

Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa 1

## Kooskõlastustabel

### I KOOSKÕLASTUSRINGI TAGASISIDE

Justiits- ja Digiministeerium	Märkused nr 1–19
Haridus- ja Teadusministeerium	Märkused nr 20–24
Kultuuriministeerium	Märkused nr 25–26
Sotsiaalministeerium	Märkused nr 27–30
Välisministeerium	Märkused nr 31–35
Kaitseministeerium	Märkused nr 36–46
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	Märkused nr 47–50
Kliimaministeerium	Märkused nr 51–53
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Märkused nr 54–56
Eesti Siseaudiitorite Ühing	Märkused nr 57–66

Nr	Märkused	Arvestatud/ mittearvesta- tud/ selgitatud	RAM märkused
<b>Justiits- ja Digiministeerium</b>			
1	Eelnõu § 2 p 1 – VVS § 92 <sup>1</sup> lõiget 1 täiendatakse punktiga 5, mille kohaselt sisekontrolli süsteem peab võimaldama „tagada asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise“. Justiitsministeerium ei kooskõlasta pakutud muudatust järgmiste põhjendustega:	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> lõike 1 punkti 5 muutmissettepanek on eelnõust välja jäetud.

	<p>1.1.VVS muudatuse kohaselt käsitleb sisekontrollisüsteem edaspidi lahutamatu osana riskide tuvastamist, hindamist ja haldamist. Eelnõu seletuskirjast ega mõjuanalüüsist ei selgu, mis on ajendanud ja kust tuleneb vajadus reguleerida riskijuhtimise süsteemi olemasolu asutustes kohustuslikuna. Seletuskirjas ei ole põhjendanud, miks on vaja sisekontrolli süsteemi senist käsitlust täiendada ning millist probleemi soovitakse sellega eelduslikult lahendada. Sisekontrolli süsteemi eesmärk on maandada riske ning toetada selle abil asutuse eesmärkide saavutamist. Riskijuhtimine kätkeb endas asutuse eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada ja takistada võivate riskide tuvastamist ja haldamist.</p> <p>1.2.Seletuskirjast ei selgu, kui paljudes ministeeriumites ja asutustes on riskijuhtimise süsteem käesolevaks ajaks olemas või arendamisel. Kuna seaduse muudatused on plaanitud jõustuma üldises korras, siis kui suur osa asutustest ei vastaks seaduse jõustumisel enam nõuetele? Näiteks Justiitsministeeriumil ei ole organisatsiooniülest riskide juhtimise süsteemi. Eelnõus ei ole sätestatud asutustele nõuetega kooskõlla viimiseks mõistlikku üleminekuaega. Juhul, kui nõue kehtestatakse, siis tuleks näha ette vähemalt 1-1,5-aastane üleminekuaeg.</p>		
2	<p>Eelnõu § 2 p 2 – VVS § 92<sup>1</sup> täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup>, mille kohaselt:</p> <p>„(1<sup>1</sup>) Asjakohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks peab valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses toimima tõhus juhtimissüsteem, mis on proportsionaalne asutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega ning mis tagab:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1)organisatsioonistruktuuri läbipaistvuse;</li> <li>2)heade juhtimistavade järgimise;</li> <li>3)ülesannete asjakohase lahususe ja vastutusalade selge jaotuse;</li> <li>4)usaldusväärse ja asjakohase informatsiooni alusel otsuste vastuvõtmise;</li> <li>5)tõhusa sisekontrollisüsteemi toimimise.“</li> </ol> <p>Justiitsministeerium ei kooskõlasta pakutud muudatust järgmiste põhjendustega:</p> <p>2.1.VVS muudatusega sätestatakse kohustus, et valitsusasutuses ja hallatavas riigiasutuses peab olema ja toimima tõhus juhtimissüsteem. Juhtimissüsteemile esitatavate nõuete käsitlemine struktuuriliselt VVS peatükis „6<sup>1</sup>. Sisekontroll ja siseaudiitori kutsetegevus“ on eksitav, kuna juhtimine on mõistena laiem kui sisekontrolli süsteem. Juhtimissüsteem hõlmab organi-</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> lõike 1 <sup>1</sup> muutmissettepanek on eelnõust välja jäetud.

<p>satsiooni tervikjuhtimist, sealhulgas eesmärkide seadmist, strateegilist planeerimist, otsuste tegemist ja tegevuste koordineerimist. Sisekontrolli süsteem on osa juhtimissüsteemist ning keskendub enam riskide maandamisele, organisatsiooni usaldusväärsuse tagamisele, aga ka tegevuse seaduslikkuse tagamisele ning vigade ennetamisele ja avastamisele. Seletuskirjas puudub analüüs juhtimise käsitlemise põhjendatuse ja vajaduse kohta seaduse vormis ega selgu, mis on ajendanud reguleerima juhtimissüsteemi olemasolu taolisel kujul asutustes kohustuslikuna.</p> <p>2.2.Eelnõu seletuskirjas puudub viide, millisest üldtuntud standardist või metoodilisest juhendist pakutud sõnastus tuleneb. Lisaks kordab juhtimissüsteemi määratlus osaliselt sisekontrolli süsteemi olemust, mis on kirjeldatud VVS § 92<sup>1</sup> lõikes 1. Samuti sisaldab muudatus mitmeid määratlemata õigusmõisteid, näiteks „asjakohane juhtimine“, „usaldusväärne informatsioon“, „juhtimissüsteem“, „head juhtimistavad“.</p> <p>2.3.Pakutav muudatus kordab osaliselt VVS kehtivat regulatsiooni. Näiteks käsitlevad:</p> <p>1) täidesaatva riigivõimu asutuste juhtimist VVS § 49 (ministri pädevus ministeeriumi juhina), § 53 (kantsleri pädevus) ja § 73 (ameti ja inspeksiooni peadirektori pädevus);</p> <p>2)ministeeriumi staatust ja struktuuri VVS § 46;</p> <p>3)ministeeriumite valitsemisalasid VVS § 57-69.</p> <p>2.4.Seletuskirjas puudub selgitus ning mõjuanalüüs selle kohta, kas ja kuidas juhtimissüsteemi olemasolu kohustuslikuks tegemine mõjutab asutuste töökoormust ja eelarvelisi vahendeid ning mida ja millist eesmärki soovitakse muudatusega saavutada. Nii tõendatult toimiva riskijuhtimise süsteemi kui üldise juhtimissüsteemi loomine ja juurutamine eeldab täiendavat inim- ja rahalist ressursi (mh riskijuhi ja kvaliteedijuhi värbamist, IT-lahenduse kasutusele võtmist riskide haldamiseks ja nende sidumiseks strateegiliste eesmärkide ja tööplaaniliste tegevustega), mida riigieelarve kärbete tingimustes ei pruugi asutustel olla võimalik täiendavalt oma eelarvelistest vahenditest katta.</p> <p>2.5.Samuti ei nähtu seletuskirjast, kui paljudel ministeeriumitel ja valitsemisala asutustel on käesoleval ajal juhtimissüsteem, sh selle osana riskijuhtimise süsteem olemas või arendamisel ning kui paljudel asutustel juhtimissüsteeme loodud ei ole. Kuna muudatused jõustuvad üldises korras, siis asutused, kus juhtimissüsteemi senini loodud ega rakendatud pole, ei vasta</p>		
--	--	--

	<p>seaduse jõustumisel VVS nõuetele. Taolise nõude põhjendatuse ja kehtestamise korral tuleb anda asutustele ka piisavalt pikk, vähemalt 1-1,5-aastane üleminekuaeg enda seaduse nõuetega kooskõlla viimiseks.</p> <p>2.6. Samuti ei selgu eelnõust ega seletuskirjast, milline on vastav tõendamise eesmärk, milliste kriteeriumite alusel, millise regulaarsusega ja kes annab hinnangu juhtimissüsteemi toimimise tõhususe kohta. Palume seletuskirjas selgitada, kes, kuidas, milliste kriteeriumite alusel, milliste asjaoludega seoses ning kellele peaks edaspidi tõendama juhtimissüsteemi tõhusat toimimist? Seletuskirjas puudub selgitus ka selles osas, kas juhtimissüsteem peaks olema loodud ja üles ehitatud CAF mudeli, Lean-põhimõtete, ISO 9001 või muu juhtimissüsteemi mudeli alusel, mille rakendamine on soovituslik, või vabas vormis asutuse parimate teadmiste ja vajaduste kohaselt.</p> <p>Selleks, et oleks võimalik hinnata VVS § 92 lg 1<sup>1</sup> kavandatud nõude vajalikkust, põhjendatust ja proportsionaalsust, tuleb seletuskirjas avada ja selgitada muudatuste mõju ja eesmärki, muudatusest tingitud täiendavat töökoormust, samuti kaasuvate täiendavate ressursside vajadust.</p>		
3	<p>Eelnõu § 2 p 3 – VVS § 92<sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse lausega „Siseaudiitori või siseauditi üksuse puudumise korral peab asutuse juht tõendama, et sisekontrollisüsteem hõlmab asutuse kõiki juhtimis- ja tegevustasandeid, juhtkonna kehtestatud eeskirjad, protseduurireeglid, limiidid ja muud normid vastavad õigusaktides sätestatud nõuetele ning asutuse tegevuse eesmärgipärasuse ja otstarbekuse tagamiseks rakendatakse neid pidevalt ja tulemuslikult.“</p> <p>Justiitsministeeriumi ei kooskõlasta pakutud muudatust järgmiste põhjendustega:</p> <p>3.1. Seletuskirjas on viidatud, et sellekohase tõendamise täpsemad nõuded on sätestatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“. Juhime tähelepanu, et tõendamise kohta nõudeid üldeeskirja kehtivas redaktsioonis ega muudatuse kavandis sätestatud ei ole.</p> <p>3.2. Eelnõus ja seletuskirjas puudub selgitus tõendamiskohustuse vormi ja viisi kohta – kellele, millega seoses, millisel kujul, millise regulaarsuse ja milliste kriteeriumite alusel peab asutuse juht sisekontrolli süsteemi vastavust tõendama. Palume määruse eelnõud täiendada ja seletuskirja lisada asjakohased selgitused.</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalusega. Samuti täiendatakse VVS § 92 <sup>2</sup> lõigetega 5–10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.

	<p>3.3. Asutuse juhile täiendavate kohustuste panemisel tuleb põhjendada nende vajalikkust ning selgitada, milline töökoormus täiendavate kohustustega kaasneb. Seletuskirjas ei ole selgitatud sätte sisu ega eesmärki.</p> <p>3.4. Kasutatud on määratlemata õigusmõisteid, näiteks „juhtimis- ja tegevusstandardid“, kuid nende sisu ei ole seletuskirjas avatud.</p> <p>Eeltoodut arvesse võttes ei ole võimalik hinnata kavandatud normi põhjendatust ega proportsionaalsust.</p>		
4	<p>Eelnõu § 2 p 5 – VVS § 92<sup>3</sup> lg 1 muudatuse kohaselt „Rahandusministeerium:</p> <p>1) annab metoodilisi juhendeid täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ja hindamiseks ning teeb ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks;</p> <p>2) nõustab täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja selle kvaliteedi hindamisel ning teeb ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks.“</p> <p>Muudatusega vähendatakse Rahandusministeeriumi senist rolli sisekontrolli süsteemi ja siseaudiitori kutsetegevuse kesksel koordineerimisel ja korraldamisel. Eelnõu seletuskirjas on Rahandusministeerium tõdenud, et riigisektori sisekontrollisüsteem on ulatuslik ja mitmetahuline ning selle kui terviku keskne koordineerimine ei ole praktiliselt teostatav. Samuti tunnistatakse kehtetuks siseaudiitori koondarvamuse andmine sisekontrollisüsteemide rakendamise ja tulemuslikkuse kohta.</p> <p>Samas VVS § 92<sup>3</sup> lg 1 p 1 uue sõnastuse kohaselt teeb Rahandusministeerium ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks ning VVS § 92<sup>3</sup> lg 1 p 2 kohaselt ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks. Ühtlasi juhime tähelepanu, et kavandatud VVS muudatuste kohaselt ei ole Rahandusministeeriumil enam pädevust sisekontrolli süsteemide rakendamise koordineerimiseks. Rahandusministeeriumil puudub ka asjakohane teave, mille pinnalt süsteemi (mitte) toimimist analüüsida ning sellest lähtuvalt teha ettepanekuid sisekontrolli süsteemi tõhustamiseks. Rahandusministeeriumi pädevus teha ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks tuleks seadusest välja jätta.</p> <p>Rahandusministeeriumi senise rolli ja pädevuse vähendamise ning edasise nõustava rolliga täitmisega ei ole kooskõlas ega proportsionaalsed Vabariigi Valituse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise sise-eeskiri“ kavandatavad järgmised muudatused:</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.

	<p>□ Siseauditi funktsiooni tegevusaruande andmekoosseisu detailsus suureneb võrreldes kehtiva vormiga märkimisväärselt ja oluliselt.</p> <p>□ Täidesaatva riigivõimu asutuse juhile sätestatakse kohustus esitada Rahandusministeeriumile rahandusministri kehtestatud korras siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, mida Rahandusministeeriumi hindamine sisuliselt tähendab. Samas Rahandusministeeriumil koordineerivat ega hindavat rolli seaduse muudatuste kohaselt siseauditeerimise korraldamisel enam ei ole.</p>		
5	<p>Ülaltoodud märkusi arvesse võttes ei saa nõustuda eelnõu seletuskirjas toodud väidetega, et:</p> <p>1) „halduskoormus siseaudiitorina töötavatele inimestele ja nii siseaudiitori teenuseid pakkuvatele ettevõtetele kui ka siseauditi omavatele organisatsioonidele jääb tervikuna samaks“ (seletuskiri lk 13);</p> <p>2) „seaduseelnõuga planeeritavad muudatused ei too riigile ega kohalikele omavalitsustele kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid, samuti ei mõjuta muudatused nende halduskoormust.“ (seletuskiri lk 14);</p> <p>3) „seadus on kavandatud jõustuma üldises korras, kuivõrd muudatused ei vaja pikemat ülemineku perioodi“ (seletuskiri lk 14).</p> <p>Justiitsministeeriumi hinnangul suurendatakse eelnõus VVS-s kavandatud muudatustega bürokraatiat ja asutuste töökoormust võrreldes praegu kehtiva korraldusega. Muudatused ei kanna endas bürokraatia vähendamise eesmärki. Eelnõust ega seletuskirjast ei nähtu, mida ja millist eesmärki soovitakse muudatustega saavutada. Varem kooskõlastamisel ja arvamuse avaldamiseks saadetud väljatöötamiskavatsus ei sisaldanud VVS muudatusi eelnõus ega rakendusaktide kavandites käsitletud kujul ning seletuskirjas ei ole avatud piisavalt muudatuste vajalikkust, põhjendatust ja proportsionaalsust saavutatava eesmärgiga. Seetõttu jätab Justiitsministeerium eelnõu kooskõlastamata osas, mis puudutab Vabariigi Valitsuse seaduse § 92<sup>1</sup> lõigete 1, 1<sup>1</sup> ja 3 muudatusi.</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> muudatused jäetakse eelnõust välja.
6	<p>Eelnõu § 1 p 17 – AudS § 36 lõigete 1 ja 2 muudatuse kohaselt saab siseaudiitori kutset taotleda isik, kellel on Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (IIA) väljastatud kehtiv siseaudiitori sertifikaat (CIA) või kes omab samaväärset siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni, ning avaliku sektori siseaudiitori kutset saab taotleda isik, kes viimase kolme aasta jooksul on CIA sertifikaadi saamiseks edukalt sooritanud eksami I osa või omandanud muu samaväärse siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni. Selline</p>	Arvestatud	<p>Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset. Ametikohale sobivust ja asjatundlikkust saab edaspidi näidata muude erinevate kvalifikatsioonide ja sertifikaatidega. Sellist lähenemist toetab ka IIA. IIA leiab, et siseauditi kutseala toimib</p>

	<p>nõue piirab isikute õigust ja võimalust tegutseda vabalt valitud tegevusalal, kuna seob riigisiselt nõutava kutse saamise IIA välja antava sertifikaadiga või korraldatava eksamiga. Nimetatud eksamit ei ole võimalik kutse saamiseks teha eesti keeles. Palume analüüsida, kas selline piirang on proportsionaalne, arvestades asjaolu, et riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse asjaajamise keel on eesti keel.</p> <p>Samuti palume selgitada, millised „muud samaväärsed kvalifikatsioonid“ võimaldaksid siseaudiitori kutset saada.</p>		<p>kõige paremini iseregulatsiooni korras. IIA ja selle kohalikud üksused on näidanud, et suudavad oma liikmeid edukalt hallata, arendades ja edendades üleilmseid siseauditi standardeid, eetikat, sertifikaate ja täiendõpet ning oma liikmete järelvalvet ja distsipliini - seega on valitsusepoolne kutsete omistamine üleliigne ja võib tekitada segadust.</p> <p>Nimekirja siseauditiga seotud isikutest, sealhulgas enda andmete avaldamisest huvitatud rahvusvahelise sertifikaadiga siseaudiitoritest, jääb ka edaspidi haldama Eesti Siseaudiitorite Ühing (ESAÜ).</p>
7	<p>Eelnõu § 1 p 28 – AudS § 67 lõigete 3 ja 4 muudatuste kohaselt on avaliku sektori siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor kohustatud osalema Eesti siseaudiitoreid ühendava organisatsiooni või Audiitorkogu korraldatavas täiendusõppes või muus asjakohases koolituses vastavalt 20 või 40 akadeemilise tunni ulatuses aastas. Palume selgitada, kas koolituskohustuse täitmisel võib „muu asjakohase koolitusena“ arvestada ka tööandja asutuse tegevusvaldkonnaga seotud koolitusi ja millises mahus.</p>	Arvestatud	<p>Kuna eelnõu kohaselt plaanitakse tunnistada kehtetuks nõue omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori töö tegemiseks siseaudiitori kutse või kutsetaset, siis toob see endaga kaasa ka siseaudiitori muu regulatsiooni kehtetuks tunnistamise, sh täienduskoolituse kohustuse.</p>
8	<p>Eelnõu § 1 p 31 – AudS § 68 lõike 2 muudatuse kohaselt peab siseaudiitor oma kutsetegevuses järgima siseauditi kutsetegevust reguleerivaid õigusakte ja IIA kutsestandardeid. Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja muudatuse punkti 8 (millega muudetakse üldeeskirja § 2 lõiget 5) kohaselt on „<i>standardid üldeeskirja tähenduses Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (IIA) poolt välja töötatud rahvusvahelised siseaudiitori kutsetegevuse raampõhimõtted (IPPF)®, mis sisaldavad ülemaailmseid siseauditi standardeid, valdkondlikke nõudeid ja ülemaailmseid juhi-seid. Standardeid kohaldatakse igale isikule, kes osutab siseauditi teenust.</i>“</p> <p>Juhime tähelepanu, et standardid on vabatahtlikud dokumendid, mille järgimine ei ole kunagi olemuselt kohustuslik. Standardid ei saa olla üldjuhul kohustuslikud juba seetõttu, et põhiseaduse § 3 teise lõike teise lause kohaselt saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et IIA standardite autoriõigus kuulub IIA-le. Täpsemad juhised standarditele viitamise kohta on leitavad Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskuse kodulehelt <a href="https://www.evs.ee/et/standardid-ja-oigusaktid">https://www.evs.ee/et/standardid-ja-oigusaktid</a>. Viide on leitav ka Justiitsministeeriumi kodulehe kaudu:</p>	Arvestatud	<p>AudS § 68 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks.</p>

	<p><a href="https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normiteh-nika/honte-kasiraamat">https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normiteh-nika/honte-kasiraamat</a>.</p> <p>Arvestades põhiseadusest tulenevat seaduste avaldamise nõuet ning standardite autoriõigusega seonduvat, palume esmalt analüüsida, kas IIA standardite kohustuslikuks tegemine on üldse põhiseaduspärane.</p> <p>Juhul kui standardite kohustuslikkus on siiski õiguspäraselt võimalik, peab riik rahvusvahelise kutsetegevuse standardite õigusaktiga kohustuslikuks tegemisel tagama nende standardite, sh valdkondlike nõuete eesti keeles kättesaadavuse, samuti teenistujate asjakohase koolitamise jne. Sellega ei ole eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsis arvestatud – palume seletuskirja vastavalt täiendada.</p> <p>Samuti juhime tähelepanu, et võrreldes kehtiva audiitortegevuse seadusega kohustuslikuks tehtud rahvusvaheliste standarditega on siseauditeerimise üldeeskirja muudatusega kohustuslikku ala laiendatud ka ülemaailmsete juhiste järgimisele. Juhised on kutsestandardite kohaselt aga soovituslikud: „<i>Ülemaailmsed juhised toetavad standardeid, pakkudes siseauditi teenuste osutamiseks mittekohustuslikku teavet, nõu ja parimaid praktikaid. Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut kiidab need heaks ametliku läbivaatamise ja heakskiitmise protsessi kaudu</i>”<sup>1</sup>. Eeltoodust lähtudes teeb Justiitsministeerium ettepaneku jätta soovituslikud juhised kohustuslikust alast välja.</p>		
9	<p>Eelnõu § 1 p 35 – AudS § 75 lõike 1 muudatusega sätestatakse, et vähemalt ühel avaliku sektori üksuses töötaval siseaudiitoril peab olema avaliku sektori siseaudiitori või atesteeritud siseaudiitori kutse.</p> <p>Justiitsministeerium jääb oma varasema, eelnõu väljatöötamiskavatsuse tagasisides (Justiitsministeeriumi 11.01.2023 kiri nr 8-2/6762 ja 21.11.2023 kiri nr 8-2/6622) toodud seisukoha juurde. Leiame, et puudub vajadus õigusakti tasemel avaliku sektori siseaudiitori kutse reguleerimise järele ning toetame siseaudiitori kutse nõudest loobumist. Justiitsministeerium teeb ettepaneku jätta kutse nõue eelnõust välja järgmiste põhjendustega:</p> <p>1. Muudatus piirab põhjendamatult valitsussektori asutuste võimalusi sobiva pädevusega siseaudiitori(te) värbamiseks, kuna organisatsioonile sobivam siseauditi funktsiooni teostaja võib olla mõne muu valdkonna spetsialist (näiteks infotehnoloogia). Nii kutse olemasolu eeldus kui ka eksami kohustus kitsendab isikute ringi, kes saaksid ja võiksid organisatsioonis siseaudiitori rolli täita. Siseaudiitori värbamisel tuleks esikohale seada ootused kandideerija haridusele ja varasemale töökogemusele, mis toetavad si-</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt loobutakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutse reguleerimisest õigusakti tasandil.



	<p>seaudiitori tegevust konkreetses organisatsioonis, samuti vaimsele võimekusele, isikuomadustele ja eetilistele tõekspidamistele. Sarnaselt eelnõu seletuskirjas märgitule ei ole kutse olemasolu olnud Justiitsministeeriumis värbamisel määravaks, kuid võib anda kandideerimisel eelise. Kutse nõudel on märkimisväärne mõju eeskätt väikestele avaliku sektori siseauditi üksustele, mille koosseisus võib olla vaid 1-3 siseaudiitori ametikohta.</p> <p>2.Eelnõu seletuskirjast ega mõjuanalüüsist ei selgu, kui paljudes avaliku sektori siseauditi üksustes töötab vähemalt üks nõutava kutsega siseaudiitor ning kui paljudes üksustes ei ole käesoleval ajal ühtegi asjakohase kutsega siseaudiitorit. Palume seletuskirja antud infoga täiendada. See annaks ülevaate muudatuse mõju võimalikust ulatusest.</p> <p>3.Samuti juhime tähelepanu, et kutse nõude kehtestamisel peab tööandja tagama ja hüvitama nii eksami sooritamiseks kui ka kutse säilitamiseks vajalikel koolitustel osalemisega kaasnevad kulud. Taoliste täiendavate kuludega tööandjatele, sh riigieelarvele, ei ole eelnõu seletuskirjas arvestatud. Samuti toome välja töötajate ebavõrdse kohtlemise olukorras, kus ühele kutsega siseaudiitorile võimaldatakse asutuse kulul oluliselt suuremas mahus täienduskoolitustel osalemist kui teistele, mis piirab nende võimalust enda kutsetegevuses edasi arendamisel ja vajaliku kutseeksami sooritamiseni jõudmisel.</p>		
10	<p>Punktides 11-17 anname esmase tagasiside eelnõule lisatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ kavandatud muudatustele.</p> <p>Põhjalikuma tagasiside anname määruse eelnõu kooskõlastamise käigus.</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
11	<p>Määruse tekstis kasutakse mõisteid kõrgem juhtorgan, kõrgem juhtkond, tippjuhtkond, tegevjuhtkond, juhtkond. Kuidas need suhestuvad mõistega „tippjuhtkond“? Kas taoline mõistete paljusus on vajalik? Erinevate mõistete kasutamine tekitab tõlgendamisküsimusi, milliseid juhtimistasandeid igal konkreetsel juhul silmas on peetud. Eelnõus tuleb läbivalt kasutada ühte mõistet samas tähenduses. Juhime tähelepanu, et mõistet „tippjuhtkond“ kasutatakse ka ülemaailmses siseauditi standardite2 eestikeelses tõlkes. Seejuures on nimetatud standardite järgimine siseaudiitoritele oma töös kohustuslik.</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.

12	Määruse tekstis kasutatakse mõisteid siseaudit vs siseauditeerimine. AudS § 71 kohaselt on siseaudit kindlustandev töö. Õigusaktides tuleks mõisteid kasutada läbivalt samas tähenduses.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
13	Siseauditeerimise üldeeskirja § 2 kohaselt moodustab organisatsiooni ministeerium koos valitsemisalas olevate asutustega. Sellest lähtuvalt ei ole valitsemisala asutuse juhil võimalik üldeeskirja muudatusega täidesaatva riigivõimu asutuse juhile kavandatavaid kohustusi (aruandlus- ja raporteerimiskohustus Rahandusministeeriumile ja Riigikantseleile) sisuliselt täita. Nimelt saab valitsemisala valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juht täita loetletud kohustusi üksnes siseauditi funktsiooni olemasolul tema juhitud asutuses ja/või tema juhitud asutuse kohta.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. aasta määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
14	Täidesaatva riigivõimu asutuse juhile sätestatav kohustus saata Rahandusministeeriumile siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid ei ole kooskõlas VVS § 923 lg 1 kavandatava muudatusega, mille kohaselt on Rahandusministeeriumi roll vaid asutusi nõustada siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Antud kohustus seab ebasõbralikesse olukorda asutused, kus siseauditi funktsioon on loodud, ja asutused, kus siseauditi funktsiooni loodud ei ole. Samuti ei nähtu kooskõlastamisele saadetud materjalide hulgas Rahandusministeeriumi kehtestatava korra kavandit ega viidet volitusnormile. Vajab põhjalikumat avamist, mis kujul ja millise regulaarsusega ja millega seondult tuleks edaspidi asutuse juhil taolised andmed ja dokumendid Rahandusministeeriumile esitada.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. aasta määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
15	Täidesaatva riigivõimu asutuse juhile sätestatav kohustus saata Riigikantseleile hindamiseks informatsiooni siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta, mis võivad mõjutada riigihalduse toimimist üldiselt, ei ole kooskõlas VVS §-s 77 sätestatud Riigikantselei pädevusega. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, milline on teemaga seondult Riigikantselei roll ning taolise teabe esitamise eesmärk ja põhjendus.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. aasta määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
16	Tegevusaruande Rahandusministeeriumile esitamise kohustus koos vormis toodud detailsusega ei ole proportsionaalne. VVS § 923 lg 1 kavandatud muudatuse kohaselt on Rahandusministeeriumi ülesandeks nõustada täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Aruande vormi jaotiste 4 ja 5 andmekoosseisu esitamisega kaasneb nii esitajale kui Rahandusministeeriumile endale oluline töökoormus, mille sisuline väärtus ja eesmärk seletuskirjast ei nähtu. Kuna tegevusaruande vormi	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. aasta määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.

	jaotises 5 tuleb soovitude arvu eristada siseauditi funktsiooni ja teiste kindluse pakkujate lõikes, siis palume eelnõu täiendada ning avada mõiste „teised kindluse pakkujad“ sisu. Kas „teiste kindluse pakkujate“ all peetakse silmas asutuse, sh siseauditi funktsiooni raames sisse ostetud-tellitud töid (välisaudiitorilt, IT-audiitorilt) või mõeldakse siinkohal laiemalt ka Riigikontrolli ja Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna vms auditites tehtud soovitude järeltegevuste seiret.		
17	Siseauditi üksuse perioodiliste kvaliteedi sisemiste ja väliste hindamiste kohustuslikkus. Arvestades avaliku sektori siseauditi üksuste väiksust, kus võib teenistuses olla ainult 1-3 inimest, on sellise kohustuse olemasolu koormav ja ressursimahukas ning vajab selleks eraldi täiendavat ressursi üksuse põhitegevuse kõrvalt, sh ka eelarvevahendeid välise hindamise sisse ostmiseks. Kas ja kuivõrd on see riigieelarve kärpe tingimustes riigi vaates mõistlik ja otstarbekas? Palume kaaluda taolise nõude põhjendatust ning võimalust jätta väline hindamine kohustuslikuks vaid teatud juhtudel, näiteks siseauditi üksustele, kes viivad läbi välisvahenditest rahastatavate projektide projektiauditeid vmt.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. aasta määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
18	Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.	Arvestatud	Eelnõus ja seletuskirjas on normitehniliste ja keelemärkustega arvestatud niivõrd kui see on eelnõu sisulise muutmise tõttu võimalik.
19	Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.	Arvestatud	Eelnõu esitatakse Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks.
<b>Haridus- ja Teadusministeerium</b>			
20	Eelnõust ja selle seletuskirjast tuleneb, et edaspidi kaotatakse avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemed ja et neid hakkab asendama siseaudiitori kutse. Samas audiitortevõimuse seaduse järgi on kutsetasemed ka vandeaudiitorite kutsel, nende kaotamist eelnõus ei reguleerita. Kas süsteemi ühetaolisuse tagamiseks on olnud kaalumisel ka avaliku sektori vandeaudiitori kutsetaseme asendamine avaliku sektori vandeaudiitori kutsega?	Arvestatud	Eelnõu kohaselt loobutakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutse reguleerimisest õigusakti tasandil.
21	Eelnõuga on kavas täiendada Vabariigi Valitsuse seaduse § 92 <sup>2</sup> lõiget 3, mille järgi peab siseaudiitori või siseauditi üksuse puudumise korral asutuse juht tõendama, et sisekontrollisüsteem hõlmab asutuse kõiki juhtimis- ja	Arvestatud	VVS § 92 <sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse

	tegevustasandeid, juhtkonna kehtestatud eeskirjad, protseduurireeglid, liimiidid ja muud normid vastavad õigusaktides sätestatud nõuetele ning asutuse tegevuse eesmärgipärasuse ja otstarbekuse tagamiseks rakendatakse neid pidevalt ja tulemuslikult. Seletuskirjas märgitakse, et tõendamise täpsemad nõuded on sätestatud Vabariigi Valitsuse määruses „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ (üldeeskiri). Nimetatud üldeeskirjast ega selle kavandatavatest muudatustest paraku ei selgu, millised on konkreetsed tõendamise nõuded ning milline on tõendamise eesmärk. Meie hinnangul vajab seletuskiri ja üldeeskiri sellekohast täiendamist.		eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalusega. Samuti täiendatakse VVS § 92 <sup>2</sup> lõigetega 5–10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.
22	Vabariigi Valitsuse seaduses on plaanis muuta Rahandusministeeriumi pädevust (§ 92 <sup>3</sup> lõige 1). Muudatuse järgi annab Rahandusministeerium meetodilisi juhendeid ning nõustab täidesaatva riigivõimu asutusi ja teeb ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks. Üldeeskirja § 4 lg 2 punkti 4 muudatuse järgi aga esitab Rahandusministeeriumile rahandusministri kehtestatud korras siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid. Meie hinnangul ei ole kirjeldatud kohustus kooskõlas seaduse eelnõus määratletud Rahandusministeeriumi nõustava rolliga. Samuti ei selgu kavandatavast regulatsioonist ega selgitustest, mida Rahandusministeeriumi hindamine sisuliselt tähendab. Palume üldeeskirja muudatused viia kooskõlla seaduse eelnõu muudatusega ja selgitada Rahandusministeeriumi hindamise sisu.	Arvestatud	VVS § 92 <sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.
23	Üldeeskirja § 4 lõige 2 punkti 6 muudatuse kohaselt peab täidesaatva riigivõimu asutuse juht saatma Riigikantseleile hindamiseks informatsiooni siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta, mis võivad mõjutada riigihalduse toimimist üldiselt. Muudatuste paketist ei selgu, milline on teemadega seondult Riigikantselei roll, ning milline on sellise info esitamise eesmärk ja põhjendus. Palume seda selgitada.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. aasta määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
24	Üldeeskirja § 13 lõige 1 muudatus paneb organisatsiooni siseauditi korraldamise eest vastutavale isikule kohustuse esitada teiste hulgas Rahandusministeeriumile tegevusaruande siseauditi tegevuse kohta möödunud kalendriaastal. Tegevusaruande vormi kavandi punktide 4 ja 5 järgi on kohustus esitada väga detailne ülevaade läbiviidud kontrollide, nende tulemuste ja järeltegevuste kohta. Leiame, et see kohustus ei ole ühelt poolt kooskõlas Rahandusministeeriumi rolliga (sealjuures kaasneb nii esitajale kui ka Rahandusministeeriumile halduskoormus, mille sisuline väärtus jääb riigi	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. aasta määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.

	<p>efektiivse juhtimise seisukohast arusaamatuks) ning teiselt poolt jääb selgusetuks detailse ülevaate esitamise kohustus olukorras, kus Vabariigi Valitsuse seadus annab asutuse juhile võimaluse luua siseaudiitori ametikoht või struktuuriüksus lähtuvalt vajadusest. Meie hinnangul seab see kohustus ebavõrdsesse olukorda asutused, kus toimib siseauditi tegevus, ja asutused, kus siseauditi funktsiooni loodud ei ole. Palume detailse ülevaate kohustus ümber vaadata.</p>		
<b>Kultuuriministeerium</b>			
25	<p>Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 92<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup>. Kultuuriministeeriumi hinnangul ei ole nimetatud lõikest tulenev juhtimissüsteemi definitsioon metoodiliselt korrektne ning võib tekitada segadust nii asutuste juhtides kui ka valdkonna asjatundjates. Eelnõu seletuskirjas puudub viide, millisest üldtuntud standardist või metoodilisest dokumendist pakutud sõnastus tuleneb. Lisaks kordab juhtimissüsteemi definitsioon osaliselt sisekontrolli süsteemi olemust, mis on kirjeldatud VVS § 92<sup>1</sup> lõikes 1.</p> <p>Kultuuriministeerium on asutusesiseselt näiteks juhindunud kvaliteedijuhtimise põhimõtetest ja defineerinud kõnealuse mõiste järgmiselt: „Juhtimissüsteem toetab organisatsiooni visiooni ja strateegiliste eesmärkide saavutamist läbi väärtuspõhise juhtimise, fikseerides töökorralduse ja põhimõtted, millest lähtutakse ministeeriumi töö planeerimisel ja seirel, tööprotsesside juhtimisel, üle vaatamisel ja parendamisel. Juhtimissüsteemi aluseks on teenuse- ja protsessikeskne lähenemisviis, mis lähtub Vabariigi Valitsuse määrusest „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“.</p> <p>Eelnõukohasest sõnastusest ei ole üheselt aru saada, mis on juhtimissüsteem ja milline on selle erinevus võrreldes sisekontrolli süsteemiga. Samuti on küsitav, kas nii detailne regulatsioon seaduse tasandil on üldse vajalik. Pigem võiks siinkohal kaaluda juhtimise hea tava või muu asjakohase juhendi koostamist.</p>	Arvestatud	Osundatud muutmissettepanek on eelnõust välja jäetud.

26	<p>Eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse VVS § 92<sup>2</sup> lõiget 3 teise lausega. Nime- tatud täienduse puhul jääb arusaamatuks kellele ja mis dokumentidele tugi- nedes peab asutuse juht tõendama sisekontrolli süsteemi toimimist. Eelnõu seletuskirja kohaselt on täpsemad nõuded sätestatud Vabariigi Valitsuse 04.10.2012 määru nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeeri- mise sise-eeskiri“. Viidatud määrus ja pakutud muudatused ei räägi aga si- sekontrolli süsteemi toimimisest, vaid siseauditi korraldamisest ja aruand- lusest riigiasutustes, tuues sisse ka asutuse juhi kohustused. Sisekontrolli süsteem võib asutuses toimida ka ilma siseauditita.</p> <p>Eelnõu § 2 punktis 5 esitatakse VVS § 92<sup>3</sup> lõike 1 uus sõnastus. Kultuuri- ministeerium toetab muudatust, mille kohaselt Rahandusministeerium edaspidi nõustab meetodiliselt ja annab juhiseid või soovitusi sisekontrolli süsteemi rakendamiseks või siseauditi paremaks korraldamiseks täide- saatva riigivõimu asutustes. Arusaamatuks jääb aga, miks on vajalik nende ülesannete täitmiseks Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud täide- saatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja, mis kohustab andma Rahandusministeeriumile aru näiteks igas ministeeriumis tehtud si- seauditi tähelepanekute arvu ja soovitude numbrilise elluviimise kohta. Juba umbes 2016. aastal tegid täidesaatva riigivõimu asutuste siseaudiitorid Rahandusministeeriumile ettepaneku nimetatud määrus bürokraatia vähen- damiseks kehtetuks tunnistada. Kokku alla 100-le riigi ametiasutustes töö- tavale siseaudiitorile on audiitortegevuse seadus piisav regulatsioon ning paremaks nõustamiseks ja soovitude andmiseks saab Rahandusministeer- ium vajalikku teavet küsida ka toimivates siseauditi juhtide võrgustikes või ringkirjadena. Siinkohal väärrib ka märkimist, et näiteks Eesti infoturbes- tandardi auditit läbiviivate audiitorite üle puudub riigil igasugune järeleval- veline meede, rääkimata eraldiseisvast aruandlusest.</p>	Arvestatud	<p>VVS § 92<sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92<sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalu- sega. Samuti täiendatakse VVS § 92<sup>2</sup> lõigetega 5 –10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.</p> <p>VVS § 92<sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandus- ministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täide- saatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimus- tes.</p> <p>Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehte- tuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeeri- mise üldeeskiri“.</p>
<b>Sotsiaalministeerium</b>			
27	<p>Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 92<sup>3</sup> lõikega 1 plaanitakse kujundada Rahandusministeeriumi tegevust järgmiselt: „Rahandusministeerium: 1) annab meetodilisi juhendeid täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli- süsteemi rakendamiseks ja hindamiseks ning teeb ettepanekuid sisekont- rolli tõhustamiseks; 2) nõustab täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja selle kvaliteedi hindamisel ning teeb ettepa- nekuid siseauditi paremaks korraldamiseks.“. Nimetatud muudatusega jae-</p>	Arvestatud	<p>Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehte- tuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeeri- mise üldeeskiri“.</p>

	<p>takse välja Rahandusministeeriumi kohustus analüüsida täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist ning korraldada siseaudiitori kutsetegevust või selle korraldamise hindamist. Eelnõuga saab olema Rahandusministeerium rolliks nendel teemadel valitsusasutusi üksnes juhendada ja nõustada.</p> <p>Samas eelnõu juures oleva Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruse nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise sise-eeskiri“ (edaspidi määrus nr 79) muutmise kavandi muudatuse (p 15) kohaselt tuleb Rahandusministeeriumile esitada siiski rahandusministri kehtestatud korras siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid.</p> <p>Märgime, et määrusega kavandatud kohustus esitada Rahandusministeeriumi nõudmisel andmeid ja dokumente ei ole kooskõlas eelnõu VVS § 92<sup>3</sup> lõikega 1 määratletud Rahandusministeeriumi nõustava rolliga ning määruses plaanitavatest muudatustest ei selgu, mida on mõeldud Rahandusministeeriumi läbi viidava siseauditi üksuse hindamise all. Leiame, et määruse kavand ja eelnõu on selles aspektis vastuolus.</p>		
28	<p>Määruse nr 79 muutmisega plaanitakse kehtestada uus tegevusaruande vorm (määruse lisa), mis kohustab siseaudiitoreid esitama andmeid vähemalt sama detailsuse astmega, kui hinnangu andmisel sisekontrollisüsteemile, mis tähendab, et siseaudiitorite halduskoormus 2 tegelikkuses ei vähene. Samuti ei selgu eelnõust, miks on oluliselt tõstetud aruande detailsustaset. Eelnõu kohaselt on Rahandusministeeriumi rolli oluliselt vähendatud ning eelnõust ei selgu, miks plaanitakse endiseks jätta kohustus esitada tegevusaruanne Rahandusministeeriumile ja mida Rahandusministeerium kogutud andmetega peale hakkab. Tegevusaruandes sisalduvad andmed ei ole omavahel sisuliselt võrreldavad. Samuti ei selgu eelnõust, miks nõutakse detailsema aruande esitamist Rahandusministeeriumile, kui siiani esitatud aruannetega sisuliselt ei ole tegeletud.</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
29	<p>Määruse nr 79 muutmisega (p 15) plaanitakse kehtestada nõue, et juht peab tagama siseauditi üksuse olemasolul siseauditi üksuse välise kvaliteedi hindamise vähemalt kord viie aasta jooksul. Samuti tuleb määruse nr 79 muudatava lisaga kehtestatavas tegevusaruandes esitada andmed siseauditi üksuse sisemiste ja välise kvaliteedi hindamiste kohta. Leiame, et muudatustega kehtestatakse suuremaid kohustusi, millega kaasnevad kulud olukorras, kus riik on kärpimas eelarvet ja siseauditi üksused on enamjaolt väike-</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.

	sed, 1–3 töötajaga, üksused. Plaanitav muudatus tõstab asutuste niigi väikeste siseauditi üksuste halduskoormust, mille tõttu eksisteerib risk, et väikeste üksuste siseaudiitorid ei jõua tegeleda enam oma sisulise tööga, vaid peavad tegelema oma üksustes kvaliteedihindamiste läbiviimisega. Väliste kvaliteedihindamiste läbiviimisega seonduvalt tuleb leida täiendavaid finantsvahendeid, et oleks võimalik läbi väline kvaliteedihindamine, mis arvestades tänast majandusolukord ning siseauditi üksuste arvulist koosseisu, on ebaotstarbekas kulu. Seletuskirjas on välja toodud, et üheks peamiseks raskuseks on ilmnunud välise kvaliteedihindamise teostumine, siis peamiste muudatuste hulgas seda ei mainita, kuidas plaanitud muudatusega olukord paraneb.		
30	VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse teise lausega sõnastuses: „Siseaudiitori või siseauditi üksuse puudumise korral peab asutuse juht tõendama, et sisekontrollisüsteem hõlmab asutuse kõiki juhtimis- ja tegevustasandeid, juhtkonna kehtestatud eeskirjad, protseduurireeglid, limiidid ja muud normid vastavad õigusaktides sätestatud nõuetele ning asutuse tegevuse eesmärgipärasuse ja otstarbekuse tagamiseks rakendatakse neid pidevalt ja tulemuslikult.“ Seletuskirjas märgitakse, et sellekohase tõendamise täpsemad nõuded on sätestatud määruses nr 79. Kahjuks aga ei selgu määruse kavandist ega ka eelnõust, millised on tõendamise nõuded ja millisel kujul tuleb tõendus esitada.	Arvestatud	VVS § 92 <sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalusega. Samuti täiendatakse VVS § 92 <sup>2</sup> lõigetega 5 –10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.
<b>Välisministeerium</b>			
31	Eelnõuga muudetava Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 92 <sup>3</sup> lõike 1 kohaselt on Rahandusministeeriumi pädevuses anda metoodilisi juhendeid täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ja hindamiseks, teha ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks, nõustada täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja selle kvaliteedi hindamisel ning teha ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks. Eelnõu seletuskirja kohaselt muudetakse VVS § 92 <sup>3</sup> lõike 1 teksti selleks, et ajakohastada Rahandusministeeriumi pädevust täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Seega, VVS kohaselt on Rahandusministeeriumile antud nõuandev roll. VVS § 92 <sup>2</sup> lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruse nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ (eelnõule lisatud rakendusakti kavand) § 4 kavandatavate muudatuste kohaselt peab täidesaatva riigivõimu asutuse juht esitama Rahandusministeeriumile	Arvestatud	VVS § 92 <sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.



	<p>rahandusministri kehtestatud korras siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid. VVS § 92<sup>3</sup> lõikega 1 ei ole antud Rahandusministeeriumile pädevust hinnata täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditi funktsiooni tegevust. Eelnõust ja selle seletuskirjast jääb selguseks, miks on sellisel juhul vaja esitada Rahandusministeeriumile kui nõuandvale organile siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid. Palume seletuskirja asjakohase selgitusega täiendada.</p>		
32	<p>Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse VVS § 92<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup>, mis puudutab nõudeid valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses toimivale tõhusale juhtimissüsteemile. Palume seletuskirjas selgitada, kas ja millisest üldtuntud standardist või metoodilisest dokumendist pakutud sõnastus tuleneb. Eelnõu sõnastusest ei ole ka üheselt arusaadav, mis on juhtimissüsteem ja mis on selle erinevus võrreldes sisekontrolli süsteemiga.</p>	Arvestatud	Osundatud muudatus on eelnõust välja jäetud.
33	<p>Eelnõu seletuskirja punktis 6 on hinnatud üksnes siseaudiitori kutsetaseme kaotamise nõuete sotsiaalset mõju. Palume eelnõu seletuskirjas esitada põhjalikum mõjude analüüs, mis annaks üksikasjaliku ülevaate mh eelnõuga VVS-s tehtavate muudatustega kaasnevatest mõjudest.</p>	Arvestatud	Mõjude analüüs sisaldub seletuskirjas.
34	<p>Eelnõu seletuskirja lisana esitatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruse nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ muutmise eelnõu kavandi punktiga 15 muudetava määruse § 4 lõike 2 punkti 2 kohaselt peab täidesaatva riigivõimu asutuse juht tagama siseauditi üksuse olemasolul selle välise kvaliteedihindamise läbiviimise vähemalt iga viie aasta järel. Välisministeeriumi hinnangul on Eesti ametiasutuste siseauditi üksuste suurust arvestades pingelises riigieelarve situatsioonis ebamõislik nõuda kõikidelt siseauditi üksustelt välist kvaliteedi hindamist. Teeme ettepaneku sellest nõudest loobuda või siduda see kohustus siseauditi üksuse suurusega sarnaselt määruse § 9 lõikes 3 sätestatuga.</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
35	<p>„Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ kavandatava § 4 lõike 2 punktiga 6 pannakse täidesaatva riigivõimu asutuse juhile kohustus saata Riigikantseleile hindamiseks informatsiooni siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta, mis võivad mõjutada riigihalduse toimimist üldiselt. Palume täiendavalt selgitada, milline on teemaga seonduvalt Riigikantselei roll ning mis on nimetatud informatsiooni esitamise eesmärk.</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
<b>Kaitseministeerium</b>			

36	<p>Kaitseministeerium on jätkuvalt seisukohal, mida ta on väljendanud vastava eelnõu väljatöötamiskavatsuste tagasisides (Kaitseministeeriumi 3.11.2022 kiri nr 5-13/22/4005 ja 1.11.2023 kiri nr 5-13/23/3563), ning mille kohaselt puudub vajadus õigusakti tasemel avaliku sektori siseaudiitori kutse reguleerimise järele. Mõned varasemalt esitatud argumendid:</p> <p>1) Käesolev muudatus puudutab eelkõige avaliku sektori valitsussektori osa (st keskvalitsus ja kohalik omavalitsus), mille teenistussuhteid reguleerib avaliku teenistuse seadus (ATS). AudS jõustumisest alates 2010. aastal on jäänud arusaamatuks, miks on olnud vajalik paralleelse süsteemi loomine AudS-is.</p> <p>2) Kutsetaseme olemasolu ei nõuta seaduse tasemel üheltki teiselt avaliku teenistuse ametikoha grupilt. Näiteks ei ole seaduse tasemel kutsetaseme nõuet Riigikontrolli audiitoritel, kellega sarnast tööd avaliku sektori siseaudiitorid teevad. Ka Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut (IIA) ei sea kutse olemasolu kohustuslikuks, vaid julgustab siseaudiitoreid oma asjatundlikkust demonstreerima asjakohaste kutsetunnistuste ja kvalifikatsioonidega. Seejuures jätab IIA vabaks, milline on asjakohane kvalifikatsioon. Põhjamaades (Soome, Rootsi, Norra, Taani, Island) ei ole teadaolevalt kutsetaseme olemasolu avaliku sektori siseaudiitoritel kohustuslik.</p> <p>Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et siseauditi funktsiooni rakendamine avalikus sektoris oli Euroopa Liidu tungiv soovitus, mis sisaldus ka liitumislepingus ning seetõttu on siseauditi valdkonna regulatsioon sätestatud õigusakti tasandil. Tõesti, Euroopa Liidu ootustest lähtuvalt reguleeriti 2000. aastal Vabariigi Valitsuse seaduses täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi funktsiooni loomise kohustus. Seejuures ei ole Euroopa Liit korragi nõudnud siseaudiitoritelt kutsetaseme olemasolu. Seega täidaks Eesti Euroopa Liidu nõudeid ka siis, kui AudS-ist avaliku sektori siseaudiitori kutse välja jätta.</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset. Vt RAM kommentaari märkusele nr 6.
37	<p>AudS § 36 muudatuse kohaselt saab siseaudiitori kutset taotleda isik, kellel on IIA väljastatud kehtiv siseaudiitori sertifikaat (CIA) või kes omab samaväärset siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni, ning avaliku sektori siseaudiitori kutset saab taotleda isik, kes viimase kolme aasta jooksul on CIA sertifikaadi saamiseks edukalt sooritanud eksami I osa või omandanud muu samaväärse siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni. Selline regulatsioon on piirav (piirab isikute õigust tegutseda vabalt valitud tegevusalal), kuivõrd seob siseriikliku kutse saamise IIA poolt välja antava sertifikaadiga või korraldatava eksamiga. Eestis peab olema võimalik kutset</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset.

	saada riigikeeles. Mis puudutab samaväärset kvalifikatsiooni mõistet, siis ei ole seletuskirjas selgitatud, milliseid samaväärseid kvalifikatsioone Rahandusministeerium teab olemas olevat, mis võimaldaks siseaudiitori kutset saada.		
38	AudS § 67 lõigete 3 ja 4 muutmine. Selle kohaselt on avaliku sektori siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor kohustatud osalema Eesti siseauditoreid ühendava organisatsiooni või Audiitorkogu korraldatavas täiendusõppes või muus asjakohases koolituses kas siis 20 või 40 akadeemilise tunni ulatuses aastas. Ebaselge on, milliseid koolitusi võib hõlmata „muu asjakohase koolitusena“. Näiteks kas tööandja tegevusvaldkonnaga seotud koolitusi võib arvestada koolituskohustuse täitmise mahtu. Seejuures IIA ei eelda sertifikaatide omanikelt konkreetse koolituspakkuja koolituste läbimist.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset.
39	AudS § 68 lõige 2 muutmine: Siseaudiitor peab oma kutsetegevuses järgima siseauditi kutsetegevust reguleerivaid õigusakte ja IIA kutsestandardeid. Esiteks ei selgita AudS lahti, mida tähendab lühend IIA. Teiseks on küsitav, kas Eesti seadusega on korrektne muuta kohustuslikuks rahvusvahelise standardi rakendamine. Kui kohustus määratakse õigusaktiga, siis peab olema riigi poolt tagatud ka selle standardi kättesaadavus, teenistujate koolitamine jne. Eelnõu mõjualuuses ei ole sellega arvestatud.	Arvestatud	AudS § 68 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks.
40	AudS § 75 lõige 2 muutmine: Vähemalt ühel avaliku sektori üksuses töötaval siseaudiitoril peab olema avaliku sektori siseaudiitori või atesteeritud siseaudiitori kutse. Leiame, et muudatus piirab põhjendamatult asutuse kaalutlusi personaliotsuste tegemisel, jättes tagaplaanile näiteks ootused haridusele, varasemale töökogemusele, isikuomadustele, riigisaladuse loa olemasolu või valmisolekut selle taotlemiseks. Seejuures on nõudel märkimisväärne mõju avaliku sektori üksustele, mille teenistujate koosseisus on üksikaks siseauditi valdkonna ametikohta. Nõustume seletuskirjas märgituga, et siseaudiitori kutse võib olla tööle kandideerimisel eeliseks, kuid see ei saa olla määravaks.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset.
41	VVS § 92 <sup>1</sup> lõiget üks täiendatakse punktiga 5, mille kohaselt sisekontrolli süsteem võimaldab tagada asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise. Kaitseministeerium ei toeta kavandatud muudatust järgmistel põhjustel:	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> lõike 1 punkti 5 muutmissettepanek on eelnõust välja jäetud.

	<p>1. Sisekontrolli süsteemi mõiste toodi VVS-i 2000. aastal ning on 24 aasta jooksul selliselt asutustes rakendunud. Rahandusministeerium ei ole seletuskirjas põhjendanud, miks on vaja senist käsitlust täiendada või millist probleemi see lahendab.</p> <p>2. Antud säte on sõnastatud läbi iseenda – „Sisekontrolli süsteem on terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise.“ See ei ole hea õigusloome tava kohaselt korrektne.</p> <p>3.Sisekontrolli süsteemi eesmärk on maandada riske ning seeläbi toetada asutuse eesmärkide saavutamist. Asutuse eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada ja takistada võivate riskide tuvastamine ja haldamine on riskijuhtimise eesmärk.</p> <p>Palun vastav muudatus eelnõust välja jätta.</p>		
42	<p>VVS § 92<sup>1</sup> täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup>, mille kohaselt asjakohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks peab valitsusasutuses toimima tõhus juhtimissüsteem. Kaitseministeerium ei toeta kavandatud muudatust järgmistel põhjustel:</p> <p>1.Täiendus ei väljenda sõnaselgelt ega ühemõtteliselt, mida soovitakse reguleerida, ning sisaldab mitmeid määratlemata õigusmõisteid, näiteks „asjakohane juhtimine“, „usaldusväärne informatsioon“, „juhtimissüsteem“, „head juhtimistavad“. Seletuskirjas puudub analüüs juhtimise abstraktse käsitlemise põhjendatuse ja vajaduse kohta seaduse vormis.</p> <p>2. Juhtimissüsteemi käsitlemine VVS-is sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse peatükis on eksitav. Juhtimissüsteem hõlmab organisatsiooni tervikjuhtimist, sealhulgas eesmärkide seadmist, strateegilist planeerimist, otsuste tegemist ja tegevuste koordineerimist. Sisekontrolli süsteem on osa juhtimissüsteemist ning keskendub enam riskide maandamisele, organisatsiooni usaldusväärse tagamisele, aga ka tegevuse seaduslikkuse tagamisele ning vigade ennetamisele ja avastamisele.</p> <p>3.VVS-is on reguleeritud asutuse juhtimine, struktuur ja ministeeriumite pädevused järgmiselt:</p> <p>3.1. täidesaatva riigivõimu asutuste juhtimist käsitlevad VVS § 49 (ministri pädevus ministeeriumi juhina), § 53 (kantsleri pädevus) ja § 73 (ameti ja inspeksiooni peadirektori pädevus);</p> <p>3.2. ministeeriumi staatus ja struktuur on kirjeldatud VVS § 46;</p> <p>3.3. ministeeriumite valitsemisalad on reguleeritud VVS § 57-69.</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> lõike 1 <sup>1</sup> muutmissettepanek on eelnõust välja jäetud.

	Seega palume üle kontrollida, kas nende dubleerimine VVS § 92 <sup>1</sup> lg 1 <sup>1</sup> on vajalik ning selgitada eelnõu seletuskirjas, millises osas sätted üksteisest erinevad. Kavandatud kujul palun vastav muudatus eelnõust välja jätta.		
43	Toetame VVS § 92 <sup>2</sup> lõike 4 kehtetuks tunnistamist.	Arvestatud	VVS § 92 <sup>2</sup> lõige 4 tunnistatakse kehtetuks.
44	Kaitseministeerium toetab VVS § 92 <sup>3</sup> lg 1 muutmist järgmiste märkustega: 1.VVS § 92 <sup>3</sup> lg 1 p 1 uue sõnastuse kohaselt teeb Rahandusministeerium ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks. Rahandusministeeriumil puudub info, mille pealt selliseid ettepanekuid teha. Ühtlasi juhime tähelepanu, et kavandatud VVS muudatuste kohaselt ei ole Rahandusministeeriumil enam pädevust sisekontrollisüsteemide rakendamise koordineerimiseks. Eelnõu seletuskirjas on Rahandusministeerium ise tõdenud, et riigisektori sisekontrollisüsteem on ulatuslik ja mitmetahuline ning selle kui terviku keskne koordineerimine ei ole praktiliselt teostatav. Tekib küsimus, et kui sisekontrollisüsteemi ei ole võimalik keskselt koordineerida, siis kuidas on võimalik teha ettepanekuid selle tõhustamiseks. Kokkuvõttes tuleks Rahandusministeeriumi pädevus teha ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks seadusest välja jätta. 2.VVS § 92 <sup>3</sup> lg 1 p 2 kohaselt teeb Rahandusministeerium ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks. Ka siin on küsitav, millise info pinnalt on Rahandusministeerium pädev seda tegema. Seega võiks selle muudatusest välja jätta.	Arvestatud	VVS § 92 <sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.
45	Tulenevalt kavandatud muudatustest kajastatakse VVS-i ühes peatükis paralleelselt mõisteid sisekontrolli süsteem, sisekontrollisüsteem, sisekontroll ning siseaudiitori kutsetegevus, siseaudit. Samas VVS-is on neist sisustatud vaid mõisted sisekontrolli süsteem ja siseaudiitori kutsetegevus.	Arvestatud	Mõisted on ühtlustatud.
46	Täiendavalt AudS ja VVS muutmise ettepanekutele anname esmase tagasiside ka lisatud Vabariigi Valitsuse määruse „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ (üldeeskiri) kavandatud muudatustele. Kuna vastav valitsuse määruse muudatus koos seletuskirjaga peaks tulema kõikidele ministeeriumitele kooskõlastamiseks peale AudS ja VVS muudatuste vastuvõtmist Riigikogu poolt, siis toome hetkel välja vaid enam ebakõla tekitanud asjaolud määruse eelnõus. Detailsema tagasiside anname tulevikus vastava määruse eelnõu kooskõlastuse käigus. 1. Määruse tekstis kasutatakse läbisegi mõisteid kõrgem juhtorgan, kõrgem juhtkond ning tippjuhtkond, tegevjuhtkond.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.

<p>2. Mõiste siseaudit vs siseauditeerimine. AudS § 71 kohaselt on siseaudit kindlustandev töö. Õigusaktides tuleks mõisteid kasutada ühte moodi.</p> <p>3. Arusaamatu on tippjuhtkonna asendamine kõrgema juhtkonnaga.</p> <p>4. Rahvusvaheliste kutsetegevuse raampõhimõtete kohaselt on siseauditeerimisel kohustuslikud ülemaailmsed siseauditi standardid ja valdkondlikud nõuded. Ülemaailmsed juhised on raampõhimõtete kohaselt soovituslikud. Üldeeskirja kohaselt on standarditeks kõik raampõhimõtete osad.</p> <p>5. Loetletud kohustused täidesaatva riigivõimu asutuse juhile pole esitatud sõnastuses rakendatavad, kui organisatsiooniks üldeeskirja tähenduses on ministeeriumi valitsemisala. Valitsemisala valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juht saab täita loetletud kohustusi tema juhitava asutuse kohta ja/või siseauditi funktsiooni olemasolul tema juhitas asutuses.</p> <p>6. Kohustus täidesaatva riigivõimu asutuse juhile saata Rahandusministeeriumile siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid, ei ole kooskõlas VVS § 923 lg 1 kavandatud muudatustega, mille kohaselt on Rahandusministeeriumi roll vaid nõustada asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel.</p> <p>7. Kohustus täidesaatva riigivõimu asutuse juhile saata Riigikantseleile hindamiseks informatsiooni siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta, mis võivad mõjutada riigihalduse toimimist üldiselt, ei ole kooskõlas VVS § 77 sätestatud Riigikantselei pädevusega – Riigikantselei ei vastuta riigihalduse toimimise eest üldiselt.</p> <p>8. Põhjendamatu on sellise detailsusega tegevusaruannete esitamine Rahandusministeeriumile. Näiteks tähelepanekute arv riskisuse/olulisuse alusel; erinevate kindlustandvate tööde leidude põhjal tehtud soovitustega tegelemise seire. VVS § 923 lg 1 kavandatud muudatuse kohaselt on Rahandusministeeriumi ülesandeks nõustada täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Tegevusaruande Rahandusministeeriumile esitamise kohustus koos vormis toodud detailsusega ei ole selle ülesandega proportsionaalne.</p> <p>Kaitseministeeriumi hinnangul tasub Rahandusministeeriumil kaaluda üldeeskirja vajalikkust. Kui AudS § 68 lg 2 muudatusega sätestatakse IIA standardite kohustuslikkus, siis jääb selgusetuks, miks on sellele täiendavalt vaja kehtestada üldeeskirja.</p>		
<b>Regionaal- ja Põllumajandusministeerium</b>		

47	<p>Kehtiva VVS § 92<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt on sisekontrolli süsteem valitsusasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) õigusaktidest kinnipidamise;</li> <li>2) vara kaitstuse raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;</li> <li>3) asutuse tegevuse otstarbekuse asutuse ülesannete täitmisel;</li> <li>4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.</li> </ol> <p>Eelnõu kohaselt soovitakse täiendada VVS-i § 92<sup>1</sup> lõiget 1 punktiga 5 järgmises sõnastuses:</p> <p>„5) asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise.“ Eelnõu seletuskirja kohaselt on tegemist sisekontrollisüsteemi olulise abinõuga sisekontrolli eesmärkide tagamiseks.</p> <p>Samuti täiendatakse eelnõu kohaselt VVS-i § 92<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „Asjakohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks peab valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses toimima tõhus juhtimissüsteem, mis on proportsionaalne asutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega ning mis tagab:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) organisatsioonistruktuuri läbipaistvuse;</li> <li>2) heade juhtimistavade järgimise;</li> <li>3) ülesannete asjakohase lahususe ja vastutusalade selge jaotuse;</li> <li>4) usaldusväärse ja asjakohase informatsiooni alusel otsuste vastuvõtmise;</li> <li>5) tõhusa sisekontrollisüsteemi toimimise.“</li> </ol> <p>Rahandusministeerium on oma kodulehele lisanud juhendi sisekontrollisüsteemi rakendamise kohta. Juhendi kohaselt on sisekontrollisüsteemi rakendamise välja töötamisel arvesse võetud maailmas kõige enam praktikas kasutatavat COSO sisekontrolli integreeritud raamistikku.</p> <p>Eelpool toodust tulenevalt jääb ebaselgeks, millisest üldiselt tunnustatud sisekontrollisüsteemi raamistikust on VVS-i muudatuse eelnõu koostajad eelnõu muudatuste tegemisel lähtunud. Samuti ei selgu eelnõu seletuskirjast, millist eesmärki täidab sisekontrollisüsteemi ja juhtimissüsteemi termini määratlemine VVS-is. Määratlemata on mh terminid asjakohane ja usaldusväärne juhtimine ning tõhus juhtimissüsteem.</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> muudatused jäetakse eelnõust välja.
----	---	------------	---

	<p>Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruse nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ (edaspidi üldeeskiri) muudatuste kohaselt tuleks anda hinnang sisekontrollisüsteemile skaalal mõjus, parendamist vajav, oluliselt parendamist vajav ja mitterahuldav (vt määruse lisa tegevusaruande vorm).</p> <p>Seega tekitab segadust, kuidas valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses rakendatav juhtimissüsteem peab olema tõhus ning selle osana rakendatav sisekontrollisüsteem mõjus. Juba oma olemuselt on tegemist vastuoluliste eesmärkidega, kuna ühel juhul on eesmärk saavutada mõjus (tulemused võrrelduna eesmärkidega ja suhestatuna nende eesmärkide saavutamiseks kasutatud ressursidega) ja teisel juhul tõhusus (väljundi – kaup, teenused või muu tulemus – ja selle saamiseks kasutatud ressursside suhe).</p> <p>Samuti juhime tähelepanu, et seaduse eelnõu kohaselt on kavandatud täiendada VVS § 92<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup>. Kavandatud VVS § 92<sup>1</sup> lõige 1 1 punkt 5 kohaselt peab juhtimissüsteem tagama usaldusväärse ja asjakohase informatsiooni alusel otsuste vastuvõtmise. Seletuskirjas ei ole aga selgitatud, mis täpselt on asjakohane informatsioon.</p> <p>Palume lisada seletuskirja selgitus, millisest üldtunnustatud raamistikust tulenevalt on sisekontrolli- ja juhtimissüsteem VVS-is kirjeldatud, ja analüüs sisekontrolli- ja juhtimissüsteemi detailse määratlemise vajaduse kohta VVS-i tasandil.</p>		
48	<p>Eelnõu kohaselt täiendatakse VVS-i § 92<sup>2</sup> lõiget 3 teise lausega järgmises sõnastuses: „Siseaudiitori või siseauditi üksuse puudumise korral peab asutuse juht tõendama, et sisekontrollisüsteem hõlmab asutuse kõiki juhtimis- ja tegevustasandeid, juhtkonna kehtestatud eeskirjad, protseduurireeglid, liimiidid ja muud normid vastavad õigusaktides sätestatud nõuetele ning asutuse tegevuse eesmärgipärasuse ja otstarbekuse tagamiseks rakendatakse neid pidevalt ja tulemuslikult.“ Eelnõu seletuskirjas ei selgitata, millist eesmärki nimetatud muudatus täidab. Eelnõu seletuskirja kohaselt on sellekohase tõendamise täpsemad nõuded sätestatud üldeeskirjas. Viidatud määrus ja selle kavandatavad muudatused ei sätesta, kuidas, millisele informatsioonile ja toimingutele tuginedes asutuse juht lõikes 3 sätestatud nõuete täitmist tõendama peab. Palume täiendada seletuskirja asjakohase selgitusega.</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalusega. Samuti täiendatakse VVS § 92 <sup>2</sup> lõigetega 5–10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.
49	<p>Kehtiva VVS-i § 92<sup>3</sup> lõike 1 kohaselt Rahandusministeerium:</p> <p>1) koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamist;</p>	Arvestatud	



	<p>2) analüüsib täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist ning korraldab siseaudiitori kutsetegevuse või selle korraldamise hindamist, samuti teeb ettepanekuid nende tõhustamiseks.</p> <p>Eelnõu seletuskirja kohaselt kavandatakse muuta VVS-i § 92<sup>3</sup> lõike 1 teksti selleks, et ajakohastada Rahandusministeeriumi pädevust täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Edaspidi on eelnõu kohaselt Rahandusministeeriumi roll nõustada täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja selle kvaliteedi hindamisel ning teha ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks. Ebaselgeks jääb, kelle pädevus on koordineerida siseaudiitori kutsetegevuse korraldamist (mh vastavate õigusaktide eelnõude koostamine). Samuti tekitavad küsimusi „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja“ kavandatavad muudatused seoses siseaudiitori tegevusaruande detailsusega. Kuna kavandatava muudatusega on Rahandusministeeriumi roll edaspidi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel nõuandev, tekib küsimus, kuidas tegevusaruandes nõutud informatsioon (nt tehtud tähelepanekute arv, tehtud soovitude arv), aitab Rahandusministeeriumit tema ülesande täitmisel. Palume täiendada seletuskirja asjakohase selgitusega.</p>		VVS § 92 <sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.
50	<p>Üldeeskirja muutmise rakendusakti kavandi punktiga 15 kavandatakse muuta üldeeskirja § 4 sõnastust ning sätestada asutuse juhi kohustused siseauditeerimise korraldamisel. Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt saadab asutuse juht Riigikantseleile hindamiseks informatsiooni siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta, mis võivad mõjutada riigihalduse toimimist üldiselt. VVS-i §-s 77 sätestatud Riigikantselei ülesannete hulgas ei ole määratletud vastutust riigihalduse toimimise eest üldiselt, seetõttu jääb ebaselgeks üldeeskirja lisada kavandatav kohustus, millest tulenevalt peab asutuse juht Riigikantseleile siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta informatsiooni edastama.</p>	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
<b>Kliimaministeerium</b>			
51	<p>Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse VVS § 92<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup>. „Asjakohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks peab valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses toimima tõhus juhtimissüsteem, mis on proportsionaalne asutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega ning mis tagab:</p> <p>1) organisatsioonistruktuuri läbipaistvuse; 2) heade juhtimistavade järgimise; 3) ülesannete asjakohase lahususe ja vastutusalade selge jaotuse; 4)</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> muudatused jäetakse eelnõust välja.

	<p>usaldusväärse ja asjakohase informatsiooni alusel otsuste vastuvõtmise; 5) tõhusa sisekontrollisüsteemi toimimise.“ Kliimaministeeriumi hinnangul tekitab sisekontrolli süsteemi paragrahvi all juhtimissüsteemi käsitlemine segadust valdkonna asjatundjates. Eelnõu seletuskirjas puudub ka viide, millisest standardist või metoodikast tuleneb esitatud definitsiooni sõnastus, sest esitatud juhtimissüsteemi definitsioon sarnaneb osaliselt sisekontrolli süsteemi olemusega, mis on juba defineeritud VVS § 92<sup>1</sup> lõikes 1. Siinjuures tõstatub küsimus, et mis on juhtimissüsteem (eelnõus on kasutatud erinevaid defineerimata õigusmõisteid, nt „asjakohane ja usaldusväärne“) ja milline on selle erinevus võrreldes sisekontrolli süsteemiga. On küsitav, kas selline detailne ja erakordne regulatsioon seaduse tasandil on üldse vajalik. Soovitame kaaluda juhtimise hea tava põhimõtete rakendamise suunamiseks asjakohase juhendi koostamist.</p>		
52	<p>Eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse VVS § 92<sup>2</sup> lõiget 3 teise lausega järgmises sõnastuses: „Siseaudiitori või siseauditi üksuse puudumise korral peab asutuse juht tõendama, et sisekontrollisüsteem hõlmab asutuse kõiki juhtimis- ja tegevustasandeid, juhtkonna kehtestatud eeskirjad, protseduurireeglid, limiidid ja muud normid vastavad õigusaktides sätestatud nõuetele ning asutuse tegevuse eesmärgipärasuse ja otstarbekuse tagamiseks rakendatakse neid pidevalt ja tulemuslikult.“ Eelnõu seletuskiri viitab, et täpsemad nõuded on sätestatud Vabariigi Valitsuse 04.10.2012 määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“. Viidatud määrusest ja pakutud muudatustest ei selgu tõendamise nõuded ning arusaamatuks jääb tõendamise eesmärk, sest seletuskiri ei ava sätte eesmärgi ega lahendatava probleemi olemust. Määrus 79 täpsustab aga siseauditi korraldamise ja aruandluse regulatsiooni riigiasutustes ning loetleb asutuse juhi kohustused selles. Kliimaministeeriumi hinnangul on antud muudatuse näol tegemist ülereguleerimisega. Asutuse juht vastutab ka käesolevalt sisekontrolli süsteemi tõhusa toimimise eest ja sisekontrolli süsteem peab asutuses toimima paljude õigusaktide nõudeid arvesse võttes.</p>	Arvestatud	<p>VVS § 92<sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92<sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalusega. Samuti täiendatakse VVS § 92<sup>2</sup> lõigetega 5–10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.</p>
53	<p>Eelnõu § 2 punktis 5 esitatakse VVS § 92<sup>3</sup> lõike 1 uus sõnastus. „(1) Rahandusministeerium: 1) annab metoodilisi juhendeid täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ja hindamiseks ning teeb ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks; 2) nõustab täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja selle kvaliteedi hindamisel ning teeb ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks.“ Kliima-</p>	Arvestatud	<p>VVS § 92<sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.</p>

	<p>ministeerium toetab Rahandusministeeriumi rolli muudatust siseauditi suunal, mille sisuks on siseauditi metoodiline nõustamine ja juhiste või soovitude andmine siseauditi paremaks korraldamiseks täidesaatva riigivõimu asutustes ning sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ja hindamiseks. On raskesti mõistetav, miks selliste ülesannete täitmiseks on Vabariigi Valitsuse määrusega vaja kehtestada siseauditi tegevuse aruandlus, mis kohustab siseaudiitoreid (mõjuanalüüsis pole paraku käsitletud kui palju on meil ühe kuni kahe liikmelisi siseauditi üksuseid) andma Rahandusministeeriumile aru detailsetl igas ministeeriumis tehtud siseauditi tähelepanekute (sh teiste kindluse andjate aruannetes toodud tähelepanekute) arvu ja soovitude numbrilise elluviimise kohta. Vabariigi Valitsuse määruse „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri” muutmise määruse lisa – „Aruanne siseauditi funktsiooni tegevuse kohta 20.... aastal“ sisaldab muuhulgas järgmist: Punktis 3. „Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi rakendamine“ tuleb aru anda siseauditi üksuse kvaliteedi perioodilistest sisemistest ja välimistest hindamistest. Punktis 4. „Siseauditi tööplaani täitmine“ tuleb muuhulgas esitada tähelepanekute arv riskisuse ja olulisuse alusel, ning koondhinnang auditeeritud valdkonna SKS-le. Punktis 5. Kindlustandvate tööde leidude põhjal tehtud soovitud tegelemise seire tulemustest tuleb esitada soovitude arv olulisuse alusel (2 kõrgeimat taset 1 &gt; 2) seejuures nii siseauditi tööde kui ka teiste välisaudiitorite tööde osas. Samuti tuleb aru anda siseauditile kulunud vahendite summa kohta aruandeaastal. Arvestades ametiasutustes töötavate siseaudiitorite arvu ja audiitoritegevuse seaduse regulatsiooni, tuleb pidada taolise detailse aruande esitamist ressursilises mõttes koormavaks. Nõustamise ja juhiste või soovitude andmine peaks tuginema siseaudiitorite võrgustiku koostööle ning vajalikku teavet saab Rahandusministeerium küsida ka vastavate koostöökirjadega.</p>		
<b>Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium</b>			
54	<p>Eelnõu näeb ette paragrahvi 92<sup>1</sup> lõike 1 täiendamise punktiga 5 järgmises sõnastuses: „5) asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise.“; Arvestades VVS paragrahvi 92<sup>1</sup> kehtivat sõnastust on viienda punkti tegevus sõnastatud läbi iseenda, mis ei ole kooskõlas hea tavaga. Pakutav sõnastus on: sisekontrolli süsteem võimaldab tagada asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise. Samuti</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> muudatused jäetakse eelnõust välja.

	tuleb keeleliselt mõelda läbi mõistete „sisekontrolli süsteem“ ja „sisekontrollisüsteem“ kasutamine.		
55	<p>Eelnõu näeb ette sama paragrahvi täiendamise lõikega 1<sup>1</sup>, mille kohaselt „Asjakohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks peab valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses toimima tõhus juhtimissüsteem, mis on proportsionaalne asutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega ning mis tagab:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) organisatsioonistruktuuri läbipaistvuse;</li> <li>2) heade juhtimistavade järgimise;</li> <li>3) ülesannete asjakohase lahususe ja vastutusalade selge jaotuse;</li> <li>4) usaldusväärse ja asjakohase informatsiooni alusel otsuste vastuvõtmise;</li> <li>5) tõhusa sisekontrollisüsteemi toimimise.“.</li> </ol> <p>Niisiis, eelnõus on juhtimissüsteemi käsitletud sisekontrolli süsteemi paragrahvi all. Selline lähenemine on eksitav. Meile teadaolevalt on sisekontrolli süsteem ja juhtimissüsteem erinevad mõisted. Juhtimissüsteem on laiem mõiste, mis hõlmab kogu organisatsiooni juhtimist, samal ajal kui sisekontrolli süsteem keskendub enam riskide maandamisele, organisatsiooni usaldusväärsuse tagamisele, aga ka tegevuse seaduslikkuse tagamisele ning vigade ennetamisele ja avastamisele. Juhtimissüsteem hõlmab organisatsiooni tervikjuhtimist, sealhulgas eesmärkide seadmist, strateegilist planeerimist, otsuste tegemist ja tegevuste koordineerimist. See keskendub üldiselt järgmistele valdkondadele:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) (inimesed, finantsid, tehnoloogia)</li> <li>2) efektiivsus ja tulemuslikkus</li> <li>3) juhtimisstiilid ja otsustusprotsessid.</li> </ol> <p>Sisekontrolli süsteem on osa juhtimissüsteemist ning selle fookus on spetsiifilisem. Sisekontrolli süsteemi põhilised eesmärgid on:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) varade kaitse</li> <li>2) finantsaruandluse usaldusväärsuse tagamine</li> <li>3) seaduste ja määruste järgimine</li> <li>4) pettuste ja vigade ennetamine ning avastamine. Sisekontrolli süsteem aitab kindlustada, et organisatsioon töötab tõhusalt ja vastavalt kehtestatud eeskirjadele ning tagab protsesside ja finantsandmete täpsuse ja usaldusväärsuse. Samuti on oluline märkida, et § 92<sup>1</sup> lõige 1<sup>1</sup> dubleerib vähemalt osaliselt täna kehtivat regulatsiooni. Näiteks sätestab VVS § 42 lg (2), et valitsusasutuse põhimääruses peavad sisalduma:</li> </ol>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> muudatused jäetakse eelnõust välja.

	<p>1) asutuse täielik nimi, asukoht ning tema kõrgemalseisva valitsusasutuse nimi;</p> <p>2) asutuse tegevusvaldkond ja ülesanded;</p> <p>3) asutuse juhtimise korraldus ning juhtide õigused ja kohustused;</p> <p>4) asutuse struktuur ja struktuuriüksuste põhiülesanded; 5) muud asutuse tegevuse korraldamise olulised sätted.</p> <p>§ 42 lg 2 ning § 92<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup> reguleerivad suures osas samu küsimusi, kuid kasutavad erinevat terminoloogiat, mis võib olla eksitav ning viia arvamuseni, et on vaja veel midagi täiendavalt luua, reguleerida, vormistada vms. VVS § 92<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup> osas on pigem tegemist ülereguleerimisega, kuivõrd asutuse juhi kohustused on juba VVS-s sõnastatud (näiteks § 49 ministri pädevus ministriumis juhina, § 53 kantsleri pädevus ning § 73 ameti ja inspeksiooni peadirektori pädevus).</p>		
56	<p>Eelnõu kohaselt täiendatakse §92<sup>2</sup> lõiget 3 teise lausega järgmises sõnastuses: „Siseaudiitori või siseauditi üksuse puudumise korral peab asutuse juht tõendama, et sisekontrollisüsteem hõlmab asutuse kõiki juhtimis- ja tegevustasandeid, juhtkonna kehtestatud eeskirjad, protseduurireeglid, limiidid ja muud normid vastavad õigusaktides sätestatud nõuetele ning asutuse tegevuse eesmärgipärasuse ja otstarbekuse tagamiseks rakendatakse neid pidevalt ja tulemuslikult.“ Eelnõu seletuskiri toob välja, et varasemad analoogsed kohustused ei andnud soovitud tulemust ning nendest on mõistlikkuse printsiibis lähtuvalt loobutud. Seetõttu on arusaamatu, kuidas ja kellele selline tõendamine peaks toimuma, ka seletuskirja viide täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirjale ei anna vastust.</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalusega. Samuti täiendatakse VVS § 92 <sup>2</sup> lõigetega 5–10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.
57	<p>Eelnõu § 2 punktis 5 esitatakse VVS § 92<sup>3</sup> lõike 1 uus sõnastus. Toetame muudatust, mille kohaselt Rahandusministeerium edaspidi nõustab metoodiliselt ja annab juhiseid või soovitusi sisekontrolli süsteemi rakendamiseks või siseauditi paremaks korraldamiseks täidesaatva riigivõimu asutustes. Arusaamatuks jääb aga, miks on vajalik nende ülesannete täitmiseks Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja, mis kohustab andma Rahandusministeeriumile aru näiteks igas ministeeriumis tehtud siseauditi tähelepanekute arvu ja soovitude numbrilise elluviimise kohta.</p> <p>Teeme ettepaneku eelpoolnimetatud üldeeskiri kui sisutu regulatsioon üldse tühistada.</p>	Arvestatud	VVS § 92 <sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.
<b>Eesti Siseaudiitorite Ühing</b>			

58	Eelnõu kohaselt sätestab AudS-i § 1 p 5 kavandatud muudatuse tulemusena siseaudiitorite tegevuse õiguslikud alused avaliku sektori üksustes (varem ka avaliku huvi üksustes), kuid mitte erasektoris. Teeme ettepaneku täiendada AudS-i § 1 punkti 5 viisil, mis hõlmaks ka erasektori siseaudiitorite tegevuse õiguslikud alused.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset. Seetõttu tunnistatakse kehtetuks ka AudS § 1 punkt 5.
59	Eelnõu kohaselt sõnastatakse AudS-i § 36 lg 2 ümber ning selle kohaselt saab avaliku sektori siseaudiitori kutset taotleda isik, kes viimase kolme aasta jooksul on täitnud sama lõike punktis 1 või punktis 2 toodud nõuded. Eelnõukohasest sõnastusest ei ole üheselt aru saada, kuidas viidatud ajaperioodi (viimased kolm aastat) arvestatakse ning ka seletuskirjast ei selgu, millisest ajahetkest tuleb arvestust alustada. Teeme ettepaneku lisada seletuskirja põhjendus perioodi pikkuse valiku osas ning juhised perioodi täpseks arvestuseks.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset. Seetõttu tunnistatakse kehtetuks ka AudS § 36 lõige 2.
60	Eelnõu kohaselt viitab AudS-i uuendatud § 36 lg 1 p 1 Siseaudiitorite Instituudile (IIA) ning § 68 lg 2 viitab kutsetegevuseks kohustuslikele IIA kutsestandarditele. Vabariigi Valitsuse 04.10.2012 määruse nr 79 muudatustes viitab § 2 lg 5 IIA-le kui Rahvusvahelisele Siseaudiitorite Instituudile ning § 2 lg 3 ülemaailmsetele siseauditi standarditele. Selguse huvides soovime seaduses ja määramises kasutada läbivalt ühesuguseid mõisteid.	Arvestatud	Viidatud regulatsioonid tunnistatakse kehtetuks.
61	Juhime tähelepanu, et kavandatavate AudS-i muudatuste (§ 36, § 185 <sup>4</sup> lg 1) kohaselt jääb avaliku sektori osas kehtima kolm erinevat kutset/kutsetaset: avaliku sektori üksusesiseaudiitori kutsetase, avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetase ning avaliku sektori siseaudiitori kutse. Selguse huvides soovime kaaluda järgmisi võimalusi: - Avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme saanud siseaudiitoritele väljastada avaliku sektori siseaudiitori kutse. - Avaliku sektori ühingu siseaudiitoritel võimaldada riigi- ja haldusõiguse alamosa eksami sooritamisel omandada avaliku sektori siseaudiitori kutse (vajadusel kehtestada üleminekuperiood).	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset.
62	Eelnõu kohaselt täiendatakse VVS § 92 <sup>1</sup> lõikega 1 <sup>1</sup> , mis puudutab nõudeid valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses toimivale tõhusale juhtimissüsteemile. Eelnõu seletuskirjas esitatud juhtimissüsteemi definitsioon sarnaneb osaliselt VVS § 92 <sup>1</sup> lõikes 1 defineeritud sisekontrolli süsteemi olemusega. ESAÜ on arvamusele, et sisekontrolli süsteemi paragrahvi all juhtimissüsteemi käsitlemine võib tekitada segadust nii juhtides	Arvestatud	VVS § 92 <sup>1</sup> muudatused jäetakse eelnõust välja.

	kui valdkonna asjatundjates. Kutseühinguna usume, et seaduse tasandil juhtimisega seonduvate definitsioonide määratlemine on üle reguleerimine ning seda on mõistlikum lahendada muul viisil.		
63	Eelnõu kohaselt täiendatakse VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 lausega, mis puudutavad asutuse juhi tõendamiskohustust sisekontrollisüsteemi toimimise osas siseaudiitori või siseauditi üksuse puudumise korral. Seletuskirjas märgitakse, et täpsemad nõuded on sätestatud Vabariigi Valitsuse 04.10.2012 määruses nr 79. Viidatud määrusest ja pakutud muudatustest ei selgu tõendamise nõuded ning arusaamatuks jääb tõendamise eesmärk, sest seletuskiri ei ava sätte eesmärki ega lahendatava probleemi olemust.	Arvestatud	VVS § 92 <sup>2</sup> senised muudatusettepanekud jäetakse eelnõust välja. VVS § 92 <sup>2</sup> lõiget 3 täiendatakse eelnõu kohaselt siseauditi sisse ostmise võimalusega. Samuti täiendatakse VVS § 92 <sup>2</sup> lõigetega 5 –10, milles sätestatakse siseauditi mandaat.
64	ESAÜ toetab eelnõus VVS § 92 <sup>3</sup> lõikega 1 kavandatavat Rahandusministeeriumi rolli muudatust siseauditi suunal, mille sisuks on edaspidi siseauditi metoodiline nõustamine ja juhiste või soovitude andmine siseauditi paremaks korraldamiseks täidesaatva riigivõimu asutustes ning sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ja hindamiseks. Selgusetuks jääb, miks seostatakse nõustamine ja juhendamine detailse aruandlusega Vabariigi Valitsuse 04.10.2012 määruse nr 79 alusel (plaan koguda infot igas ministeeriumis läbiviidud siseauditite tähelepanekute ja tehtud soovitude arvu kohta). Soovitame seletuskirja asjakohase selgitusega täiendada.	Arvestatud	VVS § 92 <sup>3</sup> lõiget 1 muudetakse ning Rahandusministeeriumi uue pädevusena sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutustes sisekontrollisüsteemi rakendamiseks juhendite andmine ja nimetatud asutuste nõustamine siseauditiga seotud küsimustes.
65	Sarnaselt erasektoris ja/või avalikus sektoris (riigi asutatud sihtasutused, avalikõiguslikud isikud) töötavate siseaudiitoritega juhinduvad kõik täidesaatva riigivõimu asutuste siseaudiitorid IIA kutsetegevuse standardist ning AudS-ist, mistõttu Vabariigi Valitsuse 04.10.2012 määrus nr 79 “Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri” ei ole siseauditi valdkonna reguleerimiseks otstarbekas. Soovitame kaaluda üldeeskirja vajalikkust eraldiseisva õigusaktina.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt planeeritakse tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.
66	Soovitame avaliku sektori siseaudiitori kutse väljastamiseks vajaliku riigi- ja haldusõiguse alamosa eksami küsimused uuendada kooskõlas IIA väljastatava CIA sertifikaadi I osa eksami materjalide uuendamise ajakavaga.	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset.
67	Soovitame kaaluda siseriiklikus tegevusaruandes akadeemiliste tundide arvestuse asendamist IIA poolt rakendatava arvestusega. Hetkel tuleb siseaudiitoritel IIA-le täiendõppe raporteerida põhimõttel 1 täiendõppe tund = 50 minutit ning Rahandusministeeriumile 1 täiendõppe tund = 45 minutit (akadeemiline tund).	Arvestatud	Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset/kutsetaset.

	Samuti soovitame täiendusõppe arvestusse lisada ka muud erialast arengut toetavad tegevused (sh lektorina ülesastumine, erialase kirjanduse tõlkimine, kutseühingu juhtimises osalemine).		
--	---	--	--