



KAITSEMINISTEERIUM

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Kaitseministeerium

Märge tehtud [Kehativ alates]

Kehtib kuni [Kehativ kuni]

Alus: [Alus]

[Adressaadi ees- ja perekonnanimi: 1]

Rahandusministeerium

Suur-Ameerika 1, Tallinn 10122

info@fin.ee

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

Meie: 29.10.2024 nr 5-7/24/156-4

Audiitortegevuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine märkustega

Edastame Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste tagasiside audiitortegevuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõule.

Audiitortegevuse seaduse (AudS) muutmine

Kaitseministeerium on jätkuvalt seisukohal, mida ta on väljendanud vastava eelnõu väljatöötamiskavatsuste tagasisides (Kaitseministeeriumi 3.11.2022 kiri nr 5-13/22/4005 ja 1.11.2023 kiri nr 5-13/23/3563), ning mille kohaselt puudub vajadus õigusakti tasemel avaliku sektori siseaudiitori kutse reguleerimise järele. Mõned varasemalt esitatud argumendid:

- Käesolev muudatus puudutab eelkõige avaliku sektori valitsussektori osa (st keskvalitsus ja kohalik omavalitsus), mille teenistussuhteid reguleerib avaliku teenistuse seadus (ATS). AudS jõustumisest alates 2010. aastal on jäänud arusaamatuks, miks on olnud vajalik paralleelse süsteemi loomine AudS-is.
- Kutsetaseme olemasolu ei nõuta seaduse tasemel üheltski teiselt avaliku teenistuse ametikoha grupilt. Näiteks ei ole seaduse tasemel kutsetaseme nõuet Riigikontrolli audiitoritel, kellega sarnast tööd avaliku sektori siseaudiitorid teevad. Ka Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut (IIA) ei sea kutse olemasolu kohustuslikuks, vaid julgustab siseaudiitoreid oma asjatundlikkust demonstreerima asjakohaste kutsetunnistuste ja kvalifikatsioonidega. Seejuures jätab IIA vabaks, milline on asjakohane kvalifikatsioon. Põhjamaades (Soomes, Rootsi, Norra, Taani, Island) ei ole teadaolevalt kutsetaseme olemasolu avaliku sektori siseaudiitoritel kohustuslik.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et siseauditi funktsiooni rakendamine avalikus sektoris oli Euroopa Liidu tungiv soovitus, mis sisaldus ka liitumislepingus ning seetõttu on siseauditi valdkonna regulatsioon sätestatud õigusakti tasandil. Tõesti, Euroopa Liidu ootustest lähtuvalt reguleeriti 2000. aastal Vabariigi Valitsuse seaduses täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi funktsiooni loomise kohustus. Seejuures ei ole Euroopa Liit kordagi nõudnud siseaudiitoritelt kutsetaseme olemasolu. Seega täidaks Eesti Euroopa Liidu nõudeid ka siis, kui AudS-ist avaliku sektori siseaudiitori kutse välja jätta.

Kooskõlastamisele esitatud AudS muudatusettepanekute osas märgime ära järgmist:

1. AudS § 36 muudatuse kohaselt saab siseaudiitori kutset taotleda isik, kellel on IIA väljastatud kehtiv siseaudiitori sertifikaat (CIA) või kes omab samaväärset siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni, ning avaliku sektori siseaudiitori kutset saab taotleda isik, kes viimase kolme aasta jooksul on CIA sertifikaadi saamiseks edukalt sooritanud eksami I osa või omandanud muu samaväärse siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni. Selline regulatsioon on piirav (piirab isikute õigust tegutseda vabalt valitud tegevusalal), kuivõrd seob siseriikliku kutse saamise IIA poolt välja antava sertifikaadiga või korraldatava eksamiga. Eestis peab olema võimalik kutset saada riigikeeles. Mis puudutab samaväärset kvalifikatsiooni mõistet, siis ei ole seletuskirjas selgitatud, milliseid samaväärseid kvalifikatsioone Rahandusministeerium teab olemas olevat, mis võimaldaks siseaudiitori kutset saada.
2. AudS § 67 lõigete 3 ja 4 muutmine. Selle kohaselt on avaliku sektori siseaudiitor või atesteeritud

siseaudiitor kohustatud osalema Eesti siseaudiitoreid ühendava organisatsiooni või Audiitorkogu korraldatavas täiendusõppes või muus asjakohases koolituses kas siis 20 või 40 akadeemilise tunni ulatuses aastas. Ebaselge on, milliseid koolitusi võib hõlmata „muu asjakohase koolitusena“. Näiteks kas tööandja tegevusvaldkonnaga seotud koolitusi võib arvestada koolituskohustuse täitmise mahtu. Seejuures IIA ei eelda sertifikaatide omanikelt konkreetse koolituspakkuja koolituste läbimist.

3. AudS § 68 lõige 2 muutmine: *Siseaudiitor peab oma kutsetegevuses järgima siseauditi kutsetegevust reguleerivaid õigusakte ja IIA kutsestandardeid*. Esiteks ei selgita AudS lahti, mida tähendab lühend IIA. Teiseks on küsitav, kas Eesti seadusega on korrektne muuta kohustuslikuks rahvusvahelise standardi rakendamine. Kui kohustus määratakse õigusaktiga, siis peab olema riigi poolt tagatud ka selle standardi kättesaadavus, teenistujate koolitamine jne. Eelnõu mõjuanalüüsis ei ole sellega arvestatud.
4. AudS § 75 lõige 2 muutmine: *Vähemalt ühel avaliku sektori üksuses töötaval siseaudiitoril peab olema avaliku sektori siseaudiitori või atesteeritud siseaudiitori kutse*. Leiame, et muudatus piirab põhjendamatult asutuse kaalutlusi personaliotsuste tegemisel, jättes tagaplaanile näiteks ootused haridusele, varasemale töökogemusele, isikuomadustele, riigisaladuse loa olemasolu või valmisolekut selle taotlemiseks. Seejuures on nõudel märkimisväärne mõju avaliku sektori üksustele, mille teenistujate koosseisus on üks-kaks siseauditi valdkonna ametikohta. Nõustume seletuskirjas märgituga, et siseaudiitori kutse võib olla tööle kandideerimisel eeliseks, kuid see ei saa olla määravaks.

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) muutmine

1. VVS § 92¹ lõiget üks täiendatakse punktiga 5, mille kohaselt sisekontrolli süsteem võimaldab tagada asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhustust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise. Kaitseministeerium ei toeta kavandatud muudatust järgmistel põhjustel:
 - 1.1. Sisekontrolli süsteemi mõiste toodi VVS-i 2000. aastal ning on 24 aasta jooksul selliselt asutustes rakendunud. Rahandusministeerium ei ole seletuskirjas põhjendanud, miks on vaja senist käsitlust täiendada või millist probleemi see lahendab.
 - 1.2. Antud säte on sõnastatud läbi iseenda – „*Sisekontrolli süsteem* on terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada *sisekontrollisüsteemi* tõhustust mõjutada võivate riskide tuvastamise.“ See ei ole hea õigusloome tava kohaselt korrektne.
 - 1.3. Sisekontrolli süsteemi eesmärk on maandada riske ning seeläbi toetada asutuse eesmärkide saavutamist. Asutuse eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada ja takistada võivate riskide tuvastamine ja haldamine on riskijuhtimise eesmärk.

Palun vastav muudatus eelnõust välja jätta.

2. VVS § 92¹ täiendatakse lõikega 1¹, mille kohaselt asjakohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks peab valitsusasutuses toimima tõhus juhtimissüsteem. Kaitseministeerium ei toeta kavandatud muudatust järgmistel põhjustel:
 - 2.1. Täiendus ei väljenda sõnaselgelt ega ühemõtteliselt, mida soovitakse reguleerida, ning sisaldab mitmeid määratlemata õigusmõisteid, näiteks „asjakohane juhtimine“, „usaldusväärne informatsioon“, „juhtimissüsteem“, „head juhtimistavad“. Seletuskirjas puudub analüüs juhtimise abstraktse käsitlemise põhjendatuse ja vajaduse kohta seaduse vormis.
 - 2.2. Juhtimissüsteemi käsitlemine VVS-is sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse peatükis on eksitav. Juhtimissüsteem hõlmab organisatsiooni tervikjuhtimist, sealhulgas eesmärkide seadmist, strateegilist planeerimist, otsuste tegemist ja tegevuste koordineerimist. Sisekontrolli süsteem on osa juhtimissüsteemist ning keskendub enam riskide maandamisele, organisatsiooni usaldusväärsuse tagamisele, aga ka tegevuse seaduslikkuse tagamisele ning vigade ennetamisele ja avastamisele.
 - 2.3. VVS-is on reguleeritud asutuse juhtimine, struktuur ja ministeeriumite pädevused järgmiselt:
 - 2.3.1. täidesaatva riigivõimu asutuste juhtimist käsitlevad VVS § 49 (ministri pädevus ministeeriumi juhina), § 53 (kantsleri pädevus) ja § 73 (ameti ja inspeksiooni peadirektori pädevus);
 - 2.3.2. ministeeriumi staatus ja struktuur on kirjeldatud VVS § 46;
 - 2.3.3. ministeeriumite valitsemisalad on reguleeritud VVS § 57-69.

Seega palume üle kontrollida, kas nende dubleerimine VVS § 92¹ lg 1¹ on vajalik ning selgitada eelnõu seletuskirjas, millises osas sätted üksteisest erinevad. Kavandatud kujul palun vastav muudatus eelnõust välja jätta.

3. VVS § 92² lõike 3 täiendatakse ning pannakse asutuse juhile kohustus esitada siseauditi üksuse

puudumise korral tõend sisekontrolli süsteemi toimivuse kohta. Kaitseministeerium ei toeta kavandatud muudatust järgmistel põhjustel:

- 3.1. Tõendamiskohustuse vorm ja viis (kellele ja millise sagedusega esitada) on ebaselged. Seletuskirja viidatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012 määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ pole tõendamise täpsemad nõuded sätestatud. Ebaselguse tõttu pole võimalik hinnata kavandatud normi proportsionaalsust.
- 3.2. Seletuskiri ei ava sätte sisu, mõtet ega eesmärki. Asutuse juhile kohustuste panemisel tuleb põhjendada nende vajalikkust ning selgitada, millist probleemi lahendada püütakse.
- 3.3. Juhime tähelepanu, et sätte sõnastuses kasutatakse väljendit „juhtkonna kehtestatud eeskirjad“. See ei ole korrektne, kuivõrd valitsusasutuste juhtimine baseerub ainujuhtimisel (VVS § 41 lg 4). Samuti on siin sättes kasutatud määratlemata õigusmõisteid, näiteks „limiidid“, „juhtimis- ja tegevustasandid“.

Palun vastav muudatus eelnõust välja jätta.

4. Kaitseministeerium toetab VVS § 92² lõike 4 kehtetuks tunnistamist.

5. Kaitseministeerium toetab VVS § 92³ lg 1 muutmist järgmiste märkustega:

- 5.1. VVS § 92³ lg 1 p 1 uue sõnastuse kohaselt teeb Rahandusministeerium ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks. Rahandusministeeriumil puudub info, mille pealt selliseid ettepanekuid teha. Ühtlasi juhime tähelepanu, et kavandatud VVS muudatuste kohaselt ei ole Rahandusministeeriumil enam pädevust sisekontrollisüsteemide rakendamise koordineerimiseks. Eelnõu seletuskirjas on Rahandusministeerium ise tõdenud, et riigisektori sisekontrollisüsteem on ulatuslik ja mitmetahuline ning selle kui terviku keskne koordineerimine ei ole praktiliselt teostatav. Tekib küsimus, et kui sisekontrollisüsteemi ei ole võimalik keskselt koordineerida, siis kuidas on võimalik teha ettepanekuid selle tõhustamiseks. Kokkuvõttes tuleks Rahandusministeeriumi pädevus teha ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks seadusest välja jätta.
 - 5.2. VVS § 92³ lg 1 p 2 kohaselt teeb Rahandusministeerium ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks. Ka siin on küsitav, millise info pinnalt on Rahandusministeerium pädev seda tegema. Seega võiks selle muudatusest välja jätta.
6. Ühtlasi märgime ära, et tulenevalt kavandatud muudatustest kajastatakse VVS-i ühes peatükis paralleelselt mõisteid sisekontrolli süsteem, sisekontrollisüsteem, sisekontroll ning siseaudiitori kutsetegevus, siseaudit. Samas VVS-is on neist sisustatud vaid mõisted sisekontrolli süsteem ja siseaudiitori kutsetegevus.

Täiendavalt AudS ja VVS muutmise ettepanekutele anname esmase tagasiside ka lisatud Vabariigi Valitsuse määruse „**Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri**“ (üldeeskiri) kavandatud muudatustele. Kuna vastav valitsuse määruse muudatus koos seletuskirjaga peaks tulema kõikidele ministeeriumitele kooskõlastamiseks peale AudS ja VVS muudatuste vastuvõtmist Riigikogu poolt, siis toome hetkel välja vaid enam ebakõla tekitanud asjaolud määruse eelnõus. Detailsema tagasiside anname tulevikus vastava määruse eelnõu kooskõlastuse käigus.

1. Määruse tekstis kasutatakse läbisegi mõisteid kõrgem juhtorgan, kõrgem juhtkond ning tippjuhtkond, tegevjuhtkond.
2. Mõiste siseaudit vs siseauditeerimine. AudS § 71 kohaselt on siseaudit kindlustandev töö. Õigusaktides tuleks mõisteid kasutada ühte moodi.
3. Arusaamatu on tippjuhtkonna asendamine kõrgema juhtkonnaga.
4. Rahvusvaheliste kutsetegevuse raampõhimõtete kohaselt on siseauditeerimisel kohustuslikud ülemaailmsed siseauditi standardid ja valdkondlikud nõuded. Ülemaailmsed juhised on raampõhimõtete kohaselt soovituslikud. Üldeeskirja kohaselt on standarditeks kõik raampõhimõtete osad.
5. Loetletud kohustused täidesaatva riigivõimu asutuse juhile pole esitatud sõnastuses rakendatavad, kui organisatsiooniks üldeeskirja tähenduses on ministeeriumi valitsemisala. Valitsemisala valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juht saab täita loetletud kohustusi tema juhitava asutuse kohta ja/või siseauditi funktsiooni olemasolul tema juhitas asutuses.
6. Kohustus täidesaatva riigivõimu asutuse juhile saata Rahandusministeeriumile siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid, ei ole kooskõlas VVS § 92³ lg 1 kavandatud muudatustega, mille kohaselt on Rahandusministeeriumi roll vaid nõustada asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel.
7. Kohustus täidesaatva riigivõimu asutuse juhile saata Riigikantseleile hindamiseks informatsiooni siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta, mis võivad mõjutada riigihalduse toimimist

üldiselt, ei ole kooskõlas VVS § 77 sätestatud Riigikantselei pädevusega – Riigikantselei ei vastuta riigihalduse toimimise eest üldiselt.

8. Põhjendamatu on sellise detailsusega tegevusaruannete esitamine Rahandusministeeriumile. Näiteks tähelepanekute arv riskisuse/olulisuse alusel; erinevate kindlustandvate tööde leidude põhjal tehtud soovitustega tegelemise seire. VVS § 92³ lg 1 kavandatud muudatuse kohaselt on Rahandusministeeriumi ülesandeks nõustada täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Tegevusaruande Rahandusministeeriumile esitamise kohustus koos vormis toodud detailsusega ei ole selle ülesandega proportsionaalne.

Kaitseministeeriumi hinnangul tasub Rahandusministeeriumil kaaluda üldeeskirja vajalikkust. Kui AudS § 68 lg 2 muudatusega sätestatakse IIA standardite kohustuslikkus, siis jääb selgusetuks, miks on sellele täiendavalt vaja kehtestada üldeeskirja.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Hanno Pevkur
Minister

Karin Karpa
karin.karpa@kaitseministeerium.ee