

# Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Sisekontrolli ja siseauditeerimise reeglid avalikus sektoris on alates 2010. aastast sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi ka *VVS*) 6<sup>1</sup>. peatükis. Nimetatud peatükis sätestatu kohaselt rakendatakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena audiitortegevuse seaduses (edaspidi *AudS*) sätestatud. *AudS*-is siseaudiitori kutsetegevuse kohta sätestatud sisulisi norme ei ole üle kümne aasta muudetud. Eelnõuga kavandatud seadusmuudatused on suunatud siseauditi ajakohastamisele avalikus sektoris ja avaliku huvi üksustes. Siseauditi ajakohastamiseks kavandatud seadusmuudatused, sh siseaudiitori kutse omamise nõude ja siseaudiitori tegevusaruande esitamise kohustuse kehtetuks tunnistamine toovad kaasa halduskoormuse vähenemise. Halduskoormuse kasvu eelnõukohased muudatused kaasa ei too.

Siseaudiitorite väga väikese arvu tõttu ei ole Eestis loodud siseaudiitorite eksamisüsteemi, vaid peamiste kutsetasemete eksamid asendati Siseaudiitorite Instituudi (inglise keeles – The Institute of Internal Auditors, edaspidi ka *IIA*) poolt väljastatavate sertifikaatide tunnustamisega: atesteeritud siseaudiitor = *Certified Internal Auditor*<sup>®</sup> (edaspidi ka *CIA*<sup>®</sup>) ja avaliku sektori üksuse siseaudiitor = *Certified Government Auditing Professional*<sup>®</sup> (edaspidi ka *CGAP*<sup>®</sup>). Alates 2021. aasta 1. juulist ei väljasta *IIA* *CGAP*<sup>®</sup> sertifikaate, mistõttu pole enam võimalik teha vastavat eksamit ega väljastada Eestis uusi avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetasemeid.

*IIA* rahvusvaheliste sertifikaatide õppe- ega eksamite materjale ei ole tõlgitud eesti keelde ning *IIA* sertifikaatide soetamine on üsna kulukas. Eestis siseaudiitori kutse saamiseks kohaliku kutseeksami korraldamine oleks samuti kulukas protsess ning väikese nõudluse tõttu ei ole see finantsiliselt otstarbekas. Ka *IIA* ei toeta kohalike siseaudiitori kutsete kehtestamist, kuna see kutseala toimib nende hinnangul kõige paremini iseregulatsiooni mudeli alusel. *IIA* hinnangul oleks riigi sekkumine siseauditi kutsealasse pigem segadust tekitav ja ebavajalik. Enamikes arenenud riikides puudubki riigi tasandil siseauditi regulatsioon ning selle asemel kohaldatakse siseauditi tegevuse alusena siseauditi kutsetegevuse rahvusvahelisi raampõhimõtteid (The International Professional Practice Framework ehk [IPPF](#), mille põhilisemaks koostisosaks on ülemaailmsed siseauditi standardid).

Eesti siseaudiitorite kutsete haldamine praegusel viisil, s.o rahvusvaheliselt aktsepteeritava sertifikaadi täiendav tunnustamine, kutse registreerimine audiitortegevuse registris (edaspidi *ATR*) ning iga-aastane aruandlus töömahu ja läbitud täienduskoolituste kohta, ei loo lisandväärtust siseaudiitori kutsele ning on pigem kulukas bürokraatia nii siseaudiitoritele kui ka riigile. 2024. aasta 1. jaanuari seisuga ei olnud kutsega siseaudiitorit viiendikus täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditi üksustest, kuna väiksemate (kuni kolme töötajaga) siseauditi üksuste mehitamine on osutunud problemaatiliseks. Lisaks ei ole atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutse omamise kohustus praktikas ennast õigustanud, kuna on ilmnunud, et sobivaimaks siseauditi funktsiooni teostajaks võib olla pigem spetsialist mõnes asutusele olulises spetsiifilises valdkonnas. Siseauditeerimise kui kutsetegevuse alased teadmised on samuti vajalikud, kuid neist ei piisa spetsiifilises valdkonnas siseauditi läbiviimiseks.

Eelnõuga kavandatakse siseauditi valdkonna ajakohastamiseks vajalikud seadusmuudatused, millest kaalukaim on siseaudiitori kutse omamise nõude kehtetuks tunnistamine.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu valmistasid ette ja seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi rahandusteabe poliitika osakonna nõunik Ellen Kass (tel 5885 1432, [ellen.kass@fin.ee](mailto:ellen.kass@fin.ee)) ning sama osakonna jurist Kersti Rahlin (tel 5885 1391, [kersti.rahlin@fin.ee](mailto:kersti.rahlin@fin.ee)). Eelnõu toimetab keeleliselt personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (töölt lahkunud) ja sama osakonna keeleteimetaja Heleri Piip (tel 5303 2849, [heleri.piip@fin.ee](mailto:heleri.piip@fin.ee)) ning juriidilist kvaliteeti kontrollis personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonnajuht Virge Aasa (tel 5885 1493, [virge.aasa@fin.ee](mailto:virge.aasa@fin.ee)).

## 1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõukohase seadusega muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust (RT I, 30.12.2024, 4), audiitortegevuse seadust (RT I, 07.01.2025, 13), investeerimisfondide seadust (RT I, 03.12.2024, 20), kindlustustegevuse seadust (RT I, 03.12.2024, 10), kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (RT I, 14.03.2025, 9), krediidasutuste seadust (RT I, 03.12.2024, 12), krediidiinkassode ja ostjate seadust (RT I, 31.12.2024, 45), makseasutuste ja e-raha asutuste seadust (RT I, 11.10.2024, 16), raamatupidamise seadust (RT I, 07.01.2025, 11), rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (RT I, 14.03.2025, 23) ning väärtpaberiturust seadust (RT I, 07.01.2025, 4).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu poolthääle enamus.

## 2. Seaduse eesmärk

Seaduseelnõu peamiseks eesmärgiks on siseaudiitori kutsetegevuse aja- ja asjakohastamine. Selleks tunnistatakse kehtetuks kohustus omada täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamisel siseaudiitori kutset. Muudatuse tulemusena ei ole nimetatud asutuses siseaudiitorina töötamiseks vaja omada sellekohast kutset, vaid ametikohale sobivust ja asjatundlikkust saab edaspidi näidata muude erinevate kvalifikatsioonide ja sertifikaatidega. Siseaudiitori kutse omamise kohustuse kehtetuks tunnistamine toob endaga kaasa AudS-is sätestatud kogu siseaudiitorit puudutava regulatsiooni kehtetuks tunnistamise.

Ajendiks kehtivate õigusnormide ning reaalse olukorra ülevaatamiseks ja vajaduste hindamiseks oli IIA otsus lõpetada alates 2021. aasta 1. juulist CGAP®-i sertifikaadi väljastamine, mis oli Eestis avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme andmise üheks eelduseks. Samuti oli ajendiks 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 järgimata jätmise. Siseauditi kutsetegevuse korraldamisega seotud peamised raskused on ilmnunud välise kvaliteedihindamise teostamisel ja siseauditi üksusesse nõuetele vastava kutsetasemega isikute värbamisel. AudS-is sätestatud kutsetaseme nõuet ei oma paljud pikaajalise töökogemusega avaliku sektori siseaudiitorid, kuna nad pole sooritanud kutsetaseme saamiseks vajalikku CGAP®-i eksamit, mida aastatel 2011–2020 oli võimalik teha ka eesti keeles. Nimetatud asjaolud on toonud endaga kaasa vajaduse ajakohastada siseaudiitori kutse

omamise nõuet ja kutsetegevust puudutavaid regulatsioone ning viia need kooskõlla tegelike võimaluste ja vajadustega.

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.

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

#### **3.1. Atesteeritud siseaudiitori kutse ja avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemetega kaotamise põhiseaduspärasuse analüüs**

Eesti senised siseaudiitori kutsed põhinevad IIA rahvusvaheliste sertifikaatide tunnustamisel. Nende sertifikaatide saamine on kulukas, samuti ei ole võimalik sertifikaatide saamiseks vajalikku eksamit sooritada eesti keeles. Avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutse aluseks olnud CGAP® -sertifikaadi väljastamine lõpetati 1. juulil 2021. a ning Eestis ei korraldata samaväärset kutseeksamit selle väikese nõudlusega kaasneva ebaproportsionaalse kulukuse tõttu.

Eeltoodust tulenevalt on eelnõuga kavandatavaks peamiseks muudatuseks täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitorina töötamiseks siseaudiitori kutse omamise nõude kehtetuks tunnistamine.

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

##### **3.1.1 Riive legitiimne eesmärk**

*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 legitiimne eesmärk ja riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas).

Igaühe 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.

AudS-is sätestatud regulatsiooni kohaselt saab atesteeritud siseaudiitori kutset ja avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemeid omada isik, kellele on rahandusministri või tema volitatud ministeeriumi ametniku otsusega antud sellekohane kutse. Samas ei ole kutse omamise nõuet kehtestatud ühelegi teisele Eesti avaliku teenistuse ametikoha grupile. Nii näiteks ei ole seaduse tasemel kehtestatud kutsetaseme nõuet Riigikontrolli audiitoritele, kes teevad sarnast tööd avaliku sektori siseaudiitoritega. Ka Eesti infoturbestandardi rakendamist hindavatele IT-audiitoritele ei ole kehtestatud kohustusliku kutsetaseme nõuet. Iga kutse omamise kohustus piirab isiku vaba eneseteostust.

Ka IIA ei toeta kohalike kutsete sisseseadmist, kuna siseauditi kutseala toimib kõige paremini iseregulatsiooni korras. Riigi poolt kutsete omistamine on üleliigne ja võib tekitada segadust, mistõttu on see mittevajalik.

Siseaudiitori kutse omamise nõue piirab lisaks ka täidesaatva riigivõimu asutuse võimalusi sobiva pädevusega siseaudiitori värbamiseks ega võimalda värbamisel arvestada selliste asjakohasemate kriteeriumitega nagu näiteks haridus, varasem töökogemus, isikuomadused, riigisaladuse loa olemasolu või valmisolek selle taotlemiseks jms. Sobivaimaks siseaudiitoriks võib olla hinnatud spetsialist mõnes asutusele või organisatsioonile olulises spetsiifilises valdkonnas. Olukorras, kus sisuliselt iga isik võiks töötada siseaudiitorina, eriti valdkondades, milles ta on pädev (nt lennunduses endised lendurid jne), piirab kutse omamise kohustus põhjendamatult isiku õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Kuna aja jooksul on selgunud, et atesteeritud siseaudiitori kutse andmisel ja omamisel puudub sisuline vajadus, esineb legitiimne põhjus sellekohase regulatsiooni kehtetuks tunnistamiseks. Samuti, kuna eelnõus sätestatud muudatused vähendavad õiguste ja vabaduste piiranguid, siis ei saa need olla vastuolus PS-ga.

### **3.2. Atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori siseaudiitori kutsete kaotamise proportsionaalsuse analüüs**

Vabariigi Valitsuse 2020. aasta 25. juuni 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 2.1 kohaselt tuleb enne reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate kehtivate õigusnormide muutmist hinnata nende proportsionaalsust. Hindamine peab olema vastavuses normi olemuse, sisu ja mõjuga. Käesoleva analüüsi tegemisel on lähtutud kõnealuse protokollilise otsuse punktides 3.2 ja 3.3 esitatud üldtingimustest ning arvestatud seaduseelnõu koostamise põhjuseid ja eelnõuga tehtavate muudatuste ulatust.

Siseauditi rakendamine avalikus sektoris oli Euroopa Liidu tungiv soovitus, mis sisaldus ka liitumislepingus ning seetõttu sätestati siseauditi valdkonna regulatsioon õigusakti tasandil. Siseauditi valdkonna kaasajastamine toob endaga kaasa vajaduse muuta VVS-is sätestatud siseauditi valdkonda reguleerivaid asjakohatud ja reaalse eluga kooskõlas mitteolevaid õigusnorme ning tunnistada kehtetuks AudS-is sätestatud siseauditi regulatsioon tervikuna.

Eelnõukohaste muudatuste kehtestamine on tingitud vajadusest kaasajastada siseauditi valdkonda Eestis, kuna Euroopa Liiduga liitumisel kujundatud avaliku sektori siseauditi mudel enam ei toimi. Eelnõu kohaselt lõpetatakse rahvusvaheliste siseaudiitori sertifikaatide CIA<sup>®</sup> ja CGAP<sup>®</sup> tunnustamine ning edaspidi ei anta siseaudiitori kutset ega siseaudiitori kutse all olevaid kutsetasemeid. Avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset ei ole võimalik anda juba seetõttu, et IIA ei väljasta enam avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme andmise üheks eelduseks olnud CGAP<sup>®</sup>-i sertifikaati. Avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutse pole aga praktikas end õigustanud ning alates 2010. aastast on seda kutsetaset omistatud kõigest neljale

spetsialistile. Avaliku sektori ühingu siseaudiitori volitused on väga ahtad ega ahvatle seda kutsetaset omandama, mistõttu puudub ka nõudlus ja vajadus sellise kutsetaseme järele.

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 riske avaliku sektori üksuse ega avaliku sektori ühingu siseaudiitori osutatava teenuse tarbijale, s.o avalikule sektorile. Eelnõus sätestatud muudatuste kohaselt võib iga isik töötada siseaudiitorina, eriti valdkondades, milles ta on pädev (nt lennunduses endised lendurid jne). Kuna enne seaduseelnõuga planeeritavate muudatuste jõustumist antud kõnealused kutsetasemed ja kutse jäävad kehtima, siis võib nii atesteeritud siseaudiitori kutse (sisuliselt CIA sertifikaat) kui ka avaliku sektori siseaudiitori kutsetase (sisuliselt CGAP sertifikaat) olla edaspidi erialasele tööle kandideerimisel eeliseks.

Siseaudiitori kutse omamise kohustuse kaotamisega avarduvad võimalused siseaudiitori värbamiseks. Siseaudiitori regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega suureneb ühiskondlik õiglus, kuna juurdepääs siseaudiitori töö tegemisele saab olema vaba. Seetõttu muutub siseaudiitori töö kättesaadavamaks laiemale isikute ringile.

AudS-is ja VVS-is tehtavad muudatused on vajalikud ja sobivad siseauditi valdkonna kaasajastamiseks. Muudatuste tegemisel on lähtutud aja jooksul reaalses elus kujunenud olukorrast. Siseauditi valdkonna regulatsiooni muudatused ei lähe kaugemale, kui on vaja valdkonna kaasajastamiseks. Eelnõukohased muudatused ei mõjuta siseaudiitorite ja nende osutatavate teenuste vaba liikumist Euroopa Liidus. Samuti ei mõjuta muudatused teiste Euroopa Liidu kvalifikatsioonidega isikutel Eestis töö leidmist.

IIA innustab kõiki siseaudiitorina tegutsevaid isikuid jätkuvalt oma pädevust tõstma ning omandama rahvusvaheliselt tunnustatud siseaudiitori sertifikaadi. Seega, kui isik leiab, et ta oleks siseaudiitori sertifikaadiga tööturul konkurentsivõimelisem, säilib tal võimalus omandada sellekohane sertifikaat. Ainuüksi kutsenimetuse kaitsmise lõpetamine ei mõjuta siseaudiitori töö kvaliteeti. Ka praegu ei tehta väliseid hindamisi ega järgita detailselt standardeid, vaid siseauditi kasu ja kvaliteeti hindavad teenuse tarbijad.

Teaduse ja tehnoloogia areng ei oma mõju teabe sümmeetria teenuse osutaja ja 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.

Kuna eelnõus toodud muudatuste kohaselt ei kehtestata siseaudiitori kutsealale uusi piiravaid nõudeid, vaid juurdepääs nimetatud kutsealale antakse ülaltoodud põhjustel vabaks, siis ei ole siseauditi töö tegijal edaspidi kohustust sooritada kutse saamiseks eksameid, läbida kutse säilitamiseks täiendkoolitusi ega täita muid AudS-is siseaudiitori kutse osas praegu sätestatud nõudeid. Kutsele juurdepääsu piiramise lõpetamine ei avalda mõju siseaudiitori osutatava teenuse kvaliteedile, kuna teenuse kvaliteedi tagamine on pidev ja dünaamiline protsess, mis toimub professionaalse enesehinnangu ja tegevuse tulemuslikkuse hindamise kaudu. Siseaudiitori töö tulemuslikkus sõltub audiitori motivatsioonist ja võimetest ning tema võimalusest enda töö tulemusi näha. Kuna siseaudiitori kutsele juurdepääsu vabaks laskmine avaldab positiivset mõju nii siseauditi töö tegijatele kui ka selle teenuse tarbijatele, siis võib eelnõus sätestatud muudatusi hinnata eesmärgipäraseks ja proportsionaalseks.

### 3.3. Eelnõu sisu analüüs

Eelnõu koosneb 11-st paragrahvist:

- § 1. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine (edaspidi *VVS*);
- § 2. Audiitortegevuse seaduse muutmine (edaspidi *AudS*);
- § 3. Investeeringufondide seaduse muutmine (edaspidi *IFS*);
- § 4. Kindlustustegevuse seaduse muutmine (edaspidi *KindlTS*);
- § 5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine (edaspidi *KOKS*);
- § 6. Krediitiasutuste seaduse muutmine (edaspidi *KAS*);
- § 7. Krediidiinkassode ja -ostjate seaduse muutmine (edaspidi *KIOS*);
- § 8. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine (edaspidi *MERAS*);
- § 9. Raamatupidamise seaduse muutmine (edaspidi *RPS*);
- § 10. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmine (edaspidi *RahaPTS*);
- § 11. Väärtpaberiturust seaduse muutmine (edaspidi *VPTS*).

#### § 1. Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused

**VVS § paragrahvi 49 lõike 1 punkti 13<sup>1</sup>, § 73 lõike 1 punkti 2<sup>1</sup>, 6<sup>1</sup>. peatüki pealkirja, § 92<sup>2</sup> pealkirja ja § 92<sup>3</sup> pealkirja** muudetakse kuna, siseaudiitor ei ole edaspidi piiratud kutsenimetus. Seetõttu sõnastatakse nimetatud sätted siseauditi kui tegevuse kaudu. Pealkirja sõnastuse muutmine toob endaga kaasa vajaduse jätta pealkirjast välja sõna “kutsetegevuse”, kuna kasutusele võetud sõna “siseaudit” hõlmabki juba sellekohast tegevust.

**VVS § 92<sup>2</sup> lõiked 1, 2 ja 4** tunnistatakse kehtetuks. Lõige 1 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes viidatud AudS-i regulatsioon tunnistatakse eelnõu kohaselt kehtetuks ning edaspidi ei rakendata täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ega tema kutsetegevuse alusena audiitortegevuse seaduses sätestatud.

Lõikes 2 sisaldub täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja keshtestamiseks antav volitusnorm. Kuna edaspidi täidesaatva riigivõimu asutustele ei ole vajadust siseauditeerimise juhiseid anda, puudub vajadus ka nimetatud üldeeskirja kehtestamise volitusnormi järele.

Lõige 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes viidatud täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja järele puudub vajadus ning lõikes 2 sisalduv volitusnorm tunnistatakse kehtetuks. Seetõttu kaotatakse ka nimetatud üldeeskirjas sätestatud korras sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta siseaudiitori aruande esitamise kohustus.

**VVS § 92<sup>2</sup> lõike 3** täiendamisega antakse täidesaatva riigivõimu asutusele, kellel on vajadus siseauditi teenuse järele, võimalus osta siseaudiitori teenust isikult, kellel on siseaudiitori ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised, oskused, kogemused, haridus, kutsealane sobivus ja laitmatu maine. Kehtivas regulatsioonis siseauditi teenuse sisse ostmise võimalust ei ole, vaid on sätestatud, et siseauditi teenuse järele vajaduse ilmnemisel tuleb moodustada täidesaatva riigivõimu asutuse juhi vahetus alluvuses siseaudiitori ametikoht või luua struktuuriüksus. Muudatuse tulemusena saab täidesaatva riigivõimu asutus siseauditi teenuse järele vajaduse ilmnemisel valida talle sobivaima võimaluse sellekohase teenuse saamiseks, st kas osta teenust sisse või moodustada asjaomane ametikoht või struktuuriüksus.

**VVS § 92<sup>2</sup> lõigetes 5–10** sätestatakse siseauditi mandaat. Lõigetes 5–10 toodud siseauditi mandaadi sätestamisel on lähtutud seni siseaudiitoritele kohustuslikuna järgimiseks kehtestatud siseaudiitori kutsetegevuse standardites kajastatud põhimõtetest. Seega tegemist ei ole siseauditi valdkonna jaoks uue lähenemise ega uute põhimõtetega. Siseauditi eesmärgid ning siseaudiitori ülesanded, õigused ja kohustused on sätestatud erinevates õigusaktides. Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks siseaudiitorit puudutav regulatsioon AudS-is, sealhulgas selles sisalduv siseaudiitori kutsetegevuse standardite järgimise kohustuslikkus. Kuigi eelnõust tulenevate muudatuste kohaselt ei ole siseaudiitori kutsetegevuse standardite järgimine edaspidi kohustuslik, sisalduvad nendes siseauditi töö tegemiseks mõned olulised aspektid, millele siseauditi töö tegijad ja siseauditi teenuse vajadusega täidesaatva riigivõimu asutused teenuse saamisel toetuda saavad. Seega sätestatakse need põhimõtted VVS § 92<sup>2</sup> lõigetes 5–10.

Lõikega 5 sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseauditi definitsioon. Selle kohaselt on siseaudit sõltumatu, objektiivne ning kindlust ja nõu andev tegevus. Siseaudit lisab väärtust täidesaatva riigivõimu asutuse tegevusele ning aitab riskijuhtimise-, kontrolli- ja valitsemisprotsesside hindamisega kaasa asutuse eesmärkide saavutamisele. Kuna vaatamata siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisele säilib siseaudit kui tegevus ning see toob endaga kaasa vajaduse sisustada siseaudit ühetaoliselt, siis tuleb seaduse tasandil sätestada ka siseauditi definitsioon. Siseaudit tugevdab organisatsiooni võimet luua, kaitsta ja säilitada väärtust, pakkudes juhtkonnale sõltumatut, riskipõhist ja objektiivset kindlust, nõu, mõistmist ja perspektiivi. Siseauditi ulatus hõlmab kogu organisatsiooni kõiki tegevusi, kogu vara ja personali. Nendest asjaoludest lähtuvalt on koostatud ka siseauditi definitsioon.

Lõikes 6 sätestatakse täidesaatva riigivõimu asutuse siseaudiitori ülesanne, milleks on sõltumatu hinnangu andmine sellele, kas sisekontrollisüsteem on ressursside säästliku, tõhusa ja mõjusa kasutamise tagamisel piisav ja tõhus. Ka siseaudiitori kutsetegevuse standardite kohaselt on siseaudiitori töö järelduseks tema ametialane hinnang töö käigus tehtud tähelepanekute kogumi kohta. Siseaudiitori hinnangus peab sisalduma järeldus rahuldava või mitterahuldava soorituse kohta, samuti võib ta anda enda hinnangus soovitusi ja koostada tegevuskavasid. Siseaudiitori igapäevaseks töö objektiks on konkreetne siseauditi ülesanne või projekt, mis hõlmab mitut tööülesannet või tegevust, mis on kavandatud konkreetsete seotud eesmärkide kogumi saavutamiseks. Seega on siseaudiitori ülesanne otseselt seotud eelmises lõikes sätestatud siseauditi definitsiooniga.

Lõikes 7 sätestatakse siseaudiitori vaba ja tingimusteta juurdepääs täidesaatva riigivõimu asutuse valduses olevatele dokumentidele ja muule materjalile ning kohtadele (sealhulgas personal ja füüsiline vara). Siseaudiitoril peab oma ülesannete mõjusaks ja kvaliteetseks täitmiseks olema piiramatu juurdepääs asutuse kõigile tegevustele, andmetele, dokumentidele ja muule vajalikule infole, sealhulgas konfidentsiaalsele infole. See hõlmab füüsilist ja digitaalset teavet, samuti suulisest suhtlusest, näiteks ametlikest või mitteametlikest koosolekutest saadud teavet.

Lõikega 8 antakse siseaudiitorile õigus jälgida avastatud puuduste kõrvaldamist ja tehtud ettepanekute täitmist. Kui siseaudiitoril on võimalik jälgida puuduste kõrvaldamist ja tema tehtud ettepanekute täitmist, siis võimaldab see tuvastada kas nende mõjul olukord ka tegelikult paranes või hoopis halvenes, samuti selgitada välja olukorra aluseks oleva põhjuse. See omakorda suurendab oluliselt siseauditi mõjusust ja tõhusust.

Lõikega 9 pannakse siseaudiitorile kohustus olla enda ülesandeid täites aus ja objektiivne ning sõltumatu täidesaatva riigivõimu asutuse juhtkonnast. Samuti kohustatakse siseaudiitorit vältima huvide konflikti. Siseaudiitori isikuomaduste osas on oluline ausus ja julgus ning seda eriti olukorras, kus ta võib sattuda vastakuti survega toimida teisiti või kui see võib põhjustada võimalikke kahjulikke tagajärgi nii temale endale kui ka asutusele. Siseaudiitori puhul eeldatakse, et ta räägib tõtt ja käitub õigesti, isegi kui see on ebamugav või raske. Tema ausus

on aluseks teistele eetika ja professionaalsuse põhimõtetele, sealhulgas objektiivsusele, kompetentsusele, nõutavale ametialasele hoolsusele ja konfidentsiaalsusele. Siseaudiitori objektiivsus on vajalik selleks, et siseauditi tulemusena oleks tagatud erapooletu, kallutamata ning kõigi asjakohaste faktide ja asjaolude õiglase ning tasakaalustatud hinnangu saamine. Siseaudiitor peab olema sõltumatu seetõttu, et ta oleks vaba asjaoludest, mis ohustavad tema võimet täita kohustusi erapooletul viisil. Siseaudit saab täita enda eesmärgi vaid siis, kui siseaudiitor on aruandekohustuslik otse kõrgema juhtorgani ees ja asub organisatsiooni sees positsioonil, mis võimaldab tal täita oma ülesandeid ja kohustusi ilma sekkumiseta. Huvide konflikti vältimine on vajalik selleks, et siseaudiitor saaks täita oma kohustusi objektiivselt. Seetõttu ei tohi siseaudiitor tegelikult ega näiliselt olla mõjutatud enda või teiste, sealhulgas juhtkonna huvidest, poliitilisest keskkonnast ega muudest teda ümbritsevatest aspektidest.

Lõikes 10 sisalduva regulatsiooniga kohustatakse siseaudiitorit hoidma saladuses siseauditi ülesannete täitmise käigus teatavaks saanud teavet. Selline kohustus ei ole siiski absoluutne ning saladuse hoidmise kohustust ei kohaldata teabe suhtes, mida siseaudiitoril tuleb avaldada seaduse alusel. Siseaudiitorid peavad kasutama saadud teavet ainult professionaalsetel eesmärkidel ja kaitsma seda nii sisemise kui välise volitamata juurdepääsu või avalikustamise eest. Konfidentsiaalse teabe lubamatul kasutamisel ja käsitlemisel võivad olla soovimatud tagajärjed, sealhulgas asutuse maine kahjustamine ning sanktsioon sellekohastes õigusaktides sätestatud kohustuste rikkumise eest. Sealhulgas peab siseaudiitor juhtima ka teabe tahtmatu paljastamise või avaldamise riski ning järgima konfidentsiaalsuskohustuse täitmisel andmekaitse nõudeid.

**VVS § 92<sup>3</sup> lõike 1 punktidega 1 ja 2** muudetakse Rahandusministeeriumi pädevust täidesaatva riigivõimu asutuse sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Muudatus on asjakohane ja vajalik, kuna aja jooksul on ilmnenud, et Rahandusministeeriumil ei ole sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise koordineerimise, analüüsi ja hindamise kohustust olnud võimalik ka seni täita selleks piisava teabe ja andmestiku puudumise tõttu. Kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks siseauditi kohta regulaarse aruandluse ja kvaliteedihindamise esitamise kohustus, siis kahaneb Rahandusministeeriumil kehtivas seaduses sätestatud kohustuste täitmise võimalus veelgi. Samas ei ole ka vajadust tsentraalselt koordineerida ja analüüsida täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist, siseaudiitori kutsetegevuse korraldamist ega selle hindamist. Ka IIA on rõhutanud, et riigi sekkumine siseauditi kutsealasse on pigem segadust tekitav ja ebavajalik. Kuna Rahandusministeeriumi kehtiv pädevus täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel on osutunud ebavajalikuks, siis sätestataksegi talle asjakohasem juhendite koostamise ja nõuannete andmise kohustus.

Punktiga 1 kohustatakse Rahandusministeeriumi andma juhendeid täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamiseks.

Punktis 2 sätestatakse Rahandusministeeriumi nõuandev roll ning kohustatakse nõustama täidesaatva riigivõimu asutusi siseauditiga seotud küsimustes.

## **§ 2. Audiitortegevuse seaduse muudatused**

**AudS § 1 punktid 4 ja 5, § 5, § 6, § 16 lõike 2 punktid 5–7, § 19 lõike 1 punkt 4, § 20 lõike 2 punkt 2, § 20 lõiked 5 ja 5<sup>1</sup>, § 21 lõige 5, 4. ja 5. peatükk, § 121 lõiked 5 ja 6, § 123 lõike 1 punktid 6–9, § 123 lõiked 2–4, § 130 lõike 1 punkt 4, § 132 lõige 5 ja § 159** tunnistatakse kehtetuks, kuna juurdepääs siseaudiitori kutsele antakse vabaks. Seetõttu tunnistatakse kehtetuks kõik siseauditit reguleerivad õigusnormid, sealhulgas kutse andmise eeldused ja kutse säilitamisele kehtestatud nõuded. Muudatuse tulemusena võib iga isik töötada siseaudiitorina, eriti valdkondades, milles ta on pädev.



**AudS § 1 punkti 8** muudatus tuleneb siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisest. Seetõttu tuleb nimetatud sättest jätta välja tekstiosa „siseaudiitorite,“, kuna seadus ei reguleeri edaspidi siseaudiitori üle järelevalve teostamise aluseid.

**AudS § 19 lõike 3** muudatusega välistatakse kutseeksami raames kirjutatud essee alusel eksamineeritava isiksuseomaduste sobivuse hindamine siseaudiitori kutsetegevuseks. Muudatus tuleneb asjaolust, et juurdepääs siseaudiitori kutsele antakse vabaks, mistõttu ei kohaldata edaspidi kutse saamise eeldusena kutseeksami sooritamise kohustust. Seetõttu jäetakse nimetatud sättest välja tekstiosad „või siseaudiitori“ ning kõnealune kohustus jääb edaspidi kehtima vaid finants- ja kestlikkusvandeaudiitorile.

**AudS § 20 lõike 8** muudatusega sätestatakse asjaolu, et kutseeksami tasu eksamineeritava asemel avaliku sektori üksuse poolt maksmist ei kohaldata edaspidi siseaudiitori kutse või kutsetaseme taotlemisel. Nimetatud võimaluse kehtetuks tunnistamine on tingitud siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisest.

**AudS § 21 lõike 6** muudatusega võib kutseeksami programmi kehtestamisel ning selle alusel küsimuste, ülesannete ja näidisvastuste koostamisel ning avalikkusele kättesaadavaks tegemisel edaspidi arvestada vaid rahvusvaheliselt tunnustatud vandeaudiitorite organisatsioonide soovitusi ja nõudeid. Vajadus ja võimalus arvestada rahvusvaheliselt tunnustatud siseaudiitorite organisatsioonide soovitusi ja nõuetega langeb ära seaduses siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamise tõttu.

**AudS § 22 lõike 1** muudatusega jäetakse sätte sissejuhatavast lauseosast välja viide siseaudiitorile, kuna siseaudiitori kutseeksamit edaspidi ei tehta, mistõttu puudub vajadus selle eksamiga hõlmata valdkondade sätestamiseks. Lõikes 1 sätestatud kutseeksami valdkonnad kohalduvad edaspidi vaid finants- ja kestlikkusvandeaudiitori kutseeksamile.

**AudS § 22 lõike 2 punkti 5** muudatusega jäetakse kutseeksami teemade hulgast välja siseaudiitori tegevuse alused, kuna tegemist on siseaudiitorile vajaliku teemaga siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamise tõttu.

**AudS § 22 lõike 2 punktis 6** tehakse normitehniline muudatus. Sättest jäetakse välja viide AudS §-le 70, kuna nimetatud paragrahv tunnistatakse eelnõu kohaselt kehtetuks.

**AudS § 94<sup>1</sup>** muudatusega täpsustatakse kestlikkusaruandele audiitorkontrolli kohaldumise ulatust ning selguse huvides sätestatakse sõnaselgelt, et audiitorkontrolli kohustust kohaldu ka kestlikkusaruande raamatupidamise seaduse § 25 lõikes 1 sätestatud nõuetele vastavusele. Raamatupidamise seaduse nimetatud sätte kohaselt on sellisteks nõueteks tegevusaruande nõuetekohane märgistamine ja kindlaksmääratud elektroonilises aruandlusvormingus vormistamine.

**AudS § 130 lõike 1 punkti 1** muudatusega jäetakse Rahandusministeeriumi pädevusest välja siseaudiitorile ettekirjutuse tegemine. Muudatus on tingitud siseauditi regulatsiooni kehtetuks tunnistamisest seaduses.

**AudS § 185<sup>3</sup> lõike 7** esimese lause muudatusega sätestatakse asjaolu, et kestlikkusvandeaudiitorite nimekirja kantakse enne 2026. aasta 1. jaanuari kutse saanud vandeaudiitor, kes on täiendanud oma teadmisi ja oskusi kestlikkusaruande ja selle audiitorkontrolli koolitusel enne 2029. aasta 1. jaanuari. Nimetatu haakub sättes oleva teise lausega, mille kohaselt ei kanta kestlikkusvandeaudiitorite nimekirja vandeaudiitorit, kes ei läbi nimetatud koolitust enne 2029. aasta 1. jaanuari.

### **§ 3. Investeerimisfondide seaduse muudatused**

**IFS § 311 lõike 3 punkti 1** muudatusega jäetakse sättest välja sõna „atesteeritud“, kuna sellekohast kutset edaspidi ei anta ning kogu atesteeritud siseaudiitorit puudutav regulatsioon tunnistatakse AudS-is kehtetuks. Edaspidi peab enne fondivalitseja siseauditi funktsiooni täitva isiku valimist või määramist esitama valitav või määratav isik fondivalitsejale punktis 1 loetletud andmed ja dokumendid siseaudiitori teenust osutava isiku kohta.

**IFS § 349 lõike 2 teine lause** tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

#### **§ 4. Kindlustustegevuse seaduse muudatused**

KindlITS § 103 lõike 2 teine lause tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

#### **§ 5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused**

**KOKS § 48<sup>1</sup> lõige 8** tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

#### **§ 6. Krediidiasutuste seaduse muudatused**

**KAS § 60 lõike 1 teine lause** tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

#### **§ 7. Krediidiinkassode ja -ostjate seaduse muudatused**

**KIOS § 42 lõike 3 teine lause** tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

#### **§ 8. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muudatused**

**MERAS § 51 lõike 2 teine lause** tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

#### **§ 9. Raamatupidamise seaduse muudatused**

**RPS § 24 lõike 8 saatelauses** täpsustakse selguse huvides isikute ringi, kellele sättes sisalduvat regulatsiooni kohaldatakse. RPS § 14 lõike 1<sup>1</sup> kohaselt võib mikroettevõtja, kes lähtub finantsarvestuse ja -aruandluse korraldamisel Eesti finantsaruandluse standardist, koostada majandusaasta aruande, mis koosneb üksnes raamatupidamise aastaaruandest. RPS § 24 lõikes 8 on sätestatud raamatupidamiskohustuslase, kelle majandusaasta aruandeid auditeeritakse või seaduste järgi tuleb auditeerida, kohustus kirjeldada tegevusaruandes näitajaid, mis ei sisaldu tema kestlikkusaruandes. Kuna kehtiva õiguse kohaselt ei kohaldata mikroettevõtjale kestlikkusaruande koostamise kohustust, siis ei kohaldu talle ka RPS § 24 lõige 8. Selguse

huvides siiski täpsustatakse RPS § 24 lõiget 8 selliselt, et oleks selgelt mõistetav, et tegevusaruandes lisainformatsiooni esitamise kohustust ei kohaldata neile raamatupidamiskohustuslastele, kellel puudub tegevusaruande koostamise kohustus sama seaduse § 14 lõike 1<sup>1</sup> sätestatud normi kohaselt.

**RPS § 25 lõike 4 teise lause** muudatusega täpsustatakse, et lõike esimeses lauses sätestatud e-allkirja erandit ei kohaldata audiitorkontrolli kohustusega majandusaasta aruande puhul. Termin “auditeerima” hõlmab vaid auditit, kuid AudS §-s 92 sätestatud juhtudel võib majandusaasta aruandele kohalduda ka ülevaatus kohustus, mistõttu tuleb termin “auditeeritav” asendada laiemaga terminiga “audiitorkontroll”.

**RPS § 38 lõike 1 punkt 2** tunnistatakse kehtetuks, kuna ülevaade ministeeriumite siseauditi üksuste sise- ja välishindamiste tulemustest ei täida riigi majandusaasta koondaruande eesmärki. RPS § 24 lõike 1 kohaselt antakse tegevusaruandes ülevaade raamatupidamiskohustuslase tegevusest ja asjaoludest, millel on määrav tähtsus raamatupidamiskohustuslase finantsseisundi ja majandustegevuse hindamisel, olulistest sündmustest majandusaastal ning eeldatavatest arengusuundadest. RPS § 37 lõike 4 kohaselt on riigi majandusaasta koondaruande esitamise eesmärk võimaldada Riigikogul kontrollida Vabariigi Valitsust, anda Vabariigi Valitsusele võimalus selgitada oma tegevust aruandeaastal ja esitada Riigikogule vajalik informatsioon uute eelarveliste otsuste tegemiseks. Kuna riigi majandusaasta koondaruanne kajastab kogu valitsussektori majandus- ja finantsnäitajaid ning nende sektorite peamisi tulemusi, on põhjendamatult kuvada seal teavet ainult ministeeriumide sise- ja välishindamiste tulemustest. Ülevaade ministeeriumite siseauditi kvaliteedi sise- ja välishindamise tulemustest ei aita avalikkusel ega Riigikogul paremini mõista Vabariigi Valitsuse tegevust aruandeaastal ega esitada infot Riigikogule eelarveliste otsuste tegemiseks, kuna ühe funktsiooni kvaliteedi hindamine ei ole seotud avalike ressursside juhtimisega. Lisaks on sisemise hindamise tulemused mõeldud eelkõige üksusele endale.

## **§ 10. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muudatus**

**RahaPTS § 72<sup>4</sup> lõike 2 teine lause** tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

## **§ 11. Väärtpaberituru seaduse muudatus**

**VPTS § 83<sup>2</sup> lõike 2 teine lause** tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõu kohaselt tunnistatakse AudS-is kehtetuks kogu siseaudiitori regulatsioon, sealhulgas nimetatud sättes viidatud atesteeritud siseaudiitorile kohalduvad nõuded ja tegevuse õiguslikud alused.

## **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

## 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õigusega. Eesti EL-iga ühinemislepingus<sup>1</sup> 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 ühinemislepingus märgitud valitsussektori sisekontrollisüsteemi põhikriteeriumide täitmist. Siseauditi ühtlustatud metoodika osas koostab Rahandusministeerium siseauditi korraldamise juhendi ja teeb selle enda veebilehe kaudu avalikult kättesaadavaks hiljemalt eelnõu seadusena jõustumise ajaks.

## 6. Seaduse mõjud

Seaduseelnõul puudub otsene ja kaudne mõju elu- ja looduskeskkonnale, riigi julgeolekule ja välissuhetele, regionaalarengule ning kohaliku omavalitsuse korraldusele, kuna eelnõuga ei muudeta nimetatud valdkondi reguleerivaid sätteid ega põhimõtteid.

Seadusemuudatuse eesmärk on luua alternatiiv siseaudiitorina töötamiseks. Kehtiva seaduse kohaselt antakse avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetase isikule, kellel on CGAP-i sertifikaat ning kes on sooritanud riigi- ja haldusõiguse eksami. Pärast CGAP-i sertifikaatide väljastamise lõpetamist alates 2021. aasta 1. juulist pole avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset enam võimalik anda. Arengud majanduses ja digivaldkonnas toovad esile kompetentse, mis spetsiifilistes organisatsioonides võivad klassikalise siseaudiitori kompetentsist olulisemaks osutuda, näiteks küberturve, andmehaldus, merendus, energeetika, riigikaitse jms. Organisatsiooni juhile peab jääma vabadus palgata sobivaima pädevusega töötaja siseauditi tegemiseks. Seepärast on kavandatava muudatuse sisuks siseaudiitori kutse regulatsiooni kehtetuks tunnistamine.

### 6.1. Muudatuste sotsiaalne mõju

Sihtrühm: Seaduseelnõuga planeeritavatest muudatusest tulenev sotsiaalne mõju puudutab kokku 129 siseaudiitorit, kellest 67 on atesteeritud siseaudiitorid, 70 avaliku sektori üksuse siseaudiitorid (kusjuures 12 inimest omavad nii atesteeritud siseaudiitori kutset kui ka avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset) ning neli avaliku sektori ühingu siseaudiitorit. Asjaolu, et avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaset on alates AudS-i sellekohaste muudatuste jõustumisest 2010. aastal antud vaid neljale spetsialistile, näitab nii nõudluse kui ka vajaduse puudumist sellise kutsetaseme järele.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Siseaudiitori kutse omamise nõude ja sellega seotud muu regulatsiooni kehtetuks tunnistamine mõjutab isiku vaba eneseteostust ning tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valikut väheoluliselt. Mõju ulatus nimetatud kutsetasemega isikutele on väike, kuna atesteeritud siseaudiitori kutse ja avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemete kaotamine ei mõjuta võimalust jätkata tööd siseaudiitori ametikohal. Siseaudiitori kutse ja

---

<sup>1</sup> [EUR-Lex - 12003T/TXT - ET - EUR-Lex](#)

kutsetasemete omamise nõude kehtetuks tunnistamisega kaotatakse piirangud nimetatud ametikohal töötamisele ning seetõttu avardub juurdepääs siseaudiitori ametile. Enne seaduseelnõuga planeeritavate muudatuste jõustumist antud kõnealused kutsetasemed ja kutse jäävad kehtima pädevust tõendava enesemüügi argumendina: siseaudiitori kompetentsi väärtustavas organisatsioonis võib nii atesteeritud siseaudiitori kutse (sisuliselt CIA sertifikaat) kui ka avaliku sektori siseaudiitori kutsetase (sisuliselt CGAP sertifikaat) olla erialasele tööle kandideerimisel eeliseks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: Ebasoovitavaid sotsiaalseid mõjusid siseaudiitori kutsete ja selle tasemete kaotamisega ei kaasne. Muudatuste tegemisel on lähtutud siseaudiitorite ja organisatsioonide tegelikest vajadustest ning aja jooksul muutunud olukorrast.

## **6.2. Muudatuste majanduslik mõju**

Sihtrühm: Muudatuste mõju sihtrühma kuuluvad siseauditi funktsiooni kohustusega avaliku huvi üksused, avaliku sektori organisatsioonid ja nende allasutused, kelle arv kokku on ligikaudu ükssada.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Enamikus riigisektori üksustes on siseaudit kas vabatahtlik (nõukogu otsuse alusel) või on see korraldatud haldusala üleselt ministeeriumi tasemel tsentraalselt. Vaatamata kutsetaseme omamise kohustusele pole suurel osal neis töötavatel siseaudiitoritel ka praegu erialast kutsetaset. Mõju siseauditi teenuseid pakkuvate ettevõtjate, samuti lepingu alusel siseauditi teenust ostvate organisatsioonide halduskoormusele on väike. Seaduseelnõuga planeeritavad muudatused ei too riigile ega kohalikule omavalitsusele kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid. VVS § 92<sup>2</sup> lõike 3 kohaselt moodustatakse ka praegu siseaudiitori ametikoht või luuakse struktuuriüksus vaid vajadusel ning seda eelnõu kohaselt ei muudeta.

KAS-is, KindlITS-is, IFS-is, KIOS-is, MERAS-es, RahaPTS-is ja VPTS-is sätestatud õigusnormi, mille kohaselt kohaldatakse siseaudiitorile AudS-is atesteeritud siseaudiitori kohta sätestatud nõudeid ja tegevuse õiguslikke aluseid, kehtetuks tunnistamine pigem lihtsustab siseauditi tegemiseks sobiva kandidaadi leidmist, kuna edaspidi ei pea järgima AudS-is sätestatud normistikku ning sobiva isiku valimisel saab lähtuda konkreetsetes valdkonnas oluliseks peetavatest kriteeriumidest. KAS § 59 lõigetes 4, 4<sup>2</sup>, 4<sup>3</sup> ja 5 on sätestatud mida siseauditi üksus hindama, kontrollima ja analüüsima peab ning § 60 sisaldab siseauditi üksuse töötajatele esitatavaid nõudeid. KindlITS § 103 reguleerib siseauditi funktsiooni ning seadus sisaldab viidet ka sellele, et siseauditi funktsiooni rakendamisel ja siseaudiitorile esitatavate nõuete kohaldamisel tuleb lähtuda komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 2015/35, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) sätestatust. Ka KIOS §-is 42 on sätestatud siseaudiitorile esitatavad nõuded, tema töö sisu ning õigused ja kohustused. MERAS §-is 51 ja RahaPTS §-is 72<sup>4</sup> on sätestatud siseaudiitori ülesanne ning tema õigused ja kohustused. VPTS § 83<sup>2</sup> sätestab siseauditi üksuse regulatsiooni ning selle lõike 2 kohaselt määrab investeerimisühingu nõukogu Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 2017/565, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/65/EL seoses investeerimisühingute suhtes kohaldatavate organisatsiooniliste nõuete ja tegutsemistingimustega ning nimetatud direktiivi jaoks määratletud mõistetega, artiklis 24 sätestatud siseauditi üksuse ülesannete täitja ja temaga sõlmitava lepingu tingimused. IFS § 349 sätestab siseauditi funktsiooni, sealhulgas siseaudiitori ülesanded ja kohustused. Kuna siseauditi ja siseaudiitori regulatsioon juba sisaldub ülaltoodud õigusaktides, siis on dubleeriva normistiku kehtetuks tunnistamisega kaasnev mõju pigem väike. Seaduseelnõuga planeeritavad muudatused ei too siseauditi funktsiooni kohustusega avaliku huvi üksustele kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid.

Halduskoormus siseaudiitorina töötavatele inimestele, siseaudiitori teenuseid pakkuvatele ettevõtetele ja siseauditit omavatele organisatsioonidele jääb tervikuna samaks. Kuigi eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks siseaudiitori kutsetegevuse standardid, ei mõjuta see siseaudiitorina töötava isiku töökoormust, kuna siseaudiitori kutsetegevuse standardid toetavad siseaudiitorit siseauditi tegemisel ning nendest standarditest lähtumist soovitatakse ka edaspidi.

Muudatustest tulenev majanduslik mõju võib mõnevõrra avalduda rahaliste vahendite kokkuhoius, kuna muudatuse tulemusena tunnistatakse muuhulgas kehtetuks ka siseaudiitori täiendusõppe kohustus, mis avaliku sektori siseaudiitori puhul on vähemalt 20 akadeemilist tundi aastas ja atesteeritud siseaudiitori puhul vähemalt 40 akadeemilist tundi aastas. Kehtiva seaduse kohaselt peab töandja siseaudiitori kutse või kutsetaseme nõudmise korral tagama ja hüvitama siseaudiitorile nii eksami sooritamise kui ka kutse või kutsetaseme säilitamiseks kohustusliku täienduskoolituse iga-aastased kulud, mis paneb avaliku sektori töandjate kaudu surve niigi pingelisele riigieelarvele. Lisaks kaasneb siseaudiitori kutse nõudega teenistujate ebavõrdne kohtlemine olukorras, kus kutsega siseaudiitorile tuleb avalikul sektoril võimaldada oluliselt suuremas mahu täienduskoolitust võrreldes teiste teenistujatega. Muudatuste tulemusena saab siseaudiitorina töötavat isikut koolitada vastavalt vajadusele ja võimalusele.

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

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohalikele omavalitsustele täiendavaid tegevusi, eeldatavaid rahalisi kulusid ega tulusid.

## **8. Rakendusaktid**

### **8.1. Eelnõuga kavandatavad rakendusaktid**

Eelnõu seadusena jõustumisel ei kehtestata uusi rakendusakte.

### **8.2. Muudetavad rakendusaktid**

Eelnõu seadusena jõustumisel tuleb muuta järgmisi rakendusakte:

- 1) Rahandusministri 7. juuli 2011. a määrus nr 35 „Vandeaudiitori või tunnustatud siseaudiitori juhendamisel praktiseerimise ning kutsealal tegutsemise tõendamise kord”;
- 2) Rahandusministri 15. juuli 2011. a määrus nr 39 „Kutseeksami kord”;
- 3) Rahandusministri 15. juuli 2019. a määrust nr 35 „Arvestusala eksperdi kutseeksami programm”.

### **8.3. Kehtetuks tunnistatavad rakendusaktid**

AudS § 36 lõikes 3 ja § 159 lõikes 5 ning VVS §-is 92<sup>2</sup> lõikes 2 sisalduvate volitusnormide kehtetuks tunnistamise tõttu tuleb eelnõu seadusena jõustumisel tunnistada kehtetuks järgmised rakendusaktid:

- 1) Rahandusministri 8. juuli 2011. a määrus nr 37 „Kutseeksami siseaudiitori eriosa alamosaga sarnase eksami tulemuse ja välisriigis omandatud siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumid”;
- 2) Rahandusministri 8. juuli 2011. a määrus nr 38 „Siseaudiitori tegevusaruande vormi ning selle koostamise ja esitamise korra kehtestamine”;

3) Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määrus nr 79 “Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri”.

## **9. Seaduse jõustumine**

Eelnõukohane seadus on plaanitud jõustuma üldises korras.

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

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

Eelnõule esitasid märkuseid Justiits- ja Digiministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium, Kaitseministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Kliimaministeerium, Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Siseaudiitorite Ühing (vt märkuste tabelit).

Algatab Vabariigi Valitsus        2025.a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Valitsuse nõunik