

Uuring arvestusala õigusraamistiku ja praktika muutused aastatel 2004-2014

Rahandusministeerium

8. jaanuar 2016



1 Uuringu taust

Käesolevas aruandes antakse ülevaade Eesti raamatupidamise, finantsaruandluse ja auditeerimise valdkonna õiguslikus raamistikus ja tavades toimunud muutustest aastatel 2004-2014. Lisaks käsitletakse raamatupidamise seaduse ja audiitortegevuse seaduse muudatusi lähiajal seoses seaduste kooskõlla viimisega Euroopa Liidu (EL) uue raamatupidamisdirektiiviga 2013/32/EL ja uue auditidirektiiviga 2014/56/EL, millega muudetakse direktiivi 2006/43/EÜ, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannete kohustuslikku auditit, ning määrusega EL nr 537/2014, mis käsitleb avaliku huvi üksuste kohustusliku auditi erinõudeid. Käesolevas analüüsis on Eestit võrreldud naaberriikide ning põhiliste kaubanduspartnerite Läti, Soome ja Rootsi, mõningatel juhtudel ka suuremate ELi liikmesriikide - Saksamaa ja Ühendkuningriigiga.

Käesolev aruanne on ühtlasi jätkuks Maailmapanga poolt 2004. aastal koostatud aruandele standardite ja eeskirjade järgimise kohta (nn. ROSCi aruanne). 2004. aastal välja antud aruandes hinnati Eesti raamatupidamise ja auditeerimise tavadid, keskendudes raamatupidamise ja auditeerimisvaldkonna õigusliku raamistiku tugevustele ja nõrkustele ning analüüsiti nii kohustuslikke nõudeid kui ka tegelikke tavadid. Võrdlusbaasina kasutati aruandes rahvusvahelisi finantsaruandlusstandardeid (IFRS), rahvusvahelisi raamatupidamisstandardeid (IAS) ja Euroopa Liidu õiguse (nn. *acquis communautaire*) asjaomaseid osi ning võeti arvesse raamatupidamise ja auditeerimise valdkonna reguleerimise rahvusvahelist kogemust ja häid tavadid. Käesolevas aruandes analüüsime ROSCi aruandes toodud soovitusi ja võrdleme neid Eesti seadusandluses ja praktikas aastatel 2004-2014 toimunud muutustega, hindamaks, kas soovitusi on võetud arvesse või mis põhjusel on need jäänud arvesse võtmata.

2 Kokkuvõte

Üldiselt on Eesti teinud märkimisväärseid edusamme raamatupidamise, finantsaruandluse ja auditeerimistegevuse valdkonnas ning mitte ainult võrdluses riikidega, mis sarnaselt Eestile läksid 1990ndate aastate alguses üle plaanimajanduselt turumajandusele, vaid ka globaalses võrdluses. Eestis raamatupidamist, finantsaruandlust ja auditeerimistegevust reguleeriv seadusandlus on kooskõlas parimate rahvusvaheliste tavadega. Selle tõestuseks on Eesti 24. koht auditeerimise ja aruandlusstandardite tõhususe osas 2014-2015. aasta globaalses konkurentsivõime aruandes, mille autoriks oli prof. Klaus Schwab Maailmamajanduse Foorumist.

Raamatupidamise ja finantsaruandluse osas võivad kõik Eesti äriüksused (v.a. börsil noteeritud ettevõtted ja finantsasutused) valida, kas koostada oma raamatupidamise aastaaruanne vastavalt rahvusvahelistele finantsaruandlusstandarditele (IFRS) või Eesti raamatupidamise heale tavale, kusjuures viimati nimetatul põhines varem n-ö täismahus IFRS-il, aga alates 2013. aastast väike- ja keskmise suurusega ettevõtete IFRS-il (SME IFRS). Börsil noteeritud ettevõtted ja finantsasutused peavad kasutama täismahus IFRSi. Eesti raamatupidamise head tava töötab välja ja arendab sõltumatu organisatsioon ning head tava täiendatakse regulaarselt vastavalt nende aluseks olevate rahvusvaheliste standardite muudatustele.

Eesti avaliku sektori raamatupidamise ja aruandluse arvestuspõhimõtete aluseks on IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*). 2004. aastal koostas Eesti Euroopa ühe esimese riigina kogu oma avaliku sektori konsolideeritud raamatupidamisaruande IPSAS arvestuspõhimõtete alusel. 2014. aastal avaldatud PwC uuringus hinnati Eestit üheks kõige küpsemaks riigiks Euroopas avaliku sektori raamatupidamise ja aruandluse valdkonnas.

Finantsaruandluse osas on alates 2004. aastast toimunud **kaks suuremat muutust**: esiteks, XBRL-põhise elektroonilise süsteemi kasutuselevõtt raamatupidamise aastaaruannete esitamiseks 2010. aastal (nn. e-aruandluskeskkond) ja teiseks, Eesti raamatupidamise hea tava üleminek täismahus IFRSile (s.t. ELi poolt vastu võetud IFRSile) väike- ja keskmise suurusega ettevõtete IFRSile (SME IFRS) 2013. aastal. Mõlemad muutused on osutunud üsna edukateks.

XBRL-põhine aruandlussüsteem, mis on kohustuslik kõikidele äriüksustele, on üks kõige arenenumaid taolisi süsteeme maailmas. Kui projekti alguses olid aruandekohustuslased selle osas suhteliselt skeptilised, on süsteem tõestanud enda kasutajasõbralikkust ja tõhusust. Meie intervjuude ja uuringute põhjal võib öelda, et nii aruandekohustuslased kui ka süsteemi kasutajad on XBRL-põhise e-aruandluskeskkonna suhtes väga positiivselt meelestatud. E-aruandluskeskkond nimetati ÜRO poolt 2013. aastal toimunud „*World Summit on the Information Society +10*“ konkursil aastakümneni parimaks projektiks e-valitsuse ja institutsioonide kategoorias (allikas: www.wsis-award.org). 2012. aastal oli e-aruandluskeskkond üks kolmest finalistist, mis kandideeris Euroopa Ettevõtete Edendamise Auhinnale ärikeskkonna tõhustamise kategoorias (allikas: Europa.eu).

Vähem revolutsiooniline muutus oli Eesti raamatupidamistava üleviimine ELi poolt heakskiidetud IFRSile SME IFRSile. 2009. aastal andis Rahvusvaheline Finantsaruandluse Standardite Toimikond (IASB) välja IFRS standardite kogumiku ettevõtetele, millel ei ole avalikkuse ees aruandmise kohustust (SME IFRS). Kuna enamik aruandluskohustuslastest, kes kasutavad Eesti raamatupidamise head tava, ei ole avalikud ettevõtted, otsustati võtta kohaliku raamatupidamistava aluseks SME IFRS. Meie poolt läbi viidud intervjuude põhjal võib järeldada, et üleminekut nähti põhjendatuna, ning et paljude ettevõtete finantstulemusi ja –seisundit see oluliselt ei mõjutanud.

Audiitortevgevuse valdkonnas on toimunud **mitmeid olulisi edasimineku**. 2004. aasta ROSCi aruandes leiti, et audiitortevgevuse regulatsioon Eestis ei vasta rahvusvahelistele parimatele tavadele. Sellest ajast on toimunud märkimisväärne positiivne areng põhiliselt seoses uue audiitortevgevuse seaduse vastuvõtmisega 2010. aastal. Uus seadus on audiitortevgevuse regulatsiooni ühtlustanud ELi uute direktiivide ja parimate rahvusvaheliste tavadega. Muuhulgas nõutakse selles, et kõik auditi ja ülevaatuse töövõttud tuleb läbi viia vastavalt Rahvusvahelise Arvestusekspertide Föderatsiooni (IFAC) poolt koostatud rahvusvaheliste standarditega. Samuti kehtestati vannutatud audiitorite jaoks uued kvalifikatsiooninõuded ja nõue, et kõik tegutsevad audiitorid peavad oma litsentsi säilitamiseks sooritama korduseksami. Lisaks juurutati teatud organisatsioonilised muutused ja kehtestati kohustuslikud koolitusnõuded. Audiitorite töö kvaliteediga seotud probleeme on teadvustatud, Audiitorkogu poolt teostatud kvaliteedikontrolli mehhanismi on täiustatud ja kvaliteedikontrolli mitteläbivatele audiitoritele ettenähtud sanktsioone on realselt rakendatud, muuhulgas tühistades korduvalt nõudeid rikkunud audiitorfirmade tegevuslitsentse. Avalikuks järelevalveks loodi Järelevalvenõukogu. Nende meetmete tulemusena on auditeerimise kutseala ja audiitorite töö kvaliteet oluliselt paranenud.

Viimastel aastatel on Eesti Audiitorkogu töötanud välja auditeerimistarkvara E-dok. Käesoleva aruande koostamise ajaks oli tarkvara litsentse müüdud rohkem kui pooltele Eesti auditeerimisfirmadele. Lisaks sellele on tarkvara litsentseeritud esimestele kasutajatele Lätis ja läbirääkimisi peetakse veel kahes riigis. Tarkvara on lihtsustanud auditi ja ülevaatuse tööprotsessi jälgimist ning aidanud tõsta töövõttude dokumentatsiooni kvaliteeti.

2010. aastal kehtestati audiitortevgevuse seadusega raamatupidamise aastaaruande ülevaatuse kohustus, mis asendas väiksemate ettevõtete aruannete auditeerimiskohustuse. Audiitorite töö ulatuse vähenemine on aidanud edukalt vähendada väiksemate ettevõtete halduskoormust. Eesti eeskuju järgides kavatakse ka Läti alates 2016. aastast asendada väiksemate äriüksuste auditeerimiskohustuse ülevaatuse kohustusega. Aruandluse kohustusliku ülevaatuse nõue on ainulaadne nii Euroopa Liidus kui ka kogu maailmas.

Nagu eespool nimetatud, sisaldas 2004. aasta ROSCi aruanne mitmeid soovitusi just audiitortevuse valdkonnas. Käesolevas aruandes on kirjeldatud nendes valdkondades toimunud edasiminekuid. Vajalike muutuste saavutamine sellise lühikese aja jooksul on olnud võimalik suuresti tänu Eesti-Šveitsi koostööprogrammi kaudu toimunud rahastamisele. Ilma selleta ei oleks nii kiired muudatused võimalikud olnud.

Samas kui üldiselt on saavutused olnud märkimisväärsed, oleme tuvastanud ka mõned valdkonnad, milles esineb probleeme või mida saaks veel edasi arendada. Nendeks on muuhulgas:

- Ebapiisav seaduse täitmise tagamine. Ehkki umbes 15% kõikidest äriüksustest on jätnud oma raamatupidamise aastaaruande äriregistrile esitamata, ei ole sellel olnud nende jaoks tõsiseid tagajärgi. Lisaks sellele on suhteliselt suur osa audiitorite aruannetest märkustega või isegi negatiivsed, kuid ka see ei ole asjaomaseid ettevõtteid eriti mõjutanud. Seetõttu ei ole ettevõtted motiveeritud tõhustama oma finantsaruandlust.
- Valdkonna jätkusuutlik rahastamine. Viimase kümne aasta jooksul on mitmeid suuri arenguid raamatupidamise ja eriti auditeerimise reguleerimise valdkonnas rahastatud Eesti-Šveitsi koostööprogrammi alusel. Kuna see rahastamine on lõppemas, on tekkinud küsimus, milline on raamatupidamis- ja auditeerimistegevuse rahastamise mudel tulevikus.
- Ülereguleerimine. Praegu kehtivas seadusandluses toodud avaliku huvi üksuste määratlus on väga lai, hõlmates ka üksusi, millel ei ole tegelikku aruandluskohustust laia avalikkuse ees (neid määratletakse avaliku huvi üksusena ainult seetõttu, et nad ületavad teatud piirmäärasid, mis on seotud ettevõtte suurusega). See tekitab nendele üksustele mittevajalikku halduskoormust. Riik on probleemist teadlik ja avaliku huvi üksuse määratluse muutust kaalutakse.
- Seadusandluses toimuvad muutused võivad olla negatiivse mõjuga. Uues raamatupidamise seaduses võetakse kasutusele uued aruandlusraamistikud Eesti hea raamatupidamise tava osas väike- ja mikroettevõtete jaoks. Eksisteerib oht, et selle tulemusena kaob viimase kümne aasta jooksul hästi toimunud läbipaistev ja lihtne süsteem.
- Standardeid väljaandva organisatsiooni sõltumatus. Uues raamatupidamise seaduses nõutakse, et kõik Raamatupidamise Toimkonna poolt väljaantud juhendid peab kinnitama Rahandusministeerium. Lisaks sellele sõltub Raamatupidamise Toimkond ministeeriumist rahaliselt ja puudub eelarve, mida Raamatupidamise Toimkond võib oma äranägemise järgi kasutada. See võib seada ohtu Raamatupidamise Toimkonna sõltumatusele.
- Tõhustamiseks raamatupidamisvaldkonna hariduse kvaliteeti kutse- ja kõrghariduse tasandil, on oluline luua elektroonilised õppekeskkonnad, sealhulgas riiklike andmekogude demoversioonid. Samuti on puudus eesti keelde tõlgitud raamatupidamisalastest raamatutest.
- Kuna siiani esineb olukordi, mil ettevõtted on kohustatud dubleerivalt esitama samu andmeid mitmele riigiasutusele, on oluline, et riik jätkaks riiklike andmekogude integreerimist, vaataks kriitiliselt üle ettevõtetelt nõutavad andmed ja soodustaks elektrooniliste kanalite võimalikult laialdast kasutamist. Samal ajal tuleks veenduda, et see ei tekita mikro- ja väike-ettevõtetele täiendavat halduskoormust, näiteks riigi e-arvete süsteemi juurutamisel tuleks hoolikalt analüüsida, kas see peaks olema kõikidele äriüksustele kohustuslik või vabatahtlik.

