

**Välisekspertide hinnang PRIA siseauditi
osakonna enesehindamisele**

25. veebruar 2009

**Rahandusministeerium
Finantskontrolli osakond**

EESSÕNA

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna töögrupp viis läbi PRIA siseauditi osakonna (*edaspidi SAO*) kvaliteedi hindamise vastavalt rahvusvahelisele siseauditi standardile 1312 eesmärgiga anda sõltumatu hinnang PRIA SAO enesehindamisele.

Kvaliteedi hindamise töögrupi juht oli Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditeerimise kvaliteedijuht Helen Petrov ja töögrupi liikmeks nõunik Heli Jalakas. Töögrupi kvalifikatsioon, sõltumatus ja pädevus vastavad siseauditi standardite tegevusjuhise 1312-1 nõuetele.

Töögrupi juht Helen Petrov on rahvusvaheliselt sertifitseeritud siseaudiitor (*CIA*¹), rahvusvaheliselt sertifitseeritud avaliku sektori audiitor (*CGAP*²), läbinud Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (*Institute of Internal Auditors- IIA*) kvaliteedi hindamise koolituskursuse ning eksami ja osalenud varasemalt IIA metoodika kohaste kvaliteedihindamiste läbiviimisel. Töögrupi liige Heli Jalakas on pikaajalise (sise)auditi töökogemusega ning ekspert riskide hindamise ja siseauditi valdkonnas.

Lõpparuande esimeses osas antakse ülevaade kvaliteedi hindamise taustinformatsioonist ja tulemustest, teises osas tuuakse välja standardite põhised tähelepanekud ja soovitused siseauditi osakonnale, millele on lisatud SAO juhi Sigrid Saluri 25.02.2009 saadetud kommentaar soovituste rakendamise kohta. Lisas on toodud kokkuvõtte standarditega vastavuse hindamisest.

Lõpparuanne saadetakse teadmiseks PRIA peadirektorile, SAO juhile ja Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakonna juhile.

Kinnitan lõpparuande 10 leheküljel.

Kvaliteedi hindamise töögrupi juht:

Helen Petrov, CIA, CGAP
finantskontrolli osakonna auditeerimise kvaliteedijuht

¹ *CIA - Certified Internal Auditor*

² *CGAP - Certified Government Audit Professional*

Taustinformatsioon

Sisemise kvaliteedihindamise (vastavalt standardile 1311) viis PRIA SAO läbi perioodil 27.11-31.12.2008. Enesehindamise lõpparuanne edastati Rahandusministeeriumi hindajate töögrupile 26. jaanuaril 2009. aastal. Lisaks esitati enne kohapealsete toimingute läbiviimist töögrupile tutvumiseks sisemise hindamise tööpaberid ja tõendusmaterjalid.

Välise sõltumatu hindamise eesmärgiks oli anda hinnang sisemise hindamise aruandes toodud järeldustele, sealhulgas anda sõltumatu hinnang SAO töö tulemuslikkusele põhimääruses sätestatud ülesannete osas ja juhtkonnale ning teistele osapooltele pakutavate kindlustandvate tegevuste ja konsulteerimise osas, hinnata vastavust siseauditi standarditele ning anda soovitusi SAO tegevuste täiustamiseks.

Väliseksperdid viisid hindamise läbi perioodil 02-20.02.2009 (sh kohapealsed toimingud Tartus PRIAs 09-13.02.2009), mis seisnes sisemise hindamise protsessi ja tõendusmaterjalide valikulises testimises ning tulemuste analüüsimises. Viidi läbi intervjuud PRIA peadirektori, siseauditi osakonna juhi, kahe siseaudiitori, kahe auditeeritava valdkonna juhiga ja välisaudiitorfirma esindajaga.

Hindajate töögrupp tutvus sisehindamise tööpaberite ja tõendusmaterjalidega, keskendudes hindamise ulatusele, dokumentatsioonile ning enesehindamise lõpparuandest tulenevatele olulisematele valdkondadele. Intervjuud viidi läbi enesehinnangu tulemuste objektiivsuse hindamiseks ning täiendava informatsiooni kogumiseks.

Hindamise läbiviimisel juhendus töögrupp Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi poolt väljatöötatud siseauditi kvaliteedi hindamise käsiraamatust (*IIA Quality Assessment Manual, 5th Edition*).

Parim praktika

Hindajate töögrupp tunnustab PRIA SAO initsiatiivi ja valmisolekut väliseks sõltumatuks kvaliteedi hindamiseks. Rahvusvaheliste siseauditi standarditega koosõla saavutamine on olnud aastatepikkune järjepidev töö ja PRIA siseaudiitorite püüdlused professionaalse arengu suunas tunnustust väärivad. Siseauditi juht on siseauditi funktsiooni efektiivselt juhtinud, eesmärgiga anda organisatsioonile lisaväärtust. Positiivsena toome esile ka siseauditi osakonnas IT alase kompetentsi suurendamist ja suunda tulemusauditite läbiviimisele, mis annaks organisatsioonile veelgi lisaväärtust.

Läbiviidud intervjuude tulemusena saime kindlustunnet, et PRIA SAO positsioon, maine ja usaldusväärsus organisatsioonis on kõrged ning siseauditi osakonna töö vastab juhtkonnale ja teiste osapoolte ootustele. Siseauditi parima praktika näitena võib esile tuua ka SAO rolli asutuse riskide hindamises, mis toetab ja abistab organisatsiooni riskide hindamise valdkonnas ja panustab riskijuhtimise protsessi täiustamisesse.

Siseauditi standarditega vastavus ja hindamise tulemused

Rahvusvaheliste siseauditi **standardite eesmärk** on:

1. tuua välja põhiprintsiibid, mis kirjeldavad siseauditi alast tegevust;
2. anda raampõhimõtted väärtust lisavate siseauditi tegevuste läbiviimiseks ja edendamiseks;
3. kehtestada siseauditi alase tegevuse hindamise alused;
4. edendada täiustatud organisatsioonilisi protsesse ja äritegevust.

Standardid on põhimõtetele orienteeritud ja **kohustuslikud nõuded**, mis koosnevad:

- Põhinõuetest siseauditi alase professionaalse tegevuse läbiviimiseks ning selle tegevuse mõjususe hindamiseks, mis on rahvusvaheliselt rakendatavad nii organisatsiooni kui üksikisiku tasandil.
- Tõlgendustest, mis selgitavad *Standardites* sisalduvaid mõisteid või kontseptsioone.

Hindamisel lähtus välisekspertide töögrupp **siseauditi standardite versioonist**, mis jõustus rahvusvaheliselt **alates 01.01.2009**.

Välise hindamise töögrupi hinnangul on PRIA SAO oma tegevuses **üldiselt vastavuses** kõigi standardi **üldsektsoonidega ja eetikakoodeksiga**:

Tunnusstandardid:

- 1000 – Eesmärk, õigused ja kohustused
- 1100 – Sõltumatus ja objektiivsus
- 1200 – Asjatundlikkus ja nõutav ametialane hoolikus
- 1300 – Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm

Tegevusstandardid:

- 2000 – Siseauditi funktsiooni juhtimine
- 2100 – Töö iseloom
- 2200 – Töö planeerimine
- 2300 – Töö teostamine
- 2400 – Tulemustest teavitamine
- 2500 – Seire teostamine
- 2600 – Otsus tippjuhtkonna riskide aktsepteerimise kohta

Samas toome esile **individuaalsed alastandardid**, mille osas on PRIA SAO tegevus välisekspertide hinnangul **osaliselt vastavuses** standardites sätestatud põhimõtetega:

- 1010 – Siseauditi definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite tunnustamine siseauditi põhimääruses (vt tähelepanek 1)
- 2040 – Poliitikad ja protseduurid (vt tähelepanek 2)
- 2240 – Tööprogramm (vt tähelepanek 3)
- 2340 – Järelevalve teostamine töö üle (vt tähelepanek 4)

Vastavalt IIA kvaliteedihindamise metoodikale ei mõjuta üksikute standardite *osaline vastavus* kogu üldseksiooni hinnangut, kui enamik individuaalseid standardeid on *üldiselt vastavuses*.

Kokkuvõttes jõudis välisekspertide töögrupp järeldusele, et:

- PRIA SAO töö on olnud tulemuslik põhimääruses sätestatud ülesannete täitmisel juhtkonnale ning teistele osapooltele pakutavate kindlustandvate tegevuste ja konsulteerimise osas.
- PRIA SAO tegevus on ***üldiselt vastavuses siseauditi standarditega ja eetika koodeksiga*** (vt *Lisa I*).
- leidub konkreetseid valdkondi auditeerimise protsessis ja dokumenteerimises, mille osas PRIA SAO peab püüdlema standarditega üldise vastavuse saavutamise suunas (vt *Tähelepanekud ja soovitusel*).

Lisaks edastas hindajate töögrupp SAO juhile kohapealsete toimingute käigus soovitusi ja juhtis tähelepanu valdkondadele, kus PRIA SAO saaks oma töö kvaliteeti täiustada ja asutusele antavat lisaväärtust suurendada.

Vastavalt standarditele 1321 ja 2430 võib peale käesoleva välise sõltumatu hindamise läbiviimist PRIA SAO oma tegevuses ja aruannetes kasutada **väljendit „kooskõlas rahvusvaheliste siseauditi standarditega“**. Kui teatud tegevuste ja tööde osas standarditele vastavust ei saavutata ning mittevastavus mõjutab siseauditi funktsiooni üldist ulatust ja toimimist või konkreetset tööd, siis tuleb see tulemuste edastamisel juhtkonnale avalikustada vastavalt standardi 1322 ja 2431 nõuetele.

Tähelepanekud ja soovitused

Tähelepanek 1: Standard 1010 – Siseauditi definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite tunnustamine siseauditi põhimääruses

Kriteerium: Standard 1010 kohaselt peab siseauditi põhimäärus tunnustama Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite kohustuslikkust. Siseauditi juht peaks arutama Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksit ja Standardeid tippjuhtkonna ja nõukoguga.

Tähelepanek: SAO põhimääruses (kinnitatud 29.10.2008) ei ole esile toodud Siseauditi Definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite kohustuslikkust.

Soovitus: Täiendada PRIA SAO põhimääruse punkti 3 ja viia see kooskõlla standardi 1010 nõudega. Lisaks soovitame üle vaadata ja täiendada põhimääruse punktides 2 ja 12 toodud SAO eesmärgi ja põhiülesande sõnastused, et ühtlustada need standardite ja siseauditi definitsiooniga.

PRIA SAO kommentaar soovitude rakendamise kohta:

Viime täiendused osakonna põhimäärusesse sisse 16. märtsiks 2009. a.

Tähelepanek 2: Standard 2040 – Poliitikad ja protseduurid

Kriteerium: Standard 2040 kohaselt peab Siseauditi juht kehtestama poliitikad ja protseduurid siseauditi funktsiooni juhtimiseks. Standardi tõlgenduse kohaselt sõltub poliitikate ja protseduuride sisu siseauditi funktsiooni suurusest ja struktuurist ning selle töö keerukusest.

Tähelepanek: SAOs on välja töötatud käsiraamat ja auditi tööpaberite vormid, kuid hindamise käigus selgus, et osad käsiraamatus sätestatud põhimõtteid praktilises auditeerimise protsessis ei ole järjepidevalt ja/või täielikult rakendatud (näit. kvaliteedi kontroll-lehed, kvaliteedideklaratsioonid, soovitude esiletoomine aruannetes). Käsiraamatusse pole lisatud konsultatsioonitööde läbiviimise protsessi kirjeldust ega tööpaberite vorme. Samuti leidub käsiraamatus võimalusi muudeks täiendusteks, et tõsta siseauditi töö kvaliteeti ja rakendada standardite põhimõtteid ühtlasemalt kõikides auditites ja konsultatsioonitöödes.

PRIA SAO töövaldkond on keerukas ja töötajate arv kasvanud, seega peaks siseauditi üksuse juhtimiseks olema kehtestatud selgemad ning üheselt mõistetavamad põhimõtted, et tagada nende ühtlane rakendamine siseaudiitorite poolt.

Soovitus: Viia käsiraamatu põhimõtted ja praktikas kasutusel olev meetodika omavahel kooskõlla. Tuua käsiraamatus selgelt esile nn kohustuslik osa, millest siseaudiitorid peavad juhinduma ja soovituslik osa, mille piires auditi juht võib auditi protsessis ja dokumenteerimises teha erandeid. Lisaks juhime tähelepanu, et alates 01.01.2009 jõustunud standardi muudatused tuleb käsiraamatusse sisse viia või lisada viited muutunud numeratsioonile.

Edastame PRIA SAO-le detailse loetelu käsiraamatu täiendusettepanekutega, mida soovitame kaaluda käsiraamatu uue versiooni koostamisel.

PRIA SAO kommentaar soovituse rakendamise kohta:

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna töögrupi poolt läbiviidud hindamise käigus saime mitmeid häid näpunäiteid kogunud praktikutelt, mida tahame käsiraamatus arvestada. Käsiraamatu uuendamine viiakse läbi 29. maiks 2009. a.

Tähelepanek 3: Standard 2240 – Tööprogramm

Kriteerium: Standard 2240 kohaselt peavad siseaudiitorid töö eesmärkide saavutamiseks välja töötama ja dokumenteerima tööprogrammid. Rakendusstandardi 2240.A1 kohaselt peavad tööprogrammid sisaldama protseduure informatsiooni kindlaks tegemiseks, analüüsimiseks, hindamiseks ja dokumenteerimiseks töö jooksul. Tööprogramm tuleb enne töö teostamist heaks kiita ja mistahes muudatused viivitamata kinnitada.

Tähelepanek: SAO-s on kasutusel auditi programmi vorm, mis sisuliselt on auditi ajakava ja ei täida Standard 2240 põhimõtteid. Hindamise käigus selgus, et PRIA SAO toimikutes olevad auditite programmid ei kirjelda auditi toiminguid ja kõiki muudatusi auditi ajakavas ei ole kajastatud ning kinnitatud.

Soovitus: Muuta käsiraamatuga kehtestatud auditi programmi vormi, et tagada auditi tövõttude puhul kooskõla rakendusstandardi 2240.A1 põhimõttega. Soovitame auditi programmis esile tuua läbiviidavad auditi toimingud, mis aitaks nii siseaudiitoritel kui kvaliteedikontrolli ja järelevalve teostajatel paremini jälgida auditi eesmärkide, riskide, toimingute ja lõpphinnangu seotust ning loogilist järgnevust. Konsultatsioonitööde puhul tuleb juhendada rakendusstandardist 2240.C1 ja sõltuvalt töö iseloomust koostada vajadusel tööprogramm.

PRIA SAO kommentaar soovituse rakendamise kohta:

Standardis toodud tööprogrammi põhimõtete täpsema dokumenteerimisega oleme juba algust teinud. Planeerimisdokumentide täpsed vormid saavad paika koos käsiraamatu uuendamisega.

Tähelepanek 4: Standard 2340 - Järelevalve teostamine töö üle

Kriteerium: Standard 2340 kohaselt tuleb tööde üle teostada korrektset järelevalvet, et garanteerida eesmärkide saavutamine, kvaliteedi tagamine ja töötajate areng. Antud standardite tõlgenduses on lisatud, et nõutav järelevalve ulatus sõltub siseaudiitorite kogemusest ja asjatundlikkusest ning töö keerukusest. Üldine vastutus järelevalve teostamise eest lasub siseauditi juhil, kuid ta võib määrata ülevaatus teostama ka sobiva kogemusega siseauditi funktsiooni liikmeid. Asjakohane järelevalve tõendusmaterjal peab olema dokumenteeritud ja säilitatud.

Tähelepanek: SAO praktikas senini järelevalve teostamist dokumenteeritud ei ole. 19.02.2007 kinnitatud SAO käsiraamatus kehtestatud põhimõtteid ja tööpabereid (kvaliteedi kontroll-lehte ja deklaratsiooni) auditite kvaliteedi tagamiseks kasutatakse alates 2008. a. II poolaastast. Kvaliteedi kontroll-lehe vorm ja detailsusaste ei taga selle tööpaberi sisulise eesmärgi saavutamist. Samuti nõustume PRIA SAO enesehindamise aruandes esiletoodud tähelepanekuga, et osakonnasisene järelevalve siseaudiitorite poolt tehtava töö üle võiks olla sisulisem ja põhjalikum tagamaks ühtlasema ning parema töö kvaliteedi.

Soovitus: Kirjeldada SAO käsiraamatus, kuidas toimub siseauditi juhi järelevalve siseaudiitorite töö üle ja edaspidi alati järelevalve tõendusmaterjal dokumenteerida. Soovitame muuta kvaliteedi kontroll-lehte sisulisemaks, mis annaks kindlustunnet standardi põhimõtetega järjepideva vastavuse osas.

PRIA SAO kommentaar soovitusel rakendamise kohta:

Järelevalve parema dokumenteerimisega oleme alustanud. Käsiraamat saab täiendatud 29. maiks 2009. a.

Lisa 1. Kokkuvõtte standarditele vastavuse hindamisest

Hindamiskategooriate selgitused:

Üldiselt vastavuses (ÜV) tähendab, et auditi üksuse põhimäärus, struktuur, poliitika ja protseduurireeglid, samuti protsessid, mille käigus neid rakendatakse, vastavad olulises osas Standardi nõuetele ja /või Eetikakoodeksi osadele.

Osaliselt vastavuses (OV) tähendab, et auditi üksus teeb pingutusi vastamaks individuaalse Standardi nõuetele, Eetikakoodeksile, sektsiooni või peamise kategooria elemendile, kuid ei ole saavutanud täielikult mõnda peamist püstitatud eesmärki.

Ei ole vastavuses (EV) tähendab, et auditi üksus ei ole sellest standardist ja vajalikest tegevustest teadlik, ei tee küllaldaselt pingutusi vastavusse viimiseks või ei saavuta paljusid/kõiki individuaalse Standardi, Eetikakoodeksi, Standardite sektsiooni või peamise kategooria eesmäärke.

ÜLDINE HINNANG	<u>ÜV</u>	OV	EV
TUNNUSSTANDARDID 1000-1300:	<u>ÜV</u>	OV	EV
1000 Eesmärk, õigused ja kohustused	<u>ÜV</u>	OV	EV
1010 Siseauditi definitsiooni, Eetikakoodeksi ja Standardite tunnustamine siseauditi põhimääruses	<u>ÜV</u>	<u>OV</u>	EV
1100 Sõltumatus ja objektiivsus	<u>ÜV</u>	OV	EV
1110 Organisatsiooniline sõltumatus	<u>ÜV</u>	OV	EV
1111 Otsene suhtlus nõukoguga	<u>ÜV</u>	OV	EV
1120 Individuaalne objektiivsus	<u>ÜV</u>	OV	EV
1130 Sõltumatuse või objektiivsuse kahjustamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
1200 Asjatundlikkus ja nõutav ametialane hoolsus	<u>ÜV</u>	OV	EV
1210 Erialane vilumus	<u>ÜV</u>	OV	EV
1220 Nõutav ametialane hoolikus	<u>ÜV</u>	OV	EV
1230 Jätkuv ametialane areng	<u>ÜV</u>	OV	EV
1300 Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programm	<u>ÜV</u>	OV	EV
1310 Kvaliteediprogrammi hindamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
1311 Sisemine hindamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
1312 Hindamised väliste ekspertide poolt	<u>ÜV</u>	OV	EV
1320 Aruandlus kvaliteediprogrammi kohta	<u>ÜV</u>	OV	EV
1321 Väljendi “läbi viidud kooskõlas Standarditega” kasutamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
1322 Mittekooskõla avalikustamine	<u>ÜV</u>	OV	EV

TEGEVUSSTANDARDID 2000-2600:	<u>ÜV</u>	OV	EV
2000 Siseauditi funktsiooni juhtimine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2010 Planeerimine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2020 Teavitamine ja kinnitamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2030 Ressursside juhtimine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2040 Poliitikad ja protseduurid	<u>ÜV</u>	<u>OV</u>	EV
2050 Koordineerimine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2060 Aruandlus nõukogule ja tippjuhtkonnale	<u>ÜV</u>	OV	EV
2100 Töö iseloom	<u>ÜV</u>	OV	EV
2110 Ärijuhtimise kultuur	<u>ÜV</u>	OV	EV
2120 Riskide juhtimine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2130 Kontroll	<u>ÜV</u>	OV	EV
2200 Töö planeerimine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2201 Asjaolud, millega tuleb planeerimisel arvestada	<u>ÜV</u>	OV	EV
2210 Töö eesmärgid	<u>ÜV</u>	OV	EV
2220 Töö ulatus	<u>ÜV</u>	OV	EV
2230 Ressursside määramine töö jaoks	<u>ÜV</u>	OV	EV
2240 Tööprogramm	<u>ÜV</u>	<u>OV</u>	EV
2300 Töö teostamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2310 Informatsiooni kindlakstegemine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2320 Analüüs ja hindamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2330 Informatsiooni kajastamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2340 Järelevalve teostamine töö üle	<u>ÜV</u>	<u>OV</u>	EV
2400 Tulemustest teavitamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2410 Aruandluse kriteeriumid	<u>ÜV</u>	OV	EV
2420 Aruannete kvaliteet	<u>ÜV</u>	OV	EV
2421 Vead ja kajastamata jätmised	<u>ÜV</u>	OV	EV
2430 Fraasi „läbi viidud vastavuses Rahvusvaheliste Siseauditi Standarditega“ kasutamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2431 Töö osas mittevastavuse avalikustamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2440 Tulemuste edastamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2500 Seire teostamine	<u>ÜV</u>	OV	EV
2600 Otsus tippjuhtkonna riskide aktsepteerimise kohta	<u>ÜV</u>	OV	EV
IIA Eetika koodeks	<u>ÜV</u>	OV	EV