

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 praktikas aeglustunud. Käesoleva seaduseelnõu väljatöötamisega soovitakse leida lahendused pidurdumise põhjuste kõrvaldamiseks, soodustada e-arvete levikut erasektoris ja minna üle ühtsele e-arvete Euroopa standardi kasutamisele.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

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 2023. 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“.

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 e-arvete vabatahtliku kasutuselevõtu soodustamine ja üleminek ühtsele Euroopa e-arve standardile.

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*)¹, 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) sunniviisilisus, mis on tekitanud teatud psühholoogilise vastumeelsuse e-arvete kasutamisele.

¹ Kättesaadav: <https://www.fin.ee/media/4658/download/04>. detsember 2023).

Uuringu tulemusi arvestades on siinsel eelnõul kaks eesmärki: üleminek ühtse Euroopa e-arve standardi kasutamisele ja sunni asendamine senisest vabatahtlikuma, ostja valikul põhineva lähenemisega. Samuti 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.

Seaduse muudatused on puutumuses põhiseaduse § 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse, teisalt ka õiguse teatud positiivsete meetmete järele. Riigi positiivsete kohustuste hulka seoses ettevõtlusvabadusega kuulub kohustus luua õiguslikud raamistikud ettevõtlusvabaduseks, sh äriõiguse ja ühinguõiguse normid.²

Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus siiski pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.³

Eelnõuga ei takistata ettevõtlust ega kehtestata ettevõtlusvabadusele piiranguid, kuivõrd seaduse muudatused, millega eemaldatakse viide e-arve Eesti standardile ning antakse kõikidele end äriregistris e-arve vastuvõtjana registreeritud raamatupidamiskohustuslastele õigus nõuda kauba või teenuse ostmisel teiselt raamatupidamiskohustuslaselt Euroopa standardile vastavat e-arvet, on ettevõtete raamatupidamist, st tegevust lihtsustavad.

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 operaator, kellega raamatupidamiskohustuslane on eelnevalt sõlminud vastava lepingu. Pärast operaatori 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*)⁴ või

² https://pohiseadus.ee/sisu/3502/paragrahv_31

³ https://pohiseadus.ee/sisu/3502/paragrahv_31

⁴ Eesti e-arve standardiks (EVS 923:2014) nimetatakse XML süntaks, mille ametlik juhend on kajastatud raamatupidamise seaduse § 7¹ lõike 10 alusel antud määruse “Masintöödeldava algdokumendi juhendi kehtestamine” lisa pealkirjaga „E-arve juhend“ (kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1230/4201/9008/RM_18042019_m19lisa.pdf) (04. detsember 2023).

e-arveldamise Euroopa standardile, mille kohta on avaldatud viide Euroopa Liidu Teatajas (*Euroopa standard*)⁵. 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 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 antakse kõikidele raamatupidamiskohustuslastele, kes on end e-äriregistris e-arve vastuvõtjana registreerinud. Nende hulgas on ka kõik avaliku sektori raamatupidamiskohustuslased.

Seejuures jääb kehtima RPS §7¹ esimeses lõikes sätestatud tehingu- ja formaadivabaduse printsiip: algdokumendi vorming ja esitamise tingimused lepivad reeglina kokku tehingupartnerite vahel. Kohustus Euroopa e-arve standardi kasutamiseks eksisteerib vaikumisi juhul kui ostja nõuab müüjalt e-arve esitamist ja pooled ei ole kokku leppinud mõnes 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 emaettevõtja 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

⁵ Selleks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/55/EL ning rakendusotsusega (EU) 2017/1870 avaldatud e-arve standard CEN/TS 16931-3-2:2020. Kättesaadav: https://standards.cencenelec.eu/dyn/www/f?p=CEN:110:0:::FSP_PROJECT,FSP_ORG_ID:66718,1883209&cs=1829D1FAD5316065046D034AE3A9EB0CE (04. detsember 2023).

Eelnõu ei mõjuta ega muuda RPS kooskõla Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

E-arvete mõjusid on põhjalikult uuritud programmdokumendi “Reaalajamajanduse visioon 2020–2027” koostamisel⁶, samuti E&Y uuringus⁷ Sestap ei ole kavas viia läbi 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 tuleneb eelkõige e-arvete kasutusega seonduvast üldisest efektiivsuse ja tööviljakuse tõusust majanduses – E&Y uuringu kohaselt aitab see oluliselt säästa kulusid ja tööaega. Samuti peaks ettevõtjatel tekkima efekt topeltstandardi kaotamisest ja sellega kaasnevast piiriüleste tehingute lihtsustumisest.

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 saavutanud, Eesti avalik sektor on sisuliselt üle läinud e-arvetele ja 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 operatooreid ja tarkvara arendajaid. Teisest küljest on muudatuse eesmärk võtta kasutusele e-arvete Euroopa standard, mis on ka täna juba seaduses olemas. Seega ei ole muudatus drastiline ning mõjutatud isikute suhtes on see pigem vabastava, mitte piirava iseloomuga.

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

Euroopa standardile üleminek eeldab 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*)

⁶ 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. detsember 2023).

⁷ Kättesaadav: <https://www.fin.ee/media/4658/download> (04. detsember 2023).

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 toetusmeetme⁸ 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 koolitusmeetme⁹ tänaseks rakendanud.

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

Eelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus, mis saadeti huvipooltele tagasiside saamiseks rahandusministri kirjaga nr 1.1-10.1/2550-1 6. aprillil 2023. Väljatöötamiskavatsus ja selle tagasiside kokkuvõte (kooskõlastustabel) on lisatud siinsele eelnõu seletuskirjale.

Eelnõu saadetakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Justiitsministeeriumile. Samuti teavitatakse kõiki väljatöötamiskavatsusele tagasisidet andnud huvipooli:

- a) ITL;
- b) Registrate ja Infosüsteemide Keskus;
- c) Raamatupidamise Toimkond;
- d) Eesti Raamatupidajate Kogu;
- e) Audiitorkogu;
- f) Eesti Kaubandus-Tööstuskoda;
- g) EVEA;
- h) Pangaliit.

Algatab Vabariigi Valitsus 2024. a.
(allkirjastatud digitaalselt)

⁸ E-arve arenduste toetusvoor, vt: <https://eas.ee/grants/e-arve-toetus/> (04. detsember 2023).

⁹ Koolitus ettevõtjatele "Kuidas olla tõhusam ettevõtja – digitaliseerumine ja raamatupidamisteenused". Vt: <https://realtimeeconomy.ee/uudised/e-arvete-koolitused-ettevotjatele-ja-raamatupidajatele> (11. september 2023).