



JUSTIITSMINISTEERIUM

Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 02.10.2024

Meie 06.11.2024

nr 1.1-10.1/4373-1,
RAM/24-1000/-2K
nr 8-2/7059

Audiitortevgevuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu osaline kooskõlastamata jätmine

Austatud minister

Rahandusministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks audiitortevgevuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (*eelnõu*). Justiitsministeerium jätab eelnõu kooskõlastamata osas, mis puudutab Vabariigi Valitsuse seaduse § 92¹ lõigete 1, 1¹ ja 3 muudatusi. Ülejäänud osas kooskõlastab Justiitsministeerium eelnõu märkustega.

Põhimõttelised märkused

1. **Eelnõu 2 p 1 – VVS § 92¹ lõiget 1** täiendatakse **punktiga 5**, mille kohaselt sisekontrolli süsteem peab võimaldama *„tagada asutuse tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust mõjutada võivate riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise“*.

Justiitsministeerium ei kooskõlasta pakutud muudatust järgmiste põhjendustega:

- 1.1. VVS muudatuse kohaselt käsitleb sisekontrollisüsteem edaspidi lahutamatu osana riskide tuvastamist, hindamist ja haldamist. Eelnõu seletuskirjast ega mõjuanalüüsist ei selgu, mis on ajendanud ja kust tuleneb vajadus reguleerida riskijuhtimise süsteemi olemasolu asutustes kohustuslikuna. Seletuskirjas ei ole põhjendanud, miks on vaja sisekontrolli süsteemi senist käsitlust täiendada ning millist probleemi soovitakse sellega eelduslikult lahendada. Sisekontrolli süsteemi eesmärk on maandada riske ning toetada selle abil asutuse eesmärkide saavutamist. Riskijuhtimine kätkeb endas asutuse eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada ja takistada võivate riskide tuvastamist ja haldamist.
- 1.2. Seletuskirjast ei selgu, kui paljudes ministeeriumites ja asutustes on riskijuhtimise süsteem käesolevaks ajaks olemas või arendamisel. Kuna seaduse muudatused on plaanitud jõustuma üldises korras, siis kui suur osa asutustest ei vastaks seaduse jõustumisel enam nõuetele? Näiteks Justiitsministeeriumil ei ole organisatsiooniülest riskide juhtimise süsteemi. Eelnõus ei ole sätestatud asutustele nõuetega kooskõlla viimiseks mõistlikku üleminekuaega. Juhul, kui nõue kehtestatakse, siis tuleks näha ette vähemalt 1-1,5-aastane üleminekuaeg.
2. **Eelnõu § 2 p 2 – VVS § 92¹ täiendatakse lõikega 1¹**, mille kohaselt:
„(1¹) 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.“*

Justiitsministeerium ei kooskõlasta pakutud muudatust järgmiste põhjendustega:

- 2.1.** VVS muudatusega sätestatakse kohustus, et valitsusasutuses ja hallatavas riigiasutuses peab olema ja toimima tõhus juhtimissüsteem. Juhtimissüsteemile esitatavate nõuete käsitlemine struktuuriliselt VVS peatükis „6¹. Sisekontroll ja siseaudiitori kutsetegevus“ on eksitav, kuna juhtimine on mõistena laiem kui sisekontrolli süsteem. 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 usaldusväärse tagamisele, aga ka tegevuse seaduslikkuse tagamisele ning vigade ennetamisele ja avastamisele. Seletuskirjas puudub analüüs juhtimise käsitlemise põhjendatuse ja vajaduse kohta seaduse vormis ega selgu, mis on ajendanud reguleerima juhtimissüsteemi olemasolu taolisel kujul asutustes kohustuslikuna.
- 2.2.** Eelnõu seletuskirjas puudub viide, millisest üldtuntud standardist või metoodilisest juhendist pakutud sõnastus tuleneb. Lisaks kordab juhtimissüsteemi määratlus osaliselt sisekontrolli süsteemi olemust, mis on kirjeldatud VVS § 92¹ lõikes 1. Samuti sisaldab muudatus mitmeid määratlemata õigusmõisteid, näiteks „asjakohane juhtimine“, „usaldusväärne informatsioon“, „juhtimissüsteem“, „head juhtimistavad“.
- 2.3.** Pakutav muudatus kordab osaliselt VVS kehtivat regulatsiooni. Näiteks käsitlevad:
- täidesaatva riigivõimu asutuste juhtimist VVS § 49 (ministri pädevus ministeeriumi juhina), § 53 (kantsleri pädevus) ja § 73 (ameti ja inspeksiooni peadirektori pädevus);
 - ministeeriumi staatust ja struktuuri VVS § 46;
 - ministeeriumite valitsemisalasid VVS § 57-69.
- 2.4.** Seletuskirjas puudub selgitus ning mõjuanalüüs selle kohta, kas ja kuidas juhtimissüsteemi olemasolu kohustuslikuks tegemine mõjutab asutuste töökoormust ja eelarvelisi vahendeid ning mida ja millist eesmärki soovitakse muudatusega saavutada. Nii tõendatult toimiva riskijuhtimise süsteemi kui üldise juhtimissüsteemi loomine ja juurutamine eeldab täiendavat inim- ja rahalist ressursi (mh riskijuhi ja kvaliteedijuhi värbamist, IT-lahenduse kasutusele võtmist riskide haldamiseks ja nende sidumiseks strateegiliste eesmärkide ja tööplaaniliste tegevustega), mida riigieelarve kärpete tingimustes ei pruugi asutustel olla võimalik täiendavalt oma eelarvelistest vahenditest katta.
- 2.5.** Samuti ei nähtu seletuskirjast, kui paljudel ministeeriumitel ja valitsemisala asutustel on käesoleval ajal juhtimissüsteem, sh selle osana riskijuhtimise süsteem olemas või arendamisel ning kui paljudel asutustel juhtimissüsteeme loodud ei ole. Kuna muudatused jõustuvad üldises korras, siis asutused, kus juhtimissüsteemi senini loodud ega rakendatud pole, ei vasta seaduse jõustumisel VVS nõuetele. Taolise nõude põhjendatuse ja kehtestamise korral tuleb anda asutustele ka piisavalt pikk, vähemalt 1-1,5-aastane üleminekuaeg enda seaduse nõuetega kooskõlla viimiseks.
- 2.6.** Samuti ei selgu eelnõust ega seletuskirjast, milline on vastav tõendamise eesmärk, milliste kriteeriumite alusel, millise regulaarsusega ja kes annab hinnangu juhtimissüsteemi toimimise tõhususe kohta. Palume seletuskirjas selgitada, kes, kuidas, milliste kriteeriumite alusel, milliste asjaoludega seoses ning kellele peaks edaspidi tõendama juhtimissüsteemi tõhusat toimimist? Seletuskirjas puudub selgitus ka selles osas, kas juhtimissüsteem peaks olema loodud ja üles ehitatud CAF mudeli, Lean-põhimõtete, ISO 9001 või muu juhtimissüsteemi mudeli alusel, mille rakendamine on soovituslik, või vabas vormis asutuse parimate teadmiste ja vajaduste kohaselt.

Selleks, et oleks võimalik hinnata VVS § 92 lg 1¹ kavandatud nõude vajalikkust, põhjendatust ja proportsionaalsust, tuleb seletuskirjas avada ja selgitada muudatuste mõju ja eesmärki, muudatusest tingitud täiendavat töökoormust, samuti kaasuvate täiendavate ressursside vajadust.

- 3. Eelnõu § 2 p 3 – VVS § 92² lõiget 3 täiendatakse lausega „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.“

Justiitsministeeriumi ei kooskõlasta pakutud muudatust järgmiste põhjendustega:

- 3.1.** Seletuskirjas on viidatud, et sellekohase tõendamise täpsemad nõuded on sätestatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri. Juhime tähelepanu, et tõendamise kohta nõudeid üldeeskirja kehtivas redaktsioonis ega muudatuse kavandis sätestatud ei ole.
- 3.2.** Eelnõus ja seletuskirjas puudub selgitus tõendamiskohustuse vormi ja viisi kohta – kellele, millega seoses, millisel kujul, millise regulaarsuse ja milliste kriteeriumite alusel peab asutuse juht sisekontrolli süsteemi vastavust tõendama. Palume määruse eelnõud täiendada ja seletuskirja lisada asjakohased selgitused.
- 3.3.** Asutuse juhile täiendavate kohustuste panemisel tuleb põhjendada nende vajalikkust ning selgitada, milline töökoormus täiendavate kohustustega kaasneb. Seletuskirjas ei ole selgitatud sätte sisu ega eesmärki.
- 3.4.** Kasutatud on määratlemata õigusmõisteid, näiteks „juhtimis- ja tegevusstandardid“, kuid nende sisu ei ole seletuskirjas avatud.

Eeltoodut arvesse võttes ei ole võimalik hinnata kavandatud normi põhjendatust ega proportsionaalsust.

4. Eelnõu § 2 p 5 – VVS § 92³ lg 1 muudatuse kohaselt „Rahandusministeerium:

- 1) annab meetoodilisi juhendeid täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ja hindamiseks ning teeb ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks;*
- 2) nõustab täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja selle kvaliteedi hindamisel ning teeb ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks.“*

Muudatusega vähendatakse Rahandusministeeriumi senist rolli sisekontrolli süsteemi ja siseaudiitori kutsetegevuse kesksel koordineerimisel ja korraldamisel. Eelnõu seletuskirjas on Rahandusministeerium tõdenud, et riigisektori sisekontrollisüsteem on ulatuslik ja mitmetahuline ning selle kui terviku keskne koordineerimine ei ole praktiliselt teostatav. Samuti tunnistatakse kehtetuks siseaudiitori koondarvamuse andmine sisekontrollisüsteemide rakendamise ja tulemuslikkuse kohta.

Samas VVS § 92³ lg 1 p 1 uue sõnastuse kohaselt teeb Rahandusministeerium ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks ning VVS § 92³ lg 1 p 2 kohaselt ettepanekuid siseauditi paremaks korraldamiseks. Ühtlasi juhime tähelepanu, et kavandatud VVS muudatuste kohaselt ei ole Rahandusministeeriumil enam pädevust sisekontrolli süsteemide rakendamise koordineerimiseks. Rahandusministeeriumil puudub ka asjakohane teave, mille pinnalt süsteemi (mitte) toimimist analüüsida ning sellest lähtuvalt teha ettepanekuid sisekontrolli süsteemi tõhustamiseks. Rahandusministeeriumi pädevus teha ettepanekuid sisekontrolli tõhustamiseks tuleks seadusest välja jätta.

Rahandusministeeriumi senise rolli ja pädevuse vähendamise ning edasise nõustava rolliga täitmisega ei ole kooskõlas ega proportsionaalsed Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“ kavandatavad järgmised muudatused:

- Siseauditi funktsiooni tegevusaruande andmekoosseisu detailsus suureneb võrreldes kehtiva vormiga märkimisväärselt ja oluliselt.
- Täidesaatva riigivõimu asutuse juhile sätestatakse kohustus esitada Rahandusministeeriumile rahandusministri kehtestatud korras siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, mida Rahandusministeeriumi hindamine sisuliselt tähendab. Samas

Rahandusministeeriumil koordineerivat ega hindavat rolli seaduse muudatuste kohaselt siseauditeerimise korraldamisel enam ei ole.

5. Üldtõdud märkusi arvesse võttes ei saa nõustuda eelnõu seletuskirjas toodud väidetega, et:
- „halduskoormus siseaudiitorina töötavatele inimestele ja nii siseaudiitori teenuseid pakkuvatele ettevõtetele kui ka siseauditiit omavatele organisatsioonidele jääb tervikuna samaks“ (seletuskiri lk 13);
 - „seaduseelnõuga planeeritavad muudatused ei too riigile ega kohalikele omavalitsustele kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid, samuti ei mõjuta muudatused nende halduskoormust.“ (seletuskiri lk 14);
 - „seadus on kavandatud jõustuma üldises korras, kuivõrd muudatused ei vaja pikemat ülemineku perioodi“ (seletuskirja lk 14).

Justiitsministeeriumi hinnangul suurendatakse eelnõus VVS-s kavandatud muudatustega bürokraatiat ja asutuste töökoormust võrreldes praegu kehtiva korraldusega. Muudatused ei kanna endas bürokraatia vähendamise eesmärki. Eelnõust ega seletuskirjast ei nähtu, mida ja millist eesmärki soovitakse muudatustega saavutada. Varem kooskõlastamisel ja arvamuse avaldamiseks saadetud väljatöötamiskavatsus ei sisaldanud VVS muudatusi eelnõus ega rakendusaktide kavandites käsitletud kujul ning seletuskirjas ei ole avatud piisavalt muudatuste vajalikkust, põhjendatust ja proportsionaalsust saavutatava eesmärgiga. **Seetõttu jätab Justiitsministeerium eelnõu kooskõlastamata osas, mis puudutab Vabariigi Valitsuse seaduse § 92¹ lõigete 1, 1¹ ja 3 muudatusi.**

Muud sisulised märkused eelnõu kohta

6. **Eelnõu § 1 p 17 – AudS § 36 lõigete 1 ja 2** muudatuse kohaselt saab siseaudiitori kutset taotleda isik, kellel on Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (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 nõue piirab isikute õigust ja võimalust tegutseda vabalt valitud tegevusalal, kuna seob riigisisest nõutava kutse saamise IIA välja antava sertifikaadiga või korraldatava eksamiga. Nimetatud eksamit ei ole võimalik kutse saamiseks teha eesti keeles. Palume analüüsida, kas selline piirang on proportsionaalne, arvestades asjaolu, et riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse asjaajamiskeel on eesti keel.

Samuti palume selgitada, millised „muud samaväärsed kvalifikatsioonid“ võimaldaksid siseaudiitori kutset saada.

7. **Eelnõu § 1 p 28 – AudS § 67 lõigete 3 ja 4** muudatuste kohaselt on avaliku sektori siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor kohustatud osalema Eesti siseaudiitoreid ühendava organisatsiooni või Audiitorkogu korraldatavas täiendusõppes või muus asjakohases koolituses vastavalt 20 või 40 akadeemilise tunni ulatuses aastas. Palume selgitada, kas koolituskohustuse täitmisel võib „muu asjakohase koolitusena“ arvestada ka tööandja asutuse tegevusvaldkonnaga seotud koolitusi ja millises mahu.
8. **Eelnõu § 1 p 31 – AudS § 68 lõike 2** muudatuse kohaselt peab siseaudiitor oma kutsetegevuses järgima siseauditi kutsetegevust reguleerivaid õigusakte ja IIA kutsestandardeid. Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja muudatuse punkti 8 (millega muudetakse üldeeskirja § 2 lõiget 5) kohaselt on „standardid üldeeskirja tähenduses Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (IIA) poolt välja töötatud rahvusvahelised siseaudiitori kutsetegevuse raampõhimõtted (IPPF)®, mis sisaldavad ülemaailmseid siseauditi standardeid, valdkondlikke nõudeid ja ülemaailmseid juhiseid. Standardeid kohaldatakse igale isikule, kes osutab siseauditi teenust.“

Juhime tähelepanu, et standardid on vabatahtlikud dokumendid, mille järgimine ei ole kunagi olemuselt kohustuslik. Standardid ei saa olla üldjuhul kohustuslikud juba seetõttu, et põhiseaduse

§ 3 teise lõike teise lause kohaselt saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et IIA standardite autoriõigus kuulub IIA-le. Täpsemad juhised standarditele viitamise kohta on leitavad Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskuse kodulehelt <https://www.evs.ee/et/standardid-ja-oigusaktid>. Viide on leitav ka Justiitsministeeriumi kodulehe kaudu: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat>.

Arvestades põhiseadusest tulenevat seaduste avaldamise nõuet ning standardite autoriõigusega seonduvat, palume esmalt analüüsida, kas IIA standardite kohustuslikuks tegemine on üldse põhiseaduspärane.

Juhul kui standardite kohustuslikkus on siiski õiguspäraselt võimalik, peab riik rahvusvahelise kutsetegevuse standardite õigusaktiga kohustuslikuks tegemisel tagama nende standardite, sh valdkondlike nõuete eesti keeles kättesaadavuse, samuti teenistujate asjakohase koolitamise jne. Sellega ei ole eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsis arvestatud – palume seletuskirja vastavalt täiendada.

Samuti juhime tähelepanu, et võrreldes kehtiva audiitortegevuse seadusega kohustuslikuks tehtud rahvusvaheliste standarditega on siseauditeerimise üldeskirja muudatusega kohustuslikku ala laiendatud ka ülemaailmsete juhiste järgimisele. Juhised on kutsestandardite kohaselt aga soovituslikud: „Ülemaailmsed juhised toetavad standardeid, pakkudes siseauditi teenuste osutamiseks mittekohustuslikku teavet, nõu ja parimaid praktikaid. Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut kiidab need heaks ametliku läbivaatamise ja heakskiitmise protsessi kaudu¹“. Eeltoodust lähtudes teeb Justiitsministeerium ettepaneku jätta soovituslikud juhised kohustuslikust alast välja.

- 9. Eelnõu § 1 p 35 – AudS § 75 lõike 1** muudatusega sätestatakse, et vähemalt ühel avaliku sektori üksuses töötaval siseaudiitoril peab olema avaliku sektori siseaudiitori või atesteeritud siseaudiitori kutse.

Justiitsministeerium jääb oma varasema, eelnõu väljatöötamiskavatsuse tagasisides (Justiitsministeeriumi 11.01.2023 kiri nr 8-2/6762 ja 21.11.2023 kiri nr 8-2/6622) toodud seisukoha juurde. Leiame, et puudub vajadus õigusakti tasemel avaliku sektori siseaudiitori kutse reguleerimise järele ning toetame siseaudiitori kutse nõudest loobumist. Justiitsministeerium teeb ettepaneku jätta kutse nõue eelnõust välja järgmiste põhjendustega:

- 9.1.** Muudatus piirab põhjendamatult valitsussektori asutuste võimalusi sobiva pädevusega siseaudiitori(te) värbamiseks, kuna organisatsioonile sobivam siseauditi funktsiooni teostaja võib olla mõne muu valdkonna spetsialist (näiteks infotehnoloogia). Nii kutse olemasolu eeldus kui ka eksamikohustus kitsendab isikute ringi, kes saaksid ja võiksid organisatsioonis siseaudiitori rolli täita. Siseaudiitori värbamisel tuleks esikohale seada ootused kandideerija haridusele ja varasemale töökogemusele, mis toetavad siseaudiitori tegevust konkreetses organisatsioonis, samuti vaimsele võimekusele, isikuomadustele ja eetilistele tõekspidamistele. Samaselt eelnõu seletuskirjas märgitule ei ole kutse olemasolu olnud Justiitsministeeriumis värbamisel määravaks, kuid võib anda kandideerimisel eelise. Kutse nõudel on märkimisväärne mõju eeskätt väikestele avaliku sektori siseauditi üksustele, mille koosseisus võib olla vaid 1-3 siseaudiitori ametikohta.
- 9.2.** Eelnõu seletuskirjast ega mõjuanalüüsist ei selgu, kui paljudes avaliku sektori siseauditi üksustes töötab vähemalt üks nõutava kutsega siseaudiitor ning kui paljudes üksustes ei ole käesoleval ajal ühtegi asjakohase kutsega siseaudiitorit. Palume seletuskirja antud infoga täiendada. See annaks ülevaate muudatuse mõju võimalikust ulatusest.
- 9.3.** Samuti juhime tähelepanu, et kutse nõude kehtestamisel peab töandja tagama ja hüvitama nii eksami sooritamise kui ka kutse säilitamiseks vajalikel koolitustel osalemisega kaasnevad kulud. Taoliste täiendavate kuludega töandjatele, sh riigieelarvele, ei ole eelnõu seletuskirjas arvestatud. Samuti toome välja töötajate ebavõrdse kohtlemise olukorras, kus ühele kutsega siseaudiitorile võimaldatakse asutuse kulul oluliselt suuremas mahus

¹ vt <https://www.theiaa.org/globalassets/site/standards/editable-versions/global-internal-audit-standards-estonian.pdf> lk 6

täienduskoolitustel osalemist kui teistele, mis piirab nende võimalust enda kutsetegevuses edasi arendamisel ja vajaliku kutseeksami sooritamiseni jõudmisel.

Märkused rakendusaktide kavandite kohta

10. Punktides 11-17 anname esmase tagasiside eelnõule lisatud Vabariigi Valitsuse 4. oktoobri 2012. a määruses nr 79 „**Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise sise-eeskiri**“ kavandatud muudatustele. Põhjalikuma tagasiside anname määruse eelnõu kooskõlastamise käigus.
11. Määruse tekstis kasutakse mõisteid kõrgem juhtorgan, kõrgem juhtkond, tippjuhtkond, tegevjuhtkond, juhtkond. Kuidas need suhestuvad mõistega „tippjuhtkond“? Kas taoline mõistete paljus on vajalik? Erinevate mõistete kasutamine tekitab tõlgendamisküsimusi, milliseid juhtimistasandeid igal konkreetsel juhul silmas on peetud. Eelnõus tuleb läbivalt kasutada ühte mõistet samas tähenduses. Juhime tähelepanu, et mõistet „tippjuhtkond“ kasutatakse ka ülemaailmsetes siseauditi standardite² eestikeelses tõlkes. Seejuures on nimetatud standardite järgimine siseaudiitoritele oma töös kohustuslik.
12. Määruse tekstis kasutatakse mõisteid siseaudit vs siseauditeerimine. AudS § 71 kohaselt on siseaudit kindlustandev töö. Õigusaktides tuleks mõisteid kasutada läbivalt samas tähenduses.
13. Siseauditeerimise üldeskirja § 2 kohaselt moodustab organisatsiooni ministeerium koos valitsemisalas olevate asutustega. Sellest lähtuvalt ei ole valitsemisala asutuse juhil võimalik üldeskirja muudatusega täidesaatva riigivõimu asutuse juhile kavandatavaid kohustusi (aruandlus- ja raporteerimiskohustus Rahandusministeeriumile ja Riigikantseleile) sisuliselt täita. Nimelt saab valitsemisala valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juht täita loetletud kohustusi üksnes siseauditi funktsiooni olemasolul tema juhitas asutuses ja/või tema juhitava asutuse kohta.
14. Täidesaatva riigivõimu asutuse juhile sätestatav kohustus saata Rahandusministeeriumile siseauditi funktsiooni tegevuse hindamiseks vajalikud andmed ja dokumendid ei ole kooskõlas VVS § 92³ lg 1 kavandatava muudatustega, mille kohaselt on Rahandusministeeriumi roll vaid asutusi nõustada siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Antud kohustus seab ebavõrdsesse olukorda asutused, kus siseauditi funktsioon on loodud, ja asutused, kus siseauditi funktsiooni loodud ei ole. Samuti ei nähtu kooskõlastamisele saadetud materjalide hulgas Rahandusministeeriumi kehtestatava korra kavandit ega viidet volitusnormile. Vajab põhjalikumat avamist, mis kujul ja millise regulaarsusega ja millega seonduvalt tuleks edaspidi asutuse juhil taolised andmed ja dokumendid Rahandusministeeriumile esitada.
15. Täidesaatva riigivõimu asutuse juhile sätestatav kohustus saata Riigikantseleile hindamiseks informatsiooni siseauditi läbiviimisel tuvastatud asjaolude kohta, mis võivad mõjutada riigihalduse toimimist üldiselt, ei ole kooskõlas VVS §-s 77 sätestatud Riigikantselei pädevusega. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, milline on teemaga seonduvalt Riigikantselei roll ning taolise teabe esitamise eesmärk ja põhjendus.
16. Tegevusaruande Rahandusministeeriumile esitamise kohustus koos vormis toodud detailsusega ei ole proportsionaalne. VVS § 92³ lg 1 kavandatud muudatuse kohaselt on Rahandusministeeriumi ülesandeks nõustada täidesaatva riigivõimu asutusi siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Aruande vormi jaotiste 4 ja 5 andmekoosseisu esitamisega kaasneb nii esitajale kui Rahandusministeeriumile endale oluline töökoormus, mille sisuline väärtus ja eesmärk seletuskirjast ei nähtu. Kuna tegevusaruande vormi jaotises 5 tuleb soovitude arvu eristada siseauditi funktsiooni ja teiste kindluse pakkujate lõikes, siis palume eelnõu täiendada ning avada mõiste „teised kindluse pakkujad“ sisu. Kas „teiste kindluse pakkujate“ all peetakse silmas asutuse, sh siseauditi funktsiooni raames sisse ostetud-tellitud töid (välisaudiitorilt, IT-audiitorilt) või mõeldakse siinkohal laiemalt ka Riigikontrolli ja Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna vms auditites tehtud soovitude järeltegevuste seiret.

² Eesti keeles kättesaadavad <https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/editable-versions/global-internal-audit-standards-estonian.pdf>

17. Siseauditi üksuse perioodiliste kvaliteedi sisemiste ja väliste hindamiste kohustuslikkus. Arvestades avaliku sektori siseauditi üksuste väiksust, kus võib teenistuses olla ainult 1-3 inimest, on sellise kohustuse olemasolu koormav ja ressursimahukas ning vajab selleks eraldi täiendavat ressursi üksuse põhitegevuse kõrvalt, sh ka eelarvevahendeid välise hindamise sisse ostmiseks. Kas ja kuivõrd on see riigieelarve kärpe tingimustes riigi vaates mõistlik ja otstarbekas? Palume kaaluda taolise nõude põhjendatust ning võimalust jätta väline hindamine kohustuslikuks vaid teatud juhtudel, näiteks siseauditi üksustele, kes viivad läbi välisvahenditest rahastatavate projektide projektiauditeid vmt.

Muud märkused

18. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.
19. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiitsministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiitsministeeriumi märkustega

Katariina Kärsten 53888918
Katariina.Karsten@just.ee
Riina Lepik
Pilleriin Lindsalu