



Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 02.10.2024 nr RAM/24-1000/-1K

Meie 31.10.2024 nr 2-3/2475

Audiitortevuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu

Austatud rahandusminister

Esitasite ministeeriumidele kooskõlastamiseks audiitortevuse seaduse (edaspidi AudS) ja Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) muutmise seaduse eelnõu. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastab AudS-i muudatused üldise märkusega ja ei kooskõlasta VVS-i muudatusi.

AudS-i muudatused on vajalikud ja me toetame neid. Samas on jäetud nii seletuskirjas kui muudatustes tähelepanuta asjaolu, et kõigi IIA kutsestandardite järgimine ei ole avaliku sektori olustikus, kus üksused on suures osas väiksed (sageli 2-3 inimest), vajalikud ega võimalikud. Näiteks pole kvaliteedinõuete täitmiseks vajalikke sisemisi ja väliseid hindamisi tehtud enamasti aastaid, sest need on ülimalt aja- kui rahalist ressursi nõudvad. Seetõttu teeme ettepaneku sätestada AudS-is, et vastavate hindamiste läbiviimise vajadus sõltuks üksuse suurusest ja ka tegevustest. Näiteks on asjakohane teha sisemisi ja välishindamisi üksustes, kus keskendutakse peamiselt välisvahendite auditeerimisele või kus rohkem kui pooled läbiviidavad tööd on AudS-i paragrahvi 71 alusel siseauditid.

Me ei nõustu VVS-i muudatustega, sest neis sätestatu on segadusttekitav ja vastuoluline. Me leiame, et vastavate sätete muutmine on vajalik, kuid seda tuleks teha nii, et see oleks arusaadav ja asjakohane.

Allpool on meie selgitused:

1. Eelnõu näeb ette paragrahvi 921 lõike 1 täiendamise punktiga 5 järgmises sõnastuses:

„5) asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise.“;

Arvestades VVS paragrahvi 92¹ kehtivat sõnastust on viienda punkti tegevus sõnastatud läbi iseenda, mis ei ole kooskõlas hea tavaga. Pakutav sõnastus on: sisekontrolli süsteem võimaldab tagada asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise.

Samuti tuleb keeleliselt mõelda läbi mõistete „sisekontrolli süsteem“ ja „sisekontrollisüsteem“ kasutamine.

2. Eelnõu näeb ette sama paragrahvi täiendamise lõikega 1¹, mille kohaselt „Asjakohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks peab valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses toimima tõhus juhtimissüsteem, mis on proportsionaalne asutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega ning mis tagab:

- 1) organisatsioonistruktuuri läbipaistvuse;
- 2) heade juhtimistavade järgimise;
- 3) ülesannete asjakohase lahususe ja vastutusalade selge jaotuse;
- 4) usaldusväärse ja asjakohase informatsiooni alusel otsuste vastuvõtmise;
- 5) tõhusa sisekontrollisüsteemi toimimise.“;

Niisiis, eelnõus on juhtimissüsteemi käsitletud sisekontrolli süsteemi paragrahvi all. Selline lähenemine on eksitav.

Meile teadaolevalt on sisekontrolli süsteem ja juhtimissüsteem erinevad mõisted. Juhtimissüsteem on laiem mõiste, mis hõlmab kogu organisatsiooni juhtimist, samal ajal kui sisekontrolli süsteem keskendub enam riskide maandamisele, organisatsiooni usaldusväärsuse tagamisele, aga ka tegevuse seaduslikkuse tagamisele ning vigade ennetamisele ja avastamisele.

Juhtimissüsteem hõlmab organisatsiooni tervikjuhtimist, sealhulgas eesmärkide seadmist, strateegilist planeerimist, otsuste tegemist ja tegevuste koordineerimist. See keskendub üldiselt järgmistele valdkondadele:

- organisatsiooni strateegiate ja eesmärkide saavutamine
- ressursside juhtimine (inimesed, finantsid, tehnoloogia)
- efektiivsus ja tulemuslikkus
- juhtimisstiilid ja otsustusprotsessid.

Sisekontrolli süsteem on osa juhtimissüsteemist ning selle fookus on spetsiifilisem. Sisekontrolli süsteemi põhilised eesmärgid on:

- varade kaitse
- finantsaruandluse usaldusväärsuse tagamine
- seaduste ja määruste järgimine
- pettuste ja vigade ennetamine ning avastamine.

Sisekontrolli süsteem aitab kindlustada, et organisatsioon töötab tõhusalt ja vastavalt kehtestatud eeskirjadele ning tagab protsesside ja finantsandmete täpsuse ja usaldusväärsuse.

Samuti on oluline märkida, et §92¹ lõige 1¹ dubleerib vähemalt osaliselt täna kehtivat regulatsiooni.

Näiteks sätestab VVS § 42 lg (2), et valitsusasutuse põhimääruses peavad sisalduma:

- 1) asutuse täielik nimi, asukoht ning tema kõrgemalseisva valitsusasutuse nimi;
- 2) asutuse tegevusvaldkond ja ülesanded;
- 3) asutuse juhtimise korraldus ning juhtide õigused ja kohustused;
- 4) asutuse struktuur ja struktuuriüksuste põhiülesanded;
- 5) muud asutuse tegevuse korraldamise olulised sätted.

§ 42 lg 2 ning §92¹ lg 1¹ reguleerivad suures osas samu küsimusi, kuid kasutavad erinevat terminoloogiat, mis võib olla eksitav ning viia arvamuseni, et on vaja veel midagi täiendavalt luua, reguleerida, vormistada vms.

VVS § 92¹ lg 1¹ osas on pigem tegemist ülereguleerimisega, kuivõrd asutuse juhi kohustused on juba VVS-s sõnastatud (näiteks § 49 ministri pädevus ministriumis juhina, § 53 kantsleri pädevus ning § 73 ameti ja inspeksiooni peadirektori pädevus).

3. Eelnõu kohaselt täiendatakse §92² lõiget 3 teise lausega järgmises sõnastuses: „Siseaudiitori või

siseauditi üksuse puudumise korral peab asutuse juht tõendama, et sisekontrollisüsteem hõlmab asutuse kõiki juhtimis- ja tegevustasandeid, juhtkonna kehtestatud eeskirjad, protseduurireeglid, limiidid ja muud normid vastavad õigusaktides sätestatud nõuetele ning asutuse tegevuse eesmärgipärasuse ja otstarbekuse tagamiseks rakendatakse neid pidevalt ja tulemuslikult.“

Eelnõu seletuskiri toob välja, et varasemad analoogsed kohustused ei andnud soovitud tulemust ning nendest on mõistlikkuse printsiibis lähtuvalt loobutud. Seetõttu on arusaamatu, kuidas ja kellele selline tõendamine peaks toimuma, ka seletuskirja viide täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirjale ei anna vastust.

4. Eelnõu § 2 punktis 5 esitatakse VVS § 92³ lõike 1 uus sõnastus. Toetame muudatust, mille kohaselt Rahandusministeerium edaspidi nõustab meetoodiliselt ja annab juhiseid või soovitusi sisekontrolli süsteemi rakendamiseks või siseauditi paremaks korraldamiseks täidesaatva riigivõimu asutustes. Arusaamatuks jääb aga, miks on vajalik nende ülesannete täitmiseks Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja, mis kohustab andma Rahandusministeeriumile aru näiteks igas ministeeriumis tehtud siseauditi tähelepanekute arvu ja soovitude numbrilise elluviimise kohta. Teeme ettepaneku eelpoolnimetatud üldeeskiri kui sisutu regulatsioon üldse tühistada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Erkki Keldo
majandus- ja tööstusminister

Meeli Õismaa
+372 625 6403 Meeli.Oismaa@mkm.ee