuste taotlejaid ning sihtkapitalide liikmeid. Eesmärgiks on lõpetada olukord, kus kultuurivaldkonnas võimaldatakse tegutseda väljaspool maksukohustusi ilma selge õigusliku aluseta.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapitali nõukogu arutab seda teemat oma järgmisel korralisel koosolekul 2010 aasta veebruarikuus ja kujundab seisukoha. Hetkel jätkatakse Kultuuriministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahel riskikohtade analüüsimist ja arutelusid.

Rahandusministri vastus: vt punktist 134.

Kontsert- ja etendustegevuse toetamise süsteem

Kolmest allikast toetusi jagada ei ole otstarbekas

126. Ühelt poolt kehtiva süsteemi ja teisalt kujunenud praktika tulemusena on tekkinud olukord, kus nii Kultuuriministeerium, Hasartmängumaksu Nõukogu kui ka Eesti Kultuurkapital toetavad teatri- ja muusikakunsti valdkonnas samu sihtrühmi ja tegevusi. Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu puhul langevad kokku ka toetuste katteallikad – mõlemad jagavad hasartmängumaksust laekuvat raha (Eesti Kultuurkapitali toetusallikad on veel lisaks alkoholi- ja tubakaaktsiisist jm varadelt ja majandustegevusest laekuv tulu).

127. Hasartmängumaksu Nõukogul võiks olla raha jagajana tulenevalt oma väljakuulutatud prioriteetidest (lastega seotud projektid, regionaalsed üritused, festivalid) kõige spetsiifilisem roll, aga kuna prioriteete alati ei järgita, siis langeb soodustatud isikute ja projektide ring kõigi kolme allika puhul kokku. Sisuliselt toetavad kõik kolm rahastajat mingis osas samu projekte, kuna ühele projektile võib taotleda ja toetust on ka eraldatud kõigist kolmest allikast. Mõned näited selle kohta.

Kas teadsite, et

2008. aastal eraldati toetusi teatri- ja muusikakunstiga tegelevatele isikutele riigieelarvest kolme rahastamisallika kaudu ligikaudu 0,6 miljardit krooni.

Näited rahastamise kattuvusest

<p>Kultuuriministeeriumi programmist „Teatrilased üritused ja programmid“ rahastatakse nelja festivali: rahvusvaheline festival „Baltoscandal“, omamaine festival „Draama“, kolme Balti riigi koostööfestival „Balti oma draama“ (festivali nimi on muutuv) ning „Kuldne Mask Eestis“. Festivalidele ja teatrite välisreisideks eraldab toetusi ka Eesti Kultuurkapital. Ministeerium toetas 2008. aastal programmist „Teatrilased üritused ja programmid“ festivalide „Baltoscandal“, „Kuldne Mask Eestis“ ja „Draama 2008“ korraldajaid kokku 1 705 000 krooniga. Kultuurkapital toetas 2008. aastal toimunud festivale „Baltoscandal“ ja „Kuldne Mask Eestis“ 1 050 000 krooniga. Nii kultuuriministeeriumi programmist kui ka Eesti Kultuurkapitali näitekunsti sihtkapitalist said toetust samad festivalikorraldajad. Toetuse saamiseks pidi taotleja ühe ja sama projekti rahastamiseks toetust küsima kahest riigielarvest finantseeritavast allikast. Samuti tuleb mõlemale toetuse andjale esitada toetuse kasutamise aruanne.</p>
<p>Kultuuriministeeriumi programmi „Toetus noorte ja laste teatriüritustele“ tutvustuses on kirjas, et toetatakse ennekõike üritusi, mis hõlmavad rohkem huvigruppe (mitte nt ühte kooli või lasteaeda). Noorte ja laste projektide toetamine (sh festivalid) on ka prioriteet Hasartmängumaksu Nõukogu jagatavatel toetustel. Nii ministeerium kui ka Hasartmängumaksu Nõukogu on toetanud sama isiku sama projekti. Toetuse saaja on selleks esitanud ministeeriumile kaks taotlust – ühe ministeeriumi programmist, teise Hasartmängumaksu Nõukogust raha saamiseks. Taotluste kontrollimine, nende põhjal toetuse eraldamise kohta soovitus tegemine, eraldise kasutamise lepingupartner ja aruandele hinnanguandja on mõlema rahastamisallika puhul sama isik – Kultuuriministeerium.</p>
<p>Muusikavaldkonnas eraldatakse toetusi nii Kultuuriministeeriumi programmide kui ka Eesti Kultuurkapitali kaudu heliplaadiprojektidele ning välismaal kontserttegevuse ja projektipõhiste muusikaürituste korraldamiseks.</p>

128. Peale soodustatud isikute ja toetatavate tegevuste kattuvuse, on probleemne ka see, et nii ministeeriumi, kultuurkapitali kui ka Hasartmängumaksu Nõukogu raha jagamise üle otsustamisel on olulise mõjuga samad isikud. Kultuuriministeeriumi poolt teevad sisuliselt otsuseid teatri- ja muusikavaldkonna nõunikud (mõlemas üks isik), kes ühtlasi teevad ka järelevalvet toetuste kasutamise üle. Samad isikud täidavad neid funktsioone ka Hasartmängumaksu Nõukogu toetuste puhul, muutes selle allika sisuliselt ministeeriumi käepikenduseks. Praktikas kujunenud olukorra tõttu on samad ministeeriumi teatri- ja muusikavaldkonna nõunikud esitatud kandidaatideks ja määratud liikmeteks ka Eesti Kultuurkapitali heli- ja näitekunsti sihtkapitali nõukogudes. Kuna riigi esindajatel on mõju kõigis kolmes rahastamisallikas, siis on võimalik kasutada neid ka riigiasutuste täiendfinantseerimiseks (selle kohta vt p-d 52–61).

129. Riigikontrolli hinnangul ei ole olemasolev süsteem otstarbekas ega säästlik, põhjustades lisakulusid ja administratiivset koormat nii taotlejatele kui ka taotluste menetlejatele. Omavahelise dubleerimise asemel peaks eri rahastamisallikatel olema selgelt eristuv roll.

Kas teadsite, et

ka rahvusvahelise praktika järgi on soodustatud isikute ring selgelt kindlaks määratud. Kui fond on suunatud omavalitsus- ja/või riigiasutuste projektide toetamiseks, siis ei ole võimalik sealt toetust taotleda riigiasutustel. Kui fond on suunatud erasektori toetuseks, ei ole seal kohta riigi- ja omavalitsusasutuste projektidele.

130. Kui soodustatud isikute ring on väga lai (kindlaks määramata), siis on raske jälgida taotlejate võrdset kohtlemist ja korraldada järelevalvet toetuste kasutamise sihipärasuse üle. Näiteks on Kultuuriministeeriumil tunduvalt lihtsam jälgida rahalisi vajadusi ja teha järelevalvet riigietendusasutuste puhul, kuna ministeerium jälgib nende asutuste majandusaasta aruandeid ning tal õigus kontrollida ka nende raamatupidamist. Kuid selleks, et menetleda suurt hulka eraetendusasutuste taotlusi ja teha nende üle järelevalvet, ei ole ministeeriumi praegune struktuur kohane. Seepärast oleks otstarbekas kaaluda soodustatud isikute ringi täpsustamist (spetsialiseerumist) Kultuuriministeeriumis ja Eesti Kultuurkapitalis. Ministeerium võiks jääda tegelema riigietendusasutustega ja kultuurkapital eraetendusasutuste ja loovisikutega ning kultuurkapitali regionaalsed ekspertiisühikud ka kohalike omavalitsuste kultuuriasutustega. Taoline jaotus muudaks lihtsamaks ja läbipaistvamaks taotluste menetlemise ning parandaks järelevalvet. Samuti lihtsustaks taoline spetsialiseerumine taotlejate tegevust ja vähendaks dubleerivat tegevust. Kui toetuste jagamisel on sihtrühmade järgi selge tööjaotus, langeks ära ka vajadus

ministeeriumi esindajatel osaleda kõigi otsustuskogude töös, mida siiani on põhjendatud info liikumise eesmärgiga. Kui Kultuuriministeerium jagaks raha ainult riigietendusasutustele ja kultuurkapital eraetendusasutustele, siis Riigikontrolli arvutuste järgi proportsionaalselt kumbki sektor toetuse summas märkimisväärselt ei kaotaks.

131. Praegusel kujul on Hasartmängumaksu Nõukogu kultuuritoetuste eraldajana selgelt Kultuuriministeeriumi-poolne täiendav rahastaja, iseseisvat ning selgelt eristuvat suunda nõukogul ei ole. Samas moodustab Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu jaotatav summa ka kultuurkapitali ja Kultuuriministeeriumi toetustega võrreldes väga väikese osa. Hasartmängumaksu Nõukogu jaotatud kultuuritoetused moodustasid 2008. aastal kokku 7,4 miljonit krooni, sellest 1,5 miljonit krooni eraldati teatri- ja muusikakunstiga seotud projektidele (0,3% kõigist selle valdkonna toetustest, vt joonis 3). Seatud prioriteetsed valdkonnad katavad ära ka teised rahastamisallikad. Näiteks Eesti Kultuurkapitalil on spetsiaalne süsteem regionaalsete kultuuriprojektide toetamiseks maakondlike eksperdirühmade näol.

132. Riigikontroll näeb, et kohalikud omavalitsused ja nende asutused toetuse taotlejatena pole ühelt poolt võrdsed eraetendusasutustega, sest nad on juba maksumaksja raha eest ülalpeetavad, teisalt ei ole nad ka võrdsed riigietendusasutustega ning raha jagamise otsustajatel puudub riigiasutustega sarnane huvide konflikt. Praktikas saavad kohalikud omavalitsused toetust regionaalpoliitilistele eesmärkidele suunatud allikatest, samuti jagavad omavalitsuste projektidele toetust kultuurkapitali maakondlikud eksperdirühmad. Riigikontrolli hinnangul on seeläbi ebavõrdne konkurents olulises osas välditud, st kohalike omavalitsuste ja nende asutuste ning eraetendusasutuste vahel ei toimu riigi raha jagamise mõistes sellist ebavõrdset konkurentsi nagu riigiasutuste puhul. Seega vajadust olulisteks muudatusteks olemasoleva olukorraga võrreldes ei ole.

133. Riigikontrolli hinnangul on süsteemi korrastamiseks, dubleerimise ja huvide konflikti vältimiseks ning administratiivselt tõhusama ja säästlikuma korralduse tagamiseks vajalik selgelt eristada toetuste jagajate rollid.

134. Riigikontrolli soovib kultuuriministril koostöös rahandusministriga valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks järgmised seaduste muudatused:

- Korraldada ümber Hasartmängumaksu Nõukogu töö. Selleks
 - liita Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu eraldatav teatri- ja muusikavaldkonna toetussumma Eesti Kultuurkapitali jagatavate toetustega

või

- anda Hasartmängumaksu Nõukogule selge eraldiseisev roll toetuste eraldamisel. Kehtestada selged teistest allikatest eristuvad prioriteedid ja tagada nendest kinnipidamine, korraldada nõukogu sõltumatu administratiivne teenindamine.

Praegu jagab Hasartmängumaksu Nõukogu toetusraha kaunilele kunstidele samadel eesmärkidel mis kultuurkapitalgi. Toetussummade liitmine kultuurkapitaliga aitaks kokku hoida toetuse jagamisega kaasnevaid kulusid, parandaks toetuste jagamise administreerimist ja kontrolli, vähendades samas Kultuuriministeeriumi halduskoormust. Iseseisva rolli tekitamine Hasartmängumaksu Nõukogule suurendaks küll toetusallikate mitmekesisust, kuid suurendaks kulusid.

- Lahutada selgelt riigi- ja eraetendusasutuste toetamine. Selleks kaaluda alternatiividena järgmisi võimalusi:
 - Anda Kultuuriministeeriumi pädevusse ainult riigietendusasutustele nii tegevus- kui ka projektitoetuse eraldamine ning eraetendusasutuste toetamine teha ainult kultuurkapitali ülesandeks

või

- lahutada Kultuuriministeeriumis selgelt riigietendusasutuste toetusmeetmed eraetendusasutuste toetuseks suunatud programmidest ja toetusrahadest.

Eesmärgiks on tagada rahastamise läbipaistvus, taotlejate võrdne kohtlemine, vastuoluliste kultuuripoliitiliste eesmärkide täitmine ning huvide konflikti vältimine.

Kultuuriministri vastus: Kultuuriministeerium ei nõustu väitega, et Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu eraldatavate toetuste liitmine Kultuurkapitali poolt jagatavate toetustega parandaks toetuste jagamise administreerimist ja kontrolli. Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu igakuiselt toimuv toetuste jagamine on osutunud väga hästitoimivaks võimaluseks reageerida väikeprojektide konkreetsetele vajadustele paindlikult ja kiiresti.

Ei ole alust ka soovitusel mis tahes kaalutlustel lahutada riigiasutuste ja sõltumatute tegijate toetamine. Sellist jaotust ei võimalda teha ka igaaastase riigieelarve koostamise protsess. Kuna eelarve planeerimist alustatakse aasta varem, on võimatu hinnata, kas toetuse saamiseks esitatavad taotlused tulevad riigiasutustelt või muudelt juriidilistelt isikutelt.

Kultuuriministeeriumi kaudu eraldatakse toetust erinevatele institutsioonidele üksnes ja alati lähtuvalt projekti või tegevuse sisust, mitte korraldaja omandivormist. Riigi kultuuripoliitika ei hõlma kaugeltki üksnes riigiasutuste poolt elluviidavaid tegevusi. Riigil peab olema võimalik toetada läbi Kultuuriministeeriumi ka kolmanda sektori institutsioone ning teisi kultuurivaldkonnas tegutsevaid isikuid, kes täidavad neid funktsioone kultuurivaldkonnas, mis on riigi poolt eraõiguslikele isikutele delegeeritud. Riigi kohustus hoida elujõulisena rahvuskultuuriliselt olulisi institutsioone ja kultuurinähtusi on selgelt väljendatud nii 1998. a kinnitatud Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustes kui ka Kultuuriministeeriumi strateegilistes arengukavades (alates 2007).

Riigikontrolli kommentaar: Argumendid, miks on vaja süsteem ümber korraldada, on Riigikontroll esitanud oma auditaruandes. Riigikontroll soovib täiendavalt tähelepanu juhtida, et vastupidi kultuuriministri väitele

ei välista riigieelarve koostamise protsess võimalust lahutada riigiasutuste ja sõltumatute tegijate toetamist. Lahutamine on võimalik eelnevalt kindlaks määrata programmide tingimustes ning riigieelarve planeerimisse tavapäraselt sisse arvestada. Lahutamine on võimalik, kui see eelnevalt kindlaks määrata programmide tingimustes ning arvestada sellega riigieelarve planeerimises. Samuti ei ole Riigikontroll teinud ettepanekut riigilt kolmanda sektori toetamise võimalust ära võtta. Riigikontrolli soovitude elluviimisel muutuks kolmanda sektori toetamine selgemaks ning sõltumatud tegijad ei peaks ebavõrdselt konkureerima suurte riigiasutustega.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli poolt edastatud „Kontsert- ja etendustegevuse toetamine Kultuuriministeeriumi, Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu poolt“ kontrolliaruande eelnõus välja toodud märkustega ja ettepanekutega ning on omalt poolt igati valmis antud probleemidele lahenduste leidmisel kaasa aitama.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning kultuuriministri, rahandusministri, Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe ja Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kultuuriministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Eesti Kultuurkapitali nõukogule ning Hasartmängumaksu Nõukogule mitmeid soovitusi. Oma vastused Riigikontrolli soovitustele saatis Kultuuriminister 20. jaanuaril, rahandusminister 1. jaanuaril, kultuurkapitali nõukogu esimees 20. jaanuaril ja Hasartmängumaksu Nõukogu esimees 20. jaanuaril 2010.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Kultuuriminister: Vastuse lähtekohana rõhutame, et Kultuuriministeeriumi ametnike tegevuse aluseks on avaliku teenistuse eetikakoodeks ning austus Eesti Vabariigi põhiseaduse vastu, milles on sätestatud, et riik peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade.

Riigikontrolli seisukoht, et Kultuuriministeerium on võrreldes teiste ministeeriumidega üks suuremaid riigieelarve eraldiste jagajaid, on pinnapealne. Sellist laadi väljaütlemised peaksid tuginema eelarves kajastatud eraldiste ning nende finantseerimisallikate sisulisele analüüsile ministeeriumide valitsemisalade lõikes, mitte lähtuma üksikutest kontekstist väljarebitud numbritest.

Kõigi ministeeriumide valitsemisalade eraldisi võrreldes on Kultuuriministeerium 2008. aastal eraldiste jaotamise mahult alles seitsmes. Samas juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et Kultuuriministeerium pole loonud täiendavaid asutusi eraldiste jaotamiseks. Erandiks on eraldi seaduse alusel töötav Eesti Kultuurkapital.

Meie hinnangul on praegune eraldiste haldamise süsteem olemasoleva vähese tööjõuressursi kõige efektiivsem kasutamine.

Kultuuriministeerium ei nõustu kindlalt arvamusega, nagu poleks raha jagamise süsteem kolme allika kaudu õigustatud, sest eesmärgid, sihtgrupid, toetatavad tegevused ja otsustajad kattuvad, mistõttu toob see Riigikontrolli hinnangul kaasa killustatuse ja põhjendamatu dubleerimise.

Nimetatud „killustatuses“ peitubki süsteemi tugevus. Kultuurisündmuste ja -projektide teokssaamine mitmepoolse rahastamisega on Euroopa kultuuri demokraatlik tava, mis välistab subjektiivsuse ja võimaldab koondada ressursse ka mahukamate ettevõtmiste teokssaamisel. Dubleerimist ei toimu, kuna erinevatest allikatest eraldatud toetused katavad erinevaid kulusid.

Väitega, et puuduvad piisavad põhjendused kolme eraldiseisva süsteemi ülalpidamiseks, ei saa nõustuda – Kultuuriministeeriumi töötajate jaoks on toetuste jagamine komisjonides osa töökohustustest; Kultuuriministeeriumi juurde moodustatud komisjonide välisliikmete töö ei ole tasustatud ning vastavalt Hasartmängumaksu Nõukogu seadusele on Hasartmängumaksu Nõukogu teenindamiseks ette nähtud 0,5% laekumistest, mis teeb sellest odavaima rahajaotuse mehhanismi.

Kultuuriministeerium on alates aastast 2003 oluliselt täiustanud toetuste eraldamise süsteemi; toetuste taotluste ning toetuse kasutamise aruannete vorme. Riigi poolt eraldatud vahendite sihipärase kasutamise ja mittesihipärasel kasutamisel selle tagasinõudmise alusena hakati sõlmima lepinguid toetuste saajatega. Lepingus sätestati ka aruannete esitamise kohustus ning sanktsioonid selle kohustuse rikkumise eest.

Aruannete laekumise jälgimiseks on loodud eraldi võimalused dokumendihaldussüsteemis ja ministeeriumi vastavate isikute poolt aruannete õigeaegse kontrollimise ja rikkumisele reageerimise meetmena on viidud lepingusse sisse ministeeriumi poolt aruannete kontrollimine 90 päeva jooksul.

Toetuste eraldamiseks on kehtestatud protseduureeglid juba aastast 2005 ning reegleid on järjepidevalt täiustatud (12. jaanuari 2005. a kultuuriministri käskkirja nr 9, kehtiv redaktsioon on kehtestatud kultuuriministri 8. jaanuari 2009. a käskkirjaga nr 7 „Kultuuriministeeriumi projekti- ja tegevustoetuse kultuurile eraldamise kord“).

Toetuste eraldamiseks komisjoni moodustamisel on mitmete valdkondade puhul kehtestatud ka konkreetse komisjoni jaoks eraldi protseduureeglid ja need on kinnitatud komisjoni moodustamisel ministri käskkirjaga.

Riigikontrolli aruandes läbivalt väljendatud hoiak, nagu oleks toetuste eraldamise süsteem läbipaistmatu, ei anna ülevaadet, kuhu raha tegelikult kulub ning otsustamisel eksisteerib mitmel juhul huvide konflikt, millega kaasneb korruptsiooni ja raha väärkasutamise risk, on põhjendamatu.

Toetuste taotluste läbivaatamisel komisjonis järgitakse rangelt Korruptsioonivastase seaduses sätestatud põhimõtteid vältimaks toetusotsuse või -ettepaneku tegijate puhul huvide konflikti. Juhul, kui komisjoni liikmel on otsene seos korruptsioonivastase seaduse § 25 mõttes, siis taandab liige kehtestatud reeglite kohaselt end otsuse tegemisest.

Kultuuriministeeriumile teadaolevalt on seda põhimõtet järgitud otsuste tegemisel ka kõigis Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalides.

Auditi teksti eelkoostööstamise käigus antud ministeeriumipoolseid seisukohti ja selgitusi ei ole lõppdokumendis suures osas arvestatud. Kahetsusväärset pole tehtud intervjuusid Hasartmängumaksu Nõukogu liikmetega. Partnerite vaheline suurem dialoog ning hinnanguliste probleemide põhjalikum ühine analüüs oleks auditile andnud kindlasti laiema kandepinna ja kvaliteetsema tulemuse.

Täname auditi aruandes esitatud asjakohaste soovitude eest. Rakendame need esimesel võimalusel.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhiv tähelepanu, et auditiaruandes räägitaksegi üksnes ministeeriumide poolt (ilma valitsemisaladeta) eraldatavate eraldiste suurusest ning selles osas on esitatud faktid õiged. Kuna Kultuuriministeeriumil on just ministeeriumina võrreldes teistega suurem otsustusõigus, siis seetõttu valitigi Kultuuriministeeriumi tegevus üheks audit

fookuseks.

Riigikontroll ei pea tööjõuresursi efektiivselt kasutamiseks olukorda, kus olulised ülesanded jäävad täitmata.

Kultuuriministeeriumi esitatud väide nagu vastaks olemasolev mitme allika kaudu raha jagamise süsteem Euroopa kultuuri demokraatlikule tavale on ekslik. Euroopalik tava on tööpoolest allikate paljusus ja mitmekesisus, kuid need on selgelt sõltumatud ning üksteisest eristuvate eesmärkide ja sihtgruppidega. Olukorda, kus riigieelarve raha suunatakse ühe ja sama ürituse ja/või organisatsiooni toetuseks läbi kolme erineva allika ja seda otsustavad ja koordineerivad ühed ja samad ametnikud, ei saa nimetada euroopalikuks traditsiooniks.

Riigikontroll on auditi käigus kohtunud ka Hasartmängumaksu Nõukogu esimehega.

Kultuuriministeeriumi esitatud selgitusi ja seisukohti on Riigikontroll saanud arvestada niivõrd kuivõrd need on sisaldanud fakte või põhjendatud argumente. Riigikontroll arvestab lisaks dokumentides kehtestatud kordadele oma hinnangute andmisel ka seda, kuidas tegelikkuses toimitakse ning annab sõltumatu hinnangu, mis ei pea kattuma ministeeriumi seisukohtadega.

Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimees: Eesti Kultuurkapital tänab Riigikontrolli teostatud töö ja hinnangute andmise eest tehtud tööle.

Eesti Kultuurkapital avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kelle tegevuse eesmärk on kunstide, rahvakultuuri, kehakultuuri ja spordi ning kultuuriehitiste rajamise ja renoveerimise toetamine rahaliste vahendite sihipärase kogumise ja sihtotstarbelise jagamise kaudu, on Eesti kultuurimaastikul ainulaadne asutus oma eelarve kujunemise ja oma ala ekspertide süsteemiga.

Eesti Kultuurkapital on lisaks Kultuuriministeeriumile ning Hasartmängumaksu Nõukogule sõltumatu ja laiapõhjaline kultuuritoetaja.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja nõukogude esimeeste vastused
<p>Tegevustoetused ja etendusasutuse seadus</p> <p>29. Riigikontroll soovibab kultuuriministril</p> <ul style="list-style-type: none"> viia etendusasutustele tegevustoetuse eraldamine kooskõlla etendusasutuse seadusega: lähtuda toetuse eraldamisel seaduses määratud alustest, kontserdiorganisatsioonidele tegevustoetuse taotlemisel nõuda taotlusi koos ette nähtud lisadega ning otsustamiseks moodustada nõutud komisjon. Kui tegevuse korraldamine täpselt vastavuses seadusega ei ole võimalik, valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks seaduse muudatuse eelnõu, millega luuakse sobiv ja õiguspärane etendusasutuste rahastamise alus. valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks etendusasutuse seaduse muudatuse eelnõu, millega täpsustatakse aluseid, kuidas valitakse välja need etendusasutused (teatrid ja kontserdiorganisatsioonid), kes riigieelarvest tegevustoetust saavad. <p>Eesmärgiks on tagada õigusriigi põhimõtete järgimine, riigi tegevuse läbipaistvus ja kontrollitavus. (p-d 14–28)</p>	<p>Kultuuriministri vastus: Etendusasutuse seaduse täiendamise on Kultuuriministeerium kohustuseks võtnud, eesmärk on seadusmuudatusega täpsustada rahastamise aluseid. Vastav töögrupp on moodustatud ja praegu kogutakse huvitatud osapoolte (Eesti Etendusasutuste Liit, Eesti Kontsert jt) seisukohti, et pärast analüüsi pakkuda välja võimalikke variante seaduse muutmiseks. Riigikontrolli märkused on väärtuslik täiendus sellele materjalile.</p>
<p>Hasartmängumaksu Nõukogu toetuste prioriteetid</p> <p>35. Riigikontrolli soovibab Hasartmängumaksu Nõukogul lähtuda toetuste jagamisel väljakuulutatud prioriteetidest. Vastasel juhul jagatakse avalikkusele ebaõiget infot ja eksitatakse taotlejaid. Kui seatud prioriteetid ei ole piisavad või asjakohased, tuleks ka avalikkust teavitada tegelikelt otsuste langetamise alustest. (p-d 30–34)</p>	<p>Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Hasartmängumaksu Nõukogu lähtub toetuste jagamisel nõukogu poolt kinnitatud prioriteetsetest valdkondadest ja toetuse saamise tingimustest, mis on avalikustatud Hasartmängumaksu Nõukogu ja Kultuuriministeeriumi veebilehtedel. Et toetuste jagamise lähtekohad oleksid pidevalt asjakohased, hindab nõukogu prioriteete iga aasta esimeses kvartalis ning vajadusel täpsustab ja täiendab neid. Sama tegevus on kavandatud läbi viia ka 2010. aastal.</p> <p>Samas on Hasartmängumaksu Nõukogu seisukohal, et kinnitatud prioriteetidid pole ainukeseks siduvaks lähtekohaks toetuste jagamise otsustamisel. Prioriteetide kehtestamine ei välista muudele eesmärkidele keskenduvatele (prioriteetide loetelus nimetamata), kuid antud valdkonnas olulistel teemadel läbiviidavate projektide toetamist, kui projektide sisu ja eesmärgid on väga hästi põhjendatud ning vastavad muudele nõuetele.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja nõukogude esimeeste vastused
	<p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul kaotab prioriteetide kinnitamine mõtte, kui need ei ole tegeliku otsuse tegemise aluseks. Samas võib otsustajatele jääda võimalus erakorralistele vajadustele reageerida, kuid sellised juhtumid vajavad eriti hoolikalt põhjendamist. Hasartmängumaksu Nõukogu otsuseid ei ole aga siiani kuidagi kirjalikult põhjendatud ja seega ei ole võimalik avalikkusel teada saada, millistest motiividest lähtuvalt nõukogu oma otsuseid teeb. Otsuste läbipaistmatus pole aga demokraatlikule õigusriigile kohane.</p>
<p>Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalide koosseis</p> <p>51. Riigikontroll soovib kultuuriministril koostöös Eesti Kultuurkapitali nõukoguga valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks Eesti Kultuurkapitali seaduse täpsustus, et oleks üheselt mõistetav, kes saavad esitada kandidaate sihtkapitalide nõukogudesse ja keda saab esitada sihtkapitali nõukogude liikme kandidaadiks. Muudatuste eesmärgiks on tagada kultuurkapitali rahaliste eraldiste sõltumatu otsustamine ning riigieelarvest rahastatavate kultuuriinstitutsioonide läbipaistev toetamine. (p-d 45–50)</p>	<p>Kultuuriministri vastus: Praktikas ei ole tekkinud kandidaatide esitamisel Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalide nõukogudesse mitmetimõistetavust ega probleemi terminitega „vastaval kultuurialal tegutsev isik“ ja „kultuuriala ühendused“. Kindlasti ei ole õige piiritleda kandidaatide esindajana vaid loomeliite – on täiesti õigustatud, et kandidaate saaks esitada näiteks avalik-õigusliku juriidilise isiku staatusega tegutsev Eesti Kunstiakadeemia, Eesti Teatri- ja Muusikaakadeemia kui ka valdkonnapädevust omavad muuseumid, sihtasutused või rahvakultuuri alal tegutsevad ühendused.</p> <p>Etteheited sihtkapitalide nõukogude liikmete seotuse kohta toetuste saajatega lähtuvad aruandes üksnes oletusest ja tuginevad asjaolule, et Eesti Kultuurkapitali seadus ei sätesta sõnaselgelt aluseid huvide konflikti vältimise tagamiseks. Praktikas aga on sellist põhimõtet Kultuuriministeeriumile teadaolevalt sihtkapitalides otsuste tegemisel järgitud; ühtegi rikkumist aruande koostamisel ei ole faktiliselt tuvastatud. Lähtutud on eelpool mainitud Korruptsioonivastase seaduse §-s 25 sätestatud huvide konflikti vältimise nõuetest. Juhul, kui nõukogu liikmel on otsene seos võimaliku toetuse saajaga korruptsioonivastase seaduse § 25 mõttes, siis taandab liige end otsuse tegemisest.</p> <p>Arvestades, et nii Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalide nõukogudesse kui ka Kultuuriministeeriumis toetuse eraldamiseks moodustatud komisjonide töösse kaasatakse valdkonna asjatundjaid, on väikesel riigil kahtlemata probleem isikute leidmisel, kes antud valdkonnas samal ajal ka tegevad ei ole. Probleemi lahendusena ongi jälgitud rangelt eeltoodud huvide konflikti vältimise põhimõtet.</p> <p>Riskide maandamist on võimalik reguleerida Eesti Kultuurkapitali sisemiste kordadega, mistõttu ei näe vajadust teha sellekohaseid täpsustusi või muudatusi Eesti Kultuurkapitali seaduses.</p> <p>Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapital ei pea hetkel vajalikuks Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmist, kuna praegused sihtkapitalidesse kandidaatide esitamise võimalused tagavad piisavalt laiapõhjalise valikuvõimaluse. Võimalusi kitsendades võib tekkida olukord, kus valdkonna paar organisatsiooni lepivad kandidaatides omavahel kokku ja sihtkapitali osutuksid valituks ainult nende organisatsioonide liikmed.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul lähtub kultuuriminister oma vastuses üksnes Kultuuriministeeriumi ning Eesti Kultuurkapitali poolsest vaatenurgast. Nende asutuste endi jaoks ehk tõesti probleemi ei eksisteeri. Riigikontroll lähtub läbipaistvuse ja tasakaalustatuse põhimõtetest. Samale teemale on varem ka näiteks ajakirjanduses tähelepanu juhitud. Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehena jätab minister tähelepanuta, et ka kehtiva korra kohaselt on kokkulepped kandidaatide esitamiseks võimalikud. Riigikontroll ei ole soovitus tehes silmas pidanud, et võimalike kandidaatide ringi kitsendataks selliselt, et kaoks laiapõhjaline valikuvõimalus. Küll aga tuleks kandidaatide esitamise korda täpsustada selleks, et tagada tasakaalustatus.</p>
<p>Otsuste põhjendamine ja protokollimine</p> <p>72. Riigikontrolli soovib kultuuriministril, Eesti Kultuurkapitali nõukogul ja Hasartmängumaksu Nõukogul selleks, et tagada haldusmenetluse seaduse järgimine, otsuste läbipaistvus ja kontrollitavus ning taotlejate võrdne kohtlemine, täiendada otsuste protokollimise korda selliselt, et lisaks hääletustulemusele dokumenteeritakse ka otsuste motiivid. (p-d 62–71)</p>	<p>Kultuuriministri vastus: Nõustume ettepanekuga toetuste eraldamise otsuste protokollimiseks nii, et see vastaks haldusmenetluse seadusele ning protokollid kajastaksid ka otsuste motiveeringuid. Protokollis negatiivsete otsuste põhjenduste detailne kirjeldamine ei ole ilmselt otstarbekas, kuid komisjoni liikmete ühise seisukoha fikseerimine on võimalik. Samas märgime, et siiani on lähtutud toetuste eraldamise ja sellest keeldumise põhjendamisel taotlusvooru väljakuulutamisel väljatoodud kriteeriumidest, mis määratlevad täpsemalt, kellel on õigus toetust taotleda ja millistest alustest lähtub komisjon toetuse eraldamisel. Näitena võib siin tuua etendusastutuste valdkonnast kultuuriministri 13.02.2008. a käskkirjaga nr 50 „Programmide „Toetus noorte ja laste</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja nõukogude esimeeste vastused
	<p>teatriüritustele" ning „Teatrilased üritused ja programmid" projektide toetuste jaotamise komisjoni moodustamine" kriteeriumid, mille punktis 2 on toodud näiteks järgmised kriteeriumid toetuse eraldamisel:</p> <p><i>Komisjonil juhinduda sellest, et programmi „Toetus noorte ja laste teatriüritustele”:</i></p> <p>a) toetust võivad taotleda juriidilised isikud, kohalikud omavalitsusüksused ja nende hallatavad asutused ja füüsilisest isikust ettevõtja;</p> <p>b) on suunatud toetamiseks ennekõike üritusi, mis hõlmavad rohkem huvigruppe vms (mitte nt ühte kooli või lasteaeda jne);</p> <p>c) ei ole mõeldud toetamiseks üksiklavastuste ettevalmistamist;</p> <p>d) ei ole mõeldud toetamiseks ürituste korraldamiseks ja läbiviimiseks vajalike vahendite soetamist (tarvikud, materjalid, kontoritarbed, meened vms).</p> <p>Protokollide täiendamise ja toetuse eraldamise kriteeriumide süsteemsem kehtestamine on Kultuuriministeeriumis väljatöötamisel. Kahjuks on seni olnud protokollide põhjalikumal vormistamisel takistuseks tööjõuressursi vähesus.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Kultuuriministeeriumi toetusprogrammide tingimused ei asenda toetusotsuste põhjendamist. Enamasti esitatakse tingimustele vastavaid taotlusi enamatele projektidele, kui on võimalik toetada. Kõrvutades programmide tingimusi ning taotlusi, ei ole võimalik aru saada, miks mõni taotlus rahuldati ja teisi mitte.</p> <p>Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapitali nõukogu pidas vajalikuks täiendada kultuurkapitali sisemisi regulatsioone selliselt, et alates 25.11.2009 on Riigikontrolli soovitused rakendatud.</p> <p>Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Selleks et paremini tagada nõukogu otsuste tegemisel haldusmenetluse seaduse järgimine, otsuste läbipaistvus ja kontrollitavus ning taotlejate võrdne kohtlemine, alustas Hasartmängumaksu Nõukogu toetuse andmisest keeldumiste kirjalikku põhjendamist alates käesoleva aasta jaanuarist, fikseerides vastavad motiivid nõukogu istungi protokollis. Kuna avalikkus ei pea teadma, miks taotlust ei rahuldatud, siis veebilehel põhjenduste välja-toomine ei ole sobiv. Samas aga suurendab iga taotleja kirjalik teavitamine oluliselt halduskoormust, mis ei pruugi olla otstarbekas. Hetkel pole veel parimat vormilist lahendust välja pakkuda, kuid uue süsteemi väljatöötamisega tegelevad nii Hasartmängumaksu Nõukogu liikmed kui ka toetuste jagamist administreerivate ministeeriumite ametnikud.</p>
<p>Eesti Kultuurkapitali toetuste jagamise põhimõtted</p> <p>73. Riigikontrolli soovib Eesti Kultuurkapitali nõukogul määrata sihtkapitalide toetuse eraldamise põhimõtetes konkreetselt kindlaks, milliseid tegevusi rahastatakse (nt millised koolitused/koolitusreisid võivad toetust saada, milliseid kultuurilaseid rahvusvahelisi koostööprojekte ja nendes osalemist toetatakse, millistele teise kultuuriga seotud ja väljaspool Eestit toimuvatele projektidele antakse raha), et tagada taotlejate võrdne kohtlemine ning järjepidev ja ühtne toetamine. Samuti muudaksid täpsemad reeglid lihtsamaks üksikotsuste põhjendamise. (p-d 62–71)</p>	<p>Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: vt vastust punktile 72.</p>
<p>Puudulike taotluste rahuldamine</p> <p>81. Riigikontroll soovib kultuuriministril rakendada abinõud vältimaks toetuse andmist neile, kes nõutud dokumente ei ole esitanud. Eesmärgiks on tagada taotlejate võrdne kohtlemine. (p-d 74–80)</p>	<p>Kultuuriministri vastus: Täname asjakohaste soovitude eest. Oleme analüüsinud praktikas esinenud puudusi ning oleme nõus soovitusel rakendada abinõusid vältimaks toetuse andmist neile, kes nõutavaid lisadokumente ei ole esitanud või pole esitanud piisavaid aruandeid eelneva toetuse kasutamise kohta.</p>
<p>Taotlus- ja aruandevormid</p> <p>88. Riigikontroll soovib kultuuriministril ja Eesti Kultuurkapitali nõukogul täpsustada taotlusvormi juurde kuuluvat eelarvevormi konkreetsemate</p>	<p>Kultuuriministri vastus p-le 88, 89 ja 97: Nõustume ettepanekuga muuta aruandluse korda selliselt, et vajadusel ja kokkuleppel toetuse saajaga oleks võimalik kontrollida kogu teostatava projekti kulusid. Nagu eelpool</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja nõukogude esimeeste vastused
<p>kohustuslike kululiikide väljadega, kasutada dokumendiprogrammis võimalust eelnevalt määratleda sisestavate väljade vorm ning automatiseerida arvutustehted. Taotluses nõutav eelarvevorm viia kokku toetuse kasutamise aruandes esitatava kulude-tulude vormiga. Eesmärgiks on muuta eelarved nii taotlejatele kui ka taotluste ja aruannete menetlejatele arusaadavamaks, lihtsamini töödeldavaks, vältida andmete sisestamisel või arvustes tehtavaid vigu, parandada kontrolli raha kasutamise üle. (p-d 82–87)</p>	<p>mainitud, on kogu toetuste eraldamise süsteem Kultuuriministeeriumis pidevas arengus ning viimastel aastatel on seda täiustatud ja viidud vastavusse nii muutunud oludega kui ka analüüsitud praktikas esinenud puudusi ja tehtud täiendusi nii lepingutes, taotlusvormides kui ka aruandevormides. Kultuuriministeeriumi taotlusvormi täiustati viimati 2009. a kevadel. Osa viidatud probleemidest on sellega lahendatud (Kultuuriministeeriumi ja kultuurkapitali taotlusvormid on ühtlustatud, taotluses esitatud eelarve vorm läheb kokku toetuse kasutamise aruandes nõutud kulude-tulude vormiga).</p> <p>Sama selgitus puudutab ka Hasartmängumaksu Nõukogu eraldatud toetuste kasutamise aruandeid.</p> <p>Juhime tähelepanu, et ministeeriumil on õigus kontrollida vaid riigieelarvest eraldatud toetuste sihipärast kasutamist, mitte eraõigusliku isiku poolt teostatava projekti kõiki kulusid. Vastavalt Riigikontrolli soovitusel täiendame toetuse eraldamise lepinguid viisil, mis võimaldab poolte kokkuleppel saada informatsiooni ja dokumente ka projekti oma- ja kaasfinantseerimise kohta.</p> <p>Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapitalile veebi teel esitatavate taotluste korral on automaatne kontrollimehhanism eelarveväljade üle olemas ja plaanime arendada ka nende andmete automaatset kandmist aruandevormile.</p> <p>Jätkame veebikeskkonna arendamist, et tagada mugavam, selgem ja kontrollitavam taotluste ja aruannete esitamise süsteem.</p>
<p>Taotlusvormid</p> <p>89. Riigikontroll soovib kultuuriministril ja Hasartmängumaksu Nõukogul täiendada toetuste taotlemise vorme infoga toetuse saaja õiguste ja kohustuste kohta sarnaselt kultuurkapitali taotlusvormiga, et ennetada taotlejate teadmatusel tulenevaid probleeme toetuse kasutamisel. (p-d 82–87)</p>	<p>Kultuuriministri vastus: vt vastust soovitusel p-s 88.</p> <p>Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Toetuste eraldamise süsteem on olnud viimastel aastatel arengus. Muudatusi ja täiendusi on tehtud nii lepingutes, taotluse vormides kui ka aruande vormides. Et aga veelgi paremini arvestada aruandes toodud ettepanekuga kogu teostatava projekti kulude kontrollimise tõhustamise kohta, kavandab nõukogu lepingu ja aruande vormide ülevaatamise ja täiendamise nii, et toetuse saaja projekti oleks võimalik täismahus (mitte ainult Hasartmängumaksu Nõukogu poolt eraldatud toetuse osas) hinnata. Võimalusel üritatakse ühtlustada Kultuuriministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt sõlmitud, kuid Hasartmängumaksu Nõukogu otsuste alusel eraldatud toetuste eraldamise lepingu- ja aruandevormid.</p>
<p>Aruandlus ja projekti kulude kontroll</p> <p>97. Riigikontroll soovib kultuuriministril, Eesti Kultuurkapitali nõukogul ja Hasartmängumaksu Nõukogul muuta aruandluse korda selliselt, et oleks võimalik kontrollida kogu projekti kulusid, kas kuludokumentide esitamise teel ja/või (lepingu alusel) taotleja raamatupidamises. Ainult projekti ühe osa kulude (eraldatud toetuse ulatuses) kontrollimise põhjal ei ole võimalik hinnata raha sihipärast kasutamist. (p-d 90–96)</p>	<p>Kultuuriministri vastus: vt vastust soovitusel p-s 88.</p> <p>Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Kultuurkapitali lepingu järgi kohustub stipendiumi saaja esitama kultuurkapitalile vormikohase finants- ja sisulise aruande. Kultuurkapitali vormikohane aruanne näeb ette, et stipendiumi saaja peab esitama kõik projekti raames tehtud kulutused ning kõik projektiga seotud sissetulekud. Kultuurkapital vaatab üle ja vajadusel täiendab stipendiumilepingu punkte.</p> <p>Hasartmängumaksu Nõukogu esimehe vastus: Toetuste eraldamise süsteem on olnud viimastel aastatel arengus. Muudatusi ja täiendusi on tehtud nii lepingutes, taotluse vormides kui ka aruande vormides. Et aga veelgi paremini arvestada aruandes toodud ettepanekuga kogu teostatava projekti kulude kontrollimise tõhustamise kohta, kavandab nõukogu lepingu ja aruande vormide ülevaatamise ja täiendamise nii, et toetuse saaja projekti oleks võimalik täismahus (mitte ainult Hasartmängumaksu Nõukogu poolt eraldatud toetuse osas) hinnata. Võimalusel üritatakse ühtlustada Kultuuriministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt sõlmitud, kuid Hasartmängumaksu Nõukogu otsuste alusel eraldatud toetuste eraldamise lepingu- ja aruandevormid.</p>
<p>Toetuste kasutamise kontroll</p> <p>109. Riigikontroll soovib kultuuriministril tõhustada sisekontrollisüsteemi. Selleks</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ tagada kontroll riigieelarve raha kasutamise aruannete üle nii, et kõik aruanded läbiksid pädeva kontrolli ning puudulikku aruandeid ei 	<p>Kultuuriministri vastus: Nõustume soovituselga nii sisekontrolli süsteemi tõhustamiseks kui ka aruannete kontrolli parandamiseks. Nagu mainitud [vt lk 42 „Üldised kommentaarid“], on ka seda osa kogu toetuste süsteemi arendamise juures igal aastal täiustatud. On selge, et arvestades Kultuuriministeeriumi võimalusi, on halduskoormus kogu taotluste menetlemise, lepingute sõlmimise ja aruannete kogumise, kontrollimise</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja nõukogude esimeeste vastused
<p>kinnitatakse.</p> <ul style="list-style-type: none"> lahutada toetuste määramise ja toetuse kasutamise kontrolli (aruannete kinnitamise) funktsioonid. Vähemalt aruannete finantspoole kontroll anda eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna ülesandeks. <p>(p-d 98–108)</p>	<p>ning selle tulemusena vajadusel ka nõuete esitamise osas ebaproportsionaalselt suur. Fakt, et „2008. aastal oli muusikavaldkonnas toetuse saajaid 293, kõikide nende aruannete esitamist ja sisu hindas üks inimene“, on haldussuutlikkuse seisukohast probleem. Samas ei saa me nõustuda väitega, et see on tingitud praegusest toetuste eraldamise süsteemist. Süsteemi väljatöötamisel on lähtunud riigieelarvest eraldatud vahendite sihipärase kasutamise tagamise vajadusest ja Kultuuriministeeriumi hinnangul on see viimaste aastatega oluliselt paranenud ning süsteemsemaks muutunud.</p> <p>Mõistame Riigikontrolli muret kunstide osakonna valdkonnanõunike kohustuste lahususe põhimõtte järgimisel, kuid arvestades Kultuuriministeeriumi eelarvest tingitud töötajate arvu miinimumini optimeerimist, pole hetkel sellele head lahendust pakkuda. Samas ei saa siinkohal jagada seisukohta, et kunstide osakonna nõunike osalemine toetuste eraldamise komisjonides ja kasutatud toetuste eraldamise kontrollimisel oleks põhimõtteliselt väär ning põhjustaks riigi raha ebaotstarbekat või ebamõistlikku kasutamist (ja veelgi enam huvide konflikti tekkimist).</p> <p>Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele otsustab kultuuriminister ministeeriumi juhina eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle. Kultuuriministeeriumi ülesandeks on kultuuripoliitika elluviimine ning selle vahetuks osaks on ka nimetatud eesmärgil vajalike toetuste eraldamine kultuurivaldkonnas. Kultuuriministeeriumi põhimääruse alusel on jagatud ministeeriumi osakondade ülesanded osakondade põhimäärustega ning ametnike ametijuhenditega on omakorda jagatud vastavate teenistujate ülesanded. Toetust vajavate valdkondade väljaselgitamine, valdkonna poliitika väljatöötamine, osalemine toetuste eraldamise protsessis ning ka eraldatud toetuste kasutamise kontrollimine on vastava ala nõunike otsene tööülesanne. Siinkohal oleks ebapädev rääkida huvide konfliktist või ebaobjektiivsusest.</p> <p>Nagu mainitud, on Kultuuriministeeriumi soov, et aruannete kontrollimisega saaks tõhusamalt tegeleda rohkem ametnikke. Meie sooviks on tulevikus pädeva kontrollimehhanismi ja praktika väljatöötamine, kus toetuste määramise ja aruannete kinnitamise funktsioonid oleks selgelt lahutatud. Praegu seab riigieelarve maht piirangud muu hulgas ka personalikuludele, mistõttu uute töökohtade loomine on raskendatud.</p> <p>Asjaolu, et Kultuuriministeeriumi ametnikud osalevad ka Eesti Kultuurkapitali sihtkapitalide töös ning vaatavad läbi ka hasartmängu-maksust eraldatavate toetuste taotlused (Kultuuriministeeriumi ametnikud ei osale Hasartmängumaksu Nõukogu otsustusprotsessis!) aitab pigem vältida projektide nn topeltrahastamist. Aruandes väljatoodud paar juhtumit, kus rahastamine on sama projekti puhul toimunud mitmest allikast, puudutavad vaid mahuka eelarvega üleriigilisi või rahvusvahelisi projekte.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Kui riik võtab endale ülesandeid, siis tuleb tagada ka nende seaduslik täitmine. Süsteemi odavus ei saa õigustada elementaarsete demokraatliku õigusriigi nõuete täitmata jätmist. Asutuse töö tagamine on asutuse juhi vastutus. Riigikontroll on auditiaruandes näidanud ka võimalusi, kuidas süsteemi ümber korraldades ministeeriumis töökoormus oluliselt ei suureneks. Kui rahastusallikate poolt toetatavad tegevused ja soodustatud isikud oleksid selgelt eristatud, puuduks vajadus dubleerimise vältimiseks ministeeriumi ametnikel kõigi otsustuskogude töös osaleda ning vabaneks osa ressursist. Riigikontrolli eesmärk topelt-rahastamisele tähelepanu juhtides ei olnud kõiki juhtumeid välja tuua, vaid viidata probleemi olemasolule ning illustreerida seda mõne konkreetse näitega.</p>
<p>Toetusprogrammide tingimuste järgimine</p> <p>121. Riigikontroll soovib kultuuriministril tagada, et peetakse kinni toetusprogrammide tingimustest, esitatakse toetuse kasutamise aruanded ja kontrollitakse neid ega antaks uut toetust aruandevõlglastele. Vastasel juhul on aruannete nõudmine sisutühi, ei taga toetuse sihipärasest kasutamisest ega ebasihpärast kasutatud raha</p>	<p>Kultuuriministri vastus: vt vastust soovitusele p-s 81.</p> <p>Kindlasti soovime ümber lükata p 115 esitatud kahtluse, et „tõenäoliselt jäävad juhtumid, kus raha tuleks tagasi nõuda, avastamata ning nendega ei tegeleta“. Kui Hasartmängumaksu Nõukogu toetused on kiirreageerimine juba ettevalmistamisel olevatele ja kindlasti toimivatele üritustele, siis Kultuuriministeeriumile reeglina vaid kord aastas esitatud toetustaotlused rajanevad riigi usaldusväärsete partnerite kaalutletud ja planeeritud tegevustel ning ainsaks riskiks on projekti mitteteostumine või sisuline muutumine, mis viimasel juhul sätestatakse lepingumuudatusega.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja nõukogude esimeeste vastused
tagasinõudmist. (p-d 110–120)	Võime kinnitada, et riskide maandamiseks on vastava ala nõunikel olemas oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kompetents.
<p>Eesti Kultuurkapitali stipendiumide maksustamine</p> <p>125. Riigikontrolli soovitab Eesti Kultuurkapitali nõukogul koostöös rahandusministriga täpsustada Eesti Kultuurkapitali makstavate stipendiumide eesmärki, selgitada välja, millistel juhtudel võib kasutada maksuvaba (toetus)stipendiumit, kas ja millal tuleks töösuhet kultuurivaldkonnas käsitleda eraldi muudest valdkondadest. Teavitada sellest ka toetuste taotlejaid ning sihtkapitalide liikmeid. Eesmärgiks on lõpetada olukord, kus kultuurivaldkonnas võimaldatakse tegutseda väljaspool maksukohustusi ilma selge õigusliku alusega. (p-d 122–124)</p>	<p>Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimehe vastus: Eesti Kultuurkapitali nõukogu arutab seda teemat oma järgmisel korralisel koosolekul 2010 aasta veebruarikuus ja kujundab seisukoha. Hetkel jätkatakse Kultuuriministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahel riskikohtade analüüsimist ja arutelusid.</p> <p>Rahandusministri vastus: vt vastust punktile 134.</p>
<p>Muusika- ja teatrivaldkonna toetuste süsteem</p> <p>134. Riigikontrolli soovitab kultuuriministril koostöös rahandusministriga valmistada ette Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja Riigikogule esitamiseks järgmised seaduste muudatused:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Korraldada ümber Hasartmängumaksu Nõukogu töö. Selleks <ul style="list-style-type: none"> ○ liita Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu eraldatav teatri- ja muusikavaldkonna toetussumma Eesti Kultuurkapitali jagatavate toetustega või ○ anda Hasartmängumaksu Nõukogule selge eraldiseisev roll toetuste eraldamisel. Kehtestada selged teistest allikatest eristuvad prioriteedid ja tagada nendest kinnipidamine, korraldada nõukogu sõltumatu administratiivne teenindamine. <p>Praegu jagab Hasartmängumaksu Nõukogu toetusraha kaunitele kunstidele samadel eesmärkidel mis kultuurkapitalgi. Toetussummade liitmine kultuurkapitaliga aitaks kokku hoida toetuse jagamisega kaasnevaid kulusid, parandaks toetuste jagamise administreerimist ja kontrolli, vähendades samas Kultuuriministeeriumi halduskoormust. Iseseisva rolli tekitamine Hasartmängumaksu Nõukogule suurendaks küll toetusallikate mitmekesisust, kuid suurendaks kulusid.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Lahutada selgelt riigi- ja eraetendusasutuste toetamine. Selleks kaaluda alternatiividena järgmisi võimalusi: <ul style="list-style-type: none"> ○ Anda Kultuuriministeeriumi pädevusse ainult riigietendusasutustele nii tegevus- kui ka projektitoetuse eraldamine ning eraetendusasutuste toetamine teha ainult kultuurkapitali ülesandeks või ○ lahutada Kultuuriministeeriumis selgelt riigietendusasutuste toetusmeetmed eraetendusasutuste toetuseks suunatud programmide ja toetusrahadest. <p>Eesmärgiks on tagada rahastamise läbipaistvus, taotlejate võrdne kohtlemine, vastuoluliste kultuuripoliitiliste eesmärkide täitmine ning huvide konflikti vältimine. (p-d 36–44; 52–60; 126–133)</p>	<p>Kultuuriministri vastus: Kultuuriministeerium ei nõustu väitega, et Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu eraldatavate toetuste liitmine Kultuurkapitali poolt jagatavate toetustega parandaks toetuste jagamise administreerimist ja kontrolli. Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu igakuiselt toimuv toetuste jagamine on osutunud väga hästitoimivaks võimaluseks reageerida väikeprojektide konkreetsetele vajadustele paindlikult ja kiiresti.</p> <p>Ei ole alust ka soovitusel mis tahes kaalutlustel lahutada riigiasutuste ja sõltumatute tegijate toetamine. Sellist jaotust ei võimalda teha ka igaaastase riigieelarve koostamise protsess. Kuna eelarve planeerimist alustatakse aasta varem, on võimatu hinnata, kas toetuse saamiseks esitavad taotlused tulevad riigiasutustelt või muudelt juriidilistelt isikutelt.</p> <p>Kultuuriministeeriumi kaudu eraldatakse toetust erinevatele institutsioonidele üksnes ja alati lähtuvalt projekti või tegevuse sisust, mitte korraldaja omandivormist. Riigi kultuuripoliitika ei hõlma kaugeltki üksnes riigiasutuste poolt elluviidavaid tegevusi. Riigil peab olema võimalik toetada läbi Kultuuriministeeriumi ka kolmanda sektori institutsioone ning teisi kultuurivaldkonnas tegutsevaid isikuid, kes täidavad neid funktsioone kultuurivaldkonnas, mis on riigi poolt era-õiguslikele isikutele delegeritud. Riigi kohustus hoida elujõulisena rahvuskultuuriliselt olulisi institutsioone ja kultuurinähtusi on selgelt väljendatud nii 1998. a kinnitatud Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustes kui ka Kultuuriministeeriumi strateegilistes arengukavades (alates 2007).</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Argumendid, miks on vaja süsteem ümber korraldada, on Riigikontroll esitanud oma auditiaruandes. Riigikontroll soovib üksnes tähelepanu juhtida, et vastupidi kultuuriministri väitele ei välista riigieelarve koostamise protsess võimalust lahutada riigiasutuste ja sõltumatute tegijate toetamist. Lahutamine on võimalik eelnevalt kindlaks määrata programmide tingimustes ning riigieelarve planeerimisse tavapärasel sisse arvestada. Lahutamine on võimalik, kui see eelnevalt kindlaks määrata programmide tingimustes ning arvestada sellega riigieelarve planeerimises. Samuti ei ole Riigikontroll vastupidi kultuuriministri väitele teinud ettepanekut riigilt kolmanda sektori toetamise võimalust ära võtta. Riigikontrolli soovitusete elluviimisel muutuks kolmanda sektori toetamine selgemaks ning sõltumatud tegijad ei peaks ebavõrdset konkureerima suurte riigiasutustega.</p> <p>Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli poolt edastatud „Kontsert- ja etendustegevuse toetamine Kultuuriministeeriumi, Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu poolt“ kontrolliaruande eelnõus välja toodud märkustega ja ettepanekutega ning on omalt poolt igati valmis antud probleemidele lahenduste leidmisel kaasa aitama.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Anda hinnang, kas kultuurivaldkonnas on eraldiste jaotamise süsteem hästi jälgitav ja arusaadav ning kas riik on taganud kontrolli eraldiste kasutamise eesmärgipärasuse ja seaduslikkuse üle.

Hinnangu andmise kriteeriumid

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

- Eraldiste/toetuste määramisel lähtutakse kehtivatest seadustest ja seatud eesmärkidest.
- Eraldiste/toetuste määramise alused ja eesmärgid on iga allika ja programmi puhul arusaadavad, kirjalikult sätestatud ja avalikustatud.
- Eraldiste/toetuste määramisel lähtutakse kinnitatud eesmärkidest ja alustest.
- Eraldamise/toetamise otsused on põhjendatud või võimaldavad põhjendamist.
- Loodud on toimiv kontrollisüsteem.
- Aruandlus võimaldab hinnata, kas eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
- Kui toetatav tegevus/projekt ei teostu ja/või selgub raha mittesihipärane kasutamine, siis küsitakse rahaeraldise tagasi ja/või rakendatakse muid sanktsioone.
- Eesmärkide saavutamise ja rahaeraldise sihtotstarbelise kasutamise analüüs on sisendiks järgmistele eraldiste/toetuste määramisele.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti riigieelarveliste eraldiste jaotamist ja kasutamise kontrolli kultuurivaldkonnas kolmest peamisest allikast:

- Kultuuriministeerium,
- Eesti Kultuurkapital ja
- Hasartmängumaksu Nõukogu.

Analüüsitud perioodiks oli peamiselt 2008. aasta, oluliste korralduslike muudatuste puhul vaadati ka 2009. aastat.

Püstitatud eesmärkidest ja kriteeriumitest lähtudes keskendus audit kahele põhiküsimusele:

1. Kas eraldiste jaotamise süsteem on hästi jälgitav ja arusaadav?
2. Kas on tagatud kontroll/analüüs eraldatud raha eesmärgipärase ja seadusliku kasutamise ning saavutatud tulemuste üle?

Põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- Analüüsiti, kas eraldisi/toetusi jagatakse vastavuses õigusaktidega.
- Analüüsiti eraldiste/toetuste vastavust kehtestatud prioriteetidele.
- Analüüsiti kõigi allikate puhul eraldava/menetleva organi moodustamise aluseid ja ülesandeid.
- Analüüsiti kõigi allikate puhul eraldiste/toetuste jagamise korda, protseduuri ja nendest kinnipidamist.
- Analüüsiti eraldiste/toetuste eraldamise otsuseid ja otsuste põhjendamist ning fikseerimist.
- Analüüsiti iga rahaallika puhul, kas soodustatud isikute ring kattub teiste allikate soodustatud isikute ringiga.
- Analüüsiti eraldiste/toetuste kasutamise lepingute vorme ja põhitingimusi.
- Analüüsiti eraldiste/toetuse kasutamise aruannete vorme, juhendeid ja lisamaterjale.
- Analüüsiti eraldiste/toetuste kasutamise aruannete menetlemist, aruandeid ja tulemuste fikseerimist.
- Analüüsiti, kas eraldis/toetus nõutakse tagasi või rakendatakse muid sanktsioone, kui projekt ei ole teostunud või raha ei ole kasutatud sihipäraselt.
- Analüüsiti, kas aruanded ja tulemuste hindamine mõjutavad uute eraldiste/toetuste määramist.
- Analüüsiti, kas eraldiste/toetuste saajaid koheldakse võrdselt.
- Intervjueeriti järgmiseid isikuid:
 - Eesti Kultuurkapitali direktor Raul Altmäe;
 - Eesti Kultuurkapitali pearaamatupidaja Marika Pihl;
 - Eesti Kultuurkapitali projektijuht Kerli Kasak;
 - Kultuuriministeeriumi asekancler Piret Lindpere;
 - Kultuuriministeeriumi muusikanõunik Marko Lõhmus;
 - Kultuuriministeeriumi teatrinõunik Tõnu Lensment;
 - Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna kuraator Marika Tuusis;
 - Hasartmängumaksu Nõukogu esimees Kaia Iva ning kaastöötaja Margit Käpp;
 - endine Riigikogu liige, kirjanik Arvo Vallikivi (Valton);
 - Draamateatri direktor Rein Oja;
 - Vana Baskini teatri juht Arne Valmis;
 - Von Krahli teatri juht Peeter Jalakas;
 - Prom-Festi peakorraldaja, dirigent Erki Pehk;
 - MTÜ Hea Muusika Selts, Kadri Tali.

- Auditi põhijärelduste arutamiseks kutsuti kokku fookusrühm Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali, Hasartmängumaksu Nõukogu, Rahandusministeeriumi ja Riigikontrolli esindajatest.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati oktoobris 2009.

Auditi meeskond:

Auditijuht Külli Nõmm, audiitorid Rutt Tambet, Maret Hinno ja Hannes Lintrop.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/10/30059/1.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid kontsert- ja etendustegevuse toetuste valdkonnas

- 10.4.2007 – **Rahvusoper Estonia majandustegevus**
- 2.12.2005 – **Ülevaade hasartmängumaksu kasutamisest (eriaruanne)**
- 24.1.2005 – **SA Eesti Draamateater majandustegevus**
- 7.5.2004 – **Hasartmängumaksust makstavad toetused**
- 21.2.2003 – **Eesti Kultuurkapitali majandustegevus**
- 19.9.2001 – **Teatripoliitika planeerimine ja eelarvestamine**

Iga-aastased Kultuuriministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditid

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Toetuste tutvustus, eesmärgid ja tingimused

Kultuuriministeeriumi toetusprogrammid

Teatrivaldkonna programmid 2008. aastal

- 1. Programmist „Toetus noorte ja laste teatriüritustele“** võivad toetust taotleda juriidilised isikud, kohalikud omavalitsusüksused ja nende hallatavad asutused ja füüsilisest isikust ettevõtjad. Programmist toetatakse ennekõike üritusi, mis hõlmavad rohkem huvirühmi (mitte nt ühte kooli või lasteaeda jt). Programm ei ole mõeldud toetamaks üksiklavastuste ettevalmistamist ning ürituste korraldamiseks ja elluviimiseks vajalike vahendite soetamist (tarvikud, materjalid, kontoritarbed, meened vms).
- 2. Teatrite külalisetenduste toetamine** maapiirkondades **programmi „Teater maale“** kaudu.
- 3. Teatrilased üritused ja programmid** – avalikult väljakuulutamata programm. Programmist toetatakse festivale (rahvusvaheline festival „Baltoscandal“, omamaine festival „Draama“, kolme Balti riigi koostööfestival „Balti oma draama“ (nimi muutub vastavalt arengule) ning „Kuldne Mask Eestis“), teatrite välisreise, teatrite europrojektides osalemist.

Programmi eesmärk on:

- Hüvitades riigi- ja erateatrites kulutused etenduse andmiseks väljaspool statsionaari, parandada professionaalse teatrikunsti kättesaadavust Eesti maaregioonide elanikkonnale.
- Hüvitada lisakulutused, mis teatril tekivad, kui etendusi antakse Eesti Vabariigi maakondades, kuid väljaspool maakonnakeskusi.
- Eraldada toetust omandivormist sõltumata kõikidele teatritele, mis oma tegevuses lähtuvad etendusasutuse seaduses sätestatud põhimõtetest.

Hüvitamise alus ja ulatus:

- Ministeerium määrab eelarvest lähtuvalt maakondadele etenduste kompenseerimise piirsummad.
- Ministeerium määrab piirsummade kasutamise alljaotuse liigiti:
 - Vähemalt 1/3 piirsummadest kasutatakse lastelavastuste etenduskulude hüvitamiseks.
 - Juhul kui kutsuja kindlustab omapoolse panusena vaatajatele tasuta lasteetenduse, siis hüvitab ministeerium allpool toodud kuluartiklitele lisaks 60% ulatuses teatri lasteetenduse arvutuslikust piletitulust.
- Teatri kulutustest hüvitab ministeerium:
 - sõidukulud – hüvitamise aluseks on sõitu tõendav ühistranspordi sõidupilet, sõiduks kulunud kütuse maksumust tõendav kütuse müüja poolt väljastatud vastav dokument või muu teatri poolt kinnitatud, sõiduks kulunud vahendeid kajastav aruanne või dokument. Sõidukulu hüvitatakse summas kuni 5 krooni ühe kilomeetri kohta;
 - ööbimiskulud – hüvitamise aluseks on ööbimist ning selle maksumust tõendav dokument. Ööbimiskulud hüvitatakse summas kuni 300 krooni 1 inimese kohta. Ööbimisega seonduvaid kulutusi hüvitatakse seoses väljasõiduga saartele ja seoses väljasõitudega mandril juhul, kui

ööbimine jääb kahe järjestikuse etenduspäeva vahele ja ööbimiskulud on samaväärsed või väiksemad kui etenduskoha ning teatri lähtekoha vahel edasi-tagasi sõidukulud.

päevaraha - hüvitamise aluseks on asutuse juhi käskkiri lähetuses viibivate inimeste loetelu ja lähetuse kestuse kohta. Päevarahasid hüvitatakse summas kuni 80 krooni päevas 1 inimese kohta.

Muusikavaldkonna programmid 2008. aastal

1. Eraõiguslikud kontserdikorraldajad – toetusi määratakse regulaarse kontserdihooaja läbiviimisega seotud organisatsiooniliste kulude katteks, korraldajatele aastamahuga miinimum 15 kontserti, mis jaotuvad vähemalt 9 kuule aastas.
2. Eraõiguslikud muusikakollektiivid – toetusi määratakse püsiva koosseisuga muusikakollektiivi regulaarse kontserdihooaja läbiviimisega seotud organisatsiooniliste kulude katteks.
3. Süvamuusika Eestis – toetusi määratakse muusikafestivalide, -päevade ja -pidustuste ning kontserdisarjade läbiviimiseks Eestis; muusika-alaste meistrikursuste ja konkursside läbiviimiseks.
4. Programmi „Süvamuusika Eestis“ alaprogramm „Noor muusik“ – toetusi määratakse muusikaliste konkursside korraldamiseks kogueelarvemahuga 150 000 kr ja rohkem.
5. Eesti heliplaat rahvusvahelisel areenil- toetusi määratakse professionaalsel tasemel teostatud heliplaadiprojektidele, mis tutvustavad eesti lava-, sümfoonilist-, kamme- või džässmuusikat või interpretatsiooni, millel on eeldusi rahvusvaheliseks läbilöögiks; Eesti professionaalseid muusikuid ja muusikat tutvustavateks promoplaatide tootmiseks.
6. Eesti muusika rahvusvahelisel areenil – toetusi määratakse professionaalsete interpretide ja muusikakollektiivide kontserttegevuse korraldamiseks välismaal, rahvusvahelistel festivalidel koostööprojektides osalemiseks; interpretide, keskastme muusikakoolide ning muusikakõrgkoolide õpilaste osalemiseks rahvusvahelistel konkurssidel; loomeliitude, valdkonna teabe- ja katusorganisatsioonide osalemiseks muusika valdkonna välismessidel.
7. Toetus heliloomingu tellimiseks – toetusi määratakse avaliku esituse, salvestuse või ringhäälingu ülekande korraldajale esiettekandele tuleva uudisteose autori(te)ga sõlmitava lepingu osaliseks katteks; filmi produtsendile tellitava originaalse filmimuusika autoriga sõlmitava lepingu osaliseks katteks; teatrile tellitava originaalse teatrimuusika autoriga sõlmitava lepingu osaliseks katteks.
8. Toetus muusikaalaste trükiste väljaandmiseks – toetusi määratakse eesti muusika (nootide) ja muusikaalaste trükiste (raamatute, brošüüride, aastaraamatute, monograafiate, artiklikogude, albumite, teatmeteoste, leksikonide jms) kirjastamiseks paber kandjal; väljaspool AS Perioodika ja SA Kultuurileht süsteemi ilmuvate muusikaalaste jätkuväljaannete kirjastamiseks paber kandjal; eesti muusikat tutvustava võõrkeelse kirjanduse ja jätkuväljaannete kirjastamiseks.
9. Noortekollektiivid rahvusvahelisel areenil – toetusi määratakse Eestis või välismaal tunnustust leidnud laste või noorte vanuses 10–25 aastat koori- või orkestrikollektiividele (alates 16 lauljast või orkestrandist) rahvusvahelistel konkurssidel, festivalidel või rahvusvahelistes muusikaprojektides osalemiseks.

Eesti Kultuurkapitali stipendiumid

Näitekunsti sihtkapital toetab:

- ühekordseid otsingulisi loomingulisi projekte (eelistatud on eesti dramaturgia)
- Eesti Teatriliidu kirjastustegevust ja sotsiaaltegevust
- Eesti teatri aastapreemiate väljaandmist
- erialaliite, sh eelkõige erialast enesetäiendamist
- festivale, sh eelkõige Draama, Baltoscandal, Talveöö Unenägu, Augusti Tantsufestivali ja Evolutsiooni
- õpinguid, sh meistriclasside ja õpikodade korraldamist Eestis, välisõpinguid, parimaid Eesti teatri- ja tantsuerialade tudengeid ning õpilaste, külalislektorite kutsumist
- erialaseid sõite
- Eesti teatrite välisfestivalidel osalemist
- külalislavastajate, -kunstnike, -koreograafide kutsumise kaasrahastamist
- Eesti näitekirjanduse arendamist, näidendivõistluste finantseerimist
- Eesti teatrimaastikul silma jäänud ning ennast tõestanud loovisikuid.

Sihtkapital ei toeta:

- tehnika ja muu vara ostmist
- ehitus- ja remonditegevust
- aruandevõlglasi
- harrastus- ja kooliteatrite projekte
- juba teostunud või käigus olevaid projekte.

Helikunsti sihtkapital toetab:

- eelistatult projekte, mis toimuvad taotluste esitamise tähtajale järgneval kvartalil;
- projektipõhiste muusikaürituste korraldamist eraõiguslike ja riiklike korraldajate poolt;
- noorte muusikute koolitust, sh statsionaarset kõrgkooliõpet välismaal;
- noorte muusikute osavõttu rahvusvahelistest konkurssidest;
- Eestis toimuvate meistrkursuste korraldamist;
- loome- ja teadusalast tegevust, loovisikuid - interpreete, heliloojad, arranžeerijaid, muusikateadlasi jt., nende loomingulist tegevust ja enesetäiendamist stipendiumide ja auhindadega;

- eesti heliloomingu ja interpretatsioonikunsti jäädvustamist ja levitamist;
- ühinguid ja institutsioone, mille eesmärgiks on muusikakultuuri edendamine;
- muusikaalast rahvusvahelist suhtlust;
- muusikainventari ostmist juriidilistele isikutele;
- teenekaid muusikategelasi;
- muusikategelaste mälestuse jäädvustamist.

Sihtkapital ei toeta:

- tehnika ja muu vara ostmist
- ehitus- ja remonditegevust
- aruandevõlglasti
- harrastus- ja kooliteatrite projekte
- juba teostunud või käigus olevaid projekte

Hasartmängumaksu Nõukogu

Prioriteetsed valdkonnad kultuurprojektide rahastamisel:

- Laste huvikoolide ja huviringide projektid
- Omakultuurialased ettevõtmised küla ja omavalitsuse tasandil, rahvaraamatukogude ja muuseumide projektid.
- Eri kunstialade festivalid, õpikojad.

Taotlused jagunesid 2008. aastal kolme rühma:

- Väikesemahulised: HMNilt küsitav summa on kuni 75 000 krooni.
- Kesksemahulised: HMNilt küsitav summa on üle 75 000, kuid alla 250 000 krooni.
- Suuremahulised: HMNilt küsitav summa on üle 250 000 krooni.

Alates 1. juunist 2009 jagunevad 2 rühma:

- väikeprojektid (taotletav summa kuni 100 000 krooni);
- suurprojektid (taotletav summa üle 100 000 krooni).

Kaas- ja/või omafinantseering peab kokku moodustama väikeprojektide puhul vähemalt 10% ja suurprojektide puhul vähemalt 20% taotletavast summast.

Projekti halduskuludeks võib planeerida maksimaalselt 25% taotletavast toetuse summast.

Juhul, kui aastaprojekti taotlus rahuldatakse, ei toetata sama taotleja väikeprojekte, kuna aastategevuse planeerimine on organisatsiooni ülesanne. Toetuse eraldamine on võimalik juhul kui aastaprojekti planeerides ei olnud esitatud lühiprojekti tegevust võimalik ette näha (näiteks osalemine EL erinevates algatustes) ja lühiprojekti tegevuskava erineb selgelt aastaprojektis näidatud tegevuskavast.

Üldjuhul ei toeta nõukogu:

- investeringuid ega soetusi;
- koosoleku päevaks toimunud projekte;
- riigiasutuste, äriühingute ja eraisikute taotlusi;
- trükiseid.

Lisa B. Riigieelarvelist tegevustoetust saanud etendusasutused (2008)

Asutused	Tegevustoetus, kr
Avalik-õiguslik asutus	
Rahvusoper Estonia	105 839 466
Riigi kontserdiasutused	
Eesti Kontsert	49 645 705
Eesti Riiklik Sümfooniaorkester	32 286 128
Eesti Filharmoonia Kammerkoor	13 930 181
Riigiteatrid	
Vanemuine	72 406 506
Eesti Nuku- ja Noorsooteater	15 809 861
Endla	16 903 251
NO99	12 058 525
Riigi asutatud või riigi osalusel asutatud sihtasutused	
Eesti Draamateater	25 017 226
Vene Teater	15 636 098
Rakvere Teater	14 450 145
Ugala Teater	15 851 591
Linnateatrid	
Tallinna Linnateater	13 390 769
Kuressaare Linnateater	1 275 311
Võru Teatriateljee	510 124
Linnaorkestrid	
Pärnu Linnaorkester	291 000
Narva Linnaorkester	291 000
Riigi osaluseta eraõiguslikud teatrid	
Von Krahli Teater	6 249 025
Theatrum	1 466 608
VAT Teater	4 973 714
Ilmarine	701 422
Vana Baskini Teater	797 069
Nargen Opera	1 261 000
R.A.A.A.M	1 448 236
Emajõe Suveteater	637 656
Tuuleveski	127 531
Kanuti Gildi Saal	1 275 311
Sõltumatu Tantsu Ühendus	573 890

Riigi osaluseta eraõiguslikud kontserdiasutused ja -organisatsioonid	
Jazzkaar	600 000
Pärnu D.Oistrahhi Festival	1 552 000
Rahvusvaheline E.Tubina Ühing	291 000
Nyyd Ensemble	1 746 000
Eesti Muusikafestivalid MTÜ	145 500
Eesti Muusika Päevad	300 000
Eesti Muusika Nõukogu	242 500
Eesti Muusika Infokeskus	1 231 900
EL Noorteorkester	85 000
KOKKU	431 256 249

Allikas: Kultuuriministeerium