

Siseauditi korraldamise juhend

Sisukord

Sissejuhatus	2
I. Siseauditi eesmärk ja tegutsemise aluspõhimõtted	2
II. Siseauditi vorm ja juhtimine	3
III. Tööde kavandamine.....	4
IV. Auditi projektide läbiviimine	5
V. Tulemuste dokumenteerimine ja teavitamine	8
A. Kuuma liini raport	9
B. Memo	10
C. Informatsiooni edastamine väljapoole organisatsiooni	10
VI. Järeltegevused.....	11
VII. Nõuandvad teenused.....	11
VIII. Kvaliteedi tagamine ja täiustamine	12
 Lisa 1: Sisekontrolli hindamise küsimustik	14
Lisa 2: Soovitusi auditi aruannete koostamiseks	14
Lisa 3: Soovitusi uuele siseaudiitorile	15

Sissejuhatus

Juhendi eesmärk on olla toetavaks materjaliks siseauditi korraldamisel täidesaatva riigivõimu asutustes ja muudes avaliku sektori üksustes: kohalikes omavalitsustes, avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes, riigi äriühingutes jt (edaspidi ühiselt ka *organisatsioon*).

Materjali koostas Rahandusministeeriumi rahandusteabe poliitika osakond ning see avaldatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel <https://www.fin.ee>.

Juhend lähtub Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (*International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*) väljaantavatest sisekontrolli rakendamise juhistest¹ ja Siseaudiitorite Instituudi (*The Institute of Internal Auditors, IIA*) rahvusvahelistest kutsetegevuse raampõhimõtetest² ning nende koosseisu kuuluvatest üleilmsetest siseauditi standarditest³ (edaspidi standardid).

NB! Siseaudiitori ametialaseks kohuseks on hoida ennast nimetatud dokumentidega kursis ning lähtuda nendest oma igapäevases töös.

Eesti avalikus sektoris rakendatav süsteem asetab vastutuse organisatsiooni tegevuse ja ressursside juhtimise eest organisatsiooni juhile - tema kohus on kehtestada vajalikud süsteemid ja protseduurid, et kindlustada organisatsiooni eesmärkide saavutamine vähimate vahenditega. Juhtkonna kohustuseks on sisemisi kontrole soosiva ja toetava keskkonna loomine ning efektiivse, tõhusa ja ökonoomse sisekontrollisüsteemi rakendamine. Siseaudiitori kohuseks on juhtkonnale kiire ja tõese teabe edastamine sisekontrollisüsteemi olukorra kohta, soovitude andmine selle parendamiseks ning toetus kavandatud meetmete rakendamisel.

Avalikus sektoris tuleb arvestada seadusandluse, aruandlusnõuete ja rahastamise eripäradega. Väikestes siseauditi üksustes on ressursid sageli piiratud, mistõttu tuleks juhendit rakendada paindlikult ja mõistlikult.

I. Siseauditi eesmärk ja tegutsemise aluspõhimõtted

- 1) Siseauditi eesmärk on organisatsiooni valitsemist, riskijuhtimist ja kontrolli toetades ja nõustades pakkuda organisatsiooni juhile sõltumatut, riskipõhist ja objektiivset kindlustunnet, et sisekontrollisüsteem toimib nõutaval viisil, on tulemuslik, vastab Eestis ja Euroopa Liidus kehtivatele nõuetele ning tagab inimeste ja varade mõistliku juhtimise, ressursside kaitse ja asjassepuutuvate õigusaktide nõuetekohase järgimise.
- 2) Siseauditi staatus sätestatakse organisatsiooni juhi poolt kinnitatud siseauditi põhimääruses, mis määratleb siseauditi õigused, rolli ja kohustused, paiknemise organisatsioonis, aruandlussuhted, tööde ulatuse ja liigid ning volitab ligipääsu tööde läbiviimise seisukohalt olulisele teabele, töötajatele ja füüsilistele varadele.
- 3) Organisatsiooni juhi ülesanne on tagada siseaudiitori(te)le tööks vajalikud tingimused, tööks vajaliku teabe kättesaadavus ja sõltumatus organisatsiooni ülejäänud tööst / üksustest, samuti rakendada sobivaimad meetmed auditi tulemusel selgunud puuduste kõrvaldamiseks, lähtudes siseauditi lõpparuandes esitatud ettepanekutest.

¹ [INTOSAI tegevusjuhised sisekontrolli standardite rakendamiseks avalikus sektoris](#)

² [Kutsetegevuse raampõhimõtted](#)

³ [Üleilmsed siseauditi standardid](#)

- 4) Siseaudiitor on ühelt poolt organisatsiooni juhi teenistuses, kes on siseauditi rakendanud ja sellele ülesanded ning juhised annab. Teisalt on siseaudiitor oma töös iseseisev ja lähtub kindlatest kutse- ja eetikastandarditest. Kolmandaks tagab täidesaatva riigivõimu asutuse siseaudit olulise teabe jõudmise otsustajateni ka väljaspool asutust ennast (asutuse üle teenistuslikku järelevalvet teostav isik - Rahandusministeerium, Riigikontroll, Vabariigi Valitsus vms).
- 5) Oma kutsetegevuses peab siseaudiitor olema objektiivne, erapooletu ja vaba eelarvamustest. Erapooletuid ja eelarvamusteta otsuseid ei ole võimalik teha, kui siseaudiitor osaleb organisatsiooni juhtimises või kui talle on antud huvide konflikte tekitavad õigusi või kohustusi. Siseaudiitor peaks hoiduma nende funktsioonide hindamisest, mille eest ta ise varem vastutas.

Seonduvaid standardeid:

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 6.1 Siseauditi mandaat | 1.1 Ausus ja ametialane julgus |
| 6.2 Siseauditi üksuse põhimäärus | 1.3 Õiguspärane ja eetiline käitumine |
| 6.3 Kõrgema juhtorgani ja juhtkonna tugi | 2.2 Objektiivsuse tagamine |
| 7.1 Organisatsiooniline sõltumatus | |

II. Siseauditi vorm ja juhtimine

- 1) Organisatsiooni juhil on vaba voli otsustada siseauditi vajadus ning selle korraldamise vorm. Siseauditi rakendamisega seotud kulu ei tohiks ületada sellest saadavat tulu.
- 2) Avalikus sektoris siseaudiitorina töötavalt füüsiliselt isikult eeldatakse:
 - laitmatut reputatsiooni;
 - ausust ja kõrgeid kõlbelisi isikuomadusi;
 - siseaudiitori tööks vajalikke oskusi, võimed ja teadmisi;
 - riiklikult tunnustatud kõrgharidust.
- 3) Ametialane asjatundlikkus on iga siseaudiitori ja siseauditi eest vastutava isiku kohustus. Siseaudiitor võib osutada ainult neid teenuseid, milleks tal on olemas vajalik pädevus. Iga siseaudiitor vastutab oma ametikohustuste täitmiseks vajaliku pädevuse pideva arendamise ja rakendamise eest. Siseaudiitoritel on soovitatav kuuluda Eesti siseaudiitorite kutseühingusse⁴.
- 4) Kui siseaudiitori töökoha loomine organisatsioonis pole majanduslikult mõttekas (ei õigusta selleks tehtavaid personali värbamise, koolituse ja palga kulu ega kulutusi ruumidele ja töövahenditele), on otstarbekas siseaudit teenusena sisse osta.
- 5) Siseauditi teenuse sisseost võib osutada vajalikuks ka siis, kui organisatsioon mingil põhjusel (nt on liiga väike) ei suuda tagada siseauditi läbiviimisel erapooletust või on auditisse vaja kaasata mingi spetsiifilise (nt infotehnoloogia) valdkonna spetsialiste.

Seonduvaid standardeid:

- 3.1 Pädevus
- 3.2 Jätkuv ametialane areng
- 4.1 Vastavus standarditele
- 4.2 Nõutav ametialane hoolsus
- 4.3 Professionaalne skeptitsism

⁴ [Eesti Siseaudiitorite Ühing](#)

III. Tööde kavandamine

- 1) Organisatsiooni mõjutavate riskide juhtimine on juhtkonna ülesanne. Riskide juhtimise ja hindamise põhimõtted on toodud Rahandusministeeriumi koostatud juhendmaterjalides Riskijuhtimine⁵ ja Riskijuhtimise protsessi hindamine⁶.
- 2) Siseauditi tegevuste kavandamiseks pööratakse riskihindamisel tähelepanu eelkõige organisatsiooni või üksuse sisemistele protsessidele ja nendest tulenevatele mõjudele, kuid tähelepanuta ei jäeta ka tegureid, mis on organisatsiooni või üksusega seotud kaudselt, kuid võivad siiski ohustada organisatsioonile või üksusele püstitatud eesmärkide täitmist.
- 3) Siseauditi strateegiline plaan peaks keskenduma riskihindamise käigus määratletud prioriteetidele, tagama valdkondade kaetuse auditiga olulisusest lähtuvalt ning olema kooskõlas auditi käsutuses olevate ressurssidega. Auditi objektide kogum peaks olema piisav, et katta organisatsiooni eesmärkide täitmist oluliselt mõjutavaid kõiki tegureid (= auditi universum⁷).
- 4) Siseauditi aasta tööplaan peaks kajastama organisatsiooni strateegiat (siseauditi prioriteetid peaksid olema kooskõlas organisatsiooni eesmärkidega), tuginema riskihindamise tulemustele (sh riskide olulisuse ja realiseerumise tõenäosuse hinnangule), arvestama riskimaandustegevuste prioriteete ja siseauditi ressursse ning jätma mõistliku reservi organisatsiooni juhtkonnalt tulevate ühekordsete ülesannete täitmiseks.
- 5) Auditite kavandamisel tuleks arvesse võtta:
 - organisatsiooni eesmäärke
 - auditite eesmäärke
 - auditite objektidega seonduvaid peamisi riske
 - juhi toetust
 - hinnangut sisekontrollisüsteemile
 - eelmiste auditite tulemusi
 - juhi vajadusi
 - siseaudiitori isiklikku kogemust
 - konkreetse auditite objekti olulisust
 - tõestusmaterjali kättesaadavust
 - ülevaadet auditite objektist
 - auditite läbiviimiseks kasutada olevat aega
- 6) Auditite ulatuse täpseks määratlemiseks tuleks arvestada:
 - kohanduvate seaduste ja dokumentidega, mis sisaldavad auditite objekti olulist teavet;
 - varasemate vastava auditite objekti auditite aruannetega;
 - oluliste ametnikega, kes valdavad auditite objektiga seotud informatsiooni;
 - auditite jaoks kasutada olevate dokumentide ja andmetega.

Seonduvaid standardeid:

- 9.1. Valitsemise, riskijuhtimise ja kontrolli protsesside mõistmine
- 9.2. Siseauditi strateegia
- 9.4. Siseauditi üksuse tööplaan

⁵ [Riskijuhtimine](#)

⁶ [Riskijuhtimise protsessi hindamine](#)

⁷ **Auditiuniversum** on kõigi võimalike auditite objektide kogum ehk see kujutab endast võimalikku auditeerimise ulatust organisatsioonis.

IV. Auditi projektide läbiviimine

- 1) Iga kindlustandva siseauditi töö jaoks koostatakse auditi kava. Plaanikohase auditi läbiviimisest tuleks auditeeritava üksuse juhti (auditi objekti eest vastutavat isikut) vähemalt kaks nädalat enne auditi algust kirjalikult teavitada, tutvustades nii auditi läbiviimise alust, eesmärki ja ulatust kui ka auditi meeskonda ja ajakava, samuti auditiga seotud ettepanekute ja kommentaaride esitamise tähtaega ning kontrollimiseks vajatavate andmete ja dokumentide esialgset loetelu.
- 2) Enim kasutatavad auditi projektide tüübid on:
 - a. **Vastavusaudit** – analüüsitakse ja hinnatakse organisatsiooni tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, kooskõlastatud protseduurireeglitele, eeskirjadele ja juhenditele ning kehtivatele seadustele ja teistele õigusaktidele.
 - b. **Tulemusaudit** – uuritakse, kas auditeeritava organisatsiooni või selle mõne üksuse/tegevuse eesmärgid on saavutatud kõige tõhusamal, säästlikumal ja tulemuslikumal moel:
 - *säästlikkus* - minimeerida ressursikasutamist, säilitades samas kõrge kvaliteedi;
 - *tõhusus* - ressursside optimaalne kasutamine tulemuste saavutamiseks;
 - *mõjus/tulemuslikkus* - kavandatud/prognoositud ja tegelike tulemuste võrdlus.
 - c. **Tegevus-** ehk **protsessiaudit** – suunatud organisatsiooni juhtimisprotsessides või kitsamates alamtegevustes ressursside raiskamist põhjustavate nõrkuste tuvastamisele. Tegevusauditi (ka *operatsioonide auditi*) peamine eesmärk on leida võimalusi suurendada tööviljakust, aga ka tõhusust ja tulemuslikkust.
 - d. **IT-audit** - keskendub organisatsiooni IT-süsteemide, protsesside ja kontrollide tõhususe, usaldusväärsuse ja vastavuse (nt seadustele, standarditele või sisemistele poliitikatele) hindamisele. IT-auditiga võidakse hõlmata erinevaid infotehnoloogia valdkondi: IT juhtimine ja -strateegia; süsteemide arendus ja muudatuste haldus; andmete varundamine ja taastamine; teenuste kättesaadavus ja töökindlus; nõuetele vastavus (nt GDPR, ISO 27001, COBIT) jne. IT-auditi eesmärgiks on hinnata, kas rakendatud IT-kontrollid kaitsevad organisatsiooni vara, tagavad andmete terviklikkuse, on piisavad, tõhusad ning kooskõlas organisatsiooni üldiste eesmärkidega ja järgivad regulatiivseid nõudeid.
 - e. **Keskkonnaaudit** - hinnatakse organisatsiooni tegevuse mõju keskkonnale ja organisatsiooni vastavust asjakohastele regulatiivsetele nõuetele. Võimaldab hallata organisatsiooni keskkonnariske, alandada kulusid, tagada vastavust õigusaktidele ja demonstreerida korporatiivset vastutust; aitab kaasa jätkusuutlikkuse edendamisele, soodustab innovatsiooni ja tugevdab suhteid panustajate, investorite ja klientidega.
 - f. **Küberturbeaudit** - organisatsiooni võrguinfrastruktuuri, tulemüüri, tarkvararakenduste, andmesalvestussüsteemide, viirusetõrjetarkvara ja muude turvavahendite põhjalik hindamine, et tuvastada võimalikud haavatavused ja riskid ning teha kindlaks parandamist vajavad valdkonnad.
 - g. **Projektiaudit** - analüüsitakse ja hinnatakse projekti tegevuste elluviimise otstarbekust ning deklareeritud kulude vastavust raamatupidamise algdokumentidele ja Eesti õigusaktidele. Avalikus sektoris sageli Euroopa Liidu fondidest, riigi- ja välisabi või muid toetusi saanud projektide audit.
 - h. **Finantsaudit** – antakse hinnang tehingute seaduslikkusele ning raamatupidamis- ja finantsaruannete õigsusele.

- 3) Auditi projekti heal tasemel kavandamiseks on oluline mõista auditi objekti eesmärki ja seda mõjutavaid peamisi riske, millele audit peaks keskenduma, samuti omada ülevaadet juhtkonna poolt sisse seatud sisekontrollisüsteemi elementidest. Vajalikku teavet võib anda auditi objekti sisekontrolli eelhindamine, mille käigus kogutakse järgmist teavet:

Põhilised riskitegurid - tuvastatakse auditi objekti sise- ja väliskeskkonnast tulenevad olulised riskid, mis mõjutavad sellele objektile seatud eesmärkide saavutamist.

Kriteeriumid - hinnatakse, kas juhtkonna poolt kehtestatud kriteeriumid auditi objekti eesmärgi saavutamise hindamiseks on kohased ja piisavad; vajadusel määrab siseaudiitor omapoolselt kõige asjakohasemad kriteeriumid, mida töö eesmärkides ja ulatuses kirjeldatud auditi kliendi tegevuse aspektide hindamiseks kasutada.

Seatud kontrollid - loetletakse põhilised kontrollimeetmed, mis on rakendatud tuvastatud riskide ohjamiseks ja hinnatakse nende võimet riski elimineerida või vähendada riskiteguri(te) mõju aktsepteeritava piirini.

Tulemus - fikseeritakse lühidalt peamised järeldused sisekontrollisüsteemi olemasolu ja tulemuslikkuse kohta. Kui sisekontrollisüsteem pole tulemuslik, siis tuleb lõpparuandes välja tuua selle põhjused ja täiustamisega oodatavate tulemusnäitajate tase.

Viited - hinnangute ja soovitude juures tuleb viidata tõenditele ja dokumentidele, millel need põhinevad; viidete alusel peavad dokumendid olema auditi projekti kaustast lihtsasti leitavad.

Auditi meetodid - otsustatakse konkreetse kontrollimeetme hindamiseks sobivad toimingud tuvastamiseks:

- sisekontrolli meetme olemust ja tõhusust;
- eksisteerivaid või võimalikke riske meetme rakendamisel.

Valitud hindamismeetodid ja nende rakendamine peavad kindlustama sisekontrolli hindamise objektiivsuse ja piisava taseme. Auditi käigus võib selguda vajadus täiendavate meetodite rakendamiseks.

- 4) Sisekontrolli eelhindamisel on soovitatav kasutada rahvusvaheliselt tunnustatud standardteste ja sisekontrolli hindamise küsimustikke või Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud sisekontrolli hindamise küsimustikku⁸. Auditi objekti spetsiifikat arvesse võttes tuleb neid kohandada nõnda, et saaks auditi objekti sisekontrollisüsteemist võimalikult täpse pildi.
- 5) Auditi eesmärkide saavutamiseks ja võimalike tähelepanekute ning järelduste sõnastamiseks on vaja tuvastada, hinnata ja salvestada piisavas koguses asjakohast ja usaldusväärset informatsiooni. Tõendusmaterjali kogumisel tuleks otsustada, kas testida täielikku andmekogumit või esinduslikku valimit. Valimi testimisel tuleks rakendada meetodeid valimi esinduslikkuse tagamiseks.

⁸ [Lisa 1](#)

6) Auditi läbiviimiseks võib valida mõne meetodi järgnevaist või vajadusel neid kombineerida:

Taasesitus tegevuse või arvutuse kordamine; võimaldab hinnata tehingu töötlemise täpsust ja korrektsust ning tulemuse usaldusväärsust.

Ristküsitlus teatud asjaolu või tehingu kohta ühest allikast saadud info tõesuse kontroll, vastandades seda teisest allikast saadud infoga sama asjaolu või tehingu kohta.

Mida sõltumatult on infot kinnitav osapool, seda usaldusväärsemad on tulemused, kuid antud tehnika rakendamist võib raskendada selle kõrge subjektiivsus.

Vaatlus hea meetod tuvastamiseks, kas/kuidas töötajad on tööülesandeid mugandanud, samuti prognoosida rutiinist tingitud kahjude tekkimise võimalusi.

Meetodi puuduseks on asjaolu, et vaadeldav töötaja ei pruugi vaatluse hetkel käituda tavapäraselt ning tehtavad järeldused ei pruugi olla väga objektiivsed.

Analüüs teatud andmete võrdlemine ebanormaalsete või selgitamist vajavate ja seega auditis huvipakkuvad valdkondade tuvastamiseks.

Analüütilise ülevaate põhiline tehnika on oma ootuse määratlemine (mida siseaudiitor olemasoleva taustinfo põhjal ise teatud näitaja liikumise osas eeldaks), arvutuse või võrdluse tegemine ning selle võrdlemine aruannetes esineva infoga.

Füüsiline kontroll tehakse mingi füüsilise varaobjekti olemasolul, kaasates objekti olemuse tuvastamiseks vajadusel spetsialiste.

Kokkuviiimine seisneb kahe erineva andmebaasi andmete võrdlemisel.

Eriti oluline valdkondades, kus süsteemid on keerulised ja erinevuste tekkimine kahe andmegrupi vahel on tõenäoline.

Intervjuu parim meetod hoidmaks kokku auditiks kuluvat aega ja saada vahetut teavet.

Sel teel saadud tõendite usaldusväärsus võib varieeruda ja seetõttu on otstarbekas öeldu pärast intervjuud üle kontrollida ristküsitluse või mõne teise allika kaudu, nagu näiteks koosolekute protokollid, intervjuu teise töötajaga, memorandumid jne.

Uuringud ja aruanded kõikvõimalik teave iseloomustamiseks uuritavat objekti ja selle probleeme.

Aruannetest võib ka selguda, et puudustele on juba eelnevalt tähelepanu juhitud, kuid mingit tegevust antud puuduste kõrvaldamiseks pole järgnenud.

Sõltumatu kinnitus mitteseotud osapoolelt teatud faktide kohta kinnituse saamiseks.

Kliendiks maskeerumist kasutatakse testimaks klienditeenindusega seotud kontrollimeetmeid, osutatava teenuse kvaliteeti ja kinnipidamist kehtestatud reeglitest.

Matemaatilisi mudeleid kasutatakse juhul, kui auditi ulatus on piisavalt suur.

Eeldab siseaudiitori oskust ja suutlikkust matemaatilisi mudeleid kasutada. Väiksemahuliste tööde korral pole mudelite kasutamine soovitatav, sest nende koostamise kulukus ei pruugi ennast majanduslikult õigustada.

Küsimustikud tõhus meetod olukordades, kus teatud tegevus on organisatsiooni erinevates osades sarnane ja korduv.

Võrdlemine teatud tehingu andmete võrdlemine algdokumendiga. Erinevuste ilmnemisel tuleks selgitada ka seda, kus (kas alg- või uuritavas dokumendis) reaalselt viga tehti.

Oluline on tehtud töö detailselt üles märkida, sest esitatud fakte võidakse hiljem vaidlustada.

Kaardistamist kasutatakse protsessi piltlikuks kujutamiseks graafilisel teel.

Võimaldab kergesti avastada kontrolli nõrkusi ja topelttegevusi, kuna teostatakse süsteemi täielik pildistus. Samas on oht, et kaardistamisel laskutakse liigsetesse üksikasjadesse ning meetod võib muutuda omaette eesmärgiks selle asemel, et olla auditi abitehnikaks.

Läbijalutamine on konkreetsete tehingute jälgimine läbi terve süsteemi algusest lõpuni.

Valitakse piisav hulk tehinguid, et saada ülevaade, kas organisatsioonis järgitakse vajalikke protseduureegleid.

- 7) Siseauditi ülesannete täitmisel saadud infot tohib kasutada ainult kutsetegevuse eesmärkidel, kaitstes seda nii sisemise kui välise volitamata juurdepääsu või avalikustamise eest. Samuti ei tohi saadud teavet kasutada isikliku kasu saamiseks ega moel, mis kahjustab organisatsiooni seaduslikke ja eetilisi eesmärke või on nendega vastuolus.
- 8) Sobivaid meetodeid kasutades kogutakse auditi käigus tõendusmaterjal, tehakse analüüsid ja sõnastatakse järeldused ning soovitusel tuvastatud probleemide kõrvaldamiseks. Kogu tehtud töö peab olema dokumenteeritud ja jälgitav.
- 9) Kogutud tõendusmaterjal on sobiv, kui see on usaldusväärne, asjakohane, piisav ning põhjendatud - teabe kogumisele tehtavad kulud (sh raha ja aeg) ei tohiks ületada sellest saadavat kasu. Oluline on tagada, et tõendusmaterjalid saadakse ainult seadusega lubatud meetodeid kasutades.

Seonduvaid standardeid:

13.1 Tööst teavitamine	14.1 Teabe kogumine toimingute ja hindamiste jaoks
13.2 Töö riskide hindamine	14.2 Töö toimingud ja võimalikud tähelepanekud
13.3 Töö eesmärgid ja ulatus	14.3 Tähelepanekute hindamine
13.4 Hindamiskriteeriumid	14.4 Soovitused ja tegevuskavad
13.5 Töö ressursid	14.5 Töö järeldused
13.6 Tööprogramm	

V. Tulemuste dokumenteerimine ja teavitamine

- 1) Auditi projektiga seotud analüüsid, hindamised ja neid toetav teave tuleks dokumenteerida nõnda, et sarnaselt informeeritud pädev isik saaks tööd korrates jõuda sama tulemuseni. Tööpaberid peavad olema täielikud ja toetama töös tehtud järeldusi. Töö dokumentatsioon, mis võib lisaks faktidele sisaldada ka arvamusi, koostatakse eeldusel, et selle sisu on konfidentsiaalne. Siiski võivad välised osapooled erinevate menetluste käigus taotleda juurdepääsu töö dokumentatsioonile.
- 2) Siseauditi tööde toimikute sisseseadmisel ja säilitamisel tuleb lähtuda asjaajamist reguleerivatest õigusaktidest ja organisatsioonis kehtivatest eeskirjadest. Auditi projekti toimik peaks moodustama auditi käiguga seotud dokumentide täieliku kogumi, iseloomustades selgelt kogu auditi kulgu alates teabe kogumisest ja intervjuudest auditi klientidega kuni organisatsiooni juhile edastatud lõpparuandeni.
- 3) Auditiprojekti lõpetamisel koostatavas lõpparuande kavandis tuuakse välja auditi jooksul tehtud, auditi toimikus sisalduvale tõendusmaterjalile toetuvad negatiivsed ja positiivsed tähelepanekud, järeldused, soovitusel olukorra muutmiseks, võimalikud meetmed ja nende rakendamise tähtsused.

- 4) Lõpparuande kavandit tutvustatakse auditeeritud üksuse juhile (auditi objekti eest vastutavale isikule) ja teistele auditiga seotud isikutele, vältimaks vigu lõpparuandes, täpsustada või vajadusel muuta seal sisalduvaid tähelepanekuid ja soovitusi, nende võimalikku rakendamise aega ja vastutajate ringi ning võtta arvesse auditi ajal ja järel juba sisse viidud muudatused.
- 5) Kohtumisel arutatakse läbi auditi tulemused, kohased meetmed ja mõistlikud tähtajad ning vastutajad. Auditeeritud organisatsiooni või üksuse juht võib anda selgitusi ja esitada vastulauseid ning täpsustusi lõpparuande kavandis sisalduvate tähelepanekute ja soovitude rakendamise osas. Auditi kliendi kirjalik vastulause lisatakse auditi toimikusse.
- 6) Auditi aruande kavandi valmimine ja tutvustamine peaks toimuma piisava ajavaruga, et võimaldada allakirjutatud lõpparuande kinnitamine tööplaanis ette nähtud tähtajal.
- 7) Hea lõpparuanne on selge, lakooniline, täpne, objektiivne, konstruktiivne, täielik ja õigeaegne:
 - selge - on loogiline ja arusaadav, väldib tarbetut tehnilist keelt ning esitab kogu olulise ja asjakohase teabe.
 - lakooniline - püsib teemas, selles puudub tarbetu teave, liigsed üksikasjad ning paljusõnalisus.
 - täpne - ei sisalda vigu ega moonutusi ja põhineb faktidel.
 - objektiivne - on õiglane, erapooletu ja moonutusteta ning kõikide asjaomaste faktide ja asjaolude õiglase ja tasakaalustatud hinnangu tulemus.
 - konstruktiivne - aitab oma sisu ja tooniga auditi tellijat ja organisatsiooni ning viib parendusteni seal, kus vaja.
 - täielik - sisaldab sihtrühma jaoks kogu olulist ja asjakohast teavet ning tähelepanekuid järelduste ja soovitude toetuseks.
 - õigeaegne - on probleemi olulisusest lähtuvalt ajakohane ja otstarbekas ning võimaldab juhtkonnal teha korrektiive.
- 8) Kindlustandva töö lõpparuandes tuuakse välja töö käigus tehtud tähelepanekud ja nende olulisus ning järeldused auditeeritud tegevuse valitsemis-, riskijuhtimis- ja kontrolliprotsesside mõjususe kohta.
- 9) Lõpparuandes esitatakse tähelepanekute menetlemise eest vastutavad isikud ja kavandatud meetmete rakendamise kuupäevad. Auditi projekti lõpparuanne edastatakse osapooltele, kes suudavad tagada tulemuste nõuetekohase arvessevõtu. Kui enne lõpparuande valmimist on auditi käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamise tegevusi juba alustatud või puudused on kõrvaldatud, tuleks seda aruandes tunnustada.

A. Kuuma liini raport

Kui siseauditi jooksva töö käigus avastatakse pettus, organisatsiooni või riigi vara/maineline kahjustamine või rikkumine, on siseaudiitor kohustatud astuma koheselt samme sellise tegevuse peatamiseks: vormistama spetsiaalse nn kuuma liini raporti ja edastama selle viivitamatult vastutavale juhile, kes on kohustatud võtma kasutusele meetmed kahjustamise või rikkumise tõkestamiseks.

Raport saadetakse sobivale juhtimistasandile (võib asuda ka organisatsioonist väljaspool), mis suudab tuvastatud probleemile adekvaatselt reageerida. Vajadusel tuleb teavitada ka õiguskaitseorganeid.

Enne probleemi eskaleerimist kõrgemale juhtorganile ja/või tippjuhtkonnale tuleks probleemi võimalusel käsitleda vahetult riskivaldkonna eest vastutava isikuga, et mõista juhtkonna vaatenurka ja leppida kokku ajakohastes tegevuskavas.

- ❖ Kui auditi käigus saadakse tõendusmaterjale, mis viitavad Euroopa Liidu või riigieelarve vahendite mittesihipärasele kasutamisele, raiskamisele või muud liiki pettusele, esitab asutuse juhtkond (ka kahtluse korral) avalduse pädevale organile uurimise algatamiseks.
- ❖ Korruptsiooniga seotud õigusrikkumiste korral edastatakse kõik olemasolevad materjalid edasiseks menetlemiseks kaitsepolitseile.

Kui siseaudiitor jõuab järeldusele, et juhtkond aktsepteerib organisatsiooni riskiisu või riskitaluvust ületavat riskitaset, tuleb probleemi arutada juhtkonnaga. Lahendi mittesaamisel edastatakse probleem kõrgemale juhtorganile.

NB! Siseaudit ei vastuta organisatsiooni riskide maandamise eest.

B. Memo

Memo kui aruandevormi saab siseaudiitor kasutada auditi ja muu jooksva töö käigus saadud sellise teabe edastamiseks auditi tellijale ja/või juhtkonnale, mida auditi projekti lõpparuandesse ei lülitata ning mis ei vaja edastamist ka kuuma liini raportina.

Memo koostatakse üldjuhul:

- auditi plaanis ja ulatuses toimuvatest muudatustest teavitamiseks;
- kohest reageerimist nõudva kiireloomulise info edastamiseks;
- juhtkonna kursis hoidmiseks auditi käiguga (nt pikemaajaliste tööde puhul);
- sellise teabe (sh tähelepanekute, järelduste ja soovitude) edastamiseks, mida piisava tõendusmaterjali puudumise tõttu lõpparuandesse lülitada ei saa, kuid mis siseaudiitori arvates vajab juhtkonna tähelepanu.

Memo vorm sõltub teabe edastamise eesmärgist, juhtkonna soovidest jms, kuid selles olgu kajastatud saaja ja koostaja andmed ning selgelt sõnastatud teema. Memo lisatakse selle auditi töö toimikusse, mille käigus see koostati. Kui memo ei ole seotud konkreetse auditi tööga, siis säilitatakse see vastavalt siseauditi üksuses kehtestatud reeglitele.

C. Informatsiooni edastamine väljapoole organisatsiooni

Siseauditi aruannete või muu teabe edastamisel väljapoole organisatsiooni tuleb lähtuda [avaliku teabe seadusest](#) ja siseauditi standarditest. Avaliku teabe seaduse § 35 lg 18 kohaselt on siseauditi alane teave riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja siseseks kasutamiseks mõeldud teave kuni siseauditi aruande kinnitamiseni asutuse juhi poolt.

Kui on saadud palve edastada juba olemasolev teave või aruanne, tuleb hinnata, kas see on sobiv väljapoole organisatsiooni edastamiseks. Tööde puhul, kus teavet tuleb edastada väljapoole, teavitab siseaudiitor juhtkonda ja teisi asjakohaseid isikuid sellest sobival viisil.

Seonduvaid standardeid:

5.2 Informatsiooni kaitse	14.5 Töö järeldused
11.2 Mõjus kommunikatsioon	14.6 Töö dokumenteerimine
11.3 Tulemuste aruandlus	15.1 Töö lõpparuanne
14.4 Soovitused ja tegevuskavad	

VI. Järeltegevused

- 1) Auditi raames tehtud ja juhkonna poolt tunnustatud (on kokku lepitud nii rakendamise tähtsajad kui täitjad) tähelepanekute ja soovituste elluviimist tuleb jälgida. Kuna kohustuste jaotus võib organisatsioonides erineda, siis tuleb kindlaks määrata, kas seiret teeb juhtkond või siseauditi üksus, kusjuures **NB!** vastutus soovituste juurutamise eest jääb igal juhul organisatsiooni juhtkonnale.

Soovituste rakendatuse hindamisel arvestatakse riskipõhiselt tähelepanekute olulisust ning seire viiakse läbi sobivaimal moel - näiteks järelepäringud, kontroll-lehed, memod, järelauditid vms.
- 2) Järelauditi kui kõige põhjalikuma (aga ka kõige ressursimahukama) seiremeetodi tõhususe eeldusteks on:
 - a. õigetele juhtimistasanditele adresseeritud auditi tähelepanekud ja soovitused;
 - b. auditeeritud üksuse juhtkonna ootustele vastav auditi lõpparuande vorm ja aruandluse protsess;
 - c. juhtkonna seatud lihtne ja töökindel mehhanism siseauditi soovitustele reageerimiseks;
 - d. riskide maandamiseks õigeaegselt toimuvad korrigeerivad tegevused;
 - e. regulaarne toimiv suhtlus juhtkonnaga soovituste elluviimise kohta;
 - f. olulise mõjuga ja/või kiireloomuliste probleemide jälgimine kuni nende lõpliku lahendamiseni.
- 3) Peale tähtsaja saabumist ning parendustegevuste sooritamist edastab korrigeeriva tegevuse eest vastutaja seire eest vastutavale isikule tõendusmaterjalid soovituse täitmise kohta. Kogutud tõendusmaterjal lisatakse auditi toimikusse. Seire rahuldavate tulemuste ning kohaste tõendite olemasolul auditi toimik suletakse.
- 4) Kui siseauditi lõpparuandes esitatud soovitusi ei ole sobivalt rakendatud ning juhtimis- ja kontrollisüsteemides esineb endiselt tõsiseid puudusi, mis võivad põhjustada oluliste riskide realiseerumise, teavitab siseaudiitor sellest kirjalikult organisatsiooni juhtkonda ja kõrgemat juhtorganit.

Seonduvaid standardeid:

14.4 Soovitused ja tegevuskavad

15.2 Soovituste elluviimise kinnitamine

VII. Nõuandvad teenused

- 1) Vajadusel annavad siseaudiitorid huvirühmadele nõu organisatsiooni juhtimise, riskijuhtimise ja kontrolliprotsesside parandamiseks ilma kindlust andmata ega juhtimisalast vastutust võtmata. Nõuandva teenuse lähtekohaks võib olla taotlus tippjuhtkonnalt, operatiivjuhtimiselt või ka siseauditi meeskonnalt endalt ning selle olemus ja ulatus lepatakse kokku asjaomaste huvirühmadega. Erinevalt kindlustandvatest audititest on nõuandvad teenused ettevaatava lähenemisviisiga, suunatud koostööle (sh kaasavad töö ulatuse ja ajakava kindlaksmääramisse kõiki sidusrühmi) ning keskenduvad eelkõige soovitustele ja nõuannetele.
- 2) Nõustamisteenus on asjakohane olukorras, kus kindlustandev teenus ei loo lisandväärtust (valdkond või protsess on juba tuvastatud parandusmeetmeid vajavana vms), aga siseaudit saab anda nõu uute poliitikate, protsesside, süsteemide ja toodete kavandamist ja rakendamist; pakkuda uurimisteenust (nt hinnata uute seaduste võimalikku mõju organisatsiooni tegevusele) ja korraldada riskide ja kontrollide alaseid arutelusid ja koolitusi.

- 3) Siseaudiitorite Instituudi (IIA Global) [2035. aasta visioon](#) rõhutab siseauditi nõustamistegevuse kasvavat tähtsust, kuna need tööd võivad anda olulist lisandväärtust organisatsiooni eesmärkide saavutamisel - ennetavalt tuvastada riske, tõhustada protsesse ja kontrollimehhanisme ning suurendada sidusrühmade usaldust. Lisaks soodustab nõustamine loovust ja innovatsiooni, kuna julgustab mõtlema tavapärasest erinevalt.
- 4) Nõuandvate teenuste osutamisel tuleks arvestada järgmiste eripäradega:
- a. Nõuandva töö puhul tuleks töö eesmärgid, ulatus ja programm kujundada koostöös teenust soovunud huvirühmadega. Töö järeldused peaksid olema kooskõlas selle eesmärkide ja ulatusega.
 - b. Nõustamisteenuseid osutaval siseaudiitoril peaks olema suurepärane suhtlemis- ning tugev probleemide lahendamise oskus ja ta peaks suutma keerulisi äriprobleeme analüüsida ja tõhusaid lahendusi välja pakkuda. Kui siseaudiitoril puuduvad kogu nõustamistöö või selle osa tegemiseks vajalikud teadmised, oskused või muu pädevus, tuleks nõuandvast tööst keelduda või kasutada asjatundlikku nõu ja abi.
 - c. Kui siseaudiitor osutab nõuandvaid teenuseid valdkonnas, mille eest ta varem vastutas, tuleb enne töö vastuvõtmist teenuseid tellivale osapoolale avaldada võimalikud ohud sõltumatusele.
 - d. Kui siseaudiitor osutab kindlustandvat teenust auditi objektile, millele ta on varem osutanud nõuandvat teenust, tuleks siseaudiitori objektiivsuse säilitamiseks rakendada asjakohaseid kaitsemeetmeid.
 - e. Olenevalt kokkuleppes asjaomaste huvirühmadega ei pruugi nõuandva töö puhul olla vajalik ametlik dokumenteeritud riskide hindamine, hindamiskriteeriumite määramine ega tõendite kogumine järelduste koostamiseks.
- 5) Nõuandvate tööde dokumentide haldamise ja säilitamise reeglid tuleks välja töötada kooskõlas organisatsiooni juhiste ja muude asjassepuutuvate regulatiivsete nõuetega. Aruandlus nõuandvate tööde käigu ja tulemuste kohta oleneb iga töö iseloomust ja tellija vajadustest.

Seonduvaid standardeid:

- 2.1 Individuaalne objektiivsus
- 3.1 Pädevus
- 8.1 Suhtlus kõrgema juhtorganiga
- 9.1 Valitsemis-, riskijuhtimis- ja kontrolliprotsesside mõistmine

VIII. Kvaliteedi tagamine ja täiustamine

- 1) Siseauditi eest vastutav isik kujundab ja hoiab käigus siseauditi kõiki aspekte hõlmava kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi ning seirab pidevalt selle efektiivsust. Kvaliteediprogrammi tulemustest tuleks kõrgemale juhtorganile ja tippjuhtkonnale vähemalt kord aastas aru anda, pakkumaks piisavat kindlust selles, et siseauditi tegevus:
- toimub vastavalt siseauditi põhimäärusele ja kooskõlas standarditega;
 - on mõjus ja tõhus;
 - loob huvigruppidele lisandväärtust ja täiustab organisatsiooni tegevust.

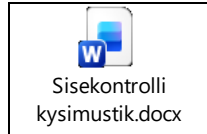
Väga väikestes siseauditi üksustes on kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi tõhusaks toimimiseks tarvilik enamasti kaasata ka siseauditi välist abi.

- 2) Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi peaks kuuluma siseauditi üksuse toimimise pidev seire (sh auditi projektide läbiviimise pidev jälgimine), siseauditi mõjususe ja tõhususe hindamine, plaanid siseaudiitorite pädevuse pidevaks täiustamiseks ning regulaarsed välised kvaliteedihindamised.
- a. Siseauditi üksuse toimimise pidev seire on järelevalve nõuetele vastavuse üle siseauditi ülesannete täitmisel ning siseauditi tulemuslikkuse mõõtmine kvaliteediprogrammis kirjeldatud mõõdikutega. Ühe siseaudiitori tehtud töö üle peaks järelevalvet tegema teine siseaudiitor, väga väikestes siseauditi üksustes võib siseauditi toimimise pidevat seiret teostada ka eneschindamise kaudu, kasutades tööprotsessi ning töö vastavuse ja tulemuste hindamiseks kvaliteedikontrolli küsimustikku.
 - b. Siseauditi üksuse perioodilisel sisemisel hindamisel vaetakse siseauditi üksuse juhtimise ja tegevuse vastavust õigusaktide nõuetele. Sisemist hindamist teostab siseauditi üksus ise või organisatsiooni teised isikud, kellel on piisavad teadmised siseauditi standarditest. Sisemine hindamine peaks toimuma mitte varem kui 12 kuud enne kavandatud välist kvaliteedihindamist. Sisemise hindamise tulemused kajastatakse hindamise aruandes.
 - c. Välisel kvaliteedihindamisel tuvastatakse siseauditi üksuse juhtimise ja tegevuse vastavust õigusaktide nõuetele. Välishindamist tuleks kvalifitseeritud sõltumatu välise ülevaataja või meeskonna poolt teha vähemalt kord viie aasta jooksul ning see peaks toimuma vastavalt standardis 8.4 toodud reeglitele.

Seonduvaid standardeid:

8.3 Kvaliteet	12.2 Tulemuslikkuse mõõtmine
8.4 Väline kvaliteedihindamine	12.3 Tööde ülevaatamine ja parendamine
12.1 Sisemine kvaliteedihindamine	

Lisa 1: Sisekontrolli hindamise küsimustik



Lisa 2: Soovitusi auditi aruannete koostamiseks⁹

1. Aruanne on loogiliselt struktureeritud:

- Tiitelleht on olemas (auditi nimi, kuupäev, auditi objekt).
- Sissejuhatus sisaldab auditi eesmärki, ulatust ja metoodikat.
- Kokkuvõte esitab lühidalt olulised riskid, peamised leiud ja soovitused ning viitab, kuidas soovitused saavad juhtkonnal aidata riskide maandamiseks paremini tegutseda.
- Detailne osa kirjeldab iga leidu koos kriteeriumite, tõendite ja mõjuga.
- Järeldused ja soovitused on selgelt eristatud.

2. Kasutatud on selget ja neutraalset keelt:

- Arvestatud on aruande saajate (kõrgeim juhtkond, üksuste juhid jt) erinevaid teabevajadusi.
- Kasutatud keel on objektiivne ja arusaadav, välditud on liigselt tehnilisi kirjeldusi.
- Aruande tekst on neutraalne - ei sisalda hinnanguid ega emotsionaalseid väljendeid.

3. Selgelt on kirjeldatud auditi metoodika ja kriteeriumid:

- Auditi kriteeriumid - standardid, seadusandlus või sisemised nõuded - on kohaselt viidatud.
- Rakendatud auditi metoodika on kooskõlas organisatsiooni poliitikaga.

4. Soovitused on prioritseeritud:

- Riskid on hinnatud (kõrge, keskmine, madal) ja seonduvad mõjuga organisatsiooni eesmärkidele.
- Soovitused on konkreetsed, teostatavad, prioritseeritud ja ajaliselt määratletud.
- Määratud on soovituste täitmise eest vastutajad ja realistlikud tähtajad.

5. Aruanne on nõutavalt vormistatud:

- Aruanne on vormistatud ühtlaselt (fondid, pealkirjad, nummerdus).
- Keeleline korrektuur on tehtud (õigekiri, stiil).
- Keskendutud on olulisele - tähelepanekud ja soovitused on olulisemad kui auditeerimise protsessi detailne kirjeldus.
- Paremaks hoomatavuseks on kasutatud tabeleid, protsessiskeeme, graafikuid ja muid visuaale.

6. Lõplik kontroll - on veendutud, et:

- aruanne on kooskõlastatud asjakohaste osapooltega;
- faili formaat ja nimi vastavad organisatsiooni nõuetele;
- tagatud on konfidentsiaalsus - aruanne ei sisalda (kaitsmata) tundlikku teavet;
- kõik faktid on kontrollitud ja tõendid dokumenteeritud.

⁹ Soovitusi mõjusa siseauditi aruande kirjutamiseks leiab ka [IIA](#) ja [ESAÜ lehel](#).

Lisa 3: Soovitusi uuele siseaudiitorile

1. Sisseelamine ja tutvumine

- Loe läbi organisatsiooni siseauditi põhimäärus ja juhendmaterjalid.
- Tutvu organisatsiooni struktuuri, eesmärkide ja riskidega.
- Kohtu oma juhendajaga või siseauditi eest vastutava isikuga.
- Osale sissejuhataval koolitusel (vajadusel).

2. Siseaudiitori roll ja vastutus

- Sinu ülesanne on anda sõltumatut hinnangut organisatsiooni sisekontrollisüsteemile.
- Pead säilitama objektiivsuse ja erapooletuse – väldi huvide konflikte.
- Ära osale juhtimisotsustes ega kontrollimeetmete väljatöötamises.

3. Tööprotsessi etapid

a) Töökorraldus:

- Planeeri audit realistlikult – ära alusta liiga suure ulatusega.
- Jäta ruumi ootamatusteks – kiireloomulised ülesanded võivad tulla igal ajal.
- Kasuta digitaalseid tööriistu, kui need on olemas – see vähendab käsitööd.

b) Planeerimine:

- Osale auditi kava koostamises.
- Uuri auditi objekti ja sellega seotud riske.
- Keskendu olulistele riskidele – ära püüa katta kõike korraga.
- Kasuta olemasolevaid tööriistu: riskihindamise malli, sisekontrolli küsimustikku.
- Märki üles, kui mõni osa jääb ajapuudusel välja – see on normaalne.

c) Läbiviimine:

- Kasuta sobivaid meetodeid: intervjuud, vaatlus, dokumentide analüüs.
- Kogu tõendusmaterjal ja dokumenteeri tööpaberites.
- Intervjuud ja vaatlus sobivad hästi väikestes üksustes.
- Küsimustikud on kasulikud korduvate protsesside puhul.
- Dokumentide analüüs aitab tuvastada mustreid ja kõrvalekaldeid.

d) Dokumenteerimine:

- Kirjuta tööpaberid kohe pärast tegevust – hiljem on raske meenutada.
- Kasuta lihtsat ja loogilist struktuuri: mis, millal, kellega, mis järelendus.
- Märki üles ka ebaselgused – need võivad hiljem osutuda olulisteks.

e) Aruandlus:

- Koosta lõpparuande kavand.
- Kasuta lihtsat keelt – juhtkond ei pruugi olla kursis auditi terminoloogiaga.
- Osale aruteludes auditi kliendiga.
- Too välja olulisemad tähelepanekud ja soovitused.
- Lisa tähtajad ja vastutajad – see aitab soovitusi ellu viia.

f) Järeltegevused:

- Jälgi soovitude rakendamist regulaarselt.
- Küsi auditi kliendilt tagasisidet soovitude rakendamise kohta.
- Kui soovitud ei rakendata, uuri miks – see võib viidata süsteemsele probleemile.
- Järelaudit tee ainult siis, kui see on tõesti vajalik.

4. Dokumentatsioon

- Kogu auditi töö olgu dokumenteeritud: tööpaberid, intervjuude protokollid, analüüsid jne.
- Kasuta auditi toimikutes ühtset struktuuri: eelinfo, kava, tõendusmaterjalid, aruanded, kokkuvõte.
- Säilita konfidentsiaalsus ja turvalisus.

5. Praktilisi soovitusi tööks

- Alusta lihtsamatest ülesannetest.
- Ära pelga küsida – iga audit on erinev ja kogemused tulevad ajaga.
- Küsi varasemate auditite toimikuid – need annavad hea ülevaate tööstiilist ja ootustest.
- Märgi üles korduma kippuvad küsimused ja lahendused.
- Kasuta olemasolevaid malle ja tööriistu (nt sisekontrolli hindamise küsimustik).
- Hoia end kursis standardite ja juhendmaterjalidega (IIA, INTOSAI).

6. Suhtlus ja koostöö

- Suhtle auditi klientidega, juhtkonnaga ja kolleegidega avatult.
- Ole professionaalne, aga sõbralik.
- Selgita, et audit pole kontroll, vaid toetus juhtimisele.
- Tunnusta (võimalusel) auditi kliente positiivse suhtumise ja koostöö eest.
- Osale siseauditi üksuse koosolekutel ja koolitustel.
- Küsi vajadusel juhendamist või selgitusi.
- Hoia konfidentsiaalsust – see on usalduse alus.