



Lp Urmo Kübar  
Juhataja  
Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit  
info@ngo.ee

Teie 18.05.2009.a. nr 1 (8)  
Meie 15.06.2009.a. nr 10.1-22/6473

## Vastus Teie kirjale

Pöördusite Justiitsministeeriumi poole ettepanekuga sihtasutuste seaduse muutmiseks. Teete oma kirjas ettepaneku seada auditikohustus sõltuvusse kas üldistest raamatupidamise seaduse nõuetest (vastavalt töötajate arvule, käibe või bilansimahule) või vajadusel neid piire sihtasutuste jaoks eraldi karmistades, kuid loobuda eranditeta auditeerimiskohustusest.

Selgitame teile, millistel eesmärkidel on sihtasutustele kehtivas õiguses ette nähtud auditeerimise kohustus.

Sihtasutuste seaduse (edaspidi SAS) § 1 lõike 1 kohaselt on sihtasutus eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Sihtasutustele kehtestatud üldine auditeerimiskohustus on põhjendatud selle juriidilise isiku vormi erilise olemusega. Sihtasutuse olemuslikeks tunnusteks on nii liikmeskonna puudumine kui ka vara valitsemine ja kasutamine. Audiitorkontrolli vajadus tulenebki nendest sihtasutuse olemuslikest tunnustest – sihtasutuse peamiseks tegevuseks on vara valitsemine ja kasutamine, samas ei ole sihtasutusel liikmeid, kes saaksid vara kasutamist ja valitsemist juhtida ja kontrollida. Sihtasutusel on küll asutajad, kuid arvestada tuleb sellega, et sihtasutuse asutajate roll erineb tunduvalt muude juriidiliste isikute liikmete/osanike/aktsionäride rollist. Asutajate osalemine sihtasutuse igapäevases tegevuses on küllaltki piiratud ning sihtasutus saab tegutseda ka ilma asutajateta. Erinevalt muudest juriidilistest isikutest ei saa sihtasutuse puhul asutajad otsustada mitmeid, sihtasutuse tegutsemise jaoks olulisi küsimusi, muu hulgas ei kinnita asutajad ka majandusaasta aruannet. Samuti on võimalik, et sihtasutus asutatakse testamendi alusel. Sihtasutuste regulatsioon peab tagama selle, et sihtasutusele asutajate ja teiste isikute poolt üle antud vara valitsemine ja kasutamine toimuks õiguspäraselt. Muu hulgas aitab ka audiitorkontrolli läbiviimine seda eesmärki saavutada.

Lisaks tuleb arvestada ka mitmete teiste isikutega, kelle õigused vajavad seoses sihtasutuste tegevusega kaitset. Näiteks on tavapärane, et isikud teevad sihtasutustele annetusi, et aidata kaasa sihtasutuste põhikirjaliste eesmärkide saavutamisele. Samas ei omanda isik, kes annab vara sihtasutusele üle pärast selle asutamist, asutaja õiguslikku seisundit (SAS § 5 lg 6) ega saa kaasa rääkida vara kasutamise otsustamisel. Samuti on sihtasutuse puhul võimalik ette näha soodustatud isikud, kellele tehakse sihtasutuse varast väljamakseid. Täiendavalt tuleb arvestada ka sellega, et seadusandja ei ole ette näinud sihtasutusele miinimumkapitali nõuet.

Seadus peab tagama kõigi sihtasutusega seotud isikute õiguste kaitse. Selleks peab sihtasutuse tegevus olema läbipaistev. Majandusaasta aruande auditeerimine aitab efektiivsemalt tagada sihtasutuse tegevuse läbipaistvust. Näiteks võib SAS § 39 kohaselt soodustatud või muu selleks õigustatud huvi omav isik nõuda sihtasutuselt teavet sihtasutuse eesmärgi täitmise kohta. Ta võib tutvuda sihtasutuse majandusaasta aruandega, samuti audiitori järeldusotsuse, raamatupidamisdokumentide, asutamisosotuse ja põhikirjaga. Seaduses sätestatud auditeerimiskohustuse tõttu saab isik tugineda audiitori poolt kontrollitud andmetele. Samuti avaldatakse sihtasutuse majandusaasta aruanne mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris. Sihtasutuse majandusaasta auditeerimine võimaldab ka võlausaldajatel saada usaldusväärset informatsiooni sihtasutuse majandusliku olukorra kohta.

Justiitsministeeriumi hinnangul ongi seadusandja audiitorkontrolli kohustuse kehtestamisel pidanud silmas eespool nimetatud põhjuseid. Sihtasutuse tegevus võib avaldada mõju laiale isikute ringile ning tihti tegutseb sihtasutus avalikes huvides. Sihtasutus tegevus vajab suuremat kontrolli, et tagada seda tüüpi juriidilise isiku tegevuse läbipaistvus. Seepärast ongi peetud vajalikuks rangema kontrolli kehtestamist sihtasutuse vara valitsemise ja kasutamise üle.

Ühe põhjendusena audiitorkontrolli piiramiseks toote oma kirjas välja järgmise asjaolu: „*Paljud sihtasutused ei tegutse praktikas vara valitsemiseks ja kasutamiseks, vaid nõ. tavalise ja vähem välist kontrolli nõudva kodanikuühendusena, kes ei vaja oma eesmärkide saavutamiseks laia liikmeskonda (näiteks sotsiaalsed ettevõtted) ning otsustab seetõttu mittetulundusühingu asemel sihtasutuse loomise kasuks, mille juhtorganid on ekspertidest koosnev nõukogu ja juhatus, mitte üldkoosolek.*“.

Peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu järgmisele asjaolule. Kui juriidilise isiku asutamise eesmärgiks on kodanikuühenduse loomine, mis ei tegele vara valitsemise ja kasutamisega, ei ole sihtasutuse vormi kasutamine õigustatud. Sellisel juhul võib olla sobivaimaks vormiks mittetulundusühing. Kui eesmärgiks on tulu teenimine, on võimalik valida mitme erineva äriühingu vormi vahel (näiteks tulundusühistu).

Eespool esitatud seisukohad on Justiitsministeeriumi tõlgendus sihtasutuste seaduse kohta. Juhime Teie tähelepanu sellele, et Eesti Vabariigis mõistab õigust kohus ja Justiitsministeeriumi seisukoht seaduste tõlgendamise osas ei ole kellelegi siduv.

Täname Teid esitatud ettepaneku eest. Analüüsime Teie esitatud ettepanekut täiendavalt ja ettepaneku põhjendatuse korral võtame seda võimalusel arvesse sihtasutuste seaduse muudatuste väljatöötamisel.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*  
Urmas Volens  
Asekantsler

Ärakiri: Riigikogu õiguskomisjon

Külliki Puusild 6 208 261