

Audiitortegevuse seaduse ja raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärgiks on viia audiitortegevuse ja raamatupidamise seadus kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2013/34/EL teatavat liiki ettevõtjate aruandeaasta finantsaruannete, konsolideeritud finantsaruannete ja nendega seotud aruannete kohta ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/43/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiivid 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ (ELT L 182, 29.06.2013, lk 19–76) (muudetud direktiiviga 2014/95/EL (ELT L 330, 15.11.2014, lk 1–19) ja direktiiviga 2014/102/EL (334, 07.11.2014, lk 86–87) (edaspidi *raamatupidamise direktiiv*)). Eelnõuga täpsustatakse audiitori kohustusi keskmise suurusega ettevõtja, suurettevõtja ja avaliku huvi üksuse auditeerimisel. Audiitor on edaspidi kohustatud auditi aruandes kinnitama, kas tegevusaruanne vastab finantsaruandele ja seaduses kohaldatavatele nõuetele. Lisaks täpsustatakse nõudeid informatsiooni osas, mida peab üle 500 töötajaga avaliku huvi üksusest suurettevõtja kajastama oma tegevusaruandes. Analoogsed muudatused tehakse ka konsolideeritud aruannete osas.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi ettevõtluse ja arvestuspoliitika osakonna jurist Henrik Mägi (e-post: henrik.magi@fin.ee, tel: 6113124), nõunik Mirjam Suurekivi (e-post: mirjam.suurekivi@fin.ee, tel: 6113627) ja nõunik Marika Taal (e-post: marika.taal@fin.ee, tel 6113765). Õigusliku analüüsi tegi Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist osakonna juhataja ülesannetes Virge Aasa (e-post: virge.aasa@fin.ee, tel: 6113549). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (611 3638, sirje.lilover@fin.ee)

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõu on seotud raamatupidamise direktiivi rakendamisega.

Eelnõuga on kavandatud muuta audiitortegevuse seaduse (edaspidi *AudS*) redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 10.07.2020, 13, arvestades hiljem jõustuvaid muudatusi, ja raamatupidamise seaduse (edaspidi *RPS*) redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 15.03.2019, 12. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

Eelnõu on kavandatud jõustuma 2021. aasta 1. jaanuaril.

2. Seaduse eesmärk

2016. aasta 1. jaanuaril jõustunud raamatupidamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse¹ eesmärk oli võtta üle raamatupidamise direktiiv. Eesti

¹ Raamatupidamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus RT I, 30.12.2015,

teavitas Euroopa Komisjoni raamatupidamise direktiivi ülevõtmisest, kuid Euroopa Komisjoni hinnangul ei ole raamatupidamise direktiivi artikleid 19a, 29a ja 34 üle võetud nõuetekohaselt. Raamatupidamise direktiivi artikkel 34 sätestab auditi kohustuse ja tegevusaruande auditeerimise nõuded. Eesti andis Euroopa Komisjonile teada, et raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõiked 1 ja 2 on Eesti õigusesse üle võetud AudS §-dega 91–95 ja kutsetegevuse standarditega. Euroopa Komisjoni hinnangul ei ole AudS §-s 95 ja kutsetegevuse standardites (peaasjalikult rahvusvahelise auditeerimise standard (Eesti) 720 (muudetud) audiitori kohustused seoses muu informatsiooniga) muu informatsiooni kohta käivad auditeerimise nõuded piisavad, et lugeda raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teises lõigus olevad tegevusaruande auditeerimise kohta käivad regulatsioonid üle võetuks Eesti õigusesse. Raamatupidamise direktiivi artiklid 19a ja 29a käsitlevad muud kui finantsteavet kajastavat aruannet. Eesti on andnud teada Euroopa Komisjonile, et need sätted on üle võetud RPS § 24 lõigetega 6–8 ja § 31 lõigetega 4–6. Euroopa Komisjon on seisukohal, et raamatupidamise direktiivi artiklid 19a ja 29a on puudulikult üle võetud. Seaduse eesmärk on võtta nõuetekohaselt üle raamatupidamise direktiivi artiklid 19a, 29a ja 34, et vältida rikkumismenetluse edasisi samme, sh põhjendatud arvamust Euroopa Komisjoni poolt ning hiljem võimalikke trahve.

Kehtiv AudS § 95 näeb ette, et vandeaudiitor peab auditi või ülevaatus käigus kontrollima koos raamatupidamisaruandega avaldatava rahandusala ja muu info, sh tegevusaruande, vastavust raamatupidamisaruandele ja selle avaldamise vastavust seaduses sätestatud avaldamise nõuetele. Raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teise lõigu ning lõigete 2 ja 3 ülevõtmiseks täiendatakse AudS § 95 lõigetega 2 ja 3. Need täpsustavad audiitori kohustusi seoses tegevusaruande auditeerimisega. Arvestades, et raamatupidamise direktiivi artikkel 34 on üle võetud ka kutsetegevuse standarditega, on asjakohane selgitus, miks on otsustatud artiklis olevad tegevusaruandega seonduvad nõuded AudS-i muutes üle võtta. AudS § 46 lõike 1 järgi on vandeaudiitori kutsetegevuse standardid Euroopa Komisjoni üle võetud ja määrusega kehtestatud rahvusvahelised standardid ja nimetatud standarditega katmata osas Rahvusvahelise Arvestusekspertide Föderatsiooni (edaspidi IFAC) põhimõtete ja rahvusvaheliste standardite alusel koostatud standardid ning muud standardid eelpool nimetatud standarditega katmata osas. Raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teine lõik käsitleb tegevusaruande auditeerimist, mida katab peaasjalikult rahvusvahelise auditeerimise standard (Eesti) 720 (muudetud) „Audiitori kohustused seoses muu informatsiooniga“². Järelikult AudS § 46 lõike 1 järgi uut standardit antud teemal koostada ei saa. AudS § 46 lõike 5 järgi rahvusvaheliste standardite alusel koostatud standardid võivad nende koostamise aluseks olevatest standarditest erineda vaid ulatuses, mis on vajalik vastavuses olemiseks Eestis kehtivate õigusaktidega. AudS § 46 olev volitusnorm audiitortegevuse järelevalvenõukogule kannab endas eesmärki tagada vandeaudiitorite kutsetegevuse kõrge kvaliteet, kasutatavate standardite järjepidevuse ja kooskõla rahvusvaheliselt tunnustatud standarditega. See tähendab, et kõik erisused rahvusvaheliselt tunnustatud standarditest peaks tulenema seadusest. Eelnõu koostajad ei pea mõistlikuks ühe nõude lisandumise tõttu muuta Eestis kehtivaid vandeaudiitori kutsetegevuse standardite süsteemi aluspõhimõtteid. Seetõttu tuleks raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teise lõigu sisu nõuetekohasel ülevõtmisel muuta seadust.

Eelnõuga muudetakse RPS § 24. Euroopa Komisjon saatis 02.07.2020 Eestile märgukirja, milles anti teada, et nende hinnangul on raamatupidamise direktiivi artiklid 19a ja 29a puudulikult üle võetud. Kokku juhiti tähelepanu kuuele raamatupidamise direktiivi artiklitest 19a ja 29a tulenevale aruandluskohustusele, mille kohaselt muud kui finantsteavet kajastav aruanne peaks sisaldama:

² Rahvusvahelise auditeerimise standard (Eesti) 720 (muudetud) „Audiitori kohustused seoses muu informatsiooniga“. Kättesaadav: <https://www.auditorkogu.ee/est/kutsetegevuse-standardid-1>

- 1) teavet ettevõtja arengust, tulemustest, positsioonist ja tegevuse mõjust ülevaate saamiseks vajalikus ulatuses;
- 2) teavet rakendatud hoolsuskohustuse täitmise menetluste kohta;
- 3) teavet peamiste riskide kohta;
- 4) teavet ettevõtja/kontserni ärisuhete, toodete või teenustega seotud riskide kohta, kui see on asjakohane ja proportsionaalne;
- 5) teavet peamiste riskide juhtimise kohta;
- 6) viiteid ja lisaselgitusi finantsteabe kohta, kui see on asjakohane.

Lisaks toodi välja, et viide raporteerimisel kasutatud riigisisestele, liidu tasandi või rahvusvahelistele raamistikele peaks olema ka siis, kui vastav ülevaade on esitatud vabatahtlikult. RPS § 24 täiendatakse lõikega 6¹ ning muudetakse lõikeid 6 ja 7 vastavalt Euroopa Komisjoni kirjas esitatud tähelepanekutele.

Eelnõuga rakendatakse Euroopa Liidu õigust ja tuginedes Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a. määrusele nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktile 2, ei ole eelnõu kohta koostatud väljatöötamiskavatsust.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Audiitortegevuse seaduse muutmise

Eelnõu §-ga 1 muudetakse audiitortegevuse seadust. AudS § 95 täiendatakse lõigetega 2 ja 3 nii, et kehtiva § 95 tekst muutub uues sõnastuses sätte esimeseks lõikeks. Kehtiv AudS § 95 sätestab üldnormi, mille kohaselt on audiitorettevõtjal kohustus kontrollida raamatupidamisaruandega avaldatava rahandusalase ja muu info vastavust raamatupidamisaruandele ja selle avaldamise vastavust seaduses sätestatud nõuetele. Lisatavate lõigetega võetakse üle raamatupidamise direktiivi artikli 34 sisu. Raamatupidamise direktiivi artikli 20 lõige 3 teeb täpsustusi ühingujuhtimise aruande auditeerimise osas. Artikli peamine eesmärk on sätestada audiitori kohustused olukorras, kus ühingujuhtimise aruanne esitatakse eraldi aruandena. Kui ühingujuhtimise aruanne on osa tegevusaruandest, nagu see RPS-i järgi on, siis ei kujuta raamatupidamise direktiivi artikli 20 lõikes 3 sätestatu endast erandit artikli 34 lõikes 1 kirjeldatud üldnormist, vaid sobitub üldnormi raamistikku, seega artikli 20 lõikes 3 olevaid täpsustusi ei ole vaja seaduse tasandil reguleerida ja nii on teinud ka paljud teised liikmesriigid. Samas raamatupidamise direktiivi artiklit 20 lõiget 3 saab kasutada, et sisustada audiitorettevõtja kohustuslike tegevuste nõuet seoses ühingujuhtimise aruandega.

Lisatava AudS § 95 lõikega 2 võetakse üle raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teine lõik ja lõike 2 teine lause. AudS § 95 lõige 2 täpsustab audiitorettevõtja kohustusi seoses tegevusaruandega. Kui AudS § 95 kehtiv tekst paneb kohustuse kontrollida, siis lisatav lõige 2 paneb audiitorettevõtjale kohustuse tehtud töö tulemusi avaldada vandeaudiitori aruandes. Vastav nõue tuleneb raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teisest lõigust koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/43/EÜ, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit ning millega muudetakse nõukogu direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 84/253/EMÜ (ELT L 157, 17.05.2006, lk 87–107) muudetud direktiiviga 2008/30/EÜ (ELT L 81, 11.03.2008, lk 53–56), direktiiviga 2013/34/EL (ELT L 182, 29.06.2013, lk 19–76) ning direktiiviga 2014/56/EL (ELT L 158, 27.05.2014, lk 196–226) artikli 28 lõike 1 punktist e, mille kohaselt peab raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teises lõigus osundatud arvamus ja teade sisalduma auditiaruandes. AudS § 95 lõiget 2 ei kohaldata väikeste ja mikroettevõtjate suhtes, lähtudes direktiivis toodud põhjendusest, et sellised kohustused võivad olla väikestele ja mikroettevõtjatele märkimisväärne halduskoormus, pidades samal ajal silmas ka seda, et paljude väikeste ettevõtjate puhul on samad isikud ühtaegu nii aktsionärid või

osanikud kui ka juhtkonna liikmed ning seetõttu on nende vajadus kolmanda isiku kinnituse järele piiratud.

AudS § 95 lõikes 2 kehtestatav kohustus kohaldub üksnes juhul, kui audit tehakse avaliku huvi üksuse ning RPS tähenduses keskmise suurusega ettevõtja, suurettevõtja, keskmise suurusega konsolideerimisgrupi ja suure konsolideerimisgrupi suhtes. Avaliku huvi üksus on sisustatud AudS §-s 13, mille kohaselt on avaliku huvi üksus äriühing, mis on kindlustusandja, krediidiasutus või mille väärtpaberitega on lubatud kaubelda reguleeritud väärtpaberiturul. Lõikes 2 nimetatud ettevõtjate ja konsolideerimisgruppide liigid on defineeritud RPS § 3 punktides 16, 17, 19 ja 20. Muudatus puudutab avaliku huvi üksuste ja kõigi nende ettevõtjate auditeerimist, kes ületavad mahult vähemalt ühte järgmisest kolmest kriteeriumist: varad 20 000 000 eurot, müügitulu 40 000 000 eurot, keskmine töötajate arv aruandeaasta jooksul 250 inimest. Sellistel ettevõtjatel on kehtiva õiguse kohaselt auditi kohustus.

AudS § 95 lõike 2 punkt 1 tuleneb raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teise lõigu punkti a alapunktist i. Kõnealuse punkti kohaselt peab audiitorettevõtja avaldama vandeaudiitori aruandes, kas tegevusaruanne on olulises osas kooskõlas raamatupidamise aastaaruandega. Antud punktis ja sama lõike punktis 3 nimetatud olulisuse kriteeriumi all on peetud silmas olulisuse kontseptsiooni, mida rakendatakse auditi planeerimisel ja läbiviimisel³. Auditeerimisel määratakse kindlaks mitu olulisuse summat. Nii näiteks üks olulisuse tase määratakse finantsaruannete kui terviku suhtes. Teist taset või teisi tasemeid rakendatakse konkreetsete tehinguklasside, kontosaldode või avalikustatava informatsiooni suhtes. Käesoleva punkti rakendamisest tulenev audiitorite täiendav töö ei ole audiitortegevuse seaduse ega vandeaudiitori kutsetegevuse standardite mõistes kindlustandev audiitorteenus.

AudS § 95 lõike 2 punkt 2 tuleneb raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teise lõigu punkti a alapunktist ii. Kõnealuse punkti kohaselt peab audiitorettevõtja avaldama vandeaudiitori aruandes, kas tegevusaruanne on koostatud kooskõlas seaduses sätestatud nõuetega. Tegevusaruande üldnõuded on sätestatud RPS §-s 24, täiendavad nõuded reguleeritud väärtpaberiturul kaubeldavate väärtpaberite emitendi tegevusaruannetele tulenevad §-st 24¹ ja ühingujuhtimise aruannet, mis on tegevusaruande eraldiseisev alajaotis, käsitleb § 24² ning vastavad nõuded konsolideerimisgruppidele tulenevad §-dest 31–31². Direktiiv sisustab täpsemalt audiitorettevõtja kohustusi seoses ühingujuhtimise aruandega. Raamatupidamise direktiivi artikkel 20 lõike 3 kohaselt alluvad artiklis 34 lõikes 1 esitatud üldnormile ühingujuhtimise aruande need elemendid, mis on Eesti õigusesse võetud üle RPS § 24² lõike 3 punktides 4 ja 5 ja vastav viide üldnormile konsolideerimisgrupi regulatsioonis RPS § 31² lõikes 2 ehk informatsioon sisekontrolli- ja riskijuhtimissüsteemide kohta ja osa sellest informatsioonist, mida väärtpaberiturul kaubeldavate väärtpaberite emitendid peavad tegevusaruandesse kandma. Hea ühingujuhtimise tava ning juhtimis- ja kontrollorganite osas peab raamatupidamise direktiivi kohaselt vannutatud audiitor kontrollima, kas regulatsioonidega nõutud teave on esitatud.

AudS § 95 lõike 2 punkt 3 tuleneb raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõike 1 teise lõigu punktist b. Säte kohustab audiitorettevõtjat vandeaudiitori aruandes kirjeldama tegevusaruandes ilmnenuid väärkajastusi, kui ta peaks neid tuvastama. Väärkajastuste tuvastamisel peab audiitorettevõtja lähtuma auditi käigus teada saadud asjaoludest ja saadud arusaamisest ettevõtja ja tema tegevuskeskkonna kohta. Kirjeldada tuleb ainult neid väärkajastusi, mis on olulised. Seega ei tule vandeaudiitori aruandes kajastada iga väärkajastust, vaid ainult neid, mis vastavad AudS §-s 95 lõikes 2 punktis 3 toodud nõuetele.

³ Rahvusvaheline auditeerimise standard (Eesti) 320 olulisus auditi planeerimisel ja läbiviimisel

Auds § 95 lõikega 3 võetakse üle raamatupidamise direktiivi artikli 34 lõige 3. Lisatav lõige sätestab erandi, mille kohaselt ei pea audiitorettevõtja hõlmama auditiaruandes tehtavas avalduses informatsiooni, mis esitatakse tegevusaruandes RPS § 24 lõigete 6–8 ja § 31 lõigete 4–6 alusel. Viidatud RPS-i sätted võtavad üle raamatupidamise direktiivi artiklid 19a ja 29a, mis käsitlevad üle 500 töötajaga avaliku huvi üksusest suurettevõtjate ja suurte konsolideerimisgruppide muud kui finantsteavet kajastavat aruannet. Samas on direktiivi põhjendustes öeldud, et vannutatud audiitorid ja audiitorühingud peaksid kontrollima ainult seda, kas muud kui finantsteavet kajastav tegevusaruande osa või eraldi aruanne on esitatud. Ülevaate olemasolu kontrollimise nõue tuleneb Eesti õiguses AudS § 95 lõikest 1, mis paneb audiitorettevõtjale kohustuse kontrollida, et muu info on avaldatud vastavalt seaduses sätestatud avaldamise nõuetele. Eelnõu kohaselt ei pea audiitorettevõtja vandeaudiitori aruandes käsitlema aruandlust, mis puudutab ülevaadet ettevõtja tegevusega kaasnevate keskkonna- ja sotsiaalsete mõjude, inimressursi juhtimise, inimõiguste järgimise ning korrupsioonivastast võitlust käsitlevate küsimuste kohta. Sealhulgas ei pea ta käsitlema eelnimetatud mõjude ja küsimuste suhtes rakendatavat poliitikat ega seonduvaid riske, ärimudelit ega mitterahalisi tulemusnäitajaid.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse AudS-st §-ga 184¹, mille kohaselt seaduse § 95 lõikeid 2 ja 3 kohaldatakse majandusaasta aruannete aruandeperioodide kohta, mis algavad 2020. aasta 1. jaanuaril või hiljem. Varem alanud aruandeperioodide kohta koostatud tegevusaruande osas peab audiitorettevõtja lähtuma enne muudatuste jõustumist kehtinud AudS §-st 95, teistest AudS-i sätetest, rahvusvahelise auditeerimise standardist (Eesti) 720 (muudetud) „Audiitori kohustused seoses muu informatsiooniga“ ja teistest kohaldatavatest standarditest.

3.2. Raamatupidamise seaduse muutmise

Eelnõu §-ga 2 muudetakse raamatupidamise seadust. Raamatupidamise direktiivis sätestatud muud kui finantsteavet käsitlev aruanne on reguleeritud RPS § 24 lõigetes 6–8 ja § 31 lõigetes 4–6. RPS § 24 lõiget 6 muudetakse vastavalt Euroopa Komisjoni märgukirjas esitatud tähelepanekutele. Samuti lisatakse sättesse lõige 6¹, kuna vastasel juhul oleks seoses täiendustega muutunud lõige 6 liiga mahukaks. Lõikes 7 parandatakse viide seoses lõike 6 muutmise ja lõike 6¹ lisandumisega ning et parandada viite täpsust. Konsolideerimisgrupi tegevusaruande vastav osa on sätestatud RPS § 31 lõigetes 4–6, kuid seal muudatusi ei ole vaja teha, kuna seal sätestatakse üksnes konsolideerimisgrupi aruandluse erisused, kuid käsitletavates küsimustes peab konsolideerimisgrupi konsolideeriv üksus lähtuma aruandluses üldnormidest, millele § 31 lõigetes 4–6 on ka vastavad viited. Seega, täiendades RPS § 24 lõikega 6¹ ja muutes lõikeid 6 ja 7, on ka vastavad muudatused tehtud konsolideerimisgrupi aruandluses.

Eelnõu § 2 punktiga 1 muudetakse RPS § 24 lõiget 6, et võtta nõuetekohaselt üle raamatupidamise direktiivi artikli 19a lõike 1 esimene ja kolmas lõik ning 29a lõike 1 esimene ja kolmas lõik. Lõige sõnastatakse ümber, lisades uusi tekstiosi ja eemaldades mõned tekstiosad, mis edaspidi kajastuvad lisatavas RPS § 24 lõikes 6¹. Sätte sõnastusse lisatakse esitatava informatsiooni mahule ja kvaliteedile ettevõtja arengust, tulemustest, seisundist ja tegevuse mõjust ülevaate saamiseks vajaliku ulatuse nõue. Muudatusega võetakse üle direktiivi sätte eesmärk. Samuti lisatakse, et ülevaade peab sisaldama asjakohasel juhul täiendavaid selgitusi või viiteid raamatupidamise aastaaruandes kajastatud informatsioonile, et tagada parem seotus raamatupidamise aastaaruande ja tegevusaruande kõnealuse osa vahel.

Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse RPS § 24 lõikega 6¹, kus esitatakse raamatupidamise direktiivi artiklis 19a lõikes 1 ja 29a lõikes 1 esitatud miinimumloetelud. Lisatava lõike punktid 1 ja 5 on samal kujul kehtivas redaktsioonis lõikes 6 kajastatud. RPS § 24 lõikes 6¹ punktides

2 ja 3 olev informatsioon on osaliselt kajastatud kehtivas redaktsioonis. Seoses lisanduva informatsiooniga oleks RPS § 24 lõige 6 liialt pikaks ja raskesti jälgitavaks muutunud, mistõttu osa seal olnud informatsioonist viiakse loodavasse lõikesse 6¹. RPS § 24 lõige 6¹ sisaldab miinimumloetelu sellest, mida avaliku huvi üksusest üle 500 töötajaga suurettevõtja aruandlus peaks sisaldama.

Punkti 2 sõnastuses on lähtutud, et oleks selge, et rakendatav poliitika hõlmab kõiki lõikes 6 nimetatud mõjusid ja küsimusi. Samuti on lisatud nõue viidata rakendatavatele hoolsuskohustuse täitmise suunistele. Direktiivi põhjendustes on täpsustatud, et hoolsuskohustuse täitmise suunised peaksid hõlmama ka ettevõtja tarne- ja alltoövõtuahelat, kui see on asjakohane ja proportsionaalne, et tuvastada, ennetada ja leevendada olemasolevaid ja võimalikke kahjulikke mõjusid. Samuti on toodud näiteid rahvusvahelistest suunistest, millele ettevõtjad võivad tugineda. Näiteks ettevõtjad võivad tugineda mõnele järgmistest suunistest:

- Euroopa Liidu keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteem (EMAS)⁴;
- Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi ÜRO) ülemaailmse kokkuleppe kümme põhimõtet⁵;
- ÜRO ettevõtluse ja inimõiguste juhtpõhimõtted, millega rakendatakse ÜRO raamistikku „Kaitsta, austada ja heastada”⁶;
- Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni suunised hargmaistele ettevõtjatele⁷;
- Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni ISO standard 26000⁸;
- Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni kolmepoolne deklaratsioon rahvusvaheliste ettevõtete ja sotsiaalpoliitika põhimõtete kohta⁹;
- Globaalne aruandlusalgatus (GRI)¹⁰.

RPS § 24 lõike 6¹ punkti 3 on lisatud, et ettevõtja peab lisaks riskijuhtimise välja toomisele loetlema tegevusaruandes peamised riskid. Ülevaade peab direktiivi põhjenduste kohaselt hõlmama juba realiseerinud riske ja küsimusi, mis kõige tõenäolisemalt põhjustavad märkimisväärse mõjuga riskide realiseerumist. Mõjude suurust tuleks hinnata nende ulatuse ja raskusastme järgi. Riskid võivad tuleneda ettevõtja enda tegevusest või olla seotud tema tegevusega. Punkti sõnastuses on lähtutud, et oleks selge, et võimalikud riskid ja riskijuhtimine hõlmab kõiki lõikes 6 nimetatud mõjusid ja küsimusi. Lisaks peab välja tooma ärisuhteid, pakutavaid ja müüdavaid kaupu ning pakutavaid ja osutatavaid teenuseid, mille olemusest või

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1221/2009, organisatsioonide vabatahtliku osalemise kohta ühenduse keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemis (EMAS) ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 761/2001 ning komisjoni otsused 2001/681/EÜ ja 2006/193/EÜ (ELT L 342, 25.11.2009, lk 246–290), muudetud nõukogu määrusega (EL) nr 517/2013 (ELT L 158, 13.05.2013, lk 31–101), komisjoni määrusega (EL) nr 2017/1505 (ELT L 222, 28.08.2017, lk 1–20) ning komisjoni määrusega (EL) nr 2018/2026 (ELT L 325, 19.12.2018, lk 18–24)

⁵ ÜRO ülemaailmse kokkuleppe kümme põhimõtet. Kättesaadav: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>

⁶ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, OHCHR, New York, Genf, 2011. Kättesaadav: <https://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/ReferenceMaterial.aspx>

⁷ OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011. Kättesaadav:

<http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>; kontaktpunkt Eestis: <https://www.mkm.ee/et/eesmargid-tegevused/majanduse-arendamine/oecd-suunised-vastutustundliku-ettevotluse-pohimotete>

⁸ The International Organisation for Standardisation's ISO 26000. Kättesaadav: <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>

⁹ Tripartite declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy (MNE Declaration) - 5th Edition (March 2017). Kättesaadav: https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_094386/lang--en/index.htm

¹⁰ The Global Reporting Initiative. Standardid kättesaadavad: <https://www.globalreporting.org/standards/>

ulatuses tulenevalt on tõenäoline, et nende tegevustega kaasneb negatiivne keskkonna- või sotsiaalne mõju või muu negatiivne mõju käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud küsimustes. Tegemist on nõudega, mis kehtiva seaduse teksti tõlgenduse kohaselt võiks olla osa riskijuhtimise kajastusest, kuid selguse mõttes tuuakse see eraldi välja.

Eelnõu § 2 punktiga 3 muudetakse RPS § 24 lõikes 7 viide sama paragrahvi lõikelt 6 lõike 6¹ punktile 2. Säte käsitleb kohustust esitada viide asjakohasele raamistikule, kui rakendatav poliitika on kirjeldatud raamatupidamiskohustuslase rakendatavas ühingujuhtimise tavas või muus raamistikus. Muudatuse põhjuseks on, et viidatava poliitika asukoht seaduse tekstis muutus. Samuti tagab uus viide sõnastus selguse, et viidatakse rakendatavale poliitikale ja et asjakohase viite tuleb esitada ka siis, kui RPS § 24 lõikes 6 sätestatud ülevaate on raamatupidamiskohustuslane koostanud vabatahtlikult. Muudatusega võetakse korrektsemalt üle raamatupidamise direktiivi artikkel 19a lõike 1 viies lõik ja 29a lõike 1 viies lõik.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega. Seadusega võetakse nõuetekohaselt üle raamatupidamise direktiivi artikli 19a lõige 1, artikli 29a lõige 1 ning artikli 34 lõike 1 teine lõik ja lõiked 2 ja 3. Teised raamatupidamise direktiivi osad on üle võetud Riigikogus 2015. aasta 10. detsembril vastu võetud raamatupidamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega¹¹. Direktiivi ja Eesti õigusaktide vastavustabel on lisatud eelnõule (seletuskirja lisa).

6. Seaduse mõjud

Seaduse rakendamiseks ei kaasne olulist mõju järgmistes valdkondades:

- sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju;
- mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele;
- mõju elu- ja looduskeskkonnale;
- mõjus regionaalarengule;
- mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Kavandatav meede nr 1: muudatused vandeaudiitori aruandes seoses teatud ettevõtete tegevusaruannetega

Mõju ulatus. Kehtiva AudS § 95 järgi peab audiitorettevõtja auditi käigus kontrollima tegevusaruande vastavust raamatupidamisaruandele ja selle avaldamise vastavust seaduses sätestatud avaldamise nõuetele. Seaduse muutmise seoses peab audiitorettevõtja hindama lisaks seaduses sätestatud avaldamise nõuetele ka vastavust muude seaduses sätestatud nõuetega. Auditi aruandes peab audiitorettevõtja tegema avaldused, kas tegevusaruanne on olulises osas kooskõlas raamatupidamise aastaaruandega ja on koostatud kooskõlas seaduses sätestatud nõuetele. Samuti peab ta välja tooma olulisi väärkajastusi, kui ta neid tuvastab, ja kirjeldama nende olemust. Võrreldes kehtiva seadusega lisanduvad audiitorettevõtjale mõned kohustused seoses avaliku huvi üksuse, keskmise suurusega ettevõtja, suurettevõtja ning keskmise suurusega ja suure konsolideerimisgrupi auditeerimisega. Täiendav töö tähendab ka

¹¹ Raamatupidamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus RT I, 30.12.2015, 4

audiitorteenuse hinnatõusu nendele ettevõtetele, kelle tegevusaruannete suhtes kohustus lisatakse. Audiitorkogu hinnangul on täiendava töö maht keskmiselt esmakordsel rakendamisel vähemalt 8 tundi ja alates teisest korrast igakordselt vähemalt 4 tundi. Audiitorteenuse keskmine tunnihind 2018/19 aastal oli 45 eurot. Arvestades, et muudatus puudutab üksnes audiitorettevõtja kohustusi seoses tegevusaruandega ja seda üksnes teatud tingimustele vastavate ettevõtjate aruannete osas, siis mõju ulatus on väike.

Mõju sagedus. Muudatus puudutab audiitorteenust seoses majandusaasta aruandes esitatava tegevusaruandega. Majandusaasta aruanne esitatakse kord aastas, seega mõju avaldumise sagedus on väike.

Mõjutatud sihtrühma suurus. Kavandataval meetmel on sihtrühmaks audiitorettevõtjad ja § 95 lõikes 2 nimetatud ettevõtjad. Audiitorettevõtjaid on eelnõu koostamise hetkel Eestis kokku 130 ja ettevõtjaid, kes vastavad § 95 lõikes 2 nimetatud tingimustele on 828. Võrreldes kõigi ettevõtjatega Eestis, keda on 162 000 (2018. aasta äriregistri andmete kohaselt), on kavandatud meetme sihtrühm väike. Käesolev seaduse muudatus mõjutab 11% audiitori poolt kontrollitavatest ettevõtjatest.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Muudatuse tulemusel võib auditiks kuluv aeg veidi pikeneda, mis omakorda tähendab, et ettevõtja peab majandusaasta aruande kiiremini koostama, mis võib endaga teatud juhtudel kaasa tuua täiendava kulu. Arvestades, et Eestis on majandusaasta aruande esitamiseks kuus kuud aega, siis nimetatud riski esinemise tõenäosus on väga madal. Samuti võib mõnevõrra tõusta audiitorteenuse hind seoses majandusaasta aruande auditiga. Arvestades, et muudatus puudutab võrdlemisi suuri ettevõtjaid, siis täiendav kulu ei ole sellises määras, mis avaldaks olulist mõju ettevõtjale.

Kavandatav meede nr 2: muudatused suurettevõtjate ja suurte konsolideerimisgruppide tegevusaruandes

Mõju ulatus. Kehtiva RPS § 24 lõike 6 järgi peab üle 500 töötajaga avaliku huvi üksusest suurettevõtja ja suure konsolideerimisgrupi konsolideeriv üksus esitama informatsiooni oma tegevusega kaasnevate keskkonna- ja sotsiaalsete mõjude kohta ning inimressursi juhtimise, inimõiguste järgimise ja korrupsioonivastase võitluse kohta. Muudatusega seoses vastav kohustus olemuslikult ei muutu. Täpsustatakse kohustuse ulatust ja sisu, mis tagab senisest ühtlasema kohustuse täitmise. Mõju ulatus on väike.

Mõju sagedus. Muudatus puudutab majandusaasta aruandes esitatava tegevusaruande sisu. Majandusaasta aruanne esitatakse kord aastas, seega mõju avaldumise sagedus on väike.

Mõjutatud sihtrühma suurus. Kavandataval meetmel on sihtrühmaks üle 500 töötajaga avaliku huvi üksusest suurettevõtjad ja suure konsolideerimisgrupi konsolideerivad üksused, keda on Eestis eelnõu koostamise hetke seisuga 7. Võrreldes kõigi ettevõtjatega Eestis, keda on 162 000 (2018. aasta äriregistri andmete kohaselt), on kavandatud meetme sihtrühm väike.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Nende ettevõtjate jaoks, kes seinini täitsid RPS § 24 lõikes 6 sätestatud kohustust väga minimaalses mahus võib kaasneda muudatusega mõningane halduskoormuse tõus ja kohustuse täitmisega seotud kulude tõus.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse muudatuste rakendamisega ei kaasne riigiasutustele ega kohalikele omavalitsustele olulisi rakendustegevusi. Seaduse muudatuse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohaliku omavalitsuse üksustele olulisi kulusid ega olulist tulude laekumist riigieelarvesse ega kohalike omavalitsuse üksuste eelarvetesse. Seaduse rakendamise tulemusel võib raamatupidamiskohustuslastest avalik-õiguslike subjektide raamatupidamise aruandlus muutuda samas korras nagu teistel ja võib tõusta audiitorteenuse hind.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga seoses ei ole vaja kehtestada ega muuta rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril. Jõustumise kuupäev on valitud seoses asjaoluga, et enamike raamatupidamiskohustuslaste majandusaasta on kalendriaasta. Muudatusi aruandluses ja audiitortevuses on kõige parem jõustada majandusaasta vahetumisega. Eelnõu vastuvõtmise viibimine võib kaasa tuua Eestile rikkumismenetluse seoses direktiivi nõuete eiramisega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministriumitele ja arvamuse avaldamiseks Raamatupidamise Toimkonnale, Statistikaametile, Raamatupidajate Kogule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Audiitorkogule.

Algatab Vabariigi Valitsus...

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik