

**Põllumajandusministeeriumi  
siseauditi enesehindamise  
sõltumatu kinnitamine**

**Lõpparuanne  
nr II-124/2010**

**31. märts 2010**

## EESSÕNA

Vastavalt Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna 2010. a tööplaanile, Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 92<sup>3</sup> ning 11.01.2010. a põllumajandusministri vastavasisulisele kirjale viis Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond läbi Põllumajandusministeeriumi (edaspidi *ministeerium*) siseauditi osakonna (edaspidi SAO) kvaliteedi välishindamise.

Hindamine teostati vastavalt Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (edaspidi IIA) Rahvusvaheliselt Tunnustatud Siseauditi Standardile 1312 „Välishindamine“ ja tegevusjuhisele 1312-2 „Enesehindamine koos sõltumatu kinnitamisega“ (edaspidi *hindamine*).

Hindamise eesmärk oli sõltumatu kinnituse andmine SAO 14.10.2009. a aruandele „Põllumajandusministeeriumi siseauditi funktsiooni kvaliteedi enesehindamine“ (edaspidi *enesehindamine*), mis hõlmab kogu SAO poolt läbiviidavat kindlustandvat ja konsulteerimistööd, sealhulgas kinnituse andmine selle vastavusele Siseauditi Definitsioonile, Eetikakoodeksile ja IIA Rahvusvaheliselt Tunnustatud Siseauditi Standarditele (edaspidi *Standardid*).

Töörühm lähtus hindamise teostamisel 01.01.2009. a jõustunud Standardite versioonist ning järgis IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatus“ esitatud metoodikat (*IIA Quality Assessment Manual, 6th Edition*).

Hindamise viisid läbi II auditi talituse juhataja Mariliis Männik-Sepp (töörühma juht), kes omab siseauditi kvaliteedi hindaja sertifikaati „*IIA Certificate of Accreditation in Internal Quality Assessment / Validation*“ ja juhtivaudiitor Kadi Peets (töörühma liige). Hindamise eest vastutav isik oli finantskontrolli osakonna juhataja Kaur Siruli.

Töörühma kvalifikatsioon, sõltumatus ja pädevus vastavad Standardite tegevusjuhises 1312-2 toodud nõuetele. Mõlemad hindajad on osalenud varasemalt IIA metoodika kohaste kvaliteedihindamiste läbiviimisel.

Käesolev aruanne on jaotatud kaheks osaks. Aruande A-osas esitatakse hindamise tulemused ja taustinformatsioon ning B-osas tuuakse välja tähelepanekud ja soovitusel, millele on lisatud SAO juhataja Margit Krieger'i kommentaarid. Aruande Lisas 1 on esitatud kokkuvõtte Standarditega vastavuse hindamisest.

Hindamise lõpparuanne edastatakse teadmiseks põllumajandusministrile ja SAO juhatajale ning avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Kvaliteedi hindamise töörühm tänab ministeeriumi ametnikke kvaliteedi hindamise läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

### **Kinnitan lõpparuande 13 leheküljel.**

#### **Hindamise töörühma juht:**

Mariliis Männik-Sepp  
Finantskontrolli osakonna  
II auditi talituse juhataja

#### **Hindamise eest vastutav isik:**

Kaur Siruli  
Finantskontrolli osakonna juhataja

## A-OSA

### Hindamise tulemused

Kvaliteedi hindajate töörühm tunnustab ministeeriumi SAO initsiatiivi ja valmisolekut sõltumatuks kvaliteedi välishindamiseks. Standarditega kooskõla saavutamine on olnud siseauditi funktsiooni jaoks järjepidev töö ja ministeeriumi siseaudiitorite püüdlused professionaalse arengu suunas tunnustust väärivad. SAO juhataja on siseauditi funktsiooni efektiivselt juhtinud, teda nähakse tippjuhi abilisenä ning tema tegevust on tunnustatud juhtkonna poolt. Siseauditit on hinnatud, kui lisaväärtust andvat ja nõustavat funktsiooni.

Läbiviidud intervjuude tulemusena saime kindlustunnet, et SAO positsioon, maine ja usaldusväärsus asutuses on kõrge ning siseauditi osakonna töö vastab juhtkonna ja teiste osapoolte ootustele. Auditi aruannete kvaliteeti hinnatakse kõrgelt.

Hindamise tulemusena jõudis töörühm järeldusele, et:

- **ministeeriumi SAO tegevus on üldiselt vastavuses Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standarditega;**
- SAO tegevus on olulises osas<sup>1</sup> vastavuses õigusaktidega ning SAO tegevust reguleerivad dokumendid on olulises osas piisavad ja asjakohased;
- SAO tegevus on olnud tulemuslik põhimääruses sätestatud ülesannete täitmisel ning juhtkonnale ja teistele osapooltele pakutavate kindlustandvate tegevuste ja konsultatsiooniteenuste osas;
- leidub üksikuid valdkondi, mille osas SAO saab oma tegevust täiustada, et tagada üldine vastavus Standarditega (vt tähelepanekud ja soovitused).

**Kinnitame SAO enesehindamise tulemused ja nõustume aruandes esiletoodud järeldusega, et SAO tegevus on üldiselt vastavuses Standarditega.**

**Standardite 1321 ja 2430 kohaselt võib pärast käesoleva sõltumatu välishindamise läbiviimist ministeeriumi SAO oma tegevuses ja aruannetes kasutada väljendit „Kooskõlas Rahvusvaheliste Siseauditi Standarditega“.**

Juhime tähelepanu, et üldiselt vastavuses olemine ei eelda täielikku vastavust Standarditele, ideaalset olukorda ega parimat praktikat. Üldine vastavus võib tähendada, et osakonnal on mitmes valdkonnas arenemisvõimalusi. Sellest tulenevalt on käesolevas hindamise aruandes välja toodud valdkonnad, kus SAO saab oma töö kvaliteeti veelgi täiustada ja asutusele antavat lisandväärtust suurendada.

Kvaliteedi hindamise töörühma peamised tähelepanekud ja soovitused SAO-le on esitatud aruande B-osas. Kokkuvõtte Standarditele vastavuse hindamisest on toodud Lisas 1.

Täiendavalt edastas hindajate töörühm SAO juhatajale parendussoovitusi ja juhtis tähelepanu valdkondadele, kus SAO saaks oma töö kvaliteeti veelgi täiustada.

Hindamise aruandes toodud ja SAO-le hindamise käigus edastatud soovituste rakendamine aitab kaasa SAO töö kvaliteedi täiustamisele.

<sup>1</sup> Hindamise töörühm on teostanud auditi toimingud asjatundlikult ja nõutava ametialase hoolsusega. Hindamise tulemusena antakse auditi objekti kohta põhjendatud kindlustunnet, võttes arvesse võimalikku auditi riski, et isegi suhteliselt olulised ebatäpsused võivad jääda avastamata.

## Kokkuvõte siseauditi parimatest praktikatest

Siseauditi parima praktika näidetena võib esile tuua järgmist:

- kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi<sup>2</sup> olemasolu ja rakendamine, sh siseauditi kvaliteedi välishindamise läbiviimine 2008. aastal;
- moodsamate kasutamine tulemuslikkuse hindamiseks;
- pideva sisemise hindamise raames järelevalve teostamine auditi etappide lõikes (kvaliteedi tagamise kontroll-lehe täitmine auditivälise osapoole poolt);
- auditi juhi poolt kvaliteedi deklaratsiooni koostamine;
- tagasiside küsimine auditeeritavatel pärast auditite lõppemist;
- tööajatabeli täitmine, kus fikseeritakse töövõttude ajamahud ja ajakasutus;
- auditiuniversumi ehk auditeeritavate valdkondade kaardistamine;
- pidev suhtlemine auditeeritavatega ning auditite avakoosolekud ja auditite tulemuste arutelu auditit lõpetavatel koosolekutel pärast auditi aruande kavandi koostamist;
- töötajatele täienduskoolitustel osalemise ning erialaste ühingute (IIA ja Eesti Siseaudiitorite Ühing) liikmelisuse toetamine.

## Kokkuvõte tähelepanekutest ja täiendavatest soovitudest

Standardid, mille osas on SAO tegevus vajab töörühma hinnangul täiendamist:

- 1000 ja 1010 – SAO põhimäärus ja sise-eeskiri ei sisalda kõiki osakonna ülesandeid, õiguseid ja kohustusi ning vajavad ajakohastamist seoses Standardite muudatustega (vt tähelepanek 1);
- 1312, 1322 ja 2431 – Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmis ei ole välja toodud enesehindamise võimalust välise kinnitamisega ning piisavalt on reguleerimata mittekooskõla ja mittevastavuse avalikustamine (vt tähelepanek 2);
- 2040 – SAO käsiraamat ei kirjelda kõikehõlmavalt siseauditi teostamise põhimõtted ning ei ole kõigis punktides kooskõlas tegelikult rakendatava praktikaga (vt tähelepanek 3);
- 2120 – Riskide hindamine ja juhtimine ministeeriumis ei ole süsteemne ning SAO ei ole andnud hinnangut asutuse riskijuhtimise protsessile (vt tähelepanek 4);
- 2130 – Sisekontrollisüsteemi toimivusele ei ole antud üldhinnangut (vt täiendav soovitus 1);
- 2330 – Kontroll töödokumentidele ligipääsu üle ei ole piisavalt reguleeritud SAO tööd reguleerivates dokumentides ja ministeeriumi asjaajamiskorras (vt täiendav soovitus 2);
- 2500 – Seire teostamine ei ole üheselt reguleeritud ning ei toimu süsteemselt (vt täiendav soovitus 3).

---

<sup>2</sup> Kinnitatud 06.11.2009.

## Taustinformatsioon

Siseaudit on sõltumatu, objektiivne kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud väärtuse loomisele ja asutuse tegevuse täiustamisele. Ta aitab kaasa asutuse eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja distsiplineeritud lähenemist hindamiseks ja täiustamiseks riskide juhtimise, kontrolli ja juhtimise kultuuri protsesside tõhusust.

Standardite eesmärk on:

- tuua välja põhiprintsiibid, mis kirjeldavad siseauditi tegevust;
- anda raampõhimõtted siseauditi tegevuste läbiviimiseks ja edendamiseks;
- kehtestada siseauditi tegevuse hindamise alused;
- edendada asutuse protsesse ja tegevust.

Standardid on põhimõtetele orienteeritud ja kohustuslikud nõuded, mis koosnevad:

- põhinõuetest siseauditi professionaalse tegevuse läbiviimiseks ning selle tegevuse mõjususe hindamiseks, mis on rahvusvaheliselt rakendatavad nii asutuse kui üksikisiku tasandil;
- tõlgendustest, mis selgitavad Standardites sisalduvaid mõisteid või kontseptsioone.

Eetikakoodeksi eesmärk on edendada siseauditi elukutse eetilist kultuuri. Siseaudiitoritelt oodatakse järgmiste põhimõtete rakendamist ja teostamist: kõlbelisus, objektiivsus, konfidentsiaalsus, kompetentsus.

25.07.2008. a seisuga viis siseauditi kvaliteedi välishindamise<sup>3</sup> läbi audiitorühing AS PricewaterhouseCoopers Advisors (edaspidi PwC). Töövõtu eesmärk oli hinnata siseauditi funktsiooni vastavust Standarditele ja tegevusjuhiste ning anda soovitusi funktsiooni täiustamiseks. PwC hindas SAO-d osaliselt vastavaks<sup>4</sup> Standarditele.

SAO kõrvaldas olulises osas aruandes toodud puudused, viis 2009. aastal läbi sisemise kvaliteedi hindamise ning koostas 14.10.2009 enesehindamise aruande, milles jõuti järeldusele, et siseauditi funktsioon on üldiselt vastavuses Siseauditi Definiitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standarditega.

11.01.2010. a pöördus põllumajandusminister oma kirjaga finantskontrolli osakonna poole sõltumatu kinnituse saamiseks enesehindamise tulemustele.

Rahandusministeeriumi kvaliteedi hindamise töörühm viis sõltumatu välishindamise läbi perioodil 11.01-31.03.2010. a.

Hindamise raames teostati järgmised toimingud:

- valikuliselt toimikute ja auditi aruannete hindamine;
- intervjuud kantsleri, SAO juhataja, SAO juhataja asetäitja, siseaudiitorite ning SAO poolt auditeeritutelega;
- hinnangu andmine siseauditi funktsiooni tegevuse vastavuse kehtivatele õigusaktidele ja SAO tegevust reguleerivate dokumentide piisavusele ja asjakohasusele;
- osakonna tegevuse vastavuse hindamine SAO põhimääruses sätestatud ülesannete täitmisel.

Töörühma ülesannete hulka ei kuulunud informatsiooni õigsuse kontrollimine, mistõttu ei vastuta töörühm esitatud andmete õigsuse eest ega ka tulemuste eest, juhul kui need põhinevad puudulikel või ebaõigetel algandmetel. Auditi toimingud olid piiratud auditi programmis sätestatud tegevustega ning töörühmale edastatud informatsiooniga. Juhul, kui töörühm oleks omanud teistsugust informatsiooni, siis oleksid töörühma tuvastatud tähelepanekud ning tehtud soovitused võinud olla teised.

<sup>3</sup> Vastavuse hindamine 01.01.2006 kehtima hakanud Standardite versioonile.

<sup>4</sup> Vt Lisa 1 hindamiskategooriate selgitusi.

## B-OSA

### Tähelepanekud ja soovitused

**Tähelepanek 1: Standardid 1000 ja 1010 – SAO põhimäärus<sup>5</sup> ja sise-eeskiri<sup>6</sup> ei sisalda kõiki osakonna ülesandeid, õiguseid ja kohustusi ning vajavad ajakohastamist seoses Standardite muudatustega**

#### Kriteerium:

SAO põhimäärus peab vastama Standardites esitatud kriteeriumidele. Peamised nõuded siseauditi põhimäärusele on esitatud Standardis 1000 ning täiendavad, detailsemad nõuded ülejäänud Standardites ja tegevusjuhistes. SAO põhimäärus peab tunnustama Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite kohustuslikkust.

Siseauditi definitsiooni kohaselt on siseaudit sõltumatu, objektiivne kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud väärtuse loomisele ja organisatsiooni äritegevuse täiustamisele.

#### Tähelepanek:

Põllumajandusministri poolt kinnitavates SAO põhimääruses ja sise-eeskirjas (sätestab auditeerimise põhimõtted ministeeriumis ja tema valitsemisalas) ei ole esitatud kõiki osakonna ülesandeid, õiguseid ja kohustusi ning osa informatsiooni on aegunud või esitatud ebapiisava detailsusastmega.

Nt puuduvad SAO põhimääruses (sulgudes on esitatud viide vastavale Standardile):

- kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi rakendamise kohustus ning selle tulemustest juhtkonna teavitamine (1300);
- juhtkonnale tegevusaruannete esitamise kohustus (2060);
- sise- ja välisaudiitorite vahelise töö koordineerimise kohustus ja selle regulaarne hindamine (2050);
- asutuse juhtimise kultuurile hinnangu andmise kohustus ning soovituste tegemine selle parandamiseks (sh eetika valdkond ning infotehnoloogia juhtimise valdkond) (2110).

Konkreetselt on välja toomata ka auditeeriva asutuse ülesannete sisu (1000.A1).

Samuti on rakendamata enesehindamise käigus tehtud soovitus „SAO põhimääruse uuendamise käigus täpsustada punkti 2 sõnastust ning viia see kooskõlla Standardi 1010 nõuetega“. SAO põhimääruses on toodud, et juhindutakse Standarditest, tegevusjuhistest ning eetikakoodeksist, kuid ei ole esile toodud Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite kohustuslikkust.

#### Järeldus:

Kui SAO põhimäärus ning sise-eeskiri ei kajasta tähelepanekus esitatud informatsiooni, ei ole tagatud vastavus Standardile ning lugejatele ei anta terviklikku informatsiooni SAO ülesannete kohta.

#### Soovitus:

Soovitame täiendada SAO põhimäärust, lisades Standarditest tulevad õigused ja kohustused. SAO põhimääruses soovitame määratleda siseauditi definitsioonist tulenevalt siseauditi lisandväärtust andev roll või esitada Siseauditi Definitsioon.

Esitada põhimääruses auditeeriva asutuse ülesanded või lisada viide asjakohasele informatsioonile.

---

<sup>5</sup> Kinnitatud 25.02.2008, muudetud 22.10.2008.

<sup>6</sup> Põllumajandusministeeriumi valitsemisala siseauditi sise-eeskiri (kinnitatud 03.03.2008).

Ajakohastada SAO põhimäärus 01.01.2009 Standardite versiooniga, tunnustades Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite kohustuslikkust.

Detailsemalt võib SAO ülesanded sätestada ka sise-eeskirjas, mille kinnitab põllumajandusminister.

Pärast enesehindamise sõltumatu kinnitamise tulemusena saadud hinnangu „üldiselt vastavuses“, võib SAO lisada põhimäärusesse, et siseauditi funktsiooni tegevus on kooskõlas Standarditega.

#### **Kommentaar soovituse rakendamise kohta:**

Oleme hindajate soovitustega nõus osaliselt. Soovime täpsustada, et Standardi 1300 "kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi rakendamise kohustus" on määratletud osakonna juhataja ametijuhendis p. 3 osakonna töö reguleerimine ja arendamine „koostatud on kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm, mis hõlmab siseauditi funktsiooni kõiki etappe, ja teostatud on pidev seire nende efektiivsuse üle.“

Ajakohastame SAO põhimäärust, tähtaeg sept. 2010, vastutaja U. Mets.

#### **Tähelepanek 2: Standardid 1312, 1322 ja 2431 – Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmis<sup>7</sup> ei ole välja toodud enesehindamise võimalust välise kinnitamisega ning piisavalt on reguleerimata mittekooskõla ja mittevastavuse avalikustamine**

##### **Kriteerium:**

Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm peab hõlmama mh välishindamist. Mittekooskõla Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksi või Standarditega ja selle mõju tuleb avalikustada.

Kui mittevastavus Eetikakoodeksile või Standarditele mõjutab konkreetset tööd, tuleb see tulemuste edastamisel avalikustada.

##### **Tähelepanek:**

- Rakendamata on PwC aruandes toodud tähelepanek „/.../ Eraldi ei ole käsitletud võimalust tegevusjuhise 1312-2 kohaseks enesehindamiseks koos sõltumatu hinnanguga.“
- Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmis on esitatud Standardi 1322 „Mittekooskõla avalikustamine“ tekst, kuid Standardi rakendamist puudutavat informatsiooni SAO tööd reguleerivates dokumentides ei ole esitatud.
- Sise-eeskirjas on toodud, et „kui kontrollimise käigus selgub, et töö teatud osa ei vasta Standarditele ja see mõjutab tööd, märgitakse kvaliteedi tagamise kontroll-lehele ja kvaliteedi deklaratsioonile Standard, millele täielikku vastavust ei saavutatud ning mittevastavuse põhjused ja mittevastavuse mõju tööle“. SAO käsiraamatus antud teemat ei ole käsitletud.

Mittevastavuse avalikustamist töö tulemuste edastamisel (nt auditi aruandes) ei ole reguleeritud. Samuti ei ole sätestatud mõju kirjeldamist algselt edastatud töö tulemustele, juhul kui mittevastavus tuvastatakse hiljem.

##### **Järeldus:**

Samuti ei saa olla kindel, et kvaliteedi hindamise läbiviimisel on läbi mõeldud kõikvõimalikud variandid ning mittekooskõla ning mittevastavuse tuvastamisel on see korrektselt avalikustatud.

---

<sup>7</sup> Kinnitatud 06.11.2009.

**Soovitus:**

Soovitame kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi p 5 all Standardi 1312-2 kohta välja tuua välise kinnitamise võimalus.

Samuti lisada SAO tööd reguleerivatesse dokumentidesse Standardite 1322 ja 2431 rakendamise kord SAO-s. Lisaks kvaliteedi tagamise kontroll-lehele ja kvaliteedi deklaratsioonile peab mittevastavus olema avalikustatud ka auditi tulemuste edastamisel (sh mittevastavuse põhjused, mõju ning seotud Standard) ning hilisemal avastamisel mittevastavuse mõju algselt edastatud töö tulemustele.

Mittekooskõla soovitame avalikustada juhtkonnale esitatavates tegevusaruannetes.

**Kommentaar soovituse rakendamise kohta:**

Arvestame soovitustega SAO tööd reguleerivate dokumentide muutmisel, tähtaeg det. 2010, vastutaja K. Jakobson.

**Tähelepanek 3: Standard 2040 – SAO käsiraamat<sup>8</sup> ja sise-eeskiri ei kirjelda kõikehõlmavalt siseauditi teostamise põhimõtted ning ei ole kõigis punktides kooskõlas tegelikult rakendatava praktikaga****Kriteerium:**

Standardi 2040 kohaselt peab SAO juhataja kehtestama poliitika ja protseduurid siseauditi funktsiooni juhtimiseks. Standardi tõlgenduse kohaselt sõltub poliitikate ja protseduuride sisu funktsiooni suuruselt ja struktuurist ning töö keerukusest.

**Tähelepanek:**

Ministeeriumi valitsemisalas on siseauditi teostamise põhimõtted sätestatud sise-eeskirjaga. Täiendavalt on ministeeriumi SAO tööprotseduuride läbiviimine (sh tööpaberite vormid) esitatud SAO käsiraamatus, mis on kohustuslik järgimiseks ministeeriumi siseaudiitoritele.

Sise-eeskiri ega SAO käsiraamat ei sisalda siseauditi funktsiooni töövõtude kohta kõikehõlmavat informatsiooni.

Nt puuduvad (sulgudes on esitatud viide vastavale Standardile):

- välisaudiitorite tööle tuginemise kriteeriumid ja kord (2050-1);
- juhtkonnale esitatava tegevusaruande sisunõuded (2060);
- ühisauditite läbiviimise põhimõtteid ja sisseostetavate auditite korraldamise kord.

Osasid sätestatud põhimõtteid ei ole praktilises auditeerimise protsessis järjepidevalt või täielikult rakendatud (nt esineb puudusi auditite dokumenteerimisel, toimikute ülesehituses jne).

Hindajad leiavad, et piisavalt on rakendamata PwC tehtud soovitus (1220, 2040) "/.../ täiendada kvaliteedi tagamise kontroll-lehte hinnanguliste küsimustega, millised eeldavad kvaliteedi tagajalt süvitsi vastuste leidmist olemasolevatest tõenditest." SAO käsiraamatule lisatud kvaliteedi tagamise kontroll-lehed on üldised, sisaldades vaid küsimusi Standarditele vastavuse kohta, ega sisalda hinnangulisi küsimusi nt tõendusmaterjalide piisavuse ja töövõtu eesmärgi täitmise kohta.

**Järeldus:**

Kui töö teostamiseks ei ole kehtestatud selgeid ja üheselt mõistetavaid põhimõtteid ning sise-eeskiri ja SAO käsiraamat ei sisalda kogu vajalikku informatsiooni, ei ole tagatud kõigi tööülesannete ühtne ja kvaliteetne täitmine ning puudub võimalus vastavuse hindamiseks.

---

<sup>8</sup> Versioon 3 (oktoober 2009).



**Soovitus:**

Soovitame täiendada sise-eeskirja ja SAO käsiraamatut nii, et need sisaldaks informatsiooni kõigi SAO tövõttude kohta ning viia need praktikas kasutatava meetodikaga kooskõlla, et tõsta kindlustunnet siseaudiitorite töö kvaliteedi osas.

Täiendavalt soovitame kaaluda auditeerimise juhiste ühildamist ministeeriumi ja tema valitsemisala siseauditi üksustes.

Kvaliteedi kontrollimiseks soovitame kasutusele võtta detailsemad kontroll-lehed, mis lisaks Standarditele vastavusele, hindaks sise-eeskirja ja SAO käsiraamatu järgimist.

**Kommentaar soovitude rakendamise kohta:**

Arvestame soovitudega SAO tööd reguleerivate dokumentide muutmisel, tähtaeg detsember 2010, vastutaja K. Jakobson.

**Tähelepanek 4: Standard 2120 – Riskide hindamine ja juhtimine ministeeriumis ei ole süsteemne ning SAO ei ole andnud hinnangut asutuse riskijuhtimise protsessile****Kriteerium:**

Standardi 2120 kohaselt peab siseauditi funktsioon hindama riskijuhtimise protsessi mõjusust ning panustama selle täiustamisse.

**Tähelepanek:**

Kvaliteedi hindamise raames läbiviidud intervjuudest selgus, et ministeeriumis hinnatakse asutuse riske juhtkonna tasandil ministeeriumi valitsemisala arengukava<sup>9</sup> koostamisel ning SAO-s läbi auditiuniversumi kaardistamise siseauditi aasta tööplaani koostamiseks (sh ei hinnata SAO enda tegevusega seotud riske).

Hindajad leiavad, et piisavalt on rakendamata PwC välishindamise aruandes esitatud soovitus „/.../ on soovitatav SAO tööd reguleerivates dokumentides kirjeldada vähemalt riskijuhtimise protsessi peamised eesmärgid ning auditi protseduurid, mille abil nende täitmisel veendutakse.”

Riskide hindamise protsess ministeeriumis on osaliselt kirjeldatud arengukava koostamise juhendis ning ka sise-eeskirjas. Eraldi juhendmaterjali riskide hindamiseks ja juhtimiseks (sh riskide maandamise üle seire teostamine) ei ole välja töötatud.

SAO käsiraamatus ei ole kirjeldatud põhimõtteid riskide hindamise ja juhtimise protsessile hinnangu andmiseks ning praktikas ei ole vastavat hinnangut antud.

Kuigi ministeeriumi SAO teostab siseauditit kogu oma valitsemisalas, ei sisaldu auditiuniversumis infot valitsemisala riskide kohta.

**Järeldus:**

Kvaliteedi väliste hindajate hinnangul ei ole riskide juhtimise ja hindamise protsess ministeeriumis süsteemne, mistõttu on oht, et riske ei suudeta õigeaegselt ennetada ja juhtida ning kui maandamistegevustele ei pöörata süsteemset tähelepanu, võivad riskid realiseeruda.

**Soovitus:**

Soovitame SAO-l hinnata ministeeriumi riskijuhtimise protsessi efektiivsust ja tulemuslikkust (nt konsultatsiooniteenuste raames) ning teha juhtkonnale ettepanekuid riskijuhtimise süsteemi parendamiseks. Riskide hindamise ja juhtimise protsessi hindamisel ja auditiuniversumi riskide hindamise läbiviimisel pöörata erilist tähelepanu peamisele riskidele (Standard 2120.A2) ja nende võimalikule realiseerumisele.

<sup>9</sup> Põllumajandusministeeriumi valitsemisala arengukava 2010–2013.

Vastavalt nimetatud hindamise tulemustele (sh juhtkonnaga läbiarutatule) dokumenteerida riskide juhtimise põhimõtted asutuses, sh SAO roll selles. Vajadusel sätestada SAO roll asutuse riskide hindamise ja juhtimise protsessis SAO tööd reguleerivates dokumentides (sh auditiuniversumi kaardistamine).

Samuti julgustame SAO-d aktiivsemalt nõustama asutuse juhtkonda riskide hindamisel ja juhtimisel.

Täiendavalt soovime auditiuniversumisse lisada valitsemisala puudutava informatsiooni.

***Kommentaar soovitude rakendamise kohta:***

Arvestame soovitud SAO tööd reguleerivate dokumentide muutmisel, tähtaeg detsember 2010, vastutaja K. Jakobson.

**Täiendav soovitus 1: Standard 2130 – Sisekontrollisüsteemi toimivusele ei ole antud üldhinnangut**

**Kriteerium:**

Standardi 2130 kohaselt peab SAO hindama kontrollide efektiivsust ja tõhusust. Tegevusjuhise 2130-1 kohaselt on võtmetähtsusega hinnangu andmine asutuse kontrolliprotsesside efektiivsusele mitme eraldiseisva hinnangu liitmise alusel. Hinnang tuleb anda asutuse kontrolliprotsesside üldisele efektiivsusele. Aruanne asutuse kontrolliprotsesside kohta tuleb esitada kord aastas tippjuhtkonnale.

**Standardi rakendamine SAO-s:**

SAO põhimääruse p 3 kohaselt on osakonna üheks põhiülesandeks anda hinnang sisekontrollisüsteemi toimimise kohta ning teha ettepanekuid sisekontrollisüsteemide täiustamise kohta.

SAO tööd reguleerivates dokumentides ei ole sätestatud põhimõtteid ega tegevusi hinnangu andmiseks asutuse kontrolliprotsesside üldisele efektiivsusele.

**Soovitus:**

Soovitame vastavad põhimõtteid välja töötada ja hinnangu koondamiseks vajalikud tegevused detailsemalt kirjeldada SAO tööd reguleerivates dokumentides. Hinnang asutuse kontrolliprotsesside üldisele efektiivsusele soovime esitada tegevusaruandes juhtkonnale.

***Kommentaar soovitude rakendamise kohta:***

Arvestame soovitud SAO tööd reguleerivate dokumentide muutmisel.

Samas tahame märkida, et üldhinnangut antakse SAO poolt tehtud töövõtte käigus ka juba praegu, seda eelkõige just EL fondide (EAGF, EAFRD ja EFF) osas, kus vastavad suunised on Euroopa Komisjoni poolt sätestatud.

**Täiendav soovitus 2: Standardid 2330 – Kontroll töödokumentidele ligipääsu üle ei ole piisavalt reguleeritud SAO tööd reguleerivates dokumentides ja ministriumis asjaajamiskorras<sup>10</sup>**

**Kriteerium:**

Siseauditi juht peab kontrollima ligipääsu töödokumentidele ja saama tippjuhtkonna heakskiidu enne töödokumentide avaldamist välistele osapooltele (2330.A1).

---

<sup>10</sup> Kinnitatud 05.11.2008, muudetud 18. 12.2009.

Siseauditi juht peab välja töötama nõuded töödokumentide säilitamiseks (2330.A2) sh väliste teenuspakkujate poolt läbiviidud tööde dokumentide säilitamine peab olema reguleeritud.

**Standardi rakendamine SAO-s:**

Ministeriumi asjaajamiskord ning SAO tööd reguleerivad dokumendid ei sätesta toiminguid auditi tõendusmaterjalide (sh audiitori tööpaberite ning auditi aruannete kavandite) levitamisele osakonnavälistele osapooltele.

**Soovitus:**

Määratleda SAO tööd reguleerivates dokumentides, kuidas käsitletakse nõudeid ligipääsuks auditi dokumentatsioonile (nt üleandmis-vastuvõtmise akti koostamine, originaaldokumentide või koopiade väljaandmine jne).

**Kommentaar soovituse rakendamise kohta:**

Oleme nõus hindajate soovitusega, mis puudutab auditi dokumentatsioonile ligipääsu nõuete täpsemat määratlemist SAO tööd reguleerivates dokumentides.

**Täiendav soovitus 3: Standard 2500 – Seire teostamine ei ole ühtselt reguleeritud ning ei toimu süsteemselt**

**Kriteerium:**

Standardi 2500 kohaselt peab siseauditi juht sisse seadma ja käigus hoidma süsteemi seire teostamiseks juhtkonnale edastatud tulemustega tegelemise osas.

**Standardi rakendamine SAO-s:**

Hindajad tuvastasid, et järeltoimingute teostamise protseduur erinevates SAO tööd reguleerivates dokumentides on erinevalt sätestatud ning järeltoimingute andmebaasi ei ole alati õigeaegselt täidetud. Samuti puudub järeltoimingute andmebaasis info järeltoimingute läbiviimise aja, rakendatud meetmete ja viidete kohta tõendusmaterjalile.

**Soovitus:**

Soovitame viia SAO tööd reguleerivad dokumendid omavahel kooskõlla ning teostada põhjalikumat kontrolli järeltoimingute läbiviimise ja selleks loodud andmebaasi täitmise üle.

Täiendada järeltoimingute andmebaasi järeltoimingute läbiviimise aja ja tähelepaneku rakendamise sisu osas (nt lisades vastavasisuline kommentaar), et andmebaasis sisalduvaid andmeid oleks võimalik kerge vaevaga analüüsida ning veenduda soovitude ellurakendamise tähtaegsuses.

Järeltoimingute aluseks oleva tõendusmaterjali kergeks leitavuseks on soovitatav lisada andmebaasi viide tõendusmaterjalidele ning täiendada SAO käsiraamatut järeltoimingute dokumenteerimise ja viitamise osas.

**Kommentaar soovituse rakendamise kohta:**

Arvestame soovitustega SAO tööd reguleerivate dokumentide muutmisel.

## LISA 1. KOKKUVÕTE STANDARDITELE VASTAVUSE HINDAMISEST

### Hindamiskategooriate selgitused:

- **Üldiselt vastavuses** (edaspidi *ÜV*) tähendab, et SAO põhimäärus, struktuur, poliitika ja protseduurireeglid, samuti protsessid, mille käigus neid rakendatakse, vastavad olulises osas Standardite nõuetele ja /või Eetikakoodeksile.
- **Osaliselt vastavuses** (edaspidi *OV*) tähendab, et SAO teeb pingutusi vastamaks individuaalsetele Standardite nõuetele, Eetikakoodeksile, sektsiooni või peamise kategooria elemendile, kuid ei ole saavutanud täielikult mõnda peamist püstitatud eesmärki.
- **Ei ole vastavuses** (edaspidi *EV*) tähendab, et SAO ei ole sellest Standardist ja vajalikest tegevustest teadlik, ei tee küllaldaselt pingutusi vastavusse viimiseks või ei saavuta paljusid/kõiki individuaalsete Standardite, Eetikakoodeksi, sektsiooni või peamise kategooria eesmärke.

ÜLDINE HINNANG	ÜV	OV	EV
<b>TUNNUSSTANDARDID 1000-1300:</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>1000 Eesmärk, õigused ja kohustused</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
1010 Siseauditi definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite tunnustamine põhimääruses	ÜV	<b>OV</b>	EV
<b>1100 Sõltumatus ja objektiivsus</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
1110 Organisatsiooniline sõltumatus	<b>ÜV</b>	OV	EV
1111 Otsene suhtlus nõukoguga	<b>ÜV</b>	OV	EV
1120 Individuaalne objektiivsus	<b>ÜV</b>	OV	EV
1130 Sõltumatuse või objektiivsuse kahjustamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>1200 Asjatundlikkus ja nõutav ametialane hoolsus</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
1210 Asjatundlikkus	<b>ÜV</b>	OV	EV
1220 Nõutav ametialane hoolikus	<b>ÜV</b>	OV	EV
1230 Jätkuv ametialane areng	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>1300 Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
1310 Nõuded kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmile	<b>ÜV</b>	OV	EV
1311 Sisemine hindamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
1312 Välishindamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
1320 Aruandlus kvaliteedi programmi kohta	<b>ÜV</b>	OV	EV
1321 Väljendi "on kooskõlas Rahvusvaheliste Siseauditi Standarditega" kasutamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
1322 Mittekooskõla avalikustamine	ÜV	<b>OV</b>	EV
<b>TEGEVUSSTANDARDID 2000-2600:</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>2000 Siseauditi funktsiooni juhtimine</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
2010 Planeerimine	<b>ÜV</b>	OV	EV
2020 Teavitamine ja kinnitamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
2030 Ressursside juhtimine	<b>ÜV</b>	OV	EV
2040 Poliitika ja protseduurid	ÜV	<b>OV</b>	EV
2050 Koordineerimine	<b>ÜV</b>	OV	EV
2060 Aruandlus tippjuhtkonnale ja nõukogule	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>2100 Töö iseloom</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
2110 Ärijuhtimise kultuur	<b>ÜV</b>	OV	EV
2120 Riskide juhtimine	ÜV	<b>OV</b>	EV
2130 Kontroll	ÜV	<b>OV</b>	EV
<b>2200 Töö planeerimine</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV

2201 Asjaolud, millega tuleb planeerimisel arvestada	<b>ÜV</b>	OV	EV
2210 Töö eesmärgid	<b>ÜV</b>	OV	EV
2220 Töö ulatus	<b>ÜV</b>	OV	EV
2230 Ressursside määramine töö jaoks	<b>ÜV</b>	OV	EV
2240 Tööprogramm	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>2300 Töö teostamine</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
2310 Informatsiooni kindlakstegemine	<b>ÜV</b>	OV	EV
2320 Analüüs ja hindamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
2330 Informatsiooni dokumenteerimine	ÜV	<b>OV</b>	EV
2340 Järelevalve teostamine töö üle	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>2400 Tulemustest teavitamine</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
2410 Aruandluse kriteeriumid	<b>ÜV</b>	OV	EV
2420 Aruannete kvaliteet	<b>ÜV</b>	OV	EV
2421 Vead ja kajastamata jätmised	<b>ÜV</b>	OV	EV
2430 Fraasi „Läbi viidud vastavuses Standarditega“ kasutamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
2431 Töö osas mittevastavuse avalikustamine	ÜV	<b>OV</b>	ÜV
2440 Tulemuste edastamine	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>2500 Seire teostamine</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>2600 Otsus tippjuhtkonna poolse riskide aktsepteerimise kohta</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV
<b>EETIKAKOODEKS</b>	<b>ÜV</b>	OV	EV