

# Audiitortegevuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1 Sisukokkuvõte

Sisekontrolli ja siseauditeerimise reeglid valitsussektori organisatsioonides on alates 2010. aastast sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi ka *VVS*) 6<sup>1</sup> peatükis<sup>1</sup>.

2010. aasta jaanuaris vastuvõetud audiitortegevuse seadus (edaspidi ka *AudS*) sätestas muu hulgas siseaudiitoritele esitatavad nõuded, siseaudiitorite tegevuse õigusliku aluse, siseaudiitorite õiguse kutsetegevusele ja siseaudiitorite kutsetegevuse kvaliteedi üle järelevalve teostamise alused. *AudS*-is määratleti siseaudiitorite kutsetasemete hierarhiline (erineva tegevuspädevusega) süsteem (atesteeritud siseaudiitor, avaliku sektori üksuse siseaudiitor, avaliku sektori ühingu siseaudiitor) ja eri tasemete eksaminõuded. Eesti siseaudiitorite väga väikese arvu tõttu kallist eksamisüsteemi praktikas ei loodud, vaid peamiste kutsetasemete eksamid asendati Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi<sup>2</sup> (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*). Viimati nimetatud kutsetaseme saamiseks sätestati *AudS*-is täiendav kohustus sooritada avaliku halduse õiguse eksam (riigi haldusõigus, edaspidi ka *RHÕ*). Avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemel ei ole rahvusvahelist mõõdet, kuna selline kutsetase on loodud vaid Eesti siseselt ning selle kutsetaseme andmise eelduseks oli *CGAP*-iga võrreldes oluliselt lihtsama siseauditi standardite eksami sooritamine. Samas ei ole avaliku sektori ühingu siseaudiitoril õigust avaliku sektori üksuses iseseisvalt töötada (aruandeid allkirjastada).

2021. aasta 1. juulist alates ei väljasta *IIA* enam *CGAP* sertifikaate. Seega pole enam võimalik teha vastavat eksamit ega Eestis väljastada uusi avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetasemeid. Samas sätestab kehtiv *AudS* nõude, et valitsussektori organisatsioonides peab vähemalt ühel siseaudiitoril olema avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetase. Lubatud on ka atesteeritud siseaudiitori kutse, aga *CIA* eksam on oluliselt mahukam ja kallim ning valdav enamus täna Eestis *CIA* sertifikaati omavatest isikutest on hõivatud oluliselt paremini tasustatavas finantssektoris. Eelnõuga kavandatakse siseauditi ajakohastamiseks vajalikud seadusmuudatused. Siseauditi funktsiooni kaasajastamise eesmärgist tulenevalt ei anta edaspidi avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid ning neid mõlemaid hakkab asendama avaliku sektori siseaudiitori kutse. Eelnõuga kavandatava regulatsiooniga muudetakse siseaudiitorite kutset puudutavaid õigusnorme ning viiakse need kooskõlla tegelike võimaluste ja vajadustega.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu valmistasid ette ja seletuskirja koostasid rahandusministeeriumi rahandusteabe poliitika osakonna nõunik Ellen Kass (tel. 5885 1331, [ellen.kass@fin.ee](mailto:ellen.kass@fin.ee)) ja jurist Kersti Rahlin (tel. 5885 1391, [kersti.rahlin@fin.ee](mailto:kersti.rahlin@fin.ee)). Eelnõu toimetas keeleliselt personali- ja õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (tel. 5885 1468, [Sirje.Lilover@fin.ee](mailto:Sirje.Lilover@fin.ee)) ning juriidilist kvaliteeti

<sup>1</sup> SISEKONTROLL JA SISEAUDIITORI KUTSETEGEVUS

<sup>2</sup> *The Institute of Internal Auditors*

kontrollis personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (tel. 5885 1493, [virge.aasa@fin.ee](mailto:virge.aasa@fin.ee)).

### 1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega muu menetluses oleva eelnõuga. Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik riigikogu koosseisu poolthääle enamus.

Eelnõukohase seadusega muudetakse audiitortegevuse seadust (RT I, 17.03.2023, 6) ja Vabariigi Valitsuse seadust (RT I, 24.05.2024, 8). Eelnõus on arvestatud 2024. aasta 11. juulil Vabariigi Valitsuse istungile saadetud raamatupidamise seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga.

## 2. Seaduse eesmärk

Tugeva finantsjuhtimis- ja kontrollisüsteemi avalikus sektoris tagab tõhus siseaudit, mis annab sõltumatu kindlustandva arvamuse sisekontrollisüsteemi tõhususe kohta ja aitab maandada organisatsiooni riske. Niisuguste ootuste täitmiseks on oluline, et siseaudiitori kutsetegevus oleks usaldusväärne ning aja- ja asjakohane.

Eelnõuga kavandatavad seadusmuudatused on suunatud siseauditi ajakohastamisele riigivõimu asutuses. Eelnõu peamised eesmärgid on järgmised:

- 1) lihtsustada siseaudiitori kutsete struktuuri, st lõpetada avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemete andmine ning edaspidi anda vaid kahte kutset – atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutseid;
- 2) kehtestada tingimus, mille kohaselt peab vähemalt ühel avaliku sektori üksuses töötaval siseaudiitoril olema atesteeritud siseaudiitori või avaliku sektori siseaudiitori kutse;
- 3) tunnistada kehtetuks Rahandusministeeriumile aruande „Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta“ esitamise kohustus;
- 4) tunnistada kehtetuks nõue, mille kohaselt peavad kohustusliku täiendusõppe koolituste sobivust tunnustama kas Eesti Siseaudiitorite Ühing (edaspidi *ESAÜ*), Audiitorkogu või nõuandev komisjon siseaudiitorite kutsetegevuse ja järelevalvega seotud küsimuste lahendamiseks.

Ajendiks kehtivate õigusnormide ning reaalse olukorra ja vajaduste ülevaatamiseks oli IIA otsus lõpetada alates 2021. aasta 1. juulist Eestis avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme andmise üheks eelduseks olnud CGAP-i sertifikaadi väljastamine, samuti 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 täitmine. Peamised raskused on ilmnunud välise kvaliteedihindamise teostamisel ja siseauditi üksustesse nõutud kutsetasemega isikute värbamisel. AudS-is nõutud kutsetase puudub paljudel pikaajalise kogemusega avaliku sektori siseaudiitoritel, st nad pole sooritanud nõutud CGAP-i eksamit, mida aastatel 2011–2020 oli võimalik teha ka eesti keeles.

Nimetatud asjaolud tõid endaga kaasa vajaduse ajakohastada ja lihtsustada siseaudiitorite kutset puudutavaid regulatsioone ning viia need kooskõlla tegelike võimaluste ja vajadustega. Siseauditi funktsiooni kaasajastamise eesmärgist tulenevalt ei anta edaspidi avaliku sektori siseaudiitori seniseid alamkutsetasemeid, so avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid. Eelnõu kohaselt jääb avaliku sektori siseaudiitor alles ka edaspidi, kuid selle mõiste sisustatakse ümber ning selle all olevaid kutsetasemeid edaspidi ei anta.

Seaduseelnõuga kavandatakse AudS-is järgmised peamised muudatused:

- 1) avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid edaspidi ei anta;
- 2) mõisted „atesteeritud siseaudiitor“ ja „avaliku sektori siseaudiitor“ sisustatakse ümber;
- 3) korrigeeritakse siseaudiitori kutstegevuse korraldamise õiguseid;
- 4) jäetakse välja siseaudiitori kutseksamitega seonduvad sätted.

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 novembris.

Väljatöötamiskavatsuses on analüüsitud eelnõukohase seadusega kaasnevat mõjusid. Seaduseelnõu on koostatud väljatöötamiskavatsusele esitatud märkuseid ja ettepanekuid arvestades. Väljatöötamiskavatsuses esitati ettepanek tunnistada kehtetuks nõue, mille kohaselt avalikus sektoris iseseisvalt siseaudiitori kutstegevusega tegelev siseaudiitori aruandeid allkirjastav isik peab omama siseaudiitori kutset. Ettepanekule esitatud märkustes osundati järgmistele asjaoludele:

- 1) kutsesertifikaadi omamise tingimusega tagatakse avaliku sektori siseauditi funktsiooni kvaliteet;
- 2) avaliku sektori siseauditi reeglid on aja jooksul enamjaolt välja kujunenud; isegi kui mõnes asutuses neid täies ulatuses ei järgita, oleks nõudest loobumine ebamõistlik ning hilisem struktuuri taastamine kulukam kui selle hoidmine;
- 3) organisatsiooni sisse töötaval siseauditiil on avalikus sektoris lisaroll avalikkuse ees, st siseaudit annab kindluse, et riigieelarvelisi vahendeid on kasutatud säästlikult ja sihipäraselt.

Väljatöötamiskavatsusele tehtud märkusi arvestades muudeti ülalnimetatud kutsesertifikaadi omamise nõude kehtetuks tunnistamise ettepanekut ning eelnõu kohaselt peab vähemalt ühel avaliku sektori üksuses töötaval siseaudiitoril olema avaliku sektori siseaudiitori või atesteeritud siseaudiitori kutse.

Väljatöötamiskavatsuses esitati ettepanek, mille kohaselt võib avaliku sektori organisatsioonile lepingu alusel siseauditeerimise teenust osutada ja siseaudiitori aruannet allkirjastada vaid atesteeritud siseaudiitor (kehtiva AudS-i kohaselt võib ka avaliku sektori siseaudiitor).

Ettepanekule esitatud märkustes osundati järgmistele asjaoludele:

- 1) sobiva sertifikaadiga siseauditi teenuse osutaja leidmine on juba praegu keeruline;
- 2) siseauditi teenuse sisseostmise kulud on pidevalt tõusnud ning kutsesertifikaadi nõude kehtestamine võib viia sisseosteva siseauditi teenuse hinna veelgi kõrgemaks ja seada seeläbi riigieelarvele suurema koormuse.

Väljatöötamiskavatsusele tehtud märkusi arvestades jäeti nimetatud muudatus eelnõust välja.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

#### **3.1 Avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaseme kaotamise põhiseaduspärasuse analüüs**

Põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel on kaks mõõdet: formaalne ehk vormiline ja materiaalne ehk sisuline. See tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov 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 poolthääletamusega vastu võtta (PS § 65 punkt 1), välja kuulutada (PS § 107 lõige 1) ja avaldada (PS § 3 lõige 2, § 108).

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 põhiseadusega kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk ja riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas).

Eelnõu eesmärgiks on ajakohastada ja lihtsustada avaliku sektori asutuses sisekontrolli rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise regulatsioone ning viia need kooskõlla tegelike võimaluste ja vajadustega. Eelnõuga kavandatavaks peamiseks muudatuseks on avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemete kaotamine. Isikutel, kellele on nimetatud kutsetase antud enne käesoleva seaduseelnõu jõustumist, kehtib see seni, kuni ta nõuetekohaselt täidab AudS-is sätestatud siseaudiitori täiendusõppe läbimise ja tegevusaruande nõuetekohase esitamise kohustusi.

Igäühe 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.

Isikul, kellele on antud avaliku sektori üksuse või avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetase, säilib asjakohases tegevusvaldkonnas ja sektoris tegutsemise õigus kuni kutsetaseme kehtimiseni. Nimetatud kutsetasemete kaotamise järgselt jääb endiselt kehtima avaliku sektori siseaudiitori kutse, mis võimaldab tegutseda siseauditeerimisega avaliku sektori üksuses.

Kuna avaliku sektori üksus hõlmab endas avaliku sektori ühingut, siis sellist piiratumat iseseisvat siseauditeerimist, mis oli avaliku sektori ühingu siseaudiitori pädevuses, edaspidi eneseteostuse väljundina valida ei saa. Küll aga saab isik valida avaliku sektori siseaudiitori kutse, mille saamisele esitatavad nõuded eelnõukohaselt muutuvad sooritatava eksami näol, ning seeläbi teostada ennast siseauditeerimise vallas nii avaliku sektori üksuses kui ka avaliku sektori ühingus. Seega olukorras, kus avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid edaspidi ei anta, vaid selle asemel hakatakse andma avaliku sektori siseaudiitori kutset, mis hõlmab mõlema nimetatud kutsetaseme pädevust, ei esine riivet isiku vabale eneseteostuse õigusele ega õigusele vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Omades laiemat siseauditeerimise pädevust, säilib isikul õigus valida, millises avaliku sektori üksuses ja millise pädevusega ta ennast teostada soovib.

### **3.2 Avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemete kaotamise proportsionaalsuse analüüs**

2020. aasta 25. juuni Vabariigi Valitsuse 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 1.2 kohaselt peab õigusakti ettevalmistav ministeerium lisama kutsealasid reguleeriva õigusakti eelnõu seletuskirja eelnõuga kehtestatavate nõuete proportsionaalsuse analüüsi. Nimetatud analüüsi tegemisel on lähtutud kõnealuse protokollilise otsuse punktides 3.2 ja 3.3 esitatud üldtingimustest ning arvestatud seaduseelnõu koostamise põhjuseid ja eelnõuga tehtavate muudatuste skoopt.

Eelnõukohaste muudatuste kehtestamine on tingitud vajadusest kaasajastada avaliku sektori siseauditi valdkonda, kuna Euroopa Liiduga liitumisel kujundatud avaliku sektori siseauditi mudel enam ei toimi. Muudatused puudutavad avaliku sektori üksuseid ja avaliku sektori ühingu kui teenuse saajaid ning avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitoreid kui kutseteenuse osutajaid. AudS-i kohaselt jaguneb avaliku sektori siseaudiitor avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeteks. Eelnõu kohaselt ei anta edaspidi avaliku sektori siseaudiitori kutse all olevaid kutsetasemeid. Avaliku sektori üksuse 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 ainult neljale spetsialistile, mis näitab ilmselgelt nõudluse ja vajaduse puudumist sellise kutsetaseme järele.

Vaid kahest siseaudiitori kutsest koosnev jaotus, st atesteeritud siseaudiitor ja avaliku sektori siseaudiitor, eristab selgemini siseaudiitorite kutsetegevuse valdkondi. 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. Avalikus sektoris on siseaudiitori ülesandeks hinnata riigi ja omavalitsuse organisatsiooni protsesside ja valdkondade riske ning nende haldamist. Eelnõukohased muudatused ei too endaga kaasa riski avaliku sektori üksuse ega avaliku sektori ühingu siseaudiitori osutatava teenuse tarbijale, so avalikule sektorile, kuna avaliku sektori siseaudiitori kutse jääb alles ning see hakkab edaspidi hõlmama mõlema eelpool nimetatud kutsetaseme pädevust. Olukorras, kus avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid edaspidi ei anta, võib risk seisneda selles, et isikud, kes planeerisid saada kitsama pädevusega avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaset, ei pruugi olla motiveeritud vaid siseauditi standardite eksami sooritamise asemel CIA sertifikaadi saamise eeldusena mõnevõrra sisukamat ja keerulisemat eksamit sooritama. Samas on nimetatud risk kaduvväike, kuna siseauditi standardid on osa ka CIA eksamist ning CIA eksami sooritamist ei saa pidada ületamatuks takistuseks kutse saamise eesmärgi täitmisel. Riski maandab ka asjaolu, et CIA eksami sooritamine annab isikule laiemad teadmised siseauditi valdkonnas ning lisaks edaspidi ka võimaluse valida atesteeritud siseaudiitori või avaliku sektori siseaudiitori kutsete saamise vahel.

Siseauditi rakendamine avalikus sektoris oli Euroopa Liidu tungiv soovitus, mis sisaldus ka liitumislepingus ning seetõttu on siseauditi valdkonna regulatsioon sätestatud õigusakti tasandil. Siseauditi valdkonna kaasajastamine toob endaga kaasa AudS-is ja VVS-is sätestatud siseauditi valdkonda reguleerivate asjakohatute ja reaalse eluga kooskõlas mitteolevate õigusnormide muutmise vajaduse. Muuhulgas tuleb tunnistada AudS-is kehtetuks avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid puudutavad regulatsioonid ning muuta atesteeritud siseaudiitori kutse definitsiooni (kuna Eestis ei ole võimalik sooritada AudS-is sätestatud kutseeksami siseaudiitori eriosa siseaudiitori atesteerimise alamosa). Samuti toob siseauditi valdkonna kaasajastamise vajadus endaga kaasa muudatuste tegemise AudS-is sätestatud avaliku sektori siseaudiitori kutse andmise eeldustes. Siseauditi valdkonna kaasajastamise eesmärgil tuleb VVS-is täiendada sisekontrolli süsteemiga tagatavaid aspekte, asutuse juhi kohustusi siseauditi üksuse puudumisel ning Rahandusministeeriumi pädevust siseauditi koordineerimisel. Samuti tunnistatakse kehtetuks hinnangu küsimine sisekontrolli süsteemi toimivuse kohta, kuna see seab täidesaatva riigivõimu asutused ebavõrdsesse olukorda

olenevalt sellest kas asutuses ostetakse siseauditi teenust sisse või on asutuses loodud siseauditi üksus (siseauditi teenuse sisseostmisel sellise hinnangu esitamise kohustust ei ole sätestatud).

AudS-is ja VVS-is tehtavad muudatused on vajalikud ja sobivad siseauditi valdkonna kaasajastamiseks. Muudatuste tegemisel on lähtutud aja jooksul reaalses elus kujunenud olukorrast. Lisaks siseauditi valdkonnale reguleerib AudS ka vandeaudiitori kutse andmist ja vandeaudiitori kutsetegevust, mis on sarnasuselt lähedaseim siseauditile ning mille regulatsioon on üldjoontes võrreldav siseauditi omaga, muuhulgas on sätestatud kutse andmise eeldused, sh eksami näol, täiendkoolituse kohustus jt. Siseauditi läbiviimine peab toimuma vastavalt kutseala standarditele ning siseaudiitor peab omama pädevust riski- ja projektijuhtimises, konkreetse organisatsiooni tegevusvaldkonnas, seal kasutatavates info- ja tootmistehnoloogiates, organisatsioonikultuuris, jätkusuutlikkuse teemades, andmeanalüüsis jms. Kuna kõik need valdkonnad jätkuvalt arenevad, on siseaudiitoritel standardite kohaselt kohustus end erialaselt pidevalt täiendada. Ka vandeaudiitorile on samal põhjusel kehtestatud täiendkoolituse kohustus.

Siseauditi valdkonna regulatsiooni muudatused ei lähe kaugemale kui valdkonna kaasajastamise eesmärgil on vaja. IIA sertifikaadiga siseaudiitorid on parima pädevusega siseauditi töö tegemiseks vastavalt IIA poolt välja töötatud siseauditeerimise standarditele, mis on avalikus sektoris siseauditi kutsetegevuse aluseks. Eelnõukohased muudatused ei mõjuta avaliku sektori siseaudiitorite ja nende osutatavate teenuste vaba liikumist Euroopa Liidus. Avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemete kaotamise tõttu võib tõusta siseaudiitori kutsetegevuse kvaliteet, kuna avaliku sektori siseaudiitor peab edaspidi kutse saamiseks sooritama sisukama eksami kui kehtiva seaduse kohaselt.

Eelnõukohased muudatused ei piira põhjendamatult ega täiendavalt avaliku sektori siseaudiitori ega atesteeritud siseaudiitori kutsealale juurdepääsu. Endiselt jääb kehtima ka siseaudiitori kutse tunnustamise võimalus juhul, kui isiku omandatud kvalifikatsioon vastab sellekohases rakendusaktis sätestatud nõuetele. Avaliku sektori siseaudiitori ja atesteeritud siseaudiitori kutsenimetused on kaitstud kutsenimetused ning vastavat kutset omavad isikud on registreeritud Audiitortegevuse registris. Vastavalt siseauditeerimise standarditele peavad siseaudiitorid endiselt täitma pideva kutsealase arengu nõudeid ja järgima kutseala korraldamise, kutse-eeetika ja järelevalvega seotud nõudeid. Atesteeritud siseaudiitori kutse ja avaliku sektori siseaudiitori kutse on kaitstud kutsenimetused ja need nimetused toimivad kvaliteedimärgina, samas on juurdepääs siseaudiitori tegevusele vaba. Iga isik võib töötada siseaudiitorina, eriti valdkondades, milles ta on pädev (nt lennunduses endised lendurid jne). IIA innustab kõiki siseaudiitorina tegutsevaid isikuid jätkuvalt oma pädevust tõstma ning omandama rahvusvaheliselt tunnustatud siseaudiitori sertifikaadi. Siseauditi valdkonna kaasajastamine ei mõjuta teiste Euroopa Liidu kvalifikatsioonidega isikel Eestis töö leidmist.

Teaduse ja tehnoloogia areng ei oma mõju teabe sümmeetriale siseaudiitori kui teenuse osutaja (kutsetöötaja) ja avaliku sektori üksuse kui 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.

### **3.3 Eelnõu ülesehitus**

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist:

- § 1. Audiitortegevuse seaduse muutmise;
- § 2. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise.

## **§ 1. Audiitortegevuse seaduse muudatused**

**AudS § 1 punktist 5** jäetakse välja tekstiosa „ja avaliku huvi“, kuna seadus ei sätesta siseaudiitorite tegevuse õiguslikke aluseid avaliku huvi üksuses. Kuni 2017. aasta 30. juunini kehtinud AudS-i redaktsioonis oli § 75 lõikes 3 osundatud avaliku huvi üksusele. Pärast nimetatud sätte kehtetuks tunnistamist ei reguleeri AudS siseaudiitorite tegevuse õiguslikke aluseid avaliku huvi üksuses.

**AudS § 5** muudatusega jäetakse välja tekstiosa „kes on sooritanud kutseeksami siseaudiitori eriosa siseaudiitori atesteerimise alamosa ning“. Atesteeritud siseaudiitori kutseeksamit ei ole võimalik Eestis sooritada. Selle asemel tunnustatakse kas CIA poolt välja antud või CIA eksamiga 90 protsendi ulatuses sarnaseid teisi välisriikides välja antud sertifikaate.

**AudS § 6 lõikes 1** sätestatakse mõiste „avaliku sektori siseaudiitor“ uus definitsioon. Definitsiooni muutmise vajadus on tingitud avaliku sektori üksuse siseaudiitori ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemetega koondamisest avaliku sektori siseaudiitori kutse alla.

**AudS § 6 lõiked 2 ja 3** tunnistatakse kehtetuks, kuna avaliku sektori üksuse siseaudiitori ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid edaspidi ei anta. Senise CGAP-il põhinenud kutse asemele ei looda kohalikul eksamil põhinevat avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutset, kuna kohaliku avaliku sektori üksuse siseaudiitori eksami väljatöötamise ning edasise haldamise hinnanguline kulu on viimastel aastatel kutsetaseme omandamiseks osutatud vähese huvi ja pingelise riigieelarve tingimustes ebamõistlik.

**AudS § 12** muudatustega jäetakse paragrahvi pealkirjast välja sõna „ühing“ ning tunnistatakse kehtetuks lõikes 2 sätestatud avaliku sektori ühingu definitsioon. Lõikes 1 sätestatud avaliku sektori üksuse definitsioon hõlmab endas ka avaliku sektori ühingu ning nende eraldi käsitlemiseks puudub sisuline vajadus.

**AudS § 16 lõike 2 punktide 5–7, § 19 lõike 1 punkti 4 ja lõike 3, § 20 lõike 2 punkti 2 ning lõigete 5, 5<sup>1</sup> ja 8, § 21 lõigete 5 ja 6, § 22 lõike 1 ning lõike 2 punktide 5 ja 7** muudatused tulenevad asjaolust, et Eestis ei korraldata atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori eksameid.

**AudS 2. peatüki 3. jao pealkirjast** tekstiosa „ja kutsetaseme“ välja jätmine tuleneb asjaolust, et siseaudiitorite struktuurist kaovad madalama taseme kutsetasemed ehk avaliku sektori üksuse siseaudiitori ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemed. Edaspidi jäävad kehtima vaid atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutsed.

**AudS § 33–35 tunnistatakse kehtetuks**, kuna atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutseeksameid Eestis ei korraldata. Nõuded, millele peab vastama siseaudiitori sertifikaadi (muu kui CIA) saamiseks läbitud koolitus, on sätestatud AudS §-s 36.

**AudS § 36** muudetakse tervikuna ning kehtestatakse selle uus sõnastus, milles täpsustatakse siseaudiitori kutse andmise reegleid ning siseaudiitorile kehtestatavaid nõudeid kutsetegevuse korraldamisel. Paragrahvi on koondatud kokku siseaudiitori kutse andmise ja kutse tunnustamise nõuded, mis kehtivas AudS-s paiknevad kaootiliselt erinevates paragrahvides.

Lõikes 1 sätestatakse tingimused, mis peavad olema täidetud atesteeritud siseaudiitori kutse taotlemiseks. Eelnõu kohaselt saab atesteeritud siseaudiitori kutset taotleda isik, kellel on IIA väljastatud kehtiv siseaudiitori sertifikaat (ingl – *Certified Internal Auditor*®) või muu samaväärne siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsioon. Isik, kellel on CIA-ga samaväärne siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsioon, peab olema lisaks läbinud vähemalt kaheaastase

praktiseerimise tunnustatud siseaudiitori juhendamisel. Praktiseerimise kohustus CIA-ga samaväärset sertifikaati omavatele isikutele on sätestatud ka kehtivas AudS-is.

Lõikes 2 sätestatakse tingimused, mis peavad olema täidetud avaliku sektori siseaudiitori kutse taotlemiseks. Eelnõu kohaselt saab avaliku sektori siseaudiitori kutset taotleda isik, kes on viimase kolme aasta jooksul sooritanud CIA eksami I osa ja riigi- ja haldusõiguse alamosa eksami või omandanud muu CIA kvalifikatsiooniga samaväärse siseaudiitori kvalifikatsiooni ja praktiseerinud tunnustatud siseaudiitori juhendamisel vähemalt kaks aastat ning sooritanud riigi- ja haldusõiguse alamosa eksami. CIA eksami sooritanud isikule ei ole praktiseerimise kohustuse panemine põhjendatud ega vajalik, kuna CIA eksamile registreerimine eeldab siseauditeerimise praktika olemasolu.

Lõikes 3 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister saab määrusega kehtestada välisriigis omandatud siseaudiitori kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumid. Nimetatud volitusnorm sisaldub ka kehtiva AudS-i § 36 lõikes 3.

Lõikes 4 sätestatakse, et välisriigis omandatud siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni tunnustamisele kohaldatakse välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust. Samuti sätestatakse volitusnorm välisriigis omandatud siseaudiitori kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumide kehtestamiseks. Rahandusministeeriumile antakse pädevus võrrelda välisriigi kutsekvalifikatsiooni Eestis reguleeritud siseaudiitori kutsealal töötamiseks nõutava kutsekvalifikatsiooniga ja otsustada taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise üle.

Lõike 5 kohaselt loetakse lõike 1 punktis 2 ja lõike 2 punktis 2 sätestatud praktiseerimise nõue täideks isiku puhul, kes tõendab, et ta on vähemalt viis aastat tegutsenud kutsealal, mis on võimaldanud tal omandada küllaldased teadmised rahanduse, õiguse ja sisekontrolli valdkonnas. Selline praktiseerimise nõude täideks lugemise tingimus on sätestatud siseaudiitori kutse taotlejale ka kehtivas AudS-is ning selle täpsem tõendamise kord on sätestatud rahandusministri 7. juuli 2011. a määruses nr 35 „Vandeaudiitori või tunnustatud siseaudiitori juhendamisel praktiseerimise ning kutsealal tegutsemise tõendamise kord“.

Lõikes 6 sätestatakse siseaudiitori kutse taotlejale kutse andmine valdkonna eest vastutava ministri või tema poolt volitatud isiku otsusega ning sellekohase märke tegemine audiitortegevuse registrisse.

Lõikes 7 sätestatakse Rahandusministeeriumile kohustus teatada siseaudiitori kutse andmisest, tunnustamisest või sellest keeldumisest siseaudiitori kutse või selle tunnustamise taotlejale viie tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates. Võrreldes kehtiva seadusega siinkohal muudatusi ei tehta (v.a kutsetaseme välja jätmist puudutav).

**AudS § 37 pealkirja** muudatus tuleneb asjaolust, et avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid edaspidi ei anta. Seetõttu on põhjendatud pealkirjast nimetatut puudutav tekstiosa välja jätta. Kuna paragrahvi täiendatakse ka kutse kehtivuse lõppemise regulatsiooniga, siis osundatakse sellele ka pealkirjas.

**AudS § 37** muudatustega jäetakse paragrahvi tekstist läbivalt välja tekstiosa „või kutsetaseme“, kuna kehtivas AudS-i sätestatud kutsetasemeid edaspidi ei anta. Paragrahvi täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup> ja sätestatakse siseaudiitori kutse kehtivuse lõppemine siseaudiitori surma korral. Kuna isiku surmaga lõpeb tema õigusvõime, siis lõpeb ka talle antud kutse kehtivus.

Lõike 2 punkt 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna siseaudiitori täiendavat kutseeksami ei ole võimalik Eestis sooritada, mistõttu ei saa siseaudiitorilt kutset ära võtta täiendava kutseeksami sooritamata jätmisel.



Lõikes 6 asendatakse tekstiosa „avaliku sektori üksuse või ühingu siseaudiitori kutsetase“ tekstiosaga „avaliku sektori siseaudiitori kutse“. Muudatus on ajendatud asjaolust, et nimetatud kutsetasemeid edaspidi ei anta.

**AudS § 38** pealkirjast ja tekstist jäetakse välja kutsetasemele osundav tekstiosa, kuna selliseid kutsetasemeid edaspidi ei anta. Samal põhjusel asendatakse lõikes 2 tekstiosa „siseaudiitori kutset või avaliku sektori üksuse või ühingu siseaudiitori kutsetaset“ tekstiosaga „siseaudiitori või avaliku sektori siseaudiitori kutset“.

**AudS § 66** muudatusega jäetakse paragrahvi tekstist välja tekstiosa „ja avaliku sektori siseaudiitori kutsetaseme“, kuna sellist kutsetaset edaspidi ei anta.

**AudS § 67** lõige 2 tunnistatakse kehtetuks, kuna senisele praktikale tuginedes puudub vajadus siseaudiitorite täiendusõppe korra järele (sellekohane kord puudub ka eelnõu koostamise ajal) ning AudS § -s 67 sätestatud reeglid on piisavad.

**AudS § 67** lõigete 3 ja 4 muudatustega laiendatakse sobivate täienduskoolituste ringi. Muudatuse põhjuseks on siseaudiitorite tegevusvaldkonna mitmekesisuse, sobivate koolitajate ja koolituste teemade laienemine võrreldes kehtiva õigusnormi väljatöötamise ajal valitsenud olukorraga ning vajadus vabastada ESAÜ ja Audiitorkogu ebamõistlikust koolituste tunnustamise kohustusest (praktikas pole kehtiva õigusnormi jõustumisest alates ühegi koolituse tunnustamise vajadust ilmnenud).

**Auds § 67** lõike 5 muudatusega jäetakse lõikest välja ebavajalik sõna „juhendatud“, kuna täiendusõpet sisuliselt ei juhendata.

**AudS § 67** lõikest 8 jäetakse välja tekstiosad „või kutsetaseme“, kuna siseaudiitori kutsetaset edaspidi ei anta.

**AudS § 68** lõikes 2 sõnastatakse ümber siseaudiitorile seoses tema kutsetegevusega esitatavad nõuded, kuna kehtivas AudS-is on kõnealuses sättes viidatud §-le 70, mis tunnistatakse kehtetuks.

**AudS § 70** tunnistatakse kehtetuks, kuna siseaudiitori kutsetegevuse standardite loetelu sätestamine seaduses ei ole põhjendatud. IIA kutsestandardid juhivad ülemaailmset siseauditi kutsepraktikat. IIA siseauditi kutsestandardite keskmeks on 15 juhtpõhimõtet, mille täitmine tagab tõhusa siseauditi. Iga põhimõtet toetavad standardid, mis sisaldavad nõudeid, rakendamise kaalutlusi ja näiteid vastavuse tõenditest ning aitavad siseaudiitoritel saavutada siseauditi põhimõtteid ja täita siseauditi eesmärki. Ka seni on AudS § 70 lõigete 1–3 kohaselt pidanud siseaudiitorid enda töös lähtuma IIA kutsestandarditest. AudS § 70 lõikes 2 nimetatud IIA kutsestandarditega katmata osas muud siseaudiitori kutsetegevusega seotud standardeid ei ole kehtestatud. Eelnõuga muudetakse muu hulgas AudS § 68 lõiget 2, milles sätestatakse siseaudiitori kohustus järgida oma kutsetegevuses IIA kutsestandardeid. Puudub sisuline vajadus standardite loetelu esitamiseks ja valdkonna eest vastutava ministri määrusega kinnitamiseks, kuna see tõi endaga kaasa olukorra, kus IIA siseauditi kutsetegevuse standardite muutmisel tuli igakordselt muuta ka nimetatud ministri määrust. IIA avaldab siseauditi kutsetegevuse standardid enda veebilehel ning need on kõigile tasuta kättesaadavad. Eelnõu kohaselt saavad siseaudiitorid ministri sellekohast määrust ootamata hakata IIA siseauditi standardite muudatusi enda töös koheselt rakendama. Lisaks on Eesti Siseaudiitorite Ühing IIA allharu ning saab IIA siseauditi standardite muudatusi kajastada operatiivselt ka enda veebilehel.

Seni ei ole IIA tõlgendusega katmata siseaudiitori kutsetegevuse standardeid ega selle osi Rahandusministeerium pidanud tõlgendama. IIA siseauditi kutsetegevuse standardid on väga põhjalikud ja kohaldatavad ülemaailmselt ning on väheusutav, et ilmneks nimetatud standardiga katmata osi, mida Rahandusministeerium peaks tõlgendama. Siiski lasub Rahandusministeeriumil ka AudS § 70 lõikes 4 sisalduva normita vajadusel kõnealuse tõlgenduse andmise kohustus Rahandusministeeriumi põhimääruse § 30<sup>1</sup> punkti 13 kohaselt.

**AudS § 74** muudatustega muudetakse lõikeid 2 ja 3. Lõike 2 muudatusega jäetakse lõikest välja sõna „üksuse“, kuna avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset edaspidi ei anta. Eelnõu kohaselt peab kutsetegevuseks avaliku sektori üksusega sõlmitava lepingu teenuse osutaja poolne ja siseaudiitori aruande allkirjastaja olema avaliku sektori siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor. Lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna avaliku sektori ühingu mõistet edaspidi ei kasutata ning eelnõuga tunnistatakse kehtetuks ka AudS § 12 lõikes 2 sätestatud sellekohane definitsioon.

**AudS § 75** lõike 1 muudatusega sätestatakse, et vähemalt ühel avaliku sektori üksuses töötaval siseaudiitoril peab olema avaliku sektori siseaudiitori või atesteeritud siseaudiitori kutse. Kehtiva seaduse kohaselt võib avaliku sektori üksuses siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor. Kuna avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset seaduseelnõu kohaselt edaspidi ei anta, siis asendatakse see avaliku sektori siseaudiitori kutsega. Kehtiva AudS § 75 lõike 1 sõnastuses märgitud kutsetegevusega iseseisev tegelemine ei ole piisavalt selge ega täpne, mistõttu sõnastatakse selguse huvides säte tervikuna ümber.

**AudS § 75** lõige 2 tunnistatakse kehtetuks, kuna selles sätestatud siseaudiitori kutsetegevuse teostamise õigus avaliku sektori ühingus ei ole asjakohane pärast mõiste „avaliku sektori ühing“ kehtetuks tunnistamist (vt AudS § 12 lõike 2 muudatus).

**AudS § 121** lõike 6 muudatusega asendatakse sõna „moodustab“ tekstiosaga „võib moodustada“, kuna siseaudiitorite kutsetegevuse ja järelevalvega seotud küsimuste lahendamiseks tuleks nõuandev komisjon moodustada vastavalt vajadusele. Sellise pidevalt toimiva komisjoni moodustamise kohustuse panemine valdkonna eest vastutavale ministrile ei ole vajalik ega põhjendatud.

**AudS § 123** muudatustega muudetakse lõike 1 punkte 7 ja 8 ning tunnistatakse kehtetuks lõike 2 punktid 1 ja 4 ning lõige 4. Lõikes 7 asendatakse tekstiosa „siseaudiitori kutse või avaliku sektori siseaudiitori kutsetaseme“ tekstiosaga „siseaudiitori või avaliku sektori siseaudiitori kutse“, kuna eelnõu kohaselt ei anta edaspidi avaliku sektori siseaudiitori kutsetaset. Lõike 1 punkti 8 muudatusega muudetakse Rahandusministeeriumi pädevust ning sätestatakse siseaudiitori kutse andmise ja välisriigis omandatud siseaudiitori kvalifikatsiooni tunnustamise ja tunnustamisest keeldumise otsustamise pädevus. Kehtivas AudS-is sätestatud kutseeksami siseaudiitori eriosa alamosaga sarnase eksami tulemuste tunnustamise ja tunnustamisest keeldumise otsustamine pole asjakohane, kuivõrd Eestis ei korraldata siseaudiitori eksameid, mille tulemusi saaks tunnustada. Lõike 2 punkt 1 tunnistatakse kehtetuks, kuna Rahandusministeerium ei tööta välja siseaudiitori kutsetegevuse ega selle aluseks olevaid standardeid, vaid selleks kasutatakse IIA siseaudiitori kutsetegevuse standardeid. Lõike 2 punkt 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna vajaduse puudumise tõttu ei ole AudS § 67 lõikes 2 sätestatud võimalust siseaudiitorite täiendusõppe korra kehtestamiseks kasutatud.

**AudS § 130** lõike 1 punkt 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna edaspidi ei sooritata siseaudiitori kutseksamit, seega ei ole võimalik siseaudiitorit täiendavale kutseeksamile suunata.

**AudS-i täiendatakse §-ga 185<sup>4</sup>.** Tegemist on üleminekusättega avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaseme kehtivuse reguleerimiseks. Kuna eelnõu kohaselt edaspidi ei anta avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeid, siis üleminekusätetega võimaldatakse nimetatud kutsetasemeid säilitada isikutel, kellele on eelpool nimetatud kutsetase antud, kuni kutsetaseme kehtivuse lõppemiseni ning sätestatakse nimetatud kutsetasemete pädevus. Lõike 1 kohaselt kehtib enne käesoleva eelnõu seadusena jõustumist antud avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetase seni, kuni nimetatud kutsetaseme saanud siseaudiitor täidab kohustusliku täiendusõppe kohustust ning nõuetekohaselt koostab ja esitab siseaudiitori tegevusaruande. Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori pädevus audiitorteenuse osutamisel. Kuni kutsetaseme kehtivuse lõppemiseni on avaliku sektori üksuse siseaudiitoril õigus siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda avaliku sektori üksuses ning avaliku sektori ühingu siseaudiitoril avaliku sektori üksuse enamusosalusega või valitseva mõju all olevas äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus või konsolideerimisgrupis. Selline üleminekuregulatsioon võimaldab isikutel, kelle on antud kutsetasemed, mida edaspidi ei anta, teostada ennast nimetatud kutsetasemel kuni selle kehtivuse lõppemiseni.

## **§ 2. Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused**

**VVS § 92<sup>1</sup>** lõige 1 muudetakse ja seda täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup>. Lõikes 1 esitatud loetelu täiendatakse punktiga 5, milles sätestatakse asjaolu, et sisekontrollisüsteem võimaldab muu hulgas tagada asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise. Tegemist on sisekontrollisüsteemi olulise abinõuga sisekontrolli eesmärkide tagamiseks. Lõikes 1<sup>1</sup> sätestatakse, et valitsusasutuses ja selle hallatavas riigiasutuses peab toimima tõhus juhtimissüsteem ning see peab olema proportsionaalne asutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega. Valitsusasutuse ja tema hallatava riigiasutuse juhtimissüsteem peab tagama organisatsioonistruktuuri läbipaistvuse, heade juhtimistavade järgimise, ülesannete asjakohase lahususe ja vastutusalade selge jaotuse, otsuste vastuvõtmise usaldusväärse ja asjakohase informatsiooni alusel ning tõhusa sisekontrollisüsteemi toimimise. Kõik nimetatud asjaolud kogumis moodustavad tõhusa juhtimissüsteemi, mis on vajalik valitsusasutuse ja tema hallatava riigiasutuse erinevates tegevusprotsessides võimalike riskide ja kõrvalekallete tuvastamiseks ning asutusele seatud eesmärkide täitmiseks optimaalsete jõupingutustega.

**VVS § 92<sup>2</sup>** lõiget 3 täiendatakse lausega, mis kohustab asutuse juhti siseauditi üksuse puudumisel 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. Sellekohase tõendamise täpsemad nõuded on sätestatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“.

**VVS § 92<sup>2</sup>** lõige 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna see seab erinevad täidesaatva riigivõimu asutused ebavõrdsesse olukorda – hinnangut sisekontrollisüsteemi toimivuse kohta nõuti vaid nendelt, kus „on moodustatud siseaudiitori kutsetegevusalaste ülesannete täitmiseks asjaomane ametikoht või on loodud asjaomane struktuuriüksus“. Siseauditi teenust saab alternatiivina ka sisse osta ning teatud juhtudel võib siseauditi asemel piirduda juhtkonna kontrollidega. Sätte kehtestamisest möödunud aja jooksul selgus, et nõue ei toimi ootuspäraselt. Seetõttu tunnistati 2016. aasta 1. jaanuaril kehtetuks ka raamatupidamise seaduse §-s 38 sisaldunud kohustus, mille kohaselt pidi riigi majandusaasta koondaruande tegevusaruanne sisaldama muu hulgas ka koondhinnangut sisekontrollisüsteemide kohta. Lisaks ei ole 2025. aasta jaanuaris jõustuvates IIA standardites, mis on Eesti avalikus sektoris siseauditi läbiviimise aluseks, enam eraldi

koondarvamuse tegevusstandardit, millele baseerus siseaudiitori hinnang ja aruanne sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta.

**VVS § 92<sup>3</sup>** lõike 1 teksti muudetakse selleks, et ajakohastada Rahandusministeeriumi pädevust täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Eelnõu 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. Muudatused johtuvad asjaolust, et nii sisekontrolli kui siseauditi koordineerimist reguleeriv säte on seaduses iganenud ning sellisena see täna enam ei toimi. Nii sisekontroll kui siseaudit on võrreldes kõnealuse sätte kehtestamise ajaga 2010. aastal rahuldaval moel välja kujunenud ning olulist täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamise ja nendes siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise koordineerimist kehtivas sättes märgitud viisil ei ole vajalik enam teostada. Lisaks on riigisektori sisekontrollisüsteem ulatuslik ja mitmetahuline ning selle kui terviku keskne koordineerimine ei ole praktiliselt teostatav.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei muudeta AudS-is ega VVS-is sätestatud terminoloogiat.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õigusega. Eesti EL-iga ühinemislepingus 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 märgitud põhikriteeriumide täitmist.

#### **6. Seaduse mõjud**

##### **6.1 Seaduseelnõuga kavandatavate muudatuste sihtrühm**

Seaduseelnõuga kavandatavate muudatuste sihtrühma kuuluvad järgmised isikud:

- 1) avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitorid. Seaduseelnõu koostamise ajal on audiitortegevuse registris registreeritud 69 avaliku sektori üksuse siseaudiitorit ja neli avaliku sektori ühingu siseaudiitorit;
- 2) isikud, kes planeerisid saada avaliku sektori üksuse siseaudiitori või avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaset;
- 3) siseauditi funktsiooni kohustusega avaliku sektori organisatsioonid ja avaliku huvi üksused, eelkõige ministeeriumid, suured sihtasutused ning riigi äriühingud. Seaduseelnõu koostamise ajal on neid kokku ligikaudu 50;
- 4) kohaliku omavalitsuse üksused, nende liidud ja allasutused. Seaduseelnõu koostamise ajal on neid kokku ligikaudu 130, sh 15 linna ja 64 valda.

Seaduseelnõul puudub otsene ja kaudne majanduslik ja keskkonnamõju, mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale, haridusele, kultuurile ja spordile, riigi valitsemisele, riigikaitsele ja välissuhetele, siseturvalisusele ja regionaalsele arengule, kuna eelnõuga ei muudeta nimetatud valdkondi reguleerivaid sätteid ega põhimõtteid.

## 6.2. Muudatuste sotsiaalne mõju

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaseme kaotamine mõjutab väheoluliselt isiku vaba eneseteostust ning tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valikut. Seaduseelnõuga planeeritavatest muudatusest tulenev mõju ulatus nimetatud kutsetasemega isikutele on väike, kuna see puudutab kokku vaid 73 isikut. Mõju siseauditi funktsiooni kohustusega avaliku sektori organisatsioonidele ja avaliku huvi üksustele ning kohalikele omavalitsustele, nende liitudele ja allasutustele on samuti väike, kuigi nende arv kokku on ligikaudu 180. Enamikus riigisektori üksustest on siseaudit kas vabatahtlik (nõukogu otsuse alusel) või on see korraldatud haldusala üleselt igas ministeeriumis tsentraalselt. Vaatamata kutsetaseme omamise kohustusele pole suurel osal neis töötavatel siseaudiitoritel ka praegu erialast kutsetaset. Enne seaduseelnõuga planeeritavate muudatuste jõustumist antud kõnealused kutsetasemed jäävad kehtima seni, kuni täidetakse kõiki AudS-is siseaudiitorile sätestatud nõudeid, sealhulgas täiendusõppe ja siseaudiitori tegevusaruande esitamise kohustust. Kui nimetatud nõudeid ei täideta, siis on valdkonna eest vastutaval ministril õigus otsustada kutsetaseme äravõtmise üle. Seega kui siseaudiitor ei täida talle seadusega esitatud nõudeid, võib ta kutsetaseme kaotada ka kehtivate õigusnormide kohaselt.

Seadusemuudatuse eesmärk on luua alternatiiv avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutse saamisele. Kehtiva seaduse kohaselt antakse siseaudiitori kutse isikule, kellel on CGAP-i sertifikaat ning kes on sooritanud riigi- ja haldusõiguse eksami. Kuna pärast CGAP-i sertifikaatide väljastamise lõpetamist alates 2021. aasta 1. juulist pole avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset enam võimalik omistada, siis asendatakse eelnõukohase seadusega senine CGAP-i sertifikaadi nõue esimese osaga CIA kolmeosalisest eksamist. Kui nimetatud eksam ning riigi- ja haldusõiguse eksam on edukalt sooritatud, antakse isikule avaliku sektori siseaudiitori kutse.

Euroopa Liidu ootustele vastamiseks on oluline, et tugeva finantsjuhtimis- ja kontrollisüsteemi tagamiseks toimib avalikus sektoris tõhus siseauditi funktsioon, mis annab sõltumatut kindlust sisekontrollisüsteemide tõhususe kohta ja aitab maandada võimalikke riske - siseaudit annab kindluse, et riigieelarvelisi vahendeid on kasutatud säästlikult ja sihipäraselt, see omakorda aitab kaasa riigi toimimise läbipaistvuse tagamisele.

Erialase sertifikaadi nõudega tagatakse siseauditi funktsiooni kvaliteet. Isikud, kes planeerisid saada avaliku sektori üksuse siseaudiitori või avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaset, seda seaduseelnõu jõustumisel enam teha ei saa, kuid selle mõju avaldumise sagedus on kaduvväike arvestades käesolevaks ajaks nimetatud kutsetasemeid omavate isikute väikest arvu. Kuigi avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaseme saamiseks vajalikku eksamit saab teha Eestis, on seni huvilisi olnud minimaalselt, kuna asutusi, kus sellise kutsetasemega siseaudiitor iseseisvalt tegutseda tohib, on vähe.

Halduskoormus siseaudiitorina töötavatele inimestele ja nii siseaudiitori teenuseid pakkuvatele ettevõtetele kui ka siseauditit omavatele organisatsioonidele jääb tervikuna samaks.

Kehtiv avaliku sektori siseaudiitori kutse on isikule eelkõige pädevust tõendav enesemüügi argument. Siseaudiitori kompetentsi väärtustavas organisatsioonis on üldjuhul avaliku sektori siseaudiitori kutse erialasele tööle kandideerimisel eeliseks.

Kehtiv siseaudiitori kutsete struktuur, mille kohaselt jaguneb avaliku sektori siseaudiitor avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeteks, on ebamõistlikult keerukas ja pole praktikas end õigustanud. Eelnõukohase seadusega muudetakse see lihtsamaks.

Avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaset on alates AudS-i sellekohaste muudatuste jõustumisest 2010. aastal antud vaid neljale spetsialistile, mis näitab nii nõudluse kui ka vajaduse puudumist sellise kutsetaseme järele.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: Ebasoovitavaid sotsiaalseid mõjusid avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemetega kaotamisega ei kaasne. Muudatustega tegemisel on lähtutud siseaudiitorite ja organisatsioonide tegelikest vajadustest ja aja jooksul muutunud olukorrast.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduseelnõuga planeeritavad muudatused ei too riigile ega kohalikele omavalitsustele kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid, samuti ei mõjuta muudatused nende halduskoormust.

## **8. Rakendusaktid**

### 8.1 Eelnõuga kavandatud uus rakendusakt

Eelnõu seadusena jõustumisel kehtestatakse AudS § 36 lõike 3 alusel rahandusministri määrus „Välisriigis omandatud siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumid“ ning tunnistatakse kehtetuks AudS § 36 lõike 3 alusel kehtestatud rahandusministri 8. juuli 2011. a määrus nr 37 „Kutseeksami siseaudiitori eriosa alamosaga sarnase eksami tulemuse ja välisriigis omandatud siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumid“. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirja juurde (lisa 1).

### 8.2 Muudetav Vabariigi Valitsuse määrus

Eelnõu seadusena jõustumisel tuleb muuta Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määrust nr 79 „Täitesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirja juurde (lisa 2).

### 8.3 Muudetavad rahandusministri määrused:

- 1) 15. juuli 2011. a määrust nr 39 „Kutseeksami kord“. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirja juurde (lisa 3);
- 2) 7. juuli 2011. a määrust nr 35 „Vandeaudiitori või tunnustatud siseaudiitori juhendamisel praktiseerimise ning kutsealal tegutsemise tõendamise kord“. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirja juurde (lisa 4);
- 3) 15. juuli 2019. a määrust nr 35 „Arvestusala eksperdi kutseeksami programm“. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirja juurde (lisa 5);
- 4) 8. juuli 2011. a määrust nr 38 „Siseaudiitori tegevusaruande vormi ning selle koostamise ja esitamise korra kehtestamine“. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirja juurde (lisa 6).

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus on kavandatud jõustuma üldises korras, kuivõrd muudatused ei vaja pikemat ülemineku perioodi.

## **10.Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

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

Algatab Vabariigi Valitsus      2024.a

Vabariigi Valitsuse nimel  
(allkirjastatud digitaalselt)  
Valitsuse nõunik