

16. septembril 2021 nr 000

Jõhvi valla sisekontrolli rakendamise kord

Sisekontrolli rakendamise kord kehtestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 48¹ lg-te 1 ja 2 alusel.

§ 1. Sisekontrolli eesmärk

Sisekontroll on valla juhtimisprotsessi osa, mille eesmärk on tagada Jõhvi vallas :

- 1) finantsinformatsiooni usaldusväärsus ja valla tegevuse seaduste ning valla regulatsioonidega kooskõlas olemine;
- 2) valla ametiasutuste, vallavalitsuse hallatavate asutuste ja vallavalitsuse valitseva ja olulise mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute (edaspidi *asutus*) tegevuse tulemuslikkus ja tõhusus;

§ 2. Terminid

- 1) **Asutus** - vallavalitsus ja vallavalitsuse hallatavad asutused, vallavalitsuse valitseva ja olulise mõju all olevad sihtasutused, mittetulundusühingud, äriühingud.
- 2) **Ameti- ja tööalane rikkumine** - ametniku või töötaja ametijuhendist ja töölepingust tulenevate ülesannete mittekohane täitmine.
- 3) **Sisekontrolör** – käesoleva eeskirja tähenduses isik või teenuse osutaja, kes täidab vallas sisekontrolli ülesandeid (edaspidi sisekontrolör).
- 4) **Sisekontrollimeede** – asutuses sisekontrolli teostamisel kasutatavad abinõud, mis on suunatud kõrvalkallete või pettuste ennetamisele. Ennetava meetme osas rakendatakse ametnike ja töötajate töökohustuste lahusust, tegvuste kooskõlastust ja kinnitamist, ametnike ja töötajate erialast täiendkoolitust, valla IT-süsteemi tehnoloogilisi võimalusi. Vallas võib kasutada ka muid sisekontrollimeetmeid, mis tagavad sisekontrolli eesmärgi saavutamise.
- 5) **Sisekontrolöri tööplaan** – sisekontrolli läbiviimise aastaplaan, mis kinnitatakse vallavalitsuse korraldusega ja tehakse kättesaadavaks vallavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste juhtidele või valla valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu juhtorganitele.
- 6) **Seotud isik - seotud isikuks loetakse:**
 - abikaasa, vanavanem, abikaasa vanem ning vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps;
 - juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub isikule endale või temaga seotud isikule;
 - juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on isik ise või lähisugulane või ühine majapidamine;
 - isik, keda seob ametniku või töölepingu alusel töötava isikuga ühine majapidamine, samuti muu isik, kelle seisund või tegevus väljaspool ametiseisundit või töösuhet oluliselt ja vahetult mõjutab või kes väljaspool ametiseisundit allub ametniku või

töölepingu alusel töötava isiku korraldustele või tegutseb ametniku või töölepingu alusel töötava isiku huvides või arvel (vt KVS § 7 lg 1 p 1-4).

- 7) **Teenistuslik järelevalve** – KOKS § 66¹ alusel valla ametiasutuste, ametnike ning vallavalitsuse hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.
- 8) **Toimingupiirang** – vastutava isiku kohustus end toimingute tegemisest taandada, kui vastutav isik KVS § 2 lg 1 tähenduses peab oma tööülesannetest tulenevalt tegema toimingute või otsuse, millele rakendub KVS § 11 lõike 1 mõttes toimingupiirang.
- 9) **DHS** – vallas kasutatav dokumendihalduse süsteem.

§ 3. Sisekontrolöri ülesanded

- (1) Sisekontrolöri ülesanded on järgmised:
 - 1) Järelevalve teostamine valla või valla poolt eraldatud eelarveliste vahendite sihtotstarbelise kasutamise üle.
 - 2) Vallavalitsuse ja hallatavate asutuste, vallavalitsuse valitseva ja olulise mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute, äriühingute ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle kontrolli teostamine.
 - 3) Vallavalitsuse ja vallavalitsuse hallatavate asutuste kasutuses oleva vara kasutamise efektiivsuse ja otstarbekuse kontrollimine.
 - 4) Kaebustele vastamine küsimustes, mis ei ole vallavalitsuse struktuuriüksuste või valla asutuste siseselt lahendatavad või puudutavad ametnike omavoli.
 - 5) Koostöö tegemine volikogu revisjonikomisjoniga kooskõlastatult vallavanemaga ja volikogu poolt kinnitatud audiitoritega.
 - 6) Muude seadusest tulenevate või vallavanema poolt saadud ülesannete täitmine käesolevas korras sätestatud alustel.
- (2) Sisekontrolör võib vastavalt vajadusele kaasata sisekontrolli teostamisele vallasekretäri, abivallavanemaid, teenistuste juhte, vallavalitsuse hallatava asutuse juhte ja valla valitseva või olulise mõju all olevate sihtasutuse, mittetulundusühingu ja äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmeid.

§ 4. Sisekontrolli teostaja õigused

- (1) Sisekontrolöri tegevuse aluseks on vallavalitsuse korraldusega kinnitatud aasta tööplaan või vallavanema ühekordne korraldus.
- (2) Sisekontrolöril on õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente.
- (3) Sisekontrolöril on juurdepääs valla ja valla poolt hallatavate asutuste IT-infosüsteemis olevatele, programmides ja tarkvaraplatvormidel ja andmekogudes olevatele andmetele. Andmete töötlemisel tuleb aruandes märkida missuguses mahus ja millega seoses andmeid on vaadatud, kas isikuandmeid on töödeldud ja kuidas andmeid on kasutatud.

§ 5. Sisekontrolöri kohustused ja vastutus

- (1) Sisekontrolör juhindub oma ülesannete täitmisel seadusest, valla õigusaktidest ning käesolevast eeskirjast, andmekaitse- ja infoturbe nõutest.
- (2) Sisekontrolör on kohustatud järgima korruptsioonivastase seaduse nõudeid ja teavitama koheselt vallavanemat, kui tööplaanide täitmisel on tekkinud kahtlused seotud isikutega tehtavate tehingute nõuetekohasuse või toimingupiirangu nõude järgimise osas.
- (3) Sisekontrolör vastutab oma kohustuste rikkumisega vallale või asutusele tekitatud kahju eest. Sisekontrolör vabaneb vastutusest, kui ta tõendab, et on oma kohustusi

täitnud kinnitatud tööplaani või vallavanema kirjaliku korralduse alusel, korraliku ja objektiivse sisekontrolöri hoolsusega.

§ 6. Sisekontrolöri tööplan.

- (1) Sisekontrolör koostab tegevuse aluseks oleva tööplaani (edaspidi tööplan) projekti iga uue aasta jaanuari teise nädala lõpuks, ajavahemikuks jaanuarist kuni novembrini, võttes arvesse volikogu revisjonikomisjoni ja vallavalitsuse ettepanekuid, sisekontrolli võimaliku eelarve suurust ja sisekontrolli arvamuse andmiseks vajalike tööde mahtu.
- (2) Tööplaani projekti koostamisel lähtutakse sisekontrolöri ülesannetest ja see sisaldab:
 - 1) planeeritavate tööde nimetusi ja eesmärgi ning tööde tegemise ajaplaani, sisekontrolöri aruande koostamise eeldatavat aega;
 - 2) võimalusel läbiviidava kontrolli käigus planeeritavaid tegevusi;
 - 3) tööplaani täitmisega seotud teavet võimalike ajaliste ressursipiirangute mõju kohta;
 - 4) vajadusel muid planeeritavaid tegevusi.
 - 5) Tööplaani koostamisel tuleb lähtuda käesoleva eeskirja § 1 märgitud eesmärkidest.
- (3) Tööplan kinnitatakse vallavalitsuse korraldusega ja tehakse kättesaadavaks tööplanis märgitud valla ametiasutuse, ametiasutuste hallatavate allasutuste ja valla valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu juhtidele.
- (4) Tööplaani muutmise toimub vastavalt põhjendatud vajadustele, tööplaani muudatused kinnitatakse vallavalitsuse korraldusega.
- (5) Sisekontrolli tööplanis võib arvestada revisjonikomisjoni tegevuskavaga alljärgnevalt :
 - 1) Vallavalitsuse, vallavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või valla valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkuse, otstarbekuse ja tulemuslikkuse ning valla vara kasutamise sihipärasuse hindamine;
 - 2) vallaelarve täitmise kontrollimine ja hindamine.
- (6) Iga aasta detsembri 15.kuupäevaks esitab sisekontrolör vallavanemale ja vallavalitsusele aasta-aruande, milles on toodud kokkuvõtte tööplaani täitmisest, kokkuvõtte kontrollitud asutuste tegevuse kohta ja ettepanekud kerkinud küsimuste lahendamiseks. Sisekontrolöri aruanne esitatakse vallavalitsusele ja registreeritakse DHSis.

§ 7. Sisekontrolöri aruanne ja koostamise nõuded

- (1) Tööplanis ettenähtud tööde teostamisel koostab sisekontrolör aruande alljärgnevalt:
 - 1) Aruande koostamisel järgitakse isikuandmete töötlemise nõudeid;
 - 2) Aruanne peab olema mõistetava esitluslaadiga, täpne ja erapooletu;
 - 3) käsitlema tööplaani küsimusi ja muid tuvastatud küsimusi, mis võivad olla valla huvidele arvestatava mõjuga;
 - 4) sisaldama tuvastatud riskide hindamist;
 - 5) esitama kirjeldusi niipalju, kui see on küsimuse käsitlemiseks vajalik.

(2) Aruande koostamisel lähtutakse Jõhvi valla asjaajamiskorras sätestatud dokumendinõuetest:

- 1) Aruandes märgitakse sisukord ja sissejuhatus, sisekontrolli aruande koostaja ja kirjeldatakse meetodikat ;
- 2) põhiteksti peatükid ja alapealkirjad (teemakäsitus põhiküsimuste kaupa);
- 3) päringud ja kontrollitud asutuse juhi vastused ja seisukohad;
- 5) aruanne lõpeb kokkuvõttega, milles märgitakse ülesannete täitmise tulemus, tuvastatud riskid, riskide maandamise lahendused, millised on järeldused ja sisekontrolli ettepanekud;
- 6) Aruandes tehakse viiteid allikatele ja lisatakse allikate nimekiri, samuti lisatakse lisade nimekiri ja märkused, kust on DHS-s leitavad.
- 7) Vajadusel lisatakse viited varasematele aruannetele.

(3) Aruanne vormistatakse kirjalikult või elektrooniliselt taasesitataval viisil, allkirjastatakse digitaalselt koostaja poolt ja esitatakse vallavalitsusele.

§ 8. Teenistuslik järelevalve, ameti – või töölase rikkumise tuvastamine ja menetlemine

- (1) Teenistusliku järelevalve teostamisel, ameti-või töölase rikkumise menetlemisel võidakse vajadusel menetlusse kaasata sisekontrollör või teha menetluse läbiviimine sisekontrollöri ülesandeks.
- (2) Sisekontrolli läbiviimise käigus teenistusliku järelevalve teostamise vajaduse, ameti-või töölase rikkumise tuvastamisel esitab sisekontrollör koheselt põhjendustega andmed vallavanemale, tema äraolekul vastutavale abivallavanemale.

§ 9. Isikuandmete kaitse, aruannetele juurdepääs ja säilitamine

- (1) Sisekontrolli läbiviimisel on aluseks kehtivad isikuandmete töötlemise ja Jõhvi vallavalitsuse poolt kinnitatud isikuandmete töötlemise nõudeid.
- (2) Sisekontrolli aruanded registreeritakse ja avalikustatakse seaduses sätestatud korras valla DHSis.
- (3) Sisekontrolli aruanded säilitatakse arhiivis koos lisadega kümme (10) aastat.

§ 10. Lõppsätted ja jõustumine

- (1) Käesoleva korra uuendamise vajadust hinnatakse iga kahe aasta järel, käesoleva korra § 6 lõike 6 nimetatud aruannete alusel.
- (2) Määrus jõustub kolmandal päeval pärast määruse avaldamist Riigi Teatajas.

Niina Neglason
Jõhvi Vallavolikogu esimees

SELETUSKIRI SISEKONTROLI RAKENDAMISE KORRA MÄÄRUSELE JÕHVI VALLAS

1. Asja otsustamise vajalikkuse põhjendus

Valla ülesanneteks on korraldada valla territooriumil sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Samuti korraldada koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste puhul võidakse seadusega ette näha teatavate kulude katmine kas riigieelarvest või muudest allikatest (KOKS § 6 lg 1 ja 2). Lisaks täidab vald riiklike kohustusi kohaliku elu korraldamisel ja juhtimisel, mis on pandud vallale seadusega või mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja volikogu vahelisest lepingust. Samas seaduse alusel pandud riiklike kohustuste täitmise kulud kaetakse riigieelarvest (KOKS § 6 lg 5). KOKS § 6 lg 3 kohaselt täidab vald lisaks neid piirkonnas lahendatavad ülesandeid, mis on pandud lisaks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse veel teiste seaduste alusel ning mis ei ole seaduse alusel kellegi teise otsustada ega lahendada (KOKS § 6 lg 3 p 1 ja 2).

Valla ülesannete täitmine toimub eelarve alusel, mille finantsvahendite allikaks on peamiselt üksikisiku tulu – ja maamaks, riiklikud eraldised, abifondide vahendid ja omatulu. Valla eelarve koostatakse omakorda eelarvestrateegia alusel, mis on arengukava osast või arengukavast tulenev iseseisev finantsplaan. Kui arengukava muudetakse ja sellega kaasneb mõju eelarvele, tuleb eelarvestrateegia viia arengukavaga kooskõlla (KOKS § 37¹ lg-d 1-3).

Kokkuvõtvalt toimub valla ülesannete täitmine arengukavast tuleneva eelarvestrateegia ja eelarve alusel. Valla tegevuse eesmärgiks on korraldada ja arendada kohalikku elu nii, et halduspiirkond oleks kaasaegne elukorraldus, suureneks elanike heaolu ja ettevõtluse aktiivsus. Sisekontrolli süsteem annab vallavalitsusele ja volikogule informatsiooni, kas ülesannete täitmine toimub eelarve piires, õigusaktide alusel - lahendatakse ja arendatakse kohalikku elu elanike huvides või mitte.

2. Valla sisekontrolli süsteem

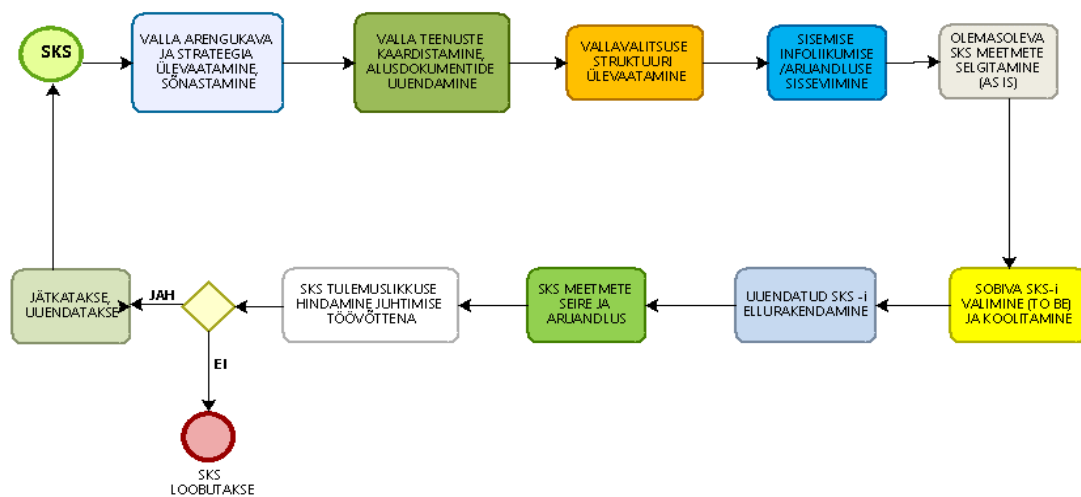
2.1 Sisekontrolli sisu

Sisekontroll kujutab endast dünaamilist, terviklikku protsessi, mis on muutuv vastavalt vallas toimuvatele arengutele. Sisekontrolli süsteem (edaspidi **SKS**) on valla juhtimise ning Sise struktuuri lahutamatu osa. SKS kujutab endast valla juhtorganite (vallavalitsuse) tunnustatud töövõtet, mis on vahetult seotud valla eesmärkidega, milles on oluline eestvedamine vallavanema ja vallavalitsuse poolt ning elluviimisel omavad olulist rolli vallavalitsuse

teenistujad läbi oma sõnade, eesmärkide ja tegevuste, vastavalt oma ülesannetele, volitustele ja vastutusele. Samas ei tohi sisekontrolliga kaasnevad kulutused olla suuremad, kui selle rakendamisel kaasnevad kasutegurid. Kulude all on silmas peetud rahalisi vahendeid, mille kasutamine on teatud eesmärgi realiseerimiseks vajalik ning käest lastud võimalusega kaasnevat majanduslikku mõõdet (loobumiskulu) – näiteks viivitused valla tegevuses, teenindus-standardi langus või ametnike/töötajate madal moraal. Kasuteguri suurus hinnatakse läbi määra, mille võrra väheneb püstitatud eesmärgi saavutamata jäämise oht.

Vallavalitsuse kohustuseks on luua ja säilitada kontrollimehhanismid (info liikumise) aruandluse kaudu, et tagada usaldusväärse informatsiooni olemasolu ja selle operatiivne kättesaadavus juhtimisotsuste jaoks ning kindlustunne, et valla varad ja finantsandmed vastavad tegelikkusele ning elanikele on garanteeritud avaliku teenuse kättesaadavus. Edaspidi hästi toimiva SKS-i puhul on võimalik loobuda eraldi sisekontrolöri ametist.

Valla SKSi süsteemi olemust iseloomustab joonis nr 1.



Powered by
bizagi
Modeler

2.2 Valla sisekontrolli raamistik

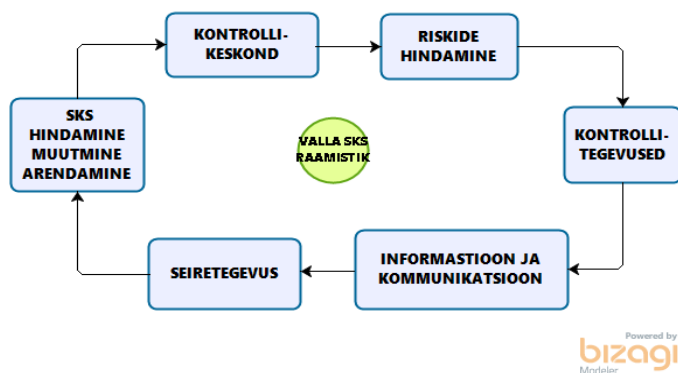
Valla sisekontrolli raamistiku kaalumiseks tuleks arvesse võtta :

- KOKS-is valla ülesandeid ja pädevust kohaliku elu korraldamisel (KOKS § 6, vt punkt 1.1) ja pöörata tähelepanu ühiskondlike või poliitiliste eesmärkide saavutamisele;
- valla rahaliste vahendite kasutamisele;
- arengukava/eelarvestrateegia (KOFs ja KOKS) ja eelarve seotusele;
- valitsemise perioodile (ca 4 aastat);
- vallavalitsuse ja vallavalitsuse poolt hallatavate asutuste tegevuse sisule (vajadus hoida tasakaalus traditsioonilisi väärtusi, õiguspärasus ja läbipaistvus, kaasaegsed juhtimisväärtused).

Kokkuvõtvalt on vallavalitsuse (ka volikogu) tegevus **kohaliku elu korraldamine ja ülesannete täitmine pädevuse piires kinnitatud eelarve alusel**. Tegevuse kohta peab liikuma info, aruandluse alusel, vallavalitsuse siseselt, kuid ka vallavolikogule ja -elanikele. Käesoleval ajal tuleb eriti tähelepanu pöörata valla infotehnoloogia ja kommunikatsiooni (IKT) alasele tasemele ja teenistujate täiendõppele IKT võimaluste kasutamises. SKS -i rakendamisel on eesmärk saada usaldusväärne informatsioon vallavalitsuse ja vallavalitsuse hallatavate asutuste tegevusest.

Valla SKS raamistiku aluseks on valitud Rahandusministeeriumi juhendmaterjalide alusel COSO ehk Treadway Komisjoni Sponsororganisatsioonide Komitee (COSO - Committe on Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) (**COSO**) integreeritud sisekontrolli raamistik.

COSO raamistiku moodustavad järgmised komponendid joonisel nr 2



Allikas : kirjutaja poolt koostatud

COSO raamistiku kohaselt koosneb valla sisekontrolli süsteem viiest komponendist, kuues komponent, mida COSO raamistikus ei märgita, on SKS enda kvaliteedi hindamine.

2.3 Sisekontrolli komponentide iseloomustus

Kontrollikeskkond . Kontrollikeskkonna kujundavad vallavalitsuse ja hallatavates asutuste töökultuur Jõhvi vallast, vallavalitsuse liikmete ja juhtide juhtimis- ja tegutsemisstiil, valla ja hallatavate asutuste struktuur (ülesanded, hierarhia, vastutuse määramine), ametnike ja töötajate kompetents ja selle väärtustamine, personalipoliitika, teadmiste arendamine. Organisatsioonilise struktuuri vahendusel toimub:

- ülesannete, pädevuse ja vastutuse jagamine; aruandluse korraldamine;
- sobivate käsuliinide paikapanek;
- kaasaegse infosüsteemi kasutamine.

Erinevalt RM-i juhendist on koostaja arvates oluline pöörata tähelepanu IKT tasemele vallas, mis on tihedalt seotud struktuuri ja andmete liikumisega. **Kontrollikeskkond on efektiivse**

sisekontrolli tugisammas, mis läbi olemasoleva struktuuri, tegevusjaotuse ja IKT puudutab enim sisekontrolli osa loomuliku juhtimise osana. Mida suudetakse mõõta, seda on võimalik juhtida. Seega on aruandluse korraldamisel vajalik mõelda näitajatele või mõõdikutele.

Riskide hindamine. Finantsaruandluse mõistes on riskihindamise protsessiks vallavalitsuse võimekus tuvastada andmetes kõrvalekaldeid seadusandlusest, eelarvest ja arengukavast. Oluline on aru saada riskide esinemise tõenäosusest ning teha otsuseid riskidega toime tulemiseks. Kontrollimeetmete seos riskide hindamisega, kontrollimeetmete valik ja arendus, infotehnoloogia abi riskide hindamisel (kiirem analüüs reeglite ja protseduuride toimimisest) on üks SKS-i tulemus. Ehk teisisõnu aruandlus peaks kajastama võimalikke kõrvalekaldeid eelarve numbrilisest suuruselt ja tegevuste alusaktidest. Riskide hindamine on olemuselt pidevalt toimuv protsess ja nimetada võiks järgnevaid tegevusi:

- **riskide identifitseerimine:** lähtub valla kui avaliku asutuse eesmärkidest, võtab arvesse nii vallavalitsuse sisestest kui ka välistest teguritest tulenevaid riske;
 - **riskide hindamine:** riski olulisuse, esinemise tõenäosuse, riskitaluvuse hindamine;
 - **vastu meetmete väljatöötamine:** kaaluda tuleb nelja liiki vastu meetmeid nagu ülekandmine, tolereerimine, maandamine või lõpetamine (vt punkt 3.2).

Kontrollitegevused. Kontrollitegevuse eelduseks on valla teenuste diagrammide ja alusdokumentide ülevaatamine, kontrollitegevus aitab tuvastada:

- a. kas teenuseid osutatakse otstarbekalt ja vastavalt alusaktidele;
- b. kas vallavalitsuse korraldusi või hallatavate asutuste juhtkonna korraldusi viiakse ellu või esinevad kõrvalekalded elluviimisel;
- c. kas peetakse kinni kinnitatud eelarvest.

Kontrollitegevused on üheks SKS töövahendiks ning rakendatakse vastavalt kinnitatud tööplaanile vallavalitsuses, vallavalitsuse hallatavates asutustes ja ka volikogu revisjonikomisjoni tegevuses.

Informatsioon ja kommunikatsioon. Vallas sisse viidava sise-aruandluse tarvilik infosüsteem hõlmab raamatupidamissüsteemi, mis koosnevad omakorda kas manuaalsetest või automatiseeritud protseduuridest ja salvestistest, mille eesmärgiks on vallavalitsuse, hallatavate asutuste poolt teostatud tehingute autoriseerimine, kajastamine ning taasesitamine ning nendega seotud varade, kohustiste üle arvestuse pidamine. Lisaks on mõistlik juurde liita tegevusaruandluse, mis oleks SKS-is rakendatav aruandlus, eesmärgiga tagada finantsvõimaluste ja teostatud ülesannete kohta seostatud informatsiooni asjakohasus, ajakohasus, õigeaegsus ja täpsus. Kommunikatsiooni liikumise eesmärk on tagada ja aru saada info liikumisest ülevalt alla ja alt ülesse, vallaasutuste vahel (horisontaalselt ja vertikaalselt).

Seiretegevus (sisekontrolli hindamine). SKS-i seiretegevuse eesmärk on tagada SKS-i kvaliteet ja tegelik toime valla juhtimises. SKS-i hindamine võib olla spetsiaalselt väljastpoolt või siis näiteks sisemise tagasiside alusel. SKS-i puuduste või koormatuse tuvastamine on

protsess, mis hõlmab välja töötatud kontrollimeetmete hindamist ning vajadusel nende korrigeerimist.

SKS muutmine. Kui seiretegevuse tulemina on tuvastatud SKS muutmise või arendamise vajadus siis tuleb seda ka paindlikult vastavalt valla vajadustele teha.

2.4 Valla infotehnoloogia ja kommunikatsioon

Kaasajal ei ole võimalik jätta tähelepanuta vallas infotehnoloogia kasutamist, seda nii riist- ja tarkvara, teenistujate ettevalmituse kui ka valla poolt teenuste pakkumisel. Sama oluline on hoolitseda selle eest, et vallaelanikud oleksid valmis kasutama valla poolt pakutavaid e-teenuseid. Valla IKT tase mõjutab otseselt, kuidas tehinguid algatatakse, kinnitatakse, sisestatakse ja töödeldakse erinevates andmesüsteemides, kuidas dokumenteritakse töökoosolekuid ning kuidas toimub kommunikatsioon. Valla IKT võimaluste alusel, saab luua aruandluse (osta rakenduse kasutamiseks), mis võimalikult vähekoormavalt tagab täitmise, analüüsi, edastamise ja annab valla juhtimiseks vajaliku objektiivse info koos mõõdikutega koos kindlustundega kolmes kategoorias:

I finantsinformatsiooni usaldusväärsus - raamatupidamine ja finantsinformatsioon on usaldusväärne, tagab baasi juhtimisotsustele ning objektiivsed andmed vallaelanike jaoks;

II tegevuste tulemuslikkus ja tõhusus - tagatud arengukavast tuleneva eelarvestrateegia (eelarvestrateegia on selgitustega finantsplaan, mis on arengukava osa või arengukavaga seotud iseseisev dokument, KOKS § 37¹ lg 1) täimine kohaliku elu küsimuste lahendamiseks.

III valla tegevus on seaduste ja regulatsioonidega kooskõlas - vallavalitsuse ja vallavalitsuse poolt hallatavate asutuste tegevus on seaduste ja regulatsioonidega kooskõlas.

2.5 Sisekontrolli käigus ilmnevate riskide tuvastamine

Nagu juba varasemalt märgitud, riskide (ka mõjutegurite) tuvastamisel tuleb neid hinnata ja analüüsida ning nende maandamiseks vajalike vastu meetmeid kasutada.

Riskide hindamine koosneb järgmistest tegevustest:

(1) identifitseerimine: arvesse võetakse nii valla sisestest kui ka välistest teguritest tulenevaid riske nii vallavalitsuses kui ka vallavalitsuse hallatavates asutustes.

(2) hindamine: riski olulisuse määratlemine, riski esinemise tõenäosuse hindamine ja vallavalitsuse riskitaluvuse hindamine;

(3) vastu meetmete rakendamine: nelja liiki vastu meetmed: **ülekandmine, tolereerimine, maandamine või lõpetamine (selgitus p 2.7)**. Tõhusalt toimiv sisekontroll on eelkõige seotud riskide maandamisega; kontrollielemendid/mehhanismid võivad olla tuvastavad või preventiivsed.

Toimiva sisekontrollisüsteemi korral on riskide tuvastamine pidevalt toimiv ja korduv protsess ning seotud planeerimis/otsustus protsessiga. Vallapoolsete teenuste kaardistamine ja tegevusmääruste kaasajastamine on üks riskide tuvastamise, hindamise ja maandamise protsess. Üheks võimaluseks on praegu vallasekretäri ja andmekaitse spetsialisti poolt algatatud sotsiaalteenistuse protsesside kaardistamine (sisekontrolör on palunud ennast kaasata, hetkel seisab).

Igal juhul lisaks teenuste kaardistamisele saab teenistuste võtmetöötajatega läbi viia intervjuusid ning koostada riskiprofiili, määratledes sel eesmärgil poliitilised valdkonnad, tegevused ja funktsioonid, mis võivad olla eriti riskitundlikud (kaasa arvatud pettuste ja korrupsioonioht). Põhiliste riskide identifitseerimine pole oluline mitte üksnes riskide hindamiseks eelarveliste vahendite kasutamise seisukohast, vaid ka selles, et vallavalitsuse teenistused ja hallatavate asutuste juhid saavad oma tegevuse muuta läbipaistvamaks, võtma vastutust võimalike riskide juhtimise eest. Samas võib ka volikogu revisjonikomisjoni liikmeid kaasata ja moodustada töörühma, kelle ülesandeks on vaadata üle valla teenistuste ja hallatavate asutuste tegevused ja tegevusvaldkonnad ning nende seosed valla eesmärkidega- selge ja kaasaegne vallajuhtimine.

Riskide isehindamine. Abivallavanemad, teenistuste ja hallatavate asutuste juhid, vallasekretär kantseleis saavad läbi viia intervjuu, mille eesmärgiks on tegevuste hindamine ning riskide tuvastamine ning teabe edastamine vallavalitsuses. Seda võib teha dokumentatsioonil põhinevat (diagnoosimiseks vajalik raamistik luuakse küsimustike abil) või seminaripõhist lähenemist kasutades. Vallas võib olla nimetatud kaks meetodid ei välista üksteist ning tegelikult on nii valla kui ka tegevuste tasandil esinevate riskide hindamiseks soovitatav läbi viia nii ülevalt alla kui ka alt üles hindamine.

Riskile reageerimise võimaluste kaalumisel on oluline riskitaluvuse kindlaksmääramine. Riskitaluvus näitab seda, mil määral laseb vald end riskist mõjutada enne, kui otsustab, et on aeg rakendada vastuabinõusid. Sellele vaatamata tuleb enamikul puhkudel riski käsitlema asuda ning tõhusalt toimiv SKS on vajalik just riski hoidmiseks aktsepteeritaval tasandil.

Tabel nr 1 Riskide esinemise mõju.

Aste	Finantsinformatsiooni usaldusväärsus	Tegevuste tulemuslikkus ja tõhusus	Tegevused on seaduste ja regulatsioonidega kooskõlas
4	Tegevuste, aruande tegelikud näitajad ja eelarve näitajad summas erinevad oluliselt, ähvardab suur majanduslik kahju, otsuste aluseks olevad andmed on eba õiged, kõikumised 30-50 %.	Suutmatus jätkata kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse (KOKS) kohaseid ülesandeid. Pikaajalised ja tõsised häired kohaliku elu korraldamisel ja teenuste osutamisel. Valla saneerimise või liitmise kohustus. Riigisisene kahju mainele või elanike usaldusele.	Olulised seaduste ja sisemiste kordade eiramine või mittejärgimine. Valla riiklike järelevalve asutuste kõrgendatud huvi valla finants-ja juhtimistegevuse vastu. Vastutavate isikutekäitumises on korrupsiooni vastaseseaduse kohased või kriminaalkorras karistatavate tegude koosseisud.

3	Tegevuste, aruande tegelikud näitajad ja eelarve näitajad summas erinevad osaliselt, ähvardab majanduslik kahju, otsuste aluseks olevad andmed on eba õiged, kõikumised 15-30 % .	Olulisel määral vähenenud suutlikkus täita KOKSi kohaseid ülesandeid. Arvestatavad häired teenuste osutamisel, mistõttu on vajalik parandusabinõude võtmine. Tugev mõju tegevuseesmärkide saavutamisele. Valla saneerimine või järelevalve määramine ministeeriumi poolt. Kahju mainele või elanike usaldusele piirkonna või tegevusala ulatuses.	Pidev seaduste ja sisemiste kordade eiramine või mittejärgimine. Valla riiklike järelevalve asutuste kõrgendatud huvi valla finants-ja juhtimistegevuse vastu. Vastutavate isikutekäitumises on korrupsiooni vastaseseaduse kohased või kriminaalkorras karistatavate tegude koosseisud puuduvad.
2	Tegevuste, aruande tegelikud näitajad ja eelarve näitajad summas ei erine oluliselt, ähvardab väike majanduslik kahju, otsuste aluseks olevad andmed on eba õiged, kõikumised 5-15%.	KOKSi kohaste ülesannete täitmise häired, mis takistavad tavapäraselt talitlust, kuid ei mõjuta oluliselt valla ülesannete ja pakutavate teenuste kvaliteeti. Võimalik mõju tegevuseesmärkidele. Kahju valla mainele.	On kindlaks tehtud seaduste ja sisemiste kordade eiramine või mittejärgimine, kuid mitteolulisel määral, tõlgendamise küsimused
1	Tegevuste, aruande tegelikud näitajad ja eelarve näitajad summas ei erine, majanduslik kahju ei ähvarda, otsuste aluseks olevad andmed erinevad mitte üle 1%.	KOKSi kohaste ülesannete täitmisele ja mõju teenuste pakkumisele on ebaoluline. Valla mainet ei kahjustata, samuti ebaoluline mõju tegevuseesmärkide saavutamisele.	On kindlaks tehtud seaduste ja sisemiste kordade järgimine, võimalikud kõrvalekalded ebaolulised.

Riski käsitlemise eesmärgiks ei ole alati mitte niivõrd riski kõrvaldamine, vaid tuvastamine, hindamine ja hoidmine teatud piirides. Protseduure, mida vald riskide käsitlemisel kohaldab, nimetatakse sisekontrolli meetmeteks. Siinkohal tuleks veelkord rõhutada, et kõigi riskide kõrvaldamine ei ole võimalik ning töötava sisekontrollisüsteemi abil on võimalik saada üksnes küllaldane kindlustunne, et vald tegutseb eelarve piires kehtivate aktide alusel ja arengukavas ning eelarvestrateegias märgitud valla eesmärgid on saavutatavad.

2.6 Riski tõenäosuse hindamine

Riski tõenäosust (riskipotentsiaal, riski realiseerumise tõenäosus, ülekandmine, tolereerimine, maandamine või lõpetamine), hindamiseks on tabel nr 2

ASTE	KIRJELDUS
4	Tuleb reageerida koheselt, selgitada välja põhjused, tagajärjed, vastutavad isikud ja välja töötada kolm varianti riski lahendamiseks ja esitada vallavalitsusele. MAANDAMINE , LÕPETAMINE
3	Ei vaja kohest sekkumist, risk toimub tõenäoliselt ja seda võib järgmise 12 kuu jooksul ette tulla vähemalt üks kord. Vajab täiendavat kontrolli, tegelemist asjaoludega ja jagamist teiste teenistustega. TOLEREERIMINE, ÜLEKANDMINE, MAANDAMINE,
2	Risk saabub teatud tingimustes, põhjused tekivad tõenäoliselt tahtliku tegevuse tagajärjel ja seda võib järgmise aasta jooksul ette tulla vähemalt üks kord. Tuleb tegeleda asjaoludega ja jagada teiste teenistustega, võimalusel aktsepteerida TOLEREERIMINE, ÜLEKANDMINE, MAANDAMINE,
1	Risk ei realiseeru tõenäoliselt, seda võib ette tulla harvem kui kord kahe aasta jooksul, tuleb aktsepteerida. TOLEREERIMINE

TOLEREERIMINE - riski aktsepteeritakse ja ei tehta muutusi.

ÜLEKANDMINE - jaotatakse osa riski teis(t)ele osapool(t)ele, valla tegevusvaldkond viiakse teise üksuse alluvusse või ostetakse teenusena sisse.

MAANDAMINE – uuritakse põhjuseid ning luuakse lahendusi riskide vähendamiseks või uusi lahendusi protsessi/menetluse jaoks.

LÕPETAMINE - korraldatakse protsess/menetlus ümber nii, et konkreetne risk oleks välditud.

2.7 Riski liigitamise kriteeriumid ja määra kinnitamine

Riski liigitamise kriteeriumid sõltuvad riski tõenäosusest ja mõjust ning liigitamise aluseks on tabel 3.

Tõenäosus	4	8	12	16
	3	6	9	12
	2	4	6	8
	1	2	3	4
Mõju				

Riski määra kinnitamisel lähtutakse alltoodud kriteeriumidest:

- **SUUR** – riski maandamine nõuab viivitamatut tegutsemist ja olemasolevate vahendite kasutamist ning selleks on vajalik vallavalitsuse otsus (9,16);
- **KESKMINE** – riski kinnitamine või riski edasine ohjamine jääb abivallavanema või valla allasutuse juhataja pädevusse (4,9);
- **VÄIKE** – ei nõua meetmeid kõrvaldamiseks, arvestatakse olemasoluga (1,4).

2.8 Valla kaitseliinid

VOLIKOGU/REVISJONIKOMISJON

VALLAVANEM JA VALLAVALITSUS

I KAITSELIIN:

- TEENISTUSED
- HALLATAVAD ASUTUSED
- ÄRIÜHINGUD, SA, MTÜ (põhikiri, sisedok)
- TÖÖKORRALDUS (KORRAD, PROTSEDUURID)
- AUTOMAATSED KONTROLLID

II KAITSELIIN:

- VALLASEKRETÄR
- VALLAJURIST
- IT-SPETSIALIST (andmeturve)
- SISEKONTROLÖR
- ANDMEKAITSE-SPETSIALIST
- VALLAVALITSUS

III KAITSELIIN:

- VALLA AUDIITOR, REVISJONIKOMISJON

Alusjuhendi kohaselt võiks rääkida vallas SKS kolmest kaitseliinist:

Esimene kaitseliin on kõik vallavalitsuse teenistused, hallatavad asutused ja nende pädevus/ülesanded, mis on suunatud ELANIKELE „klientidele“. Teenistused ja allasutused on riskide omanikud ja peamised maandamistegevuste elluviijad. Just nende vastutus on igapäevane riskijuhtimine ja kontrollimeetmete elluviimine.

Teine kaitseliin on tegevused ja pädevus välja töötada ja üles ehitada esimese kaitseliini poolseid kontrole ja/või pidevalt monitoorida nende kontrollide toimimist (näiteks aruandlus, vastavuskontroll, infoturve, jne). Teise kaitseliini ülesanne on kujundada ja arendada sisekontrollisüsteemi aluseid ja riskijuhtimise regulatsioone.

Kolmas kaitseliin on vallas on majandusaasta finantsauditeerimine, mis tegelikkuses koostöös revisjonikomisjoniga hindab sisekontrolli toimumist (eelarve täitmine ja rahaliste vahendite kasutamise õiguslikud alused). Majandusaasta auditeerimine kolmanda kaitseliinina toob välja eelarve alusel valla arengukava täitmise. Kirjelduseks on koostatud joonis nr 4.

2.9 KOKS kohane sisekontrolli toimumine

Volikogu vastutab läbi õigusaktide andmise ning enda pädevuses olevate otsuste vastuvõtmise, mis kujundavad omavalitsuse kontrollikeskkonna. KOKS § 22 kohaselt volikogu ainupädevuses kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seadustega tema pädevusse antud küsimused, kuid lisaks seadustele ka küsimused, mis on seadusega antud kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse ja mille lahendamist volikogu ei ole delegerinud valitsusele.

KOKS § 48 (3¹) valla revisjonikomisjon hindab tulemuslikkust järgmiste kriteeriumite kohaselt:

- 1) säästlikkus, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist;
- 2) tõhusus, mis tähendab kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhet;
- 3) mõjususe, mis tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga.

KOKS sätestatu kohaselt on revisjonikomisjoni roll KOV tegevuse hindamisel küllalt sarnane kolmanda kaitseliini – siseauditi rolliga, kuid pigem siis finantsauditi abistav roll, kuna vallas siseaudit ei tehta.

Kokkuvõtvalt on revisjonikomisjon täitnud talle pandud ülesandeid, kui on tulemuslikkust järgmiste kriteeriumite kohaselt hinnanud :

- 1) säästlikkus, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist;
- 2) tõhusus, mis tähendab kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhet;
- 3) mõjususe, mis tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsetud mõjuga.

Vallavalitsuses ja hallatavates asutustes on struktuur, teenistujate tööülesanded, õigused, kohustused ja vastutus – seega rakendamine võimalik. Vallavanema ja vallavalitsuse roll on sisekontrollisüsteemi kinnitamine, rakendamine ja järjepidev kasutamine ning informatsiooni andmine vallavolikogule. See realiseerub vallavalitsuses ja selle hallatavates asutustes, sisemise töökorraldusega seotud reeglite ülevaatamise, täiendamise ja nende rakendamise jälgimise kui ka info jagamise ja avalikustamise, kogutava aruandluse ning selle analüüsi, probleemidele ja intsidentidele reageerimise.

2.10 Sisekontrollisüsteemi võimalikud puudused

COSO raamistiku alusel loodavas SKSi võimalikud puudused, mida tuleb kavandamisel silmas pidada ja millest elluviimisel hoiduda:

1) pole mingit kasu ja koormav kasutajatele - kui kontrollitegevused ja aruandlus on üles ehitatud, kasutusele võetud või toimima pandud sellisel kujul, mille alusel ei ole võimalik tuvastada õigeaegselt finantsaruandes sisalduvaid väärkajastamisi, kasutajale koormav ja aeganõudev, otsuseid teha ei saa;

2) ei anna kindlustustunnet – seondub eelmisega, SKS-i puudulik (üksikult või koos teiste puudustega), ei anna piisavalt olulist informatsiooni otsustajatele, kelle ülesandeks on vallavalitsuse või vallavalitsuse poolt hallatavate asutuste juhtimine.

3) kulukas ja tasakaalust väljas – SKS-i kontrollimeetmega on seotud teatud väljaminekud ning selle abil saadav kasu ei ole tehtavate kulutustega tasakaalus. Erakorralised ebasoovitavad tulemused välja arvatud, SKS-i kontrollimehhanism peab andma küllaldase kindlustunde, et riskiga kaasnevaid probleeme õnnestub hoida valla riskitaluvuse piirides.

3. Sisekontrolli süsteemi rakendamine

3.1 Valla sisemise informatsiooni liikumine ja aruandlus

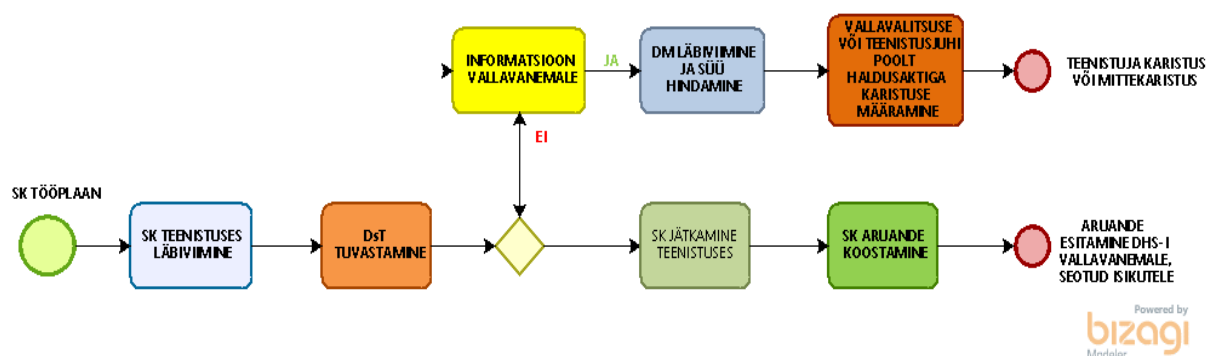
Sisekontrolli süsteemi rakendamiseks :

- 1) Volikogu otsusega sisekontrolli rakendamise korra kinnitamine;
- 2) valla poolt tegevuste ja teenuste protsesside kaardistamine ja alusaktide kaasajastamine vajadusel;
- 3) vallavalitsuse korraldusega sisekontrolli tööplaani kinnitamine 2022 aastaks.
- 4) valla struktuuri kinnitamine (teenistused, vastutajad) ja aruandluse sisseviimine.

Informatsiooni liikumine ja aruandlus võiks toimuda vallavalitsusse teenistuste ja allasutuste kaudu näiteks kvartaalse aruannetega vallavalitsusele. **Sisekontrolöri ettepanek on sisse viia aruandlus ning aruande sisu võiks olla kahe osaline**, millest **esimene osa** on eelarve täitmise aruanne (exel raamatupidamisest teenistuse kohta, kui suur ja kui palju kvartalis ära kasutatud), **teine osa** annab ülevaate peamistest tegevusest kvartali jooksul, lähtuvalt eelarvestrateegiast ja eelarvest, koolitustest ja ettepanekutest tegevuse parendamiseks. Aruanne võiks olla kord kvartalis, poolaastal ning ka kord aastas kokkuvõtte kvartaalsete/poole aasta aruannete alusel. Vallavalitsus esitab vallavolikogule juba koondi aruannetest

3.2 Sisekontrolli teostamise protsessi skeem

Sisekontrolli läbiviimise käigus teenistusliku järelevalve teostamise vajaduse, ameti-või töölase rikkumise tuvastamisel esitab sisekontrolör koheselt andmed teenistusliku järelevalve teostamise vajaduse põhjendused või rikkumise kohta vallavanemale, tema äraolekul vastutavale abivallavanemale. Teenistusliku järelevalve teostamisel, ameti-või töölase rikkumise menetlemisel võidakse vajadusel kaasata sisekontrolör, kuid võib teostada ka vastava teenistuse juht, jurist, õigusnõunik jne. Sisekontrolli teostamise protsessi iseloomustab näitlikult allolev joonis:



3.3 Eelnõu rakendamise seotud ja kaasnevaid majanduslike kulude arvestus ja finantseerimisallikad

Varasemalt on loodud sisekontrolöri ametikoht ja määratud töötasu. Lisaks töötasule täiendavaid kulusid eelnõu rakendamise ega ei kaasne.

3.4 Eelnõu rakendamise kaasnevaid võimalikke organisatsioonilisi muudatusi

Nagu juba alapunktis 3.1 märgitud on sisekontrolli rakendamiseks oluline valla poolt tegevuste ja teenuste protsesside kaardistamine ja alusaktide kaasajastamine vajadusel. Nimetatud toiming ja aruandluse rakendamine võib tuua kaasa vajaduse teha vallavallavalitsuses võimalikke organisatsioonilisi muudatusi.