

Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee

Tallinn, 25.07.2025
Teie: 26.06.2025 nr 1.1-10.1/2977-1

**Arvamus Vabariigi Valitsuse seaduse
muutmise ja sellest tulenevalt teiste
seaduste muutmise seaduse eelnõule**

Lugupeetud härra minister

Eesti Siseaudiitorite Ühing (ESAÜ) tänab võimaluse eest avaldada arvamust seaduse eelnõu kohta ning tunnustame Rahandusministeeriumi (RM) püüdlusi siseauditi valdkonda reguleerivate õiguslike nõuete korrastamisel.

Hetkel kehtiv Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) sätestab sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse reeglid täidesaatva riigivõimu asutuses ning audiitortegevuse seadus (AudS) sätestab muuhulgas siseaudiitorite kutsetasemed ning kutsetegevuse raamistiku (sh siseauditeerimise standardid).

2025. a juunis esitas RM Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks VVS-i muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi VVS eelnõu), mille eesmärgiks on seletuskirja kohaselt siseaudiitori kutsetegevuse aja- ja asjakohastamine avalikus sektoris ja avaliku huvi üksustes. Selleks soovitakse VVS eelnõuga kaotada siseaudiitorite kutsed ja kutsetasemed (edaspidi kutse) ning lisaks tunnistada kehtetuks kogu AudS-is sätestatud siseaudiitori kutsetegevuse raamistik, sh rahvusvahelised siseauditeerimise standardid. Seletuskirja punktis 2 väidetakse, et seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK) on kooskõlastatud ministeeriumide ja huvirühmadega 2023. a novembris ning punktis 10 väidetakse, et eelnõu muudatused on kooskõlastatud ministeeriumide ja huvirühmadega.

ESAÜ juhib tähelepanu puudustele VVS eelnõu kooskõlastusprotsessis. 2023. a novembris esitas RM kooskõlastamisele AudS-i ja VVS-i muutmise seaduseelnõu VTK, milles tehti ettepanek lihtsustada siseaudiitori kutsete struktuuri, mitte aga seda täielikult kaotada. Seejärel, 2024. a oktoobris esitas RM kooskõlastamisele AudS-i ja VVS-i muutmise seaduse eelnõu, milles samuti ei olnud viiteid kutse te täielikule kaotamisele. Sarnaselt ei olnud VTK-s ning 2024. a oktoobris esitatud eelnõus viiteid kogu AudS-is toodud siseauditi regulatsiooni tühistamisele. Seetõttu on eksitavad seletuskirja punktides 2 ja 10 esitatud väited, justkui oleksid kavandatud muudatused ministeeriumide ja huvirühmadega kooskõlastatud.

Samuti rõhutame, et nii VTK kui ka 2024. a oktoobris esitatud eelnõu keskendused üksnes siseauditi kutsetegevuse korrastamisele avalikus sektoris. Värskest esitatud VVS eelnõusse on lisatud muudatused, mis mõjutavad olulisel määral ka erasektoris tegutsevaid siseaudiitoreid.

Muudatused puudutavad mitmeid eriseadusi, sealhulgas krediidiasutuste seadust, väärtpaberituru seadust ning rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadust. Vaatamata sellele ei ole asjassepuutuvaid organisatsioone ega asutusi kooskõlastusprotsessi kordagi kaasatud. Segadust lisab asjaolu, et eelnõude infosüsteemis 30. juunil 2025. a kooskõlastusringile saadetud krediidiasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu (Basel III regulatsioon) seletuskirjas on jätkuvalt kirjas nõue, kus siseauditi funktsiooni juhtivale isikule kohaldatakse AudS-is atesteeritud siseaudiitoritele sätestatud nõudeid ja tegevuse õiguslikke aluseid.

VVS eelnõu esimene olulisem muudatus on ettepanek kaotada siseaudiitorite kutsed (atesteeritud siseaudiitor ja avaliku sektori siseaudiitor).

ESAÜ ei nõustu tehtud ettepanekuga. Ühingu hinnangul on siseaudiitorite kutsenõude säilitamine oluline, et tagada siseauditeerimise asjatundlikkus, meetoodilise lähenemise ühetaolisus, usaldusväärsus ja sõltumatus nii avalikus kui ka erasektoris. Kutseeksami läbimine kinnitab, et siseaudiitor omab vajalikku teoreetilist ettevalmistust, praktilisi oskusi ja tegutseb siseaudiitori kutse-eetika raamistikus. Samuti on kutse säilitamiseks kohustuslik end järjepidevalt täiendada, hoidmaks oma oskusi ja teadmisi ajakohastena.

Tulenevalt kutsete kaotamisest soovitakse tunnistada kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset. Rõhutame, et ka praegu ei ole kõigil avaliku sektori üksustes töötavatel siseaudiitoritel kutse omamise kohustus. Viidatud kohustus kehtib üksnes siseaudiitoritele, kes tegelevad iseseisvalt kutsetegevuse raames (AudS § 75). Arvestades, et siseaudiitoritel on ligipääs tundlikule teabele ning oluline roll organisatsiooni riskijuhtimise ja kontrolli-protsesside hindamisel, on mõisteta, et iseseisvalt tegutsevatelt siseaudiitoritelt oodatakse kõrget professionaalset pädevust. Lisaks eeldatakse neilt mitte üksnes kontrollifunktsiooni täitmist, vaid ka võimekust nõustamisteenuse pakkumiseks.

Muudatuse põhjendusena viidatakse seletuskirja punktis 1.1, et atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutse omamise kohustus ei ole praktikas ennast õigustanud. Korduvalt viidatakse seletuskirja samas punktis ka kutse (sertifikaadi) taotlemise kulukusele. Samas puuduvad viited, millistele allikatele, uuringutele või arvutustele nimetatud väited tuginevad. ESAÜ-le teadaolevalt viis 2023. a maikuus RM läbi veebipõhise uuringu, mille tulemusena hindas valdav osa vastanud juhtidest, et siseauditi pakutav lisandväärtus kaalub üles siseauditile tehtava kulu ning et avalikkusele oluliste organisatsioonide siseauditi meeskonnas võiks olla vähemalt üks erialase kutsega siseaudiitor.

Ka seletuskirja punktis 1.1 mainitakse, et 2024. aasta 1. jaanuari seisuga ei olnud kutsega siseaudiitorit viiendikus täidesaatva riigivõimu asutustes. Seega suuremas osas (80%) avaliku sektori siseauditi üksustes on siseaudiitori kutsega audiitor siiski olemas.

Seletuskirja punktis 3.1.1 toodud väitega, et ka Eesti infoturbestandardi (E-ITS) rakendamist hindavatele IT-audiitoritele ei ole kehtestatud kohustusliku kutsetaseme nõuet, saab nõustuda osaliselt, kuna IT-audiitoritele ei ole kehtestatud kohustusliku kutsetaseme nõuet vaid seaduse tasandil. Sertifikaadi nõue on sätestatud küberturvalisuse seaduse alusel (KÜTS § 7 lg 5)

kehtestatud ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määruse „Eesti Infoturbestandard“ lisas 3. Nimetatud lisa p 8.2 kohaselt peab juhtaudiitoril olema E-ITS auditi läbiviimise aja vältel vähemalt üks kehtiv sertifikaat (CISA või ISO 27001 juhtiva audiitori sertifikaat).

Audiitortegevuse registris on hetkel registreeritud ligikaudu 130 siseaudiitori kutse või kutsetaseme omanikku. Seletuskirja punkti 3.2 kohaselt jäävad varasemalt antud kutsed ja kutsetasemed kehtima ka edaspidi. Samas ei selgu, kuidas korraldatakse nende ajakohasena hoidmine.

VVS eelnõu teine oluline ettepanek näeb ette siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtetuks tunnistamise. Seletuskirja punkti 5 kohaselt soovib RM nende asemel koostada siseauditi korraldamise juhendi ning avaldada selle oma veebilehel hiljemalt eelnõu seadusena jõustumise ajaks. Seletuskirjast ei selgu, kas siseauditi korraldamise juhend koostatakse sektorite ülesena või ainult täidesaatva riigivõimu asutuste tarbeks. Samuti puudub info, kas kavandatud juhend saab olema kohustuslik või soovituslik.

ESAÜ peab kriitiliselt tähtsaks, et siseauditi kutsetegevuse raamistik säiliks kujul, mis tagab auditeerimisprotsessi järjepidevuse ja kvaliteedi. Ilma kohustusliku ja ühtse raamistikuta võib auditi ulatus, kvaliteet ja lähenemine muutuda ebaühtlaseks, mis omakorda vähendab siseauditi väärtust ja usaldusväärsust juhtkonna ning teiste huvigruppide, sh avalikkuse silmis. Ühtne ja standardipõhine lähenemine aitab tagada, et siseauditi tegevused on metoodilised, objektiivsed ja võrreldavad sõltumata sektorist või organisatsiooni suuruselt.

Sarnaselt VVS esimesele ettepanekule puuduvad ka selle muudatuse puhul viited analüüsidele või allikatele, millele tuginedes on jõutud järeldusele, et regulatsiooni kaotamine toetab avaliku sektori ressursside tõhusat, õiglast ning vastutustundlikku kasutamist.

Arvestades VVS-i eelnõuga kavandatavate ümberkorralduste suurt ulatust, oleks põhjendatud nende mõju eraldi kulude-tulude analüüs ning ettepanekute kooskõlastamine kõigi asjassepuutuvate huvigruppidega, sh erasektoriga. Ühingu hinnangul on ühtsesse raamistikku kuuluv sõltumatu kontrollimehhanism siseauditi näol vajalik, et tagada nii avaliku kui erasektori asutustes asjatundlik ja süsteemne riskide ja kontrollide hindamine ning ressursside läbipaistva ning sihipärase kasutamise järelevalve. Loodame, et ESAÜ juhatuse tähelepanekud toetavad edasist sisulist arutelu ning loovad soodsa pinnase valdkonna tasakaalustatud ja tõendatud vajaduste põhiseks arendamiseks.

Lugupidamisega,

(allkirjastatud digitaalselt)

Aire Kirss

ESAÜ juhatuse aseesimees