

Põllumajandusministeeriumi
siseauditi osakonna enesehindamise sõltumatu
kinnitamine

Lõpparuanne
nr FKO-2/2015

25. juuni 2015

SISUKORD

EESSÕNA	4
A-OSA	6
VÄLISHINDAMISE TULEMUSED	6
KOKKUVÕTE PARIMATEST PRAKTIKATEST	8
KOKKUVÕTE OLULISTEST TÄHELEPANEKUTEST	8
TAUSTINFORMATSIOON	8
TÄHELEPANEKUD JA SOOVITUSED	10
STANDARD 1230 – JÄTKUV AMETIALANE ARENG (ÜV). SAO ÜKSUSE JA AA TÄHELEPANEKUD	10
1. Tähelepanek – SAO-s ei ole määratletud, milline peab olema iga-aastane täiendkoolituse maht SAO teenistuja kohta individuaalselt ning osade SAO teenistujate koolitustundide arv jääb alla tulemusmõõdiku määra (Väheoluline)	10
2. Tähelepanek – SAO 2014. aasta tegevusaruandes on eksitavad andmed audiitorite koolitustel osalemise kohta (Väheoluline)	12
STANDARD 1311 – SISEMINE HINDAMINE (ÜV). SAO ÜKSUSE JA AA TÄHELEPANEK	13
3. Tähelepanek - SAO perioodilisel sisemisel enesehindamisel lähtuti IIA kvaliteedihindamise käsiraamatust osaliselt (Väheoluline)	13
STANDARD 2030 – RESSURSSIDE JUHTIMINE (OV). SAO ÜKSUSE JA AA TÄHELEPANEK	15
4. Tähelepanek - SAO-l puudub terviklik osakonna tööd hõlmav ajaarvestus ning audititele kulunud aeg osakonna tööaja fondist on väike (Oluline)	15
STANDARD 2110 – VALITSEMINE (OV). SAO ÜKSUSE JA AA TÄHELEPANEK	17
5. Tähelepanek – SAO ei ole andnud hinnangut valitsemisprotsessidele ning SAO tööd reguleerivates dokumentides ei ole sätestatud valitsemisele hinnangu andmise põhimõtted, kuna valitsemise hindamise kriteeriumeid ei ole defineeritud (Oluline)	17
STANDARD 2120 - RISKIDE JUHTIMINE (OV). SAO ÜKSUSE TÄHELEPANEK	21
6. Tähelepanek - Riskide hindamine ja juhtimine ministeeriumis ei ole süsteemne ning SAO ei ole eraldi hinnanud asutuse riskide juhtimise protsessi (Oluline)	21
STANDARD 2230 – RESSURSSIDE MÄÄRAMINE TÖÖ JAOKS (ÜV). AA TÄHELEPANEK	23
7. Tähelepanek – EKF süsteemiauditi „Finantskorraldusvahendi rakendamine Maaelu Edendamise Sihtasutuses“ auditi ajakava ei olnud programmi allkirjastamise hetkel realistlik (Väheoluline)	23
STANDARD 2320 – ANALÜÜS JA HINDAMINE (OV). AA TÄHELEPANEKUD	24
8. Tähelepanek - Toimingute auditite valimeid ei koostata toimingute auditi tööplani koostamiseks moodustatud valimi põhimõtete alusel (Oluline)	24

9.	Tähelepanek - AA 2014. a toimingute auditite valimi moodustamisel võeti Euroopa Komisjonile deklareeritud abikõlblike kulude asemel valimi üldkogumi moodustamise aluseks avaliku panuse summad (Väheoluline)	26
	STANDARD 2330 – INFORMATSIOONI DOKUMENTEERIMINE (ÜV) JA STANDARD 2340 – JÄRELVALVE TEOSTAMINE TÖÖ ÜLE (ÜV). AA TÄHELEPANEK _____	28
10.	Tähelepanek – Esinevad puudused auditite informatsiooni dokumenteerimises ning järelvalve teostamises (Väheoluline)	28
	STANDARD 2410 – ARUANDLUSE KRITEREIUMID (ÜV) JA STANDARD 2420 – ARUANDLUSE KVALITEET (ÜV). SAO ÜKSUSE JA AA TÄHELEPANEK _____	29
11.	Tähelepanek – Auditi aruanded ei sisalda kogu vajalikku infot (Väheoluline)	29
	STANDARD 2440 – TULEMUSTE LEVITAMINE (ÜV). AA TÄHELEPANEK _____	31
12.	Tähelepanek - Korraldusasutusele saadeti kommenteerimiseks üksnes auditi tähelepanekud ja soovitused (Väheoluline)	31
	LISA 1. KOKKUVÕTE STANDARDITELE VASTAVUSE HINDAMISEST (SAO ÜKSUS) _____	33
	LISA 2. KOKKUVÕTE STANDARDITELE VASTAVUSE HINDAMISEST (AA) _____	36
	LISA 3. SÕLTUMATU VÄLISE HINDAJA KINNITUS (ERALDI FAIL) _____	39
	LISA 4. INDIKATIIVNE TÖÖAJAFONDI KASUTUS SAO-S 2013. A JA 2014. A _____	40

EESSÕNA

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond (edaspidi FKO) viis perioodil 14.01-25.06.2015. a läbi Põllumajandusministeeriumi (edaspidi PM) siseauditi osakonna (edaspidi SAO) välishindamise enesehindamise sõltumatu kinnitamise teel (edaspidi välishindamine). Välishindamise alus oli FKO 2015. a tööplaan, Vabariigi Valitsuse 04.12.2012. a määruse nr 79¹ § 11 (edaspidi siseauditeerimise üldeeskiri) ja põllumajandusministri 07.01.2015. a saadetud kiri nr 1.5-3/16.

Välishindamise eesmärk oli hinnangu andmine PM SAO enesehindamise aruandes sisalduvale infole, võttes arvesse PM SAO tegevuste vastavust siseauditeerimise definitsioonile, eetikakoodeksile ja standarditele (edaspidi koos Standardid). Hindamise ulatus hõlmas SAO üksuse tegevust perioodil 01.01.2013 – 31.10.2014 a ning Euroopa Kalandusfondi (edaspidi EKF) auditeeriva asutuse (edaspidi AA) tegevust perioodil 01.07.2013 – 31.10.2014.

Töörühm viis välishindamise läbi vastavalt Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (edaspidi IIA) Standardile 1312 „Välishindamine“ ja tegevusjuhisele 1312-2 „Enesehindamine koos sõltumatu kinnitamisega“. Töörühm lähtus välishindamisel rahandusministri määrusest nr 57 „Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine“², IIA välja antud tegevusjuhistest ning IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatu“ metoodikast (*IIA Quality Assessment Manual, 6th Edition*) (edaspidi IIA kvaliteedi hindamise käsiraamat).

Välishindamise töörühma (edaspidi välishindajaid) juhtis FKO nõunik Oliver Gross (atesteeritud siseaudiitor; avaliku sektori üksuse siseaudiitor), kes vastab siseauditeerimise üldeeskirja § 11 lõikes 1 toodud tingimustele. Töörühma liige oli FKO II auditi talituse juhtivaudiitor Hedy Hoomatalu (avaliku sektori üksuse siseaudiitor). Hindamise eest vastutav isik oli osakonnajuhataja Kaur Siruli (avaliku sektori üksuse siseaudiitor).

Töörühma kvalifikatsioon, sõltumatus ja pädevus vastavad tegevusjuhises 1312-2 toodud nõuetele ning töörühm omab varasemat kogemust IIA metoodika järgsete hindamiste läbiviimisel.

Välishindamise aruanne koosneb kahest osast ja lisadest. Aruande A-osas on esitatud hindamise tulemused ja taustinformatsioon ning B-osas tähelepanekud ja soovitused. Lisades 1 ja 2 on esitatud kokkuvõtted Standarditega vastavuse hindamisest ning Lisas 3 sõltumatu välise hindaja kinnitused.

Välishindamise aruanne edastatakse maaeluministrile ja SAO juhatajale ning avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

¹ „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri“

² Jõustunud „Audiitortgevuse seaduse“ § 70 lg 2 alusel 18.12.2011. a.

Töörühm tänab PM teenistujaid välisindamise läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

Kinnitan aruande 39 leheküljel.

Välisindamise töörühma juht:

Oliver Gross
FKO nõunik

Välisindamise eest vastutav isik:

Kaur Siruli
FKO juhataja

A-OSA

Välishindamise tulemused

Töörühm tunnustab PM SAO järjepidevat tööd Standarditega vastavuse saavutamiseks ning PM SAO valmisolekut välishindamise läbiviimiseks. SAO-d hinnatakse kui kindlustunnet andvat ja nõustavat üksust. SAO positsioon ning maine organisatsioonis on kõrged ning osakonna tegevus vastas põllumajandusministri ja PM kantsleri ootustele.

Välishindamise tulemusena jõudsiime järeldusele³, et SAO üksuse ja AA 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 pakutavate kindlustandvate ja nõudandvate tööde osas.

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

Kinnitame PM SAO enesehindamise tulemused ja nõustume enesehindamise aruandes toodud järeldusega, et PM SAO üksuse ja AA tegevused on üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja standarditega. Samas võib välishindajate hinnangul PM SAO tegevustele mõju avaldada asjaolu, et PM SAO-l puudub terviklik kogu osakonna tööd hõlmav ajaarvestus ning siseaudiitori kutsetegevusele (st siseaudititele ja nõuandvatele töödele) kulunud aeg osakonna tööajafondist on väike⁴.

Standardite 1321 ja 2430 kohaselt võib PM SAO üksus ja AA oma tegevuses ja aruannetes kasutada väljendit „vastavuses siseaudiitori kutsetegevuse Standarditega“.

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

Nõustume enesehindamise käigus tehtud tähelepanekutega, kuid lähtuvalt SAO üksuse parendustegevustest hindame Standardi 2060 üldiselt vastavaks.

Aruande B-osas on toodud välishindajate tehtud täiendavad tähelepanekud ning hinnangud vastavatele Standarditele SAO üksuse ja/või AA lõikes.

Olulised tähelepanekud on Standardite kohta, mis on osaliselt vastavuses ja väheolulised on tähelepanekud, mille osas on SAO tegevus Standarditega üldiselt vastavuses. Viimased viitavad

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

⁴ Vt. tähelepanek nr 4.

arengukohtadele, kus on võimalik SAO tegevuse kvaliteeti veelgi täiustada. Hindamiskategooriad ja kokkuvõtte Standarditele vastavuse hindamisest on toodud lisades 1 ja 2.

Kokkuvõte parimatest praktikatest

1. Juhtkond aktsepteerib ja hindab siseauditi funktsiooni. SAO tööst ja rollist saadakse aru ning siseauditeerimist nähakse juhtkonnale kindlust ja nõu ning organisatsioonile lisaväärtust andva tegevusena;
2. PM siseaudiitorid on juhtkonna ning auditeeritavate hinnangul usaldusväärsed ning hea mainega, kogenud ja omavad mitmekülgseid valdkondlikke teadmisi;
3. PM SAO ning juhtkonna vahel on tihe infovahetus;
4. PM audituniiversum ehk auditeeritavad valdkonnad on kaardistatud;
5. PM SAO juht teeb sisulist järelevalvet ning sellest säilitatakse kontroll-jälg töövõtu toimikus;
6. Kindlustandvate tööde osas on SAO-s kasutusel auditi kvaliteedi tagamise kontroll-leht, mida täidetakse iga töö käigus;
7. PM SAO hindab tehtud tähelepanekute ja soovitude rakendamise (PM valitsemisalas) määra;
8. PM SAO mõõdab auditi tsükli aega ehk audititele planeeritud ja tegelikult kulunud aega;
9. SAO mõõdab tööplaani täitmise määra.

Kokkuvõte olulistest tähelepanekutest

SAO üksuse ja AA tähelepanekud:

- SAO-l puudub terviklik kogu osakonna tööd hõlmav ajaarvestus ning audititele kulunud aeg osakonna tööajafondist on väike;
- SAO ei ole andnud hinnangut valitsemisprotsessidele ning SAO tööd reguleerivates dokumentides ei ole sätestatud valitsemisele hinnangu andmise põhimõtted, kuivõrd valitsemise hindamise kriteeriumeid ei ole defineeritud.

SAO üksuse tähelepanek:

- Riskide hindamine ja juhtimine ministeeriumis ei ole süsteemne ning SAO ei ole eraldi hinnanud asutuse riskide juhtimise protsessi.

AA tähelepanekud:

- Toimingute auditite valimeid ei koostata toimingute auditi tööplaani koostamiseks moodustatud valimi põhimõtete alusel;

Taustinformatsioon

Siseauditeerimise valdkonda reguleerib audiitortegevuse seadus ning siseauditeerimise üldeeskiri. Seaduse järgi on 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 SAO tegevuse aspekte, sh nii sise- kui välishindamist.

PM SAO viis läbi siseauditi üksuse kvaliteedi sisemise hindamise seisuga 13.02.2015. a (edaspidi enesehindamine), milles antud koondhinnangu järgi on:

- PM SAO üksuse tegevus üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja siseaudiitori kutsetegevuse Standarditega;
- „EKF 2007-2013 rakenduskava“ auditeerimisasutuse tegevus üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja siseaudiitori kutsetegevuse Standarditega.

Enesehindamine hõlmas SAO üksuse tegevust perioodil 01.01.2013 – 31.10.2014 ning AA tegevust perioodil 01.07.2013 – 31.10.2014. Enesehindamise toimingud viidi läbi ajavahemikul 01.09.2014 - 13.02.2015.

Põllumajandusminister pöördus 07.01.2015. a kirjaga FKO poole PM SAO kvaliteedi enesehindamisele sõltumatu välise kinnituse saamiseks.

Välishindamine koosnes peamiselt enesehindamise toimingute ja tulemuste ülevaatusel ning pistelisest testimisest. Tulenevalt eeltoodust viidi läbi järgmised toimingud:

- kohapealsed toimingud, sh valikuline auditi toimikute hindamine;
- intervjuude⁵ läbiviimine;
- IIA metoodikal põhinevate PM SAO enesehindamise käigus täidetud töövahendite ülevaatamine;
- hinnangu andmine SAO üksuse ja AA tegevuse vastavusele kehtivatele õigusaktidele ning PM SAO põhimääruse ja muude tegevust reguleerivate dokumentide piisavusele ja asjakohasusele;
- SAO ja AA tegevuse vastavuse hindamine osakonna põhimääruses ja muudes tegevust reguleerivates dokumentides sätestatud ülesannete täitmisel.

Välishindamise toimingute raames esines piirang auditi nr 6.5-6/2014-001 "EKF süsteemiauditi „Finantskorraldusvahendi rakendamine Maaelu Edendamise Sihtasutuses“ toimiku hindamisel, kuivõrd toimiku andmeid edastati välishindamise töörühmale osaliselt lähtuvalt Maaelu Edendamise Sihtasutuse ja süsteemiauditi läbiviijate vahel sõlmitud konfidentsiaalsuslepingust tulenevatest nõuetest.

Samuti olid välishindamise toimingud 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 teistsugused.

⁵ Intervjuud põllumajandusministri, kantsleri, kalanduspoliitika ja välissuhete asekancleri, SAO juhataja ning ühe siseaudiitoriga.

B-OSA

Tähelepanekud ja soovitused

Standard 1230 – Jätkuv ametialane areng (ÜV). SAO üksuse ja AA tähelepanekud

1. *Tähelepanek – SAO-s ei ole määratletud, milline peab olema iga-aastane täiendkoolituse maht SAO teenistuja kohta individuaalselt ning osade SAO teenistujate koolitustundide arv jääb alla tulemusmöödiku määra (Väheoluline)*

Standard 1230 – Jätkuv ametialane areng

Siseaudiitorid peavad täiendama oma teadmisi, oskusi ja muud kompetentsust pideva ametialase arengu kaudu.

Tegevusjuhised 1230-1: Jätkuv ametialane areng

1. *Siseaudiitoritel on kohustus tegeleda jätkuva enesetäiendamisega, et tõsta ja säilitada oma asjatundlikkust. Siseaudiitorid peavad olema teadlikud siseauditi Standardite, toimingute ja tehnikate täiendustest ja jooksvatest arengutest, sh IIA rahvusvaheliste kutsetegevuse raampõhimõtete nõuetest. Pidev enesetäiendamine (CPE) on võimalik kutseühingute liikmeks olemise, nende töös osalemise ja vabatahtliku töö kaudu; konverentsidest ja seminaridest osavõtuga, läbides ülikoolikursusi ja organisatsioonisiseseid koolituskursusi ning osaledes uurimisprojektides.*

3. *Siseaudiitoreid kutsutakse üles oma organisatsiooni valitsemis-, riski- ja kontrolliprotsesside alase asjatundlikkuse säilitamiseks tegelema pideva enesetäiendamisega oma organisatsiooni tegevustes ja tegevusharus.*

Audiitortegevuse seaduse § 67 lõige 3 järgi on avaliku sektori siseaudiitor kohustatud osalema Eesti siseaudiitoreid ühendava organisatsiooni või Audiitorkogu korraldatavas või nende või audiitortegevuse seaduse § 121 lõikes 6 sätestatud siseaudiitorite kutsekomisjoni tunnustusega täiendusõppes vähemalt 20 akadeemilise tunni ulatuses aastas.

Välishindamise toimingute käigus selgus, et SAO tulemuslikkuse mõõtmiseks on kehtestatud koolitustundide arvul põhinev tulemusmöödik, milleks on 40 akadeemilist tundi aastas siseaudiitori kohta. Nimetatud tulemusmöödik leitakse keskmise⁶, mitte individuaalse koolitustundide arvuna SAO teenistuja kohta aastas. Seega tulemusmöödiku täitmist iga SAO teenistuja osas individuaalselt ei mõõdetata.

Täiendavalt on 2013. a ühel ja 2014. a viiel SAO teenistujal jäänud koolitustundide arv alla tulemusmöödiku määra ning 2014. a on tulemusmöödiku määr jäänud ka SAO teenistujate koolitustundide arvu keskmisena jäänud saavutamata, kuivõrd 2014. a SAO keskmine koolitustel osalemise tundide arv oli ca 32,2 akadeemilist tundi.

Välishindajad peavad minimaalseks SAO teenistuja koolitustundide arvuks 20 akadeemilist tundi⁷ aastas vaatamata asjaolule, et SAO teenistujad (va SAO juht) ei oma avaliku sektori siseaudiitori

⁶ SAO teenistujate koolitustel osalemise tundide arv summeeritakse ning jagatakse SAO teenistujate arvuga.

⁷ Analoogselt on audiitortegevuse seaduse § 67 lõikes 3 kehtestatud avaliku sektori siseaudiitorile 20 akadeemilise tunni ulatusega täiendusõppe kohustus aastas.

kutsetaset. Nimetatud koolitustundide arvu sihttase jäi saavutamata 2014. a kolmel teenistujal, kellest kaks⁸ osalesid koolitustel 4 akadeemilist tundi aastas ning üks 14 akadeemilist tundi aastas.

Risk: Kui SAO teenistujad osalevad koolitustel alla minimaalse koolitustundide määra, ei ole tagatud kõigi siseaudiitorite jätkuv ametialane areng ning siseaudiitorite asjatundlikkust ei ole säilitatud või tõstetud.

Soovitus: Soovitame lisaks olemasolevale tulemusmõõdikule kehtestada tulemusmõõdikuna SAO teenistujate individuaalne koolitustundide või muu enesetäiendamise arvu alamäär aastas ning jälgida antud tulemusmõõdiku täitmist.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Ametnike ametialase arengu edendamiseks rakendatavate tegevuste planeerimisel ja elluviimisel tuleb lähtuda üleriigilistest strateegilistest dokumentidest, valdkondlikest ja organisatsioonipõhistest arengukavadest, eelarvest ning arengu- ja hindamisvestluste tulemustest⁹. Siseauditi osakonna teenistujate koolitusvajaduse planeerimisel arvestatakse teenistuja teadmisi ja kogemusi, eelnevaid koolitusi ning järgmise perioodi eesmärgi. Koolitusvajadus fikseeritakse teenistuja iga-aastases arenguestluse protokollis. Lisaks esitatakse personaliosakonnale järgmise aasta koolitusplaani sisendina kogu osakonda hõlmavad koolitusteemad.

Koolitusvajaduse planeerimisel ja ressursside juhtimisel peab arvestama standardit 2030, mis määratleb, et ressursid siseauditi tööplaani täitmiseks peavad olema asjakohased, mis tähendab „teadmiste, oskuste ja muu kompetentsuse kogumit“. Keskmise akadeemiliste tundide arv siseauditi üksuse töötaja kohta on määratletud ka Vabariigi Valitsuse määrusega nr 79, Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditeerimise üldeeskiri, 04.10.2012, lisa 1.

Seega ei saa nõustuda väljatoodud individuaalse koolitustundide alamäära kehtestamisega. Juhime veel tähelepanu, et üks teenistuja, kelle koolitustundide arv oli väike, oli teenistuses 06.01. - 17.11.2014, mis mõjutab üksuse keskmist näitajat vastaval aastal.¹⁰

Välishindajate täiendav selgitus:

Välishindajad muutsid lähtuvalt hinnatava selgitustest tähelepaneku võrreldes aruande projektis tooduga väheoluliseks ning hinnangu standardile vastavuse osas üldiselt vastavaks. Nõustume hinnatava kommentaariga, et ametnike ametialase arengu edendamisel tuleb muu hulgas lähtuda viidatud dokumentide põhimõtetest ning teostada ülaltoodud tegevusi. Samas juhime tähelepanu asjaolule, et Vabariigi Valitsuse määruse nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditeerimise üldeeskiri“ (04.10.2012) lisas 1 ei ole määratletud keskmist ajahulka, mille ulatuses peaksid siseauditi üksuse töötajad keskmiselt täiendõppes osalema. Samuti ei ole nimetatud määruse lisas toodud individuaalse täiendõppe raporteerimise kohustust, kuid eeltoodust tulenevalt ei saa välishindajate hinnangul järeldada, et SAO teenistujatel individuaalne täiendõppe kohustus jätkuva ametialase arengu nõude raames puudub. Tulemusmõõdikuna üksnes keskmise täiendõppe

⁸ Kellest üks teenistuja oli teenistuses 06.01. – 17.11.2014. a.

⁹ Vabariigi Valitsuse määrus nr 90 Ametnike koolituse kord 08.11.2012. a.

¹⁰ Keskmise koolitustundide arv kogu aasta tööolnud teenistujate kohta on 37 akadeemilist tundi.

tundide arvu jälgimine ei anna piisavalt infot SAO teenistujate individuaalse ametialase arengu osas. Samuti on võimalik olukord, et mõned või üksikud SAO teenistujad osalevad täiendõppes tunduvalt üle või alla SAO keskmise määra. 20-tunnise individuaalse täiendõppe kriteeriumi sisseseadmine koolitustel osalemise või muul enesetäiendamisel viisil oleks täiendavaks mõõdikuks ja abivahendiks arenguvestlustel hindamaks, kas siseaudiitor on piisavalt tegelenud enesetäiendamisega ning juhul, kui nimetatud määra ei ole saavutatud, siis kas see on ka põhjendatud.

Juhime tähelepanu ka asjaolule, et Standard 1230 on suunatud eelkõige siseaudiitoritele, mitte siseauditi üksusele tervikuna. Samas Standard 1210 järgi peavad siseaudiitoritel olema oma individuaalsete ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised, oskused ja muu kompetentsus. Siseauditi üksus peab ühiselt omama või omandama teadmised, oskused ja muu kompetentsuse, mis on vajalikud siseauditi üksuse kohustuste täitmiseks.

Oleme teadlikud, et üks SAO teenistuja oli teenistuses 06.01. - 17.11.2014. a. Korrigeerisime vastavalt arvestust ning täpsustatult on SAO 2014. a keskmine koolitustundide arv ca 32,2, mitte 32,14 akadeemilist tundi.

2. Tähelepanek – SAO 2014. aasta tegevusaruandes on eksitavad andmed audiitorite koolitustel osalemise kohta (Väheoluline)

Standard 1230 – Jätkuv ametialane areng

Siseaudiitorid peavad täiendama oma teadmisi, oskusi ja muud kompetentsust pideva ametialase arengu kaudu.

Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määruse nr 79¹¹ § 13 lõike 1 järgi koostab siseauditi juht möödunud kalendriaasta kohta siseauditi üksuse tegevusaruande ja esitab selle tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile sise-eeskirjas sätestatud korras ning Rahandusministeeriumile 1. märtsiks.

Sama paragrahvi lõike 3 alusel on tegevusaruande näidisvorm toodud sama määruse lisas 1.

Välishindamise käigus tuvastati, et PM SAO üksuse 2014. aasta tegevusaruandes on andmed eksitavad, kuivõrd tegevusaruandes on märgitud „Siseauditi üksuse (siseauditi osakond ja lepinguline partner) töötajad osalesid aruandeaastal täiendusõppes keskmiselt 72 akadeemilist tundi ühe töötaja kohta“. Samas on nimetatud arv saadud SAO koolitustundide keskmise (vt. ka tähelepanek nr 1) ja Veterinaar- ja Toiduameti siseauditi teenuse osutamisega seotud lepingulise partneri koolitustundide keskmise arvu summana. Seega ei ole tegemist arvnäitajaga, mis iseloomustaks keskmist koolitustel osalemise arvu SAO ühe teenistuja kohta.

Risk: Juhul, kui SAO tegevusaruandes esitatakse eksitavaid andmeid, ei saa aruande lugejad objektiivset ülevaadet SAO tegevustest.

Soovitus: Soovitame edaspidi kajastada SAO tegevusaruannetes korrektset informatsiooni.

¹¹ "Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri."

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Oleme vastavat näitajat 2014 a tegevusaruandes täpsustanud ning vastava info juhtkonnale ja Rahandusministeeriumile edastanud. Arvestame soovitusel edasiste SAO tegevusaruannete koostamisel.

Standard 1311 – Sisemine hindamine (ÜV). SAO üksuse ja AA tähelepanek

3. Tähelepanek - SAO perioodilisel sisemisel enesehindamisel lähtuti IIA kvaliteedihindamise käsiraamatust osaliselt (Väheoluline)

Standard 1311 – Sisemine hindamine

Sisemine hindamine peab hõlmama:

- 1) siseauditi üksuse tegevuse pidevat seiret ja
- 2) perioodilisi enesehindamisi või hindamisi teiste isikute poolt organisatsioonis, kellel on piisavad teadmised siseauditi tavast.

Tegevusjuhised 1311-1: Sisemine hindamine

1. Sisemises hindamises kasutatavad protsessid ja töövahendid hõlmavad

- järelevalve teostamist töö üle;
- kontroll-lehtede ja reeglite (nt auditi käigus ja protseduuride käsiraamatus) järgimist;
- tagasisidet auditi tellijatelt ja muudelt huvirühmadelt;
- vastavatesse audititesse mittekaasatud siseaudiitorite poolset valikulist tööpaberite ülevaatus;
- projekti eelarveid, tööajaarvestuse süsteeme, auditiplaani täitmist, auditi poolt tekitatud säästu; ja/või
- muude tulemusmõõdikute (näiteks auditivälte ja aktsepteeritud soovitusete) analüüsi.

2. Perioodilise sisemise hindamise alusena peaks kasutama IIA „Kvaliteedi hindamise käsiraamatut“ või muud asjakohast juhiste ja meetmete kogumikku.

Välishindamise käigus tuvastati, et SAO sisemine [perioodiline] enesehindamine¹² viidi läbi tuginedes muu hulgas siseaudiitori kutsetegevuse Standarditele, nendega seotud võimalikele kontrollküsimustele ja dokumentidele, intervjuudele tippjuhtkonnaga, SAO juhiga, auditeeritavate valdkondade juhtidega ning saadud info analüüsile. Samuti on „Põllumajandusministeeriumi siseauditi üksuse sisemine enesehindamine“ 13.02.2015. a lõpparuandes viidatud, et auditi läbiviimisel juhitud IIA poolt väljatöötatud kvaliteedi hindamise käsiraamatust.

Samas ei täidetud mitmeid IIA kvaliteedi hindamise käsiraamatu töövahendeid, mille täitmise suunised on käsiraamatu kolmandas¹³ ja viiendas¹⁴ peatükis. Näiteks ei täidetud või ei täidetud osaliselt järgmisi töövahendeid või kontrollküsimustike:

1. Töövahend 4: auditeeritavate küsimustik. Kuigi SAO kogub auditeeritavatel SAO auditite tagaside küsimustikke, siis EKF auditite raames tagasiside küsimustikke ei koguta. Seetõttu võib jääda saamata informatsioon, mis on vajalik SAO tegevuste parendamisel;

¹² Audit nr 1.5-6.6/2014-003.

¹³ „Sõltumatu kinnitusega enesehindamine“

¹⁴ „Kvaliteedihindamise töövahendite ülevaade“

2. Töövahend 14: personali professionaalsus. Töövahend võimaldab muu hulgas kaardistada, kas planeerimise käigus koostab SAO personalivajaduse analüüsi (vt ka tähelepanek nr 4) ning kas kirjaliku põhimõttena on määratletud iga audiitori kohta ajahulk, mille peab aasta jooksul pühendama enesetäiendamisele (vt. ka tähelepanek nr 2);
3. Auditite ja nõuandvate tööde ülevaatus lähtuvalt SAO käsiraamatu põhimõtete alusel täiendatud Töövahendist 17. Kuigi SAO-s täidab siseauditi juht või tema määratud isik (üldjuhul auditi juht) iga auditi ja nõuandva töö raames kvaliteedi tagamise kontroll-lehe, siis perioodilise enesehindamise käigus täiendavalt auditite ülevaatus ei teostatud. Ühtlasi ei hõlma kvaliteedi tagamise kontroll-lehed detailselt kõiki audititele kehtestatud nõudeid, mis tulenevad SAO käsiraamatutest või juhendmaterjalidest. Seetõttu ei ole tuvastatud kvaliteedikontrolli käigus asjaolusid, mida on näiteks käsitletud käesoleva aruande tähelepanekutes nr 10 ja 11.

Risk: IIA kvaliteedi hindamise käsiraamatu töövahendite kasutamata jätmisel ei tuvastata võimalikke SAO kvaliteedi parendamise võimalusi.

Soovitus: Soovitame perioodiliste kvaliteedihindamiste läbiviimisel järgida IIA kvaliteedi hindamise käsiraamatus kehtestatud nõudeid või põhimõtteid. Samuti soovitame küsida tagasisidet ka EKF auditite auditeeritavatelt.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Sisemise enesehindamise läbiviimisel on võetud aluseks kvaliteedihindamise käsiraamatu töövahendid, standardite vastavuse hindamisel on kasutatud TV 19 toodud võtmekriteeriumid ning vastamisel on kasutatud teistes töövahendites esitatud küsimused. Sellise lähenemise kasutamine iga konkreetsele standardile vastavuse hindamisel tagas kõikide aspektide arvestamise.

Aruande tähelepanekud nr 10 ja 11 ei ole asjakohased, v.a tähelepanekus nr 11 p 4 toodud ebatäpsus (vt tähelepanekute nr 10 ja 11 kommentaarid). Juhime tähelepanu ka asjaolule, et sama lähenemist kasutasime eelmise sisemise enesehindamise läbiviimisel ning sellega Rahandusministeeriumi poolt välise valideerimise läbiviijad nõustusi.

Tegevusjuhises 1311-1 on sätestatud, et sisemises hindamises kasutatavad protsessid ja töövahendid hõlmavad tagasisidet auditi tellijatelt ja muudelt huvirühmadelt. EKF-i auditite auditeeritavad ei ole auditi tellijad standardite tähenduses (sest auditeeritavad VMT-d leitakse valimi koostamise tulemusena). Samuti ei saa käsitleda auditeeritava projekti toetuse saajat huvirühmana (ehk isikute koguna).

Arvestades eeltoodut ei ole aruandes toodud järeldustega nõus.

Välishindajate täiendav selgitus:

IIA poolt väljatöötatud kvaliteedi hindamise käsiraamatu töövahend 4 on suunatud eelkõige auditeeritavate, mitte tellijate arvamuse väljaselgitamiseks. Seetõttu on AA jätnud kasutamata võimaluse saada täiendavat informatsiooni auditeeritavatelt kui isikutelt, kes on samuti huvitatud auditeerimise kõrgest kvaliteedist.

Oleme endiselt seisukohal, et aruande tähelepanekud nr 10 ja 11 on asjakohased.

Standard 2030 – Ressursside juhtimine (OV). SAO üksuse ja AA tähelepanek

4. Tähelepanek - SAO-l puudub terviklik osakonna tööd hõlmav ajaarvestus ning audititele kulunud aeg osakonna tööaja fondist on väike (Oluline)

Standard 2030 – Ressursside juhtimine

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

Tõlgendus:

Asjakohasus tähendab teadmiste, oskuste ja muu kompetentsuse kogumit, mis on vajalik plaani täitmiseks. Piisavus viitab plaani elluviimiseks vajalikule ressursside hulgatele. Ressursikasutus on mõjus, kui kinnitatud plaan täidetakse optimaalsel moel.

IIA kvaliteedi hindamise käsiraamatu töövahendi 16 punkti B.7 märkuse järgi peaks mõjusalt töötavas siseauditi üksuses otsene tööaeg moodustama 75-80 % ajast.

Välishindamise raames tuvastati, et SAO-s peetakse auditite kestuse ja koolitustel osalemise arvestust (vt. ka tähelepanek nr 1) ning analüüsitakse nimetatud andmeid SAO iga-aastases tegevusaruandes. Samuti kinnitatakse igal aastal SAO iga-aastane tööplaani ja SAO teenistujate tööülesanded ning nende täitmise tähtsused märgitakse tööplaani infosüsteemi. Samas puudub SAO-s muid töid hõlmav ajaarvestus, mille tõttu ei ole võimalik tuvastada, millele kulus SAO auditite- ja koolitusteväline tööaeg.

Täiendavalt selgusid välishindamise töögrupi koostatud SAO hinnangulise tööaja fondi andmetest¹⁵ järgmised asjaolud:

1. SAO tööajast kulus 2013. a kõikidele audititele hinnanguliselt 26% ning 2014. a 30%;
2. EKF auditite läbiviimine moodustas 2013. a hinnanguliselt 20% ning 2014. a 22% tööajast;
3. SAO auditite läbiviimine moodustas 2013. a 6% ning 2014. a 8%, millest üle poole oli 2014. a seotud SAO sisemise [perioodilise] enesehindamisega¹⁶;
4. SAO-s oli 2013. ja 2014. a kolm teenistujat, kes ei osalenud kalendriaasta jooksul ühegi nõuandva või kindlustandva töö läbiviimisel.

Lähtuvalt IIA kvaliteedi hindamise käsiraamatu töövahendi 16 punkti B.7 märkusest (otsene tööaeg 75-80% tööajast) ja välishindamise töögrupi struktuuriüksuse praktikast¹⁷ moodustab SAO audititele kulunud aeg suhteliselt väikese osakaalu SAO kõikide muude tegevuste ajast. Tulenevalt eeltoodust puudub välishindamise töögrupil kindlus, et SAO ressursse on optimaalsel moel kasutatud.

Risk: Juhul, kui SAO-s ei peeta kõikide tegevuste üle tööaja arvestust, ei ole tegeleta tööajaresursi mittedihipärase kasutusega, kuivõrd ei ole võimalik tuvastada, kas SAO audititele mittekuluva tööjõuresursi tegevused on organisatsiooni jaoks olulised, väärtuslikud ning kooskõlas Standardite põhimõtetega.

¹⁵ Vt. aruande Lisa 4. Sõltumatu kinnituse andmise töögrupi koostatud andmestik lähtuvalt SAO esitatud ja muudest allikatest saadud andmetest.

¹⁶ Audit nr 1.5-6.6/2014-003.

¹⁷ Audititele kulunud aeg moodustab audiitorite ja juhtivaudiitorite analoogsest tööajafondist ca 65-68%.

Soovitus: Soovitame pidada SAO tööaja fondi kasutuse arvestust ning vajadusel tegeleda võimalike tööajafondi kasutuse kõrvalekalletega.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Siseauditi osakonna ülesanneteks on siseaudiitori kutsetegevusega seotud ülesannete täitmine ministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes ning Euroopa Liidu vahendite ja nõuete täitmist puudutavad auditid/tööd:

- o toidu- ja söödaohutuse ning loomatervise ja loomade heaolu valdkonnas ühise EU kontrollikava (määrus 882/2004) kohaste auditite läbiviimine ja Euroopa Komisjonile aruandluse koostamine;
- o Euroopa Kalandusfondi (edaspidi EKF) Auditeerimisasutuse ülesannete täitmine;
- o Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi pädeva asutuse ülesannete täitmine, sh makseagentuuri akrediteerimine ja perioodiline seire selle üle, kas makseagentuur vastab jätkuvalt akrediteerimistingimustele.

SAO tööplaani koostamine põhineb SAO enda riskihinnangul ning tippjuhtkonna ja kõrgema juhtorgani ettepanekutel. Tööplaani kinnitab kõrgem juhtorgan. Tööplaanis olevate ja ühekordsete ülesannete täitmise ja tähtaegade järgimise üle saadakse ülevaade iganädalastel osakonna koosolekul, samuti antakse ülevaade siseauditi osakonna tegevustest nii iganädalastel kohtumistel osakonnajuhatajate, asekanstlerite ja kanstleriga kui ministriga. Tööplaanis kinnitatud tööde ja lisanduvate ühekordsete ülesannete, mis võtavad olulise aja, täitmise üle peetakse arvestust tööplaani infosüsteemis.

Juhime tähelepanu, et lisas 4 2014. a. kohta esitatud andmetes ei ole Kersti Karileet' i kohta välja toodud näitajat, mis puudutab audititele kulunud aega võrreldes kasutada olevale töötundide ajale. Samuti juhime tähelepanu, et tegemist on tuletatud andmetega, mis puudutab teenistujate puhkusi, haigusi, välislähetusi jms.

Arvestades osakonna tööde spetsiifikat, ei saa kindlasti hinnata ressursside juhtimise mõjusust ainult audititele kulunud aja järgi. Ressursside juhtimise mõjusust tuleb hinnata eelkõige lähtudes tööplaanis kavandatust ja selle elluviimisest. Tööplaani täitmise kohta esitatakse andmed ka iga-aastases tegevusaruandes. 2013 ja 2014 aastal täideti tööplaanis planeeritud audititest ja nõuandvatest töödest vastavalt 96 % ja 91 %. Detailsem arvestus planeeritud tööde ja nende täitmise kohta toimub tööplaani infosüsteemis. Planeeritud tegevused on olulises osas elluviidud.

Standardi 2030 tõlgendus sätestab, et „*Ressursikasutus on mõjus, kui kinnitatud plaan täidetakse optimaalsel moel.*” Seega tuginedes standardi tõlgendusele ja tööplaani täitmise kohta välja toodud näitajatele ei saa nõustuda tähelepanekus toodud järeldustega.

Välishindajate täiendav selgitus:

Nõustume selgitusega, mille kohaselt ei saa osakonna ressursside juhtimise mõjusust hinnata ainult audititele kulunud aja järgi. Samas puudub SAO-s muid töid hõlmav ajaarvestus, mille tõttu ei ole võimalik tuvastada, millele kulus SAO auditite- ja koolitusteväline tööaeg. Kuna SAO tööaja fondist moodustavad auditivälised tööd märkimisväärselt suure osakaalu, siis on välishindajate hinnangul tööajaarvestuse pidamine vajalik vähemalt määral, mis võimaldaks detailsemalt

hinnata, millele ja kuidas kulub audititeväline tööaeg. Kuigi SAO tööplaani täitmise määr on kõrge ning SAO täiendavad tööd koos tähtaegadega on kajastatud tööplaani infosüsteemis, ei kajastu seal tegelik töödele kulunud aeg. Seetõttu ei ole võimalik detailsemalt hinnata, kas SAO ülesanded on täidetud optimaalsel moel. Lähtuvalt eeltoodust puudub välishindajal ka kindlus, et SAO ressursse on optimaalsel moel kasutatud.

Välishindajad korrigeerisid Kersti Karileet'i kohta toodud näitajat. Korrigeerimise tulemusena ei muutunud SAO tööde koondjaotuse osakaal.

Ühtlasi korrigeeriti aruande projektis sisaldunud tähelepaneku kriteeriumit ning järelduste osa, mille järgi moodustas IIA kvaliteedi hindamise käsiraamatu järgse otsese tööaja üksnes audititele kulunud aeg, kuivõrd otsene tööaeg võib sisaldada ka muid kindlustandvatele tegevustele või nõuandvatele töödele kulunud aega.

Tähelepanekus tugineti tuletatud andmetele, kuivõrd auditiväliste tegevuste osas SAO-l arvestus puudub ning tegelikele andmetele polnud võimalik tugineda. Seega on tegemist ainuvõimaliku meetodiga, et saada üldine ülevaade SAO ressursikasutusest. Puhkuste osas lähtuti tavapärasest puhkusenormist ning haiguspäevade puhul hinnangulisest haiguspäevade arvust. Välislahetused on välishindajate hinnangul tavapärane tööülesannete täitmisega seotud tegevus.

Standard 2110 – Valitsemine (OV). SAO üksuse ja AA tähelepanek

5. Tähelepanek – SAO ei ole andnud hinnangut valitsemisprotsessidele ning SAO tööd reguleerivates dokumentides ei ole sätestatud valitsemisele hinnangu andmise põhimõtted, kuna valitsemise hindamise kriteeriumeid ei ole defineeritud (Oluline)

2110 – Valitsemine

Siseauditi üksus peab 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 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.

PM SAO ei ole eraldiseisva töövõtuna hinnanud valitsemise struktuuri, ülesehitust, valitsemise ülesannete ja eesmärkide täitmist. Kuigi SAO juht on koostanud siseaudiitori aruande ja avaldanud arvamust PM-i ja tema valitsemisala sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta 2013. a ning AA on esitanud Euroopa Komisjonile muu hulgas iga-aastase arvamuse, ei anta nimetatud arvamuses hinnangut valitsemise kohta. Samuti on PM SAO

käsiraamatus¹⁸ toodud välja skaalad valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi hindamisel ning auditi planeerimise juhistes viidatud Standarditele, kuid SAO tööd reguleerivates või muudes dokumentides ei ole sätestatud, kuidas valitsemise protsesside täiustamisse panustatakse, milliste kriteeriumite alusel valitsemist hinnatakse ning millistele töövõtudele tuginedes valitsemist hinnatakse.

Risk: Kui SAO ei ole selgelt määratlenud oma rolli valitsemise protsesside täiustamisel, siis ei ole tagatud, et SAO piisavalt panustab valitsemise arendamisse organisatsioonis.

Soovitus: Soovitame SAO-I ja AA-I:

1. Koostöös juhtkonnaga ja kõrgema juhtorganiga defineerida valitsemise olemus ning leppida kokku valitsemise hindamise võimalused ning ulatus¹⁹;
2. Määratleda SAO tööd reguleerivates dokumentides valitsemise protsessile hinnangu andmise põhimõtted arvestades, et valitsemise protsessidesse panustamine saab toimuda nii nõuandva kui ka kindlustandva tegevuse kaudu. Kui valitsemisele hinnangu andmisel tuginetakse erinevatele SAO poolt läbiviidud audititele, siis soovitame kajastada auditi tööpaberites ning aruannetes vastavad protseduurid ning hinnangud.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Valitsemine on defineeritud standardite sõnastikus, mille järgi on valitsemine protsesside ja struktuuride kogum, mille on kasutusele võtnud kõrgem juhtorgan, et informeerida, suunata, juhtida ja seirata organisatsiooni selle eesmärkide saavutamisel.

SAO käsiraamatus on kehtestatud nõuded valitsemise, riskide juhtimise ja sisekontrollisüsteemi hindamiseks (vt. täpsemalt taustainfo memo). Kuna valitsemine ei eksisteeri eristatavate ja eraldi asetsevate protsesside ja struktuuride kogumina tuleb seda vaadata koosmõjus riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemiga. Planeerimisfaasis taustainfo kogumisel ja analüüsimisel kogutakse informatsiooni valitsemise ja riskide juhtimise kohta ning hinnatakse, kas on võimalusi auditi käigus anda soovitusi nende parendamiseks. Taustainfo põhjal koostatakse riskide hindamise tööpaber, mis sisaldab riski kriteeriumeid ning hinnangut riski mõju ja tõenäosuse kohta.

Eelpool toodud dokumendid on aluseks auditi programmi koostamisele. Seega vaadeldakse valitsemise ja riskide juhtimise teemasid ühe osana auditi protsessist. Kriteeriumide määratlemisel lähtutakse, kas juba strateegiates, arengukavades, seadusandluse vmt dokumentidega kehtestatud nõuetest või nende puudumisel lepitakse kriteeriumites kokku koostöös tippjuhtkonna ja kõrgema juhtorganiga.

Seega ei pea põhjendatuks järelduses toodud seisukohta, et SAO ei ole eraldi töövõtuna hinnanud valitsemist, kuna sellist nõuet ei ole selliselt kusagil kehtestatud. Siseaudiitori arvamuse ja aruande koostamisel on VV seaduses väga selgelt määratletud, et hinnang tuleb anda sisekontrollisüsteemile ja selle rakendamise tulemuslikkusele. Samuti on VV seaduses määratletud sisekontrollisüsteemi olemus. Lisaks viitab CGAP eksami juhendmaterjal, et siseauditeerimise standardeid tuleb rakendada koosmõjus siseriiklikult kehtestatud õigusliku raamistikuga. Seega ei saa kuidagi eeldada, et siseaudiitori arvamus peab sisaldama eraldi

¹⁸ Versioon 5, kinnitatud 07.03.2014. a

¹⁹ Vt. ka IIA tegevusjuhend „Assessing organizational governance in the public sector“.

hinnangut valitsemisele ja riskide juhtimisele., vaid arvamus tuleb anda sisekontrollisüsteemile ja selle rakendamise tulemuslikkusele.

EKF juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduses on toodud erinevate asutuste ülesanded ning protseduuride loetelu, millest asutused oma ülesannete täitmisel juhivad. Lisaks eelpool toodule juhivad asutused ülesannete täitmisel Euroopa Kalandusfondi 2007-2013 toetuste andmist korraldavate asutuse töökorrast (ministri 05.11.2008 käskkiri nr 207).

EKF juhtimis- ja kontrollisüsteeme hindas AA 2008. aastal. Erinevate asutuste juhtimis- ja kontrollisüsteeme (ehk siis protsesside ja struktuuride kogumit) on AA hinnanud kõikides EKF asutustes (näiteks 2009 – EKF SA, 2010 – EKF KA, 2011 – EKF SA, 2012- EKF vahendusasutus, 2013 – IT süsteemid, jne.).

Süsteemiauditeid viiakse läbi vastavalt Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud ja iga-aastaselt uuendatud auditi strateegiale ja auditeerimise aasta tööplaanile, lähtudes EK poolt koostatud juhendmaterjalist (*Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (2007-2013 programming period) – final version 12.09.2008*), mis sätestab süsteemiauditi raames hinnatavad kriteeriumid.

Vastavalt määruse 1198/2006 art 61 punktile ii) esitab AA komisjonile iga-aasta kontrolliaruande, mille raames annab AA hinnangu, kas EKF juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimine annab piisava kindluse, et komisjonile esitatud kuluaruanded on õiged ja nende aluseks olnud tehingud seaduslikud ja korrektsed.

Seega ei ole korrektne hindajate väide, et EKF AA ei ole hinnanud valitsemist.

Välishindajate täiendav selgitus:

Välishindajad nõustuvad standardite sõnastikus toodud definitsiooniga. Täiendavalt on IIA tegevusjuhises²⁰ muu hulgas toodud, et mõistel valitsemine on suur hulk definitsioone, mis sõltuvad keskkonnaalastest, struktuursetest ja kultuurilistest teguritest ning seadusandlusest. Siseauditi juht võib auditite läbiviimisel kasutada erinevat definitsiooni, kui organisatsioon kasutab erinevat valitsemisraamistikku või -mudelit. Sama tegevusjuhise järgi on valitsemise raamistikud ja nõuded erinevad sõltuvalt organisatsiooni tüübist ja õiguskeskkonnast ning näidetena tuuakse muu hulgas börsil noteeritud ettevõtted, mittetulundusorganisatsioonid, ühingud (liidud, ühendused), täielikult või osaliselt riiklikud asutused, teadusasutused, eraettevõtted, vahendusega tegelevad ettevõtted ja börsid.

IIA tegevusjuhendi²¹ kokkuvõttes on muu hulgas toodud, et valitsemise hindamine avalikus sektoris vajab kindlat arusaamist rahvusvaheliste-, riigi-, regiooni- või kohalike valitsusasutuste tunnustest, struktuurist ning vastutavusest (*accountability*). Samaaegselt tuleb valitsemise struktuure ja protsesse kujundada vastavalt organisatsiooni keerukusele ja poliitilistele, kultuurilistele, majanduslikele ning õiguslikele keskkondadele. Vaatamata organisatsioonitüübile aitab organisatsiooni valitsemise hindamisel printsipiipõhine lähenemine (*principles-based approach*) kaasa kindluse saavutamisele, et avalikkust on hästi koheldud.²²

²⁰ „Tegevusjuhise 2110-1: Valitsemine: definitsioon“

²¹ Vt. IIA tegevusjuhendi "Assessing organizational governance in the public sector".

²² Vt. IIA tegevusjuhendi "Assessing organizational governance in the public sector".

Samas tegevusjuhendis on toodud, et auditi üksuse alguspunktiks valitsemise hindamisel on teadlikkuse tõstmine valitsemise kontekstist organisatsioonis. Organisatsiooni valitsemise mõistmine hõlmab endast sidusrühmade ning nende nõuete tuvastamist ning organisatsiooni valitsemise definitsiooni kindlakstegemist. Siseauditi juht peaks töötama koos nõukogu, auditikomitee või vajadusel juhtkonnaga, et selgitada välja, kuidas valitsemist auditi eesmärke silmas pidades defineerida.

IIA tegevusjuhises on ka toodud, et tulenevalt võimalikest erinevustest valitsemise ülesehituse ja struktuuri osas, peaks siseauditi juht tegema asjakohast koostööd kõrgema juhtorganiga ja tippjuhtkonnaga, et määratleda, kuidas tuleks valitsemist defineerida auditi eesmärkide jaoks.

Analoogiliselt on Rahandusministeeriumi 2013. a juhendmaterjalis²³ toodud, et valitsemise mõjususele koondhinnangu andmisel on abiks valitsemise olemuse defineerimine (protsesside ja nende eesmärkide määratlemine) asutuse tasandil. Oluline on, et valitsemise olemuse sõnastus ja selle komponendid arutatakse läbi asutuse juhtkonna ja juhiga.

Tulenevalt eeltoodust ei esine valitsemise puhul ainuõiget raamistikku, mis sobiks kõikidele avaliku sektori organisatsioonidele. Seega tuleb ka PM-i kui organisatsiooni kontekstis valitsemise olemus ja raamistik kokku leppida. Samuti tuleb kokku leppida valitsemise hindamise ulatus ning võimalused. Välishindajate hinnangul on standardite sõnastikus toodud definitsioon asjakohane, kuid samas on see liiga üldine, et aidata auditi või auditite läbiviimisel PM SAO-l süsteemselt valitsemist hinnata. Kuna PM SAO universum on üles ehitatud vastavalt PM tegevusvaldkondadele ja strateegilise plaanile ning riske hinnatakse riskigruppide lõikes, ei kajasta see selgelt kõiki valitsemise protsesse (nt eetika, riskide juhtimine (vt. ka tähelepanek nr 6)), kuigi et valitsemise protsessid või struktuurid võivad olla tegevusvaldkondade tegevustesse sisse integreeritud või nendega tegevustega seotud.

Seetõttu nõustuvad välishindajad hinnatava seisukohaga, et valitsemine ei eksisteeri eristatavate ja eraldi asetsevate protsesside ja struktuuride kogumina ning seda tuleb vaadata koosmõjus riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemiga. Samas vaatamata eeltoodud asjaolule peab SAO välishindajate hinnangul olema eestvedajaks valitsemise raamistiku defineerimisel, et valitsemist süsteemselt hinnata.

Ühtlasi rõhutavad välishindajad, et tähelepanekus on konstateeritud asjaolusid, et PM SAO ei ole eraldiseisva töövõtuna valitsemist hinnanud ning et PM SAO tööd reguleerivates dokumentides ei ole [täpsemalt] käsitletud, kuidas valitsemise protsesside täiustamisse panustatakse, milliste kriteeriumite alusel valitsemist hinnatakse ning millistele töövõtudele tuginedes valitsemist hinnatakse. Seega tuleb nimetatud asjaolusid arvestada koostoimes. Tulenevalt eeltoodust ei saa välishindajate tähelepaneku ja soovitude alusel järeldada, et välishindajad pidasid puuduseks üksnes asjaolu, et valitsemise hindamiseks ei ole eraldiseisvat töövõttu. Kuigi SAO juht on koostanud siseaudiitori aruande ja avaldanud arvamust PM-i ja tema valitsemisala sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta 2013. a ning AA on esitanud Euroopa Komisjonile muu hulgas iga-aastase arvamuse, ei saa antud dokumentide alusel järeldada, et SAO üksus ja AA on ka üksikauditite tulemusena hinnanud valitsemise mõjust.

²³ „Valitsemise hindamise põhimõtted. Juhend täidesaatva riigivõimu asutustele“. Rahandusministeerium, FK0, sisekontrolli koordineerimise talitus.

Välishindajad on teadlikud, et SAO käsiraamatus on kehtestatud nõuded valitsemise, riskide juhtimise ja sisekontrollisüsteemi hindamiseks, kuid nagu eelpool käsitletud, ei ole need piisavalt täpsed ja detailsed, et tagada süsteemne valitsemise hindamine.

Euroopa Komisjoni juhend „*Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (2007-2013 programming period)*“²⁴ ei käsitle selgelt kõiki valitsemise protsesse (nt eetika, huvirühmade kaasamine jms), kuigi et osad valitsemise protsessid või struktuurid võivad sõltuvalt valitsemise raamistiku definitsioonidest olla antud juhendis kirjeldatud põhinõuete ja nende hindamiskriteeriumitega hõlmatud.

Tulenevalt eeltoodust puudub välishindajatel endiselt kindlus, et SAO üksus ja AA on valitsemisprotsesside mõjusust hinnanud.

Standard 2120 - Riskide juhtimine (OV). SAO üksuse tähelepanek

6. Tähelepanek - Riskide hindamine ja juhtimine ministeeriumis ei ole süsteemne ning SAO ei ole eraldi hinnanud asutuse riskide juhtimise protsessi (Oluline)

Standard 2120 – Riskide juhtimine

Siseauditi üksus peab hindama riskide juhtimise protsesside mõjusust ning panustama nende täiustamisse.

Tõlgendus:

Riskide juhtimise protsesside mõjususe määratlemine on siseaudiitori hinnangust tulenev otsus, et:

- 1) organisatsiooni eesmärgid toetavad organisatsiooni missiooni ja on sellega kooskõlas;
- 2) olulised riskid on tuvastatud ja hinnatud;
- 3) riskide maandamise meetmed on kooskõlas organisatsiooni riskivalmidusega ja
- 4) asjakohast informatsiooni riskide kohta, mis võimaldab personalil, juhtkonnal ja kõrgemal juhtorganil oma kohustusi täita, kogutakse ja edastatakse õigeaegselt.

Siseauditi üksus võib selle hinnangu toetamiseks koguda informatsiooni mitme töö käigus. Nende tööde tulemused annavad koos vaadatuna arusaama organisatsiooni riskide juhtimise protsessidest ning nende mõjususest.

Riskijuhtimise protsesse seiratakse kas juhtkonna pideva tegevuse, eraldi hindamiste või mõlema kaudu.

Välishindamise raames läbiviidud intervjuudest selgus, et ministeeriumis arutatakse riske valitsemisala arengukava koostamisel (sh SWOT mudeli printsiipidest lähtuvalt) ning PM-i tööplaani infosüsteemis on tegevustel kategooriad, mis eristavad olulisi ja väheolulisi tegevusi. Samuti toimub riskide hindamine erinevates üksikutes valdkondades - nt riigi andmekogude haldamisel, EKF-i administreerimissüsteemi asutustes, toidu- ja söödaohutuse valdkonnas. Täiendavalt on PM-is strateegiaosakond, mille üheks ülesandeks on korraldada ministeeriumi juhtimisarvestuse ja -aruandluse süsteemi, sealhulgas tulemus-, riski- ja kvaliteedijuhtimise tõhusamat toimimist ning luua ja hallata selle meetodilisi juhiseid. Lisaks hindab SAO oma

²⁴ COCOF 08/0019/00

koostatud auditi universumis iga-aastaselt vastava perioodi valitsemisala arengukava valdkondade riske ning näiteks 2013. a siseaudiitori arvamuses²⁵ hõlmasid sisekontrolli hinnangu skaalad erinevaid kindlustunde tasemeid riskide juhtimisele lähtuvalt sisekontrollisüsteemi olukorrast. Samuti on SAO tutvumas erinevate avaliku sektori riskide juhtimise praktikatega.

Samas ei dokumenteerita valitsemisala arengukava koostamisel kõiki arengukavas käsitletud valdkondadega seotud riske. Samuti puuduvad riskid ja nende maandamistegevused PM-i tööplaani infosüsteemis, kuigi nimetatud infosüsteemis on muu hulgas ära märgitud PM-i struktuuriüksuste, teenistujate ja töötajate ülesanded ning tegevused koos tähtaegadega. Tulenevalt eeltoodust puudub kindlus, et PM-is tuvastatakse, hinnatakse ja maandatakse riske terviklikult ning süsteemselt.

Välishindajatel puuduvad andmed, et SAO oleks eraldi hinnanud organisatsiooni²⁶ riskide juhtimise protsessi, kuigi siseaudiitori aruande²⁷ arvamusega hõlmatud ulatuses on saavutatud kindlustunne, et riskid on lähtuvalt sisekontrollisüsteemi olukorrast juhitud, kuigi PM-is ei ole riskide juhtimise protsess dokumenteeritud ning süstematiseeritud.

Tulenevalt eeltoodust ei ole rakendatud ka FKO 31.03.2010. a aruande nr II-124/2010 „Põllumajandusministeeriumi siseauditi enesehindamise sõltumatu kinnitamine“ tähelepaneku nr 4 soovitus SAO-l hinnata ministeeriumi riskijuhtimise protsessi efektiivsust ja tulemuslikkust (nt konsultatsiooniteenuste raames) ning teha juhtkonnale ettepanekuid riskijuhtimise süsteemi parendamiseks.

Risk: Juhul, kui riskide juhtimise ja hindamise protsess ministeeriumis ei ole süsteemne ning SAO ei hinda riskide juhtimise protsessi, on oht, et riske ei suudeta õigeaegselt juhtida ja riskide realiseerumist ennetada.

Soovitus: Soovitame SAO-l hinnata oma organisatsiooni riskijuhtimise protsessi mõjusust (nt konsultatsiooniteenuste raames) ning teha juhtkonnale ettepanekuid riskijuhtimise süsteemi parendamiseks. Üheks riskide juhtimise protsessi süstematiseerimise ja dokumenteerimise viisiks võib välishindajate hinnangul olla riskide hindamise ja maandamistegevuste integreerimine tööplaani infosüsteemi tegevustesse ning eesmärkidesse.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Tulenevalt osakonna põhimäärusest siseauditi osakond „analüüsib ja hindab ministeeriumi juhtkonna kasutatavate riskijuhtimise meetodikate ja riskide käsitlemisel kontrollimeetmete kindlaksmääramise ja rakendamise asjakohasust ja piisavust.“

Standardi 2120 tõlgenduse kohaselt võib siseauditi üksus hinnangu toetamiseks koguda informatsiooni mitme töö käigus. Nende tööde tulemused annavad koos vaadatuna arusaama organisatsiooni riskide juhtimise protsessidest ning nende mõjususest.

²⁵ „Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta Põllumajandusministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes“.

²⁶ Vt. Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määruse nr 79 „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeskiri“ § 2 lõige 1 ja põllumajandusministri 22.05.2013. a käskkirja nr 116 „Põllumajandusministeeriumi valitsemisala siseauditeerimise sise-eeskirja“ punktid 4-6.

²⁷ „Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta Põllumajandusministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes“.

Riskijuhtimise protsesse seiratakse kas juhtkonna pideva tegevuse, eraldi hindamiste või mõlema kaudu.

SAO hindab organisatsiooni riske iga-aastaselt auditi universumi ülevaatamise käigus ning samuti iga konkreetse töövõtu käigus. (vaata ka kommentaar tähelepanekule 5).

Siseaudiitori aruanne ja arvamus põhinevad konkreetsetel auditi töövõttudel, mille käigus analüüsitakse ja hinnatakse konkreetse valdkonna riske ja maandamistegevusi, sh rakendatud kontrollimeetmeid. Seega jääb arusaamatuks eelpool toodud väide „Täiendavalt ei ole välishindamise töörihmal andmeid, et SAO oleks eraldi hinnanud organisatsioon²⁸ riskide juhtimise protsessi, kuigi siseaudiitori aruande²⁹ arvamusel hõlmatud ulatuses on saavutatud kindlustunne, et riskid on lähtuvalt sisekontrollisüsteemi olukorrast juhitud, kuigi PM-is ei ole riskide juhtimise protsess dokumenteeritud ning süstematiseeritud.“

Siseauditi roll riskide juhtimise hindamisel on toodud siseauditi põhimääruses ning koondhinnangu andmise aluseks olevad tööd ja nende ulatus määratletud iga-aastaselt kõrgema juhtorgani poolt kinnitatud tööplaanis.

Seega ei pea põhjendatuks tähelepanekus toodud järeldusi.

Välishindajate täiendav selgitus:

Välishindajatel puudub kindlus, et PM-is kui organisatsioonis tuvastatakse, hinnatakse ja maandatakse riske terviklikult ning süsteemselt. Lähtuvalt asjaolust, et PM-i riskide juhtimine ei toimu terviklikult ja süsteemselt, puudub välishindajatel kindlus, et ka PM SAO on piisavalt hinnanud organisatsiooni riskide juhtimise protsesside mõjusust ning panustanud nende täiustamisse.

Ühtlasi esitati ka 2008. a PwC aruandes soovitus, mille järgi „/.../ on soovitatav SAO tööd reguleerivates dokumentides kirjeldada vähemalt riskijuhtimise protsessi peamised eesmärgid ning auditi protseduurid, mille abil nende täitmisel veendutakse.“ Seetõttu on PM SAO-l rakendamata ka 2008. a PwC aruandes kajastatud tähelepaneku soovitus. Nimetatud asjaolu oli märgitud ka juba FKO 31.03.2010. a aruande nr II-124/2010 „Põllumajandusministeeriumi siseauditi enesehindamise sõltumatu kinnitamine“ tähelepanekus nr 4.

Standard 2230 – Ressursside määramine töö jaoks (ÜV). AA tähelepanek

7. Tähelepanek – EKF süsteemiauditi „Finantskorraldusvahendi rakendamine Maaelu Edendamise Sihtasutuses“ auditi ajakava ei olnud programmi allkirjastamise hetkel realistlik (Väheoluline)

Standard 2230 – Ressursside määramine töö jaoks

Siseaudiitorid peavad kindlaks tegema töö eesmärkide saavutamiseks asjakohased ja piisavad ressursid, arvestades iga töö iseloomu ja keerukust, ajalist piirangut ja kasutada olevat ressursi.

²⁸ Vt. Vabariigi Valitsuse 04.10.2012. a määruse nr 79 "Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskiri" § 2 lõige 1 ja põllumajandusministri 22.05.2013. a käskkirja nr 116 „Põllumajandusministeeriumi valitsemisala siseauditeerimise sise-eeskirja“ punktid 4-6.

²⁹ „Arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta Põllumajandusministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes“.

Välishindamise raames EKF-i süsteemiauditi nr 6.5-6/2014-001 „Finantskorraldusvahendi rakendamine Maaelu Edendamise Sihtasutuses" toimiku testimisel tuvastati, et auditi programm allkirjastati 11.04.2014. a Auditi läbiviimise etapi lõpptähtaeg oli programmis 30.04.2014. a ehk auditi läbiviimise tööajaks jäi 14 tööpäeva. Hilisemalt muudeti auditi programmi lõpptähtajaks 20.06.2014. a ja 31.10.2014. a.

Välishindamise töögrupi hinnangul ei olnud esialgne tähtaeg arvestades auditi teemat ning ulatust auditi programmi allkirjastamise hetkel realistlik.

Risk: Juhul, kui auditi programmi koostamisel ei seata töö etappidele programmi koostamise ajal ettenähtavatele asjaoludele tuginevaid tähtaegu, võib see kaasa tuua ebarealistlike eeldusi SAO tööplaanis püstitatud eesmärkide täitmisel.

Soovitus: Soovitame auditi programmides seada tähtajad, mis on auditi programmi allkirjastamise ajaks teadaolevatele asjaoludele tuginedes realistlikud. Soovitame lõpptähtaja määramisel arvestada töö iseloomu ja keerukust, samuti auditisse kaasatud ressursi hulka.

Hinnatava kommentaar ja soovitusel täitmise tähtaeg:

Auditi programmi allkirjastamise hetkel oli auditi läbiviimise etapi lõpptähtaeg realistlik ning selle etapi pikenemine oli põhjustatud EKF AA ja EKF KA vahelisest eriarvamusest ning selgituste küsimisest EK-lt. Asjaolude selgumisel muudeti ka auditi läbiviimise tähtaega. Seetõttu leiame, et aruandes toodud järeldused ei ole korrektsed, kuna programmi allkirjastamisel tugineti teadaolevatele asjaoludele ning uute asjaolude selgumisel tehti vajalikud muudatused.

Välishindajate täiendav selgitus:

Välishindajate hinnangul ei olnud arvestades nimetatud auditi mahtu auditi programmis sätestatud auditi etapi tähtaeg allkirjastamise hetkel realistlik. Auditi tööühm on pärast auditi kavas märgitud auditi läbiviimise etapi tähtaega koostanud, täiendanud ning loonud mitmeid tööpabereid³⁰, mis ei ole seotud hinnatava kommentaaris viidatud eriarvamusega. Seega ei ole põhjendatud hinnatava kommentaar, mille järgi oli läbiviimise etapi pikenemine tingitud üksnes EKF-i AA ja KA vahelisest eriarvamusest ning selgituste küsimisest EK-lt.

Standard 2320 – Analüüs ja hindamine (OV). AA tähelepanekud

8. Tähelepanek - Toimingute auditite valimeid ei koostata toimingute auditi tööplaanis koostamiseks moodustatud valimi põhimõtete alusel (Oluline)

Standard 2320 – Analüüs ja hindamine

Siseaudiitorite poolt tehtud järelduste ja töö tulemuste aluseks peavad olema asjakohased analüüsid ja hindamised.

Tegevusjuhised 2320-3: Valimite kasutamine auditis

3. Statistilise (nt juhuvalikul põhineva ja süstemaatilise) valimi kasutamine tähendab selliste võtete rakendamist, mille põhjal saab populatsiooni kohta teha matemaatiliselt tuletatud järeldusi. Statistilise valimi kasutamine võimaldab audiitoril teha järeldusi, mida toetab andmeväljundi

³⁰ Vt. auditi toimikus C2-13; C2-7/1 jne.

populatsiooni aritmeetiline usaldusnivoo (nt eksliku järelduse tõenäosus). Oluline on, et tehingute valim esindaks kogu populatsiooni. Kui ei tagata, et valim esindab kogu populatsiooni, saab valimi ülevaatuse käigus teha vaid piiratud, kui mitte ekslikke järeldusi. Siseaudiitor peaks valideerima populatsiooni täielikkust tagamaks, et valim koostatakse asjakohase andmehulga põhjal.

4. Mittestatistilise valimi kasutamine on lähenemine, mida rakendab audiitor, kes soovib valimi suuruse määramisel lähtuda oma kogemustest ja teadmistest. Mittestatiline (nt hinnanguline) valim ei pruugi olla objektiivne ja seetõttu võib juhtuda, et valimi tulemusi ei saa matemaatiliselt toetada, kui neid kogu populatsioonile laiendatakse. See tähendab, et valim võib olla kallutatud ega pruugi esindada kogu populatsiooni. Valimi koostamise meetodi üle otsustamisel on audiitori jaoks tavalisteks kaalutlusteks lähtumine testi eesmärgist, tõhususest, tegevuse tunnustest, olemuslikest riskidest ja väljundite mõjust.

Euroopa Komisjoni valimite juhendmaterjali³¹ punkti 5.5 järgi tuleb auditeerida kõiki valimisse sattunud Euroopa Komisjonile deklareeritud projektide [toimingute] kulusid. Samas, kui valimisse sattunud projektid sisaldavad suurt arvu väljamaksetaotlusi või arveid, võib neid auditeerida valimi alusel kasutades samu valimi moodustamise põhimõtteid nagu projektide valimi moodustamisel.

Välishindamise raames selgus, et AA moodustab toimingute auditite raames vajadusel mittestatistilise alavalimi. Seetõttu ei järgita samu põhimõtteid nagu toimingute auditi tööplaani koostamisel moodustatava valimi puhul.

Risk: Juhul, kui toimingute auditite raames moodustatakse mittestatiline valim, siis ei ole valimi tulemused matemaatiliselt üldistatavad ning saadud andmed ei võimalda üldistada ka tööplaani valimi tulemusi.

Soovitus: Soovitame toimingute auditi valimi moodustamisel järgida auditite tööplaani valimi moodustamisega samu põhimõtteid. Soovitame vastavalt täiendada ka toimingute auditi käsiraamatut.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Projekti kuludest valimi moodustamisel on audiitorid ennekõike hinnanud populatsiooni suurust, struktuuri ja olemust.

Audiitorite kogemused on näidanud, et koostades statistilise valimi projekti kuludest (antud juhul siis lähtuvalt soovituselt MUS valimi) tuleb valim kallutatud ja ühetaoline (peamiselt tööjõukulud).

Eesmärgiga tagada valimisse sattunud kulude esinduslikkuse oleme teinud mittestatistilise valimi lähtudes põhimõttest, et vähemalt 15% kuludest oleks valimis ning valim esindaks erinevaid kululiike (koolitus, üldkulud, hangetega seotud kulud, tööjõukulud, soetused jms). Kõikidel kuludel on olnud ühesuurune võimalus valimisse sattuda. Auditeerides valimi alusel, mis esindab erinevaid projektiga seotud kululiike saavutame suurema kindlustunde auditeeritava sisekontrollimeetmete toimimisest ja kulude abikõlblikkusest.

Vastavat loogikat toetasid ka Euroopa Komisjoni esindajad 07.05.2015 toimunud koordineerimiskohtumisel Brüsselis.

Eelkõige on mittestatistilise valimi moodustamine tulenenud audiitorite kogemusest ja professionaalsest hinnangust.

³¹ "Guidance on sampling methods for audit authorities" COCOF_08-0021-03_EN.

Seetõttu ei nõustu auditi aruandes toodud järeldustega.

Välishindajate täiendav selgitus:

Välishindajad nõustuvad, et ka statistiline valim hõlmab endas lähtuvalt valimi parameetritest järelduste tegemisel riski, et valimi tulemused ei iseloomusta täielikult üldkogumit. Samas ei nõustu välishindajad seiskohaga, et MUS valimimethodika on kallutatud, kui MUS kaasab palju ühetaolisi kulusid. Sellisel juhul on suure tõenäosusega ka nimetatud kulude osakaal üldkogumis märkimisväärne, kuivõrd MUS valim kaasab valimisse üldkogumis sisalduvaid kululiike muu hulgas lähtuvalt nende rahalisest osakaalust üldkogumis.

Välishindajad on endiselt seiskohal, et mittestatistilise valimi korral pole võimalik tulemusi matemaatiliselt üldistada. Samuti ei ole võimalik mittestatistilise valimi korral arvutada toimingute auditite valimi (aluseks tööplaani koostamisel) kõige tõenäolisemat viga ja suurimat võimalikku viga.

Välishindajatele teadaolevalt ei osalenud 07.05.2015 toimunud koordineerimiskohtumisel Brüsselis Merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi esindajat ning projektidest alavalimi moodustamine hinnatava kommentaaris kirjeldatud kujul ei olnud nimetatud kohtumisel ka arutluseks.

9. Tähelepanek - AA 2014. a toimingute auditite valimi moodustamisel võeti Euroopa Komisjonile deklareeritud abikõlblike kulude asemel valimi üldkogumi moodustamise aluseks avaliku panuse summad (Väheoluline)

Standard 2320 – Analüüs ja hindamine

Siseaudiitorite poolt tehtud järelduste ja töö tulemuste aluseks peavad olema asjakohased analüüsid ja hindamised.

Tegevusjuhised 2320-3: Valimite kasutamine auditis

9. Kuna populatsioon peaks hõlmama kõiki andmeid, millest audiitor soovib järelduste tegemiseks valimi koostada, peab valimi koostamiseks kasutatav populatsioon olema konkreetseks auditieesmärgiks asjakohane ja selle täielikkus peab olema kinnitatud.

Euroopa Liidu Nõukogu (EÜ) 27. juuli 2006. a määruse nr 1198/2006 (edaspidi: algmäärus) artikkel 61 lõike 1 punkti b järgi on rakenduskava auditeerimisasutuse ülesandeks tagada, et auditeerimine deklareeritud kulude tõendamiseks tehakse asjakohase valimi alusel.

Euroopa Ühenduste Komisjoni (EÜ) määruse nr (EÜ) nr 498/2007 artikkel 42 lõike 1 järgi viiakse algmääruse artikli 61 lõike 1 punktis b nimetatud auditeid läbi alates 1. juulist 2008 iga kaheteistkümneme kuu järel toimingute valimi suhtes, mille auditeerimisasutus on valinud kooskõlas käesoleva määruse artikliga 43 kehtestatud või heakskiidetud meetodi alusel.

Lõikes 1 nimetatud auditid viiakse läbi kohapeal toetusesaaja dokumentide põhjal.

Sama määruse artikkel 43 lõike 3 järgi valitakse iga kaheteistkümneme kuu järel auditeeritav valim nende toimingute hulgast, mille puhul rakenduskava kulud on komisjonile deklareeritud sellele aastale eelneva aasta jooksul, mil komisjonile algmääruse artikli 61 lõike 1 punkti e alapunkti i kohaselt esitatakse iga-aastane kontrolliaruanne. Auditeerimisasutus võib otsustada need toimingud, mille kulud on komisjonile deklareeritud aastatel 2007 ja 2008, esimeseks

kaheteistkümnepäevaseks ajavahemikuks rühmitada, et luua auditeeritavate toimingute valimise alus.

Euroopa Komisjoni valimite juhendmaterjal³² punkt 5.5 järgi tuleb auditeerida kõiki valimisse sattunud Euroopa Komisjonile deklareeritud projektide [toimingute] kulused.

Välishindamise toimingute käigus selgus, et AA kasutas 2014. a täiendava toimingute auditite valimi koostamisel konservatiivset rahaühikul põhinevat valimimetoodikat (*monetary unit sampling with conservative approach – conservative MUS*). Samas on AA nimetatud valimi moodustamisel võtnud valimi üldkogumina arvesse vaid avaliku panuse summad. Seetõttu ei ole valim moodustatud Euroopa Komisjonile deklareeritud abikõlblikest kuludest, kuna arvesse ei ole võetud toetuse saaja enda panust (omafinantseeringut).

Risk: Juhul, kui rahaühikul põhineva valimi meetoodika puhul ei võeta valimi moodustamisel üldkogumina arvesse kulude abikõlblikku maksumust, võib valim olla kallutatud, kuivõrd projektidel, millel on suurem taotleja omafinantseeringu osa, on väiksem võimalus valimisse sattumiseks.

Soovitus: Soovitame AA-l edaspidi valimi moodustamisel võtta üldkogumiks Euroopa Komisjonile deklareeritud kulude abikõlblik maksumus. Vajadusel moodustada vastavalt Euroopa Komisjoni kirjale³³ täiendav valim projektidest, mis kasutusel olnud meetoodika tõttu valimisse ei sattunud.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Juhime Teie tähelepanu, et DG Mare kiitis EKF AA iga-aastase kontrolliaruande heaks 23.04.2015 ning on teadlik, et valimi üldkogumina on arvesse võetud avaliku panuse summad. DG Mare ei ole selles osas täpsustavaid küsimusi küsinud ega soovitanud EKF AA-l valimit laiendada või uuesti moodustada.

Samuti on DG Mare auditeerinud EKF AA ning auditi raames hinnanud ka valimite moodustamise meetoodikat ning ei ole juhtinud tähelepanu, et valimit ei võiks moodustada avaliku panuse summadest. Kuigi valimi aluseks on avaliku panuse summad, auditeeritakse kõiki kulutusi (sh toetusesaajate poolset panust).

Hindajate väide, et valimit ei moodustatud Euroopa Komisjonile deklareeritud abikõlblikest kuludest, kuna arvesse ei ole võetud toetuse saaja enda panust (omafinantseeringut) ei ole korrektne, sest avaliku panuse summa on abikõlbliku kulutuse üheks osaks ning AA valimid on koostatud sertifitseeritud kulutustest.

EKF AA ei nõustu auditi aruandes toodud järeldustega.

Välishindajate täiendav selgitus:

Välishindajad nõustuvad, et avaliku panuse summa on abikõlblike kulude üheks osaks, kuid abikõlblike kulude üldkogumina valimi moodustamisel tuleb arvesse võtta kõik sertifitseeritud kulud, mitte vaid osa neist. Lähtuvalt eeltoodust ei moodustata valimit sertifitseeritud kulutustest, kuivõrd sertifitseeritud kulud võivad sisaldada ka toetuse saaja enda panust (omafinantseeringut).

³² "Guidance on sampling methods for audit authorities" COCOF_08-0021-03_EN.

³³ 18.03.2015. a kiri nr Ares(2015)1191142 "Advice on sampling selection early 2015 - Programming period 2007-2013".

Standard 2330 – Informatsiooni dokumenteerimine (ÜV) ja Standard 2340 – Järelevalve teostamine töö üle (ÜV). AA tähelepanek

10. Tähelepanek – Esinevad puudused auditite informatsiooni dokumenteerimises ning järelevalve teostamises (Väheoluline)

2330 – Informatsiooni dokumenteerimine

Siseaudiitorid peavad olulise informatsiooni dokumenteerima, et toetada järeldusi ja töö tulemusi.

2340 – Järelevalve teostamine töö üle

Tööde üle tuleb teostada korrektset järelevalvet, et garanteerida eesmärkide saavutamine, kvaliteedi tagamine ja personali areng.

Informatsiooni dokumenteerimist hinnati välishindajate professionaalse hinnangu alusel valimisse võetud auditi toimikute põhjal. Hindamisel kasutati „läbikõndimise“ meetodit ehk hinnati väljavõtteliselt valitud kontrollkohtade puhul audiitoriga samadele tulemustele jõudmist. Hindamise tulemusena tuvastati kontroll-lehtedel ja tähelepanekute lehel toodud viidetes mitmeid puuduseid, nt puudusid kontroll-lehtedel või tähelepanekute lehel viited (nt toimingute auditi³⁴ hangete üldandmete kontroll-lehe punktis 3.1.1 ja tähelepanekute lehel tähelepaneku nr 1.1 juures) või olid viited ebatäpsed (nt eelnimetatud auditi tähelepanekute lehel tähelepaneku nr 1.1 juures).

Järelevalve ühe osana täidab auditi juht iga läbiviidud auditi osas kvaliteedi kontroll-lehe ning allkirjastab selle.

Risk: Puuduliku dokumenteerimise ning selle üle kontrolli tegemise tõttu ei ole töö nõutud kvaliteet tagatud.

Soovitus: Soovitame täpsustada järelevalve nõuded viisil, mis tagab asjakohase kontrolli informatsiooni dokumenteerimise üle.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Tähelepaneku kriteeriumis on viidatud ainult standarditele 2330 ja 2440, kuid mitte nende standardite tõlgendamist abistavatele tegevusjuhiste.

Tähelepanekus esitatud viited ühes audititoimikus esinenud ebatäpsustele ei anna alust üldistuste tegemiseks, seda enam, et kvaliteedi kontrolli läbiviimine ei eelda kõikide asjaolude ülekontrollimist. Vastavalt standardi 2340 tõlgendusele sõltub nõutav järelevalve ulatus siseaudiitorite kogemusest ja asjatundlikkusest ning töö keerukusest.

Arvestades eeltoodut ei ole aruandes toodud järeldestega nõus.

Välishindajate täiendav selgitus:

Informatsiooni dokumenteerimist hinnati välishindajate professionaalse hinnangu alusel valimisse kaasatud kolme toimiku alusel. Viitamisega seotud puuduseid tuvastati ühe toimiku puhul ning ühe toimiku hindamisel esines juurdepääsu piirang³⁵. Nõustume, et kvaliteedikontroll ei eelda

³⁴ Audit nr 6.5-6.31/2014-010 "Toila sadamakaj ja slipi rekonstrueerimine".

³⁵ Audit nr 6.5-6/2014-001, EKF süsteemiaudit „Finantskorraldusvahendi rakendamine Maaelu Edendamise Sihtasutuses".

kõikide asjaolude täielikku ülekontrollimist, kuid ületestamise valimisse sattunud kolmest toimikust ühe osas puuduste tuvastamine võib viidata puudustele viitamiste korrektsuses ka muudes toimikutes.

Standard 2410 – Aruandluse kriteeriumid (ÜV) ja Standard 2420 – Aruandluse kvaliteet (ÜV). SAO üksuse ja AA tähelepanek

11. Tähelepanek – Auditi aruanded ei sisalda kogu vajalikku infot (Väheoluline)

2410 – Aruandluse kriteeriumid

Aruandluses peavad olema toodud töö eesmärgid ja ulatus ning ka tehtud järeldused, soovitused ja tegevuskavad.

Tegevusjuhised 2410-1: Aruandluse kriteeriumid

7. Töö käigus tehtud tähelepanekud ja soovitused tulenevad protsessist, kus võrreldakse kriteeriume (soovitavat olukorda) tingimusega (tegeliku olukorraga). Olenemata erinevuste esinemisest või mitteesinemisest, on siseaudiitoril olemas alus aruande ülesehitamiseks. Kui tingimused vastavad kriteeriumitele, võib olla asjakohane raporteerida rahuldavatest tulemustest. Tähelepanekud ja soovitused põhinevad järgmistel tunnustel:

- kriteeriumid: standardid, meetmed või ootused, mida kasutatakse hindamisel ja/või kinnitamisel (soovitav olukord);
- tingimus: faktilised tõendusmaterjalid, mida siseaudiitor kontrollimise käigus leidis (tegelik olukord);
- põhjus: oodatud ja tegelike tingimuste vahelise erinevuse põhjus;
- mõju: organisatsioonil ja/või teistel esinev risk tulenevalt sellest, et tingimus ei vasta kriteeriumitele (erinevuse mõju). Riski või sellele avatuse määra kindlakstegemisel võtavad siseaudiitorid arvesse mõju, mis nende tähelepanekutel ja soovitustel võib olla organisatsiooni tegevusele ja finantsaruannetele;
- tähelepanekute ja soovituste hulka võivad kuuluda ka kliendi saavutused, seotud küsimused ja toetatav informatsioon.

Süsteemiauditi käsiraamatu ptk 2.2.3 järgi hõlmab tähelepaneku sisu ülesehituses muu hulgas:

Riski – sündmuse toimumise oht, mis võib mõjutada eesmärkide saavutamist.

Mõju (effect) – riski realiseerumisest tulenev potentsiaalne (finants)kahju.

Tähelepanekutele tuleb lisada sisule viitavad pealkirjad, mis on võimalikult informatiivsed, andes lühidalt edasi tähelepanekute sisu.

2420 – Aruandluse kvaliteet

Aruandlus peab olema täpne, objektiivne, selge, lakooniline, konstruktiivne, täielik ja õigeaegne.

Välishindamise toimingute käigus hinnatud aruannetes tuvastati järgmised puudused:

1. Auditite³⁶ aruannetes puudus audiitori hinnangu kvalitatiivne skaala. Välja oli toodud audiitori hinnang (nt „parandamist vajav“ või „märkusteta“), kuid hindamiskaala teisi tasemeid polnud aruannetes välja toodud, mistõttu lugejal puudub selge ülevaade, millises skaalas hinnang on antud;
2. EKF süsteemiauditi nr 6.5-6/2014-001³⁷ 31.10.2014. a tähelepanekutes puudusid tähelepanekuid kokkuvõtavad pealkirjad;
3. Tähelepanekutele lisatud järeldused ei sisaldanud alati riski ja/või mõju. Näiteks ei olnud risk ja/või mõju sõnastatud EKF süsteemiauditi nr 6.5-6/2014-001³⁸ 31.10.2014. a lõpparuande tähelepanekutes nr 1.2.5 ja 1.5.1. ja SAO JKS auditi aruande tähelepanekus nr 1.

Risk: Juhul, kui auditi aruannete koostamisel ei järgita kehtestatud nõudeid, ei saa aruande lugeja vajalikku ning ülevaatlikku infot, mis võib sisekontrollisüsteemide, riskide juhtimise või valitsemise parendamise kontekstis vajalik olla.

Soovitus: Soovitame auditite aruannete vormistamisel järgida kehtestatud nõudeid.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Tähelepaneku p 1 puhul palume täpsustada, kuidas toodud järeldus läheb kokku tähelepanekus esitatud kriteeriumiga.

Hindajate väide, et EKF süsteemiauditi nr 6.5-6/2014-001 31.10.2014. a tähelepanekutes puudusid tähelepanekuid kokkuvõtavad pealkirjad ei ole korrektne. Auditi kavandis, kui ka aruandes olid tähelepanekud toodud hindamiskriteeriumite kaupa ning tähelepanekutel olid kokkuvõtavad pealkirjad, mis andsid ülevaate valdkonna kohta, mille osas tähelepanek tehti (nt Tähelepanek 1.1.1 Haldus- ja rahastamislepingu sõlmimisprotsess, Kriteerium 1.2: MES ja KA on järginud haldus- ja rahastamisleping(utes) sätestatud ülesandeid, jne.).

Nõustume välishindajate poolt p. 3 toodud tähelepanekuga ja järgime edaspidi auditite aruannete vormistamisel kehtestatud nõudeid. Vastutajad: PM SAO

Välishindajate täiendav selgitus:

Standard 2420 kohaselt peab aruanne olema muuhulgas selge ning täielik. Oleme seisukohal, et audiitori hinnang ilma kvalitatiivset skaalat (nt allmärkusena) välja toomata ei võimalda lugejal tajuda vajalikku konteksti esitatud arvamusest järelduste tegemiseks. Seetõttu ei ole tagatud standardikohane aruande selgus ning täielikkus.

Välishindajad nõustuvad, et tähelepanekutel (sh. nõ positiivsetel tähelepanekutel) olid valdkonnapõhised kokkuvõtavad pealkirjad. Samas puudusid probleemi olemust kokkuvõtavad pealkirjad tähelepanekutel, mis käsitlesid puuduseid auditeeritava juhtimis- ja kontrollisüsteemides. Probleemi kokkuvõtavad asjaolud olid küll kirjeldatud auditi aruande A-osas auditi tulemusi kokkuvõtvas osas, kuid nimetatud aruande osa auditeeritavale

³⁶ SAO JKS audit nr 1.5-2/1386 "Põllumajandusloomade aretuse valdkonna järelevalve korraldus" ja EKF projekti nr 941113590661 toimingute audit nr 6.5-6.31/2014-010 "Toila sadamakaj ja sliipi rekonstrueerimine".

³⁷ "Finantskorraldusvahendi rakendamine Maaelu Edendamise Sihtasutuses"

³⁸ "Finantskorraldusvahendi rakendamine Maaelu Edendamise Sihtasutuses"

kommenteerimiseks ei saadeta (vt. tähelepanek nr 12). Ühtlasi on olukorras, kus auditi aruanne sisaldab märkimisväärset hulgal puudusi, keeruline leida B-osast lugejale võimalikku huvi pakkuvat puudust käsitlevat tähelepanekut, kui puuduse olemus ei ole tähelepaneku pealkirjas selgelt välja toodud.

Standard 2440 – Tulemuste levitamine (ÜV). AA tähelepanek

12. Tähelepanek - Korraldusasutusele saadeti kommenteerimiseks üksnes auditi tähelepanekud ja soovitused (Väheoluline)

Standard 2440 – Tulemuste levitamine

Siseauditi juht peab tulemustest aru andma asjakohastele osapooltele.

Tõlgendus:

Siseauditi juht vastutab töö lõpliku aruande väljastuseelse läbivaatamise ja heakskiitmise eest ning otsustamise eest, kellele ja millisel viisil seda levitatakse. Kui siseauditi juht need kohustused edasi delegerib, säilitab ta nende eest üldise vastutuse.

Tegevusjuhhis 2440-1: Tulemuste levitamine

1. Siseaudiitorid arutavad järeldusi ja soovitusi vastava juhtkonna tasemega enne, kui siseauditi juht väljastab töö lõpparuande. See toimub tavaliselt tööalaste nõupidamiste käigus ja/või töö lõpetamise järgsel nõupidamisel (näiteks lõpetaval kohtumisel).

2. Veel üheks meetodiks on aruande projekti küsimuste, tähelepanekute ja soovituste ülevaatamine auditeeritava funktsiooni juhtkonna poolt. Sellised arutelud ja ülevaatused aitavad vältida faktidest valesti aru saamist või nende valesti tõlgendamist, andes kliendile võimaluse selgitada spetsiifilisi küsimusi ja avaldada arvamusi tähelepanekute, järelduste ja soovituste kohta.

Perioodi 2007-2013 süsteemiauditi käsiraamatu³⁹ ptk 2.3.1 järgi peab auditi lõpparuande kavand olema vormistatud selleks ettenähtud vormil (käsiraamatu lisa 15) ning arvestades EK määruse nr 498/2007 lisas VI toodud nõudeid.

Auditi lõpparuanne sisaldab kokkuvõtet auditi läbiviimisest ning A- ja B-osa.

Süsteemiauditi aruande A-osas esitatakse kokkuvõtte auditi tulemustest ning taustinfo ehk auditeeritava valdkonna kirjeldus.

Auditi aruande B-osas esitatakse detailsemad tähelepanekud, riskid ja soovitused auditi eesmärkide lõikes. Tähelepanekutele tuleb lisada sisule viitav pealkiri ning sulgudesse tähelepaneku olulisuse aste. Eraldi võib välja tuua soovitusi, mis ei viita puudustele, vaid annavad toetuse saajale lisandväärtust (soovitused parimast praktikast).

Sama käsiraamatu ptk 2.3.2 järgi esitatakse auditi lõpparuande kavand auditeeritavatele tutvumiseks, faktivigade parandamiseks ja kommentaaride lisamiseks.

Välise hindamise toimingute raames tuvastati, et EKF KA-le esitati kommenteerimiseks üksnes auditi tähelepanekute ja soovituste kavand ehk aruande B-osa.

Tulenevalt eeltoodust ei võimaldatud korraldusasutusel esitada kommentaare auditi lõpparuande A-osas kajastatud informatsioonile.

³⁹ Versioon 4, kinnitatud 18.03.2014. a.

Risk: Juhul, kui auditeeritavad ei saa auditi aruannete kavandis sisalduvat infot, tähelepanekuid, soovitusi ja järeldusi kommenteerida, on võimalus, et auditi tulemused ei ole objektiivsed või usaldusväärsed.

Soovitus: Soovitame AA-I edastada auditi aruande kavandid AA käsiraamatus ettenähtud vormidel.

Hinnatava kommentaar ja soovitus täitmise tähtaeg:

Vastavalt SAO-s (kui ka EKF AA-s) kasutusel olevale praktikale saadetakse auditeeritavale kommenteerimiseks ja faktivigade parandamiseks vaid auditi kavandi B-osa (v.a. toimingute auditid).

Seega ei nõustu auditi aruandes toodud järeldusega.

Välishindajate täiendav selgitus:

Välishindajad arvestasid hinnatava selgitustega ning korrigeerisid vastavalt tähelepanekut, soovitusi, hinnatava kommentaari ning hinnangut Standardile, kuivõrd välja jäeti tähelepaneku osa, mis käsitles auditi aruande kavandi Maaelu Edendamise Sihtasutusele edastamata jätmist. Samas juhime tähelepanu, et hinnatava viidatud praktika ei ole kooskõlas hinnatava käsiraamatus toodud nõuetega. Täiendavalt peab välishindajate hinnangul olema auditeeritaval võimalus avaldada arvamust kogu auditi aruandes sisalduva informatsiooni, järelduste ja arvamuste osas.

Lisa 1. Kokkuvõtte Standarditele vastavuse hindamisest (SAO üksus)

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 enamikule 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.

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	ÜV	OV	EV

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 jätmised	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

Lisa 2. Kokkuvõtte Standarditele vastavuse hindamisest (AA)

Standarditele vastavuse hindamine ja hindamiskategooriad

Hinnangu andmisel lähtuti IIA kvaliteedi hindamise käsiraamatust, milles esitatud hindamiskategooriad on järgmised:

- **Üldiselt vastavuses** (edaspidi ÜV) – AA 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) – AA 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 AA eesmärke. Mõned leitud puudustest võivad olla väljaspool AA kompetentsitaset ja võivad tipneda soovitustega tippjuhtkonnale või nõukogule.
- **Ei ole vastavuses** (edaspidi EV) – AA 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 AA 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 ⁴⁰	

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 jätmised	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

⁴⁰ Siseauditi üksuseks (AA-ks) ei ole väline teenuseosutaja, mistõttu Standard ei kohaldu AA-le.

2500 Seire teostamine	ÜV	OV	EV
2600 Otsus tippjuhtkonnapoolse riskide aktsepteerimise kohta	ÜV	OV	EV
EETIKAKOODEKS	ÜV	OV	EV

Lisa 3. Sõltumatu välise hindaja kinnitus (eraldi fail)

Lisa 4. Indikatiivne tööajafondi kasutus SAO-s 2013. a ja 2014. a

Kalendriaasta 2013						
Teenistuja	Audititele kulunud aeg EKF AA*	Audititele kulunud aeg PM SAO*	Indikatiivne tööajafond	Audititele kulunud aja osakaal indikatiivsest tööajafondist EKF AA**	Audititele kulunud aja osakaal indikatiivsest tööajafondist PM SAO**	Audititele kulunud aja osakaal indikatiivsest tööajafondist KOKKU**
Jakobson	84	0	1794	5%	0%	5%
Pajussaar	199	189	1794	11%	11%	22%
Adler	88	391	1794	5%	22%	27%
Viljasaar	1424	0	1794	79%	0%	79%
Mets	84	0	1794	5%	0%	5%
Keerberg***	0	0	496	0%	0%	0%
KOKKU:	1879	581	9466	20%	6%	26%

Kalendriaasta 2014						
Teenistuja	Audititele kulunud aeg EKF AA*	Audititele kulunud aeg PM SAO*	Indikatiivne tööajafond	Audititele kulunud aja osakaal indikatiivsest tööajafondist EKF AA**	Audititele kulunud aja osakaal indikatiivsest tööajafondist PM SAO**	Audititele kulunud aja osakaal indikatiivsest tööajafondist KOKKU**
Karileet ***	914	0	1399	0%	0%	65%
Jakobson	342	0	1786	19%	0%	19%
Pajussaar	342	231	1786	19%	13%	32%
Adler	0	601	1786	0%	34%	34%
Viljasaar	637	0	1786	36%	0%	36%
Mets	0	0	1786	0%	0%	0%
KOKKU:	2235	832,5	10 329	22%	8%	30%

*Juhul, kui ühes auditis osales kaks SAO teenistajat, siis on nimetatud auditi töötunnid jagatud kahe teenistuja vahel tinglikult kaheks.

**Arvestatud on 2013. a ja 2014. a tööajafondi, millest on maha arvestatud indikatiivsed 25 puhkusepäeva tööpäevades ja 3 haiguspäeva.

*** Teenistuja teenistus PM SAOs ei olnud kalendriaasta pikkune. Tööajafondi arvestuseks on proportsionaalselt teenistuse pikkusele kasutatud indikatiivset aasta puhkusepäevade ja haiguspäevade arvu.