

**Kaitseväe Peastaabi**  
**siseauditi osakonna kvaliteedi välishindamine**  
**enesehindamise sõltumatu kinnitamise teel**

**Lõpparuanne**  
**nr II-139/2012**

**21. juuni 2012**

# EESSÕNA

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond viis perioodil 26.30-30.05.2012. a läbi Kaitseväge Peastaabi (edaspidi KVPS) siseauditi osakonna (edaspidi SAO) kvaliteedi välishindamise enesehindamise sõltumatu kinnitamise teel. Hindamise alus oli finantskontrolli osakonna 2012. a tööplaan, Vabariigi Valitsuse seaduse § 92<sup>3</sup> ja Kaitseväge juhataja 09.03.2012. a saadetud kiri nr SAO-1.2-9/12/15728-1.

Hindamise eesmärk oli välise hinnangu andmine KVPS-i SAO kindlustandvale ja nõuandvale tööle, sealhulgas selle vastavusele siseauditeerimise definitsioonile, eetikakoodeksile ja siseaudiitori kutsetegevuse standarditele (edaspidi *Standardid*). Välishindamise käigus hinnati ka SAO tegevuse tõhusust ja mõjusust tööde teostamisel Kaitseväge juhatajale.

Hindamise ulatus hõlmas SAO teostatud kindlustandvaid ja nõuandvaid töid 2010-2011. aastal. Töörühm viis hindamise läbi vastavalt Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (edaspidi IIA) Standardile 1312 „Välishindamine“ ja tegevusjuhisele 1312-2 „Enesehindamine koos sõltumatu kinnitamisega“ (edaspidi *hindamine*).

Töörühm lähtus hindamisel Audiitortegevuse seaduse § 70 lõike 2 alusel 18.12.2011. a jõustunud rahandusministri määrusest „Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine“<sup>1</sup>, IIA väljaantud tegevusjuhistest ning järgis IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatu“ metoodikat (*IIA Quality Assessment Manual, 6th Edition*).

Hindamise töörühma liikmed olid finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja Mariliis Männik-Sepp (töörühma juht) ja sisekontrolli koordineerimise talituse peaspetsialist Kristiina Kase. Töörühma juhil on avaliku sektori audiitori sertifikaat (CGAP) ning siseauditi kvaliteedi hindaja sertifikaat (*IIA Certificate of Accreditation in Internal Quality Assessment/ Validation*). Hindamise eest vastutav isik oli osakonnajuhataja Kaur Siruli.

Töörühma kvalifikatsioon, sõltumatus ja pädevus vastavad tegevusjuhises 1312-2 toodud nõuetele. Hindamise töörühma liikmed omavad varasemat kogemust IIA metoodika järgsete hindamiste läbiviimisel.

Hindamise aruanne koosneb kahest osast ja lisadest. Aruande A-osas esitatakse hindamise tulemused ja taustinformatsioon ning B-osas tähelepanekud ja soovitused, millele on lisatud SAO juhataja peaaudiitor Krisi Pungas'e kommentaarid. Lisas 1 esitatakse kokkuvõtte Standarditega vastavuse hindamisest ja lisas 2 sõltumatu välise hindaja kinnitus.

Hindamise lõpparuanne edastatakse Kaitseväge juhatajale ja SAO juhatajale ning avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Töörühm tänab Kaitseväge juhatajat ning KVPS-i ametnikke kvaliteedi hindamise läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulekkuse ja koostöö eest.

## **Kinnitan lõpparuande 15 leheküljel.**

**Hindamise töörühma juht:**  
Mariliis Männik-Sepp, CGAP  
Finantskontrolli osakonna  
II auditi talituse juhataja

**Hindamise eest vastutav isik:**  
Kaur Siruli, CGAP  
Finantskontrolli osakonna juhataja

<sup>1</sup> Vastu võetud rahandusministri 13.12.2011. a määrusega nr 57.

# A-OSA

## Hindamise tulemused

Töörühm tunnustab KVPS-i SAO initsiatiivi ja valmisolekut sõltumatuks kvaliteedi välishindamiseks. Standarditega vastavuse saavutamine ja tagamine on olnud SAO jaoks järjepidev töö ja SAO juhataja püüdlused professionaalse arengu suunas väärivad tunnustust. SAO juhataja on osakonda efektiivselt juhtinud, teda nähakse Kaitseväe juhataja<sup>2</sup> abilisena ning tema tegevus on tunnustatud KVPS-i ülema poolt. SAO-d on hinnatud kui kindlustunnet andvat ja nõustavat üksust.

Läbiviidud intervjuude tulemusena saime kindlustunde, et SAO positsioon, asjatundlikkus, maine ja usaldusväärus organisatsioonis on kõrged ning osakonna töö vastab kõrgema juhtorgani ja KVPS-i ülema ootustele. Auditi aruannete kvaliteeti hinnatakse kõrgelt.

Hindamise tulemusena jõudsimme järeldusele<sup>3</sup>, et KVPS-i SAO tegevus on olulises osas:

- vastavuses valdkonda reguleerivate õigusaktidega ning osakonna tegevust reguleerivad dokumendid on olulises osas piisavad ja asjakohased;
- tulemuslik põhimääruses ning muudes osakonna tegevust reguleerivates dokumentides sätestatud ülesannete täitmisel;
- tõhus ja mõjus kõrgemale juhtorganile ja teistele osapooltele pakutavate kindlustandvate ja nõudandvate tööde osas;

Siseaudiitorite kasutatavad töövõtted ja tehnikad ning teadmiste ja kogemuste kogum on olulises osas asjakohased tööülesannete täitmiseks.

SAO on nõustunud kõikide osaliselt vastavaks hinnatud Standarditele tehtud soovitusetega ning toonud välja soovitude rakendamise tähtjaks 31.12.2012. a. See annab hindajatele täiendava kindlustunde, et SAO on jätkuvalt pühendunud kvaliteedi tagamisele ning aruandes väljatoodud arenguvaldkondadele pööratakse asjakohast tähelepanu.

**Kinnitame SAO enesehindamise tulemused ja nõustume enesehindamise aruandes toodud järeldusega, et KVPS-i SAO tegevus on üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja siseaudiitori kutsetegevuse standarditega;**

**Standardite 1321 ja 2430 kohaselt võib KVPS-i SAO oma tegevuses ja aruannetes kasutada väljendit „vastavuses siseauditeerimise standarditega“.**

Standarditega üldiselt vastavuses olemine ei eelda täielikku vastavust, ideaalset olukorda ega parimat praktikat. Üldine vastavus võib tähendada, et SAO-l on mitmes valdkonnas arenemisevõimalusi. Sellest tulenevalt on hindamisaruandes esitatud valdkonnad, kus SAO saab oma töö kvaliteeti täiustada ja seeläbi suurendada asutusele antavat lisaväärtust.

Aruande B-osas on esitatud olulised tähelepanekud Standardite kohta, mis on hinnatud osaliselt vastavaks. Ülejäänud Standarditega on SAO-d hinnatud üldiselt vastavaks. Väheolulised tähelepanekud esitatakse SAO-le aruandest eraldi esisevalt ja need viitavad arengukohtadele, mille osas on võimalik SAO kvaliteeti veelgi täiustada. Hindamiskategooriad ja kokkuvõtte Standarditele vastavuse hindamisest on toodud lisa 1.

<sup>2</sup> Kaitseväe juhataja = kõrgem juhtorgan.

<sup>3</sup> Hindamise töörühm on teostanud auditi toimingud asjatundlikult ja nõutava ametialase hoolsusega. Hindamise tulemusena antakse auditi objekti kohta põhjendatud kindlustunne, võttes arvesse võimalikku auditi riski, et isegi suhteliselt olulised ebatäpsused võivad jääda avastamata.

## **Kokkuvõte parimatest praktikatest**

- Kaitseväge juhtkond aktsepteerib ja hindab SAO-d - siseauditeerimist nähakse kui juhti nõustavat teenust ning seda tajutakse Kaitsevägele lisaväärtust andvana;
- SAO juhataja on välja töötanud kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi ja taganud selle rakendamise, sh siseauditi kvaliteedi välishindamise läbiviimise 2007. aastal;
- töötajatele võimaldatakse osalemist täienduskoolitustel ning toetatakse liikmelisust erialastes ühingutes (IIA ja Eesti Siseaudiitorite Ühing);
- täidetakse tööajaarvestuse tabelit, kus fikseeritakse töövõttude ajamahud ja ajakasutus;
- Kaitseväge auditiuniversum ehk auditeeritavad valdkonnad on kaardistatud;
- audititesse kaasatakse sisuosakondade eksperte;
- Kaitseväes viiakse läbi funktsiooniüleseid auditeid;
- teostatakse nõuandvaid töid, mille tulemusena koostatakse memod;
- SAO juhataja teeb sisulist järelevalvet siseaudiitorite töö üle;
- ettepanekute rakendamise üle teevad siseaudiitorid järjepidevat seiret.

## **Kokkuvõte tähelepanekutest**

Tähelepanek 1: Standard 2010 – Siseauditi osakonna tööplaan ei ole riskipõhine;

Tähelepanek 2: Standard 2030 – Siseauditi osakonna ressursid ei ole piisavad; auditiuniversumi adekvaatseks katmiseks;

Tähelepanek 3: Standard 2060 – Selgelt on määratlemata tippjuhtkond Kaitseväge mõistes, mistõttu ei ole tagatud tippjuhtkonnale oma tegevusest raporteerimine ning aruandlus ei ole kõikehõlmav;

Tähelepanek 4: Standardid 2110 ja 2120 – Siseauditi osakond ei ole hinnanud valitsemise, riskijuhtimise ja IT protsesse ning spetsiaalselt sõjaliste ülesannete täitmiseiga seotud protsesse;

Tähelepanek 5: Standard 2210 – Auditite planeerimisetapis ei ole alati kaardistatud ja hinnatud riske;

Tähelepanek 6: Standard 2330 – Dokumenteerimisel esineb täiendusvõimalusi – toimikud ja tööpaberid ei ole täielikud;

Tähelepanek 7: Standard 2450 – Koondarvamuse koostamise metoodikat ei ole reguleeritud Kaitseväge siseauditi sise-eeskirjas;

Tähelepanek 8: Standard 2600 – Siseauditi osakonnal puuduvad protseduurid Kaitseväge tippjuhtkonna poolt aktsepteeritava jääkriski taseme hindamiseks.

## Taustinformatsioon

Siseauditeerimise valdkonda reguleerib Audiitortegevuse seadus<sup>4</sup>. Nimetatud seadus sätestab siseaudiitoritele esitatavad nõuded, nende tegevuse õiguslikud alused ja õiguse kutsetegevusele. Seaduse järgi on siseaudiitori kutsetegevuse standardite (sh siseauditeerimise definitsiooni ja eetikakoodeksi) järgimine kohustuslik kõigile siseaudiitoritele.

Standardi 1300 järgi tuleb siseauditi üksuse juhil välja töötada ja käigus hoida kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm (edaspidi *kvaliteediprogramm*), mis hõlmab kõiki SAO tegevuse aspekte. Programm peab hõlmama nii sisemist kui välishindamist. Välishindamine tuleb läbi viia vähemalt kord viie aasta jooksul.

2007. a oktoobris viis SAO kvaliteedi välishindamise<sup>5</sup> läbi audiitorühing KPMG, mille tulemusena hinnati SAO kvaliteeti üldiselt vastavaks Standarditele.

SAO viis läbi osakonna kvaliteedi sisemise enesehindamise ning koostas aruande seisuga 28.02.2012, milles jõuti järeldusele, et „KVPS-i SAO tegevus on üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja Standarditega“.

Kaitseväe juhataja pöördus oma 09.03.2012. a kirjaga finantskontrolli osakonna poole KVPS-i siseauditi kvaliteedi sisemisele enesehindamisele sõltumatu välise kinnituse saamiseks. Rahandusministeeriumi kvaliteedi hindamise töörühm viis sõltumatu välishindamise läbi perioodil 26.03-30.05.2012. a.

Hindamise käigus teostati järgmised toimingud:

- tõendusmaterjalide kogumine, analüüs ja hindamine;
- kohapealsed toimingud, sh valikuliselt auditi toimikute<sup>6</sup>, auditi aruannete ja nõuandvate tööde<sup>7</sup> hindamine;
- intervjuude<sup>8</sup> läbiviimine ja protokollide koostamine;
- IIA meetodikal põhinevate töövahendite ülevaatamine;
- hinnangu andmine SAO tegevuse vastavusele kehtivatele õigusaktidele ning SAO põhimääruse ja muude tegevust reguleerivate dokumentide piisavusele ja asjakohasusele;
- SAO tegevuse vastavuse hindamine osakonna põhimääruses ja muudes tegevust reguleerivates dokumentides sätestatud ülesannete täitmisel.

Töörühma ülesannete hulka ei kuulunud informatsiooni õigsuse kontrollimine, mistõttu ei vastuta töörühm esitatud andmete õigsuse 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, oleksid töörühma tuvastatud tähelepanekud ning tehtud soovitused võinud olla teised.

---

<sup>4</sup> RT I, 18.02.2010, 9, 41; RT I 17.12.2010, 20.

<sup>5</sup> „Siseauditi funktsiooni vastavuse hindamine IIA Standarditele“.

<sup>6</sup> Valimisse kuulusid järgmised auditid: „Meditsiinivaldkonna korraldus ja sellega seotud sisekontrollisüsteem Kaitseministeeriumi valitsemisalas” ja “Rahanduse ja hangete valdkonna korraldus Kaitseväes”.

<sup>7</sup> Valimisse kuulusid järgmised nõuandvad tööd: nr SAO.-9.1-2/11/38206-2; nr SAO.-9.1-2/48155; nr SAO.-9.1-2/42833.

<sup>8</sup> Intervjuud Kaitseväe juhataja, KVPS-i ülema, SAO juhataja ja siseaudiitoritega.

## B-OSA

### Tähelepanekud ja soovitused

#### ***2000 Siseauditi üksuse juhtimine (OV)***

Siseauditi juht peab siseauditi üksust mõjusalt juhtima, et tagada väärtuse lisamine organisatsioonile.

#### **2010 Planeerimine (OV)**

##### **Tähelepanek 1: Standard 2010 – Siseauditi osakonna tööplaani ei ole riskipõhine**

Standardi 2010 järgi peab siseauditi juht koostama riskidel põhinevad plaanid, määramaks siseauditi üksuse prioriteetidid, mis on järjepidevad organisatsiooni eesmärkidega.

Nõustume enesehindamise aruandes tooduga, et SAO aastased tööplaanid ei tugine dokumenteeritud riskide hindamisel ning ettepanekuga informeerida Kaitseväge juhtkonda iga-aastase riskide hindamise läbiviimise olulisusest ning teha ettepanek juhtkonna eestvedamisel Kaitseväge riskide hindamise läbiviimiseks 2012. a.

**Soovitame** SAO juhatajal edaspidi koostada riskide hindamise tulemustest lähtuv osakonna aastane tööplan.

*Hinnatava kommentaar:* Nõus tähelepaneku ja soovitusega. 2012. a teisel poolaastal viiakse läbi riskide hindamine ning SAO 2013. a tööplani tegemisel võetakse selle tulemused aluseks. Vastutaja: Krisi Pungas. Soovituse rakendamise tähtaeg: hiljemalt 31.01.2013. a.

#### **2030 Ressursside juhtimine (OV)**

##### **Tähelepanek 2: Standard 2030 – Siseauditi osakonna ressursid ei ole piisavad auditiuniversumi adekvaatseks katmiseks**

Standardi 2010 järgi peab siseauditi juht tagama, et siseauditi ressursid on kinnitatud plaani täitmiseks asjakohased, piisavad ja mõjusalt rakendatud.

Ressursikasutus on mõjus, kui kinnitatud plaan täidetakse optimaalsel moel.

Tegevusjuhise 2030-1 järgi peavad siseauditi ressursid olema piisavad, et viia läbi auditi tegevusi sellise ulatuse, sügavuse ja asjakohasusega, mida ootavad tippjuhtkond ja kõrgem juhtorgan ning mis on sätestatud siseauditi üksuse põhimääruses.

Hindajad ei nõustu enesehindamise aruandes Standardile 2030 antud hinnanguga.

SAO personalivoolavus ja täitmata ametikohad on viimastel aastatel olnud probleemiks osakonna tööplani täielikul ja õigeaegsel täitmisel. Intervjuudest Kaitseväge juhataja ning KVPS-i ülemaga selgus, et ootused erinevate teemavaldkondade audititega katmiseks on kõrged, kuid olemasoleva ressursiga ei suudeta planeeritud töid teostada ettenähtud mahus või aja jooksul. Kui tööplani ei ole võimalik erinevatel põhjustel planeeritud kujul täita, on oht, et juhtidele antav kindlustunne ei ole piisav ja ootuspärane.

**Soovitame** seada prioriteediks tühjade ametikohtade täitmine ning seeläbi suurendada auditiuniversumi piisavat ja õigeaegset katmist töödega.

**Hinnatava kommentaar:** Nõus tähelepaneku ja soovitusena, tühjade ametikohtade täitmine on aastate lõikes olnud järjepidev prioriteet. Kahjuks on piiranud edukat värbamist ja ametikohtade täies mahus täitmist tööturu märkimisväärselt piiratud pakkumine siseaudiitori ametikohale sobivate kandidaatide osas, seda eelkõige kandideerijate töökogemuse, isikuomaduste ja kvalifikatsiooni lõikes. Vastutaja: Krisi Pungas. Soovituse rakendamise tähtaeg: jooksvalt, vastavalt võimalustele.

### **2060 Aruandlus tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile (OV)**

**Tähelepanek 3: Standard 2060 – Selgelt on määratlemata tippjuhtkond Kaitseväge mõistes, mistõttu ei ole tagatud tippjuhtkonnale oma tegevusest raporteerimine ning aruandlus ei ole kõikehõlmav**

Standardi 2060 järgi peab siseauditi juht perioodiliselt aru andma tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile siseauditi üksuse eesmärgist, õigustest, kohustustest ja vastutusest ning plaanide realiseerimisest. Aruandlus peab hõlmama ka olulisi riskivaldkondi ja kontrollidega seotud küsimusi, sealhulgas pettuseriske, valitsemisalaseid küsimusi ja muid teemasid, mis on tippjuhtkonna ja kõrgema juhtorgani jaoks vajalikud või nende poolt nõutud.

Standardi 2060 järgi peab SAO oma tegevustes arvesse võtma kõrgema juhtorgani ja tippjuhtkonna ootusi ja vajadusi ning nendele oma tegevustest aru andma.

Tegevusjuhise 2060-1 järgi on aruandluse eesmärk anda kindlust tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile valitsemise protsesside (2110), riskijuhtimise (2120) ja kontrolli (2130) osas.

Hindajad ei nõustu enesehindamise aruandes Standardile 2060 antud hinnanguga.

KVPS-i SAO põhimääruse<sup>9</sup> punkti 8 kohaselt on osakonna ülesanne nõustada Kaitseväge juhtkonda riskide juhtimise, kontrolli-, valitsemise- ja muudes protsessides.

Kaitseväge ega ka SAO tööd reguleerivas dokumentatsioonis ei ole selgelt määratletud, kes on tippjuhtkond Kaitseväge SAO mõistes, mistõttu ei ole tagatud nõuetekohane siseauditeerimisalane kommunikatsioon ja aruandlus tippjuhtkonnaga.

Alates 2011. aastast esitatakse Kaitseväge juhatajale kord aastas ülevaate SAO tegevusest. Dokument hõlmab muuhulgas ülevaadet osakonna personalist, teostatud töödest, SAO tehtud ettepanekute rakendamisest ning sõltumatuse kinnitust.

Eraldi ei ole välja toodud kvaliteediprogrammiga seotud tegevusi ja selle tulemusi. Samuti ei ole käsitletud olulisi valitsemise ning riskijuhtimise protsessidega seotud küsimusi, mistõttu ei ole juhile tagatud kindlustunne nimetatud protsesside toimimise kohta. Lisaks puudub kindlustunne, et vastav aruandlus on esitatud ka tippjuhtkonnale.

**Soovitame** selgelt määratleda SAO tööd reguleerivates dokumentides, kes on tippjuhtkond eraldiseisvalt Kaitseväge kõrgemast juhtorganist<sup>10</sup> ehk Kaitseväge juhatajast ning tagada vajaliku aruandluse esitamine ka Kaitseväge tippjuhtkonnale. Samuti soovitame edaspidi täiustada ülevaates antavat informatsiooni vastavalt eeltoodule ning määratleda standardite alusel aruandluse kindlad komponendid sise-eeskirjas.

<sup>9</sup> Kinnitatud Kaitseväge juhataja 30.06.2011. a käskkirjaga nr 202.

<sup>10</sup> Kõrgem juhtorgan on tippjuhtkonnast kõrgemal seisev organ.

**Hinnatava kommentaar:** Nõus tähelepaneku ja soovitusel. Vastutaja: Krisi Pungas.  
Soovituse rakendamise tähtaeg: 31.12.2012. a.

### ***2100 Töö iseloom (OV)***

Siseauditi üksus peab hindama valitsemist, riskide juhtimise ja kontrolliprotsesse ning aitama kaasa nende parendamisele, kasutades süstemaatilist ja korrakohast lähenemist.

### **2110 Valitsemine (OV)**

Standardi 2110 kohaselt peab siseauditi üksus hindama ja tegema asjakohaseid soovitusi valitsemise parandamiseks järgmiste eesmärkide saavutamisel:

- 1) edendada organisatsioonis asjakohast eetikat ja väärtusi;
- 2) tagada organisatsioonis mõjus tulemusjuhtimine ja vastutus;
- 3) jagada riskide ja kontrollialast informatsiooni organisatsiooni vastavatele üksustele;
- 4) koordineerida kõrgema juhtorgani, sise- ja välisaudiitorite ning juhtkonna tegevust ja neile informatsiooni jagamist.

### **2120 Riskijuhtimine (OV)**

Standardi 2120 järgi peab siseauditi üksus hindama riskide juhtimise protsesside mõjusust ning panustama nende täiustamisse.

### **Tähelepanek 4: Standardid 2110 ja 2120 – Siseauditi osakond ei ole hinnanud valitsemise, riskijuhtimise ja IT protsesse ning spetsiaalselt sõjaliste ülesannete täitmisega seotud protsesse**

Tegevusjuhise 2010-1 järgi on auditite võtme-eesmärkideks anda tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile kindlust ja infot, mis aitab neil saavutada organisatsiooni eesmärged.

Tegevusjuhise 2010-2 kohaselt tuleb tööplaani regulaarselt kaasata valik madala riskiga üksustes toimuvaid auditeid. Samuti peab kehtestama meetodid SAO poolt veel katmata riskide prioriteetide määratlemiseks.

Nõustume enesehindamise aruandes tooduga, et siseauditi üksuse tegevuses Kaitseväge valitsemise ja riskijuhtimise protsesside hindamisel esineb täiustamisvõimalusi: eraldiseisva auditiga ei ole hinnatud Kaitseväge eetikaalaseid eesmärged, programme ja tegevusi, ka spetsiifilisi valitsemis- ja riskijuhtimisprotsesside auditeid ei ole teostatud.

Nõustume samuti asjaoluga, et SAO ei ole auditeerinud Kaitseväge IT valdkonda ning on sätestamata, missugune Kaitseväge struktuuriüksus IT valdkonna auditeerimist tagab. Seetõttu ei ole tagatud kindluse andmine nimetatud valdkonnas Kaitseväge juhatajale ning on võimalus, et esineb olulisi riskikohti ja/või kontrollinõrkusi, mis on jäänud adekvaatse tähelepanuta.

SAO andmetel on seniajani kindlust- ja nõuandvate tööde läbiviimisel keskendunud peamiselt Kaitseväge põhitegevust toetava administratiivset juhtimist puudutavatele teemadele, kuid auditeeritud ei ole spetsiaalselt sõjaliste ülesannete täitmisega seotud valitsemis-, riskijuhtimis- ja kontrolliprotsesse (nt formeerimisülesande täitmine).



Järgnevalt toome täiendavalt välja puudused SAO panustamisel valitsemise ja riskijuhtimise protsessidesse:

- SAO juhataja ei ole valitsemise teemat ja selle hindamise võimalusi arutanud Kaitseväe juhatajaga;
- sise-eeskirjas puuduvad põhimõtted valitsemise ja riskijuhtimise protsessidele hinnangu andmiseks;
- hinnangut ei ole antud valitsemise struktuurile, ülesehitusele, valitsemise ülesannete ja eesmärkide täitmisele;
- hinnatud ei ole, kas organisatsiooni IT valitsemine toetab organisatsiooni strateegiaid ja eesmärkide saavutamist;
- SAO ei ole seni piisavalt panustanud süstemaatilise organisatsiooniülese riskijuhtimise protsessi sisseseadmisel.

Intervjuudest Kaitseväe juhataja ja SAO juhiga selgus, et Kaitseväge planeerib 2012. aastal läbi viia organisatsiooniülese riskide hindamise, mida hakkab eest vedama SAO juhataja. Tunnustame vastu võetud otsust sellisel viisil täiendavalt toetada organisatsiooni eesmärkide saavutamist.

**Nõustume osaliselt SAO ettepanekuga** alustada süsteemselt ja korrakohaselt valitsemise ja riskijuhtimise protsesside hindamist Kaitseväes. Juhime tähelepanu, et riskijuhtimise ja valitsemise protsessidesse panustamine võib toimuda ka nõuandva tegevuse kaudu, kui vastavat SAO-lt oodatakse.

**Nõustume ettepanekuga** suurendada SAO töös nende auditite läbiviimise osakaalu, mis käsitleksid sõjaliste ülesannete täitmisega seotud valitsemis-, riskijuhtimis- ja kontrolliprotsesse, sest Kaitseväe põhieesmärk on riigi sõjalise kaitse tagamine.

#### **Täiendavalt soovitame SAO-l:**

- riskijuhtimise protsessi osas esialgu panustada perioodilise riskide hindamise protseduuri loomiseks vajaliku meetodika koostamisse, organisatsiooni juhtkonna koolitamisega ja riskide hindamise tulemuste koondamisse;
- organisatsiooniülesele riskijuhtimisele anda hinnang juhul, kui SAO eestvedavast rollist ja vastutusest on möödas rohkem kui aasta;
- koostöös Kaitseväe juhataja ja juhtkonnaga määratleda, kuidas defineerida valitsemist Kaitseväes;
- kehtestada põhimõtted valitsemise ja riskijuhtimise hindamiseks sise-eeskirjas;
- hinnata valitsemise struktuuri, ülesehitust, valitsemise ülesannete ja eesmärkide täitmise mõjusust, võttes arvesse valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi omavahelisi suhteid<sup>11</sup>;
- kirjeldada IT auditiuniversum ja leppida kokku Kaitseväe juhatajaga, millises ulatuses SAO hindab IT valitsemist ja protsesse (või leida alternatiivne võimalus valdkond auditeerimistegevusega katta).

---

<sup>11</sup> Valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi omavaheliste suhete mõistmiseks lähtuda näiteks järgmistest allikatest: 1. Chambers, A. ja Rand, G. 2010. *Operational Auditing Handbook: Auditing Business and IT Processes*. 2. Reding, Kurt F.; Sobel, Paul J.; Anderson, Urton L. 2009. *Internal Auditing: Assurance and Consulting Services*. 3. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna koostatud juhendmaterjalid: "Valitsemine", "Riskijuhtimine", "Sisekontrollisüsteemi rakendamine", "Sisekontrollisüsteemi hindamine".

**Soovitame Kaitseväe juhatajal** igakülgse toetada SAO juhatajat perioodilise riskide hindamise protsessi sisseeadmisel (vajaliku metoodika koostamiseks, koolituste korraldamiseks jne), tagamaks organisatsiooni eesmärkide saavutamist ohustavate riskide haldamine õigeaegselt ning tulemuslikult.

**Hinnatava kommentaar:** Nõus tähelepanekute ja soovitustega. Vastutaja: Krisi Pungas. Soovituste rakendamise tähtaeg: etapiviisiliselt, põhimõtete kehtestamine 31.12.2012. a, rakendamine edaspidi jooksvalt.

## **2200 Töö planeerimine (ÜV)**

Siseaudiitorid peavad iga töö jaoks koostama ja dokumenteerima plaani, mis sisaldab töö ulatust, eesmärgi, ajakava ja ressursside jaotust.

### **2210 Töö eesmärgid (OV)**

Eesmärgid tuleb kindlaks määrata iga töö kohta.

#### **Tähelepanek 5: Standard 2210 – Auditite planeerimisetapis ei ole alati kaardistatud ja hinnatud riske**

Standardi 2210.A1 järgi peavad siseaudiitorid teostama vaatluse all oleva tegevusega seotud riskide esialgse hindamise. Töö eesmärkides peavad väljenduma selle hindamise tulemused.

Nõustume enesehindamise aruandes tooduga, et auditite planeerimisetapis ei ole alati kaardistatud ja hinnatud riske.

**Toetame ettepanekut** viia auditite planeerimisfaasis läbi siseaudiitorite poolt vaatluse all oleva tegevusega seotud esialgne riskide hindamine, tagades et hindamise tulemused väljenduksid auditi eesmärkides. Samuti nõustume soovitusel koostada vastav tööpaberi formaat sise-eeskirja lisana.

**Hinnatava kommentaar:** Nõus tähelepanekuga, soovitusel on juba ka arvestatud. 2012. aastal alustatud auditites on auditi teemaga seotud riskide kaardistamine ja hindamine läbi viidud ning dokumenteeritud. Vastav tööpaberi formaat kinnitatakse sise-eeskirja lisana. Vastutaja: Krisi Pungas. Soovituse rakendamise tähtaeg: 31.12.2012. a.

## **2300 Töö teostamine (ÜV)**

Siseaudiitorid peavad kindlaks tegema, analüüsima, hindama ja dokumenteerima piisavalt informatsiooni töö eesmärkide saavutamiseks.

### **2330 Informatsiooni dokumenteerimine (OV)**

#### **Tähelepanek 6: Standard 2330 – Dokumenteerimisel esineb täiendusvõimalusi – toimikud ja tööpaberid ei ole täielikud**

Standardi 2330 järgi peavad siseaudiitorid olulise informatsiooni dokumenteerima, et toetada järeldusi ja töö tulemusi.

Hindajad ei nõustu enesehindamise aruandes Standardile 2330 antud hinnanguga. Auditite toimikute hindamisel selgus, et auditite dokumenteerimise kvaliteet on kõikuv ja varieerub erinevate auditite lõikes (s.t osad toimikud on korrektsemad kui teised). Lisaks ei järgita

dokumenteerimisel alati sise-eeskirjas sätestatud nõudeid. Toimikuid säilitatakse osaliselt paber kandjal ja osaliselt elektroonselt.

Kui tööpaberid ei sisalda kogu nõutud informatsiooni, on kontroll-jälg auditi teostamisest puudulik.

**Soovitame** pöörata enam tähelepanu auditite korrektsele dokumenteerimisele ning kaaluda täielikult üleminekut digitaalsele dokumentide allkirjastamisele ja säilitamisele.

**Hinnatava kommentaar:** Nõus tähelepaneku ja soovitusega. Vastutaja: Krisi Pungas. Soovituse rakendamise tähtaeg: 31.12.2012. a.

## **2400 Tulemuste aruandlus (ÜV)**

Siseaudiitorid peavad töö tulemustest aru andma.

### **2450 Koondarvamus (OV)**

**Tähelepanek 7: Standard 2450 – Koondarvamuse koostamise metoodikat ei ole reguleeritud Kaitseväge siseauditi sise-eeskirjas**

Standardi 2450 järgi peab koondarvamuse andmise korral see võtma arvesse tippjuhtkonna, kõrgema juhtorgani ja teiste huvirühmade ootusi ning olema toetatud piisava, usaldusväärse, asjakohase ja kasuliku informatsiooniga.

Aruandlus peab sisaldama: ulatust, kuhu kuulub ka ajaperiood, mille kohta arvamus antakse; ulatuse piiranguid; kõigi asjakohaste projektidega seotud kaalutlusi, sealhulgas tuginemist teistele kindluse andjatele; riski- või kontrolliraamistikku või muid kriteeriume, mida kasutati koondarvamuse andmise alusena ja koondarvamust, otsust või järeldust, milleni jõuti. Lisaks peavad olema välja toodud negatiivse koondarvamuse põhjused.

Standardi 2010.A2 järgi peab SAO juhataja tuvastama ning kaaluma tippjuhtkonna, kõrgema juhtorgani ning teiste osapoolte ootusi SAO arvamuste ning teiste järelduste osas.

Koondarvamuse koostamise metoodika ei ole kirjeldatud sise-eeskirjas ning SAO ei ole ka muul viisil määratlenud põhimõtteid koondarvamuse andmiseks.

Kui SAO ei sätesta põhimõtteid koondarvamuse andmiseks, eksisteerib võimalus, et koondarvamuse andmisel ei järgita standardis 2450 esitatud nõudeid, metoodika ei pruugi olla piisav, läbipaistev ja põhjendatud ning SAO ei anna olulistele huvigruppidele kindlust oodatavas mahus.

**Soovitame** välja selgitada kõrgema juhtorgani ja tippjuhtkonna ootused koondarvamuse ja muude järelduste osas ning määratleda koondarvamuse andmise põhimõtted sise-eeskirjas. Koondarvamuse formuleerimisel soovitame täiendavalt juhendada IIA rakendussuunist „Siseauditi arvamuste formuleerimine ja avaldamine“<sup>12</sup>.

**Hinnatava kommentaar:** Nõus tähelepaneku ja soovitustega. Vastutaja: Krisi Pungas. Soovituse rakendamise tähtaeg: 31.12.2012. a.

<sup>12</sup> Tegevusjuhend „Formulating and Expressing Internal Audit Opinions“, märts 2009. a.

## ***2600 Otsus tippjuhtkonnapoolse riskide aktsepteerimise kohta (OV)***

### **Tähelepanek 8: Standard 2600 – Siseauditi osakonnal puuduvad protseduurid Kaitseväe tippjuhtkonna poolt aktsepteeritava jääkriski taseme hindamiseks**

Standardi 2600 järgi peab siseauditi juht juhul, kui ta leiab, et tippjuhtkond on nõustunud sellise jääkriski tasemega, mis võib olla organisatsioonile vastuvõetamatu, arutama seda küsimust tippjuhtkonnaga. Kui küsimust ei lahendata, peab siseauditi juht sellest ette kandma kõrgemale juhtorganile lahenduse leidmiseks.

Nõustume enesehindamise aruandes välja tooduga: kuigi siseauditi juht juhib Kaitseväe juhataja tähelepanu ettepanekutele, mida ei ole mõistliku aja jooksul peale nende tegemist rakendatud, ei ole rakendatud praktikad, kus auditi aruande lõppedes oleks Kaitseväe juhtkonna poolt määratud väljatoodud puudustele aktsepteeritav jääkriski tase. Vastavad protseduurid on kajastamata ka sise-eeskirjas.

Juhime tähelepanu, et siseauditi juht ei pea riskivalmidust ületavat tippjuhtkonna poolt aktsepteeritud jääkriski taset hindama ainult auditi lõppedes, vaid seda tuleb hinnata ka nõuandvate tööde ning muude tegevuste käigus.

**Nõustume ettepanekuga** kaardistada auditi lõppedes tippjuhtkonna poolt aktsepteeritav jääkriski tase ehk riskivalmidus. Selleks soovime arutada siseaudiitorite tehtud ettepanekud läbi Kaitseväe tippjuhtkonnas ja määrata neile vajadusel aktsepteeritav jääkriski tase peale SAO tehtud ettepanekute (mitte)rakendamist juhtkonna poolt. Soovime sisse seada protseduurid juhtudeks, kus tippjuhtkonna poolt vastu võetav otsus jätta rakendamata SAO ettepanekud, ületab siseauditi juhi hinnangul organisatsiooni jaoks aktsepteeritavat jääkriski taset. Täiendavalt soovime SAO-l luua protseduurid kord aastas Kaitseväe juhatajale raporteerimiseks valdkondadest, mida SAO oma tegevusega ei ole katnud, kuid mille puhul SAO juhataja hinnangul tippjuhtkond on nõustunud jääkriski tasemega, mis võib olla organisatsioonile vastuvõetamatu. Vastava töökorralduse soovime kajastada sise-eeskirjas.

**Hinnatava kommentaar:** Nõus tähelepaneku ja soovitustega. Vastutaja: Krisi Pungas. Soovituse rakendamise tähtaeg: 31.12.2012. a.

# LISA 1. KOKKUVÕTE STANDARDITELE VASTAVUSE HINDAMISEST

## Standarditele vastavuse hindamine ja hindamiskategooriad

Hinnangu andmisel lähtuti IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatust“, milles esitatud hindamiskategooriad on järgmised:

- **Üldiselt vastavuses** (edaspidi *ÜV*) – SAO asjaomased struktuurid, reeglid ja protseduurid ning samuti ka protsessid, mille puhul neid rakendatakse, on vastavuses üksiku Standardi või eetikakoodeksi elemendiga kõigis olulistest aspektides. Alajaotuste ja põhikategooriate osas tähendab see üldist vastavust enamusele üksikutele Standarditele või eetikakoodeksi elementidele ja osalist vastavust ülejäänud jaotuses sisalduvatele üksikutele Standarditele.
- **Osaliselt vastavuses** (edaspidi *OV*) – SAO teeb pingutusi, et jõuda vastavusse üksiku Standardi, Standardite alajaotuse, põhikategooria või eetikakoodeksi elemendiga, kuid ei ole selles osas kõiki peamisi eesmärke saavutanud. Tavaliselt eksisteerivad märkimisväärsed võimalused Standardeid või eetikakoodeksit paremini rakendada või paremini saavutada SAO eesmärke. Mõned leitud puudustest võivad olla väljaspool SAO kompetentsitaset ja võivad tipneda soovitustega tippjuhtkonnale või nõukogule.
- **Ei ole vastavuses** (edaspidi *EV*) – SAO kas ei ole üksikust Standardist, Standardite alajaotusest, põhikategooriast või eetikakoodeksi elemendist teadlik, ei tee pingutusi nendega vastavuses olemiseks või ei suuda saavutada paljusid või ühtegi seatud eesmärkidest. Need vead ja puudused omavad enamasti märkimisväärset negatiivset mõju SAO mõjususele ja selle potentsiaalile asutuse jaoks lisaväärtust anda. Samuti võivad need endast kujutada olulisi parendusvõimalusi sh ka tippjuhtkonna või nõukogu tegevuses.

<b>ÜLDINE HINNANG</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>TUNNUSSTANDARDID 1000-1300</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>1000 Eesmärk, õigused, kohustused ja vastutus</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1010 Siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja Standardite tunnustamine põhimääruses	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>1100 Sõltumatus ja objektiivsus</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1110 Organisatsiooniline sõltumatus	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1111 Otsene suhtlus kõrgema juhtorganiga	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1120 Individuaalne objektiivsus	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1130 Sõltumatuse või objektiivsuse kahjustamine	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>1200 Asjatundlikkus ja nõutav ametialane hoolsus</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1210 Asjatundlikkus	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1220 Nõutav ametialane hoolsus	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1230 Jätkuv ametialane areng	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>1300 Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1310 Nõuded kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmile	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1311 Sisemine hindamine	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1312 Välishindamine	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1320 Aruandlus kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi kohta	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
1321 Väljendi “vastavuses siseauditeerimise Standarditega” kasutamine	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>

1322 Mittevastavuse avalikustamine	ÜV	OV	EV
<b>TEGEVUSSTANDARDID 2000-2600</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>2000 Siseauditi üksuse juhtimine</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
2010 Planeerimine	ÜV	OV	EV
2020 Teavitamine ja kinnitamine	ÜV	OV	EV
2030 Ressursside juhtimine	ÜV	OV	EV
2040 Poliitika ja protseduurid	ÜV	OV	EV
2050 Koordineerimine	ÜV	OV	EV
2060 Aruandlus tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile	ÜV	OV	EV
2070 Väline teenuseosutaja ning organisatsiooni vastutus siseauditeerimise eest	N/A <sup>13</sup>		
<b>2100 Töö iseloom</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
2110 Valitsemine	ÜV	OV	EV
2120 Riskijuhtimine	ÜV	OV	EV
2130 Kontroll	ÜV	OV	EV
<b>2200 Töö planeerimine</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
2201 Asjaolud, millega tuleb planeerimisel arvestada	ÜV	OV	EV
2210 Töö eesmärgid	ÜV	OV	EV
2220 Töö ulatus	ÜV	OV	EV
2230 Ressursside määramine töö jaoks	ÜV	OV	EV
2240 Tööprogramm	ÜV	OV	EV
<b>2300 Töö teostamine</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
2310 Informatsiooni kindlakstegemine	ÜV	OV	EV
2320 Analüüs ja hindamine	ÜV	OV	EV
2330 Informatsiooni dokumenteerimine	ÜV	OV	EV
2340 Järelevalve teostamine töö üle	ÜV	OV	EV
<b>2400 Tulemuste aruandlus</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
2410 Aruandluse kriteeriumid	ÜV	OV	EV
2420 Aruannete kvaliteet	ÜV	OV	EV
2421 Vead ja kajastamata jätmissed	ÜV	OV	EV
2430 Väljendi „läbi viidud vastavuses siseauditeerimise Standarditega“ kasutamine	ÜV	OV	EV
2431 Töö mittevastavuse avaldamine	ÜV	OV	EV
2440 Tulemuste levitamine	ÜV	OV	EV
2450 Koondarvamus	ÜV	OV	EV
<b>2500 Seire teostamine</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>2600 Otsus tippjuhtkonnapoolse riskide aktsepteerimise kohta</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>
<b>EETIKAKOODEKS</b>	<b>ÜV</b>	<b>OV</b>	<b>EV</b>

<sup>13</sup> Siseauditi üksuseks ei ole väline teenuseosutaja, mistõttu Standard ei kohaldu KVPS-ile.

## LISA 2. SÕLTUMATU VÄLISE HINDAJA KINNITUS

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna kvaliteedi hindamise töörühm viis 26.03.-30.05.2012 läbi **Kaitseväge Peastaabi siseauditi osakonna** (edaspidi SAO) **kvaliteedi välishindamise** vastavalt Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (IIA) siseauditeerimise kutsetegevuse Standardile 1312 „Välishindamine“ ja tegevusjuhisele 1312-2 „**Enesehindamine koos sõltumatu kinnitamisega**“.

Töövõtu eesmärk oli välise hinnangu andmine Kaitseväge Peastaabi SAO kindlustandvale ja nõuandvale tööle, sealhulgas selle vastavusele siseauditeerimise definitsioonile, eetikakoodeksile ja siseaudiitori kutsetegevuse standarditele (edaspidi *Standardid*). Välishindamise käigus hinnati ka SAO tegevuse tõhusust ja mõjusust tööde teostamisel Kaitseväge juhatajale.

Hindamisel lähtuti Audiitortegevuse seaduse § 70 lõike 2 alusel 18.12.2011. a jõustunud rahandusministri määrusest „Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine“, IIA väljaantud tegevusjuhistest ning järgiti IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatu“ metoodikat (*IIA Quality Assessment Manual, 6th Edition*).

Töörühma liikmed olid finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja Mariliis Männik-Sepp (töörühma juht) ja sisekontrolli koordineerimise talituse peaspetsialist Kristiina Kase. Töörühma juhil on avaliku sektori audiitori sertifikaati (*CGAP*) ning siseauditi kvaliteedi hindaja sertifikaat (*IIA Certificate of Accreditation in Internal Quality Assessment/ Validation*). Hindamise eest vastutav isik oli osakonnajuhataja Kaur Siruli. Töörühma kvalifikatsioon, sõltumatus ja pädevus vastavad tegevusjuhise 1312-2 nõuetele.

Välishindamise tulemusena jõuti järeldusele, et KVPS-i SAO tegevus on olulises osas:

- vastavuses valdkonda reguleerivate õigusaktidega ning osakonna tegevust reguleerivad dokumendid on olulises osas piisavad ja asjakohased;
- tulemuslik põhimääruses ning muudes osakonna tegevust reguleerivates dokumentides sätestatud ülesannete täitmisel;
- tõhus ja mõjus kõrgemale juhtorganile ja teistele osapooltele pakutavate kindlustandvate ja nõudandvate tööde osas.

Siseaudiitorite kasutatavad töövõtted ja tehnikad ning teadmiste ja kogemuste kogum on olulises osas asjakohased tööülesannete täitmiseks.

SAO on nõustunud kõikide osaliselt vastavaks hinnatud Standarditele tehtud soovitustega ning toonud välja soovitude rakendamise tähtajaks 31.12.2012. a. See annab hindajatele täiendava kindlustunde, et SAO on jätkuvalt pühendunud kvaliteedi tagamisele ning aruandes väljatoodud arenguvaldkondadele pööratakse asjakohast tähelepanu.

**Kinnitame SAO enesehindamise tulemused ja nõustume enesehindamise aruandes toodud järeldusega, et KVPS-i SAO tegevus on üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja siseaudiitori kutsetegevuse standarditega.**

**Standardite 1321 ja 2430 kohaselt võib KVPS-i SAO oma tegevuses ja aruannetes kasutada väljendit „vastavuses siseauditeerimise standarditega“.**

**Hindamise töörühma juht:**

Mariliis Männik-Sepp, *CGAP*  
Finantskontrolli osakonna  
II auditi talituse juhataja

**Hindamise eest vastutav isik:**

Kaur Siruli, *CGAP*  
Finantskontrolli osakonna juhataja

21.05.2012