

Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määruse nr 53 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide vahendite kasutamise auditeerimine“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Määruse eelnõu eesmärk on ajakohastada perioodi 2021–2027 ühtekuuluvuspoliitika fondide auditeerimist reguleerivat korda.

Muudatusega tagatakse Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määruse nr 53 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide vahendite kasutamise auditeerimine“ (edaspidi *auditeerimise määrus*) sisuline ja terminoloogiline kooskõla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/1060 ning auditeeriva asutuse auditeerimispraktikaga. Lisaks õigusliku raamistiku, mõistete ja audititoimingute täpsustamisele sätestatakse eelnõuga selge õiguslik alus kuludest sõltumatu rahastamise projektaudititele. Samuti tunnistatakse kehtetuks eksitavat tõlgendust soodustavad sätted seoses auditeeriva asutuse kohustustega, mis Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) 2021/1060 ei tulene.

Eelnõu ja selle seletuskirja koostas Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna nõunik Henry Kibin (e-post henry.kibin@fin.ee, tel 5885 1356). Eelnõu toimetas keeleliselt Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Heleri Piip (e-post heleri.piip@fin.ee, tel 5303 2849) ning eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (e-post virge.aasa@fin.ee, tel 5885 1493).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu punktiga 1 jäetakse paragrahvi 1 lõikest 2 välja tekstiosa „, audiitortegevuse seadusest ning selle alusel koostatud õigusaktidest“. Auditeerimise määruse muutmise ajal on muutmisel ka audiitortegevuse seadus (edaspidi *AudS*). Kavandatavad AudS muudatused on suunatud siseauditi ajakohastamisele avalikus sektoris. Riigikogu menetluses oleva AudS-i eelnõu kohaselt kavandatakse tunnistada AudS-is sisalduv siseauditi regulatsioon tervikuna kehtetuks. Seetõttu ei ole viide AudS-ile auditeerimise määruses enam asjakohane. Samuti pole viide AudS-ile auditeerimise määruses vajalik juhul, kui AudS-i muudatust ei jõustata, sest auditite planeerimine, läbiviimine, aruannete koostamine ning audititulemustest teavitamine on praktikas reguleeritud muudes auditeerimise määruse § 1 lõikes 2 nimetatud õigusnormides, standardites ja juhendites, mitte AudS-is.

Eelnõu punktiga 2 asendatakse § 2 lõikes 1 sõnad „arvepidamisüksuse ülesannetes olevas“ sõnadega „raamatupidamisülesandeid täitvas“.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1060 viidatakse läbivalt raamatupidamisülesannete täitmisele. Samuti kasutatakse raamatupidamisülesandeid täitva asutuse mõistet ühtekuuluvuspoliitika fondide perioodi 2021–2027 rakenduskava korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduses. Mõistet „arvepidamisüksus“ ühtekuuluvuspoliitika fondide õigusaktides ei kasutata. Seetõttu tuleb auditeerimise määruse

§-s 2 kasutatavat terminit muuta ning viia see kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1060 kasutatava terminoloogiaga.

Eelnõu punktiga 3 täiendatakse § 3 lõikega 5 järgmises sõnastuses: „(5) Kui projektiauditi objektiks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikli 95 kohane kuludest sõltumatu rahastamine, kontrollitakse projektiauditi käigus rahastamistingimuste täitmist ning tulemuste saavutamist“.

Valdav osa auditeeriva asutuse läbiviidavate projektiauditite eesmärkidest on defineeritav § 3 lõigete 1 ja 2 kaudu. Samas on rakendusperioodil 2021–2027 üha laialdasemalt hakatud kasutusele võtma kuludest sõltumatu rahastamismeetodeid (*financing not linked to costs*). Kuludest sõltumatu rahastamise eelduseks on kokkulepitud tingimuste täitmine ja tulemuste saavutamine. Vajadusel võib kontroll hõlmata ka andmete usaldusväärsuse ja kontrollijälje hindamist. Järelikult ei ole õiguspärane ega täpne viia selliseid projektiauditite edaspidi läbi kehtiva auditeerimise määruse § 3 lõigete 1 ega 2 alusel. Eeltoodust tulenevalt ning kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikliga 95 tuleb luua auditeerimise määruksesse uus projektiauditi õiguslik alus.

Kuigi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1060 kasutatakse terminit „tegevusaudit“ (*audit of operations*), on Eesti rakenduspraktikas sama auditiliigi tähistamiseks välja kujunenud ja läbivalt kasutusel termin „projektiaudit“, mistõttu pole selle mõiste muutmine sisulise kooskõla tagamiseks vajalik.

Eelnõu punktiga 4 asendatakse §-des 5 ja 15 läbivalt sõnad „kulude aastaaruanne“ sõnadega „raamatupidamise aastaaruanne“. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1060 viidatakse läbivalt raamatupidamise aastaaruande auditile. Sama mõistet kasutatakse ka ühtekuuluvuspoliitika fondide perioodi 2021–2027 rakenduskava korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduses. Mõistet „kulude“ aastaaruande audit ühtekuuluvuspoliitika fondide õigusaktides ei kasutata. Seetõttu tuleb auditeerimise määruks kasutatavat terminit muuta ning viia see kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1060 kasutatava terminoloogiaga.

Mõiste „raamatupidamise aastaaruanne“ tähistab aruannet Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 tähenduses, mitte üldist majandusaasta aruannet Eesti raamatupidamisõiguse tähenduses.

Eelnõu punktiga 5 muudetakse § 5 lõike 2 punkti 1 ja sõnastatakse see järgmiselt: „1) analüüsib projektiauditite ja juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditite tulemuste mõju raamatupidamise aastaaruandele;“.

Õigusselguse huvides sõnastust muudetakse, kuna kehtiv regulatsioon on ekslik ning mitmeti mõistetav. Kehtiva auditeerimise määruse tekstis polnud täpne väide, justkui analüüsiks auditeeriv asutus kitsalt korraldusasutuses läbi viidud juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit tulemusi. Praktikas analüüsib auditeeriv asutus raamatupidamise aastaaruande audit käigus projektiauditite ja juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditite tulemuste mõju raamatupidamise aastaaruandele.

Eelnõu punktiga 6 tunnistatakse kehtetuks §-d 6 ja 17.

Paragrahvi 6 kehtetuks tunnistamine tuleneb sellest, et auditeerimise määruse 2. peatükis ei ole auditeeriva asutuse läbiviidavate auditite kontekstis täpne ega asjakohane eristada §-s 6 sätestatud juhtkonna kinnitusele arvamuse andmist. Tegemist ei ole eraldi auditiliigiga, vaid auditeeriva asutuse arvamuse koostamise ühe sisendiga, mis esitatakse § 15 kohases auditeeriva asutuse arvamuses.

Määruse 2. peatükis peavad olema reguleeritud üksnes auditeeriva asutuse läbiviidavad põhilised auditid: juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit (§ 2), projektiaudit (§ 3) ning raamatupidamise aastaaruande audit (§ 5). Samuti on §-s 4 reguleeritud rahastamisvahendite auditeerimise põhimõtteid, kuna rahastamisvahenditele kohalduvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1060 väga selgelt erireeglid.

Kuna määruse § 15 reguleerib juba ammendavalt auditeeriva asutuse arvamuse andmist ning viitab õigesti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikli 77 lõike 3 punktis a viidatud XIX lisa vormile, siis hõlmab § 15 igakülgselt ka § 6 regulatsiooni. Seetõttu on eksitav § 6 kohast hinnangu andmist käsitleda eraldi sättena 2. peatükis, kuna see võib jätta mulje iseseisvast auditiliigist, mida see ei ole. Eeltoodust tulenevalt tuleb säte kehtetuks tunnistada.

Paragrahvi 17 kehtetuks tunnistamine on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/1060, mis ei kohusta rakendusperioodil 2021–2027 auditeerivat asutust esitama „korraldusasutuse aastaaruande“ jaoks eraldi teavet. Rakendusperioodil 2014–2020 kehtis korraldusasutusele nõue esitada Euroopa Komisjonile iga-aastane kokkuvõttev aruanne (*annual summary*). Sisend selleks tuli muuhulgas auditeerivalt asutuselt. Rakendusperioodil 2021–2027 korraldusasutusel sellise kokkuvõtva aruande koostamise kohustust eraldiseisvalt pole, mistõttu pole asjakohane ka auditeeriva asutuse kohustus § 17 mõistes. Praktikas toimub auditeeriva asutuse ja korraldusasutuse vahel tihe koostöö, kõik audititulemused on korraldusasutusele kättesaadavad ning auditeeriv asutus esitab korraldusasutusele informatsiooni vajaduspõhiselt. Eeltoodust tulenevalt tuleks säte kehtetuks tunnistada.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga tagatakse määruse kooskõla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/1060.

4. Määruse mõjud

Eelnõu mõjutab auditeeriva asutuse auditite läbiviimist. Eelnõuga täpsustatakse toetuste auditeerimist reguleerivat korda, luuakse õigusselgust ning tagatakse kooskõla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/1060. Eelnõul puudub mõju rakenduskava elluviimist korraldavatele asutusele. Samuti ei muuda eelnõu toetuse saajate õigusi ega kohustusi. Kuludest sõltumatu rahastamise auditites võib muutuda üksnes auditi fookus ning kontrollimiseks nõutavate tõendite iseloom. Määrus ei mõjuta ettevõtjate, inimeste ega vabaühenduste halduskoormust.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõu ei too kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu on koostöölastatud rakendusasutuste, korraldusasutuse ja rakendusüksustega. Justiits- ja Digiministeerium koostöölastas eelnõu märkustega. Märkustes paluti lisada andmed halduskoormuse puudumise kohta, soovitati ühtlustada eelnõus ja seletuskirjas kasutatavaid termineid, täpsustada kuludest sõltumatu rahastamise projektauditi objekti ning määruse mõju toetuse saajatele. Kõik märkused võeti arvesse.