

Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Sisekontrolli ja siseauditeerimise reeglid avalikus sektoris on alates 2000. aastast sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi ka *VVS*) 6¹. peatükis. Nimetatud peatükis sätestatu kohaselt rakendatakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena audiitortegevuse seaduses (edaspidi *AudS*) sätestatud. *AudS*-is siseaudiitori kutsetegevuse kohta sätestatud sisulisi norme ei ole üle kümne aasta muudetud. Eelnõuga kavandatud seadusmuudatused on suunatud siseauditi ajakohastamisele avalikus sektoris ja avaliku huvi üksustes. Siseauditi ajakohastamiseks kavandatud seadusmuudatused, sh siseaudiitori kutse omamise nõude ja siseaudiitori tegevusaruande esitamise kohustuse kehtetuks tunnistamine toovad kaasa töökoormuse vähenemise. Halduskoormuse kasvu eelnõukohased muudatused kaasa ei too.

Siseaudiitorite väga väikese arvu tõttu ei ole Eestis loodud siseaudiitorite eksamisüsteemi, vaid peamiste kutsetasemete eksamid asendati Siseaudiitorite Instituudi (inglise keeles – The Institute of Internal Auditors, edaspidi ka *IIA*) poolt väljastatavate sertifikaatide tunnustamisega: atesteeritud siseaudiitor = *Certified Internal Auditor*[®] (edaspidi ka *CIA*[®]) ja avaliku sektori üksuse siseaudiitor = *Certified Government Auditing Professional*[®] (edaspidi ka *CGAP*[®]). Alates 2021. aasta 1. juulist ei väljasta *IIA* *CGAP*[®] sertifikaate, mistõttu pole enam võimalik teha vastavat eksamit ega omistada Eestis uusi avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetasemeid.

IIA rahvusvaheliste sertifikaatide õppe- ega eksamite materjale ei ole tõlgitud eesti keelde ning *IIA* sertifikaatide soetamine on üsna kulukas. Eestis siseaudiitori kutse saamiseks kohaliku kutseeksami korraldamine oleks samuti kulukas protsess ning väikese nõudluse tõttu ei ole see finantsiliselt otstarbekas. Ka *IIA* ei toeta kohalike siseaudiitori kutsete kehtestamist, kuna see kutseala toimib nende hinnangul kõige paremini iseregulatsiooni mudeli alusel. *IIA* hinnangul oleks riigi sekkumine siseauditi kutsealasse pigem segadust tekitav ja ebavajalik. Enamikes arenenud riikides puudubki riigi tasandil siseauditi regulatsioon ning selle asemel kohaldatakse siseauditi tegevuse alusena siseauditi kutsetegevuse rahvusvahelisi raampõhimõtteid (The International Professional Practice Framework ehk [IPPF](#), mille põhilisemaks koostisosaks on ülemaailmsed siseauditi standardid).

Eesti siseaudiitorite kutsete haldamine praegusel viisil, s.o rahvusvaheliselt aktsepteeritava sertifikaadi täiendav tunnustamine, kutse registreerimine audiitortegevuse registris (edaspidi *ATR*) ning iga-aastane aruandlus töömahu ja läbitud täienduskoolituste kohta, ei loo lisandväärtust siseaudiitori kutsele ning on pigem kulukas bürokraatia nii siseaudiitoritele kui ka riigile. 2024. aasta 1. jaanuari seisuga ei olnud kutsega siseaudiitorit viiendikus täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditi üksustest, kuna väiksemate (kuni kolme töötajaga) siseauditi üksuste mehitamine on osutunud problemaatiliseks. Lisaks ei ole atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutse omamise kohustus praktikas ennast õigustanud, kuna on ilmnunud, et sobivaimaks siseauditi funktsiooni teostajaks võib olla pigem spetsialist mõnes asutusele olulises spetsiifilises valdkonnas. Siseauditeerimise kui kutsetegevuse alased teadmised on samuti vajalikud, kuid neist ei piisa spetsiifilises valdkonnas siseauditi läbiviimiseks.

Eelnõuga kavandatakse siseauditi valdkonna ajakohastamiseks vajalikud järgmised seadusmuudatused:

- 1) tunnistatakse kehtetuks siseaudiitori kutsed ja kutsetasemed ehk atesteeritud siseaudiitori kutse, avaliku sektori siseaudiitori üksuse kutsetase ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetase;
- 2) tunnistatakse kehtetuks siseaudiitorile esitatavad nõuded ja siseaudiitori kutsetegevuse õiguslikud alused.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu valmistasid ette ja seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi rahandusteabe poliitika osakonna nõunik Ellen Kass (tel 5885 1432, ellen.kass@fin.ee) ning sama osakonna jurist Kersti Rahlin (tel 5885 1391, kersti.rahlin@fin.ee). Eelnõu toimetas keeleliselt personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (töölt lahkunud) ja sama osakonna keeleteimetaja Heleri Piip (tel 5303 2849, heleri.piip@fin.ee) ning juriidilist kvaliteeti kontrollis personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonnajuht Virge Aasa (tel 5885 1493, virge.aasa@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu, Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõukohase seadusega muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust (RT I, 30.12.2024, 4), audiitortevuse seadust (RT I, 07.01.2025, 13), investeerimisfondide seadust (RT I, 03.12.2024, 20), kindlustustegevuse seadust (RT I, 03.12.2024, 10), kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (RT I, 14.03.2025, 9), krediidasutuste seadust (RT I, 8.07.2025, 30), krediidiinkassode ja ostjate seadust (RT I, 31.12.2024, 45), makseasutuste ja e-raha asutuste seadust (RT I, 8.07.2025, 34), raamatupidamise seadust (RT I, 10.07.2025, 3), rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (RT I, 14.03.2025, 23) ning väärtpaberituruse seadust (RT I, 10.06.2025, 2).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduseelnõu peamiseks eesmärgiks on siseaudiitori kutsetegevuse aja- ja asjakohastamine. Selleks tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset. Muudatuse tulemusena ei ole nimetatud asutuses siseaudiitori aruande allkirjastajal vaja omada sellekohast kutset. Ametikohale sobivust ja asjatundlikkust saab edaspidi näidata muude erinevate kvalifikatsioonide ja sertifikaatidega. Siseaudiitori kutse omamise kohustuse kehtetuks tunnistamine toob endaga kaasa AudS-is sätestatud kogu siseaudiitorit puudutava regulatsiooni kehtetuks tunnistamise.

Ajendiks kehtivate õigusnormide ning reaalse olukorra ülevaatamiseks ja vajaduste hindamiseks oli IIA otsus lõpetada alates 2021. aasta 1. juulist CGAP®-i sertifikaadi väljastamine, mis oli Eestis avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme andmise üheks eelduseks. Samuti oli ajendiks viimastel aastatel probleemiks kujunenud AudS-is ja Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise

üldeeskiri“ sätestatud siseauditi juhtimise ja korraldamise ning selle kvaliteedi tagamise regulatsioonide järgimata jätmine. Siseauditi kutsetegevuse korraldamisega seotud peamised raskused on ilmnunud välise kvaliteedihindamise teostamisel ja siseauditi üksusesse nõuetele vastava kutsetasemega isikute värbamisel. AudS-is sätestatud kutsetaseme nõuet ei oma ka mitmed pikaajalise töökogemusega avaliku sektori siseaudiitorid, kuna nad pole sooritanud kutsetaseme saamiseks vajalikku CGAP®-i eksamit, mida aastatel 2011–2020 oli võimalik teha ka eesti keeles. Nimetatud asjaolud on toonud endaga kaasa vajaduse ajakohastada siseaudiitori kutse omamise nõuet ja kutsetegevust puudutavaid regulatsioone ning viia need kooskõlla tegelike võimaluste ja vajadustega.

Siseauditi süsteemi ajakohastamine on ratsionaalne ja vajalik ka seetõttu, et olemasoleva süsteemi jätkuv haldamine on väikesele riigile ebamõistlikult kulukas.

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on koostatud vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõikes 1 sätestatule ning see on kooskõlastatud ministeeriumide ja huvirühmadega 2023. aasta novembris¹.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Atesteeritud siseaudiitori kutse ja avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemetega kaotamise põhiseaduspärasuse analüüs

Eesti senised siseaudiitori kutsed põhinevad IIA rahvusvaheliste sertifikaatide tunnustamisel. Nende sertifikaatide saamine on kulukas, samuti ei ole võimalik sertifikaatide saamiseks vajalikku eksamit sooritada eesti keeles. Avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutse aluseks olnud CGAP® -sertifikaadi väljastamine lõpetati 1. juulil 2021. a ning Eestis ei korraldata samaväärset kutseeksamit selle väikese nõudlusega kaasneva ebaproportsionaalse kulukuse tõttu.

Eeltoodust tulenevalt on eelnõuga kavandatavaks peamiseks muudatuseks täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamiseks siseaudiitori kutse omamise nõude kehtetuks tunnistamine.

Põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel on kaks mõõdet: formaalne ehk vormiline ja materiaalne ehk sisuline. See tähendab, et põhiõigusi piirav õigusloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Järgnevalt on esitatud analüüs seaduseelnõu formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse osas. Riive seisneb mingisuguse õiguspositsiooni ebasoodsas mõjutamises. Kui sellel on legitiimne eesmärk ja see eesmärk on kaalukas, siis on riive kooskõlas põhiseadusega.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nimetatust tuleneb parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte, mis nõuab, et demokraatlikus riigis peab olulised küsimused otsustama seadusandja. Eelnõu parlamendireservatsiooni järgimiseks tuleb see Riigikogu koosseisu poolthäälteenamusega vastu võtta (PS § 65 punkt 1), välja kuulutada (PS § 107 lõige 1) ja avaldada (PS § 3 lõige 2, § 108).

3.1.1 Riive legitiimne eesmärk

PS § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest tuleneb, et põhiõiguse riivel peab olema legitiimne

¹ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6b17551b-92d8-40b0-ac63-7df644508165>

eesmärk ja riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas).

Igaühe õigus vabale eneseteostusele on PS § 19 lõikes 1 sätestatud väärtus. PS § 19 lõike 1 kommentaaride kohaselt on vaba eneseteostus kui inimväärikuse väljendus, mis hõlmab sisuliselt kogu mõeldavat inimtegevuse spektrit. Eneseteostusvabaduse elemendiks on muu hulgas tegutsemisvabadus ehk vabadus teha või tegemata jätta seda, mida isik soovib. PS § 29 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. PS § 29 piiriklausel sätestab, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS § 29 kommentaaride kohaselt on täiskasvanud inimese ja tema perekonna inimväärse äraelamise eelduseks õigus olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil.

AudS-is sätestatud regulatsiooni kohaselt saab atesteeritud siseaudiitori kutset ja avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemeid omada isik, kellele on rahandusministri või tema volitatud ministeeriumi ametniku otsusega antud sellekohane kutse. Samas ei ole kutse omamise nõuet kehtestatud ühelegi teisele Eesti avaliku teenistuse ametikoha grupile. Nii näiteks ei ole seaduse tasemel kehtestatud kutsetaseme nõuet Riigikontrolli audiitoritele, kes teevad sarnast tööd avaliku sektori siseaudiitoritega. Ka Eesti infoturbestandardi rakendamist hindavatele IT-audiitoritele ei ole kehtestatud kohustusliku kutsetaseme nõuet seaduse tasemel. Iga kutse omamise kohustus piirab isiku vaba eneseteostust.

Ka IIA ei toeta kohalike kutsete sisseseadmist, kuna siseauditi kutseala toimib kõige paremini iseregulatsiooni korras. Riigi poolt kutsete omistamine on üleliigne ja võib tekitada segadust, mistõttu on see mittevajalik.

Siseaudiitori kutse omamise nõue piirab lisaks ka täidesaatva riigivõimu asutuse võimalusi sobiva pädevusega siseaudiitori värbamiseks ega võimalda värbamisel arvestada selliste asjakohasemate kriteeriumidega nagu näiteks haridus, varasem töökogemus, isikuomadused, riigisaladuse loa olemasolu või valmisolek selle taotlemiseks jms. Sobivaimaks siseaudiitoriks võib olla hinnatud spetsialist mõnes asutusele või organisatsioonile olulises spetsiifilises valdkonnas. Olukorras, kus sisuliselt iga isik võiks töötada siseaudiitorina, eriti valdkondades, milles ta on pädev (nt lennunduses endised lendurid jne), piirab kutse omamise kohustus põhjendamatult isiku õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Kuna aja jooksul on selgunud, et atesteeritud siseaudiitori kutse andmisel ja omamisel puudub sisuline vajadus, esineb legitiimne põhjus sellekohase regulatsiooni kehtetuks tunnistamiseks. Samuti, kuna eelnõus sätestatud muudatused vähendavad õiguste ja vabaduste piiranguid, siis ei saa need olla vastuolus PS-ga.

3.2. Atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutsete kaotamise proportsionaalsuse analüüs

Vabariigi Valitsuse 2020. aasta 25. juuni protokollilise otsuse „Haldusjuhis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi (EL) 2018/958, 28. juuni 2018, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli, rakendamiseks“ punkti 2.1 kohaselt tuleb enne reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate kehtivate õigusnormide muutmist hinnata nende proportsionaalsust. Hindamine peab olema vastavuses normi olemuse, sisu ja mõjuga. Käesoleva analüüsi tegemisel on lähtutud kõnealuse protokollilise otsuse punktides 3.2 ja 3.3 esitatud üldtingimustest ning arvestatud seaduseelnõu koostamise põhjuseid ja eelnõuga tehtavate muudatuste ulatust.

Siseauditi rakendamine avalikus sektoris oli Euroopa Liidu tungiv soovitus, mis sisaldus ka liitumislepingus ning seetõttu sätestati siseauditi valdkonna regulatsioon õigusakti tasandil.

Siseauditi valdkonna kaasajastamine toob endaga kaasa vajaduse muuta VVS-is sätestatud siseauditi valdkonda reguleerivaid asjakohatuid ja reaalse eluga kooskõlas mitteolevaid õigusnorme ning tunnistada kehtetuks AudS-is sätestatud siseauditi regulatsioon tervikuna.

Eelnõukohaste muudatuste kehtestamine on tingitud vajadusest kaasajastada siseauditi valdkonda Eestis, kuna kehtiv avaliku sektori siseauditi mudel enam ei toimi. Eelnõu kohaselt lõpetatakse rahvusvaheliste siseaudiitori sertifikaatide CIA® ja CGAP® tunnustamine ning edaspidi ei anta siseaudiitori kutset ega siseaudiitori kutse all olevaid kutsetasemeid. Avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset ei ole võimalik anda juba seetõttu, et IIA ei väljasta enam avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme andmise üheks eelduseks olnud CGAP®-i sertifikaati. Avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutse pole aga praktikas end õigustanud ning alates 2010. aastast on seda kutsetaset omistatud kõigest neljale spetsialistile. Avaliku sektori ühingu siseaudiitori volitused on väga ahtad ega ahvatle seda kutsetaset omandama, mistõttu puudub ka nõudlus ja vajadus sellise kutsetaseme järele.

Siseaudiitor osutab teenust eelkõige organisatsiooni kõrgeimale juhtorganile ja tegevjuhtkonnale läbi põhjendatud kindlustunde andmise selles, et organisatsiooni protsessid toimivad juhtorgani seatud moel, varad on kaitstud ja seadusi järgitakse nõuetekohaselt. Siseauditi ülesandeks on hinnata ja täiustada organisatsiooni valitsemise, riskijuhtimise ja kontrollimise protsesse. Eelnõukohased muudatused ei too endaga kaasa riske avaliku sektori üksuse ega avaliku sektori ühingu siseaudiitori osutatava teenuse tarbijale, s.o avalikule sektorile. Eelnõus sätestatud muudatuste kohaselt võib iga isik töötada siseaudiitorina, eriti valdkondades, milles ta on pädev (nt lennunduses endised lendurid jne). Kuna enne seaduseelnõuga planeeritavate muudatuste jõustumist antud kõnealused kutsetasemed ja kutse jäävad kehtima, siis võib nii atesteeritud siseaudiitori kutse (sisuliselt CIA sertifikaat) kui ka avaliku sektori siseaudiitori kutsetase (sisuliselt CGAP sertifikaat) olla edaspidi erialasele tööle kandideerimisel eeliseks.

Siseaudiitori kutse omamise kohustuse kaotamisega avarduvad võimalused siseaudiitori värbamiseks. Siseaudiitori regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega suureneb ühiskondlik õiglus, kuna juurdepääs siseaudiitori töö tegemisele saab olema vaba. Seetõttu muutub siseaudiitori töö kättesaadavamaks laiemale isikute ringile.

AudS-is ja VVS-is tehtavad muudatused on vajalikud ja sobivad siseauditi valdkonna kaasajastamiseks. Muudatuste tegemisel on lähtutud aja jooksul reaalses elus kujunenud olukorrast ning arvestatud Vabariigi Valitsuse kavandatud 0-bürokraatia ettepanekuid. Siseauditi valdkonna regulatsiooni muudatused ei lähe kaugemale, kui on vaja valdkonna kaasajastamiseks. Eelnõukohased muudatused ei mõjuta siseaudiitorite ja nende osutatavate teenuste vaba liikumist Euroopa Liidus. Samuti ei mõjuta muudatused teiste Euroopa Liidu kvalifikatsioonidega isikutel Eestis töö leidmist.

IIA innustab kõiki siseaudiitorina tegutsevaid isikuid jätkuvalt oma pädevust tõstma ning omandama rahvusvaheliselt tunnustatud siseaudiitori sertifikaadi. Seega, kui isik leiab, et ta oleks siseaudiitori sertifikaadiga tööturul konkurentsivõimelisem, säilib tal võimalus omandada sellekohane sertifikaat. Ainuüksi kutsenimetuse kaitsmise lõpetamine ei mõjuta siseaudiitori töö kvaliteeti. Ka praegu ei tehta väliseid hindamisi ega järgita detailselt standardeid, vaid siseauditi kasu ja kvaliteeti hindavad teenuse tarbijad.

Teaduse ja tehnoloogia areng ei oma mõju teabe sümmeetria teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel. Teaduse ja tehnoloogia arengu mõju siseauditi valdkonnale võib seisneda vaid siseaudiitori võimaluses enda tööd tehnoloogiale tuginedes edukamalt teha, mis omakorda võib tekitada uusi auditeerimist vajavaid riske. Samuti ei vähenda teaduse ja tehnoloogia areng vajadust kompetentsete siseaudiitorite järele.

Kuna eelnõus toodud muudatuste kohaselt ei kehtestata siseaudiitori kutsealale uusi piiravaid nõudeid, vaid juurdepääs nimetatud kutsealale antakse ülaltoodud põhjustel vabaks, siis ei ole siseauditi töö tegijal edaspidi kohustust sooritada kutse saamiseks eksameid, läbida kutse säilitamiseks täiendkoolitusi ega täita muid AudS-is siseaudiitori kutse osas praegu sätestatud nõudeid. Kutsele juurdepääsu piiramise lõpetamine ei avalda mõju siseaudiitori osutatava teenuse kvaliteedile, kuna teenuse kvaliteedi tagamine on pidev ja dünaamiline protsess, mis toimub professionaalse enesehinnangu ja tegevuse tulemuslikkuse hindamise kaudu. Siseaudiitori töö tulemuslikkus sõltub audiitori motivatsioonist ja võimetest ning tema võimalusest enda töö tulemusi näha. Kuna siseaudiitori kutsele juurdepääsu vabaks laskmine avaldab positiivset mõju nii siseauditi töö tegijatele kui ka selle teenuse tarbijatele, siis võib eelnõus sätestatud muudatusi hinnata eesmärgipäraseks ja proportsionaalseks.

3.3. Eelnõu sisu analüüs

Eelnõu koosneb 11-st paragrahvist:

- § 1. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine (edaspidi *VVS*);
- § 2. Audiitortevgevuse seaduse muutmine (edaspidi *AudS*);
- § 3. Investeerimisfondide seaduse muutmine (edaspidi *IFS*);
- § 4. Kindlustustegevuse seaduse muutmine (edaspidi *KindITS*);
- § 5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine (edaspidi *KOKS*);
- § 6. Krediidiasutuste seaduse muutmine (edaspidi *KAS*);
- § 7. Krediidiinkassode ja -ostjate seaduse muutmine (edaspidi *KIOS*);
- § 8. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine (edaspidi *MERAS*);
- § 9. Raamatupidamise seaduse muutmine (edaspidi *RPS*);
- § 10. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmine (edaspidi *RahaPTS*);
- § 11. Väärtpaberiturust seaduse muutmine (edaspidi *VPPTS*).

§ 1. Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused

VVS § paragrahvi 49 lõike 1 punkti 13¹, § 73 lõike 1 punkti 2¹, 6¹. peatüki pealkirja ja § 92² pealkirja muudetakse kuna, siseaudiitor ei ole edaspidi piiratud kutsenimetusega. Seetõttu sõnastatakse nimetatud sätted siseauditi kui tegevuse kaudu. Pealkirja sõnastuse muutmine toob endaga kaasa vajaduse jätta pealkirjast välja sõna "kutsetegevuse", kuna kasutusele võetud sõna "siseaudit" hõlmabki juba sellekohast tegevust.

VVS § 92² lõiked 1, 2 ja 4 tunnistatakse kehtetuks. Lõige 1 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes viidatud AudS-i regulatsioon tunnistatakse eelnõu kohaselt kehtetuks ning edaspidi ei rakendata täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ega tema kutsetegevuse alusena audiitortevgevuse seaduses sätestatud.

Lõikes 2 sisaldub täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja kehtestamiseks antav volitusnorm. Kuna edaspidi on kavas nõuandeid täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi teostamiseks anda uute siseauditi standardite kohaselt kaasajastatud "Siseauditi hea tava" soovitusliku juhendina, puudub vajadus nimetatud üldeeskirja kehtestamise volitusnormi järele.

Lõige 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes viidatud täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja järele puudub vajadus ning lõikes 2 sisalduv volitusnorm

tunnistatakse kehtetuks. Seetõttu kaotatakse ka nimetatud üldeeskirjas sätestatud korras sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta siseaudiitori aruande esitamise kohustus.

VVS § 92² lõike 3 täiendamisega antakse täidesaatva riigivõimu asutusele, kellel on vajadus siseauditi teenuse järele, võimalus osta siseaudit sisse. Kehtivas regulatsioonis siseauditi teenuse sisse ostmise võimalust ei ole, vaid on sätestatud, et siseauditi teenuse järele vajaduse ilmnemisel tuleb moodustada täidesaatva riigivõimu asutuse juhi vahetus alluvuses siseaudiitori ametikoht või luua struktuuriüksus. Muudatuse tulemusena saab täidesaatva riigivõimu asutus siseauditi teenuse järele vajaduse ilmnemisel valida talle sobivaima võimaluse sellekohase teenuse saamiseks, st kas osta teenust sisse või moodustada asjaomane ametikoht või struktuuriüksus.

VVS § 92² lõigetes 5 ja 6 sätestatakse siseauditi roll ja võimalus selle täpsema korraldamise sätestamiseks. Lõikes 5 toodud siseauditi roll lähtub ülemaailmsete siseauditi kutsetegevuse standardites kajastatud siseauditi määratlusest. Seega tegemist ei ole siseauditi valdkonna jaoks uue lähenemise ega uute põhimõtetega.

Lõikega 5 sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseauditi määratlus. Selle kohaselt on siseaudit sõltumatu, objektiivne ning kindlust ja nõu andev tegevus. Siseaudit lisab väärtust täidesaatva riigivõimu asutuse tegevusele ning aitab riskijuhtimise-, kontrolli- ja valitsemisprotsesside hindamisega kaasa asutuse eesmärkide saavutamisele. Kuna vaatamata siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisele säilib siseaudit kui tegevus ning see toob endaga kaasa vajaduse sisustada siseaudit ühetaoliselt, siis tuleb seaduse tasandil sätestada ka siseauditi definitsioon. Siseaudit tugevdab organisatsiooni võimet luua, kaitsta ja säilitada väärtust, pakkudes juhtkonnale sõltumatut, riskipõhist ja objektiivset kindlust, nõu, mõistmist ja perspektiivi. Siseauditi ulatus hõlmab kogu organisatsiooni kõiki tegevusi, kogu vara ja personali. Nendest asjaoludest lähtuvalt on koostatud ka siseauditi definitsioon.

VVS § 92³ tunnistatakse tervikuna kehtetuks, kuna Rahandusministeeriumi pädevuse reguleerimine täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel on ebavajalik.

Lõige 1 tunnistatakse kehtetuks, kuna aja jooksul on ilmnenud, et Rahandusministeeriumil ei ole sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise koordineerimise, analüüsi ja hindamise kohustust olnud võimalik ka seni täita selleks piisava teabe ja andmestiku puudumise tõttu. Kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks siseauditi kohta regulaarse aruandluse ja kvaliteedihindamise kohustus, siis kahaneb Rahandusministeeriumil kehtivas seaduses sätestatud kohustuste täitmise võimalus veelgi. Samas ei ole ka vajadust tsentraalselt koordineerida ja analüüsida täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist, siseaudiitori kutsetegevuse korraldamist ega selle hindamist. Ka IIA on rõhutanud, et riigi sekkumine siseauditi kutsealasse on pigem segadust tekitav ja ebavajalik.

Lõiked 2 ja 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna kõikidel ministeeriumitel on õigus pöörduda teabe saamiseks teiste asutuste poole, sealhulgas küsida küsimusi ning saada selgitusi ja infot oma vastutusel olevates küsimustes. Seetõttu pole põhjendatud siseauditi valdkonnas sellise õiguse eraldi esiletoomine.

§ 2. Audiitortegevuse seaduse muudatused

AudS § 1 punktid 4 ja 5, § 5, § 6, § 16 lõike 2 punktid 5–7, § 19 lõike 1 punkt 4, § 20 lõike 2 punkt 2, § 20 lõiked 5 ja 5¹, § 21 lõige 5, 2. peatüki 3. jagu, 4. peatükk, § 121 lõiked 5 ja 6, § 123 lõike 1 punktid 6–9, § 123 lõiked 2–4, § 130 lõike 1 punkt 4, § 132 lõige 5 ja § 159 tunnistatakse kehtetuks. Nimetatud sätted reguleerivad siseaudiitorile esitatavaid nõudeid,

siseaudiitori tegevuse õiguslikke aluseid ja riiklikku järelevalvet siseaudiitori üle. Kuna juurdepääs siseaudiitori kutsele antakse vabaks, tunnistatakse kehtetuks kõik siseauditiit reguleerivad õigusnormid, sealhulgas atesteeritud ja avaliku sektori siseaudiitori ning siseauditi mõisted, siseaudiitori kutseeksami sooritamise ja kutse ning kutsetaseme andmise, äravõtmise ja tunnustamise regulatsioon, siseaudiitorile esitatavad nõuded, riikliku järelevalve teostamine siseaudiitori üle ning siseaudiitori tegevusaruanne.

AudS § 1 punkti 8 muudatus tuleneb siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisest. Seetõttu tuleb nimetatud sättest jätta välja tekstiosa „siseaudiitorite“, kuna seadus ei reguleeri edaspidi siseaudiitori üle järelevalve teostamise aluseid.

AudS § 19 lõike 3 muudatusega välistatakse kutseeksami raames kirjutatud essee alusel eksamineeritava isiksuseomaduste sobivuse hindamine siseaudiitori kutsetegevuseks. Muudatus tuleneb asjaolust, et juurdepääs siseaudiitori kutsele antakse vabaks, mistõttu ei kohaldata edaspidi kutse saamise eeldusena kutseeksami sooritamise kohustust. Seetõttu jäetakse nimetatud sättest välja tekstiosad „või siseaudiitori“ ning kõnealune kohustus jääb edaspidi kehtima vaid finants- ja kestlikkusvandeaudiitorile.

AudS § 20 lõike 8 muudatusega sätestatakse asjaolu, et kutseeksami tasu eksamineeritava asemel avaliku sektori üksuse poolt maksmist ei kohaldata edaspidi siseaudiitori kutse või kutsetaseme taotlemisel. Nimetatud võimaluse kehtetuks tunnistamine on tingitud siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisest.

AudS § 21 lõike 6 muudatusega võib kutseeksami programmi kehtestamisel ning selle alusel küsimuste, ülesannete ja näidisvastuste koostamisel ning avalikkusele kättesaadavaks tegemisel edaspidi arvestada vaid rahvusvaheliselt tunnustatud vandeaudiitorite organisatsioonide soovitusi ja nõudeid. Vajadus ja võimalus arvestada rahvusvaheliselt tunnustatud siseaudiitorite organisatsioonide soovitude ja nõuetega langeb ära seaduses siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamise tõttu.

AudS § 22 lõike 1 muudatusega jäetakse sätte sissejuhatavast lauseosast välja viide siseaudiitorile, kuna siseaudiitori kutseeksamit edaspidi ei tehta, mistõttu puudub vajadus selle eksamiga hõlmata valdkondade sätestamiseks. Lõikes 1 sätestatud kutseeksami valdkonnad kohalduvad edaspidi vaid finants- ja kestlikkusvandeaudiitori kutseeksamile.

AudS § 22 lõike 2 punkti 5 muudatusega jäetakse kutseeksami teemade hulgast välja siseaudiitori tegevuse alused, kuna tegemist on siseaudiitorile vajaliku teemaga siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamise tõttu.

AudS § 22 lõike 2 punktis 6 tehakse normitehniline muudatus. Sättest jäetakse välja viide AudS §-le 70, kuna nimetatud paragrahv tunnistatakse eelnõu kohaselt kehtetuks.

AudS 2. peatüki 3. jaos sätestatud §-de 33–38 kehtetuks tunnistamisega kaotatakse siseaudiitorile kutse ja kutsetaseme andmise, äravõtmise ning tunnustamise regulatsioon. Kuna juurdepääs siseaudiitori kutsele antakse vabaks, siis langeb ära vajadus nimetatud regulatsiooni järele.

AudS § 130 lõike 1 punkti 1 muudatusega jäetakse Rahandusministeeriumi pädevusest välja siseaudiitorile ettekirjutuse tegemine. Muudatus on tingitud siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisest seaduses.

AudS § 185³ lõike 7 esimese lause muudatus on tehnilist laadi sättes märgitud aastaarvu parandamiseks. Muudatusega sätestatakse asjaolu, et kestlikkusvandeaudiitorite nimekirja kantakse enne 2026. aasta 1. jaanuari kutse saanud vandeaudiitor, kes on täiendanud oma teadmisi ja oskusi kestlikkusaruande ja selle audiitorkontrolli koolitusel enne 2029. aasta 1. jaanuari. Kehtivas seaduses on kestlikkusaruande ja selle audiitorkontrolli koolitusel osalemise aastaarv sätestatud ekslikult kolme aasta võrra lühem. Muudatus haakub sättes oleva teise

lausega, mille kohaselt ei kanta kestlikkusvandeaudiitorite nimekirja vandeaudiitorit, kes ei läbi nimetatud koolitust enne 2029. aasta 1. jaanuari.

§ 3. Investeeringisfondide seaduse muudatused

IFS § 311 lõike 3 punkti 1 muudatusega jäetakse sättest välja sõna „atesteeritud“, kuna sellekohast kutset edaspidi ei anta ning kogu atesteeritud siseaudiitorit puudutav regulatsioon tunnistatakse AudS-is kehtetuks. Edaspidi peab enne fondivalitseja siseauditi funktsiooni täitva isiku valimist või määramist esitama valitav või määratav isik fondivalitsejale punktis 1 loetletud andmed ja dokumendid siseaudiitori teenust osutava isiku kohta.

IFS § 349 lõike 2 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

§ 4. Kindlustustegevuse seaduse muudatused

KindlTS § 103 lõike 2 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

§ 5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused

KOKS § 48¹ lõige 8 tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

§ 6. Krediidiasutuste seaduse muudatused

KAS § 60 lõike 1 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

§ 7. Krediidiinkassode ja -ostjate seaduse muudatused

KIOS § 42 lõike 3 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

§ 8. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muudatused

MERAS § 51 lõike 2 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

§ 9. Raamatupidamise seaduse muudatused

RPS § 24 lõike 8 saatelauses täpsustakse selguse huvides isikute ringi, kellele sättes sisalduvat regulatsiooni kohaldatakse. RPS § 14 lõike 1¹ kohaselt võib mikroettevõtja, kes lähtub finantsarvestuse ja -aruandluse korraldamisel Eesti finantsaruandluse standardist, koostada

majandusaasta aruande, mis koosneb üksnes raamatupidamise aastaaruandest. RPS § 24 lõikes 8 on sätestatud raamatupidamiskohustuslase, kelle majandusaasta aruandeid auditeeritakse või seaduste järgi tuleb auditeerida, kohustus kirjeldada tegevusaruandes näitajaid, mis ei sisaldu tema kestlikkusaruandes. Kuna kehtiva õiguse kohaselt ei kohaldata mikroettevõtjale kestlikkusaruande koostamise kohustust, siis ei kohaldu talle ka RPS § 24 lõige 8. Selguse huvides siiski täpsustatakse RPS § 24 lõiget 8 selliselt, et oleks selgelt mõistetav, et tegevusaruandes lisainformatsiooni esitamise kohustust ei kohaldata neile raamatupidamiskohustuslastele, kellel puudub tegevusaruande koostamise kohustus sama seaduse § 14 lõike 1¹ sätestatud normi kohaselt.

RPS § 25 lõike 4 teise lause muudatusega täpsustatakse, et lõike esimeses lauses sätestatud e-allkirja erandit ei kohaldata audiitorkontrolli kohustusega majandusaasta aruande puhul. Termin “auditeerima” hõlmab vaid auditit, kuid AudS §-s 92 sätestatud juhtudel võib majandusaasta aruandele kohalduda ka ülevaatus kohustus, mistõttu tuleb termin “auditeeritav” asendada laiemal terminiga “audiitorkontroll”.

RPS § 38 lõike 1 punkt 2 tunnistatakse kehtetuks, kuna ülevaade ministeeriumite siseauditi üksuste sise- ja välishindamiste tulemustest ei täida riigi majandusaasta koondaruande eesmärki. RPS § 24 lõike 1 kohaselt antakse tegevusaruandes ülevaade raamatupidamiskohustuslase tegevusest ja asjaoludest, millel on määrav tähtsus raamatupidamiskohustuslase finantsseisundi ja majandustegevuse hindamisel, olulistest sündmustest majandusaastal ning eeldatavatest arengusuundadest. RPS § 37 lõike 4 kohaselt on riigi majandusaasta koondaruande esitamise eesmärk võimaldada Riigikogul kontrollida Vabariigi Valitsust, anda Vabariigi Valitsusele võimalus selgitada oma tegevust aruandeaastal ja esitada Riigikogule vajalik informatsioon uute eelarveliste otsuste tegemiseks. Kuna riigi majandusaasta koondaruanne kajastab kogu valitsussektori majandus- ja finantsnäitajaid ning nende sektorite peamisi tulemusi, on põhjendamatult kuvada seal teavet ainult ministeeriumide sise- ja välishindamiste tulemustest. Ülevaade ministeeriumite siseauditi kvaliteedi sise- ja välishindamise tulemustest ei aita avalikkusel ega Riigikogul paremini mõista Vabariigi Valitsuse tegevust aruandeaastal ega esitada infot Riigikogule eelarveliste otsuste tegemiseks, kuna ühe funktsiooni kvaliteedi hindamine ei ole seotud avalike ressursside juhtimisega. Lisaks on sisemise hindamise tulemused mõeldud eelkõige üksusele endale.

§ 10. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muudatus

RahaPTS § 72⁴ lõike 2 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

§ 11. Väärtpaberituru seaduse muudatus

VPTS § 83² lõike 2 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õigusega. Eesti EL-iga ühinemislepingus² määratleti EL-i ootused tõhusale ja läbipaistvale juhtimissüsteemile ja finantskontrollile Eestis ning sätestati valitsussektori sisekontrollisüsteemile kolm järgmist põhikriteeriumi:

- 1) tõhusa finantsjuhtimise ja finantskontrolli süsteemi loomine ja rakendamine juhi poolt igas valitsusasutuses, sh rõhuasetusega sisekontrollisüsteemi miinimumnõuete kohustuslikule rakendamisele kõikides tegevusvaldkondades;
- 2) funktsionaalselt sõltumatu siseauditi rakendamine valitsusasutustes ja nende hallatavates riigiasutustes (sh finantsjuhtimise ja finantskontrolli süsteemide kvaliteedi hindamiseks ning nende süsteemide parandamiseks), soovitus järgida siseauditi korraldamisel IIA standardeid;
- 3) keskse teenistuse olemasolu finantsjuhtimise ja finantskontrolli süsteemide ja siseauditi ühtlustatud metoodika ning standardkvaliteedi tagamiseks.

Eelnõukohased muudatused toetavad ühinemislepingus märgitud valitsussektori sisekontrollisüsteemi põhikriteeriumide täitmist. Siseauditi ühtlustatud metoodika osas koostab Rahandusministeerium siseauditi korraldamise juhendi ja teeb selle enda veebilehe kaudu avalikult kättesaadavaks hiljemalt eelnõu seadusena jõustumise ajaks.

6. Seaduse mõjud

Seaduseelnõul puudub otsene ja kaudne mõju elu- ja looduskeskkonnale, riigi julgeolekule ja välissuhetele, regionaalarengule ning kohaliku omavalitsuse korraldusele, kuna eelnõuga ei muudeta nimetatud valdkondi reguleerivaid sätteid ega põhimõtteid.

Seadusemuudatuse eesmärk on luua alternatiiv siseaudiitorina töötamiseks. Kehtiva seaduse kohaselt antakse avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetase isikule, kellel on CGAP-i sertifikaat ning kes on sooritanud riigi- ja haldusõiguse eksami. Pärast CGAP-i sertifikaatide väljastamise lõpetamist alates 2021. aasta 1. juulist pole avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset enam võimalik anda. Arengud majanduses ja digivaldkonnas toovad esile kompetentse, mis spetsiifilistes organisatsioonides võivad klassikalise siseaudiitori kompetentsist olulisemaks osutuda, näiteks küberturve, andmehaldus, merendus, energeetika, riigikaitse jms. Organisatsiooni juhile peab jääma vabadus palgata sobivaima pädevusega töötaja siseauditi tegemiseks. Seepärast on kavandatava muudatuse sisuks siseaudiitori kutse regulatsiooni kehtetuks tunnistamine.

6.1. Muudatuste sotsiaalne mõju

Sihtrühm: Seaduseelnõuga planeeritavatest muudatusest tulenev sotsiaalne mõju puudutab kõiki Eestis siseaudiitori kutsetaset omavaid isikuid, so kokku 129 siseaudiitorit, kellest 67 on atesteeritud siseaudiitorid, 70 avaliku sektori üksuse siseaudiitorid (kusjuures 12 inimest omavad nii atesteeritud siseaudiitori kutset kui ka avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset) ning neli avaliku sektori ühingu siseaudiitorit. Asjaolu, et avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaset on alates AudS-i sellekohaste muudatuste jõustumisest 2010. aastal antud vaid neljale spetsialistile, näitab nii nõudluse kui ka vajaduse puudumist sellise kutsetaseme järele.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Siseaudiitori kutse omamise nõude ja sellega seotud muu regulatsiooni kehtetuks tunnistamine mõjutab isiku vaba eneseteostust ning tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valikut väheoluliselt. Mõju ulatus nimetatud kutsetasemega isikutele on väike, kuna atesteeritud siseaudiitori kutse ja avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemet

² [EUR-Lex - 12003T/TXT - ET - EUR-Lex](#)

kaotamine ei mõjuta võimalust jätkata tööd siseaudiitori ametikohal. Siseaudiitori kutse ja kutsetasemete omamise nõude kehtetuks tunnistamisega kaotatakse piirangud nimetatud ametikohal töötamisele ning seetõttu avardeb juurdepääs siseaudiitori ametile. Enne seaduseelnõuga planeeritavate muudatuste jõustumist antud kõnealused kutsetasemed ja kutse jäävad kehtima pädevust tõendava enesemüügi argumendina: siseaudiitori kompetentsi väärtustavas organisatsioonis võib nii atesteeritud siseaudiitori kutse (sisuliselt CIA sertifikaat) kui ka avaliku sektori siseaudiitori kutsetase (sisuliselt CGAP sertifikaat) olla erialasele tööle kandideerimisel eeliseks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: Ebasoovitavaid sotsiaalseid mõjusid siseaudiitori kutsete ja selle tasemete kaotamisega ei kaasne. Muudatuste tegemisel on lähtutud siseaudiitorite ja organisatsioonide tegelikest vajadustest ning aja jooksul muutunud olukorrast.

6.2. Muudatuste mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: Muudatuste mõju sihtrühma kuuluvad siseauditi funktsiooni kohustusega avaliku huvi üksused, avaliku sektori organisatsioonid ja nende allasutused, kelle arv kokku on ligikaudu ükssada.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Üldreeglina on avaliku sektori asutustes ja ettevõtetes nii siseauditi olemasolu kui ka selle teostamise vorm vabatahtlik. Siseauditi kohustuslikkus on sätestatud neist vaid järgmistes: ministeeriumides, Eesti Rahvusringhäälingus, Eesti Rahvusraamatukogus, Eesti Kultuurkapitalis ning riigi otsustusõigusega sihtasutustes ja ettevõtetes. Siseaudiitorid on tööl ka mitmes kõrg- ja ülikoolis (nt TalTech, Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Maaülikool), samuti suuremates tervishoiuasutustes (nt Valga Haigla AS, Sihtasutus Tartu Ülikooli kliinikum, Sihtasutus Viljandi Haigla, Sihtasutus Tallinna Lastehaigla, AS Lääne-Tallinna Keskhaigla, Aktsiaselts Ida-Tallinna Keskhaigla, Sihtasutus Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Tervisekassa). Samas ostab näiteks SA Pärnu Haigla siseauditi teenust sisse. Ka mõned kohalikud omavalitsused on otsustanud siseauditi teenust suurematelt audiitoribüroodelt (KPMG, PWC, Grant Thornton) sisse osta. Tallinna linnas on loodud sisekontrolöri teenistus, Tartu linnas aga siseauditi osakond. Samas on väiksemaid kohalikke omavalitsusi, kus siseaudiitori ülesandeid täidab mõne teise ametinimetusega töötaja. Vaatamata täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori aruannet allkirjastavale siseaudiitorile kehtestatud kutsetaseme omamise kohustusele, pole neist osadel ka praegu erialast kutsetaset. Enamikes ministeeriumites on allkirjaõigusega siseaudiitor siiski olemas.

Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri käsitleb enamjaolt samu nõudeid, mis on määratletud ülemaailmsete siseauditi standarditega. Need on siseauditi juhtimise ja korraldamise põhimõtted, siseauditi kvaliteediprogrammi rakendamine ning siseauditi üksuse tegevuse aruandlus. Üldeeskirja kehtetuks tunnistamine annab avaliku sektori siseauditi üksustele võimaluse rakendada siseauditi standardite nõudeid siseauditi üksuse suurusest lähtuvalt. See annab avaliku sektori asutustele võimaluse rakendada niigi vähest siseauditi ressursi nt aruandluse koostamise asemel siseauditi põhitegevusele, so asutuse juhtkonna toetamisele siseauditi töövahenditega.

Ka erasektoris on siseaudit üldiselt vabatahtlik. Euroopa Liidu õiguse kohaselt on siseauditi olemasolu kohustuslik krediitiasutustes, kindlustusfirmades, makse- ja e-raha asutustes ning investeerimisühingutes. Mitmetes suurte rahvusvaheliste kontsernide Eesti tütarettevõtetes tegutseb siseaudiitor emafirma nõudmisel (nt Ramirent Grupp, Elisa Eesti AS, IPF Digital AS, DHL Express Estonia AS, ABB AS, Rimi Eesti Food AS, Yolo Group). Täpset erasektori ettevõtjate arvu, kus siseaudit on rakendatud, on raske välja tuua, kuna siseaudiitori ametinimetust kannavad ettevõtetes sageli ka kvaliteedijuhtimise süsteemi (*International Organization for Standardization, ISO*) (sise)audiitorid, kes tegutsevad ISO standardite alusel.

Nende tegevuse fookuses on ettevõtte kvaliteedijuhtimissüsteemid (katusorganisatsiooniks on Eesti Kvaliteediühing (www.eaq.ee)) ning AudS nende tegevusele ei kohaldu.

Kokkuvõtvalt on enamikus riigisektori asutustes ja ettevõtetes siseaudit kas vabatahtlik (nõukogu otsuse alusel) või on see korraldatud haldusala üleselt ministeeriumi tasemel tsentraalselt. Seaduseelnõu mõju siseauditi teenuseid pakkuvate ettevõtjate, samuti lepingu alusel siseauditi teenust ostvate organisatsioonide halduskoormusele on väike. VVS § 92² lõike 3 kohaselt moodustatakse ka praegu siseaudiitori ametikoht või luuakse struktuuriüksus vaid vajadusel ning seda eelnõu kohaselt ei muudeta. Seaduseelnõuga planeeritavad muudatused ei too riigile ega kohalikule omavalitsusele kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid.

6.3. Muudatuste majanduslik mõju

Sihtrühm: kõik Eestis siseaudiitori kutsetaset omavad isikud, siseauditi funktsiooni kohustusega avaliku huvi üksused, avaliku sektori organisatsioonid ja nende allasutused ning isikud, kes on soovinud siseaudiitorina töötada, kuid pole seda teinud (kuna kutsetaseme saamise eelduseks olevad eksamid on võõrkeelsed ja nende sooritamine rahaliselt kulukas).

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: KAS-is, KindITS-is, IFS-is, KIOS-is, MERAS-es, RahaPTS-is ja VPTS-is sätestatud õigusnormi, mille kohaselt kohaldatakse siseaudiitorile AudS-is atesteeritud siseaudiitori kohta sätestatud nõudeid ja tegevuse õiguslikke aluseid, kehtetuks tunnistamine pigem lihtsustab siseauditi tegemiseks sobiva kandidaadi leidmist, kuna edaspidi ei pea järgima AudS-is sätestatud normistikku ning sobiva isiku valimisel saab lähtuda konkreetse valdkonnas oluliseks peetavatest kriteeriumidest. KAS § 59 lõigetes 4, 4², 4³ ja 5 on sätestatud mida siseauditi üksus hindama, kontrollima ja analüüsima peab ning § 60 sisaldab siseauditi üksuse töötajatele esitatavaid nõudeid. KindITS § 103 reguleerib siseauditi funktsiooni ning seadus sisaldab viidet ka sellele, et siseauditi funktsiooni rakendamisel ja siseaudiitorile esitatavate nõuete kohaldamisel tuleb lähtuda komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 2015/35, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) sätestatust. Ka KIOS §-is 42 on sätestatud siseaudiitorile esitatavad nõuded, tema töö sisu ning õigused ja kohustused. MERAS §-is 51 ja RahaPTS §-is 72⁴ on sätestatud siseaudiitori ülesanne ning tema õigused ja kohustused. VPTS § 83² sätestab siseauditi üksuse regulatsiooni ning selle lõike 2 kohaselt määrab investeerimisühingu nõukogu Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 2017/565, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/65/EL seoses investeerimisühingute suhtes kohaldatavate organisatsiooniliste nõuete ja tegutsemistingimustega ning nimetatud direktiivi jaoks määratletud mõistetega, artiklis 24 sätestatud siseauditi üksuse ülesannete täitja ja temaga sõlmitava lepingu tingimused. IFS § 349 sätestab siseauditi funktsiooni, sealhulgas siseaudiitori ülesanded ja kohustused. Kuna siseauditi ja siseaudiitori regulatsioon juba sisaldub ülaltoodud õigusaktides, siis on dubleeriva normistiku kehtetuks tunnistamisega kaasnev mõju pigem väike. Seaduseelnõuga planeeritavad muudatused ei too siseauditi funktsiooni kohustusega avaliku huvi üksustele kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid.

Halduskoormus siseaudiitorina töötavatele inimestele, siseaudiitori teenuseid pakkuvatele ettevõtetele ja siseauditit omavatele organisatsioonidele jääb tervikuna samaks. Kuigi eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks siseaudiitori kutsetegevuse standardid, ei mõjuta see siseaudiitorina töötava isiku töökoormust, kuna siseaudiitori kutsetegevuse standardid toetavad siseaudiitorit siseauditi tegemisel ning nendest standarditest lähtumist soovitakse ka edaspidi.

Muudatustest tulenev majanduslik mõju võib mõnevõrra avalduda rahaliste vahendite kokkuhoius, kuna muudatuse tulemusena tunnistatakse muuhulgas kehtetuks ka siseaudiitori täiendusõppe kohustus, mis avaliku sektori siseaudiitori puhul on vähemalt 20 akadeemilist tundi aastas ja atesteeritud siseaudiitori puhul vähemalt 40 akadeemilist tundi aastas. Kehtiva

seaduse kohaselt peab tööandja siseaudiitori kutse või kutsetaseme nõudmise korral tagama ja hüvitama siseaudiitorile nii eksami sooritamiseks kui ka kutse või kutsetaseme säilitamiseks kohustusliku täienduskoolituse iga-aastased kulud, mis paneb avaliku sektori tööandjate kaudu surve niigi pingelisele riigieelarvele. Lisaks kaasneb siseaudiitori kutse nõudega teenistujate ebavõrdne kohtlemine olukorras, kus kutsega siseaudiitorile tuleb avalikul sektoril võimaldada oluliselt suuremas mahus täienduskoolitust võrreldes teiste teenistujatega. Muudatuste tulemusena saab siseaudiitorina töötavat isikut koolitada vastavalt vajadusele ja võimalusele.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohalikule omavalitsusele täiendavaid tegevusi, eeldatavaid rahalisi kulusid ega tulusid. Eelnõuga kavandatavate muudatuste tulemusena tunnistatakse kehtetuks siseauditi standardite kohustuslik järgimine, mistõttu langeb ära vajadus nimetatud standardite tõlkimise, tõlgete kaasajastamise ja nende avalikustamise järele. Näiteks 2025. aasta jaanuaris rakendunud standardite viimase versiooni tõlkele kulus Rahandusministeeriumil 5480 eurot (hanke läbiviimise kuluta). Siseauditi kvaliteedi hindamise käsiraamatu uue versiooni tõlkekulu (sh litsentsitasu) on hinnanguliselt 15 000 eurot.

Seaduseelnõu muudatuste tulemusena langeb ära ka vajadus viia läbi standardite ja nende muudatuste tutvustamise koolitusi. Kuna standardeid muudeti viimati 2017. aastal ning viimastel aastatel pole selliseid koolitusi tehtud ega koolitusmaterjale välja töötatud, siis raske hinnata eelnõuga kokku hoitavate koolituskulude suurust.

Audiitortegevuse registris siseaudiitorite registri pidamisega kaasnevad kulud olid ligikaudu 40 000 eurot aastas. Eelnõukohaste muudatuste tulemusena kaob vajadus registri haldamise ja arendamise järele, mistõttu langeb Rahandusministeeriumil ära ka vajadus sellekohase kulu kandmisele. Samal põhjusel puudub edaspidi vajadus ka viia läbi siseaudiitorite rahvusvaheliste sertifikaatide tunnustamise protsesse, kontrollida siseaudiitorite tegevusaruandeid ja nõustada neid aruannete koostamisel. Nimetatud tegevustele kulus hinnanguliselt kuus Rahandusministeeriumi siseauditit nõuniku palka aastas ehk 16 000 eurot aastas.

Valitsussektori (ministeeriumid, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsevägi, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet) siseauditi üksuste tegevusaruannete koostamise kohustuse kehtetuks tunnistamisel kaob Rahandusministeeriumil vajadus nende aruannete töötlemise järele, mis toob hinnanguliselt kaasa rahalist kokkuhoidu siseauditi nõuniku 0,5 kuupalga ulatuses ehk 1300 eurot aastas.

Kuigi AudS-is on sätestatud siseaudiitori eksami korraldamine ja selle tasud, ei ole Eestis siseaudiitori eksamit kunagi korraldatud. Nii atesteeritud kui avaliku sektori siseaudiitori kutse on Eestis omistatud rahvusvaheliste (IIA süsteemis tehtud eksami alusel väljastatud) sertifikaatide CIA ja CGAP tunnustamisena. 2021. aasta 1. juulil lõpetas IIA valiku sektori siseaudiitori sertifikaatide väljastamise. CIA sertifikaadiga siseauditoreid avalikus sektoris eriti ei tööta, mistõttu ei oma kutseeksami tasu reguleerivate sätete kehtetuks tunnistamine riigieelarvele märkimisväärset mõju.

Siseaudiitorite pädevuse säilitamiseks kehtestatud täienduskoolituse kohustuse kehtetuks tunnistamine avaldab riigieelarvele väheolulist mõju. Rahvusvahelised siseauditi standardid näevad avaliku sektori siseaudiitorile pädevuse säilitamiseks ette erialast täienduskoolitust vähemalt 20 tunni ulatuses aastas. Eestis pakub soodsaima hinnaga siseauditi koolitusi (eriti oma liikmetele) Eesti Siseaudiitorite Ühing. Nende pakutava koolituse tunnitasu on vahemikus 20 kuni 50 eurot ühe CPE (*Continuing Professional Education*) eest. Siseaudiitorite registris on hetkel 67 avaliku sektori siseaudiitorit, kelle arvestuslik aastane koolituskulu oleks umbes seega

27 000 kuni 67 000 eurot aastas. Kõik registreeritud avaliku sektori üksuse siseaudiitorid ei tööta aga avaliku sektori asutustes, samas vajavad täienduskoolitusi ka tunnustuseta avaliku sektori siseaudiitorid. Näiteks oli aruannete kohaselt valitsussektori siseaudiitorite (kokku ligikaudu 50, neist kutsetasemega 13) tegelik koolituste maht 2023. aastal keskmiselt 40 CPE-d inimese kohta.

8. Rakendusaktid

8.1. Eelnõuga kavandatavad rakendusaktid

Eelnõu seadusena jõustumisel ei kehtestata uusi rakendusakte.

8.2. Muudetavad rakendusaktid

Eelnõu seadusena jõustumisel tuleb muuta järgmisi rakendusakte:

- 1) Rahandusministri 7. juuli 2011. a määrus nr 35 „Vandeaudiitori või tunnustatud siseaudiitori juhendamisel praktiseerimise ning kutsealal tegutsemise tõendamise kord”;
- 2) Rahandusministri 15. juuli 2011. a määrus nr 39 „Kutseeksami kord”;
- 3) Rahandusministri 15. juuli 2019. a määrust nr 35 „Arvestusala eksperdi kutseeksami programm”.

8.3. Kehtetuks muutuvad rakendusaktid

AudS § 36 lõikes 3, § 70 lõikes 2 ja § 159 lõikes 5 ning VVS §-is 92² lõikes 2 sisalduvate volitusnormide kehtetuks tunnistamise tõttu muutuvad järgmised rakendusaktid:

- 1) Rahandusministri 8. juuli 2011. a määrus nr 37 „Kutseeksami siseaudiitori eriosa alamosaga sarnase eksami tulemuse ja välisriigis omandatud siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumid”, Riigi Teataja link määrusele www.riigiteataja.ee/akt/109072011007;
- 2) Rahandusministri 13. detsembri 2011. a määrus nr 57 „Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine”, Riigi Teataja link määrusele <https://www.riigiteataja.ee/akt/121042017013>;
- 3) Rahandusministri 8. juuli 2011. a määrus nr 38 „Siseaudiitori tegevusaruande vormi ning selle koostamise ja esitamise korra kehtestamine”, Riigi Teataja link määrusele www.riigiteataja.ee/akt/109072011015;
- 4) Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määrus nr 79 “Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri”, Riigi Teataja link määrusele www.riigiteataja.ee/akt/109102012001.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõukohane seadus on plaanitud jõustuma üldises korras, s.o hakkab kehtima kümnnendal päeval pärast kehtivas korras avaldamist. Hilisema jõustumisaja määramine ei ole vajalik, sest eelnõuga tehtavad muudatused ei too puudutatud isikutele kaasa kohanduste ega ettevalmistuste tegemise vajadust. Siseauditi valdkonda reguleeriva normistiku kehtetuks tunnistamisega langeb ära vajadus edaspidi sellekohaste toimingute tegemiseks ja nõuete täitmiseks. VVS-is sätestatud siseauditi regulatsiooni muutmisega ei looda uut süsteemi, millele üleminekuks oleks vaja ettevalmistusi teha.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks järgmistele organisatsioonidele: Eesti Siseaudiitorite Ühing, Audiitorkogu, Riigikontroll, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Pangaliit MTÜ, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Maksumaksjate Liit, Finantsinspeksioon, Eesti Linnade ja Valdade Liit.

Eelnõule esitasid märkuseid Justiits- ja Digiministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium, Kaitseministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Kliimaministeerium, Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Siseaudiitorite Ühing (vt märkuste tabelit).

Algatab Vabariigi Valitsus 2025.a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Valitsuse nõunik