

Audiitortevgevuse seaduse ja vabariigi valitsuse seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

Sisukord

<i>I Probleem, sihtrühm ja eesmärk</i>	1
<i>II Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid</i>	6
<i>III Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused</i>	9
<i>IV Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused</i>	10
<i>V Kavandatav õiguslik regulatsioon</i>	15
<i>VI Määratletud mõjud</i>	17
<i>VII Väljatöötamise tegevuskava</i>	18

I Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

A. PROBLEEM

Euroopa Liiduga (EL) liitumisel kujundatud avaliku sektori siseauditi mudel ei toimi järgmises ulatuses:

- 1) siseaudiitori kutsetevgevust sätestavate mitmete audiitortevgevuse seaduse¹ (AudS) ja vabariigi valitsuse seaduse² (VVS) peatüki nr. 6¹ nõuete täitmine on osutunud problemaatiliseks:
 - avaliku sektori siseaudiitorite värbamisel ei järgita AudS § 75-s sätestatud kutsetaseme nõuet – 2023. aasta maikuisel uuringule³ vastanud avaliku sektori siseauditi üksustest 36-s protsendis ei töötanud ühtegi sertifitseeritud siseaudiitorit;
 - avaliku sektori siseauditi üksuste kvaliteedikontrolle ei tehta siseauditi standardites nõutud sagedusega (kord viie aasta jooksul) – rahandusministeeriumile (RM) esitatud siseauditi üksuste tegevusaruannete kohaselt pole viimase üheksa aasta jooksul välist kvaliteedihindamist tehtud ligikaudu pooltes ministeeriumides;
- 2) võrreldes muude sektoritega, sektorisiselt võrreldes teiste spetsialistidega ja võrrelduna naaberriikidega tundub valitsussektori siseaudit osalejate hinnangul olema üle reguleeritud, kuna:
 - kutsetaseme olemasolu ei nõuta seaduse tasemel üheltki teiselt avaliku teenistuse ametikoha grupilt (sh nt riigikontrolli audiitoritelt).
 - ka naaberriikides pole kutsetaseme olemasolu avaliku sektori siseaudiitoritel kohustuslik.

¹ RT I, 05.05.2022, 7.

² RT I, 30.06.2023, 11.

³ Siseauditi uuring

3) VVS § 92³ sätestatud RM-i kui keskse teenistuse roll täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi ja siseauditi koordineerimisel ei sobitu muutunud oludesse:

- täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse informatsiooni koondamist ja analüüsi pole võimalik teostada, kuna raamatupidamise seaduse muutmise⁴ järel ei esita asutused 2016. aasta 1. jaanuarist enam sellist teavet RM-le;
- metoodilised juhendid täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ja hindamiseks on koostatud ja leitavad RM-i veebilehel⁵;
- riigiasutuste siseauditi arendamise koordineerimist ja siseauditi metoodikate ühtlustamist pole toimunud pärast RM finantskontrolli osakonna (FKO) siseauditi koordineerimise allüksuse likvideerimist 2014. aastal ja siseauditi koondamist ministeeriumitesse. Siseaudiitori kutsetegevuse korraldamine toimub alates 2010. aastast AudS-i ja siseaudiitori kutsetegevuse standardite kohaselt⁶;
- siseaudiitori kutsetegevuse standardite kohaseid täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi funktsiooni tegevuse kvaliteedi välishindamisi on pärast 2016. aastat RM-lt tellitud vaid mõnel korral.

B. PROBLEEMI TEKKEPÕHJUS

Ajalooliselt on siseaudit tekkinud toetamaks suurte (sageli rahvusvaheliste) korporatsioonide juhtkondi sisekontrollisüsteemi toimivuse hindamiseks ettevõtte erinevates geograafilistes üksustes. Eesti ettevõtted ja riigiasutused on enamasti suhteliselt väikesed ja kompaktsed.

Eesti avaliku sektori siseauditi loomise kohustus kaasnes EL-ga liitumisel⁷, riigisektoris koordineeris protsessi RM. Kuivõrd siseaudit ei kasvanud loogiliselt välja asutuste ja/või ettevõtete (edaspidi ühiselt – organisatsioonide) arenguvajadustest, siis pingutati siseauditi loomisel mõneti üle: algselt enamikus olulisemates riigisektori asutustes loodud siseauditi funktsioon koondati juba mõne aasta pärast ministeeriumite tasandile. Riigisektori sisekontrolli ja siseauditi taandumisele valitsuse fookusalalt on aidanud kaasa nii see kui ka detsentraliseeritud juhtimise põhimõtete juurutamine koos seadustatud vabatahtlikkusega, samuti ajutiselt nõrgem järelevalve.

Alamprobleemidel on osaliselt samad põhjused mõne erinevusega:

- Riigi eelarvestrateegias⁸ (RES) 2008-2011 seatud eesmärki, mille kohaselt pidid ministeeriumite siseauditi juhid hiljemalt 2010. aasta lõpuks olema sertifitseeritud, pole saavutatud – praktikas ei ole siseaudiitori töö hindamisel lähtutud sertifikaadi olemasolust ega peetud kutse olemasolu siseaudiitorite värbamisel oluliseks. 2023. aasta maikuu uuringu kohaselt pidas erialast kutsetunnistust siseaudiitori pädevuse tõenduseks kõigest 46% juhtidest.
- Probleeme on esinenud nii siseaudiitori kutse omandamiseks (ettevalmistavad koolitused, eksamid) ja säilitamiseks kohustuslike täiendkoolituste rahastamisel kui ka siseauditi üksuste (seadusega nõutud) kvaliteedihindamiste finantseerimisel. 2023. aasta kevad uuringus ei näinud siseauditi funktsiooni kvaliteedi välisel sõltumatul hindamisel olulist lisandväärtust ligikaudu pool nii juhtidest kui ka siseaudiitoritest. Puuduva nõudluse tõttu pole RM-l (kes kehtiva seaduse kohaselt peaks väliseid kvaliteedihindamisi tegema/ korraldama) vaba ressursi nende läbiviimiseks. Kvaliteedihindamise tegematajätmine ei too kehtiva seadusandluse kohaselt kaasa sanktsioone.

⁴ RT I, 30.12.2015, 65.

⁵ Sisekontrollisüsteemi metoodika

⁶ Siseaudiitori kutsetegevuse standardid

⁷ FACTSHEET (europa.eu)

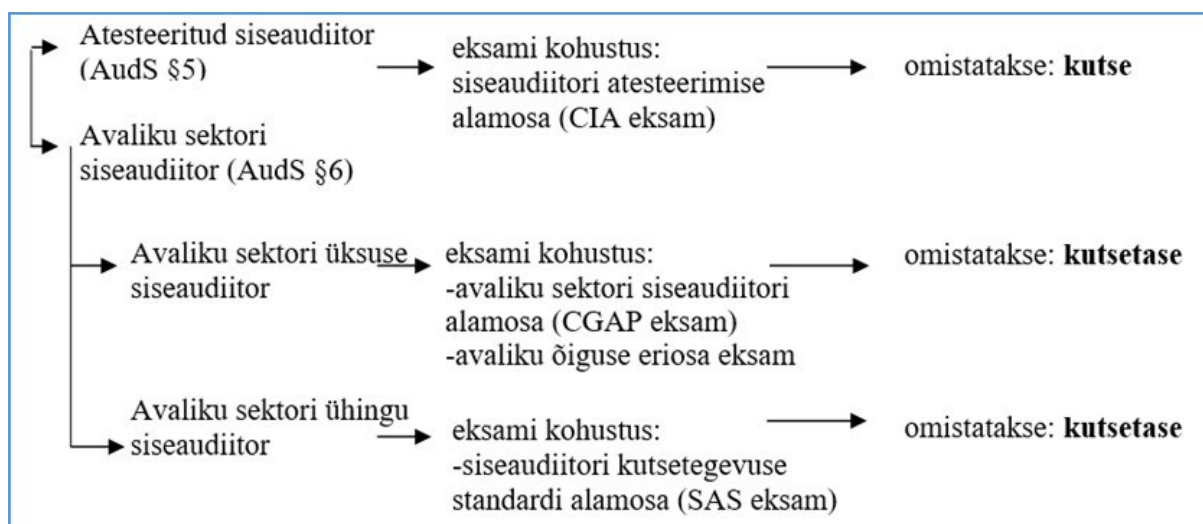
⁸ Riigi eelarvestrateegia 2008-2011

- Väikestel siseauditi üksustel pole piisavat võimekust põhiülesannete kõrvalt teostada ei välishindamise eelset sisemist kvaliteedihindamist ega osaleda välishindamise protsessis: siseaudiitorite arv ministeeriumites on viimase viie aastaga vähenenud ligikaudu 40 protsenti - valitsussektori 14-st siseauditi üksusest pooltes oli 2023. aasta alguses kõigest 1-3 töötajat.

Kuna kümne aasta jooksul pole asjakohaste imperatiivsete õigusnormide mittetäitmisest arvestatavaid probleeme tekkinud, siis on riigi eelarvevahendite otstarbeka kasutamise vajadusest lähtuvalt mõistlik leevendada siseauditi funktsioonile ja seda teostavatele spetsialistidele seatud nõudeid.

C. AJEND SEADUSTE MUUTMISEKS

Kehtivas AudS-is on siseaudiitori kutse erinevad tasemed sätestatud kahetasemelise struktuurina järgmiselt:



Kohalike eksamite sooritamise asemel on atesteeritud siseaudiitori ja avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutse/-taseme omistamine tegelikkuses toimunud Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (IIA)⁹ poolt väljastatud rahvusvaheliste sertifikaatide tunnustamisena. Selline võimalus nähti ette juba siseauditi valdkonna lülitamisel AudS-i 2010 aastal (seletuskirjas¹⁰), kuna kohalike samalaadsete eksamite loomist ja edasist haldamist peeti algusest peale ülejõukäivaks.

Nii atesteeritud siseaudiitori kutse aluseks (valdavalt) oleva IIA poolt väljastatava CIA sertifikaadi¹¹ kui ka avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme aluseks olnud CGAP-i sertifikaadi¹² eksameid sai erinevates suuremates keeltes sooritada ainult IIA elektroonilises eksamisüsteemis; kümme aastat (2011-2021) oli CGAP-i eksamit võimalik sooritada ka eesti keeles.

Probleemi lahendamise tegelemise ajendiks kujunes IIA teavitus¹³:

Alates 2021. aasta 1. juulist lõpetas IIA CGAP-sertifikaadi väljastamise. Olemasolevate CGAP-i sertifikaatide kehtivus jätkub enesetäiendamise ja aruandlusnõuete täitmisel tähtsatult.

Kuna Eestis CGAP-ile analoogset kohalikku eksamit ei ole, siis pole juba mõnda aega olnud võimalik mitte kellelegi omistada avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset.

⁹ [The IIA](#)

¹⁰ [AudS'i muutmise eelnõu seletuskiri](#)

¹¹ [Certified Internal Auditor](#)

¹² [Certified Government Auditing Professional](#)

¹³ [IIA teavitus](#)

D. PROBLEEMI TAGAJÄRJED

1: Avalikul sektoril on keeruline leida nõutud kutsetasemega siseaudiitoreid

- AudS § 74 kohaselt peab kutsetegevuseks avaliku sektori üksuse ja/või ühingu sõlmitava lepingu teenuse osutaja poolne ja siseaudiitori aruande allkirjastaja olema kas avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor.
- AudS § 75 kohaselt on avaliku sektori üksuses õigus siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitoril või atesteeritud siseaudiitoril.

Kuna avaliku sektori üksuse siseaudiitorite pädevuse tunnustamiseks Eestil oma kohalikku eksamit ei ole ja IIA CGAPi asemele uut lahendust ei paku, siis ei pruugi olemasolevatest avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemega spetsialistidest tulevikus piisata katmaks avaliku sektori vajadust siseauditi tunnustatud spetsialistide järele - uusi sertifitseeritud spetsialiste ei saa senisel moel juurde tulla, kehtiva sertifikaadi omanikud aga lahkuvad kutsealast erinevatel põhjustel.

2: Kehtiv siseaudiitorite kutsete struktuur on ebamõistlikult keerukas

AudS-iga kehtestatud siseaudiitori kutsete kahetasemeline struktuur, mille kohaselt avaliku sektori siseaudiitori kutse jaguneb omakorda avaliku sektori üksuse ja avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetasemeteks, pole praktikas end õigustanud – tegevuspiirangutest tulenevalt on avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaset alates AudS-i sellekohaste muudatuste jõustumisest 2010. aastal omistatud ainult neljale spetsialistile, mis näitab nõudluse/vajaduse puudumist sellise kutsetaseme järele.

Kahest kutsest koosnev jaotus muudab selgemaks ka siseaudiitorite kutsetegevuse valdkonnad.

2. Sihtrühm

Kavandatavad muudatused mõjutavad eelkõige ja peamiselt avaliku sektori siseauditi üksusi, nende praegusi ja tulevasi koosseisulisi siseaudiitoreid ning lepingu alusel nendele asutustele siseauditi teenuse osutajaid.

Eesti avaliku sektori siseauditi üksustes töötas 2023. aasta kevadel kokku umbes sadakond töötajat, kellest ligikaudu veerand omas avaliku sektori siseaudiitori kutsetaset või atesteeritud siseaudiitori kutset.

14-s avaliku sektori organisatsioonis osteti siseauditi teenust sisse suurtelt audiitorfirmadelt, umbes 40 inimest kandis sisekontrolli ametinimetust.

Ühel täidesaatva riigivõimu asutusel oli AudS § 75 lõikes 1 sätestatud nõue, mille kohaselt võib avaliku sektori üksuses siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor kaetud supervisiooni teenuse lepinguga.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

EL ootuste⁶ kohaselt tagab tugeva finantsjuhtimis- ja kontrollisüsteemi avalikus sektoris mõjus siseaudit - see annab sõltumatu kindlustandva arvamuse sisekontrollisüsteemi tõhususe kohta ja aitab maandada organisatsiooni riske. Niisuguste ootuste täitmiseks on oluline, et siseaudiitori kutsetegevus oleks usaldusväärne ja asja- ning ajakohane.

Kavandatavad seadusemuudatused on suunatud siseauditi funktsiooni ja siseaudiitori kutsetegevuse ajakohastamisele ning kooskõlastamisele muutunud oludega. Seaduse muutmise eelnõuga saavutatavad peamised tulemused:

- 1) lihtsustatakse siseaudiitori kutsete struktuuri, mida ilmestab järgmine skeem: lõpetatakse avaliku sektori üksuse ja ühingu siseaudiitori kutsetasemete omistamine, kehtima jäävad kaks kutset: atesteeritud siseaudiitor ja avaliku sektori siseaudiitor:



Olemasolevad siseaudiitori kutsed ja -tasemed kehtivad edasi seni, kuni täidetakse kutse säilitamise nõudeid: kohustuslik arv tunde enesetäiendamise koolitusi, iga-aastane tegevusaruanne RM-le audiitortegevuse registri vahendusel.

Kutsetunnistusega siseaudiitorite arvu saab suurendada atesteeritud siseaudiitori kutseks sobiva välismaise sertifikaadi või kutseeksami siseaudiitori eriosa alamosaga sarnase välismaise kutseeksami tulemuse tunnustamisena.

- 2) tunnistatakse kehtetuks AudS § 75, mille kohaselt võib avalikus sektori üksuses siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor, samuti nõue, mille kohaselt avaliku sektori ühingu võib siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes siseaudiitor.

Mitmel puhul on organisatsioonile sobivam siseauditi funktsiooni teostaja hoopis mõne muu valdkonna spetsialist – näiteks infotehnoloogia, merendus, metsandus, põllumajandus, sõjandus jne. Muudatus avardab valitsussektori asutuste võimalusi sobiva pädevusega siseaudiitori(te) palkamiseks – leevendub tööjõuprobleem ning tõuseb seaduskuulekus.

- 3) senise CGAP-il põhinenud kutse asemele ei looda kohalikku avaliku sektori siseaudiitori kutset. Kohaliku avaliku sektori üksuse siseaudiitori eksami väljatöötamise ning edasise haldamise hinnanguline kulu on viimastel aastatel kutsetaseme omandamiseks osutatud vähese huvi ja pingelise riigieelarve tingimustes ebamõistlik.
- 4) tunnistatakse kehtetuks nõue esitada RM-le aruannet „Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta“. Seoses raamatupidamiskorralduse muutmisega kaotati alates 2016. aasta 1. jaanuarist raamatupidamise seadusest kohustus esitada nimetatud aruande koondandmete riigi majandusaasta aruandes. Aruande esitamise kohustus jäi kehtima VVS-is ja Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012 määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditeerimise üldeeskiri“¹⁴ (siseauditi üldeeskiri).
- 5) AudS §-s 74 lõigetes 2 ja 3 muudetakse esindamise nõuet siseaudiitori kutsetegevuses ning sätestatakse, et avaliku sektori üksusele lepingu alusel siseauditeerimise teenust osutav siseaudiitori aruande allkirjastaja võib olla ainult atesteeritud siseaudiitor. Avaliku sektori siseaudiitorile edaspidi sellekohast pädevust ei anta.
- 6) AudS §-s 67 lõigetes 3 ja 4 tunnistatakse kehtetuks nõue, mille kohaselt peavad kohustusliku täiendusõppe koolituste sobivust tunnustama kas Eesti Siseaudiitorite Ühing (ESAÜ), Audiitorkogu või nõuandev komisjon siseaudiitorite kutsetegevuse ja järelevalvega seotud küsimuste lahendamiseks (siseaudiitorite kutsekomisjon - SAKK).

¹⁴ RT I, 09.10.2012, 1.

II Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon

EL õigus ei reguleeri VTKs käsitletud küsimusi. Siseaudiitorite tegevuse õiguslik reguleerimine on EL liikmesriikide suveräänses otsustuspädevuses.

Kehtiv regulatsioon:

- 1) AudS;
- 2) VVS;
- 3) Rahandusministri 13. detsembri 2011 määrus nr 57 „Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine“¹⁵;
- 4) Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012 määrus nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditeerimise üldeeskiri“¹³;
- 5) Rahandusministri 15. juuli 2011 määrus nr 39 „Kutseeksami kord“¹⁶;
- 6) Rahandusministri 15. juuli 2019 määrus nr 35 „Arvestusala eksperdi kutseeksami programm“¹⁷;
- 7) Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2010 määrus nr 141 „Audiitortegevuse registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus“¹⁸;
- 8) Rahandusministri 08. juuli 2011 määrus nr 38 „Siseaudiitori tegevusaruande vormi ning selle koostamise ja esitamise korra kehtestamine“¹⁹;
- 9) Rahandusministri 07. juuli 2011 määrus nr 35 „Vandeaudiitori või tunnustatud siseaudiitori juhendamisel praktiseerimise ning kutsealal tegutsemise tõendamise kord“²⁰.

Siseaudiitori nõuded teistes seadustes

Nõue omada siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel teatud tüüpi organisatsioonis kas atesteeritud siseaudiitori kutsega spetsialisti või kohustus järgida AudS-is atesteeritud siseaudiitori kohta sätestatud on kirjas mitmes seaduses: nt krediitiasutuste seadus²¹, kindlustustegevuse seadus²², makseasutuste ja e-raha asutuste seadus²³, väärtpaberituruseadus²⁴, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus²⁵.

Kuna siseaudiitorile esitatavad üldised kutsenõuded ja kutse saamise reeglid on sätestatud AudS-s ning eriseadustest tulenevad üksnes spetsiifilised täiendused, mida antud väljatöötamiskavatsusega (VTK) ei muudeta, siis ei ole vaja eriseadusi muuta.

5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Riigi eelarvestrateegias käsitleti siseauditit ja sisekontrolli koos eesmärkide ja tähtaegadega kuni 2009. aastani. Viimases²⁶ seati eesmärgiks tõsta riigisektori siseauditi kvaliteet vastavaks siseriiklikele ja rahvusvahelistele nõuetele, tagamaks aktsepteeritava kindlustunde saavutamine Eesti ja EL eelarvevahendite sihipärase ning tulemusliku kasutamise osas. Hiljem pole sisekontroll ega siseaudit nendes enam kajastamist leidnud.

¹⁵ RT I, 21.04.2017, 13.

¹⁶ RT I, 06.04.2018, 23

¹⁷ RT I, 19.07.2019, 4

¹⁸ RT I, 26.09.2017, 12

¹⁹ RT I, 09.07.2011, 15

²⁰ RT I, 16.02.2016, 15

²¹ RT I, 17.03.2023, 15.

²² RT I, 17.03.2023, 10.

²³ RT I, 01.03.2023, 52.

²⁴ RT I, 17.03.2023, 29

²⁵ RT I, 10.02.2023, 30

²⁶ RES 2009-2012. lk.28

„Arvestusala valges raamatus“²⁷ tõdeti, et EL-ga liitumisel eesmärgiks võetud avaliku sektori siseauditeerimise süsteem on 2014-ks aastaks edukalt käivitunud:

- on kujundatud siseauditeerimist puudutav regulatiivne raamistik - siseaudiitorite kutsekvalifikatsiooni süsteem, sh kutse andmine, tunnustamine ja äravõtmine;
- on rakendatud kutsetegevuse raampõhimõtted, sh kutsetegevuse standardid, eetikakoodeks, iseseisva kutsetegevusega tegelemise õigus ja kohustus ning
- on käivitatud kvaliteedi tagamise ja järelevalve süsteem, sh regulaarne kvaliteedihindamine ja aruandlus.

Toona seati eesmärgiks Eesti siseaudiitorite kutsetegevuse regulatsiooni jätkuva vastavuse tagamine parima rahvusvahelise tavana tunnustatud IIA kvalifikatsioonisüsteemile ning standarditele. Pärast 2014. aastat ei ole siseauditi valdkonnas uut strateegiat ega arengukava koostatud.

RM-i finantspoliitika programmis aastani 2025²⁸ nähakse ette, et riigi üldise sisekontrollirahastamise eesmärgipärase toimimise seisukohast on oluline kohase siseauditeerimise funktsiooni tagamine nii siseaudiitorite atesteerimise või tunnustamise, kutsestandardi olemasolu kui selle järgimise järelevalvena.

6. Tehtud uuringud

RM rahandusteabe poliitika osakond (RTPO) korraldas 2023. aasta kevadel veebipõhise uuringu³ tuvastamaks, millist kasu ja võimalikke probleeme näevad siseauditi teenuse peamised kasutajad – organisatsioonide juhid – ning siseaudiitorid kui teenuse pakkujad.

Uuringu sihtgruppi kuulusid 2021. aastal käibelt (rohkem kui 40 miljonit eurot) või varade mahult (üle 20 miljoni euro) suured organisatsioonid, milles võiks olla rakendatud siseauditi funktsioon – on kas loodud siseaudiitori ametikoht / siseauditi üksus või on siseauditi teenus sisse ostetud:

- a) avalik sektor
 - täidesaatva riigivõimu asutused (sh ministeeriumid);
 - avaliku sektori organisatsioonid (nt riigi olulise osalusega äriühingud ja sihtasutused);
- b) äri sektor
 - avaliku huvi üksused (nt börsiettevõtted, kindlustus- ja pangandusettevõtted);
 - rahvusvaheliste äriühingute Eesti tütarettevõtted/ filiaalid.

Uuringu küsimustik edastati 689-le organisatsiooni tippjuhile, 286-le siseaudiitorile ning 20-le siseauditi teenuse pakkujale. Sisulisi vastuseid saadi vastavalt 9,6-lt, 19,9-lt ja 15-lt protsendilt adreasaatidelt. Valdav osa vastanutest (62 % juhtidest ja 77 % siseaudiitoritest) oli avalikust sektorist.

Uuringu tulemused andsid siseauditeerimise olukorrast Eestis järgmise pildi:

- Enamus juhtidest (87 %) nägi siseauditi soovitustest kasu organisatsiooni protsesside parendamisel, 63 % juhtidest hindas, et siseauditi pakutav lisandväärtus kaalub üles siseauditi tehta kulu ning et siseauditi maine on hea. Ka siseaudiitorite pädevust hindasid juhid enamasti (66 %) piisavaks;
- 62 % juhtide ja 67 % siseaudiitorite arvates võiks avalikkusele oluliste organisatsioonide siseauditi meeskonnas olla vähemalt üks erialase kutsega siseaudiitor;
- Avalikkusele olulistele organisatsioonidele siseauditi nõuete sätestamist seadusega toetas valdav osa (70 - 87 %) siseaudiitoritest, kuid kõigest pisut üle poole (54 - 59 %) juhtidest;
- Siseauditi kvaliteedi regulaarset hindamist välise sõltumatu hindaja poolt toetas 62 % juhte, aga kõigest 50 % siseaudiitoreid;

²⁷ [Arvestusala valge raamat 2014](#)

²⁸ [Finantspoliitika programm 2022 - 2025](#)

- Ainult veerand siseaudiitoritest leidis siseauditi ressursi kõigi valdkondade katmiseks piisava olevat, samas ei küsita pea pooltes organisatsioonides (47 – 55 % juhtide ja 34 – 41 % siseaudiitorite hinnangul) nendelt nõu oluliste projektide kavandamisel ega tähtsate otsuste kujundamisel (vähese ressursi mõistlikumaks kasutamiseks);
- Siseauditi üksuses oli mullu keskmiselt kolm töötajat. Samas oli pea veerandis üksustest ainult üks töötaja (kahes neist nägi struktuur ette 4 ametikohta). Rohkem kui viie töötajaga seitsmest siseauditi üksusest kolm kuulusid erasektoris;
- Uusi siseaudiitoreid (staažiga alla aasta) oli kõigest kolmes protsendis vastanud üksustes. Pea pooltes üksustes oli siseaudiitori keskmine erialane staaž pikem kui kümme aastat;
- Siseaudiitori ametiks kohaseid sertifikaate omas 58% oma siseauditi üksusega organisatsioonide siseaudiitoritest. Ainsatki sobiva erialase sertifikaadiga töötajat polnud 17-s siseauditi üksuses (57 % oma siseauditi üksusega vastanutest);
- Küsitlusega hõlmatud sertifikaadiga avaliku sektori siseaudiitoritest kõigest 56% on lasknud oma sertifikaadi RM-il tunnustada;
- Erialast kutsetunnistust peab siseaudiitori pädevuse tõenduseks vähem kui pool nii juhtidest (46 %) kui ka siseaudiitoritest (47 %).

Vaba tekstiga kommentaarides toodi täiendavalt esile, et:

- siseauditeerimine Eesti avalikus sektoris on üle reguleeritud – tuleks vähendada kulukaid bürokraatlikke nõudeid;
- juhte tuleb usaldada juhtima – neil peab olema otsustusõigus valida organisatsioonile sobivaim kontrollifunktsioon;
- on vaja tõsta juhtide teadlikkust sisekontrollisüsteemi ja siseauditi olemusest - millist väärtust siseaudit võib organisatsioonile anda ja kuidas seda "tööriista" kasutada. Paljud Eesti ettevõtted ei mõista siseauditi vajalikkust ja peavad kulutusi siseauditile ebamõistlikuks;
- siseauditit kui juhtimise olulist töövahendit ja siseaudiitori kutset tuleb ulatuslikumalt reklaamida, samuti tutvustada laialdaselt nii Eesti kui ka teiste riikide parimaid siseauditeerimise praktikaid;
- kaasata siseaudit juba otsuste tegemise faasis nõu andva ja toetava üksuse/isikuna, mitte vaid minevikus toimunu kontrollijana;
- lülitada siseauditi ja sisekontrolli valdkond haridusasutuste õppekavadesse;
- siseauditi funktsiooni kvaliteedi välisel sõltumatul hindamisel ei nähta olulist lisandväärtust - piisab küsida juhtidelt või auditikomiteelt, kas neil on sellest funktsioonist kasu.

7. Kaasatud osapooled

Ilmnenud probleemide võimalikke lahendusvariante on arutatud järgmiste osapooltega:

Siseaudiitorite kutsekomisjon (SAKK)	siseaudiitorite kutsetegevuse peamised nõuded avalikus sektoris; siseaudiitorite kutsetasemed
ESAÜ juhatus	siseauditi standardite järgimine, kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm, sh välised kvaliteedihindamised
Ministeeriumite siseauditi üksuste juhid	kavandataivate muudatuste mõju
Riigikontroll	probleemid kehtivate seadusaktide nõuete täitmisega

III Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

8. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Avalikkuse teavitamine	JAH
Rahastuse suurendamine	EI
Olemasoleva olukorra säilitamine	EI
Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI

8.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Meede	Poolt	Vastu
Avalikkuse teavitamine	Avalikkust tuleb muutunud olukorrast teavitada näginii. ESAÜ on nimetatud teavituse ¹² teinud.	Pelgalt avalikkuse teavitamisest ei piisa, kui õigusnormid on sisutühjad.
Rahastuse suurendamine	Täiendav rahastus võimaldaks siseaudiitoriks pürgijate hindamiseks luua Eesti oma eksami-süsteemi.	Rahastuse suurendamine ei mõjuta seda, et CGAP-il põhinevat avaliku sektori siseaudiitori kutsetaset pole alates 2021.aasta 1. juunist enam võimalik omistada (välja arvatud isikud, kes juba omavad kehtivat, seni RM-i poolt tunnustamata, CGAP-i sertifikaati).
Olemasoleva olukorra säilitamine	Pooltargumendid puuduvad.	Kehtiv praktika pole muutunud olukorras enam adekvaatne – IIA ei väljasta enam seni avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutse aluseks olnud CGAP-i sertifikaati.
Senise regulatsiooni parem rakendamine	Pooltargumendid puuduvad.	Eesti seaduse parem rakendamine ei mõjuta IIA otsust lõpetada alates 2021.aasta 1. juulist CGAP-i sertifikaatide väljastamine. AudS-is sätestatud avaliku sektori siseaudiiti mudel ei toimi.

8.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Avalikkuse teavitamine	Avalikkuse teavitamisest ei piisa, sest muutunud olukorra tõttu seaduse rakendamise senine praktika enam ei toimi.
Rahastamise suurendamine	Suurem rahastamine ei mõjuta olukorda, et CGAP-il põhinevat avaliku sektori siseaudiitori kutsetaset pole alates 2021.aasta 1. juulist enam võimalik omistada. Kohaliku siseaudiitori kutseeksami sisseseadmist ja edasist haldamist peeti ebaotsustarbekaks juba siseauditeerimise valdkonna lisamisel AudS-i uuendatud versiooni 2010. aastal. Riigieelarve pingelise seisu ja viimaste aastate vähese huvi taustal paistaks selline kulutus endiselt ebamõistlik.
Olemasoleva olukorra säilitamine	Kehtiv praktika pole muutunud olukorras enam adekvaatne: CGAP-i eksamit pole alates 2021.aasta 1. juulist enam võimalik teha, samas on AudS-is kehtiv nõue, et avaliku sektori asutuses iseseisvalt kutsetegevusega tegelev või teenust pakkuv siseaudiitor peab omama kas atesteeritud või avaliku sektori siseaudiitori kutset.
Kehtiva regulatsiooni parem rakendamine	Eesti seaduse parem rakendamine ei mõjuta IIA otsust CGAP-i sertifikaatide väljastamise lõpetamiseks alates 2021. aasta 1. juulist. Kutsetaseme jäigal nõudmisel nimetatakse olemasolevad siseaudiitorid ümber (nt sisekontrolõrideks) – kaoks ka koolitus- ja aruandluskohustus (elarve sääst).

IV Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

9. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

9.1. Kavandatav muudatus nr 1

Muudetakse AudS-i § 6 - lihtsustatakse siseaudiitori kutsete struktuuri, vähendades siseaudiitori kutsetasemete arvu: edaspidi ei omistata enam avaliku sektori üksuse ja ühingu siseaudiitori kutsetasemeid:



9.1.1. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmadele valdkondade kaupa

Muudatus võib mõjutada järgmisi sihtrühmi:

- 1) Avaliku sektori üksuse ja/või ühingu siseaudiitori kutsetaset omavad töötajad.
- 2) Avaliku sektori üksuse ja/või ühingu siseaudiitori kutsetasemest huvitatud inimesed.

9.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järeldus olulisuse kohta:

- 1) Olemasolevad siseaudiitori kutsed ja -tasemed jäävad endiselt kehtima, kui avaliku sektori üksuse ja/või ühingu siseaudiitori kutsetaseme omaja täidab jätkuvalt täiendusõppe (vähemalt 20 arvestustundi aastas) ja siseaudiitori tegevusaruande esitamise kohustust.
- 2) Avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetaseme on tänaseks omandanud 4 isikut. Kuigi seda eksamit saab Eestis teha, on huvilisi olnud vähe, sest kehtiva seaduse kohaselt on vähe asutusi, kus sellise kutsetasemega siseaudiitor iseseisvalt tegutseda tohib.

Muudatusega ei kaasne olulist mõju sihtrühmadele - halduskoormus siseaudiitorina töötavatele inimestele ja nii siseaudiitori teenuseid pakkuvatele ettevõtetele kui ka siseauditit omavatele organisatsioonidele jääb tervikuna samaks.

9.2. Kavandatav muudatus nr 2

Tunnistatakse kehtetuks AudS § 75 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõue, mille kohaselt peab avalikus sektoris siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegelev siseaudiitori aruandeid allkirjastav isik omama siseaudiitori kutset.

9.2.1. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmadele valdkondade kaupa:

Muudatus võib mõjutada järgmisi sihtrühmi:

- 1) Avaliku sektori siseaudiitori kutset juba omavad avalikus sektoris siseaudiitorina töötavad isikud: kokku ligikaudu 50²⁹ inimest.

²⁹ [Audiitortevgevuse registri](#) ja [ESAÜ liikmelisuse](#) andmed

- 2) Avaliku sektori organisatsioonid ja avaliku huvi üksused, eelkõige ministeeriumid, suured sihtasutused ning riigi äriettevõtted: kokku ligikaudu 50, millele praegu kehtib kohustus ettenähtud juhtudel rakendada siseauditi funktsiooni ja kus sobivaks on avaliku sektori siseaudiitori kutsetase.
- 3) Kohalikud omavalitsused (KOV), nende liidud ja allasutused – kokku ligikaudu 130, sh 15 linna ja 64 valda³⁰

9.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järelendus olulisuse kohta:

- 1) Olemasolev kehtiv avaliku sektori siseaudiitori kutse on inimesele eelkõige pädevust tõendav enesemüügi argument. Siseaudiitori kompetentsi väärtustavas organisatsioonis peaks avaliku sektori siseaudiitori kutse olema erialasele tööle kandideerimisel eeliseks.
Kehtiva kutsega avaliku sektori siseaudiitorina töötavad isikud, kes on kutsetaseme nõuet seni argumendina kasutanud, võivad (nt. konfliktide tekkimisel) kergemini kaotada töökoha.
- 2) Riigisektori üksustest enamikus on siseaudit kas vabatahtlik (nõukogu otsustab) või on see korraldatud haldusala üleselt igas ministeeriumis tsentraalselt. Vaatamata kehtivale nõudele pole suurel osal neis töötavatel siseaudiitoritel ka praegu erialast kutsetaset.
Laieneb võimalus leida organisatsiooni eripära paremini tundvat sobivaima pädevusega isikut siseaudiitori tööd tegema, samas on kutseta siseaudiitori erialane kompetents ebaselgem.
- 3) KOV-e muudatus märkimisväärselt ei mõjuta, kuna enamikes neis praegu siseaudiitoreid ei tööta. Mitmes suuremas KOV-s on siseauditi teenus audiitorbüroodelt sisse ostetud.
- 4) Muudatuse mõjul võib veidi väheneda kulu riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse palgafondile, kuna avaliku sektori siseaudiitori kehtiva kutsetaseme omajal võib olla ootus kõrgemale tasule, lisaks tuleb kutsetaseme säilitamiseks läbida erialaseid täienduskoolitusi 20 tundi aastas.
Siseaudiitorite erialased koolitused on keskmisest kallimad, seega on kulu kohustuslikule täiendõppele muude avaliku teenistuse töötajatega võrreldes märgatavalt suurem. Samas tuleb ka siseaudiitori tööd tegevale avaliku sektori siseaudiitori kutsetasemeta isikule palka maksta ja teda organisatsiooni vajadustest lähtuvalt sobivalt koolitada; pädev töötaja väärrib ka kohast tasustamist.
 - a. RM-i andmetel³¹ oli 2023. aasta 1. aprilli seisuga riigisektori siseaudiitorite põhipalk enamasti alla 2500 euro. Suurem (3700 - 4400 eurot) oli siseauditi üksuse juhtide tasu. Riigikontrolli audiitorite (kellelt seadusega mingit erialast sertifikaati ei nõuta) põhipalk oli keskmiselt pisut üle 2800 euro, juhtivaudiitoritel ka üle 4000 euro. RM palgaandmete kohaselt sõltub põhipalga suurus pigem ametikohast, mitte sertifikaatidest.
 - b. Eestis kättesaadavad palgauuringud³² ei erista erialasest sertifikaadist tulenevaid palgaerinevusi - mõjuritena nähakse haridust, töö asukohta, tööstaaži ning töötaja sugu ja vanust.
 - c. Statistikaameti analüüsis³³ on siseaudiitorid lülitatud juhtimis- ja organisatsioonianalüütikute gruppi, seega pole siseaudiitorite töötasu võimalik tuvastada. Andmetest paistab, et nimetatud grupi töötaja keskmine II kvartali brutotasu Harjumaal oli meestel 3261 ja naistel 2961 eurot.
 - d. Portaali CV-online palgauuringu³⁴ kohaselt oli Eesti panganduses siseaudiitori keskmine põhipalk vahemikus 1462 - 2954 eurot.
- 5) 2023. aasta kevaduuringu³ kohaselt peab erialast kutsetunnistust siseaudiitori pädevuse tõenduseks vähem kui pool juhtidest (46 protsenti) ja siseaudiitoritest (47 protsenti).

³⁰ [Eesti riigiportaal](#)

³¹ [RM palgaandmed](#)

³² [Fontes, Palgainfo 2022](#)

³³ [Palgad \(stat.ee\)](#)

³⁴ [CVonline](#)

Kokkuvõttes võib kõikide sihtrühmade puhul muudatuse nr 2 mõju ulatust ning sagedust hinnata kogu riigi vaates väheks ja mõju tervikuna ebaoluliseks, VTK koostajate hinnangul soovimatuid kõrvalmõjusid ei kaasne.

Siseauditi valdkonnas töötavate inimeste ja nii siseauditit omavate organisatsioonide kui auditeeritute pakkuva ettevõtjate halduskoormus tervikuna ei suurene.

9.3. Kavandatav muudatus nr 3

Ei kujundata kohalikku avaliku sektori siseaudiitori kutset ega looda vastavat kohalikku eksamit.

9.3.1. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmadele valdkondade kaupa

Muudatus võib enim mõjutada järgmisi sihtrühmi:

- 1) Avaliku sektori siseaudiitori kutse omandamisest huvitatud inimesed.
- 2) Avaliku sektori organisatsioonid, eelkõige ministriumid, suured sihtasutused ning riigi äriettevõtted: kokku ligikaudu 50³⁵, ja 79 kohalikku omavalitsust, sh 15 linna ja 64 valda³⁶, milledes hetkel kehtiva seaduse kohaselt peab iseseisvalt siseaudiitori kutsetegevusega tegelev töötaja omama kas atesteeritud või avaliku sektori siseaudiitori kutset/-kutsetaset.

9.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järeldus olulisuse kohta:

- 1) Siseauditeerimisest süvendatult huvitatud isikutele on jätkuvalt võimalus omandada rahvusvaheliselt tunnustatud siseaudiitori sertifikaat (*Certified Internal Auditor*[®] - CIA) ning selle tunnustamisel Eestis oluliselt laiemaid rakendusvõimalusi pakkuv atesteeritud siseaudiitori kutse:
 - CIA sertifikaadi omandamine IIA eksamisüsteemis maksab ligikaudu 1400 - 1500 USA dollarit inimese kohta:
 - o eksamile registreerumine maksab (sõltuvalt IIA liikmelisusest) 115 - 230 USA dollarit;
 - o eksamil on kolm osa, osade sooritamine maksab 265 - 425 USA dollarit;
 - o eksami kordamine maksab sama palju kui selle esmakordne sooritamine;
 - Õppematerjale on [turul](#)³⁷ nii hinnalt kui sisult väga erinevaid: 400 - 2400 eurot.
 - Iga-aastane aruandlus sertifikaadi säilitamiseks maksab 30 - 50 USA dollarit.
 - Igal aastal tuleb osaleda 40-s täiendusõppe tunnis (*Continuing Professional Education* - CPE), mille maksumus jääb vahemikku 40-70 (kohalik) kuni 150 (välismaine) eurot. CPE-sid on võimalik koguda ka rahaliste kuludeta - IIA materjalide tõlkimine, teemakohaste artiklite kirjutamine, lektorina siseauditi valdkonna tutvustamine jms.
 - CIA eksamit ei ole võimalik sooritada eesti keeles. Tuntumatest keeltest on valikus nt inglise, saksa, hispaania, vene, hiina.

Samas võib omandatud CIA sertifikaat ja (selle tunnustamisel) atesteeritud siseaudiitori kutse luua isikule mõningase eelise nii töökoha valikul kui palgaläbirääkimistel.

- 2) Käesolevas VTK-s esitatud teise kavandatava muudatuse jõustumisel kaob kohustus avalikus sektoris iseseisvalt siseaudiitori kutsetegevust harrastades siseaudiitori kutsetaset omada.
- 3) Kohaliku avaliku sektori siseaudiitori kutse kujundamiseks vastava kutseeksami väljatöötamine (sobivate IIA materjalide tõlkimine, eksamiküsimuste ja -vastuste väljatöötamine ning testimine, koolitusmaterjalide loomine jms, hinnanguliselt kogusummas ligikaudu 90 tuhat eurot), ei ole täiendavat panustamist õigustava nõudluse puudumise tõttu (kolm konkreetset huvitatud isikut perioodil 2021-2023) ka praegu majanduslikult mõttekas: OSKA analüüsi³⁸ kohaselt on siseauditorite osakaal arvestusala töötajate koguarvust kaduvväike (1 protsent) ning olulist muutust ei prognoosita; tööjõu vajadus siseauditorite osas (viis kuni kümme uut siseauditorit aastas) on stabiilne või pigem kahanev.

³⁵ [RM koduleht](#)

³⁶ [Eesti haldusjaotus](#)

³⁷ [CIA kursuseid](#)

³⁸ [Sihtasutus Kutsekoda](#)

Suurim muudatusest tulenev mõju kaasneb kodanikele seoses CIA-sertifikaadi taotlemise kuludega ning edaspidi sertifikaadi (ja selle tunnustamisel atesteeritud siseaudiitori kutse) säilitamiseks kohustusliku 40 tunni täiendusõppega.

Siseaudiitori kutsetegevuses hõivatud või sellest huvitatud inimeste, samuti ei siseauditiit omavate organisatsioonide ega siseauditi teenuseid pakkuvate ettevõtjate halduskoormus ei suurene.

9.4. Kavandatav muudatus nr 4

Tunnistatakse kehtetuks aruande „*Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta*“ RM-le esitamise kohustus.

9.4.1. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmadele valdkondade kaupa

Muudatus mõjutab järgmisi sihtrühmi:

- 1) kõik ministeeriumid ning Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) ja Kaitseväge;
- 2) punktis 1 nimetatud asutuste siseaudiitorid;
- 3) RM kui siseauditeerimist koordineeriv keskne asutus.

9.4.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järeldus olulisuse kohta:

- 1) VVS § 92² lõige 4 sätestab, et kui ministeeriumis või Riigikantseleis on moodustatud siseaudiitori kutsetegevusala ülesannete täitmiseks asjaomane ametikoht või on loodud asjaomane struktuuriüksus, esitab ametnik või struktuuriüksuse juht täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirjas sätestatud korras siseaudiitori aruande, milles avaldab arvamust sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta.

Aruande esitamise täpsustatud reeglid (ja vorm) on kehtestatud siseauditi üldeeskirjas, mille § 14 lg 1 sätestab, et siseauditi juht koostab siseaudiitori aruande sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta VVS § 92² lõike 4 mõistes ning esitab siseaudiitori aruande tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile eelnimetatud lõikes sätestatud korras ning RM-ile järgmise aasta 1. juuniks. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt peab siseaudiitori aruanne sisaldama siseauditi juhi arvamust sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta organisatsioonis vastavalt koondarvamuse tegevusstandardile ning sellele lisatud ülevaadet aruandeaastal lõpetatud vastavate kindlustandvate tööde tulemustest. Nimetatud paragrahvi lõike 3 kohaselt on siseaudiitori aruande näidisvorm toodud lisa 2.

Raamatupidamise seaduse muutmise seadusega³⁹ tunnistati alates 2016. aasta 1. jaanuarist kehtetuks nõue, mis kohustas riigiraamatupidamiskohustuslasi majandusaasta aruande tegevusaruandes esitada asutuse juhi hinnangu sisekontrollisüsteemi kohta ja ülevaate riigiraamatupidamiskohustuslase tegevusest siseauditi funktsiooni korraldamisel, ning mille kohaselt riigi majandusaasta koondaruande tegevusaruandes tuli anda koondhinnang täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemide kohta.

Kõnealuse aruande esitamise kohustus jäi endiselt kehtima VVS-s ja siseauditi üldeeskirjas, seega tuleb ka need õigusaktid tegelikkusega kooskõlla viia. Vaatamata endiselt kehtivale kohustusele on nimetatud aruandeid RM-le esitatud üsna kaootiliselt, asjaga seotud spetsialistid on hinnanud esitatud andmetest saadava teabe väheinformatiivseks, samuti on puudunud selge nõudlus neis sisalduva info kasutamiseks.

- 2) Üks kord aastas RM-le aruande esitamise kohustuse kaotamisel olukorras, kus ministeeriumide siseauditite juhid vastavat teavet oma ministeeriumi juhtkonnale nagunii esitavad, on valitsussektori siseauditi töökoormusele ebaoluline mõju. Ka aruannet koguva ja selle põhjal koondraporteid koostava RM-i halduskoormus praktikas ei muutu, sest aruannete esitamine on ebaregulaarne ja koondraportis sisalduvat infot ei kasutata.

Kokkuvõttes võib kavandatava muudatuse mõju ulatust ja sagedust kõikidele sihtrühmadele hinnata väikeseks ja mõju halduskoormusele tervikuna ebaoluliseks.

³⁹ RT I, 30.12.2015, 65

9.5. Kavandatav muudatus nr 5

Muudetakse AudS § 74 lõigetes 2 ja 3 esindamise nõuet siseaudiitori kutsetegevuses - avaliku sektori organisatsioonile lepingu alusel siseauditeerimise teenust osutav siseaudiitori aruannet allkirjastav isik tohib edaspidi olla ainult atesteeritud siseaudiitor (seni ka avaliku sektori siseaudiitor).

Muudatus rakendub lepingutele, mis sõlmitakse peale muudatuse kehtima hakkamist.

9.5.1. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmadele valdkondade kaupa

Muudatus võib mõjutada järgmisi sihtrühmi:

- 1) Avaliku sektori organisatsioonidele lepingu alusel siseauditeerimise teenust osutavad ettevõtted ning nende avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset omavad töötajad, samuti teenuslepingu alusel tegutsevad avaliku sektori üksuse siseaudiitorid;
- 2) Avaliku sektori organisatsioonid, eelkõige ministriumid, suured sihtasutused ning riigi äriettevõtted, keda on kokku ligikaudu 50³³, lisaks 79 kohalikku omavalitsust, sh 15 linna ja 64 valda, milledes hetkel kehtiva seaduse kohaselt peab iseseisvalt siseaudiitori kutsetegevusega tegelev töötaja omama kas atesteeritud või avaliku sektori siseaudiitori kutset/kutsetaset.

9.5.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järeldus olulisuse kohta:

AudS § 74 lõigete 2 ja 3 muutmine mõjutab järgmisi sihtrühmi:

- 1) teenuslepingu alusel siseauditiit pakuvad avaliku sektori siseaudiitorid (olemasolevatel andmetel mitte rohkem kui 10 inimest), kes saavad oma tegevust jätkata kehtiva lepingu lõpuni. Selle aja jooksul on neil võimalus kas:
 - a. omandada atesteeritud siseaudiitori kutse või
 - b. jätkata siseaudiitori kutsetegevust töölepingu alusel.
- 2) siseauditiit teenust pakuvad ettevõtted, kui nende siseauditiit teenuslepingute senised täitjad on olnud avaliku sektori siseaudiitorid. Avaliku sektori 14-le organisatsioonile pakuvad täna siseaudiitori teenust peamiselt suuremad audiitorbürood (KPMG, PWC, Grant Thornton). Mitmes neist on siseauditiit teenuse osutajaiks ka praegu atesteeritud siseaudiitorid. Ka ettevõtetel on sel juhul mitmeid võimalusi:
 - a. suunata oma asjaomased töötajad atesteeritud siseaudiitori kutset omandama;
 - b. palgata turult atesteeritud siseaudiitorid teenust osutama;
- 3) siseauditiit teenuse tarbijad, kuivõrd atesteeritud siseaudiitori teenus võib olla veidi kallim. Samas on ka praegu enamik sellise teenuse osutaja poolne ja siseaudiitori aruande allkirjastaja kas atesteeritud siseaudiitor või CIA sertifikaadiga töötaja.

Võimalike sihtrühmade halduskoormus tervikuna oluliselt ei suurene.

9.6. Kavandatav muudatus nr 6

Tunnistatakse kehtetuks AudS § 67 lõigete 3 ja 4 nõue, mille kohaselt peavad kohustusliku täiendusõppe koolituste sobivust tunnustama ESAÜ, Audiitorkogu või SAKK.

9.6.1. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmadele valdkondade kaupa

Muudatus võib mõjutada järgmisi sihtrühmi:

- 1) Eestis tunnustatud siseaudiitori kutset/kutsetaset omavad isikud – hõlbustub kohustuslike täiendusõppetundide kogumiseks sobivate koolituste leidmine.
- 2) Täienduskoolituste sobivaks tunnustamise kohustusega kooslused – ESAÜ, Audiitorkogu, SAKK.

9.6.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järeldus olulisuse kohta:

Siseaudiitorite tegevusvaldkonnad võivad väga oluliselt üksteisest erineda. Konkreetsete teadmiste omandamiseks kohaste koolituste tunnustamine paneb loetletud kooslustele ebamõistliku koormuse, millega ei kaasne täiendavat lisaväärtust. Praktikas ei ole koolituste sobivaks tunnustamist kunagi tehtud.

AudS § 67 lõigete 3 ja 4 muutmise mõjul väheneb mingil määral, kuid mitte oluliselt, mõjutatud isikute ja koosluste halduskoormus.

V Kavandataav õiguslik regulatsioon

10. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

Probleemi lahendamiseks on analüüsitud põhjamaade (Taani, Soome, Norra) avaliku sektori siseauditi toimivuse kohta 2018.a. tehtud uuringut⁴⁰, samuti on uuritud Läti ja Leedu⁴¹ avaliku ja riigisektori siseauditi korraldust sätestavaid õigusakte ning tutvutud EL soovitusetega avaliku sektori siseauditi korraldamiseks. Nimetatud allikatest nähtub järgmist:

- Soomes⁴² puudub siseauditil riigisektoris siduv õiguslik alus - riigieelarve määrus kehtestab vaid normi, mille kohaselt tuleb valitsus- ja ametiasutustes siseaudit korraldada juhul, kui selleks on põhjendatud vajadus. Hinnanguliselt on vähem kui 40 protsendil Soome avaliku sektori asutustest siseaudit korraldatud iseseisva üksusena. Samuti pole kuidagi sätestatud siseaudiitori sertifikaadi nõuet.
- Ka Taanis ja Norras pole riigisektori siseaudit seadusega sätestatud – ministeeriumite pädevuses on siseauditi sisseseadmise vajaduse hindamine.
- Lätis⁴³ on riigisektori siseauditi korraldus sätestatud eraldi seadusega, milles on detailselt kirjas, millistes asutustes on siseaudit kohustuslik ja millistel on (määratud kriteeriumite alusel) kaalutlusõigus siseauditi sisseseadmisel. Üldine vastutus riigisektori siseauditi eest lasub riigisekretäril.
- Rootsis ja Leedus on siseaudit rakendatud tsentraliseeritult üle ministeeriumite.
- Austrias, Tšehhis, Ungaris, Serbias, Horvaatias, Sloveenias eelistatakse kas CIA sertifikaati või siseriiklikku siseaudiitori sertifikaati.

IIA otsus lõpetada alates 2021. aasta 1. juulist CGAP-i sertifikaatide väljastamine võib mõjutada siseauditi korraldust paljudes riikides kogu maailmas.

11. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

AudS-i siseauditeerimist puudutavaid sätteid tuleb muuta avaliku sektori siseauditeerimise korralduse kaasajastamiseks. Kõikide käsitletavate muudatuste puhul:

- jäävad olemasolevad siseaudiitori kutsed ja -tasemed nõuete täitmisel senisel moel kehtima;
- kehtivat CGAP-i sertifikaati on ka pärast seadusemuudatuse jõustumist võimalik lasta tunnustada ning riigi haldusõiguse mooduli eksami sooritamisel taotleda avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset.

Avaliku sektori siseaudiitorite kutsetasemete omistamise aluseks olnud CGAP-i sertifikaatide väljastamise lõppemisest tekkinud probleemi lahendamiseks tutvustati huvipooltele 2022. aasta sügisel järgmisi võimalusi:

- Variant 1: tunnistada kehtetuks [AudS §-is 75](#) sätestatud tingimus, mille kohaselt peab avalikus sektoris siseaudiitori ülesandeid täitev teenistuja omama siseaudiitori kutset/-taset, ning anda organisatsiooni juhile otsustuspädevus selle üle, millise kompetentsiga teenistujat siseauditi teostamiseks vajatakse;
- Variant 2: kohustada avalikus sektoris siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegelejat ja siseaudiitori aruande allkirjastajat (AudS § 75) kolmeaastase üleminekuaja möödumisel omandama atesteeritud siseaudiitori kutse;
- Variant 3: asendada CGAP-i sertifikaadi tunnustamine Eesti kohaliku siseaudiitori kutsetegevuse standardite alamosa (SAS) eksamiga, mida on täiendatud riigi- ja haldusõiguse alamosa (RHÕ) mooduli ning sobivate osadega vandeaudiitorite eksami alamosadest (juhtimine, riskihaldus, infotehnoloogia).

⁴⁰ [Internal audit in Nordic countries](#)

⁴¹ [Leedu](#)

⁴² [Soome](#)

⁴³ [Läti](#)

VTK vastukajades pooldati enim (77 protsenti ministeeriumitest ning 49 protsenti ESAÜ liikmetest) kohaliku avaliku siseaudiitori eksami loomist (variant 3), välistades teised võimalused järgmiste põhjendustega:

Variant 1 - kutse nõude kehtetuks tunnistamine:

- o lõdvendab nõudeid avaliku sektori siseauditile;
- o võib vähendada avaliku sektori siseauditi mõjukust ja kvaliteeti.

Variant 2 - atesteeritud siseaudiitori kohustuse kehtestamine:

- o nõuab kutse omandamiseks ja säilitamiseks aega, motivatsiooni ja rahalisi vahendeid;
- o võib tekitada vastuseisu sellises ametis töötavate teenistujatelt;
- o võib osutada problemaatiliseks asjaomase kutsega teenistujate värbamisel;
- o võib suurendada kulu avaliku sektori siseauditile - kohustus omada siseauditi üksuses vähemalt üht atesteeritud siseaudiitori kutsega töötajat (= siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegelev siseaudiitori aruandeid allkirjastav isik) võib tuua kaasa selle teenistuja kõrgema palga- ja koolituskulu:

Kui palgata üks atesteeritud siseaudiitor suurima palgatõusuga ($3700 - 2500 = 1200$ eurot kuus³¹), siis suureneb organisatsiooni tööjõu brutokulu palgakalkulaatori⁴⁴ andmetel ligikaudu 24 tuhande euro võrra aastas.

Kohustuslik täienduskoolituste maht atesteeritud siseaudiitori kutse säilitamiseks on 40 tundi aastas (võrreldes avaliku sektori siseaudiitori 20 tunniga aastas), spetsiifilised siseauditi koolitused on tüüpiliselt ühed kallimad: isegi turu odavaimail ESAÜ korraldatavatel koolitustel⁴⁵ on ühe tunni hind 40 – 70 eurot.

Avaliku sektori organisatsioonideks, milles kehtivate nõuete kohaselt peab siseaudit olema korraldatud, on ministeeriumid, riigi olulise osaluselga sihtasutused ja äriühingud. 2022. aastal tegutses siseaudiitor ja/või siseauditi üksus 14-s riigiasutuses (sh 11 ministeeriumis) ning 22-s muus avaliku sektori organisatsioonis. Sama arvu siseauditi üksuste püsimisel võib üldine kulu siseauditile suureneeda ligikaudu miljoni euro võrra järgmiselt:

palgakulud:	$24\,000 \times 36 = 864\,000$
koolituskulud:	$40 \times 70 \times 36 = 100\,800$

KOKKU

964 800

12. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning EL ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Eesti Vabariigi põhiseadus⁴⁶ (PS) ei käsitle siseauditeerimist ega siseaudiitori kutsetegevuse korraldamist mitte mingil moel. Küll on Eesti kodanikul PS § 29. kohaselt õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

Samuti pole olemas rahvusvahelist ega EL õigusnormi siseauditeerimise või siseaudiitorite kutsetegevuse üldiseks korraldamiseks. On vaid EL põhimõte⁴⁷, et liikmesriikide avalikus sektoris peaks siseaudit toimima ja oma tegevuses peaks see juhinduma IIA kutsetegevuse raampõhimõtetest⁴⁸.

Naabermaades (nt. Läti, Leedu, Soome) avaliku sektori siseaudiitoritele üldist sertifikaadi nõuet pole. Mõned reeglid on seatud riigisektori siseauditi üksuse juhi haridusele ja töökogemusele (Leedu) või erialasele sertifikaadile (Läti). Siseauditi alaseid teadmisi levitavad enamikes vaadeldud riikides IIA kohalikud allüksused - korraldavad erialaseid koolitusi ning edendavad parimate praktikate levitamist.

⁴⁴ [Palgakalkulaator](#)

⁴⁵ [ESAÜ koolitused](#)

⁴⁶ [RT I, 15.05.2015, 2.](#)

⁴⁷ [Chapter 32 - Public internal financial control \(PIFC\)](#)

⁴⁸ [IPPF](#)

Valitsussektori (st keskvalitsus ja kohalik omavalitsus) ametnike, kelle hulka kuuluvad neis asutustes ka siseaudiitorid, teenistussuhteid reguleerib avaliku teenistuse seadus⁴⁹. Samuti on seaduse tasemel (nt VVS, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus⁵⁰, muud põhiseaduslike institutsioonide ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevust reguleerivad seadused) reguleeritud organisatsioonide tegevuse (sh siseauditeerimise) korraldus.

Eesti õigusaktide väljatöötamisel ja kehtestamisel juhindutakse kutset esindavate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt väljatöötatud ja kinnitatud põhimõtetest ja standarditest. AudS-iga siseaudiitori kutse saamiseks ja tingimuste kehtestamisel avaliku sektori siseaudiitorina töötamiseks on lähtutud IIA poolt väljatöötatud siseauditeerimise raampõhimõtetest.

13.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	Ei	13.2. Muudatused viiakse sisse senise seaduse struktuuri	Jah
--	----	---	-----

Siseauditeerimist puudutav osa AudS-is on suhteliselt väike - valdav osa seadusest käsitleb vandeaudiitorite tegevust, mida antud muudatus ei puuduta.

Kavandatavate muudatuste näol pole tegemist valdkonna sedavõrd ulatusliku ümberkujundamisega, et tekiks vajadus töötada välja uus tervikseadus.

14. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Muudatused tehakse järgmistesse õigusaktidesse:

AudS ja VVS ning nende alusel käesoleva VTK punktis 4 nimetatud määrused.

VI Määratletud mõjud

15. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kavandatav muudatus		Kodanikud	Ettevõtted
1	Vähendatakse siseaudiitori kutsetasemete arvu: edaspidi ei omistata enam avaliku sektori üksuse ja ühingu siseaudiitori kutsetasemeid.	Halduskoormus ei muutu.	Mõju puudub.
2	Tunnistatakse kehtetuks nõue, mille kohaselt avalikus sektoris iseseisvalt siseaudiitori kutsetegevusega tegelev siseaudiitori aruandeid allkirjastav isik peab omama siseaudiitori kutset.	Kodanike halduskoormus ei muutu.	Avaliku sektori organisatsioonide halduskoormus siseaudiitorite värbamisel võib pisut väheneda.
3	Ei kujundata kohalikku avaliku sektori siseaudiitori kutset ega looda vastavat kohalikku eksamit.	Puudub mõju halduskoormusele.	Puudub mõju ettevõtjate halduskoormusele.
4	Tunnistatakse kehtetuks kohustus esitada RM-ile aruannet „Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta“ ⁵¹ .	Mõju puudub.	Halduskoormus kohustatud asutustele pisut väheneb.
5	Muudetakse esindamise õigust siseaudiitori kutsetegevuses - avaliku sektori organisatsioonile lepingu alusel siseauditeerimise teenust osutav siseaudiitori aruannet allkirjastav isik tohib edaspidi olla ainult atesteeritud siseaudiitor (seni ka avaliku sektori siseaudiitor). Muudatus rakendub lepingutele, mis sõlmitakse peale muudatuse kehtima hakkamist.	Kodanike halduskoormus ei muutu.	Mõju siseauditi teenuseid pakkuvate ettevõtjate, samuti lepingu alusel siseauditi teenust ostvate organisatsioonide halduskoormusele puudub.
6	Tunnistatakse kehtetuks ESAÜ, Audiitorkogu ja SAKK-i kohustus tunnustada täiendusõppe koolituste sobivust.	Mõju puudub.	ESAÜ, Audiitorkogu ja SAKK-i halduskoormus võib natukene väheneda.

⁴⁹ RT I, 30.06.2023, 18.

⁵⁰ RT I, 30.06.2023, 28.

⁵¹ Hinnang sisekontrollisüsteemile

16. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Kavandatav muudatus		Avalik sektor, sh KOV-d
1	Vähendatakse siseaudiitori kutsetasemete arvu: ei omistata enam avaliku sektori üksuse ja ühingu siseaudiitori kutsetasemeid.	Riigiasutustele ega KOV-dele lisakulusid ei kaasne.
2	Tunnistatakse kehtetuks nõue, mille kohaselt avalikus sektoris iseseisvalt siseaudiitori kutsetegevusega tegelev siseaudiitori aruandeid allkirjastav isik peab omama siseaudiitori kutset.	Muudatuste rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulusid.
3	Ei kujundata kohalikku avaliku sektori siseaudiitori kutset ega looda vastavat kohalikku eksamit.	Täiendavaid kulusid ei kaasne.
4	Tunnistatakse kehtetuks kohustus esitada RM-le aruannet „Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta“.	Aruannet Seni esitanud asutuste kulud võivad mõnevõrra väheneda.
5	Muudetakse esindamise õigust siseaudiitori kutsetegevuses - avaliku sektori organisatsioonile lepingu alusel siseauditeerimise teenust osutav siseaudiitori aruannet allkirjastav isik tohib edaspidi olla ainult atesteeritud siseaudiitor (seni ka avaliku sektori siseaudiitor).	Lepingu alusel siseauditi teenust ostvate organisatsioonide kulud võivad ebaoluliselt suureneda.
6	Tunnistatakse kehtetuks ESAÜ, Audiitorkogu ja SAKK-i kohustus tunnustada täiendusõppe koolituste sobivust.	Muudatuste rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulusid.

17. Edasine mõjude analüüs

Mõjude eelanalüüsi kohaselt ei too ükski kavandatav seadusemuudatus kaasa olulist mõju siht-rühmadele. Seetõttu põhjalikumat mõjuanalüüsi ei planeerita. Uute teemade või muudatuste li-sandudes teostatakse vajalik mõjuanalüüs eelnõu koostamise käigus.

VII Väljatöötamise tegevuskava

18. Käesoleva väljatöötamiskavatsuse esitamine arvamuse avaldamiseks	oktoober 2023
19. Eelnõu ettevalmistamine	november – detsember 2023
20. Eelnõu kooskõlastamisele saatmine	jaanuar 2024
21. Eelnõu esitamine VV-le heakskiitmiseks	märts 2024
22. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	2024 II poolaasta
23. Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid	Ministeeriumid ja nende haldusallasse kuuluvad riigi olulise osalusega äriettevõtted ja sihtasutused PPA, PRIA, Kaitsevägi Riigikogu Kantselei ESAÜ Riigikontroll
24. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed (sh nii sisulise kui juriidilise analüüsi teinud ametnikud)	Käesoleva VTK on koostanud RM-i rahandusteabe poliitika osakonnast: Ellen Kass Ellen.Kass@fin.ee Kersti Rahlin Kersti.Rahlin@fin.ee