



# Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend

Detsember 2018



## Sisukord

|         |   |    |
|---------|---|----|
| 1       | Eessõna   | 3  |
| 2       | Sisekontrollisüsteemi olemus ja taust   | 4  |
| 2.1     | Sisekontrolli raamistik ja kolme kaitseliini mudeli rakendamine kohalikus omavalitsuses.            | 4  |
| 2.2     | Sisekontrollimeetmete liigid  | 7  |
| 3       | Sisekontrollisüsteemi ülesehitus ja sisekontrollimeetmete rakendamine                               | 9  |
| 3.1     | Osapoolte rollid ja kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel                                   | 9  |
| 3.1.1   | KOV üldised kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel   | 12 |
| 3.1.2   | KOV kohustused arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ning eelarve täitmise protsessis | 16 |
| 3.1.3   | Osapoolte kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel hangete läbiviimisel                        | 18 |
| 3.2     | Sisekontrollisüsteemi võimalikud elemendid  | 20 |
| 3.3     | Sisekontrollimeetmete dokumenteerimise põhimõtted   | 24 |
| 3.4     | Soovitused sisekontrollimeetmete väljatöötamiseks kohalikus omavalitsuses                           | 26 |
| 3.4.1   | Riskipõhisus, kontrollikeskkonna loomine ja sisekontrollisüsteemi piirangud                         | 26 |
| 3.4.1.1 | Üldine sisekontrollisüsteemi kontroll-leht  | 32 |
| 3.4.2   | Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed toetuste eraldamisel                                   | 36 |
| 3.4.2.1 | Toetuste eraldamise kontroll-leht   | 38 |
| 3.4.3   | Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed taotluste menetlemisel                                 | 44 |
| 3.4.3.1 | Taotluste menetlemise kontroll-leht   | 45 |
| 3.4.4   | Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed hangete läbiviimisel                                   | 47 |
| 3.4.4.1 | Hangete läbiviimise kontroll-leht   | 49 |
| 3.4.5   | Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed omavalitsuse vara kasutamisel                          | 51 |
| 3.4.5.1 | KOV vara kasutamise kontroll-leht   | 52 |
| 3.4.6   | Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed otsuste kujundamisel                                   | 55 |
| 3.4.6.1 | Otsuste kujundamise kontroll-leht   | 56 |
| 3.4.7   | Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed finantsjuhtimise korraldamisel                         | 59 |
| 3.4.7.1 | Eelarve koostamise ja selle täitmise jälgimise kontroll-leht  | 61 |
| 3.4.7.2 | Maksete tegemise kontroll-leht  | 66 |
| 4       | Sisekontrollisüsteemi seire, aruandlus ja hindamine   | 67 |
| 4.1     | Osapoolte rollid ja kohustused sisekontrollimeetmete seirel ja aruandlusel ning hindamisel          | 68 |
| 4.2     | Seire, aruandluse ja hindamise hea praktika   | 70 |
| 4.3     | Sisekontrollisüsteemi hindamise põhimõtted  | 71 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 4.4   | Sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse hindamine läbi siseauditite | 72 |
| 4.4.1 | Õigusaktidest tulenevad nõuded siseauditi läbiviimiseks          | 72 |
| 4.4.2 | Siseauditite läbiviimine   | 73 |
| 5     | Enamkasutatud mõisted, lühendid ja selgitused                    | 77 |
| 6     | Viited juhenditele   | 78 |
| 7     | Kasutatud materjalid   | 79 |
|       | Lisa 1 – Sisekontrollisüsteemiga kaetavate teemade loetelu       | 81 |
|       | Lisa 2 – Riskihindamise skaala näidis                            | 82 |
|       | Lisa 3 – Taotluste kontrollisüsteemi näide                       | 83 |

# 1 Eessõna

Käesolev juhend on koostatud KPMG Baltics OÜ poolt Rahandusministeeriumi tellimusel ning koostöös Rahandusministeeriumiga. Juhend annab soovituslikke juhised sisekontrollisüsteemi korraldamiseks Eesti kohalikes omavalitsustes, et tagada seadustest tulenevate nõuete täitmine ning kohaliku tasandi valitsemise, arendamise ning avalike teenuste korraldamise läbipaistvus, säästlikkus ning efektiivsus. Sisekontrollisüsteemi ülesehituseks ei ole ühte läbivat ja igale omavalitsusele sobivat lahendust. Omavalitsus peab sisekontrollisüsteemi ise kujundama, et see oleks sobiv just antud omavalitsuse struktuurile ja juhtimiskorraldusele ning vastaks just antud omavalitsuse vajadustele. Seetõttu ei ole juhendis ära toodud põhimõtted üks-ühele täitmiseks kohustuslikud, iga omavalitsus saab otsustada, kas ja millises ulatuses ära toodud põhimõtted ja praktikad nende jaoks rakendatavad on.

Juhendi rakendamisel eeldatakse kasutajate poolset hindamist, kas siin välja toodud põhimõtted ning tegevused sobivad omavalitsuses eksisteerivasse kontrollisüsteemi – kui suudetakse enda jaoks selgelt ära põhjendada, miks mõne pakutud põhimõtte või kontrollitegevuse järgimine ei ole omavalitsuses asjakohane, on selle järgimisest võimalik loobuda<sup>1</sup>.

Kuna juhendit on võimalik kasutada mitte ainult omavalitsuse tasandil, vaid näiteks ka hallatava asutuse või omavalitsuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu sisekontrollisüsteemi hindamisel, kasutatakse juhendis läbivalt ka mõisteid „organisatsioon“, „kõrgem juhtorgan“ ja „juhtkond“. Need mõisted on lugejatele selguse huvide ka lahti kirjutatud.

Käesolevat juhendit on võimalik lugeda ka peatüki põhiselt vastavalt sellele, kas on vajadus tegeleda pigem sisekontrollisüsteemi rakendamise või hindamisega.

**Peatükk 2** annab lühidalt **teoreetilise tausta** ning selgitab **osapoolte kohustusi** sisekontrollisüsteemi väljatöötamisel.

**Peatükk 3** selgitab sisekontrollisüsteemi **rakendamist praktikas** ning annab praktilisi **juhiseid** sisekontrollisüsteemi rakendamiseks erinevates omavalitsustöö tüüpilistes valdkondades.

Samuti on selle peatüki osaks **kontroll-lehtede näited**, mida võib kasutada omavalitsuse erinevate valdkondade kontrollipraktikate analüüsil. Tegemist on kõige mahukama peatükiga käesolevas juhendis ning see on ka kõige enam suunatud igapäevase sisekontrollisüsteemi arendamise toetamisele.

**Peatükk 4** räägib **sisekontrollisüsteemi hindamisest**. Selles osas on tänu omavalitsuste poolt väljendatud soovidele ulatuslikumalt analüüsitud siseauditi töö korraldamise erinevate võimalike variantide positiivseid ning negatiivseid külgi.

Juhendis toodud selgitused, positiivsed ja negatiivsed näited on eraldatud taustavärvidega.

Selgitused on hallil taustal

Positiivsed näited on rohelisel taustal.

Negatiivsed näited on punasel taustal.

<sup>1</sup> Eeldatav on juhendile lähenemine “täida või selgita” põhimõttel.

## 2 Sisekontrollisüsteemi olemus ja taust

Käesolev juhend on ennekõike mõeldud praktiliseks kasutamiseks ning juhendi aluseks olevat teoreetilist materjali on juhendi loetavuse ja praktilise kasutatavuse huvides kajastatud ning käsitletud minimaalselt. Siiski tuuakse mõnes juhendi osas välja teoreetilised lähtealused, millest juhendi koostamisel ja sisekontrollisüsteemi käsitlemisel on lähtutud.

### 2.1 Sisekontrolli raamistik ja kolme kaitsemiini mudeli rakendamine kohalikus omavalitsuses.

Sisekontrollisüsteem on rahvusvaheliselt defineeritud kui *protsess, mida viivad ellu organisatsiooni kõrgem juhtorgan (ehk KOV kontekstis volikogu), juhtkond (KOV kontekstis valitsus) ning kogu ülejäänud personal ja mis on loodud, et anda mõistlikku kindlust organisatsiooni tegevuste, aruandluse ja vastavuskontrolliga seotud eesmärkide saavutamise osas.*

Sisekontrollisüsteem on kõik, mida organisatsioon<sup>2</sup> teeb, et tagada:

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

Sisekontrollisüsteemi mõistetakse **protsessina**, mis hõlmab tervet hulka tegevusi ja ülesandeid. Sisekontrollisüsteem on olemas igas organisatsioonis ja igas omavalitsuses, see ei ole midagi eripärast, mida peab kokku panema ja välja arendama igapäevategevustest eraldi. Vastupidi, **hästi toimiv sisekontrollisüsteem on põimitud organisatsiooni igapäevategevustesse hõlmates nii protsesse, protseduure, juhendeid jms kui ka inimesi ning nende poolt tehtavaid tegevusi** ning ühtegi kontrolli ei teostata asjana iseeneses, vaid ainult omavalitsuse tegevuste ja eesmärkide paremaks elluviimiseks.

Näiteks on sisekontrollisüsteemi osaks hankekord, erinevatele ametikohtadele antud limiidid kulude kinnitamiseks, huvide konflikti tuvastamisele ja vältimisele ning korruptsiooni ennetamisele suunatud korrad ja reeglid jne jne

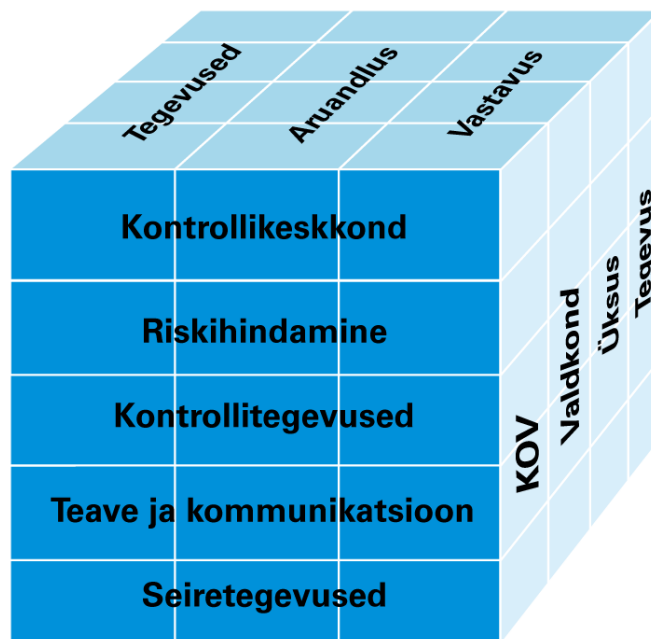
Sisekontrollisüsteem ei saa anda absoluutset kindlust eesmärkide saavutamise osas, vaid ainult **mõistlikku** kindlust, s.t. sisekontrollisüsteemiga ei saa täielikult välistada ebameeldivaid/ettenägematuid tagajärgi. Ning sisekontrollisüsteemi rakendamine on paindlik – see peab olema kohandatud organisatsioonile, allüksusele või tegevusele, kus seda rakendatakse, mitte olema kriitikavabalt üle võetud mõnest teisest organisatsioonist, allüksusest või omavalitsusest.

**NB! Siseaudit ei ole sisekontrollisüsteem või selle asendaja**, siseauditi näol on tegu vaid ühe osaga omavalitsuse või organisatsiooni kontrollisüsteemist<sup>3</sup>.

Sisekontrollisüsteem koosneb järgnevatest elementidest:

<sup>2</sup> Kohaliku omavalitsuse mõistes enamasti asutus, kuid võib olla ka äriühing, sihtasutus või MTÜ.

<sup>3</sup> Siseaudiitor ja sisekontrollör ei ole üks ja sama. Siseaudiitor peab olema saanud kutsetunnistuse vastavalt audiitortegevuse seaduse nõuetele ja järgima rahvusvahelisi standardeid. Sisekontrollöri tööle ja ametikohale nõuded puuduvad, selle võib iga omavalitsus ja organisatsioon iseseisvalt sisustada. Samas tuleb ära märkjda, et mõne omavalitsuse sisekontrollörid või sisekontrollöri osakonnad/teenistused lähtuvad praktikas siseauditi kutsestandarditest, on omandanud siseaudiitorite kutsetunnistused ja viivad läbi siseauditeid.



Joonis 1: Sisekontrollisüsteemi elementide graafiline kujutis. Allikas: COSO sisekontrollisüsteemi mudel

**Kontrollikeskkond:** seda loetakse kõige aluseks. [Kõrgem juhtorgan ja juhtkond](#) ehk volikogu ja valitsus kujundavad ja seavad käitumisstandardid ning suhtumise sisekontrollisüsteemi. Kontrollikeskkonna osaks on standardid, struktuurid ja protsessid, millele baseerub sisekontrolli teostamine kogu organisatsioonis.

Kontrollikeskkond: kuidas omavalitsuses asju teeme, milline on volikogu ja valitsuse tööstiil, suhtumine õigusaktide järgimisse, kontrollidesse jms. Millised on üldised „mängureeglid“.

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

Riskihindamine: kas ja kuidas oleme sõnastanud ning kirja pannud, mis võib omavalitsuses töö käigus valesti minna ning mida saaksime teha, et võimalikke negatiivseid tagajärgi vältida või vähendada. Riske hinnatakse perioodiliselt uuesti, kuna riskid muutuvad ajas.

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

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

**Teave ja kommunikatsioon:** nii organisatsiooni sisse ja sealt välja liikuv infovahetus kui ka organisatsioonisisene infovahetus, mis annab organisatsioonile infot, et igapäevaseid kontrollitegevusi ellu viia.

Teave ja kommunikatsioon on nii igapäevane infoliikumine omavalitsuse sees kui ka elanike, partnerite, riigi, teiste omavalitsustega 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.

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

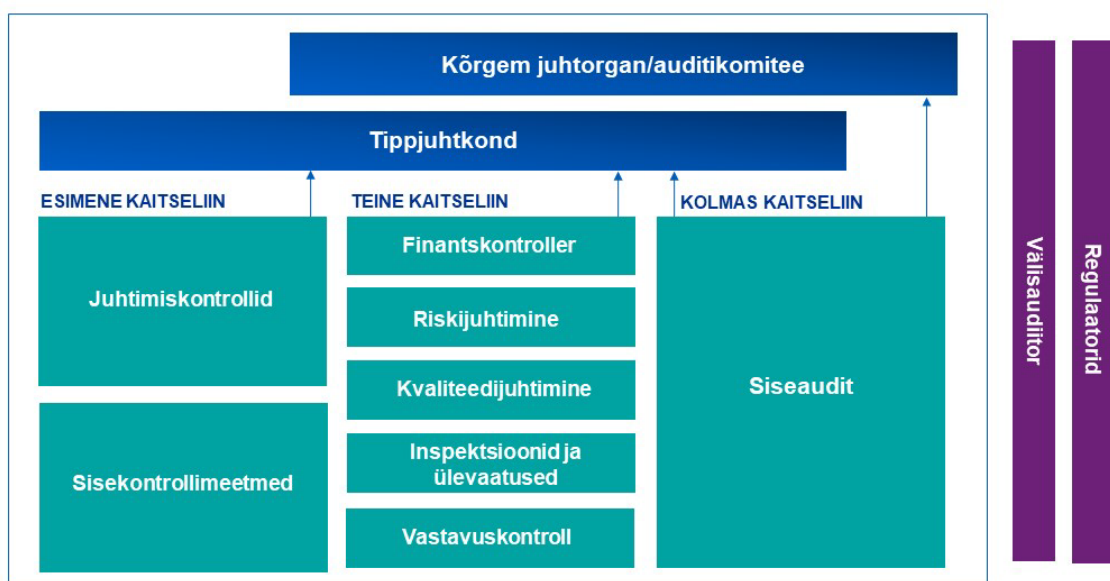
Kirjanduses kasutatakse sisekontrollisüsteemist rääkides tihti kolme kaitseliini mudelit, kus (vt joonis 2 ja 3)

**Esimene kaitseliin** on kõik üksused ja funktsioonid, mis puutuvad kokku „klientidega“ ning on riskide omanikud ja peamised maandamistegevuste elluviijad. Just nende vastutus on igapäevane riskijuhtimine ja kontrollimeetmete elluviimine.

**Teine kaitseliin** on tegevused ja funktsioonid, mille ülesandeks on aidata üles ehitada esimese kaitseliini poolseid kontrole ja/või pidevalt monitoorida nende kontrollide toimimist (näiteks riskijuhtimise üksus, vastavuskontroll, infoturve, turvaüksus jne). Teise kaitseliini ülesanne on tihti kujundada ja arendada sisekontrollisüsteemi ja riskijuhtimise regulatsioone.

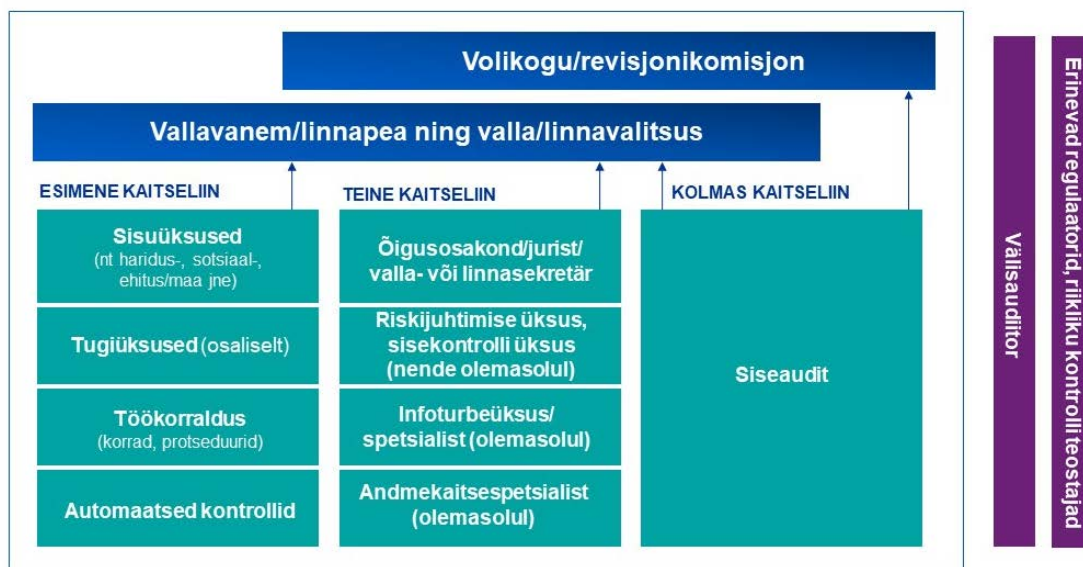
**Kolmas kaitseliin** on [siseaudit](#), mille ülesandeks on hinnata kahe esimese kaitseliini poolset ülesannete täitmist, kuid mis sõltumatus säilitamiseks ei tohi ise sisekontrollisüsteemi kujundada ja arendada ning sisekontrollisüsteemi toimimise eest vastutada.

Eesti kohalikes omavalitsustes (eriti väiksemates omavalitsustes) on teine kaitseliin tihti väga vähe välja arendatud, seda nii organisatsioonide väiksuse kui ka vastava kompetentsiga töötajate puudumise tõttu. Samuti ei ole Eesti kontekstis kohalikes omavalitsustes enamasti toimivat kolmandat kaitseliini.



Joonis 2: Kolme kaitseliini mudel. Allikas: *The Three Lines of Defence in Effective Risk Management and Control; Siseaudiitorite Instituut, 2013.*

Üks võimalik näide kolme kaitseliini mudelist Eesti kohaliku omavalitsuse näitel on ära toodud allpool:



Joonis 3: Kolme kaitseliini mudeli näide Eesti kohaliku omavalitsuse baasil.

## 2.2 Sisekontrollimeetmete liigid

Sisekontrollimeetmeid tuleb rakendada teadlikult. Teisisõnu tuleb läbi mõelda, millise taseme riske maandatakse (organisatsiooni, protsessi või alategevuse taseme) ja mis on konkreetse kontrollimeetme eesmärk (võimalikku eksimust ära hoida, korrigeerida eksimust jooksvalt vms).

Alljärgnevalt on antud lühike ülevaade erinevatest sisekontrollimeetmete liikidest.

Sisekontrollimeetmed saab liigitada sõltuvalt nende asetusest protsessis järgnevalt:

**Ennetavad sisekontrollimeetmed** on suunatud vigade ja pettuste ennetamisele. Need on eeldatavalt tõhusad, kuna hoiavad ära võimalikke vigu ja nendest tulenevat kahju.

- **Kohustuste lahusus** - tööülesanded on jagatud erinevate inimeste vahel, et vähendada vigu või sobimatut tegevust. Näiteks taotluste menetlemisel – taotluse vastuvõtja, menetleja ning otsuse kinnitaja on erinevad isikud.
- **Kooskõlastamine ja kinnitamine.** Näiteks tehtud kulutuse kooskõlastamine kulu tegija, eelarverea eest vastutaja, raamatupidaja poolt ning kinnitamine finantsjuhi poolt. Ülekannete tegemise limiidid - kõik ülekanded, mis ületavad 1 000 eurot, kinnitab internetipangas juhtkond. Väljasaadetavad dokumendid kooskõlastatakse asjasse puutuvate töötajate/ametnike poolt.
- **Töötajate koolitamine tööks vajalike teadmiste ja oskuste tagamiseks.** Näiteks korruptsiooni vältimise koolitused ostudega kokku puutuvatele isikutele ja andmekaitse koolitused isikuandmetega kokku puutuvatele isikutele, infoturbe koolitused.
- **Füüsilised barjäärid ja juurdepääsupiirangud.** Näiteks delikaatsete isikuandmetega dokumentide hoidmine lukustatavates kappides, dokumentide juurdepääsupiirangud serverites ning dokumendihaldussüsteemides.

**Avastavad sisekontrollimeetmed** on suunatud normide ja reaalse olukorra vaheliste hälvete avastamisele. Need ei ole nii efektiivsed kui ennetavad kontrollid. Kuigi nad



avastavad tehtud vead enamasti õigeaegselt, on vead juba tehtud ja need tuleb parandada.

- **Tulemuste võrdlemine eesmärkidega.** Nt Igakuised eelarve täitmise võrdlused planeerituga.
- **Pistelised kontrollid.** Nt kõrgemalseisva ametniku pistelised kontrollid teatud liiki otsuste või menetluskäikude ülevaatamise näol, pangaväljavõtete pistelised ülevaatused juhtkonna poolt.
- **Inventuurid** varade koguste ja füüsilise seisundi kontrolliks.
- **Auditid.** Nt siseauditid ja majandusaasta aruande finantsaudit.
- **Tegevuslogide salvestamine ja kontrollimine.** Nt IT-programmide tegevuslogide salvestamine ja pistelised kontrollid tegevuste tuvastamiseks.

**Parandavad sisekontrollimeetmed** on suunatud olemasoleva olukorra parandamisele ja avastatud hälvete kõrvaldamisele. Parandavad meetmed on kõige vähem efektiivsed 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 suutmatuses viga ära hoida tuleb organisatsioonil sellest tekkinud kahju siiski kanda.

- **Kindlustus.** Näiteks füüsiliste varade kindlustamine kahjude korvamiseks vara hävinemisel või varastamisel.
- **Regulaarsed kuluefektiivsuse analüüsid.** Näiteks lasteaiakohtade järjekorra menetlemise kuluanalüüs, omavalitsuse ruumikasutuse analüüs jne.

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

Sisekontrollimeetmeid saab liigitada ka sõltuvalt nende ulatusest:

**Organisatsiooniüleused** sisekontrollimeetmed on väga laiahaardelised ja sageli seotud üldise tegutsemise keskkonnaga. Organisatsiooniüleseid sisekontrollimeetmeid kehtestavad ja rakendavad kõrgem juhtorgan (näiteks volikogu) või juhtkond (näiteks linna- või vallavalitsus). Need kehtivad kõigile töötajatele ning üksustele üle terve organisatsiooni. Organisatsiooniüleused sisekontrollimeetmed on mõeldud organisatsiooniüleste riskide (nii sisemiste kui väliste) ehk organisatsiooni üldeesmärkide saavutamist ohustavate riskide maandamiseks. Kaudselt võivad nad maandada ka protsessi ja tegevuse taseme riske. Organisatsiooniüleused meetmed 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 taseme sisekontrollimeetmed** on detailsemad kui organisatsiooni taseme kontrollid ja on rakendatud protsessiomanike<sup>4</sup> poolt protsessi eesmärkide saavutamist ohustavate riskide maandamiseks. Näiteks töötajate töö tulemuste mõõtmine, protsessi 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 autoriseerimine, algdokumentide koostamine, ülesannete/kohustuste lahusus jms.

<sup>4</sup> Väga tihti valdkonna- või üksuse juhid.

### 3 Sisekontrollisüsteemi ülesehitus ja sisekontrollimeetmete rakendamine

Käesolevas juhendi peatükis on käsitletud seda, kuidas [sisekontrollimeetmeid](#) praktikas rakendada. Osad 3.1 ja 3.2 annavad lühidalt ülevaate osapoolte rollidest sisekontrollisüsteemi rakendamisel ja sisekontrollisüsteemi elementidest. Kuna sisekontrollisüsteemide puhul on väga oluline ka nende dokumenteerimine, käsitleb seda juhendi osa 3.3.

Osa 3.4 annab konkreetseid soovitusi sisekontrollisüsteemi korraldamiseks kohalikes omavalitsustes. Osa 3.4 puhul ei ole lähtunud mõnest spetsiifilisest omavalitsusest, vaid see on koostatud, lähtudes adekvaatsest sisekontrollisüsteemist, mida võiks kohalikus omavalitsuses eeldada.

#### 3.1 Osapoolte rollid ja kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel

Kohalikus omavalitsuses tagab KOKS kohaselt sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise volikogu. Sisekontrollisüsteemi rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab valla- või linnavalitsus.

See aga ei tähenda, et kõigil teistel asjaosalistel rollid ning vastutus puuduks: volikogu ning valitsuse rollides kajastub nende organite juhtimisvastutus, mida ei ole võimalik delegeerida.

**Volikogu** vastutab läbi õigusaktide andmise ning enda pädevuses olevate otsuste vastuvõtmise, mis kujundavad omavalitsuse kontrollikeskkonna. Samuti on volikogul võimalus moodustada erinevaid komisjone, mille kaudu on võimalik seada nii poliitilisi kui juhtimislikke rõhuasetusi, kohustuslik on vaid ühe komisjoni, revisjonikomisjoni, loomine.

Volikogu üksikuid tegevusi on küll võimalik üle anda, kuid vastutust ja rolli tervikuna ei ole delegeerida võimalik. Sisekontrollisüsteemi toimimise mõttes võib olla väga halb lahendus ning volikogu juhtimisvastutusest loobumine kui volikogu valib vabatahtlikult passiivse rolli ning kiidab linna- või vallavalitsusest tulnud eelnõud heaks ilma neid kriitiliselt analüüsivata.

**Revisjonikomisjoni** roll on praktikas tihti defineeritud erinevalt. KOKS sätestatu kohaselt on revisjonikomisjoni roll KOV tegevuse hindamisel küllalt sarnane kolmanda kaitseliini – [siseauditi](#) rolliga:

- kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust;
- kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve täitmist.

KOKS eeldab, et olenemata muude lahenduste kasutamisest kasutab iga omavalitsus sisekontrollisüsteemi ülevaatuks ja hindamiseks revisjonikomisjoni.

Revisjonikomisjonid ei ole erinevate osapoolte hinnangul enamasti täitnud rolli ja ootusi, mis neile KOKSi poolt on seatud. Võimalikud tingimused ja põhjused, miks komisjonid ei suuda neile KOKSis ettenähtud rolli täita, on:

- Komisjonidel puudub tihti ressurss oma ülesannete täitmiseks – liikmed on hõivatud igapäevase tööga ning revisjonikomisjoni seaduse mõttele vastavaks tööks ei jää piisavalt aega. Samuti ei ole komisjonidele eraldatud vahendeid, et vajadusel analüüse/auditeid sisse osta.
- Tihti ei ole komisjonide liikmetel teadmisi ja oskusi oma ülesannete täitmiseks.
- Volikogu komisjonina on paratamatult tegu poliitilise organiga. Ei ole haruldane olukord, kus komisjoni töö tulemused on tegelikult või näivad olevat poliitiliselt kallutatud (koalitsiooni või opositsiooni vaatenurga poole) ning tööprotsessi takistab oluliselt vastastikune usaldamatus ja revisjoni tulemuste sisulise arutelu asemel taandub diskussioon „kaevikusõjaks“.
- Komisjonide tööplaanid ei ole enamasti riskipõhised. Selle ühe tulemusena on tekkinud ka konflikte nii ülejäänud volikogu kui ka täidesaatva võimu ehk linna/vallavalitsusega, kus osapooled siis kas põhjendatult või põhjendamatult süüdistavad revisjonikomisjoni uudishimupõhises lähenemises.

*Näiteks: Valla revisjonikomisjon on antud juhtida koalitsioonile, kõik vallavalitsuse suhtes kriitilised revisjoniteemad või revisjoniaktidesse pakutavad kriitilised tähelepanekud hääletatakse komisjoni enamuse poolt maha.*

*Linna revisjonikomisjoni juhib küll opositsiooni liige, kuid komisjoni aasta töö sisuks on kokkuvõtliku aruandluse koostamine teiste komisjonide tööst, ei koostata tegevusplaani, liikmed ei saa koolitust ning komisjoni töö tegemiseks puuduvad juhised*

Revisjonikomisjonide töö parandamiseks saab kasutada järgmisi lähenemisi. Ükski nendest lähenemistest ei garanteeri revisjonikomisjonide üldise efektiivsuse tõusu võrreldes praeguse olukorraga, kuid loovad samas selleks siiski eeldused:

- Komisjon loob **riskipõhised tööplaanid** (analoogselt siseauditi üksusega, võimalik on kindlustandvate tegevuste kaardistamise kontekstis jagada ülevaatamisele kuuluvaid teemasid siseaudiitori, revisjonikomisjoni ja muude kindluse pakkujate vahel).
- Komisjonile eraldatakse omavalitsuse eelarves iga-aastaselt ressurss, mille raames on komisjonil võimalik tellida oma tööplaanide täitmiseks vajalikke analüüse, auditeid või arvamusi.
- Komisjoni liikmed osalevad riigi poolt pakutavates koolitusprogrammides või erasektori poolt pakutavates koolitustes.
- Komisjon teeb koostööd siseaudiitori(te)ga.

**Valla- või linnavalitsuse** roll on sisekontrollisüsteemi rakendamine ja selle tulemuslikkuse eest vastutamine omavalitsuses. See realiseerub nii läbi juhtimiskultuuri kujundamise omavalitsuses ja selle hallatavates asutustes, sisemise töökorraldusega seotud reeglite loomise ja nende rakendamise jälgimise kui ka info jagamise ja avalikustamise, kogutava aruandluse ning selle analüüsi, probleemidele ja intsidentidele reageerimise.

Ka valla- või linnavalitsuse üksikuid tegevusi on küll võimalik üle anda, kuid vastutust ja rolli tervikuna ei ole delegeerida võimalik.

Samuti ei saa ühte või teist elementi sisekontrollisüsteemi rakendamisel jätta täiesti tähelepanuta. Juhtimiskultuur, mida teenistujad ning hallatavad asutused tajuvad läbi valla- või linnavalitsuse suhtumise, kujuneb väga suures osas just vastavalt valitsuse tegudele, mitte retoorikale ega vastuvõetud reeglitele.

- *Vallavalitsus ei ole teinud midagi, et kontrollida vallavara valitsemise korra järgimist ning on ignoreerinud infot, et mõnes hallatavas asutuses kasutatakse vallavara asutuse juhi isiklikes huvides.*
- *Suviti võtavad vallavalitsuse liikmed vallale kuuluvat murutraktorit oma isiklike kinnistute niitmiseks.*

**Valla- või linnavalitsuse teenistujad.** Teenistujate **peamine** roll on kehtestatud reeglite järgimine ja rakendamine võimalikult ühtsel ja sarnasel viisil.

Väga olulised aspektid on tagasiside andmine kehtestatud reeglite mõistlikkusest, rakendatavusest ja puudujääkidest ning ettepanekute tegemine sisekontrollisüsteemi paremaks toimimiseks.

Samuti on enamasti just teenistujate rolliks **järelevalve teostamine** (näiteks lepingupartnerite poolsete nõuete täitmise kontroll ja analüüs, hallatavate asutuste teenistuslik järelevalve).

**Hallatavad asutused.** Hallatavate asutuste puhul on asutuse juhi ülesanne sisekontrollisüsteemi rakendamine ja selle tulemuslikkuse eest vastutamine enda asutuses. Seda tehes peab arvestama KOV üldiseid reegleid (KOV tasandi õigusaktid), kuid asutuse sisemise töökorralduse osas on nii vajalik kui ka mõistlik vastu võtta reeglid, mis kujundavad konkreetse asutuse sisekontrollisüsteemi (ehk asutuse sisemised korrad). Juhtimiskultuuri kujundamise, reeglite rakendamise jälgimise, info jagamise ja avalikustamise, aruandluse ning selle analüüsi, probleemidele ja intsidentidele reageerimise teemad toimivad hallatavas asutuses täpselt samamoodi kui omavalitsuse tasandil – juhtkonna rakendatav juhtimiskultuur ning elemendid, millele tähelepanu pööratakse, määravad suuresti ka sisekontrollisüsteemi toimimise ning selle järgimise töötajate poolt. Hallatavate asutuste töötajate peamine roll on sarnaselt valla- või linnavalitsuse teenistujatega reeglite rakendamine, tagasiside andmine ja ettepanekute tegemine reeglite paremaks rakendamiseks, samuti lepingupartnerite poolse nõuete täitmise kontroll ja analüüs.

**Valla/linna osalusega äriühingud, sihtasutused ja MTÜd (osalusega juriidilised isikud).** KOV osalusega juriidilised isikud omavad sarnast rolli hallatavate asutustega – juhi roll on sisekontrollisüsteemi rakendamine enda organisatsioonis, võttes arvesse KOV üldiseid reegleid ning õigusakte (nt Äriseadustik, MTÜde seadus, sihtasutuste seadus). Töötajate roll on reeglite rakendamine, tagasiside andmine ja ettepanekute tegemine reeglite paremaks rakendamiseks.

**Omavalitsuse lepingupartnerid.** Lepingupartnerite roll on ühest küljest järgida lepingutes määratletud kohustusi ja tingimusi ja vajadusel ka omavalitsuse õigusaktides sätestatud nõudeid ning teisest küljest anda omavalitsusele tagasisidet lepingute täitmisest ning teha ettepanekuid, mis aitaksid sisekontrollisüsteemi parendada.

**Siseaudiitor või siseauditi teenuse osutaja.**

*Siseauditeerimine on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. See aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja korrakohast lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust.*

Lihtsamalt öeldes on siseaudit sõltumatu üksus, kelle ülesandeks on hinnata muuhulgas ka sisekontrollisüsteemi toimimist.

Siseaudiitori roll on olemasoleva regulatsiooni (nii õigusaktid kui sisemine töökorraldus) täitmise jälgimine ning analüüs ja selle alusel ettepanekute tegemine sisekontrollisüsteemi täiustamiseks. Samas ei ole siseaudiitori rolliks

sisekontrollisüsteemi toimimise eest vastutamine (see on organisatsiooni juhtkonna vastutus) või mittetoimiva (mitteloatud) sisekontrollisüsteemi asendamine.

Siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastava ametikoha loomine ei ole kohustuslik, vaid hea praktika ja suunatud mitte ainult KOV juhtkonnale eksimustele ja puudustele reageerimiseks, vaid ka avalikkuse teavitamiseks, kas maksumaksja raha kasutatakse kõige mõistlikumalt. Lisaks vastava ametikoha loomisele on võimalik siseaudiitori kutsetegevuse korraldamiseks osta vastavat teenust sisse või kombineerida mõlemat.

*Omavalitsuses diskuteeritakse sisekontrollisüsteemi korralduse üle. Linnavalitsus on seisukohal, et sisekontrollisüsteemi loomiseks on tehtud kõik, mis vaja – tööle on võetud siseaudiitor, „kes nüüd vastutab sisekontrollisüsteemi eest ning paneb selle vajadusel tööle“. Siseaudiitori põhiliseks tööülesandeks on hallatavate asutuste ja linnavalitsuse ametnike poolt tehtud kulutuste hindamine ning selle hinnangu alusel arvete viseerimine linnapeale heakskiitmiseks või tagasilükkamiseks.*

Alltoodud kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel on näitlikustamaks üldisi protsesse KOVs.

### 3.1.1 KOV üldised kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel

| Osapool                             | Kohustus   |
|-------------------------------------|--|
| <b>Volikogu ja selle komisjonid</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Võtab vastu asjakohased õigusaktid ja korraldab nende avalikustamise.</li> <li>• Teostab järelevalvet enda vastuvõetud õigusaktide täitmise üle.</li> <li>• Tagab ressursid (nii rahalised kui mitterahalised) sisekontrollisüsteemi toimimiseks.</li> <li>• Moodustab revisjonikomisjoni ja teised komisjonid.</li> <li>• Annab valitsusele suunised ning vajalikud volitused ja õigused.</li> <li>• Annab nõusoleku siseaudiitori ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks või teenuse sisseostuks.</li> <li>• Kinnitab siseaudiitori tegevusplaani.</li> <li>• Valib ja vabastab ametist valla- või linnavolikogu esimehe ja aseesimehe, vallavanema või linnapea, volikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe, revisjonikomisjoni liikmed, valitsuse tervikuna või valitsuse liikme.</li> <li>• Võib avaldada umbusaldust volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale, linnapeale või valitsuse liikmele</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Näitab oma käitumise kaudu eeskuju protseduurireeglitest kinnipidamisel ning eetilise käitumise ja hea valitsemise põhimõtete järgimisel.</li> </ul> <p><b>Revisjonikomisjon</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Täidab järelevalveülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras riskipõhise tööplaani alusel või volikogu ülesandel.</li> <li>• Kontrollib valitsuse, hallatavate asutuste, KOV äriühingute, SA-de ja MTÜ-de tegevuse seaduslikkust, otstarbekust, tulemuslikkust ja valla või linna vara kasutamise sihipärasust.</li> <li>• Esitab revisjoniaktid valitsusele seisukoha andmiseks ja seejärel koos valitsuse seisukohaga volikogule otsuse tegemiseks.</li> <li>• Annab kirjaliku arvamuse majandusaasta aruande kohta, kuulates ära seda auditeerinud audiitori olulisemad tähelepanekud ja avastatud ebareeglipärasused. Revisjonikomisjon võib vajadusel teha volikogule ettepanekuid sisekontrollisüsteemi parandamiseks. Lisaks annab revisjonikomisjon aruandes ülevaate oma tegevusest.</li> <li>• Annab hinnangu siseauditi tegevusplaanile.</li> <li>• Esitab vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil.</li> </ul> |
| <p><b>Valitsus ja vallavanem/linnapea</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegutseb õigusaktidest tulenevate ja volikogult saadud volituste piires.</li> <li>• Annab oma tegevusest ülevaateid volikogule.</li> <li>• Tagab sisekontrollisüsteemi toimimise.</li> <li>• Võtab vastu vajalikud protseduurireeglid ja sisekorrad ning korraldab nende avalikustamise.</li> <li>• Teostab järelevalvet enda vastuvõetud protseduurireeglite ja kordade täitmise üle.</li> <li>• Näitab oma käitumise kaudu eeskuju protseduurireeglitest kinnipidamisel ning eetilise käitumise ja hea valitsemise põhimõtete järgimisel.</li> <li>• Määrab varade haldamise eest vastutava(d) isiku(d).</li> <li>• Teostab järelevalvet omavalitsuses vara kasutamise üle.</li> <li>• Tagab järelevalve töötajate ja hallatavate asutuste ning lepingupartnerite tegevuste üle.</li> <li>• Teeb volikogule ettepaneku siseaudiitori ametikoha loomiseks.</li> </ul>   |

|   |   |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nimetab KOV SA, OÜ või AS nõukogu liikmed või nõukogu puudumisel OÜ juhatuse liikmed ja teostab muid asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi, sh järelevalvet.</li> <li>• Kehtestab nõuded talle esitatavale aruandlusele.</li> <li>• Võib taotleda volikogu ees volikogu poolt vastuvõetud määruse või otsuse uuesti läbivaatamist</li> </ul>  |
| <b>Valitsuse teenistujad</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Järgivad tegevustes kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Annavad oma tegevusest aru valitsusele, vallavanemale/linnapeale või otsesele juhile.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul>  |
| <b>Hallatav asutus</b>                                | <p><b>Juhtkond</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tagab sisekontrollisüsteemi toimimise.</li> <li>• Võtab vastu vajalikud protseduurireeglid ja sisekorrad ning korraldab nende avalikustamise.</li> <li>• Teostab järelevalvet enda vastuvõetud protseduurireeglite ja kordade täitmise üle.</li> <li>• Tegutseb õigusaktidest tulenevate ja KOV-lt saadud volituste piires.</li> <li>• Annab oma tegevusest aru valitsusele, vallavanemale või linnapeale või KOV valdkonnajuhile.</li> <li>• Näitab oma käitumise kaudu eeskuju protseduurireeglitest kinnipidamisel ning eetilise käitumise ja hea valitsemise põhimõtete järgimisel.</li> <li>• Tagab järelevalve töötajate üle.</li> </ul> <p><b>Töötajad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Järgivad tegevustes kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul> |
| <b>KOV osalusega äriühingud, sihtasutused ja MTÜd</b> | <p><b>Nõukogu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegutseb õigusaktidest tulenevate ja KOV-lt saadud volituste piires.</li> <li>• Näitab oma käitumise kaudu eeskuju protseduurireeglitest kinnipidamisel ning eetilise käitumise ja hea valitsemise põhimõtete järgimisel.</li> </ul>   |

|                                |  |
|--------------------------------|--|
|                                | <p><b>Juhtkond</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tagab sisekontrollisüsteemi toimimise.</li> <li>• Võtab vastu vajalikud protseduurireeglid ja sisekorrad.</li> <li>• Teostab järelevalvet enda vastuvõetud protseduurireeglite ja kordade täitmise üle.</li> <li>• Tegutseb õigusaktidest tulenevate ja nõukogult või KOV-lt saadud volituste piires.</li> <li>• Annab oma tegevusest aru nõukogule või KOV-le kui asutajaõiguste teostajale.</li> <li>• Esitab nelja kuu jooksul majandusaasta lõppemisest arvates valla- või linnavalitsusele kinnitatud majandusaasta aruande ja vandeaudiitori aruande, kui raamatupidamise aastaaruande audiitorkontroll on audiitortegevuse seaduse alusel kohustuslik</li> <li>• Näitab oma käitumise kaudu eeskujulist protseduurireeglitest kinnipidamist ning eetilise käitumise ja hea valitsemise põhimõtete järgimist.</li> <li>• Tagab järelevalve töötajate üle.</li> </ul> <p><b>Töötajad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Järgivad sisekontrolliks kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul> |
| <p><b>Lepingupartnerid</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegutsevad õigusaktidest tulenevate ja KOV-lt saadud volituste piires.</li> <li>• Annavad oma tegevusest aru valitsusele, vallavanemale/linnapeale või KOV määratud isikule.</li> <li>• Järgivad tegevustes kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul>  |
| <p><b>Siseaudiitor</b></p>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koostab riskipõhise tööplaani.</li> <li>• Viib läbi valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollimeetmete sõltumatut hindamist vastavalt riskipõhisele tööplaanile.</li> <li>• Annab oma tegevusest perioodiliselt aru volikogule.</li> <li>• Analüüsib protsesside tõhusust ja hindab selle vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele.</li> </ul>  |



|  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• On vajadusel organisatsiooni sisekontrollisüsteemi enesehindamise moderaator.</li> </ul> |
|--|---|

### 3.1.2 KOV kohustused arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ning eelarve täitmise protsessis

Näitlikustamiseks oleme toonud kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ning eelarve täitmise protsessis.

| Osapool                                | Kohustused arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel ning eelarve täitmisel   |
|--|--|
| <b>Volikogu ja selle komisjonid</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kehtestab arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korra ning kohaliku omavalitsuse üksusest sõltuvatele üksustele korra ja tähtajad eelarvestrateegia koostamiseks vajaliku informatsiooni esitamiseks.</li> <li>• Kinnitab arengukava ja eelarvestrateegia.</li> <li>• Moodustab vajadusel eelarve menetlemist käsitleva komisjoni.</li> <li>• Võtab vastu valla- või linnaeelarve ja korraldab selle avalikustamise.</li> <li>• Kinnitab majandusaasta aruande.</li> </ul> <p><b>Revisjonikomisjon</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisjonikomisjon annab arvamuse majandusaasta aruande kohta.</li> </ul>   |
| <b>Valitsus ja vallavanem/linnapea</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koostab arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu (korraldab koostamise) ning esitab vastuvõtmiseks volikogule.</li> <li>• Korraldab avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava ja eelarvestrateegia koostamisse.</li> <li>• Avalikustab arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu.</li> <li>• Võtab vastu vajalikud protseduurireeglid ja sisekorrad.</li> <li>• Korraldab eelarve täitmist ja raamatupidamist.</li> <li>• Kehtestab nõuded talle esitatavale aruandlusele.</li> <li>• Määrab varade haldamise eest vastutava(d) isiku(d).</li> <li>• Teostab järelevalvet omavalitsuses vara kasutamise üle.</li> <li>• Koostab ja kiidab heaks majandusaasta aruande.</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
| <b>Valitsuse teenistujad</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koostavad arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu.</li> <li>• Koostavad eelarve eelnõu.</li> <li>• Vastutavad eelarve täitmise eest ja korraldavad eelarve täitmist KOV-lt saadud volituste piires.</li> <li>• Järgivad tegevustes kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Annavad oma tegevusest aru valitsusele, vallavanemale/ linnapeale või otsesele juhile.</li> </ul>  |
| <b>Hallatavad asutused</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Annavad sisendi arengukava ja eelarvestrateegia koostamiseks.</li> <li>• Annavad sisendi KOV eelarve eelnõu koostamiseks.</li> <li>• Asutuse juht kinnitab oma asutuse detailse eelarve.</li> <li>• Vastutavad eelarve täitmise eest ja korraldavad eelarve täitmist KOV-lt saadud volituste piires.</li> <li>• Järgivad tegevustes kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Annavad oma tegevusest aru valitsusele, vallavanemale või linnapeale või KOV valdkonnajuhile.</li> </ul> |
| <b>KOV osalusega äriühingud, sihtasutused ja MTÜd</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Annavad sisendi arengukava ja eelarvestrateegia koostamiseks.</li> <li>• Annavad sisendi KOV eelarve koostamiseks.</li> <li>• Vastutavad juhtorganite (nt nõukogu) ees eelarve täitmise eest.</li> <li>• Järgivad tegevustes kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Annavad oma tegevusest aru valitsusele, vallavanemale/ linnapeale või KOV määratud isikule.</li> </ul>  |
| <b>Lepingupartnerid</b>                               | E/K  |
| <b>Siseaudiitor</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analüüsib protsesside tõhusust ja hindab selle vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele.</li> </ul>   |

### 3.1.3 Osapoolte kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel hangete läbiviimisel

Teise näitena toome osapoolte kohustused sisekontrollisüsteemi rakendamisel **hangete läbiviimisel**.

| Osapool                                | Kohustused hangete läbiviimisel   |
|--|---|
| <b>Volikogu ja selle komisjonid</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Võtab vastu asjakohased õigusaktid ja korraldab nende avalikustamise.</li> <li>• Teostab järelevalvet enda vastuvõetud õigusaktide täitmise üle<sup>5</sup>.</li> </ul> <p><b>Revisjonikomisjon</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisjonikomisjon kontrollib valitsuse, hallatavate asutuste, KOV äriühingute, SA-de ja MTÜ-de hangete läbiviimise seaduslikkust, otstarbekust, tulemuslikkust ja valla või linna vara kasutamise sihipärasust vastavalt tööplaanile.</li> </ul>  |
| <b>Valitsus ja vallavanem/linnapea</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Võtab vastavalt volikogu delegeerimismäärusele vastu vajalikud protseduurireglid ja sisekorrad ning korraldab nende avalikustamise.</li> <li>• Teostab järelevalvet enda vastuvõetud protseduurireeglite ja kordade täitmise üle.</li> <li>• Kinnitab vastavalt volikogu delegeerimismäärusele hankeplaani ja tagab selle avalikustamise vastavalt kehtivale seadusandlusele.</li> <li>• Määrab hanke eest vastutavad isikud ja tähtajad, korraldab nende koolitamise.</li> <li>• Tagab järelevalve töötajate ja hallatavate asutuste ning lepingupartnerite tegevuste üle.</li> </ul> |
| <b>Valitsuse teenistujad</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Järgivad tegevustes ja hangete läbiviimisel kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul>   |
| <b>Hallatav asutus</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegutsevad õigusaktidest tulenevate ja KOV-lt saadud volituste piires.</li> </ul>  |

<sup>5</sup> Tavapärase tegevuse raames, läbi arutelude, aruandluse, arupärimiste, menetluste jms

|   |  |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Järgivad tegevustes ja hangete läbiviimisel kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul>  |
| <b>KOV osalusega äriühingud, sihtasutused ja MTÜd</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Võtavad vastu vajalikud protseduurireeglid ja sisekorrad.</li> <li>• Teostavad järelevalvet enda vastuvõetud protseduurireeglite ja kordade täitmise üle.</li> <li>• Kinnitavad hankeplaani ja tagab selle avalikustamise vastavalt kehtivale seadusandlusele.</li> <li>• Määravad hanke eest vastutavad isikud ja tähtajad ning korraldab nende koolitamise.</li> <li>• Järgivad tegevustes ja hangete läbiviimisel kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul> |
| <b>Lepingupartnerid</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegutsevad õigusaktidest tulenevate ja KOV-lt saadud volituste piires.</li> <li>• Järgivad tegevustes kehtestatud kordasid ja tagavad tegevuste dokumenteerimise järelevalve läbiviimiseks.</li> <li>• Edastavad info tuvastatud probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest vastavale juhtimistasemele või institutsioonile.</li> </ul>  |
| <b>Siseaudiitor</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analüüsib hankeprotsessi tõhusust ja hindab selle vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele vastavalt tööplaanile.</li> </ul>  |

## 3.2 Sisekontrollisüsteemi võimalikud elemendid

Järgnevalt loetletud sisekontrollisüsteemi elemendid aitavad määratleda sisekontrollisüsteemi ulatuse. Alltoodud sisekontrollisüsteemi elementide loetelu ei ole kõikehõlmav, vaid soovituslik ja näitlikustav ning nende elementide rakendamise otsustab omavalitsuse/organisatsiooni juhtkond, võttes arvesse organisatsiooni suurust, struktuuri keerukust, protsesside ja tegevuste keerukust, väliste osapoolte huvi, seadusandlust jms. Võimalik teemade loetelu, mille kajastamist KOV õigusaktides ning sisemistes regulatsioonides oleks vajalik kaaluda, on ära toodud [lisas 1](#).

Kindlasti ei ole vajalik kõigi siintoodud elementide rakendamine igas omavalitsuses, kuid nende analüüs ja rakendamise kaalumine võivad olla mõistlikud enamuses omavalitsustest. Võimalikud elemendid on grupeeritud vastavalt teemadele.

Organisatsioon – linna- või vallavalitsus; KOV hallatav asutus; KOV osalusega äriühing, sihtasutus ja MTÜ.

Kõrgem juhtorgan – kohalik omavalitsuse tasandil volikogu ja KOV osalusega äriühingute ning sihtasutuste tasandil nõukogu.

### Sisekontrollisüsteemi ja riskijuhtimise üldised põhimõtted

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

### Sisekorrad ja -protseduurid

- On kehtestatud asjakohased sisemised põhimõtted, protseduurireeglitigid ja käitumisjuhised.
- Organisatsiooni töötajaid 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**

- Volikogu on heaks kiitnud põhimõtted või protseduurid (käitumisreeglistik), mis annavad juhised eetiliseks käitumiseks suhtlemisel kogukonna, avalikkuse, valitsuse, töötajate, klientide, audiitoritega jt.
- Volikogu on nimetanud komisjoni, mis jälgib käitumisreeglistiku täitmist, sealhulgas huvide deklaratsioonide täitmist ja (vajadusel) avaldamist. Tuvastatud puudustele reageeritakse aegsasti ja järjekindlalt.
- Organisatsioonis on olemas põhimõtted või protseduurid, mis annavad juhised eetiliseks käitumiseks suhtlemisel kogukonna, avalikkuse, kõrgema juhtorgani, juhtkonna, keskastme juhtide, töötajate, klientide, audiitoritega.
- Käitumisreeglistiku põhimõtted on integreeritud teistesse reeglitesse ja protseduuridesse.
- Kõrgem juhtorgan, 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 töötajatele ausa ja eetilise käitumise olulisust (iga-aastased koosolekud, siselehed, e-kirjad, reageerimine väärkäitumisele jms).
- Kõrgem juhtorgan, juhtkond, keskastmejuhid ja töötajad väldivad huvide konflikti ja teavitavad huvide konflikti tekkimisest.
- On tagatud ametiisikute teadlikkus kehtestatud tegevus- ja toimingupiirangutest ning tegevus- ja toimingupiirangute järgimine.
- Organisatsioonis on määratud, kes vastutab käitumisreeglistiku täitmise jälgimise eest. Tuvastatud puudustele reageeritakse aegsasti ja järjekindlalt.

### **Juhtimine**

- Organisatsioonis on kehtestatud juhtimispõhimõtted, sh juhtkonna ja keskastmejuhtide omavaheline tööjaotus ja vastutusvaldkonnad.
- Kõrgem juhtorgan hindab korrapäraselt juhtkonna tegevust eesmärkide elluviimisel, organisatsiooni finantsseisundit, riskijuhtimise süsteemi, juhtkonna tegevuse õiguspärasust ning seda, kas oluline teave on kõrgemale juhtorganile ja avalikkusele nõuetekohaselt teatavaks tehtud.
- Juhtkond teavitab kõrgemat juhtorganit 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).
- Äriühingu ja sihtasutuse nõukogu koosseis (liikmete hulk ja pädevus) on sobiv efektiivseks juhtimiseks ja oskusteabe kaasamiseks otsuste tegemisel.
- Äriühingu ja sihtasutuse juhtkond lähtub kõrgema juhtorgani poolt antud strateegilistest juhistest ning arutab kõrgema juhtorganiga strateegilisi juhtimisküsimusi kindlate ajavahemike tagant.

## **Organisatsiooni struktuur**

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

## **Planeerimine ja eesmärgid**

- Organisatsioonis on kinnitatud strateegilised ja lühiajalised eesmärgid, mida vaadatakse regulaarselt üle, et tagada nende asjakohasus. Eesmärgid on tehtud teatavaks kõigile töötajatele.
- Organisatsiooni 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 organisatsioonis puuduvad.
- Regulaarselt hinnatakse, millist teavet, oskuseid ja vahendeid (sh materiaalseid), on vaja eesmärkide saavutamiseks, tagamaks, et organisatsioonil on olemas vajaliku oskusteabe ning kogemusega inimesed, samuti vajalikud vahendid.
- Organisatsiooni keskkonnas toimunud muudatuste või eesmärkide muutumisel vaadatakse üle protsesside kirjeldused, riskid ning nende maandamiseks rakendatud sisekontrollimeetmed.
- Väljapoole pakutavate avalike teenuste osas on määratletud soovitud väljundieesmärgid ja tulemuseesmärgid.

## **Personalipoliitika ja tasustamine**

- Organisatsioonis on kehtestatud ja kõigile töötajatele teatavaks tehtud personalipoliitika, sh reeglid, kuidas teavitatakse vabast ametikohtadest, valitakse komisjonide koosseis, 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.
- Töötajate värbamise põhimõtted on selged, täpsed, oskustel põhinevad ja läbipaistvad. Värbamise valikuprotsess, sh soovitusel, tõendus kvalifikatsiooni jms osas dokumenteeritakse.

- Kõrgema juhtorgani ja juhtkonna tasustamine ja kulude kompenseerimine on õiglane ja läbipaistev ning sellekohane info avalikkusele kättesaadavaks tehtud.
- Töötasustamise, sh premeerimise, alused on selged ja läbipaistvad, suunatud organisatsiooni lühiajaliste ja pikaajaliste eesmärkide täitmisele ning motiveerivad tegutsema eetilisel, organisatsiooni parimates huvides ning hoiduma tegutsemisest isiklikes või muude isikute huvides. Tasustamise põhimõtted toetavad organisatsiooni ülesannete täitmist ja eesmärkide saavutamist.
- Organisatsiooni töötajad on teadlikud juhtkonna ootustest nende suhtes, neile pandud ülesannetest ja vastutusest. Iga töötaja õigused, kohustused ja vastutus on selgelt määratletud (ametijuhendid) Ametijuhendid kirjeldavad nõudeid kvalifikatsiooni ja kogemuse osas, samuti organisatsiooni ootusi töötajatele.
- Töötajate õigused ja kohustused on muutuvate eesmärkide raames üle vaadatud ning õigused ja kohustused kaasajastatud.

### **Info liikumine ja aruandlus**

- On tagatud olulise informatsiooni jõudmine kõigile vajalikele juhtimistasanditele.
- Juhtkonna ja keskastme juhtide vahel toimuvad regulaarsed kohtumised, kus arutatakse tulemusi ning võrreldakse tegelikke tulemusi planeeritutega. Samasugused kohtumised toimuvad keskastme juhtide ning spetsialistide vahel.
- Organisatsioonis on kirjeldatud juhtimisinfo liikumise põhimõtted, et oleks tagatud juhtkonna kehtestatud suuniste jõudmine töötajateni ning aruandluse liikumine juhtkonnani.
- Olemas on mehhanismid asjakohase välise informatsiooni hankimiseks – turuolukorra, muudatuste kohta seadusandluses ja majanduskeskkonnas jms.
- Sisemist informatsiooni, mis on oluline organisatsiooni 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.
- Organisatsioonis 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, töötajate, koostööpartnerite jt) kinnipidamist kontrollitakse regulaarselt.
- Organisatsiooni protsessidesse on integreeritud pideva seire (monitooringu) süsteem (sh töötajate kinnitused/ aruanded, kontrollide enesehindamine jms).
- Olemas on põhimõtted või protseduurid teenistusliku järelevalve läbiviimiseks omavalitsuses.



- On olemas põhimõtted väliste teenusepakkujate (sh avalike teenuste osutamise üleandmine era- või mittetulundussektorile) teenuste valimiseks, hoidmiseks ning nende töö kvaliteedi hindamiseks.

### 3.3 Sisekontrollimeetmete dokumenteerimise põhimõtted

Miks on vajalik sisekontrollimeetmed dokumenteerida?

- Dokumenteerimine tagab selguse kõrgema juhtorgani, juhtkonna, keskastme juhtide, töötajate jt rollidest ja vastutusest, mis omakorda edendab organisatsiooni tavade, poliitikate ja protseduuride rakendamise järjepidevust.
- dokumenteerimine annab töötajatele (sh uutele töötajatele) ülevaate nende rollidest, kohustusest ja sellest, kuidas midagi tehakse ja kuidas nende töö seostub teistega;
- dokumenteerimine toetab sisekontrollide disaini ja loob standardid tegevustele ja protsessidele;
- aitab tõestada, et protsessid ja protseduurid ei ole muutunud või tuvastada nendes toimunud muutused;
- dokumenteerimine tagab sisekontrollimeetmete toimimise tõendamise;
- dokumenteerimine annab võimaluse säilitada organisatsiooni teadmust protsessidest ja tegevust ning seeläbi aitab maandada riski, et võtmeisikute lahkumisel organisatsiooni protsessid või tegevused katkevad.
- dokumenteerimine loob võimaluse puuduste tuvastamiseks;
- kontrollide selge sõnastamine dokumenteerimisel loob eeldused efektiivse seire teostamiseks ja toetab sisekontrolli tõhususe aruandlust, eriti kui sisekontrolli tõhusust hindavad välised osapooled (riiklik järelevalve, sisseostetav siseaudiitori või finantsaudiitori teenus vms).

Organisatsiooni [juhtkond](#) määrab, millises ulatuses dokumenteerimine on organisatsiooni omapäradest tulenevalt vajalik. Oluline on arvesse võtta organisatsiooni suurust, struktuuri keerukust, protsesside ja tegevuste keerukust, välise osapoolte huvi, seadusandlust jms. Mida suurem on omavalitsus, seda keerukamad on ka protsessid ning suurem vajadus neid ka dokumenteerida.

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 organisatsioonis ei ole kõik tegevused reguleeritud kordadega, vaid juhtkond on koosolekul kokku leppinud üldised printsiibid, millest otsuste tegemisel lähtutakse.

Sisekontrollimeetmete dokumenteerimine on meetmete elluviimise hindamise aluseks ja selleks on erinevaid võimalusi:

- 1) protsessijuhendid (nt sisemised korrad, käskkirjad jne) on omavalitsustes kõige sagedamini kasutusel ja katavad peaaegu kõiki teemasid;

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

- 2) protsessikirjeldused ja vooskeemid on levinud meetodid protsessi 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 protsessi voogu tegevuste raames, kuid see võib samas olla nõrkuseks kontrollimeetmete seisukohast, kuna viimased ei pruugi olla nii selgelt kirjeldatud;

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

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

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

- 4) eelnevate kombinatsioonid.

Protsesside ja kontrollide dokumenteerimine on pidev tegevus. Dokumenteerimine peab olema selline, et oleks võimalik tuvastada ja mõista protsessis eksisteerivaid kontrolle. 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) kontrollimeetme kirjeldus (või tunnusjooned) ja vajadusel ka indikaator/möödik;
- 3) vajadusel kontrollimeedet iseloomustav näide;
- 5) kirjeldatakse kontrollimeetmetega seotud aruandlus ja vastutus (tavaliselt konkreetse ametikohaga kaasnev vastutus);
- 6) kirjeldatakse seosed teiste kontrollimeetmetega jms.

### 3.4 Soovitused sisekontrollimeetmete väljatöötamiseks kohalikus omavalitsuses

Sisekontrollimeetmete mõjusa rakendamise eelduseks on, et kõik viis [sisekontrollisüsteemi](#) komponenti (kontrollikeskkond, riskihindamine, kontrollitegevused, teave ja kommunikatsioon ning seiretegevused) on olemas ning toimivad vastavalt planeeritule. Olemasolu all mõistetakse seda, et need kirjeldatud teemavaldkonnad ja nende raames teostatavad tegevused on välja töötatud (**on olemas reeglid, põhimõtted, kokkulepped**) ja toimimise all seda, et väljatöötatud ka **reaalsuses rakendatakse**.

Ühe hädavajaliku eeltingimusena on vajalik nii volikogu kui valitsuse taseme huvi ja tahte olemasolu sisekontrollisüsteemi toimimise kindlustamiseks. Samuti on vajalik ka arusaam, et tegemist ei ole mingite spetsiifiliste eritegevustega, mida viiakse ellu vaid erikoolituse saanud töötajate poolt. Tegemist on igapäevastesse tegevustesse ja reeglitesse kirjutatud tegevuste ja lähenemistega.

Selle tulemusena on volikogul ja valitsusel **mõistlik kindlustunne**, et tagatud on õigusaktidest kinnipidamine; vara kaitstus raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest; tegevuse otstarbekuse organisatsioonile seatud ülesannete täitmisel ja tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumine, säilitamine ja avaldamine.

Viis sisekontrollisüsteemi komponenti on kõik omavahel ka lahutamatu seotud, nii näiteks:

- kontrollikeskkonda kujundades määratleb juhtkond käitumisstandardid ning ühtlasi seab paika motivatsioonisüsteemi ja tulemusmõõdikud, mis mõjutavad riskihindamise käigus tuvastatavaid riske (töötajad teevad seda, mille eest premeeritakse ja mida mõõdetakse ja ei pruugi teha seda, mida ei mõõdetata);
- riskihindamise käigus tuvastatud ja hinnatud riskide juhtimine toimub suuresti läbi kontrollitegevuste käigus kehtestatud reeglite ja protseduuride (õigusaktid ja protseduurid, mis on kehtestatud, aitavad probleeme ennetada ja lahendada);
- asjakohase ja kvaliteetse info töötlemine teabe ja kommunikatsiooni komponendis toetab protsesside ja kontrollide arendamist kontrollitegevuste faasis ning pidevate ja perioodiliste hindamiste läbiviimist seiretegevuste faasis (aruanded ja info nii probleemidest kui edulugudest võimaldavad õigusakte ja protseduure muuta ning kohandada);
- juhtidele sisekontrolli puudujääkide edasiandmine ja vajalikeks meetmeteks ettepanekute tegemine seiretegevuste käigus nõuab organisatsiooni struktuuri, reeglite, aruandlusliinide jne mõistmist (audiitorid teevad head tööd siis, kui nad mõistavad omavalitsust ning selle toimimist).

#### 3.4.1 Riskipõhisus, kontrollikeskkonna loomine ja sisekontrollisüsteemi piirangud

Omavalitsuses ega ka üheski organisatsioonis toimiv sisekontrollisüsteem ei saa olla korraldatud põhimõttel, et kontrollitakse kõike, mis võimalik ning nii suures ulatuses kui võimalik.

Selleks, et sisekontrollisüsteem keskenduks just konkreetses omavalitsuses vajalikele teemadele, peaks see olema üles ehitatud riskipõhiselt, tuginedes riskijuhtimise põhimõtetele ning tegelema oluliste riskidega. Riskipõhisust on omavalitsuse kontekstis kõige lihtsam mõista kui lähenemist, kus on hinnatud, millised tegevused ja protsessid

võivad omavalitsuses minna valesti ja põhjustada olulist rahalist või mainekahju. Seejärel on otsustatud, mida tuleks teha, et need riski oleks võimalikult madalad.

Et sisekontrollisüsteemi riskipõhiselt üles ehitada, peaks omavalitsus:

- kaardistama ja kirjeldama tegevused/protsessid;
- tuvastama olulisemad riskid, mis tegevusi/protsesse mõjutavad;
- kaardistama, millised meetmed on riskide juhtimiseks hetkel olemas;
- hindama tuvastatud riskide taset (tõenäosust ja mõju);
- hindama, millisest tasemest kõrgemad riskid on piisavalt olulised, et neid juhtida (nt risk, mille tulemusena omavalitsus võib kanda mõnesaja euro ulatuses kahju, ei ole suure tõenäosusega piisavalt oluline, et selle juhtimisele keskenduda);
- hindama, kas olemasolevad meetmed on piisavad, liigsed (sellisel juhul on liigsetest meetmetest vaja loobuda) või ebapiisavad (sellisel juhul on sisekontrollisüsteemi vaja parandada või tegevused ümber korraldada);
- hindama, kas olemasolevaid sisekontrollimeetmeid ka reaalsuses rakendatakse ning milline on rakendatavate meetmete tegelik mõju.

### Riskijuhtimine ja riskide hindamine

Riskidest ja riskijuhtimisest rääkides on oluline saada ühiselt aru, et riskist rääkides ei räägita mitte ainult juba juhtunud (risk on realiseerunud) vaid ka sellest, mis mingi tõenäosusega **võib juhtuda** (potentsiaalne risk).

Linna juhtkond arutab tulevikuplaane. Paari juhtkonna liikme initsiatiivil võetakse arutluse alla ka võimalikud jooksvate tegevuste ning investeringutega seotud riskid. Kõigi arutluse alla tulnud teemade diskussioon taandub arutelule, kas väljatoodud risk on linnas juba juhtunud. Kui sarnast olukorda pole varem tekkinud, lõpetatakse diskussioon juhtide poolt kiiresti, sätestades „seda pole meil olnud, see pole kellegi risk“.

Kuna omavalitsuste riskid on küll sarnased, kuid ei ole väga suure tõenäosusega identsed, on hea praktika teiste omavalitsustega kogemuste vahetamine ning teineteiselt õppimine, kuid on väga halb praktika mõne teise omavalitsuse kontrollisüsteemi täielik kopeerimine (näiteks kordade tekstide sõna-sõnaline ülevõtmine, lepingupõhjade või hankedokumentatsiooni kriitikavaba kopeerimine jms).

Kuna riskid on ajas muutuvad, peab omavalitsus riskijuhtimisega tegelema pidevalt ning riskide analüüsimise ning hindamisega tegelema regulaarselt (hea tavana viiakse riskihindamisi läbi vähemalt iga-aastaselt). Suure tõenäosusega ei ole mitme aasta tagune kontrollisüsteem praeguses ajas täpselt samal kujul enam asjakohane.

Vald on saanud nii struktuurifondidest nii vallavalitsusele kui ka selle hallatavatele äriühingutele vajalikeks investeringuteks kolme aasta jooksul kokku 7 miljonit eurot. Valla eelarve põhitegevuse tulemi ja olemasolevate laenude tagasimaksete arvesse võtmisel on vallal vaba rahavoogu investeringuteks ca 200 000 eurot aastas. Kuna kulude mitteabikõlblikkuse korral on vallal risk toetussummade osaliseks või täielikuks tagasimaksmiseks, võeti investeerimisprojektide elluviimise ajaks lisanduvalt tööle kogenud projektijuht ning projektidega seotud hangete läbiviimiseks kogenud hankejurist ja sõlmiti lepingud ehitusjärelvalvele spetsialiseerunud ettevõttega.

Riskide tuvastamisel ja hindamisel ei ole oluline, et tuvastataks absoluutselt kõik omavalitsuse tegevust mõjutavad riskid. Oluline on, et omavalitsuse tegevuse mõjutavaid riske hinnataks mitte formaalselt, vaid sisuliselt, s.t. kõik osapooled

tuvastavad võimalikud riskid ausalt ja erapooletult ning ei jäetaks tähelepanuta suuri riske, mis realiseerumisel omavalitsuse tegevust (väga) negatiivselt võivad mõjutada.

Samuti on oluline, et kasutatav meetodika oleks kõigile asjaosalistele arusaadav ja võtaks arvesse organisatsiooni suurust, tegevuste keerukust ja muid eripärasid.

Kui liikuda riskide tuvastamise ja hindamise meetodite puhul lihtsamalt keerulisemale, on võimalikud lähenemised järgmised (lähenemisi on soovi korral võimalik omavalitsuse asemel kasutada ka organisatsiooni tasemel, nt hallatav asutus, äriühing, sihtasutus jne). Käesolevas juhendis toodud meetodite ja tasemete kirjeldused ei ole ammendavad, riskipõhist lähenemist kasutades pole oluline mitte niivõrd meetodika keerukus, kui see, et suudetakse adekvaatselt tuvastada ja hinnata omavalitsuse elu tegelikult mõjutavaid riske.

I tase - omavalitsuse tasemel diskuteeritakse, mis on nii pidevat tegevust kui lähituleviku olulisemaid arendusi, investeeringuid ja uusi tegevusi arvesse võttes kõige olulisemad riskid. Lisaks arutatakse, kas midagi oleks vaja lisanduvalt ette võtta, et hoida neid riske juhtkonnale vastuvõetaval tasemel. Arutelu tulemused/otsused fikseeritakse kirjalikult;

II tase - omavalitsuses arutatakse kas valitsuse tasemel ja/või hallatavate asutuste ning äriühingute/sihtasutuste juhtidega, millised on omavalitsuse olulised riskid. Tuvastatud riskid jagatakse konsensuslikult kategooriatesse (kõrge/keskmine/madal). Kõrgete ja keskmiste riskide osas hinnatakse, kas olemasolev kontrollisüsteem on piisav, või oleks vajalikud täiendused. Nii riskid, nende antud hinnangud kui ka otsused sisekontrollisüsteemi täiendamiseks fikseeritakse kirjalikult;

III tase - omavalitsuses toimub kokkulepitud meetodika kohane riskide tuvastamine ja hindamine:

- riskid tuvastatakse,
- hinnatakse nii riskide tõenäosust kui mõju;
- tuuakse välja olemasolevad sisekontrollimeetmed;
- hinnatakse, kas olemasolev riskijuhtimiseks rakendatavate meetmete tase on kooskõlas juhtkonna riskivalmidusega või on vajalik sisekontrollisüsteemi täiendamine;
- tuvastatakse võimalikud täiendavad sisekontrollimeetmed;
- vajalikud täiendavad meetmed viiakse sisse tulevaste perioodide tööplaanidesse, nende elluviimiseks eraldatakse vajalikud ressursid ning selleks seatakse vastutajad.

Üks võimalik riskihindamise meetodika on ära toodud Rahandusministeeriumi juhendmaterjal *Riskijuhtimine*

[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/riskijuhtimine.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/riskijuhtimine.pdf?download=1)

Selles materjalis kasutatav 10-palline skaala on küll reaalsuses osutunud keeruliseks kasutada. Võimalik on kasutada ka kokkuleppelist ja lihtsamat skaalat, lihtsama skaala näide on ära toodud juhendmaterjali [lisas 2](#).

Kindlasti peab meeles pidama, et riskijuhtimine omavalitsuses on juhtkonna vastutusvaldkond ning kuigi protsessi korraldamine on võimalik delegeerida madalamale tasandile või osta väljast sisse, siis vastutust riskijuhtimise toimimise eest ei ole juhtkonnal võimalik delegeerida. Nii näiteks ei saa siseaudiitor vastutada riskijuhtimise toimimise eest omavalitsuses, kuna ka riskijuhtimise toimimise eest vastutamine on organisatsioonides alati juhtkonna vastutus, mida ei ole võimalik madalamale tasemele delegeerida.

## Üldised põhimõtted sisekontrollisüsteemi ülesehitamisel

Järgnevalt oleme ära toonud mõned üldised põhimõtted, millest on sisekontrollisüsteemi ülesehitamisel omavalitsuses mõistlik lähtuda.

- Õigusaktide koostamisel lähtutakse põhimõttest, et ei toimuks üle- ega alareguleerimist ning pidada silmas põhimõtet "nii palju kui vaja, nii vähe kui võimalik". Ülereguleerimine võib tingida protsesside liigse halduskoormuse ja kulukuse, alareguleerimine aga nõuete mitmetimõistetavuse ning kontrollide mittetoimimise. Õigusaktides sätestatud tuleb regulaarselt üle vaadata ja vastavalt vajadusele uuendada, et tagada aja- ja asjakohasus.
- Kontrollide kulu ei tohiks olla suurem, kui võimalik ärahoitav 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 enam kui on potentsiaalne kahju (väikesemahulisest) korruptiivsest praktikast.
- Juhtimispädevuse kindlustamine mitte ainult linna- või vallavalitsuses, vaid ka selle hallatavates asutustes ja valitsetavates äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes.

Omavalitsus on peale ühinemist ühendanud mitmed seni eraldi juhtimise all olnud väikesed asutused (nt raamatukogud, huvikoolid, lasteaiad jne) üheks asutuseks, kus sisuline tegevus jätkub endistes asukohtades, kuid koondasutuse juhtimine on antud ühele juhile. Lahendusega on tõstetud juhtimispädevust, vähendades sellega samas ka juhtimisele kuluvaid ressursse (töötajate aeg, kulud)

- Rakendatakse heade juhtimistavadega kooskõlas olevaid sisekontrollimeetmeid (näiteks kohustuste lahusus, nelja-silma printsiip, huvide deklareerimine).

• Pisteliselt kontrollitakse igal aastal valimit esitatud deklaratsioonidest.

• Ka väikehangete puhul nõutakse kirjalikult taasesitatavas vormis pakkumiste võtmist ning võetud pakkumiste säilitamist, et kindlustada tehingute läbipaistvus ja kontrollitavus.

• Omavalitsus 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 töötajate hulka ja sellega kiirendatud dokumentide menetlust ja vähendatud teineteise tööde dubleerimist.

- 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.

## Sisekontrollisüsteemi piirangud

Igasugusel sisekontrollisüsteemil on piirangud ning ei ole võimalik eeldada absoluutset kindlustunnet kontrollisüsteemi töötamise osas ning olukorda, kus sisekontrollisüsteem välistaks igasuguse võimalike negatiivsete sündmuste juhtumise. Võimalik on saada vaid **mõistlik** kindlustunne.

Sisekontrollisüsteemi toimimise piiranguteks on näiteks **välised sündmused** (pettus, õnnetus, teise osapoole viga jne), **kontrollide mittetoimimine** (unustamised, vead,

reeglite valesti tõlgendamised, süsteemide rikked jne), **väärad otsused** (otsused tehakse tihti piiratud aja jooksul ja piiratud info baasil ning võivad hilisema teadmise põhjal osutuda vääraks), **juhtkonna poolne sihilik kontrollimeetmete eiramine** (otsustatakse meetmeid teadlikult eirata kas omakasu, laiskuse, vea varjamise vm mittekohasel eesmärgil), **kokkumäng** (kaks või enam töötajat teevad koostööd et kontrollimeetmeid eirata, näiteks mitte täites ühe töötaja kohustust kontrollida teise poolt tehtud makse õigsust).

## **Kontroll-lehed**

Juhendi käesolevas osas on koostatud nii omavalitsuse sisekontrollisüsteemi hindamise üldine kontroll-leht kui ka mõningate olulisemate valdkondade tegevusi käsitlevad kontroll-lehed, mida kasutades on võimalik hinnata omavalitsuse sisekontrollisüsteemi toimimist.

Kontroll-lehtede täitmisel on võimalik märkida käsitletavate teemade vastuseks kas „jah“ (nõue on täidetud), „ei“ (nõue ei ole täidetud ning selle täitmine oleks vajalik) või „N/A“ (nõue pole omavalitsuses asjakohane). „Ei“ korral on soovitatav kirjeldada ka probleemi või mittevastavuse ulatus ning pakutav lahendus. Kui nõue pole asjakohane, on soovitatav kommentaarilahtris ka kirjeldada, miks hinnatakse, et selle meetme rakendamine pole konkreetses omavalitsuses vajalik.

Eelduslikult ei ole kõigi kontroll-lehtede kõigi nõuete täitmine enamuses omavalitsustest vajalik, oma sisekontrollisüsteemi kujundamisel ning hindamisel riskipõhist lähenemist kasutades ongi võimalik tuvastada, millised kontrollid toimivad hästi, millised puudulikult ning milliste rakendamine ei ole konkreetses omavalitsuses vajalik.



### 3.4.1.1 Üldine sisekontrollisüsteemi kontroll-leht

| Printsiip   | Jah | Ei | N/A | Probleem („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|------------------------|------------|
| 1. Organisatsiooni protsessid on määratletud ja kirjeldatud (kas juhendite või vooskeemidena). Kirjeldustes on kaardistatud ka olulised sisekontrollimeetmed. |     |    |     |                        |            |
| 2. Kehtivad põhimõtted ja protseduurid vaadatakse regulaarselt üle ja neid uuendatakse vastavalt vajadusele, tagamaks nende korrektne ja õigeaegne toimimine. |     |    |     |                        |            |
| 3. Tööjaotus ja vastutusvaldkonnad on selgelt määratletud.  |     |    |     |                        |            |
| 4. Tööjaotust ja vastutusvaldkondi vaadatakse perioodiliselt üle.   |     |    |     |                        |            |
| 5. Pika- ja lühiajalised eesmärgid on formaalselt määratletud (nii KOV tasemel kui vajadusel ka struktuuriüksuste tasemel).                                   |     |    |     |                        |            |
| 6. Eesmärkide saavutamist (sh tähtajalisus) mõõdetakse ja kontrollitakse, olemas on selged aruandlusliinid.   |     |    |     |                        |            |
| 7. Tehtud otsuste täitmist kontrollitakse – tuuakse välja olukorrad, kus tehtud otsused ei ole täidetud.  |     |    |     |                        |            |
| 8. Kehtestatud on eetikakoodeks/käitumisreeglistik nii volikogu, linna/vallavalitsuse kui organisatsioonide tasandite jaoks.                                  |     |    |     |                        |            |
| 9. On sätestatud kohustus pidada aruandlust ning aruannete tarbijad.  |     |    |     |                        |            |
| 10. On kehtestatud põhimõtted info liikumiseks kõigile vajalikele tasanditele.  |     |    |     |                        |            |
| 11. Iga töötaja õigused, kohustused ja vastutus on selgelt määratletud (ametijuhendid).   |     |    |     |                        |            |

|   |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|
| 12. Iga töötaja õigused, kohustused ja vastutus vaadatakse perioodiliselt üle.  |  |  |  |  |  |
| 13. On välja töötatud reeglid, mille alusel toimub avalike teenuste osutamise üleandmine era- või mittetulundussektorile ning kontroll teenuse kvaliteedi üle.  |  |  |  |  |  |
| 14. Volituste piiridest (nii juhtide, töötajate, koostööpartnerite jt) kinnipidamist kontrollitakse regulaarselt (nt auditite käigus).  |  |  |  |  |  |
| 15. Toimub regulaarne riskide tuvastamine ja hindamine (sh korruptsiooniriskid). Vajadusel rakendatakse täiendavaid riskide maandamise meetmeid.  |  |  |  |  |  |
| 16. Perioodiliselt hinnatakse sisekontrollisüsteemi toimimist (nt siseaudit, muud auditid ja ülevaatused).  |  |  |  |  |  |
| 17. Sisekontrollisüsteemi puudujäägid on identifitseeritud ja edastatud õigeaegselt parandamise eest vastutavatele osapooltele.   |  |  |  |  |  |
| 18. On määratletud valdkonnad ja tegevused, mille puhul rakendatakse nelja-silma printsiipi (s.t. tegevuse ülevaatus/kontroll mitme isiku poolt). Sellisteks tegevusteks on kõik tegevused, kus otsustatakse avaliku raha kasutamise üle. |  |  |  |  |  |
| 19. On määratletud valdkonnad ja tegevused, mille puhul rakendatakse kohustuste lahusust (s.t. tegevus jaotatud mitme isiku vahel).   |  |  |  |  |  |
| <b>Huvide konflikti ja korruptsiooni vältimine</b>  |  |  |  |  |  |
| 20. KOV järgib töösuhete sõlmimisel kõiki õigusaktides (näiteks KOKS, ATS, LasteKS, KVS) toodud piiranguid ning ei sõlmi töösuhteid isikutega, kellele need piirangud laienevad.  |  |  |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| 21. On olemas huvide konflikti tuvastamisele ja vältimisele suunatud kord/korrad. Need korrad laienevad ka hallatavatele asutustele, KOV valitseva jõuga äriühingutele, sihtasutustele ja MTÜ-dele.  |  |  |  |  |  |
| 22. Omavalitsuse tasemel on kokku lepitud ja avalikustatud kingituste ja soodustustega seonduvad reeglid (aluseks <a href="#">Teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava</a> ).   |  |  |  |  |  |
| 23. KOV korraldab huvide konflikti vältimisele suunatud koolitusi, kus saavad osaleda kõik KOV ametiisikud.  |  |  |  |  |  |
| 24. On tuvastatud ja määratletud, kes on ametiisikud (isikud, kes omavad korruptsioonivastase seaduse mõttes ametiseisundit).  |  |  |  |  |  |
| 25. Iga volikogu liige, KOV, selle hallatava asutuse, äriühingu, MTÜ või sihtasutuse töötaja annab teada, kui tal on mõne otsuse või toiminguga puhul huvide konflikt ning taandab ennast otsuse või toiminguga tegemisest ning see protokollitakse. |  |  |  |  |  |
| 26. On määratletud isikud, kes peavad esitama majanduslike huvide deklaratsioone.  |  |  |  |  |  |
| 27. Ei ole lubatud huvide konflikti korral otsuse või toiminguga delegeerimine alluvale.   |  |  |  |  |  |
| 28. Kõigi töötajate puhul on kohustuslik igal aastal puhkust võtta ning sel ajal enda ülesannete täitmine delegeerida asendajale.  |  |  |  |  |  |
| 29. KOV kontrollib x <sup>6</sup> summast alates rahaeraldiste ja hangete/ostude korral, otsustamises osalevate isikute varalisi huvisid (nt läbi Äriregistri).  |  |  |  |  |  |
| 30. Eksisteerib rikkumistest teatamise kord (whistleblowing) nii organisatsioonisiseste kui ka   |  |  |  |  |  |

<sup>6</sup> Näiteks 1 000, 5 000, 10 000 jne, vastavalt vastuvõetud otsusele.

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| organisatsiooniväliste teavituste saamiseks ja menetlemiseks. Heauskse teatamise puhul ei tohi teataja suhtes rakendada sanktsioone. |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

### 3.4.2 Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed toetuste eraldamisel

Järgnevalt kirjeldatud meetmed on mõeldud abistamaks sisekontrollisüsteemi tõhusal rakendamisel toetuste eraldamisel. Nimetatud meetmete loetelu ei ole kõikehõlmav, vaid soovituslik ja näitlikustav.

**Volikogu kinnitab asjakohased õigusaktid ja korraldab nende avalikustamise.**

Võimalikult detailselt on reguleeritud seadustest jm õigusaktidest tulenevate toetuste (nt sotsiaalhoolekandelist toetuste) saamise tingimused ja jagamise põhimõtted ning jäetud ühekordsete toetuste tingimused vähem reglementeerituks ja volitatud toetuse määramise otsustamine vastavale komisjonile. Selline lähenemine annab võimaluse toetusi eraldada üksikjuhtumi põhiselt nendele taotlejatele, kus taotleja ei vasta ühe konkreetse toetuse saamise nõuetele (nt ületab sissetulek 1 euro võrra ettenähtud piirmäära), kuid omavalitsuse ülesannete täitmiseks oleks otstarbekas või põhjendatud toetuse eraldamine.

**Valitsus võtab vastu vajalikud protseduurireeglid ja sisekorrad ning korraldab nende avalikustamise.** Protseuurireeglid ja sisekorrad täpsustavad toetuste andmise õigusakte ning nendes määratakse konkreetsed tegevused ja rollid. Protseuurireeglites tuleb sätestada ka menetlustegevuste dokumenteerimine, et oleks võimalik teostada järelevalvet.

- Protseuurireeglites on sätestatud erinevad kontrollküsimustikud ja nende dokumenteerimise põhimõtted, mis võimaldavad toetuse menetlejal ette antud küsimustiku alusel hinnata taotluse ja taotleja vastavust toetuse saamise tingimustele. Nimetatud kontrollküsimuste abil on võimalik teostada järelkontrolli taotluse menetluse üle.
- Protseuurireeglites on sätestatud toetuste hindamiseks moodustavate komisjonide määramise alused, sh huvide konflikti ja korrupsiooni vältimiseks teostatavad sammud, nagu taandamine.

- Protseuurireeglites ei ole sätestatud toetuse sihipärase kasutamise kontrolli ja järelevalve aluseid. Kuna pole määratletud kontrolli ja järelevalve eest vastutavaid isikuid ega põhimõtteid, siis seda ei tehta.
- Protseuurireeglites ei ole sätestatud toetustaotluste vastuvõtmise dokumenteerimine ja registreerimine ning esitatud toetustaotlus läheb menetlusprotsessi käigus kaotsi.
- Protseuurireeglites ei ole sätestatud hindamiskomisjoni tegevuse dokumenteerimise kohustust, mistõttu ei ole võimalik taasesitada hindamiskomisjoni hindepunkte.

**Omavalitsuses tuleb sätestada huvide konflikti ja korrupsiooni vältimise kord<sup>7</sup>.** Kuna paljud omavalitsused on väikesed ning toetustaotluste menetlemisega seotud isikutel võib esineda huvide konflikti, tuleb sätestada vastav kord ning töötajaid koolitada. Nimetatud korras tuleb muuhulgas sätestada taandamise alused ning väärkäitumisest teavitamise ja menetlemise süsteem.

- Toetuste hindamiseks moodustatud komisjoni liikmete hulgas on isik, kes kuulub MTÜsse, mis toetust taotleb. Vastav komisjoni liige ei taanda ennast ning hindab nimetatud MTÜ toetustaotlust ning osaleb toetuse andmise otsustamisel.

<sup>7</sup> Vt lähemalt [www.korrupsioon.ee](http://www.korrupsioon.ee), kus paikneb hulgaliselt korrupsiooni ennetamisele ja vältimisele suunatud juhendmaterjale.

- Toetuste menetlejaks ja toetusotsuse tegijaks on valitsuse töötaja, kelle vahetu ülemus taotleb toetust.

**Toetuste saamise tingimused ja määramise alused tuleb avalikustada**, sealhulgas toetuste taotlemiseks vajalikud dokumendivormid. Avalikustamisel tuleb jälgida, et kättesaadavad dokumendid oleksid aja- ja asjakohased. Peab olema määratud isik, kes vastutab info uuendamise eest õigusaktide, protseduurireeglite ja sisekordade muutmisel.

- KOV-s on välja prinditud hulk toetuse taotlemisvorme, mida pole õigusaktide muutmise järel välja vahetatud. Taotleja täidab kohapeal vormi, kuid menetluse käigus selgub, et osa vajalikust infost on puudu ning vajab täpsustamist, mis tekitab täiendavat halduskoormust ja omakorda venitab toetuse määramise otsuse tegemist.
- KOV ei avalikusta kodulehel ülevaadet toetusi saanud projektidest.

Toetuse mitteandmise korral teavitatakse taotlejat otsuse vaidlustamise võimalustest.

**Taotluste menetlemisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse.**

Transporditoetuse määramise õigusaktid sätestavad, et toetuse menetlemisel tuleb läbi analüüsida suurtes kogustes bussipileteid, millele kulub palju aega. Sellest venib toetusotsuste tegemine, kuna menetleda tuleb palju taotlusi ning kuna menetleja täidab ka muid rolle KOV tegevustes, siis ei jõua vastav isik täita kõiki oma tööülesandeid õigeaegselt. Menetlusprotsessi analüüsil jõuti järeldusele, et menetlusprotsess ei ole kuluefektiivne võrreldes määratavate toetussummadega. Analüüsi tulemusena muudeti transporditoetuse määramise aluseid ning seoti toetussummad asukoha ja fikseeritud kilomeetri määraga, mis vähendas halduskoormust.

Järgnevalt on ära toodud printsiibid, millele peaks vastama hea sisekontrollisüsteem toetuste eraldamisel ja mille alusel omavalitsus saab hinnata eksisteeriva sisekontrollisüsteemi kvaliteeti. Kontroll-leht on esitatud eraldi sotsiaalhoolekandelist toetuste jaoks ning ühekordsete toetuste ja projektitoetuste jaoks. Kontroll-lehel ära toodud printsiibid peaks sisalduma või nende täitmist peaks nõutama omavalitsuse vastavates õigusaktides ja protseduurireeglites.

### 3.4.2.1 Toetuste eraldamise kontroll-leht

#### Sotsiaalhoolekandelist toetused

| Nõue  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|--|------------|
| 1. Toetuse taotlemise ja andmise tingimused on kehtestatud KOV õigusaktiga.   |     |    |     |  |            |
| 2. Toetuse taotlemise tingimused on täies ulatuses avalikult kõigile soovijatele kättesaadavad.   |     |    |     |  |            |
| 3. Toetustaotluse vorm(id) on avalikustatud (koduleht, kirjalikud vormid KOV hoonetes).   |     |    |     |  |            |
| 4. Kõik saadud toetustaotlused registreeritakse koheselt.   |     |    |     |  |            |
| 5. Taotluste register ei võimalda logimata kustutusi/juurdekirjutusi.   |     |    |     |  |            |
| 6. Kõik toetustaotlused ja nendega koos esitatud dokumendid säilitatakse koos ja sama tähtaja jooksul.  |     |    |     |  |            |
| 7. Kui toetustaotluses sisaldub vigu, antakse nendest koheselt (esimesel võimalusel) taotlejale teada.  |     |    |     |  |            |
| 8. Taotlejatele antakse taotluse menetlemisest ühetaolist infot.  |     |    |     |  |            |
| 9. Taotlejatele ei looda ei tahtlikult ega tahtmatult ebavõrdseid eeliseid (nt info jagamine, erinevate nõuete rakendamine, erinev järjekorras liikumise kiirus jne). |     |    |     |  |            |

| Nõue   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 10. Toetustaotluse ja taotleja nõuetekohasuse kontrolliks kasutatakse kontroll-lehte.  |     |    |     |  |            |
| 11. Kui toetustaotluse menetlemise käigus on vajalik info kontrollimine, on töötajatele selleks loodud võimalused/antud õigused.         |     |    |     |  |            |
| 12. Kui toetustaotluse menetlemise on vajalik info kontrollimine, on kontrollide tulemused salvestatud ja säilitatud.                    |     |    |     |  |            |
| 13. Taotlejale antakse toetuse menetlemise käigust (läbipaistvat) tagasisidet.   |     |    |     |  |            |
| 14. Toetustaotluse menetlemise käik on volikogule, siseaudiitorile vm huvitatud isikule taastatav ja teostatud tegevused kontrollitavad. |     |    |     |  |            |
| 15. Toetustaotluse menetluse sammud dokumenteeritakse ning info säilitatakse.  |     |    |     |  |            |
| 16. Toetustaotluste menetlemiseks on kehtestatud tähtajad.   |     |    |     |  |            |
| 17. Iga toetustaotlus lõpeb otsusega, mis sisaldab ka otsuse tegemise aega ning põhjendusi.  |     |    |     |  |            |
| 18. Otsus tehakse taotlejale (kirjalikult) teatavaks.  |     |    |     |  |            |
| 19. On loodud otsuste vaidlustamise/appelleerimise ja vaiete lahendamise mehhanism.  |     |    |     |  |            |



| Nõue   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 20. Taotlejatele on avalikustatud info, kuidas vaidlustada otsuseid, millega nõus ei ole.                            |     |    |     |  |            |
| 21. Kui toetustaotluses esitatakse ebaõigeid andmeid, jäetakse taotlus rahuldamata.                                  |     |    |     |  |            |
| 22. Toetuste menetlemisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse. |     |    |     |  |            |
| 23. Huvide konflikti vältimiseks on sätestatud taandamise- ja teavitamise põhimõtted.                                |     |    |     |  |            |
| 24. Toetuse sihipärast kasutamist kontrollitakse ja vajadusel nõutakse toetus tagasi.                                |     |    |     |  |            |

### Ühekordsed toetused ja projektitoetused

| Nõue  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|--|------------|
| 1. Toetuse taotlemise ja andmise tingimused on kehtestatud KOV õigusaktiga.                     |     |    |     |  |            |
| 2. Toetuse taotlemise tingimused on täies ulatuses avalikult kõigile soovijatele kättesaadavad. |     |    |     |  |            |
| 3. Toetustaotluse vorm(id) on avalikustatud (koduleht, kirjalikud vormid KOV hoonetes).         |     |    |     |  |            |

| Nõue   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 4. Hindamise kord ja kriteeriumid on avalikustatud ning kõigile kättesaadavad.   |     |    |     |  |            |
| 5. Kõik saadud toetustaotlused registreeritakse kohe.  |     |    |     |  |            |
| 6. Taotluste register ei võimalda logimata kustutusi/juurdekirjutusi.  |     |    |     |  |            |
| 7. Kõik toetustaotlused ja nendega koos esitatud dokumendid säilitatakse koos ja sama tähtaja jooksul.   |     |    |     |  |            |
| 8. Kui toetustaotluses sisaldub vigu, antakse nendest kohe (esimesel võimalusel) taotlejale teada.   |     |    |     |  |            |
| 9. Taotlejatele antakse taotluse menetlemisest ühetaolist infot.   |     |    |     |  |            |
| 10. Taotlejatele ei looda ei tahtlikult ega tahtmatult ebavõrdseid eeliseid (nt info jagamine, erinevate nõuete rakendamine, erinev järjekorras liikumise kiirus jne). |     |    |     |  |            |
| 11. Toetustaotluse nõuetekohasuse kontrolliks kasutatakse kontrolli-lehte.   |     |    |     |  |            |
| 12. Kui toetustaotluse menetlemise käigus on vajalik info kontrollimine, on töötajatele selleks loodud võimalused/antud õigused.                                       |     |    |     |  |            |
| 13. Kui toetustaotluse menetlemisel on vajalik info kontrollimine, on kontrollide tulemused salvestatud ja säilitatud.   |     |    |     |  |            |
| 14. Taotlejale antakse toetuse menetlemise käigust (läbipaistvat) tagasisidet.   |     |    |     |  |            |

| Nõue   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 15. Toetustaotluse menetlemise käik on volikogule, siseaudiitorile vm huvitatud isikule taastatav ja teostatud tegevused kontrollitavad. |     |    |     |  |            |
| 16. Toetustaotluse menetluse sammud dokumenteeritakse ning info säilitatakse.  |     |    |     |  |            |
| 17. Toetustaotluste menetlemiseks on kehtestatud tähtajad.   |     |    |     |  |            |
| 18. Hindamiskomisjoni moodustamise alused on sätestatud KOV õigusaktis.  |     |    |     |  |            |
| 19. Huvide konflikti vältimiseks on sätestatud taandamise- ja teavitamise põhimõtted.  |     |    |     |  |            |
| 20. Hindamine fikseeritakse kirjalikult.   |     |    |     |  |            |
| 21. Hindamise tulemused säilitatakse.  |     |    |     |  |            |
| 22. Hindamise tulemustest antakse taotlejale tagasisidet.  |     |    |     |  |            |
| 23. Iga toetustaotlus lõpeb otsusega, mis sisaldab ka otsuse tegemise aega ning põhjendusi.  |     |    |     |  |            |
| 24. Otsus tehakse taotlejale (kirjalikult) teatavaks.  |     |    |     |  |            |
| 25. On loodud otsuste vaidlustamise/apelleerimise ja vaiete lahendamise mehhanism.   |     |    |     |  |            |
| 26. Taotlejatele on avalikustatud info, kuidas vaidlustada otsuseid, millega nõus ei ole.  |     |    |     |  |            |
| 27. Kui toetustaotluses esitatakse ebaõigeid andmeid, jäetakse taotlus rahuldamata.  |     |    |     |  |            |

| Nõue   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 28. Toetuse saajate nimekiri avalikustatakse KOV kodulehel.  |     |    |     |  |            |
| 29. Toetuste menetlemisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse. |     |    |     |  |            |
| 30. Toetuse sihipärasust kasutamist kontrollitakse ja vajadusel nõutakse toetus tagasi.                              |     |    |     |  |            |

### 3.4.3 Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed taotluste menetlemisel

Taotlusi võidakse esitada ja menetleda nii toetuste eraldamisel kui ka lubade, soodustuste jms saamiseks.

Taotluste menetlemisel omavalitsuses on KOV peamiseks rolliks kindlustada taotlejate võrdne kohtlemine sarnases olukorras. Selleks peab taotluste menetlemine toimuva kõigile teadaoleval ja ühtsel viisil. Sellise viisi kindlustab enamasti taotluste menetlemiseks kasutatava regulatsiooni loomine ning avalikustamine.

*Omavalitsus koostab taotluste alusel detailplaneeringuid. Selleks on loodud taotluste menetlemise kord, kord on avalikustatud omavalitsuse kodulehel ning korra loomise ajal on konsulteeritud ka kodanikuühenduste ja valdkonnaspetsialistidega ning küsitud nende sisendit. Vastuvõetud korra lisana on koostatud ka lihtne rakendusjuhise, kuidas taotlusi vormistada ja esitada, see juhise on samuti avalikustatud.*

Samuti on oluline, et omavalitsus oleks võimeline vajadusel ka kontrollima, kas taotlusi on menetletud vastavalt nõuetele. Selleks on vajalik kindlustada, et taotluste menetlemine toimub läbipaistvalt ning tehtud otsuste kujunemist on (asjaosalistel) võimalik jälgida ja vajadusel otsustusprotsess taasesitada.

Taotlustega seotud reegleid ja töökorraldust, sealhulgas taotluste menetlemisel tekkinud vigu/probleeme tuleb perioodiliselt analüüsida, mittetoimivad regulatsioonid kaotada ning vajadusel reegleid/töökorraldust muuta.

Järgnevalt on ära toodud printsiibid, millele peaks vastama hea sisekontrollisüsteem taotluste menetlemisel ja mille alusel omavalitsus saab hinnata eksisteeriva sisekontrollisüsteemi kvaliteeti. Kontroll-lehel ära toodud printsiibid peaks sisalduma või nende täitmist peaks nõutama omavalitsuse vastavates õigusaktides ja protseduurireeglites.

### 3.4.3.1 Taotluste menetlemise kontroll-leht

| Printsiip  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 1. Taotluse täitmiseks vajalikud nõuded on kehtestatud KOV õigusaktiga.  |     |    |     |  |            |
| 2. Taotluse täitmiseks vajalikud nõuded on täies ulatuses avalikult kõigile soovijatele kättesaadavad.   |     |    |     |  |            |
| 3. Taotluse vorm(id) on avalikustatud (koduleht, kirjalikud vormid KOV hoonetes).  |     |    |     |  |            |
| 4. Kõik saadud taotlused registreeritakse kohe.  |     |    |     |  |            |
| 5. Taotluste register ei võimalda logimata kustutusi/juurdekirjutusi.  |     |    |     |  |            |
| 6. Kõik taotlused ja nendega koos esitatud dokumendid säilitatakse koos ja sama tähtaja jooksul.   |     |    |     |  |            |
| 7. Kui taotluses sisaldub vigu, antakse nendest kohe (esimesel võimalusel) taotlejale teada.   |     |    |     |  |            |
| 8. Kui taotlustest moodustub järjekord, on järjekorrainfo (ja seal liikumine) avalik.  |     |    |     |  |            |
| 9. Taotlejatele antakse taotluse menetlemisest ühetaolist infot.   |     |    |     |  |            |
| 10. Taotlejatele ei looda ei tahtlikult ega tahtmatult ebavõrdseid eeliseid (nt info jagamine, erinevate nõuete rakendamine, erinev järjekorras liikumise kiirus jne). |     |    |     |  |            |
| 11. Kui taotluse menetlemise käigus on vajalik info kontrollimine, on töötajatele selleks loodud võimalused/antud õigused.   |     |    |     |  |            |
| 12. Kui taotluse menetlemisel on vajalik info kontrollimine, on kontrollide tulemused salvestatud ja säilitatud.   |     |    |     |  |            |

| Printsiip  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 13. Taotlejale antakse taotluse menetlemise käigust (läbipaistvat) tagasisidet.  |     |    |     |  |            |
| 14. Taotluse menetlemise käik on volikogule, siseaudiitorile vm huvitatud isikule taastatav ja teostatud tegevused kontrollitavad. |     |    |     |  |            |
| 15. Taotluse menetluse sammud dokumenteeritakse ning info säilitatakse.  |     |    |     |  |            |
| 16. Taotluste menetlemiseks on kehtestatud tähtajad.   |     |    |     |  |            |
| 17. Iga taotlus lõpeb otsusega, mis sisaldab ka otsuse tegemise aega ning põhjendusi.  |     |    |     |  |            |
| 18. Otsus tehakse taotlejale (kirjalikult) teatavaks.  |     |    |     |  |            |
| 19. On loodud otsuste vaidlustamise/apelleerimise ja vaiete lahendamise mehhanism.   |     |    |     |  |            |
| 20. Taotlejatele on avalikustatud info, kuidas vaidlustada otsuseid, millega nõus ei olda.   |     |    |     |  |            |
| 21. Kui taotluses esitatakse ebaõigeid andmeid, jäetakse taotlus rahuldamata.  |     |    |     |  |            |
| 22. Taotluste menetlemisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse.              |     |    |     |  |            |
| <b>Kui taotluse menetlemisel on vajalik taotluse hindamine:</b>  |     |    |     |  |            |
| 23. Hindamise kord ja kriteeriumid on avalikustatud ning kõigile kättesaadavad.  |     |    |     |  |            |
| 24. Hindamine fikseeritakse kirjalikult.   |     |    |     |  |            |
| 25. Hindamise tulemused säilitatakse.  |     |    |     |  |            |
| 26. Hindamise tulemustest antakse taotlejale tagasisidet.  |     |    |     |  |            |

### 3.4.4 Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed hangete läbiviimisel

Järgnevalt kirjeldatud meetmed on mõeldud abistamiseks sisekontrollisüsteemi tõhusal rakendamisel hangete korraldamisel. Nimetatud meetmete loetelu ei ole kõikehõlmav, vaid soovituslik ja näitlikustav.

Riigihangete korraldamise üldpõhimõtted sätestab riigihangete seadus. Volikogul, valitsusel ja organisatsioonil **tuleb vastu võtta vastavad õigusaktid ja täpsustavad siseprotseduurid ja – korrad**, milles määratakse konkreetsed tegevused ja rollid hangete, sh alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ja teenuste soetamise, planeerimisel ja läbiviimisel. Hangete poliitika KOV-s ja selle organisatsioonides peab olema jätkusuutlik, selge, läbipaistev ja kajastama kõiki aspekte erinevat tüüpi ning väärtusega hangete läbiviimiseks. Protseduurireeglites tuleb sätestada ka menetlustegevuste dokumenteerimine, et oleks võimalik teostada järelevalvet.

- Tulenevalt RHSist on hankekorra kehtestamine kohustuslik teatud kriteeriumite ületamisel, mida organisatsioon pole senini ületanud ja sellest tulenevalt ei ole hankekorda kehtestanud. Ühekordse välisrahastuse saanud projekti puhul ületab organisatsioon kriteeriumid, kuid kuna hangete planeerimiseks ja korraldamiseks pole määratud vastavaid rolle, ei koostata ega avalikustata organisatsiooni hankekorda, sh organisatsiooni hankeplaani ning minnakse vastuollu kehtiva seadusandlusega.
- Organisatsioonis ei ole kehtestatud hankekorda, sh korda alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmiseks ning teenuste ja ehitustööde tellimiseks. Asjade soetamise eest vastutav töötaja lähtub printsiibist "kõige mugavam ja lähemal" ja ei võta võrdlevaid pakkumisi, millest tulenevalt tekib organisatsioonil varaline kahju.
- KOV loodud eraõiguslik juriidiline isik ei määratle ennast RHS kohuslasena ning ei täida RHSist tulenevaid nõudeid, millest tulenevalt ei ole kaitstud KOV finantshuvid.
- Organisatsiooni hankekorras on sätestatud, et asjade ja teenuste ostmiseks üle x<sup>8</sup> euro tuleb võtta 3 võrdlevat hinnapakkumist, aga vastutus võrdlevate hinnapakkumiste olemasolu eest on asja soetaval töötajal ja seda ei kontrolli keegi.

- Organisatsiooni hankekorras on sätestatud, et asjade ja teenuste ostmiseks üle x euro tuleb võtta 3 võrdlevat hinnapakkumist. Võrdlevad hinnapakkumised salvestatakse dokumendihaldussüsteemis ning nende olemasolu kontrollitakse enne lepingu allkirjastamist või kontrollib raamatupidaja enne arve tasumist.
- Üheliigilised ostud (nt kirjatarbed) on KOV ja KOV organisatsioonidel tsentraliseeritud ja tehakse ühise hankega.

Õigusaktides ja siseprotseduurides sätestatud tuleb regulaarselt üle vaadata ja vastavalt vajadusele uuendada, et tagada aja- ja asjakohasus. Selleks tuleb määrata ametikoht või struktuuriüksus, kes vastutab nende tegevuste eest. Samuti tuleb tagada hangetega seotud isikute regulaarne koolitamine.

- RHS on muudetud, kuid vastavat sisekorda mitte ning asjade või teenuste hankimisel lähtutakse põhimõtetest, mis enam pole seadusega kooskõlas.

<sup>8</sup> Nt 100, 300, 500, 1000 (olenevalt omavalitsuses otsustatust)



- Hangete teemal on koolitatud ainult ühte organisatsiooni töötajat ning hankimise protsessis puudub 4-silma printsiip, kuna kellelgi teisel pole piisavalt teadmisi.

- KOV-s on määratud isik, kes vastutab tsentraalselt hangete läbiviimise vastavuse eest, sh siseprotseduuride aja- ja asjakohastamise eest. Sama isik korraldab ka KOV teiste organisatsioonide hangete eest vastutavate isikute koolitamist.

Kehtivate hankelepingute üle peab olema organisatsioonil selge ülevaade, et organisatsiooni eesmärkide tagamiseks oleks asjade ja teenuste katkematu olemasolu.

- Organisatsioonil pole sätestatud hankelepingu eest vastutavat isikut ja lepingu lõppedes puudub teadmine hankelepingu lõppemisest, uut hanget välja ei kuulutata ja toodete ostmist jätkatakse harjumusest vana hankelepingu kohaselt.
- Organisatsioonil puudub selge ülevaade kehtivatest hankelepingutest, mistõttu hankeplaani tegemisel ei võeta kõiki lõppevaid lepinguid arvesse. Hankeplaani pidev muutmine tõstab halduskoormust ja takistab hangete eest vastutavate isikute töö sujuvat planeerimist.

Omavalitsuses tuleb sätestada huvide konflikti ja korrupsiooni vältimise kord ning töötajaid koolitada. Nimetatud korras tuleb muuhulgas sätestada taandamise alused ning väärkäitumisest teavitamise ja menetlemise süsteem.

- KOV kontrollib äriregistrist hankel osalevate pakkujatega seotud isikuid (omanikud, allhankijad) ning avalikustab volikogu liikmete või KOV töötajate osalemine pakkumistes mistahes viisil, et vältida korrupsiooniohtu.
- Organisatsiooni kodulehel on avalikustatud kõik lepingupartnerid, kellelt asju soetatakse ja teenuseid hangitakse (alates summast x<sup>9</sup> eurot aastas).

- Võrdlevate hinnapakumiste võtmise eest vastutav isik räägib lõunalauas kolleegidega saadud hinnapakumiste sisust pakkumuskutsele, mille tähtaeg pole saabunud.
- Hanke läbiviimiseks moodustatud komisjoni kuulub KOV töötaja, kelle abikaasale kuuluv ettevõtte osaleb hankes pakkujana.

Hangete läbiviimisel tekkinud vigu/probleeme tuleb analüüsida ning nende analüüside alusel tuleb protsesse parandada.

Järgnevalt on ära toodud printsiibid, millele peaks vastama hea sisekontrollisüsteem hangete läbiviimisel ja mille alusel omavalitsus saab hinnata eksisteeriva sisekontrollisüsteemi kvaliteeti. Kontroll-lehel ära toodud printsiibid peaks sisalduma või nende täitmist peaks nõutama omavalitsuse vastavates õigusaktides ja protseduurireeglites.

---

<sup>9</sup> Nt 1000, 10000 (olenevalt omavalitsuses otsustatust – otsuse aluseks saavad olla nii omavalitsuse ja eelarve suurus, kui ka tajutavad riskid)

### 3.4.4.1 Hangete läbiviimise kontroll-leht

| Nõue  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|--|------------|
| 1. Hangete planeerimise ja läbiviimise alused on kehtestatud õigusaktiga.   |     |    |     |  |            |
| 2. Hankeplaan on kinnitatud ja avalikustatud kodulehel.   |     |    |     |  |            |
| 3. Huvide konflikti vältimiseks on kehtestatud taandamise- ja teavitamise põhimõtted.                                       |     |    |     |  |            |
| 4. Hangete planeerimise ja seaduspärasuse eest vastutav isik on määratud, kes mh kontrollib, et hankeid ei jaotata osadeks. |     |    |     |  |            |
| 5. Hangete läbiviimise eest vastutavad isikud ja tähtajad on määratud.  |     |    |     |  |            |
| 6. Alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ja teenuste soetamise põhimõtted on sätestatud.                          |     |    |     |  |            |
| 7. Alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ja teenuste soetamisel põhjendatakse valitud pakkumuse otstarbekust.     |     |    |     |  |            |
| 8. Võrdlevad hinnapakumised dokumenteeritakse ja säilitatakse.  |     |    |     |  |            |
| 9. Hankekomisjonide moodustamise alused on sätestatud õigusaktides.   |     |    |     |  |            |
| 10. Hankemenetlus dokumenteeritakse ja säilitatakse.  |     |    |     |  |            |
| 11. Üheliigilised ostud (nt kirjarabed) on KOV ja KOV organisatsioonidel  |     |    |     |  |            |

| Nõue  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|--|------------|
| tentraliseeritud ja tehakse ühise hankega.  |     |    |     |  |            |
| 12. Hangetega seotud isikud on koolitatud.  |     |    |     |  |            |
| 13. Hankelepingute üle on selge ülevaade, et tagada jätkusuutlik asjade ja teenuste olemasolu.                      |     |    |     |  |            |
| 14. Hangete läbiviimisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse. |     |    |     |  |            |

### 3.4.5 Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed omavalitsuse vara kasutamisel

KOV vara kasutamisel on omavalitsuse esimeseks ülesandeks kindlustada ajakohane ja täpne ülevaade kogu olemasolevast varast.

- Alates põhivara piirist on omavalitsuse vara märgistatud (ribakood või QR kood), et lihtsustada selle üle arvestuse pidamist.
- Inventuure viiakse läbi, varieerides komisjonide koosseise ning kasutatakse ribakoodi/QR koodi lugejaid.

Samuti on oluline, et isikutel, kellel on võimalik KOV vara käsutada ja kasutada, oleks läbi koostatud regulatsioonide ja juhiste üheselt selge, mis on vara lubatud kasutus ning mis mitte. Vara kasutamise ja käsutamise vastavust avalikule huvile aitab suurendada see, kui kehtestatud reeglid on avalikud ning teada kõigile omavalitsuse elanikele.

Nii omavalitsuse kodulehel kui ka kooli võimlas on avalikustatud tingimused (hinnakiri) võimla kasutamiseks. Omavalitsusega seotud spordiklubidele on kehtestatud tavahinnast soodsamad tingimused ning avalikustatud tingimused, kuidas soodsamate tingimuste rakendamist saab taotleda.

Kõik omavalitsuse varaga tehtavad tehingud peavad olema avalikud. Isegi kui mingil kaalutlusel ei ole tehinguga seotud läbirääkimised olnud avalikud, avalikustatakse varaga seotud otsus vähemalt KOV veebilehel.

Omavalitsuse veebilehel ja ka kohalikus lehes avalikustatakse info, et vald soovib endale kuuluvas hoones rendile anda äripinnad ning rendile andmise tingimused.

Kontrollikeskkonna aspektist on väga oluline ka omavalitsuse volikogu ning linna/vallavalitsuse poolt näidatav eeskuju vara kasutamisel.

Volikogu liikmed kasutavad omavalitsuse kultuurikeskust, spordisaali ja veekeskust enda poolt korraldatavate või toetatavate ürituste läbiviimiseks tasuta või oluliselt vähendatud tasu eest. Ülejäänud omavalitsuse elanikel puudub võimalus samasuguse soodustuse kasutamiseks.

Omavalitsuse varaga seotud reegleid ja töökorraldust, sealhulgas vara kasutamisel ja käsutamisel tekkinud vigu/probleeme tuleb perioodiliselt analüüsida, mittetoimivad regulatsioonid kaotada ning vajadusel reegleid/töökorraldust muuta.

Järgnevalt on ära toodud printsiibid, millele peaks vastama hea sisekontrollisüsteem KOV vara kasutamisel ja mille alusel omavalitsus saab hinnata eksisteeriva sisekontrollisüsteemi kvaliteeti. Kontroll-lehel ära toodud printsiibid peaks sisalduma või nende täitmist peaks nõutama omavalitsuse vastavates õigusaktides ja protseduurireeglites.

### 3.4.5.1 KOV vara kasutamise kontroll-leht

| Printsiip   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|--|------------|
| 1. On vastu võetud omavalitsuse vara valitsemise kord.  |     |    |     |  |            |
| 2. On määratletud otstarbed, milleks tohib (ja ei tohi) KOV vara kasutada.  |     |    |     |  |            |
| 3. On määratletud, kes saavad olla KOV vara valitsejad.   |     |    |     |  |            |
| 4. On määratletud KOV vara valitsejate kohustused.  |     |    |     |  |            |
| 5. Kogu KOV vara kohta on olemas arvestus.  |     |    |     |  |            |
| 6. Iga KOV varaühikule on määratud vastutaja.   |     |    |     |  |            |
| 7. Vara osas toimuvad reaalsed inventuurid, mille tulemuste põhjal korrigeeritakse KOV vara arvestust.  |     |    |     |  |            |
| 8. On määratletud, millal vara omandamine, võõrandamine, kasutusse andmine või koormamine kuulub volikogu ainupädevusse (sh rahalised piirmäärad).                  |     |    |     |  |            |
| 9. On määratletud, millal vara omandamine, võõrandamine, kasutusse andmine või koormamine kuulub linna- või vallavalitsuse pädevusse (sh rahalised piirmäärad).     |     |    |     |  |            |
| 10. Vajadusel on määratletud ka, millal vara omandamine, võõrandamine, kasutusse andmine või koormamine kuulub mõne muu organi pädevusse (sh rahalised piirmäärad). |     |    |     |  |            |
| 11. Igasugune KOV vara kasutusse andmine (alates summast x <sup>10</sup> eurot) toimub vaid lepingu alusel.   |     |    |     |  |            |

<sup>10</sup> Olenevalt omavalitsuses otsustatust

| Printsiip  |  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|--|-----|----|-----|--|------------|
| 12. Kõik KOV vara kasutusse andmise, koormamise ja võõrandamise otsused avalikustatakse.   |  |     |    |     |  |            |
| 13. Vara antakse kasutusse, koormatakse ja võõrandatakse tavapärasekt enampakkumise teel.  |  |     |    |     |  |            |
| 14. Läbiviidavad enampakkumised on avalikud. Kui enampakkumine pole avalik, on mitteavaliku menetluse kasutamise põhjused ära toodud otsuse seletus- või kaaskirjas ning enne menetluse algust heaks kiidetud. |  |     |    |     |  |            |
| 15. Vara kasutusse andmise või võõrandamise alghinnad määratakse kas teadaoleva turuväärtuse või eksperthinnangu alusel. Alates määratud summast peab eksperthinnang olema sõltumatu osapoolte koostatud.      |  |     |    |     |  |            |
| 16. Kui vara võõrandatakse või antakse kasutusse otsustuskorras, põhjendatakse otsuses või selle kaaskirjas/seletuskirjas avalikku huvi, mis lubab vara otsustuskorras kasutusse anda.                         |  |     |    |     |  |            |
| 17. Vara omandamisel, võõrandamisel, kasutusse andmisel koostatakse alati akt, mis sätestab vara seisukorra (et vältida hilisemat alusetute nõuete esitamist).   |  |     |    |     |  |            |
| 18. On koostatud reeglid KOV vara maha kandmiseks.   |  |     |    |     |  |            |
| 19. Maha kantud vara kohta koostatakse akt, mis sisaldab vähemalt maha kantud vara kirjeldust, maha kandmise põhjust ning hävitamise või utiliseerimise viisi.   |  |     |    |     |  |            |
| 20. Kui maha kantakse nõue, peab olema sätestatud piir, millest suuremate nõuete maha kandmise otsustab volikogu.  |  |     |    |     |  |            |

| Printsiip   |  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|--|-----|----|-----|--|------------|
| 21. Vara kasutamisega seotud reeglid kehtivad ka hallatavatele asutustele (summapiirid on identsed linna- või valla valitsusele kehtivatega). |  |     |    |     |  |            |
| 22. KOV vara kasutamise (ost, müük, teenitud tulu) kohta koostatakse perioodiliselt (nt aasta) aruanne ja see avalikustatakse.                |  |     |    |     |  |            |
| <b>KOV osalusega juriidilised isikud</b>  |  |     |    |     |  |            |
| 23. Kui vara kuulub KOV omanduses olevale äriühingule, sihtasutusele või MTÜle, kehtivad analoogsed reeglid ka nende jaoks.                   |  |     |    |     |  |            |
| 24. On sätestatud (rahalsed) piirmäärad juhatuse, nõukogu ning omanikuõiguste teostaja pädevuses olevate tehingute jaoks.                     |  |     |    |     |  |            |

### 3.4.6 Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed otsuste kujundamisel

Otsuste kujundamisel on olulisimad aspektid tehtavate otsuste **objektiivsus ning erapooletus** (nii tegelik kui ka näiline objektiivsus ja erapooletus), **pädevus** (otsus tehakse sobiliku ja kompetentse organi või isiku poolt) ja **kogu otsustusprotsessi läbipaistvus ning otsuste avalikkus**.

Oluliseks instrumendiks on siin selgete reeglite olemasolu, mis kirjeldavad otsustusprotsesse ning sätestavad, et kõik omavalitsuse tehtud otsused on avalikud, välja arvatud ulatuses, mille mitteavalikustamine tuleneb õigusaktide nõuetest. Oluline on avalikustamise reegleid ka täita ning nende täitmisest kinnipidamist kontrollida.

Samuti võib vajalik olla oluliste huvirühmade tegelik kaasamine otsuste tegemisse, s.t. kaasamise eesmärgiks on saada sisendit otsuste tegemiseks ning omavalitsus saab ja soovib realselt arvestada kaasatud osapoolte seisukohti ning jõuda kõigi osapoolte huvisid parimal võimalikul viisil arvestava lahenduseni.

Seda tehes peab silmas pidama, et kaasamist ei kasutataks instrumendina raske otsuse eest vastutuse võtmise vältimiseks või populistliku otsuse õigustamiseks.

Omavalitsus on koostanud ja kehtestanud soovituslikud seisukohad, millal ja kuidas huvirühmi kaasata (need nõuavad näiteks kaasamise kava koostamist, kus oleks alati vastatud küsimustele miks, keda, kuidas ja millal kaasata, samuti ka kaasamise käigus saadud ettepanekute ning nendega arvestamise või mitteamvestamise dokumenteerimist).

Vajalik on arvestada ka asjaoluga, et mitte kõik omavalitsuse elanikud ei ole võimelised iseseisvalt orienteeruma KOV õigusraamistikus, leidma vajalikke reegleid ning tuvastama võimalusi enda elu mõjutavate otsuste tuvastamiseks ning nende tegemisel kaasa rääkimiseks. Selleks on oluline otsuste kujundamisega seotud info ja teavituse pakkumine ka lihtsalt leitaval ja arusaadaval kujul.

Veel üheks oluliseks otsuste tegemisega seotud valdkonnaks on ka korruptsiooniohu ja huvide konflikti vältimine. Selleks on olulisteks meetmeteks jällegi nii selgete reeglite olemasolu ja otsuste avalikustamine kui ka omavalitsuse volikogu liikmeid, töötajaid ja muid otsuste tegemisega seotud isikuid hõlmavad koolitused, mille raames antakse osalejatele nii üldine teadlikkus korruptsiooni ja huvide konflikti vältimisest kui ka ülevaade nii riigi taseme kui ka omavalitsuse regulatsioonidest.

Lisaks linna või valla otsuste kujundamisele peaks analoogsed põhimõtted katma ka hallatavate asutuste ning omavalitsuse valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute otsustusprotsesse.

Otsuste kujundamisega seotud reegleid ja töökorraldust, sealhulgas otsuste ettevalmistamisel ja rakendamisel tekkinud vigu/probleeme tuleb perioodiliselt analüüsida, mittetoimivad regulatsioonid kaotada ning vajadusel reegleid/töökorraldust muuta.

Järgnevalt on ära toodud printsiibid, millele peaks vastama hea sisekontrollisüsteem otsuste kujundamisel ja mille alusel omavalitsus saab hinnata eksisteeriva sisekontrollisüsteemi kvaliteeti. Kontroll-lehel ära toodud printsiibid peaks sisalduma või nende täitmist peaks nõutama omavalitsuse vastavates õigusaktides ja protseduurireeglites.



### 3.4.6.1 Otsuste kujundamise kontroll-leht

| Printsiip  | Jah | Ei | N/A | Probleem („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|------------------------|------------|
| 1. Kõigi otsuste puhul on vastu võetud ja avalikustatud üheselt mõistetavad ja selged reeglid otsuse protsessi kohta.  |     |    |     |                        |            |
| 2. Otsuse protsessi kohta käivad reeglid sätestavad üheselt kes (kas ametnik või organ) on mingi otsuse tegija(d).   |     |    |     |                        |            |
| 3. Kui tegemist on ühekordse otsusega, avalikustatakse info otsuse tegemise ja asjaolude kohta piisava ajavaruga, et otsusest mõjutatud osapooltel oleks võimalik esitada omapoolseid seisukohti enne otsuse tegemist. |     |    |     |                        |            |
| a. Info otsuse kohta tehakse kättesaadavaks kõigile osapooltele, kelle kohta võib eeldada, et otsus neid mõjutab.  |     |    |     |                        |            |
| 4. Kui (ühekordse) otsuse tegemine võib mõjutada mitmeid/paljuseid omavalitsuse elanikke, kaasab KOV elanikke otsusega seotud aruteludesse.  |     |    |     |                        |            |
| 5. Otsuse tegemise aluseks olevad kriteeriumid on fikseeritud (nt planeeringud, lasteaia-, kooli- ja hooldekodukohtade jaotus) või on olemas põhjendus, miks kriteeriumite fikseerimine ei ole otstarbekas.            |     |    |     |                        |            |
| 6. Kui otsuste tegemine hõlmab endas järjekorda (nt lasteaia- ja hooldekodukohtade jaotus), on järjekorrad ning nendes liikumine avalikud.   |     |    |     |                        |            |
| 7. Omavalitsuse elanikele pakutakse otsustega seotud infot ja nõustamist, vajadusel koostatakse infomaterjalid/voldikud.   |     |    |     |                        |            |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| 8. Otsuste kujundamisel on hinnatud ja fikseeritud otsusega kaasnevad riskid.  |  |  |  |  |  |
| 9. Õigusaktide eelnõudele on koostatud seletuskiri, mis sisaldab otsuse põhjendust, mõjude analüüsi ja ülevaadet kaasnevatest kuludest.                        |  |  |  |  |  |
| 10. Kõik omavalitsuse otsused on avalikud (mitteavalikustamine saab toimuda vaid õigusaktidest tulenevatel alustel) ning avalikustatakse KOV kodulehel.        |  |  |  |  |  |
| 11. Otsuste kujundamisel fikseeritakse kõik otsuse kujundamisel osalevad isikud (nt otsuse seletuskirjas).   |  |  |  |  |  |
| 12. Kui otsus nõuab kaalutlemist, on fikseeritud ka otsuse põhjendused.  |  |  |  |  |  |
| 13. Iga otsuse puhul on fikseeritud otsuse tegemise aeg.   |  |  |  |  |  |
| 14. Kõigi otsuste puhul on otsustest mõjutatud isikutele teada antud, kuidas on võimalik otsuseid vaidlustada.   |  |  |  |  |  |
| 15. Otsuste vaidlustused ning nendele antud vastused avalikustatakse.  |  |  |  |  |  |
| 16. Otsustele antud negatiivsele tagasisidele (mis ei ole vaidlustus) reageeritakse. On sätestatud juhud, millal tagasiside ja vastus sellele avalikustatakse. |  |  |  |  |  |
| 17. Kõik volikogu liikmed või KOV töötajad annavad teada kõigist juhtumitest, kui neid on üritatud otsuse tegemisel mõjutada.                                  |  |  |  |  |  |
| 18. Tehtud otsuste täitmist kontrollitakse – tuuakse välja olukorrad, kus tehtud otsused ei ole täidetud.  |  |  |  |  |  |
| 19. Volikogu istungite aruteludest tehakse veebiülekandeid või avalikustatakse salvestus.  |  |  |  |  |  |
| <b>KOV osalusega äriühingud, sihtasutused ja MTÜd</b>  |  |  |  |  |  |

|   |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|
| 20. Omavalitsuse poolt enda osalusega juriidilisele isikule ülesande või otsustusõiguse andmisel järgitaks kontroll-lehe punktides 1-14 sätestatud põhimõtteid. |  |  |  |  |  |
| 21. Avalikustatakse kõik kokkulepped/lepingud, millega enda osalusega juriidilisele isikule ülesandeid või otsustusõigust on antud.                             |  |  |  |  |  |

### 3.4.7 Sisekontrollisüsteem ja rakendatavad meetmed finantsjuhtimise korraldamisel

Kogu eelarvega seotud sisekontrollisüsteem on mõeldud järgima kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse loogikat, mille kohaselt kohaliku elu planeerimise aluseks on arengukava. Arengukava alusel luuakse pikaajaline eelarvestrateegia, mille alusel luuakse iga-aastane eelarve.

Sellest loogikast tulenevalt peaks kogu omavalitsuse areng olema planeeritud võimalikult teadmuspõhiselt, erinevate huvirühmadega läbi räägitud ning kindlustama eelarve võimalikult tulemusliku kasutamise omavalitsuse arenguks.

Omavalitsuse arengukava koostamisel ei piirduta mitte vaid valdkondlike aruteludega, vaid kasutatakse näiteks teehoiukava koostamisel Maanteeameti abi ja oskusteavet, sotsiaalvaldkonna arengute ja teenuste vajaduse planeerimisel Sotsiaalkindlustusameti andmeid ja oskusteavet, ühistranspordilahenduste planeerimisel tehakse koostööd naaberomavalitsuste ja maakondliku ühistranspordikeskusega jne.

Sisekontrollisüsteem selles valdkonnas peab tagama, et arengukava, eelarvestrateegia ja eelarvestamise seoseid omavalitsuses järgitaks ja et tehtud otsused oleks võimalikult hästi põhjendatud. Samuti peab sisekontrollisüsteem tagama, et valitsus ja volikogu saaks võimalikult kiiresti info võimalikest muutustest, vaeleavestustest või vigadest eelarve planeerimisel.

Kuigi omavalitsuse eelarve koostamisel on oluline roll KOV finants- või rahandusosakonnal, peavad nii linna/vallavalitsus kui ka volikogu teadvustama, et õigusaktide kohaselt on just neil vastutus hinnata eelarvestrateegia ja eelarve korrektsust ning kehtestada sisekontrollisüsteem, mis võimaldaks kindlustada eelarve eelduste ja alusandmete õigsuse, tuvastada süsteemis võimalikud vead või rikkumised ning need õigeaegselt parandada.

- KOV volikogu ning valitsus vahetavad naaberomavalitsustega kogemusi, et saada värsked ideid eelarve menetlemise protsessi ülevaatamiseks ja parandamiseks.
- Eelarve seletuskirjas on linna- või vallavalitsus ära toonud detailsed muutuste selgitused kõigi kuluridade kohta, mis on võrreldes eelmise eelarvega muutunud enam kui 10% (põhjendusi ei tooda, kui muutus on väiksem, kui 20 000 EUR).
- Eelarve täitmise kontrolli ja aruandluse raames avalikustab omavalitsus kõik oma tehingupartnerid ning aasta jooksul neile makstud summad.

Eelarves (ja eriti selle seletuskirjas) on oluline kulude lahti kirjutamine viisil, et kompetentne lugeja oleks võimeline aru saama kulude muutustest ja nende põhjustest, tehtavatest investeeringutest, planeeritavatest toetustest valdkondadele või juriidilistele isikutele

- Eelarve sisu ja ka selle seletuskirja tekst kopeeritakse eelmise aasta eelarvest, eelarve seletuskirja detailsus on sama, mis eelarve numbrilisel osal ja seletuskirja ei lisata võrdlusi käesoleva perioodi eelarve, eelmise perioodi eelarve täitmise ning käesoleva perioodi eelarve täitmise (nt 8 või 9 kuu andmete baasil).
- Volikogus ega selle komisjonides ei analüüsita eelarvet ega selle seletuskirju ning ei küsita eelarve koostajatelt muutuste kohta selgitusi. Samuti ei saada ega küsita aasta jooksul perioodiliselt eelarve täitmise aruandlust ning ei küsita eelarve täitmise erisuste kohta võrreldes planeeritud eelarvega.

Järgnevalt on ära toodud printsiibid, millele peaks vastama hea sisekontrollisüsteem eelarve koostamisel, selle täitmise jälgimisel ja maksete tegemisel ning mille alusel omavalitsus saab hinnata eksisteeriva sisekontrollisüsteemi kvaliteeti. Kontroll-lehel ära toodud printsiibid peaks sisalduma või nende täitmist peaks nõutama omavalitsuse vastavates õigusaktides ja protseduurireeglites.

### 3.4.7.1 Eelarve koostamise ja selle täitmise jälgimise kontroll-leht

| Printsiip  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 1. Olemas on arengukava ja eelarvestrateegia koostamise kord.  |     |    |     |  |            |
| 2. Koostatud on arengukava ja arengukavast tulenev eelarvestrateegia.  |     |    |     |  |            |
| 3. Kui arengukava (või arengukavade) muutmine avaldab mõju eelarvele eelseisvatel aastatel, muudetakse ka eelarvestrateegiat.  |     |    |     |  |            |
| 4. Arengukava koostamisel kasutatakse pikaajaliste suundumuste ja vajaduste prognoosimiseks kõiki erinevatele osapooltele kättesaadavaid andmeid (näiteks info erinevate valdkondade abivajajate kohta, demograafilised prognoosid, majandusprognoosid, planeeringud, riskihinnangud, terviseprofiil jne). |     |    |     |  |            |
| 5. Arengukava koostamisel on korraldatud avalikud arutelud ja kaasatud huvitatud isikud (nt ettevõtted, vabaühendused jne).  |     |    |     |  |            |
| 6. Arengukava koostamisel on kaasatud naaberomavalitsusi ning hinnatud võimalusi teenuseid osutada koostöös/ühiselt või ise teenuse osutamise asemel seda teisest KOVst osta.  |     |    |     |  |            |
| 7. Arengukava koostamisse on kaasatud riigiasutused, mis omavad mõju KOV tegevusele või kellel on arengukava koostamiseks vajalikku infot (näiteks Haridusministeerium, Maanteeamet, Sotsiaalkindlustusamet jne).  |     |    |     |  |            |
| 8. Eelarvestrateegia koostamisel kasutatud eeldused (nt tulude puhul elanike arvu muutus, tulude kasvu või kahanemise prognoos, tekkivad või kaduvad maksuliigid jne ja kulude puhul eelarvekulude kasvu/kahanemise määrad, avatavad ja suletavad  |     |    |     |  |            |

| Printsiip  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| asutused ja teenused, suurenevad/vähenevad püsikulud jne) on eelarvestrateegias avalikustatud, volikogule ja valitsusele on avaldatud ka alusarvutused.  |     |    |     |  |            |
| 9. Eelarvestrateegias on investeringutest antud ülevaade ka arengukava eesmärkide/tegevuste kaupa, võimaldades lihtsamat arengukava ja eelarvestrateegia sidumist.   |     |    |     |  |            |
| 10. Eelarvestrateegia vaadatakse igal aastal üle.  |     |    |     |  |            |
| 11. Arengukava ja eelarvestrateegia ning nendega seotud volikogu protokollid on KOV poolt avalikustatud, samuti on avalikustatud nende eelmised versioonid, et asjast huvitatud osapooltel oleks võimalik hinnata toimunud muutusi.  |     |    |     |  |            |
| 12. Eelarvestrateegia kavand jõuab volikogusse piisavalt varakult (hiljemalt septembri alguseks), et võimaldada reaalsel arutelu.  |     |    |     |  |            |
| 13. Eelarvestrateegias aastate lõikes toimunud muutused võrreldes eelmise eelarvestrateegiaga (tulude suurenemine või vähenemine, kulude suurenemine või vähenemine, nendest tulenev põhitegevuse tulemi muutus, muutused investeerimistegevuses ja finantseerimistegevuses) on kajastatud strateegia seletuskirjas. |     |    |     |  |            |
| 14. Iga-aastaselt hinnatakse eelarvestrateegia paikapidavust reaalse eelarvetäitmise vastu, erinevuste ilmnemisel tuuakse need välja ja käsitletakse neid valitsuses ja volikogus.   |     |    |     |  |            |
| 15. Eelarve koostamisel kasutatakse kas eeltäidetud valemitega Exceli tabelleid, mis võimaldavad kontrollida eelarve täielikkust ning alusandmete korrektsust või eelarve koostamist hõlbustavaid  |     |    |     |  |            |

| Printsiip   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|--|------------|
| tarkvaralahendusi (nt mõni virtuaalne eelarverakendus).   |     |    |     |  |            |
| 16. Eelarve menetlemisel antakse sisendinfo andjatele kirjalikult teada omavalitsuse eelarve lähteseisukohad (millistest andmetes ja eeldustest lähtuda tulude ja kulude planeerimisel enda vastutusvaldkonnas või asutuses). |     |    |     |  |            |
| 17. Eelarve koostamisel küsitakse eelarvete seletuskirjad ka alameelarvete koostajatelt/asutustelt, kes esitavad eelarvetaotlusi.   |     |    |     |  |            |
| 18. Eelarvetaotluste koostajad kaitsevad ja selgitavad alameelarveid linna- või vallavalitsuse juhitava menetluse käigus.   |     |    |     |  |            |
| 19. Eelarve on tasakaalus, põhitegevuse tulem on 0 või positiivne (v.a. KOFS lubatud erandjuht).  |     |    |     |  |            |
| 20. Netovõlakoormus on KOFS lubatud piirides.   |     |    |     |  |            |
| 21. Eelarve menetlemisel lisatakse eelarve kavandisse ja seletuskirja võrdlusandmed nii võrreldes eelmise aasta eelarvega kui ka käesoleva aasta teadaoleva eelarve täitmisega (nt 8 või 9 kuud).                             |     |    |     |  |            |
| 22. Eelarve seletuskirjas esitatakse numbreid detailsemalt kui eelarves, võimaldades paremat ülevaadet KOV raha kasutamisest.   |     |    |     |  |            |
| 23. Eelarve menetlemisel lisatakse eelarve seletuskirja seletused eelarve oluliste erinevuste kohta eelarvestrateegiast.  |     |    |     |  |            |
| 24. Kogu investeerimistegevus alates määratletud miinimumsummast (nt 50 000 või 100 000 eurot) on eelarve seletuskirjas objekti täpsusega lahti kirjutatud. Väiksemad investeeringud on kajastatud valdkonna summana.         |     |    |     |  |            |



| Printsiip   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|---|-----|----|-----|--|------------|
| 25. Pikaajalisi laene võetakse vaid investeerimiseks või KOV kuuluvate ettevõtete aktsiakapitali suurendamise eesmärgil.  |     |    |     |  |            |
| 26. Kõik plaanitavad riigihanked (s.t. riigihanke piiri ületavad hanked on eelarve seletuskirjas hanke täpsusega lahti kirjutatud).   |     |    |     |  |            |
| 27. Erinevatele valdkondadele ja/või juriidilistele isikutele plaanitud toetused on eelarve seletuskirjas teadaolevas detailsuses lahti kirjutatud.   |     |    |     |  |            |
| 28. Eelarve seletuskirjas sisalduvad ning on eraldi lahti kirjutatud kõik ületulevad ja üleminevad kohustused   |     |    |     |  |            |
| 29. Eelarve eelnõu arutamisel lisatakse iga muutmissetpanekute korral ettepaneku tegija poolt põhjendused ja arvestused kavandatavate muudatustega kaasnevate väljaminekute ja nende katteallikate kohta. |     |    |     |  |            |
| 30. Kui eelarve muutmissetpanek omab püsivat mõju, tehakse arvestused kavandatavate muudatustega kaasnevate väljaminekute ja nende katteallikate kohta kuni eelarvestrateegia perioodi lõpuni.            |     |    |     |  |            |
| 31. Aasta jooksul tehtava täiendavate investeerimis- ja laenuotsuste puhul muudetakse ka eelarvet (tehakse lisaelarve).   |     |    |     |  |            |
| 32. Iga lisaelarve kohta koostatakse seletuskiri, mille osas rakendatakse samu nõudeid, mis eelarve seletuskirja osas.  |     |    |     |  |            |
| 33. Arvelduskrediidi võtmiseks on koostatud kord – arvelduskrediidi igakordse kasutamise peab heaks kiitma linna- või vallavalitsus   |     |    |     |  |            |
| 34. Aasta lõpuks on arvelduskrediit alati tagasi makstud.   |     |    |     |  |            |
| 35. Linna- või vallavalitsusele ja volikogule antakse perioodiline ülevaade eelarve täitmisest sh   |     |    |     |  |            |

| Printsiip  | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| põhjendused erisustest võrreldes planeerituga (valitsusele näiteks kuine, volikogule kvartaalne või poolaastane).  |     |    |     |  |            |
| 36. Eelarve täitmise jälgimisel kasutatakse ka Rahandusministeeriumi kodulehel asuvat saldoandmike infosüsteemi.   |     |    |     |  |            |
| 37. Eelarve täitmise lõplikus aruandes on ära seletatud olukorrad, kus eelarve täitmine erineb oluliselt planeeritust.   |     |    |     |  |            |
| 38. Kui eksisteerib KOV reservfond, on selle kasutamine ja kasutamise alused täpselt reglementeeritud. Reservfondist raha taotlemine ja eraldamine toimuvad kirjalikult. |     |    |     |  |            |
| 39. Reservfondi kasutamisest on olemas formaalne aruandlus, mis on avalikustatud.  |     |    |     |  |            |
| 40. Majandusaasta aruanne on auditeeritud.   |     |    |     |  |            |
| 41. Revisjonikomisjon on koostanud arvamuse majandusaasta aruande kohta.   |     |    |     |  |            |

### 3.4.7.2 Maksete tegemise kontroll-leht

| Nõue   | Jah | Ei | N/A | Mitterakendamise põhjendus („ei“ korral) | Kommentaar |
|--|-----|----|-----|--|------------|
| 1. Tehingute teostamise põhimõtted on kehtestatud õigusaktiga.   |     |    |     |  |            |
| 2. Sissetulnud arved registreeritakse ja menetletakse elektroonilises süsteemis.   |     |    |     |  |            |
| 3. Tehingute arvestuse pidamiseks kasutatakse finantstarkvara (Omniva, Fitek vms).   |     |    |     |  |            |
| 4. Ostuarvete kinnitamiseks on elektroonilises süsteemis määratud automaatsed kooskõlastusringid.                                      |     |    |     |  |            |
| 5. Ostuarvete kinnitamisele eelnevalt kontrollitakse ostu tegemise aluseks olevaid dokumente (võrdlevad hinnapakumised, lepingud jms). |     |    |     |  |            |
| 6. Finantstehingu teostamisel on kasutusel vähemalt 4-silma printsiip.   |     |    |     |  |            |
| 7. Maksete teostamisel on määratud piirmäärad ja limiidid.   |     |    |     |  |            |
| 8. Sularaha eest tehtavaid makseid välditakse.   |     |    |     |  |            |
| 9. Sularaha eest tehtavate maksete puhul on tagatud piisav kontrolljälg.   |     |    |     |  |            |
| 10. Pangakontode väljavõtteid vaadatakse eelarve eest vastutava isiku poolt regulaarselt üle.  |     |    |     |  |            |
| 11. Eelarve täitmist võrreldakse planeerituga regulaarselt.  |     |    |     |  |            |
| 12. Maksete tegemisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse.                       |     |    |     |  |            |

## 4 Sisekontrollisüsteemi seire, aruandlus ja hindamine

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

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 hindamine saavad olla ning peaksid olema riskipõhised ja võimalikult suures ulatuses integreeritud igapäevastesse tegevustesse ja töödessa (sh tähendab see seda, et neid tehakse nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik ning üle vaadatakse just suurema riskiga tegevuste kontrollisüsteemi).

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

Seire jaguneb kaheks:

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

NB! [Sisekontrollisüsteemi](#) ülevaatus ja kaasajastamisega peavad tegelema **kõik organisatsiooni tasandid** ning ülevaatus ja kaasajastamine peavad toimuma pidevalt. Vastutus sisekontrollisüsteemi toimimise eest on organisatsiooni juhtkonnal. Seda sätestab ka KOKS, mille kohaselt sisekontrollisüsteemi rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab valla- või linnavalitsus.

Sisekontrollisüsteemi hindamisega läbi eraldi hindamistegevuste tegeleb kolme kaitseliini mudeli raamistikus kõige enam kolmas kaitseliin – siseaudit, kuid seda võivad teha ka teise kaitseliini üksused (nt riskijuhtimine, infoturve, juriidiline üksus). Samuti saab eraldi hindamistegevustena tõlgendada ka erinevate teemade kohta käivaid auditeid, hindamisi, ülevaatusi, mis on läbi viidud nii omavalitsuse siseste osapoolte, väliste audiitorite (nt Riigikontroll, erinevad riigiasutused, Euroopa Komisjon jne) kui ka erinevate teenusepakkujate poolt.

Sisekontrollisüsteemi hindamisel räägivad audiitorid tihti kindlustandvate tegevuste kaardistamisest. Sellise kaardistuse eesmärgiks on saada ülevaade kõigist (hindamis)tegevustest, mida teostatakse, et anda juhtkonnale ülevaadet sisekontrollisüsteemi toimimisest. Kaardistuse plussiks on dubleerimise vähendamine ning tekkiv arusaam, et sisekontrollisüsteemi hindamisel võivad hindamisi läbi viia erinevad kompetentsed osapooled ning kõigi nende hinnangud võivad juhtkonnale väärtust pakkuda.

| Protsess/<br>Tegevus | Risk | Kaetud<br>siseauditi<br>üksuse poolt | Kaetud<br>välisauditi<br>poolt | Kaetud muu<br>kindlustandva tegevuse<br>pakkuja poolt |
|----------------------|------|--------------------------------------|--------------------------------|---|
|                      |      |                                      |                                |   |
|                      |      |                                      |                                |   |

Näide: Kindlustandvate tegevuste kaart.

## 4.1 Osapoolte rollid ja kohustused sisekontrollimeetmete seirel ja aruandlusel ning hindamisel

Kohalikus omavalitsuses tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise volikogu. Sisekontrollisüsteemi rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab valla- või linnavalitsus.

### Volikogu

Volikogu ülesanne on luua eeldused sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ning järelevalve teostamiseks valitsuse, hallatavate asutuste, KOV osalusega ettevõtete, sihtasutuste ja mittetulundusühingute ning erasektorile lepinguga delegeeritud ülesannete ja teenuste täitmise üle. Eelduste loomine tähendab, et volikogu võtab vastu vastavad õigusaktid, loob vajalikud sisekontrolli struktuurid (nt struktuuriüksuse, ametikoha) ja tagab eelarves vastavate kulude katmise. Volikogu poolse sisekontrollisüsteemi toimivuse tagamiseks on oluline iga volikogu liikme valmisolek toetada ja nõudlikkus kontrollida vastavaid tegevusi.

- Teostab järelevalvet enda vastu võetud õigusaktide täitmise üle läbi tulemuste arutelude, aruandluse, arupärimiste jms.
- Moodustab revisjonikomisjoni.
- Tagab ressursid sisekontrollisüsteemi toimimiseks.
- Siseauditi ametikoha või üksuse moodustamisel annab nõusoleku siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks.
- Kinnitab siseaudiitori ametikoha või siseauditi üksuse olemasolul siseauditilase eelarveaasta tegevusplaani.
- Volikogu kinnitab majandusaasta aruande ning määrab audiitori.

### Revisjonikomisjon

Revisjonikomisjoni aruandluse põhimõtted tulenevad KOKSist. Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse valla- või linnavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Revisjonikomisjon esitab eelnimetatud dokumendid volikogule otsuse tegemiseks kontrolli tulemuste realiseerimise kohta, lisades nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu.

Revisjonikomisjon esitab vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil.

Enne majandusaasta aruande kinnitamist volikogus vaatab revisjonikomisjon volikogule esitatud majandusaasta aruande läbi ja koostab selle kohta kirjaliku aruande, mis esitatakse volikogule. Aruandes avaldab revisjonikomisjon, kas ta toetab valla- või linnavalitsuse koostatud majandusaasta aruande kinnitamist. Lisaks annab revisjonikomisjon aruandes ülevaate oma tegevuse kohta.

- Kontrollib valitsuse, ametiasutuste, hallatavate asutuste, KOV äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevuse seaduslikkust, otstarbekust, tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust.

- Täidab järelevalve ülesandeid omavalitsuse põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel.
- Esitab revisjoniaktid valitsusele seisukoha andmiseks ja seejärel koos valitsuse seisukohaga volikogule otsuse tegemiseks.
- Annab arvamuse majandusaasta aruande kohta.
- Annab hinnangu siseauditi tegevusplaanile kui see on koostatud.

### Siseaudit

Lisaks revisjonikomisjoni tööle, korraldab volikogu ka siseaudiitori kutsetegevust omavalitsuse üksuses. Siseaudiitori kutsetegevuse üheks objektiks on sisekontroll kui süsteem, samal ajal analüüsitakse sisekontrolli kui protsessi tõhusust ja hinnatakse selle vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele.

Kui kohaliku omavalitsuse üksuses on moodustatud siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastav ametikoht või loodud vastav struktuuriüksus, sätestab KOKS aruandluse põhimõtted. Vastav ametnik või struktuuriüksuse juht esitab siseaudiitori aruande enne majandusaasta aruande heakskiitmist valla- või linnavalitsusele. Valla- või linnavalitsus esitab siseaudiitori aruande koos majandusaasta aruandega volikogule. Siseaudiitori aruanne avaldatakse kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel.

- Siseaudiitor koostab eelarveaastaks siseaudiitori tegevusplaani, mille esitab valitsusele.
- Siseaudiitor hindab vastavalt tegevusplaanile kontrollisüsteemide asjakohasust ja tõhusust veendumaks, et ressursse kasutatakse säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt ning tegevused ja otsused on asjakohased, eesmärgipärased ja seaduslikud.
- Siseaudiitor koostab iga auditi kohta tõendusmaterjalil põhineva aruande.
- Siseaudiitor esitab siseaudiitori aruande enne majandusaasta aruande heakskiitmist valitsusele.

### Teenistuslik järelevalve

Teenistuslik järelevalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll. Teenistusliku järelevalve tulemuste põhjal teeb otsuseid valla- või linnavalitsus.

Seadused ei täpsusta, kuidas ja millise regulaarsusega teenistusliku järelevalvet tuleb teha (nii ennetava meetmena, kui ka rikkumistele viitavatele asjaoludele reageerimise puhul), samuti ei ole täpsustatud teenistusliku järelevalve aruandluse nõudeid. Seega tuleb omavalitsusel kujundada oma arusaam, millal on teenistuslik järelevalve vajalik ja kuidas seda korraldada. Heaks praktikaks on luua vastavasisuline üksikasjalik töökord, kus mh täpsustatud ka aruandlusliin.

- Valitsus sätestab teenistusliku järelevalve töökorra ja tagab selle täitmise.

## Jooksev seire

Jooksev seire on pidev tegevus, mis on lahutamatu osa igapäevastest protsessidest ja mis on kohandatav muutuvate tingimuste oludes. Jooksev seire on teostatav organisatsiooni liikmete ja/või juhtkonna poolt. Jooksva seire näiteks on tegevuste ülevaated ja finantstehingute jooksev monitooring (arvete ülevaatus, kooskõlastamine ja kinnitamine).

- Organisatsiooni juhtkond sätestab jooksva seire (sh vastutajad, aruandluse jms) põhimõtted organisatsioonisisestes kordades ja tagab nende täitmise.

## Aruandlus

Organisatsiooni siseselt peavad olema kehtestatud seire tulemuste dokumenteerimise ning aruandluse põhimõtted. Ka juhtkonna enda poolt läbiviidud seire tulemused tuleb dokumenteerida, kuna seire tulemused on üheks sisendiks organisatsiooni juhi hinnangu kujunemisele sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse kohta ja samuti sisendiks riskide hindamisele. Dokumenteerimise põhimõtted ja aruandluse vormi ning sageduse kehtestab iga organisatsioon endale ise. Mõistlik on seire aruandlus siduda näiteks perioodilise juhtimis- või tulemusaruandlusega.

## 4.2 Seire, aruandluse ja hindamise hea praktika

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

- Sisekontrollisüsteemi mõjususe ja toimivuse seire on [kõrgema juhtorgani ja organisatsiooni juhtkonna](#) eesmärk.
- Edu mõõtmiseks on defineeritud mõõdikud ja seire tehnikad toetavad nende jälgimist.
- Organisatsiooni protsessidesse on integreeritud pideva seire (monitooringu) süsteem (sh töötajate kinnitused/aruanded, enesehindamine jms).
- Efektive analüüsi tagamiseks kogutakse regulaarselt statistikat.
- Seire eesmärk on tagasiside, mitte tegevus iseenesest ehk seire tulemusi võetakse arvesse ja koostatakse tegevuskava sisekontrollipuuduste parendustegevuste elluviimiseks. Tegevuskavas määratakse parendustegevused, tegevuste eest vastutavad isikud ja tähtajad.
- Seiramise eest vastutavad isikud on teadlikud oma ülesannetest ja omavad vajalikke ligipääse/õigusi, teadmisi ja kogemust seire teostamiseks ja tulemuste edastamiseks vajalikele juhtimistasemetele.
- Teostatakse järeltoiminguid, et kontrollida, kas puudused on õigeaegselt kõrvaldatud ja tegevuskavas määratletud parendustegevused ellu viidud.
- Organisatsioonis on määratletud kriteeriumid puuduste kohta, millest tuleb teavitada juhtkonda ja kõrgemat juhtorganit.

- Organisatsioonis on kehtestatud seire tulemuste dokumenteerimise ja aruandluse põhimõtted ja juhtkonnale antakse perioodiliselt aru kontrollimeetmete toimimisest.
- Seire aruanne sisaldab töö eesmärgi, ulatust, kriteeriume, tähelepanekuid, järeldusi ja soovitusi.
- Seiretegevusi ei tehta enda ega endast ametialaselt kõrgemalseisva juhi tegevuste üle.
- Regulaarselt toimib tegevuste efektiivsuse enesehindamine protsessi omanike poolt.
- Organisatsiooni sisekontrollisüsteem on kaardistatud ja seda hinnatakse regulaarselt. Hindamine toimub eelnevalt kinnitatud kriteeriumite vastu.
- Korraldatud on [siseauditi](#) kutsetegevuse alane tegevus, kas siseaudiitori ametikoha loomisega või vastava teenuste sisseostmisega või nende kombinatsioon.
- Revisjonikomisjoni ja siseaudiitori tööplaan põhinevad riskide hindamisel.
- Revisjonikomisjoni ja siseaudiitori tegevuse tulemusena valmiv aruanne avalikustatakse kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel.
- Juhtkond seirab reaalajas ulatuslikult (eesmärkide saavutamine, töötulemused, ebaseaduspärasused, kontrollimeetmete rakendamine) ja vajadusel tegutseb koheselt.

- Regulaarselt teostatakse klientide, partnerite ja elanike rahulolu-uuringuid.
- Regulaarselt jälgitakse ja analüüsitakse kaebusi ning pretensioone.
- Eelarveridade vastutajate poolt jälgitakse regulaarselt eelarve täitmise võrdlust planeerituga ning esitatakse tulemused juhtkonnale.
- Organisatsiooni varade koguste ja füüsilise seisundi kontrolliks teostatakse inventuure.
- Juhid monitoorivad regulaarselt sularaha- ja pangatehinguid.
- Maksete kinnitamisel rakendatakse kooskõlastusringi. Parima praktika näiteks on sisse seatud elektrooniline arvete menetlemise süsteem, milles salvestatakse/arhiveeritakse kooskõlastus- ja kinnitusringid.
- Maksete teostamisel on määratletud piirmäärad ning elektroonilised piirangud, mis tagavad, et teatud summast ülespoole tehtavad maksed vajavad lisaks raamatupidajale lisakinnitust ka juhtkonnalt või kulujuhilt.
- Menetlusprotsessidesse on sisse kirjutatud kooskõlastus- ja kinnitusringid. Parima praktika näiteks on sisse seatud elektrooniline menetlussüsteem, milles salvestatakse/arhiveeritakse kooskõlastus- ja kinnitusringid.
- Siseauditi teenust ei osteta sisse auditoorettevõtjalt, kes auditeerib majandusaasta aruannet.

### 4.3 Sisekontrollisüsteemi hindamise põhimõtted

Sisekontrollisüsteemi toimimise hindamisel peaks lähtuma sellest, et nii valitsuse kui volikoguni jõuaks piisavalt informatsiooni, mis annaks neile mõistliku kindluse, et



sisekontrollisüsteem töötab planeeritud viisil ja võimaldab omavalitsuse riskide hoidmise volikogule ja valitsusele aktsepteeritaval tasemel.

- Hinnangud sisekontrollisüsteemi toimimisele peaks tulema nii seiretegevustest (pidev aruandlus kokkulepitud moodsuste osas) kui ka perioodilistest ülevaatusetest/audititest.
- Lisaks hinnangutele kontrollide toimimisele peaks perioodilised ülevaatused/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 valla- või linnavalitsuseni jõudma viivitamatult.

Millised on võimalikud indikaatorid, et sisekontrollisüsteemis võib olla probleeme?

- Riskihindamised ja sisekontrollisüsteemi üle peetavad arutelud on „asjad iseeneses“, neid ei peeta igapäevategevuse osana.
- Protsesse ei vaadata üle ja ei muudeta vastavalt vajadusele.
- Lahendus kõigile probleemidele on regulatsiooni keerukamaks ja põhjalikumaks muutmine (ülereguleerimine).
- Ei ole selge, kes on riskide „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.

## 4.4 Sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse hindamine läbi siseauditite

### 4.4.1 Õigusaktidest tulenevad nõuded siseauditi läbiviimiseks

KOKS § 48<sup>1</sup> kirjeldab nõudeid siseauditile kohalikus omavalitsuses:

- võimalus luua siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametikoht või struktuuriüksus.
- vastava ametniku või struktuuriüksuse juhi ametisse ja vabastab ametist vallavanem või linnapea valla- või linnavolikogu nõusolekul ning valla- või linnavalitsuse heakskiidul. Ametisse nimetatud siseaudiitor või üksuse juht koostab eelarveaastaks siseaudiitori tegevusplaani, mille kiidab heaks valla- või linnavalitsus ja kinnitab volikogu.
- vähemalt kord aastas enne majandusaasta aruande heakskiitmist peab siseaudiitor või struktuuriüksuse juht esitama siseaudiitori aruande valla- või linnavalitsusele, mis esitab selle volikogule. Aruanne avaldatakse kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel

Audiitortgevuse seadus sätestab, et:

- siseaudiitor peab oma kutsetegevuses järgima Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (IIA) poolt kehtestatud standardeid.
- avaliku sektori üksuses võib siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor. See tähendab, et siseauditi aruandeid võib allkirjastada vaid isik, kellel on vastavalt

Rahandusministeeriumi poolt omistatud vastav kutse. Infot sertifitseeritud siseaudiitorite kohta annab audiitortegevuse portaal ([www.auditortegevus.ee](http://www.auditortegevus.ee)).

#### 4.4.2 Siseauditite läbiviimine

Sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse hindamise eeldusteks läbi siseauditite on professionaalsete audiitorite olemasolu, kes töötavad **riskipõhise** tööplaani alusel.

Siseauditi läbiviimiseks omavalitsuses on võimalik kasutada nii omavalitsuse poolt ametisse nimetatud siseaudiitorit/siseauditi üksust kui ka sisseostetud siseauditi teenust.

##### Omavalitsuse siseauditi üksus või siseaudiitor

Omavalitsuse siseaudiitori või siseauditi üksuse kasutamise plussideks on:

- Siseaudiitor omab omavalitsuse ja selle asutustega tihedat sidet, kogu audiitori ajaressurss on pühendatud omavalitsusele, võimalik on läbi viia suuremahulisi töid.
- Siseaudiitor tunneb organisatsiooni(de) ja töötajate eripärasid, omab institutsionaalset mälu, on pidevalt kursis riskide ja nende muutumisega.
- Võimalik oluliselt parem ja tihedam kontakt linna- või vallavalitsuse ja volikoguga.

Omavalitsuse siseaudiitori või siseauditi üksuse kasutamise miinusteks on:

- Ühe audiitori puhul tõenäoline kompetentsipiirang, kuna mitte ükski audiitor ei ole iseseisvalt pädev kõigis KOV tegevusvaldkondades ja võimalikes audititeemades (nt IT, finantsid, juhtimine, personalitöö, õigus aga ka haridus-, sotsiaal-, ettevõtlus-, maakorraldus-, ühistranspordivaldkond jne).
- Mitme audiitoriga üksuse puhul võib osutuda küllalt kalliks, seda enam, et võimalikud kõrvalkulud (nt koolitus, töövahendid) võivad olla kõrgemad kui eeldatud.
- Ei pruugi eksisteerida kvalifitseeritud kandidaate, keda oleks võimalik omavalitsusse tööle värvata.
- Pikemaajalise töösuhte korral on võimalikud ka nii näilised kui reaalsed objektiivsuse ning sõltumatusega seotud probleemid.
- Igas omavalitsuses ei pruugi olla täiskohaga siseaudiitorile piisavat töökoormust.

Millal kasutada:

- Suurem omavalitsus, pidev vajadus vähemalt ühe täiskohaga siseaudiitori olemasoluks.
- Olemas sobilikud kandidaadid.
- Soovitakse omada audiitorit/audiitoreid, kes oleks pidevalt olemas ja kelle puhul oleks lihtsam tööde sisu ja ulatust paindlikult muuta.
- Ei soovita võtta audiitori teenuste hankimisega seotud riske.

##### Teenuse sisseost

Teenuse sisseostu plussideks on:

- Suurema teenusepakkuja puhul enamasti olemas kompetents eritöödeks (IT, pettuste uurimine, eri teemade konsultatsioonid).

- Paindlik töömahu suurenemise/kahanemise korral.
- Võimaliku teenusepakkuja väljavahetamine koostöö mittesujumisel on kergem.
- Kõik kulud sisalduvad teenuse hinnas.
- Võib olla kuluefektiivsem – tasustatakse vaid läbiviidud tööd.

Teenuse sisseostu miinusteks on:

- Madala hinna otsimise korral võidakse saada madala maksumusega sisuliselt olematu teenus.
- Teenusepakkuja võib üritada panna auditeid tegema madalama kvalifikatsiooniga audiitorid, kui sätestatud pakkumises.
- Vähempakkumise meetodil ostetud teenuse puhul on teenusepakkujal kasumlikkuse säilitamiseks motivatsioon teenust osutada võimalikult väikeste kuludega ja väikeses ulatuses.
- Madalam töömaht, suure töömahu korral võib olla oluliselt kallim.
- Vajalik kompetentsus teenuse kirjeldamiseks, töö tellimiseks, järelevalveks ja suunamiseks.

Millal kasutada:

- Omavalitsuses ei ole töömahtu täiskohaga audiitori töölevõtmiseks.
- Ei õnnestu leida sobilikke siseaudiitori kandidaate.
- Ei olda kindlad vajalikud teenusemahus, võimalik oluline mahu kahanemine või kasv aastate lõikes.
- On olemas valmisolek tekitada minimaalne kompetentsus töö tellimiseks, järelevalveks ja suunamiseks.

### **Omavalitsuse siseauditi üksuse/siseaudiitori ja teenuse sisseostu kombineerimine**

Kombineeritud lahenduse plussideks on:

- Võimalik teadmiste ülekanne teenusepakkujalt siseaudiitori(te)le.
- Mõlema eelmise lahenduse sisulised plussid (v.a. finantsilised).

Kombineeritud lahenduse miinusteks on:

- Kõige kõrgemad kulud
- Kui omavalitsuse siseaudiitor ning volikogu ja linna- või vallavalitsus ei ole kompetentsed töö tellimiseks, järelevalveks ja suunamiseks, võidakse saada kõrgema kuluga ebakvaliteetne teenus.

Millal kasutada:

- Suurem omavalitsus, pidev vajadus vähemalt ühe täiskohaga siseaudiitori olemasoluks.
- Vajadus eritööde järele, mille jaoks ei ole otstarbekas pidevalt spetsialiste palgal hoida.
- Võime ja soov vajadusel ajutiselt kanda kõrgemaid kulusid.

## Mitme omavalitsuse ülene (nt omavalitsusliidu koosseisus või üks KOV osutab teistele teenust) siseauditi üksus või siseaudiitor

Omavalitsuste ülese siseaudiitori või siseauditi üksuse kasutamise plussideks on:

- Siseaudiitor omab omavalitsuse ja selle asutustega tihedamat sidet kui teenusepakkuja.
- Võimalik on suurem sõltumatus auditeeritavatest organisatsioonidest.
- Võimalus tagada audiitori/meeskonna optimaalne töökoormus.
- Võimalik on kulude jagamisega saavutada säästlikum ressursikasutus, kasutades samas siiski professionaalset audiitorit/meeskonda.

Omavalitsuste ühise siseaudiitori või siseauditi üksuse kasutamise miinusteks on:

- Ühe audiitori puhul tõenäoline kompetentsipiirang, kuna mitte ükski audiitor ei ole iseseisvalt pädev kõigis KOV tegevusvaldkondades ja võimalikes audititeemades.
- Ei pruugi olemas olla kvalifitseeritud siseaudiitoreid, keda oleks võimalik värvata.
- Kui audiitor või siseauditi üksus allub mitmele omavalitsusele paralleelselt, kuid töötab põhiliselt ühes omavalitsuses, on võimalikud nii näilised kui reaalsed objektiivsuse ning sõltumatusega seotud probleemid. Samuti võivad omavalitsuste või nende juhtfiguuride vahel tekkinud konfliktid mõjutada ka siseauditi tööd.
- Võivad tekkida ressursikonfliktid nii mahu kui ajastuse osas, kui erinevad omavalitsused konkureerivad samale auditiresursile, kontakt erinevate volikogude ja valitsustega ei pruugi olla tihe.

Millal kasutada:

- Mitu väiksemat omavahel seotud omavalitsust, kus ühelgi pole ressursse/vajadust täiskohaga siseaudiitori või suurema üksuse palkamiseks.
- Olemas sobilikud kandidaadid.
- Omavalitsustel omavaheline tihedam koostöö, võimalik vajadus ka ühisaudititeks.
- Ei soovita võtta audiitori teenuste hankimisega seotud riske.

Rahandusministeerium on andnud soovitusi, kuidas siseaudiitor avalikus sektoris (sh ka kohalikus omavalitsuses) saaks läheneda sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse hindamisele. Kohaliku omavalitsuse kontekstis saab alljärgnev olla see, mida omavalitsus siseaudiitorilt võiks küsida. Kindlasti peaks siseaudiitorilt nõudma loetelus ära toodud tegevuste 1-4 teostamist:

- 1) korraldada perioodiliselt sisekontrollialaseid koolitusi asutuse töötajatele;
- 2) koostada **riskipõhine** siseauditi üksuse tööplaan;
- 3) viia läbi protsesside või struktuuriüksuste auditid;
- 4) koordineerida koostööd teiste kindlustunde andjatega ning võimalusel tugineda nende tehtud tööle;
- 5) rakendada pidev seiresüsteem, mis võib hõlmata:
  - ✓ perioodiliste ülevaadete, aruannete võrdlemist probleemide avastamiseks;
  - ✓ perioodilisi siseaudiitorite külastusi struktuuriüksustesse koos intervjuude ja valikulise testimisega;

- ✓ arvutipõhist võtmeindikaatorite seiret;
- ✓ struktuuriüksuse enesehindamisi;
- ✓ muudatuste juhtimise meeskondades osalemine;

6) [vajadusel] tagada tulemuste koondamine, sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks.

Antud soovitude korral peab arvesse võtma, et tulemuste koondamine ja sisekontrollisüsteemi kui terviku kohta iga-aastase arvamuse avaldamine ei ole praegusel ajahetkel Eesti õiguskeskkonnas enam kohustuslik.

## 5 Enamkasutatud mõisted, lühendid ja selgitused

- Sisekontrollisüsteem – protsess, mida viivad ellu organisatsiooni kõrgem juhtorgan, juhtkond ning kogu ülejäänud personal ja mis on loodud, et anda mõistlikku kindlust organisatsiooni tegevuste aruandluse ja vastavuskontrolliga seotud eesmärkide saavutamise osas.
- Risk – võimalik oht, et mingi sündmus, tegevus või tegevusetus võib põhjustada vara või maine kaotuse ning mõjutab organisatsiooni eesmärkide tulemuslikku saavutamist.
- Riskijuhtimine – organisatsioonis riskide suhtes ettevõetavad tegevused, ehk riskide tuvastamine, hindamine, haldamine ja seire, mille eesmärgiks on organisatsiooni eesmärkide saavutamise toetamine.
- Organisatsioon – linna- või vallavalitsus; KOV hallatav asutus; KOV osalusega äriühing, sihtasutus ja MTÜ.
- Kõrgem juhtorgan – kohaliku omavalitsuse kontekstis volikogu, organisatsiooni kontekstis nõukogu.
- Juhtkond – kohaliku omavalitsuse kontekstis valitsus, organisatsiooni kontekstis organisatsiooni juhtimisse kaasatud isikud.
- Siseaudit - sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. See aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja korrakohast lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust.
- KOV – kohaliku omavalitsuse üksus.
- KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.
- KOFS – Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus.
- LasteKS – Lastekaitse seadus.
- KVS – Korruptsioonivastane seadus.

## 6 Viited juhenditele

- Ühingu Korruptsioonivaba Eesti juhendmaterjalid  
<http://www.transparency.ee/cm/omavalitsus>
- Rahandusministeeriumi juhtimiskvaliteedi arendamise materjalid  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus/organisatsioonide-juhtimiskvaliteedi-arendamine>
- Korruptsiooni vältimine kohalikus omavalitsuses  
<http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/kasiraamat-volikogudele>
- Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste ülevaated ja juhendid (sh finantseerimine, finantsjuhtimine, finantsülevaated, haldusreform)  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>

## 7 Kasutatud materjalid

- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus.
- Audiitortevuse seadus.
- Korruptsioonivastane seadus.
- Riigihangete seadus.
- Riigi äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikme käsiraamat (2017) Rahandusministeerium. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/nk\\_liikme\\_kasiraamat\\_2212\\_2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/nk_liikme_kasiraamat_2212_2017.pdf)
- Sisekontroll ja korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses (2018) Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/03/kov\\_sisekontrolli\\_ja\\_korruptsiooni\\_ennetuse\\_juhend-1.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/03/kov_sisekontrolli_ja_korruptsiooni_ennetuse_juhend-1.pdf)
- Käsiraamat volikogudele korruptsiooni vältimiseks otsuste tegemisel (2017) Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Riigikontroll, Tartu LV, Politsei- ja Piirivalveamet. Kasutatud 20.10.2018.  
<http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/kasiraamat-volikogudele>
- Volikogu liikmete juhend eelarvestrateegia ja eelarve protsessis osalemiseks (2018) Rahandusministeerium. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/volikoгу\\_liikmetele\\_luhijuhend.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/volikoгу_liikmetele_luhijuhend.pdf)
- Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses (2012) Korruptsioonivaba Eesti. Kasutatud 20.10.2018.  
[http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/korruptsiooni\\_ennetamine\\_kohalikus\\_om\\_avalitsuses.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/korruptsiooni_ennetamine_kohalikus_om_avalitsuses.pdf)
- Matt, Jane, Uus, Maiu, Hinsberg, Hille, Kaarna, Risto, Aps, Jaan, (2013) Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/yhenduste\\_rahastamise\\_juhendmaterjal\\_parandatud.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/yhenduste_rahastamise_juhendmaterjal_parandatud.pdf)
- Kohalike omavalitsuste eetika tulemuskaart (2015) Korruptsioonivaba Eesti. Kasutatud 20.10.2018.  
[http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/kohalike\\_omavalitsuste\\_eetika\\_tulemuskaart\\_est\\_0\\_0.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/kohalike_omavalitsuste_eetika_tulemuskaart_est_0_0.pdf)
- Teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste hea tava (2018) Rahandusministeerium. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks\\_teenistus\\_ulesannetega\\_seotud\\_kingituste\\_ja\\_soodustuste\\_he\\_a\\_tava.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks_teenistus_ulesannetega_seotud_kingituste_ja_soodustuste_he_a_tava.pdf)
- Hea valitsemise tava (2007). *The Independent Commission for Good Governance in Public Services. Eest* Kasutatud 20.10.2018.  
<https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=8MHlj6Yymw%3D&language=et-EE&forcedownload=true>
- Riskijuhtimine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele (2013). Rahandusministeerium. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/riskijuhtimine.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/riskijuhtimine.pdf?download=1)
- Sisekontrollisüsteemi ühtsed kriteeriumid. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele (2011). Rahandusministeerium. Kasutatud 20.10.2018.



[https://www.rahendusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/sisekontrollisusteemi\\_uhtsed\\_kriteeriumid.pdf?download=1](https://www.rahendusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/sisekontrollisusteemi_uhtsed_kriteeriumid.pdf?download=1)

- Sisekontrollisüsteemi rakendamine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele (2011). Rahendusministeerium. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://www.rahendusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/sisekontrollisusteemi\\_rakendamine.pdf?download=1](https://www.rahendusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/sisekontrollisusteemi_rakendamine.pdf?download=1)
- Sisekontrollisüsteemi hindamine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele (2011). Rahendusministeerium. Kasutatud 20.10.2018.  
[https://www.rahendusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/sisekontrollisusteemi\\_hindamine.pdf?download=1](https://www.rahendusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/sisekontrollisusteemi_hindamine.pdf?download=1)
- Internal Control - Integrated Framework (2013) The Committee of Sponsoring Organizations. Kasutatud 20.10.2018.  
<https://www.coso.org/Pages/ic.aspx>
- Mõjusa riskijuhtimise ja kontrolli kolm kaitseliini. (2013) Siseaudiitorite Instituut. Kasutatud 20.10.2018.  
<https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP-The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control-Estonian.pdf>
- Audit Committee Handbook (2013) KPMG UK.

## Lisa 1 – Sisekontrollisüsteemiga kaetavate teemade loetelu

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

- Ausus ja eetilised väärtused (sh korrupsiooni ja huvide konflikti vältimise põhimõtted)
- Organisatsiooni struktuur
- Organisatsiooni protsesside kirjeldus
- Juhtimispõhimõtted, sh juhtkonna ja keskastmejuhtide omavaheline tööjaotus ja vastutusvaldkonnad
  - Otsuste kujundamise põhimõtted
  - Info liikumise põhimõtted
  - Aruandluse põhimõtted
- Strateegiliste ja lühiajaliste eesmärkide määratlemise põhimõtted
- Organisatsiooni riskijuhtimise põhimõtted
- Personalijuhtimise põhimõtted (võib sisaldada selliseid osi kui ametikohtade nõuete ja tööülesannete kirjeldamine, värbamine ja töölt vabastamine, tasustamine sh premeerimine, koolituspõhimõtted, õiguste, kohustuste ja vastutuse määramine, kulude kompenseerimine)
- Info avalikustamise põhimõtted
- Infosüsteemide haldamise põhimõtted
- Väljapoole pakutavate avalike teenuste eesmärgid, sh nende täitmise kontrolli põhimõtted
- Põhimõtted väliste teenusepakkujate (sh avalike teenuste osutamise üleandmine era- või mittetulundussektorile) teenuste valimiseks, hoidmiseks ning nende töö kvaliteedi hindamiseks
- Finantsjuhtimise korraldamise põhimõtted (sh eelarvestrateegia, eelarve ja arengukava koostamise põhimõtted, vara kasutamise põhimõtted)
- Asjade ja teenuste planeerimise ning ostmise, sh riigihangete põhimõtted
- Toetuste eraldamise põhimõtted
- Taotluste menetlemise põhimõtted
- Probleemidest, õigusaktidele mittevastavusest ja ebaseaduslikust tegevusest teavitamise põhimõtted
- Siseauditi korraldamise põhimõtted
- Järelevalve, sh teenistusliku järelevalve läbiviimise põhimõtted

Riski mõju

| Hinne | Hinnang                   | Kokkuleppeline tähendus   |
|-------|---------------------------|---|
| 1     | tähtsusetu                | Probleemi olemasolu ja riski realiseerumine ei häiri käimasolevad ja planeeritavaid tegevusi. Mõju mainele puudub.<br><b>Finantsmõju puudub.</b>  |
| 2     | väheoluline               | Probleemi lahendamata jätmise ja riski realiseerumine küll häirib tegevust, kuid ei põhjusta lisaressursside vajadust. Võimalik piiratud mõju mainele.<br><b>Finantsmõju (x% eelarvest)</b>   |
| 3     | oluline, aga kontrollitav | Probleemi lahendamata jätmisel ja riski realiseerumisel on tegevused oluliselt häiritud, vajalikud mõningad lisaressursid, kuid see ei põhjusta põhieesmärkide mittesaavutamist. Võimalikud üksikud negatiivsed meediakajastused.<br><b>Finantsmõju (x%-x% eelarvest)</b>   |
| 4     | kahjustav                 | Probleemi lahendamata jätmisel ja riski realiseerumisel on tegevused oluliselt häiritud ning põhieesmärkide saavutamiseks on vaja oluliselt lisaressursse, osaliselt võivad eesmärgid jääda saavutamata. Võimalik oluline mainekahju (nt mitmed negatiivsed meediakajastused), elanike rahulolematust. Reaalne vigastuste ja/või inimohvrite oht.<br><b>Finantsmõju (x%-x% eelarvest)</b> |
| 5     | äärmiselt kahjutoov       | Probleemi lahendamata jätmisel ja riski realiseerumisel ei ole seatud eesmärgid võimalik saavutada. Organisatsioon ei ole võimeline täitma põhiülesandeid, pikaajaline ja oluline mainekahju (võimalik pikemaajaline kajastus), elanike rahulolematust, elanike elukoha vahetus. Vigastused ja/või inimohvrid.<br><b>Finantsmõju (rohkem kui x% eelarvest)</b>                            |

Riski tõenäosus

| Hinne | Hinnang           | Kokkuleppeline tähendus  |
|-------|-------------------|--|
| 1     | üliharv           | Probleemi kahjuliku mõju ja riski avaldumise tõenäosus on väga väike - vähem kui kord x a jooksul.   |
| 2     | vähetoenäoline    | Probleemi kahjuliku mõju avaldumine ja riski realiseerumine on teoreetiliselt küll võimalik, aga praktilisi juhte on üksikuid. Tõenäoline realiseerumine kord x-x a jooksul. |
| 3     | võimalik          | Probleemi kahjuliku mõju avaldumise ja riski realiseerumise tõenäosust toetavad mõningad tõendusmaterjalid. Tõenäoline realiseerumine kord x-x a jooksul.                    |
| 4     | tõenäoline        | Probleemi kahjuliku mõju avaldumise ja riski realiseerumise tõenäosust toetavad selged tõendusmaterjalid. Tõenäoline realiseerumine ca x-x korda aastas.                     |
| 5     | peaaegu vältimatu | Probleemi kahjulik mõju on juba avaldunud või on avaldumine tulevikus selgelt vältimatu. Tõenäoline realiseerumine x korda aastas.   |

Riskide koondhinnang<sup>11</sup>

| Riskide prioritiseerimise skaala |  |
|----------------------------------|--|
| Väga oluline                     | Riskid on suure ilmnenemise tõenäosusega ja olulise negatiivse mõjuga omavalitsuse tegevusele ning finantstulemustele. Riskide maandamisega tuleks tegeleda võimalikult kiiresti.<br><b>Koondhinnang (15-25)</b>     |
| Oluline                          | Riskid võivad muutuda oluliseks, kui neile ei pöörata lähemas tulevikus tähelepanu ja sarnased eksimused hakkavad korduma. Riskide maandamisega tuleks tegeleda lähitulevikus.<br><b>Koondhinnang (7-14)</b>         |
| Väheoluline                      | Nende riskide realiseerumine on ebatõenäoline, kuid väljatoodud riskide maandamise korral võib omavalitsus luua võimalusi protsessi efektiivistamiseks ja töö kvaliteedi parandamiseks.<br><b>Koondhinnang (1-6)</b> |

<sup>11</sup> Mõju ja tõenäosuse korrutis

### Lisa 3 – Taotluste kontrollsüsteemi näide

Tegevustoetuse taotluse menetlemise protsessi näidis (toetuse ettemaks)

