

Tartu Ülikool  
Sotsiaalteaduskond  
Avaliku halduse osakond

EESTI RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUTE SISEAUDITI NÕUETEGA SEOTUD  
HALDUSKOORMUSE MÕÕTMINE STANDARDISEERITUD  
KULU MUDELI ABIL  
Magistritöö (MA)

Liina Sillaots, BA

Juhendaja: dr. Taavi Annus

Tartu 2005

## Väitekirja lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on mõõta standardiseeritud kulu mudeli abil riigi osalusega äriühingute halduskoormust seoses riigi poolt sätestatud kohustusega kehtestada sellistes äriühingutes rangemad siseauditi nõuded. Magistritöö annab ülevaate standardiseeritud kulu mudeli rakendamisel tekkinud probleemidest. Järeldatakse, et antud mudeli kasutamine võib osutuda oodatust ressursimahukamaks ning tulemused võivad olla spekulatiivsed. Seda tuleks arvesse võtta Eestis mudeli laiema rakendamise kaalumisel. Kui üldse Eestis mudelit rakendada, siis tuleks seda teha valikuliselt, näiteks siseauditi nõuetest tuleneva halduskoormuse mõõtmine riigi osalusega äriühingutes ei peaks praeguses etapis kuuluma valdkondade hulka, mille halduskoormust tuleks Eestis prioriteetselt mõõta.

<i>Sissejuhatus</i> .....	5
<b>1. I OSA. Regulatsioonid ja nende mõju hindamine</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1. Regulatsioonid ja regulatiivne reform</b> .....	<b>8</b>
1.1.1. Regulatsioonid .....	8
1.1.2. Regulatiivne reform .....	9
1.1.3. Regulatiivne reform Euroopa Liidus .....	10
<b>1.2. Avaliku sektori efektiivsuse hindamine</b> .....	<b>13</b>
<b>1.3. Poliitika analüüs</b> .....	<b>15</b>
<b>1.4. Regulatiivne mõjuanalüüs ja selle meetodid</b> .....	<b>16</b>
<b>2. II OSA. Standardiseeritud kulu mudel halduskoormuse mõõtmiseks</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1. Standardiseeritud kulu mudeli põhimõtted</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2. Halduskoormuse mõõtmine</b> .....	<b>23</b>
<b>2.3. Administratiivse toimingu kulu arvutamine</b> .....	<b>24</b>
<b>2.4. Infonõuete liigitamine päritolu järgi</b> .....	<b>25</b>
<b>2.5. Standardiseeritud kulu mudeli positiivsed ja negatiivsed aspektid</b> .....	<b>26</b>
2.5.1. Positiivsed aspektid.....	26
2.5.2. Negatiivsed aspektid .....	26
2.5.2.1. Standardiseeritud kulu mudeli pakutavate hinnangute täpsus .....	26
2.5.2.2. Sobiv viis standardiseeritud kulu mudeli kasutamiseks .....	28
2.5.2.3. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamise kulu.....	28
<b>2.6. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamine Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Liidu tasandil</b> .....	<b>29</b>
2.6.1. Euroopa Liidu liikmesriikide initsiatiivid standardiseeritud kulu mudeli rakendamisel.....	29
2.6.2. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamine Hollandis.....	31
2.6.3. Halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi väljatöötamine Euroopa Liidus.....	33
<b>3. III OSA. Eesti riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmine siseauditi nõuete täitmisel standardiseeritud kulu mudeli abil</b> .....	<b>37</b>
<b>3.1. Siseauditi nõuete aktuaalsus halduskoormuse kontekstis</b> .....	<b>37</b>
<b>3.2. Siseauditi põhimõtted</b> .....	<b>38</b>
<b>3.3. Riigi osalusega äriühingute eripära</b> .....	<b>39</b>
<b>3.4. Siseauditiga ja auditi komiteega seotud infonõuded riigi osalusega äriühingutele</b> .....	<b>40</b>
3.4.1. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse üldpõhimõtted .....	40
3.4.2. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadusega sätestatud siseauditiga ja auditi komiteega seotud nõuete tutvustus.....	42
3.4.2.1. Siseauditi nõue .....	42
3.4.2.2. Auditi komitee nõue .....	42
3.4.2.3. Siseauditi ja auditi komitee kohustuslikkuse kriteeriumid .....	44
<b>3.5. Andmete kogumine standardiseeritud kulu mudeli rakendamiseks riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmisel</b> .....	<b>46</b>
<b>3.6. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamine etappide kaupa</b> .....	<b>51</b>
3.6.1. Esimene etapp: halduskoormuse tuvastamine .....	51
3.6.2. Teine etapp: administratiivsete toimingute täitmise kulud.....	53

3.6.2.1 Siseauditi maksumuse leidmine .....	54
3.6.2.2. Auditi komitee maksumuse leidmine .....	59
3.6.2.3. Tähelepanekud teise etapi kohta.....	66
3.6.3 Kolmas etapp: halduskoormuse kogukulu arvutamine.....	67
3.6.4 Neljas etapp: majandusharu, sektori või ministeeriumi halduskoormuse hindamine.....	68
<b>3.7. Hinnang standardiseeritud kulu mudelile selle rakendamise põhjal riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmiseks siseauditi valdkonnas .....</b>	<b>71</b>
3.7.1. Esimene etapp: halduskoormuse tuvastamine .....	71
3.7.2. Teine etapp: administratiivsete toimingute kulude hindamine .....	72
3.7.3. Kolmas etapp: halduskoormuse kogukulu arvutamine.....	79
3.7.4. Neljas etapp: majandusharu, sektori või ministeeriumi halduskoormuse hindamine.....	80
3.7.5. Täiendavad halduskoormuse mõõtmisega seotud probleemid .....	83
<b><i>Kokkuvõte</i>.....</b>	<b>88</b>
<b><i>Kasutatud kirjandus</i> .....</b>	<b>92</b>
<b><i>LISA 1: Infonõuete ja administratiivsete toimingute tüübid .....</i></b>	<b>108</b>
<b><i>LISA 2: Riigi osalusega äriühingute nimekiri seisuga 01.10.2004.....</i></b>	<b>112</b>
<b><i>LISA 3: Üle 10% riigi osalusega äriühingute 2003. a majandusaasta näitajad ....</i></b>	<b>113</b>
<b><i>LISA 4: Küsimustik.....</i></b>	<b>114</b>
<b><i>LISA 5: Intervjuuleht auditi komitee kohta.....</i></b>	<b>119</b>
<b><i>Summary</i> .....</b>	<b>120</b>

## Sissejuhatus

1. mail 2004 laienes Euroopa Liit kümne uue liikmesriigi võrra. Laienenud liidul on pidevalt muutuval globaalsel taustal uued väljakutsed, üheks neist on konkurentsivõime tõstmine. Selle saavutamiseks on pakutud erinevaid strateegiaid, enim tuntud on Lissaboni strateegia. Kas strateegiad on efektiivsed, ei ole hetkel veel võimalik hinnata.

Halduskoormuse all mõistetakse valitsuse poolt sätestatud seadustest ja regulatsioonidest tulenevate infonõuete täitmisel ettevõttele tekkivat kulu (Commission 2004a, 6; Legislative Burden Department 2003, 7; Ministry of Finance of the Netherlands 2004a, 2). Halduskoormuse vähendamist ja regulatiivse keskkonna parandamist peetakse konkurentsivõime tõstmise võtmeelemendiks. Teema on Euroopa Liidus enam tähelepanu keskmesse tõusnud seoses Lissaboni eesmärkide elluviimisega, mis on prioriteetne valdkond nii Euroopa Liidus kui Eestis.

Optimaalne regulatiivne keskkond aitab kaasa konkurentsivõime kasvule, ettevõtluskeskkonna paranemisele ning edendab majanduskasvu. Ka Eestis on teema viimastel aastatel teadvustunud, kuigi sellega tegelemise vajadus ja ulatus pole veel selged. Võib eeldada, et Euroopa Liiduga liitudes kasvas regulatsioonide arv Eestis tunduvalt ning seega kasvas ka koormus Eesti ettevõtetele, kuid seda, kas või kui palju regulatsioonid tegelikult Eesti majanduskasvu pärsivad, võib ainult oletada.

## ***Eesmärgid***

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks on standardiseeritud kulu mudeli (edaspidi SCM) abil välja selgitada riigi osalusega äriühingute halduskoormus seoses riigi poolt pandud kohustusega kehtestada sellistes äriühingutes rangemad siseauditi nõuded. Uurimistöös soovitakse anda hinnang mudeli rakendamise võimaluste kohta riigi osalusega äriühingute rangematest siseauditi nõuetest tingitud halduskoormuse mõõtmisel, tuua välja mudeli rakendamise ilmnivad probleemid, võrrelda neid Euroopa Komisjoni poolt esitatud SCM-i rakendamise kriitika ja võimalusel

mõningate mõjuanalüüsi meetodite rakendusprobleemidega ning anda mudeli rakendamise põhjal hinnang selle võimaliku kasutamise kohta Eestis.

### ***Metodoloogia***

Kui palju mittevajalikud regulatsioonid Eestis majanduskasvu mõjutavad, on käesoleva magistritöö jaoks liiga ambitsioonikas küsimus, millele vastuse otsimine jääb edaspidiste uurimuste jaoks. Töös piirduakse ühe valdkonnaga ja ühe ettevõtete kategooriaga, nimelt mõõdetakse siseauditi nõuetega kaasnevat halduskoormust riigi osalusega äriühingutes.

Töös uuritakse standardiseeritud kulu mudeli rakendamise võimalusi siseauditi valdkonnas, kuigi näiteks Hollandis on ettevõtetele enim koormavateks valdkondadeks hoopis käibemaksu ja statistika regulatsioonid (erinevalt Hollandist ei ole kõikidest regulaatsioonidest tulenevat halduskoormust Eestis mõõdetud). Valiku põhjuseks on see, et siseauditi valdkond on hästi piiritletud ning kuna halduskoormuse uurimisega ei ole Eestis kuigi süsteemselt tegeletud, siis tuleks alustada just kitsa valdkonna käsitlemisega. Samuti sai otsustavaks teemakohase kirjanduse ja muude materjalide kättesaadavus. Autor peab töö teemat aktuaalseks seetõttu, et riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, mis sätestab riigi osalusega äriühingutele rangemad siseauditinõuded, on küllalt uus, mistõttu seaduse rakendamise kontekstis on vajalik uurida, kas äriühingud peavad seadusega kehtestatud rangemaid nõudeid koormavateks.

Siseauditi nõuete poolt riigi osalusega äriühingutele põhjustatud halduskoormuse väljaselgitamiseks rakendatakse töös kvantitatiivset standardiseeritud kulu mudelit. Vähesel määral kasutatakse töös ka kvalitatiivset meetodit. Andmete saamiseks viidi läbi küsitlus ja intervjuud. Kvalitatiivseid andmeid saadi ka Rahandusministeeriumi koostatud riigi osalusega äriühingute koondaruandest. Töös kasutatakse peamiste materjalidena Euroopa Liidu otsustusprotsessi tarvis koostatud aruandeid ja taustamaterjale, samuti Euroopa Liidu liikmesriikide analüüse, artikleid ja presentatsioone ning teaduskirjandust.

## *Struktuur*

Esimeses osas tutvustakse regulatsioonide olemust, regulatsioonide parandamise algatusi, samuti tuuakse välja mõned probleemid avaliku sektori efektiivsuse hindamisel. Antakse lühiülevaade poliitika analüüsi ja regulatiivse mõjuanalüüsi põhimõtetest ning regulatiivse mõjuanalüüsi põhilistest meetoditest.

Teises osas tutvustatakse standardiseeritud kulu mudelit, selle rakendamist Euroopa Liidu liikmesriikides, lähemalt käsitletakse halduskoormuse mõõtmisega seonduvaid tegevusi Hollandis. Lisaks antakse ülevaade halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi väljatöötamisest Euroopa Liidus.

Kolmandas osas tutvustatakse riigi osalusega äriühingutele kehtestatud siseauditi nõudeid ja valimit, rakendatakse standardiseeritud kulu mudelit äriühingute halduskoormuse mõõtmiseks, tehakse standardiseeritud kulu mudeli rakendamise kogemusest järeldused ja esitatakse kerkinud probleemid.

## 1. I OSA. Regulatsioonid ja nende mõju hindamine

### 1.1. Regulatsioonid ja regulatiivne reform

#### **1.1.1. Regulatsioonid**

Kuna standardiseeritud kulu mudeli (edaspidi SCM) abil hinnatakse regulatsioonide poolt põhjustatud halduskoormust, siis SCM-i põhimõtete paremaks mõistmiseks antakse järgnevalt ülevaade regulatsioonide olemusest ja regulatsioonide parandamise algatustest.<sup>1</sup>

Valitsuse sekkumine ühiskonna toimimisse on tavaline igas riigis, enamasti toimub see erinevate reeglite, sh regulatsioonide kehtestamise kaudu. Kõige laiemas mõttes mõistetakse regulatsioonide all igasugust õiguslikku instrumenti ja otsust, mille abil valitsused reguleerivad kodanikele ja ettevõtetele lubatud, piiratud ja keelatud tegevusi (OECD 1994, 9). Regulatsioon on üldiselt siduv ning kehtestatud valitsuse või detsentraliseeritud valitsusasutuse poolt (näiteks kohalik omavalitsus) (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 2). Regulatsioonid võivad seada piiranguid turgudele sisenemiseks ning piirata sel moel konkurentsi. Samas on regulatsioonid vahendiks saavutamaks laiemaid majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnanäesmärke.

Regulatsioonid moodustavad regulatiivse süsteemi; regulatsioonid on näiteks konstitutsioonid, seadused, dekreedid, korraldused, normid, litsentsid, plaanid, juhendid, suunised, instruksioonid ja isegi valitsusväliste organisatsioonide, kellele valitsus on delegeerinud regulatiivse pädevuse, poolt väljaantud reeglid (OECD 1994, 9)

Regulatsioonide puhul tuleks lähtuda õigusriigi ühest printsiibist, mille kohaselt peavad rakendatavad abinõud olema vastavuses kavandatud eesmärkidega (Merusk

---

<sup>1</sup> SCM-ist antakse põhjalik ülevaade käesoleva töö II osas, samuti seletatakse seal lahti halduskoormuse mõiste.



1995, 32). Hästidisainitud regulatiivne raamistik aitab kaasa efektiivsuse<sup>2</sup> ja õigluse suurendamisele, samuti aitab see siluda turutõrkeid. Ebaproportsionaalsed regulatsioonid avaldavad majandustegevusele negatiivset mõju, pidurdades tööhõivet ja takistades sotsiaalsete eesmärkide saavutamist (Council 2004b, 1-2).

### **1.1.2. Regulatiivne reform**

Regulatsioonid on vajalikud, tagades riigile piisava ülevaate äritegevusest ning ettevõtetele vajaliku õiguskindluse, kuid regulatsioonide rakendamisega kaasnevad kulud. Aja jooksul võivad regulatsioonid muutuda koormavateks, regulatsioonidega kaasnevad kulud võivad ületada tulusid ja regulatsioonid võivad hakata takistama ettevõtluskeskkonda (näiteks on osutatud tööjõu- ja keskkonnaregulatsioonide koormavusele) ning seeläbi mõjutada märkimisväärselt majanduskeskkonda (indikaatoriteks on investeeringud, tootlikkus ja majanduskasv) (Commission 2003a; Council 2004b). Sellist olukorda aitab leevendada regulatsioonide mõju hindamine ja regulatiivne reform.

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (Organisation for Economic Co-operation and Development, edaspidi OECD) mõistab regulatiivse reformi all muudatusi, mis parandavad regulatiivset kvaliteeti, st tõstavad regulatsioonide ja nendega seonduvate valitsuse formaalsuste tulemuslikkust, kuluefektiivsust<sup>3</sup> või õiguslikku kvaliteeti (OECD 1997, 6). Regulatiivne reform pakub regulatiivse kvaliteedi tõstmiseks tervet rida erinevaid võimalusi: üksikute õigusaktide muutmise, regulatiivne mõjuanalüüs, dereguleerimine, seaduste väljatöötamise protsessi parandamine, kogu regulatiivse süsteemi muutmise, jne (OECD 1997, 5; Cordovo-Novion 2001, 12). OECD on rõhutanud riikide majanduste tõhususe parandamist ja nende võimet muutustega kohanduda ning säilitada regulatiivse reformi kaudu

---

<sup>2</sup> Tõhusus või efektiivsus (*effectiveness*) – hinnatakse, kas väljund vastab seatud eesmärgile (Pickett 2005, 182, 111). Mõistet selgitatakse ka magistritöö III osas.

<sup>3</sup> Rahaline kulu saadud mitterahalise tulu ühiku kohta. Vt lähemalt tabel 1.

konkurentsivõimet (OECD 1997, 5). Põhiliseks eesmärgiks on olnud regulatiivse mõjususe<sup>4</sup> tõstmine, samal ajal regulatiivseid kulusid vähendades.

OECD liigitab regulatsioonid ning selgitab vastavalt regulatsiooni tüübile regulatiivse reformi eesmärgid:

a) Administratiivsed regulatsioonid on paberitöö ja administratiivsed formaalsused, ehk *red tape*, mille abil koguvad valitsused informatsiooni ja sekkuvad individuaalsetesse majandusotsustesse. Sellised regulatsioonid võivad oluliselt mõjutada erasektori tegevust. Reformi eesmärgiks on kõrvaldada mittevajalikuks muutunud regulatsioonid ja muuta efektiivsemaks ning lihtsamaks vajalikud regulatsioonid; samuti parandada rakendamise läbipaistvust.

b) Majanduslikud regulatsioonid sekkuvad otseselt turu sellistesse otsustesse nagu hinnakujundus, konkurents, turule sisenemine või sealt väljumine. Reformi eesmärgiks on majandusliku tõhususe suurendamine konkurents- ja innovatsioonitõkete vähendamise abil, sageli dereguleerimist ja tõhusust soodustavate regulatsioonide kaudu; samuti on eesmärgiks turu toimimise parandamine ning mõistliku regulatiivse raamistiku kujundamine.

c) Sotsiaalsed regulatsioonid kaitsevad selliseid avalikke huve nagu tervis, turvalisus, energia, keskkond, sotsiaalne sidusus. Sotsiaalsete regulatsioonide majanduslikud mõjud võivad olla teisejärgulised või isegi ootamatud, kuid siiski on need olulised. Reform peab tõendama, et regulatsiooni on vaja ja välja pakkuma regulatiivseid ning muid instrumente, nagu näiteks turu motiveerimine ja eesmärgipõhised lähenemised, mis on paindlikumad, lihtsamad ja tõhusamad, kuid mille rakendamise kulud on väiksemad. (OECD 1997, 6)

### **1.1.3. Regulatiivne reform Euroopa Liidus**

Regulatiivse reformi teema on Euroopa Liidus jõulisemalt päevakorda tõusnud seoses Lissaboni strateegiaga, mille peamiseks eesmärgiks on muuta Euroopa Liidu majandus aastaks 2010 maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks (Euroopa Liidu Nõukogu 2004). Euroopa

---

<sup>4</sup> Mõjususe (*efficiency*) – osashinnatakse, kas ja kuidas on ressursse kasutatud väljundi maksimeerimiseks (Pickett 2005, 182, 111). Mõistet selgitatakse ka magistritöö III osas.

Komisjon on pidanud regulatiivset reformi võtmelemendiks Lissaboni strateegias püstitatud eesmärkide saavutamisel (Commission 2003a). Euroopa Komisjoni hinnangul tooks regulatsioonide vähendamine Euroopa Liidus kaasa tootlikkuse kasvu 2-4% (Economic Policy Committee 2004b). Veelgi enam, Rahvusvahelise Valuutafondi (International Monetary Fund, edaspidi IMF) uurimuse kohaselt oleks Euroopa Liidu regulatiivse keskkonna parandamisel võimalik tõsta Euroopa Liidu sisemajanduse koguprodukti (edaspidi SKP) 7% võrra ja pikemas perspektiivis võimaldaks see tootlikkuse kasvu 3% võrra (IMF 2003). Kuna regulatiivse keskkonna parandamine (sh ettevõtete halduskoormuse vähendamine) aitab kaasa konkurentsivõime kasvule, on Lissaboni strateegias seatud kohustus vähendada ettevõtluse alustamise ja lõpetamisega seonduvaid kulusid ja regulatsioone nii liikmesriikide kui Euroopa Liidu tasemel (Eesti Vabariigi Valitsus 2004d).<sup>5</sup>

Regulatiivse reformi initsiatiiv Euroopa Liidu tasandil on vajalik seetõttu, et märkimisväärne osa liikmesriikides kehtivatest regulatsioonidest tuleneb Euroopa Liidust.<sup>6</sup> Regulatsioonide parandamiseks on Euroopa Komisjon algatanud parema õigusloome (*better regulation* või *better lawmaking*) protsessi. Poliitilise prioriteedina esitati parema õigusloome algatus 1992. aastal, kuid järgneva kümnendi jooksul olid tulemused piiratud reaalse poliitilise toetuse puudumise tõttu (Euractive 2005). 2002. aastal osutas Euroopa Komisjon regulatiivse reformi vajadusele ja asjaolule, et Euroopa Liidu seadusloomes tuleks teadlikult tähelepanu pöörata halduskoormuse vältimisele. Parema õigusloome valge paberi (2001) ja Mandelkerni raporti järel võttis

---

<sup>5</sup> Lissaboni strateegia tulemuslik rakendamine on üks Eesti Valitsuse olulisematest poliitilistest eesmärkidest EL-is. Lissaboni eesmärkide saavutamist Eestis rõhutatakse järgmistes strateegiadokumentides: 1) Vabariigi Valitsuse EL poliitika 2004-2006; 2) Eesti edu 2014. Vabariigi Valitsuse strateegiadokument (eelnõu); 3) Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006; 4) Konvergentsiprogramm; 5) Riigieelarve strateegia 2005; 6) Eesti Riiklik Arengukava.

Eesti Valitsus on tähtsustanud seadusandluse lihtsustamist ning üleliigse bürokraatia vähendamist ja leiab, et EL-i konkurentsivõime tõstmise üheks eelduseks on hästitoimiv siseturg ning EL-i siseturu strateegia (2003-2007) üheks prioriteediks on seadusandluse lihtsustamine (Eesti Vabariigi Valitsus 2004e).

<sup>6</sup> Kui näiteks Rootsis hinnati EL-ist tulenevate regulatsioonide osakaaluks 10%, siis Ühendkuningriik hindab seda 50-60%. Samas selles, kas Ühendkuningriigi koormavad regulatsioonid sedavõrd suure ulatuses EL tasandilt pärinevad, ei olda üksmeelel, näiteks Briti Euroopa liikumine hindab seda 10%-le (Stephen 2004).

Euroopa Komisjon 2002. aastal vastu parema reguleerimise tegevuskava,<sup>7</sup> milles määratleti 16 parandamise meetet seadusandliku tsükli erinevates etappides, alates poliitika idee sünnist kuni regulatsiooni rakendamiseni (Mandelkern 2001). Meetmed kujutasid endast kõikehõlmavat skaalat tegevustest, mida Euroopa Liidu institutsioonid ja liikmesriigid peaksid regulatiivse keskkonna parandamiseks ette võtma. Tegevuskava eesmärgiks oli ka olemasoleva seadusandluse kodifitseerimine, konsolideerimine (näiteks vananenud seadusandluse kõrvaldamine, halvasti kirjutatud seaduste ümberkirjutamine ilma nende juriidilist sisu muutmata, seadusandluse kättesaadavamaks ja kasutajasõbralikumaks muutmine).

Alates 2003. aastast on Euroopa Komisjon sisse viimas süsteemi, kus iga olulisema poliitika algatuse puhul hinnatakse järgmisi aspekte: ülevaade konsultatsioonidest huvigruppidega, konsultatsioonide tulemused, eeldatavalt mõju avaldavate meetmete analüüs, vastavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibile EL tasandi õigusliku piirangu põhjendus (Euractive 2005). 2003. aastal avaldati mitmed Euroopa Komisjoni algatuste regulatiivse mõjuanalüüsi publikatsioonid, avaliku konsulteerimise uued standardid, ühenduse *aquis* kaasajastamise ja lihtsustamise edusammud ning 2003. aastal heaks kiidetud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (European Parliament, Council, Commission 2003).

Märkimisväärne on 2004. ja 2005. aasta Euroopa Liidu eesistujariikide tähelepanu regulatiivse keskkonna parandamisele, mille puhul seatakse eesmärgiks see, et parema õigusloome algatused majandustegevust ka realselt positiivses suunas mõjutaksid ning regulatiivne reform tegelikult rakenduks. Iirimaa eestvedamisel esitasid nelja järjestikuse EL eesistujariigi (Iirimaa, Holland, Luksemburg, Suurbritannia) rahandusministrid regulatiivse reformi ühisalgatuse.<sup>8</sup> Sellele järgnes kuue riigi

---

<sup>7</sup> *Action Plan on Simplification and Improving the Regulatory Environment.*

<sup>8</sup> Ühisalgatuses rõhutati vajadust kvantitatiivsete indikaatorite järele mõõtmaks Euroopa Liidu ja liikmesriikide tasandil regulatsioonide kvaliteedi tõstmiseks tehtud edusamme (sh seoses mõjuanalüüsi kasutamisega) (Council 2004b). Heaks indikaatoriks pidasid eesistujariigid halduskoormust ettevõtetele. Eesistujad tõstasid küsimuse ettevõtetele Euroopa Liidu õigusaktide poolt tekitatud halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi väljatöötamise üle (ühise meetodi loomist käsitletakse täpsemalt käesoleva töö II osas).

(Iirimaa, Holland, Luksemburg, Suurbritannia, Austria, Soome) rahandusministrite ühisavaldus.<sup>9</sup>

## 1.2. Avaliku sektori efektiivsuse hindamine

SCM võimaldab hinnata regulatsioonidest tulenevate kulude suurust. SCM-i alusel läbiviidud mõõtmistulemuste põhjal on edasise analüüsi abil (võttes arvesse lisaks regulatsiooniga kaasnevatele kuludele ka tulusid) võimalik teha järeldusi regulatsiooni efektiivsuse<sup>10</sup> kohta. Et käesolevas magistritöös vaadeldakse just riigi osalusega äriühinguid, mis toimivad paljuski turureeglite kohaselt, kuid mille omanikuks on siiski avalik sektor,<sup>11</sup> siis tutvustatakse järgnevalt põgusalt avaliku sektori efektiivsuse hindamisega seonduvat temaatikat.

Regulatsioonide ja avaliku sektori efektiivsuse teemat on käsitlenud mitmed avaliku halduse teoreetikud. Bürokratia või avaliku sektori seose efektiivsusega on selgelt esile toonud Max Weber oma administratsiooniteoorias (Weber 1997). Weberit peetakse bürokraatia kui ratsionaalsuse teooria peamiseks esindajaks, kusjuures arenevate riikide puhul on majanduskasv suurem neis riikides, kus domineerivad Weberi printsiibid, st haldus on bürokraatlik (Evans, Rauch 1999). Samas ei väitnud Weber, et bürokraatia tähendab efektiivsust, vaid leidis, et bürokraatia on võimeline olema efektiivne (Lane 1996: 49).

Kui pärast Teist maailmasõda domineeris lähenemine, mille kohaselt avaliku sektori hiigelsuurte ressursside adekvaatse ja efektiivse kasutamise võti peitub planeerimises, siis 1980. aastatel levinud uue haldusjuhtimise (New Public Management, edaspidi NPM) teoreetikud leidsid, et efektiivse riigi aluseks on ametkondade hindamine ja

---

<sup>9</sup> Ühisavalduses lubavad rahandusministrid oma riikide eestistumiste ajal (2005-2006) vähendada üleliigsete regulatsioonide negatiivset mõju majandusele, eeskätt just ettevõtetele (Advancing regulatory reform in Europe 2004). Eesmärgiks seatakse Euroopa Liidu õigusaktide halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi valmimine 2005. aasta jooksul.

<sup>10</sup> Efektiivsuse mõistet tutvustatakse antud töö III osas.

<sup>11</sup> Kõige üldisema definitsiooni kohaselt on avalik sektor valitsuse tegevus ja selle tagajärjed (Lane 1996: 13).

tulemuslikkuse mõõtmine (Lane 1996: 132). NPM-i reformide olulisimaks põhjuseks oli majanduslik surve, soov säästa ja edendada majanduskasvu. NPM ei ole selgelt piiritletud ning hõlmab erinevaid kontseptsioone, neist olulisemad on turu mudel, osalemise mudel, dereguleerimise mudel, paindlikkuse mudel (Dunleavy, Hood 2004; Peters 2001, 347-369). NPM-i iseloomustavad järgmised märksõnad: ressursside säästlikum kasutamine, tulemuste mõõtmise standardid, väljundite kontroll, suuremate üksuste lammutamine, tugevam konkurents avalikus sektoris, erasektori juhtimismeetodid, kindlal vastutusel põhinev professionaalne juhtimine (Mastronardi 1998, 49; Schröter, Wollmann 1998, 59, 63; viidatud Madise 2000, 4 kaudu; Wright 1994).

NPM-i lahutamatuks osaks on erastamine, mille esmane eesmärk on efektiivsuse suurendamine (Lane 1996: 146). Erastamist peetakse üheks lahenduseks avaliku sektori probleemidele: mida väiksem riik, seda parem. Seda väites ei arvestata asjaoluga, et erasektori suurem efektiivsus võrreldes avaliku sektoriga tuleneb vabaturul valitsevast konkurentsist, viimase puudumisel ei pruugi eramonopol olla efektiivsem avalikust monopolist (Randma, Annus 2000, 2). Mitmed autorid väidavad, et erastamine ja funktsioonide lepinguline üleandmine suurendavad oluliselt avaliku sektori tehingukulusid, sest senisest enam tuleb tähelepanu pöörata avalike hüvede pakkumise reguleerimisele, lepingute koostamisele, jälgimisele ja hindamisele (Eliassen, Kooiman 1993; Olsen, Peters 1996; Lane 1997). Lsakulusid tekitab ka erastatud teenuste pakkumise üle järelevalve teostamine. Käesolevas magistritöös vaadeldavate rangemate siseauditi nõuete üheks eesmärgiks ongi taolise riigi-poolse järelevalve tagamine; SCM-i abil mõõdetakse rahaliselt järelevalvega kaasnevat halduskoormust.

Kuigi NPM teooria on muutnud suhtumist valitsemisse, on see siiski end osade teoreetikute arvates diskrediteerinud (Noordhoek 2005). Kui erasektoris on tulemusi lihtsam hinnata, sest seal on võimalik kasutada rahalisi näitajaid, siis avalikus sektoris raskendavad tulemuste mõõtmist vastuolulised eesmärgid ja kvantitatiivsete kriteeriumide küsitavus, kulud ja tulud ei pruugi olla rahaliselt mõõdetavad ning kulud võivad ilmnedas alles aja möödudes (Randma, Annus 2000, 3, 4). Samuti on poliitikaid ja regulatsioone, mida tuleb rakendada isegi siis, kui esmapilgul ületavad nende rakendamise kulud tulusid (Rossi 1989, 387). Seega ei saa rahaline väärtus olla

kaugeltki ainus näitaja avaliku sektori efektiivsuse hindamisel, pigem tuleks efektiivsust hinnata suhtes eesmärkidega, mis on aga erinevad era- ja avalikus sektoris (Drechsler 2000, 2; Madise 2000, 2).

### 1.3. Poliitika analüüs

Regulatsioonide efektiivsus sõltub nende vastavusest erinevate osapoolte ootustele ja tegelikele vajadustele ühiskonnas. Regulatsioonide, aga ka laiemalt avaliku sektori efektiivsust saab hinnata poliitika analüüsi abil.

Poliitika analüüsi all peetakse silmas tehnilise ja majandusliku rakendatavuse, alternatiivsete poliitikate (või kavade või programmide), rakendusstrateegiate, poliitika heakskiitmise tagajärgede süstemaatilist hindamist (Patton 1993, 24). Poliitika analüüsi eesmärgiks võib olla otsustajatele sotsiaalprobleemide lahendamiseks olemasolevate alternatiivide võrdlemine ja hindamine (Weimer, Vining 1999, 30).

Poliitika analüüs laenab ideid ja meetodeid erinevatest distsipliinidest, näiteks majandusest (heaolumajanduse teooria; avaliku valiku teooria), poliitilisest filosoofiast, statistikast, sotsiaalpsühholoogiast ja sotsioloogiast (Bobrow, Dryzek 1987; Dunn 1981, 2). Mitmete teoreetikute arvates on heaolumajanduse teooria poliitika analüüsi põhikomponendiks, sest ka poliitika analüüsi käigus kaalutakse poliitika rakendamise tagajärjel kodanikele tekkivaid kulusid ja tulusid, soovitakse leida ühiskonna huve kõige paremini teenivat lahendust ning tasakaalu hüvede jagamise õigluse ja efektiivsuse vahel (Jenkins-Smith 1990; Okun 1975; Stone 1988; viidatud Illing 2003, 14 kaudu).

Hea poliitika analüüs integreerib kvantitatiivse ja kvalitatiivse informatsiooni, läheneb probleemile erinevatest vaatenurkadest, kasutab erinevate lahenduste rakendatavuse testimiseks sobilikke meetodeid (Patton 1993, 25). Samuti käsitleb poliitika analüüs olulist probleemi loogilisel, usaldusväärsel, jälgitaval viisil ja pakub informatsiooni, mida otsuste vastuvõtjad saavad kasutada majanduslikult ja tehniliselt rakendatavate,

eetiliste ning poliitiliselt vastuvõetavate poliitikate heakskiitmisel, mis lahendavad avalikke probleeme (Patton 1993, 25).

Poliitilised otsustajad ja programmide juhid ootavad analüüsi tulemusi, kuid sageli lisaks sellele ka midagi enamat – nimelt nõu edasise tegevuse osas. Et anda head nõu, peab hindaja tundma programmi põhjalikult, mitte tegema järeldusi üksnes arvutuste põhjal (Weiss 1998, 47). Poliitika analüüs võib anda juba varajases etapis teavet programmi või regulatsiooni efektiivsuse kohta (Weiss 1998, 60).

Kuigi SCM-i rakendamisel kasutatakse peamiselt kvantitatiivseid andmeid ning keskendutakse üksnes kulude hindamisele, võib eelöeldu põhjal pidada SCM-i poliitika analüüsi toetavaks meetodiks ning regulatiivse mõjuanalüüsi osaks, viimast tutvustatakse järgnevas alapunktis.

#### 1.4. Regulatiivne mõjuanalüüs ja selle meetodid

Üheks vahendiks poliitika analüüsi läbiviimisel on regulatiivne mõjuanalüüs, mis võimaldab enne regulatsioonide muutmist hinnata regulatsioonide mõjusid, sealhulgas nende rakendamisega kaasnevaid kulusid. Euroopa Liidus on regulatiivset mõjuanalüüsi määratletud kui struktureeritud raamistikku, mille abil kaalutakse olemasolevaid võimalusi poliitika rakendamisel ilmnevate probleemide, eeliste ja puuduste käsitlemiseks ning lahendamiseks (Mandelkern 2001, 82).

Regulatiivset mõjuanalüüsi võib läbi viia kas *ex post* või *ex ante*. *Ex ante* hindamise eesmärgiks on anda kogu asjassepuutuv teave kavandatava mõju kohta, st kulude ja tulude kohta enne otsuse tegemist. *Ex post* hindamise tulemusel antakse hinnang juba kehtiva regulatsiooni mõju (sh tõhususe<sup>12</sup> ja asjakohasuse) kohta (Rossi 1989, 364). Võrreldes *ex post* hindamisega on *ex ante* regulatiivne mõjuanalüüs suhteliselt hiline nähtus (SIGMA 1997, 14).

Regulatiivseid mõjuanalüüse viiakse läbi kasutades erinevaid kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid, mille eesmärgiks on süstemaatiliselt hinnata uute või

---

<sup>12</sup> Tõhususe mõiste seletatakse lahti käesoleva töö III peatükis.



olemasolevate regulatsioonide negatiivseid ja positiivseid mõjusid; regulatiivne mõjuanalüüs aitab kaasa avatud, usaldusväärse, läbipaistva ja empiirikal põhineva regulatiivse süsteemi loomisele (OECD 1995, 1997). Regulatiivne mõjuanalüüs ei asenda otsustetegemist, vaid pakub üksnes võimalusi otsustetegemise kvaliteedi parandamiseks (Arrow 1996, viidatud Illing 2003 kaudu).

Tabel 1. Regulatiivse mõjuanalüüsi läbiviimisel enim kasutatavad analüütilised meetodid.

	<b><u>Analüüsi nimetus</u></b>	<b><u>Põhiprintsiibid</u></b>
1	<b>Kulu-tulu analüüs</b> ( <i>cost-benefit / benefit-cost analysis</i> )	Regulatsiooni kõikide rahaliste tulude ja kulude väljaarvutamine. Regulatsioon on soovitatav, kui hinnatud tulud ületavad kulusid. Kõige põhjalikum meetod. Kajastab nii regulatsioonide soodustavaid kui ka vastupidiseid mõjusid ja vajadust tagada, et poliitika teeniks ühiskonna huve kõige paremini.
2	<b>Kulutasuvuse / kuluefektiivsuse analüüs</b> ( <i>cost-effectiveness analysis</i> )	Rahalise kulu arvutamine saadud (mitterahalise) tulu ühiku kohta. Eelistatakse poliitika, mille abil suudetakse saavutada sama või suuremat tulu, kusjuures kulutused jäävad samaks. Kõrvaldab selgelt ebaefektiivsed poliitika ja esitab indeksi poliitika suhtelise mõjususe kohta tulude loomisel.
3	<b>Seadustega kohandamise kulude analüüs</b> ( <i>compliance cost analysis</i> )	Seadus(eelnõudega) kohandamise tõenäoliste kulude hindamine, ei hõlma tulude kvantifitseerimist. Analüüs on eriti väärtuslik, kui põhiliselt soovitakse vastust küsimusele, kas seaduse rakendamisega kaasnev koorem on talutav, proportsionaalne ja võimalikult minimaalne.
4	<b>Äritegevuse mõjuanalüüs</b> ( <i>business / SME impact analysis</i> )	Osaliselt seadustega kohandamise analüüsi variant. Keskendub kindla sektori kuludele, analüüsib kas äritegevust üldiselt või rõhuga väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele (small and medium size enterprises, edaspidi SME).
5	<b>Fiskaal- või eelarveanalüüs</b> ( <i>fiscal or budgetary analysis</i> )	Osaliselt seadustega kohandamise analüüsi variant. Kuid analüüsitakse üksnes regulatsiooni eelnõuga kaasnevat eelarvelisi mõjusid valitsusele.
6	<b>Riskianalüüs</b> ( <i>risk analysis / risk assessment</i> )	Riskide kvantifitseerimine (mis hõlmab ohtude ja tagajärgede arvestamist), võimaldamaks ratsionaalse hinnangu andmist selle kohta, kas valitsuse tegevus on õigustatud ja kas poliitika on efektiivne riskide olulisel vähendamisel.

7	<b>Riskide koguanalüüs</b> ( <i>risk-risk analysis</i> )	Kõikide riskide mõju hindamine poliitikale. Kaasa arvatud need riskid, mis kaasnevad kuludega, mille abil soovitakse tagada, et poliitika vähendab riske. Võtab arvesse teisi regulatiivseid mõjusid, kuid sel määral, mil need mõjutavad kulusid.
---	----------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Allikas: Viscusi 1997; Deighton-Smith 1997; viidatud Illing 2003, 8 kaudu; Rossi 1989.

Kuigi erinevad riigid eelistavad erinevaid meetodeid, kasutatakse kõige enam kahte esimest (Commission 2001). Seetõttu vaadeldakse neid meetodeid järgnevalt lähemalt.

Majanduslikku lähenemist eeldava kulu-tulu analüüsi puhul määratletakse nii otsesed kui kaudsed kulud ja tulud ning „tõlgitakse” need ühtsesse mõõdestikku, milleks on enamasti rahalised ühikud (Rossi 1989, 366, 371). Kulu-tulu analüüsi keskseteks protseduurideks ongi kulude ja tulude detailne kirjeldamine, mõõtmine ja hindamine (Rossi 1989, 380). Kulutasuvuse analüüsis kasutatakse samu protseduure, kuid rahalisse vääringusse hinnatakse ümber üksnes kulud, samal ajal kui tulud esitatakse väljundiühikutena (*outcome units*); kulud suhestatakse saavutustega, st programmi mõjusust mõõdetakse seatud sisulise eesmärgi saavutamise ning kulude rahalise väärtuse omavahelise võrdlemise teel (Rossi 1989, 366, 372). Analüüsi alustades tuleks esmalt määratleda, kellele tulud ja kulud tekivad (Rossi 1989, 374).

Protseduuride läbiviimisel on täheldatud järgmisi probleeme:

1) Programmi/regulatsiooni kõigi kulude ja tulude tuvastamine ei ole võimalik ning hindamiste käigus tuleb kasutada lisaallikaid. See muudab analüüsi tulemused spekulatiivseteks, seda eriti *ex ante* analüüsi puhul, kuid teatud määral ka *ex post* analüüsi puhul. Kaheldud on kulu-tulu analüüsi õigsuses ja eetilisuses programmide tõhususe hindamisel (Rossi 1989, 386, 387).

2) Kõikide kulude ja tulude väljendamine rahalises vääringus on probleemne. Samas kui teatud kulusid ei võeta analüüsis arvesse, näib projekt tõhusam, kui see tegelikult on; kui olulisi tulusid ei arvestata, kuna neid ei saa mõõta või rahaliselt hinnata, siis võib projekt näida vähem tõhus, kui see tegelikult on (Rossi 1989, 382). Väljundi rahalise väärtuse hindamise loomupärase keerukuse tõttu (eriti inimesi puudutavate teenuste puhul) peetakse sobilikumaks kasutada kulu-tulu analüüsi asemel

kulutasuvuse analüüsi (Rossi 1989, 372). Samuti, kui probleemid tekivad just väljundi rahalise ümberhindamisega, näiteks kuna tulu avaldub alles tulevikus, siis soovitatakse kasutada kulutasuvuse analüüsi, mille puhul väljundit rahaliselt ei mõõdeta (Rossi 1989, 380, 381). Tulude ja kulude rahalises vääringus väljendamine on kõige vähem vastuoluline tehniliste ja tööstusprojektide puhul, kus on üsna lihtne anda rahalist väärtust nii tuludele kui ka kuludele (Rossi 1989, 372).

3) Kuna programmi või regulatsiooni rakendamise alguses on kulud sageli tavapärasest suuremad, siis püütakse analüüsis kulude ja tulude ajalise ilmnemisega arvestada ning muuta erinevatel ajahetkedel tekkivad kulud ja tulud omavahel võrreldavateks (Rossi 1989, 385). See võib osutada probleemseks. Kulude ja tulude võrdlemisel võidakse jõuda järeldusele, et programmi või regulatsiooni rakendamist tasub jätkata isegi siis, kui sellega kaasneb enam kulusid kui tulusid (Rossi 1989, 387).

Kulu-tulu ja kulutasuvuse analüüsi positiivsed aspektid:

1) Kulu-tulu analüüs võimaldab võrrelda erinevate programmide majanduslikku tõhusust, isegi kui programmide eesmärgid ei ole sarnased (Rossi 1989, 390). Kulutasuvuse analüüsi abil võrreldakse sarnaste eesmärkidega programme ja nende kulusid, mis võimaldab reastada programme selle järgi, milliste kuludega on saavutatud seatud eesmärk; samas ei ole võimalik määratleda, kumb kahe eri valdkonna projekt toob enam kasu (Rossi 1989, 390).

2) Kompetentne kulu-tulu analüüs ja kulutasuvuse analüüs annab väärtuslikku teavet programmi majandusliku potentsiaali osas, mängides seega olulist rolli programmide planeerimisel, rakendamisel, poliitika otsuse tegemisel ja huvigruppide kaasamisel. Kuigi kulutasuvuse analüüsi osas valitsevad kohati eelarvamused, kuna analüüs ei paku rahalisi hinnanguid, on analüüsi läbiviimine kasulik just piiratud ressursside kontekstis (Rossi 1989, 391).

Kas või mil määral ilmneseid regulatiivse mõjuanalüüsi meetodite rakendamise positiivseid ja negatiivseid aspekte SCM-i rakendamisel, selgub pärast SCM-i rakendamist antus magistritöö raames.

## 2. II OSA. Standardiseeritud kulu mudel halduskoormuse mõõtmiseks

### 2.1. Standardiseeritud kulu mudeli põhimõtted

Standardiseeritud kulu mudeli (ingl k *standard cost model*) eesmärgiks on ettevõtetele regulatsioonide poolt tekitatava halduskoormuse mõõtmine, mis võimaldab teha ettepanekuid regulatsioonide lihtsustamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 10). Halduskoormust määratletakse ettevõtete kuludena täitmaks valitsuse poolt kehtestatud seadustest ja regulatsioonidest tulenevaid infonõudeid (Commission 2004a, 6; Legislative Burden Department 2003, 7). Halduskulud on kõik ettevõtete kulud, mida tehakse seadusest tuleneva infonõude täitmiseks (Ministry of Finance of the Netherlands 2004a, 2).

SCM on kvantitatiivne meetod, mis võeti kasutusele Hollandis 1994. aastal. Mudelit on katsetatud ja ulatuslikumalt rakendatud lisaks Hollandile Taanis, Norras ja Rootsis (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 2). SCM raames mõõdetakse üksnes liikmesriikide tasandi regulatsioonide infonõuetest tulenevat halduskoormust. Samuti kaasatakse Euroopa Liidu direktiivid, mida liikmesriigid harmoneerivad oma seaduste kaudu. Kuid SCM-iga ei mõõdetata Euroopa Liidu otseseid regulatsioone (näiteks määrused, mis rakenduvad otse ja on kohustuslikud kõigis liikmesriikides) (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 9). SCM on praktiline meetod halduskoormusest tingitud kulude mõõtmiseks ja kasulik poliitikakujundamise vahend.

Kuna SCM-i abil mõõdetakse just ettevõtete halduskoormust, siis esitatakse järgnevalt kaks ettevõtte määratlust:

- 1) Ettevõtte võib tegutseda igas majandussektoris, kuid ettevõtte ei täida avaliku halduse funktsioone ega saa olla valitsus- või haridusasutus või kohustuslikku sotsiaalkindlustust pakkuv asutus. Siiski mahuvad nimetatud sektorite ja asutuste eraomandisse kuuluvad osad ettevõtte definitsiooni alla. Põhiliseks ettevõtte kriteeriumiks on see, kas organisatsioon katab oma kulud ise, ja kui see nii on, siis on tegemist ettevõttega.
- 2) Ettevõtte on üksus, mis toodab turule kaupu ja teenuseid. Ettevõtte üheks eesmärgiks on toota omanikule tulu. Lisakriteeriumiks on, et üksus ei oleks ei

osaliselt ega täielikult avaliku võimu omanduses. See definitsioon selgelt välistab avaliku sektori, kus kaupu ja teenuseid toodetakse avalikkusele ning neid pakutakse kas tasuta või hinnaga, mis tingimata ei kata tehtud kulusid. Samuti välistatakse avaliku sektori ettevõtted, mille töö on organiseeritud sarnaselt äriettevõtetega (ingl k *businesses*), kuid see on mõningate üldiste ühiskondlike vajaduste rahuldamise nimel põhjalikult reguleeritud. Lisaks välistatakse üksused, mis organiseerivad üksnes ühiskondlikku laadi tegevusi (näiteks spordiklubid, ühingud) ja mille tegevus ei ole suunatud kasumi teenimisele, vaid mis täidavad mittetulunduslikke funktsioone. (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 10)

SCM-i raames analüüsitakse iga seadust või kohustust, et teha kindlaks kõik infonõuded, mida ettevõtted peavad täitma. Infonõue on kohustus hankida ja ette valmistada informatsiooni ja seejärel teha see kättesaadavaks avalikule võimule või kolmandale osapoolle. See on kohustus, mille täitmisest ei saa ettevõtteid keelduda ilma seadusega vastuollu sattumata. Ettevõtete halduskoormust arvutatakse infonõuete täitmisele kuluva aja ja kulude põhjal. Iga infonõue koosneb teatud andmetest või sõnumitest, millest ettevõtteid peavad aru andma (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 8). Infonõude täitmiseks tuleb teostada administratiivseid toiminguid, ühe infonõudega seostatava halduskoormuse hindamiseks jaotataksegi infonõue omakorda administratiivseteks toiminguteks (näiteks infolehe täitmine, ametiasutustele info saatmine) (Commission 2004a, 6).

SCM-i rakendamiseks on loodud infonõuete tüpoloogia selle alusel, milliseid administratiivseid toiminguid tuleb teatud infonõude täitmiseks sooritada. Tüpoloogia koosneb 17 infonõude tüübist (vt lisa 3). Sageli sisaldavad tüübid sarnaseid toiminguid, kuna ka infonõuded võivad omavahel sarnaneda. SCM-i rakendades tuleb infonõuded liigitada ja küsida vastajatelt hinnanguid tüübi all loetletud toimingute kohta alati sarnaselt, kuna nii on võimalik võrrelda erinevate seaduste ja sihtgruppide halduskoormust. Põhimõtteliselt peaks SCM-i abil halduskoormuse mõõtmisel kasutama alati SCM-i tüpoloogias kirjeldatud administratiivsete toimingute nimekirja.

Käesoleva uurimistöö teema (siseauditi nõuded) raames on olulisemad järgmised infonõuete tüübid ja seonduvad toimingud:

- 1) (Perioodiliste) aruannete koostamine, mis hõlmab aruannete koostamist sooritatud tegevuste kohta, k.a. iga-aastased raamatupidamisaruanded, keskkonnaaruanded jmt. Administratiivsed toimingud: info kogumine, info töötlemine, aruande koostamine, aruande esitamine ja säilitamine, aruande üle arutamine.
- 2) Audiitorite ja inspektoritega koostöö tegemine, mis hõlmab info andmist ettevõtte välisetele isikutele, kes auditeerivad või inspekteerivad ettevõtet või kontrollivad ettevõtet seoses mõne regulatsiooni täitmisega; nende isikute juhendamine. Administratiivsed toimingud: auditi ettevalmistamiseks info kogumine; väliseksperptide juhendamine; tulemuste üle arutamine; lisainfo andmine; aruande koostamine; aruande esitamine ja säilitamine.
- 3) Aruandlus, mis enamasti hõlmab toiminguid kas enne või pärast sündmuse toimumist. Administratiivsed toimingud: info kogumine, aruande koostamine, aruande esitamine vastutavale võimule, aruande registreerimine, aruande säilitamine.
- 4) Inspektsiooni läbiviimine, sh teatud funktsioonides olevate isikute tegevuse uurimine. Administratiivsed toimingud: inspektsiooni ettevalmistamine, teatud isiku tegevuse uurimine, tulemuste töötlemine, inspektsiooni aruande koostamine, heakskiidu saamine ja säilitamine.
- 5) (Perioodiliste) uurimiste läbiviimine. Administratiivsed toimingud: uurimise ettevalmistamine, mõõtmiste läbiviimine, tulemuste töötlemine, uurimise aruande koostamine.
- 6) Kolmandatele osapooltele info andmine. Administratiivsed toimingud: info kogumine; dokumentide koostamine; nõutud info edastamine kolmandatele osapooltele ja selle säilitamine. (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 42-45).

Halduskulude mõõtmise objektiivsuse ja lihtsuse huvides mõõdetakse kohustuslikke olemasolevaid ehk integraalseid kulusid, ja mitte võimalikke ehk inkrementaalseid kulusid tulevikus (Ministry of Finance of the Netherlands 2004a, 3). See tähendab, et mõõdetakse ettevõtetele otseselt seaduse nõuetest tekkivaid kulusid, mitte ettevõtete poolt vabatahtlikult või tulevikus teostatavate toimingute sooritamise kulusid. Halduskulude näited on administratiivse süsteemi ülalpidamise ja raportite koostamise kulu ning revisjonide võimaldamise kulu. Halduskulud on osaks üldistest

seadusandlusega kohandamise kuludest.<sup>13</sup> Üldised kohandumiskulud on korrelatsioonis halduskuludega ja neist mitmeid kordi suuremad.

## 2.2. Halduskoormuse mõõtmine

Kulude mõõtmiseks tehakse kindlaks seadusandlusest tulenevad infonõuded ning pannakse neile külge hinnasildid, mis saadakse kulutatud aja ja kulude hindamisel. Andmeid kogutakse kaasates halduskuludega praktilist kokkupuudet omavaid ettevõtteid. Infonõude täitmisele kulutatud aeg suhestatakse kulutustega tööjõule (tariif). Nii saadakse infonõude hind  $P$  (ingl *k price*), mis on võrdne aja ja tariifi korrutisega. Administratiivsed kogukulud arvutatakse hinna, infonõude sageduse (nt igakuine, iga-aastane infonõue) ja ettevõtete arvu ( $Q$ ) abil (Ministry of Finance of the Netherlands 2004a, 2-3).

Infonõude täitmiseks vajaliku iga administratiivse toimingu halduskoormuse arvutamise protsess jaguneb neljaks etapiks: halduskoormuse tuvastamine, kulude hindamine, halduskoormuse maksumuse leidmine ja majandusharu või sektori halduskoormuse hindamine (Commission 2004a, 15-16).

1) Esimeses etapis tuvastatakse, kas seadused või regulatsioonid halduskoormust üldse tekitavad. Otsitakse vastuseid järgmistele küsimustele:

- ⇒ Kas on olemas infonõue?
- ⇒ Kas infonõue tuleneb valitsuse poolt sätestatud seadusest või regulatsioonist?
- ⇒ Kas infonõue on seotud ettevõtetega?

Kas infonõuet peetakse esimeses etapis ettevõtetele halduskoormust tekitavaks, sõltub positiivsest vastusest kõigile kolmele küsimusele. Kui vastus on jaatav igale küsimusele, võib infonõude täitmise kulu pidada halduskoormuseks (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 11).

---

<sup>13</sup> Nagu käesolevas töös eespool viidatud, on üks regulatiivse mõjuanalüüsi läbiviimisel enim kasutatavaid analüütilisi meetodeid seadusega kohandamise kulude analüüs. Seega võib halduskulude hindamist käsitleda ühe osana seadusega kohandamise kulude analüüsist.

2) Teises etapis hinnatakse iga toimingu elluviimise kulusid. Seda tehakse selgitades välja tüüpilisel ettevõttel iga toimingu täitmiseks kuluv aeg ja maksumus. Kuluvat aega hinnatakse ettevõtlusuuringute või laboratoorsete testide abil, enamasti kasutatakse just esimesi, kuna laboratoorseid teste peetakse liiga aeganõudvateks. Ettevõtte sisemisi tööjõukuluseid arvutatakse palgastatistika kohaselt ja väliseid tööjõukuluseid väljastpoolt palgatud töötajatega sõlmitud lepingutes sätestatud töötasude järgi. Üldkulude ja materiaalsete kulude hindamiseks kasutatakse teatud protsenti brutopalgast. Tüüpilisele ettevõttele seadusest või regulatsioonist põhjustatud halduskoormuse näitaja korrutatakse seadusest või regulatsioonist mõjutatud ettevõtete koguarvuga.

3) Kolmandas etapis tuletatakse regulatsiooni poolt põhjustatud halduskoormuse näitaja. Seda tehakse seadusest või regulatsioonist tingitud infonõuetega kohandamise hinnanguliste kulude liitmisel, s.t võetakse arvesse kõiki aspekte, mis regulatsiooni puhul halduskoormust põhjustavad.

4) Kui on määratud teatud regulatsiooni kogu halduskoormus, on võimalik määrata majandusharu, sektori või ministeeriumi halduskoormus. See võimaldab seada eesmärgi kulude vähendamiseks ja hinnata olemasolevate seaduste või seaduseelnõude infonõuete lihtsustamiseks kasutatud meetmete mõju.

### 2.3. Administratiivse toimingu kulu arvutamine

Administratiivse toimingu kulu arvutamiseks on vaja teada hinda ja hulka, kuna iga administratiivse toimingu kulu = hind (P, price) \* hulk (Q, quantity) (Commission 2004a, 15-16).

$$\text{kulu} = P * Q$$

Hind (price) koosneb järgmistest komponentidest:

- 1) Sisemised tööjõukulud, mis arvutatakse keskmise töötasu põhjal.
- 2) Välise tööjõu palkamise kulud (näiteks raamatupidajad, maksueksperdid), mis arvutatakse tüüpiliste kulude eksperthinnangu põhjal.

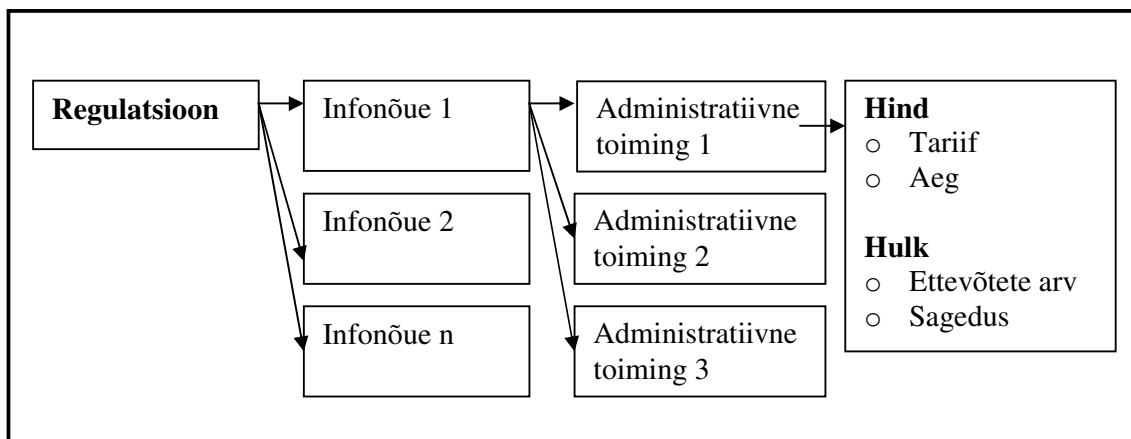


3) Üldkulud, mis on protsent sisemistest tööjõukuludest.

Hulk (*quantity*)

Hulk võrdub arv, mitu korda administratiivset toimingut tuleb ellu viia korda aeg, mis kulub iga administratiivse toimingu elluviimiseks. Et selgitada välja iga administratiivse toimingu tegemiseks kuluv aeg, klassifitseeritakse administratiivsed toimingud lihtsateks, keskmisteks ja keerulisteks ning igale “klassile” omistatakse aeg. Näiteks eeldatakse, et lihtne administratiivne toiming võtab aega 2 tundi, keskmine 5 tundi ja keeruline 7 tundi.

Tabel 2. SCM-i komponentide omavahelised seosed (Commission 2004a, 6).



2.4. Infonõuete liigitamine päritolu järgi

Infonõuded saab päritolu järgi jagada kolme kategooriasse:

- A. Infonõue ja selle rakendamise viis on määratletud EL või rahvusvahelise tasandi poolt. Regulatsioon sätestab, mis laadi infot ettevõtted peavad andma ja mil viisil.
- B. Infonõue tuleneb EL või rahvusvahelisest regulatsioonist, kuid selle rakendajateks on liikmesriigid.
- C. Infonõue tuleneb puhtalt liikmesriigi seadusandlusest. (Ministry of Finance of the Netherlands 2004b, 43)

SCM-i kohaselt soovitatakse mõõta just siseriiklikust seadusandlusest tulenevat halduskoormust, kuna liikmesriigi tasandi seadusi saab riik ise lihtsamini muuta kui Euroopa Liidu õigusakte ning seada tulenevalt mõõtmiste tulemustest halduskoormuse vähendamise eesmärgi.

## 2.5. Standardiseeritud kulu mudeli positiivsed ja negatiivsed aspektid

Tuginedes Euroopa Komisjoni analüüsile, esitatakse allpool SCM-i positiivsed ja negatiivsed aspekte (Commission 2004a, 6-7). Käesoleva töö kolmandas osas esitatakse mudeli kriitika lähtuvalt Eesti riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmise kogemusest.

### 2.5.1. Positiivsed aspektid

- 1) SCM võimaldab hinnata halduskoormuse võimalikku makromajanduslikku mõju. Neid kalkulatsioone saab kasutada riikide või sektorite omavaheliseks võrdluseks või paberitöö vähendamise eesmärkide seadmiseks.
- 2) Mudel püüab kasutada paberitöö tegemise kulude mõõtmiseks objektiivseid meetmeid.
- 2) SCM võimaldab välja selgitada halduskulude päritolu iga regulatsiooni puhul ja seda saab kasutada infonõude lihtsustamiseks kasutatavate konkreetsete meetmete hindamiseks.

### 2.5.2. Negatiivsed aspektid

#### 2.5.2.1. Standardiseeritud kulu mudeli pakutavate hinnangute täpsus

SCM-i täpsuse küsimuse käsitlemisel tuleb arvesse võtta, et SCM-i abil ei pruugi alati olla võimalik arvutada halduskoormuse tegelikku kulu ettevõtetele, vaid võib olla võimalik hinnata halduskoormuse teoreetilisi kulusid. Kuluhinnangute tuletamisel kasutatakse tervet rida eeldusi, oletusi ja lihtsustusi, mitte aga fakte (Commission

2004a, 16-17). See mõjutab halduskoormusega kaasneva kulu arvutamist ning mõõtmise täpsust.

#### *Aja, kulu ja sageduse arvutamine*

Aja, kulu ja sageduse määramisel ei kasutata statistilisi valimi koostamise tehnikaid, vaid tuginetakse ühe või mitme ettevõtte ja/või eksperdi hinnangule nimetatud muutujate kohta (Commission 2004a, 16). See viib järgmiste probleemideni:

- Arvutades teatud poliitika halduskoormust ei kontrolli SCM adekvaatselt ettevõtete kulude erinevusi. Kasutatakse küll palgastatistikat, kuid mudelis eeldatakse, et ettevõtetel administratiivsete ülesannete täitmisel tekkivates kuludes (palgad, töötajate oskused, kasutatav tehnika, üldkulud) põhimõttelisi erinevusi ei ole.

- Regulatsioonid avaldavad ühes sektoris rohkem mõju kui teises. Näiteks tervishoiu ja tööhutuse seadused avaldavad enam mõju ehitussektoris kui mõnes teises sektoris. Seega ühest ja samast regulatsioonist tingitud infonõude täitmiseks kulub ühes sektoris palju rohkem aega kui teises. Sellega tuleks arvestada halduskoormuse võrdlemisel erinevates sektorites, samuti haldusekoormuse vähenemise hindamisel.

- Mudel ei kontrolli adekvaatselt erinevusi ettevõtete vahel selles osas, kui sageli tuleb ettevõttel infonõudeid täita. Näiteks ei arvestata sellega, et kuigi ettevõtted toodavad samu kaupu, kulub rahvusvahelisele turule orienteeritud ettevõttel palju enam aega tolli- ja muude deklaratsioonide täitmiseks.

Kuna käesolevas töös analüüsitakse riigi osalusega äriühinguid, siis on kohane märkida, et ühtlustatud standardite kehtestamine on olnud probleemiks ka avaliku sektori organisatsioonide puhul. Lahendusena nähakse siin pigem antud organisatsioonide eripära tunnustamist (Randma, Annus 2000, 6), see lähenemine võiks laieneda ka SCM-i rakendamisele (nii era- kui avalike) ettevõtete halduskoormuse mõõtmisel.

#### *Hinna arvutamine*

Üldkulude määramiseks brutopalgast teatud protsendi võtmine on meelevaldne ja ebatäpne.

### *Aja arvutamine*

- Infonõude täitmiseks kuluva aja kindlaksmääramisel tuginetakse mudelis sageli ettevõtetes läbi viidud intervjuudele, mis on juba oma olemuselt subjektiivsed. Aja määramisel ei kasutata statistilisi valimitehnikaid.
- Administratiivse toimingu teostamiseks kuluva aja määratlemiseks pakutakse mudelis välja võimalus klassifitseerida administratiivsed toimingud kolme tüüpi: lihtne, keskmine ja keeruline. See on väga lihtne ja äärmiselt subjektiivne klassifitseerimise süsteem, mis võib viia vastuoluliste tulemusteni.

### *Üldised märkused*

Raske on eristada halduskoormusega seotud kulusid üldistest halduskuludest.

#### 2.5.2.2. Sobiv viis standardiseeritud kulu mudeli kasutamiseks

SCM ei näe ette valimi koostamise meetodi osana nn usaldusvahemiku<sup>14</sup> koostamist, mis annaks ettekujutuse valimi suuruse õigsusest ja tulemuste usaldusväärsusest. Seetõttu tekib küsimus, kas SCM-i on üldse sobilik kasutada halduskoormuse vähendamise eesmärkide seadmisel ja tehtud edusammude hindamisel.

#### 2.5.2.3. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamise kulu

Mudeli kasutamine nõuab märkimisväärseid rahalisi vahendeid ja inimressursse (Commission 2004a, 7). Siit tõstatub küsimus avalike võimude, kes peaksid SCM-i rakendama, haldussuutlikkuse kohta.

---

<sup>14</sup> Usaldusvahemik (ingl k *confidence interval*) annab tundmatule kogumi parameetrile mõõdetud jada väärtusi, kusjuures mõõdetud jada arvutatakse etteantud valimi andmete alusel. Usaldusvahemiku ulatus annab mõningast aimu selle kohta, kui kindlad saame olla tundmatu parameetri osas. Väga lai vahemik võib viidata sellele, et enne parameetri kohta millegi lõpliku väitmist tuleb andmeid juurde koguda (Commission 2004a, 7).

## 2.6. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamine Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Liidu tasandil

### 2.6.1. Euroopa Liidu liikmesriikide initsiatiivid standardiseeritud kulu mudeli rakendamisel

Kõige pikaajalisemad SCM-i rakendamise kogemused on Hollandis, kus selgitati SCM-i abil välja, et 2003. aastal oli halduskoormus Hollandis 16,4 miljardit eurot, st ligikaudu 4 % SKP-st (Commission 2004a, 5). Belgia ja Taani on varasemalt kasutanud halduskoormuse hindamiseks SCM-ist pisut erinevat uuring-meetodit,<sup>15</sup> mille abil leiti, et 2002. aastal oli Belgia ettevõtete halduskoormus 6,3 miljardit eurot, mis moodustas 2,8 % Belgia SKP-st ning 2003. aastal oli Taani halduskoormus 30 miljardit Taani krooni (ehk 4 miljardit eurot), mis on umbes 2,2 % Taani SKP-st (Commission 2004a, 8, 9).

Belgia, Taani ja Holland on seadnud kvantitatiivsed eesmärgid ja kohustuvad vähendama ettevõtete halduskoormust 25% võrra. Taani ja Belgia peaksid saavutama püstitatud eesmärgi aastaks 2010, Holland juba aastaks 2007. Kolm nimetatud riiki on hinnanud kogu ettevõtete halduskoormuse, et oleks võimalik mõõta halduskoormuse vähendamise progressi võrreldes seatud eesmärkidega.

SCM-i on hakatud lisaks Hollandile siseriiklikult rakendama ka Belgias, Taanis, Rootsis, samuti Norras (Economic Policy Committee 2005, 11-12; Norwegian Ministry of Trade and Industry 2004). Vajadus ühise meetodi kasutamiseks on tulenenud osaliselt halduskoormuse mõõtmise ühisalgatusest. Näiteks on Taani, UK, Austria, Iirimaa ja Holland läbi viinud pilootprojekti EL õigusaktide poolt liikmesriigi ettevõtluskeskkonna halduskoormuse mõõtmiseks (International Project Group and PLS RAMBOLL Management 2003). Moodustatud on rahvusvaheline halduskoormuse mõõtmise töögrupp, mille töös osalevad Hollandi, Belgia, Taani, Rootsi, Suurbritannia, aga ka Norra, Poola ja Ungari eksperdid. 2004. aasta lõpus

---

<sup>15</sup> Uuring-meetodit tutvustatakse põgusalt allpool.

liitus töögrupiga ka Eesti.<sup>16</sup> Liitumissoovi on avaldanud teisedki uued Euroopa Liidu liikmesriigid. Esialgu tehakse töögrupis koostööd käibemaksu regulatsioonide halduskoormuse hindamise osas SCM-i abil (Commission 2004a, 7), kuid plaanis on hakata käsitlema ka teisi teemasid.

Viis liikmesriiki (Belgia, Iirimaa, Slovakkia, Rootsi, UK) on seadnud eesmärgiks teha mõjuanalüüs kõigile ettevõtteid puudutavatele seaduseelnõudele aastaks 2006.

Siseriiklike õigusaktide analüüsimist ja siseriiklike halduskoormuse vähendamise eesmärkide seadmist on soovitanud ka Wim Koki töörühm (High level group chaired by Wim Kok 2004; Euroopa Liidu Sekretariaat 2004).<sup>17</sup> Näiteks peavad Koki aruande kohaselt liikmesriigid 2005. aasta lõpuks oluliselt vähendama ettevõtete asutamiseks kuluvat aega, vaeva ja maksumust. Eesmärgiks peaks olema saavutada sama tase, mis hetkel kolmes paremas liikmesriigis. Samuti peavad liikmesriigid (aga ka komisjon) 2005. aasta juuliks teatama, kui palju ja mis ajaks nad kavatsevad vähendada halduskoormust võtmevaldkondades.

---

<sup>16</sup> SCM-i on Eestis rakendatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi algatatud ning Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt läbiviidud pilootprojektides käibemaksu ja statistika regulatsioonidest tuleneva halduskoormuse mõõtmiseks (vt Jürgenson 2005 ja Jürgenson; Huik 2005). Pilootprojekte abil soovitakse hinnata, kas SCM-i laialdasem rakendamine Eestis oleks õigustatud. Enne SCM-i laialdasemat rakendamist Eestis tuleks ilmselt kaardistada mõõtmise ulatus (prioriteetsed valdkonnad) ja SCM-i rakendamiseks olemasolevad ressursid.

Käesoleva magistr töö raames viidi läbi riigi osalusega äriühingute esindajate küsitlus. Ühest küljest nimetasid äriühingute esindajad koormavate nõuetena eeskätt statistikaaruandeid (sh investeeringute ja väliskaubanduse kohta), kusjuures andmeid tuleb esitada topelt (Statistikaametile, Eesti Pangale, ministeeriumidele, Riigikogu majanduskomisjonile); äriseadustikust (eriti tehingute notariaalne kinnitamine) ja raamatupidamise üldeeskirjast tulenevaid infonõudeid; riigihangete teostamise nõuet; majandusaasta ja osaluse valitsemise aruannet. Teisest küljest leiti, et rahvusvahelistest aruandluse standarditest tulenevad nõuded on tunduvalt rangemad, kui Eesti riigi poolt kehtestatud; samuti arvas valdav osa küsitletud äriühingute esindajatest, et Eesti liitumine Euroopa Liiduga ei ole tekitanud äriühingule lisahalduskoormust.

Kokkuvõttes võib küsitluse põhjal oletada, et Eestis on teatud valdkondades halduskoormuse mõõtmise ja vähendamise vajadus olemas. Samas ei olnud küsitlus representatiivne (küsitleti üksnes riigi osalusega äriühingute esindajaid), seetõttu ei saa selle põhjal teha lõplikke järeldusi, vaid vaja oleks põhjalikumat analüüsi.

<sup>17</sup> Wim Koki töörühma all peetakse silmas Euroopa Komisjoni nõustavat kõrgetasemelist töörühma, mille eesistujaks on Wim Kok. Töörühm annab nõu Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamiseks ja esitab regulaarselt ülemkogule aruandeid.

Lisaks Euroopa Liidu liikmesriikidele ja EL-ile otsib ettevõtluskeskkonna lihtsustamiseks SCM-i rakendamise võimalusi OECD (Norwegian Ministry of Trade and Industry 2004, 20).

### **2.6.2. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamine Hollandis**

Holland on SCM-i väljatöötajaks ja Euroopa Liidus halduskoormuse mõõtmise idee aktiivseimaks propageerijaks (Ministry of Finance of the Netherlands 2004b, 42-43). Kõige põhjalikumalt ongi halduskoormuse teemat uuritud Hollandis, kus on jõutud järeldusele, et halduskoormuse tõttu jääb saamata 4% SKP-st, kusjuures rohkem kui poole Hollandi SKP-st moodustab Euroopa Liidu regulatsioonidest tulenev halduskoormus.

Hollandis sai administratiivsete kulude vähendamisest poliitiline eesmärk 1990-ndate aastaate keskel (Ministry of Finance of the Netherlands 2004a, 2). Regulaatiivset raamistikku peeti takistuseks uute ettevõtete loomisel, leiti, et see pärsib konkurentsi, investeringuid ja innovatsiooni. Enne ettevõtte alustamist pidi ettevõtja vajalike lubade saamiseks läbi tegema pika ja keerulise bürokraatliku protsessi. Seejärel tuli ettevõtetel kokku puutuda paljude ettevõtlusvabadust piiravate reeglitega.

Ettevõtlikkuse ja konkurentsivõime suurendamiseks ning bürokraatia vähendamiseks tuli parandada seaduste kvaliteeti. Loodi bürokraatia vähendamise reformiprogramm, mille eesmärgiks oli vähendada ettevõtete kulutusi valitsuse infonõuete täitmisele. Regulaatiivse reformi programmi osana hinnati süstemaatiliselt olemasolevat seadusandlust eesmärgiga vähendada, moderniseerida ja harmoneerida infonõudeid ilma seaduste avalikke eesmärke kahjustamata. Ehkki märkimisväärselt tööd oli ära tehtud ja rohkelt seadusi ära hinnatud, oli 2002 aastaks kogumõju nullilähedane. 1 miljardi suurune tagasihoidlik administratiivsete kulude vähenemine "korvati" peamiselt selle tõusuga uutes seadustes.

Samal ajal halvenes Hollandi majanduse olukord madala majanduskasvu, kõrge töötuse taseme ja kasvava eelarvedefitsiidi tõttu. Selles olukorras esitasid ettevõtted

valitsusele üleskutse vähendada regulatsioone ja administratiivseid kulusid. 2003. aastal valis Hollandi valitsus uue lähenemise administratiivsetele kuludele ning tegi administratiivsete kulude vähendamise ühe oma põhilise eesmärgi. Lähenemise põhielementideks on poliitiline pühendumine; administratiivsete kulude selge ja ühesugune defineerimine; ühtne kvantitatiivse mõjuanalüüsi mudel; individuaalsete, administratiivsete kuludega praktilist kokkupuudet omavate institutsioonide kaasamine.

Nagu ka eespool mainitud, on Hollandi valitsus seadnud eesmärgiks keskendumise administratiivsete kulude kvantifitseerimisele ja vähendamisele 25% võrra aastatel 2003-2007 võrreldes baasmõõtmisega 31.12.2002. Nagu ülalpool mainitud, ulatub Hollandi ettevõtete kogu administratiivne kulu 16,4 miljardi euroni ehk 4 % SKP-st. Programm praeguste administratiivsete kulude vähendamiseks 3 miljardi euro võrra arendati välja tihedas koostöös ettevõtetega. Administratiivsete kulude hindamiseks kasutatakse SCM-i.

Saavutamaks reaalselt administratiivsete kulude vähendamist jälgib rahandusminister eelarvetsükli käigus halduskoormuse vähendamise edusamme. Uute seaduste puhul kasutatakse kohustuslikku *ex ante* regulatiivset mõjuanalüüsi (ingl k *regulatory impact assessment*), eesmärgiga määrata administratiivsete kulude esinemise ulatus. Uute seaduste poolt lisaks tekitatud administratiivsed kulusid soovitakse korvata olemasoleva seadusandluse administratiivsete kulude vähendamise arvel. Keskvalitsuse nõuandev organ Actal (ingl k *Advisory Board on Administrative Burdens*) jälgib ja nõustab Hollandi valitsust administratiivsete kulude vähendamise asjus. Actal annab hinnangu ja nõu iga seaduse või regulatsiooni eelnõu potentsiaalsete administratiivsete kulude hindamise kohta ning esitab oma tegevuse kohta aastaaruandeid (Actal 2003).



### **2.6.3 Halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi väljatöötamine Euroopa Liidus**

Lisaks halduskoormuse mõõtmisele liikmesriikides soovitakse mõõtmisi teostada ka Euroopa Liidu tasandil.<sup>18</sup> Euroopa Liidu õigusaktide halduskoormuse mõõtmiseks ühise meetodi väljatöötamise algatajateks on olnud liikmesriikide rahandusministrid,<sup>19</sup> algatust on toetanud ka Euroopa Ülemkogu.<sup>20</sup>

Halduskoormuse mõõtmise meetodi väljatöötamise eesmärgiks on ühise lähenemise loomine Euroopa Liidu tasandil. Euroopa Komisjon on siiski seisukohal, et loodav ühine halduskoormuse mõõtmise meetod ei saa asendada laiemat regulatsioonide tulude ja kulude analüüsi ega omandada selles ebaproportsionaalselt suurt kaalu, vaid loodava meetodi saaks integreerida näiteks komisjoni olemasoleva mõjuanalüüsiga. (Commission 2004b, 2)

Vastusena liikmesriikide algatusele pakkus Euroopa Komisjon välja halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi aluspõhimõtted. Komisjon on leidnud, et ühine meetod võiks hõlmata nii *ex-ante*<sup>21</sup> (Euroopa Liidu tasandi uute algatuste analüüs) kui ka *ex-post*

---

<sup>18</sup> Halduskoormuse teemat on EL-is käsitletud enamasti parema õigusloome või regulatiivse reformi algatuste kontekstis ja selle raames saab välja tuua kaks alateemat: ettevõtetele EL-i õigusaktide tõttu tekkiva halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi väljatöötamine ja lihtsustamist vajavate EL-i õigusaktide väljaselgitamine (Eesti Vabariigi Valitsus 2005a).

<sup>19</sup> 9.03.2004 toimunud Euroopa Liidu rahandus- ja majandusministrite nõukogu (edaspidi ECOFIN) hommikusöögiarutelu teemaks oli regulatsioonide mõju majandusele. Kohtumisel toodi välja vajadus luua ühine halduskoormuse mõõtmise meetod, mille abil oleks võimalik hinnata EL õigusaktidest tulenevat halduskoormust ettevõtetele. Ühise meetodi teemat on põhjalikumalt käsitlenud ECOFIN-i ettevalmistavad töögrupid Majanduspoliitika Komitee (edaspidi EPC) (24.09.2004) ja Rahanduskomitee (edaspidi EFC) (31.08.2004, 21.09.2004, 7.-8.10.2004).

<sup>20</sup> 23.03.2004 toimunud ülemkogu eel rõhutas Euroopa Komisjon õigusliku raamistiku tähtsust konkurentsivõime tõstmisel (Euroopa Komisjon 2004, 17). Eesti soovitas käsitleda ülemkogul põhjalikumalt regulatsioonide teemat (Ühine panus kevadisele Ülemkogule 2004). Eesti toetas ülemkogul halduskoormuse mõõtmise ühtse meetodi väljatöötamist EL-is (Eesti Vabariigi Valitsus 2004d).

<sup>21</sup> Ex-ante analüüsi kriitiana on välja toodud, et kuigi see võimaldaks mingil määral hinnata erinevaid poliitilisi valikuid/võimalusi regulatsiooni elluviimiseks ja mõõta oodatavat halduskoormust, on seadusloome varajases etapis detailid esitatud ähmaselt, samuti sõltub halduskoormuse aste sageli regulatsiooni ülevõtmisest liikmesriigi poolt ning Euroopa Liidu tasandil ei ole täielikku kontrolli taolise koormuse minimeerimise üle (Commission 2004a, 5).

(olemasoleva seadusandluse lihtsustamine) hindamist. Meetod võiks laieneda vaid nendele nõuetele, mis on määratletud halduskoormusena.

Loodava meetodi aluspõhimõtete väljaselgitamiseks püüdis komisjon hinnata, 1) kas liikmesriigid toetavad ühise meetodi kasutamist halduskoormuse hindamisel, 2) kas liikmesriigid nõustuvad meetodi ehitusklotside sisuga, 3) kas liikmesriigid nõustuvad paindliku ja võimalusel kombineeritud meetodi kasutamisega, ning 4) kas liikmesriigid on valmis tegema koostööd komisjoniga vajaliku info andmisel nii pilootprojektide kui lõpliku rakendamise osas (Commission 2004b, 5).

Komisjon pakkus välja nn ehitusklotsid ehk aluspõhimõtteid, mis võiksid olla olulised halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi kujundamisel. Ehitusklotsid olid järgmised:

1. meetodi rakendamise ulatus - kas rakendatakse mõjuanalüüsi või halduskoormuse analüüsi, sõltub regulatsiooni iseloomust;
2. otsustusdiskretsioon ja paindlikkus;
3. proportsionaalsus - analüüsi sügavus on tasakaalus regulatsiooni olulisuse ja sellest tuleneva halduskoormusega, detailsuse astme määramisel tuleb arvestada meetodi rakendamise kuludega;
4. läbipaistvus - analüüs peab olema esitatud selgelt ja ka mitte-ekspertide arusaadavalt, et ka otsustajad ja huvitatud osapooled saaksid selle loogikat jälgida;
5. analüüsi optimaalsus,
6. huvitatud osapoolte kaasamine - analüüsi usaldusväarsuse tagamine huvitatud osapoolte ja ekspertidega andmete kontrollimise kaudu;
7. koostöö liikmesriikidega - liikmesriigid on valmis andma komisjonile vajalikku teavet, et komisjon saaks analüüsi läbi viia. (Commission 2004b, 3-4; Economic Policy Committee 2005, 11)

Ühise meetodi loomisel võetakse eeskujuks eelkõige SCM-ist, aga ka uuring-meetodist.

SCM, mida on laialdasemalt kasutatud Hollandis, võimaldab läbi viia halduskoormuse hindamist mikro-tasandil. SCM-is kasutatakse detailseid andmeid iga regulatsioonist

tuleneva infonõude täitmiseks vajamineva aja ja kulu kohta. Aja arvestamine põhineb eksperthinnangutel ja/või ühelt või mitmelt ettevõttelt saadud teabel.<sup>22</sup>

Uuring-meetodi (ingl k *survey based approach*) puhul, mida on enam kasutatud Belgias ja Taanis, on mõõtmisüksuseks ettevõtte. Ettevõtetest koosneva representatiivse valimi kohta saadud teave üldistatakse, et teha järeldusi kõigi teiste ettevõtete kohta. Uuring-meetod seisneb selles, et viiakse läbi küsitlus teatud sektorite regulatsioonide kohta (Belgias näiteks maksustamise, tööhõive- ja keskkonnaregulatsioonid). Küsimustik jaotatakse kolmeks: esiteks, ettevõtete hinnang halduskoormuse rahalise väärtuse kohta (mitu inimtundi kuus kulutab ettevõtte halduskoormuse peale, inimtundide hind, arvutite/tarkvara hind); teiseks, ettevõtete arvamus halduskoormuse kohta; kolmandaks, küsimused spetsiifiliste halduskoormuse vähendamise projektide kohta. Uuring-meetodi plussiks on suhteline odavus, samuti on lihtne kontrollida valimi koostamist. Miinuseks on aga see, et administratiivsete kulude hindamine on ebaselge, mis ei võimalda täpselt kontrollida ettevõtete poolt antud teavet. Näiteks ei eristata infonõudeid ja nende täitmiseks vajalikke administratiivseid toiminguid, mistõttu ei ole alati võimalik tuvastada administratiivsete kulude allikat. Lisaks võib valim osutada mitte-representatiivseks, näiteks sisaldades vaid ettevõtteid, kus infonõuete täitmise kulud on oluliselt suuremad kui teistes ettevõtetes. (Commission 2004a, 8)

Selgub, et SCM-i ja uuring-meetodi põhimõtted on sarnased, kuna mõlemad püüavad hinnata samasid kulude kategooriaid, kuigi kasutades eri meetodeid. Kui uuring-meetod on odavam, siis SCM-i eeliseks on see, et meetod püüab eristada halduskoormust üldistest ettevõtte halduskuludest, on tänu halduskulude kategoriseerimisele vähem subjektiivne, võimaldab lihtsamini jälgida kulude hindamist ja hinnata infonõuete lihtsustamise meetmete mõju (Commission 2004a, 8, 9).

Komisjon leidis, et kuigi loodav ühine meetod ei pruugi olla identne Hollandis rakendatava SCM-ile, võiks see paljuski tugineda just SCM-ile. Kaaluda võiks ka uuring-meetodi elementide kasutamist. Ühise metoodika määratlemiseks soovib komisjon läbi viia pilootprojekte. (Commission 2004b, 4)

---

<sup>22</sup> SCM-i ning selle positiivseid ja negatiivseid aspekte on põhjalikumalt tutvustatud ülevalpool eraldi peatükis.

Euroopa Liidu rahandus- ja majandusministrite nõukogul (edaspidi ECOFIN) lepidi kokku ehitusklotsidel<sup>23</sup> tugineva, paindliku ja võimalusel kombineeritud meetodi väljatöötamises; meetodika rakendamiseks käivitab komisjon pilootprojektid aastal 2005.<sup>24</sup> Meetodika leidis heakskiidu ka Euroopa Ülemkogu poolt (Euroopa Liidu Nõukogu 2004).<sup>25</sup> 2005. aasta jooksul lisatakse halduskoormuse mõõtmise meetodika EL-i mõjuanalüüsi süsteemile (Commission of the European Communities 2005, 17).

Eestis on ühise Euroopa Liidu meetodika valmimisega arvestatud juba ka siseriiklike eesmärkide seadmisel. Nimelt mainitakse strategiadokumendi "Eesti Edu 2014" eelnõus halduskoormuse vähendamist ühe komponendina SKP kahekordistamisel aastaks 2014, halduskoormuse vähendamise indikaatorina on seatud eesmärgiks jõuda 2014 aastaks olukorrani, kus halduskoormus Eestis on alla 3% SKP-st,<sup>26</sup> kusjuures eelnõu kohaselt määratletakse halduskoormuse baastase Eestis 2005. aastal EL tasandil väljatöötatava meetodi alusel (Eesti Vabariigi Valitsus 2004).

---

<sup>23</sup> Liikmesriigid toetasid ehitusklotse 24.09.2004 EPC ja 7.-8.10.2004 EFC kohtumisel (Economic Policy Committee 2005, 12). Eesti seisukohalt sisaldasid ehitusklotsid mõistlikke printsiipe, eraldi küsimuseks peeti nende rakendamise võimalikkust väljatöötatavas meetodis. Meetodi puhul tuleks silmas pida eelkõige lõpptulemust, mõõtmine on vaid vaheülesanne, mille teostamisel tuleb tagada tasakaal kulude ja lõpptulemuse vahel. Alati ei ole halduskoormuse mõõtmine vajalikki, kuna koormuse allikad on teada ning piisab laialdasemast elektroonilisest andmehaldusest. Meetod toetaks komisjoni parema õigusloome algatust. vahel (Lubenets 2004; Sillaots 2004).

<sup>24</sup> 21.10.2004 ECOFIN kohtumisel toimus arutelu EPC poolt 6.10.2004 koostatud kokkuvõtte alusel, mis tugines 31.08.2004 ja 24.09.2004 EFC kohtumiste järeldustele. Kokkuvõtet arutati ka 7.-8.10 EFC koosolekul. Regulaatiivse reformi teemat käsitleti 7.12.2004 ECOFIN kohtumisel infopunktina, kus eesistuja tutvustas halduskoormuse mõõtmise meetodika väljatöötamise edusamme ja 2005. aasta eesistujad väljendasid soovi tegeleda meetodika väljatöötamisega.

<sup>25</sup> Eesti positsioonide kohaselt 2004. aasta novembris toimunud ülemkogul on oluline tagada, et meetodika väljatöötamisele ei kulutataks rohkem aega ja ressursi, kui halduskoormuse reaalsele vähendamisele. Samuti peaks meetodika olema lihtne, paindlik ning mitte tekitama lisakulusid (Eesti Vabariigi Valitsus 2004b, 2).

<sup>26</sup> Ise küsimus on, kuidas on jõutud ettepanekuni seada eesmärgiks 3% SKP-st, kui halduskoormuse baastaset ei ole Eestis 2005. aasta juuni seisuga määratud. Näiteks on võimalik, et juba praegu on Eestis halduskoormus alla 3% SKP-st.

### 3. III OSA. Eesti riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmise siseauditi nõuete täitmisel standardiseeritud kulu mudeli abil

#### 3.1. Siseauditi nõuete aktuaalsus halduskoormuse kontekstis

SCM soovib enne halduskoormuse mõõtmist teha eelvalik erinevate koormavate valdkondade vahel ning analüüsida, millised valdkonnad või neis kehtivad regulatsioonid vajavad esmajärjekorras halduskoormuse mõõtmist. Nii on võimalik säästa aega ja raha. SCM soovib infonõude asjakohasuse üle otsustamisel soovitataks võtta määravaimaks kriteeriumiks infonõude rahaline suurus (maksumus ettevõttele) (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 28, 30).

Eestis ei ole erinevate valdkondade halduskoormuse mõõtmise prioriteetsust järjestatud ega halduskoormust ning sellega kaasnevat kulusid süstemaatiliselt mõõdetud, seetõttu on autor võtnud käesolevas uurimuses aluseks Hollandi valituse teostatud mõõtmised, mille kohaselt on finantsraamatupidamine (mille alla kuulub ka siseaudit) Hollandis kümne ettevõtetele enim halduskoormust ja rahalist kulu põhjustava valdkonna hulgas. Enamgi veel, finantsraamatupidamise nõuded on käibemaksunõuete järel teisel kohal (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 30).<sup>27</sup> Ka Norras tehtud uurimuse kohaselt põhjustab audit ettevõtetele halduskoormust.<sup>28</sup> Seega on siseauditinõuete poolt põhjustatud halduskoormuse mõõtmine aktuaalne ja põhjendatud.

Mis puudutab halduskoormuse päritolu siseauditi nõuete osas, siis Hollandi mõõtmise kohaselt tuleneb finantsraamatupidamise puhul 99,6% infonõuetest Euroopa Liidu õigusaktidest ning ainult 0,4% siseriiklikust seadusandlusest. Erinevalt Hollandi olukorrast tulenevad spetsiifilised siseauditinõuded (siseaudit ja auditi komitee) Eesti seadustest, st riik ise on seadnud oma osalusega äriühingutele rangemaid kohustusi. Riigi osalusega äriühingute rangemad siseauditi nõuded kuuluvad päritolu mõttes

---

<sup>27</sup> Mõnede allikate kohaselt on raamatupidamisega seotud seadused Hollandi ettevõtete hinnangul kõige koormavamateks seadusteks (Administrative Burdens: Dutch Figures 2005).

<sup>28</sup> Norra Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi tellitud uurimuses nimetatakse VAT ja ettevõtete registreerimisega seotud toimingute kõrval ettevõtetele halduskoormust tekitava toiminguna auditi nõudeid (Taameby 2004).

SCM kategooriasse C (liikmesriigi seadusandlusest tulenevad nõuded).<sup>29</sup> SCM-i abil soovitatatakse mõõta eeskätt siseriiklikust seadusandlusest tulenevat halduskoormust, kuna liikmesriigi tasandi seadusi saab riik ise lihtsamini muuta kui Euroopa Liidu õigusakte ning lähtuvalt mõõtmiste tulemustest seada halduskoormuse vähendamise eesmärgi. Seega on põhjendatud just siseauditi nõuete valimine antud uurimustöö objektiks.

Just riigi osalusega äriühingute halduskoormuse käsitlemine on põhjendatud seetõttu, et kodumaise kapitaliga firmadest suurimad on eelkõige osaliselt või täielikult riigile kuuluvad ettevõtted.<sup>30</sup> Kõige suurem neist on sajaprotsendiliselt riigile kuuluv Eesti Energia, edasi võiks nimetada Eesti Energia tütarfirmat Eesti Põlevkivi, Tallinna Sadamat, Riigimetsa Majandamise Keskust ja Eesti Posti (Schank 2005, A 34). Viiest loetletud äriühingust kolmele on kehtestatud rangemad siseauditi nõuded. Oleks huvitav teada, kas või mil määral pärsivad rangemad siseauditi nõuded nende äriühingute majandustegevust (nimetatud ettevõtted loovad olulise osa Eesti SKP-st).

Eeltoodu põhjal peab autor siseauditi nõudeid põhjendatud uurimisobjektiks halduskoormuse mõõtmise rakendamisel.

### 3.2. Siseauditi põhimõtted

Auditeerimine on raamatupidamisaruande kontrollimine ja sellele hinnangu andmine auditeerimiseeskirjast lähtudes (Audiitortegevuse seadus, 10.10.1999, §2(4)). Rahvusvaheliselt on kokku lepitud ühtsetes auditeerimisstandardites (Guy et al 2005; International Federation of Accountants 2005, 10). Nii sise- kui välisaudiitorid järgivad üldiseid eetikaprintsiipe (sõltumatus, ausus ja objektiivsus) (Scott 1982, 42). Kui välisaudiitori eesmärgiks on kontrollida äriühingu finantsaruannete õigsust, siis siseaudiitor püüab anda äriühingu juhtkonnale nõu selles osas, kas äriühingu tegevus vastab riskijuhtimise ja sisekontrolli süsteemidele (Pickett 2005, 29, 30).

---

<sup>29</sup> Vt regulatsioonide päritolu kohta täpsemalt käesoleva töö lk 21.

<sup>30</sup> Enamik Eestis asuvast sajast suurimast ettevõttest kuulub välismaalastele (esikohal on rootslased, seejärel soomlased). Eriti puudutab see panganduse, kindlustuse ja kütuse jaemüügi valdkonda, aga ka ehitus-, tööstus- ja tootmisettevõtteid (Schank 2005, A 34).

Siseaudit on sõltumatu, objektiivne kontrolli- ja konsulteerimistegevus, mille eesmärgiks on toetada ja parandada organisatsiooni toimimist. Siseaudit aitab organisatsioonil täita oma eesmäärke, pakkudes süstemaatilist, distsiplineeritud lähenemist riskijuhtimise, kontrolli<sup>31</sup> ja juhtimise protsesside efektiivsuse hindamiseks ja parandamiseks (Pickett 2005, 1, 109). Siseaudit hõlmab ressursside kasutamise adekvaatsust ja tõhusust, ehk hindab "väärtus raha eest" (value for money) printsiibi täitmist. Nimetatud printsiip koosneb kolmest komponendist: säästlikkus (*economy*) – tegevuse elluviimiseks kasutatakse kõige kulutasuvamaid ressursse; mõjususe (*efficiency*) – ressursse kasutatakse väljundi maksimeerimiseks; tõhusus (*effectiveness*) – väljund vastab seatud eesmärgile. (Pickett 2005, 182, 111)

### 3.3. Riigi osalusega äriühingute eripära

Riigi osalusega äriühingute eripära seisneb selles, et antud äriühingud peavad lisaks kasumi tootmisele tagama teatud avalike hüvede kättesaadavuse. Eestis oli 2004. aasta oktoobri seisuga 50 riigi osalusega äriühingut (vt lisa 2).

Reeglina on riigil osalus sellistes ettevõtetes, mis tegutsevad strateegilistes ja tundlikes turutõrkega valdkondades, kus riik peaks tagama avalike teenuste pakkumise isegi siis, kui seda tuleks teha turuhinnast madalama hinnaga. Mil määral riik avalike teenuste pakkumist tagab, sõltub riigi väärtustest ning see on majanduspoliitiline otsus. Eestis on viimasel kümnendil valitud pigem liberaalne suund, st riigi omanduses on võimalikult vähesed ettevõtted.

Mõistetavalt püüab riik juhtida endale kuuluvaid äriühinguid vastavalt oma majanduspoliitilistele arusaamadele ning võimalikult paremini kontrollida sisuliselt maksumaksjale kuuluva äriühingu tegevust, vastavust seadustele. Kokkuvõttes on see maksumaksja huvides, et riik käituks efektiivselt ja otstarbekalt (Veskimägi 2005b). Kuna riik paigutab oma osalusega ettevõtetesse riigi kapitali, st maksumaksjate raha,

---

<sup>31</sup> Siseaudit uurib ka sisekontrolli toimimist; sisekontrolli all peetakse silmas poliitikaid, protseduure, praktikaid ja organisatsioonilisi struktuure, mille eesmärgiks on kindlustada äritegevuse eesmärkide saavutamise ja soovimatute juhtumite vältimine või avastamine ning parandamine (Pickett 2005, 95; Stettler 1977, 55).

siis kehtestab ta taolistele ettevõtetele ka rangemad reeglid, näiteks siseauditi olemasolu nõude ja auditi komitee loomise kohustuse. Riik saab oma majanduspoliitilisi veendumusi ellu viia läbi seadusandliku raamistiku, konkreetselt eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus (edaspidi REOS) sätestab riigi osalusega äriühingutele rangemad siseauditinõuded ning auditi komitee loomise kohustuse. Riigi eesmärgiks rangemate siseauditinõuete kehtestamisel on äriühingu tegevuse seaduslikkuse tagamine, tulemuslikkus, finantsauditi korrektsuse kontrollimine, samuti välisauditi objektiivsuse hindamine ja kontrollimine, kas see ei sõltu juhi ainuisikulisest otsusest. Siseaudit peaks hoiatama omanikku (riiki) võimalike riskide eest äriühingus. Kindlasti on rangemad nõuded positiivsed, kui need täidavad oma eesmärgi ja on proportsionaalsed, sest riigi vahendite toel toimivate ettevõtmiste otstarbekus peab olema tagatud.

#### 3.4. Siseauditiga ja auditi komiteega seotud infonõuded riigi osalusega äriühingutele

##### **3.4.1. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse üldpõhimõtted**

Riigi osalusega äriühingutele kehtestatud rangemad siseauditinõuded tulenevad riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadusest (edaspidi REOS) ja sellega seonduvatel õigusaktidel. Riigi osalusega äriühingutele rangemate auditinõuete kehtestamise eesmärgiks on riigi osalusega äriühingute asutajapoolse järelevalve tõhustamine.

REOS-e koostamisel seati eesmärgiks muuta riigi ühtse kontsernipoliitika rakendamine efektiivsemaks ja koostada uus seadus, mis reguleeriks oluliselt täpsemalt ja tõhusamalt äriühingutes riigi osaluste valitsemisel tehtavaid toiminguid (Rahandusministeerium 2004b, 4-5). REOS võeti Riigikogu poolt vastu 24. märtsil 2004. a ning see hakkas kehtima 16. aprillil 2004.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Kuni uue seaduse vastuvõtmiseni kehtis Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, mis võeti vastu 1996.



REOS määratleb selged ja otstarbekad reeglid, mille alusel toimub riigi kui aktsionäri, osaniku, asutaja või liikme poolsete õiguste teostamine vastavat liiki eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Võrreldes vana seadusega on oluliselt täpsemalt reguleeritud riigi osalemist nii riigi osalusega äriühingutes, sihtasutustes kui ka mittetulundusühingutes. Samuti konkretiseerib REOS riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemisega seotud isikute (asutuste) otsustuspädevust ja vastutust.

Lisaks siseauditi ja auditi komiteega seotud infonõuetele tulenevad REOS-est veel teisedki infonõuded, näiteks aktsionäride või osanike (üld)koosolekute protokollide esitamine Rahandusministeeriumile (§46), nõukogude ja juhatuste koosseisude ja töötasude avalikustamine (§40), toetuste ja annetuste avaldamine veebilehel (§44). Neid infonõudeid käesolevas uurimustöös ei käsitleta.

Võrreldes vana seadusega on REOS-e puhul oluliseks täienduseks reeglite ja nõuete sätestamine riigi osalusega eraõiguslike isikute sisekontrolli süsteemile. Sel otstarbel sätestatakse sisekontrolli süsteemi toimimise kohustuslikkus ning suuremate äriühingute ja sihtasutuste puhul auditi komitee moodustamine. Seega oluliselt tõhustub järelvalve süsteem (Rahandusministeerium 2003b).

2003. aasta kohta koostatud koondaruande kohaselt oli uue REOS-e mitme rakendussätte eesmärgiks uute nõuete efektiivne rakendamine mõistliku aja jooksul. (Rahandusministeerium 2004b, 4). Kuigi rakendussätetega jäeti piisavalt aega nõutud toimingute tegemiseks, võib ka käesoleva uurimistöö jaoks läbi viidud intervjuude põhjal öelda, et seadusega sätestatud kohustuste täitmine ei toimunud õigeaegselt. Näiteks peaksid kriteeriumidele (mida tutvustatakse allpool) vastavad äriühingud looma auditi komiteed, kuid praeguseni ei ole kõik vastavad äriühingud seda veel teinud.<sup>33</sup>

Enne REOS-e kehtima hakkamist olid seaduse koostajad arvamusel, et seadus võib tuua kaasa teatud täiendavaid kulusid riigi osalusega eraõiguslikele isikutele, nagu

---

<sup>33</sup> 2005. aasta veebruari seisuga ei ole loonud auditi komiteed seitsmest auditi komitee kohuslasest äriühingust auditi komiteed viis.

näiteks sisekontrolli rakendamise kulud jmt, samas arvati, et nende meetmetega kaasneb ka eesmärkide efektiivsem täitmine (Rahandusministeerium 2003b, punkt 7).

### **3.4.2. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadusega sätestatud siseauditiga ja auditi komiteega seotud nõuete tutvustus**

#### **3.4.2.1. Siseauditi nõue**

REOS-es sätestatakse riigi otsustusõigusega äriühingutele kohustus tagada sisekontrollisüsteemi toimimine. § 26 lõike 2 kohaselt tuleb moodustada siseaudiitori ametikoht või korraldada teenuse ostmine, et juhtida sisekontrolli tööd ning tagada, et sisekontrolli käigus ilmnenu informatsioon jõuaks nõukogu liikmeteni. Alates teatavast piirist (sätestatud §26 lõikes 3) on isikutele siseaudiitori palkamine või teenuse ostmine kohustuslik. Siseauditi kohustuslikkus on Rahandusministeeriumi hinnangul vajalik tagamaks piisavat kontrolli juhatuse tegevuse üle (Rahandusministeerium. 2003b). Tegelikuses olid mitmed riigi osalusega äriühingud vastavad struktuuriüksused ja/või organid moodustanud juba enne REOS-e kehtima hakkamist (Tallinna Sadam, Eesti Energia, Eesti Telekom). Rahandusministeeriumi hinnangul tuleb siseaudiitori ametikoht luua või teenuse ostmine korraldada kõigis riigi osalusega sihtasutustes ning suuremates äriühingutes.

#### **3.4.2.2. Auditi komitee nõue**

Auditi komitee on äriühingu või sihtasutuse nõukogu moodustatud organ, mille ülesanne on nõukogu nõustamine järelevalve teostamisega seotud küsimustes, sealhulgas raamatupidamise korraldamise, välisauditi teostamise, sisekontrollisüsteemi toimimise, finantsriskide juhtimise ja tegevuse seaduslikkuse monitooringu osas, samuti eelarve koostamise ja majandusaasta aruande kinnitamise osas (REOS 2004, § 27 lg 1). Rahvusvaheliselt ei ole auditi komitee ülesanded üheselt paika pandud vaid iga üksus (riik, ettevõte) määratleb ise nii auditi komitee olemasolu vajadused kui ülesanded. (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission 1994, 65). Eestis on riigi osalusega äriühingute puhul antud auditi

komitee moodustamise ja töökorra põhimõtete kehtestamise delegatsioon Rahandusministrile (REOS 2004, § 27 lg 4).

Pandud ülesannete täitmiseks kasutab auditi komitee muuhulgas järgmisi meetmeid:

- 1) teeb nõukogule ettepanekuid siseauditi üksuse strateegilise- ja aastatööplaani osas, üksuse põhimääruse kehtestamiseks või muutmiseks ning kinnitab siseauditi üksuse auditikavad;
- 2) siseauditi tegevuse koondaruande alusel hindab juriidilise isiku sisekontrollialast tööd vähemalt kord poolaastas ning edastab nõukogule koondaruande koos omapoolsete ettepanekutega sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks ja riskide juhtimiskvaliteedi parandamiseks;
- 3) annab nõukogule soovitusi siseaudiitori teenuse ostmisel audiitorühingu valimiseks või siseauditi üksuse juhi ametisse nimetamiseks või vabastamiseks;
- 4) teeb nõukogule ettepanekuid siseauditi üksuse eelarve koostamisel ning siseauditi juhile või siseaudiitori teenust osutavale audiitorühingule makstava tasu suuruse määramisel;
- 5) hindab meetmeid, mida juhatus on rakendanud siseauditi üksuse teostatud auditite käigus avastatud puudujääkide ja tehtud ettepanekute osas;
- 6) teeb nõukogule ettepaneku välisaudiitori valimiseks ja talle tasu määramiseks ning kooskõlastab auditiplaani;
- 7) analüüsib välisaudiitori töö tulemusi ning esitab omapoolsed arvamused nõukogule, andes ühtlasi hinnangu välisaudiitori sõltumatusele;
- 8) teeb nõukogule ettepanekuid aastaelarve koostamise osas;
- 9) vaatab läbi majandusaasta aruande ja esitab selle kohta juhatusele ja nõukogule omapoolse arvamuse (Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted 2004, § 3 lg 2).

Auditi komiteel on 3-5 liiget, kes määratakse nõukogu otsusega kolmeks aastaks ja kellest vähemalt pooled määratakse nõukogu liikmete hulgast. Komitee koosoleku kutsub kokku komitee esimees, koosolekud toimuvad vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem kui üks kord kolme kuu jooksul. Koosoleku protokoll edastatakse nõukogu liikmetele, juhatusele ja siseauditi üksuse juhile (Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted 2004, § 4).

Rahandusministeeriumi hinnangul on vajalik, et äriühingu või sihtasutuse nõukogu töös oleks teatud küsimustele pööratud sisulisemat tähelepanu ning tagatud oleks nõukogu õigus saada äriühingu kõigi juhtimisotsuste "tagamaade" kohta täielik ja põhjalik ülevaade. Üheks võimaluseks nende eesmärkide saavutamisel on nõukogu juurde auditi komitee loomise kohustuslikuks muutmine teatava suurusega äriühingute puhul.

Auditi komitee loomise eesmärgiks ongi suunata erinevate valdkondade küsimused süvaaruteluks vastavalt nõukogu liikmete erialasele pädevusele erinevate koosseisudega töögruppidele. Auditi komitees osalemist reguleeritakse nõukogu liikmete valdkondlikku pädevust arvesse võttes. Lõppkokkuvõttes peaks auditi komitee aitama teha nõukogul tööd efektiivsemalt ning saavutada langetatavate otsuste parim võimalik, eelkõige spetsialiseerumisel põhinev, kvaliteet (Rahandusministeerium 2003b).

#### 3.4.2.3. Siseauditi ja auditi komitee kohustuslikkuse kriteeriumid

REOS-es sätestatakse riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute ring, kellele on auditi komitee ja/või siseaudiitori ametikoha moodustamine või audiitorühingult siseaudiitori teenuse ostmise korraldamine kohustuslik.<sup>34</sup>

Auditi komitee tuleb moodustada nendel riigile kuuluvatel äriühingutel, kelle puhul raamatupidamise seaduse § 29 nimetatud kolmest näitajast vähemalt kaks on aruande bilansipäeva seisuga suuremad nimetatud paragrahvis sätestatud piirmäärade kahekordsest väärtusest. Nimetatud kolm näitajat on: müügitulu (netokäive) 95 miljonit krooni; bilansimaht 45 miljonit krooni; töötajate arv 75 (Raamatupidamise seadus 2005, § 29 lg 1 punkt 3).

Äriühing on kohustatud moodustama siseaudiitori ametikoha või korraldama siseaudiitori teenuse ostmise audiitorühingult juhul, kui ülalpool mainitud kolmest

---

<sup>34</sup> REOS-e § 27 lg 2 piiritleb äriühingus auditi komitee moodustamise kriteeriumid; REOS-e § 26 lg 1, 2, 4 piiritlevad äriühingus siseaudiitori ametikoha moodustamise või audiitorühingult siseaudiitori teenuse ostmise korraldamise kriteeriumid.

näitajast kaks on aruandeaasta bilansipäeva seisuga suuremad nimetatud punktis sätestatud piirmäärade väärtusest.

Auditi komitee moodustamine on kohustuslik suurematele ettevõtetele kui siseaudiitori teenuse tagamine.

Auditi komitee ja siseaudiitori ametikoha loomine (või siseauditi teenuse ostmise tagamine) ei ole kohustuslik siis, kui riigil on äriühingus küll osalus, kuid tal puudub otsustusõigus (REOS 2004, § 26 lg 1; § 27 lg 2).<sup>35</sup> Riigi osalusega äriühingul on õigus loobuda siseaudiitori ametikoha loomisest või siseaudiitori teenuse ostmisest juhul, kui see võib nõukogu hinnangul osutada majanduslikult ebaotstarbekaks (REOS 2004, § 26 lg 4). Sel põhjusel auditi komiteest loobumise võimalust seadus ette ei näe.

---

<sup>35</sup> Otsustusõiguse puudumine tähendab seda, et riigi osalus on nii väike, et tal puudub nõukogus häälteenus.

### 3.5. Andmete kogumine standardiseeritud kulu mudeli rakendamiseks riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmisel

SCM-i rakendamiseks vajaminevate andmete saamiseks koostati küsimustik ning viidi läbi intervjuud.

Küsimustiku eesmärgiks oli kaardistada riigi osalusega äriühingute halduskoormuse problemaatika ning see koosnes küsimustest siseaudiitori teenuse tagamise ja auditi komitee loomise kohta, samuti halduskoormusega seotud üldküsimustest (küsimustik leidub lisa 4). Küsimustiku koostamisel kasutati mitmesuguseid seadusandlikke akte.<sup>36</sup> Valimi moodustasid kõik Eesti riigi osalusega äriühingud, mida on Eestis 50 (vt lisa 2). Küsimustik saadeti ajavahemikul 5.-12.12.2004 elektronkirja manusena riigi osalusega äriühingu nõukogu või juhatuse esimehele, mõningatel juhtudel aga ka juhatuse liikmele, raamatupidajale või äriühingu üldmeiliaadressil. Kui nädala jooksul vastust ei laekunud, helistati mittevastanud äriühingute esindajatele ja viidi läbi suuline küsitlus. Küsimustikule vastasid 28 äriühingu esindajad (seisuga 28.12.2004).<sup>37</sup> Küsimustiku vastuseid kasutati SCM-i rakendamiseks vajaminevate andmete kogumiseks koostatavate intervjuude ettevalmistamisel, SCM-i rakendamisel ja rakendamisprobleemide selgitamisel.

Täpsemaid SCM-i rakendamiseks vajaminevaid andmeid koguti intervjuude abil. Kuna SCM ei näe ette halduskoormuse mõõtmist kõigil ettevõtetel, vaid eeskätt kohustuslikus korras nõudeid täitvatel ettevõtetel, siis tuli esmalt välja selgitada, millistele riigi osalusega äriühingutele on siseauditi teenuse korraldamine ja auditi komitee loomine REOS-es toodud kriteeriumide kohaselt kohuslik. Analüüsi aluseks

---

<sup>36</sup> Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus; raamatupidamise seadus; audiitortegevuse seadus; äriseadustik; rahandusministri määrus "Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted"; Vabariigi Valitsuse määrus "Nõuded riigi osaluse valitsemise, riigi asutatud sihtasutuse asutajaõiguste teostamise ning mittetulundusühingu liikmeõiguste teostamise aruannete sisule ja nende esitamise kord (detailsemad andmed õigusaktide kohta leiduvad kasutatud kirjanduse loetelus).

<sup>37</sup> Viie äriühingu esindajad ei nõustunud vastama, kuna antud äriühingud olid likvideerimisel, liitmisel (sh väikeleenujaamad) või uue tegevuskava otsingul. Kaks äriühingut ei nõustunud vastama ajapuuduse tõttu aasta lõpus. Ülejäänud mittevastanud äriühingute küsimustikule vastuse mitteandmise põhjused ei ole teada.

võeti Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2003. aasta kohta, täpsemalt selle lisas esitatud 2003. aasta netokäibe, bilansimahu ja töötajate arvu näitajad kõigi riigi osalusega äriühingute kohta (Rahandusministeerium 2004b, lisa 1.4).<sup>38</sup> Arvutuste aluseks olnud näitajad on esitatud käesoleva uurimustöö lisas 3. Analüüsist selgus, et REOS-e kriteeriumide kohaselt on rangemaid siseauditi nõudeid kohustuslikud 11 riigi osalusega äriühingule 50-st, seega moodustasid intervjuude valimi<sup>39</sup> 11 äriühingut.

Intervjuud viidi läbi kahes etapis. Esiteks, 2005. aasta veebruaris toimusid põhjalikud telefoni-intervjuud 11 riigi osalusega äriühingu siseaudiitorite, finantsjuhtide ja pearaamatupidajatega.<sup>40</sup> Teiseks, 5.-6. mail 2005 viidi läbi täiendavad intervjuud auditi komitee liikmetega, aga ka ühe äriühingu siseaudiitoriga (intervjuulehte vt lisa 5).

---

<sup>38</sup> Bilansimahu asemel on koondaruande lisas 1.4. esitatud varad, seega kasutati valimi koostamisel bilansimahu asemel andmeid varade kohta, mis on sisuliselt arvutuskäike ei muuda.

<sup>39</sup> Antud juhul saab tegelikult rääkida üldkogumist, kuna lisaks vaatlusalustele riigi osalusega äriühingutele ei olnud ühelgi riigi osalusega äriühingul siseauditi teenuse tagamise või auditi komitee loomise kohustust, seega analüüsitakse kõiki neid äriühinguid, kellele REOS-e rangemad siseauditi nõuded on kohustuslikud.

<sup>40</sup> Intervjuud baseerusid järgmistele küsimustele:

Siseaudit. Kas äriühingus on realselt olemas siseaudiitori ametikoht, kui jah, siis mitu siseaudiitorit äriühingus töötab. Kui siseaudiitori teenust osteti sisse, siis millise summa eest. Kui palju aega kulutasid siseaudiitorid infonõude täitmisele, sh infonõude täitmiseks vajalike administratiivsete toimingute teostamisele? Kes teostas administratiivseid toiminguid (siseaudiitor, nõukogu liige, abipersonal vm)?

Auditi komitee. Kas äriühingus on realselt olemas auditi komitee? Kes on selle liikmed? Kui palju aega kulutasid auditi komitee liikmed ja muu personal auditi komitee kohtumiste ettevalmistamisele, selles osalemisele ja vastavate aruannete koostamisele? Kui palju kulus aega infonõude täitmiseks vajalike administratiivsete toimingute teostamiseks?

Kes teostas administratiivseid toiminguid (siseaudiitor, nõukogu liige, abipersonal vm)?

Tabel 3. Järeldused 2003. aasta majandustulemuste ja REOS-e kriteeriumide analüüsi ning intervjuude kohta.

Äriühing	Siseaudit võiks olla	Siseaudit on	Auditi komitee võiks olla	Auditi komitee on	Kommentaar
1. AS Eesti Energia	+	+	+	+	
2. AS Tallinna Sadam	+	+	+	+	
3. Riigi Kinnisvara AS	+	+(teenus) <sup>41</sup>	+	-	auditi komitee loomine plaanis <sup>42</sup>
4. AS Eesti Post	+	+	+	+	
5. AS Tallinna Lennujaam	+	+	+	+	
6. AS Werol Tehased	+	+(teenus)	+	+	
7. Elektriraudtee AS	+	+(teenus)	+	-	auditi komitee loomine plaanis <sup>43</sup>
8. Lennuliiklusteeninduse AS	+	+(teenus)	-	-	
9. Eesti Ringhäälingu Saatekeskuse AS	+	+(teenus)	-	-	
10. AS Eesti Loots	+	+(teenus) <sup>44</sup>	-	-	
11. AS Eesti Loto	+	+(teenus)	-	-	
12. AS Eesti Telekom	(+) <sup>45</sup>	+	(+)	+	pole kohustuslik 27% <sup>46</sup>
13. AS Eesti Raudtee	(+)	+	(+)	+	pole kohustuslik 34%
14. AS Estonian Air	(+)	+	(+)	-	pole kohustuslik 34%
15. AS Sanatoorium Tervis	(+)	pole teada	(+)	pole teada	pole kohustuslik 11%
16. AS Teede Tehnokeskus	-	+	-	-	pole kohustuslik
17. AS Vooremaa Teed	-	+	-	-	pole kohustuslik
18. OÜ Tehnokontrallikeskus	-	+	-	-	pole kohustuslik

Nagu tabelist nähtub, peaks REOS-e kriteeriumide ja 2003. aasta majandusandmete kohaselt auditi komitee olema loodud 7 riigi osalusega äriühingus: AS Eesti Energia,

<sup>41</sup> Siseauditi teenust ostetakse sisse, sisseostetud teenuse maksumus võetakse arvesse halduskoormuse arutamisel.

<sup>42</sup> Auditi komitee on kavas luua pärast äriühingu reorganiseerimise lõpetamist.

<sup>43</sup> Juhatus on nõukogu teavitanud auditi komitee vajalikkusest.

<sup>44</sup> Äriühing ei avalda sisseostetud teenuse peale kulutatud summat, seega ei saa seda kaasata arvutustesse.

<sup>45</sup> Siseauditi teenus või auditi komitee võiks majandusnäitajate järgi olemas olla, kuid riigi osalus on liiga väike, st riigil puudub otsustusõigus

<sup>46</sup> Rangemad siseauditi nõuded (auditi komitee ja siseauditi teenus) ei ole antud riigi osalusega äriühingule kohustuslikud. Tabelis toodud protsent näitab riigi osaluse suurust (toodud äriühingus on riigil 27 % suurune osalus).



AS Tallinna Sadam, Riigi Kinnisvara AS, AS Eesti Post, AS Tallinna Lennujaam, AS Werol Tehased, Elektriraudtee AS. 2005. aasta 18. veebruari seisuga polnud auditi komiteed veel loodud Riigi Kinnisvara AS-is (auditi komitee luuakse siis, kui ettevõtte on ümber struktureeritud) ja Elektriraudtee AS-is (juhatuse on nõukogu teavitanud auditi komitee loomise vajadusest).

Siseaudiitori ametikoht peaks olema loodud või siseauditi teenuse sisseostmine tagatud 11 äriühingus (kriteeriumid on madalamad), st lisaks eelnimetatutele (AS Eesti Energia, AS Tallinna Sadam, Riigi Kinnisvara AS, AS Eesti Post, AS Tallinna Lennujaam, AS Werol Tehased, Elektriraudtee AS) ka Lennuliiklusteeninduse AS-is, Eesti Ringhäälingu Saatekeskuse AS-is, AS-is Eesti Loots, AS-is Eesti Loto. Kõigis nimetatud äriühingutes on siseauditi teenuse olemasolu tagatud, kusjuures 7 äriühingus ostetakse teenust sisse ja 4 äriühingus on olemas siseaudiitori ametikoht (või ametikohad, st eraldi osakond).

Kuigi käesoleva uurimistöö raames rakendatakse SCM-i vaid 11 ülalnimetatud äriühingu halduskoormuse mõõtmiseks (kuna vaid neile on rangemad siseauditi nõuded kohustuslikud), ilmnisid kõikide riigi osalusega äriühingute küsitlemisel ning majandusnäitajate analüüsil huvitavad asjaolud, mis võivad aidata mõista siseauditiga seotud nõuete olemust. Nimelt on siseaudiitori ametikoht olemas või tagatakse vastava teenuse olemasolu lisaks nimetatud 11 äriühingule veel viies riigi osalusega äriühingus. Neist kolm kuuluvad 100% ulatuses riigile, kuid on suhteliselt väikesed äriühingud ning seetõttu ei ole rangemad sisekontrolli meetmed neile kohustuslikud (AS Teede Tehnokeskus; AS Vooremaa Teed; OÜ Tehnokontrolli Keskus). Viies riigi osalusega äriühingust kaks (AS Eesti Telekom ja AS Estonian Air) ei pea rangemaid siseauditi nõudeid kohustuslikus korras rakendama seetõttu, et riigil ei ole neis otsustusõigust (riigi osalus neis äriühingutes on vastavalt 27% ja 34 %). Samas on tegemist suurettevõtetega, mis ilmselt peavad siseauditi olemasolu äriühingu seisukohalt kasulikuks ning rakendavad rangemaid nõudeid vabatahtlikult.

AS-is Estonian Air võiks majandusnäitajate poolest olla olemas ka auditi komitee, kuid tegelikult äriühingul seda pole ning esialgu pole ka plaanis luua. AS-il Eesti Telekom ja AS-il Eesti Raudtee võiks majandusnäitajate poolest olla tagatud nii siseaudit kui auditi komitee, kuid riigi osaluse väiksuse tõttu (st riigil puudub

otsustusõigus) riik nende kohustuste täitmist äriühingult nõuda ei saa. Vaatamata sellele on nii AS Eesti Telekom kui ka AS Eesti Raudtee vabatahtlikult mõlemad nõuded täitnud. AS-is Sanatoorium Tervis võiks majandusnäitajate poolest siseaudit olemas olla, kuid riigil puudub otsustusõigus (riigile kuulub vaid 11%), seepärast ei saa riik nõuda ei auditi komitee ega siseauditi olemasolu. Kas ettevõtte vabatahtlikult nõudeid täidab, ei ole teada.

Vabatahtlikult siseauditi teenust või auditi komiteed tagavaid äriühinguid võib olla rohkemgi, kuid kuna küsimustikule kõik äriühingud ei vastanud, siis täpsed andmed puuduvad.

Nagu eeltoodust nähtub, tagavad siseauditi teenuse, aga ka auditi komitee olemasolu vabatahtlikult mitmed äriühingud, kus riigil puudub otsustusõigus või üldse osalus. See võib anda tunnistust selle kohta, et rangemad siseauditi nõuded on ettevõttele kasulikud ega saa olla liiga koormavad, kui ettevõtted neid vabatahtlikult rakendavad. Tõsi, ilmselt mängib suuremate ettevõtete puhul rolli ka see, et börsiettevõtetele on rangemad siseauditi nõuded kohustuslikud.

Järgnevalt mõõdetakse 11 riigi osalusega äriühingu halduskoormust seoses rangemate siseauditi nõuetega, kuna 11 äriühingule on riik pannud kohustuse tagada siseauditi olemasolu ja 7 äriühingult (kattuvad eelmistega) nõuab riik auditi komitee olemasolu. SCM-i ei rakendata ülejäänud riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmisel, sest riik neilt siseauditit ega auditi komitee olemasolu ei nõua, kuna ettevõtted ei vasta REOS-es kehtestatud majanduskriteeriumidele, näiteks on riigi osalus neis liiga väike ning seetõttu puudub riigil nende äriühingute nõukogudes otsustusõigus. Kui äriühing on vabatahtlikult sisse seadnud rangemad siseauditinõuded, siis SCM-i kohaselt ei saa nõudeid pidada potentsiaalselt halduskoormust tekitavaks, kuna need pole põhjustatud riigi poolt ega tulene seadusest, vaid on vabatahtlikud.

SCM-i rakendamisel käsitletakse siseauditi teenuse tagamise ja auditi komiteega seotud infonõudeid koos (v.a teises rakendusetapis).

## 3.6. Standardiseeritud kulu mudeli rakendamine etappide kaupa

### **3.6.1. Esimene etapp: halduskoormuse tuvastamine**

Esimeses etapis seatakse eesmärgiks tuvastada, kas seadused või regulatsioonid tekitavad halduskoormust. Antud uurimuses vaadeldakse kahte REOS-est tulenevat infonõuet: siseauditi tagamise nõue ja auditi komitee tagamise nõue. Kas infonõudeid peetakse esimeses etapis ettevõtetele halduskoormust tekitavaks, sõltub positiivsest vastusest kõigile kolmele järgnevale küsimusele.

⇒ Kas on olemas infonõue?

Jah, infonõue on olemas. See tuleneb REOS-e § 27 lg 2 (auditi komitee) ja § 26 lg 2 (siseaudiitori ametikoha moodustamine või audiitorühingult siseaudiitori teenuse ostmise korraldamine). Nõue on kohustuslik teatud kriteeriumidele vastavatele riigi osalusega äriühingutele (kriteeriumid on esitatud ülevalpool). Mõlema nõudega kaasnevad riigile info andmise kohustused.

⇒ Kas infonõue tuleneb valitsuse poolt sätestatud seadusest või regulatsioonist?

Jah, kohustus on sätestatud seadusega, täpsemalt REOS-ega ja sellega seonduvate õigusaktidega.

REOS-e on sätestanud valitsus, kes on ühtlasi kas kaudselt või otseselt seadusega nõutava info vastuvõtja (siseaudiitorid esitavad aruanded nii juhatusele kui nõukogule; auditi komitee on aruandluskohuslane otseselt nõukogule; riigile kuuluvate äriühingute puhul on nõukogu valitsuse/riigi esindaja).

⇒ Kas infonõue on seotud ettevõttega?

Vastus küsimusele, kas vaatluse all olevaid riigi osalusega äriühinguid saab pidada ettevõteteks, sõltub ettevõtte definitsioonist (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 10).

1) Esimese definitsiooni kohaselt on ettevõtte põhiliseks kriteeriumiks see, et ettevõtte katab oma kulud ise.

Kõik riigile kuuluvad äriühingud ei kata oma kulusid ise, vaid saavad riigilt dotatsiooni. Seega esmapilgul esimese definitsiooni kohaselt ei ole riigi osalusega äriühingud ettevõtted ning riigi infonõuded ei saa tekitada neile halduskoormust.

Samas need riigile kuuluvad äriühingud, kelle suhtes on riik kehtestanud rangemad siseauditi nõuded, on suuremad ettevõtted ning katavad oma kulud enamasti ise. Seega kui võtta aluseks äsjatoodud definitsioon ettevõtte kohta, siis siseauditi ja auditi komitee nõude objektiks olevad riigi äriühinguid (vastavalt 11 ja 7 äriühingut) võib pidada ettevõteteks.

2) Teise definitsiooni kohaselt on ettevõtte üksus, mis toodab turule kaupu ja teenuseid ning mille üheks eesmärgiks on toota omanikule tulu.

Definitsioon paneb küsima, kas Eestis on riigi osalusega äriühingute eesmärgiks toota omanikule tulu. Riigile kuuluvad need äriühingud ilmselt seetõttu, et sektoris valitseb turutõrge, kuid kuna sektor on strateegilise tähtsusega, siis on ettevõtteid ühiskondlikel kaalutlustel kindlasti vaja toimivatena hoida. Samas definitsiooni kohaselt on ettevõtte üheks eesmärgiks kasumi teenimine, ja Eesti praegusest kontsernipoliitikast lähtudes on riigile kuuluvate teatud äriühingute kasumlikkus kindlasti eesmärgiks. Kuigi hetkel ei ole üheski Eesti majandusstrateegilises dokumendis sätestatud põhimõtteid, milliste riigi osalusega äriühingute eesmärgiks on teenida kasumit ning millised äriühingud peaksid pigem seadma esikohale ühiskondlikud eesmärgid, plaanitakse Rahandusministeeriumi poolt 2004. aasta kohta koostatavas koondaruandes esitada erinevate riigile kuuluvate äriühingute tüpoloogia ning vastavalt riigi eesmärgid (Tali 2005; Porgand 2005). Taoline tüpologiseerimine aitaks määratleda riigi osalusega ettevõtete olemust ja põhimõtteid.

Kuna riigile kuuluvad äriühingud toovad turule kaupu ja teenuseid ning nende üheks eesmärgiks on kasumi teenimine, siis on ettevõtte definitsiooni kohaselt tegemist ettevõtetega ning riigi poolt esitatud infonõue on seotud ettevõtetega.

Eeltoodust lähtudes võib siseauditiga ja auditi komiteega seotud infonõudeid SCM-i esimese etapi põhjal pidada riigi osalusega äriühingutele halduskoormust tekitavaks. Põhjused antud hinnanguks: infonõuded on olemas, need tulenevad valitsuse poolt sätestatud seadusest ning on seotud ettevõtetega.

Isegi kui äriühingul oli siseaudit või auditi komitee olemas enne REOS-e kehtima hakkamist, siis alles REOS-e kehtima hakkamisest muutub see äriühingule

halduskoormuseks, kuna varem täitsid äriühingud nõudeid vabatahtlikult, mitte riigi surveel.

### **3.6.2. Teine etapp: administratiivsete toimingute täitmise kulud**

SCM-i teise etapi eesmärgiks on hinnata infonõude täitmise tarvis tehtavate administratiivsete toimingute elluviimise kulusid. Seda tehakse selgitades välja tüüpilisel ettevõttel iga toimingu täitmiseks kuluv aeg ja maksumus.

Käesolevas uurimuses selgitati igal äriühingul administratiivsete toimingute teostamise peale kulunud aeg välja intervjuude käigus. Kulusid arvatati palgastatistika ja ettevõtete väliste lepingu osapoolte töötasude põhjal (andmed saadi intervjuude ja küsimustiku abil). Ettevõtte sisemisele töötasule liideti sotsiaalmaks (33%), ettevõtja poolt makstav töötuskindlustusmaksu osa (0,5%)<sup>47</sup> ning üldkulud ja materjalikulud (25%).<sup>48</sup> Kulude all peetakse silmas administratiivse toimingu sooritamise kulu ning kulude arvutamise valem on järgmine:

$$\text{**kulu = hind (P, price) * hulk (Q, quantity)**}$$

Valemil on kaks poolt, hinnakomponendid ja hulgakomponendid.

1) hinnakomponendid (tariif ja aeg)

hind=tariif\*aeg

---

<sup>47</sup> Töötuskindlustusmaks on kokku 1%, kuid tööandja maksab sellest poole ning töövõtja poole.

<sup>48</sup> SCM-i kohaselt arvestatakse üldkulud ja materjalikulud palgakuludele juurde, need on fikseeritud kulud, mis sisaldavad kulusid infokohustuste täitmiseks vajalikule sisseseadele (ruumipind jne) ja materjalide kasutamisega seonduvaid kulusid (sisseseade amortisatsioon). Antud kulude suurus ei ole Eestis eraldi hinnatud, kuid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS halduskoormuse hindamise pilootprojekti lisati halduskoormuse arvutamisel taoliste kulude katteks fikseeritud kuludena 25% palgakulust. Sama suure kuluga on arvestanud ka Taani ja Rootsi (Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2005, 8).

Tariif hõlmab sisemisi tööjõukulusid (statistika põhjal), välistööjõu palkamise kulusid (lepingutingimuste põhjal) ja üldkulusid.

Aja all peetakse silmas iga administratiivse toimingu tegemiseks kuluvat aega. SCM soovib klassifitseerida administratiivsed toimingud lihtsateks, keskmisteks või keerulisteks ja omistada igale klassile kindel aeg. Antud uurimuses seda ei tehta, kuna infonõude raames administratiivsete toimingute eristamine ning nendele kuluva aja mõõtmine osutus oodatust keerulisemaks.

2) hulgakomponendid (arv ja sagedus)

$hulk = arv * sagedus$

Arvu all peetakse silmas ettevõtete arvu, kellele antud infonõue kehtib.

Sageduse all mõeldakse sagedust, mitu korda aastas ettevõtte infonõuet täitma peab.

### 3.6.2.1 Siseauditi maksumuse leidmine

#### I. HIND

Esiteks leiame hinnakomponendid ehk tariifi (mis jaguneb omakorda sisemiseks tariifiks ja välimiseks tariifiks) ning aja. Seejärel arvutame toimingute koguhinna.

#### 1) Tariif

##### *a) Sisemine tariif ehk siseaudiitori ametikoht*

Keskmise sisemise tariifi arvutamiseks on vaja teada, kui paljudes valimisse kuulunud äriühingutes on loodud siseaudiitori ametikoht, keskmiselt mitu siseaudiitorit on palgatud ning kui suur on siseaudiitori palk.<sup>49</sup> Kogu valimist (11 äriühingut) neljal äriühingul on palgal üks või mitu siseaudiitorit. Intervjuudest selgus, et keskmiselt on ühes äriühingus 4 siseaudiitorit.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Võimalusel lisatakse tariifi hulka ka muud siseaudiitori ametikohaga kaasnevad kulutused, kuid antud uurimuses seda tehtud ei ole.

<sup>50</sup> Arvutuskäik, kus on liidetud siseaudiitorite arv kõnealustes äriühingutes ja jagatud äriühingute arvuga:  $8+3+4+1=16$  ja  $16:4=4$  isikut

Sisemise tariifi arvutamisel lähtutakse Statistikaameti andmetest, mille kohaselt oli finantsspetsialisti (ametikood 2411, siia alla kuuluvad audiitorid ja pearaamatupidajad) keskmine brutotunnipalk meestel 71,75 krooni ja naistel 49,23 krooni (Eesti Statistikaamet 2004, 42). Järgnevates arvutustes kasutatakse meeste ja naiste palga põhjal tuletatud keskmist palka, mis on ümardatult 60 krooni tunnis. Kuigi intervjuude ja küsitluse tulemusel selgus, et riigi osalusega äriühingu siseaudiitori palk on kõrgem Statistikaameti pakutud palgast, ei ole seda statistiliselt võimalik tõestada, mistõttu jäädakse arvutustes siiski Statistikaameti andmete juurde.<sup>51</sup>

Eeldusel, et äriühingus siseaudiitorina töötava isiku tunnitöötasu on 60 krooni, on siseaudiitori päevatöötasu 480 krooni ja kuu brutotöötasu (eeldusel, et kuus on keskmiselt 20 tööpäeva) 9 600 krooni. Saadud summale lisatakse antud summa kohta arvutatud ühe kuu sotsiaalmaks 33% ehk 3 168 krooni, töötuskindlustusmaks 0,5% ehk 48 krooni ning üld- ja materjalikulud 25% ehk 2400 krooni. Saadud summa moodustab sisemise tariifi, mis on 15 216 krooni kuus ühe töötaja kohta. Kusjuures tunnis oleks sisemine tariif 95 krooni.<sup>52</sup>

Kuna keskmiselt oli ühes riigile kuuluvas äriühingus palgal 4 siseaudiitorit, siis on sisemine tariif ühe äriühingu kohta suurem. Nimelt kulub ühel riigi osalusega äriühingul kuus siseaudiitorite palkamise peale keskmiselt 60 864 krooni<sup>53</sup> ja aastas 730 368 krooni.<sup>54</sup> Päevas oleks 4 siseaudiitori puhul tunnitariifiks 380 krooni.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Intervjuudest vaatlusaluste riigi osalusega äriühingute töötajatega ilmnes, et tegelikult on nende töötasu suurem Statistikaameti poolt esitatud töötasust. Tagamaks analüüsi tõetruudust on tulu-kulu analüüsi teoreetikud soovitanud sellistel juhtudel kasutada kulude hindamisel "varihindu" (*shadow prices*), mis kajastavad tegelikke turuhindu ja võivad statistilistest hindadest oluliselt erineda (Rossi 1989, 383). Käesolevas analüüsis on kasutatud siiski Statistikaameti pakutud finantsspetsialisti töötasu, kuna intervjuude tulemused ei ole piisavalt representatiivsed, st oma palga suurust kommenteeris liiga vähesed vastajad, et vastuste põhjal üldistust teha.

<sup>52</sup> Arvutuskäik:  $15\,216: 20(\text{tööpäevade arv kuus})=760,8$  krooni päevas;  $760,8:8(\text{töötundide arv päevas})=95,1$  krooni tunnis. Sama tulemuseni jõuaks ka siis, kui arvutuste aluseks võtta Statistikaameti pakutud finantsspetsialisti tunnitöötasu 60 krooni: kui liita tunnitöötasule 20 krooni (33%), 0,3 krooni (0,5 %) ja 25 krooni (25%), siis saame tunnitariifiks 95 krooni.

<sup>53</sup> Arvutuskäik:  $15\,216*4=60\,864$  krooni.

<sup>54</sup> Arvutuskäik:  $60\,864*12=730\,368$  krooni.

<sup>55</sup> Arvutuskäik:  $4*95=380$  krooni.

Tariif (sisemine)= 730 368 krooni aastas ühe äriühingu kohta.

*b) Väline tariif ehk sisseostetud siseauditi teenus*

Keskmise välise tariifi arvutamiseks on vaja teada, kui paljud riigile kuuluvad äriühingud ostsid siseauditi teenust sisse ning kui suure summa eest.

11 äriühingust 7 ostsid siseaudiitori teenust sisse ega omanud eraldi siseaudiitori ametikohti. Seitsmest äriühingust üks ei avalikustanud isegi summa suurusjärku, mille eest siseaudiitori teenust sisse osteti, seetõttu ei saanud seda äriühingut arvutustesse kaasata ning arvutustes on arvestatud 6 äriühingu andmetega.

Välise tariifi saamiseks on liidetud intervjuude käigus saadud andmed selle kohta, millised summa eest aastas riigi osalusega äriühingud siseauditi teenust 2004. aastal sisse ostsid; saadud summa on jagatud andmeid andnud ettevõtete arvuga. Seega kulutas üks riigi osalusega äriühing aastas keskmiselt 58 167 krooni siseauditi teenuse sisseostmiseks.<sup>56</sup>

Tariif (väline)=58 167 krooni ühe riigi osalusega äriühingu kohta aastas

*c) Kogutariif*

Kogutariif arvutatakse ühe äriühingu aastase sisemise ja ühe äriühingu aastase välise tariifi liitmisel. Eeltoodust nähtub, et kogutariif ühe äriühingu kohta on 788 535 krooni aastas<sup>57</sup> ja et siseauditi teenuse sisseostmine on äriühingule ligi 14 korda odavam kui siseaudiitori ametikoha/ametikohtade ülevalpidamine. Suuremad ettevõtted eelistasid siseaudiitorite ülevalpidamist ja väiksemad eelistasid siseauditi teenuse sisseostmist. Suurematel ettevõtetel on tööl enam siseaudiitoreid.

Tariif (kogu)= 788 535 krooni aastas

2) Aeg

---

<sup>56</sup> Arvutuskäik: 40 000+80 000+34 000+80 000+100 000+15 000=349 000 krooni ja 349 000:6=58 167 krooni.

<sup>57</sup> Arvutuskäik: 730 368 +58 167=788 535 krooni aastas.



Äriühingul teatud administratiivse toimingu sooritamiseks kuluva aja hindamise eelduseks on administratiivse toimingu tüübi määratlemine.

Siseauditiga seotud infonõuete täitmiseks tehtavad administratiivsed toimingud sarnanevad enim SCM-i tüpoloogias 6. infonõude tüübiga: (perioodiliste) uurimiste läbiviimine, mis hõlmab aruannete koostamist tehtud tegevuste kohta, sh iga-aastased raamatupidamisaruanded jmt. 6. infonõude all loetletud seonduvad administratiivsed toimingud: info kogumine, info töötlemine, aruande koostamine, aruande esitamine ja säilitamine, raporti arutamine nõukoguga, kellele see esitatakse (täielikku tüpoloogiat vt lisast 1). Siseauditite raames sooritatakse kõiki tüübi kuus all loetletud administratiivseid toiminguid.

Intervjuude käigus küsiti, kui palju aega kulus siseaudiitoril 6. infonõude tüübi all loetletud administratiivsete toimingute teostamiseks, kuid vastajad ei osanud eristada eri toimingutele kuluvat aega ning käsitlesid infonõude täitmiseks sooritatavaid administratiivseid toiminguid ühe tervikuna. Üksnes kaks siseaudiitorit tõid välja, et siseauditi puhul kulus info kogumisele ja analüüsimisele rohkem aega kui muudele toimingutele, suhe vastavalt 80%-20%. Siseaudiitori teenuse sisseostmisel ei omanud äriühingud andmeid, mis toimingutele teenuse pakkuja kui palju aega kulutab, samuti mil määral kulutavad sisseostetud siseaudiitori abistamisele aega äriühingu enda töötajad.

Kuna administratiivseid toiminguid ei ole võimalik täpsemalt eristada, siis ei ole võimalik ka välja arvutada nendele kuluvat aega ning see jäetakse arvutustest kõrvale.

Äriühingute puhul, kus siseauditi teenust ostetakse sisse, ei ole administratiivsete toimingute teostamiseks kuluvat aega võimalik arvutada, kuna toiminguid ei sooritata ettevõtte sees. Seega välise tariifi puhul lähtutakse valemist  $\text{hind} = \text{tariif} \cdot \text{aeg}$ , st välist tariifi aja komponendiga ei korrutata.

### 3) Toimingute koguhind

Hind P saadakse tariifi ja aja korrutamisel. Kuna aega ei ole võimalik eristada, siis jäetakse see arvutustest välja ning lähtutakse sellest, et toiminguid sooritatakse terve aasta jooksul täistööpäevade ulatuses. Seega hind võrdub tariifiga, st kogutariif ühe

äriühingu kohta aastas on 788 535. Siseauditiga seotud administratiivsete toimingute maksumus aastas ühe äriühingu kohta on 788 535 krooni.

## II HULK

Leiame hulgakomponendid, milleks on ettevõtete arv ja sagedus.

### 1) Ettevõtete arv

Ettevõtete arvuks on 11, kuna üheteistkümnele riigi osalusega äriühingule on rangemad siseauditi nõuded kohustuslikud.

### 2) Sagedus

Sagedust ehk seda, mitu korda aastas äriühing infonõuet täidab, ei saa eristada, kuna siseauditeid viiakse läbi aastaringselt, vastavalt nõukogu poolt kinnitatud aastaplaanile (mis sisaldab ka auditikava). Siseaudiitor koostab aastaaruande, kuid koostab aastaringselt ebaregulaarselt ka teisi auditeid ning esitab aruanded nõukogule.

### 3) Kogutoimingute hulk

Hulga all vaadeldakse, mitu korda aastas infonõude täitmiseks koostatavat teadet edastatakse ja mitu ettevõtet seda teeb. Hulk Q on leitakse ettevõtete arvu ja sageduse korrutusega. Kuna sagedust ei ole võimalik eristada, siis hulga puhul saab arvutustes kasutada vaid ettevõtete arvu, seega antud uurimuses hulk  $Q = \text{ettevõtete arv} = 11$ .

## III KOGUKULU

Kogukulu on võrdub hinna (P) ja hulga (Q) korrutisega. Eeltoodust nähtub, et kõigil siseauditi kohuslastel äriühingutel kulub riigi siseauditi nõuete täitmisele aastas kokku keskmiselt 8 673 885 krooni.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Arvutuskäik:  $788\,535 * 11 = 8\,673\,885$  krooni.

### 3.6.2.2. Auditi komitee maksumuse leidmine

#### I HIND

Esiteks leiame hinnakomponendid ehk tariifi ja aja. Seejärel arvutame toimingute koguhinna.

#### 1) Tariif

Tariifi arvutamiseks on vaja teada, mitmes riigi osalusega äriühingus on auditi komitee olemas, kui palju on auditi komitees keskmiselt liikmeid, kui suured on nende töötasud ja millised on muud kulud seoses auditi komiteega.

Auditi komitee loomise kohustus lasub 2003. aasta majandusnäitajate põhjal seitsmel riigi osalusega äriühingul viiekümnest. Seitsmest äriühingust viiel oli auditi komitee 2005. aasta veebruari seisuga olemas (kusjuures kolm äriühingut olid loonud auditi komitee 2004. aasta lõpus ning üks 2005. aasta jaanuaris). Kaks auditi komitee loomise kohustusega äriühingut ei olnud auditi komiteed veel loodud, kuid see on plaanis.

Auditi komitee koosneb 3-5 liikmest, kellest vähemalt pooled määratakse nõukogu liikmete hulgast (Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted 2004, § 4). Viies äriühingus, kus auditi komitee oli moodustatud, koosnes see keskmiselt 3 liikmest.<sup>59</sup>

Kui on teada auditi komitee keskmine liikmete arv, on edasi tariifi arvutamiseks vaja teada liikmete palga suurust. Auditi komitee moodustasid valdavalt nõukogu liikmed. Oli vaid üks erand – AS Werol puhul koosnes auditi komitee ühest nõukogu liikmest ja ühest lepingulisest audiitorist. Kuid kuna intervjuu käigus ei õnnestunud teada saada nõukogu välise auditi komitee liikme (lepinguline audiitor) lepingu tüüpi ning ei olnud võimalik mõõta, kui palju aega lepinguline audiitor auditi komitee tegevusse panustab, oleksid hinnangud olnud liiga spekulatiivsed. Üldiselt on lepinguliste

---

<sup>59</sup> Arvutuskäik, kus on liidetud iga äriühingu auditi komitee liikmete arvud ja jagatud need äriühingute arvuga:  $4+4+2+3+2=15$  ja  $15:5=3$ .

audiitorite minimaalne tunnitasu 500 krooni, kuigi ametlik statistika selle kohta puudub ning audiitorfirmad oma palganumbreid ei avalikusta (Karotamm 2005). Andmete puudulikkuse tõttu on lepingulise audiitori palk tariifi ja hiljem kulude arvutustest välja jäetud.

Tariifi arvutamisel on arvesse võetud ka lisatööjõukulused, sest auditi komitee toimimine ei eelda mitte ainult auditi komitee liikmete tegevust, vaid ka tugipersonali tööd auditi komitee koosolekute ettevalmistamisel (materjalide paljundamine, protokollimine jmt).

Tariifi arvutamisel ei ole arvesse võetud auditi komitee töös osalevale nõukogu liikmele osalemise eest makstavat lisatasu, kuigi taolise lisatasu määramise võimalus on olemas ja selle suuruse otsustab minister (Riigi osalusega äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikmete tasustamise kord ja tasude piirmäärad 2004). Siiani on olnud üldiseks põhimõtteks, et auditi komitee liikmele, kes kuulub äriühingu nõukogusse, auditi komitee töös osalemise eest lisatasu ei maksta (valdav enamus auditi komitee liikmetest ongi ka nõukogu liikmed), makstakse üksnes välisekspertidest auditi komitee liikmele (Sagar 2005). Nii ei maksta lisatasu AS Eesti Energia ning AS Werol puhul. Samas AS Tallinna Lennujaam auditi komitee liikmetele lisatasu makstakse.<sup>60</sup> REOSE kehtimise vähese aja tõttu ei olnud audit komitee liikmetele lisatasu maksmise süsteem 2005. aasta maiks lõplikult välja kujunenud, seetõttu ei võetud auditi komitee liikmete lisatasu tariifi arvutamisel arvesse.

Kuna auditi komitee koosneb peaaegu eranditult äriühingu nõukogu liikmetest, siis on antud uurimistöös auditi komitee osas tariifi arvutamise peamiseks aluseks lisaks auditi komitee keskmisele liikmete arvule äriühingu nõukogu liikmete töötasu. Nõukogu liikme palga arvutamisel on aluseks võetud koondaruanne, mis sisaldab ülevaadet äriühingute nõukogu tasudest aastal 2003 (Rahandusministeerium 2004b, 27; vt ka lisa 3). Nõukogude tasustamise kulud äriühingutes on erinevad. Antud uurimuses on aluseks võetud kõigi auditi komitee kohuslaste, keda on 7 (AS Eesti Energia, AS Tallinna Sadam, Riigi Kinnisvara AS, AS Eesti Post, AS Tallinna Lennujaam, AS Werol Tehased, Elektriraudtee AS) keskmine nõukogu liikme töötasu aastal 2003.

---

<sup>60</sup> Intervjuu kohaselt oli AS Tallinna Lennujaam auditi komitee liikme lisatasu umbes 1000 krooni ühe kohtumise kohta (Kodar 2005).

Arvutuste tulemusel leiti, et aastas kulutab üks äriühing nõukogu liikmete töötasudele keskmiselt 383 379 krooni <sup>61</sup> ja kuus 31 948 krooni. <sup>62</sup>

Kõigi nõukogu liikmete töötasude põhjal ühe nõukogu liikme töötasu arvutamiseks on vaja teada nõukogu liikmete keskmist arvu. Arvutustest selgub, et vaatlusaluse seitsme äriühingu nõukogu koosneb keskmiselt 6,5 liikmest. <sup>63</sup>

Ühe nõukogu liikme brutopalgaks äriühingu nõukogu töös osalemise eest oleks 4915 krooni kuus, <sup>64</sup> 1229 krooni nädalas, <sup>65</sup> 246 krooni päevas <sup>66</sup> ja 31 krooni tunnis. <sup>67</sup> Äriühingu nõukogu liikme keskmine brutotunnipalk võetakse aluseks auditi komitee liikme töötasu arvutamisel. Tunnitöötasule, mis on 31 krooni, lisatakse antud summa kohta arvutatud ühe kuu sotsiaalmaks 33% ehk 10 krooni, töötuskindlustusmaks 0,5% ehk 1 kroon ning üld- ja materjalikulud 25% ehk 8 krooni. <sup>68</sup> Seega ühel äriühingul kulub auditi komitee ühe liikme peale tunnis keskmiselt 50 krooni. <sup>69</sup>

Kuna auditi komitee koosneb keskmiselt 3 liikmest, kulub ühel ettevõttel auditi komitee peale tunnis kokku keskmiselt 150 krooni. <sup>70</sup>

---

<sup>61</sup> Arvutuskäik, kus on liidetud seitsme äriühingu nõukogu töötasud ja jagatud need äriühingute arvuga:  $572\,418 + 513\,132 + 502\,275 + 479\,957 + 321\,521 + 168\,350 + 126\,000 = 2\,683\,653$  ja  $2\,682\,653 : 7 = 383\,379$ .

<sup>62</sup> Arvutuskäik, kus aasta summa on jagatud kuude arvuga:  $383\,379 : 12 = 31\,948$ .

<sup>63</sup> Arvutuskäik, kus on liidetud nõukogu liikmete arvud ning jagatud need äriühingute arvuga:  $7 + 8 + 8 + 6 + 4 + 5 + 7 = 45$  ja  $45 : 7 = 6,5$  (ümardus arvust 6,4).

<sup>64</sup> Arvutuskäik, kus jagatakse äriühingus kõigi liikmete peale kuluv summa äriühingu nõukogu keskmise liikmete arvuga:  $31\,948 : 6,5 = 4915$  krooni.

<sup>65</sup> Arvutuskäik, kus kuutöötasu jagatakse nädalate arvuga:  $4915 : 4 = 1229$  krooni.

<sup>66</sup> Arvutuskäik:  $1229 : 5 = 246$  krooni.

<sup>67</sup> Arvutuskäik:  $246 : 8 = 31$  krooni.

<sup>68</sup> Üld- ja materjalikulude lisamine auditi komitee liikme töötasule ei oleks selles mõttes vajalik, et tegemist ei ole konkreetse töökoha loomisega, millega kaasneksid näiteks arvuti ostmise või ruumide rentimine. Samas SCM näeb ette üld- ja materjalikulude arvutustesse kaasamise, seetõttu kaasatakse need ka auditi komitee liikmete kohta arvutuste tegemisse. Taoliste kulude kaasamine on õigustatud ka selles mõttes, et kuigi auditi komitee liikmed ei vaja näiteks eraldi tööruumide olemasolu tagamist, tuleb kontoriteenust neil seoses auditi komitee töös osalemisega kuskil siiski kasutada.

<sup>69</sup> Arvutuskäik:  $31 + 10 + 1 + 8 = 50$  krooni.

<sup>70</sup> Arvutuskäik, kus ühel nõukogu liikmel auditi komitee töös osalemise peale kulunud aja põhjal tuletatud palk korrutatakse auditi komitee keskmise liikmete arvuga:  $50 * 3 = 150$  krooni.

Auditi komitee tegevuse ettevalmistamisel ei osale üksnes auditi komitee liikmed, vaid olulisel määral ka äriühingu töötajad. Kuna auditi komitee tegevust toetavaks personaliks on enamasti finantsspetsialistid (finantsjuht, siseaudiitor, raamatupidaja), siis on toetava personali tariifi arvutamisel aluseks võetud Statistikaameti poolt pakutud finantsspetsialisti palk, mis on 60 krooni tunnis (vt eelmist peatükki siseauditi halduskoormusega arvutamise kohta).

Tunnitöötasule, mis on 60 krooni, lisatakse antud summa kohta arvutatud ühe kuu sotsiaalmaks 33% ehk 20 krooni, töötuskindlustusmaks 0,5% ehk 1 kroon ning üld- ja materjalikulud 25% ehk 15 krooni. Seega ühel äriühingul kulub auditi komitee tööd toetava ühe töötaja peale tunnis keskmiselt 96 krooni.<sup>71</sup> Toetav personal valmistab materjale ette kõigi auditi komitee liikmete jaoks ühe auditi komitee koosoleku raames.

## 2) Aeg

Administratiivsete toimingute sooritamiseks kuluva aja hindamise eelduseks on administratiivse toimingu tüübi määramine. Auditi komitee tegevusega seotud infonõuete täitmiseks tehtavad administratiivsed toimingud sarnanevad enim SCM-i tüpoloogias 6. infonõude tüübiga: (perioodiliste) uurimiste läbiviimine, mis hõlmab aruannete koostamist tehtud tegevuste kohta, sh iga-aastased raamatupidamisaruanded jmt. 6. infonõude tüübiga seonduvad administratiivsed toimingud on loetletud järgnevas tabelis.

Hinnangut auditi komiteega seotud toimingutele kulunud ajale küsiti nelja äriühingu (AS Eesti Energia, AS Tallinna Sadam, AS Werol, AS Eesti Post) auditi komitee liikmetega läbi viidud intervjuude käigus järgnevalt esitatavate intervjuulehe alusel.

---

<sup>71</sup> Arvutuskäik: 60+20+1+15=96 krooni.

Tabel 4. Intervjuude tulemused auditi komitee kohta.

Administratiivne toiming	Ajakulu (tundi korra kohta)	Sagedus (aastas)	Teostaja
1. Info kogumine	11,3 <sup>72</sup>	8,5 <sup>73</sup>	Äriühingu töötaja <sup>74</sup>
2. Info töötlemine	11,3	8,5	Äriühingu töötaja
3. Aruande koostamine	11	8,5	Äriühingu töötaja
4. Aruande esitamine ja säilitamine	2,3	8,5	Äriühingu töötaja
5. Aruande üle arutamine	1,9	8,5	Auditi komitee liige
Muu: a) Auditi komiteeks ettevalmistatud materjalidega tutvumine	1,5	8,5	a) Auditi komitee liige
b) Protokollimine	3	8,5	b) Äriühingu töötaja

Selgub, et ühel auditi komitee liikmel kulub auditi komiteega seotud tegevustele ühe auditi komitee raames 3,4 tundi.<sup>75</sup> Kuna ühes äriühingus on keskmiselt kolm auditi komitee liiget, siis kulub ühe äriühingu auditi komitee kõigil liikmetel kokku ühe auditi komitee koosoleku peale 10,2 tundi.<sup>76</sup> Abipersonalil ehk auditi komiteed toetaval äriühingu töötajal kulub vastavalt 38,9 tundi.<sup>77</sup> Nagu selgub, on auditi komitee tegevust toetava personali ehk äriühingu töötajate administratiivsed toimingud (info kogumine, info töötlemine, aruande koostamine, protokollimine, aruande esitamine ja säilitamine) seoses auditi komitee ettevalmistamisega oluliselt

<sup>72</sup> Ajakuluna esitatud arv sisaldab kõigi auditi komitee päevakorrapunktide (mida oli neljas äriühingus ühel auditi komitee koosolekul keskmiselt neli) peale kulunud keskmist aega..

<sup>73</sup> Auditi komitee koosolekute sagedus varieerus, tabelis näidatud aeg väljendab keskmist nelja äriühingu auditi komiteede koosolekute sagedust, arvutuskäik:  $12+12+6+4=34$ ,  $34:4=8,5$

<sup>74</sup> Intervjuudest selgus, et auditi komiteed ettevalmistavad äriühingu töötajad olid enamasti finantsspetsialistid, siseaudiitorid või raamatupidajad, kusjuures aruande tutvustamisega auditi komitee liikmetele tegeles enamasti finantsjuht ning auditi komitee koosoleku protokollimisega finantsspetsialist või juriidilise osakonna spetsialist (Kelder 2005; Sagar 2005; Urm 2005; Heinsaar 2005).

<sup>75</sup> Arvutuskäik:  $1,9+1,5=3,4$  tundi.

<sup>76</sup> Arvutuskäik:  $3,4*3=10,2$  tundi.

<sup>77</sup> Arvutuskäik:  $11,3+11,3+11+2,3+3=38,9$  tundi.

aeganõudvamad kui auditi komitee liikmete omad (aruande üle arutamine ja auditi komiteeks ettevalmistatud materjalidega tutvumine).

Intervjueeritavad nentisid, et auditi komitee nõue riigi osalusega äriühingutele on suhteliselt uus ja selle lõplikud funktsioonid on kohati alles paika panemisel. Lisaks kuuenda tüübi all loetletud tegevustele täidavad auditi komitee liikmed samu ülesandeid, mis nõukogu liikmedki, kuid põhjalikumalt (nt eelarve, aruanded, tööplaanid).<sup>78</sup>

### 3) Toimingute koguhind

Hind P on võrdub tariifi ja aja korrutisega. Arvutused näitavad kulusid ühes ettevõttes ühe auditi komitee koosoleku raames. Auditi komitee kõigi liikmete puhul kokku on toimingute koguhinnaks 1530 krooni.<sup>79</sup> Abipersonali puhul on toimingute koguhinnaks 3664,4 krooni.<sup>80</sup>

## II HULK

Leiame hulgakomponendid, milleks on ettevõtete arv ja sagedus.

### 1) Ettevõtete arv

Riigi osalusega äriühinguid, mis peaksid REOS-es sätestatud kriteeriumide kohaselt tagama auditi komitee olemasolu, oli 2003. aasta majandusnäitajate põhjal kokku 7. Kuigi realselt oli 2005. aasta veebruari seisuga loodud auditi komitee viies

---

<sup>78</sup> AS Eesti Energia auditi komitee on oma koosolekutel käsitlenud järgmisi teemasid: eelmise majandusaasta eelarve, eelmise majandusaasta tegevusaruanne, järgmise majandusaasta tööplan, siseauditi poolaasta tegevusaruanne, laenude refinaliseerimine (Kelder 2005). AS-i Werol auditi komitee on tegelenud sarnaste teemadega, kuid lisaks on läbi vaadatud äriühingu riigihanked, finantsasjad, kohtunud pearaamatupidaja ja audiitoritega (Sagar 2005). AS Tallinna Sadam auditi komitee on tegelenud selliste teemadega nagu äriühingu siseaudit ja riskianalüüs; äriühingu strateegia tütarettevõtetes; juhtimiskogemused (Heinsaar 2005).

<sup>79</sup> Arvutuskäik: 150 kr\*10,2 tundi=1530 krooni.

<sup>80</sup> Arvutuskäik: 96 kr\*38,9 tundi=3664,4 krooni.



äriühingus, võetakse arvutustes ettevõtete arvuks seitse äriühingut, kuna kaks äriühingut plaanivad auditi komitee luua üsna pea (ning teised äriühingud olid loonud auditi komitee alles üsna hiljuti).

## 2) Sagedus

Auditi komitee koosolekul arutatu, seal kinnitatud aruanded ja vastu võetud ettepanekud esitatakse kaalumiseks äriühingu nõukogule. Seega kujutab iga auditi komitee endast riigile (nõukogu liikmed) info edastamist. Seetõttu on sageduse aluseks võetud auditi komitee koosolekute toimumise sagedus.

Auditi komiteel on kohustus käia koos vähemalt neli korda aastas (Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted, § 9). Reaalselt varieerub auditi komitee kooskäimise sagedus äriühinguti. On äriühinguid, kus auditi komitee koosolekud toimuvad samas rütmis nõukogu koosolekutega, st üks kord kuus vahetult enne nõukogu koosolekut, nii on töö korraldatud AS-is Eesti Energia ja AS-is Tallinna Sadam (Kelder 2005). Teistes äriühingutes (näiteks AS Werol ja AS Eesti Post) ei ole taolist regulaarsust välja kujunenud ja auditi komitee koosolekud toimuvad harvemini ning vastavalt vajadusele.

Keskmiselt toimuvad riigi osalusega äriühingutes auditi komitee koosolekud 8,5 korda aastas (vt eelnevalt esitatud tabelit).

## 3) Kogutoimingute hulk

Hulga all vaadeldakse, mitu korda aastas infonõude täitmiseks koostatavat teadet edastatakse ja mitu ettevõtet seda teeb. Hulk Q on võrdne ettevõtete arvu (antud juhul 7<sup>81</sup>) ja sageduse (auditi komitee koosolekud toimuvad keskmiselt 8,5 korda aastas) korrutisega. Seega hulk (Q)=595.

---

<sup>81</sup>Vaatamata sellele, et 2005. aasta veebruari seisuga oli auditi komitee loodud viies riigi osalusega äriühingus, võetakse kogukulu arvutamisel äriühingute arvuks 7, st kõik äriühingud, kellele riik on pannud auditi komitee loomise kohustuse. Põhjuseks on see, et neis äriühingutes on auditi komitee loomine peagi plaanis.

### III KOGUKULU

Kogukulu on võrdne hinna (P) ja hulga (Q) korrutisega.

Auditi komitee liikmetega seotud kogukulu kõigi äriühingute peale on 910 350 krooni aastas<sup>82</sup> ja auditi komitee tegevust toetava personaliga seotud kogukulu kõigi äriühingute peale on 2 180 402 krooni aastas.<sup>83</sup> Kokku kulub auditi komitee nõude täitmisele aastas 3 090 752 krooni.<sup>84</sup>

#### 3.6.2.3. Tähelepanekud teise etapi kohta

##### Siseaudit

Kõigil riigi osalusega äriühingutel, kellele siseauditi toimimise tagamine on kohustuslik, kulub infonõude täitmisele aastas kokku keskmiselt 8 673 885 krooni. Ühele ettevõttele tähendaks see 788 535 krooni suurust kulu aastas.

Kui soovida vähendada siseauditinõuete täitmisest tulenevat halduskoormust, tähendaks see kogu siseauditi ärajätmise kaalumist, kuna erinevate administratiivsete toimingute ning nende täitmiseks kuluva aja eristamine ei ole alati võimalik ning seetõttu ei saa hinnata, millistele toimingutele kulub aega ebaproportsionaalselt palju. Samas siseauditist loobumine ei oleks äriühingu seisukohalt mõistlik, kuna siseaudit aitab tagada äriühingu tegevuse läbipaistvust ja riigi huvide kaitsmist riigile kuuluvad äriühingus (Rahandusministeerium 2003b; Tali 2005). Võimalike halduskoormuse vähendamise meetmete esitamiseks tuleks läbi viia põhjalik analüüs ja hinnata siseauditi valdkonna halduskoormuse vähendamisega kaasnevat riske.

##### Auditi komitee

Kõigil riigi osalusega äriühingutel, kellele auditi komitee loomine on kohuslik, kulub infonõude täitmisele aastas kokku keskmiselt 3 090 752 krooni. Ühele äriühingule tähendaks see 441 536 krooni suurust kulu aastas.

---

<sup>82</sup> Arvutuskäik:  $1\,530 \cdot 595 = 910\,350$  krooni.

<sup>83</sup> Arvutuskäik:  $3664,4 \cdot 595 = 2\,180\,402$  krooni.

<sup>84</sup> Arvutuskäik:  $910\,350 + 2\,180\,402 = 3\,090\,752$  krooni.

Kuna auditi komitee töös osalemise eest üldjuhul lisatasu ei maksta, siis lähtuti halduskoormuse arvutamisel nõukogu liikme töötasust. Nimetatud tasu saaks nõukogu liige ka siis, kui ta auditi komitee töös ei osaleks. Samas ei saa järeldada, et auditi komitee tagamise kohustus ei too äriühingule kaasa lisakulutusi. Esiteks kasvab auditi komitee liikmete (st riigi esindajate) koormus. Teiseks, ja äriühingu seisukohalt olulisemakski on aga see, et märkimisväärselt kasvab auditi komitee tegevust ette valmistava personali koormus.

SCM ei võimalda hinnata, kas auditi komiteega kaasnev lisakulu on põhjendatud või mitte. Hindamise muudab raskemaks REOS-e vähene kehtivusaeg. Võib leida argumente nii auditi komitee vastu (kulude kasv) kui ka poolt (suurem läbipaistvus, riigi ehk omaniku huvide parem kaitsmine, parem kontroll riigile kuuluva äriühingu tegevuse üle, riskide maandamine jm). Kokkuvõttes võib arvata, et auditi komitee olemasolu on siiski positiivne, kuid lõplike järelduste tegemiseks ja halduskoormuse vähendamise meetmete vajalikkuse üle otsustamiseks tuleks läbi viia põhjalikum analüüs, mis aga ei mahu SCM-i ning käesoleva uurimistöö raamidesse.

### **3.6.3 Kolmas etapp: halduskoormuse kogukulu arvutamine**

Kolmandas etapis tuletatakse regulatsiooni poolt põhjustatud halduskoormuse näitaja. Seda tehakse seadusest või regulatsioonist tingitud infonõuetega kohandumise hinnanguliste kulude liitmisel.

Antud uurimuses ei hinnatud kogu seaduse (REOS-e ja selle allõigusaktide) halduskoormust, vaid vaadeldi vaid kahte nõuet: siseauditi teenuse tagamine ja auditi komitee tegevus.

Siseauditi toimimisega seotud infonõuete täitmise kulud olid aastas kokku keskmiselt 8 673 885 krooni ning auditi komiteega seotud infonõuete täitmise kulud olid aastas kokku keskmiselt 3 090 752 krooni. Kokku kulus REOS-es sisalduvate siseauditi toimimise tagamisega seotud nõuete ja auditi komitee nõude täitmiseks kõigil riigi

osalusega äriühingutel<sup>85</sup> aastas 11 764 637 krooni.<sup>86</sup> Kusjuures siseauditi teenuse tagamisele kulus ligi kolm korda rohkem kui auditi komitee tegevusele.

REOS-es sisaldub veel teisigi halduskoormuse nõudeid, nt aruannete esitamine. Seega ei saa toodud summat käsitleda kogu REOS-est tuleneva halduskoormuse hinnanguna, vaid tuleb rõhutada, et eeltoodud summa ei kajasta regulatsiooni kogu halduskoormust, vaid just siseauditiga seotud infonõuete täitmisel tekkivat halduskoormust.

#### **3.6.4 Neljas etapp: majandusharu, sektori või ministeeriumi halduskoormuse hindamine**

Kui on määratud teatud regulatsiooni kogu halduskoormus, on võimalik määrata majandusharu või ministeeriumi halduskoormus. See võimaldab seada eesmärgi kulude vähendamiseks ja hinnata olemasolevate seaduste või seaduseelnõude infonõuete lihtsustamiseks kasutatud meetmete mõju.

Nagu juba mainitud, ei hinnatud käesolevas uurimistöös kogu REOS-e halduskoormust, vaid üksnes siseauditiga seonduvat halduskoormust.

Majandusharu halduskoormuse määramine ei ole antud uurimuse raames võimalik seetõttu, et valim koosnes väga erinevatesse majandusharudesse kuuluvatest äriühingutest. Ka mõne konkreetse ministeeriumi halduskoormuse määramine antud uurimuse põhjal ei ole mõeldav, kuna äriühingud kuuluvad erinevate ministeeriumide haldusalasse. Tõsi, vastutavaks ministeeriumiks ja äriühingute koondaruande koostajaks on Rahandusministeerium.

#### **Eesmärgid kulude vähendamiseks**

Enne kulude vähendamise eesmärgi seadmist tuleks küsida, kas kulusid on üldse vaja vähendada. See tähendab, kas siseauditiga ja auditi komiteega seonduvad infonõuded

---

<sup>85</sup> Kes vastavad REOS-es sätestatud kriteeriumidele.

<sup>86</sup> Arvutuskäik: 8 673 885 +3 090 752 = 11 764 637 krooni.

ning nendega kaasnevad kulud on põhjendatud ja mõistlikud. Kui palju väheneks infonõuete muutmisel halduskoormus ja millised oleksid kaasnevad riskid?

Siseauditinõuete ja auditi komiteega seotud nõuete miinuseks on see, et nõuete täitmiseks peab äriühing panustama lisaressursse, tegema lisakulutusi: siseaudiitori ametikoha ülevõlpidamine või teenuse sisseostmine, töötajate lisakoormus auditinõuete täitmiseks vajaliku info andmisel ja auditi komitee tegevuse ettevalmistamisel.

Plussid: tagatud on riskide parem hindamine, riigi parem kontroll talle kuuluva äriühingu tegevuse üle, äriühingu tegevuse suurem läbipaistvus; siseauditi teenuse ja auditi komitee olemasolu tagamiseks tehtavad kulutused ei ole ilmselt väga suured, kuna need moodustasid 0,18 % vaatlusaluste äriühingute netokäibest.<sup>87</sup> Riigi osalusega äriühingutele seoses rangemate siseauditi nõuetega tekkinud aastane kulu (11 764 637 krooni) moodustab 0,0094 % Eesti aastasest SKP-st.<sup>88</sup>

Kaaludes plusse ja miinuseid võiks järeldada, et kulud, mis siseauditi nõuete täitmiseks tehakse ei ole ebaproportsionaalselt suured võrreldes nõuete positiivsete aspektidega. Loomulikult on raske hinnata positiivseid aspekte tegelikkuses, st kui palju siseauditi olemasolu ettevõtte tegevusele kaasa aitab ning riske maandab. Siiski võib arvata, et kulud ei oleks mõistlik vähendada. Järeldus leidis kinnitust ka intervjuude käigus.

### Olemasoleva seaduse infonõuete lihtsustamine

Kas oleks võimalik kasutada REOS-e poolt nõutavate infonõuete lihtsustamiseks mingeid meetmeid? Milline võiks olla taoliste meetmete mõju?

---

<sup>87</sup>Riigi osalusega äriühingute koondaruande (vt lisa 3) kohaselt oli 2003. aastal 11 äriühingu, kellel oli rangemate siseauditi nõuete tagamise kohustus, netokäive kokku 6 666 363 387 krooni. SCM-i abil selgitati käesolevas töös välja, et 11 äriühingul kulus aastas siseauditi nõuetele (siseauditi teenus ja auditi komitee) kokku 11 764 637 krooni, mis moodustab 0,18 % 11 äriühingu netokäibest. Nagu tööst selgus, kulus 11 äriühingul ainult siseauditi teenuse tagamisele aastas 8 673 885 krooni, mis moodustab 0,13 % äriühingute netokäibest (6 666 363 387 krooni aastas). Kusjuures seitsmel äriühingul, kes olid kohustatud tagama auditi komitee toimimise, kulus selleks aastas 3 090 752 krooni, mis moodustab 0,10 % seitsme äriühingu 2003. aasta netokäibest (3 062 757 843 krooni).

<sup>88</sup> 2003. aastal oli sisemajanduse koguprodukt (SKP) 125 832,1 mln krooni (Eesti Statistikaamet 2005, 8).

Olemasolevate infonõuete lihtsustamiseks meetmete kasutamine on ilmselt võimalik. Samas on REOS kehtinud väga lühikest aega, näiteks auditi komiteed pole veel kõigis äriühingutes jõutud luuagi. Vara on öelda kas või kuidas nimelt saaks või tasuks infonõudeid lihtsamaks muuta. Vastava hinnangu andmiseks tuleks läbi viia täiendav analüüs.

Tabel 5. Ülevaade SCM-i rakendamise tulemustest.<sup>89</sup>

REOS	Infonõue <sup>90</sup>	Sihtgrupp	Tariif tunnis (EEK)	Aeg	Sagedus aastas (korda)	Hind (P) aastas (EEK)	Hulk (Q)	Kulu aastas (EEK)	Tasand (A,B,C)
§ 26	Siseaudit	Riigi osalusega äriühingud <sup>91</sup>	380 <sup>92</sup>	1 a.	n/a	788 535 <sup>93</sup>	11	8 673 885	C
<b>Kokku siseauditi kulu aastas (EEK)</b>								<b>8 673 885</b>	
§ 27	Auditi komitee	Riigi osalusega äriühingud	150 <sup>94</sup>	3,4 h	8,5	1530	7	910 359	C
§ 27	Auditi komitee	Riigi osalusega äriühingud	96 <sup>95</sup>	38,9 h	8,5	3664,4	7	2 180 402	C
<b>Kokku auditi komitee kulu aastas (EEK)</b>								<b>3 090 752</b>	
<b>Kokku kulu aastas (EEK)</b>								<b>11 764 637</b>	

<sup>89</sup> Eeskujuks on SCM raportileht (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 27).

<sup>90</sup> Infonõude lahtresse võiks lisada ka infonõude raames sooritatud administratiivsed toimingud, kuid antud uurimuses ei olnud neid võimalik eristada.

<sup>91</sup> Mis vastavad raamatupidamise seaduses esitatud kriteeriumidele.

<sup>92</sup> Tariif ühe äriühingu kohta, st arvesse on võetud, et ühes äriühingus on keskmiselt 4 siseaudiitorit. Tariif ühe siseaudiitori kohta on 95 krooni tunnis. Toodud tariif ei sisalda välist tariifi, st sisauditi teenuse sisseostmiseks tehtavaid kulutusi.

<sup>93</sup> Toodud hind sisaldab nii sisemist kui välist hinda (arvesse on võetud sisemini ja väline tariif).

<sup>94</sup> Tariif ühe äriühingu kõigi auditi komitee liikmete kohta, st arvesse on võetud, et igas auditi komitees on keskmiselt 3 liiget. Ühe auditi komitee liikme kohta on tariif 50 krooni tunnis.

<sup>95</sup> Tariif auditi komitee tegevust toetava personali kohta. Tariif väljendab äriühingu ühe töötaga seotud kulutusi.

### 3.7. Hinnang standardiseeritud kulu mudelile selle rakendamise põhjal riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmiseks siseauditi valdkonnas

#### **3.7.1. Esimene etapp: halduskoormuse tuvastamine**

##### 1) Infonõude ja sisunõude eristamine

Halduskoormuse definitsiooni kohaselt tekib koormus infonõudest, mitte aga sisunõudest, kuid antud uurimus näitas, et info- ja sisunõude vahel ei ole alati võimalik selget vahet teha.

Info kogumine, uuringute läbiviimine, info töötlemine, aruande koostamine (aga ka teised infonõude tüüpide kohaselt infonõude täitmiseks teostatavad administratiivsed toimingud) on küll sisulised tegevused, kuid neid sooritatakse infonõude täitmiseks (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 9, 18). Seetõttu saab siseauditiga ja auditi komiteega seotud nõuded liigitada siiski infonõueteks ning need võivad potentsiaalselt tekitada halduskoormust.

##### 2) Infonõude täitmine ilma seadusest tuleneva kohustusega

Kui riik on kehtestanud infonõude, aga ettevõtte täidaks antud infonõuet ka ilma seadusega ehk vabatahtlikult, peab SCM taolise infonõude täitmisega tekkivaid kulusid siiski halduskoormuseks. Käesolevas uurimistöös vaadeldavates riigi osalusega äriühingutes tagati osades äriühingutes siseauditi teenuse olemasolu ja auditi komitee juba enne REOS-e kehtima hakkamist, näiteks tagati siseaudiitori teenuse või auditi komitee olemasolu Tallinna Sadamas, Eesti Energias, Eesti Telekomis enne REOS-e kehtima hakkamist, kuid siis ei saanud seda pidada halduskoormuseks, sest riik oma osalusega äriühinguid infonõuete täitmiseks siis ei kohustanud. Seega pidasid antud äriühingud infonõudeid äriühingu seisukohalt kasulikeks ja mitte üleliia koormavateks ning oleksid infonõuete täitmist jätkanud ka ilma REOS-eta. Kuna REOS kehtestati, saab antud infonõuete täitmist pidada halduskoormuseks. Kuid äriühingu seisukohalt ei ole tegemist halduskoormusega ning vastavalt võiks täiendada ka SCM-i.

Samas ei pea SCM halduskoormuseks seda, kui ettevõtte täidab infonõuet, kuid selle kohast nõuet seadusest ei tulene, st ettevõtte täidab infonõuet vabatahtlikult ja enda tarbeks (International Working Group on Administrative Burdens. 2004, 25). Näiteks AS-is Eesti Telekom oli siseaudiitori ametikoht olemas nii enne kui pärast REOS-e kehtima hakkamist, kuid halduskoormuseks ei saanud nõude täitmist pidada ei enne REOS-e kehtima hakkamist ega tee seda ka nüüd, kuna REOS ei kohustanud AS-i Eesti Telekom siseauditiga ja auditi komiteega seotud infonõudeid täitma ei enne ega nüüd (AS Eesti Telekom ei vasta REOS-e kriteeriumidele, nimelt puudub riigil äriühingus otsustusõigus). Antud uurimuses kaasati valimisse vaid need äriühingud, kellele infonõude täitmine on kohustuslik lähtuvalt seadusest ning jäeti välja need äriühingud, kes seaduse järgi ei pea siseauditi teenuse olemasolu tagama ja auditi komiteed omama, kuid teevad seda vabatahtlikult.

### 3) Ettevõtte definitsioon

SCM-i kohaselt on potentsiaalne halduskoormus olemas siis, kui tegemist on ettevõttega. Kuna antud uurimistöös vaadeldi riigi osalusega äriühinguid, mis võivad erineda tavaettevõtetest, siis analüüsiti riigi osalusega äriühingute vastavust kahele ettevõtte definitsioonile ning jõuti järeldusele, et riigi osalusega äriühingute näol on tegemist ettevõttega (vt arutelu mudeli rakendamise esimeses etapis).

### **3.7.2. Teine etapp: administratiivsete toimingute kulude hindamine**

I Hinnakomponendid (tariif ja aeg)

#### *Tariif*

##### 1) Administratiivse toimingu teostaja kindlaksmääramine

Kuna tariifi arvutamise aluseks on tööjõukulud, siis tuleb kõigepealt määrata, missugune töötaja administratiivset toimingut teostab, kuna palgastatistika on eri töökohtade puhul erinev. Probleemiks osutus see, et auditi komitee nõude, aga ka siseauditi nõuete puhul ei olnud alati teada, kes antud infonõude täitmiseks



administratiivseid toiminguid teostab. See ei ole alati auditi komitee liige või siseaudiitor, vaid võib olla hoopis sekretär või spetsialist, kes teeb toiminguid oma tavatöö kõrvalt. Näiteks siseaudiitorite koostatud raporti tutvustamine toimub selle jaotamise teel vajalikele isikutele, arutelu toimub sõltuvalt teemast kas juhatuses, auditi komitees või nõukogus. Kattuda võivad auditi komitee ja siseauditi tarvis teostatavad ning muul otstarbel tehtavad tegevused. Toimingu teostaja kindlaksmääramine oli keerulisem seetõttu, et REOS on kehtinud üksnes alates 16.04.2004 ja kindlad protseduurid ning nende täitjad pole veel välja kujunenud.

## 2) Sisemise tariifi arvutamiseks vajalike palgaandmete kättesaadavus

Sisemise tariifi arvutamise eelduseks on palgaandmete olemasolu ning adekvaatsus. SCM soovib sisemise tariifi arvutamiseks kasutada statistilisi andmeid, kuna mudel püüab kasutada võimalikult objektiivseid andmeid. Probleemiks osutus see, et statistilised andmed ei vastanud tegelikkusele. Intervjuude ja küsimustiku põhjal oli riigi osalusega äriühingute siseaudiitorite sissetulek suurem, kui Eesti Statistikaameti pakutud vastava ametikategooria statistikas näidatud andmed. Siseaudiitorite suuremat palka võiks põhjendada sellega, et uurimuse valim koosnes suurematest äriühingutest, kus siseaudiitori vastutus on suurem ning seetõttu on suurem ka palk. Samas intervjuude ja küsitluse käigus avaldasid siseaudiitorite töötasud vaid üksikud äriühingud, mistõttu ei saanud arvutustes aluseks võtta reaalselt riigi osalusega äriühingutes makstavaid töötasusid ning tuli kokkuvõttes kasutada Statistikaameti andmeid. Adekvaatsete palgaandmete kättesaadamatuse tõttu on arvutuste tulemusel saadud sisemine tariif ning halduskoormuse kulud väiksemad ega pruugi kajastada äriühingute tegelikke kulusid antud infonõuete täitmisel.

## 3) Väliste tariifi arvutamiseks vajalike andmete konfidentsiaalsus

Väliste tariifi väljaselgitamiseks vajalike andmete kogumisel osutus probleemiks andmete konfidentsiaalsus. Äriühingud ei olnud meelsasti nõus avaldama siseauditi teenuse sisseostmiseks sõlmitud lepingute tingimusi (palkasid). Kui äriühing oli nõus avaldama üksnes töötasu suurusjärgu, siis kasutati arvutustes seda. Auditi komitee osas pidas üks ettevõtte konfidentsiaalseks lepingulise audiitori töötasu, seetõttu ei saanud seda auditi komitee tariifi arvutamisel arvesse võtta (samas oli see ainus kord,

kus auditi komitee töös osales välisaudiitor, enamasti kuulusid auditi komiteesse nõukogu liikmed.)

Käesolevas uurimistöös ei avalikustatud konfidentsiaalseid andmeid, vaid kasutati neid keskmiste arvutamiseks ja anonüümsete üldistuste tegemiseks kõigi äriühingute kohta.

#### 4) Arvutuste kontrollitavus

SCM-i kohaselt peab arvutuste alust ja infoallikaid alati saama kontrollida (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 18). Seetõttu on arvutuskäigud töös eraldi välja toodud. Konfidentsiaalsuse huvides ei ole avaldatud andmete kuuluvust, kuid see on autorile teada ning võimaldab vajadusel arvutuskäike veelgi detailsemalt kontrollida.

#### 5) Ühekordsete kulude kaasamine

SCM-i kohaselt võib uurija ise otsustada, kas kaasata tariifi arvutamisse ühekordseid kulusid; kui kaasata, siis tuleb need lisada üldkulude hulka ja jagada kogu perioodi peale (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 33). Käesolevas uurimuses ühekordseid kulusid tariifi arvutamisse ei kaasatud, kuna andmed ühekordsete kulude kohta puudusid. Mingil määral hõlmavad ühekordseid kulusid üldkulud, mida on halduskoormuse arvutamisel arvesse võetud.

### Aeg

#### 1) Infonõuete tüpoloogia puudulikkus

Administratiivsetele toimingutele kuluva aja hindamiseks tuleb välja selgitada, milliseid administratiivseid toiminguid infonõude täitmiseks sooritatakse.

SCM-is soovitatakse alati välja selgitada infonõude täitmiseks tehtavad administratiivsed toimingud ning vastavalt nendele infonõude klassifitseerida selle alusel, milliseid administratiivseid toiminguid tuleb antud infonõude täitmiseks sooritada (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 28).

Siseauditi ja auditi komiteega seotud administratiivsed toimingud liigitusid 6 infonõude tüübi alla.<sup>96</sup> Samas tuli nende infonõuete raames sooritada ka 1,5,7,10,12 tüübi alla kuuluvaid administratiivseid toiminguid ning lisaks veel toiminguid, mida ei loetletud ühegi tüübi all (vt lisa 1). Nimelt, intervjuude ja küsimustiku põhjal selgus, et lisaks 6. tüübi all nimetatud toimingutele tuleb siseauditi teenuse olemasolu tagamiseks sooritada veel järgmisi toiminguid: riskide hindamine, auditi kavade koostamine, sisekontrolli süsteemi toimimise testimine, kontrollostude sooritamine, teostatud tööde füüsiliste mahtude mõõtmised, siseaudiitorite enesetäiendamine nii siseauditi kui ka ettevõtte põhitegevuse valdkondades. Seoses auditi komitee toimimise tagamisega tuleb lisaks 6. tüübi all nimetatud toimingutele sooritada veel järgmisi toiminguid: komitee koosolekuks ettevalmistatud materjalidega tutvumine, koosoleku protokollimine, aga ka dokumentide paljundamine ja süstematiseerimine.

Kui infonõue on klassifitseeritud, kuid vastav tüüp ei sisalda kõiki administratiivseid toiminguid, võivad osad administratiivsed toimingud ning nende sooritamisele kuluv aeg arvutustest välja jääda. Sel juhul ei pruugi erinevate seaduste halduskoormuse võrdlemine või eesmärkide seadmine halduskoormuse vähendamiseks olla adekvaatsed.

Ilmselt ei ole siin võimalik pakkuda head lahendust olukorra parandamiseks ning ainukeseks võimaluseks on tüübistiku täiendamine praktika käigus. Arvatavasti on praeguse tüpoloogias puhul tegemist optimaalse olukorraga, kus tüübid kujutavad endast ideaaltüüpe ning hõlmavad teatud infonõuete täitmiseks sooritata vaid tüüpilisimaid administratiivseid toiminguid. Infonõudeid klassifitseerida on kindlasti vaja, kuna see on eelduseks näiteks erinevatest seadustest tuleneva halduskoormuse võrdlemiseks.

---

<sup>96</sup> Tüüpoloogia ja iga tüübi juures sooritatavate administratiivsete toimingute nimekiri on esitatud lisa 1.

### 3) Infonõuete tüpoloogiasse uue administratiivse toimingu lisamine

Käesoleva uurimuse raames kõige enam kasutatud kuuenda infonõude tüübi all ei ole nimetatud administratiivse toiminguna soovitude ja otsuste elluviimise seiret. Siseauditi nõuete praktikast lähtuvalt võiks selle toimingu lisada. Samuti võiks kaaluda selle toimingu lisamist teistele tüüpidele.

### 4) Siseauditi ja auditi komitee infonõuete kattuvus

Respondendid ei osanud alati eristada, milliseid administratiivseid toiminguid tuleb teostada siseauditi teenuse nõude ja milliseid auditi komitee nõude täitmiseks. Seetõttu oli keeruline eristada ka seda, kui palju aega kulus äriühingutel siseauditi teenusega ja kui palju aega auditi komiteega seotud infonõuete täitmiseks. Äriühingute sõnul olid kahe infonõude täitmiseks vajalikud tegevused kohati kattuvad. Näiteks ühes äriühingus loodi siseaudiitori ametikoht sel eesmärgil, et siseaudiitor hakkaks tegelema auditi komitee küsimustega.

### 5) Administratiivsete toimingute sooritamiseks kuluva aja mõõtmine

SCM-is soovitatakse klassifitseerida administratiivsed toimingud lihtsateks, keskmisteks või keerulisteks ja omistada igale klassile kindel aeg. Antud uurimuses ei olnud seda võimalik teha, kuna kohati ei olnud võimalik eraldi mõõta infonõude raames sooritatavate administratiivsetele toimingutele kuluvat aega.

### 6) Administratiivse toimingute teostamiseks kuluva aja mõõtmise detailsus

SCM-i rakendamise kogemus näitab, et poliitikate mõjude hindamiseks ja konkreetsete vähendamisettepanekute tegemiseks peavad ka mõõtmised olema võimalikult detailsed. Lisaks infonõude identifitseerimisele tuleks tuvastada detailsemalt, milliseid administratiivseid toiminguid infonõude täitmiseks teostatakse ning kui palju toimingute teostamine aega võtab. Detailsemate ajakulude põhjal on võimalik välja arvutada detailsemad kulud, leida kõige enam probleeme tekitavad toimingud ning teha kvaliteetsemaid ettepanekuid halduskoormuse vähendamiseks. Samas on SCM ideaalvariant, mille rakendamise detailsuse aste võib varieeruda.

Käesolevas uurimistöös identifitseeriti küll infonõude raames sooritatavad administratiivsed toimingud (enim sarnanesid need infonõude tüübile 6), kuid neile kuluvat aega ei olnud võimalik soovitud ulatuses mõõta, kuna äriühingute esindajad ei osanud eristada, kui palju toimingute sooritamine aega võtab.<sup>97</sup> Seega võeti kulude arvutamisel aluseks administratiivsete toimingute asemel kogu infonõue ning perioodiks üks aasta. Taoline vähene detailsus ei pruugi võimaldada teha piisavalt kvaliteetseid lihtsustamissetepanekuid, kuid antud valimi puhul oli see ainuvõimalik lahendus.

#### 7) Aja kulu varieerumine perioodi jooksul

Administratiivse toimingu teostamiseks kuluv aeg võib aastate ja kuude lõikes oluliselt varieeruda, seda kinnitasid ka käesoleva töö raames läbiviidud intervjuud (näiteks kulub aruandlusele enam aega aasta lõpus). Samuti kinnitati intervjuudes, et auditi komiteega seotud regulatsiooni rakendamise kulud on ilmselt suuremad just seaduse rakendamise alguses (Urm 2005). Et aastaringse ajakulu muutumine ei moonutaks kulude arvutamist, soovitatakse muuta erinevatel ajahetkedel tekkivad kulud omavahel võrreldavateks (Rossi 1989, 385).

#### 8) Administratiivse toimingu teostamise aja hindamise subjektiivsus

SCM eeldab, et mõõtmised on võimalikult objektiivsed. Kuid töötajate hinnangud selle kohta, kui palju teatud administratiivsete toimingute teostamine aega võttis, on paratamatult subjektiivsed. Taolisele probleemile on viidanud ka teoreetikud (Rossi 1989, 386). Subjektiivsust ja spekulatiivsust suurendab see, et REOS on kehtinud lühikest aega, mistõttu kohati ei ole täpselt teada, mis toiminguid infonõuete

---

<sup>97</sup> Üksikud äriühingute esindajad leidsid siseauditiga seonduva infonõude täitmise osas, et kuuenda tüübi all loetletud administratiivsete toimingute puhul on kõige koormavamaks ja aeganõudvamaks aruande koostamiseks info hankimine, samas nõukogule või juhatusele raporti esitamine ei ole kuigi keeruline ja koormav. Kuna eri administratiivsete toimingute peale kulunud aega eristasid sedavõrd vähesed vastajad, siis on kulude arvutamisel lähtunud siiski kogu infonõudele kuluvast ajast, mitte aga eri administratiivsete toimingute peale kuluvast ajast.

täitmiseks teha tuleb, seetõttu on kohati raske objektiivselt hinnata, kui palju toimingute teostamisele aega kulub. Oletustele ja eeldustele toetumine infonõudega seonduva aja hindamisel oli käesolevas uurimistöös paratamatu.

#### 9) Normaalselt toimivate ettevõtete eraldamine valimist

SCM-i kohaselt tehakse arvutused normaalselt toimivate ettevõtete (*normally efficient business*) andmete põhjal. Kas ettevõtte on normaalselt toimiv ja tavapärane, tuleb kindlaks teha ettevõtet teiste ettevõtetega võrdlemise teel (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 23-24). Tavapäratute ettevõtete andmeid valimisse ei kaasata. Kuna käesolevas uurimistöös ei olnud võimalik alati täpselt mõõta infonõutele ja erinevate administratiivsete toimingute teostamisele kulunud aega, siis ei olnud võimalik kindlaks teha, kas või kui palju oli valimi hulgas tavapäratuid ettevõtteid. Tavapäratult toimivate ettevõtete eraldamine valimist oleks olnud keeruline ka seetõttu, et valim oli väike (11 äriühingut). Esialgse hinnanguel võis kõiki vaatlusaluseid äriühinguid pidada normaalselt toimivateks.

#### 10) Aja mõõtmine välise kulu puhul

Välise kulu ehk äriühingusse sisseostetud teenuse puhul ei saanud hinnata erinevatele tegevustele kuluvat aega, kuna vastajad esitasid teenuse sisseostmisele aastas kulunud summa. Audiitorühingu sisemise töökorralduse (mis toiminguid sooritati, kui palju selle peale aega kulus) kohta äriühingud infot ei andnud ning seda ei peetud vajalikuks uuringu käigus audiitorühingutelt eraldi juurde küsida, kuna otseselt ei mõjuta audiitorfirma toimimise efektiivsus äriühingu halduskoormust. Sisseostetud teenuse puhul piirdub äriühingu panus infonõude täitmisse lepingus määratud summa maksimisega audiitorühingule.

## II Hulgakomponendid (ettevõtete arv ja sagedus)

### 1) Sageduse arvutamisel aasta aluseks võtmine

Sisseostetava teenuse puhul ei näe SCM ette administratiivsete toimingute ega nende teostamise sageduse eristamist (11 äriühingust 7 ostis siseauditi teenust sisse). Neljas äriühingus 11-st olid palgatud siseaudiitorid, kelle igapäevaseks tööks oli siseauditi teenuse tagamine. Äriühingute siseaudiitoritel oli kohati probleeme infonõude täitmiseks teostatavate administratiivsete toimingute määratlemisega ning neile kuluva aja eristamisega. Näiteks hõlmab siseaudiitori palju muudki kui aruannete esitamist; aruannete esitamine toimub aastaringselt vastavalt konkreetse äriühingu auditikavale. Seetõttu võeti siseaudiitori teenuse tagamisel tehtavate administratiivsete toimingute sageduse arvutamisel perioodiks üks aasta. Auditi komitee infonõude täitmise seonduvate administratiivsete toimingute sageduse määramine ei olnud sedavõrd problemaatiline.

### **3.7.3. Kolmas etapp: halduskoormuse kogukulu arvutamine**

#### 1) Kogu seadusest tuleneva halduskoormuse mõõtmine

Kolmandas etapis liidetakse erinevate infonõuete täitmiseks kulunud halduskulud ja saadakse sel viisil halduskoormuse näitaja kogu regulatsiooni kohta.

Käesolevas uurimuses ei hinnatud kogu REOS-e (ja selle allõigusaktide) halduskoormust, vaid vaadeldi üksnes siseauditi nõudeid (siseauditi teenuse tagamine ja auditi komitee). Seega saab arvutuste tulemusel anda hinnangu üksnes seaduse siseauditiga seonduva halduskoormuse kohta ning mitte kogu REOS-e põhjustatud halduskoormuse kohta.

### **3.7.4. Neljas etapp: majandusharu, sektori või ministeeriumi halduskoormuse hindamine**

#### 1) Infonõuete positiivse külje kõrvalejätmine

Neljandas etapis määratakse võimalusel majandusharu, sektori või ministeeriumi halduskoormus, mis võimaldab seada eesmärgke kulude vähendamiseks.

SCM-ist ei selgu üheselt, kas kulude vähendamise eesmärkide seadmine kuulub SCM-i juurde või on see juba SCM-ist väljapoole jääva analüüsi osaks. Käesolevas uurimistöös eeldatakse, et SCM lõppeb halduskulude väljaselgitamisega ühe seaduse, majandusharu, sektori või ministeeriumi puhul. Kui see nii ei ole ja kui SCM-il on ambitsioon seada eesmärgke teatud regulatsioonidest tulenevate kulude vähendamiseks, siis kahtleb autor mudeli sobivuses taoliste eesmärkide seadmisel. Kulude vähendamise eesmärkide seadmine ei eelda mitte üksnes kulude, vaid ka tulude põhjalikku analüüsi. Antud uurimuse käigus läbi viidud küsitluse käigus tõid äriühingute esindajad välja auditi komitee nõude kehtestamise positiivsed küljed. Esiteks võimaldab auditi komitee mingil määral vähendada nõukogu töökoormust, kuna teatud nõukogu päevakorras olevate küsimuste sisuline pikem arutelu toimub eelnevalt auditi komitees. Äriühingute suuruse tõttu on väga raske käsitleda nõukogu koosolekul kõik siseauditit puudutavaid küsimusi.<sup>98</sup> Teiseks aitab auditi komitee (aga ka siseauditi kohustuslikkus) tugevdada riigi sisulist kontrolli äriühingu tegevuse üle ning tõhustada nõukogu järelevalvet äriühingu tegevuse üle. Juriidiliselt on auditi komitee nõudandev organ, millele ei ole delegeeritud nõukogu õigusi (näiteks anda juhatussele korraldusi).

Samas ilmnesid küsimustiku vastustest äriühingute esindajate arvates auditi komitee ning siseauditi nõudega kaasnevad negatiivsed aspektid, millest kõige sagedamini toodi välja kulude kasvu.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Näiteks arutab auditi komitee koos siseauditi juhiga siseauditikavasid ja tulemusi ning välisauditi mahte ja tulemusi, nõukogule esitatakse koondaruanne.

<sup>99</sup> Küsitletavad leidsid, et auditi komiteega kaasnevad liiga suured kulud, eelkõige palgakulud, näiteks ühes äriühingus võeti seoses auditi komiteega tööle eraldi audiitor. Kulud suurenevad ka töö dubleerimise tõttu, kuna sarnaseid andmeid nõudvad nõukogu, auditi komitee, majandusaasta aruanne. Leiti, et auditi komitee funktsioone saaksid edukalt täita olemasolevad struktuurid (nõukogu, sisekontroll, siseaudiitorid).



Kui ühe küsitlusele vastanud äriühingu esindaja leidis, et seoses auditi komitee nõude kehtestamisega ei ole siseaudiitorite koormus otseselt suurenenud, siis teise äriühingu esindaja arvates võib taolise nõude kehtestamist pidada kaudselt administratiivset koormust suurendavaks. Kuna SCM näeb ette üksnes kulude analüüsimise, siis ei ole antud uurimistöö raames võimalik anda kaalutletud hinnangut auditi komitee ja siseauditi nõude vajalikkuse ning põhjendatuse kohta.

SCM-is võetakse arvesse üksnes kulude poolt ning jäetakse kõrvale infonõuete ning seaduste positiivsed küljed, ehkki enamasti on riigi infonõuded vajalikud, põhjendatud ja kasulikud nii riigile kui ettevõtetele endile, hoides ära võimalikke riske. Näiteks enne riigi osalusega äriühingute siseauditi nõuetest tingitud halduskulude vähendamise eesmärgi seadmist peaks läbi viima REOS-e põhjaliku analüüsi ja kaaluma, kas siseauditiga seotud infonõudeid oleks üldse vaja vähendada, millised oleksid vähendamise riskid. Alles seejärel saaks seada kulude vähendamise eesmärgi või pakkuda välja meetmeid infonõuete proportsionaalsemaks muutmiseks või infonõuetega seotud informatsiooni esitamise lihtsustamiseks.

Autor leiab, et SCM-i võib kokkuvõttes pidada puhtalt halduskoormuse mõõtmise meetodiks, mis toob parimal juhul välja, millised seadused, infonõuded ja administratiivsed toimingud on ettevõtte jaoks kõige ressursimahukamad (aja, tööjõu, rahalise ressursi mõttes). Halduskoormuse vähendamise eesmärkide väljapakumise eelduseks oleva seaduse ja sellest tulenevate infonõuete vajalikkuse, positiivsete ja negatiivsete külgede analüüs SCM-i raamidesse ei mahu. Üksnes SCM-i abil ei oleks võimalik saada vastust küsimustele, kas rangemad siseauditi nõuded põhjustavad riigi osalusega äriühingutele põhjendamatult suurt halduskoormust ning kas riigi osalusega äriühingute halduskoormust tuleks vähendada; nendele küsimustele vastuste saamiseks tuleks läbi viia eraldi analüüs.

## 2) Infonõuete lihtsustamise meetmete mõju hindamine ja selle ressursimahukus

---

Kui siseauditi teenust ostetakse sisse, siis tekitab lisakoormust asjaolu, et siseaudiitorile tuleb anda selgitusi, materjale ette valmistada ja paljundada.

SCM-i neljas etapp võimaldab hinnata olemasolevate seaduste infonõuete lihtsustamiseks kasutatavate meetmete mõju (kas meetmed olid efektiivsed ja kui palju on olukord muutunud võrreldes eelmise mõõtmisega) (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 34). See eeldab, et antud seadusest tulenevat halduskoormust on hinnatud ka varasemalt ja pakutud välja meetmeid infonõuete lihtsustamiseks ning halduskoormuse vähendamiseks. Tekib ahelreaktsioon, kus mõõtmisi tuleb teatud ajavahemiku tagant korrata (näiteks iga aasta järel).

REOS-est tulenevat halduskoormust ei ole varem mõõdetud ning seega ei ole võetud kasutusele infonõuete lihtsustamise meetmeid, mida kordumõõtmistel hinnata. Ressursi ratsionaalseks kasutamiseks tuleb hoolikalt kaaluda ja eeluuringute abil välja selgitada, millised valdkonnad on ettevõtjatele eriti koormavad ja kas nendes valdkondades tasuks halduskoormust üldse mõõta.

### 3) Valimi analüüsimine ettevõtte suuruse ja sektoraalse kuuluvuse järgi

Halduskoormuse taseme varieerumise väljaselgitamiseks ja halduskoormuse vähendamise võimaluste määramiseks jagatakse ettevõtted võimalusel suuruse või/ja sektori järgi kategooriatesse (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 28). SCM võimaldab välja selgitada erineva suurusega ettevõtete halduskulud ühe töötaja kohta.<sup>100</sup>

Ettevõtte suurus võib mõjutada halduskoormuse ulatust ja problemaatikat. Väiksemate ettevõtete suurem koormus võib tuleneda organisatsiooni väiksusest ja suurte ettevõtete suurem koormus neile kehtestatud keerukamatest erinõuetest.<sup>101</sup> Näiteks PRAXIS-e halduskoormuse uuringus leiti, et kuigi käibemaksu administreerimise kulud otseselt ettevõtete suurusest ei sõltu, põhjustab see väiksemale ettevõtetele proportsionaalselt suuremat kulu kui suurele ettevõttele. Sellest tulenevalt leitakse

---

<sup>100</sup> Ettevõtete suuruse määramiseks võetakse aluseks töötajate arv (0, 1-9, 10-49, 50-249, 250 ...) ning halduskulude suhe käibesse.

<sup>101</sup> Näiteks töötervishoiu osas võidakse suurettevõtetele kehtesstada rangemaid nõudeid kui väikestele ettevõtetele. Nii on see Hollandis, kus töötervishoiu valdkonda reguleerib töötingimuste seadus. Ilmselt sõltub see aga ka sektorist.

PRAXIS-e uurimuses, et üleliigse bürokraatia vähendamine on eriti oluline just väikeettevõtete seisukohalt (Jürgenson 2005, 28).

Käesoleva magistritöö raames läbi viidud küsitluse käigus avaldasid mitmete äriühingute esindajad arvamust, et auditi komitee ja siseauditi teenuse tagamise nõue on õigustatud just suurettevõtete puhul. Ometi ei olnud antud magistritöö raames siiski võimalik võrrelda suuri ja väikseid ettevõtteid, kuna töö teema (riigile kuuluvate äriühingute siseauditiga seotud halduskoormuse mõõtmine) eeldas üksnes suurettevõtete käsitlemist, st REOS-e kriteeriumid välistavad väikeettevõtted – väikeettevõtetele ei ole siseauditi teenuse ja auditi komitee tagamine kohustuslik.

Käesoleva uurimistöö valimisse kuulunud äriühingud kuulusid väga erinevatesse sektoritesse, esindades erinevaid majandusharusid. Samas oli valim sedavõrd väike, et erinevate majandusharude halduskoormuse omavahelisel võrdlemisel ei olnud võimalik teha üldistusi. Uurimustöö tulemusi eri majandusharudes ei oleks olnud võimalik võrrelda ka varasemate halduskoormuse mõõtmiste tulemustega, kuna taolisi mõõtmise ei olnud käesoleva töö valmimise eel Eestis läbi viidud. SCM võimaldaks võrrelda Eesti riigi osalusega äriühingute siseauditiga seonduvat halduskoormust mõne teise riigi vastavate äriühingute siseauditi nõuetest tingitud halduskoormusega. Käesoleva uurimustöö raames seda ei tehtud, kuna finantsaruannete õigsuse tagamise süsteem võib erinevates riikides olla erinev ja võrdlus ei oleks pruukinud osutada võimalikuks. Võrdlust ei oleks võimaldanud ka uurimistöö mahu piiratus.

### **3.7.5. Täiendavad halduskoormuse mõõtmisega seotud probleemid**

1) Regulatsiooni kehtivusajaga arvestamine uurimisteema valikul ja tuginemine oletustele

Käesoleva uurimistöö puhul osutus probleemiks seaduse, millest tulenesid infonõuded, vähene kehtimisaeg (REOS on kehtinud alates 16.04.2004). Kuna sedavõrd lühikese kehtivusaja jooksul ei ole välja kujunenud infonõuete täitmise praktika, oli kohati keeruline koguda SCM-i rakendamiseks vajalikke andmeid, st näiteks välja selgitada, milliseid toiminguid infonõude täitmiseks tuli sooritada, kelle poolt ja kui palju see aega võttis, seda eriti just siseauditi teenuse puhul. Ka auditi

komitee puhul võis seaduse vähene kehtivusaeg arvutuste tulemustele mõju avaldada, kõnekas on asjaolu, et vaid üks äriühing oli loonud auditi komitee enne 2004. aasta lõppu, kõik ülejäänud olid teinud seda 2004. aasta lõpus. Auditi komitee puhul ei olnud osade äriühingute puhul veel lõplikult teada, kas auditi komitee liikmetele makstakse eraldi lisatasu (ehkki valdavalt taolist lisatasu ei maksta), kui lisatasu siiski makstase, siis tuleks seda tariifi/halduskulude arvutamisel arvesse võtta.

Kuigi SCM soovib vältida oletustele ja eeldustele tuginemist halduskoormuse mõõtmisel, ei olnud soovitus järgimine antud uurimistöös andmete kohatise puudumise tõttu täielikult võimalik (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 24). Otsustamisel, millisest regulatsioonist tulenevate infonõuete halduskoormust mõõta, võiks kriteeriumiks olla regulatsiooni kehtimisaeg, st infonõuded ei tohiks tuleneda liiga vähe aega kehtinud regulatsioonist. Selle tingimusega võiks täiendada ka SCM-i.

## 2) Halduskoormuse mõõtmise puudumine Eestis

Enne SCM-i rakendamist riigi osalusega äriühingute siseauditi valdkonna halduskoormuse mõõtmisel soovis autor saada kinnitust valitud uurimistöö teema aktuaalsuse kohta. Kuna Eestis ei ole siseauditi nõuetest tulenevat halduskoormust (ega tegelikult ka halduskoormust üldse) siiani süstemaatiliselt uuritud,<sup>102</sup> mängisid antud uurimistöö teema valikul rolli halduskoormuse mõõtmise tulemused Hollandis, mille kohaselt on finantsraamatupidamine (mille alla kuulub siseaudit) ettevõtetele üks enim halduskoormust põhjustavaid valdkondi. Kinnitust siseauditi uurimise vajalikkuse kohta andis käesoleva uurimistöö raames läbi viidud küsitlus.

Ilmselt aga erineb Eesti regulatiivne raamistik Hollandi omast ja Hollandi tulemused üks-üheselt Eestis ei kehti. Käesolevast uurimustööst võiks järeldada, et äriühingute halduskoormus seoses siseauditi nõuete täitmisega ei ole ilmselt kuigi suur (11 äriühingu kulutused siseauditi nõuetele (siseauditi teenus ja auditi komitee) moodustasid aastas 0,18 % äriühingute aastasest netokäibest, vt täpsemalt lk 70). Seda, et REOS-est tulenevad infonõuded sedavõrd suurt halduskoormuse probleemi

---

<sup>102</sup> Välja arvatud 2005. aasta juunis valminud PRAXIS-e pilootprojektid käibemaksu ja statistika administratiivsete kulude kohta (Jürgenson 2005; Jürgenson; Huik 2005).

äriühingutele ei tekita, ei olnud võimalik ette teada. Igatahes tuleks enne SCM-i rakendamist hoolikalt kaaluda, kas uuritavas valdkonnas on halduskoormus teravaks probleemiks ning kas valdkonnas halduskoormuse mõõtmine võiks olla prioriteetne.

3) Halduskoormuse arvutamine täieliku seadusetäitmise pinnalt ja selle rakendamine osaliselt

Halduskoormust arvestatakse täieliku seadusetäitmise pinnalt. Kui see pole info puudumise tõttu võimalik, võetakse aluseks tegelik seadusetäitmise tase (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 26). Samas on positiivne, et SCM võimaldab siin paindlikkust.

Antud uurimuses võeti valdavalt arvutuste aluseks tegelik seadusetäitmise tase, st tegelik ettevõtete arv, kes seadusest tulenevaid nõudeid täidavad. Siseauditi teenus oli tagatud kõigis äriühingutes, kellelt seadus seda nõudis. Auditi komitee oli olemas seitsmest kohuslasest viiel, arvutustest võeti kohati arvesse ka kahte äriühingut, kellel auditi komiteed ei olnud, kuna neil oli plaanis auditi komitee lähiajal luua. Lisaks olid ka teised äriühingud auditi komitee loonud enamasti alles 2004. aasta lõpus või 2005. aasta alguses.

4) Mõõtmistulemuste tutvustamine valimile

SCM-i kohaselt oleks soovitav tutvustada mõõtmistulemusi ka valimile ning saada nende hinnang (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 29). Antud uurimuses seda ei tehtud.

5) Infonõude päritolu

Siseauditiga seotud halduskulud pärinevad liikmesriigi tasandi, st Eesti regulatsioonidest. Infonõude päritolu teadmine aitab välja pakkuda ja hinnata infonõude lihtsustamiseks kasutatavaid meetmeid. Kuna SCM-i ja antud uurimistöö raames ei pakuta välja halduskoormuse lihtsustamise meetmeid (seda tehakse SCM-ile järgneva analüüsi tulemusel), samuti ei olnud antud töö puhul võimalik hinnata varem välja pakutud meetmeid (kuna siseauditi nõuetega seonduvat halduskoormust

ei ole varem mõõdetud ega vastavaid meetmeid välja pakutud), siis infonõude päritolu aspektil analüüsis pikemalt ei peatunud.

#### 6) Mudeli rakendamise koormavus ettevõttele

Kuna halduskoormuse mõõtmiseks ettevõttele esitatavatele küsimustele vastamine on küllaltki aeganõudev, siis jätavad ettevõtete esindajad sageli küsimustikele vastamata (näiteks Belgias vastas halduskoormust käsitlevale küsimustikule kõigest 23,3 % ettevõtetest (Commission 2004a, 8)). Antud uurimuse kogemus kinnitab eelnevat. Intervjuude käigus oli äriühingute esindajatel kohati raske hinnata, kui palju täpselt mingi administratiivse toimingute sooritamise aega võtab. Ka muude andmete saamiseks tuli vastajaid põhjalikult küsitleda.

Äriühingute juhid oskaksid oma alluvatel eri toimingute peale kuluvat aega hinnata paremini ja ka töötajatel endil oleks selgem ülevaade enda ning kolleegide tööülesannetest ja ulatusest, kui äriühingus oleks näiteks juurutatud kvaliteedisüsteem. Samas kujutaks see endast lisakulu ja ei pruugiks tuua oodatud kasu ega muuta juhtimist efektiivsemaks.

#### 7) Mudeli rakendamise ressursimahukus selle läbiviijale

Ressursimahukus on tingitud uuringuga seotud andmete kogumise ja analüüsiga. Käesoleva uurimistöö puhul lisas ressursimahukust REOS-e vähene kehtimisaeg. Näiteks infonõude täitmiseks vajalike administratiivsete toimingute ja nende täitmise eest vastutavate isikute kindlaksmääramine võttis oodatust tunduvalt enam aega. Siseauditi teenuse puhul ei olnud kohati võimalik välja selgitada administratiivseid toiminguid ning nende sooritamisele kuluvat aega. See viis omakorda oletuste kasutamisele.

#### 8) Meetodi valikuline rakendamine

Iga seaduse kohta SCM-is kirjeldatud mõõtmiste kogu ulatuses läbi viimine oleks ressursimahukas (International Working Group on Administrative Burdens 2004, 28). Kuid mudel kujutab endast ideaalvarianti, millest on võimalik rakendada vaid teatud

aspekte ning siiski jääda meetodi põhiprintsiipide juurde. Lihtsustamise võimalused: mõõtmise detailsuse diferentseerimine ja valikuline mõõtmine.

Antud uurimuses ongi kasutatud diferentseerimist, näiteks ei ole alati mõõdetud erinevate administratiivsete toimingute teostamiseks kulunud aega eraldi, vaid vaadeldud on infonõuet tervikuna. Auditi komitee puhul ei olnud võimalik arvutada väliseid kulusid, kuna audiitori lepingu tingimused ei olnud teada. Kohati on kasutatud arutustes kuu- ja aastatariife, mitte tunnitariife.

## Kokkuvõte

Halduskoormuse mõõtmine aitab seada eesmärged halduskoormuse vähendamiseks, mis omakorda aitab kaasa regulatiivse keskkonna paranemisele ja konkurentsivõime tõstmisele. Euroopa Liidu tasandil on asunud regulatiivset keskkonda parandama Lissaboni strateegia, parema õigusloome algatuse ning Euroopa Liidu õigusaktidest tuleneva halduskoormuse mõõtmise ühise meetodi väljatöötamise abil. Euroopa Liidus, aga ka OECD riikides algatatud regulatiivsete reformide põhjused on majanduslikud, sama moodi nagu ka New Public Management reformide tekkepõhjused.

Standardiseeritud kulu mudel on kvantitatiivne meetod, mille toel mõõdetakse riigi poolt kehtestatud regulatsioonide pärssivat mõju ettevõtetele, täpsemalt ettevõtete halduskoormust. Käesolevas uurimistöös selgitati standardiseeritud kulu mudeli abil välja riigi osalusega äriühingute halduskoormus seoses kohustusega tagada sellistes äriühingutes siseauditi teenuse ja auditi komitee olemasolu. Siseauditi toimimisega seotud infonõuete täitmise kulud äriühingutele olid aastas kokku keskmiselt 8 673 885 krooni ning auditi komiteega seotud infonõuete täitmise kulud 3 090 752 krooni. Kokku kulus üheteistkümnel riigi osalusega äriühingul riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduses sisalduvate siseauditi toimimise tagamisega seotud nõuete ja auditi komitee nõude täitmisele aastas 11 764 637 krooni. Seega riigi osalusega äriühingutele riigi poolt sätestatud rangematele siseauditi nõuete täitmise seotud halduskoormus tekitas äriühingutele 11 764 637 krooni suuruse kulu, mis moodustab 0,0094 % Eesti aastasest SKP-st.

Standardiseeritud kulu mudeli rakendamisel riigi osalusega äriühingute rangematest siseauditi nõuetest tuleneva halduskoormuse mõõtmisel leidis kinnitust Euroopa Komisjoni kriitika mudeli kohta ning esile kerkisid teisedki küsitavused. Samuti ilmnisid SCM-i rakendamisel ka regulatiivse mõjuanalüüsi meetodite (eeskätt kulu- ja kulutasuvuse analüüs) kasutamisel täheldatud puudused.

Mudeli abil halduskoormuse arvutamiseks vajalike komponentide väärtuste leidmine osutus nii andmete saajale kui andjatele oodatust keerukamaks ja ressursimahukamaks, saadud andmed olid kohati subjektiivsed ja spekulatiivsed, mis



kokkuvõttes võib seada kahtluse alla arvutuste objektiivsuse, õigsuse ning mõõtmiste põhjal soovi korral tehtavate halduskoormuse vähendamise ettepanekute asjakohasuse.

Standardiseeritud kulu mudeli rakendamisel antud uurimistöös osutus kohati problemaatiliseks infonõuete täitmiseks sooritatavate administratiivsete toimingute eristamine, nende täitmisele kulunud aja kindlaksmääramine ja välise tariifi arvutamiseks vajalike andmete konfidentsiaalsus. Kindlasti olid osad mudeli rakendamisel ilmnunud probleemidest tingitud antud uurimistöö materjali eripärast (siseaudit ning riigi osalusega äriühingud) ning riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse lühikesest kehtivusajast, mille tõttu ei olnud välja kujunenud infonõuete täitmise kindlat praktikat. See raskendas äriühingute esindajatel infonõuetega seonduvate administratiivsete toimingute, nende täitmiseks kuluva aja, toimingu teostaja ning tema töötasu määramise, mille tõttu tuli SCM-i rakendamisel kohati tugineda oletustele. Mudeli kohta esitatud kriitikas tõi ka Euroopa Komisjon välja sagedase oletuste kasutamise.

SCM-i ja tulu-kulu ning kulutasuvuse analüüsi meetodid osutusid paljuski sarnasteks. Nii SCM kui kaks nimetatud meetodit seavad eesmärgiks programmi/regulatsiooni rahaliste kulude väljaarvutamise. Samuti sarnanevad nimetatud analüüside rakendamise probleemid SCM-i rakendamisel esilekerkinud probleemidega: kõigi kulude ja tulude tuvastamatuse tõttu võib analüüs jääda spekulatiivseks; kõigi kulude ja tulude rahalises vääringus väljendamine ei ole alati võimalik; programmi või regulatsiooni rakendamise alguses on kulud sageli suuremad. Ka nimetatud analüüside positiivsed aspektid on SCM-iga sarnased: kulu-tulu analüüs võimaldab võrrelda erinevate programmide majanduslikku tõhusust (tõsi, kulutasuvuse analüüs võimaldab võrrelda üksnes sarnaste eesmärkidega programme ja nende tasuvust); analüüsid annavad väärtuslikku teavet programmi majandusliku potentsiaali osas, mängides seega olulist rolli programmide planeerimisel, rakendamisel, poliitika otsuse tegemisel ja huvigruppide kaasamisel (kulutasuvuse analüüs ei paku küll rahalisi hinnanguid väljundite kohta, kuid sellise analüüsi läbiviimine on kasulik just piiratud ressursside kontekstis).

Samas on SCM ja kulu-tulu / kulutasuvuse analüüsi vahel oluliseks erinevuseks see, et kui viimased meetodid püüavad arvesse võtta nii kulusid kui tulusid, siis SCM ei analüüsi tulude poolt üldse, vaid piirdub üksnes kulude väljaarvutamisega, mis võib jääda ühekülgselt andmaks regulatsioonile igakülgset ja tasakaalustatud hinnangut (taolise tasakaalustatud hinnangu andmine on poliitika analüüsi põhialuseid). Samuti ei ole SCM-i esmaeesmärgiks nõu andmine edasise tegevuse osas. Siiski võib SCM-i pidada poliitika analüüsi osaks või üheks meetodiks, mille alusel saab edasise analüüsi järel hinnata, mil määral regulatsioonid ettevõtluskeskkonda koormavad ja kas tasuks võtta edasisi meetmeid regulatsioonide muutmiseks ning lihtsustamiseks. Seega võib SCM-ist olla abi regulatsiooni efektiivsuse hindamisel.

Riigi osalusega äriühingute halduskoormuse mõõtmise käigus puutus autor kokku avaliku sektori efektiivsuse hindamise eripäraga. Ühest küljest on Eestis valitud lähenemine, mille kohaselt toimivad riigi osalusega äriühingud eraettevõtete printsiipide kohaselt. Teisest küljest on riigi osalusega äriühingutele pandud avaliku teenuse tagamise kohustus, mis ei lase neil alati turu reeglite kohaselt toimida ning sunnib efektiivsuse hindamisel lähtuma laiematest põhimõtetest kui see on omane erasektorile. Riigi osalusega äriühingute kohta tehtud halduskoormuse arvutuste põhjal edasise analüüsi käigus võimalike regulatsioonide vähendamise ettepanekute tegemisel tuleks arvestada avaliku sektori eripäraga.

Riigi osalusega äriühingute siseauditi nõuetest tuleneva halduskoormuse mõõtmine ei peaks olema prioriteetseks halduskoormuse mõõtmise objektiks Eestis, kuna nagu selgus arvutustest, ei tohiks rangemate siseauditi nõuetega kaasnev kulu võrreldes äriühingute käibega olla märkimisväärselt suur (antud töös välja arvatatud halduskoormus moodustab 0,18% vaatlusaluste äriühingute aastakäibest). Peale selle nimetasid riigi osalusega äriühingud küsitluse käigus halduskloormust põhjustavate valdkondadena sagedamini teisi valdkondi (näiteks statistikaaruandlust, riigihankeid) kui rangemaid siseauditi nõudeid. Küsitlustest ja intervjuudest selgus ka, et äriühingud ei oota riigilt mitte niivõrd siseauditi nõuete muutmist, kuivõrd laiemalt selgema osaluspoliitika väljatöötamist ja haldussuutlikkust äriühingutega suhtlemisel. Rangemate siseauditi nõuete otstarbekust oleks põhjalikumalt ja uuesti mõtet hinnata siis, kui nõuete aluseks olev seadus on kehtinud kauem.

Halduskoormuse mõõtmine loob võimaluse seada mõõtmise tulemuste põhjal eesmärged halduskoormuse vähendamiseks. Kuid standardiseeritud kulu mudeli rakendamiseks ressursside planeerimisel tuleb arvestada sellega, et halduskoormuse mõõtmine ei taga veel iseenesest halduskoormuse vähenemist ega paku välja meetmeid halduskoormuse vähendamiseks, vaid selleks tuleb läbi viia eraldi analüüs, mis nõuab lisaressursse. Näiteks rangematest siseauditi nõuetest tuleneva halduskoormuse vähendamise meetmete väljapakkumiseks tuleks põhjalikult hinnata, millised oleksid riigi ja temale kuuluvate äriühingute riskid, kui siseauditi teenuse tagamise ja auditi komitee loomise kohustus puuduks.

Riigi osalusega äriühingute kahest siseauditi nõudest tuleneva halduskoormuse mõõtmise ressursimahukust arvesse võttes ei oleks autori hinnangul Eestis põhjendatud kõigist seadustest tulenevate infonõuete halduskoormuse mõõtmine. Kuid kuna standardiseeritud kulu mudelit saab rakendada valikuliselt ja väiksema detailsuse astmega, siis võiks Eestis halduskoormust mõõta teatud prioriteetsetes valdkondades ja initsiatiiv selleks võiks tulla ka erasektorist, mis annaks tunnistust, et mõõdetavas valdkonnas on halduskoormuse probleem realselt olemas.

## Kasutatud kirjandus

Actal. 2003. *Actal Annual Report 2002*. The Hague.

[http://www.actal.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=F0D103C7F73F47018E8234960794DA37](http://www.actal.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=F0D103C7F73F47018E8234960794DA37) (11.03.2005)

*Administrative Burdens: Dutch Figures*. 2005.

[http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=E3057FAC0B264BA384B668B52F3294F8X1X40274X55](http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_ITEM=E3057FAC0B264BA384B668B52F3294F8X1X40274X55) (11.03.2005)

*Advancing regulatory reform in Europe*. 2004. A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union. December 7.

<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95A/52/6presidencies.pdf> (6.03.2005)

Arrow, Kenneth, J. et al. 1996. *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation: A Statement of Principles*. American Enterprise Institute, Washington D.C.

Bobrow, Davies B.; John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Commission of the European Communities. 2001. *Impact Assessment in the EU – Outlook in October 2001*.

[http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better\\_regulation/impact\\_assessment/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/index.htm) (12.06.2003).

Commission of the European Communities. 2002. *Impact Assessment*. Communication from the Commission, COM (2002) 276 final.

Commission of the European Communities. 2003a. *The EU economy: 2003*. Review. COM (2003) 729.

Commission of the European Communities. 2003b. *Updating and simplifying the Community acquis*. Communication from the Commission. Brussels, COM (2003) 71 final, February 11.

[http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm\\_simple\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_simple_en.pdf) (11.03.2005)

Commission of the European Communities. 2004a. *Administrative Burden in the EU. Possible Measurement Methodologies*. Brussels, DG ECFIN, REP 50247, August 24.

Commission of the European Communities. 2004b. *Measuring Administrative Burden on the EU: A Possible Approach*. Brussels, DG ECFIN, September 17.

Commission of the European Communities. 2005. *Lisbon Action Plan incorporating EU Lisbon programme and recommendations for Actions to Member States for Inclusion in their National Lisbon Programmes; Companion document to the Communication to the Spring European Council 2005 (COM (2005) 24), Working together for growth and jobs*. Brussels, SEC (2005) 192, February 3.

[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005\\_192\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_192_en.pdf) (16.03.2005)

Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission. 1994. *Internal Control Integrated Framework*. USA, COSO.

Cordova-Novion, Cesar. 2001. *Simple, Effective, Transparent Regulation*. Regulatory Reform Programme, OECD.

<http://www.apec.org.tw/doc/APEC-OECD/2001-2/1> (12.03.2005)

Council of the European Union. 2004a. *Better Regulation - Simplification of Legislation*. Draft Council Conclusions. Brussels, 15017/04, November 23.

Council of the European Union. 2004b. *Joint Initiative on Regulatory Reform. Joint letter by Irish, Dutch, Luxembourg and British Finance Ministers to their ECOFIN colleagues, January 1, 2004*. Brussels, 5894/04, February 2.

Council of the European Union. 2004c. *Operational Programme of the Council for 2005 submitted by the incoming Luxembourg and United Kingdom Presidencies*. Brussels, 15503/04, December 2.

Drechsler, Wolfgang. 2000. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. -- Riigikogu Toimetised nr 2.

<http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito2.html> (22.06.2005)

Dunleavy, Patrick; Christopher Hood. 1994. *From Old Public Administration to New Public Management*. -- Public Money and Management, no 14 (3), pp. 9-16.

Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis*. Engelwood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Dutch Legislative Burden Departement. 2003. *Administrative Burdens in an (Inter)national Perspective. Guide for Classifying Administrative Burdens According to National (and International) Origins*. Ministry of Finance, The Hague, IPAL, August.

[http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=FD1CB206AA6346D599D331345EC96B27](http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=FD1CB206AA6346D599D331345EC96B27) (11.03.2005)

Economic Policy Committee. 2004a. *Building blocks for a common European methodology to measure administrative burden*. Brussels, Commission of the European Communities, 13494/04, ECOFIN 328, COMPET 164, October 13.

Economic Policy Committee. 2004b. *Improving Regulatory Environment in the European Union*. Brussels, Commission of the European Communities, EPC/ECFIN/97/04 final.

Economic Policy Committee. 2004c. *Speaking Points for the Economic Policy Committee President for Ecofin Meeting of 21.10.2004*. Brussels, Commission of the European Communities, October 18.

Economic Policy Committee. 2005. *Annual Report on Structural Reforms 2005: Increasing Growth and Employment*. Brussels, ECFIN/EPC(2004)REP/50550 final and 5309/05, January 11.

[http://www.eco.public.lu/documentation/rapports/epc\\_2004.pdf](http://www.eco.public.lu/documentation/rapports/epc_2004.pdf) (16.03.2005)

Eesti Statistikaamet. 2004. *Tunnipalk 2002/2003. Statistikaameti aastakogumik*. Tallinn.

Eesti Statistikaamet. 2005. *Eesti põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad*. Kuubületään, veebruar.

<http://www.stat.ee/files/eva2005/UL020502.pdf> (20.06.2005)

Eesti Vabariigi Riigikogu. 2001. *Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006*. 6. detsember.

<http://www.riigikantselei.ee/failid/TAstrateegia.pdf> (6.03.2005)

Eesti Vabariigi Valitsus. 2004a. *Eesti edu 2014. Vabariigi Valitsuse strateegiadokument*. Eelnõu, 10. november.

<http://www.riigikantselei.ee/failid/EE2014.doc.pdf> (6.03.2005)

Eesti Vabariigi Valitsus. 2004b. *Eesti lähtekohad 4.-5.11.2004 toimuvaks ülemkoguks*. Kabinetinõupidamise materjal, 14. oktoober.

Eesti Vabariigi Valitsus. 2004c. *Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks - ühtne programmdokument 2004-2006*. 15. jaanuar.

Eesti Vabariigi Valitsus. 2004d. *Eesti seisukohad Euroopa Liidu Lissaboni strateegia kohta 25. ja 26. märtsil 2004. a toimuvaks ülemkogu kohtumiseks*. Vabariigi Valitsuse istungi päevakorrapunkt nr 19, 11. märts.

Eesti Vabariigi Valitsus. 2004e. *Konvergenstprogramm*. 20. aprill.

Eesti Vabariigi Valitsus. 2004f. *Vabariigi Valitsuse EL poliitika 2004-2006*. Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 22. märtsil.

Eesti Vabariigi Valitsus. 2005a. *Kokkuvõte Hollandi eesistumise kohta. Eesti eesmärgid Luksemburgi eesistumise ajal*. Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 20. jaanuaril.

Eesti Vabariigi Valitsus. 2005b. *Riigieelarve strateegia*.

Eliassen, K. A.; J. Kooiman. 1993. *Managing Public Organisations: Lessons from Contemporary European Experience*. London, SAGE Publications.

Euractive. 2005. *Better Regulation*. December 15.

<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117503-16&type=LinksDossier>  
(6.03.2005)

Euroopa Komisjon. 2004. *Lissaboni reformide elluviimine laienenud Euroopa Liidus, Euroopa Komisjoni aruanne kevadel toimuvale Euroopa Ülemkogule*. Brüssel, COM(2004)29, 26. märts.

Euroopa Liidu Nõukogu. 2004. *Brüsseli Euroopa Ülemkogu. Eesistujariigi lõppjärelused*. Brüssel, SN180/04, 4.-5. november.

Euroopa Liidu Sekretariaat. 2004. *Ülevaade Wim Koki töörühma aruandest*. 3. november.

European Parliament, Council, Commission. 2003. *Interinstitutional Agreement on Better Law-making*. -- Official Journal, 2003/C 321/01, December 31.

<http://www.eipa.nl/Topics/EPMF/documents/InterinstitutionalAgreementBetterLawMakingDec2003.pdf> (6.03.2005)

Evans, P.; J. Rauch. 1999. *Buerocracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures*. -- American Sociological Review, vol. 64, pp. 748-766.



Ferris, Tom. 2001. *Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulations of Infrastructure Public Services -- Ireland's Experiences*. Presented at the Conference on Developing and Delegating Power to and Controlling More Autonomous Public Bodies: the Governance of Public Agencies and Authorities. Public Management Service, OECD, Bratislava, November 22-23.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/8/16/2730657.pdf> (11.03.2005)

Guy, Dan M.; D.R. Carmichael; Linda A. Lach. 2005. *International Standards on Auditing and Related Services*. Practitioners Publishing Company, Texas, USA.

Harney, Mary; Laurens Jan Brinkhorst. 2004. Õigusloome lihtsustamise teemaline kiri liikmesriikide ministritele, 10. juuni.

High level group chaired by Wim Kok. 2004. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Report. Brussels, November.

Hill, Karen. 2004. *The UK Experience of Regulatory Impact Assessment*. Seminar organised by the Ministry of Justice, seminar materials. Tallinn, December 12.

HM Treasury. 2004. *Dynamoc Growth: Competition, Regulation and the Single Market. Advancing long-term prosperity. Economic reform in an enlarged Europe*. London: The Stationery Office Limited, February, pp. 49-64.

Illing, Eveli. 2003. *Problems with the Implementation of Regulatory Impact Analysis: Lessons Learned from the Policy Analysis Paradigm*. Masters Thesis. University of Tartu, Department of Public Administration.

Jenkins-Smith, Hank. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

Jürgenson, Anne. 2005. *Käibemaksuga seonduvad administratiivsed kulud ettevõtetele. Lõpparuanne*. Tallinn, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, juuni.

Jürgenson, Anne; Helio Huik. 2005. *Eesti Statistikaametile ja Maksu- ja Tolliametile palga ja töötasu andmete esitamise kaasnivad administratiivsed kulud ettevõtjatele. Lõpparuanne*. Tallinn, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, juuni.

IMF. 2003. *When learner isn't meaner: Measuring Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe*. (Unpublished manuscript).

<http://www.imf.org/external/np/res/gem/2004/eng/012304.pdf> (16.03.2005)

International Federation of Accountants. 2005. *Handbook of International Auditing, Assurance, and Ethics Pronouncements*. New York, USA.

International Project Group and PLS RAMBOLL Management. 2003. *Implementation and administrative costs – how to improve the regulatory environment for companies*. Denmark, UK, Austria, Ireland, Netherlands; October.

<http://www.eogs.dk/graphics/publikationer/finalbenchmarkingreport3.pdf>  
(11.03.2005)

International Working Group on Administrative Burdens. 2004. *The Standard Cost Model. A Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses*. Netherlands, Denmark, Sweden, Norway; August.

<http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf> (10.03.2005)

Kattel, Rainer; Ingrid Palgi; Ivar Tallo. 1997. *Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid*. Tartu Ülikooli Kirjastus.

Lane, Jan-Erik. 1996. *Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid*. Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

Lane, Jan-Erik. 1997. *Public Sector Reform*. London, SAGE Publications.

Legislative Burden Department. 2003. *Focus on Administrative Burdens! Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses*. Ministry of Finance of the Netherlands, The Hague, December.

[http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=B915964947A24E668EAF85030F59BA2A](http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=B915964947A24E668EAF85030F59BA2A) (11.03.2004)

Lubenets, Natalie. 2004. *Aruanne 24. septembril toimunud Majanduspoliitika Komitee kohtumise kohta*. Rahandusministeerium.

Luman, Toomas. 2004. *Me ei kasvata oma vara ümber Siberi metsa. Intervjuu Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimehega*. -- Eesti Päevaleht, 18. september. [http://www.epl.ee/artikkel\\_274371.html?PHPSESSID=31476336673d0cff0284e61dc6abce39](http://www.epl.ee/artikkel_274371.html?PHPSESSID=31476336673d0cff0284e61dc6abce39) (11.03.2005)

Lõhmuste, Erki. 2004. *The Impact of Regulation on Economic Performance*. 9.03.2004 toimunud ECOFIN hommikusöögiaruteluks koostatud juhis. Rahandusministeerium.

Madise, Ülle. 2000. *Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform*. -- Riigikogu Toimetised nr 2. <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito2.html> (22.06.2005)

*Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*. November 13, 2001.

Mastronardi, Ph. 1998. *New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung*. - New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern, Verlag Paul Haupt, S 47-119.

Merusk, Kalle ja Indrek Koolmeister. 1995. *Haldusõigus*, Tallinn.

Ministry of Finance of the Netherlands. 2004a. *A Guide to the Reduction of Administrative Costs in the Netherlands. Experiences for the Financial Sector*. June 4.

Ministry of Finance of the Netherlands. 2004b. *More leeway for business thanks to fewer Burdens. From producing burdens to reducing burdens*. The Hague, April 8.  
[http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=9B7611B6811D48F0B40551D6F8C05F55](http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=9B7611B6811D48F0B40551D6F8C05F55) (11.03.2005)

Munnich, Miriam. 2004. *The regulatory burden and administrative compliance costs for companies*. Survey. Brussels, Confederation of Swedish Enterprise, Brussels Office, April 2004.  
[http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/5739DEDFCF225E39C1256EDF005CC324/\\$File/PUB200407-007-1.pdf](http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/5739DEDFCF225E39C1256EDF005CC324/$File/PUB200407-007-1.pdf) (11.03.2005)

Nijland, Jeroen, Natalia Cerrato and Dirk Jan Schoneveld. 2004. *The Dutch Approach to Administrative Burden: Implementation of the Standard Cost Model*. Round Table on Legislative Impact Analysis organised by the Ministry of Justice. Tallinn, December 2.

Noordhoek, Peter; Saner, Raymond. 2005. *Beyond New Public Management. Answering the Claims of both Politics and Society*. -- Public Organisation Review, March 2005, Vol. 5, Issue 1, pp. 35-54  
<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=aph&an=16271970> (12.06.2005)

Norwegian Ministry of Trade and Industry. 2004. *Streamlining and Facilitation for Trade and Industry. The Government's Action Plan for Simplifying Norway, Status Report 2004*. Oslo.  
<http://odin.dep.no/filarkiv/229766/nedvedlegg/eng-tilstandsr.-EeN.pdf> (11.03.2005)

OECD. 1994. *Improving the quality of laws and regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*. Paris: OECD  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ImprovingLawQuality.pdf>  
(12.06.2005)

OECD. 1995. *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Including The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making and Background Note)*. OECD: Paris.

[http://www.sigmaweb.org/pdf/PUMAGD95\\_95E.pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/PUMAGD95_95E.pdf) (12.06.2005)

OECD. 1997. *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*. Paris: OECD  
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf> (12.06.2005)

OECD. 2003. *Regulatory Reform in Finland. Marketisation of Government Services - State-owned Enterprises*. Paris.

OECD. 2003. *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD countries*.-- OECD Policy Brief, June 24.

[http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=68D1F428FBE340DBA3283C2A8CE0FD08](http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=68D1F428FBE340DBA3283C2A8CE0FD08) (11.03.2005)

OECD. 2000. *Regulatory Reform in Hungary. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris.

Okun, Arthur. 1975. *Equality and Efficiency, The Big Trade-off*. Washington D.C: The Brookings Institution.

Olsen, J. P.; G. B. Peters. 1996. *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reform in Eight Democracies*. Oslo, Scandinavian University Press.

Patton, Carl V.; David S. Sawicki. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 2nd edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Peters, B. Guy. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. 5th ed. London: Routledge, pp. 347-369.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. 2005. *Standardiseeritud kulumudeli (SCM) metoodikaraport*. Juuni.

Pickett, K. H. Spencer. 2005. *The Essential Handbook of Internal Auditing*. John Wiley & Sons Ltd, Chichester, UK

Proposed Legislation Desk. 2003. *Assessment of Proposed Legislation. Explanatory Notes. Step-by-Step Plan. Quick Scan. Manuals.* Unpublished manuscript composed jointly by the Dutch Ministry of Economic Affairs, the Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, and the Ministry of Justice.

Rahandusministeerium. 2003a. *Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruanne 2002. aasta kohta.*

Rahandusministeerium. 2003b. *Seletuskiri riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutesosalemise seaduse eelnõu juurde.* 12. november.

Rahandusministeerium. 2004b. *Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2003. aasta kohta.* Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 3. märtsil 2005.

Randma, Tiina; Taavi Annus. 2000. *Haldusreformi müüdid.* -- Riigikogu Toimetised nr 2, lk 135-145.

<http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito2.html> (22.06.2005)

Rossi, Peter H.; Howard E. Freeman; Mark F Lipsey. 1989. *Measuring efficiency* -- In: Rossi, Peter H.; Howard E. Freeman; Mark F. Lipsey (ed.) "Evaluation: a Systematic Approach", pp. 365-395.

Schank, Ede. 2005. *Kodumaise ettevõtluse lipulaevad.* -- Eesti Ekspress nr 23 (809), 9. juuni, lk A 34-35.

Schröter, E.; H. Wollmann. 1998. *Reform- und Managementkonzepte. New Public Management.* -- Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. bei Göttik Wewer. Opladen. Leske und Budrich, S 59-70.

Scott, Richard; John Page; Paul Hooper. 1982. *Auditing: A Systems Approach.* Reston Publishing Company, Virginia, USA.

SIGMA. 1997. *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*. -- Sigma Papers no 13. Paris; OECD.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006717.pdf> (12.06.2005)

Sillaots, Liina. 2004. *Methodology for Measuring Administrative Burden on Business*. Juhis 21. oktoobri ECOFIN kohtumiseks. Rahandusministeerium.

Stephen, David. 2004. *Regulation by Brussels? The Myths and The Challenges*. European Movement Policy Paper, November.

<http://www.euromove.org.uk/publications/regulations.pdf> (11.03.2005)

Stettler, Howard F. 1977. *Auditing Principles*. Prentice-Hall, New Jersey, USA.

Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reasons*. New York: Harper Collins.

Taameby, J. Gaute, 2004. *Measurement of Administrative Burdens Related to VAT by Use of the Standard Cost Model*. Report. Ministry of Trade and Industry, Oslo.

<http://odin.dep.no/nhd/engelsk/publ/rapporter/024081-220023/dok-bn.html>

(11.03.2005)

*Tulemusauditi teooria ja praktika käsiraamat*. 1999. Stockholm, 20. oktoober.

[www.riigikontroll.ee/upload/failid/takr\\_all.pdf](http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/takr_all.pdf) (11.03.2005)

Veskimägi, Taavi. 2005a. *Bürokraatia vähendamine jätab Eesti riigi ellu*. -- Postimees, 4. veebruar.

[http://www.postimees.ee/040205/esileht/156901\\_1.php](http://www.postimees.ee/040205/esileht/156901_1.php) (11.03.2005)

Veskimägi, Taavi. 2005b. *Veskimägi võttis börsiplaaniga aja maha*. Intervjuu rahandusministriga. -- Äripäev, 4. märts.

[http://www.aripaev.ee/2821/uud\\_uudid\\_x\\_282107.html?e=mc2&leht\\_id=2821](http://www.aripaev.ee/2821/uud_uudid_x_282107.html?e=mc2&leht_id=2821)

(11.03.2005)

*Ühine panus kevadisele Ülemkogule*. 2004. Kuue riigipea (Hispaania president José María Aznar; Hollandi peaminister Jan-Peter Balkenende; Itaalia peaminister Silvio Berlusconi; Portugali peaminister José-Manuel Durão Barroso; Poola peaminister Leszek Miller; Eesti peaminister Juhan Parts) ühiskiri eesistujariigi Iirimaa peaministrile. 16. veebruar.

Weber, Max. 1997. *Legaalne domineerimine koos bürokraatliku administratiivpersonaliga*. -- Kattel, Rainer; Ingrid Palgi; Ivar Tallo (toim). "Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid." Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 103-112.

Weimer, David L.; Aidan R. Vining. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 3rd ed., Engelwood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.

World Bank. 2005. *Doing Business in 2005*. Washington.

<http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Reducing-Administrative-Regulatory-Barriers/>  
(12.06.2005)

World Bank. 2004. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington.

[http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=B2F3DC2677CA409EA75946F37B705A38](http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=B2F3DC2677CA409EA75946F37B705A38) (11.03.2005)

Wright, Vincent. 1994. *Reshaping the State: The Implications for Public Administration*. -- West European Politics, no 17 (3), pp. 102-137.

Zalm, Gerrit. 2004. *Presentation Held During the Informal ECOFIN Breakfast Discussion on Regulatory Reform on March 9*. Unpublished manuscript.



## Kasutatud õigusaktid

Audiitortevuse seadus. Vastu võetud 10.02.1999 a seadusega (RT I 1999, 24, 360), jõustunud 01.07.1999; viimati muudetud 11.02.2003 a seadusega (RT I 2003, 23, 133), jõustunud 08.03.2003

Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted, Rahandusministri 2. septembri 2004. a määrus nr 135 (RTL, 09.09.2004, 118, 1842), jõustunud 12.09.2004

Nõuded riigi osaluse valitsemise, riigi asutatud sihtasutuse asutajaõiguste teostamise ning mittetulundusühingu liikmeõiguste teostamise aruannete sisule ja nende esitamise kord; Vabariigi Valitsuse 11.06.2004 määrus nr 216 (RTI, 21.06.2004, 49, 348), jõustunud 24.06.2004

Raamatupidamise seadus. Vastu võetud 20.11.2002 a seadusega (RT I 2002, 102, 600), jõustunud vastavalt raamatupidamise seaduse §-le 62; viimati muudetud 08.12.2004 a seadusega (RT I 2004, 90, 616), jõustunud 01.01.2005

Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus. Vastu võetud 24.03.2004 a seadusega (RTI, 15.04.2004, 24, 166), jõustunud 16.04.2004

Äriseadustik. Vastu võetud 15.02.1995 a seadusega (RT I 1995, 26-28, 355), jõustunud 01.09.1995; viimati muudetud 16.12.2004 a seadusega (RT I 2004, 89, 613), jõustunud 07.01.2005

## Intervjuud

Altermann, Asti. 2004. Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna riigi osaluspoliitika talituse peaspetsialist, 12. november.

Heinsaar, Siiri. 2005. AS Tallinna Sadam finantsspetsialist, 6. mai.

Karotamm, Andres. 2005. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna juhataja asetäitja kt, 18. veebruar.

Kelder, Alo. 2005. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nõunik, AS Eesti Energia auditi komitee esimees, AS Tallinna Sadam nõukogu liige, 5. mai.

Kodar, Ester. 2005. AS Tallinna Lennujaam jurist, 21. veebruar.

Lille, Valner. 2005. Rahandusministeeriumi finantspoliitika osakonna ettevõtluse talituse peaspetsialist, 18. veebruar.

Miller, Eda. 2005. Statistikaameti juhtivstatistik, hinna- ja palgastatistika osakond, palgastatistika talitus, 16. veebruar.

Pihlak, Rene. 2005. Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna riigi osaluspoliitika talituse peaspetsialist, 17. veebruar.

Paas, Kristjan. 2004. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik, endine Riigikontrolli tulemusauditi osakonna juhataja, 12. november.

Porgand, Tarmo. 2005. Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna riigi osaluspoliitika talituse juhataja, 16. veebruar.

Preams, Kaire. 2005. Rahandusministeeriumi siseaudiitor, 21. veebruar.

Raie, Siim. 2004. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor, 25. oktoober.

Sagar, Merle. 2005. Rahandusministeeriumi nõunik, AS Werol auditi komitee esimees, 6. mai.

Sulg, Raivo. 2004. Kredexi äriklientide toodete divisjoni juht, endine Rahandusministeeriumi asekanstler valitsuskontrolli alal, 10. detsember

Tali, Veiko. 2005. Rahandusministeeriumi asekantsler finantspoliitika alal, 23. veebruar.

Urm, Alar. 2005. Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna juhataja, AS Eest Post auditi komitee liige, 6. mai.

## LISA 1: Infonõuete ja administratiivsete toimingute tüübid

*Allikas: The Standard Cost Model. A Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses. August 2004, International working group on administrative burdens (Netherlands, Denmark, Sweden, Norway), appendix 2: Types of information obligations and administrative activities, pp 42-45*

The information obligations with which businesses must comply can be roughly divided into 17 different types. These various types often involve similar activities, for example, submitting information to the authority concerned when making a report.

In the standard cost model (SCM), these information obligations should preferably be entered in a uniform way thereby making it possible to compare the burdens for the different forms of legislation and regulations and the various target groups. In principle, the list of activities described below should always be used when filling in an information obligation in the SCM. Certain activities can be adjusted and unnecessary activities can be abandoned after consulting with file-holders. This reduces the risk of certain activities being overlooked.

The 17 types of information obligations and the most commonly associated activities are:

### *1. Reporting/giving notice of ...*

This usually involves reporting transactions either beforehand or after the event. The activities associated with reporting are:

1. gathering information,
2. compiling the report,
3. submitting the report to the competent authority, and
4. filing the report.

### *2. Applying for a permit...*

This can involve all kinds of permits, which need to be applied for prior to a particular activity. The activities associated with applying for a permit are:

1. announcing the intention to apply,
2. gathering information,
3. compiling the permit application,
4. submitting the permit application, and
5. obtaining and filing the permit.

### *3. Applying for recognition...*

This involves applying for proof of being capable of performing certain activities. The activities associated with applying for recognition are:

1. gathering references and diplomas for the people concerned,
2. drawing up procedures and handbooks designed to safeguard quality,
3. compiling the application for recognition,
4. submitting the application for recognition, and
5. obtaining and filing the recognition.

N.B. Any (extra) training required to comply with activity 1, does not count as AB.

#### *4. Carrying out registrations/measurements of ...*

This involves carrying out all kinds of registrations, usually in order to gain an overall picture of the activities being carried out. The activities associated with registration are:

1. designing and communicating (measuring) systems,
2. installing equipment for the purpose of registration, measuring and/or analyses,
3. registering information,
4. filing information (usually for one to five years),
5. reporting the results to the competent authority on request or periodically, and
6. consulting on the results of the measurements.

#### *5. Carrying out (periodical) investigations into ...*

This involves carrying out investigations (or having investigations carried out) that involve more than just one or a few measurements. These investigations are usually part of gathering information in order to comply with other obligations. The activities associated with investigations are:

1. preparing the investigation,
2. carrying out measurements,
3. processing the results, and
4. compiling an investigation report.

#### *6. Compiling (periodical) reports on...*

This involves compiling reports on activities that have been carried out. This includes annual accounts, environmental annual reports and the like. The activities associated with compiling reports are:

1. gathering information,
2. processing information,
3. compiling a report,
4. submitting and filing the report, and
5. discussing the report.

#### *7. Carrying out (type) inspections of ...*

This involves (1) carrying out (type) inspections of machines and equipment to which health or environmental risks apply, and (2) examining people for particular functions. Inspections are usually carried out by accredited organisations. The activities associated with carrying out inspections are:

1. preparing for the inspection: supplying the machine or equipment to be inspected along with the relevant documentation, or gathering personal information,
2. examining the person or equipment in question,
3. processing the results,
4. compiling an inspection report, and
5. obtaining and filing the approval.

*8. Applying for permission for, or exemption from ...*

This involves applying for and obtaining permission for, or exemption from, a particular activity. The activities associated with applying for permission or exemption are:

1. compiling the application,
2. submitting the application, and
3. receiving and filing the answer.

*9. Keeping business (emergency) plans and programmes up-to-date regarding ...*

This involves keeping documents required by the authorities, for example handbooks and emergency plans, up-to-date. The activities associated with keeping documentation up-to-date are:

1. drawing up business (emergency) plans and programmes,
2. evaluating existing documents,
3. consulting with the staff concerned and any other stakeholders,
4. re-writing documents, and
5. filing new documents and drawing attention to them within the organisation.

*10. Cooperating with audits / inspections / enforcement of ...*

This involves providing information and supervising external personnel who are carrying out inspections and audits at a business, or who are visiting a business in connection with the enforcement of regulations. The activities associated with these activities are:

1. gathering information to prepare for the audit / inspection / visit,
2. supervising external personnel (roughly 1 member of staff per 2 external functionaries)
3. discussing the results,
4. providing additional information,
5. compiling a report, and
6. submitting and filing the report.

*11. Labelling for the benefit of third parties...*

This involves providing products or installations with labels containing user information. The activities associated with labelling are:

1. gathering information for the label,
2. designing the label, and
3. applying the label.

N.B. If the labelling involves the permanent application of a quality mark, only activity 3 applies.

*12. Providing information to third parties on...*

This involves issuing information (different from labelling) to third parties (for example, a financial insert accompanying investment products). The activities associated with providing information to third parties are:

1. gathering information,
2. drawing up documents, and
3. filing and supplying the information requested to third parties.

*13. Producing documents with regard to ...*

This involves being able to produce or show documents necessary for economic traffic, mostly for the identification of people and goods (such as an extract from the Chamber of Commerce register or a consignment note). The activities associated with producing documents are:

1. requesting the documents concerned, and
2. producing / showing the documents.

*14. Taking note of legislation and regulations*

This involves keeping abreast of Dutch legislation and regulations. If particular regulations undergo regular changes (or changes to details), AB should be included for this. The activities associated with taking note of legislation and regulations are:

1. obtaining the new legislation and regulations,
2. examining the new legislation and regulations, and
3. communicating the effects of changes to legislation and regulations within the business.

*15. Objections and appeals procedure*

This involves the lodging of objections and appeals against a decision made by the authorities. The activities associated with the objections and appeals procedure are:

1. compiling notice of objection,
2. submitting notice of objection,
3. preparing for an appeal, and
4. making sure an appeal is heard.

*16. Dealing with complaints*

This involves making sure that complaints can be dealt with properly as well as actually dealing with any complaints that may arise. The activities associated with dealing with complaints are:

1. setting up a procedure for dealing with complaints,
2. setting up a complaints commission,
3. publicising (familiarising with) the complaints procedure,
4. dealing with complaints by a complaints commission comprising of three members

*17. Registration in register ...*

This involves ensuring registration in a register or list. The activities carried out within the framework of registration in a register are:

1. gathering information,
2. registering,
3. obtaining and filing a copy of the registration

LISA 2: Riigi osalusega äriühingute nimekiri seisuga 01.10.2004

Allikas: Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste, ja mittetulundusühingute koondaruanne 2003. aasta kohta. Rahandusministeerium 2004, lisa 1.1

Äriühing		Riigi osaluse suurus %	Märkused
<b>Haridus- ja Teadusministeerium</b>			
1	AS Imanta Hariduskeskus	100	
<b>Kaitseministeerium</b>			
2	AS E-Arsenal	100	
<b>Keskkonnaministeerium</b>			
3	AS Eesti Kaardikeskus	100	
4	AS Tartu Puukool	100	
5	OU Eesti Geoloogiakeskus	100	
6	OU Eesti Keskkonnauuringute Keskus	100	
7	OU Eesti Metsakorralduskeskus	100	Likvideerimisel
8	OU Tartu Keskkonnauuringud	100	
9	AS Eesti Metsataim	60	
10	AS Okosil	35	
<b>Kultuuriministeerium</b>			
11	AS Perioodika	100	
12	AS Sakala Keskus	100	
13	AS Rocca al Mare Suurhall	24,36	
<b>Põllumajandusministeerium</b>			
14	AS Eesti Viljasalv	100	
15	Loomsete Jäätmete Käitlemise AS	100	
16	OU Areto	100	
17	AS Werol Tehased	98,2	
<b>Rahandusministeerium</b>			
18	AS Andmevara	100	
19	AS Eesti Loto	100	
20	Riigi Kinnisvara AS	100	
21	AS Eesti Telekom	27,28	
22	AS Baltlink	3,04	
23	AS Tarbus	0,45	
24	AS Narva Jõesuu Sanatoorium	0,025	
<b>Sotsiaalministeerium</b>			
25	AS Medis	100	
26	AS Tervis	11	
27	AS Värska Sanatoorium	2,9	
<b>Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium</b>			
28	AS A.L.A.R.A	100	
29	AS Eesti Energia	100	
30	AS Eesti Loots	100	
31	AS Eesti Post	100	
32	AS Elektriraudtee	100	
33	AS Kuressaare Lennujaam	100	
34	AS Kärdla Lennujaam	100	
35	AS Metrosert	100	
36	AS Pärnu Lennujaam	100	
37	AS Saarte Liinid	100	
38	AS Tallinna Lennujaam	100	
39	AS Tallinna Sadam	100	
40	AS Tartu Lennujaam	100	
41	AS Teede Tehnokeskus	100	
42	AS Vooremaa Teed	100	
43	Lennuliiklusteeninduse AS	100	
44	OU Eesti Proovikoda	100	
45	OU Tehnokontrollikeskus	100	
46	Levira AS	51	
47	AS Eesti Raudtee	34	
48	AS Estonian Air	34	
<b>Justiitsministeerium</b>			
49	AS Eesti Vanglatööstus	100	
<b>Välisministeerium</b>			
50	Hotell Lembitu AS	100	



LISA 3: Üle 10% riigi osalusega äriühingute 2003. a majandusaasta näitajad

Allikas: Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2003. aasta kohta. Rahandusministeerium 2004, lisa I.4.

Äriühing	Riigi osalus	Kesk- m töötä- jate arv	Vara (kr)	Põhivara (kr)	Omakapital (kr)	Riigi osa omakapitalis (kr)	Netokäive (kr)	Puhaskasum (kr)	Riigi osa puhas- kasumis (kr)	Riigile dividendid (kr)	Aruandeaasta ja eel- m aastate jaotamata kasumid kokku (kr)
Eesti Energia AS *	100%	9 754	19 481 187 000	1 774 684 000	12 427 404 000	12 427 404 000	5 900 542 000	523 116 000	523 116 000	0	496 960 155
AS Tallinna Sadam	100%	701	4 908 744 000	4 583 180 000	3 790 103 000	3 790 103 000	960 560 000	230 787 000	230 787 000	303 520 000	571 583 571
AS Eesti Telekom *	27%	2 450	4 599 011 000	2 426 153 000	4 135 062 000	1 125 977 383	4 808 251 000	1 035 548 000	281 979 720	299 890 000	2 224 766 000
AS Eesti Raudtee	34%	2 961	2 746 636 000	2 408 581 000	1 162 734 000	395 329 560	1 737 037 000	346 673 000	117 868 820	32 711 400	517 167 420
Riigi Kinnisvara AS	100%	237	1 040 007 027	737 143 021	1 006 390 167	1 006 390 167	112 510 204	26 929 869	26 929 869	0	31 360 167
AS Eesti Post *	100%	4 124	668 455 000	358 517 000	278 496 000	278 496 000	656 090 000	23 809 000	23 809 000	11 900 000	150 609 229
AS Tallinna Lennujaam	100%	278	561 371 537	488 798 335	219 389 358	219 389 358	208 387 095	46 231 603	46 231 603	0	67 819 587
AS Estonian Air	34%	309	452 035 000	95 501 000	164 347	55 878	885 322 000	81 441 000	27 689 940	0	-37 826 106
AS Sanatoorium Tervis	11%	234	375 467 865	359 928 832	158 163 381	17 310 982	94 827 038	29 630 138	3 243 019	547 250	145 790 930
Lennuliiklusteeninduse AS	100%	105	277 147 618	204 304 637	222 207 493	222 207 493	142 024 152	29 987 696	29 987 696	46 000 000	88 207 493
AS Saarte Liinid	100%	73	214 694 797	207 366 063	104 013 515	104 013 515	35 289 234	4 496 952	4 496 952	0	9 295 515
Eesti Ringhäälingu Saatekeskuse AS	51%	82	204 389 416	175 111 348	195 962 122	99 940 682	70 008 647	13 577 206	6 924 375	6 502 500	21 846 699
AS Werol Tehased	98%	67	172 290 711	108 128 299	91 402 031	89 756 794	201 766 844	-13 883 289	-13 633 390	0	-24 647 969
AS Eesti Loots	100%	56	170 500 390	99 870 159	126 104 595	126 104 595	154 755 736	62 270 360	62 270 360	51 231 000	43 831 595
AS Rocca Al Mare Suurhall	24%	8	120 258 922	116 349 281	24 492 958	5 966 485	8 573 811	-11 444 255	-2 787 821	0	-87 682 042
Elektriraudtee AS	100%	206	91 137 078	77 665 223	25 812 496	25 812 496	22 902 800	6 699 106	6 699 106	0	14 262 496
AS Eesti Loto	100%	54	60 480 564	49 409 773	32 656 108	32 656 108	174 058 966	14 241 543	14 241 543	5 000 000	23 806 108
AS Sakala Keskus	100%	15	51 204 005	49 322 974	50 611 310	50 611 310	4 839 699	-984 006	-984 006	0	-9 473 269
AS Eesti Viljasalv	100%	25	32 647 900	8 383 367	22 333 430	22 333 430	32 243 690	-1 458 880	-1 458 880	123 000	8 855 203
OU Eesti Keskonnauuringute Keskus	100%	99	28 059 449	24 297 159	25 497 506	25 497 506	19 692 443	36 531	36 531	140 000	436 016
AS Kuressaare Lennujaam	100%	16	27 916 001	27 349 381	8 004 800	8 004 800	1 319 083	102 271	102 271	0	277 118
AS Vaba Maa	56%	35	27 119 631	20 236 220	16 762 893	9 454 272	22 273 720	-1 063 898	-600 038	0	1 600 659
AS Eesti Metsataim	60%	21	24 805 700	18 154 674	24 556 333	14 733 800	709 471	-2 689 520	-1 613 712	0	-3 943 667
AS Imanta Hariduskeskus	75%	28	20 289 181	4 014	20 147 820	15 110 865	32 680 536	45 177 912	33 883 434	0	22 477 820
AS Teede Tehnokeskus	100%	51	20 037 575	13 305 438	17 104 470	17 104 470	28 329 934	96 776	96 776	0	505 292
OU Eesti Geoloogiakeskus	100%	99	19 327 319	15 644 606	15 378 919	15 378 919	19 948 373	81 364	81 364	42 000	0
Loomsete Jäätmete Käitlemise AS	100%	3	17 010 049	269 569	-165 948	-165 948	76 271	-799 569	-799 569	0	-2 091 432
AS E-Arsenal	100%	60	16 961 055	14 760 594	12 331 570	12 331 570	15 317 703	83 282	83 282	0	3 050 795
AS Eesti Vanglatööstus	100%	27	14 953 539	11 832 725	6 215 885	6 215 885	12 729 535	-7 968 428	-7 968 428	0	-15 781 115
OU Eesti Metsakorralduskeskus	100%	35	12 980 357	12 239 500	12 896 496	12 896 496	4 663 814	-3 828 700	-3 828 700	0	-3 828 700
AS Metroser	100%	66	12 959 000	3 172 000	2 913 000	2 913 000	15 593 000	331 000	331 000	21 000	1 201 774
AS Andmevara	100%	65	12 439 941	4 128 711	6 605 866	6 605 866	23 965 549	956 520	956 520	80 000	1 025 866
AS Kärda Lennujaam	100%	15	11 218 145	10 441 417	4 017 511	4 017 511	1 594 237	-371 247	-371 247	0	124 275
AS Vooremaa Teed	100%	60	11 169 699	6 941 199	6 623 017	6 623 017	23 909 746	272 007	272 007	130 000	169 138
AS Ökosil	35%	21	11 092 275	5 417 405	7 837 958	2 743 285	3 878 422	8 518	2 981	0	-8 482
AS Medis	100%	8	10 807 941	3 095 573	6 380 867	6 380 867	7 523 753	637 952	637 952	77 000	2 772 915
AS Eesti Kaardikeskus	100%	87	10 329 019	3 123 765	5 749 677	5 749 677	18 756 629	543 594	543 594	150 000	3 287 076
Hotell Lembitu AS	100%	16	10 135 046	9 488 766	9 880 198	9 880 198	2 924 323	9 870	9 870	0	-1 402 802
AS Pärnu Lennujaam	100%	12	5 206 991	5 056 492	4 418 538	4 418 538	669 404	-251 410	-251 410	0	-269 779
OU Tehnokontrollikeskus	100%	35	5 115 607	1 792 242	3 815 634	3 815 634	15 598 172	1 277 587	1 277 587	259 000	2 370 835
AS A.L.A.R.A	100%	14	4 390 528	2 667 537	4 083 344	4 083 344	10 088 358	-24 176	-24 176	0	3 630 751
AS Perioodika	100%	76	4 100 141	2 504 266	429 401	429 401	6 444 259	-119 535	-119 535	0	-2 030 104
AS Tartu Lennujaam	100%	22	3 740 184	3 166 410	3 164 425	3 164 425	1 079 695	-32 516	-32 516	0	-751 175
OU Areto	100%	10	2 674 446	1 098 296	2 265 408	2 265 408	3 776 511	647 490	647 490	94 000	1 975 373
AS Tartu Puukool	100%	25	2 498 094	745 861	1 804 076	1 804 076	3 618 275	155 002	155 002	17 000	655 672
OU Tartu Keskonnauuringud	100%	22	1 110 841	158 543	658 949	658 949	3 771 000	29 971	29 971	28 000	472
<b>Kokku</b>		<b>22 766</b>	<b>36 576 113 584</b>	<b>14 549 489 675</b>	<b>24 302 880 924</b>	<b>20 241 975 067</b>	<b>16 510 922 132</b>	<b>2 480 966 691</b>	<b>1 410 949 208</b>	<b>758 463 150</b>	<b>4 271 987 373</b>

\* Kontserni andmed

## LISA 4: Küsimustik

Küsimustiku eesmärgiks on võimaluste piires välja selgitada, kas ja mil määral põhjustab riigi osalusega äriühingutele administratiivset koormust<sup>103</sup> auditi-nõuete täitmine, kas nõuded on põhjendatud (nii riigi kui äriühingu seisukohalt) ning millised on nõuete täitmisega kaasnevad kulud. Küsitluse tulemusel saadud andmeid analüüsitakse standardiseeritud kulumudeli abil<sup>104</sup> ja kasutatakse Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna magistriõppe raames valmivas lõputöös “Administratiivne koormus riigi osalusega äriühingutes: auditi-nõuete täitmine”. Küsitluse tulemusel iga äriühingu kohta saadud andmete väljaandmine muudeks eesmärkideks on välistatud ning andmed esitatakse agregeeritud kujul statistikana.

Administratiivse koormuse teema on tihedalt seotud EL tasandil algatatud ettevõtlusregulatsioonide parendamisega (regulatiivne reform), seadusandluse lihtsustamisega ja kokkuvõttes EL-i konkurentsivõime tõstmisega (Lissaboni protsess). Eestis pole administratiivse koormuse takistavat mõju majanduskasvule seni väga põhjalikult uuritud. Nimetatud magistr töö kujutaks endast esimesi arglikke samme Eesti olukorra kaardistamise suunas.

Kuigi töös leiavad riivamisi käsitlemist ka teised administratiivset koormust põhjustada võivad nõuded, keskendutakse eeskätt auditi-nõuetele. Võrreldes teiste ettevõtetega on riigi osalusega äriühingutele kehtestatud rangemad auditinõudeid, kuna riik soovib põhjendatult paremini kontrollida äriühinguid, kuhu paigutatakse maksumaksja raha. Võiks tõstatada küsimuse, kas rangemad nõuded end õigustavad, kas valitseb tasakaal efektiivsuse, tegevusvabaduse, usalduse ja kontrolli vahel?

Küsimustik koosneb küsimustest siseaudiitori ametikoha moodustamise ja auditi komitee loomise kohta, samuti on lisatud üldküsimused.

Küsimuste koostamisel on kasutatud järgmisi seadusandlikke akte:

*\*Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus (REOS), Riigikogu poolt vastu võetud 24.03.2004, jõustumiskuupäev: 16.04.2004*

*\*Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted, Rahandusministri 2. septembri 2004. a määrus nr 135*

*\*Nõuded riigi osaluse valitsemise, riigi asutatud sihtasutuse asutajaõiguste teostamise ning mittetulundusühingu liikmeõiguste teostamise aruannete sisule ja nende esitamise kord; Vabariigi Valitsuse 11.06.2004 määrus nr 216, jõustumiskuupäev 24.06.2004*

*\*Raamatupidamise seadus, vastu võetud 20.11.2002*

*\*Äriseadustik, vastu võetud 15.02.1995*

*\*Audiitortegevuse seadus, vastu võetud 10.02.1999*

Küsimustik saadetakse kõigile riigi osalusega äriühingutele, mida on Eestis kokku 51. Võimalusel palun täitke küsimustik elektrooniliselt (märgistades vastused eri värviga, kasutades *track change*’i vms).

---

<sup>103</sup> Administratiivse koormuse all peetakse silmas valitsuse poolt sätestatud seadustest ja regulatsioonidest tulenevate infonõuete täitmisel ettevõttele tekkivat kulu.

<sup>104</sup> Standard cost model võimaldab hinnata seadusandlusest tulenevat administratiivset koormust ja sellega kaasnevaid kulusid. Metoodika on välja töötanud hollandlased.

**I Siseaudiitori ametikoha moodustamine või siseaudiitori teenuse ostmine audiitorühingult** (REOS<sup>105</sup> § 26)

1. Kas Teie äriühingus on moodustatud siseaudiitori ametikoht või korraldatud siseaudiitori teenuse ostmine audiitorühingult? (Nõue tuleneb REOS §26, lg 2)

a) jah (*palun vastake küsimusele nr 2 ja lisaks nr 3-15 või 16-22*)

b) ei (*palun vastake küsimusele nr 23*)

Igal juhul ootaks vastuseid küsimustele nr 24 ja 25.

2. Hinnanguliselt millised kulud (tööjõud, raha, muu ressurss) kaasnesid siseaudiitori ametikoha loomisega või/ja siseaudiitori teenuse ostmisega audiitorühingult 2004. aastal poole aasta jooksul (1. mai- 31. oktoober<sup>106</sup>)?

(*Kui Teie äriühingus loodi siseaudiitori ametikoht, siis palun vastake küsimustele 3-15; kui teenus osteti välisaudiitorilt, siis palun vastake küsimustele 16-22*)

3. Kui äriühingus loodi või oli varem loodud siseaudiitori ametikoht, siis palun vastake järgnevale:

4. Ühe kuu jooksul tegeles sisekontrolliga keskmiselt .... töötaja(t)

5. Sisekontrolli nõude täitmiseks tuli sisekontrolliga tegeleval töötajal sooritada järgmisi tegevusi:

-Info kogumine (intervjuud jmt)

-Info analüüs

-Raporti kirjutamine

-Raporti tutvustamine ja arutelu

-Muu (täpsustage)

6. Ühe kuu jooksul tegeles üks töötaja sisekontrolli nõuete täitmisega keskmiselt ... töötund(i)

7. Siseaudiitori (või äriühingus siseauditiga tegeleva töötaja) keskmine (bruto)tunnitöötasu on .... krooni

8. Milline oli töövahendite (arvutid, ametikoha) kulu seoses sisekontrolli süsteemiga?

9. Kuidas hindate kaasnenud alternatiivkulu (ehk mis tegevused jäid Teie hinnangul tegemata seetõttu, et töötaja tegeles sisekontrolliga)?

10. Palun hinnake Teie äriühingus siseaudiitori ametikohaga kaasnevaid keskmiseid ühe kuu jooksul tehtavaid koondkulutusi

alla 1000 kr

1001-5000 kr

5001-10000 kr

10000-15000 kr

üle 15000 kr

11. Kuna REOS hakkas kehtima 16.04.2004, siis mitu kuud 2004. a on Teie äriühingus siseaudiitori ametikoht realselt eksisteerinud?

12. Kui siseaudiitori ametikoht eksisteeris enne seaduse jõustumist, siis mis ajast alates?

13. Kas olete äriühingu tööd ja juhtimist muutnud/tõhustanud siseaudiitori tähelepanekute tõttu?

14. Kas leiate, et seadusest tulenev siseaudiitori ametikoha loomise nõue on ebaproportsionaalselt koormav või peate te seda mõistlikuks ja miks?

15. Kas prognoosite seoses sisekontrolli süsteemiga tehtavate kulutuste kasvu 2005. aastaks? Kui jah, siis hinnanguliselt kui suures ulatuses (%)

<sup>105</sup> Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus.

<sup>106</sup> Selline periood on valitud seetõttu, et REOS jõustus 16.04.2004.

16. Kui siseaudiitori teenus osteti audiitorühingult, siis missugune oli teenuse maksumus ühe kuu jooksul?

17. Kui Te ei oska/saa konkreetset summat esitada, siis palun andke hinnang skaalal:

alla 1000 kr

1001-5000 kr

5001-10000 kr

10000-15000 kr

üle 15000 kr

18. Kuna REOS hakkas kehtima 16.04.2004, siis mitu kuud 2004. a on Teie äriühingus siseaudiitori teenust audiitorühingult ostetud?

19. Kui siseaudiitori teenust osteti audiitorühingult ka enne seaduse jõustumist, siis mis ajast alates?

20. Kas olete äriühingu tööd ja juhtimist muutnud/tõhustanud siseaudiitori tähelepanekute tõttu?

21. Kas leiate, et seadusest tulenev siseaudiitori teenuse ostmise nõue on ebaproportsionaalselt koormav või peate te seda mõistlikuks ja miks?

22. Kas prognoosite seoses sisekontrolli süsteemiga tehtavate kulutuste kasvu 2005. aastaks? Kui jah, siis hinnanguliselt kui suures ulatuses (%)

23. Teie äriühingus ei ole loodud siseaudiitori ametikohta ega tagatud selle teenuse olemasolu (st ei ole tagatud sisekontrolli süsteemi toimimine), kuna

a) kuigi riigil on äriühingus osalus, puudub riigil otsustusõigus<sup>107</sup> (REOS §26 lg 1);

b) raamatupidamise seaduse §29 lõike 1 punktis 3 nimetatud kolmest näitajast<sup>108</sup> vähemalt kaks ei olnud aruande bilansipäeva seisuga suuremad nimetatud punktis sätestatud piirmäärade väärtusest (REOS §26 lg 2);

c) äriühingu nõukogu (kooskõlastatult osalust valitseva ministriga) on otsustanud siseaudiitori ametikoha loomisest või siseaudiitori teenuse ostmisest audiitorühingult loobuda, kuna nõukogu hinnangul võib see osutada majanduslikult ebaotstarbekaks (REOS §26 lg 4);

d) seadus (REOS) jõustus alles 16.04.2004 ning seda pole jõutud rakendada;

e) muu (palun täpsustage)

Kui valisite variandi c, siis palun vastake järgmisele küsimusele:

Miks peeti siseauditit Teie äriühingus majanduslikult ebaotstarbekaks?

24. Kas Teie hinnangul on siseaudiitori ametikoha loomine vajalik ja põhjendatud?

Äriühingu seisukohalt

a) jah

b) ei

Riigi, kui omaniku seisukohalt

a) jah

b) ei

Kommenteerige

25. Kas Teie hinnangul on siseaudiitori teenuse ostmine audiitorühingult vajalik ja põhjendatud?

Äriühingu seisukohalt

a) jah

b) ei

<sup>107</sup> Otsustusõiguse puudumine tähendab seda, et riigi osalus on nii väike, et tal puudub nõukogus häälteenus.

<sup>108</sup> Äriühingul müügitulu (netokäive) ja teistel raamatupidamiskohustuslastel tulu 95 miljonit krooni, bilansimaht 45 miljonit krooni ja töötajate arv 75.

Riigi, kui omaniku seisukohalt

a) jah

b) ei

Kommenteerige

## **II Auditi komitee** (REOS §27)

26. Kas Teie äriühingus on loodud auditi komitee? (nõue tuleneb REOS §27)

a) jah (*palun vastake küsimustele nr 27-39*)

b) ei (*palun vastake küsimusele nr 40*)

Igal juhul ootaks vastust küsimusele nr 41.

27. Hinnanguliselt millised kulud (tööjõud, raha, muu ressurss) kaasnesid auditi komitee loomisega 2004. aastal poole aasta jooksul (1. mai- 31. oktoober<sup>109</sup>)?

28. Ühe kuu jooksul tegeles auditi komiteega keskmiselt .... töötaja(t)

29. Auditi komitee loomiseks ja toimimise tagamiseks tuli auditi komiteega tegeleval töötajal sooritada järgmisi tegevusi:

-Info kogumine

-Info analüüs

-Raporti kirjutamine

-Raporti tutvustamine ja arutelu

-Muu (täpsustage)

30. Ühe kuu jooksul tegeles üks töötaja auditi komitee nõuete täitmisega keskmiselt ... töötundi

31. Auditi komiteega tegeleva töötaja keskmine (bruto)tunnitöötasu on .... krooni

32. Milline oli töövahendite (arvutid, ametikoha) kulu seoses auditi komiteega?

33. Kuidas hindate kaasnenud alternatiivkulu (ehk mis tegevused jäid Teie hinnangul tegemata seetõttu, et töötaja tegeles auditi komiteega)?

34. Palun hinnake Teie äriühingus auditi komiteega kaasnevaid keskmisi ühe kuu jooksul tehtavaid koondkulutusi:

alla 1000 kr

1001-5000 kr

5001-10000 kr

10000-15000 kr

üle 15000 kr

35. Kuna REOS hakkas kehtima 16.04.2004, siis mitu kuud 2004. a on Teie äriühingus auditi komitee eksisteerinud?

36. Kui auditi komitee eksisteeris Teie äriühingus enne seaduse jõustumist, siis mis ajast alates?

37. Kas olete äriühingu toimimist muutnud/tõhustanud lähtuvalt auditi komitee ettepanekutest?

38. Kas leiate, et seadusest tulenev auditi komitee loomise nõue on ebaproportsionaalselt koormav või peate te seda mõistlikuks ja miks?

39. Kas prognoosite seoses auditi komiteega kulutuste kasvu 2005. aastaks? Kui jah, siis hinnanguliselt millises ulatuses (%)

40. Teie äriühingus ei ole loodud auditi komiteed, kuna

a) kuigi riigil on äriühingus osalus, puudub tal otsustusõigus<sup>110</sup> (REOS §26 lg 1);

<sup>109</sup> Selline periood on valitud seetõttu, et REOS jõustus 16.04.2004.

<sup>110</sup> Otsustusõiguse puudumine tähendab seda, et riigi osalus on nii väike, et tal puudub nõukogus häälteenamus.

b) raamatupidamise seaduse §29 lõike 1 punktis 3 nimetatud kolmest näitajast<sup>111</sup> vähemalt kaks ei olnud aruande bilansipäeva seisuga suuremad nimetatud punktis sätestatud piirmäärade kahekordsest väärtusest (REOS §27 lg 2);

c) seadus (REOS) jõustus alles 16.04.2004 ning seda pole jõutud rakendada (st auditi komiteed pole jõutud luua);

d) muu (palun täpsustage)

41. Kas Teie hinnangul on auditi komitee loomine vajalik ja põhjendatud?

Äriühingu seisukohalt

a) jah

b) ei

Riigi seisukohalt

a) jah

b) ei

Kommenteerige

### **III Üldküsimused**

42. Mis laadi (riigi seadusandlusest tulenevaid) nõudeid peate (nii sise- kui välis)auditi valdkonnas oma äriühingule kõige koormavamateks ja mittevajalikumateks?

43. Millised on Teie ettepanekud olukorra parendamiseks?

44. Mis laadi (riigi seadusandlusest tulenevaid) nõudeid (äriregistrile esitatav info, riigile kui äriühingu omanikule esitatav info, jmt) peate üldiselt oma äriühingule kõige koormavamaks ja mittevajalikumaks?

45. Millised on Teie ettepanekud olukorra parendamiseks?

46. Kui palju ressursi kulutate teie meelest koormavate riigi infonõuete (raportid jmt) täitmiseks (tööjõud, aeg, raha, muu ressurss)? Täpsustage, mis ressursi nimelt ning ligikaudset summat.

47. Kas Eesti EL-iga liitumine on tekitanud Teie äriühingule administratiivset koormust (st kas on kasvanud riigi ja EL-i poolt nõutavate Teie arvates mittevajalike nõuete arv)? Palun kommenteerige.

48. Teie ettevõttes töötas 2004. aastal ... töötajat

49. Teie ettevõtte netokäive 2004. aastal oli... krooni

Kõik lisakommentaariid on teretulnud!

Suur tänu!

---

<sup>111</sup> Äriühingul müügitulu (netokäive) ja teistel raamatupidamiskohustuslastel tulu 95 miljonit krooni, bilansimaht 45 miljonit krooni ja töötajate arv 75.

## LISA 5: Intervjuuleht auditi komitee kohta

Magistritöö "Eesti riigi osalusega äriühingute siseauditi nõuetega seotud halduskoormuse mõõtmine standardiseeritud kulu mudeli abil" (TÜ avaliku halduse osakond) eesmärgiks on mõõta riigi osalusega äriühingute halduskoormust seoses riigi poolt pandud kohustusega kehtestada sellistes äriühingutes rangemad siseauditi nõuded (auditi komitee olemasolu ja siseauditi teenuse olemasolu tagamine riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse § 27 ja § 26 kohaselt). Aja, sageduse, palga- ja muude seonduvate kulude põhjal arvutatakse välja nõuetega kaasnev rahaline kulu äriühingutele.

Auditi komitee nõude täitmiseks tuleb auditi komitee liikmetel, aga ka toetaval personalil teostada erinevaid administratiivseid toiminguid. Kõige enam sarnanevad toimingud standardiseeritud kulu mudelis esitatud 6. infonõude tüübile, mis hõlmab allpool loetletud administratiivseid toiminguid. Palume hinnata toimingutele kuluvat aega, toimingu sagedust ning märkida toimingu teostaja.

Administratiivne toiming	Ajakulu (tundi korra kohta)	Sagedus (aastas)	Teostaja
1. Info kogumine			
2. Info töötlemine			
3. Aruande koostamine			
4. Aruande esitamine ja säilitamine			
5. Aruande üle arutamine			
Muu			

## Summary

The title of the thesis is "Measuring administrative burden caused by internal audit requirements imposed to Estonian public undertakings by means of standard cost model." The thesis aims at measuring administrative burden caused by stricter internal audit requirements imposed to public undertakings in Estonia. Measuring is carried out by means of the standard cost model.

In order to better understand the theoretical context of the standard cost model, the first chapter of the thesis gives an overview of the concepts of regulation, regulatory reform, evaluation of public sector efficiency, policy analysis and methods of regulatory impact analysis.

The standard cost model is introduced in the second chapter. In addition, the chapter also gives a brief overview of application of the model in the European Union member states and attempts to create a common method for measuring administration burden at the level of the European Union.

The third chapter gives a brief overview of the main features of public undertakings, internal audit, requirements stemming from the regulation of public undertakings. Sample and data that were compiled / gathered on the basis of analysis, questionnaire and interviews are also introduced in this chapter. And most importantly, application of the model is carried, results and problems of application are presented in the third chapter.

As the result of application of the standard cost model the administrative burden of the public undertakings that is related to stricter internal audit requirements amounts to 11 764 637 Estonian crowns per year that is equal to 0,0094 % of Estonian yearly GDP.

Application of the standard cost model brings out several problems, for example it demonstrates that measuring administrative burden by using this model may become more resource demanding than expected and results may be speculative. Problems



were similar to the ones that the European Commission has pointed out in case of the standard cost model (e.g. model may be speculative and too resource-demanding). Furthermore, problems but also advantages of the application of the model are similar to the methods of regulatory impact analysis, most of all to benefit-cost analysis and cost-efficiency analysis (disadvantages: it is difficult to trace all costs and benefits, difficulties to turn costs into monetary value, costs are bigger in the beginning of application of regulation; advantages: give a possibility to compare economic efficiency of different programs and regulations, give information on economic potential). There is also a remarkable difference between the two methods of regulatory impact analysis and the standard cost model, namely the two former try to consider both costs and benefits whereas the latter takes into account only costs. However, it should be noted that the aim of the standard cost model is to evaluate administrative burden, if one would wish to obtain a balanced analysis of the regulation, further analysis (that involves also benefits of the regulation) would be necessary. Further analysis should be carried out also when one would like to suggest concrete measures of reducing the administrative burden. However, it can be concluded that the standard cost model can be considered as a part of policy analysis and a method of regulatory impact analysis.

The experience of application of the model can be taken into account when considering the possibilities to apply the model in Estonia. In opinion of the author the model could be applied in Estonia only selectively, if at all. Currently, measuring administrative burden caused by stricter internal audit requirements imposed to public undertakings in Estonia should not be among the priority fields where administrative burden should be measured.