

Raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga standardiseeritakse ja lihtsustatakse raamatupidamise seaduse (edaspidi *RPS*) §-s 7¹ sätestatud nõudeid masintöödeldavate algdokumentide, sh eelkõige e-arvete ringlusele ja vormistamisele. Kuigi avalikule sektorile e-arvete esitamine on Eestis olnud kohustuslik alates 2019. aastast, on e-arvete laiem levik erasektoris pigem takerdunud. Käesoleva seaduseelnõu väljatöötamisega soovitakse eemaldada erasektoris e-arvete levikul ilmnunud takistused ja soodustada ühtse e-arvete Euroopa standardi rakendumist.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi rahandusteabe poliitika osakonna nõunik Guido Viik (guido.viik@fin.ee, telefon 6113607). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõule eelnes väljatöötamiskavatsuse koostamine, mis saadeti huvipooltele tagasiside saamiseks rahandusministri kirjaga nr 1.1-10.1/2550-1 6. aprillil 2023¹. Väljatöötamiskavatsus annab põhjalikuma ülevaate eelnõu algatamise põhjuste, selle aluseks olnud uuringute ja kaasamisprotsessi detailidest. Vältimaks dubleerimist ei ole neid seletuskirjas korratud. Väljatöötamiskavatsus koos kooskõlastustabeliga on lisatud eelnõu seletuskirjale.

Eelnõu on seotud kehtiva Vabariigi Valitsuse 18. mai 2023. a korraldusega nr 131 kinnitatud tegevusprogrammiga, alameesmärk 3.2.7. „Viime lõpuni e-arvete juba planeeritud rakendamise avalikus sektoris ja toetame kõigiti digitaalse arveldamise täielikku rakendamist ka erasektoris“. Eelnõu ei ole seotud muude eelnõude ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõuga muudetakse raamatupidamise seaduse 1. veebruaril 2023. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 05.05.2022, 27).

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 73 võetakse eelnõu seadusena vastu Riigikogu poolthääle enamusega.

2. Seaduse eesmärk

Raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eesmärk on eemaldada erasektoris e-arvete levikul ilmnunud takistused ja soodustada nende kasutamisel ühtse e-arvete Euroopa standardi rakendumist.

Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tellisid 2021. aastal Ernst & Young Baltic AS-lt uuringu „E-arvete kasutamine avalikus sektoris ja ettevõtluses“ (edaspidi *E&Y uuring*)², mille eesmärk oli selgitada välja takistused e-arvete kasutamisel ning töötada välja parandusettepanekud nende laialdasemaks levikuks. Uuringust selgus kaks peamist takistust:

- 1) e-arvete topelt-standard (Eestis algselt kasutusele võetud e-arvete standard ei ühti hiljem välja arendatud Euroopa standardiga);
- 2) e-arvete rakendamise sunniviisilisus, mis on tekitanud teatud psühholoogilise vastumeelsuse nende kasutamisele.

¹ Kättesaadav: <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/76a4c0c4-ec77-4686-af49-21efa1833d94> (04. märts 2024).

² Kättesaadav: <https://www.fin.ee/media/4658/download> (04. märts 2024).

Uuringu tulemusi arvestades on siinsel eelnõul kaks eesmärki: üleminek ühtse Euroopa e-arve standardi kasutamisele ja kohustuslikkuse asendamine senisest vabatahtlikuma, ostja valikul põhineva lähenemisega. Viimane on ühtlasi suunatud vähendama ka ettevõtetele rakenduvat üldist halduskoormust. Ettevõtjate vaates on tegu ettevõtjaid võimestava ja nende kohustusi leevendava, mitte suurendava muudatusega – kohustus e-arveid teatud osapooltele igal juhul esitada asendub ostjale antud ja seaduse poolt toetatud õigusega neid vajadusel müüjalt küsida. Leevendamise mõju on läbiv, kõikidele ettevõtjatele ühetaoline.

Lisaks parandatakse eelnõu punktidega 5 ja 6 ära mõned väiksemad raamatupidamise seaduse tõlgendamisel tekkinud praktilised probleemid.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist: esimesega muudetakse RPS-i, teine sätestab seaduse jõustumise aja.

Paragrahv 1 – RPS muutmine

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse RPS § 7¹ lõiget 3, mis sätestab raamatupidamiskohustuslase äriregistris e-arve vastuvõtjana registreerimise korra. Praegu kehtiva korra kohaselt algatab äriregistris registreerimise Eestis tegutsev e-arvete käitleja (sageli nimetatud ka 'e-arve operaator'), keda raamatupidamiskohustuslane on selleks eelnevalt nende vahel sõlmitud lepingus volitanud. Pärast käitleja avaldust ja raamatupidamiskohustuslaselt vastava kinnituse pärimist ning saamist, registreerib äriregister raamatupidamiskohustuslase e-arve vastuvõtjaks. Tulevikus ettevõtte küll võib, kuid ei pruugi kasutada Eestis paikneva e-arvete operaatori teenuseid. Seetõttu on otstarbekas muuta registreerimine avatumaks ja võimaldada selle algatamist ka raamatupidamiskohustuslase enese poolt.

Eelnõu § 1 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks § 7¹ lõiked 4–6, mis sätestasid Eestis algselt kasutusele võetud e-arvete standardi käitamiseks vajalikud nõuded ja tingimused siinsetele e-arvete operaatoritele, algdokumentide identifitseerimistunnustele ja e-aadressidele. Muudatuste rakendamise järgselt muutuvad need nõuded mittevajalikuks, sest sisalduvad olemuslikult Euroopa e-arvete standardis eneses. Samuti võib raamatupidamiskohustuslane pärast Euroopa e-arve standardi kasutuselevõttu küll jätkata siinse operaatori teenuste kasutamist, kuid ei pruugi seda teha.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse § 7¹ lõiget 7, mis sätestab e-arvete tehnilise standardi ja esituskohustuse ulatuse.

Praegune RPS redaktsioon võimaldab paralleelselt kasutada kahte tehnilist standardit: e-arve peab vastama kas RPS § 7¹ lõike 10 alusel kehtestatud määruse nõuetele (*Eesti standard*)³ või e-arveldamise Euroopa standardile, mis kehtib Euroopa Liidus tervikuna (*Euroopa standard*)⁴. Muudatuse käigus on kavas üle minna ainult ühtse Euroopa standardi kasutamisele ja eemaldada seadusest viide Eesti standardile.

E-arvete esituskohustuse ulatus on senises seaduses fikseeritud üldise kohustusena kõikidele raamatupidamiskohustuslastele – nad on kohustatud esitama e-arve, kui ostjaks on avaliku

³ Eesti e-arve standardiks (EVS 923:2014) nimetatav on XML süntaks, mille ametlik juhend on kajastatud raamatupidamise seaduse § 7¹ lõike 10 alusel antud määruse "Masintööeldava algdokumendi juhendi kehtestamine" lisas pealkirjaga „E-arve juhend“ (kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1230/4201/9008/RM_18042019_m19lisa.pdf) (04. märts 2024).

⁴ Selleks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/55/EL ning rakendusotsusega (EU) 2017/1870 avaldatud e-arve standard EN 16931-1. Kättesaadav: https://standards.cencenelec.eu/dyn/www/f?p=205:110:0::::FSP_PROJECT:70451&cs=1980C1B474097ECA53665F38C404C5766 (04. märts 2024).

sektori üksus. Siinse muudatusega pööratakse regulatsioon senisega võrreldes vastupidiseks: määratletakse see mitte müüja kohustusena teatud ostjatele e-arvet esitada, vaid ostja õigusena müüjalt e-arvet nõuda. Antud õigus laieneb kõikidele raamatupidamiskohustuslastele, kes on end e-äriregistris e-arve vastuvõtjana registreerinud. Nende hulgas on ka kõik avaliku sektori raamatupidamiskohustuslased.

Seejuures jääb kehtima RPS §⁷ esimeses lõikes sätestatud tehingu- ja formaadivabaduse printsiip: algdokumendi vorming ja esitamise tingimused lepitakse reeglina kokku tehingupartnerite vahel. Kohustus Euroopa e-arve standardi kasutamiseks eksisteerib vaikimisi juhul kui ostja nõuab müüjalt e-arve esitamist ja pooled ei ole kokku leppinud teises formaadis.

Eelnõu § 1 punktiga 4 tunnistatakse kehtetuks § 7¹ lõiked 10 ja 11, mis sätestasid volitusnormi masintöödeldava algdokumendi juhendi (e-arvete Eesti standardi) kehtestamiseks rahandusministri määrusega ning selle sisu täpsustused. Üleminekul ühtsele Euroopa standardile kaob vajadus antud volitusnormi järele. Vastavalt haldusmenetluse seaduse § 93 lõikele 1 kehtib andud volitusnormi alusel antud määrus volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse RPS § 31 lõike 2 punkti 9 sõnastust. Hetkel kehtiva seaduse järgi tuleb konsolideerimisgrupi tegevusaruandes näidata emaeettevõtja finantssuhtarvud. Muudatusega nähakse ette, et edaspidi tuleb konsolideerimisgrupi tegevusaruandes näidata konsolideerimisgrupi finantssuhtarvud. Konsolideerimisgrupi tegevusaruanne hõlmab kogu grupi tegevust ja seetõttu on ootuspärane sealt leida konsolideerimisgrupi finantssuhtarvud, mitte ainult konsolideeriva üksuse finantssuhtarvud.

Eelnõu § 1 punkti 6 kohaselt kehtestatakse RPS lisa 1 (bilansiskeem) uues sõnastuses. RPS § 14¹ lõike 1 alusel on kehtestatud rahandusministri 13. detsembri 2017. a määrus nr 99 „Majandusaasta aruande taksonoomia ja selle alusel koostatavate raamatupidamise aastaaruande vormide kehtestamine“ (edaspidi *taksonoomia määrus*). Praktikas on tekkinud vajadus tuua „muude nõuete“ alt eraldi välja „laenuõuded“. Seega lisatakse RPS lisa 1 „Bilansiskeem“ käibevarade ning põhivarade alla sõna „laenuõuded“, et ühtlustada RPS ja taksonoomia määruse terminoloogia.

Eelnõu § 2 kohaselt kavandatakse eelnõu kohane seadus jõustuma 2025. aasta 1. jaanuaril. Lähtudes raamatupidamise tavapärasest töökorraldusest ja eelnõus kavandatud muudatuste piiratud ulatusest on otstarbekas muudatuste jõustumine seaduse vastuvõtmisele järgneva majandusaasta algusest. Jõustumistähtaeg ei ole ajakriitiline. Kui eelnõu menetlemine kestab oodatust kauem, võib jõustumistähtaega vastavalt korrigeerida.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei mõjuta ega muuda RPS kooskõla Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

E-arvete mõjusid on põhjalikult uuritud programmdokumendi “Reaalajamajanduse visioon 2020–2027” koostamisel⁵, samuti eelpool viidatud E&Y uuringus. Sestap ei ole kavas viia läbi

⁵ Reaalajamajanduse majandusliku mõju uuringu lõpparuanne, kättesaadav: <https://realtimeeconomy.ee/sites/default/files/2022-04/Reaalajamajanduse%20majandusliku%20mo%CC%83ju%20uuringu%20lo%CC%83pparuanne%20%28eesti%20keeles%29.pdf> (04. märts 2024).

täiendavat põhjalikumat mõjuanalüüsi. Antud uuringute põhjal saab eelnõu rakendamisest eeldatavasti tulenevad mõjud kaardistada järgmiselt (HÕNTE §46 lõige 1):

- 1) sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju: puudub;
- 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele: puudub;
- 3) mõju majandusele: piiratud positiivne mõju;
- 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale: piiratud positiivne mõju;
- 5) mõju regionaalarengule: puudub;
- 6) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele: piiratud positiivne mõju.

Kavandatav muudatus ei evi olulisi mõjusid Eesti sotsiaalsele ja demograafilisele olukorrale, riigi julgeolekule ega regionaalarengule. Mõju majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning riigi ja kohaliku omavalitsuse töökorraldusele on eelduslikult positiivne ning see on suunatud halduskoormuse vähendamisele.

Piiratud positiivne mõju majandusele on kahetine. Ühest küljest tuleneb see e-arvete laialdasemast kasutamisest tekkivast üldise efektiivsuse ja tööviljakuse tõusust. Takistuste kõrvaldamisega kaasnev e-arvete osakaalu tõus uuringus toodud baastasemelt (Eestis ca 45% kõikidest arvetest ja 23% B2B sektoris) kõrgemale tähendab vastavat mõju ka neid kasutavate ettevõtete tugiteenuste efektiivsusele. Euroopa Komisjon on oma vastavas aruandes hinnanud e-arvetest saadava kasu suuruseks 5,28 eurot iga väljastatud e-arve kohta ja 8,4 eurot iga saadud e-arve kohta. Kogu ostutsükli automatiseerimisel aga 25–65 eurot ühe ostutsükli kohta⁶.

Teisest küljest on eelnõuga rakenduvad muudatused ettevõtjate vaates kohustusi vähendava, mitte suurendava iseloomuga – kohustus e-arveid teatud isikutele igal juhul esitada asendub seaduse poolt toetatud õigusega neid vajadusel müüjalt küsida. Koormuse vähenemise mõju on majanduses läbiv, ühetaoline kõikidele ettevõtjatele sõltumata nende suurusest ja vormist. Loomulikult eeldab e-arvete kasutamine ettevõtjatelt ka edaspidi teatud kulutusi või investeringuid vastava tehnilise võimekuse loomiseks, ent eelnõu leevendab, mitte ei suurenda seda vajadust. Eelnõuga rakenduv vabatahtlikkusel ja formaadivabadusel põhinev lähenemine loob võimaluse teostada või soetada vastav teenus edaspidi paindlikult ja libisevalt, vastavalt konkreetse kliendi enda vajadustele ja majanduslikule otstarbekusele. Raamatupidamisteenuste pakkujad ja suurettevõtted, kes saavad e-arvete kasutamisest suurema mastaabiefekti, vajavad ka mahukamat teenust. Alustaval mikroettevõttel pole aga kohustust luua see võimekus endale kohe. Ta saab teha seda siis, kui see on kasvades muutunud talle majanduslikult mõttekaks. Kõige otsesemalt mõjutavad eelnõust tulenevad muudatused ilmselt raamatupidamisteenuste pakkujaid, tarkvaraarendajaid ja e-arvete operaatoreid (kaardistatud E&Y uuringus lk 16-18). Ka nende osas on eelnõu mõju leevendava suunaga, võimaldades neil kujundada ja paketeerida oma teenuseid üha enam vastama konkreetse kliendi vajadustele ja hinnatundlikkusele. E-arvete saatmis- ja vastuvõtuvõimekus on muutumas iseseisvast teenusest üha enam majandustarkvarade loomulikuks koostisosaks.

Piiratud positiivne mõju elu- ja looduskeskkonnale tuleneb eelkõige ressursi- ja paberimahukuse jätkuvast vähenemisest raamatupidamise jm ettevõtte tugiteenuste korraldamisel.

Piiratud positiivne mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsusasutuste töökorraldusele tuleneb eelkõige senise süsteemi lihtsustumisest ning otsustusvabaduse ja kerksuse suurenemisest. Siin on E&Y uuringu kohaselt varasemad muudatused suuremas osas oma eesmärgi juba

⁶ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule direktiivi 2014/55/EL mõju kohta siseturule ja e-arveldamise kasutuselevõtule riigihangete puhul. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0072> (04. märts 2024).

saavutanud, Eesti avalik sektor on sisuliselt üle läinud e-arvetele ja tehnoloogiline areng ei ole tagasipöörduv. Seega see olukord enam oluliselt muutumas ei ole.

Kokkuvõttes ei ole antud muudatuse koondmõju eeldatavasti suur. Ühest küljest puudutab see küll suurt sihtrühma – ettevõtjaid, raamatupidajaid, e-arvete operaatoreid ja tarkvara arendajaid. Teisest küljest on muudatuse eesmärk võtta kasutusele e-arvete Euroopa standard, mis on ka täna juba seaduses olemas. Enamus e-arvete operaatoreid ka juba täna võimaldab e-arveid väljastada lisaks Eesti standardile ka Euroopa standardile vastavalt. Seega ei ole muudatus drastiline. Samuti on see mõjutatud isikute suhtes pigem vabastava, mitte piirava iseloomuga. Seetõttu on ka eelnõust tulenev halduskoormuslik koondmõju kokkuvõttes kahanev.

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

Euroopa standardi rakendamine eeldab avaliku sektori raamatupidamisteenuste pakkujatelt ja e-arvete operaatoritelt täiendavaid arendustöid nii tarkvara- ja äriprotsesside uuendamiseks kui ka näiteks globaalse e-arvete võrgustikuga PEPPOL (*PanEuropean Public Procurement Online*) liitumiseks. Näiteks Riigi Tugiteenuste Keskus on hinnanud üleminekuks vajalike tööde mahuks ligikaudu 45000 eurot, Registrate ja Infosüsteemide Keskus on hinnanud PEPPOL-iga liitumise halduskulusid ligikaudu 7000 eurole aastas, nende kuludega on saanud asutuste eelarve planeerimisel arvestada ja valmisolek rakendamiseks on olemas.

Riigi poolsete toetavate meetmetena soovitasid E&Y uuringu koostanud eksperdid pakkuda ettevõtetele laiemat äriarvestusprotsesside digitaliseerimise toetust, mis võiks hõlmata tuge nii majandustarkvara uuendamisele, infosüsteemide omavahelisele liidestamisele kui ka e-arvete Euroopa standardi kasutamisele. Siin on EAS vastava toetusmeetme⁷ tänaseks juba rakendanud. Samuti soovitasid E&Y analüütikud tõsta potentsiaalsete tulevaste kasutajate teadlikkust e-arvete kasutusvõimalustest. Peamiseks sihtrühmaks oleks siin raamatupidamisteenuse pakkujad ja ettevõtete raamatupidajad, kuna e-arved mõjutavad nende tööd kõige enam. Ka siin on MKM vastava koolitusmeetme⁸ tänaseks rakendanud. Reaalajamajanduse projekti⁹ raames jätkab MKM valdkonna toetusmeetmeid oma vastava eelarve piirides ka tulevikus.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena jõustumine ei too kaasa vajadust kehtestada uusi rakendusakte.

HMS § 93 lõike 1 kohaselt kehtib RPS § 7¹ lõige 10 alusel välja antud rahandusministri 11. aprilli 2017. a määrus nr 24 „Masintöödeldava algdokumendi juhendi kehtestamine volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni.

9. Seaduse jõustumine

Käesoleva seaduse jõustumise kuupäevaks on plaanitud 1. jaanuar 2025. a.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadeti eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile ning Justiitsministeriumile, samuti teistele väljatöötamiskavatsusele tagasisidet andnud huvipooltele. Tagasiside kokkuvõte (Lisa 1, eelnõu kooskõlastustabel) on lisatud siinsele eelnõu seletuskirjale.

Eelnõule eelnes ka väljatöötamiskavatsus, mis saadeti huvipooltele tagasiside saamiseks rahandusministri kirjaga nr 1.1-10.1/2550-1 6. aprillil 2023. Väljatöötamiskavatsus ja selle

⁷ E-arve arenduste toetusvoor, vt: <https://eas.ee/grants/e-arve-toetus/> (04. märts 2024).

⁸ Koolitus ettevõtjatele "Kuidas olla tõhusam ettevõtja – digitaliseerumine ja raamatupidamisteenused". Vt: <https://realtimeeconomy.ee/uudised/e-arvete-koolitused-ettevotjatele-ja-raamatupidajatele> (04. märts 2024).

⁹ Kätesaadav: <https://realtimeeconomy.ee/> (04. märts 2024)

tagasiside kokkuvõtte on lisatud siinsele eelnõu seletuskirjale (Lisad 2 VTK ja Lisa 3 selle kooskõlastustabel).

Algatab Vabariigi Valitsus 2024. a.
(*allkirjastatud digitaalselt*)