

**Siseauditi kvaliteedi hindamine
Justiitsministeeriumis**

Lõpparuanne nr II-15/2005

3. oktoober 2005

EESSÕNA

Vastavalt Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna 2005. aasta tööplaanile ja Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 92³ viidi Justiitsministeeriumis läbi siseauditi kvaliteedi hindamise audit.

2006-2009. aasta riigieelarve strateegias on täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üheks strateegiliseks eesmärgiks siseauditite läbiviimine vastavalt rahvusvahelise siseaudiitorite instituudi (*Institute of Internal Auditors*, edaspidi *IIA*) standarditele ja siseauditi funktsiooni kvaliteedi tõstmine.

Siseauditi kvaliteedi hindamise eesmärkideks on:

- hinnata siseauditi töö tulemuslikkust põhimääruses sätestatud ülesannete ja ministrile, juhtkonnale ning teistele osapooltele kindlustandvate ja konsulteerivate tegevuste osas;
- anda hinnang siseauditi üksuse vastavusele IIA standarditega;
- anda siseauditi üksusele lisandväärtust (välja pakkuda soovitusi ja anda nõu siseauditi üksusele, täiustamaks nende tegevusi ning tõstmaks siseauditi mainet ja usaldusväärsust).

Auditi viisid läbi Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja Helen Petrov ning audiitor Tiina Viiderfeld. Auditi eest vastutavaks isikuks oli finantskontrolli osakonna juhataja kt Andres Karotamm.

Helen Petrov on rahvusvaheliselt sertifitseeritud siseaudiitor (*Certified Internal Auditor-CIA*). Mõlemad töörühma liikmed omavad vastavat kvaliteedi hindaja kvalifikatsiooni - *IIA Certificate of Accreditation in Internal Quality Assessment/Validation*, mis võimaldab siseauditi kvaliteedi hindamiste läbiviimist IIA standardite kohaselt ja kinnitab audiitorite kompetentsust antud valdkonnas.

Lõpparuande **A-osas** antakse lühiülevaade Justiitsministeeriumi siseauditi kvaliteedi hindamist kajastavast taustinformatsioonist ja siseauditi kvaliteedi hindamise tulemustest. A-osas on esitatud koondhinnang IIA standarditega vastavuse kohta ja esitatud soovitusid juhtkonnale ja siseauditiosakonnale.

B-osas tuuakse välja IIA standardite põhised tähelepanekud ja soovitusel, täiendavad soovitusel siseauditiosakonnale ja parim praktika.

Auditi aruande projektversioon saadeti Justiitsministeeriumi siseauditiosakonna juhatajale kommenteerimiseks 15. septembril 2005. a ja siseauditiosakonna koostatud soovitude rakendamise plaan on lisatud lõpparuandele (vt Lisa 1). Lõpparuanne saadetakse Justiitsministeeriumi siseauditiosakonna juhatajale, ministrile ja kantslerile.

Kvaliteedi hindamise töörühm tänab Justiitsministeeriumi ministrit, kantslerit, asekanclereid, siseauditiosakonna juhatajat ning siseaudiitoreid osutatud vastutulekkuse ja koostöö eest.

Kinnitan lõpparuande 16 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik

Andres Karotamm
finantskontrolli osakonna juhataja kt

Auditi juht

Helen Petrov
finantskontrolli osakonna
II auditi talituse juhataja

Sisukord

EESSÕNA	2
SISUKORD	3
A OSA	4
1. TAUSTINFORMATSIOON	4
2. LÜHIÜLEVAADE AUDITI PEAMISTEST TULEMUSTEST	6
3. SOOVITUSED JUHTKONNALE	6
4. SISEAUDITIOSAKONNA TEGEVUS	7
B OSA	8
1. VASTAVUS STANDARDITELE	8
2. TÄHELEPANEKUD JA SOOVITUSED	9
2.1 Ressursside juhtimine	9
2.2 Poliitikad ja protseduurid	9
2.3 Tööprogramm	10
2.4 Informatsiooni kajastamine.....	10
3. TÄIENDAVID TÄHELEPANEKUD.....	11
3.1 Sisemine hindamine	11
3.2 Auditi aruannete õigeaegsus ja aja planeerimine.....	11
3.3 Kokkuvõtte auditite tulemustest.....	11
3.4 Tähelepanekute olulisus.....	12
3.5 Eritöövõtude määratlemine siseauditi tööplaanis	12
3.6 Siseauditi konsulteeriv roll	12
3.7 Siseauditiosakonna juhataja ametijuhend	13
4. PARIM PRAKTIKA	14
4.1 Auditi hindamise küsimustik	14
4.2 Toimingu kokkuvõtete kooskõlastamine	14
4.3 Järeltoimingute teostamine	14
4.5 Elektroonilised tööpaberid	14
LISA 1. SOOVITUSTE RAKENDAMISE TABEL	15

A OSA

1. Taustinformatsioon

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond on lähtuvalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 92³ lg 1 sätestatud kohustusest viinud läbi siseauditi korralduse hindamist täidesaatva riigivõimu asutustes alates 2001. aastast.

Finantskontrolli osakond toetab siseaudiitorite püüdlusi standarditega vastavuse saavutamisel ja viib alates 2005. aastast läbi kvaliteedi hindamisi vastavalt IIA metoodikale¹, mis annab siseaudiitoritele kinnitust IIA standarditega vastavuse saavutamise kohta. Antud metoodikat on tõlke käigus kohandatud minimaalselt, kuid nii palju, et selle alusel oleks kohane hinnata Eesti avaliku sektori siseauditiüksuste kvaliteeti.

IIA standardi 1330 kohaselt kutsutakse siseaudiitoreid üles raporteerima, et nende tegevus on “läbiviidud kooskõlas siseauditi standarditega”. Antud väljendit saab kasutada ainult siis, kui väline kvaliteedi hindamine näitab, et siseaudit tegevus on standarditega vastavuses. Standardi 1312 kohaselt peab selline hindamine toimuma üks kord viie aasta jooksul.

Kvaliteedi hindamise tulemusel on siseauditi üksusel ja asutuse juhtkonnal võimalik saada kindlustunnet, et:

- siseaudit toimib tulemuslikult, kvaliteetselt ja ootustele vastavalt;
- siseaudit on kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi standarditega ja annab asutusele lisandväärtust;
- siseaudit on sõltumatu, objektiivne kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud väärtuse loomiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks;
- siseaudit aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja distsiplineeritud lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli ja juhtimiskultuuri protsesside tõhusust.

Justiitsministeeriumis läbi viidud siseauditi kvaliteedi hindamine hõlmas järgnevat:

- Enesehindamise küsimustikud saadeti siseauditi juhile ja siseaudiitoritele;
- Koguti taustainformatsiooni;
- Tagasiside küsimustik saadeti perioodil 2004-2005 auditeeritud valdkondade eest vastutavatele isikutele;
- Viidi läbi intervjuud ministriga, kantsleriga, asekancleritega;
- Kohtuti välisaudiitori esindajaga (Riigikontroll);
- Viidi läbi täiendavad intervjuud siseauditi juhi ja siseaudiitoritega;
- Viidi läbi kohapealsed toimingud siseauditiosakonnas, mille käigus hindajad tutvusid siseauditi tööd kirjeldava dokumentatsiooniga ja tööpaberitega.

Valimi alusel vaadati üle perioodil 2004-2005 läbiviidud nelja auditi toimikud. Lisaks hinnati riskide hindamise ja tööplaani koostamise protsessi, siseauditi töö korraldust, siseaudiitorite pädevust ja professionaalsust (piiratud ulatusega hinnati IT auditite läbiviimist).

¹ *Quality Assessment Manual, 4th edition, 2003, Institute of Internal Auditors*

Saadud informatsiooni põhjal hinnati siseauditiosakonna tegevuse vastavust IIA standarditele, tuvastati hetkel kasutusel olev parim praktika ja esitati soovitus edasiseks kvaliteedi täiustamiseks.

Vastavalt IIA metoodikale lähtutakse standarditega vastavuse hindamisel järgnevatest kategooriatest: “**üldiselt vastavuses**”, “**osaliselt vastavuses**” ja “**ei ole vastavuses**”. Kõrgeim (parim) vastavuse määr on “üldiselt vastavuses”, siseauditi üksustelt ei oodata täielikku vastavust, sest alati esineb võimalusi ja potentsiaali edasiarendusteks.

Üldiselt vastavuses tähendab, et hindajad on jõudnud järeldusele, et siseauditi põhimäärus, struktuur, poliitika ja protseduurireedid, samuti protsessid, mille käigus neid rakendatakse, vastavad kõikides olulistes punktides individuaalse *Standardi* nõuetele või Eetika koodeksi osadele. Sektsioonide ja peamiste kategooriate puhul tähendab üldine vastavus, et enamik individuaalseid *Standardeid* või Eetika koodeksi elemente on üldiselt vastavuses, ülejäänud osaliselt. Võib esineda olulisi võimalusi täiustamiseks, kuid need ei tohiks väljendada olukordi, kus siseauditi üksus ei ole rakendanud *Standardeid* või *Eetika koodeksit*, ei rakendata neid efektiivselt või ei saavutata püstitatud eesmärke.

Osalisest vastavuses tähendab, et hindajad on jõudnud järeldusele, et siseauditi üksus teeb pingutusi vastamaks individuaalse *Standardi* nõuetele, Eetika koodeksile, sektsiooni või peamise kategooria elemendile, kuid ei ole saavutanud täielikult mõnda peamist püstitatud eesmärki. Tavaliselt on sellisel juhul olulisi võimalusi täiustamiseks *Standardite* või *Eetika koodeksi* tulemuslikku rakendamist ja/või eesmärkide saavutamist. Mõned puudujäägid võivad olla väljaspool siseauditi üksuse kontrolli ja sel juhul tuleb teha soovitusi asutuse juhtkonnale.

Ei ole vastavuses tähendab, et hindajad on jõudnud järeldusele, et siseauditi üksus ei ole sellest teadlik, ei tee küllaldaselt pingutusi vastavusse viimiseks või ei saavuta paljusid/kõiki individuaalse *Standardi*, *Eetika koodeksi*, sektsiooni või peamise kategooria elemendi eesmärke. Sellised puudujäägid mõjuvad tavaliselt negatiivselt üksuse tulemuslikkusele ja potentsiaalile lisada organisatsioonile väärtust. Need võivad ka väljendada olulisi võimalusi täiustamiseks, kaasaarvatud tegevusi juhtkonna poolt.

2. Lühiülevaade auditi peamistest tulemustest

Tunnustame Justiitsministeeriumi siseauditi osakonna valmisolekut hindamise projektis osalemiseks ja nende järjepidevat tegevust standarditega vastavuse saavutamiseks.

Siseauditi kvaliteedi hindamise töörühm jõudis järeldusele, et Tunnusstandardite, Tegevusstandardite ja IIA Eetika koodeksi osas on Justiitsministeeriumi siseauditi funktsioon üldiselt vastavuses. Seega on **Justiitsministeeriumi siseauditi funktsioon üldiselt vastavuses IIA standarditega.**

Siiski leidub tegevuste täiustamise ja edasiarendamise võimalusi rakendades käesolevas aruandes toodud soovitusi.

Töö tulemusena jõudis kvaliteedi hindamise töörühm järeldusele, et:

- siseauditi töö on olnud tulemuslik põhimääruses sätestatud ülesannete täitmisel ja ministrile, juhtkonnale ja teistele osapooltele kindlustandvate ja konsulteerivate tegevuste osas. Juhtkonna ja auditeeritavate hinnangul on siseauditiosakond üldjoontes vastanud ootustele ja nende hinnang siseauditiosakonna tegevusele on hea. Koondkokkuvõtte juhtkonna ja auditeeritavate arvamustest ja ettepanekutest on edastatud siseauditiosakonna juhile, viitamata sealjuures individuaalsetele vastajatele.
- siseauditiosakonna tegevus on üldiselt vastavuses IIA standarditega. Vaid üksikute standardite lõikes on osaline vastavus. Tähelepanekud ja soovitusel on toodud käesoleva aruande B osas, peatükis 2.
- Lisaks standardites toodud põhimõtetega vastavuse saavutamisele leidub valdkondi, kus siseauditiosakond saaks oma töö kvaliteeti täiustada. Hindajate töörühm pakkus välja mõtteid ja edasiarendusi, mida siseauditiosakond võiks kaaluda. Täiendavad soovitusel on käesoleva aruande B osas, peatükis 3.

3. Soovitused juhtkonnale

- *Vastavalt Standardile 2010.A peab siseauditi funktsiooni tööplaani põhinema riskide hindamisel, mida tuleb läbi viia vähemalt kord aastas. Selles protsessis tuleb arvestada tippjuhtkonna ja nõukogu panust.* Kuigi siseauditiosakond on olnud riskide hindamise läbiviimise protsessi algatajaks ja eestvedajaks, selgitanud juhtkonnale selle vajalikkust, lisandväärtust ja läbiviimise protsessi, ei ole Justiitsministeeriumis terviklikku riskide hindamist ja riskide juhtimist läbi viidud. Soovitame Justiitsministeeriumi juhtkonnale näidata üles initsiatiivi riskide tuvastamisel, riskide suuruse hindamisel, maandamistegevuste planeerimisel, aktsepteeritava riskitaseme määratlemisel ning kaasata antud protsessi iga-aastaselt kõik struktuuriüksused.
- Asutuse juhtkonnale tuleb siseauditiosakonna vakantsete ametikohtade mittetäitmisel arvestada riskiga, et õigusaktidest tulenevad ülesanded ei saa vajalikus ulatuses täidetud. Samuti võib ressursipuudus siseauditiosakonnas tööde teostamisel mõjutada töö kvaliteeti siseauditiosakonna sisesealt. Soovitame antud asjaolusid 2006. aasta tööplaani koostamisel arvestada.

4. Siseauditiosakonna tegevus

Justiitsministeeriumi siseauditiosakonna töökorraldus on hästi üles ehitatud ning toimiv. Tõhus infovahetus ja koostöö osakonna töötajate vahel aitavad kaasa heade töötulemuste saavutamisele ja siseauditiosakonna pidevale arengule. Siseaudiitorid on pidevalt täiendanud oma oskusi, teadmisi ja muid kompetentse ning siseauditi juhi eestvedamisel teinud parendusi auditi läbiviimise protsessi. Kasutusele on võetud mitmeid meetodeid, mis aitavad efektiivsemalt ja kvaliteetselt neile pandud tööülesandeid täita.

Näiteks küsitakse auditeeritavalt ja juhtkonnalt tagasisidet tehtud töö osas, mis aitab siseauditil analüüsida oma tegevuse tugevaid ja nõrkasid külgi. Veel viiakse läbi järeltoiminguid selgitamiseks, kas auditites tehtud soovitused on rakendatud või mitte. Samuti tuleb esile tõsta siseauditiosakonna initsiatiivi riskide hindamise protsessi arendamisel Justiitsministeeriumis.

Parima praktika tähelepanekud on detailsemalt välja toodud käesoleva aruande B osas, peatükis 4. Parima praktikana toob kvaliteedihindamise töörühm välja näited väga headest töökorralduse lahendustest ja initsiatiividest. Eraldi ei ole välja toodud neid siseauditi tegevusi, mida tehakse heal või rahuldaval tasemel. Parima praktika näited kinnitavad Justiitsministeeriumi siseauditiosakonna üldist head taset.

Samas aitaks mõnede tegevusprotsesside täiustamine muuta siseauditiosakonna tegevust veelgi kvaliteetsemaks. Näiteks aitaks auditi programmi ja ajaplaneerimisesüsteemi kasutusele võtmine paremini planeerida auditite läbiviimist ja teostada auditite üle järelevalvet. Samuti soovitame kasutusele võtta ristviitmine tööpaberite ja tõendusmaterjali vahel, et auditis välja toodud tähelepanekud ja soovitused oleks paremini toetatud ja kajastatud.

Täiendavad soovitused siseauditiosakonnale väärtuse lisamiseks on toodud aruande B osas, peatükkides 2 ja 3.

B OSA

1. Vastavus standarditele

Siseauditi kvaliteedi hindamise töörühm hindas siseauditiosakonna tegevuse vastavust IIA standarditega. Siseauditi kvaliteedi hindamise töörühma hinnangul on Justiitsministeeriumi siseauditi funktsioon **üldiselt vastavuses** järgnevate standardite seksioonidega:

Tunnusstandardid:

- 1000 – Eesmärk, õigused ja kohustused
- 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

IIA Eetika koodeks

Siseauditi kvaliteedi hindamise töörühma hinnangul on Justiitsministeeriumi siseauditi funktsioon **osaliselt vastavuses** järgnevate individuaalsete standarditega:

- 2030 Ressursside juhtimine (vt tähelepanek 2.1)
- 2040 Poliitikad ja protseduurid (vt tähelepanek 2.2)
- 2240 Tööprogramm (vt tähelepanek 2.3)
- 2330 Informatsiooni kajastamine (vt tähelepanek 2.4)

Siseauditi kvaliteedi hindamist IIA metoodika kohaselt Justiitsministeeriumis varem läbi viidud ei ole, seega toome esile ka standardid, millele esmakordsel hindamisel ei ole võimalik hinnangut anda või standardis toodud situatsiooni ei ole senini esinenud.

- 1340 Mittevastavuse avalikustamine
- 2421 Vead ja kajastamata jätmised
- 2430 Töö osas Standarditele mittevastavuse avalikustamine
- 2600 Otsus juhtkonna riskide aktsepteerimise kohta

Seega võib Justiitsministeeriumi siseauditiosakond kasutada väljendit, et nende tegevus on "läbi viidud kooskõlas Siseauditi standarditega."

2. Tähelepanekud ja soovitused

2.1 Ressursside juhtimine

Standardi 2030 kohaselt peab siseauditi juht tagama, et siseauditi ressursid on kinnitatud plaani täitmiseks asjakohased, piisavad ja tõhusalt rakendatud.

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on siseauditi funktsioon tsentraliseeritud ministeeriumi tasandile, kuid sellega kaasneva suure töömahu tõttu on oht, et kõiki siseauditi funktsiooniga kaasnevaid ülesandeid ei suudeta olemasolevate siseauditiosakonna ametikohtade komplekteerituse korral täies ulatuses täita. Ressursipuudus tööde teostamisel võib mõjutada siseauditiosakonna töö kvaliteeti ja kvaliteediprogrammi rakendamist siseauditiosakonna siseselt (vt tähelepanek 2.2 ja 3.2 - st ressursipuudusest tulenevad tähelepanekud). Samuti võib ressursipuudus takistada vajalikus ulatuses täitmast seadusandlusest tulenevaid kohustusi. Vastavalt Riigieelarve seaduse § 45 punktile 3 peab siseauditi eest vastutav isik andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Ka Riigikontroll on oma aruandes² välja toonud, et 2004. aasta majandusaasta aruande auditi ebapiisava ulatuse olulisim põhjus on inimressursi vähesus Justiitsministeeriumi siseauditiosakonnas.

Soovitame siseauditiosakonnal teavitada asutuse juhtkonda ressurside piiratuse mõjust (Standard 2020). Siseauditi juht peab tagama, et siseauditi ressursid on kinnitatud plaani täitmiseks asjakohased, piisavad ja tõhusalt rakendatud.

Asutuse juhtkonnal tuleb ametikohtade mittetäitmise korral arvestada riskiga, et õigusaktidest tulenevad ülesanded ei saa vajalikus ulatuses täidetud.

2.2 Poliitika ja protseduurid

Standardi 2040 kohaselt peab siseauditi juht kehtestama poliitika ja protseduurid siseauditi funktsiooni juhtimiseks.

Dokumendis "Justiitsministeeriumi siseauditiosakonna strateegilised eesmärgid aastatel 2004-2007" on 2004. aasta eesmärgiks siseauditi käsiraamatu koostamine. Siseauditi juht tõi hindamise käigus esile, et tungiv vajadus käsiraamatu järele on puudunud seoses osakonna väiksusega ning võimalus selle koostamiseks on takerdunud ressursipuuduse taha (vt tähelepanek 2.1). Personalivoolavuse riskide realiseerumisel suureneb vajadus kirjalike põhimõtete järele, et tagada osakonna töökorralduse jätkusuutlikkus. Lisaks juhime tähelepanu, et vastavalt Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2005. a määruse nr 232³ § 8 punktile 2 tuleb ministeeriumi siseauditi üksusel koostada siseauditi sise-eeskiri.

² Kontrolliaruanne nr OSII-2-5/05/101, 11.08.2005 "Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus"

³ "Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üldeeskiri, siseaudiitorile teenistusse võtmisel esitatavad täiendavad nõuded ning struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimise tingimused ja kord ning toetuse kasutamise lõpetamise deklaratsiooni koostamise ja esitamise kord"

Soovitame siseauditiosakonnal koostada optimaalsed tööks vajalikud põhimõtted ja kehtestada need siseauditi sise-eeskirjas.

2.3 Tööprogramm

Standardi 2240 kohaselt peavad siseaudiitorid välja töötama tööprogrammid, millega töö eesmärgid saavutatakse. Need tööprogrammid tuleb kirjalikult vormistada.

Siseauditiosakond ei ole senini tööprogramme ehk auditi programme koostanud. Peamised auditi etapid on toodud auditi kavas, kuid see ei täida auditi programmi kõiki nõudeid. Siseauditiosakond on 2005. aastal täiendanud sisekontrolli eelhindamise tabeli vormi, mis osaliselt sisaldab infot planeeritavate toimingute kohta, kuid seda vormi ei olnud töö käigus terviklikult täidetud.

Standardi 2240.A1 kohaselt tuleb tööprogrammides kehtestada protsessid informatsiooni kindlaks tegemiseks, analüüsimiseks, hindamiseks ja salvestamiseks töö jooksul. Tööprogramm tuleb enne töö teostamist heaks kiita ja mistahes muudatused viivitamata kinnitada.

Hindajate poolt läbivaadatud auditite kavades puudusid järelevalve eest vastutava isiku märkmed muudatuste kohta, kontrollkuupäevad ja allkirjad. Puudusid selgitused, miks teatud auditi etapid on kestnud kauem, kui kinnitatud auditi kavas sätestatud.

Soovitame auditite planeerimisel ja järelevalve teostamisel kasutada auditi programmi. Lisada programmi selgitused, miks teatav auditi etapp ületas planeeritud kestvuse, mis võimaldab ka hilisemal auditi ülevaatamisel kolmandatel osapooltel tuvastada, mis põhjusel teatavad auditi etapid ületasid määratud tähtaja. Juhime tähelepanu, et ka vastavalt Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2005. a määruse nr 232 §17 lõikele 4 tuleb koostada auditi programm.

2.4 Informatsiooni kajastamine

Standardi 2330 kohaselt peavad siseaudiitorid olulise informatsiooni kirja panema, et toetada järeldusi ja töö tulemusi.

Töö tulemuste ja tõendusmaterjalide seostamiseks on soovitatav välja töötada viitesüsteem. Tunnustame siseauditiosakonna valmisolekut viitesüsteemi kasutuselevõtuks, kuid nendime fakti, et senini auditi kaustades olevates dokumentides ei ole ristviitamist kasutatud. Positiivne on asjaolu, et toimingute kokkuvõtetes on toodud dokumentide nimekiri, kuid puudub nende dokumentide otsene seostamine tööpaberites ja hiljem aruandes väljatoodud tähelepanekutega. Ristviitamise kasutamine audiitori koostatud tööpaberite, kausta kogutud tõendusmaterjalide ja tähelepanekute vahel võimaldaks paremini hinnata siseaudiitori kausta kogutud informatsiooni terviklikkust ja asjakohasust.

Soovitame auditi toimikus olevates dokumentides kasutada ristviitamist. Lisada tööpaberitele viited asjakohastele tõendusmaterjalidele, et toetada oma tähelepanekuid ja järeldusi. Auditi programmi jooksvalt lisada viited koostatud töödokumentidele ja kogutud tõendusmaterjalidele.

3. Täiendavad tähelepanekud

3.1 Sisemine hindamine

Standardi 1311 kohaselt peab sisemine hindamine hõlmama:

- *Siseauditi funktsiooni jooksvaid ülevaatusi;*
- *Perioodilisi ülevaatusi, mis teostatakse kontrollide sisemise hindamise kaudu või teiste isikute poolt organisatsioonis, kellel on teadmised siseauditi alastest praktikast ja standarditest.*

Siseauditi juht teeb jooksvalt kvaliteedi hindamise ülevaatusi ja perioodiliselt tehakse osakonnas ülevaatusi iga-aastase osakonna sisekoolituse käigus. Hindamiste tulemusi ja edasisi tegevuskavasid ei fikseerita. Järjepidevuse ja efektiivsuse hindamiseks on kasulik tulemused dokumenteerida, mis võimaldab arendada kvaliteedi täiustamise programmi ja tõhusamalt teostada järelevalvet. Samuti hõlbustaks see edaspidi ülevaatamisi kolmandate osapoolte poolt arvestades ka IIA standardi 2330 tegevusjuhiste punktis a toodud põhimõtteid.

Soovitame koostada kvaliteedi täiustamise programm ja dokumenteerida sisemise hindamise tulemused. Näiteks koostada lühike kokkuvõtte kvaliteedihindamise tulemustest, kus on määratletud järgmise aasta eesmärgid kvaliteedi parendamisel. Antud dokument võimaldab hinnata eelmise perioodi tulemusi ning aitab audiitoritel jälgida, milliseid uusi meetodeid kasutada töö kvaliteetsemaks muutmisel.

3.2 Auditi aruannete õigeaegsus ja aja planeerimine

Standardi 2420 kohaselt peavad tähelepanekud olema õigeaegsed.

Enamus siseauditiosakonna 2004. a tööplaanijärgsetest audititest on valminud planeeritust hiljem. See viitab asjaolule, et lisaks inimressurssi arvestamisele (vt ka tähelepanekut 2.1) vajab ülevaatamist ka aja planeerimine. Siseauditiosakond ei pea terviklikult ja dokumenteeritult arvestust, kui palju kulub aega auditite ja teiste osakonna tööde läbiviimiseks. Seetõttu ei ole võimalik objektiivsetel alustel hinnata, miks auditite tähtaegu ületatakse ja kui efektiivselt siseauditiosakond oma tööd korraldab.

Soovitame kasutusele võtta selline ajaplaneerimise süsteem, mis oleks optimaalne siseauditiosakonnale ning dokumenteerida tööde tegemiseks kuluv aeg. Ajaplaneerimise süsteem võimaldab realistlikumalt auditi ajakava koostada ning analüüsida audititeks ja teisteks töödeks (konsultatsioonid, eritööd) kuluvat aega.

3.3 Kokkuvõtte auditite tulemustest

Kvaliteedihindamise käigus kogutud auditeeritavate tagasisidest selgus vajadus, et siseauditiosakond tutvustaks aasta jooksul läbiviidud auditite tulemusi allasutuste juhtidele, valdkonna spetsialistidele ja ministeeriumi juhtkonnale. Nii saaksid huvitatud osapooled õppida teiste tegemistest ja lahendustest ning võtta üle parimaid

praktikaid. Auditi aruanded on küll kättesaadavad Justiitsministeeriumi dokumendihaldussüsteemis, kuid kompaktse koondi tegemine auditite tulemustest lisaks auditeeritavate jaoks väärtust.

Soovitame siseauditiosakonnal kord aastas koostada allasutuste ja ministeeriumi juhtkonnale kokkuvõtte või kokkuvõtvalt neile tutvustada aasta jooksul tehtud auditite tähelepanekuid, välja tuua võimalikud riskikohad ja soovitused, mida valdkonna juhtidel oleks kasulik teada.

3.4 Tähelepanekute olulisus

Vastavalt standardi 2410-1 tegevusjuhiste soovitatakse auditi tulemused liigitada oluliseks ja vähemoluliseks.

Siseauditiosakond ei too auditi aruannetes esile tähelepanekute olulisust. Senini on kohati eristatud tähelepanekute raskusastet, sõnastades kas “soovitame” või “teeme ettepaneku”, mis ei erista ilma selgituseta sisuliselt soovitusi kaalu. Tähelepanekute olulisuse esiletoomine kergendab auditeeritavate jaoks tähelepanekust arusaamist.

Soovitame kategoriseerida auditi aruandes välja toodud tähelepanekud olulisteks ja vähemolulisteks. Vaid olulised tähelepanekud asetada aruande lühikokkuvõttesse, et asutuse juhtkonnal oleks kergem järgida, millised probleemid on prioriteetsed ja vajavad esmajärjekorras tähelepanu.

3.5 Eritöövõtude määratlemine siseauditi tööplaanis

Vastavalt standardile 2200 peavad siseaudiitorid iga töö jaoks koostama ja kirja panema plaani, mis koosneb selle ulatusest, eesmärkidest, ajakavast ja ressursside jaotusest.

Siseauditiosakonna tööplaan ei ole märgitud kõiki siseauditi osakonna poolt teostatavaid töid.

Soovitame tööde planeerimisel määratleda töövõtude iseloom ning selgelt sõnastada kas tegemist on auditi, konsultatsiooni või eritööga (nt majandushuvide deklaratsioonide kogumine). Eritöövõtude määratlemine siseauditi tööplaanis ja nendele kuuluva aja planeerimine aitab paremini korraldada siseauditiosakonna tööd. Standardite 1000.C1-1 ja 1000.C1-2 tegevusjuhistes on välja toodud konsultatsioonide definitsioonid ja vormid, millest tuleks eritööde määratlemisel lähtuda.

3.6 Siseauditi konsulteeriv roll

Kvaliteedi hindamise töörühma poolt auditeeritavatele saadetud küsimustike vastustest selgus, et siseauditiosakonnalt soovitakse saada rohkem konsultatsioone ja ettepanekuid, kuidas probleeme edaspidi vältida või olukorda parendada. IIA standardite siseauditi definitsiooni kohaselt on siseaudit muuhulgas ka konsulteeriv tegevus, mis on suunatud väärtuse loomiseks ja organisatsiooni tegevuse

täiustamiseks. Vastavalt kvaliteedihindamise käsiraamatule soovitatakse siseauditi üksustel lisaks auditite läbiviimisele üha enam suurendada konsulteerivat rolli.

Samas juhime tähelepanu standardile 1210.C1, mille kohaselt siseauditi juht peab keelduma konsultatsioonitööst või saama asjatundlikku nõu ja abi siis, kui siseauditi personalil puuduvad kogu töö või selle osa teostamiseks vajalikud teadmised, oskused või muu kompetents.

Standardi 2010.C1 kohaselt peab siseauditi juht kavandatavate konsultatsioonitööde vastuvõtmisel arvestama töö potentsiaali riskide juhtimise, väärtuse lisamise ja organisatsiooni tegevuse parandamise alal. Vastuvõetud tööd tuleb lülitada plaani.

Soovitame siseauditiosakonnal läbi viia rohkem konsultatsioone, mis võimaldab anda auditeeritavatele lisandväärtust ja parendada protsesside toimimist ministeeriumis ja allasutustes. Konsultatsiooni töövõtude puhul tuleb juhendada Standardites toodud erinõuetest (märges "C" standardi numbri juures).

3.7 Siseauditiosakonna juhataja ametijuhend

Vastavalt standardile 1210 peavad siseaudiitoritel olema oma individuaalsete ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised, oskused ja muu kompetents.

Siseauditiosakonna juhataja ametijuhendis ei ole sätestatud nõuet, et juhataja omaks auditialast ja/või juhtimisalast töökogemust.

Soovitame siseauditiosakonna juhataja ametijuhendis määratleda täpsemad nõuded juhataja töökogemusele.

4. Parim praktika

4.1 Auditi hindamise küsimustik

Peale auditi lõppu küsitakse auditeeritavalt tagasisidet auditi läbiviimise kohta. Auditeeritavatelt auditi kohta tagasiside küsimine ja saadud informatsiooni analüüsimine aitab parandada tulevaste auditite kvaliteeti.

4.2 Toimingu kokkuvõtete kooskõlastamine

Auditite toimingute kokkuvõtted kooskõlastatakse auditeeritavaga enne auditi aruande projekti koostamist ning eriarvamused auditeeritavaga dokumenteeritakse. See annab kindlustunnet, et välja toodud tähelepanekud on asjakohased ja annab audiitoritele kohest tagasisidet tehtud töö osas.

4.3 Järeltoimingute teostamine

Keskmiselt poole aasta möödudes auditi lõpparuande tutvustamisest saadetakse auditeeritavale soovitude rakendamise tabel, milles palutakse märkida, kui kaugel on auditis välja toodud ettepanekute elluviimine. Järelkontrolli teostamine tähelepanekute ja soovitude üle tõstab auditi väärtust ja loob kindlust, kas auditeeritavad on teinud toiminguid puuduste kõrvaldamiseks.

4.4 Siseauditi initsiatiiv riskide hindamisel

Siseauditiosakond on olnud riskide hindamise läbiviimise protsessi algatajaks ja eestvedajaks, selgitanud juhtkonnale selle vajalikkust, lisandväärtust ja läbiviimise protsessi. Kuigi riskide hindamise protsessi ei ole juhtkonna ja kogu asutuse poolt vastavalt väljatöötatud metoodikale terviklikult läbi viidud, on siseauditiosakonna initsiatiiv tunnustamist vääriv ettevõtmine.

4.5 Elektroonilised tööpaberid

2005. a auditi toimikute juurde oli lisatud CD, mis sisaldas auditi jooksul kasutatud elektroonilisi dokumente. Antud praktika 2004. a auditi toimikute juures puudus ning täiendavate elektrooniliste dokumentide asukohale dokumentide nimekirjas ei viidatud. Koos elektrooniliste dokumentidega on materjalide säilitamine auditi toimikus nüüd kompaktne ning kõikidele auditis viidatud dokumentidele on ligipääs olemas.

Lisa 1. Soovituste rakendamise tabel

Nr	Soovitus	Siseauditiosakonna kommentaar soovitusel rakendamise kohta
2.1	Ressursside juhtimine	<p><i>Siseauditi juht on teinud omalt poolt ettepaneku vakantse koha täitmiseks siseauditiosakonnas. Vastav otsustuspädevus on ministeeriumi juhtkonnal.</i></p> <p><i>Sõltumata vakantse koha olemasolust on osakonna tööplaani koostamisel arvestatud olemasoleva ressursiga ning seega ei võeta tööplaani töid, mida ei suudeta teostada.</i></p>
2.2	Poliitika ja protseduurid	<p><i>Siseauditi sise-eeskiri on siseauditiosakonnas olemas erinevate dokumentide näol: nt osakonna põhimäärus, töötajate ametijuhendid, auditi töödokumentide plangid. Küll ei ole põhimõtteid koondatud ühtsesse sise-eeskirja. Selle koostamine on kavas ning loodetakse valmis saada hiljemalt 2007. aastal.</i></p>
2.3	Tööprogramm	<p><i>Siseauditiosakonnas on kasutusel auditi kava ja sisekontrolli eelhindamise tabel, mis kirjeldavad ära auditi eesmärgi, ulatuse ja objekti, samuti auditeeritava valdkonnaga kaasnevad riskid, auditi toimingud ning auditile planeeritud aja.</i></p> <p><i>Arendused käesolevas valdkonnas käivad: alustatud on sisekontrolli eelhindamise tabeli ülevaatamisega ja vormistamisega auditi tööprogrammiks. Osaliselt on täiendused rakendatud juba 2005 II poolaasta auditites. (vt ka kommentaar soovitusel 3.2)</i></p>
2.4	Informatsiooni kajastamine	<p><i>Viitesüsteem, nõ ristviitamine, on siseauditiosakond võtnud kasutusele 2005. aasta II poolaasta auditites (nt Viljandi Vangla ja vanglate majandustegevusest laekuv tulu).</i></p>
3.1	Sisemine hindamine	<p><i>Siseauditi sisemise hindamise tulemused tasub koondada ja dokumenteerida. Rakendada saab seda 2005. aasta lõpus läbiviidava hindamise käigus. Praegu on siseauditiosakonna eesmärgid järgnevas perioodiks fikseeritud osakonna arengu-strateegias (viimati vaadati see üle osakonna sisekoolitusel augustis 2005).</i></p>
3.2	Auditi aruannete õigeaegsus ja aja planeerimine	<p><i>Auditite, konsultatsioonide ja eritööde raames peab iga audiitor arvestust tööle kulunud aja osas. Vastavad tulemused on praegu fikseeritud Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnale esitatavas poolaasta aruandes (so auditile kulunud inimtundide kogus). Alates 2005. aasta II poolaasta audititest kajastub realselt auditi toimingutele kulunud aeg ka auditi tööprogrammis.</i></p>
3.3	Kokkuvõtte auditite tulemustest	<p><i>Ministeeriumi juhtkond (eelkõige minister, kantsler ja valdkonna eest vastutav asekancler) on teadlikud kõigist auditite tulemustest, kuna</i></p>

		<p>neile tutvustatakse auditi tulemusi. Kõik auditite aruanded on üleval ministeeriumi dokumendihalduses ning seega kõigile soovijaile kättesaadavad.</p> <p>Samas ei välista see kord aastas eraldi kokkuvõtte koostamist erinevate auditite tulemustest. Kokkuvõtte võib edastada kõigile valitsemisala juhtidele ja/või tutvustada nt vangla direktorite või kohtudirektorite nõupäeval.</p>
3.4	Tähelepanekute olulisus	<p>Siseauditiosakonnas on hetkel kasutusel praktika, mille kohaselt auditi seisukohalt olulised ettepanekud ja/või soovitusel on fikseeritud peamiste tähelepanekute, järelduste ja ettepanekute peatükis auditi aruande alguses. Auditi aruande põhiosas ettepanekute kategoriseerimisest oluliseks ja vähemolulisteks ning sellest saadav lisaväärtus vajab meie endi jaoks enne kasutusele võtmist täiendavalt analüüsimist.</p>
3.5	Eritöövõtude määratlemine siseauditi tööplaanis	<p>Siseauditiosakonna aasta tööplaan sisaldab endas auditeid ja eritöid, mis on teada aasta alguses ning võimalik seega tööplaanis fikseerida. Enamus konsultatsioone ja eritöid lisanduvad jooksvalt aasta kestel lähtuvalt aktuaalsetest temadest ning aasta alguses tööplaanid neid planeerida ei saa. Küll sisaldub informatsioon lisandunud töödest tööplaanis täitmise aruandes.</p> <p>Jooksvad tööd, nagu näiteks majanduslike huvide deklaratsioonide kogumine ja hoidmine, ei ole siiani tööplaanis kajastunud tulenevalt ministeeriumi tööplaanis koostamise juhendist, mille kohaselt jooksvaid töid tööplaanis ei kajastata.</p>
3.6	Siseauditi konsulteeriv roll	<p>Siseauditiosakond on alati väljendanud valmisolekut konsultatsioonide andmiseks ning pidanud enda konsulteeriva rolli suurenemist ministeeriumis ja tema valitsemisalas kontrollisüsteemide loomisel ja/või parendamisel oluliseks. Samas ei ole siiani tellimus konsultatsioonidele olnud väga suur.</p>
3.7	Siseauditiosakonna juhataja ametijuhend	<p>Siseauditiosakonna juhataja ametijuhendi vaatame lähtuvalt hindajate poolt tehtud tähelepanekust üle koos ministeeriumi arendus- ja personalitalitusega.</p>
<p>Täiendavad kommentaarid:</p> <p>Justiitsministeeriumi siseauditiosakond tänab Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonda tehtud töö eest. Saadud hinnang annab meile kinnitust, et oleme õigel teel. Samuti täname konstruktiivsete ettepanekute eest siseauditi funktsiooni parendamiseks ja jätkuvaks arenguks.</p>		