



RAHANDUSMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

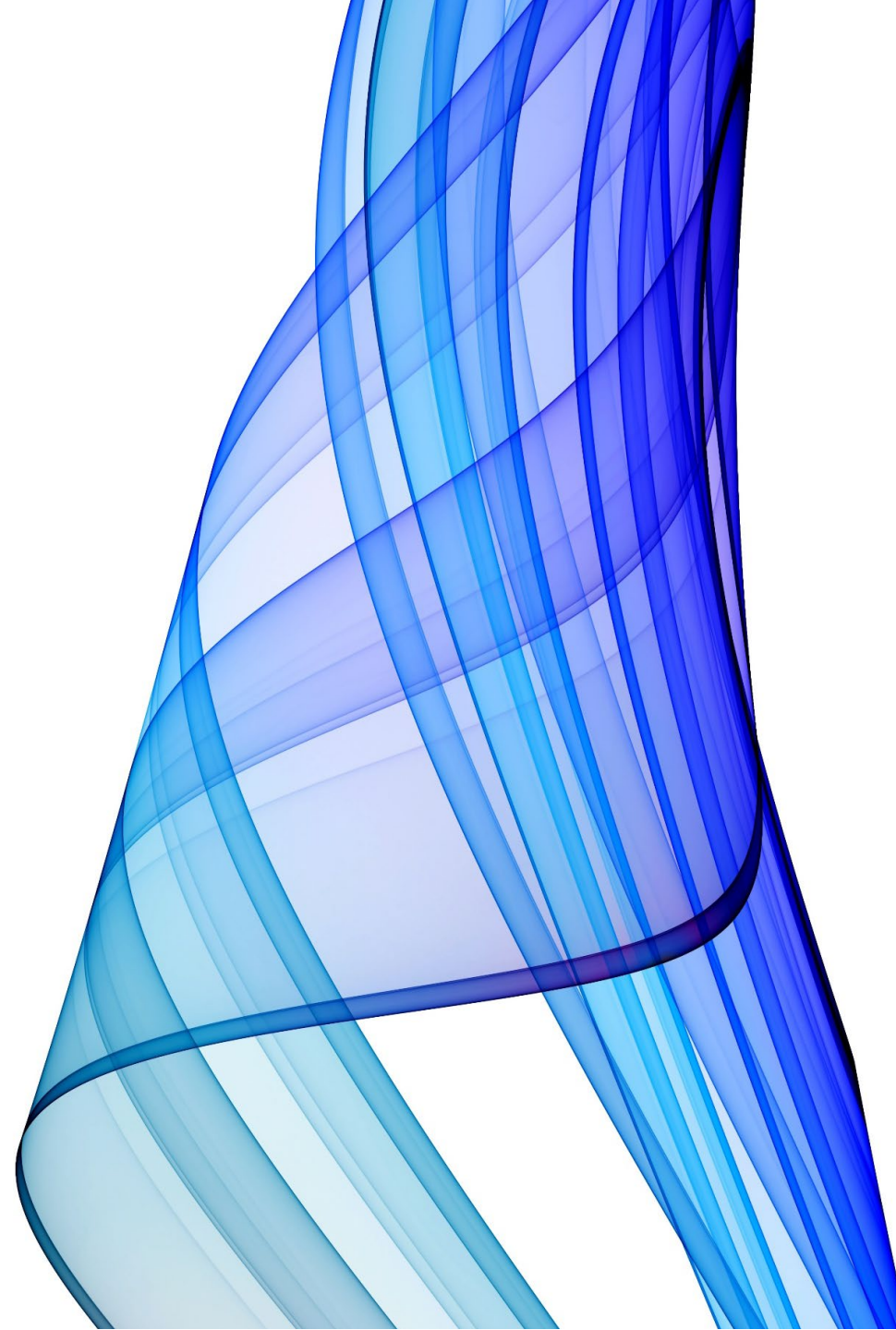


Eesti
tuleviku heaks

Sisekontrollisüsteemi rakendamine

Juhend täidesaatva riigivõimu asutustele

Tallinn 2023



Sisukord

1. Sisekontrollisüsteemi teoreetiline raamistik, komponendid ja seosed juhtimisega.....	4
2. Sisekontrollisüsteemi loomine, rakendamine ja seire.....	12
Lisa 1 – Valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi teoreetiline kirjeldus.....	32
Lisa 2 – Sisekontrollisüsteemi võimalikud elemendid.....	34
Lisa 3 – Näidis oluliste teemade juhtkonna poolse ülevaatusse matriksist ministeeriumi näitel.....	38
Lisa 4 – Korduma kippuvad küsimused sisekontrollisüsteemist.....	39

Sissejuhatus

Sisekontrollisüsteemi rakendamise kohustus valitsusasutustes ja valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes (edaspidi asutus) tuleneb küll Vabariigi Valitsuse seadusest, kuid selle rakendamine ei ole lihtsalt seaduse nõude täitmine. Sisekontrollisüsteem ei ole mitte eraldiseisev ja eripärane süsteem, vaid **asutuse juhtimissüsteemi tavapärane osa**. Praktikas on iga asutuse efektiivseks juhtimiseks vajalik, et oleks määratletud eesmärgid, nende eesmärkide saavutamiseks toimiksid valitsemise ja riskijuhtimise protsessid ning rakendatakse sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi rakendamise eest vastutab asutuse juht, kuid selle toimimise tagab terve asutuse töötajaskond.

Asutus saab sisekontrollisüsteemist kasu mitmeti. Hästi kavandatud sisekontrollisüsteem tagab mõistliku kindlustunde, et asutuse eesmärgid saavutatakse. Toimiva sisekontrollisüsteemi abil on võimalik vähendada vigade, aga ka pettuste ja muude ebaseaduslike tegevuste ohtu. Sisekontrollisüsteemi tõhususe tagamiseks on vaja sisekontrolli meetmete toimivust pidevalt jälgida ja analüüsida, et neid vajadusel muuta või täiendada.

Käesolev juhendmaterjal annab **teoreetilise ülevaate** sisekontrollisüsteemi olemusest (peatükis 1) ja **praktilise ülevaate** selle rakendamisest **koos näidete ja suunistega** (peatükis 2). Sisekontrollisüsteemi rakendamise käsiraamatu välja töötamisel on arvesse võetud COSO sisekontrolli integreeritud raamistikku, kui maailmas kõige enam praktikas kasutatavat sisekontrollisüsteemi alast lähenemist.

Juhendmaterjal on mõeldud kasutamiseks asutuses suunava abimaterjalina eeskätt sisekontrollisüsteemi loojatele ja rakendajatele, kes ei ole samas valdkonna süvaekspertid. Juhendmaterjali eesmärk on anda üks võimalik lähenemisviis sisekontrollisüsteemi loomiseks ja rakendamiseks ning aidata kaasa asutuste sisekontrollisüsteemide tugevdamisele.

Juhendis on toodud selgitusi, positiivseid ja negatiivseid näiteid:

Selgitused on hallil taustal.

Positiivsed näited on sinisel taustal.

Negatiivsed näited on punasel taustal.

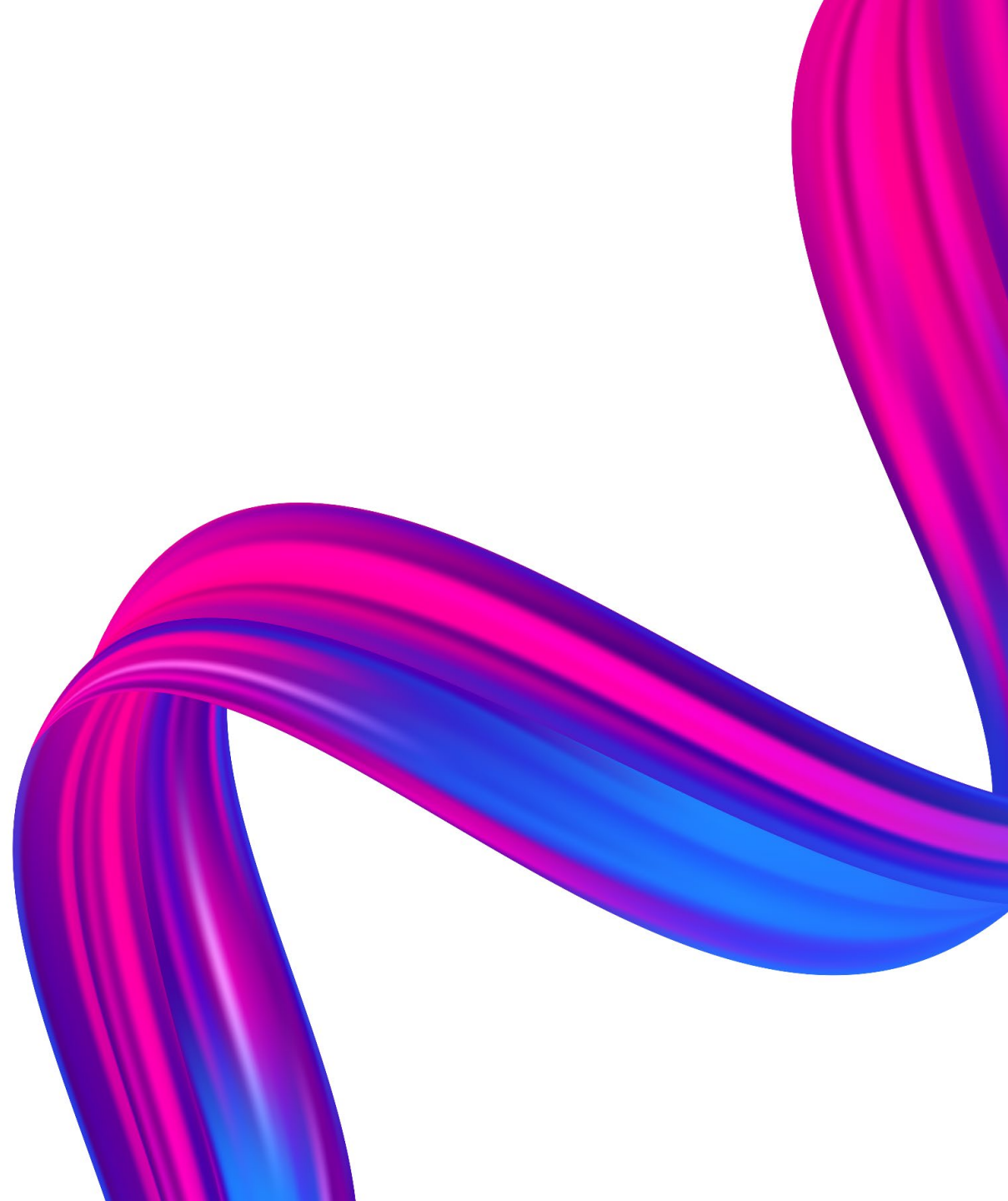
Oluline on ära märkida, et iga asutus kujundab ja rakendab asutuse eripärast lähtuva sisekontrollisüsteemi ise ning sisekontrollisüsteemile ei eksisteeri ühte ja ainuõiget lähenemist. Juhendmaterjali rakendamisel eeldatakse kasutajate poolset hindamist, millisel moel siin välja toodud põhimõtted ning tegevused sobivad asutuses eksisteerivasse kontrollisüsteemi ning seda toetavad.

Juhend on kirjutatud täidesaatva riigivõimu asutuste spetsiifikat silmas pidades. Loomulikult on siintoodud põhimõtete rakendamine võimalik ka teistes avaliku sektori organisatsioonides (näiteks avaliku sektori sihtasutused, avaliku sektori osalusega äriühingud). Nende organisatsioonide spetsiifikast tulenevaid eripärasid (näiteks nõukoguga arvestamine äriühingus jms) ei ole juhendis kaetud, kuid seda spetsiifikat tuleks sisekontrollisüsteemi kujundamisel ja ülevaatusel arvestada.

Juhend on koostatud koostöös KPMG Baltics OÜ-ga 2023. aastal.

¹ COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, www.coso.org. Arvestada tuleb, et COSO raamistik on autoriõigustega kaitstud ja tasulise ligipääsuga.

1. Sisekontrollisüsteemi teoreetiline raamistik, komponendid ja seosed juhtimisega



Teoreetiline osa

Käesolevas osas toome välja sisekontrollisüsteemi teoreetilise aluse, sisekontrollisüsteemi komponendid ning sisekontrollisüsteemi ja igapäevase juhtimise seosed.

Sisekontrollisüsteem on defineeritud² kui protsess, mida viivad ellu organisatsiooni (juhendi mõistes asutuse) kõrgem juhtorgan (näiteks minister), juhtkond (näiteks kantsler ja asekanterid) ning kogu ülejäänud personal ja mis on loodud, et anda mõistlikku kindlust asutuse tegevuste, aruandluse ja vastavuskontrolliga³ seotud eesmärkide saavutamise osas.

Sisekontrollisüsteem on kõik, mida asutus teeb, et tagada⁴ :

- õigusaktidest kinnipidamine;
- vara kaitstus raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- tegevuse otstarbekus asutusele seatud ülesannete täitmisel;
- tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumine, säilitamine ja avaldamine.

Sisekontrollisüsteemi tuleb käsitleda **protsessina**, mis hõlmab tervet hulka tegevusi ja ülesandeid. See tähendab, et sisekontrollisüsteem ei ole kunagi lõplikult valmis, vaid vajab pidevat analüüsi ja ülevaatamist, et asutuse tegevuskeskkonna ning selle muutustega kaasas käia.

Sisekontrollisüsteem on olemas igas asutuses, see ei ole eraldiseisev tegevuste kogum, mida peab täitma ja välja arendama igapäevategevustest eraldi. Vastupidi, **hästi toimiv sisekontrollisüsteem on integreeritud asutuse igapäeva-tegevustesse, hõlmates nii protsesse, regulatsioone, juhendeid jms kui ka teenistujaid ning nende poolt tehtavaid tegevusi**. Ükski kontrollitegevus ei ole asi iseeneses, neid rakendatakse vaid asutuse tegevuste ellu viimiseks ja eesmärkide saavutamiseks.

NB! Sisekontrollisüsteem **ei ole** sisekontrolli osakond, mis eksisteerib mõnes asutuses, ega ka siseauditi üksus. Neil üksustel on sisekontrollisüsteemi toimimises küll oma roll (vt [kolme liini mudeli](#) kirjeldus lk 10), kuid neid ei saa tõlgendada või kasutada sisekontrollisüsteemi aseainena.

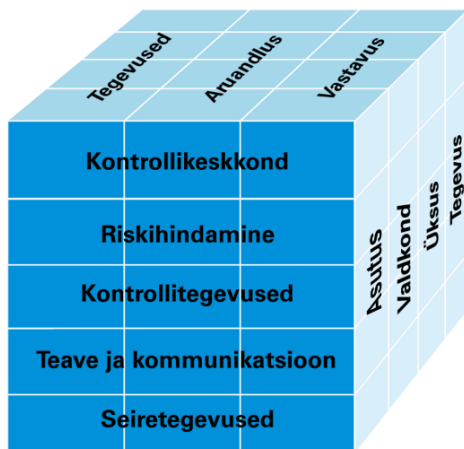
²COSO sisekontrollisüsteemi raamistik

³Avalikus sektoris teostavad vastavuskontrolli tihti eri struktuuriüksused oma pädevuse ulatuses (näiteks finantsosakond, juriidiline osakond jne)

⁴Vabariigi Valitsuse seadus §92¹

Teoreetiline osa

Sisekontrollisüsteemi teoreetilised elemendid on järgnevad:



Joonis 1: Sisekontrollisüsteemi elementide graafiline kujutis.

Allikas: [COSO sisekontrollisüsteemi mudel](#)



Avalikus sektoris saab kasutada ka INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) [juhiseid avaliku sektori sisekontrolli standardite kohta](#), mis põhinevad COSO standarditel.

Kontrollikeskkond: seda loetakse kõige aluseks. Asutuse juhtkonna liikmed kujundavad ja seavad käitumisstandardid ning suhtumise sisekontrollisüsteemi. Kontrollikeskkonna osaks on standardid, struktuurid ja protsessid, millele baseerub sisekontrolli teostamine kogu asutuses.

Viis, kuidas me asutuses asju teeme, milline on juhtkonna tööstiil, organisatsioonikultuur, suhtumine reeglite järgimisse jms. Millised on üldised „mängureeglid“.

Riskihindamine: riskihindamise käigus tuvastatakse ja analüüsitakse riske, mis mõjutavad asutuse eesmärkide saavutamist. Selle alusel otsustatakse, milliseid riske ja millisel viisil tuleks maandada. Riskihindamine peab lähtuma muutustest asutuse tegevuses ja väliskeskkonnas ning kontrollitegevused peaks põhinema tuvastatud ja hinnatud riskidel.

Kas ja kuidas oleme sõnastanud ning kirja pannud, mis võib asutuses töö käigus valesti minna ning mida saaksime teha, et võimalikke negatiivseid tagajärgi vältida või vähendada. Kas on riske, mida tahaksime enam võtta, et eesmärke saavutada? Riske hinnatakse perioodiliselt uuesti, kuna riskid muutuvad ajas.

Kontrollitegevused: kõik tegevused, mida tehakse kehtestatud õigusaktide ja (sisemiste) reeglite alusel, et eesmärkide saavutamist mõjutavad riskid saaksid kokkulepitud tasemele maandatud. Neid tegevusi teostavad kõik asutuse teenistujad ja tasemed (mitte ainult tippjuhtkond) ning neid võivad ellu viia nii inimesed kui neid võidakse teostada ka tehnoloogiat kasutades (näiteks IT-süsteemi poolt teostatavad kontrollid, turvatehnoloogia jne).

Kontrollitegevused on õigusaktide ning sisemiste töökordade, reeglite ja protseduuride alusel tehtavad tegevused, mida teevad kõik teenistujad, nii juhid kui spetsialistid.

Teave ja kommunikatsioon: nii asutusse sisse ja sealt välja liikuv infovahetus kui ka asutusesisene infovahetus, mis annab asutusele infot, et igapäevaseid kontrollitegevusi ellu viia.

Teave ja kommunikatsioon on nii igapäevane infoliikumine asutuse sees kui ka kodanike, partnerite, teiste asutustega ja huvirühmadega vahetatav info, mille alusel saadakse tagasisidet, mis, kuidas ja millal toimub.

Seiretegevused: nii pidev seire ja aruandlus kui eraldi hindamised (või nende kahe kombinatsioon), mida kasutatakse, et saada infot ja kindlust, et sisekontrollisüsteem ja kõik selle komponendid on jätkuvalt olemas ja töötavad plaanitud viisil. Oluliseks loetakse just probleemidest õigeaegset raporteerimist ning suuremate probleemide viimist juhtkonna tasandile.

Mida teeme, et aru saada, kas kõik toimib soovitud viisil, näiteks auditid, hindamised, järelevalvetegevused, mille tulemuste põhjal tehakse muutusi reeglitesse, õigusaktidesse ja tegevustesse.

⁵Tasuline raamistik

⁶Tasuta allalaetav raamistik

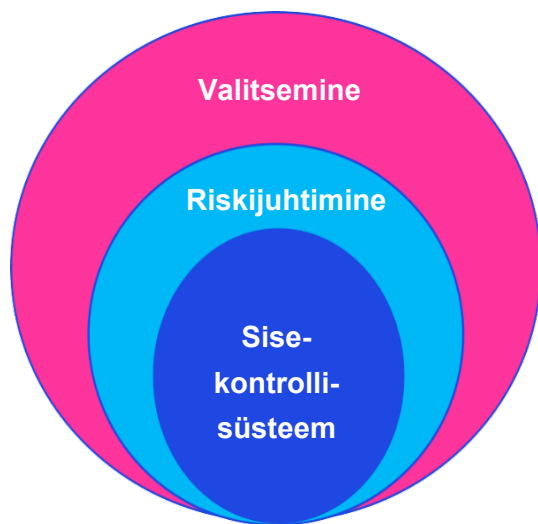
Sisekontrollisüsteemiga kaetavate teemade näidisloetelu

Järgnevalt on loetletud teemad, mis aitavad määratleda sisekontrollisüsteemi ulatust. Alltoodud loetelu ei ole kõikehõlmav, vaid soovituslik ja näitlikustav ning nende elementide rakendamise otsustab asutuse juhtkond, võttes arvesse asutuse suurust, struktuuri keerukust, protsesside ja tegevuste keerukust, väliste osapoolte huvi, seadusandlust jms. Samuti jääb asutuse otsustada, kas ja milliste dokumentide või siseprotseduuridega allpool loetletud teemade reguleerimine on asjakohane.

- Asutuse struktuur
- Asutuse protsesside kirjeldus
- Ausus ja eetilised väärtused (sh korrupsiooni ja huvide konflikti vältimise põhimõtted)
- Juhtimispõhimõtted, sh tippjuhtkonna ja keskastmejuhtide omavaheline tööjaotus ja vastutusvaldkonnad
 - › Otsuste kujundamise põhimõtted
 - › Info liikumise põhimõtted
 - › Aruandluse põhimõtted
- Pika- ja lühiajaliste eesmärkide määratlemise põhimõtted
- Asutuse riskijuhtimise põhimõtted
- Personalijuhtimise põhimõtted (sh ametikohtade nõuete ja tööülesannete kirjeldamine, värbamine ja töölt vabastamine, tasustamine sh premeerimine, koolituspõhimõtted, õiguste, kohustuste ja vastutuse määramine, kulude hüvitamine)
- Info avalikustamise ja asutuse esindamise põhimõtted
- Infosüsteemide haldamise põhimõtted
- Väljapoole pakutavate avalike teenuste eesmärgid, sh nende täitmise kontrolli põhimõtted
- Põhimõtted väliste teenusepakujate (sh avalike teenuste osutamise üleandmine era- või mittetulundussektorile) valimiseks, hoidmiseks ning nende töö kvaliteedi hindamiseks
- Finantsjuhtimise korraldamise põhimõtted (sh eelarvestrateegia, eelarve koostamise põhimõtted, vara kasutamise põhimõtted)
- Asjade ja teenuste planeerimise ning ostmise, sh riigivara haldamise ja riigihangete põhimõtted ja reeglid
- Taotluste menetlemise põhimõtted
- Toetuste menetlemise põhimõtted
- Probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest teavitamise põhimõtted sh rikkumisest teavitamise kanali reeglistik
- Siseauditi korraldamise põhimõtted
- Järelevalve, sh teenistusliku järelevalve läbiviimise põhimõtted

Teoreetiline osa

Juhtimise ja sisekontrollisüsteemi seosed I



Joonis 2: Valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi vaheline seos. Chambers ja Rand (2010); Reding jt (2009)⁷.

Valitsemine, riskijuhtimine ja sisekontrollisüsteem on omavahel tihedalt seotud kontseptsioonid (vt ka detailsemat kirjeldust [lisas 1](#)).

Valitsemine (governance) on strateegilise suuna andmine ning eesmärkide saavutamise jälgimine/seiramine. Seeläbi on ta seotud kõigi asutuse tegevustega ning pole tavaliselt eesmärk omaette. Valitsemise kaudu määratleb asutuse juht koostöös juhtkonnaga „raamistiku“ (protseduurid, poliitikad, struktuuri, väärtused jne), mille kaudu asutus eesmärkide saavutamiseks tegevusi ellu viib. Järgmine „kiht“ on riskijuhtimine, mille eesmärk on tuvastada ja hallata riske, mis võivad asutuse eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada või takistada eesmärkide saavutamisele suunatud võimaluste kasutamist. Juhtkond loob asutuse juhi suunamisel strateegiad riskide ja võimaluste juhtimiseks.

Riskijuhtimise integreeritud oluline osa on rakendatavad **sisekontrollimeetmed**, mis moodustavad olulise osa **sisekontrollisüsteemist**. Sisekontrollisüsteemi eesmärk on maandada riske ning seeläbi toetada asutuse eesmärkide saavutamist.

Sisekontrollisüsteem ei ole midagi eraldiseisvat ja eripärast, vaid on otseselt seotud asutuste juhtimisega ning **sisekontrollisüsteemi elementid omavad selget seost tavapärase juhtimissüsteemi elementidega**.

Täiendavalt saab avaliku sektori organisatsioonide juhtimisest ja juhtimiskvaliteedi arendamisest lugeda [Rahandusministeeriumi veebilehel](#), praeguse juhendi kontekstis võivad häid analoogiaid ja näiteid anda nii [Riigi äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikme käsiraamat](#), kui [Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend](#).

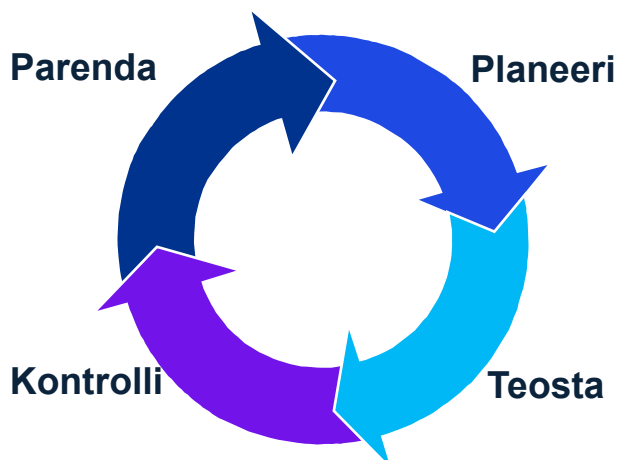


⁷1. Chambers, A. ja Rand, G. 2010. Operational Auditing Handbook: Auditing Business and IT Processes.
2. Reding, Kurt F.; Sobel, Paul J.; Anderson, Urton L. jt. 2009. Internal Auditing: Assurance and Consulting Services.

Teoreetiline osa

Juhtimise ja sisekontrollisüsteemi seosed II

Sisekontrollisüsteem on osa asutuse juhtimissüsteemist. Kui valitsemine annab strateegia ja laiad eesmärgid, siis juhtimissüsteem/igapäevane juhtimine tegeleb operatiivtasandil juhtimisega ning sisekontrollisüsteem toetab muuhulgas igapäevast juhtimist. Sisekontrollisüsteemi käsitlemise näol on tegemist vaatega asutuse juhtimisele kontrollisüsteemi vaatenurgast ja aitab juhtidel asutuse eesmärgid saavutada. Kõrval olevad näited on toodud illustreerimaks, kuidas sisekontrollisüsteemi vaadet siduda tavapärase juhtimissüsteemi loogikaga (antud juhul toodud läbi PDCA Plan-Do-Check-Act tsükli).



Joonis 3: Juhtimissüsteemi protsessi graafiline kujutis, Plan-Do-Check-Act tsükkel

Planeeri – kokku on lepitud eesmärgid ja tegevused, mis on vajalikud tulemuste saavutamiseks nii lühi- kui pikaajaliselt.

Asutus on koostanud valdkondliku strateegia ja kavandanud ressursid selle elluviimiseks. Strateegia elluviimiseks on olemas iga-aastased tööplaanid nii asutuse kui ka selle struktuuriüksuste tasandil.

Eksisteerib raamistik, mis annab suunad ja eesmärgid.

Teosta – kokku lepitud eesmärkide saavutamiseks viiakse ellu vajalikke tegevusi.

Tööplaanides kokkulepitud tegevusi viiakse ellu, selleks on kavandatud vajalikud ressursid, tööle võetud vajaliku pädevusega teenistujaid ning koolitatud olemasolevat personali.

Tegevused lähtuvad kokku lepitud raamistikust.

Kontrolli – jälgitakse arenguid, mõõdetakse tulemusi, vajadusel kommenteeritakse saavutatut.

Tegevusi seiratakse juhtide poolt regulaarselt, juhtimisaruandluses mõõdetakse soovitud eesmärkide poole liikumist ning tegevuse edukust. Eesmärkide saavutamise seisust antakse pidevalt teavet kõrgemalseisvale asutusele (nt ameti puhul ministeeriumile).

On loodud asjakohased kontrollimeetmed ning neid viiakse ellu.

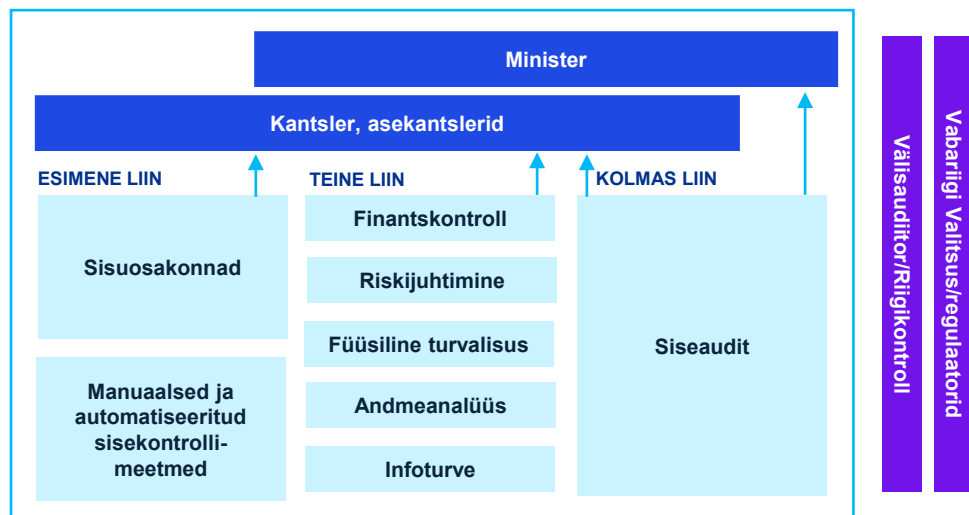
Parenda – kui vaja, reageeritakse tagasisidele, muudetakse protsesse, plaane, reegleid jne.

Kuigi saadud aruandlusest on selgunud, et mõne eesmärgi saavutamiseks ei piisa kompetentset personali ning eesmärkidest ollakse olulisel määral maha jäänud, ei ole tööplaan ja/või eelarveid korrigeeritud ega lisanduvaid teenistujaid värbama või koolitama asutud.

Sisekontrollisüsteemist saadud infole (tulemusaruandlus) ei reageerita.

Teoreetiline osa

Nii rahvusvaheliselt tunnustatud kontrollisüsteemide teoorias kui näiteks ka Eesti finantssektoris kasutatakse sisekontrollisüsteemist rääkides tihti kolme liini mudelit:



Joonis 4: Kolme liini mudel, IIA, *The Institute of Internal Auditors*, näide Eesti ministeeriumi baasil



Kes soovib põhjalikumalt mõista COSO sisekontrollisüsteemi ja kolme liini mudel seoseid, võib lugeda materjali [Leveraging COSO across the three lines of defence](#).

Esimene liin on kõik üksused ja funktsioonid, mis puutuvad kokku „klientidega“ ning on riskide omanikud ja peamised maandamistegevuste elluviijad. Nende vastutus on igapäevane juhtimine, sh riskijuhtimine ja sisekontrolli meetmete elluviimine.

Eesti avalikus sektoris on esimene liin nõu sisuosakonnad, mis tegelevad asutuste põhiülesannete täitmisega ja vastutavad peamiste eesmärkide elluviimise eest.

Teine liin on tegevused ja funktsioonid, mille ülesandeks on aidata üles ehitada esimese liini poolseid kontrole ja/või pidevalt monitoorida nende kontrollide toimimist. Teise liini ülesanne on tihti kujundada ja arendada sisekontrollisüsteemi ja riskijuhtimise regulatsioone.

Eesti avalikus sektoris on teine liin peamiselt tugiosakonnad, aga ka mõningad sisuosakonnad. Teise liini ülesanneteks võivad olla näiteks andmeanalüüs, aruandlus, finantskontroll, infoturve, füüsiline turvalisus, vastavuskontroll, juhtimisarvestus, kvaliteedijuhtimine jne. Samuti kuulub teise liini sisekontrolli osakond, kui see asutuses olemas on.

Kolmas liin on siseauditi üksus, mille ülesandeks on hinnata ülesannete täitmist kahe esimese liini poolt, kuid mis sõltumatus säilitamiseks ei tohi ise sisekontrollisüsteeme kujundada ja arendada ega sisekontrollisüsteemi toimimise eest vastutada.

Teoreetiline osa

Kas midagi tuleb asutuses ümber teha või spetsiaalselt teistmoodi teha, et olla kooskõlas sisekontrollisüsteemi raamistike ja teoreetilise lähenemisega?

Ei. Sisekontrollisüsteem ei tähenda võimalikult suurt hulka üksteise otsa kuhjatud kontrollitegevusi. Selle üks põhiprintsiipi on otstarbekus. Kontrollid on mõttekas luua vaid seal, kus need annavad efekti ning mitte ükski kontrollitegevus ei tohi olla asi iseeneses. Kogu sisekontrollisüsteem peaks olema igapäevase juhtimisegevuse osa. Ka antud juhendi seosed ning näited on suunatud sellele, et asjakohane sisekontrollisüsteem on üks osa tavapärasest heast juhtimisest.

Sisekontrollisüsteemi piirangud:

Sisekontrollisüsteem ei saa anda absoluutset kindlust eesmärkide saavutamise osas, vaid ainult **mõistlikku** kindlust, s.t. sisekontrollisüsteemiga ei saa täielikult välistada ebameeldivaid või ettenägematuid tagajärgi. Mingit riskitaset aktsepteerib asutuse juhtkond pea alati.

• Näiteks algavad kolme pakkumise võtmise nõuded asutuses 2 000 eurost ning kirjaliku lepingu sõlmimist nõutakse 5 000 euro suuruse ostu korral. Aktsepteeritakse riske, mis tulevad piiridest madalama tehingu puhul võimalikust nõuete mittejärgimisest, kuna kontrolliga seotud kulu on juhtkonna hinnangul võrreldes ära hoitud võimaliku kahjuga liialt suur. Samas algab lepingu sõlmimise kohustus küllalt madalast määrast, kuna asutuses on palju lepinguid, mis on vahemikus 5 000 – 20 000 eurot.

• On kokku lepitud, et tippjuhtkonnale raporteeritakse väljaspool perioodilist aruandlust vaid olulise tähtsusega tööplaani ülesannete täitmisega seotud probleemidest ja takistustest, et mitte koormata juhte üle väheolulise infoga.

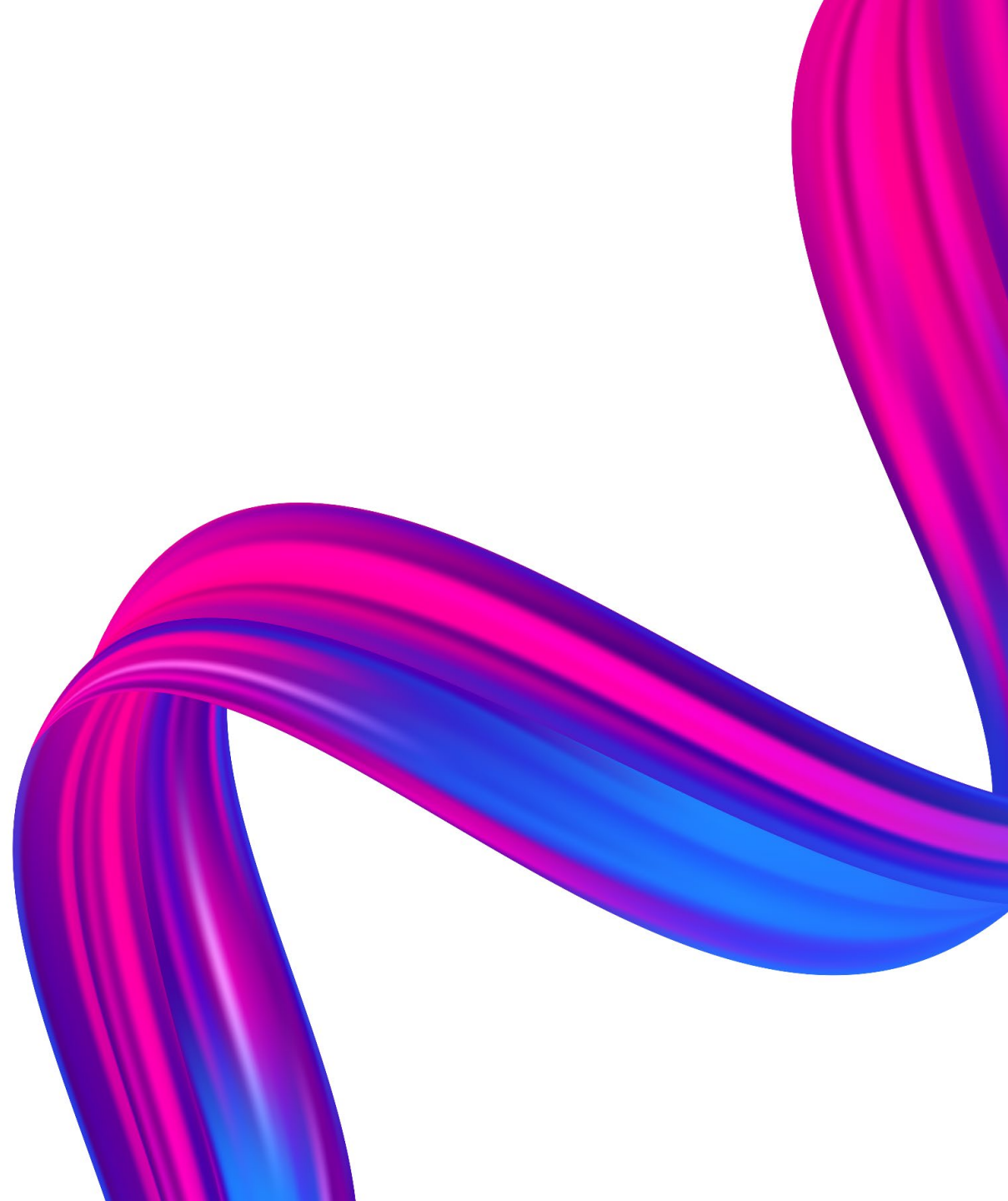
Sisekontrollisüsteemi rakendamine on paindlik – see peab olema kohandatud asutusele, allüksusele või tegevusele, kus seda rakendatakse, sisekontrollisüsteemi ei saa üks-ühele kopeerida mõnest teisest asutusest.

Samuti ei pruugi (formaalne) sisekontrollisüsteem anda kaitset selle sihiliku eiramise vastu kas tippjuhtkonna poolt või mitme osapoole kokkumängul loodud kontrollide eiramiseks (sellisel juhul saab abiks olla vaid toimiv kontrollikeskkond, sh hea organisatsioonikultuur).

Asutuse sisekontrollisüsteem ei pruugi samuti toimida väga ulatuslike ettenägematute välismõjude korral. Küll aga on sellisel puhul hästi korraldatud toimepidevuse (olulise riigi korraldada oleva tegevuse jätkumise tagamine) ja talitluspidevusega (asutuse tegevuse jätkuvus) asutustes reeglina negatiivsed tagajärjed märgatavalt väiksemad.

Äikesetormist põhjustatud tulekahjus hävis asutuse peamine serveriruum. Kuna olemas oli asutuse talitluspidevusplan ning serverid olid dubleeritud, käivitati talitluspidevusplan ning asutuse tegevust suudeti jätkata. Serverid olid vajalikud ka olulise registri toimepidevuse tagamiseks – registri töö jätkus kokkulepitud maksimaalse katkestusaja piires. Kahju piirdus peamise serveriruumi uuesti sisustamise kuluga.

2. Sisekontrollisüsteemi loomine, rakendamine ja seire



Praktiline osa

Juhendi teine peatükk sisaldab suuniseid sisekontrollisüsteemi **praktiliseks arendamiseks ja hindamiseks**.

Vabariigi Valitsuse seaduse §92¹ kohaselt **rakendab** sisekontrolli süsteemi valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses asutuse juht ning samuti **vastutab** juht selle tulemuslikkuse eest.

See aga ei tähenda, et kõigil teistel asutuse teenistujatel rollid ning vastutus puuduks: nii teoorias kui praktikas peavad sisekontrollisüsteemi toimimisse oma panuse andma **kõik asutuse teenistujad**.

NB! Selle juhendi osas 2 ära toodud lähenemise ja juhtnõrde osas tuleb silmas pidada, et ei eksisteeri kõigile asutustele sobivat ühte ja ainsat sisekontrollisüsteemi lähenemist, seega ei pruugi kõik siintoodu olla rakendatav igas asutuses. Siiski hindame, et selle juhendi soovitude kasutamine on enamuses olukordades kindlasti mõistlik.

2.1. Rollid ja kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel

Sisekontrollisüsteemi ehitamisel, rakendamisel ja ülevaatamisel on kõigil asutuse juhtimistasanditel, töötajatel ning isegi koostööpartneritel oma roll. Sisekontrollisüsteemi eest ei saa ainuisikuliselt vastutada mõni konkreetne ametikoht (tippjuht, riskijuht, siseaudiitor jne). Üldine ülevaade erinevate tasandite kohustustest on järgnev:

Asutuse juht – üldine vastutus sisekontrollisüsteemi toimimise eest, laiemate strateegia ja üldiste eesmärkide seadmine ja nende täitmise kontroll.

Keskastme juhid – tegutsemine õigusaktidest tulenevate ja asutuse juhilt saadud volituste piires, vastutus oma üksuse toimimise eest, üksuse tasandi eesmärkide seadmine ja nende täitmise kontroll. Tagasiside asutuse juhile.

Asutuse teenistujad – tegutsemine oma ametikoha volituste piires, vastutus enda ametijuhendi ning kokkulepitud eesmärkide saavutamise eest, tagasiside andmine juhtidele.

Siseaudiiti üksus – annab sõltumatu hinnangu sisekontrollisüsteemile, võib aidata nõustada sisekontrollisüsteemi enesehindamist, nõustada.

Välisaudiitorid ning erinevad välised hindajad – annavad hinnangu mõnele sisekontrollisüsteemi aspektile.

Juhendi osas 2 on lähtutud põhimõttest, et vasakus veerus on põhimõtted, millest oleks mõistlik lähtuda ning seosed sisekontrollisüsteemi teoreetilise taustaga.

Paremas veerus on näited ning hea ja halva praktika kirjeldus.

Praktiline osa

2.2. Sisekontrollisüsteemi ülesehitus ja rakendamine

Praktiliselt kõigis avaliku sektori asutuses eksisteerivad teatud sisekontrollisüsteemi elemendid (näiteks põhimäärus(ed), ametijuhendid, tööprotseduurid, dokumendihaldussüsteem, sisekorrad jne). Kuigi süsteem on olemas, on pidevalt vaja hinnata, kas olemasolev sisekontrollisüsteem on asjakohane või vajab muutmist.

Suur osa sisekontrollisüsteemi toimimiseks vajalikust raamistikust on avalikus sektoris ette antud õigusaktidega. Sisekontrollisüsteemi kujundamisel ja rakendamisel on määrav, **kuidas** me õigusakte rakendame.

NB! Tihti kohtab lähenemist, et sisekontrollisüsteem tähendab vaid reeglite ja kontrollide lisamist ning heas sisekontrollisüsteemis ei tohiks kindlasti kontrole vähendada. See lähenemine ei ole korrektne. Hea sisekontrollisüsteem on tugineb põhimõttele „nii palju kui vajalik, nii vähe kui võimalik“ ning **aegunud, dubleerivad ja kehvasti töötavad kontrollid tuleb ära jätta.**

Tegevuste loogiline järjestus sisekontrollisüsteemi ülesehitamisel või rakendamisel on järgmine:

Asutuse strateegia ja eesmärkide sõnastamine. Protsesside kaardistamine ja kirjeldamine (sh arvesse võttes kontrollikeskkonda) (vt Rahandusministeeriumi juhendmaterjali „Riskijuhtimine“ p1)*.

Eesmärkide saavutamist ohustavate riskide tuvastamine ja hindamine (vt juhendmaterjal „Riskijuhtimine“ p 5.2 ja p 6).

Olemasolevate sisekontrollimeetmete tuvastamine/hindamine (vt osa 2 ja [lisa 2](#))

Olemasolevate sisekontrollimeetmete uuendamine, muutmine või kaotamine. Täiendavate meetmete välja töötamine ja rakendamine (vt osa 2 ja [lisa 2](#))

Sisekontrollimeetmete seire ja aruandlus, tulemuslikkuse hindamine, vajadusel täiendavate muutuste tegemine (vt [osa 2](#))

Koolitamine/eadlikkuse tõstmine

Joonis 5: Sisekontrollisüsteemi rakendamise sammud (Rahandusministeerium)

[*https://www.fin.ee/riiqihaldus-ja-avalik-teenistus/riiqihaldus/organisatsioonide-juhtimiskvaliteet](https://www.fin.ee/riiqihaldus-ja-avalik-teenistus/riiqihaldus/organisatsioonide-juhtimiskvaliteet)

Praktiline osa-kontrollikeskkond



Asutuse strateegia ja eesmärkide sõnastamine. Protsesside kaardistamine ja kirjeldamine (sh arvesse võttes kontrollikeskkonda) (vt Rahandusministeeriumi juhendmaterjali „Riskijuhtimine“ p1)*.

Kontrollikeskkonda loetakse sisekontrollisüsteemi vundamendiks. Tugeva kontrollikeskkonnaga asutustes ja protsessides võib olla võimalik rakendada vähem formaalseid kontrollitegevusi ning enam juhtida, tuginedes väärtustele. Kontrollikeskkond hõlmab näiteks juhtkonna suhtumist („*tone at the top*“), organisatsioonis valitsevaid väärtusi, organisatsioonikultuuri ja väärtushinnanguid, personalitöö praktikaid, nõudmisi kompetentsile ja oskustele ning suhtumist pidevasse arengusse jne.

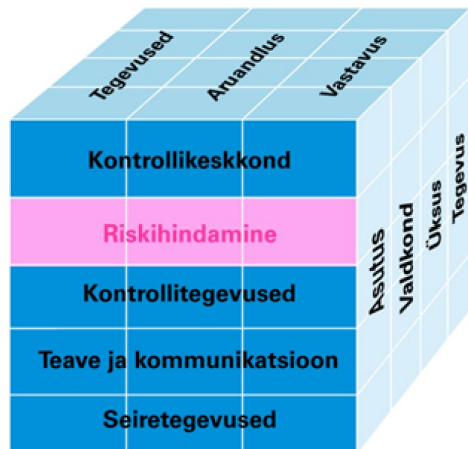
Näitena ülaltoodud sisekontrollisüsteemi rakendamise protsessist võib tuua olukorra, kus asutusele antakse uus ülesanne, mis hõlmab tulu kogumist tasuliste teenuste ja toimingute eest, sh tulu kogumise korraldamist ning laekumise jälgimist. Eraõiguslik juriidiline isik, mis varem tulu kogus, likvideeritakse ning tekitatakse selle asemele asutuse struktuuriüksus.

- Kõigepealt sõnastatakse uued ülesanded ja eesmärgid, kirjeldatakse esialgselt vajalikud protsessid.
- Asutuse juht hindab olemasolevat kultuuri ja kontrollikeskkonda ning laseb koostada koolitusprogrammi, et hõlbustada teenistujate üleminekut eraõiguslikust juriidilisest isikust riigiasutusse.
- Juht kaasab asutuse ülesannete kirjeldamisse ka keskastme juhtkonna ning teenistujate esindajad.
- Asutuses on kultuur, et kõik tehtavad otsused ja nende põhjendused on asutuse sees avalikud, vajadusel selgitatakse teenistujatele otsuste tagamaid ning põhjendusi.

Antud näites on kontrollikeskkonna üheks alustalaks valitud suurem avatus. Samas võib mõnes teises kontekstis olla vajalik hoopis teistsugune lähenemine. Näiteks organisatsioonis, mis tegeleb järelevalvega ning valdab väga suures koguses konfidentsiaalset infot, võib kontrollikeskkonna põhialuseks olla hoopis teadmishinnang: jagatakse infot, mis konkreetse ametikohaga teenistujal oma ülesannet täitmiseks vajalik on.

Kõrge pühendumusega, kompetentses ja asutuse eesmärkidesse uskuvas üksuses võimalik oluliselt vähem rakendada töö ülevaatus kõrgete juhtimistasandite või väliste ekspertide poolt, formaalset ja detailset aruandlust. Üksuse teenistujad ei vaja üksikasjalist juhendamist ning suudavad iseseisvalt liikuda kokkulepitud eesmärkide poole. Samas peab mõistma, et vähemformaliseeritud kontrolli rakendamiseks peab juhtidel olema veendumus, et üksuse töötajad on ajas jätkuvalt motiveeritud ja kompetentsed.

Praktiline osa-riskijuhtimine



Eesmärkide saavutamist ohustavate riskide tuvastamine ja hindamine (vt juhendmaterjal „Riskijuhtimine“ p 5.2 ja p 6).

Kuna antud juhendmaterjal ei ole suunatud riskijuhtimise rakendamisele ning riskihindamise läbiviimisele, ei anta siin teoreetilist ülevaadet riskihindamisest, selle saab Rahandusministeeriumi kodulehel paiknevast [juhendmaterjalist „Riskijuhtimine“](#).

Näitena ülaltoodud sisekontrollisüsteemi rakendamise protsessist võib tuua olukorra, kus asutusele antakse uus ülesanne, mis hõlmab tulu kogumist tasuliste teenuste ja toimingute eest, sh tulu kogumise korraldamist ning laekumise jälgimist. Eraõiguslik juriidiline isik, mis varem tulu kogus, likvideeritakse ning tekitatakse selle asemele asutuse struktuuriüksus.

- Kõigepealt sõnastatakse uued ülesanded ja eesmärgid, kirjeldatakse esialgselt vajalikud protsessid.
- Riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse aluseks kirjeldatud protsessid ja eesmärgid ning asutuse juhtkonna kokkulepitud põhimõtted, mille alusel soovitakse riske juhtida.
- Näited tuvastatud riskidest: ei suudeta jälgida toimingute teostamist ning kõigi toimingute eest arveid väljastada, ei suudeta jälgida arvete tegelikku maksmist ning võlglastelt summasid kätte saada.

Tugevam kontrollisüsteem on vajalik valdkondades, millega on seotud olulisemad riskid. Näiteks on igati põhjendatud mitmeastmeline ja dokumenteeritud kontroll suurte arvete maksmisel või suure väärtusega vara käitlemisel, kuid samasugune kontrollisüsteem pisikulude tegemisel, lähetusaruannete menetlemisel või kontoritarvete jagamisel klassifitseerub ülekontrollimiseks.

Praktiline osa-kontrollitegevused



Olemasolevate sisekontrollimeetmete tuvastamine/hindamine (vt osa 2 [ja lisa 2](#))

Olemasolevate sisekontrollimeetmete uuendamine, muutmine või kaotamine. Täiendavate meetmete välja töötamine ja rakendamine (vt osa 2 [ja lisa 2](#))

Üldised põhimõtted, millest on sisekontrollisüsteemi ülesehitamisel asutuses mõistlik lähtuda.

- Asutuse sisemiste õigusaktide või kordade koostamisel lähtutakse põhimõttest, et ei toimuks üle- ega alareguleerimist ning peetakse silmas põhimõtet "nii palju kui vaja, nii vähe kui võimalik". Ülereguleerimine võib tingida protsesside liigse halduskoormuse

Näitena ülaltoodud sisekontrollisüsteemi rakendamise protsessist võib tuua olukorra, kus asutusele antakse uus ülesanne, mis hõlmab tulu kogumist tasuliste teenuste ja toimingute eest, sh tulu kogumise korraldamist ning laekumise jälgimist. Eraõiguslik juriidiline isik, mis varem tulu kogus, likvideeritakse ning tekitatakse selle asemele asutuse struktuuriüksus.

- Hinnatakse olemasolevat süsteemi – varasemalt kogus eraõiguslik juriidiline isik raha enda kontole, arvete tegemise ja maksmise jälgimisega tegeles üks raamatupidaja, kes suhtles otse mitteformaalselt toimingute tegijatega. Asutus saab nüüdsest raamatupidamisteenuse RTKst, raha kantakse Rahandusministeeriumi kontsernikontole.

- Kaotatakse varem tehtud Exceli tabeli põhised kontrollid ja aruanded, koondatakse teemaga tegelenud raamatupidaja koos muu finantsüksusega. Lepitakse kokku RTKsse suunduvate arvetellimuste formaat ja hakatakse selleks kasutama RTK pakutavat tehnilist lahendust. Lepitakse kokku RTKlt saadava aruandluse formaat, aadressaadid ning sagedus.

Praktiline osa-kontrollitegevused

ja kulukuse, alareguleerimine aga nõuete mitmetimõistetavuse ning kontrollide mittetoimimise. Õigusaktides või kordades sätestatud tuleb regulaarselt üle vaadata ja vastavalt vajadusele uuendada, et tagada aja- ja asjakohasus.

- Kontrollide kulu ei tohiks olla suurem, kui võimalik ära hoitav kahju. See printsiip kehtib enamasti ka avalikus sektoris. Küll on sellest aga üks erand – võttes arvesse avaliku sektori põhiväärtusi, ollakse avalikus sektoris tihti valmis korruptsiooniriskide realiseerumise ärahoidmiseks valmis kulutama ka rohkem kui on potentsiaalne kahju (väikesemahulisest) korruptiivsest tegevusest.
- Õigused ja vastutus peaks juhtidel ja teenistujatel olema tasakaalus. Tasakaalust välja kaldumine võib tekitada stiimuleid kas liigseks riskide võtmiseks või passiivseks mittemidagitegemiseks.
- Juhtimispädevuse kindlustamine mitte ainult asutuses endas, vaid nende olemasolul ka selle piirkondlikes üksustes või hallatavates asutustes ja riigi asutatud äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes.
- Rakendatakse heade juhtimistavadega kooskõlas olevaid sisekontrollimeetmeid (näiteks kohustuste lahusus, nelja-silma printsiip, huvide deklareerimine).
- Kõik tegevused ja otsused peavad nii olema kui näima ausad ja erapooletud, põhinema õigusaktidel ning faktidel. Igasuguse huvide konflikti ning korruptiivse tegevuse suhtes valitseb nulltolerants.
- Otsused, nende põhjendused jm info peaks olema avalikud. Info mitteavalikustamise alused saavad tulla vaid õigusaktidest.

Positiivsed näited, mis ei ole seotud ülaloleva juhtumikirjeldusega

- Asutus ühendab mitmed seni eraldi juhtimise all olnud piirkondlikud üksused üheks ühtse juhtimise all olevaks piirkonnaks, kus sisuline tegevus jätkub endistes asukohtades. Lahendusega on tõstetud juhtimispädevust, vähendades sellega samas ka juhtimisele kuluvaid ressursse (teenistujate aeg, kulud).
- Teatud regulaarsusega hinnatakse kõrvaltegevustest teavitamise süsteemi toimimist ja viiakse läbi seotud isikute kontrolli, eesmärgiga ennetada korruptsiooniohtlike tegevusi ning tehinguid seotud isikutega.
- Väikehangete puhul nõutakse kirjalikult taasesitatavas vormis pakkumiste võtmist ning võetud pakkumiste säilitamist, et kindlustada tehingute läbipaistvus ja kontrollitavus.
- Viiakse läbi toetuste aruandluse kontroll ja taotlusvooru eesmärkide saavutamise mõju hindamine eesmärgiga tagada toetuste mõjus kasutamine.
- Asutuse juhtkonna koosolekute protokollid on avalikud kõigile asutuse töötajatele. Samuti saavad hübriidvormis peetavat koosolekut soovi korral suhtlusrakenduses jälgida kõik töötajad.
- Asutus vaatab pidevalt enda kontrollisüsteemi ning olemasolevaid reegleid üle ning tunnistab kehtetuks regulatsioonid, mille järgi enam pole vajadust ja kontrollid, mis on aegunud: näiteks on peale kooskõlastusringide analüüsi vähendatud kooskõlastusringi kaasatud teenistujate hulka ja sellega kiirendatud dokumentide menetlust ja vähendatud teineteise tööde dubleerimist.

Praktiline osa-kontrollitegevused

Sisekontrollisüsteemi kopeerimine teiselt asutuselt on praktiliselt võimatu. Vaatamata sellele, et tegemist võib olla kahe avaliku sektori asutusega (amet, inspeksioon, ministerium vms), ei ole võimalik sisekontrollisüsteemi teise pealt üks-ühele maha „joonistada”. Iga asutus on oma eripäraga, mida olulises osas mõjutavad kontrollikeskkonna printsiibid (sh organisatsioonikultuur). Küll aga on võimalik nõ kontsernipõhimõttel (näiteks ministerium valitsemisala ulatuses) kokku leppida üldised sisekontrollisüsteemi põhimõtted.

Sisekontrollimeetmeid rakendatakse riskide maandamiseks. Asjakohaste kontrollimeetmete valikul tuleb lähtuda riskide hindamise tulemustest ning ka asutuse iseloomust, ressurssidest ja teenistujate pädevusest. Kontrollimeetmed on enamasti tõhusamad, kui need on loodud kindla riski juhtimiseks (eesmärk⇒protsess⇒risk ⇒kontrollimeede). Asutuse eesmärkide saavutamise seisukohast on olulised nii riskide adekvaatne hindamine, kui riskide maandamiseks vajalike kontrollimeetmete määratlemine, ellu viimine ning nende kohandamine vastavalt muutuvale keskkonnale.

Kontrollimeetmete rakendamise eeldused on:

- strateegiliste arengukavade ja iga-aastaste tegevuskavade/tööplaanide olemasolu ja tutvustamine viisil, kus iga teenistuja teab enda rolli ja asutuse ootusi tema suhtes, saavutamaks asutuse eesmärke;
- selged ja eesmärkidega seostatud protsessid;
- toimiv kommunikatsioonisüsteem (nii suuniste andmiseks kui aruandluse edastamiseks) tagamaks informatsiooni jõudmine asjakohaste isikuteni;
- tegevustega seotud vastutus ja õigused on kogu asutuse lõikes selgelt määratletud, iga teenistuja teab, millised tingimused ja nõuded erinevate sisekontrollimeetmete rakendamisel on temale pandud;
- igal teenistujal on oskus teha tööd oma õiguste ja volituste piires ning ta mõistab tegevuste täitmisel tekkinud probleemidest juhi (kas vahetu juht või tippjuht) teavitamise vajalikkust.

• Asutuse uus juht on tulnud teise tegevusspetsiifikaga organisatsioonist (näiteks pank, tootmisettevõte). Esimestel tööpäevadel soovib ta kehtestada kontrolliprotseduure, millega ta on enda endises organisatsioonis harjunud ning suhtub umbusklikult keskastme juhtide väidetesse, et pakutavad kontrollipraktikad ei sobi asutuse töökorralduse ning tegevuskeskkonnaga.

• Sisekontrollisüsteemi hindamisel kasutatakse teiste organisatsioonide reeglite ning kontrollipraktikate läbitöötamist ning hindamist. Enne kontrollitegevuse juurutamist hinnatakse, kas see sobib asutuse töökorraldusega, arutatakse uus protseduur läbi ka seda rakendavate töötajatega ning arvestatakse nende tagasisidet.

Praktiline osa-kontrollitegevused

Ka kontrollimeetmete rakendamise tavapärase protseduur on sarnane tavalise juhtimisprotsessiga:

- meetmete planeerimine;
- meetmete rakendamine (teostamine);
- meetme toimivuse (teostamise) testimine;
- „kõrvalekallete” korrigeerimine.

Võimalik teemade loetelu, mille kajastamist asutuse sisemistes regulatsioonides oleks vajalik kaaluda, on ära toodud juhendi [leheküljel 7](#). Paljudes asutustes on need teemad reguleeritud, kuid see, kas iga sellel slaidil välja toodud teema vajab eraldiseisvat reguleerimist ja kui põhjalikud on sisemised reeglid, sõltub siiski väga olulisel määral asutuse eripäradest.

Juhendi [lisas 2](#) on välja toodud võimalike sisekontrollisüsteemi elementide loetelu. Kindlasti ei ole vajalik kõigi käesolevas juhendis väljatoodud sisekontrollisüsteemi elementide rakendamine igas asutuses, kuid nende analüüs ja rakendamise kaalumise võivad olla mõistlikud enamuses asutustest. Võimalikud elemendid on grupeeritud vastavalt teemadele, milleks on:

- sisekontrollisüsteemi ja riskijuhtimise üldised põhimõtted;
- sisekorrad ja protseduurid;
- ausus, eetika ja kontrollikeskkond;
- juhtimine;
- asutuse struktuur;
- planeerimine ja eesmärkide seadmine;
- personalipoliitika ja tasustamine;
- info liikumine ja aruandlus;
- järelevalve.

- Asutuse juhtkond vaatab perioodiliselt üle kõik sisekontrollisüsteemi elemendid. Selleks on loodud ka maatriks, milliseid süsteemi elemente kui pika aja tagant üle vaadatakse. Juhtkond hindab, kas olemasolevad formaalsed reeglid ning mitteformaalsed lähenemised on jätkuvalt sobilikud või vajavad muutmist. Muutmist vajavaid elemente kohandatakse.

Praktiline osa-kontrollitegevused

Sisekontrollimeetmete liigid

Sisekontrollimeetmed saab sõltuvalt nende asetusest protsessis liigitada järgnevalt:

Ennetavad sisekontrollimeetmed on suunatud vigade ja pettuste ennetamisele. Need on eeldatavalt tõhusad, kuna hoiavad ära võimalikke vigu ja nendest tulenevat kahju. Väga tihti on ennetavad meetmed ka automatiseeritud.

Avastavad sisekontrollimeetmed on suunatud normide ja reaalse olukorra vaheliste hälvete avastamisele. Need ei ole nii tõhusad kui ennetavad kontrollid. Kuigi nad avastavad tehtud vead enamasti õigeaegselt, on vead juba tehtud ja need tuleb parandada.

Ennetavate meetmete näited

- **Kohustuste lahusus** - tööülesanded on jagatud erinevate inimeste vahel, et vähendada vigu või sobimatut tegevust. Näiteks taotluste menetlemisel – taotluse vastuvõtja ja menetleja võivad olla erinevad isikud, otsuse kinnitaja peab olema menetlejast erinev isik.
- **Kooskõlastamine ja kinnitamine.** Näiteks tehtud kulutuse kooskõlastamine kulu tegija, eelarverea eest vastutaja, raamatupidaja poolt ning suuremate summade korral ka kinnitamine finantsjuhi või asutuse juhi poolt. Väljasaadetavad dokumendid kooskõlastatakse asjasse puutuvate teenistujate poolt ja määratud on kooskõlastusring.
- **Teenistujate koolitamine tööks vajalike teadmiste ja oskuste tagamiseks.** Näiteks korruptsiooni ennetamise koolitused ostudega kokku puutuvatele isikutele ja andmekaitse koolitused isikuandmetega kokku puutuvatele isikutele, infoturbe koolitused.
- **Füüsilised barjäärid ja füüsilised ning loogilised juurdepääsupiirangud.** Näiteks salajaste dokumentide hoidmine lukustatavates kappides, dokumentide juurdepääsupiirangud serverites ning dokumendihaldussüsteemides.
- **VPN kasutamise kohustus** tööga seotud failidele ligipääsuks.

Avastavate meetmete näited

- **Tulemuste võrdlemine eesmärkidega.** Näiteks igakuised või kvartaalsed eelarve täitmise võrdlused planeerituga.
- **Pistelised kontrollid.** Näiteks siseauditi üksuse või kontrollifunktsiooni täitva teenistuja pistelised kontrollid teatud liiki otsuste või menetluskäikude ülevaatamise näol, varade pistelised üllatusinventuurid, kui asutusel on olulisi väärtuslikke varasid.
- **Inventuurid** varade koguste ja füüsilise seisundi kontrolliks.
- **Auditid.** Näiteks siseauditid ja majandusaasta aruande audit.
- **Tegevuslogide salvestamine ja kontrollimine.** Näiteks IT-süsteemide tegevuslogide salvestamine ja pistelised kontrollid tegevuste tuvastamiseks.

Praktiline osa-kontrollitegevused

Parandavad sisekontrollimeetmed on suunatud olemasoleva olukorra parandamisele ja avastatud hälvete kõrvaldamisele. Parandavad meetmed on kõige vähem tõhusad kontrollid, sest need hakkavad tööle alles siis, kui viga on tehtud ning kahju tekkinud. Seetõttu on parandavad meetmed ka kõige kallimad, kuna need võimaldavad küll vea parandada, kuid suutmatusest viga ära hoida tuleb asutusel sellest tekkinud kahju siiski kanda.

Vajalikud on kõiki ülaltoodud kolme liiki sisekontrollimeetmed. Kuigi ennetavaid sisekontrollimeetmeid peetakse sageli kõige olulisemateks, on avastavad ja parandavad sisekontrollimeetmed olulised **näiteks tahtliku eiramise korral ja kvaliteedikontrolliks.**

Parandavate meetmete näited

- **Kindlustus.** Näiteks füüsiliste varade kindlustamine kahjude korvamiseks vara hävinemisel või varastamisel.
- **Gaaskustutussüsteem.** Serveriruumides/arhiivides on installeeritud gaaskustutussüsteem, mis käivitub tulekahju korral.
- **Regulaarsed kuluefektiivsuse analüüsid.** Näiteks koolituste mõjuanalüüs, valitsemisala ruumikasutuse analüüs jne.

Praktiline osa-kontrollitegevused

Sisekontrollimeetmeid saab liigitada ka sõltuvalt nende ulatusest:

Asutuseülesed sisekontrollimeetmed on väga laiahaardelised ja sageli seotud üldise tegutsemise keskkonnaga. Asutuseüleseid sisekontrollimeetmeid kehtestavad ja rakendavad kõrgem juhtorgan või tippjuhtkond. Need kehtivad kõigile teenistujatele ning üksustele üle terve asutuse ning on mõeldud asutuseüleste riskide (nii sisemiste kui väliste) ehk asutuse üldeesmärkide saavutamist ohustavate riskide maandamiseks. Kaudselt võivad nad maandada ka protsessi ja tegevuse taseme riske. Asutuseülesteks meetmeteks on kõik kontrollikeskkonda kuuluvad kontrollid nagu erinevad poliitikad ja protseduurid, töökorralduse reeglid, raamatupidamise sise-eeskiri jm juhendid, juhtkonna riskijuhtimise protsess, tulemusmõõdikud, sisekontrollimeetmete seire (sh siseauditi üksuse tegevus) jne.

Protsessi või teenuse taseme sisekontrollimeetmed on detailsemad kui asutuse taseme kontrollid ja on rakendatud protsessi või teenuse omanike⁸ poolt protsessi või teenuse eesmärkide saavutamist ohustavate riskide maandamiseks. Näiteks teenistujate töö tulemuste mõõtmine, protsessi või teenuse taseme riskide hindamine, teatud tegevuste või tehingute üle järelevalve teostamine jne.

Alategevuse taseme sisekontrollimeetmed on veel detailsemad ning on suunatud üksiktegevuste või tegevuste rühma soorituse tagamisele. Näiteks konkreetse tehingu autoriseerimine, algdokumendi koostamine, ülesannete/kohustuste lahusus jms.

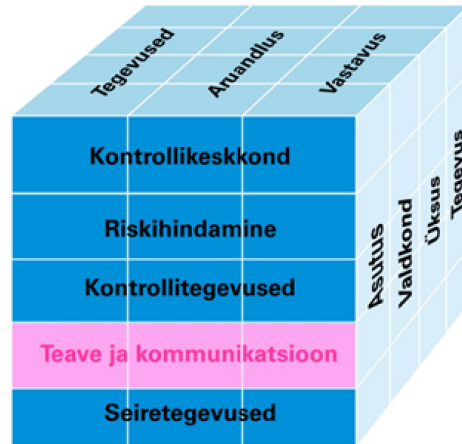
- Asutuses on kehtestatud ühtsed sisekorrareeglid, riigivara kasutamise kord ja ühtne IT-poliitika, sh infoturbe poliitika.
- Asutuses on kehtestatud ühtsed klienditeeninduse põhimõtted suhtluseks päringute ja teabenõuete esitajatega.

- IT-osakond on asutuse infosüsteemi korraldanud nii, et töölasele infole pääsevad ligi vaid seadmed, mille konfiguratsioon vastab turbe poliitikas toodud miimumnõuetele.
- Konfidentsiaalset infot sisaldavatele kaustadele infosüsteemis pääsevad ligi vaid teenistujad, kellele selle info omanik on andnud vastava loa.

Ostuarve kinnitamisel kinnitab infosüsteemis arve esimesena kauba või teenuse vastu võtnud teenistuja või kulujuht. Tema järel võivad arve (olenevalt selle maksumusest) kinnitada veel ka teenistuja otsene juht ning suurte ostude korral ka tippjuht. Suuremahulisemate asjade/teenuste sisseostmisel on alati lisaks arvele lisatud üleandmis-vastuvõtmisakt.

⁸Väga tihti valdkonna- või üksuse juhid.

Praktiline osa-teave ja kommunikatsioon



Olemasolevate sisekontrollimeetmete uuendamine, muutmine või kaotamine. Täiendavate meetmete välja töötamine ja rakendamine (vt ka [lk 7](#) ja [lisa 2](#))

Teave ja kommunikatsioon on asutuse sisekontrollisüsteemi eesmärkide saavutamiseks väga olulised. Seda nii avalikkusele info jagamise kontekstis kui ka organisatsioonisisese info kogumise ning jagamise kontekstis. Üks olulisemaid aspekte teabe ja kommunikatsiooni osas on sisekontrollisüsteemi korrektne dokumenteerimine.

Näitena ülaltoodud sisekontrollisüsteemi rakendamise protsessist võib tuua olukorra, kus asutusele antakse uus ülesanne, mis hõlmab tulu kogumist tasuliste teenuste ja toimingute eest, sh tulu kogumise korraldamist ning laekumise jälgimist. Eraõiguslik juriidiline isik, mis varem tulu kogus, likvideeritakse ning tekitatakse selle asemele asutuse struktuuriüksus.

- Luuakse aruandlusrutiinid, mis annavad nii avalikkusele, asutuse juhtkonnale kui ka ministeeriumile infot, kuidas tulu on kogutud, kuidas ja mis mahus teenuseid osutatud jne.
- Luuakse ka sisemine aruandlus, mis annab infot osutatud teenuste kuludest ja võimaldab teha juhtimisotsuseid teenuste kulude kontrollimiseks.

Praktiline osa-teave ja kommunikatsioon

Milline peab olema hea info?

Juhtkond saab teha adekvaatseid otsuseid, kui neil on kasutada kvaliteetne info. Kvaliteetne info peab olema

- **asjakohane** (annab vajalikku infot);
- **õigeaegne** (on kättesaadav, kui seda vajatakse);
- **ajakohane** (annab infot asjade hetkeseisust);
- **täpne** (on faktiliselt õige) ning
- sellele peab olema **ligipääs** (seotud osapooled saavad sellele lihtsalt ligi).

Asutuse jaoks on oluline nii **info liikumine** (on teada, millised osapooled millist infot vajavad ning seda infot ka edastatakse) kui ka selle **korrektne salvestamine** (on teada, millist infot, kuhu ja kelle poolt tuleb salvestada ning on kokku lepitud, kes ja millisel viisil salvestatud infole ligi pääsevad).

Üks kõige olulisemaid aspekte kvaliteetse teabe ja kommunikatsiooni kindlustamisel on sisekontrollisüsteemi dokumenteerimine.

Sisekontrollisüsteemi dokumenteerimise põhimõtted

Miks on vajalik sisekontrollimeetmed dokumenteerida?

- Dokumenteerimine tagab selguse tippjuhtide, keskastme juhtide, teenistujate jt rollidest ja vastutusest, mis omakorda edendab asutuse tavade, poliitikate ja protseduuride rakendamise järjepidevust;
- annab teenistujatele (sh uutele teenistujatele) ülevaate nende rollidest, kohustusest ja sellest, kuidas midagi tehakse ja kuidas nende töö seostub teistega;
- toetab sisekontrollide disaini ja loob standardid tegevustele ja protsessidele;
- aitab tõestada, et protsessid ja protseduurid ei ole muutunud või tuvastada nendes toimunud muutused;
- tagab sisekontrollimeetmete toimimise tõendamise;

Praktiline osa-teave ja kommunikatsioon

- annab võimaluse säilitada asutuse teadmused protsessidest ja tegevustest ning seeläbi aitab maandada riski, et võtmeisikute lahkumisel asutuse protsessid või tegevused katkevad.

- loob võimaluse puuduste tuvastamiseks;

- kontrollide selge sõnastamine dokumenteerimisel loob eeldused efektiivse seire teostamiseks ja toetab sisekontrollisüsteemi tõhususe aruandlust, eriti kui sisekontrollisüsteemi tõhusust hindavad välised osapooled (teenistuslik järelevalve, sisseostetav siseaudiitori või valdkondliku audiitori teenus vms).

Asutuse juhtkond määrab, millises ulatuses dokumenteerimine on asutuse omapäradest tulenevalt vajalik. Oluline on arvesse võtta asutuse suurust, struktuuri keerukust, protsesside ja tegevuste keerukust, väliste osapoolte huvi, seadusandlust jms. Mida suurem on asutus, seda keerukamad on ka teenused ja protsessid ning suurem vajadus neid ka dokumenteerida.

Sisekontrollimeetmete dokumenteerimiseks on erinevaid võimalusi:

- 1) juhendid (näiteks sisemised korrad, käskkirjad jne) on asutustes kõige sagedamini kasutusel ja katavad peaaegu kõiki teemasid;

- 2) protsessikirjeldused ja vooskeemid on levinud meetodid asutuste teenuste, protsesside ja sisekontrollimeetmete kirjeldamiseks. Enim kasutatakse protsessi kirjeldamisel sündmuste ajalisest järgnevusest lähtuvat jutustavat kirjeldust, vooskeemi või nende kahe kombinatsiooni. Kirjelduse tugevuseks on, et see kirjeldab väga hästi teenuse ja/või protsessi voogu tegevuste raames, kuid see võib samas olla nõrkuseks kontrollimeetmete seisukohast, kuna viimased ei pruugi olla nii selgelt kirjeldatud;

- 3) kontroll-lehed (sh küsimustikud) võimaldavad hinnata sisekontrollisüsteemi kriteeriumite rakendatust või mitterakendatust;

- 4) eelnevate kombinatsioonid.

Võib esineda olukordi, kus kontrollid on mitteformaalsed ja neid teostatakse läbi juhtkonna tegevuste ja otsuste, kuid sellisel juhul peavad tegevused ja otsused olema vajadusel tõendatavad ja asjaolud taasesitatavad.

Näiteks väikeses asutuses ei pea kõik tegevused olema reguleeritud kordadega, vaid juhtkond on koosolekul kokku leppinud üldised printsiibid, millest otsuste tegemisel lähtutakse.

Näiteks raamatupidamise sise-eeskirjad, sisemised reeglid dokumentide kooskõlastamiseks, toetuste jagamise põhimõtted jne.

Loodud on vooskeem, mis kirjeldab ühe konkreetse toetuse jagamise protsessi ning erinevate osapoolte tegevusi ja kohustusi selle käigus (protseduurireeglite kehtestamine, info avalikustamine, taotluse esitamise viis, taotluse menetleja, väljamakse tegemine jne.

On koostatud kontroll-leht, mis võimaldab teenistujal kõiki asutusele esitatud toetuste taotlusi ühetaoliselt menetleda ja tagada sellega kõigi taotlejate võrdne kohtlemine.

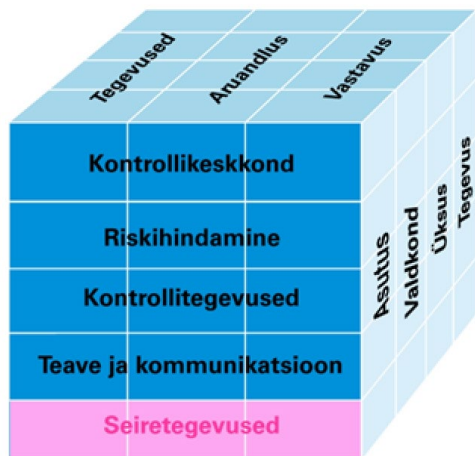
Praktiline osa-teave ja kommunikatsioon

Protsesside/teenuste ja kontrollide dokumenteerimine on pidev tegevus. Dokumenteerimine peab olema selline, et oleks võimalik tuvastada ja mõista protsessis eksisteerivaid kontrole. Dokumenteerimine ei ole eesmärk omaette, vaid ainult vahend eesmärgi saavutamiseks ehk soovitatav on kasutada lähenemist „nii palju kui vaja ja nii vähe kui võimalik“. Hea kvaliteediga dokumentide uuendamine iga-aastaselt võtab vähem aega kui puudulike dokumentide ajakohastamine.

Kontrollide dokumenteerimisel saab lähtuda alljärgnevast loogikast ja tegevuste järgnevusest:

- 1) määratletakse tegevused, mis on kontrolliobjektiks;
- 2) kirjeldatakse kontrollimeetmed (või nende tunnused) ja vajadusel ka indikaator/mõõdik;
- 3) vajadusel esitatakse kontrollimeedet iseloomustav näide;
- 4) kirjeldatakse kontrollimeetmetega seotud aruandlus ja vastutus (tavaliselt konkreetse ametikohaga kaasnev vastutus);
- 5) kirjeldatakse seosed teiste kontrollimeetmetega jms.

Praktiline osa-seire



Sisekontrollimeetmete seire ja aruandlus, tulemuslikkuse hindamine, vajadusel täiendavate muutuste tegemine

Sisekontrollisüsteem saab hästi toimida vaid juhul, kui seda pidevalt hinnatakse, üle vaadatakse ja kaasajastatakse.

Seire on suunatud sisekontrollimeetmete nõuetekohase toimimise tagamisele ning vajadusel nende täiendamisele. Seire hindab sisekontrollisüsteemi kui terviku võimet juhtida ja maandada eeskätt kriitilisi riske (riskid, millel on suur mõju asutuse eesmärkidele).

Samas ei ole sisekontrollisüsteemi hindamine ja ülevaatus vajalik mitte asjana iseeneses, vaid ainult selleks, et hinnata, millised elemendid sisekontrollisüsteemis töötavad hästi ja mis vajaks muutmist. Ka seire ja

Näitena ülaltoodud sisekontrollisüsteemi rakendamise protsessist võib tuua olukorra, kus asutusele antakse uus ülesanne, mis hõlmab tulu kogumist tasuliste teenuste ja toimingute eest, sh tulu kogumise korraldamist ning laekumise jälgimist. Eraõiguslik juriidiline isik, mis varem tulu kogus, likvideeritakse ning tekitatakse selle asemele asutuse struktuuriüksus.

Kuue kuu pärast viivad siseaudiitorid läbi väikesemahulise auditi, kus hinnatakse uue protsessi toimimist, arvete esitamise korrektsust ning aruandluse toimimist. Auditi tulemusena muudetakse vähesel määral protsesse ning aruandluse aadressaate ja formaati.

Praktiline osa-seire

hindamine saavad olla ning peaksid olema riskipõhised ja võimalikult suures ulatuses integreeritud igapäevasesse tegevustesse ja töödessa (sh tähendab see seda, et neid tehakse nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik).

Sisekontrollisüsteemi toimimist saab hinnata nii läbi seiretegevuste (pannes näiteks juba juhtimisaruandlusse mõõdikud sisekontrollisüsteemi toimimise kohta), eraldi hindamiste (näiteks siseaudit) kui ka nende kahe kombinatsiooni.

Seire jaguneb kaheks:

- jooksev seire (pidevalt, reeglina protsessi lahutamatu osana toimiv, asutuse teenistujate ja/või juhtkonna poolt teostatav);
- perioodiline seire (mille osaks võivad olla ka teatud sagedusega toimuvad ja sageli nõ tellitud fookusega eraldi hindamised, näiteks majandusaasta aruande audit, siseaudiitori poolt teostatavad auditid, sõltumatutelt osapooltelt tellitavad analüüsid, samuti teenistuslik järelevalve jms).

NB! Sisekontrollisüsteemi ülevaatus ja kaasajastamisega peavad tegelema **kõik asutuse juhtimistasandid** ning ülevaatus ja kaasajastamine peavad toimuma pidevalt. Vastutus sisekontrollisüsteemi toimimise eest on asutuse juhil.

Sisekontrollisüsteemi hindamisega läbi eraldi hindamistegevuste tegeleb kõige enam siseauditi üksus, kuid seda võivad teha ka muud kontrolli ja hindamisega tegelevad üksused (näiteks riskijuhtimine, infoturve, juriidiline osakond). Samuti saab eraldi hindamistegevustena tõlgendada ka erinevate teemade kohta käivaid auditeid, hindamisi, ülevaatusi, mis on läbi viidud nii asutuse siseste osapoolte, väliste audiitorite (näiteks Riigikontroll, Rahandusministeerium, Euroopa Komisjon jne) kui ka erinevate teenusepakkujate poolt.

Jooksva seire näitena saab tuua eesmärkide täitmise perioodilist monitoorimist juhtkonna igapäevastel koosolekutel (vt ka [lisa 3](#)).

Perioodilise seire näitena võib tuua nii ühekordsed siseauditid kui ka iga mõne aasta tagant läbi viidav organisatsiooniuring, millest tekkivad aegrad näitavad asutuse arengut läbi aastate.

Praktiline osa-seire

2.3. Seire, aruandluse ja hindamise hea praktika

Järgnev loetelu annab ülevaate seire ja aruandluse hea praktika võimalikest kriteeriumitest. Alltoodud loetelu ei ole kõikehõlmav, vaid näitlikustav ning **selle loetelu rakendamise ulatuse otsustab asutuse juhtkond, võttes arvesse asutuse suurust, struktuuri keerukust, protsesside keerukust, väliste osapoolte huvi, õigusakte jms.**

- Sisekontrollisüsteemi mõjususe ja toimivuse seire on asutuse juhtkonna üks ülesandeid.
- Asutuse sisekontrollisüsteem on kaardistatud ja seda hinnatakse regulaarselt.
- Edu mõõtmiseks on defineeritud mõõdikud ja seire toetab nende jälgimist.
- Asutuse protsessidesse on integreeritud pideva seire (monitooringu) süsteem.
- Asutuses on kehtestatud seire tulemuste dokumenteerimise ja aruandluse põhimõtted ja juhtkonnale antakse perioodiliselt aru kontrollimeetmete toimimisest.
- Seire eesmärk on tagasiside, mitte tegevus iseenesest ehk seire tulemusi võetakse arvesse ja koostatakse tegevuskava avastatud sisekontrolli puuduste parandamiseks.
- Seiramise eest vastutavad isikud on teadlikud oma ülesannetest ja omavad vajalikke ligipääse/õigusi, teadmisi ja kogemust seire teostamiseks.
- Teostatakse järeltoiminguid, et kontrollida, kas puudused on õigeaegselt kõrvaldatud ja tegevuskavas määratletud parendustegevused ellu viidud.
- Asutuses on määratletud kriteeriumid puuduste kohta, millest tuleb teavitada juhtkonda.
- Juhtkond seirab mõningaid tegevusi reaalajas ja vajadusel tegutseb koheselt.
- Seiretegevusi ei tehta enda ega endast ametialaselt kõrgemalseisva juhi tegevuste üle.
- Korraldatud on siseauditi kutsetegevus.

- Regulaarselt teostatakse töötajate, klientide, partnerite ja sidusrühmade seas rahulolu-uuringuid.
- Regulaarselt jälgitakse ja analüüsitakse kaebusi, pretensioone ning intsidente.
- Eelarveridade vastutajate/kulujuhtide poolt jälgitakse regulaarselt eelarve täitmise võrdlust planeerituga ning esitatakse tulemused juhtkonnale.
- Asutuse varade koguste ja füüsilise seisundi kontrolliks teostatakse inventuure.
- Juhid monitoorivad regulaarselt eelarve täitmise aruandeid.
- Maksete kinnitamisel rakendatakse kooskõlastusringi. Parima praktika näiteks on sisse seatud elektrooniline arvete menetlemise süsteem, milles salvestatakse/arhiveeritakse kooskõlastus- ja kinnitusringid.
- Siseauditi üksuse soovitude täitmist seiratakse.
- Loodud on juhtkonnapoolne tegevuste ülevaatusmaatriks (näidis [lisas 3](#)), mis annab kõigile asutuse üksustele teada, millal mingeid teemasid/sisendeid üle vaadatakse ning kes on vastutav teema ettevalmistuse eest.
- Sisekontrollisüsteemi seire ja ülevaatus üks osa on hindamine, kas kõik olemasolevad kontrollid on jätkuvalt vajalikud. **Aegunud või mittetöötavatest kontrollimeetmetest loobutakse võimalikult kiiresti.**

Praktiline osa-seire

2.4. Sisekontrollisüsteemi hindamise põhimõtted

Sisekontrollisüsteemi toimimise hindamisel peaks lähtuma sellest, et juhtkonnani jõuaks piisavalt informatsiooni, mis annaks neile mõistliku kindluse, et sisekontrollisüsteem töötab planeeritud viisil ja võimaldab asutuse riskide hoidmise juhtkonnale aktsepteeritaval tasemel.

- Hinnangud sisekontrollisüsteemi toimimisele peaks tulema nii seiretegevustest (pidev aruandlus kokkulepitud moodsuste osas) kui ka perioodilistest ülevaatest/audititest.
- Lisaks hinnangutele kontrollide toimimisele peaks perioodilised ülevaated/auditid andma ka soovitusi kontrollide kohandamiseks (kas lisamiseks, vähendamiseks või muutmiseks) vastavalt muutunud keskkonnale ja riskidele.
- Info eksisteerivatest kontrollinõrkustest, eriti suurematest intsidentidest ja probleemidest peaks juhtkonnani jõudma viivitamatult.

2.5. Mida küsida asutuse siseaudiitorilt?

Asutuse siseauditi üksuselt peaks juhtkond miinimumina küsima:

- 1) Riskipõhise siseauditi tööplaani koostamist, mis on kooskõlas organisatsiooni eesmärkidega ja võtab arvesse juhtkonna ettepanekuid.
- 2) Tööplaani alusel tööde läbiviimist (auditid ja nõustavad tööd).
- 3) Koostöö koordineerimist teiste kindlustunde andjatega ja võimalusel nende tööle tuginemist.
- 4) Vajadusel asutuste teenistujatele perioodiliste sisekontrollisüsteemi alaste koolituste korraldamist.

Millised on võimalikud indikaatorid, et sisekontrollisüsteemis võib olla probleeme?

- Riskihindamised ja sisekontrollisüsteemi üle peetavad arutelud on „asjad iseeneses“, neid ei peeta igapäevategevuse osana.
- Protsesse ja/või teenuseid ei vaadata üle ega muudeta vastavalt vajadusele.
- Lahendus kõigile probleemidele on regulatsiooni keerukamaks ja põhjalikumaks muutmine (ülereguleerimine).
- Ei ole selge, kes on riskide ja/või protsesside „omanikud“.
- Riskid ja vajalikud tegevused riskide juhtimiseks on läbi aastate muutumatud.
- Riskijuhtimist ja riskihindamist nähakse protsessidena, mille eest vastutab siseaudit.
- Ei jälgita tuvastatud riskidega tegelemist, ei seirata tehtud plaanide elluviimist.
- Tuvastatud riskidele ja puudustele ei reageerita.
- Kehtestatud tähtaegadest ei peeta läbivalt kinni ning see ei too kaasa negatiivseid tagajärgi.

Lisa 1 – Valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi teoreetiline kirjeldus

Valitsemine

- Valitsemise eest vastutab asutuse juht (kõrgem juhtorgan, näiteks minister) ning see toimib justkui „vihmavarjuna“ asutusele. Seejuures on valitsemine pidevalt muutuv protsess või süsteem.
- Valitsemine on tippjuhtkonna (avalikus sektoris sageli ka õigusaktides) määratletud protsesside, struktuuri ja eetika põhimõtete kombinatsioon, milles asutuse juhi peamine roll on informeerimine, suuniste andmine juhtkonnale ja viimase tegevuse seire. Selleks asutuse juht:
 - › määratleb koostöös juhtkonnaga asutuse üldised huvigrupid ja nende ootused;
 - › vastutab asutusele strateegilise suuna andmise eest. Selleks ta vajadusel täpsustab ja seejärel kinnitab strateegilise arengukava, mis peab olema kooskõlas võtme-huvigruppide ootuste ja vajadustega;
 - › annab juhtkonnale vajalikud volitused ja õigused ehk määratleb tegutsemise raamid;
 - › tagab riskijuhtimise protsessi rakendamise, kehtestab riskijuhtimise raampõhimõtted, sh riskivalmiduse määratlemise kriteeriumid;
 - › kehtestab kommunikatsiooni- ja aruandlusnõuded; edendab asutuses asjakohast eetikat ja väärtusi, sh toetab isikliku eeskuju kaudu üldtunnustatud hea valitsemise põhimõtete (näiteks avatus, läbipaistvus, vastutavus, kaasamine, mõjususe jne) järgimist.
- Igapäevaselt viib valitsemist ellu asutuse juhtkond, kes on muuhulgas vastutav riskijuhtimise kui valitsemise võtmekomponendi tulemusliku toimimise eest.

Riskijuhtimine

- Riskijuhtimine on oluline osa heast valitsemisest.
- Riskid on ohud, mis võivad asutuse eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada või takistada eesmärkide saavutamisele suunatud võimaluste kasutamist ning nendega toime tulemiseks peab asutuses olema kehtestatud riskijuhtimise protsess.

Teoreetiline osa

- Riskijuhtimine on pidev protsess, mida mõjutavad asutuse teenistujad kõigil tasanditel ja mille käigus:
 - › tuvastatakse (nii asutuse üldiste kui ka protsesside ja tegevuste) eesmärkide saavutamist takistada võivad riskid;
 - › hinnatakse riskide ilmumise tõenäosust ja nendega kaasnevat mõju asutuse enda kokkulepitud hindamisskaala alusel;
 - › vaadatakse üle juba rakendatud (sise)kontrollimeetmed ja nende asjakohasus;
 - › määratakse riskiomanikud ehk isikud, kellele seatud eesmärgi saavutamist risk mõjutab ja kes vastutavad selle riski haldamise eest;
 - › otsustatakse asutuse üldisest ja/või riskikategooriate riskivalmiduse määra lähtuvalt riskidele reageerimise viis ja rakendatakse sobivat riski haldamismeetodit, sh luuakse ja rakendatakse riskide maandamiseks sisekontrollimeetmed;
 - › riskiomanik võib määrata isiku (riskihalduri), kes vastutab konkreetse riski haldamise (sh sisekontrollimeetmete loomise ja rakendamise) eest.
- Juhtkond annab riskijuhtimise toimimise tulemuslikkuse kohta aru asutuse juhile.

Sisekontrollisüsteem

- Tõhusa sisekontrollisüsteemi loomise eelduseks on selgete eesmärkide ning riskianalüüsi (riskide tuvastamise, hindamise ja prioriseerimise) protsessi olemasolu.
- Sisekontrollimeetmete välja töötamise ja rakendamise tuleb kaasata kõik võtmeisikud (sh riskiomanikud).
- Sisekontrollisüsteem tuleb dokumenteerida.
- Sisekontrollimeetmete toimivuse jälgimiseks tuleb rakendada seire- ning aruandlussüsteem.
- Asutuse sisekontrollisüsteemi hindamisel (sh enesehindamine) võib (kuid ei pea) hindamiskriteeriumiks võtta asutusele sobiva kontrolliraamistiku, mida on võimalik kohandada enne rakendamist oma asutusele sobivaks.
- Sisekontrollisüsteemi rakendamist ja selle tulemuslikkust hindab siseauditi üksus. Siseauditi üksus ei asenda sisekontrollisüsteemi.

Lisa 2 – Sisekontrollisüsteemi võimalikud elemendid

Sisekontrollisüsteemi ja riskijuhtimise üldised põhimõtted

- Juhtkond tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise asutuses ja vastutab (sh on aruandekohustuslik) selle tulemuslikkuse eest.
- Asutuse erinevate juhtimistasandite ja protsessi(de) omanike õigused, kohustused ja vastutus sisekontrollisüsteemi rakendamisel ja selle tulemuslikkuse tagamisel on kindlaks määratud.
- Asutuses on kehtestatud riskijuhtimise põhimõtted.
- Sisekontrollisüsteem ja riskijuhtimise protsess on integreeritud, see tähendab riskide hindamised ja riskide maandamise meetmete elluviimine on igapäevategevuste osa.
- Asutus tuvastab ja analüüsib regulaarselt (vähemalt kord aastas) eesmärkide saavutamist ohustavaid riske ning vajadusel otsustab haldamise meetmete rakendamise.
- Perioodiliselt hinnatakse sisekontrollisüsteemi tulemuslikkust. Sisekontrollisüsteemi puudujäägid on identifitseeritud ja edastatud õigeaegselt parandamise eest vastutavatele osapooltele.
- Sisekontrollisüsteemi puuduste korrigeerimiseks ja põhjuste analüüsiks koostatakse tegevusplaanid ning teostatakse järeltoimingud, et kontrollida, kas puudused on õigeaegselt kõrvaldatud.
- Asutuses on korraldatud siseaudiitori kutsetegevus.

Sisekorrad ja -protseduurid

- On kehtestatud asjakohased sisemised põhimõtted, protseduurireeglistikud ja käitumisjuhised.
- Asutuse teenistujaid on teavitatud ja nad on teadlikud kehtivatest protseduurireeglitest ning nende tegevuse osas rakendatud sisekontrollimeetmetest.
- Kehtivad põhimõtted ja protseduurid vaadatakse regulaarselt üle ja neid uuendatakse vastavalt vajadusele, tagamaks nende korrektne ja õigeaegne toimimine.

Ausus ja eetilised väärtused, kontrollikeskkond

- Asutuses on olemas põhimõtted või protseduurid, mis annavad juhised eetiliseks käitumiseks või kasutatakse avalikus sektoris kokkulepitud koodeksi⁹. Need võivad hõlmata käitumist nii huvipoolte, avalikkuse, teiste asutuste, juhtkonna, keskastme juhtide, teenistujate, klientide kui audiitoritega.
- Käitumisreeglitiku põhimõtted on integreeritud teistesse reeglitesse ja protseduuridesse.

⁹[Ametniku eetikakoodeks](#)

Praktiline osa

- Juhtkond ja keskastme juhid demonstreerivad oma korralduste, tegude ja käitumise kaudu aususe ja eetiliste väärtuste ning hea valitsemise põhimõtete tähtsust, toetades sellega sisekontrollisüsteemi toimimist.
- Juhtkond edastab teenistujatele ausa ja eetilise käitumise olulisust (regulaarsed koosolekud, siseveeb, e-kirjad, reageerimine väärkäitumisele jms).
- Juhtkond, keskastmejuhid ja teenistujad on teadvustanud huvide konflikti alased riskid¹⁰ ja teavitavad huvide konflikti tekkimisest.
- On tagatud ametiisikute teadlikkus kehtestatud tegevus- ja toimingupiirangutest ning tegevus- ja toimingupiirangute järgimine.
- Asutuses on määratud, kes vastutab käitumisreeglitiku täitmise jälgimise eest. Tuvastatud puudustele reageeritakse aegsasti ja järjekindlalt.

Juhtimine

- Asutuses on kehtestatud juhtimispõhimõtted, sh juhtkonna ja keskastmejuhtide omavaheline tööjaotus ja vastutusvaldkonnad.
- Tippjuhtkond hindab korrapäraselt üksuste tegevust eesmärkide elluviimisel, asutuse finantsseisundit, riskijuhtimise süsteemi, juhtkonna tegevuse õiguspärasust ning seda, kas oluline teave on valitsevale ministriumile või parlamendile ja avalikkusele nõuetekohaselt teatavaks tehtud.
- Keskastme juhid teavitavad tippjuhti korrapäraselt ja viivitamatult kõikidest olulistest asjaoludest, mis puudutavad tegevuse planeerimist ja tegevust, tema tegevusega seotud riske ning nende riskide juhtimist (sh plaanidest ja eesmärkidest kõrvalekaldumine).

Asutuse struktuur

- Asutusel on kehtestatud struktuuriskeem, mis võimaldab aru saada alluvussuhetest.
- Asutuse struktuuri vaadatakse regulaarselt üle ja hinnatakse selle sobivust asutuse eesmärkide täitmiseks.
- Asutuse üksuseid/osakondi hinnatakse regulaarselt, et kontrollida, kas teenistujate jaotus ning nende töökoormus on mõistlikud.
- Asutuse erinevate üksuste tegevused ja otsused on koordineeritud, tagades otsuste selguse ja läbipaistvuse ning tegevuste katkematu toimimise.

¹⁰Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris - käsiraamat

Planeerimine ja eesmärgid

- Asutuses on kinnitatud strateegilised ja lühiajalised eesmärgid, mida vaadatakse regulaarselt üle, et tagada nende asjakohasus. Eesmärgid on tehtud teatavaks kõigile teenistujatele.
- Asutuse protsessid on määratletud ja kirjeldatud. Kirjeldustes on kaardistatud ka olulised sisekontrollimeetmed.
- Protsesside jaoks on olemas kinnitatud eesmärgid koos konkreetsete oodatavate tulemuste ja tähtaegadega, mida vaadatakse regulaarselt üle, et tagada nende aja- ja asjakohasus.
- Iga-aastase planeerimise protsessi (strateegia, tööplaan, eelarve jms) käigus tuvastatakse ka, millised teadmised või oskused asutuses puuduvad.
- Regulaarselt hinnatakse, millist teavet, oskuseid ja vahendeid (sh materiaalseid) on vaja eesmärkide saavutamiseks, tagamaks, et asutusel on olemas vajaliku oskusteabe ning kogemusega inimesed, samuti vajalikud vahendid.
- Asutuse keskkonnas toimunud muutuste või eesmärkide muutumisel vaadatakse üle protsesside kirjeldused, riskid ning nende maandamiseks rakendatud sisekontrollimeetmed.
- Väljapoole pakutavate avalike teenuste osas on määratletud soovitavad väljundieesmärgid ja tulemuseesmärgid.

Personalipoliitika

- Asutuses on kehtestatud ja kõigile teenistujatele teatavaks tehtud personalipoliitika, sh reeglid, kuidas teavitatakse vabadest ametikohtadest, käsitletakse soovitusi ja antakse tagasisidet valituks mitteosutunud kandidaatidele.
- On olemas põhimõtted ametikoha nõuete ja tööülesannete kirjeldamiseks. Kõigi ametikohtade loomine on põhjendatud.
- Ametikohtadega seotud palgaskaalad ja –määrad on avalikustatud õigusaktide nõuete kohaselt.
- Teenistujate värbamise põhimõtted on selged, täpsed, oskustel põhinevad ja läbipaistvad. Värbamise valikuprotsess, sh soovitusel, tõendus kvalifikatsiooni jms osas dokumenteeritakse.
- Teenistujate tasustamine ja kulude kompenseerimine on õiglane ja läbipaistev ning sellekohane info avalikkusele kättesaadavaks tehtud.
- Töötasustamise, sh premeerimise, alused on selged ja läbipaistvad, suunatud asutuse lühiajaliste ja pikaajaliste eesmärkide täitmisele ning motiveerivad tegutsema eetilisel, asutuse parimates huvides ning hoiduma tegutsemisest isiklikes või muude isikute huvides. Tasustamise põhimõtted toetavad asutuse ülesannete täitmist ja eesmärkide saavutamist.
- Asutuse teenistujad on teadlikud juhtkonna ootustest nende suhtes, neile pandud ülesannetest ja vastutusest. Iga teenistuja õigused, kohustused ja vastutus on selgelt määratletud (ametijuhendid) Ametijuhendid kirjeldavad nõudeid kvalifikatsiooni ja kogemuse osas, samuti asutuse ootusi teenistujatele.
- Teenistujate õigused ja kohustused on muutuvate eesmärkide raames üle vaadatud ning kaasajastatud.

Info liikumine ja aruandlus

- On tagatud olulise informatsiooni jõudmine kõigile vajalikele juhtimistasanditele.
- Tippjuhtide ja keskastme juhtide vahel toimuvad regulaarsed kohtumised, kus arutatakse tulemusi ning võrreldakse tegelikke tulemusi planeeritutelega. Samasugused kohtumised toimuvad keskastme juhtide ning spetsialistide vahel.
- Asutuses on kirjeldatud juhtimisinfo liikumise põhimõtted, et oleks tagatud juhtkonna kehtestatud suuniste jõudmine teenistujateni ning aruandluse liikumine juhtkonnani.
- Olemas on mehhanismid asjakohase välise informatsiooni hankimiseks – näiteks muudatuste kohta seadusandluses ja majanduskeskkonnas jms.
- Sisemist informatsiooni, mis on oluline asutuse eesmärkide saavutamiseks, tuvastatakse ja selle kohta antakse regulaarselt aru. Sisemisi aruandeid ja informatsiooni analüüsitakse regulaarselt.
- On kehtestatud informatsiooni ja sellega seotud infosüsteemide haldamise põhimõtted, kus on mh defineeritud välised osapooled, kellele on vajalik info jagamine ja defineeritud välistele osapooltele jagatav info.
- Asutuses on kehtestatud aruandluse kord (sh tulemusaruandluse ning vigade ja rikkumiste-alase aruandluse kord). Aruandlusliinid on sätestatud ja need vaadatakse regulaarselt üle.

Järelevalve

- Kohustused ja volitused kõigil tasanditel (sh lepingupartnerid) on määratud ja delegeeritud, neid vaadatakse regulaarselt üle. Volituste piiridest (nii juhtide, teenistujate, koostööpartnerite jt) kinnipidamist kontrollitakse regulaarselt.
- Asutuse protsessidesse on integreeritud pideva seire (monitooringu) süsteem (sh teenistujate kinnitused/ aruanded, kontrollide enesehindamine jms).
- Olemas on põhimõtted või protseduurid teenistusliku järelevalve läbiviimiseks.
- On olemas põhimõtted väliste teenusepakkujate (sh avalike teenuste osutamise üleandmine era- või mittetulundussektorile) valimiseks, hoidmiseks ning nende töö kvaliteedi hindamiseks.

Praktiline osa

Lisa 4 – Korduma kippuvad küsimused sisekontrollisüsteemist

Küsimus	Vastus
Kas sisekontrollisüsteemi rakendab siseauditi üksus?	Ei, sisekontrollisüsteemi rakendab asutuse juhtkond, sisekontrollisüsteem on protsess, mis on suunatud eesmärkide saavutamisele ja vigade vähendamisele, mitte ainult auditi, järelvalve või kontrolliga tegelevad teenistujad.
Kas sisekontrollisüsteem nõuab tingimata mingi kontrolliraamistiku kasutamist?	Ei, oluline pole niivõrd teoreetiline lähenemine, kui sisekontrollisüsteemi praktiline rakendamine ning sobivus asutuse konteksti.
Kas sisekontrollisüsteem võrdub korruptsioonivastase tegevusega?	Sisekontrollisüsteem on oluliselt laiem, kattes asutuse kogu tegevuse ning mitte ainult õigusaktide järgimise, vaid näiteks ka tegevuse otstarbekuse, eesmärkide saavutamise, info korrektsuse jne.
Kas asutuste sisekontrollisüsteem peab olema võimalikult sarnane?	Ei. Töötavate elementide ülevõtmine ning teiste heast praktikast õppimine on arukad lähenemised. Samas on suur tõenäosus, et teise asutuse lähenemiste, kordade ja juhtimislahenduste täiemahuline analüüsivaba ülevõtmine kukub läbi.
Kas sisekontrollisüsteem annab täieliku kindluse, et vigu, kuritarvitusi, seaduserikkumisi jms ei juhtu?	Ei. Sisekontrollisüsteem annab mõistliku kindluse, kuid ei saa anda garantiisid. Ootamatud välised sündmused, mitme osapoolse kokkumäng, süsteemide rikked, ekslikud juhtimisotsused, juhtkonnapoolsed sihilikud kontrollide eiramised jms võivad viia kontrollisüsteemi mittetoimimiseni ning riskide realiseerumiseni.
Kas sisekontrollisüsteemi toimimisse suunatud ressursid ning süsteemi keerukus võib asutuse eri üksustes olla erinev?	Jah. Kontrollisüsteemi ulatus ja keerukus on otseses seoses kaasatud ressursside hulga, asutuse prioriteetide, tegevuse keerukuse, vigade tõenäosuse, riskide suuruse jms. Lihtsa tegevuse liigne kontrollimine ei tohiks kunagi olla sisekontrollisüsteemi eesmärk.
Kas asutuse sisekontrollisüsteemi hindamiseks peab läbi viima suure auditi, mis hindab kõiki olemasoleva sisekontrollisüsteemi elemente?	Ei pea. Hinnangu sisekontrollisüsteemi toimimisele saab anda ka aja jooksul läbi viidud erinevate auditite, hindamiste, aruannete jms hinnanguid kombineerides.
Kas sisekontrollisüsteemi ülevaatuse, riskihindamiste, auditite jm sarnaste tegevuste tulemusena peab alati kontrolle lisama?	Ei. Igasuguste ülevaatuste ja hindamiste käigus peab alati kaaluma ka võimalust süsteemi lihtsustamiseks ning ebavajalikest kontrollitegevustest loobumiseks.