

**Politsei- ja Piirivalveameti siseauditibüroo
kvaliteedi välishindamine
enesehindamise sõltumatu kinnitamise teel**

**Lõpparuanne
nr II-143/2012**

17. detsember 2012

EESSÕNA

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond viis perioodil 17.10-17.12.2012. a läbi Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) siseauditibüroo (edaspidi SAB) kvaliteedi välishindamise enesehindamise sõltumatu kinnitamise teel. Hindamise alus oli finantskontrolli osakonna 2012. a tööplaan, Vabariigi Valitsuse seaduse § 92³ ja PPA peadirektori asetäitja peadirektori ülesannetes 04.10.2012. a saadetud kiri nr 1.1-20/179586-1.

Kvaliteedihindamise eesmärk on hinnangu andmine PPA SAB kindlustandvale ja nõuandvale tööle, sealhulgas selle vastavusele siseauditeerimise definitsioonile, eetikakoodeksile ja Standarditele (edaspidi *Standardid*). Hindamise ulatus hõlmas SAB teostatud kindlustandvaid ja nõuandvaid töid 2011-2012. aastal.

Töörühm viis hindamise läbi vastavalt Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (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“¹, IIA väljaantud tegevusjuhistest ning järgis IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatu“ metoodikat (*IIA Quality Assessment Manual, 6th Edition*).

Hindamise töörühma juhtis finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja Mariliis Männik-Sepp, kes vastab avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaseme nõuetele, sertifitseeritud avaliku sektori auditi professionaali kutsetunnistust (*CGAP*) ning siseauditi kvaliteedi hindaja sertifikaati (*IIA Certificate of Accreditation in Internal Quality Assessment/ Validation*). Töörühma liige oli finantskontrolli osakonna sisekontrolli koordineerimise talituse peaspetsialist Kristiina Kase. 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 on esitatud hindamise tulemused ja taustinformatsioon ning B-osas tähelepanekud ja soovitusel, millele on lisatud SAB juhataja Martin Karu kommentaarid ning soovitude täitmise tähtajad. Lisas 1 on esitatud kokkuvõtte Standarditega vastavuse hindamisest ja lisas 2 sõltumatu välise hindaja kinnitus.

Hindamise lõpparuanne edastatakse PPA peadirektorile ja SAB juhatajale ning avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Töörühm tänab PPA peadirektorit ja PPA teenistujaid kvaliteedi hindamise läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

Kinnitan lõpparuande 22 leheküljel.

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

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

¹ Vastu võetud rahandusministri 13.12.2011. a määrusega nr 57.

A-OSA

Hindamise tulemused

Töörühm tunnustab PPA SAB initsiatiivi ja valmisolekut sõltumatuks kvaliteedi välishindamiseks. Standarditega vastavuse saavutamise ja tagamine on olnud SAB jaoks järjepidev töö ja SAB juhataja püüdlused professionaalse arengu suunas väärivad tunnustust. SAB juhataja on osakonda efektiivselt juhtinud, SAB-i nähakse PPA peadirektori ning tema asetäitjate tunnustatud abiliseks. SAB-i hinnatakse kui kindlustunnet andvat ja nõustavat üksust.

Läbiviidud intervjuude tulemusena saime kindlustunde, et SAB positsioon, asjatundlikkus, maine ja usaldusväärus organisatsioonis on kõrged ning büroo tegevus vastab PPA peadirektori ootustele. Auditi aruannete ning nendes sisalduvate soovitude kvaliteeti hinnatakse kõrgelt.

Hindamise tulemusena jõudsimme järeldusele², et PPA SAB tegevus on olulises osas:

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

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

SAB on ellu rakendamas enesehindamise aruandes välja toodud soovitusi ning samuti nõustunud käesolevas aruandes esitatud soovitustega, mis annab hindajatele täiendava kindlustunde, et SAB on jätkuvalt pühendunud kvaliteedi tagamisele ning aruandes väljatoodud arenguvaldkondadele pööratakse asjakohast tähelepanu.

Kinnitame PPA SAB enesehindamise tulemused ja nõustume enesehindamise aruandes toodud järeldusega, et büroo tegevus on üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja siseaudiitori kutsetegevuse Standarditega.

Standardite 1321 ja 2430 kohaselt võib PPA SAB oma tegevuses ja aruannetes kasutada väljendit „vastavuses siseaudiitori kutsetegevuse Standarditega“.

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

Aruande B-osas on välja toodud olulised tähelepanekud Standardite kohta, mis on hinnatud osaliselt vastavaks ja väheolulised tähelepanekud, mille osas SAB-i tegevus on üldiselt vastavuses Standarditega. Viimased viitavad arengukohtadele, kus on võimalik SAB-i tegevuse kvaliteeti veelgi täiustada. Hindamiskategooriad ja kokkuvõtte Standarditele vastavuse hindamisest on toodud lisa 1.

² 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

- PPA juhtkond aktsepteerib ja hindab SAB-i – siseauditeerimist nähakse juhtkonnale kindlust ja nõu ning organisatsioonile lisaväärtust andva tegevusena;
- SAB on asutusesiseselt teatud ning nähtav; büroo tööst ja rollist saadakse aru ning seda hinnatakse kõrgelt;
- SAB koordineerib PPA-siseselt riskide hindamise protsessi;
- PPA audituniversum ehk auditeeritavad valdkonnad on kaardistatud;
- SAB juhataja on välja töötanud kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi;
- töötajatel võimaldatakse osaleda täienduskoolitustel ning toetatakse liikmelisust erialastes ühingutes (IIA ja Eesti Siseaudiitorite Ühing);
- siseaudiitorid täidavad tööajaarvestuse tabelit, kus fikseeritakse siseaudiitorite ajakasutus;
- kindlustandvad ja nõuandvad tööd registreeritakse SAB-i töövõttude registris;
- siseaudiitorid koguvad PPA valdkondliku tegevuse kohta informatsiooni vastavalt kokkulepitud jaotusele;
- auditi planeerimise etapis viivad siseaudiitorid läbi riskide hindamise;
- töövõttude toimikud on elektroonilised ja SAB-is kasutatakse digitaalset allkirjastamist;
- siseaudiitorid suhtlevad auditeeritavatega jooksvalt ning tehtud tähelepanekud ja soovitused arutatakse läbi auditi lõpukoosolekutel, kus osaleb ka PPA peadirektor;
- SAB juhataja teeb sisulist järelevalvet ning sellest säilitatakse kontroll-jälg;
- siseaudiitorite tehtud ettepanekuid aktsepteeritakse ja rakendatakse, soovituste rakendamise tegevuskavade täitmiseks vormistatakse PPA peadirektori korraldus;
- soovituste rakendamise üle teevad siseaudiitorid järjepidevat sisulist seiret;
- auditeeritavatelt küsitakse tagasisidet, mis arutatakse hiljem auditi meeskonnaga läbi;
- koostöös Siseministeeriumi siseauditi üksusega anti koondhinnang PPA sisekontrollisüsteemi rakendamisele ja selle tulemuslikkusele 2011. aruandeaasta kohta.

Kokkuvõte olulistest tähelepanekutest

- Tähelepanek 1: Standard 1000 – SAB põhimäärus ei määratle selgelt üksuse õigusi, kohustusi ja vastutust, puudub kontroll-jälg perioodilisest põhimääruse ülevaatamisest ning põhimäärus vajab ajakohastamist seoses 12.10.2012. a kehtima hakanud uue siseauditeerimise üldeeskirjaga;
- Tähelepanek 4: Standard 1310 – Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmis ei ole kirjeldatud kõigi asjakohaste Standardite rakendamine;
- Tähelepanek 7: Standard 2040 – PPA SAB töökorralduse käsiraamat ei kirjelda mitmeid olulisi siseauditeerimise põhimõtteid;
- Tähelepanek 8: Standard 2060 – Kõrgemale juhtorganile ja tippjuhtkonnale esitatav aruandlus ei ole Standarditest tulenevalt kõikehõlmav;
- Tähelepanek 9: Standardid 2110 ja 2120 – SAB ei ole piisavalt panustanud valitsemise ja riskijuhtimise protsesside täiustamisse;
- Tähelepanek 12: Standard 2450 – Koondarvamuse koostamise põhimõtteid ei ole reguleeritud töökorralduslikes dokumentides;
- Tähelepanek 13: Standard 2600 – Siseauditibürool puuduvad protseduurid tippjuhtkonna poolt aktsepteeritava jääkriski taseme hindamiseks.

Taustinformatsioon

Siseauditeerimise valdkonda reguleerib „Audiitortegevuse seadus“³ ja „Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditeerimise üldeeskiri“⁴. 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*). Kvaliteediprogramm hõlmab kõiki SAB tegevuse aspekte, sh nii sisemist kui välishindamist.

SAB viis läbi PPA siseauditi üksuse kvaliteedi sisemise hindamise seisuga 29.03.2012. a (edaspidi *enesehindamine*), milles antud koondhinnangu järgi on „PPA SAB tegevus üldises vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja Standarditega“.

PPA peadirektori asetäitja peadirektori ülesannetes pöördus oma 04.10.2012. a kirjaga finantskontrolli osakonna poole PPA siseauditi üksuse kvaliteedi sisemisele enesehindamisele sõltumatu välise kinnituse saamiseks. Hindamine viidi läbi perioodil 17.10-17.12.2012. a.

Hindamise käigus teostati järgmised toimingud:

- tõendusmaterjalide kogumine, analüüs ja hindamine;
- kohapealsed toimingud, sh valikuliselt auditi toimikute⁵, auditi aruannete ja nõuandvate tööde⁶ hindamine;
- intervjuude⁷ läbiviimine ja protokollide koostamine;
- IIA metoodikal põhinevate PPA SAB-i enesehindamise käigus täidetud töövahendite ülevaatamine;
- hinnangu andmine SAB tegevuse vastavusele kehtivatele õigusaktidele ning SAB põhimääruse ja muude tegevust reguleerivate dokumentide piisavusele ja asjakohasusele;
- SAB tegevuse vastavuse hindamine büroo 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. Hindamise toimingud olid piiratud hindamise programmis sätestatud tegevustega ning töörühmale edastatud informatsiooniga. Juhul, kui töörühm oleks omanud teistsugust informatsiooni, oleksid töörühma tuvastatud tähelepanekud ning tehtud soovitused võinud olla teised.

³ RT I, 18.02.2010, 9, 41; RT I 17.12.2010, 20; RT I, 22.09.2011, 3.

⁴ RT I, 09.10.2012, 1.

⁵ Valimisse kuulusid järgmised auditid: „Rahapesu andmebüroo tulemuslikkus“, „Varjupaigataotlejate vastuvõtu ja taotluste menetlemise korraldamine“, „Süüteoennetuslike tegevuste läbiviimine ja nende mõju hindamine“ ja „Laevade ja lennudevahendite kasutamise efektiivsus“. Valiku tegemisel lähtuti põhimõttest, et hinnatakse erinevate siseaudiitorite juhitud auditeid.

⁶ Valimisse kuulusid järgmised nõuandvad tööd: „Eesti Politsei Spordiliidu rahastamise korraldamine“ ja „Surnuveo korraldamine“.

⁷ Intervjuud PPA peadirektori, valikuliselt peadirektori asetäitjate, SAB juhataja ja valikuliselt siseaudiitoritega.

B-OSA

Tähelepanekud ja soovitused

1000 Põhimäärus (OV)

1000 Eesmärk, õigused ja kohustused ning vastutus (OV)

Tähelepanek 1: Standard 1000 – SAB põhimäärus ei määratle selgelt üksuse õigusi, kohustusi ja vastutust, puudub kontroll-jälg perioodilisest põhimääruse ülevaatamisest ning põhimäärus vajab ajakohastamist seoses 12.10.2012. a kehtima hakanud uue siseauditeerimise üldeeskirjaga (oluline)

Standardi 1000 alusel peavad siseauditi üksuse eesmärk, õigused ja kohustused ning vastutus olema ametlikult kindlaks määratud siseauditi põhimääruses, olema järjepidevad siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja Standarditega. Siseauditi juht peab üksuse põhimäärust perioodiliselt üle vaatama ning esitama selle tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile heakskiitmiseks.

Siseauditi põhimäärus sätestab siseauditi üksuse positsiooni organisatsioonis, sisaldades siseauditi juhi kõrgemale juhtorganile funktsionaalse alluvuse kirjeldust, annab volituse ligipääsuks tööde läbiviimise seisukohalt olulistele andmetele, personalile ja füüsilistele varadele ning defineerib siseauditi üksuse tegevuse ulatuse. Siseauditi põhimääruse lõplik heakskiitja on kõrgem juhtorgan.

Standardi 1000.A1 järgi peab organisatsioonile osutatavate kindlustandvate teenuste iseloom olema kindlaks määratud siseauditi põhimääruses. Kui kindlust antakse organisatsioonivälistele osapooltele, siis peab antava sisu olema samuti kindlaks määratud siseauditi põhimääruses.

Standardi 1000.C1 kohaselt peab nõuandvate tööde iseloom olema kindlaks määratud siseauditi põhimääruses.

PPA SAB kehtiv põhimäärus on kinnitatud PPA peadirektori 29.12.2011. a käskkirjaga nr 497 lisa 11.

Kvaliteedihindajad ei nõustu enesehindamise aruandes antud hinnanguga Standardile 1000 leides, et kehtiva SAB põhimäärusega on sätestamata mitmed olulised büroo tegevust reguleerivad küsimused.

SAB põhimääruses esinevad järgmised puudused:

- ei ole selgelt kirjeldatud siseauditi üksuse õigused, kohustused ja vastutus, mistõttu ei ole tagatud kõigile huvitatud osapooltele vajaliku informatsiooni edastamine;
- ei ole kirja pandud siseauditi juhi Standarditest tulenevaid kohustusi (nt on selgelt eristamata siseauditi juhi õigused, kohustused ja vastutus valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrolli protsesside täiustamisel ning selgelt kirjeldamata on funktsionaalne alluvus);
- puudub organisatsioonivälistele koostööpartneritele Siseministeeriumile (edaspidi *SiM*) ja Riigikontrollile osutatavate teenuste loetelu, mistõttu ei ole üheselt võimalik mõista, kellele ja mis ulatuses antakse kindlust;

- p 1.4 ei viita mitmetele SAB-i tööd reguleerivatele olulistele eeskirjadele ja juhendmaterjalidele, millest SAB oma tegevuses lähtub (nt ei ole mainitud SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskirja, PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatut, PPA siseauditifunktsiooni kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi);
- kirjeldamata on nõuandvate tööde iseloom;
- 2012. a sügise seisuga ei ole enam asjakohane ka SAB-i nõustaja roll PPA riskide hindamise protsessis.

Lisaks ei ole tagatud kontroll-jälg perioodilisest põhimääruse ülevaatamisest ning selle tulemustest PPA peadirektori ja tippjuhtkonna teavitamisest.

Kui SAB põhimäärus ei kajasta tähelepanekus esitatud informatsiooni, ei ole tagatud põhimääruse vastavus Standarditele ja õigusaktidele. Kui SAB põhimäärus ei anna Standardite mõistes erinevatele huvigruppidele terviklikku informatsiooni SAB ülesannete, õiguste ja kohustuste kohta, võib arusaam SAB rollist jääda ebaselgeks ning ei ole tagatud kõigi büroole pandud ülesannete nõuetekohane täitmine.

Soovitus:

Soovitame täiendada SAB põhimäärust tähelepanekus toodud punktidest lähtuvalt. Samuti soovitame tagada kontroll-jälg perioodilisest põhimääruse ülevaatamisest ning selle tulemustest tippjuhtkonna ja kõrgema juhtorgani teavitamisest.

SAB-i dokumentide uuendamisel soovitame arvesse võtta mh „Audiitoritegevuse seaduse“ alusel kehtestatud õigusaktides esitatud täpsustunud terminoloogiat ning 2013. a algusest kehtima hakkavaid Standardite muudatusi.

Täiendavalt juhime tähelepanu, et 12.10.2012. a jõustunud “Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja“ § 3 lõike 2⁸ kohaselt peab igas organisatsioonis siseauditi juht kehtestama siseauditeerimise sise-eeskirja, mis on seletuskirja kohaselt üksuse põhimääruseks Standardite mõistes.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume vajadusega täiendada põhimäärust. Vajalikud muudatused põhimäärusesse viime sisse 2013. a I kvartalis. Samuti hindame vajadust koostada Politsei- ja Piirivalveametis eraldi siseauditeerimise sise-eeskiri.

Tähelepanek 2: Standard 1000 – Selgelt on määratlemata tippjuhtkond ja kõrgem juhtorgan PPA-s siseauditeerimise mõistes (väheoluline)

SAB peab oma tegevustes arvesse võtma lisaks kõrgemale juhtorganile ka tippjuhtkonna ootusi ja vajadusi ning neile oma tegevustest perioodiliselt aru andma.

SAB põhimääruse punkti 1.2 järgi allub büroo vahetult PPA peadirektorile, mis viitab kõrgemale juhtorganile funktsionaalse alluvuse osalisele kirjeldusele. Põhimääruse punkti 2.2.2. kohaselt nõustab büroo ameti juhtkonda, kuid selgelt on määratlemata tippjuhtkond SAB teenuste saajana erinevates tööd reguleerivates dokumentides.

Kui SAB-i regulatiivses dokumentatsioonis ei ole selgelt määratletud, kes on kõrgem juhtorgan ja kes on tippjuhtkond PPA SAB siseauditeerimise mõistes, ei ole tagatud nõuetekohane kommunikatsioon vastavate osapooltega.

⁸ Vabariigi valitsuse 04.10.2012 määrus nr 79, RT I, 09.10.2012, 1.

Soovitus:

Võttes arvesse "Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja" muudatusi, soovime selgelt määratleda SAB tööd reguleerivates dokumentides tippjuhtkond eraldiseisvalt PPA kõrgemast juhtorganist⁹ ehk PPA peadirektorist ning tagada vajaliku aruandluse esitamine ka PPA tippjuhtkonnale.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume vajadusega täpsustada kõrgema juhtorgani ning tippjuhtkonna mõisted. Täpsustame vastavad mõisted SAB regulatiivses dokumentatsioonis hiljemalt 30.04.2013. a.

1200 Asjatundlikkus ja nõutav ametialane hoolsus (ÜV)

Töid tuleb teostada asjatundlikkuse ja nõutava ametialase hoolsusega.

1210 Asjatundlikkus (ÜV)

Tähelepanek 3: Standard 1210.A3 – SAB-il puudub infotehnoloogiaalase auditi kompetents (väheoluline)

Standardi 1210.A3 kohaselt peavad siseaudiitoritel olema piisavad teadmised peamistest infotehnoloogia-alastest riskidest ja kontrollidest ning olemasolevatest tehnoloogiapõhistest auditimeetoditest, et teha oma tööd.
--

Kõikidel siseaudiitoritel ei pea olema sellise siseaudiitori eriteadmised, kelle esmane ülesanne on infotehnoloogia auditeerimine.
--

Kvaliteedihindajad nõustuvad enesehindamise aruandes tooduga, et PPA SAB-is puudub infotehnoloogia-alase auditi läbiviimiseks kvalifikatsioon ning puudub eriteadmistega siseaudiitor, kelle esmane ülesanne on infotehnoloogia auditeerimine. Samas said hindajad kindlust, et SAB auditeerib PPA pädevuses olevate arendusprojektide läbiviimise korraldust ja suutlikkust ning auditites hinnatakse, kuidas IT süsteemid toetavad auditeeritavat valdkonda.

Samas hindavad kvaliteedihindajad tähelepanekut väheoluliseks, kuivõrd PPA võimalused infotehnoloogia valdkonna auditeerimisel on piiratud IT arenduse ja teostamise konsolideerimise tõttu Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusesse (edaspidi SMIT) ning valitsemisala üleselt on SMIT-i auditeerimise eest vastutav SiM.

Soovitus:

Nõustume enesehindamises toodud ettepanekuga kaardistada koostöös SiM-i siseauditi juhiga IT valdkondade auditeerimise vastutusjaotus SiM valitsemisalas.

Täiendavalt soovime riskide hindamise protsessi koordinaatorina tagada PPA-poolse sisendi andmine IT valdkonnaga seotud riskide kaardistamisse ja hindamisse.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusega. Kaardistame IT valdkondade vastutusjaotuse hiljemalt 31.01.2013. a.

⁹ Kõrgem juhtorgan on tippjuhtkonnast kõrgemal seisev organ.

1300 Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm (ÜV)

Standardi 1300 kohaselt peab siseauditi juht välja töötama ja käigus hoidma kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi, mis hõlmab kõiki siseauditi üksuse aspekte.

1310 Nõuded kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmile (OV)

Tähelepanek 4: Standard 1310 – Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmis ei ole kirjeldatud kõigi asjakohaste Standardite rakendamine (oluline)

Standardi 1310 järgi peab kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm hõlmama nii sisemist hindamist kui ka välishindamist.

Kvaliteediprogramm peab olema piisavalt põhjalik, et see hõlmaks siseauditi üksuse tegevuse ja juhtimise kõiki asjaolusid, mis on toodud siseauditeerimise definitsioonis, eetikakoodeksis, Standardites ja professioni paremates praktikates.

Standardite kohaselt peab kvaliteediprogramm:

- hõlmama kõiki siseauditi funktsiooni aspekte (1300);
- tagama siseauditi vastavuse siseauditeerimise definitsioonile, Standarditele ja eetikakoodeksile (1300);
- hõlmama sisemist hindamist (1311);
- hõlmama välishindamist vähemalt iga viie aasta tagant (1312);
- teavitama hindamiste tulemustest ja kvaliteediprogrammist tippjuhtkonda ja kõrgemat juhtorganit (1320).
- avaldama mittekooskõla ja selle mõju siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi või Standarditega (1322).

PPA SAB kvaliteediprogramm on kinnitatud SAB juhi poolt 21.03.2012. a.

Kvaliteedihindajad ei nõustu enesehindamise aruandes antud hinnanguga Standardile 1310 leides, et kvaliteediprogramm ei ole piisavalt detailne, sest see ei selgita, kuidas kvaliteediprogrammi käsitlevaid Standardeid (1300) SAB-is rakendatakse.

Kvaliteediprogrammis ja selle rakendamisega esinevad SAB-is järgmised puudused:

- 1311: kvaliteediprogrammi p 2 sisemise hindamise all on nimetatud tulemusmõõdikuid, kuid mõõdikud ise ja nende indikaatorid on kirjeldamata (viidatud on erinevatele SAB-i dokumentidele, mis mõõdikuid tegelikkuses ei sisalda) ja ellu rakendamata;
- 1312: välja on toomata välishindamise läbiviimise võimalus enesehindamisena koos sõltumatu välise kinnitamisega;
- 1320: kvaliteediprogrammi p 1.4 on reguleeritud aruandlus kvaliteediprogrammi kohta, kuid hindajatele esitatud dokumentatsiooni põhjal ei olnud kvaliteedihindajatel võimalik veenduda nimetatud Standardi tegelikus rakendamises;
- 1322: mittevastavuse avaldamist Standarditele ei ole kvaliteediprogrammis selgitatud;
- kvaliteediprogrammi p 1.5 järgi koostatakse hindamiste järgselt tegevuskava ettepanekute rakendamiseks vajadusel, kuid mitte alati nagu kindlustandvate tööde puhul;

- kvaliteediprogrammi p 2.3 kohaselt viiakse terviklik perioodiline sisehindamine läbi kord viie aasta jooksul, kuid ei täpsustata muude sagedasemate perioodiliste enesehindamiste läbiviimise võimalusi.

Kui perioodiline sisemine ja välishindamine ning muud kvaliteedi tagamise tegevused, sh vastavate Standardite rakendamine ei ole piisavalt põhjalikult ja arusaadavalt kvaliteediprogrammis kirjeldatud või tegelikkuses ellu rakendatud, ei saa olla kindel kvaliteediprogrammi tegevuste sisukuses ja tulemuslikkuses.

Soovitus:

Soovitame täiendada kvaliteediprogrammi tähelepanekus viidatud puuduste osas ning keskenduda sellele, kuidas konkreetsetest Standarditest tulenevaid nõudeid SAB-is täidetakse. Samuti soovitame kvaliteediprogrammi rakendamisel tagada kinnipidamine programmis kehtestatust.

Kvaliteedihindamiste järgselt soovitame alati koostada tegevuskava soovitude rakendamiseks ning tagada selle seire, et hindamisest tulenevad soovitud ka tegelikkuses rakendataks. Lisaks soovitame näha ette täiendavad võimalused kvaliteedi enesehindamiste teostamiseks lisaks terviklikule sisemisele hindamisele.

Hindamiste tulemustest teavitamisest soovitame tagada kontroll-jälg.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusel. Täiendame SAB kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi hiljemalt 30.04.2013. a.

2000 Siseauditi üksuse juhtimine (ÜV)

Standardi 2000 kohaselt peab siseauditi juht siseauditi üksust mõjusalt juhtima, et tagada väärtuse lisamine organisatsioonile.

2010 Planeerimine (ÜV)

Tähelepanek 5: Standard 2010 – SAB tööplaani koostamise protsess on määratlemata ning dokumentaalne jälg protsessi kohta ei ole läbipaistev (väheoluline)

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

Standardi 2010.A1 alusel peab siseauditi üksuse tööplaani põhinema riskide dokumenteeritud hindamisel, mida tuleb läbi viia vähemalt kord aastas.

SiM-i valitsemisala siseauditi üksuste tööplaani koostamist reguleerib üldises plaanis SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskiri.

PPA siseauditi juht on koostanud iga-aastaselt osaliselt riskipõhise tööplaani, arvestades sealjuures ühest küljest PPA-ülese riskide hindamise tulemusi ning teisest küljest tippjuhtkonna ettepanekuid.

Samas ei ole SAB tööplaani koostamise protsess asutusesiseselt määratletud ning dokumentaalne jälg protsessi kohta ei ole selgesti mõistetav.

Kui tööplaani koostamise protsess ja selle dokumenteerimise nõuded on reglementeerimata, on oht et tööplaani koostamisel ei lähtuta riskihinnangutest ja ei küsita

vajalike osapoolte sisendit. Piisava dokumentaalse jälje puudumisel ei ole võimalik mõista tööplaani seotust riskihindamiste tulemuste ning tippjuhtkonna ootustega.

Soovitus:

Soovitame protsessi läbipaistvuse ning järjepidevuse tagamiseks kirjeldada SAB-i tööplaani PPA-sisene koostamise protsess ning dokumenteerimise nõuded PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatus.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusega. Täiendame SAB töökorralduse käsiraamatut hiljemalt 30.04.2013. a.

2020 Teavitamine ja heakskiitmine (ÜV)

Tähelepanek 6: Standard 2020 – Siseauditi juht ei kooskõlasta SAB aasta tööplaani kogu tippjuhtkonnaga (väheoluline)

Standardi 2020 kohaselt peab siseauditi juht esitama tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile ülevaatamiseks ja heakskiitmiseks siseauditi üksuse plaanid ja ressursivajadused, kaasa arvatud vahepealsed muudatused.

Siseauditi juht peab ka teavitama ressursipiirangute mõjust.

Kvaliteedihindajad nõustuvad enesehindamise aruandes tooduga, et seni on SAB juht esitanud SAB aasta tööplaani ülevaatamiseks ja heakskiitmiseks ainult peadirektorile, mitte kogu tippjuhtkonnale.

Samas hindavad välised kinnitajad tähelepanekut väheoluliseks, kuivõrd seni on SAB tööplaani kinnitanud PPA peadirektor ning tippjuhtkonna liikmed on olnud kaasatud SAB-i tööplaani koostamise protsessi ja tööplaanis olevad teemad on läbi räägitud ja kooskõlastatud PPA peadirektori asetäitjate ja administratsiooni juhiga.

Soovitus:

Nõustume enesehindamises toodud ettepanekuga tutvustada SiM ja SAB tööplaane juhtkonna nõupidamisel ning kinnitada seejärel protokollilise otsusega, mis on käsitletav tippjuhtkonna-poolse tööplaani kooskõlastusena. Lõplikult peab tööplaani kinnitama peadirektor ehk kõrgem juhtorgan.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusega. Arvestame alates 2013. a siseauditi tööplaani koostamisest.

2040 Poliitika ja protseduurid (OV)

Tähelepanek 7: Standard 2040 – PPA SAB töökorralduse käsiraamat ei kirjelda mitmeid olulisi siseauditeerimise põhimõtteid (oluline)

Standardi 2040 alusel peab siseauditi juht kehtestama poliitika ja protseduurid siseauditi üksuse juhtimiseks. Poliitikate ja protseduuride sisu ja vorm sõltuvad siseauditi üksuse suuruselt ja struktuurist ning selle töö keerukusest.

PPA SAB-le kohalduvad siseauditeerimise põhimõtted on kirjeldatud SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskirjas ning PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatus, mis on kinnitatud PPA siseauditi juhi poolt 21.03.2012. a.

Kvaliteedihindajad ei nõustu enesehindamise aruandes Standardile 2040 antud hinnanguga, sest leiavad, et SAB-i töökorralduse käsiraamatus ei ole siseauditeerimise põhimõtted kõikehõlmavalt kirjeldatud.

PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatus esinevad järgmised puudused:

- nõuandvate teenuste läbiviimise protsess ei ole kirjeldatud tervikuna, eristades seejuures selgelt analüüside ja konsultatsioonide¹⁰ erinevusi tööde teostamisel, dokumenteerimisel ja tööpaberite säilitamisel;
- selgelt on eristamata Standardite 1322, 2421 ja 2431 rakendamine (punktis 3.8 on eristamata üldine Standarditele, definitsioonile ja eetikakoodeksile mittevastavuse avaldamine konkreetse töövõtu osas mittevastavuse avaldamisest ning muudest vigadest ja kajastamata jätmistest aruandes);
- määratlemata on kõigi organisatsioonisiselt ja -väliselt kindlust ja nõuandvate teenuse osutajate koostöö põhimõtteid (sh kuidas siseauditi juht toimunud koostööd hindab) ning teiste kindlustandvate teenuste pakkujate tööle tuginemine (Standard 2050);
- kirjeldamata on SAB-i tööplaani PPA-sisene koostamise protsess ning dokumenteerimise nõuded PPA-s (Standard 2010);
- selgelt reguleerimata on SAB töödokumentide avaldamine välistele osapooltele (Standard 2201);
- määratletama on tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile esitatava aruandluse (Standard 2060) sisunõuded;
- sätestamata on SAB-i roll (sh hindamise põhimõtted) PPA valitsemise, riskijuhtimise ja kontrolliprotsesside täiustamisel (Standard 2100);
- kirjeldamata on koondarvamuse (Standard 2450) koostamise põhimõtted;
- määratlemata on põhimõtted ja tegevused tippjuhtkonna poolt aktsepteeritava jääkriski taseme hindamiseks ning siseauditi juhi tegevused liigkõrgete (organisatsiooni jaoks vastuvõetamatute) jääkriskidega tegelemisel (Standard 2600).

Kui PPA SAB-i töökorralduse käsiraamat ei sisalda detailsemalt protseduurireegleid kõigi siseauditeerimise aspektide ja töövõtude kohta, ei ole tagatud kõigi üksuse tööülesannete ühtne ja kvaliteetne täitmine ning siseauditeerimise protsessi pidev toimimine.

Soovitus:

Soovitame täiendada PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatut tähelepanekus väljatoodud arvesse võttes, et tagada kõigi büroo ülesannete kvaliteetne ja ühtlane läbiviimine ning siseauditeerimise protsessi pidev toimimine.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusega. Täiendame SAB töökorralduse käsiraamatut hiljemalt 30.04.2013. a.

¹⁰ Hindajad juhivad tähelepanu, et „Audiitortevuse seaduse“ § 72 kohaselt ei kuulu siseaudiitori kutsetevuse hulka suuline konsulteerimine.

2060 Aruandlus tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile (OV)

Tähelepanek 8: Standard 2060 – Kõrgemale juhtorganile ja tippjuhtkonnale esitatav aruandlus ei ole Standarditest tulenevalt kõikehõlmav (oluline)

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.

SAB peab 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.

Siseauditeerimise definitsiooni järgi on siseauditi üksuse ülesanne lisada väärtust hinnates ja täiustades asutuse riskide juhtimise, kontrolli-, valitsemisprotsesside mõjusust.

SAB annab juhtkonnale oma tegevusest aru lisaks jooksvale suhtlusele ning lõpparuannete tutvustamisele ka 5, 9 ja 12 kuu planeerimis- ja aruandluskoosolekutel. Koosolekute tarvis esitatakse täitmismärgetega tööplaani asutuse vormil. Koosolekutel tutvustab SAB oma töö tulemusi tehes slaidiesitluse ning aastakoosoleku kohta koostatakse täiendavalt protokoll.

Kvaliteedihindajad ei nõustu enesehindamise aruandes Standardile 2060 antud hinnanguga, sest olles tutvunud aruandluse kirjaliku materjaliga, ei saanud kindlust aruandluse vastamise kohta kõigile Standarditest tulenevatele nõuetele.

Nt ei ole aruandluses käsitletud olulisi valitsemise ning riskijuhtimise protsessidega seotud küsimusi. Samuti ei ole välja toodud kvaliteediprogrammiga seotud tegevuste tulemusi.

Kirjaliku perioodilise kokkuvõtva aruandluse puudumisel siseauditeerimistegevuse kohta ei ole tagatud siseauditi üksuse aruandluse järjepidevus ning ühtne ja ülevaatlik jälg siseauditi üksust puudutavatest eesmärkidest, õigustest, kohustustest ja tööalasest tegevusest, mis hõlmaks mh olulisi riskijuhtimise ja valitsemisalaseid küsimusi.

Soovitus:

Soovitame arutada vastavalt eeltoodule võimaliku esitatava aruandluse sisu kõrgema juhtorgani ja tippjuhtkonnaga tuvastamiseks nende ootusi ja vajadusi valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrolliprotsesside osas.

Tagamaks vajaliku aruandluse esitamine kõigile osapooltele, soovitame määratleda Standardite alusel aruandluse kindlad komponendid PPA SAB töökorralduse käsiraamatus ning edaspidi täiustada aruandluses esitatavat informatsiooni.

Hinnatava kommentaar ja soovitusete täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusetele. Aruandlusele esitatavad nõuded kirjeldame SAB töökorralduse käsiraamatus hiljemalt 30.04.2013. a.

2100 Töö iseloom (OV)

Standardi 2100 järgi peab siseauditi üksus hindama valitsemist, riskide juhtimise ja kontrolliprotsesse ning aitama kaasa nende parendamisele, kasutades süstemaatilist ja korrapäraselt lähenemist.

2110 Valitsemine (OV) ja 2120 Riskijuhtimine (OV)

Tähelepanek 9: Standardid 2110 ja 2120 – SAB ei ole piisavalt panustanud valitsemise ja riskijuhtimise protsesside täiustamisse (oluline)

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

Standard 2110 kohustab siseauditi üksust hindama ja tegema asjakohaseid soovitusi valitsemise parandamiseks järgmiste eesmärkide saavutamisel:

- edendada organisatsioonis asjakohast eetikat ja väärtusi;
- tagada organisatsioonis mõjus tulemusjuhtimine ja vastutus;
- edastada mõjusalt riskide ja kontrollialast informatsiooni organisatsiooni vastavatele üksustele ja
- koordineerida mõjusalt kõrgema juhtorgani, sise- ja välisaudiitorite ja juhtkonna tegevusi ja neile informatsiooni jagamist.

Standardi 2110.A1 kohaselt peab siseauditi üksus hindama organisatsiooni eetikaalaste eesmärkide, programmide ja tegevuste kavandamist, teostamist ja mõjusust.

Standardi 2110.A2 järgi peab siseauditi üksus hindama, kas organisatsiooni infotehnoloogia valitsemine toetab organisatsiooni strateegiaid ja eesmärkide saavutamist.

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

Kvaliteedihindajad nõustuvad enesehindamisaruandes välja toodud tähelepanekutega, et eraldiseisva tööna ei ole SAB hinnanud organisatsiooni eetikaalast tegevust ega PPA riskide juhtimise protsessi mõjusust.

Hindamise käigus tuvastati järgmised puudused SAB panustamisel valitsemise ja riskijuhtimise protsessidesse:

- SAB juht ei ole valitsemise teemat ja selle hindamise võimalusi arutanud PPA peadirektori ega tippjuhtkonnaga;
- PPA SAB töökorralduse käsiraamatus puuduvad põhimõtted valitsemise ja riskijuhtimise protsessidele hinnangu andmiseks;
- SAB ei ole andnud hinnangut valitsemise struktuurile, ülesehitusele, valitsemise ülesannete ja eesmärkide täitmisele;
- SAB ei ole hinnanud, kas organisatsiooni infotehnoloogia valitsemine toetab organisatsiooni strateegiaid ja eesmärkide saavutamist;
- SAB ei ole seni piisavalt panustanud süstemaatilise organisatsiooniülese riskijuhtimise protsessi sisseadmisel.

Intervjuudest SAB juhi ja siseaudiitoritega selgus, et alates 2012. a sügisest on SAB-i roll riskide hindamise protsessis suurenemas, mistõttu on võimalik oluliselt panustada riskide

hindamise kui riskijuhtimise protsessi ühe olulise osa täiustamisse nii koolituste kui vajaliku meetodika väljapakkumise kaudu.

Tunnustame vastu võetud otsust sellisel viisil täiendavalt toetada organisatsiooni eesmärkide saavutamist.

Hindajad nõustuvad enesehindamise aruandes SAB juhile tehtud ettepanekuga arvestada iga-aastase tööplaani koostamisel vajadusega hinnata riskide juhtimise protsessi mõjusust. Täiendavalt juhime tähelepanu, et riskijuhtimise protsessi hindamine on võimalik juhul, kui SAB on end taandanud riskide hindamise koordineerivast rollist.

Hindajad ei nõustu lähenemisega, mille kohaselt SAB peab ebaotstarbekaks eetikaalase tegevuse hindamist eraldiseisva auditiga. Organisatsiooni eetikaalase tegevuse hindamiseks on mitmeid erinevaid võimalusi ning seejuures peab see toimuma teadlikult ja süsteemselt¹¹. Üksikauditite käigus eetikaalaste auditeerimine ei anna kõikehõlmavat hinnangut sellele, kuidas organisatsiooni eetikaalane tegevus tervikuna toetab üldeesmärkide saavutamist.

Soovitus:

Soovitame SAB-il:

- koostöös PPA peadirektori ja tippjuhtkonnaga määratleda, kuidas defineerida valitsemist PPA-s;
- panustada esialgu riskijuhtimise protsessi riskide hindamise protsessi koordinaatorina PPA-s ja hinnata riskijuhtimise protsessi mõjusust riskide hindamise koordineerivast rollist taandumise järel;
- kehtestada põhimõtted valitsemise ja riskijuhtimise hindamiseks PPA SAB töökorralduse käsiraamatus;
- kaaluda veel kord eraldiseisva auditiga organisatsiooni eetikaalaste eesmärkide, programmide ja tegevuste kavandamise, teostamise ja mõjususe hindamist;
- leppida kokku SiM-i siseauditi juhi ja kõrgema juhtorganiga, millises ulatuses saab PPA SAB hinnata infotehnoloogia valitsemist¹²;
- hinnata¹³ valitsemise struktuuri, ülesehitust, valitsemise ülesannete ja eesmärkide täitmise mõjusust, võttes arvesse valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi omavahelisi suhteid¹⁴.

Täiendavalt juhime tähelepanu, et riskijuhtimise ja valitsemise protsessidesse panustamine toimub nii nõuandva kui kindlustandva tegevuse kaudu. Protsessidesse panustamise võimalused soovitame läbi rääkida kõrgema juhtorgani ja tippjuhtkonnaga ning vastavad rollid selgelt määratleda SAB töökorraldust reguleerivates dokumentides.

¹¹ IIA tegevussuunis „Eetikaalaste programmide ja tegevuste hindamine“, juuni 2012.

¹² Hindamise alusena on soovitatav kasutada nt äriprotsessile suunatud IT valitsemise ja juhtimise raamistikku COBIT 5. Täiendav materjal: IIA GTAG „IT valitsemise auditeerimine“, juuli 2012.

¹³ Peame oluliseks märkida, et valitsemisele ja riskijuhtimisele on võimalik hinnangut anda nii üksikauditi raames kui ka organisatsiooniüleste protsesside toimivust hinnates.

¹⁴ Valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi omavaheliste suhete mõistmiseks soovitame 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”.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusega. Selgitame ning määratleme põhimõtted valitsemise ja riskijuhtimise hindamiseks. Täiendame SAB töökorralduse käsiraamatut hiljemalt 30.04.2013. a.

2200 Töö planeerimine (ÜV)

Standardi 2200 järgi peavad siseaudiitorid iga töö jaoks koostama ja dokumenteerima plaani, mis sisaldab töö ulatust, eesmärke, ajakava ja ressurside jaotust.

2240 Tööprogramm (ÜV)

Tähelepanek 10: Standard 2240 – Tööprogrammi muutmine ei ole kooskõlas Standarditega (väheoluline)

Standardi 2240 kohaselt peavad siseaudiitorid töö eesmärkide saavutamiseks välja töötama ja dokumenteerima tööprogrammi.

Standardi 2240.A1 alusel peab tööprogramm sisaldama toiminguid informatsiooni kindlaks tegemiseks, analüüsimiseks, hindamiseks ja dokumenteerimiseks töö jooksul.

Tööprogramm tuleb kinnitada enne töö teostamist ja mistahes muudatused selles viivitamata.

Tööprogrammi koostamise nõuded tulenevad SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskirjast ning on täpsustatud ja täiendatud PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatuga.

SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskirja punkti 25.9 kohaselt võib programmi muuta, kui auditi läbiviimise käigus ilmnevad uued asjaolud või muutub auditi läbiviimise ajagraafik.

PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatu punkti 3.5 kohaselt muudetakse programmi juhul, kui programmist sätestatust esineb kõrvalekaldeid enam kui 3 nädalat.

Kui tööprogrammi ei kinnitata mistahes muudatuste korral, minnakse vastuollu Standarditega.

Soovitus:

Soovitame täiendada PPA SAB-i töökorralduse käsiraamatus tööprogrammi muutmise korda, viies see kooskõlla Standarditega.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusega. Täiendame SAB töökorralduse käsiraamatut hiljemalt 30.04.2013. a.

2300 Töö teostamine (ÜV)

Standardi 2300 järgi peavad siseaudiitorid kindlaks tegema, analüüsima, hindama ja dokumenteerima piisavalt informatsiooni töö eesmärkide saavutamiseks.

2330 Informatsiooni dokumenteerimine (ÜV)

Tähelepanek 11: Standard 2330 – Dokumenteerimisel esineb täiendusvõimalusi – toimikud ja tööpaberid ei ole täielikud (väheoluline)

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

Kvaliteedihindajad nõustuvad enesehindamise aruandes tooduga, et auditite dokumenteerimise kvaliteet on kõikuv ja varieerub erinevate auditite lõikes (s.t osad toimikud on korrektsemad kui teised).

Samas järgivad siseaudiitorid olulise osas Standardites ning SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskirjas ning PPA SAB töökorralduse käsiraamatus sätestatud nõudeid dokumenteerimisele, mistõttu kvaliteedihindajad ei nõustu Standardile 2330 antud hinnanguga ning leiavad, et tegemist on väheolulise tähelepanekuga.

Soovitus:

Soovitame edaspidi pöörata enam tähelepanu tööde korrektsele dokumenteerimisele.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ja soovitusena ning arvestame edaspidises töös.

2400 Tulemuste aruandlus (ÜV)

Standardi 2400 järgi peavad siseaudiitorid töö tulemustest aru andma.

2450 Koondarvamus (OV)

Tähelepanek 12: Standard 2450 – Koondarvamuse koostamise põhimõtteid ei ole reguleeritud töökorralduslikes dokumentides (oluline)

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 siseauditi juht tuvastama ning kaaluma tippjuhtkonna, kõrgema juhtorgani ning teiste osapoolte ootusi siseauditi üksuse arvamuste ning teiste järelduste osas.

Kvaliteedihindajad ei nõustu enesehindamise aruandes Standardile 2450 antud hinnanguga.

2011. a kohta andis PPA koostöös SiM-i siseauditi osakonnaga koondhinnangu PPA sisekontrollisüsteemi rakendamisele ja selle tulemuslikkusele.

Koondarvamuse koostamiseks kasutatavat meetodikat ei ole kirjeldatud SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskirjas ning ka PPA SAB töökorralduse käsiraamatus.

Kui põhimõtteid koondarvamuse andmiseks ning dokumenteerimiseks ei ole määratletud, eksisteerib võimalus, et koondarvamuse andmisel ei järgita Standardis 2450 esitatud nõudeid, meetodika ei pruugi olla piisav, läbipaistev ja põhjendatud ning SAB ei anna olulistele huvigruppidele kindlust oodatavas mahus.

Soovitus:

Soovitame välja selgitada kõrgema juhtorgani ja tippjuhtkonna ootused koondarvamuse ja muude järelduste osas ning määratleda koondarvamuse andmise põhimõtted PPA SAB töökorralduse käsiraamatus. Koondarvamuse formuleerimisel soovitame täiendavalt juhendada IIA rakendussuunistest „Siseauditi arvamuste formuleerimine ja avaldamine“¹⁵.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusega. Täiendame SAB töökorralduse käsiraamatut hiljemalt 30.04.2013. a.

2600 Otsus tippjuhtkonnapoolse riskide aktsepteerimise kohta (OV)

Tähelepanek 13: Standard 2600 – SAB-il puuduvad protseduurid tippjuhtkonna poolt aktsepteeritava jääkriski taseme hindamiseks (oluline)

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 lahendada, peab siseauditi juht sellest ette kandma kõrgemale juhtorganile lahenduse leidmiseks.

Kvaliteedihindajad ei nõustu enesehindamise aruandes Standardile 2600 antud hinnanguga.

SiM-i valitsemisala asutuste siseauditi sise-eeskirjas ning ka PPA SAB töökorralduse käsiraamatus ei ole sätestatud põhimõtteid ega tegevusi juhtudeks, kui SAB juht leiab, et juhtkond on nõustunud sellise jääkriski tasemega, mis võib asutusele olla vastuvõetamatu.

Vastavate põhimõtete puudumisel eksisteerib oht, et tippjuhtkond eirab SAB poolt tehtud soovitusi ning aktsepteeritavat riskitaset ehk riskivalmidust ülevatavad riskid jäävad haldamata.

Soovitus:

Soovitame vastavad tegevused läbi arutada tippjuhtkonna ja kõrgema juhtorganiga ning kirjeldada põhimõtted PPA SAB töökorralduse käsiraamatus.

Juhime tähelepanu „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirja“ § 6 lõikele 3, mille kohaselt siseaudiitori kindlustandva töö aruandele lisatakse tegevuskava tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks või puudustest tulenevate riskide aktsepteerimise otsus. See tähendab, et auditi lõppedes peab juhtkond hindama iga puuduse sisu ning otsustama vajalikud meetmed olukorra lahendamiseks. Informatsiooni tippjuhtkonna otsustest riskide aktsepteerimisel pakuvad ka nõuandvad teenused. Seetõttu on vastavate

¹⁵ Tegevusjuhend „Formulating and Expressing Internal Audit Opinions“, märts 2009. a.

tegevuspõhimõtete kirjeldamisel oluline arvestada ka nõuandvate teenuste käigus kogutava informatsiooni kasutamise võimalustega.

Hinnatava kommentaar ja soovitusete täitmise tähtaeg:

Nõustume tähelepaneku ning soovitusete ja täiendamise SAB töökorralduse käsiraamatut hiljemalt 30.04.2013. 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*) – SAB 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 enamikule üksikutele Standarditele või eetikakoodeksi elementidele ja osalist vastavust ülejäänud jaotuses sisalduvatele üksikutele Standarditele.
- **Osaliselt vastavuses** (edaspidi *OV*) – SAB 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 SAB eesmärke. Mõned leitud puudustest võivad olla väljaspool SAB kompetentsitaset ja võivad tipneda soovitustega tippjuhtkonnale või nõukogule.
- **Ei ole vastavuses** (edaspidi *EV*) – SAB 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 SAB mõjususele ja selle potentsiaalile asutuse jaoks lisaväärtust anda. Samuti võivad need endast kujutada olulisi parendusvõimalusi sh ka tippjuhtkonna või nõukogu tegevuses.

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

1322 Mittevastavuse avaldamine	ÜV	OV	EV
TEGEVUSSTANDARDID 2000-2600	ÜV	OV	EV
2000 Siseauditi üksuse juhtimine	ÜV	OV	EV
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 ¹⁶		
2100 Töö iseloom	ÜV	OV	EV
2110 Valitsemine	ÜV	OV	EV
2120 Riskijuhtimine	ÜV	OV	EV
2130 Kontroll	ÜV	OV	EV
2200 Töö planeerimine	ÜV	OV	EV
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
2300 Töö teostamine	ÜV	OV	EV
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
2400 Tulemuste aruandlus	ÜV	OV	EV
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
2500 Seire teostamine	ÜV	OV	EV
2600 Otsus tippjuhtkonnapoolse riskide aktsepteerimise kohta	ÜV	OV	EV
EETIKAKOODEKS	ÜV	OV	EV

¹⁶ Siseauditi üksuseks ei ole väline teenuseosutaja, mistõttu Standard ei kohaldu PPA-le.

LISA 2. SÕLTUMATU VÄLISE HINDAJA KINNITUS

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna kvaliteedi hindamise töörühm viis 17.10-17.12.2012. a läbi **Politsei- ja Piirivalveameti** (edaspidi *PPA*) **siseauditibüroo** (edaspidi *SAB*) **kvaliteedi välishindamise** enesehindamise sõltumatu kinnitamise teel vastavalt Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (edaspidi *IIA*) Standardile 1312 „Välishindamine“ ja tegevusjuhisele 1312-2 „Enesehindamine koos sõltumatu kinnitamisega“.

Kvaliteedihindamise eesmärk oli hinnangu andmine PPA SAB kindlustandvale ja nõuandvale tööle, sealhulgas selle vastavusele siseauditeerimise definitsioonile, eetikakoodeksile ja Standarditele (edaspidi *Standardid*).

Töörühm lähtus hindamisel „Audiitortegevuse seaduse“ § 70 lõike 2 alusel 18.12.2011. a jõustunud rahandusministri määrusest nr 57 „Siseaudiitori kutsetegevuse Standardite kehtestamine“, IIA väljaantud tegevusjuhistest ning järgis IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatu“ metoodikat (*IIA Quality Assessment Manual, 6th Edition*).

Hindamise töörühma juhtis finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja Mariliis Männik-Sepp, kes omab avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetaset, sertifitseeritud avaliku sektori auditi professionaali kutsetunnistust (*CGAP*) ning siseauditi kvaliteedi hindaja sertifikaati (*IIA Certificate of Accreditation in Internal Quality Assessment/ Validation*). Töörühma liige oli finantskontrolli osakonna sisekontrolli koordineerimise talituse peaspetsialist Kristiina Kase. 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.

Välishindamise tulemusena jõuti järeldusele, et PPA SAB-i tegevus on olulises osas:

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

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

Kinnitame PPA SAB enesehindamise tulemused ja nõustume enesehindamise aruandes toodud järeldusega, et büroo tegevus on üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja siseaudiitori kutsetegevuse Standarditega.

Standardite 1321 ja 2430 kohaselt võib PPA SAB oma tegevuses ja aruannetes kasutada väljendit „vastavuses siseaudiitori kutsetegevuse Standarditega“.

Hindamise töörühma juht:

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

Hindamise eest vastutav isik:

Kaur Siruli, *CGAP*
Finantskontrolli osakonna juhataja

17.12.2012